T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Müberra ALGAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Attila ÖZER

Ankara-2008

JÜRİ ÜYELERİ ONAY SAYFASI

ONAY

Müberra ALGAN tarafından hazırlanan "Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi" başlıklı bu çalışma, [6 / 11 / 2009] tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim/ Anayasa Bilim dalında Yüksek Lisan tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Attila ÖZER
[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

.....

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
[Unvanı, Adı ve Soyadı]

.....

Prof. Dr. Enver BOZKURT
[Unvanı, Adı ve Soyadı]

.....

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

İÇİNDEKİLER i

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 6

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEVLET BAŞKANLIĞI 6

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ 6
II. BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ 12
III. PARLAMENTER SİSTEM 17
IV. DEVLET BAŞKANINA AĞIRLIK VEREN PARLAMENTER SİSTEMLER 24

İKİNCİ BÖLÜM 38

CUMHURBAŞKANININ YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 38

I. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ ORGANİK ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 42
A. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılışında Açılış Konuşması Yapmak 42
B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Gerektiğinde Toplantıya Çağırmak 44
C. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek 48
1. Genel Olarak 48
2. Türk Anayasal Tarihinde Devlet Başkanının Seçimleri Yenileme ya da Fesih Yetkisi 51
a. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemleri 51
b. 1961 Anayasası 56
c. 1982 Anayasası 60
II. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ İŞLEVSEL ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 68
A. Kanunları Yayımlama Yetkisi 72
1. Kanunların Yayımı 72
2. Cumhurbaşkanının Yayımlamak Konusunda Hareketsiz Kalması 73
3. Sürenin Başlangıcı Sorunu 77
4. Kanunların Yayımına Bağlanan Sonuçlar 84
B. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak 86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 91

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 91

I. GENEL OLARAK KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 91
A. Genel Olarak Devlet Başkanının Veto Yetkisi 91
B. Tarihsel Gelişim Sürecinde Kavramsal Dönüşüm 92
C. Veto Kavramının Çeşitli Görünümleri 97
1. Mutlak Veto Yetkisi 99
2. Veto Yetkisinin Diğer Görünümleri 103
a. Güçleştirici Veto 107
b. Geciktirici Veto 109
(1) Kavram 109
(2) Geciktirici Veto Yetkisinin Niteliği 110
II. TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI KISMEN VEYA TAMAMEN UYGUN BULUNMAYAN KANUNLARIN GERİ GÖNDERİLMESİ 111
A. Giriş ve Tarihçe 111
B. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi 117
III. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 117
A. Niteliği 119
B. Geri Gönderme Yetkisinin Kullanılmasında Usul 125
1. Genel Olarak: Cumhurbaşkanının Tek Başına Kullanabileceği Yetkiler Sorunu 125
2. Geri Gönderme Yetkisinin Tek Başına Kullanılıp Kullanılamayacağı Sorunu 141
a. 1961 Anayasası Döneminde Durum 142
b. 1982 Anayasası Döneminde Durum 147
C. Geri Gönderme Yetkisinin Konusu ve Kapsamı 150
1. Genel Olarak 150
2. Meclis Tarafından Aynen Kabul Edilen Kanunların Tekrar Geri Gönderilmesi 152
a. 1982 Anayasasından Önceki Durum 154
b. 1982 Anayasasındaki Düzenleme 162
(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunu Aynen Kabul Etmesi 165
(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunda Yeni Bir Değişiklik Yapması 166
IV. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI KISMEN GERİ GÖNDERME YETKİSİ 169
A. Kanunları Kısmen Geri Gönderme Yetkisi ve Uygulamadaki Yeri 175
1. Kısmen Geri Gönderilen Kanunların Görüşülme Usulü 175
2. Kısmen Geri Gönderilen Temel Kanunların Görüşülme Usulü 186
a. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanıca Tek Bir Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü 187
b. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanınca Birden Çok Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü 189

V. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI ÜZERİNDE CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ 194
A. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliği Kanunlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderme Yetkisi 195
1. Anayasa Değişikliği Kanunlarını Geri Gönderme Yetkisinin Niteliği 195
a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi 202
b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi 204
2. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilip Gönderilemeyeceği 205
a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği 207
b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilmiş Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği 209
3. Geri Gönderme Yetkisinin Usulü 214
4. Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Aynen Kabulü 215
B. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunma Yetkisi 228
1. 1982 Anayasasında Halkoylaması 228
2. Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması 230
a. Halkoylamasına Başvurulabilirliğin Koşulları 234
b. Halkoylamasının Yöntemi 238
c. Halkoyuna Sunmada Süre 243
ç. Anayasa Değişikliği Kanununun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Halkoyuna Sunulması 243
C. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanınca Onaylanması 247
SONUÇ 249
KAYNAKÇA 259
ÖZET 270
ABSTRACT 272

GİRİŞ

I. ÇALIŞMANIN KONUSU VE ÖNEMİ

Anayasalar hak ve özgürlükleri güvence altına almanın yanı sıra, yönetim biçimlerini belirleme ya da daha teknik bir ifadeyle, egemenliği kullanmaya yetkili organları ve bunların yetkilerinin sınırlarını saptama işlevini üstlenirler. İlk bakışta, devlet organlarının görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler anlamında anayasa, herhangi bir devlet organının sistem içindeki yerini saptamada temel başvuru kaynağı olarak görülür. Ancak, unutulmamalıdır ki, yazılı metinler şeklinde ortaya çıkan anayasalar tarih içinde belirli bir anda var olan güçler dengesini dondurmaktadırlar. Anayasanın yapıldığı anda var olan dengelerin değişmeksizin süregitmesini beklemek, elbette ki abesle iştigalden başka bir anlam ifade etmeyecektir. Bu gerçeğin doğal sonucudur ki, anayasal hükümlerin nasıl anlaşılması gerektiği zaman içinde değişen güçler dengesi çerçevesinde belirlenecektir.

Anayasal sistemlerin baştan beri karşılaştıkları sorunlardan biri, hatta tüm sorunların kaynağı, pozitif hukukla anayasa uygulaması arasındaki ayrılıktır. Anayasaları tedvin edilmemiş ülkelerin bu bakımdan daha şanslı oldukları dahi ileri sürülmektedir[1]. Nitekim bu demokrasilerde sistemin temel ilkelerinin yüzyıllar öncesine dayanması ve bu ilkeler hakkında uzlaşmanın varlığı zaten yazılı anayasa ihtiyacını azaltmaktadır. Halbuki bu tür bir uzlaşmanın yerleşik olmadığı demokrasiler, sistemin temel kurallarını ve işleyiş çerçevesini yazılı olarak tespit etmek durumundadırlar. Ne var ki bu zorunlu düzenleme bile sonucu garanti etmeye yetmemektedir. Sonuç olarak

[1] ERDOĞAN, Mustafa, "Parlamenter Rejim Açısından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu", **Türkiye Günlüğü,** Mart 1990, s. 58. Ayrıca aynı makale için bkz. ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler,** Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 25.

uygulamanın yazılı anayasa kurallarının öngördüğü biçimde gerçekleşmemesi, anayasa probleminin devamlı olarak gündemde kalmasına yol açmaktadır. Başka bir ifadeyle, istikrarlı ve düzgün işleyen bir demokrasiyi güvence altına almakta pozitif anayasalar kendi başlarına yeterli olamamaktadır[2]. Kabul edilmelidir ki bu teşhis, Türk demokrasi tecrübesi bakımından da geçerlidir. Nitekim şimdiye kadar uygulanan iki anayasa sonuç itibariyle yıkılmış ve 1982 Anayasasıyla ilgili olarak da bir takım sıkıntılar sık sık gündeme gelmektedir. Bu sıkıntıların bir kısmı cumhurbaşkanının konumuyla ilgili bulunmaktadır.

1982 Anayasası kurucularının temel tercihlerinden en belirgin olanı, yürütme organının güçlendirilmesidir. Devlet başkanı EVREN'in Anayasayı tanıtma konuşmalarında kullandığı şu ifadeler bu tercihin açık göstergesidir: *"…yürütmenin, … arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve tashih kabul etmez hatasıdır… Yeni Anayasa, Devlet yapısı ve faaliyetleri itibariyle bu sakıncayı giderecek bir tarzda bina edilmiştir"*[3]. Gerçekten, 1982 Anayasasında devlet örgütlenmesine bakıldığında, yürütme organının, özellikle de cumhurbaşkanının güçlendirildiği görülmektedir. Öyle ki Anayasanın kabulünü takip eden ilk yıllardan itibaren 1982 Anayasasına yöneltilen eleştirilerin başında cumhurbaşkanının arttırılan yetkileri gelmektedir.

Bilindiği üzere, parlamenter sistem, sorumluluğu olmayan devlet başkanının başkanlığındaki yürütme organı ile yasama organı arasında kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu, organlar arasındaki hukuki ilişkilerin "eşitlik ve denge" prensibine dayandığı temsili bir rejim olarak tanımlanmaktadır.

1961 Anayasası gibi parlamenter rejimi benimseyen 1982 Anayasa sisteminde ise cumhurbaşkanına klasik parlamenter rejimlerdeki devlet başkanının rolünü aşan bir mevki verilmiş, devlet başkanı sembolik ve temsili bir organ olmaktan çıkarılarak oldukça önemli yetkilerle donatılmıştır. Ama bu

---

[2] ERDOĞAN, 1990, s. 58.
[3] KUZU, Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 74-75.

güçlendirilmiş cumhurbaşkanına karşın, hükümet sistemi parlamenter bir hükümet sistemi olma özelliğini yitirip başkanlık sistemi haline gelmiş de değildir. Nitekim 1982 Anayasası, parlamenter sistemin hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğu, güvenoyu, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluluğu, karşı imza kuralı, parlamento seçimlerinin yenilenmesi öğelerini benimsemiş bulunmaktadır. Öğretide emredici nitelikteki Anayasanın Başlangıç 6. paragrafında yer alan: *"Kuvvetler ayırımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı, medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu"* kuralının öngördüğü klasik parlamenter rejimin yumuşak kuvvetler ayrılığı karşısında, cumhurbaşkanının siyasi iktidarın üstünde bir makam ve güç olarak kabul edilemeyeceği görüşü savunulmakta, 104. maddede cumhurbaşkanına tanınan kapsamlı yetkilerin parlamenter hükümet sistemine sahip bir devletin cumhurbaşkanı için çok fazla olduğu sık sık dile getirilmektedir. Konuyla ilgili olarak onuncu Cumhurbaşkanı SEZER, Anayasa Mahkemesi Başkanı iken 25.04.2000 tarihinde Anayasa Mahkemesinin 38. yılı nedeniyle düzenlenen törende yaptığı konuşmada *"Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler, parlamenter demokrasinin sınırlarını aşmaktadır. Oysa, demokratik devlet düzeninde, ulusal iradeyi temsil eden parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanının yönetimi paylaşması ve tek başına önemli yetkiler kullanması kabul edilemez"* tespitinde bulunmuştur[4].

Cumhurbaşkanının bu konumu, 1982 Anayasasını getirdiği hükümet sistemi üzerinde de tartışmalara neden olmaktadır. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin hükümlerinde parlamenter sisteminin temel ilkelerine bağlı kalınmakla birlikte, cumhurbaşkanının bazı yetki ve görevleri, 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemini, klasik parlamenter sistemin daha çok simgesel yetkilerle donatılmış devlet başkanlığı modelinden ayırmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kurumu ile ilgili tartışmalar, zaman zaman bu aykırılıkların yarattığı sorunlardan, zaman

[4] SEZER, A. Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Töreni Açış Konuşması", **Anayasa Yargısı**, C. 17, Ankara, 2000, s. 15.

zaman da parlamenter sistemde yürütmenin iki kanatlı olduğunun ve bu kanatların bağımsız hareket edemeyeceğinin, tartışmanın taraflarınca unutulmasından ya da kabullenilememesinden kaynaklanmaktadır.

Şunu da eklemek gerekir ki, parlamenter sistemde cumhurbaşkanının konumu salt hukuki düzenlemelerle açıklanamaz. Parlamentonun yapısına ve parlamentodaki çoğunluk partisiyle cumhurbaşkanının ilişkilerinin niteliğine göre cumhurbaşkanının konumu, dolayısıyla hükümet şeklinin seyri değişecektir.

Türk anayasal sisteminde cumhurbaşkanının en çok tartışılan yetkilerinden biri de hiç kuşkusuz yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisidir. Türk anayasa hukukunda özellikle Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından oldukça sık kullanılan bu yetki kamuoyunda tartışılmıştır. Olağanüstü şartlar altında ve olağanüstü yöntemlerle yapılan 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına geniş anayasal yetkiler vererek klasik parlamenter modelden önemli ölçüde sapmıştır. Bu modelde, cumhurbaşkanı etkin bir denetim mercii hatta bir vesayet makamı olarak düşünülmüş, kanunları geri gönderme yetkisi de bu çerçevede şekillenmiştir. Özü itibarıyla parlamenter sistem, devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, devlet başkanının kurduğu hükümetle parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir rejimdir. Devlet başkanı bu sistemde her iki organ arasındaki uyuşmazlıkları bir hakem gibi çözümleyecektir. Parlamenter sistemin işleyebilmesi için devlet başkanı ile parlamento arasında bir anlaşmazlık söz konusu olmamalıdır. Bu iki makam arasında çıkacak bir uyuşmazlık sonuçta hükümetle devlet başkanı arasında uyuşmazlığa yol açacaktır. Özellikle günümüz partiler demokrasisinde parlamento çoğunluğunu sağlamış olan parti liderinin aynı zamanda hükümetin de başkanı olduğu düşünüldüğünde, yasama organının kabul ettiği kanunların çok büyük bir kısmı, hükümetten gelen kanun tasarıları olacağına göre; kendi hükümetinin önerdiği ve yasama organının kabul ettiği bir kanunu, devlet başkanının bir kez daha görüşülmesi için geri göndermek istemesi durumunda bu, devlet başkanı ile Meclis, diğer bir ifade ile, devlet başkanı ile hükümet arasında bir sürtüşmeye yol

açabilecektir. Bu nedenle kaynağını monarşilerde bulan kanunların devlet başkanınca geri gönderilmesi yetkisi, parlamenter sistem açısından bir takım sakıncalar taşımaktadır. Anılan gerekçelerle, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kapsam ve sınırlarının açık ve net olarak tespiti gerekmektedir.

II. ÇALIŞMANIN KAPSAMI, SINIRLARI VE İNCELEME PLANI

Çalışmada ilk olarak, parlamenter sistemlerde ve Türk Anayasalarında devlet başkanının konumu, genel hatlarıyla incelenecek, ardından Türk parlamenter sisteminde cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin sistem içinde sahip olduğu etki ve önem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ve karşılıklı işbirliği anlamına gelen parlamenter sistemde, devlet başkanı ile yasama organı ilişkilerine etkileri bağlamında incelenecektir. Bu yapılırken, Türk parlamenter sisteminin kendine özgü karakteri çerçevesinde devlet başkanı-yasama organı ilişkileri pozitif hukuktaki uygulamasıyla birlikte ortaya konacaktır. Türk hukukunda devlet başkanın kanunları geri gönderme yetkisinin pozitif hukuktaki düzenlemesi ve uygulamasının inceleneceği diğer bir bölümde ise, geri gönderme yetkisinin tarihsel gelişimi, niteliği, yetkinin cumhurbaşkanınca kullanılmasındaki usul, geri gönderme yetkisinin uygulamadaki yeri, geri gönderme yetkisinin kullanılmasıyla ortaya çıkan sorunlar incelenecektir. Son bölümde ise, geri gönderilen kanunlar üzerinde yasama organının sahip olduğu yetkiler incelenecek ve geri gönderilen bir kanunun yeniden görüşülme usulü hakkındaki tartışmalar Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamaları ele alınarak ortaya konacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEVLET BAŞKANLIĞI

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devletin fonksiyonları üzerine yapılan incelemeler Aristoteles'e kadar gitmesine karşın kuvvetler ayrılığı kuramının anlamı, ünlü Fransız siyasal ve sosyal bilimci Montesquieu'nun "Kanunların Ruhu" adlı eserinde açıkça ifade edilmiştir. Montesquieu[5] anılan eserinde açıkça kuvvetler ayrılığından bahsetmemekle birlikte "yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişi veya memurlar topluluğuna verilirse, ortada özgürlük diye bir şey kalmaz" diyerek kuvvetlerin ayrılması gerektiğini vurgulamıştır[6].

Anayasa hukukunda öteden beri kabul görmüş bir ölçüt olan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre hükümet sistemleri üçlü tasnif çerçevesinde ele alınmaktadır. Ana çerçevesini, 18. yüzyıl Fransız sosyal bilimcisi Montesquieu'nun ortaya koyduğu bu teorinin bu günkü anlamını, devletin yasama, yürütme ve yargılamadan ibaret olan temel fonksiyonlarından her

---

[5] Belirtilmektedir ki Aristo'nun Monteguieu'dan yaklaşık iki bin yıl önce bu teoriden bahsettiği, (BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, C.1, Fasikül II, İstanbul, 1960, s. 279; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1986, s. 7; TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989, s. 4), Jean Bodin, John Locke gibi yazarların da teoriyi işledikleri (ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 105; BAŞGİL, 1960, s. 280; TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 10. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 393) bilinmektedir. Montequieu'nun teoriyle birlikte anılmasının sebebi, teoriyi sistematik bir şekilde inceleyen ve temel hak ve hürriyetler açısından değerlendiren ilk düşünür olmasıdır (TEZİÇ, 2005, s. 391; TURHAN, 1989, s. 4).

[6] TURHAN, 1989, s. 21; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27. Kuvvetler ayrılığı teorisinin aslında hürriyetleri korumak için özel bir güvence sağlamadığı, iki kuvvetin anlaşarak istibdada gidebilecekleri de ileri sürülmektedir. Bu görüş sahipleri, kuvvetler ayrılığının iktidarın suiistimalini ve istibdadını önlemek için icat edilmediğini, yeni bir toplumsal sınıfın devlet camiası içinde bir unsur olarak belirlenmesinden doğduğunu ileri sürmektedirler. (GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956, s. 36).

birinin temel bir yetki olarak ayrı devlet organlarına verilmesi gerekliliği oluşturmaktadır[7]. Hükümet sisteminin niteliğini bu organlar arasındaki ilişkiler belirler.

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında genellikle devletin bu temel kuvvetleri arasındaki ilişkiler esas alınmaktadır[8]. Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarından yargının, nitelik olarak diğer iki fonksiyondan farklı olduğu Montsquieu'dan beri kabul edilmiş ve yargı fonksiyonunun yasama ve yürütme fonksiyonunu yerine getirecek organlardan bağımsız, onların etkileyemeyeceği şekilde faaliyet göstermesi benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığı olarak değerlendirilmiştir. Diğer bir anlatımla, devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi sırasında yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkiler, pozitif anayasa hukuku açısından hükümet biçimleri sınıflandırmasını vermektedir[9].

Öğretide hükümet sistemleri açısından her demokratik anayasal sistemde yasama ve yürütme organlarına ilaveten üçüncü bir aktörün "halk"ın varlığının da vurgulanması gerektiği de haklı olarak ifade edilmektedir[10]. Demokrasinin, LİNCOLN'ün ifadesiyle "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" olarak kabulüyle birlikte bir demokratik anayasal sistem şemasında

---

[7] Bkz. YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 15-16. Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesine göre sınıflandırılmakla birlikte, siyasi parti faktörünün siyasi hayata egemen olması ve parti disiplini kurumunun işlerlik kazanmasıyla kuvvetler ayrılığı ilkesi önemini, en azından pratikte kaybetmiştir. Öğretide kuvvetler ayrılığı teorisinin mutlak hükümdarlığa karşı bir silah olarak kullanılıp, kanun koyma yetkisinin kraldan alınarak millete geçmesinden sonra tarihi fonksiyonunu tamamladığı savunulmaktadır (KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1971, s. 365-366; SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı: 100 Soruda**, Gerçek Yayınları, Ankara, 1969, s. 40).

[8] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27.

[9] Bu sınıflandırmada esas olan yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerdir; çünkü yargı organı ve fonksiyonunun bütün özgürlükçü ve demokratik ülkelerde bağımsız olması gerektiği ilke olarak kabul edilmiştir. Yargı organının bağımsızlığı ve yargıçlarla savcılara tanınan teminatlar hukuk devleti açısından son derece önemlidir. Bu nedenle, hükümet biçimleri sınıflandırmasında bir ülkede yargının bağımsızlığının etkin bir biçimde sağlanmadığı görülürse, o ülkede hukuk devletinin çok büyük yaralar almış olduğu kabul edilmelidir. Hükümet sistemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BAŞGİL, 1960, s. 292-293; TURHAN, 1989, s. 21; ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 2; GÜNEŞ, 1956, s. 3-4; ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 71-72; TEZİÇ, 2005, s. 394 vd.; ÖZBUDUN, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 105.

[10] GÖNENÇ, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği" **Güncel Hukuk**, Ağustos, 2007, S.44, s. 39.

öncelikle halkın yer alması sistemin demokratikliğini garanti edecektir[11]. Demokrasilerde halk seçimler yoluyla "yöneticileri"ni belirler. Yönetici kavramı içine hem yasaları yapmakla görevli olan yasama organı, hem de yasaları uygulamakla görevli olan yürütme organı girer.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir elde bulunmasına "kuvvetler birliği sistemleri" denilmektedir. Eğer kuvvetler bir kişi veya bir kurulda birleşmişse, mutlak monarşi veya diktatörlükten söz edilir. Aksine bu iki kuvvet, halk tarafından seçilmiş bir mecliste birleşmişse, meclis hükümeti sistemi ortaya çıkar[12].

Hükümet sistemlerinin tasnifinde temel ayrım; kuvvetler birliği-kuvvetler ayrılığı ayrımına dayanmasına rağmen, günümüzde hükümet sistemlerinin tasnifinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri dikkate alınmamaktadırlar. Nitekim kuvvetlerin yürütmede birleştiği ve demokratik olma vasfından yoksun yönetim biçimleri olan diktatörlükler bir yana bırakılacak olursa, kuvvetlerin yasamada birleştiği meclis hükümeti sistemi uygulamada pek karşılaşılmayan bir hükümet sistemidir[13]. Meclis hükümeti sisteminde yasama yetkisi ve yürütme erki yasama organında toplanmıştır. Bununla birlikte, çok sayıda temsilciden oluşan yasama organının yürütme işlevini yerine getirmesindeki imkansızlık nedeniyle, bu sistemde, üyeleri yasama organı tarafından seçilmiş, kollejyal nitelikte bir yürütme organı da bulunur. Kendine ait bağımsız bir politikası olamayan, yasama organının direktiflerine göre hareket etmek durumundaki bu kurulun üyelerini yasama organı dilediği zaman görevden alabilir. Daha çok siyasal sistemde meşruluk krizi söz konusu olduğunda başvurulan bu yönetim biçimi, günümüzde rağbet görmemektedir[14].

---

[11] Aynı yöndeki görüş için bkz. GÖNENÇ, 2007, s. 39.
[12] ÖZER, 1981, s. 3-4; ONAR, 2005, s. 72; TURHAN, 1989, s. 21.
[13] ÖZER, 1981, s. 34; ONAR, 2005, s. 72.
[14] 1789 Fransız ihtilali sonrasında Fransa'da ve Kurtuluş Savaşı döneminde 23 Nisan 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ile birlikte ülkemizde uygulanan bu sisteme, Fransa'daki Konvansiyon Meclisinden esinlenerek konvansiyonel sistem de denilmektedir. Bkz.: TURHAN, 1989, s. 24-29; ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası,** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992, s. 51-74.

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinde, adından da anlaşılacağı gibi yasama ve yürütme yetkileri ayrı ayrı organlara verilmiştir. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre iki temel ayrım çerçevesinde incelenmektedir. İlk olarak, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden kesin bir biçimde ayrılırlar ki, buna başkanlık rejimi adı verilir ya da iki kuvvet yumuşak ve dengeli bir biçimde birbirinden ayrılır ve parlamenter rejimi ortaya çıkarır[15]. Başkanlık hükümeti sistemi incelenirken Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulama, parlamenter hükümet sistemi incelenirken de İngiltere'deki uygulama incelenmektedir. Belirtmek gerekir ki, uygulamadaki kuvvetler ayrılığına dayanan uygulamalar sadece bu iki tip hükümet sisteminden ibaret değildir. Yarı-başkanlık ya da yarı-parlamenter hükümet sistem olarak adlandırılan birçok uygulamanın da olduğu belirtilmektedir[16]. Ayrıca, temelde başkanlık sistemini benimsediği halde çok partili bir sistemi yaşatmaya çalışan ülkeler yanında, temelde parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olduğu halde, başkanlık hükümeti sistemine benzeyen kişiselleştirilmiş iktidarın ya da çoğunlukçu demokrasi anlayışının olduğu ülkeler de vardır. Her ne kadar başkanlık hükümeti sistemini benimsediği halde, parlamenter hükümet sistemine benzeyen; parlamenter hükümet sistemi olduğu halde başkanlık hükümeti sistemine benzeyen uygulamalar olsa da bu hükümet sistemlerini birbirinden ayırt eden temel bir takım özellikler vardır[17].

Günümüz temsili demokrasilerinde, anayasal sistem içindeki ağırlığı giderek artan yürütme organı, yapısı bakımından, başkanlık sistemine sahip ülkelerde "monist (tek başlı)", parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelerde ise, "düalist (iki başlı)" yapıdadır[18].

---

[15]ÖZER, 2003, s. 106,153. TURHAN, 1989, s. 21; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27; ONAR, 2005, s. 72; ÖZER, 1998, s. 85; TURHAN, 1989, s. 32.

[16] Bu yazarların başında Duverger gelmektedir. ONAR, 2005, s. 72.

[17] LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentry Democrasy: Does İt Make a Difference?", **The Failure or Presidential Democrasy: Comperative Perspective,** Vol. 1, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., The John Hopkins Universty Press, Baltimore and London, 1994, s. 3-5.

[18] ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 143, Ankara, 1981, s. 2.

Başkanlık sistemlerinde yürütme organının temel özelliği tek başlı olmasıdır[19]. Farklı bir anlatımla, başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. O da "başkan"dır[20]. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemin aksine, başkanın dışında bir "devlet başkanlığı" makamı yoktur. O halde, başkanlık sisteminde, başkan, hem devlet başkanı, hem de hükümet başkanıdır. Başkanlık sisteminde, devlet başkanı, doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde halk tarafından, belli bir dönem için seçilir. Bu şu anlama gelir ki, başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, yani başkan, varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir[21].

Parlamenter hükümet sisteminde ise yürütme yetkisi bir kişi ile bir kurul arasında paylaştırılmıştır. Parlamenter sistemlerde yürütme organının "iki-başlılık" (*düalist*)" özelliği vardır. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organında bir yanda "devlet başkanı", diğer yanda ise "bakanlar kurulu" bulunur. Yürütme yetkisinin bir kişi ile bir kurul arasında paylaştırılması parlamenter sistemin temel özelliklerinden biridir[22].

Parlamenter sistemde yürütme organının bu iki kanadı arasında yürütme yetkisinin kullanımı konusunda farklı uygulamalar vardır. Bu farklılık monarşiyle ve cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimler arasında görüldüğü gibi; cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimlerde de, devlet başkanının genel oyla ya da parlamento tarafından seçilmesi arasında da görülmektedir[23].

Monarşi ile yönetilen parlamenter rejim uygulamalarında, monark, devlet başkanı olarak, devletin birliği ve bütünlüğü ile ilgili olduğu gibi, yürütmenin başı olarak da tamamen temsili ve sembolik yetkilere sahiptir. Mutlak sorumsuz monarka ait tüm yetkileri parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu kullanır. Bunun uygulamadaki görüntüsü, monarkın tüm işlemlerinin başbakan ve/veya ilgili bakan tarafından imzalanması şeklinde

---

[19] ÖZER, 1981, s. 2.
[20] TURHAN, 1989, s. 42.
[21] ÖZER, 1998, s. 11-13; ÖZER, 1981, s. 21-23; ULUŞAHİN, 1999, s. 30-31; TUNÇ 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 41.
[22] TURHAN, 1989, s. 51;
[23] ÖZER, 1981, s. 2.

gerçekleşir ve bu uygulama klasik parlamenter rejimin temel bir kuralı olarak kabul edilir ve karşı-imza kuralı olarak anılır[24].

Buna karşın yürütme organının tümüyle demokratikleştiği cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimlerde, yürütme alanına ilişkin yetkiler, cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında bölüşülmüştür. Ancak bu bölüşüm, cumhurbaşkanının birinci elden, yani genel oyla seçildiği parlamenter rejim uygulamaları ile, ikinci elden, yani parlamento tarafından seçildiği parlamenter rejim uygulamalarında birbirinden farklıdır[25].

Kendi aralarında da önemli farklılıklar taşımakla birlikte, Fransa ve Portekiz gibi devlet başkanının genel oyla seçildiği yarı-başkanlık rejimi de denilen parlamenter rejim uygulamalarında, yürütme yetkisinin bölüşümünde, devlet başkanına bir hayli cüretkar pay verildiği görülür. Bu ülkelerde cumhurbaşkanı, günümüz partiler demokrasisinde genel oyla seçilmenin verdiği prestije ek olarak, anayasanın verdiği tek başına kullanabileceği yetkilerle, yürütme içinde aktifliği ve üstünlüğü bir yana, siyasal sistemin merkezi haline gelmektedir.

Benzer şekilde, kendi aralarında farklılıklar sergilemekle beraber, Almanya, İtalya ve Yunanistan gibi devlet başkanını parlamentonun seçtiği parlamenter rejim uygulamalarında, yürütme yetkisinin bölüşümünde, devlet başkanına, daha mütevazı bir pay ayrıldığı; bu doğrultuda, klasik parlamenter rejim uygulamalarında olduğu gibi, devlet başkanına, yürütme içinde de daha çok temsili nitelikte yetkiler verildiği görülür. Bu uygulamalarda devlet başkanı pasif bir görünüm sergilerken; parlamentoya karşı sorumluluğu olan bakanlar kurulu, yürütme içinde üstünlük kazanmak bir yana, günümüz partiler demokrasilerinde arkasındaki parlamento çoğunluğu ile sistem içinde ön plana çıkmakta ve bu kez siyasal sistemin odak noktası başbakan olmaktadır.

Keza cumhurbaşkanını halk seçtiği halde, sembolik yetkiler verilen, hatta anayasadaki yetkileri geniş olsa da bunların kullanılmasına ülkenin

---

[24] TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi**, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, İstanbul, 2001, s. 300.
[25] TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 300, dpn. 2.

siyasal kültürünün ve anayasal geleneklerinin engel olduğu ya da bu doğrultuda oluşmadığı Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi ülkelerde uygulamanın parlamenter rejim yönünde geliştiği görülmektedir. Bu da, bir sistemin, bir ülkede o ya da bu şekilde uygulanması ile başarılı ya da başarısız oluşunda, yazılı kuralların yanında, ülkenin tarihi, siyasi, sosyal koşullarının, kurumsal dengelerinin, anayasal geleneklerinin ve demokrasi kültürünün de belirleyici rol oynadığını göstermektedir[26].

Devlet başkanının sistem içindeki ağırlığının anılan hükümet sistemlerinde sahip olduğu farklılık, bu hükümet sistemlerinin, ana hatlarıyla da olsa incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu gerekçeyle çalışmanın bu bölümünde başkanlık sistemi ile parlamenter sistemler incelenecek, ardından özellikle cumhurbaşkanı seçimi usulü ile ilgili olarak 1982 Anayasasında yapılan değişiklik çerçevesinde 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının konumu belirlenmeye çalışılacaktır.

II. BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı, hem de devlet başkanı olan devlet başkanının, belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanabilir[27]. Başkanlık sistemi yasama ve yürütme organlarının oluşum ve faaliyetlerinin birbirinden bağımsız bir biçimde gerçekleşmesi nedeniyle “sert kuvvetler ayrılığı sistemi” olarak

[26] TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 300, dpn. 2.
[27] TURHAN, 1989, s. 32-43; TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, 5. baskı, İstanbul, 1982, s. 395-397; ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s. 104; YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 19-90; SARTORİ, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği,** Çev. Ergun ÖZBUDUN, Ankara, Yetkin, 1997, s. 113-251; ONAR, 2005, s. 72; LİJHPHART, Arend **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,** Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Tarihsiz, s.47.

nitelendirilmelidir[28]. Yasama ve yürütme organları hem göreve gelişleri hem de görevi sürdürmeleri açısından birbirinden bağımsızdırlar. Zira yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimlerle göreve gelirler ve birbirlerinin görevlerini son verebilme yetkileri yoktur[29]. Bu iki organın güçleri karşılaştırıldığında dengeli bir şekilde güç paylaşımına sahip oldukları görülmektedir. Zaten, sistemin özünün bir denge kurma ve temel kurumlarda uzlaşmayı sağlamaya dayandığı[30] ifade edilmektedir.

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organı monist bir yapıya sahiptir. Diğer bir deyişle yürütme yetkisi bir bütün olarak tek bir organa verilmiştir[31]. Başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıdır[32], bu sistemde yürütme organı tek başlıdır ve başkanın kabinesinde yer alanlar, onun sadece danışmanı konumundadırlar[33]. Amerika Birleşik Devletlerinin eski başkanlarından Lincoln'ün bakanlarıyla yaptığı bir toplantıda oya sunduğu konuya ilişkin oylama sonucunu "7 hayır 1 evet. Evetler galiptir"[34] şeklinde açıklaması, yürütme organının başkan eksenli oluşunu oldukça çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır[35].

Ancak belirtmek gerekir ki hükümet sistemine asıl özelliğini veren, başkanın devlet başkanlığı sıfatı değil hükümet başkanlığı sıfatıdır[36]. Zira yürütme yetkisi doğrudan başkan tarafından kullanılmaktadır.

---

[28] Sert kuvvetler ayrılığını mutlak kuvvetler ayrılığı şeklinde anlamamak gerekmektedir. Nitekim başkanının veto yetkisi ve Kongrenin bütçeyi onaylama yetkisi gibi karşılıklı yetkiler, yasama ve yürütme organlarının tamamen bağımsız bir biçimde faaliyet göstermediğinin bir kanıtıdır. Her iki organın kendi varlıklarını tehlikeye atmadan kullanabildikleri karşılıklı dengeleme mekanizmasına "dengeler ve denetlemeler" sistemi denilmektedir. (CAREY, M. John, **Presidents and Assemblies: Constitutional Desing and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 19.

[29] Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevine son veremeyecekleri kuralının tek istisnası olan Impeachment, başkanının cezai sorumluluğu ile ilgili olarak öngörülmüş bir yoldur. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkan, Senato tarafından yargılanır ve üçte iki çoğunlukla mahkum edilir. Bu şekilde suçlu bulunan başkanın görevi sona erer. TUNÇ, Hasan, "Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı", **İdarecinin Sesi Dergisi,** C.II, S. 1, Ocak, 1988, s. 6.

[30] TUNÇ, 1988, s. 4.

[31] ÖZBUDUN, 2005, s. 107.

[32] ÖZER, 2003, s. 154; TEZİÇ, 2005, s. 430; TUNÇ, 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 41.

[33] ÖZER, 1998, s. 12.

[34] KUBALI, 1971, s. 450.

[35] ONAR, 2005, s. 73.

[36] ÖZER, 1998, s. 13.

Başkan göreve doğrudan iki dereceli bir seçimle gelmektedir[37]. Diğer bir deyişle başkanlık sisteminde yasama organının içinden çıkan bir yürütme organı söz konusu değildir. Başkanın göreve geldikten sonra ve sonrasında yasama organının güvenoyunu alma zorunluluğu da yoktur[38].

Yönetenlerin egemene karşı sorumluluğu anlamına gelen, siyasi sorumluluk başkanlık hükümeti sisteminde, parlamenter hükümet sisteminde farklı olarak doğrudan halka karşıdır[39].

Başkanlık hükümeti sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayandığı için, kural olarak yürütme organının yasama organı faaliyetlerine katılması söz konusu değildir. Ancak çok sınırlı da olsa, veto, her dönem başında yasama organına mesaj verme gibi yetkilerle yürütme organının, yasama organının faaliyetlerine müdahale etme olanağı vardır[40].

Başkanlık sisteminde, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin, sistemin demokratik olma niteliğini arttıracağı, doğrudan halk tarafından seçilen bir devlet başkanının sistem içindeki meşruluğunun güç kazanacağı, halkın kimi seçtiğini bileceği ve dönem sonunda gerekiyorsa o kişiyi yeniden seçmeyerek bir tür hesap soracağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sistemini savunan yazarlar, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha istikrarlı, güçlü ve demokratik bir yönetim yaratacağını ileri sürmektedirler[41]. İstikrar iddiası yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmasına dayandırılmaktadır. Bu şekilde yürütme organları, parlamenter sistemlerde gözlenen sürekli hükümet istikrarsızlıklarına maruz kalmadan görevlerini sürdürebileceklerdir. Güçlü yönetim iddiası ise, yürütme iktidarının bölünmeyip tek elde toplanması, halk tarafından seçildiği için siyasi açıdan daha güçlü olması ve yine sabit görev süresine sahip olması ile temellendirilmektedir. Son olarak, yürütme organının başının halk tarafından

---

[37] ÖZER, 2003, s. 153; TUNÇ, 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 34; KALAYCIOĞLU, 2005, s. 15-16; ONAR, 2005, s. 88; TURAN, İlter, "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 114-115.
[38] TEZİÇ, 2005, s. 431.
[39] GÖZLER, 2000, s. 531-532.
[40] GÖZLER, 2002, s. 92-96; ÖZER, 2003, s. 171-172; KALAYCIOĞLU, 2005, s. 15.
[41] TURHAN, 1989, s. 177; ÖZBUDUN, 2005, s. 106; ERDOĞAN, 2004, s. 21-22; ERDOĞAN, 2000, s. 86-89. ULUŞAHİN, 1999, s. 142-160.

seçilmesinin başkanlık sistemini demokratik meşruluk açısından parlamenter sisteme göre üstün kıldığı ileri sürülmektedir[42].

Parlamenter sistemi savunanlarca başkanlık sistemine yöneltilen eleştiriler, halk tarafından seçilen başkan veya cumhurbaşkanının, halkın sadece bir kısmının tercih ettiği bir kişi olmasından hareketle başkana oy vermeyenlerin bu seçimde her şeyi kaybetmiş olacakları noktasında toplanmaktadır[43]. Özellikle çok küçük farkla başkanlık seçimini kazanan başkan ya da cumhurbaşkanının, toplumun geniş kesimlerinin tercihlerini yansıtmayabileceği, dolayısıyla halk tarafından seçiliyor olmanın, parlamenter sistemde parlamento içinden bir hükümet oluşturulmasından daha demokratik sayılamayacağı ileri sürülmektedir[44]. Benzer bir sonuçla parlamenter sistemde de karşılaşılabileceği düşünülebilirse de, böyle bir olasılık, ancak tek bir partinin yasama organında salt çoğunluğu az bir farkla sağladığı ve hükümeti tek başına kurabildiği zamanlarda ortaya çıkabilir. Bununla birlikte, iktidar paylaşımının söz konusu olduğu koalisyon hükümetlerinde bu tür bir sonucun doğmayacağı, hükümeti tek bir partinin kurduğu parti hükümetinde dahi, başbakanın konumunun, hiçbir zaman başkanlık sistemindeki başkanınki kadar tek eksenli olmayacağı, başbakanın en azından partisinin meclis grubundaki farklı görüşleri dikkate almak zorunda olacağı ileri sürülmektedir[45]. Başkanlık sisteminde halkın kimi seçtiğini bildiği ve dönem sonunda gerekiyorsa onu bir daha seçmeyerek bir tür hesap sorabileceği görüşü, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin çoğunda, başkanın en çok iki kez seçilebilmesine izin veriliyor olmasının, ikinci dönemde başkanlık yapan bir başkan için hesap sorulabilirlik diğer bir ifadeyle siyasal sorumluluk söz konusu olmaması karşısında eleştirilebilir bir niteliğe sahiptir.

İstikrar olgusunun etkin ve demokratik bir yönetim için yeterli olup olmadığından hareketle öğretide istikrarın etkinlikle eş anlamlı olarak

---

[42] ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, s. 57 vd.
[43] ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı,** Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s. 143-144.
[44] ONAR, 2005, s. 92.
[45] ONAR, 2005, s. 93.

algılanmasının yanlışlığı üzerinde de durulmaktadır[46]. İstikrara dayanak teşkil eden sabit görev süresinin, aynı zamanda katılık sorunu yaratması, konuya yöneltilen diğer bir eleştiridir. Gerçekten bu durumun rejim krizlerine zemin hazırlaması çok yüksek bir olasılıktır. Parlamenter sistem ise, rejim bunalımlarını aşmaya izin veren, fesih ve güvenoyu gibi anayasal araçlara sahip esnek bir yapıya sahiptir. Sabit görev süresi sorunu, güçlü yönetim açısından ele alındığında da benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Yasama organının, düşüremediği bir başkanının belirlediği politikaları gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yapmaması durumunda, başkan büyük ölçüde atıl konuma düşecektir. Başkanın yasama organını feshetme yetkisine de sahip olmadığı göz önüne alındığında sistem tıkanacaktır.

Başkanlık sisteminde başkan da yasama organı da halk tarafından seçildiklerinden her ikisi de aynı meşruluğa dayanmaktadırlar. Meşruluklarını aynı kaynaktan alan bu iki kurumun, belirli bir konuda politik tercihleri birbirinin zıttı olması durumunda, hangisine üstünlük tanınacağı veya üstünlük iddiasını dillendirmeye yarayacak argümanın ne olacağı sorusu cevapsız kalmaktadır. Böyle bir durumda sistemdeki kilitlenmeyi çözecek tek araç uzlaşmadır. Uzlaşma kültürünün zayıf olduğu toplumlarda ise, böyle bir kilitlenmenin sistem krizine yol açması kaçınılmazdır[47]. Oysa parlamenter sistemde bu tür kilitlenmeleri çözecek kurumlar vardır. Nitekim böyle durumlarda yasama organı hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebileceği gibi, yürütme organı da yasamayı feshedebilir. Benzer şekilde, başkanlık sistemindeki sabit görev süresi, güçlü yönetim açısından ele alındığında kendisine her konuda muhalif bir yasama organıyla çalışmak zorunda olan bir başkan, yürütmek istediği politikaları gerçekleştirecek yasaları çıkaramayacak ve bir açıdan eli kolu bağlanacaktır. Böylece başkanlık sisteminin güçlü yönetim sağlayacağı iddiası da temelden sarsılmaktadır. Öte yandan yönetimde iktidara tek başına sahip olma ve halk tarafından seçilmenin getirdiği siyasal meşruluk, devletin başı olma sıfatından

[46] ULUŞAHİN, 1999, s. 77.
[47] ÖZBUDUN, 1993, s. 140-141; ULUŞAHİN, 1999, s. 106 vd.

kaynaklanan anayasal ve geleneksel meşrulukla birleşince, yönetimin kişiselleşmesi ve otoriterleşmesi tehlikesi artmaktadır[48].

III. PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistemi EPSTEİN, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi olarak tanımlamaktadır[49]. Yürütme organının oluşumu esas alınarak yapılan bu tanım çerçevesinde, parlamenter sistemde yürütme organı ikili bir yapılanma göstermektedir[50] ve bu yapının birinci kanadını devlet bakanı, ikinci kanadını ise başbakan ve bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulu oluşturmaktadır. Meclis hükümetinden temel farkı yürütme işlevinin yasamadan ayrı bir organ tarafından yerine getirilmesidir. Başkanlık rejiminden temel farkı ise ayrı organlara sahip olan yasama ve yürütmenin arasındaki işbirliği ve yürütmenin iki başlı oluşudur. Başkanlık sisteminde yürütme ve yasamanın ayrı ayrı meşruluğunun kaynağı doğrudan halk tarafından seçimde saklı iken, parlamenter sistemde halk tarafından seçilen ve meşruluğun kaynağı olan tek organ sisteme de adını veren parlamentodur[51]. ULUŞAHİN'in de vurguladığı gibi *"bu anlamıyla 'parlamento' sıradan bir yasama meclisi değil, içinden 'hükümet'i çıkaran parlamenter sisteme özgü bir kurumdur".* Bu bağlamda hükümet de varlığını içinden çıktığı parlamentoya borçludur, farklı bir anlatımla parlamentoya karşı sorumludur. Buna karşılık başkanlık sisteminde yürütme, bir başka deyişle

---

[48] ULUŞAHİN, 1999, s. 135.

[49] EPSTEİN, D. Leon, "Paliamentary Goverment", **İnternational Encyclopedia of The Social Sciences**, (Editör, David, L. Sills), The Macmillian Company and The Free Press, Vol. 11, 1968, s. 419-425'den aktaran ONAR, 2005, s. 73.

[50] LİJHPHART, ikili bir yürütme organını parlamenter sistemin zorunlu bir niteliği olarak görmemekte ve parlamento tarafından seçilecek bir başkanın hem hükümetin, hem devletin başkanı olabileceğini söylemektedir. Ne var ki, yine LIJHPHART'ın işaret ettiği gibi, Federal Almanya ve Avusturya'daki bazı eyaletler hariç tutulursa, bilinen bütün parlamenter sistem örneklerinde ikili bir yürütme organı bulunmaktadır (LIJHPHART, Çağdaş Demokrasiler, tarihsiz, s. 66-67).

[51] ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Sistemlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003, s. 202.

başkan meşruluğunun kaynağını yasama organından değil, doğrudan halkta bulduğu için yasama organından bağımsız olarak varlığını sürdürür[52].

Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmişse de bu organlar birbirlerinden tam olarak bağımsız değildir. Yer yer iç içe geçtikleri gibi karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlıklarına son verme imkânına da sahiptirler[53].

Gerek İngiltere gerekse Kıta Avrupa'sında demokrasi mücadelesi, yürütme yetkisinin devlet başkanı olan kraldan alınıp parlamento karşısında sorumlu olan hükümete verilmesi süreciyle eşzamanlı yürümüştür. Yasama ve yürütme güçleri arasında işlevsel, dengeli işbirliğine dayanan parlamenter sistem bu süreçte belirginleşmiş; yürütme gücünü elinde bulunduran bakanlar kurulu, devletin başı sıfatıyla sembolik yetkilerle donatılmış devlet başkanı ve yasama yetkisine sahip, yürütmeyi kendine bağımlı kılabilen bir yasama organının ilişkileri sisteme rengini veren unsurlar olmuşlardır[54].

Günümüzde anavatanı İngiltere dışında birçok ülke tarafından benimsenip uygulanan parlamenter sistem, İngiltere'de kendine özgü bir yapıya kavuşmuştur. Bu nedenle İngiliz parlamenter sistemi taşıdığı bu özellikleri ile diğer parlamenter hükümet sistemlerinden ayrılmakta[55] ve parlamenter sistemi konu alan çalışmalarda genellikle İngiltere'deki uygulaması üzerinde durulmaktadır[56]. Bu nedenle parlamenter "sistemler" ifadesi yerinde bir tercihtir. Çünkü parlamenter sistemi benimseyen ülkelerin hepsinde yürütme organı iki başlı olmasına karşın, yürütme yetkisinin kullanımı bakımından bu iki baş arasında güç farklılıkları vardır. Ayrıca her ülkenin kendi tarihi, deneyimleri ve siyasal düzeni de, benimsediği siyasal sistemin kuralları ve işleyişi üzerinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin

---

[52] ULUŞAHİN, 1999, s. 27-51.
[53] KUBALI, 1971, s. 371; GÖZLER, Kemal **Anayasa Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2004, s. 100.
[54] EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Anlara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 33, S.1-2, 1978, s. 38.
[55] GÜNEŞ, 1956, s. 40.
[56] GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 3. Bası, Beta Basım-Yayım, İstanbul, 1986, s. 478.

yapısı bakımından ortaya farklı uygulamalar çıkabilmektedir. Bu farklılıkların klasik parlamenter sistemden sapma anlamına geldiği de unutulmamalıdır.

Parlamenter sistem, bir düşüncenin ürünü olarak masa başında yaratılmamış; yüzyıllarla ifade edilebilecek çok uzun bir zaman dilimi içinde birbirine eklenen çeşitli kurumlardan oluşmuştur[57]. Bu oluşumun en iyi gözlenebileceği ülke, bir bakıma parlamenter sistemin beşiği olarak kabul edilen İngiltere'dir[58]. Bilindiği gibi, İngiltere'de monarşi 13. yüzyıldan itibaren sınırlanmaya başlamış, zamanla sınırlı monarşi haline gelmiş, 18. yüzyıldan itibaren siyasi gelişmelerin ve hatta rastlantıların[59] etkisiyle parlamenter monarşi doğmuş ve 19. yüzyılda bu sistem önce Avrupa'ya, ardından da dünyaya yayılmıştır. Zamanla temel özellikleri yerleşmiş ancak en klasik hali, kökenini oluşturan monarşilerde sürdürülebilmiştir.

Parlamenter sistem uygulandığı her ülkenin siyasal kültürüne ve sosyal özelliklerine göre farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. "Parlamenter sistem, sorumsuz devlet başkanının başkanlığındaki, yasama organına karşı sorumlu bakanlar kurulundan oluşan yürütme organı ile yasama organı arasındaki kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu ve organlar arasında eşitlik ve dengeye dayanan bir temsili sistemdir"[60]. Klasik parlamenter sistemin bu tanımından hareketle temel unsurları;

i. sorumsuz devlet başkanı
ii. devlet başkanının başkanlığında, yasama organına karşı sorumlu bakanlar kurulundan oluşan yürütme organı
iii. yumuşak kuvvetler ayrılığı ve bu iki organ ararsında eşitlik ve denge olarak belirlenmiştir.

Öncelikle parlamenter sistemin yasama ve yürütme organlarının işbirliğine dayandığı kabul edilmektedir. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütme erklerinin ayrı

---

[57] TUNAYA, 1982, s. 397; ÖZER, 1981, s. 66.
[58] ÖZER, 1981, s. 66.
[59] İngiltere'de 18. yüzyılın başında Stuart Hanedanı'ndan tahta geçecek kimse kalmayınca, Hannover Hanedanı'ndan, İngilizcesi iyi olmadığı için kabine toplantılarını pek anlamayan bu nedenle zaman içinde toplantılara katılma geleneğini terk eden I. George'un kral olması gibi.
[60] BAŞGİL, 1960, s. 337-339; KUBALI, 1971, s. 371; TUNAYA, 1982, s. 398; GÜNEŞ, 1956, s. 57. YÜZBAŞIOĞLU, 1986, 67.

ayrı organlarda bulunacağı kabul edilmekle birlikte bu kuvvetler ayrılığının başkanlık hükümeti sisteminde olduğu kadar sert olmayacağı, yasama ve yürütme organlarının birbirini etkileme imkanına her zaman sahip olduğu hatta pratikte yürütme organının yasamadan kaynaklanıyor olması gerçeği karşısında bu organların iç içe oldukları görülmektedir. Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme arasında işlevsel ve organik işbirliği vardır[61]. Bu organlar çeşitli vasıtalarla birbirlerini etkileme imkanına sahiptir[62]. İşlevsel açıdan yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, özellikle kanunların yapılmasında kendini gösterir. Kanunların hazırlanması ve kabulü, iki organın ayrı ayrı faaliyetleri ile gerçekleşir. Kanunların genellikle tasarı olarak hükümet tarafından parlamentoya sunulduğu ve parlamentodaki görüşmeler sonunda kabul edildiği, kabul edilen kanunların yürütme tarafından uygulandığı dikkate alındığında iki organ arasındaki bu işlevsel işbirliği daha iyi anlaşılacaktır. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle sadece işlevsel açıdan değil organik açıdan da bağlantıları vardır. Zira yürütme organının ağırlıklı kanadını oluşturan bakanlar kurulu, genel olarak yasama organı üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında parlamenter hükümet sisteminin kuvvetlerin ayrılığına değil, kuvvetlerin sürekli işbirliğine dayanan bir sistem olduğu ileri sürülmektedir[63]. Her ne kadar parlamenter hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında organik ve fonksiyonel bir bağ olsa da yürütme organının ayrı bir hukuki kişiliğinin olduğunu, yasama organından emir ve direktif alma durumunda olmadığını kabul etmek gerekir. Aksi halde parlamenter hükümet sisteminin meclis hükümeti sisteminden pek farkı kalmayacaktır[64].

---

[61] TEZİÇ, 2005, s. 405

[62] GÖZLER, 2002, s. 100; TURHAN, 1989, s. 43.

[63] TEZİÇ, 2005, s. 395; TURHAN, 1989, s. 100. Bununla birlikte hükümet fonksiyonunun bir bütün olduğunu ve modern parlamenter hükümet sisteminin ne kuvvetler ayrılığına ne de organlar arasındaki bir dengeye dayandığını kabul eden bir görüş de vardır. Bu görüşe göre, hükümet fonksiyonunun bir bütün olduğunu kabul edip, bu fonksiyonu da parlamento içindeki çoğunluğa teslim etmek gerekir. (GÜNEŞ**,** 1956, s. 29; TEZİÇ, 2005, s. 402.) Ayrıca modern parlamenter hükümet sisteminde ne iki kuvvet arasında denge ne de organların birbirini sınırlandırmasından bahsedilir. Hükümet politikaları bu organlar arasındaki ilişkilerden çok, seçmenlerin iradelerinden kaynaklanmaktadır.

[64] TURHAN, 1989, s. 55.

Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları arasındaki dengeli ilişki, birbirlerinin varlıklarına son verecek mekanizmalara sahip olmalarını da beraberinde getirmiştir. Yasama, yürütme organını güvensizlik oyu gibi çeşitli yollarla denetler ve düşürebilir. Buna karşılık yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisi tanınmıştır. Parlamenter rejimlerde öngörülen bu kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ilkesi iki partili sistemlerde kuvvetlerin birliğine dönüşmüştür. Parlamento çoğunluğu ile hükümetin özdeşleştiği bu tür sistemlerde yasama ve yürütmeye tanınan siyasal sorumluluk ve fesih mekanizmaları sahip oldukları işlevi koruyamamaktadır.

Parlamenter sistemin en temel özelliği, yürütmenin iki başlı olması ve yasamadan kaynaklanmasıdır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki organ arasında paylaştırılmıştır. Ancak uygulamada yürütme yetkisini kullanan bakanlar kurulu ve onun başkanıdır. Devlet başkanı ülkenin birliğini temsil eder, sembolik yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Yürütmenin diğer kanadı bakanlar kurulu ise, yürütme organının sorumlu kanadını oluşturur.

Başkanlık sisteminde yürütme gücünün monist yapısının başkana oldukça etkin bir konumu garanti ettiği, buna karşılık parlamenter sistemde yürütme gücünün iki başlı ve sorumlu kanadını oluşturan hükümetin de bir kurul olarak teşekkül etmesinin yürütme fonksiyonunun icrasında sınırlayıcı bir role sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu kabul, bir başbakanın ilk bakışta başkanlık sistemindeki başkandan daha güçsüz olduğu izlenimi doğurmaktadır. Bu ilke olarak doğrudur. Nitekim, başkan sekreterlerinden edindiği bilgiler ışığında tüm politikaları tek başına belirlerken, bir başbakan bu politikaları ancak bakanlar kuruluyla birlikte, bu kurulun üyelerini ikna etmek suretiyle belirleyebilmektedir. Bununla birlikte, günümüz partiler demokrasisinin hükümet sistemlerine etkisi göz önüne alındığında gerçeğin hiç de böyle olmadığı kolayca anlaşılacaktır. Disiplinli parti yapısının hâkim olduğu, bu yapının parti liderine güçlü bir siyasal rol bağışladığı parlamenter sitemlerde, bakanlar kurulu bir kurul halinde karar alıyor olsa da, kararlarında başbakanın eşitler arasında birinci olmaktan gelen üstün bir rolü vardır. Bu nedenle parlamento çoğunluğuna sahip bir başbakan, izlenecek politikaların

belirlenmesinde en önemli aktördür. Öte yanda saf parlamentarizmin esaslarına göre örgütlenmiş bir sistemde, devlet başkanlığı makamının varlığı da başbakanın izlemeyi planladığı politikaları belirleme yetkisi üzerinde, sınırlayıcı bir role sahip değildir[65].

Parlamenter sistemin bir diğer özelliği sorumsuz ve bağımsız bir devlet başkanının varlığıdır. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, sistemin denge unsuru olarak görülmektedir. Bu nedenle sorumsuzluğu ve bağımsızlığı esastır. Devlet başkanlığının sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlığı ve istikrarını sağlama amacı vardır[66].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanın başa geliş yöntemi de farklılık göstermektedir[67]. Parlamenter sistemde devlet başkanının göreve getirilme usulü ne olursa olsun, parlamento tarafından görevine son verilemeyecektir[68]. Devlet başkanı İngiltere'deki gibi irsi bir hükümdar olabileceği gibi, halk tarafından seçilme ya da parlamento tarafından seçilme yoluyla da başa gelebilir[69]. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir ve parlamenter sistemin yapısına uygun olmadığı söylenebilir. Devlet başkanının seçim şeklinin, onun sistem içindeki otorite ve etkinliğine katkısı kuşkusuz büyüktür. Ancak parlamenter sistemde devlet başkanı; yürütme organının başı olarak bağımsız, devletin birliğinin temsilcisi olarak da tarafsız ve hakem niteliğinde

---

[65] YAZICI, Serap, "Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal Konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet" içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s. 124-125.

[66] TEZİÇ, 2005, s. 396.

[67] Parlamenter rejimin uygulandığı cumhuriyetlerde devlet başkanının seçiminde beş farklı usulün varlığı dile getirilmektedir. i. devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesi, ii. genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi, iii. halk tarafından seçilmesi, iv. ikinci seçmenler tarafından seçilmesi. v. özel bir heyet tarafından seçilmesidir. ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı,** İstanbul, 1960, s. 87; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 68.

[68] TEZİÇ, 2005, s. 396.

[69] TEZİÇ, 2005, s. 396; GÖZLER, 2002, s. 61. GÖZLER, Saf parlamenter hükümet sistemlerinde, bu sistemin tanımı gereği, cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilemeyeceğini bununla birlikte, cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Beşinci Fransız Cumhuriyetinin, düalist bir yürütmeye sahip ve parlâmenter hükümet sistemlerinin diğer özelliklerini genel olarak taşıyor olmalarından hareketle, bunları "yarı-başkanlık sistemi" olarak gruplandırıp, bu ülkelerdeki devlet başkanlığını ayrı bir bölümde incelemek gerektiğini vurgulasa da hükümet sistemlerinde, cumhurbaşkanının seçimi dışında, parlamenter sistemden farklı bir özellik bulunmamasından hareketle, bu ülkeleri de parlamenter hükmet sistemine sahip bir ülke olarak kabul etmek gerektiğini savunmaktadır.

olmalıdır. Dolayısıyla devlet başkanının seçim usulü de bu nitelikte devlet başkanı seçilmesi amacına hizmet etmelidir[70].

Devlet başkanı seçiminde tercih edilen usullerin, devlet başkanının tarafsız ve bağımsız konumunu destekliyor olma bakımından birbirlerine üstün yönleri olduğu gibi, anılan konumunu tehlikeye düşürebilecek sonuçları da bünyelerinde barındırabilecekleri ileri sürülmektedir[71]. Parlamentonun seçtiği devlet başkanı, günümüz parlamenter demokrasisinde her şeyden önce kendini destekleyen partilere veya parlamentoya karşı, bu rejimin gerektirdiği şekilde bağımsız olamayabileceği, diğer taraftan parlamentonun da kendine bağımlı olabilecek kişiyi cumhurbaşkanı seçebileceği ihtimali çerçevesinde, cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi usulü eleştirilmektedir. Nitekim bu usulün uygulandığı Fransa'nın 3. ve 4. Cumhuriyet Anayasaları döneminde Fransa'da rejim, yasama organının yürütme organına üstünlüğüne dönüşmüş, klasik parlamenter rejimin gereği olan kuvvetler dengesi kurulamamıştır. Zayıf cumhurbaşkanının başkanlığındaki parlamenter sistemde ise yürütme organı yasama organına boyun eğmiş ve rejim, diğer faktörlerin de etkisiyle meclis hükümetine yönelmiştir[72].

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi durumunda ise, siyasi partiler gerçeği ve halk tarafından seçilmenin sağladığı prestijin etkisiyle, bu kez yürütme organının yasama organına üstünlüğünün ortaya çıkabileceği ileri sürülmektedir[73]. Nitekim bu usulün uygulandığı 1919 tarihli Waimer Anayasası'nın ve halen uygulanmakta olan 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın uygulamalarında, yürütme organının başı olan cumhurbaşkanı yasama organına üstün olmuştur[74]. Gerçi öğretide, bu anayasalarla getirilen sistemin klasik parlamenter rejim olmadığı, başkanlık rejiminden de bazı kurum ve ilkelere yer verildiğinden yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırılması gerektiği kabul edilmektedir. Belirtilmelidir ki, devlet

[70] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[71] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[72] ALDIKAÇTI, 1960, s. 88, 96.
[73] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[74] ALDIKAÇTI, 1960, s. 78.

başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir. Ancak Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği ülkelerde, başkanın anayasal yetkilerinin, sembolik yetkilerin ötesine geçemediği ve sistemin her bakımdan bir parlamenter sistem gibi işlediği görülmüştür[75].

Parlamenter sistemde devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve görevine yasama organı tarafından son verilemez. İngiltere, Belçika, İsveç, Norveç gibi monarşilerde, devlet başkanlarının Meclis karşısındaki bağımsızlığı, siyasal sistemin yapısı gereği olarak kendiliğinden sağlanmıştır.

Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde meclis ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda hakem rolüne sahip olduğu düşüncesi yatmaktadır. Devlet başkanının parlamento ile uyuşmazlık içine girecek bir tutum sergilemesi parlamenter sistemden uzaklaşılmasına yol açar. Devlet başkanının sorumsuzluğu esas alındığından yaptığı eylem ve işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulmuştur. Parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasi açıdan olduğu kadar cezai açıdan da- vatan hainliği ile suçlanma dışında- sorumsuzluğu esastır.

IV. DEVLET BAŞKANINA AĞIRLIK VEREN PARLAMENTER SİSTEMLER

Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere günümüzde hükümet sistemleri yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle olan ilişkilerine göre sınıflandırılmaktadır. Bununla birlikte, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerden hareketle yapılan hükümet sistemleri ayrımı kendi içinde de bazı alt ayrımlara tabi tutulmakta ve buna göre incelenmektedir[76]. Bilindiği gibi, 19. yüzyıldan itibaren devlet fonksiyonlarından yasama fonksiyonu öne çıkmış, günümüzde ise kamu hizmetlerinin çoğalması, devletin her alana el atma zorunluluğunun doğması, parlamentonun değişimi

[75] SARTORİ, 1997, s. 113.
[76] BAYINDIR, Savaş, "Kıt'a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme" **Khuka, Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007 s. 116.

zamanında takip edememesi, olağanüstü hallerde meclisin gerekli müdahaleyi yapamaması[77] yönetimde istikrarsızlık[78] gibi nedenlerle, hızlı ve etkin karar alabilen güçlü hükümetlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle güç dengesi yürütme lehine kaymıştır. Bir başka ifade ile günümüzde yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri esas alan siyasi rejim ayrımları ve bu organlar arasındaki ilişkiler farklı bir seyir izlemektedir. Bu bağlamda başkanlık ve parlamenter sistemlerin unsurlarına birlikte yer veren ve aslında ülkelerin hali hazırdaki ihtiyaçlarını giderme amacına yönelik olarak yürütmenin özellikle devlet başkanı kanadının güçlendirilmesi eğilimiyle paralel, devlet başkanına ağırlık veren modeller belirmeye başlamıştır ve öğretide de yoğunlukla hangi sistemin unsurlarına taşıyor olduğuna bakılmaksızın ortak noktaları genel oyla seçilen devlet başkanının bulunduğu bu sistemler "yarı-başkanlık sistemi" olarak adlandırılmıştır.

V. Fransız Cumhuriyeti Anayasasından sonra siyaset bilimi literatürüne yoğunlukla giren "yarı-başkanlık sistemi" kavramı, başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasındaki klasik karşıtlığı bir ölçüde uzlaştırmış bir sistem olarak kabul görmekte[79] bu model, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin unsurları birleştirilerek oluşturulmuş karma[80], ara ya da melez bir sistem[81] olarak tanımlanmaktadır. Öğretide, bu modelin incelendiği monografilerde bir kavram birliğinin bulunmadığı görülmektedir. Öyle ki modeli tanımlamada, iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, parlamenter başkanlık cumhuriyeti, yarı başkanlık hükümeti, yarı parlamenter sistem[82], devlet başkanına ağırlık veren parlamenter sistemler gibi kavramların tercih edildiğine şahit olunmaktadır[83]. ÇAĞLAR da, parlamenter sistemin bir türü olarak değerlendirdiği bu modele "başkanlı-parlamenter

---

[77] YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 92.
[78] SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968, s. 56.
[79] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.
[80] KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982, s. 209.
[81] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.
[82] YAZICI, 2002, s. 91.
[83] ÖZER, 1998, s. 11.

sistem" adını vermektedir. Yazar, bu terimi, parlamenter sistemde parlamento tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanının, klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanına göre çok daha fazla yetkilerinin olduğu, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemin karışımı bir yönetim türü için kullanmakta ve 1975 tarihli Yunanistan Anayasası ile 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nı bu sistemin örnekleri olarak göstermektedir[84]. Bir başka düşünür, ULUŞAHİN, bir sistemde devlet başkanının yetkilerini dikkate almakta ve ister halk, ister parlamento tarafından seçilsin, başbakanın yanında, devlet başkanının da güçlü yetkilerinin bulunduğu bir yapılanmayı, "iki-başlı yürütme" olarak adlandırmaktadır[85].

Konuya ilişkin çok yeni bir çalışmasında GÖNENÇ, devlet başkanının halk tarafından seçildiği bu modelleri sınıflandırırken devlet başkanının güçlü anayasal yetkilere sahip olmasının yanında parlamento ve hükümet üzerindeki fesih ve azil yetkilerinin de temel bir parametre olarak incelenmesi gerektiğini haklı olarak dile getirmektedir[86]. Kuşkusuz GÖNENÇ'in de vurguladığı gibi hükümet sistemi farklılaşmasından söz edebilmek için devlet başkanına, başbakanının istemi veya güvensizlikoyu almış olmak gibi herhangi bir istem veya koşula bağlı olmaksızın "kendi insiyatifiyle" kabine üyelerini görevden alabilmesi, benzer biçimde hükümetin kurulamaması gibi bir koşula bağlı olmaksızın henüz seçim dönemi dolmadan parlamento seçimlerini yenileyebilmesi yetkisinin tanınmış olması gerekmektedir[87].

---

[84] ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, İstanbul, 1989, s. 286-293; ÇAĞLAR, Bakır, "İktidar Yapısında 82 Formülü ve Karşı Tezler", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988, s. 57-68. ÇAVUŞOĞLU da aynı terimi kullanmaktadır (ÇAVUŞOĞLU, Naz, **Anayasa Notları**, Beta Yayınları, İstanbul, 1997, s. 200). Yazarların kullandıkları bu terimin, SHUGART'ın daha farklı bir durumu ifade etmek için kullandığı ve Türkçe çevirisinin "başkanlı-parlamenter sistem" olarak yapılabileceği *"parliamentary with president system"* ile bir ilişkisi yoktur. Yukarıda değindiğimiz gibi, SHUGART, bu terimi, halk tarafından seçildiği halde yetkileri çok az olan ve sistemin tamamen parlamenter sistem şeklinde çalıştığı bir modeli anlatmak için kullanmaktadır. bkz., SHUGART, 1993, 30-31.

[85] ULUŞAHİN, Nur: **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2002; ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003, s. 199-230.

[86] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

[87] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

Hükümet sistemlerinin tasnifinde dikkate alınması zorunlu parametreleri bu şekilde belirledikten sonra GÖNENÇ, parlamenter sistemin ana unsurları değişmeksizin halk tarafında seçilen bir devlet başkanının varlığının sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkarmayacağını, karşımıza çıkan bu sistemin "başkanlı-parlamenter sistem" olarak adlandırılması gereğini vurgulamaktadır.

Ancak bu sistemleri ifade etmek üzere daha yaygın olarak kullanılan deyim, "yarı-başkanlık sistemi"dir[88]. Öğretide bu sistemin parlamenter sistemin değişik bir uygulaması olduğuna dikkat çekilmiştir[89]. Yarı-başkanlık sistemi, tek merkezli bir otorite yapısının yerine ikili bir otorite yapısı geçirmek suretiyle başkanlık sistemini tam ikiye böldüğü gerekçesiyle ara rejim olarak tanımlanmaktadır. Öğretide bir grup yazar, yarı başkanlık kavramına karşı çıkmaktadır. Bu görüşü benimseyenlerce bu sistem, parlamenter sistemin değişik bir uygulaması olarak kabul edilmektedir[90].

Sisteme ilişkin olarak üzerinde durulması gereken bir diğer görüş, yarı-başkanlık sisteminin parlamento çoğunluğu ile devlet başkanının aynı veya farklı siyasal tercihe sahip olmalarına göre şekilleneceğini vurgulayan görüştür. VEDEL ve DUVERGER'e göre, yarı başkanlık sistemi "parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değil, başkanlık ve parlamentarizmin evreleri arasında bir gidiş-geliş"tir[91]. Bu yoruma göre Fransız sistemi, başkan ve parlamento çoğunluğu uyumlu olduğunda başkanlık sistemi, uyumsuz olduğu zaman ise parlamenter sistem gibi çalışmaktadır[92].

Benzer bir görüş, LIJHPHART'tan gelmektedir. Yazar, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ikili sınıflandırmasını ısrarla savunmakta, Fransa'da cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna hâkim olduğu dönemleri başkanlık sistemi, parlamento çoğunluğunun cumhurbaşkanından farklı siyasi görüşlere sahip olduğu dönemleri ise parlamenter sistem olarak

---

[88] YAZICI, 2002, s. 92.
[89] ATAY, E. Ethem, "Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", **KhuKA-Kamu Hukuku Arşivi**, Yıl. 2, 1999, s. 143.
[90] ÖZER, 1998, s. 11; GÖZLER, 2008, s. 404.
[91] SARTORİ, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği,** Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 170.
[92] SARTORİ, 1997, s. 164.

adlandırmaktadır[93]. Bazı yazarlar ise yarı başkanlık sistemi kavramını kabul etmekte, ancak devlet başkanının halk tarafından seçildiği bazı örnekleri bu sistemin dışında tutma eğilimi göstermektedirler. Örneğin SARTORİ, halk tarafından seçilse bile, sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlarının bulunduğu sistemleri ve güçlü anayasal yetkilere rağmen bu yetkilerin uygulamada kullanılmadığı ülkeleri parlamenter sisteme dahil etmektedir. Kavramın kendisi ve kapsamı hakkındaki görüş ayrılıkları, bu sisteme dahil olan ülkelerin, birbirlerinden farklı anayasal düzenlemeler içermesi ve siyasi uygulamalar meydana getirmesinden ileri gelmektedir.

Yürütmede "iki başlılık" öngören bu tür rejimler, hem parlamentarizmin hem de başkanlık rejiminin özelliklerini taşımaktadır[94]. Bu gün birçok ülkede gözlenen bu tür karma rejimler cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve fiili uygulamalar açısından çok önemli farklılıklar sergilemektedir[95]. 1989'dan sonra bu rejimi benimseyen eski komünist ülkeler bir yana bırakılacak olursa, karma bir rejimin uzun süredir uygulandığı Finlandiya, Avusturya, İrlanda, Portekiz, İzlanda ve Fransa gibi ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülkede farklı dönemlerde farklı uygulamalar da gözlenmektedir[96].

Parlamenter sistem ile başkanlık hükümeti sistemlerinin kendi içlerinde taşıdıkları dezavantajlar[97] dolayısıyla bazı ülkeler mutlak olarak bu iki sistemden birine bağlı kalmamışlar, bu iki sistemin bazı unsurlarını taşıyan sistemleri anayasal düzenlerinde yer vermişlerdir. Hem parlamentarizmin hem de başkanlık rejiminin özelliklerini bir arada bulunduran ve 1958'den bu

---

[93] LİJHPHART, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy Therotical Observations" Failure Of Presidential Democracy Ed.: Juan J.Linz-Arturo Valenzuala, The John Hopkins University Press, London, 1994, s.95'den aktaran, ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasal Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 7, S. 2, 2005, s.232.

[94] İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?", **Siyasal Rejim Tartışmaları**, Koordinatör, İNCİOĞLU, Nihal, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 37.

[95] İNCİOĞLU, 2000, s. 37.

[96] BAYINDIR, 2007, s. 117; ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 7, S. 2, 2005, s. 232-233.

[97] Başkanlık hükümeti sisteminin bünyesinde barındırdığı olumsuzluklarla ilgili olarak Bkz.: GÜNEŞ, 1956, s. 26; TEZİÇ, 2005, s. 407; KALAYCIOĞLU, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 21; YAZICI, 2002, s. 39 vd.

yana Fransa'da uygulanmakta olan bu model[98], 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Avrupa'nın bazı ülkelerinde benimsenmiş olan karma-rejimlere benzemektedir. En önemli benzerlik, halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının parlamentonun içinden çıkan ve ona bağımlı olan bir kabine ile bir arada bulunması ve yürütme gücünü paylaşmasıdır. Ancak, cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve fiili uygulama açısından ülkeler arasında önemli farklılıklar olmuştur[99]. DUVERGER, bu sistemin unsurlarını şöyle belirtmektedir: i- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, ii- Cumhurbaşkanının güçlü yetkilere sahip olması, iii- yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin varlığı[100]. Hemen anlaşılacağı gibi, burada ilk iki unsur başkanlık sistemini, sonuncusu ise parlamenter sistemi çağrıştırmaktadır. Yine DUVERGER'ye göre yarı başkanlık rejiminin değişik biçimlerde uygulanması söz konusudur: Anayasanın içeriği, gelenekler, parlamenter çoğunluğun bileşimi ve cumhurbaşkanının çoğunluk karşısındaki durumu gibi etkenlere bağlı olarak farklı uygulamalar görülmektedir. Zamanla anılan sistemi benimseyen ülkelerin sayısının artması ve halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkilerinin ülkeden ülkeye çok büyük farklılıklar göstermesi nedeniyle, tanıma yeni öğeler eklenmesi ihtiyacı belirmiş ve farklı tanımlar yapılmaya başlanmıştır. Örneğin, SHUGART hükümet sistemleri için beşli bir ayrım önermekte[101] ve bu beşli ayrım içinde DUVERGER'nin yarı-başkanlık sistemi olarak belirttiği modeli üç ayrı başlık altında ele almaktadır: Saf başkanlık sistemi, saf parlamenter sistem, başbakancı başkanlık sistemi, başkancı parlamenter sistem ve başkanlı parlamenter sistem. Saf başkanlık sistemi ile saf parlamenter sistem, yukarıda açıkladığımız başkanlık sistemini ve parlamenter sistemi

---

[98] Dördüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde yürütme kuvvetinin zayıflaması ve Fransa'yı yönetemez duruma düşmesi sonrası, parlamentonun toplum yaşamı için çok gerekli olan yasaları çıkarmada başarısız olması ve bu süreçte yasama yetkisinin bir bölümünü yürütmeye bırakma yönündeki çalışmaların gerçekleştirilememiş olması sonucu, 1958 Anayasası, Beşinci Cumhuriyet dönemi yarı-başkanlık rejimi olarak kabul edilen yönetim biçimini ortaya çıkarmıştır.

[99] TURHAN, 1989, s. 78.

[100] DUVERGER, Maurice, *"A New Political System Model: Semi-Presidential Goverment"*, **Parliamentary Versus Presidential Goverment**, (ed. Arend Lijhphart). Oxford University Press, s. 142-149.

[101] ONAR, 2003, s. 82.

karşılamaktadır. Buna karşılık, başbakancı başkanlık sistemi ise yine yukarıda değinilen yarı-başkanlık sistemini karşılamaktadır. SHUGART'ın bu sistemde altını çizdiği bir özellik, göreve halk tarafından seçilerek gelen cumhurbaşkanının yanında, siyasal açıdan güçlü bir konumda bulunan ve yasama organının güvenine sahip olan hükümetin, cumhurbaşkanı tarafından görevden alınamamasıdır. Bu modelde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı sistemde başbakanın yanı sıra etkin bir rol üstlenmiş durumundadır. Bunlardan saf başkanlık sistemine Amerika Birleşik Devletleri, saf parlamenter sisteme İngiltere, Federal Almanya, İtalya, başbakancı başkanlık sistemine de Fransa örnek gösterilebilir. Başkancı parlamenter sistemde ise, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, güçlü yetkileri bulunmakta ve başbakan ile bakanlar kurulunun diğer üyeleri, hem yasama organına, hem de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadırlar. Yani bu sistemde bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir. Geçmişte Weimar Almanyası, günümüzde Rusya Federasyonu bu sistemin örneklerini oluştururlar. Nihayet, başkanlı parlamenter sistemde ise, cumhurbaşkanı yine halk tarafından seçilmektedir ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının yetkileri çok azdır. Bir başka deyişle, bu sistemde yürütme fonksiyonu, saf parlamenter sistemdeki gibi, başbakan ve bakanlarca yerine getirilmektedir. İrlanda Cumhuriyeti ve Bulgaristan bu sistemin örneği olarak kabul edilmektedir[102].

Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı ile yasama organının içinden çıkan ve varlığını sürdürebilmesi için güvenoyuna dayanan bir kabinenin yürütme gücünü paylaştığı söz konusu sistemler her ülkede değişik tarihsel şartlar altında ve farklı şekillerde belirmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerin her birinde cumhurbaşkanının yetkileri ve oynadığı roller farklılık göstermektedir. Farklı uygulamaların ortaya çıkmasında, anayasada verilen yetkilerin çeşitliliği kadar, ülkelerin siyasi ve tarihsel koşulları ve siyasi parti

[102] ONAR, 2003, s. 82.

yapılarındaki farklar da rol oynamaktadır[103]. Bu nedenle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bu ülkelerdeki sistemlerin tümünü, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine ve oynadıkları siyasi rollere bakılmaksızın aynı başlık altında "yarı-başkanlık" sistemi olarak kategorize etmenin yanıltıcığını "devlet başkanına ağırlık veren[104]" sistemler tercihinin, giderebileceği savunulabilir.

Devlet başkanının halk tarafından seçildiği bu sistemlerde temel sorun; yürütmenin iki farklı kanadı arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceği ve gerçek anlamda yürütmenin başının kim olacağı; başka bir deyişle, ülke siyasetinin belirlenmesinde kimin baskın konumda olacağıdır. Bu modelde, yürütme iktidarı, farklı dönemlerde, parlamentodaki parti yapılanması, dönemin siyasal gelişmeleri ve görev başındaki cumhurbaşkanlarının tercih ve siyasi güçlerine bağlı olarak, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gidip gelmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanının ve bakanlar kurulunun varlığı açısından ise parlamenter sisteme benzeyen bu modellerde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının tek başına sistemin hâkimi durumuna gelmesi için yeterli şart değildir[105]. Doğrudan halk tarafından seçim yanında cumhurbaşkanının, tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerle donatılmış olması da gerekmektedir. Anayasanın cumhurbaşkanına ancak önemsiz ve sembolik yetkiler sunduğu veya cumhurbaşkanına tanınan anayasal yetkiler geniş olsa bile, ülkenin siyasi kültürü ve anayasa gelenekleri bakımından bunların kullanımının güç ve imkânsız olduğu örnekler, devlet başkanı halk tarafından seçilse dahi uygulamada parlamenter sistem gibi işlemektedir[106]. Nitekim DUVERGER,

---

[103] ÖZSOY, Şule, "Devlet Başkanlarının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s. 137-140. Devlet başkanının halk tarafından seçiminin öngörüldüğü ülkelerin bu tercihlerinin sebepleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İNCİOĞLU, 2000, s. 37 ; ŞEN, 2005. 227-264.

[104] ÖZER, 1981, s. 11.

[105] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.

[106] ÖZBUDUN, 1993, s. 139; YAZICI, 2002, s. 92.

Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı bu kategoride değerlendirmektedir[107]. Devlet başkanın yetkilerini kullanım derecesi, anayasal düzenlemeler kadar siyasi şartlara da bağlıdır. Siyasi partilerden birinin parlamentoda mutlak çoğunluk elde edebilmesi veya edememesi, devlet başkanının parlamentoya hâkim olan çoğunlukla aynı siyasi eğilime sahip olup olmaması sistemin işleyişini önemli ölçüde etkilemektedir. Öyle ki, doktrinde bu modeller için, siyasal şartlara göre başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasında gidip gelen bir sistemden söz edilmesinin daha doğru olacağı üzerinde durmaktadırlar[108].

Buraya kadar anlatılanlar çerçevesinde Türkiye'nin hükümet sistemini, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan Anayasa değişikliğini bir milat kabul ederek incelemek gerekmektedir. Nitekim bu anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değil, halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Anılan anayasa değişikliği çerçevesinde henüz bir cumhurbaşkanı seçimi yapılmış değildir. Söz konusu değişiklik, görevdeki on birinci Cumhurbaşkanı Abdullah GÜL'ün görev süresi dolduktan sonra on ikinci Cumhurbaşkanı seçimi sırasında uygulanacaktır. 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesinden önce 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin saf parlamenter hükümet sistemi olduğu aksini savunan yazarlar olmakla birlikte genel kabul görmekteydi[109].

---

[107] LİJHPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu Ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev. Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s. 58.

[108] SULEİMAN, Ezra N., "French Prensidentialism and Politikal Stability, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? konulu konferansta sunulan tebliğ, Georgotown Universty, Washington, D.C., May 14-16, 1989'den aktaran ÖZBUDUN, 1993, s. 140.

[109] 1982 Anayasasının cumhurbaşkanını son derece geniş yetkilerle donatması karşısında, kurduğu hükümet sisteminin başkanlık sistemine daha yakın olduğu, bir "rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem kurduğu (ÇAĞLAR, 1989, s. 286), diğer bir görüş ise kurulan sistemin bir yarı-başkanlık sistemi getirdiği (ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, 1991, s. 46; TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986, s. 124) DURAN da, parlamenter hükümet sisteminin en belirgin özelliği ve birinci koşulu olan "yürütme organının, asıl yetkili ve sorumlu hükümet, ile biçimsel yetkili ve sorumsuz devlet başkanı olmak üzere iki kanadının olması ve hükümetin yalnızca parlamento karşısında sorumlu olması" şartını sağlamadığı için 1982 Anayasasının bir parlamenter hükümet sistemi getirmediği, olsa olsa bir aksak başkanlık hükümeti sistemi kurduğunu ileri sürmektedir. DURAN'a göre 1982 Anayasası'na göre Bakanlar Kurulu,

Belirtilmelidir ki, bir hükümet sisteminin zorunlu unsurlarına yer verildiği halde her ülke, kendi somut şartlarına göre farklı farklı uygulamaları benimseyebilir. Bir hükümet sisteminin soyut ilkelerinin her ülkede aynı şekilde somutlaşması da beklenemez. Gerçekten, her ülkenin, kendi tarihinin ve özel koşullarının oluşturduğu rejimin özel koşulları içinde, belirli bir sistemi ancak kendi gereksinimlerine göre uygulaması kaçınılmazdır[110].

Bu açıklamalar doğrultusunda, 1982 Anayasasının, parlamenter hükümet sistemi mantığını zorlayacak şekilde cumhurbaşkanının yetkilerini genişleten[111] bir anayasa olmakla birlikte parlamenter hükümet sistemini benimsediği kabul edilmelidir. Nitekim Anayasanın "yürütme yetkisi ve görevi" başlığını taşıyan 8. maddesinin gerekçesinde yeni anayasada parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği[112] açıkça ifade edilmiştir.

Anayasanın kurduğu sistem incelendiğinde parlamenter hükümet sisteminin bütün unsurlarını ihtiva ettiği hemen anlaşılacaktır. Gerçekten, Anayasanın 110. maddesi yürütmenin yasama organından kaynaklandığını; 99. maddesi hükümetin yasama organına karşı sorumlu olduğunu; 8. maddesi, yürütmenin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluştuğunu yani iki başlı olduğunu; Anayasanın 105. maddesi, cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında sorumlu tutulamayacağını ve karşı imza kuralını, Anayasanın 116. maddesi, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisini (fesih yetkisi) açıkça düzenlemiştir ve bütün bu hükümler bir araya getirildiğinde görülecektir ki, 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemidir[113].

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan anayasa değişikliğinden sonra 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sisteminin

---

sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı da sorumludur (DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, 1988, s. 17-18).

[110] EROĞUL, 1978, s. 50; SEVİNÇ, Murat, "Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **AÜSBF Dergisi,** C. 57, S. 2, s. 113.

[111] GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, S. 167-168.

[112] ÖZER, Attila, **Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası,** Ankara, 1996, s. 55-56.

[113] YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde Ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara, 2008, s. 132; GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, 5. Baskı, Bursa, 2008, s. 405.

niteliği tartışmalı hale gelmiştir. Gerçekten cumhurbaşkanının yetkileri ve anayasal konumunu belirleyen tarafsızlığı ve sorumsuzluğu gibi hususlara dokunulmaksızın cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde yapılan bu anayasa değişikliği, Türk parlamenter sistemini en azından saf parlamenter sistem olmaktan çıkarmıştır.

Parlamenter sisteme halk tarafından seçilen bir devlet başkanının eklenmesiyle ortaya çıkan bu modelin ilk bakışta parlamenter sistem gibi işleyeceği, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin sistemin temel karakteristiğini çok fazla etkilemeyeceği düşünülse de daha kapsamlı bir analiz yapıldığında, uygulamada ciddi farklılıkların ortaya çıkacağı kolayca anlaşılacaktır[114]. Zira devlet başkanının seçiliş tarzı ile onun sistem içindeki rolü arasındaki bağlantı yadsınamaz[115]. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı veya farklı siyasal partilere mensup olmalarına göre sistemin işleyişi önemli ölçüde değişecektir. Cumhurbaşkanı yasama çoğunluğu ile aynı siyasi partiye mensup ise, yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunduğu için, yürütme organının ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar da aynı siyasal partinin mensubu olacaklardır ve bu durumda sistem içinde cumhurbaşkanı ön plana çıkacaktır[116]. Bu olasılığın gerçekleşmesi halinde, istikrar ve etkinlik sorunu büyük ölçüde bertaraf edilmiş olacaktır. Hatta, yasama, yasamanın içinden çıkan hükümet ve cumhurbaşkanının aynı siyasal görüşte birleştikleri bu modelde, bu üç aktör aynı siyasi programı hayata geçirmek için işbirliği yapacaktır. Bu durumda meşruiyet krizi ihtimali azalsa da[117] devlet başkanının tarafsızlığı büyük ölçüde zedelenecektir[118]. Bu tür bir iktidar toplanması, tarafsız bir cumhurbaşkanından beklenecek hakemlik işlevini gölgeleyecektir. Hele parlamentoda ezici çoğunluğa sahip iktidar partisi liderinin halk tarafından cumhurbaşkanı seçilmesi olasılığında, kuvvetle muhtemeldir ki cumhurbaşkanı yürütme organının gerçek başı haline gelip

[114] GÖNENÇ, 2007, s. 42.
[115] ÖZSOY, 2007, s. 128.
[116] ONAR, 2005, s. 101.
[117] ERDOĞAN, Mustafa, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 93.
[118] GÖNENÇ, 2007, s. 42.

ülkenin genel siyasetini belirlemede tek yetki sahibi olacaktır. Zira bu durumda hem parlamentonun doğal lideri hem de hükümet üyelerinin belirleyicisi cumhurbaşkanıdır. Böyle bir durumda parlamento çoğunluğuna sahip devlet başkanının atadığı bakanlar kurulundan oluşan yürütme, başkanlık sistemindeki gibi işleyecektir[119]. Özellikle günümüz siyasal yaşamında siyasal partilerin rolü hatırlandığında doğrudan halk tarafından seçilen kişinin mutlaka bir siyasal parti ile ilişiğinin olması gerekmektedir. Bu durumda da tarafsızlığı korumak kolay olmayacaktır[120].

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Türk anayasal sisteminde yukarıda sayılanlardan bir derece daha fazla öneme sahiptir. Gerçekten, Türk siyasal yaşamında cumhurbaşkanları her zaman önemli bir yere sahip olmuşlar, özellikle 1982 anayasasında oldukça güçlendirilen konumlarına paralel olarak siyasal yaşama önemli müdahalelerde bulunmuşlardır[121]. Yasama, yürütme, yargı alanında cumhurbaşkanına tanınan yetkiler zaman zaman cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gerilimlere yol açmıştır. Örneğin cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından birini başbakan atayabileceğini belirten anayasa hükmüne dayanarak RP-DYP Hükümetinin istifasından sonra parlamentodaki sandalye sayısı açısından dördüncü sırada olan DSP lideri Bülent Ecevit'in başbakan olarak atanması parlamenter geleneğe ters düştüğü gerekçesiyle eleştirilmiştir[122].

Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinde en küçük bir arttırma yapılmaksızın, tek başına halk tarafından seçilmesi yönünde yapılan bu değişiklik bile cumhurbaşkanının gücüne güç katacaktır. Nitekim, öğretide Fransız V. Cumhuriyet Anayasası döneminde, Anayasada 1962 yılında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının genel oyla doğrudan halk tarafından

---

[119] GÖZLER, 2008, s. 410.

[120] ATAR, Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Sempozyumu, Ankara, 2003, s. 312.

[121] Yasama, yürütme, yargı alanında cumhurbaşkanına tanınan yetkiler zaman zaman cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gerilimlere yol açmıştır.

[122] İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir ?" içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 24.

seçilmesinin öngörülmesiyle devlet başkanının siyasal yaşamın en önemli aktörü haline geldiği ileri sürülmektedir[123].

Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu ve ona bağlı olarak kurulan hükümetin aynı siyasal görüşü paylaşma olasılığının gerçekleşmediği, diğer bir deyişle cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun ve haliyle hükümetin ayrı siyasal partilere mensup oldukları bir durumda, ülkenin genel siyasetini belirlemede ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çatışmalar sadece cumhurbaşkanı yasama çoğunluğu arasında değil, aynı zamanda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanacaktır[124]. Bu da yönetimin etkinliğinde sorunlara yol açabilecektir. Mecliste oluşan çoğunlukla güdülecek siyaset konusunda farklılaşmanın olması halinde sistem krize son derece açık hale gelecektir[125]. Bu hallerde cumhurbaşkanları başarılı bir şekilde parlamenter rejim esasları çerçevesinde, kendilerini geri plana çekebilirlerse gerilim azalacaktır. Ancak halk tarafından seçilmiş olmanın verdiği güçlü meşruiyete dayanan devlet başkanlarının bu şekilde davranmalarını beklemenin oldukça iyimser bir beklenti olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının tarafsız olmasını beklemenin demokrasinin temel gereklerine ters düştüğü de ileri sürülmektedir[126]. Bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde bir değişikliğin doktrinde pek taraftar bulmadığı dile getirilmektedir[127].

---

[123] ÖZER, 1981, s. 73; EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınları, Ankara, 2001, s. 24.

[124] ONAR, 2005, s. 102, İNCİOĞLU, 2000, s. 39.

[125] ÖZSOY, 2007, S. 150.

[126] EROĞUL, Cem, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** , C. 62, S. 3, 2007, s. 175; ÖZTÜRK, N. Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanı Geleneği Ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 1, 1992, s. 73.

[127] ATAR, Yavuz: **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya 2000, Mimoza Yayınları, s. 534-544. ÖZER, ülkemizde siyasal iktidara ve etkin bir yönetime ulaşmanın yolunun hükümet sisteminden geçmediğine işaret etmekte ve sosyo-kültürel yapımızla, demokratik rejim anlayışımızı değiştirmediğimiz taktirde, başkanlık sisteminin, yönetimde istikrarı sağlayamayacağını ve demokratik bir sonuç doğurmayacağını belirtmektedir. Bkz., ÖZER, Atilla: **Başbakanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara 1998, s. 103-106. Ayrıca bkz., KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 63-67. Başkanlık sistemini tercih etmemizi savunan bir görüş için ise bkz., KUZU, Burhan: *"Neden Başkanlık Hükümeti"*, **Cumhuriyetin 76. Yılı Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999, s. 141-178.

Öğretide parlamenter sistemin vazgeçilmez koşulunun, devlet başkanın yürütme işlerinde yetkisiz olması, yürütme yetkisinin bir siyasal partinin önderi olarak halktan yetki alan başbakan tarafından kullanılması olduğu kabul edilmekte ve devlet başkanının kendisine siyasal güç sağlamayacak bir yöntemle göreve getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. EROĞUL'un çok yerinde olarak vurguladığı bir gerçektir ki, halk tarafından seçilmiş bir organa yetki vermemek demokrasi ile bağdaşmaz. Zira seçmenler şu ya da bu adaya onun tarafsız olacağını düşündükleri için değil, bilakis, kendi taraflarında olacağını düşündükleri için oy verirler.

Bu doğrultuda 5678 sayılı Kanunla cumhurbaşkanının seçim usulünde yapılan bu değişiklikle cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiş olmakla beraber, cumhurbaşkanının yetkilerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış olması da eleştirilmektedir. Öğretide başkanlı-parlamenter sistem olarak adlandırılan[128] 5678 sayılı kanunla öngörülen bu sistemde halk tarafından seçilmesiyle çok sağlam bir meşruiyete kavuşturulan cumhurbaşkanının nasıl icraatta bulunabileceği sorgulanmakta ve en azından cumhurbaşkanının yasama yetkilerinin arttırılması ve bu bağlamda kanun teklifinde bulunabilme yetkisi tanınması gerektiği de savunulmaktadır. Aksi takdirde seçmene verdiği sözleri yerine getirebilmek için devlet başkanının anayasal yetkilerini zorlaması kaçınılmaz olacaktır.

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi de özellikle yukarıda altı çizilen çerçevede şekillenecektir. Diğer bir deyişle, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi görüşte ise geri gönderme yetkisinin kullanımına sık rastlanmayacaktır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasal görüşten ise, cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini özellikle yerindelik gerekçelerine dayanarak daha sık kullanacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının doğrudan meclis tarafından seçildiği dönemde de bu durumun yaşanmadığını ileri sürmek güçtür.

---

[128] GÖNENÇ, 2007, s. 40-43.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

1982 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak, cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen görev ve yetkilerini, 104. maddesinde ayrıca ve toplu olarak saymıştır. Bu düzenlemeye göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"*. Anayasanın 104. maddesinin bu ilk fıkrasında cumhurbaşkanının iki temel görevi ortaya konmaktadır: Temsil ve gözetme görevi.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin sistematiği incelendiğinde, bu görev ve yetkilerin, yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu görülmektedir. Maddeye göre cumhurbaşkanının gerek yasama ile ilgili, gerekse diğer alanlara ilişkin görev ve yetkilerinin, kendisinin "*Devletin başı*" olmasından ve "*Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milletinin birliğini*" temsil etmesinden kaynaklandığı söylenebilir (m.104/1). Cumhurbaşkanı bu görev ve yetkilerini, "*devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını*" gözetir şekilde yerine getirecek ve kullanacaktır (m. 104/1).

Anayasanın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanının *"devletin başı"* olma sıfatıyla, temsilcilik görevi vardır. Cumhurbaşkanı bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini, içerde ve dışarda temsil eder. Örneğin, devleti dış ilişkilerde devlet başkanının temsil etmesi milletlerarası hukukta yerleşmiş bir ilkedir ve milletlerarası hukukta, devlet başkanları,

devletlerin milletlerarası kişiliklerinin temsilcisi olarak kabul edilmektedirler[129]. Bu ilke ile paralel olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni milletlerarası ilişkiler alanında temsil etme yetkisi de Anayasanın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanına aittir[130].

Diğer yandan, cumhurbaşkanının *"gözetme görevi"* de vardır. 104. maddeye göre, cumhurbaşkanı, *"Anayasanın uygulanmasını"* ve *"devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını"* gözetir.

Anayasanın 104. maddesinde, ek olarak, cumhurbaşkanının temsil görevi ile gözetme görevini yerine getirebilmesi amacıyla yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler; ilişkin oldukları devlet organlarına göre sınıflandırılarak sayılmıştır[131].

Cumhurbaşkanının, *kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek "Yasama ile ilgili"* görev ve yetkilerindendir (md. 104).

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, yasama ile ilgili yetkilerinden biridir.

Parlamenter sistemde devlet başkanının hükümet üzerinde sahip olduğu azil yetkisi ile yasama organı üzerinde sahip olduğu fesih yetkisi, sistemde meydana gelebilecek tıkanıklıkları giderebilmesi amacına yönelik, bu açıdan "gözetme" göreviyle ilintili yetkileridir. Devlet başkanının azil ve fesih dışında sahip olduğu ve sistem içindeki ağırlığını, dolayısıyla söz konusu sistemin saf parlamenter sistemden sapma ölçüsünü tespitte dikkate alınması gereken yetkilerinin ise üçlü bir ayrım çerçevesinde incelenebileceği kabul edildikten sonra bu yetkilerin yasama yetkileri, atama yetkileri ve olağanüstü hal yetkileri olduğu vurgulanmaktadır[132]. Yasama yetkilerini kullanmak suretiyle devlet başkanı, yasa yapma faaliyetini şekillendirebilir veya bu faaliyete ortak olabilir. Devlet başkanın kanun teklifi sunabilme, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları halkoyuna sunabilme,

---

[129] ÇELİK, Edip Faruk, **Milletlerarası Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, C. 1, 1975, s. 495.
[130] GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 494.
[131] TANÖR Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 318.
[132] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

kanun hükmümde kararname çıkarabilme, veto ve anayasa mahkemesine başvurabilme yetkileri bu türden yetkilerdendir[133]. Türk siyasal sisteminde devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisinin pratikteki görünümünün, sayılan bu yasama yetkilerden hangisine karşılık geldiğini belirleme amacıyla çalışmanın bu bölümünde cumhurbaşkanının yasama ile ilgili olan yetkileri incelenecektir.

Bilindiği gibi, "yasama"dan bahsedildiğinde bazen devletin belirli bir organı, bazen de bu organın yaptığı işler kastedilmektedir. Diğer bir ifade ile, "yasama" terimi bazen "organik", bazen de "fonksiyonel" anlamda kullanılmaktadır. Fonksiyonel anlamda yasamaya kısaca "yasama fonksiyonu (işlevi)", organik anlamda yasamaya ise "yasama organı" denir. Yasama incelenirken, hem organik hem de fonksiyonel açıdan yaklaşmak gerekir. Yasamanın organik açıdan incelenmesi, yasamanın kuruluşu, teşkilatı, oluşumunun incelenmesi anlamındadır. Yasamaya fonksiyonel açıdan yaklaşılması ise yasamanın görev ve yetkileri, yaptığı işlemler, yürüttüğü faaliyetlerin incelenmesi anlamındadır. Anayasada "yasama ile ilgili" oldukları belirtilen bu yetkiler yakından incelendiğinde de bir kısmının "yasama organına", bir kısmının ise "yasama işlevine" ilişkin oldukları görülür.

Belirtilmelidir ki "yasama ile ilgili olan" bu yetkiler, cumhurbaşkanının "temsil" görevine ya da "gözetme" görevine ilişkin olanlar şeklindeki bir başka sınıflandırmaya da tabi tutulabilirler. Nitekim "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak"* yetkisi, cumhurbaşkanının temsil görevine dayalı bir yetki iken, "*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi*

[133] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

seçimlerinin yenilenmesine karar vermek" yetkileri, cumhurbaşkanının "gözetme" görevinden kaynaklanmaktadırlar.

Ancak, cumhurbaşkanının yasama ile ilgili yetkilerini, "temsil" görevine ve "gözetme" görevine ilişkin olanlar biçimindeki bir ayrım çerçevesinde incelemek, amaca hizmet edebilecek nitelikte bir tasnif olmayacaktır. Nitekim, önceki paragrafta da ifade edildiği gibi, cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinden yalnızca "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak"* yetkisi temsil görevinden kaynaklanmaktadır.

Bu gerekçeyle çalışmada, bu görev ve yetkiler, önem sıralarına, 104. maddede sayılış sıralarına ya da az önce değinildiği üzere cumhurbaşkanının temsil veya gözetme görevine dayanıyor olmalarına göre değil, "yasama organı" ve "yasama işlevi"ne ilişkin olmalarına göre yapılacak ikili bir ayrım çerçevesinde inceleneceklerdir. Buna paralel olarak cumhurbaşkanının "yasama ile ilgili" yetkilerinin iki ana başlıkta incelenmesi uygun görülmüştür. Ancak bu yapılırken, cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin yetkileri, Türk anayasa hukukunda cumhurbaşkanı-meclis ilişkilerinin boyutunu belirlemede, yasama organına ilişkin yetkileri ile karşılaştırıldığında daha etkin, diğer bir deyişle, belirleyici niteliğe sahip olduklarından, görece olarak etraflıca inceleneceklerdir.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesinde sayılan ve yasama ile ilgili olan bu görev ve yetkilerini, "devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını" gözetir şekilde yerine getirecek ve kullanacaktır (m. 104/1). Maddede sayılan işlemlerden bazılarının cumhurbaşkanınca tek başına yapılabildiği; bazılarının ise ancak başka organların da katılımıyla kullanılan yetkiler olduğu aşağıda görülecektir. Yine, 104. maddede yer alan görev ve yetkilerin sistem içindeki önemini ortaya koyan bir değerlendirme yapılabilmesi için, bunların ilişkili oldukları diğer Anayasa maddeleriyle birlikte değerlendirilmesi de zorunludur.

I. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ ORGANİK ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

Cumhurbaşkanının 104. maddesinde sayılan ve "yasamaya" ilişkin olduğunu tespit ettiğimiz yetkilerini incelemeye geçmeden önce "yasama organı" kavramını ortaya koymak gerekmektedir.

Anayasanın *"Yasama yetkisi"* başlıklı 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir"* denilerek yasama yetkisine sahip olan organın Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yasama organı, Türkiye Büyük Millet Meclisi olup Anayasanın 75. maddesine göre, *"genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden"* oluşur. Dolayısıyla Anayasa uyarınca, yasama organı ile kastedilen, yasama yetkisine sahip olduğu belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisidir.

Cumhurbaşkanının yasama organı ile ilgili yetkileri; gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu yetkileri, yasama organının kanun yapımına değil, aksine, bir organ olarak teşekkülüne ya da bir organ olarak varlığının sona ermesine yöneliktir. Örneğin cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırarak, tatil veya ara verme döneminde olan yasama organının teşekkülüne, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vererek, hali hazırdaki yasama organının varlığının sona ermesinin ardından yeni bir yasama organının oluşmasına yol açmaktadır.

A. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılışında Açılış Konuşması Yapmak

Anayasaya göre cumhurbaşkanı, gerekli görmesi halinde yasama yılının ilk günü -ki bu gün Anayasanın 93/1. maddesi gereği Ekim ayının ilk günüdür- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşması yapmak yetkisine

sahiptir. Maddenin yazılış biçimi, cumhurbaşkanının açılış konuşmasını yapmak zorunda olmayıp; "gerekli gördüğü takdirde" kullanabileceği bir yetkiden söz edilebileceğini ortaya koymaktadır.

Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dâhil olan cumhurbaşkanının (Anayasa, m. 8) açılış konuşması yapabilme yetkisinin, kendisinin *"devletin başı"*[134] olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetki olduğu söylenebilir[135]. Bir başka anlatımla, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarına başlayabilmesinin, böyle bir açılış konuşmasına bağlanamayacağı açıktır. Aynı şekilde açılış konuşması, yasama yetkisinin kullanılmasına bir müdahale ya da katılım olarak da değerlendirilemez. Bu yetki olsa olsa, cumhurbaşkanının, Meclise bir "mesaj gönderme" ya da "görüşünü açıklama" aracı olarak görülmelidir[136]. Bu görüş bildirmenin hukuksal açıdan hiçbir bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, kamuoyunda önemli bir etkisinin olacağı da söylenebilir[137].

Anayasa, 104. maddesinde, cumhurbaşkanının yapacağı bu konuşmayı, bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde, "açılış konuşması" olarak adlandırmıştır. Bunun anlamı, bu konuşmanın, Anayasanın 93. maddesi hükmü gereği Ekim ayının ilk günü toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi huzurunda yapılmasıdır. Ayrıca, bu konuşmanın içeriği konusunda Anayasal bir kıstas ya da sınırlama da yer almamaktadır.

Ancak, cumhurbaşkanının konuşmasının zamanı ve niteliği konusu, 1924 Anayasası döneminde bu kadar açık ve tereddütsüz değildi. Ayrıca, konuşmanın içeriği konusunda da Anayasa cumhurbaşkanını tümüyle özgür bırakmış değildi. Sözü edilen Anayasanın 36. maddesine göre cumhurbaşkanı, her şeyden önce, konuşmasını Meclisin o yılki ilk çalışma

---

[134] 1982 Anayasasının 104. maddesinin ilk fıkrasında cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği hüküm altına alınmıştır.

[135] GÖZLER'e göre de bu yetki, Cumhurbaşkanının "gözetme" görevini yerine getirme amacına yönelik sembolik ve törensel bir yetkidir. GÖZLER, 2000, s. 495.

[136] Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 125-126.

[137] Devlet başkanlarının uyarma ve görüş bildirme görev ve yetkileri konusunda bkz. GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 120.

gününde yapmak zorunda değildi[138]. Çünkü Anayasa, cumhurbaşkanını, Meclisin o dönemki çalışma başlangıcı olan Kasım ayının ilk günü değil, "Kasım ayında" söylev vermek yetkisiyle donatmıştı. Bu nedenle bu konuşmanın Kasım ayının ilk günü yapılmasının zorunlu olmadığı o dönemde ileri sürülmüştü[139]. Anılan nedenle, bu konuşmanın, bir açılış konuşması niteliğinde olmadığı düşünülebilir. Ayrıca, "açış nutku" nitelemesinin, meşruti rejimlerdeki usulü hatırlatır bir deyim olmasından hareketle de bu terminolojik yaklaşıma karşı çıkılmıştı[140].

1924 Anayasasının bu konuda getirdiği bir diğer düzenleme ise, konuşmayı içerik ya da konu bakımından kısıtlamasıydı. Buna göre cumhurbaşkanının "Kasım nutku", "*hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında*" olacaktır (m. 36). Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının konuşmasının, yürütme organının başı olmasından hareketle, salt yürütme alanı içerisinde kalması ve bu bağlamda hükümetin önceki yasama yılındaki faaliyetlerinin bir değerlendirmesi ile gelecek yıla ilişkin uygun gördüğü önlemlerle sınırlı olması, anayasal bir zorunluluktu.

1961 Anayasasının cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 97. maddesinde ise, cumhurbaşkanının böyle bir konuşma yapmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı.

B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Gerektiğinde Toplantıya Çağırmak

Anayasanın 104. maddesi cumhurbaşkanına, *"gerektiğinde"* Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırabilmek yetkisi de tanımıştır. Bu yetki, doğal olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tatil ya da ara verme nedeniyle çalışmadığı dönemlerde kullanılabilecek bir yetkidir. Yoksa Türkiye Büyük

---

[138] 1924 Anayasasının konuyu düzenleyen 36. maddesi aşağıdaki gibidir:
"*Cumhurbaşkanı, her yıl Kasım Ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir söylev verir. Yahut söylevini Başbakana okutur*."

[139] DURAN, Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XVI, S. 1-2, 1950, s. 206.

[140] DURAN, 1950, s. 215.

Millet Meclisi, "parlamentonun sürekliliği"[141] ilkesi gereği, normal çalışmalarını yapabilmek için cumhurbaşkanının toplantı çağrısı yapmasına bağlı değildir. Aksi durum, demokratik parlamenter rejimlerin doğasıyla da bağdaşmazdı.

Anayasanın 104. maddesinde geçen "tatil" ve "ara verme" kavramları, İçtüzükte açıklanmıştır. Buna göre "tatil", "Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesi" olup; başkaca bir karar alınmadıkça Türkiye Büyük Millet Meclisi her yıl 1 Temmuz günü tatile girer (İçtüzük, m. 5). Yine Anayasa ve İçtüzük hükümleri gereği, bir yasama yılında üç aydan fazla tatil yapılması yasaktır.

Ara verme ise, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir"[142] ve Meclisin çalıştığı herhangi bir dönemde ara verme kararı alınabilir. Bir başka anlatımla, Meclisin tatile girmesinde olduğu gibi belli bir tarih öngörülmemiştir. Ancak ara verme, niteliği gereği ve tatilden farklı olarak, Danışma Kurulunun görüşü alınmasının ardından ara verme teklifinin Genel Kurulda oylanması sonucu söz konusu olabilir (İçtüzük, m. 6/2).

İşte cumhurbaşkanı, Anayasada gösterilen bu iki nedenle o sırada fiilen çalışmamakta olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, Anayasanın 104. maddesi uyarınca toplantıya çağırmaya yetkili kılınmıştır. Bu yetkinin, cumhurbaşkanına, kendisine göre acil olan bir konunun Mecliste gecikme olmaksızın görüşülmesini sağlama fırsatını tanıdığı söylenebilir. Anayasada bu şekilde belirtilmemekle birlikte, Meclisin, bu yolla "olağanüstü" nitelikli bir toplantıya çağırılmış olduğundan da söz edilebilir.

Ancak, maddede geçen *"gerektiğinde"* ifadesinin ne anlama geldiğinin açıklanması gerekir. Bu ifade, bir önceki başlıkta sözü edilen *"gerekli gördüğü taktirde"* ile aynı anlamı taşımamaktadır. Bu doğrultuda, bu düzenlemenin, Anayasanın 93. maddesi ile birlikte değerlendirilmesi uygun olacaktır.

93. maddenin 2. fıkrasına göre cumhurbaşkanı, Meclisin çalışmadığı ara verme ya da tatil dönemlerinde, *"doğrudan doğruya"* ya da *"Bakanlar*

[141] Bkz. GÖZLER, 2000, s. 344-345; GÖZLER, 2001, s. 142.
[142] İçtüzük, m. 6/1.

Kurulunun istemi üzerine" Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırabilecektir. Madde iki olasılığı düzenlemiş olup; birinci olasılıkta cumhurbaşkanı başkaca bir organın talebine gerek kalmaksızın Meclisi toplantıya çağırabilecektir. Bu durumda, 93. ve 104. maddeler birlikte değerlendirildiğinde, 104. maddede geçen *"gerektiğinde*" ifadesinin "cumhurbaşkanınca gerekli görülmesi" durumunu kapsadığı söylenebilir. İkinci olasılık ise, cumhurbaşkanının bir dürtü ile, bir başka deyişle bakanlar kurulunun istemi üzerine Meclisi toplantıya çağırmasıdır. Bu ikinci olasılığın varlığı, 104. maddede "gerektiğinde" ifadesinin kullanılmış olmasını daha iyi açıklamaktadır. Ayrıca maddenin kaleme alınış biçimi, cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun istemiyle bağlı olduğu; bir başka deyişle, bakanlar kurulunun talebi halinde Meclisi toplantıya çağırmakla yükümlü olduğu biçiminde yorumlanmaya müsait görünmektedir[143].

İçtüzüğün 7. maddesi de, bu yorumu doğrular niteliktedir. Maddenin 2. fıkrası, cumhurbaşkanının, toplantı çağrısını doğrudan doğruya ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine yapacağını öngörmektedir.

Doğal olarak, cumhurbaşkanının doğrudan ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine yapacağı toplantı çağrısının bir gerekçeye dayanması ve toplantının da bu gerekçeyi oluşturan konu hakkında gerçekleştirilmesi gerekir. İçtüzük bu konuyu da düzenlemiş ve cumhurbaşkanını, çağrısında, toplantı gün ve saatini ve bu toplantıyı gerektiren konuyu belirtmekle de yükümlü tutmuştur (İçtüzük, m. 7/4).

Ancak cumhurbaşkanının toplantı çağrısının istenilen sonucu doğurmaması da her zaman mümkün olabilir. Bir başka anlatımla, toplantı çağrısı sonucunda Mecliste yeterli çoğunluğun (toplantı yetersayısının) sağlanamaması söz konusu olabilir. Bu durumda, İçtüzük hükmü gereği (madde 7, son cümle) çağrı düşecektir. Cumhurbaşkanının ise bu durumda ancak, dilemesi halinde Meclisi yeniden toplantıya çağırabileceği söylenebilir.

Meclisi toplantıya çağırma yetkisi, daha önceki anayasalarda da yer almaktaydı. 1876 Kanun-u Esasisi, padişaha, gerektiğinde Meclis-i Umumi'yi

[143] Aynı görüşte, GÖZLER, 2000, s. 495.

toplantıya çağırmak yetkisini tanımaktaydı (m. 7). 1924 Anayasası da, 19. maddesi ile, cumhurbaşkanını, Meclis çalışmalarına ara verdiği sırada, gerekli görmesi halinde toplantıya çağırmakla yetkilendirmişti. 1961 Anayasası ise, 1982 Anayasasının düzenlemesine benzer biçimde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, doğrudan doğruya ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine toplantıya çağırma yetkisini cumhurbaşkanına tanımıştı (m. 83)[144]. 1961 Anayasasının getirdiği düzenlemenin farklı yönü, "*Araverme ya da tatil sırasında toplantıya çağrılan Meclisler, önce, bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yaparlar*"[145] hükmüyle, toplantı konusu dışındaki konularda da Meclislerin görüşme yapabilmelerine olanak tanınmış olmasıdır.

Uygulamada, Meclisin ara verme ya da tatil dönemlerinde bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılması düşük bir olasılık olarak değerlendirilebilir. Bunun nedeni, bakanlar kurulunun dayandığı parlamento çoğunluğunun ya da büyük olasılıkla yine iktidar partisi üyeleri arasından seçilmiş olan Meclis Başkanının da Meclisi toplantıya çağırabilmesinin anayasaya göre mümkün olabilmesidir. Çünkü Meclis Başkanı, doğrudan doğruya ya da üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclisi toplantıya çağırmaya yetkili kılınmıştır (m. 93/3). Anayasada yer alan bu iki olanak, Meclisin, bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılması yoluna başvurulması olasılığını önemli ölçüde azaltmaktadır.

---

[144] Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 222; KERSE, Ahmet, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973, s. 84-85. Başka ülke anayasalarında devlet başkanlarının bu yetkisi için bkz. GÖZLER, 2001, s. 143.

[145] 1961 Anayasası, m. 83/son.

C. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek

1. Genel Olarak

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan bir diğer yetki de, doğrudan yasama organının kendisi üzerinde sonuç doğuran, parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisidir. İlk bakışta parlamenter demokrasilerle bağdaşmaz gibi görünse de, yasama ile yürütme organları arasında bir denge sağlaması bakımından, bu yetkinin (seçimlerin yenilenmesi ya da fesih) pek çok ülkede devlet başkanlarına tanınmış olduğu gözlemlenmektedir[146]. Bu yetkiyi parlamenter sistemle bağdaştıran unsur, parlamento seçimlerinin devlet başkanı tarafından yenilenmesi kararının, gerçekleşmesi pek de kolay olmayan, ancak gerçekleştiğinde de yürütme organını çalışamaz duruma düşürdüğü için sistemi ciddi anlamda tıkayan koşulların ortaya çıkmış olmasıdır. Bir başka anlatımla, ancak parlamento ile hükümet arasında bir kısır döngünün ortaya çıktığı ve bu kısır döngünün sistemi bir türlü aşılamayan bir "kriz"e soktuğu durumlarda[147] devlet başkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermesinin,

---

[146] Örnekler için bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 118-120. Ancak bu yetkinin, tüm ülkelerde aynı biçimde tanınmadığının ya da kullanılmadığının bilinmesinde yarar vardır. Uygulamada fesih yetkisinin üç türlü kullanıldığı gözlemlenmektedir. Devlet başkanının hükümetten mutlak bağımsız olarak, başbakanın istemi üzerine bağımsız olarak, son olarak da başbakanın ya da hükümetin istemi üzerine bağlı fesih yetkisi kullanabildiği farklı ülke uygulamaları da görülmektedir. Özet bilgi için bkz. RUHİ, Mehmet Emin, "Osmanlı-Türk Anayasa Hukukunda Parlamentonun Feshi", **Kazancı Hukuk İşletme Ve Maliye Bilimleri Dergisi**, S. 9, 2005, s. 29-30. Farklı ülke anayasalarında devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkilerine ilişkin hükümlerin bir derlemesi için bkz. KORKUT, Sevgi & YILDIZ, Ahmet, **Çeşitli Ülke Anayasalarında Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi (Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İspanya, İtalya, Mısır, Pakistan, Portekiz, Yunanistan)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Araştırma Servisi, Ankara, 1997.

[147] ALDIKAÇTI, yasama ve yürütme organları arasında baş gösteren ihtilaflardan ancak ikisinin varlığı durumunda parlamentonun feshinin söz konusu olmasının gerektiğini, başka nedenlerle bu yola başvurulabilmesinin ise parlamenter rejimin özüyle bağdaşmadığını vurgular. Ona göre feshi parlamenter sistemin işleyişi bakımından gerekli ve onunla bağdaşır kılan iki nedenden birincisi yasama organının bakanlar kuruluna güvensizlik beyanı; ikincisi ise yasama meclisinde bakanlar kurulunu destekleyecek çoğunluğun oluşamaması durumudur. Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 117. Bu iki durum ise, bu çalışmada altı çizilen kısır döngü ve hatta "kriz" durumlarına uygun düşmektedir.

sistemin özüyle bağdaştığı söylenebilir[148]. Bir adım daha ileri gidilerek, parlamentonun feshi yetkisinin, parlamenter sistemin temel unsurlarından biri olduğu da, ileri sürülmüştür[149]. Ayrıca bu yetkinin, sistem içinde bir caydırıcılık ve denge[150] unsuru olduğu da savunulmaktadır[151]. Parlamenter sistemlerde, bu yola başvurulmasının başka nedenlerinden de söz edilebilir[152]. Bununla birlikte, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkinin, gerçekleşmesi neredeyse tümüyle imkânsız birtakım koşullara bağlanması da, tıkanıklığın giderilmesi amacına hizmet etmekten uzaklaştıracağından, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkiyi anlamsızlaştıracaktır.

Bu yetkinin içeriğinin ve nasıl kullanılabileceğinin tam olarak anlaşılabilmesi, Anayasanın ilgili diğer maddelerinin de göz önünde bulundurulması ile mümkün olabilir. Ancak daha önce aydınlığa kavuşturulması gereken konu, 1982 Anayasasında yer alan "parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme" yetkisinin, "parlamentoyu feshetme" anlamına gelip gelmediğidir. Gerçekten de, fesih ile seçimleri yenileme

---

[148] TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU'na göre de, böyle bir yetki ilk bakışta antidemokratik gibi görünse de, parlamenter rejimlerdeki klasik kullanılış biçimi ve parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkları çözücü araç rolü ile özünde demokratik bir işleve sahiptir. TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320-321.

[149] TEZİÇ, 2005, s. 418; GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 149; GÖZLER, 2000, s. 278; RUHİ, 2005, s. 23.

[150] Pek çok kaynaktan örnek olarak bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 114; TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320.

[151] GÜNEŞ'e göre "*Hükümet ile meclis arasında mevcut olduğu söylenen muvazeneyi icra organı bakımından teminat altında bulunduran müessese fesih hakkı olarak kabul edilmekte ve bu bakımdan parlamenter rejimde mevcudiyeti zaruri sayılmaktadır. Bir ademi itimat reyi ile hükümetin hayatına son verebilen Meclise karşı da ayni kuvvetle yani parlamentonun mevcudiyetine nihayet verebilecek silah fesih hakkıdır. Bu bakımdan siyasi mesuliyetin bir mukabil tedbirini teşkil etmektedir*". GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956, s. 81. TURHAN da, meclisin hükümeti düşürmesi durumunda hükümetin de meclisi fesihle korkutması ya da feshetmesini, siyasal sorumluluk ve feshin "simetrik mekanizmalar" olmasıyla açıklar. TURHAN, 1989, s. 47.

[152] Bir çalışmada, hangi nedenlerle bu yola başvurulduğu açıklanmaktadır. Buna göre parlamenter feshin nedenleri olarak;

(i) Parlamento – hükümet arasında uyuşmazlık,
(ii) Parlamentonun ülkenin düşünce ve eğilimlerini yansıtmaması,
(iii) Seçim (ya da yasama) döneminin sonuna yaklaşılması,
(iv) Çift meclisli parlamenter sistemlerde meclisler arasındaki anlaşmazlık ve tıkanıklıkların kendini göstermesi,
(v) Yeni bir sorun üzerinde halkın (seçmenin) düşünce ve eğilimlerinin öğrenilmesine gereksinim duyulması,
(vi) Partilerin girişimde bulunması,

gösterilmiştir. Bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 89.

arasında, ortaya çıkaracağı hukuksal sonuçlar yönünden çok önemli bir fark bulunmaktadır. Bu fark, "... *fesih (dissolution) halinde yasama meclisinin hukuki farklılığının fesih kararının bildirilmesi anında sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesi durumunda eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir*."[153]

Feshin yasama meclisinin hukuki varlığını sona erdirme özelliği, "fesih" kavramının niteliğinde ve "parlamentonun feshi"nin tanımında gizlidir. Genel olarak kabul edilen bir tanıma göre parlamentonun feshi, "*belirli bir süre için seçilmiş ve henüz bu süresini doldurmamış bulunan bir parlamentonun varlığına yürütme organının kararıyla son vermek*" anlamına gelmektedir[154]. Seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda ise parlamento, öne alınan seçimler gerçekleşip de yeni parlamento teşekkül edene ya da toplanana kadar varlığını ve faaliyetlerini sürdürebilecektir. Bu önemli nitelik farkına karşın, iki kavramın öğretide aynı anlamda kullanıldığı belirtilmiştir[155]. Bunun gerekçesi olarak ise, gerçekte seçimi yenilemenin de bir fesih olduğu; ancak hemen değil, yeni meclisin seçilmesi ile etkisini gösterebilen *geciktirici süreye* bağlanmış bir fesih olduğu ileri sürülmüştür[156].

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da fesih değil, "seçimlerin yenilenmesi" deyimini kullanmıştır. İki kavram ararsında tek önemli fark, fesih halinde yasama meclisinin hukuki varlığının fesih kararının bildirilmesi anında sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesi durumunda eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir. 1982 Anayasasına göre de (m.77/3), *"yenilenmesine karar verilen meclisine yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer."* Bu kural, Milli Mücadele döneminden gelen geleneğin etkisiyle, ülkenin bir an için bile Meclissiz kalmamasını amaçlamaktadır. Sözü edilen geleneğin oluşmasında da, Meşrutiyet dönemlerinin, sık ve keyfi fesih işlemlerinin rolü olduğu

[153] ÖZBUDUN, 2003, s. 338; TEZİÇ, 2005, s. 419.
[154] GÜNEŞ, 1956, s. 81.
[155] Bkz. TEZİÇ, 2005,s. 419; KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 204 ve oradaki atıflar.; RUHİ, 2005, s. 22.
[156] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 204.

kuşkusuzdur[157]. 1982 Anayasasında düzenlenmiş bulunan yetki de belirli şartların gerçekleşmesi halinde başvurulabilecek olan "seçimlerin yenilenmesi"dir[158].

Ancak, öğretide genellikle, Anayasada düzenlenmiş bulunan parlamento seçimlerinin yenilenmesi kurumu, parlamentonun feshi kavramı ile ifade edilmektedir[159]. Belirtilmelidir ki, anayasal sistemimizde, gerek "seçimlerin yenilenmesi" gerekse "parlamentonun feshi", kavramı, eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesini ifade etmektedir[160].

2. Türk Anayasal Tarihinde Devlet Başkanının Seçimleri Yenileme ya da Fesih Yetkisi

a. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemleri

Osmanlı-Türk anayasal gelişimi içerisinde böyle bir yetkinin tanınması, ilk olarak 1976 tarihli Kanun-u Esasi ile gerçekleşmiştir. Bu anayasanın 7. maddesi, "*Meclisi Umuminin akt ve tatili*" ve gerektiğinde "*Heyeti Mebusanın azası yeniden intihap olmak şartiyle feshi*" yetkisini, Padişahın "*hukuku mukaddese*"si olarak, bir başka anlatımla, kutsal ve dokunulmaz hakları olarak düzenlemekteydi. Padişahın, bu yetkisini kullanabilmesinin koşulu ise, Anayasanın 35. maddesinde öngörülmüştü[161]. Maddeye göre, Bakanlar Kurulu ile Heyet-i Mebusan arasında, bir kanunun kabul edilmesi konusunda çıkan bir uyuşmazlığa bağlı olarak; Mebusan Meclisinin, bakanlar kurulunun kabulünde ısrar ettiği bir yasayı tamamen ya da kısmen kabul etmemesi

---

[157] ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, 1962, s. 40.
[158] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320.
[159] GÖREN, Zafer, 2006, s. 149; GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (2000 (a)), s. 278; TEZİÇ, 2005, s. 418.
[160] TURHAN, 1989, s. 160.
[161] Kanun-u Esasi'nin 35. maddesine göre; "*Vükela ile Heyeti Mebusan arasında ihtilaf olunan maddelerden birinin kabulü Vükela tarafından ısrar olunupta mebusan canibinden ekseriyeti ara ile tafsilen esbabı mucibe beyanile kat'iyyen ve mükerreren reddedildiği halde Vükelanın tebdili veyahut müddeti kanuniyesinde intihap olunmak üzere Heyeti Mebusanın feshi münhasıran yed-i iktidarı Hazret-i Padişahidedir*".

gerekmektedir. Bakanlar Kurulunun yasanın kabulü konusundaki direnmesinin, Meclis tarafından oyçokluğu ile ve ayrıntılı bir gerekçe ile reddedilmesi durumunda, Meclisin feshedilmesi söz konusu olabilmektedir. Aslında böyle bir durumun ortaya çıkması halinde, madde ile Padişaha bir tür "seçimlik hakkın tanındığı" da söylenebilir. Padişah dilerse Meclisi feshedebilir, dilemesi halinde de bakanları görevden alabilir. Meclisin feshedilmesi halinde ise, Anayasanın 73. maddesine göre[162], yeni meclisin 6 ay içinde toplanabilmesini sağlayacak biçimde seçimlerin yapılması gerekmektedir.

1876 Anayasası bir bütün olarak ele alındığında, Padişaha tanınmış olan bu yetkinin belirli koşullara bağlanmış olmasının aslında fazla bir anlamı olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bir başka anlatımla, Meclisin Padişahın fesih yetkisi karşısında birtakım anayasal güvencelerle korunduğundan söz edilemez. Her şeyden önce, bu anayasa ile mutlak monarşiden bir sınırlı monarşi anlayışına geçildiğini ileri sürmek zordur. Çünkü, Padişahın konumu, sınırsız monarşilerdeki konumuna göre anayasa ile önemli bir sınırlamaya tabi tutulmuş değildir. Padişah, anayasaya göre eskiden olduğu gibi sorumsuz kalmaya devam etmekte, bununla birlikte pek çok yetkiyle donatılmaktadır. Bakanları göreve getirme ve görevden alma yetkisi, tek başına Padişahtadır. Aynı şekilde, bakanların sorumlulukları da Meclise değil, Padişaha karşıdır. Sonuç olarak, yürütme erkinin (dolayısıyla bu erkten kaynaklanan yetkileri son tahlilde kendinde toplamış olan Padişahın) Meclise karşı bir sorumluluğu yoktur. Buna karşın, karşısında dengeleyici bir unsur olmaksızın, Meclisi fesih yetkisinin Padişaha tanındığı görülmektedir[163]. Padişaha bu yetkinin tanınmış olmasının nedeninin, yasama faaliyetini tümüyle Padişahın iradesine tabi kılmak olduğu, sonuç olarak söylenebilir.

Anayasada öngörülmüş olan, yeni meclisin altı ay içerisinde toplanmasını sağlayacak şekilde seçim yapılması koşulunun yerine getirilmemesi durumunda Padişaha karşı işletilebilecek herhangi bir yaptırım

---

[162] Kanun-u Esasi'nin 73. maddesine göre; "*Ba iradei seniye Heyeti Mebusan feshile dağıtıldığı halde nihayet altı ayda müçtemi olmak üzere umum mebusanın müceddeden intihabına başlanılacaktır*".
[163] Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 182.

da Anayasada yer almamaktaydı. Bu durumun, söz konusu düzenlemeyi bir "temenni"[164] konumuna indirgediği sonuç olarak söylenebilir. Bunun yanında, Meclisi fesih için Padişah tarafından gözetilmesi gereken anayasal koşulların her zaman için bertaraf edilmesi de mümkün olabilirdi. Şöyle ki, Meclisin kabul etmesi mümkün olmayan bir yasa tasarısının, Padişaha bağlı çalışan Bakanlar Kurulu tarafından Heyet-i Mebusan'a gönderilmesi ve tasarının Meclis tarafından reddedilmesi durumunda, Padişahın Meclisi feshetme yetkisi otomatik olarak doğmaktaydı. Bu durum bile, başlı başına, Anayasada öngörülen koşulların "göstermelik[165]" olma niteliğini ortaya koymaktadır. Son olarak, yukarıda belirtilmiş olan, Kanun-u Esasi'nin 7. maddesi ile Padişaha tanınmış olan Meclisi tatil etme yetkisinin de fesih sonucunu doğuracak nitelikte kullanılması mümkündür[166]. Her ne kadar Padişah Anayasa (m. 43) gereğince Meclisi her yıl Kasım ayında toplantıya çağırmakla yükümlü olsa da, bunu yapmadığı takdirde, padişahın sorumsuzluğu ilkesi gereği Meclisi toplantıya çağırmamasından ötürü sorumlu tutulamayacaktır.

Belirtmek gerekir ki, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de bu şekliyle yer alan meclisi fesih yetkisi, bu anayasada çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerden nasibini almıştır. Bu anayasa, 1909'dan başlayarak toplam 7 kez değiştirilmiş; Padişahın fesih yetkisi de, bu değişiklikler sırasında 4 kez değişikliğe konu olmuştur[167]. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 1876 Kanunu Esasisinde yapılan bu değişiklikler parlamenter demokrasiye giden yolda ileriye doğru düzenli bir hareket niteliğinde olmayıp, "bir ileri bir geri" olarak nitelendirilebilecek değişiklikler olarak anayasal tarihimizdeki yerlerini almışlardır.

---

[164] RUHİ, 2005, s. 32.
[165] RUHİ, 2005, s. 32.
[166] Birinci Meşrutiyet döneminde, tatil yetkisinin bu şekilde kullanıldığına tanık olunmuştur. Bu yetkinin kullanımı ve hukuki niteliği konusundaki ve tartışmalar için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 185-188.
[167] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 180; TUNCAY, Mete, "1293 Kanunu Esasisinin Son Tadilleri", **Kanunu Esasi'nin 100. Yılı**, Armağan, Ankara, 1978, s. 251 vd.; LEWIS, Bernard, **The Emergence of Modern Turkey**, 2nd Edition, London, 1968, s. 364; OKANDAN, Recai.G., "7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Salahiyeti", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1947, C. 13. s. 826-844.

Sözü edilen anayasada 1909 yılında yapılan ilk değişiklikle, yasama organının Padişaha tabi olmaktan kurtarıldığı söylenebilir. Bu değişiklikler sonucunda, Mebusan Meclisi üyelerinin kanun yapma sürecindeki etkinliği Bakanlar ile eşdeğer hale getirilmiş (m. 53); kanun teklifi yapmaları için anayasanın önceki biçiminde şart koşulmuş olan Padişah izni kaldırılmış, ayrıca ve en önemlisi de, Padişahın geri gönderdiği kanunların 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi durumunda Padişah tarafından onaylanmasının zorunlu olduğu öngörülmüştür (m. 54)[168]. 1909 değişiklikleri ile, bakanların artık Meclise karşı sorumlu oldukları, bakanların güvensizlik oyu ile düşürülebilecekleri, başbakan hakkında güvensizlik beyan edilmesi durumunda ise bakanlar kurulunun düşmüş sayılacağı gibi düzenlemelerle de, yasama organının gerek Padişaha, gerekse yürütmenin diğer ayağı olan bakanlar kuruluna karşı güçlendirilmiş olduğu görülmektedir.

Yukarıda yalnızca değinilen bu değişikliklere paralel olarak, Padişahın meclisi fesih yetkisinin de meclis lehine daraltıldığı ve zorlaştırıldığı göze çarpmaktadır. Her ne kadar Meclisi Mebusan'ı feshetmek yetkisi 7. maddeye göre Padişahın "hukuku mukaddese"si olarak nitelendirildi ise de[169], hem bu yetkinin kullanılması gerçekleşmesi daha zor koşullara bağlanmış, hem fesih için Heyeti Ayan'ın muvafakatı aranmış, son olarak da yeni Meclisin feshin ardından üç ay içinde seçilip toplanması gerektiği belirtilmiştir.

Padişahın meclisi fesih yetkisini düzenleyen yeni 35. maddeye göre[170] bu yetkinin kullanılabilmesi için, Vükela ile Heyeti Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkması durumunda Vükela kendi görüşünde ısrar eder ve Heyeti Mebusan tarafından yine de reddedilirse Vükelanın ya meclisin kararını kabul etmesi, ya da istifa etmesi; istifanın ardından yeni göreve başlayan Vükelanın

---

[168] RUHİ, 2005, s. 34; OKANDAN, 1947, s. 827-828.

[169] Değişikliğin ardından 7. maddenin ilgili kısmına göre "*35. madde mucibince Meclisi Mebusanın üç ay zarfında intihap olunup içtima etmek şartı ve Heyeti Ayanın muvafakati ile ledel iktiza feshi... hukuku mukaddesei Padişahidedir*".

[170] 1909 değişikliğinin ardından 35. madde şu şekildeydi:
"*Vükela ile Heyeti Mebusan arasında ihtilaf vukuunda Vükela reyinde ısrar edipte mebusan canibinden katiyyen ve mükerreren reddedildiği halde Vükela ya Mebusanın kararını kabule veya istifaya mecburdur. İstifa takdirinde yeni gelen Heyeti Vükela heyeti sabıkanın reyinde ısrar eder ve Meclis esbabı mucibe beyanı ile yine reddederse 7. madde mucibince intihabata başlanılmak üzere Zatı Hazreti Padişahi Meclisi feshedebilir; fakat heyeti cedidei mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburi olacaktır*."

da eski Vükela Heyeti aynı görüşte ısrar etmesi ve Heyeti Mebusan tarafından yine reddedilmesi gerekmektedir. Meclisin feshedilmesi durumunda yeni seçilen meclis de eski meclisin kararında ısrar edecek olursa, bu karar artık bağlayıcı olacaktır.

1914 yılında getirilen iki ayrı değişiklik ise, yukarıda sözü edilen geriye dönüşü çarpıcı biçimde yansıtmaktadır. Bu değişiklikler ile, neredeyse 1909 yılından önceki sisteme geri dönülmüştür[171]. 1914 değişikliklerinin anayasanın ilk biçiminden farklı olan yönleri, 6 ay olan meclis seçimlerinin yenilenmesi ve meclisin toplanması süresinin 4 ay olması ile 73. maddenin ilga edilmiş olmasıdır[172]. Dolayısıyla, 1914 değişiklikleri sonucunda, Padişahın fesih yetkisini kullanması için 1909 yılında getirilmiş bir yenilik olan Heyeti Ayan'ın onayı koşulundan da vazgeçilmiştir. Anayasanın ilk biçiminde yer alan meclisi tatil ve tecil yetkisinin de, 7. maddeye yeniden yerleştirildiği görülmektedir[173]. Bu değişikliklerin ardında yatan neden ise, devletin bu organları arasında bir dengeyi sağlamaktan çok, o dönemde iktidarı kontrolü altında tutmaya çalışan İttihat ve Terakki Fırkası'nın, kendisine karşı doğan ve gelişen muhalefeti, daha fazla büyümeden ve Heyeti Mebusan çatısı altında çoğunluk oluşturmasına fırsat vermeden engellemek kaygısı olarak görülmektedir[174]. Gerçekten de, Padişahın meclisi fesih yetkisini kullanmasının kolaylaştırılması, çoğunluğunu muhalefetin oluşturduğu bir meclisin çalışmalarının da kolaylıkla engellenmesine olanak sağlayacaktı.

1914 yılında yapılan ikinci değişiklikle, 7. maddede belirtilen tatil ve tecil süresinin en çok üç ay olması ve tecil ya da tatil sürelerinin önceden

---

[171] RUHİ, 2005, s. 35-36; ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** 2. Bası, Mimoza Yayıncılık, Konya, 2002, s. 24.

[172] 1914 değişiklikleri ile 35. madde şu şekilde formüle edilmişti:
"*Vükela ile Heyeti mebusan arasında ihtilaf olunan maddelerden birinin kabulünde Vükela tarafından ısrar olunupta mebusan canibinden ekseriyeti ara ile ve mükerreren reddedildiği halde Vükelanın tebdili veyahut müceddeden ve dört ay zarfında intihap ve içtima olunmak üzere Heyeti Mebusanın feshi hukuku Padişahi cümlesindendir. Fakat heyeti cedidei mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburi olacaktır*".

[173] 1914 değişikliklerinin ardından 7. maddenin ilgili kısmı, "*35. madde mucibince Heyeti Mebusanın ledel iktiza feshi ve müddeti teciliye ve tatiliyenin mecmuu müddeti içtimaiyeyi seneviyenin nısfını tecavüz etmemek ve o senei içtimaiye zarfında müddetini ikmal eylemek üzere tecil ve tatili hukuku mukaddesei Padişahidendir*" biçimini almştı.

[174] Bu görüş için bkz. OKANDAN, 1947, s. 832; ATAR, 2002, s. 24; KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 192; RUHİ, 2005, s. 36.

belirlenmesi gerektiği düzenlenmiştir. 1916 yılında yapılan değişiklik sonucunda ise 35. madde tümüyle kaldırılmış, 7. madde de yeni duruma uygun biçimde yeniden düzenlenmiştir. 35. maddenin kaldırılmasının pratik sonucu, Padişahın meclisi fesih yetkisinin tümüyle koşulsuzlaştırılmasıdır. Sonuç olarak, Kanunu Esasi'nin son biçiminde, Padişahın meclisi feshetme yetkisinin anayasal kayıtlara bağlı olmaktan çıkarıldığı; meclisin, Padişaha karşı tümüyle korumasız bırakıldığı görülmektedir.

Kanunu Esasi'nin yürürlükte kaldığı süre bir bütün olarak değerlendirildiğinde, "*...1909-1914 arası rejimin şeklen de olsa parlamenter bir nitelik kazanmasına rağmen, 1914 sonrasında yapılan değişikliklerle geriye dönülmüştür. 1916 sonrasını ise görünüşte de olsa meşrutiyet olarak nitelemek zordur. 1876'da başlayan otolimitasyon süreciyle oluşan Padişahın yetkilerinin sınırı sadece kağıt üzerinde kalmaktadır. İlginç olan, demokratik ve parlamenter bir yönetimin gerçekleşme sürecinde yürütmeye ve Padişaha karşı yetkilerini koruyan ve genişleten bir meclis düşüncesinin yeşerememesidir*" biçimindeki görüşe katılmamak mümkün görünmemektedir[175].

b. 1961 Anayasası

Osmanlı döneminde 1876 Kanunu Esasisi ile anayasa hukukumuza girmiş olan devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisine, 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının yetkileri arasında yer verilmemişti. Bu yetkinin Cumhuriyet döneminde ilk kez tanınması, 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasının bu konuyu düzenleyen 108. maddesi, aşağıdaki gibidir:

"*Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, 18 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*

[175] RUHİ, 2005, s. 36.

Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayınlanır ve hemen seçimlere gidilir".

Maddenin yollama yaptığı 89. ve 104. maddeler, hükümetin güvenoyu almasına ilişkin düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Bunlardan 89. madde, siyasi denetim yollarından olan gensoruyla bağlantılı güvenoyunu, 104. madde ise görev *sırasında* güvenoyunu düzenlemiştir. Buna karşılık, 103. maddede düzenlenen göreve *başlarken* güvenoyu alınamaması, anayasa koyucu tarafından 108. madde prosedürünün işletilmesi nedenleri arasında sayılmamıştır. Bu durumda 108. maddeye göre;

(i) gensoru yoluyla hükümetin düşmesi ya da Başbakanın görev sırasında güvenoyu istemesi ve fakat alamaması durumlarının söz konusu olması;

(ii) bu iki durumun on sekiz aylık süre içinde üç kez gerçekleşmiş olması;

(iii) Başbakanın da bu gelişmeler üzerine cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini istemesi koşullarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı, bu gelişmeler ve başbakanın da bu doğrultudaki talebi üzerine, her iki meclisin başkanlarına danışmasının ardından seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir.

Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerini yenileme yetkisini kullanmasının bağlandığı bu koşulların, bu yetkinin parlamenter sistemdeki yerine; bu yetkinin parlamenter sisteme uygunluğuna ve gerekirliğine ilişkin olarak yukarıda yapılmış açıklamalar ışığında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Bir başka anlatımla, bu koşulların parlamenter sistemin işleyişini sürdürmek açısından ne oranda yardımcı olduğu, sistemde yaşanan tıkanıklığı aşmada ya da "kriz"i çözmede cumhurbaşkanına ne denli hareket alanı sağladığının belirlenmesi gerekir. Daha önce de belirtildiği gibi, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkinin, gerçekleşmesi çok güç bazı koşullara bağlanması, sözü edilen amacın gerçekleşmesini de aynı ölçüde zorlaştıracağından, cumhurbaşkanına tanınmış olan bu yetkiyi

anlamsızlaştıracaktır. Diğer yandan, seçimleri yenileme yetkisinin, 1876 tarihli Kanunu Esasi'de olduğu gibi göstermelik bazı koşullara bağlanması da, yasama ve yürütme organları arasında gözetilmesi gereken dengeyi tümüyle bozacaktır.

Bu sorulara verilecek yanıtların, daha sonra kabul edilecek olan 1982 Anayasası ile benimsenen sistemi anlamak konusunda da önemli ipuçları sağlayacağı açıktır. Zira 1982 Anayasasının getirmiş olduğu aşağıda ele alınacak olan sistemin, 1961 Anayasası döneminde karşılaşılan bazı sorunları giderme amacına yönelik olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Bu bilgiler ışığında bir değerlendirme yapıldığında, 1961 Anayasasının cumhurbaşkanına tanıdığı fesih yetkisinin, gerçekleşmesi oldukça güç koşullara bağlandığı konusunda öğretide bir kuşku yoktur[176]. Öyle ki, 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde yaşanan onca siyasi krize karşın, bu yola başvurulması hiçbir zaman mümkün olamamıştır. Üstelik, Meclisin, 108. maddenin ifade zaaflarından[177] ve boşluklarından yararlanarak fesih koşullarının gerçekleşmesini önlemesi de her zaman mümkündü.

Anayasanın 108. maddesinin, pek çok bakımdan sorunlu bir düzenleme olduğu söylenebilir. 1946 tarihli Fransız Anayasasının 51. maddesinden esinlenerek kaleme alınan bu madde, her şeyden önce, esin kaynağı olan düzenlemeye sadık kalınmaması ve bu nedenle de orijinal sistemi bozmuş olduğu için sorunludur. Örneğin, mehaz düzenlemede "aralıksız" olduğu belirtilen, ancak Türk Anayasasında bu niteliğine yer verilmeyen 18 aylık sürenin, 1961 Anayasasında ne şekilde hesaplanacağı konusunda öğretide tartışma konusu olmuştur[178].

108. maddenin yorumlanmasında karşılaşılan bir başka sorun ise, ilk iki güvensizlik oyunun aksine, üçüncü güvensizlik oyunun niteliğinin ne olması gerektiğine ilişkindir. Gerçekten de madde, feshe dayanak oluşturacak ilk iki güvensizlik oyunun Anayasanın 89. ya da 104. maddelerinde düzenlenen görev sırasında ya da gensoruyla bağlantılı

[176] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 207-208; TURHAN, 1989, s. 160; ÖZBUDUN, 2003, s. 338; TEZİÇ, 2005, s. 420.
[177] Aynı görüşte, RUHİ, 2005, s. 38.
[178] Farklı görüşler için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 206-207; RUHİ, 2005, s. 39.

güvensizlik oyu olması 108. madde ile öngörülmüştü. Üçüncü güvensizlik oyunun niteliğinin belirtilmemiş olması, bu son güvensizlik beyanının da sözü edilen maddelere ilişkin mi olması gerektiği, yoksa diğer güvensizlik beyanı olanağı olan göreve başlarken güvenoyu alınamamasını da mı kapsadığı konusunda bir belirsizlik olmasına yol açmaktaydı[179].

Anayasadaki konuya ilişkin düzenlemede karşılaşılan bu muğlaklığın yanında, fesih yetkisinin kullanımı konusunda 108. madde ile getirilen koşulların, Fransız Anayasasındaki düzenlemeye göre daha da ağırlaştırılmış olduğu göze çarpmaktadır. KARAMUSTAFAOĞLU'nun deyimiyle, "*Fransız anayasasında (1946) iki bunalım yeterli göründüğü halde, 1961 anayasa yapıcısı, iki bunalımdan sonra başbakan olan kimsenin güvensizlik oyu ile karşılaşması durumunda, ona fesih isteme imkanı tanımıştır*"[180]. Bir başka anlatımla, yukarıda açıklandığı gibi, iki kez güvensizlik oyu alınması, feshin anayasal nedeninin gerçekleşmiş sayılması için, Fransız Anayasasının aksine, 1961 Anayasasında yeterli görülmemektedir. 108. madde, bu sayıyı ikiden üçe çıkarmış, üstelik üçüncü güvensizlik oyunun niteliğini ise belirsiz bırakmıştır. Böylelikle, fesih yetkisinin kullanımı mehaz anayasaya göre çok daha güçleştirilmiştir.

1961 Anayasasının 108. maddesine göre cumhurbaşkanı, yukarıda belirtilen koşulların gerçekleşmesi durumunda fesih için kendiliğinden devreye girememektedir. Bu yetkinin kullanılması, öncelikle Başbakanın bu yönde talebine ve cumhurbaşkanının bu talebi uygun bulmasına bağlıdır[181]. Cumhurbaşkanının, bunun üzerine yine Anayasa gereği her iki meclisin başkanlarına danışması gerekli olsa da; Anayasanın lafzı gereği meclis başkanlarının görüşleriyle bağlı olmadığı da açıktır. Görüldüğü üzere, 108. maddede öngörülen onca gerçekleşmesi zor koşulun bir araya gelmesi bile fesih için yeterli olmayıp; cumhurbaşkanının da bu yetkisini feshin artık kaçınılmaz olduğu değerlendirmesine katılmakla kullanacağı, başbakanın

---

[179] Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 208-210.

[180] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 209; ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, 1965, s. 435.

[181] GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı–Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 19, 1964, s. 182.

talebiyle bağlı olmadığı öngörülmüştü[182]. Bir başka açıdan bakıldığında ise, bu koşullar gerçekleşmiş olsa bile, başbakanın talebi olmaksızın cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi için harekete geçmesi mümkün değildi. Bu iki olasılığı da, fesih yetkisinin kullanımını zorlaştıran anayasal koşullar olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Tüm bu koşulların gerçekleşmesinin ardından cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde yapılması gereken, "hemen" seçimlere gidilmesidir (anayasa, m. 108, son cümle). Maddede geçen "hemen" ifadesinin, "mümkün olan en kısa süre içinde" olarak yorumlanması uygundur; çünkü 108. maddede sayılan koşulların gerçekleşmiş olduğu bir ortamda, yürütme faaliyetinin ve yasama-yürütme ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinden söz edilmesi artık olanaksızdır.

c. 1982 Anayasası

1961 Anayasasının sistemi, seçimlerin yenilenmesini, gerçekleşmesi imkansız denilebilecek kadar güç koşullara bağlamıştı. Zira, 1961 Anayasasının, siyasal sistemde zaman zaman görülen tıkanmaları giderici, siyasal sistemin karar alma ve politika üretme yeteneğini iade edici mekanizmalara yeterince yer vermemişti[183]. 1961 Anayasasının, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini zor şartlara bağlamış olması, Mecliste sağlam ve istikrarlı siyasal çoğunlukların bulunmadığı 1973-1980 dönemimde ciddi sıkıntı kaynağı olmuş ve bu durum hükümet bunalımlarına neden olmuştu.

Bu olumsuz tecrübelerin etkisiyle, 1982 Anayasası, seçimlerin yenilenmesi yetkisini önemli ölçüde genişletmiştir[184]. 1982 Anayasasının pek

---

[182] Bununla birlikte, cumhurbaşkanının, başbakanın seçimlerin yenilenmesi talebine uymasının, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi gereği uygun olacağı öğretide dile getirilmişti. Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 211-212; ARSEL, 1965, s. 380; KERSE, 1973, s. 96-97.

[183] NALBANT, Atilla, "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidarı Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul Barosu Yayını, 1992, s. 175.

[184] 1961 Anayasasında, cumhurbaşkanı seçimi için ilk iki oylamada Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmakta, bu çoğunluğa ulaşılamaması halinde, sonraki tüm

çok hükümleri, bu sakıncaları giderme ve böylece siyasal bunalım ihtimallerini azaltma amacı gütmektedir. Bu hükümlerin belki de en önemlisi cumhurbaşkanına anayasada belirtilen durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesidir.

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan meclis seçimlerini yenileme yetkisinin hangi koşulların gerçekleşmesi halinde ve ne şekilde kullanılacağı, "Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi" kenar başlığı ile 116. maddede düzenlenmiştir. "*Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi*" kenar başlığını taşıyan madde, aşağıdaki gibidir:

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

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

Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir."

Anayasanın 116. maddesinin, 1961 Anayasasının 108. maddesinden oldukça farklı olduğu ve seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi koşullarını çok daha "gerçekleşebilir" belirlediği bir ilk değerlendirme olarak söylenebilir. 1982 Anayasasının bu tercihi, bu çalışmada bu konuya ilişkin olarak baştan beri altı çizilen teze uygun düşmektedir. Parlamentonun feshi

---

oylamalarda üye tam sayısının salt çoğunluğu gerekmekteydi. 1980 yılında bu çoğunluk altı ay süre ile sağlanamamıştır. 1961 Anayasası da cumhurbaşkanına Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisi tanımış (m. 108.) olmakla beraber, bu yetkiyi pratikte gerçekleşmesi imkansız denilecek kadar güç koşullara bağlamıştı. Öğretide, 1961 Anayasasında cumhurbaşkanına 1982 Anayasasındakine benzer bir seçimleri yenileme yetkisi verilmiş olması durumunda, 1970'lerdeki bazı ciddi siyasal bunalımların, halkoyuna başvurulmak suretiyle demokratik bir biçimde sona erdirilebileceği savunulmaktadır. ÖZBUDUN, 1962, s. 40.

kurumuna, sistemdeki tıkanıklıkları gidermeye yarayan bir araç olarak bakıldığında, 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemenin, bir önceki Anayasaya göre çok daha "problem çözücü" olduğu açıktır.

Kazuistik ve ayrıntılı bir biçimde kaleme alınan 1982 Anayasasının bu özelliği 116. maddede de kendini göstermiş; seçimlerin yenilenme sebepleri tek tek sayılmış, yenileme prosedürü ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ancak, 116. maddede tek tek sayılan seçimleri yenileme nedenlerine bakıldığında, bunların ortak yönünün "hükümet sorununun doğduğu haller" oldukları kolayca anlaşılacaktır[185]. Öğretide, parlamenter sistemde cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin, niteliği gereği serbestçe kullanılamayan "sebebe bağlı" bir yetki olduğu kabul edilmektedir[186].

Bilindiği gibi, parlamenter rejimlerde, yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yasama ve yürütme organlarının, karşılıklı olarak birbirini etkin frenleme ve dengeleme araçları vardır. Bu doğrultuda yasama organı yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulunu, güvensizlik oyu vererek düşürebilir iken, yürütme organı da karşı silah olarak devlet başkanı aracılığıyla kullanacağı fesih yetkisiyle, parlamentoyu dağıtıp seçimlere gidilmesini sağlayabilir. Fesih yetkisinin "sebebe bağlı" bir yetki oluşu parlamenter sistemin bu özelliğinden kaynaklanan bir gerekliliktir. Dolayısıyla fesih yetkisi ancak, Anayasanın 116. maddesiyle öngörüldüğü gibi, "hükümet sorunu" sebebine bağlı olarak kullanıldığında yasallık ve meşruluk kazanır[187]. Öğretide, parlamenter sistemde cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin, serbestçe kullanılamayan "sebebe bağlı" bir yetki olduğundan hareketle, Anayasada seçimleri yenileme sebeplerinin bu şekilde tek tek sayılmamış olması durumunda dahi, günümüz demokratik parlamenter rejimlerinde, devlet başkanlarının, parlamentonun güvenine sahip bir hükümet görevde iken ve ortada bir hükümet sorunu yokken parlamentoyu feshetmesinin düşünülemeyeceği haklı olarak savunulmaktadır[188].

---

[185] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[186] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[187] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[188] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.

116. maddenin içeriği incelendiğinde, seçimleri yenileme yetkisinin 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında önemli ölçüde genişletilmiş olduğu, ve yeni kurulan bir bakanlar kurulunun güven oyu alamaması, başbakanın istifası ve yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bakanlar kurulunun kurulamamasının da kapsama dahil edildiği görülür.

116. maddenin düzenlemesi doğrultusunda, seçimleri yenileme prosedürünün işlemesi için temel şart, *"45 gün içinde bir bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulup da güvenoyu alamaması"*dır. Dikkat edilirse, 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, madde tamamen değiştirildiği gibi, kısa bir süre kabul edilerek maddeye hızlı bir işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Önemli bir diğer nokta, cumhurbaşkanının 116. maddede sayılan koşullar gerçekleşse dahi meclisi feshetmek zorunda olmamasıdır. Bunun anlamı, hükümet krizinin baş göstermesi durumunda, cumhurbaşkanının meclisi feshetme yerine yeni hükümet arayışlarına girebilmesidir[189].

Anayasanın 116. maddesi yakından incelendiğinde, 1. fıkrasında, üç farklı sebebe bağlı bir yenileme prosedürü öngörüldüğü görülecektir. Bunlar, bakanlar kurulunun; "110. maddede belirtilen (göreve başlama) güvenoyunu alamaması, 99. (gensoru) ve 111. (görev sırasında başbakanın isteği üzerine güvenoyu) maddeler uyarınca güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni bir bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması" durumunda seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesidir. Bu üç sebebin ortak noktası ise, ortada Meclisin ya güvenoyunu alamamış ya da güvensizlik oyu ile düşürülmüş bir bakanlar kurulunun olmasıdır. Başka bir ifadeyle yasama organı ile hükümet arasında açık bir uyuşmazlık ve doğrudan bir hükümet sorunu vardır. Bu nedenle, 116. maddenin birinci fıkrası, birazdan incelenecek ikinci fıkradaki prosedürden farklı olarak yeni bakanlar kurulunun kurulamamasına ilaveten "kurulduğu halde güvenoyu alamamayı" da 45 günlük seçimleri yenileme sürecine katmıştır. Dolayısıyla ikinci fıkradan farklı olarak 1. fıkradaki prosedürde 45 gün içinde hem bakanlar kurulu kurulmalı, hem de kurulan bu bakanlar kurulu

[189] NALBANT, 1992, s. 175.

Anayasanın 110. maddesinin öngördüğü güvenoyunu almış olmalıdır. Bir başka anlatımla 45 gün içinde bakanlar kurulu kurulsa bile güvenoyu alamazsa, birinci fıkranın öngördüğü cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenme sebebi ve prosedürü gerçekleşmiş olacaktır.

116. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen seçimlerin yenilenmesi prosedürü ise, yukarıda incelenen birinci fıkradaki prosedürden tamamen farklıdır. Nitekim, Anayasanın 116. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen "yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Başkanlık Divanı seçiminden sonra" ya da "Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine" olarak belirlenen her iki yenileme nedeni yakından incelendiğinde, doğrudan bir hükümet sorunu hali değil, dolaylı ve olası bir hükümet sorunu hali, başka bir ifadeyle sorun öncesi durum oldukları, hemen fark edilecektir. Zira, ortada henüz Meclis tarafından güvensizlik oyu verilmiş bir bakanlar kurulu yoktur. Bu iki nedenin bu özelliğinden dolayıdır ki, anayasa koyucu "45 gün içinde bakanlar kurulu kurulamazsa" seçimlerin yenilenebileceğini öngörmüştür. İkinci fıkradaki bu düzenleme uyarınca birinci fıkradan farklı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı seçiminden ya da başbakanının istifası üzerine kurulan bakanlar kurulu "yeni" bakanlar kurulu değildir ve bakanlar kurulunun 45 gün içinde "sadece" kurulmuş olması yeterlidir; güvenoyu alıp alamamasının bu prosedürde bir önemi yoktur. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının 45 gün içinde, Anayasanın 109. maddesi uyarınca bakanlar kurulunu ataması ile bakanlar kurulu kurulmuş olur, hükümet sorunu biter ve ikinci fıkradaki seçimleri yenileme prosedürü kesilir. Bu prosedürde seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenebilmesi için, 45 gün içinde bakanlar kurulunun kurulamamış olması gerekir güvenoyu alıp almamasının bir önemi yoktur.

İkinci fıkradaki olasılıklar incelendiğinde dikkati çeken nokta, bakanlar kurulunun kurulup da güvenoyu alamaması durumunun öngörülmemiş olması karşısında, 45 gün içinde bakanlar kurulu kurulur ama güvenoyu alamazsa birinci ihtimal dikkate alınacak, yani yeni bir 45 günlük süre işlemeye başlayacaktır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta, bakanlar kurulunun kurulabildiği, ancak güvenoyu alamadığı durumlarda, 45 günden az bir süre içinde seçimlerin yenilenmesinin mümkün olup olmadığıdır. Maddenin amacının seçimlerin yenilenmesini hemen sağlamak değil de, yeni bir bakanlar kurulunun kurulamayacağının tespitinden sonra feshe gitmek olduğu dikkate alındığında, bu yorumun kabul edilmez olduğu anlaşılacaktır. Bu nedenle, 45 gün içinde birden çok bakanlar kurulunun kurulup güvenoyu alamadığı durumlarda, seçimleri yenileme yetkisinin ancak 45 gün sonunda kullanılabilir olduğunu kabul etmek gerekir.

Anayasada, seçimlerin yenilenmesi yetkisinin kullanılabileceği 45 günlük sürenin hangi tarihten itibaren işlemeye başlayacağı konusunda herhangi bir açıklık yoktur. Sürenin, bakanlar kurulunun güvenoyu alamamasından itibaren ya da yeni başbakanın atanmasından itibaren işlemesi biçiminde iki olasılık düşünülebilir. Bu iki olasılıktan birinin tercihi pratikte çok büyük bir önem taşımayabilir, zira cumhurbaşkanı yeni başbakanı en kısa zamanda atayacaktır. Ancak ikinci çözüm yolunun benimsenmesi ile prosedürün kötü niyetle işletilmesi, örneğin 45 günlük sürenin bir başbakan atanmadan doldurulması, kısmen de olsa engellenebilecektir. Ayrıca, 116. madde yakından incelendiğinde bakanlar kurulunun kurulamamasından bahsedilmiş olduğu görülecektir ki, bir bakanlar kurulunun kurulması/kurulaması için ön şart bir başbakanın atanmasıdır. Bir başbakan atanmadığı sürece bakanlar kurulunun kurulamasından bahsedilemez. Bu nedenle sürenin başbakanın atanmasından itibaren işletilmesi kabul edilebilir[190]. Böylece cumhurbaşkanının 45 günlük süreyi başbakan atamadan kısmen veya tamamen geçirmesi ve seçimlerin yenilenmesi yetkisini kullanması mümkün olmayacaktır.

Anayasanın 116. maddesine göre, Anayasada öngörülen şartlardan birinin gerçekleşmesi halinde, cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimleri yenileyebilir. Ancak bu danışma,

[190] Aynı yöndeki görüş için bkz. RUHİ, 2005, s. 44.

cumhurbaşkanı açısından bağlayıcı değildir[191]. 1982 Anayasasının gerekçesinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi hükümet çoğunluğunun var olup olmadığının tespiti şeklinde bir yönlendirme olmasa da, danışmanın bu amaçla yapılacağı ve cumhurbaşkanının siyasal ortamı değerlendireceği açıktır[192].

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasından farklı olarak seçimleri yenileme yetkisini doğrudan cumhurbaşkanına tanımıştır. 1961 Anayasasının 108. maddesinde, başbakanın, cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebileceği ve bu istek üzerine, cumhurbaşkanın, meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği biçimindeki düzenleme, 1982 Anayasasında benimsenmemiştir. Nitekim 1982 Anayasası seçimleri yenileme yetkisini başbakana tanımamış, yetkiyi belirli koşullar gerçekleştiğinde cumhurbaşkanına vermiştir[193]. Öğretide, klasik parlamenter rejimlerde meclis çoğunluğu ile hükümet arasında bir bütünlük olduğu için, devlet başkanının parlamentoyu tek başına feshinin, aktif politikaya katılması sonucunu doğuracağı vurgulanmakta ise de[194] bu görüşe katılmayan yazarlar da vardır. Nitekim TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU'na göre, 1982 Anayasasındaki, başbakanının seçimleri yenilenmesini isteme yetkisine sahip olmaması eksikliği, seçimleri yenileme yetkisinin bağlı olduğu sebeplerin Anayasada tek tek sayılmış olması karşısında, giderilmiştir[195].

Parlamenter sisteme işlerlik kazandırma, gereksiz tıkanma ve bunalımları önleme amacını güden kurum ve kurallar, anayasa hukuku literatüründe "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" olarak adlandırılmaktadır.

---

[191] RUHİ, 2005, s. 46.

[192] 116.maddenin gerekçesi, **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 18 Ekim 1982 tarihli 118. Birleşimin sonuna eklidir. Bkz. Sıra Sayısı: 450.

[193] Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde başbakana, feshi isteme yetkisi tanınırken, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda cumhurbaşkanı fesihte tek yetkili hale getirilmiştir. M.G.K. Anayasa Komisyonu değişiklik gerekçesi şöyledir: *"Başbakana böyle bir yetki verilmesine gerek ve zorunluluk görülmediğinden, maddede yazılı belirli durumlarda seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır."* Öğretide, kuramsal açıdan, parlamento seçimlerinin yenilenmesinin, devlet başkanının yetkileri arasında olsa da, feshin devlet başkanına mutlaka tavsiye edilmesi gerektiği ve bu tavsiyenin de başbakan tarafından yapılması gerektiği savunulmaktadır. Bkz: KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 127; TURHAN, 1989, s. 171-172.

[194] TEZİÇ, 2005, s. 421.

[195] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324.

Bu anlamda, 1982 Anayasasının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir eğilim gösterdiği, 116. maddedeki bu düzenlemenin de "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"in sağlanmasına yönelik bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir[196]. Parlamenter rejimin olmazsa olmaz bir unsuru olarak kabul edilen fesih hakkı; yasama ve yürütme arasındaki dengeyi, yürütme bakımından güvence altına almaktadır. Güvensizlik oyu ile hükümeti görevinden uzaklaştırabilme yetkisine sahip yasama organına karşı, hükümetin de, yasama organının varlığına son verebilecek tek aracı, fesih mekanizmasıdır. Diğer bir deyişle, fesih hakkı, parlamenter rejimde, hükümetin siyasal sorumluluğunun karşı ayağını oluşturmakta, hükümeti güvensizlik oyu ile düşürmek isteyecek bir parlamentonun ister istemez ihtiyatlı hareket etmesini sağlamaktadır[197]. Diğer yandan yasama ile yürütme arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümünde fesih, en etkili yollardan biri olmaktadır. Çünkü, fesih sonrası, yapılacak genel seçimler, yasama-yürütme arasındaki uyuşmazlığın, halkın hakemliği ile çözülmesini sağlamaktadır. Bu açıdan, fesih hakkı veya seçimlerin yenilenmesi, günümüzde seçmenin iradesine başvurmayı sağlayan demokratik bir yöntemdir[198]. Ayrıca fesih yetkisi parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun kalmaması halinde, yeni seçimlerle tekrar bir çoğunluğa ulaşılmasını sağlayabilir[199]. Türk hukukunda da, fesih hakkının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"deki bu işlevini yerine getirdiği kabul edilmektedir. Öğretide, 1982 Anayasasında tanınan seçimlerin yenilenmesi yetkisinin, hükümet kurulmasında, ömrünün uzamasında ve hükümet sorunlarının bir hükümet krizine dönüşmemesinde, parlamenter sistemlerdeki fesih yetkisinin işlevini karşıladığı ileri sürülmüştür[200].

---

[196] TEZİÇ, 2005, 421; ÖZBUDUN, 1962, s. 40; TURHAN, 1989, s. 163, GÖREN, 2006, s. 149.
[197] RUHİ, 2005, s. 47.
[198] TEZİÇ, 2005, 422.
[199] TEZİÇ, 2005, 421.
[200] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324. Nitekim, en büyük partinin %21.3 oy aldığı 1995 seçimleri sonrası, Mecliste oluşan tabloya göre, koalisyon hükümetleri kaçınılmaz olmuştur. Ancak, dönemin koşullarının oluşturduğu partiler arası gerginliğin seçim atmosferinde daha da artması nedeniyle, koalisyonların kurulmasında ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Bu koşullarda, önce DSP'nin dışarıdan desteklediği ANA-YOL azınlık koalisyonu, sonra REFAH-YOL koalisyonu, arkasından CHP'nin dışarıdan desteklediği ANASOL-D azınlık koalisyonu hükümetlerinin kurulmasında ve DSP azınlık hükümetiyle Türkiye'nin 21. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerine taşınmasında, 116. maddenin hükümet kurmayı teşvik edici, düşürmeyi caydırıcı işlevinin büyük rolü olmuştur. 21.

II. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ İŞLEVSEL ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

Cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin olan yetkileri; kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaktır.

Yasama işlevinin ne olduğunun ortaya konması ve diğer devlet yetkilerinden ayırt edilmesi maddi ve organik ölçütlere göre olmaktadır.

Maddi kriter, devletin hukuki fonksiyonlarının ifasında başvurulan işlemlerin hukuki mahiyetlerinin esas alınarak yapılan sınıflandırmaya dayanır. Buna göre, hukuki işlemler maddi mahiyetlerine göre, kural-işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Bu üç tür işlemden her birinin yapılması, devletin üç hukuki fonksiyonundan birini meydana getirir[201]. Bu kriter esas alınarak yasama işlevi, kural koymak, diğer bir anlatımla genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak yetkilerini kapsar. Bu kriter çerçevesinde devlet hangi organıyla olursa olsun, "kural-işlem" yaptığında yani belirli bir dönem mevcut olan objektif hukuku belirli bir noktada ve belirli bir şekilde değiştiren normatif bir düzenleme yaptığında yasama işlevini icra etmektedir[202]. Görüldüğü gibi, maddi kriter yasama işlevini devletin diğer

---

Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinde siyasi partiler daha da küçülmüşler, bu kez parlamentoda en az üç partili koalisyon hükümetlerinin kurulabileceği bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu tabloda, çok zor gibi görünen hükümet kurulmasında, 116. maddenin rolünün yadsınamaz olduğu ifade edilmektedir. (TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324.) Parlamentonun feshi konusu, en son, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 3 Kasım 2002 tarihinde "erken seçim yapılması kararının alınması" (31.7. 2002 tarihli 745 No'lu Karar için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 21, C. 101, 31.7.2002 tarihli 123. Birleşim, s. 395) ve seçim takviminin başlamasından sonra; seçim listelerinde yer bulamayan ve "küskünler" olarak adlandırılan milletvekilleri ile yapılan kamuoyu yoklamalarında seçim barajını aşamayacakları tehdidi ile karşı karşıya kalan partilerin, alınmış bulunan erken seçim kararının iptali ve seçim tarihinin ertelenmesi konusunda yaptıkları girişim karşısında; Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in *"şartların oluşması halinde parlamentoyu feshetme yetkisini kullanırım"* şeklindeki ifadesiyle gündeme gelmiştir. bkz:http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/AyinTarihi/2002/eylul2002.htm (13 Eylül 2002)

[201] ÖZBUDUN, 2003, s. 172.

[202] GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007, s. 224.

fonksiyonlarından ayırmada yetersiz kalmaktadır. Nitekim yasama organlarının da bireysel nitelikte işlemleri vardır. Tek bir kişi için çıkarılmış kanunlara rastlanmaktadır. Örneğin, Mustafa Kemal'e Atatürk soyadı bir kanunla[203] verilmiştir. Keza, 1948 yılında, 7 Temmuz 1948 tarih ve 5245 sayılı "İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Yine, memlekete olağanüstü hizmet veren bazı kişilere "hidematı amme veya vatan hizmet tertibinden maaş" bağlayan kanunlar genel nitelikte değildir. Aynı şekilde deprem ve sel felaketi nedeniyle harap olan bir kasabaya yardım yapılması için özel kanunlar da çıkarılabilir. Tüm bu kanunlar genel nitelikte değildir. 1982 Anayasasında kanunların "genel" olmasını emreden bir hüküm de yoktur.

Diğer kriter ise organik kriterdir. Şekli kriter de denilen organik kriter, devlet fonksiyonlarını, ifa eden organa ve yapılış şekillerine göre tasnif etmektedir. Bu ayrımda işlemin niteliği, yani onun genel, soyut ya da bireysel olmasının hiçbir önemi yoktur. Bu kritere göre devletin üç çeşit organı tarafından yerine getirilen işlemler o organın işlemidir. Buna göre yasama organının kendine has biçimde yerine getirdiği işlemler yasama işlemidir[204].

1982 Anayasasının 7. maddesi, *"yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* demektedir. Anayasa, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmiş, fakat "yasama yetkisi"nin ne anlama geldiğini tanımlamamıştır. Bununla birlikte Anayasanın 7. maddesinden yola çıkarak, yasama yetkisinin en azından "Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bir yetki" olduğu söylenebilir. "Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri" ise 1982 Anayasasının 87. maddesinde sayılmıştır. O halde yasama yetkisini, "Türkiye Büyük Millet Meclisine ait ve 1982 Anayasasının 87. maddesinde sayılan yetkilerdir" şeklinde tanımlayabiliriz[205]. Bu maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bakanlar kurulunu ve bakanları

[203] 24 Kasım 1934 tarih ve 2865 sayılı Kanun.
[204] GÖZLER, 2007, s. 230.
[205] ÖZBUDUN, 2003, s. 187.

denetlemek; bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasanın 87. maddesinde sayılan bu yetkilerini ya kanun ya da karar biçiminde işlemlerle kullanıyor olmasından hareketle, yasama yetkisini "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma ve parlamento kararı alma yetkisi" olarak tanımlayabiliriz. Ancak, her ikisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan bu iki işlem, organik kritere göre tanımlanamayacağından, maddi mahiyetlerine göre, bir başka ifadeyle içeriklerinden hareketle tanımlanmak zorundadır. Kanun ile parlamento kararları arasındaki temel farkın, kanunların yasama organının "düzenleyici işlemi", parlamento kararlarının ise, "bireysel işlemi" olması noktasında belirginleştiği dile getirilmektedir[206]. Ancak, bu kuralın istisnaları vardır. Zira, içtüzük bir düzenleyici işlemdir; fakat kanun değil parlamento kararı niteliğindedir. İçtüzüğün bir parlamento kararı olması parlamentoların iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olmasından ve bu alanlarda parlamentoların yöntemsel bağımsızlığından kaynaklanmaktadır.

Görüldüğü üzere, parlamento kararları ile kanunlar organik kriterden hareketle kesin olarak ayrılamadığına göre, parlamento kararlarını konuları itibarıyla tek tek belirlemek gerekir. Nitekim yasama organının

i. iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olan konular ile,
ii. yürütme organı ile olan ilişkileri ve
iii. yargı organı ile ilişkilerini konu alan işlemleri, "kanun" biçiminde değil, "parlamento kararı" biçiminde yapılmaktadır. Bu çerçevede parlamento kararları, bu üç konuya ilişkin olması göz önünde bulundurularak "parlamentoların iç yapısına ve çalışma düzenine

[206] GÖZLER, 2007, s. 232.

ilişkin olarak veya parlamentoların yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlarıdır" biçiminde tanımlanabilir[207]. Buna karşılık, kanunları, içeriklerinden hareketle tanımlamak mümkün değildir. Çünkü her konu kanun konusu olmaya elverişlidir. Keza kanunların düzenlediği konular herhangi bir şekilde gruplandırmaya tabi de tutulamaz. Bu nedenle kanunları olumsuz bir şekilde şöyle tanımlayabiliriz: "Kanun, yasama organının parlamento kararları dışındaki bütün işlemleridir".

Cumhurbaşkanının "yasama işlevine" ilişkin yetkileri incelendiğinde, bunlardan yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin, parlamento kararı ile ilişkili olduğu sonucuna varabiliriz. Zira, cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde sayılan "yasama işlevine" ilişkin yetkilerinden, içtüzük hükümlerine karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma dışındaki yetkilerinin tamamının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma diğer bir deyişle yasama işlemlerine ilişkin oldukları görülür. Gerçekten, cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin olan yetkilerinden, kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak yetkileri yasama yetkisine ilişkin yetkilerdir.

Çalışmanın bu bölümünde, cumhurbaşkanının yasama fonksiyonuna ilişkin olduğu tespit edilen yetkilerinden, kanunları yayımlama yetkisi ile kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, içtüzüğün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları

---

[207] TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararları ve Kanun", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1989, C. 5, s. 121-130; ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 36, S. 1-4, 1979, s. 9.

gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkileri incelenecektir. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak yetkileri, sahip oldukları önem nedeniyle, çalışmanın "cumhurbaşkanının kanunları geri göndermesi" başlıklı ayrı bir bölümünde inceleneceklerdir.

A. Kanunları Yayımlama Yetkisi

1. Kanunların Yayımı

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına verilen önemli bir yetki ve görev de kanunları yayımlamaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan kanunların yürürlüğe girebilmesi için yayımlanmaları gerekir. 1924 ve 1961 anayasalarındaki düzenlemeye paralel olarak 1982 Anayasasının 104. maddesi de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan kanunların yayımlanmasını, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında düzenlemiştir[208].

Uygulamada, Meclis Genel Kurulunda oylanarak kabul edilen ve kanun niteliğini kazanmış olan metin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş olan kanunları yayımlaması hususu, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Bu konuda, cumhurbaşkanının kanunu uygun bulup bulmamasına göre birkaç olasılıktan söz edilebilir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanunu doğrudan yayımlayabilir ya da yeniden görüşülmesi için Meclise geri

---

[208] TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı 3**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 7, Ankara 1987, s. 83 (Anayasa Mahkemesinin 24. kuruluş yıl dönümü nedeniyle düzenlenen sempozyumda sunulan bu tebliğ, daha sonra "Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan" olarak çıkarılan **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 52, 1986-1987, S. 1-4, s. 101-116'da da yayınlanmıştır.); ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", **Amme İdaresi Dergisi,** C. 21, S. 1, Mart 1988, s. 5; TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s. 137.

gönderebilir ki, bu durumda Anayasanın cumhurbaşkanına tanımış olduğu ve bu çalışmanın da asıl konusunu oluşturan farklı bir yetki karşımıza çıkmış olur. Kendisine gelen kanun anayasa değişikliğine ilişkin ise, Anayasanın, bu çalışmada değinilecek olan daha farklı hükümleri devreye girecektir.

Cumhurbaşkanı, ayrıntıları burada açıklanmayan farklı olasılıklar sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığından kendisine gönderilen kanunu, onbeş gün içinde yayımlar (m. 89/1). Yayımlama aracı ise, ne 89., ne de 104. maddede gösterilmektedir. Bununla birlikte, yayımlama aracının Resmi Gazete olduğunun iki hukuki dayanağı hukukumuzda yer almaktadır. Birincisi, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresini düzenleyen ve iptali istenen düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren 60 gün içinde dava açılmasını öngören Anayasanın 151. maddesidir. İkincisi ise, 23.5.1923 tarihli ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5. maddesidir. Bu maddeye göre, kanunlar Resmi Gazete'de yayımlanır.

2. Cumhurbaşkanının Yayımlamak Konusunda Hareketsiz Kalması

Cumhurbaşkanının, daha önce geri gönderilen bir kanun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından aynen kabul edilmişse, bu durumda artık bir kez daha geri gönderme yetkisi yoktur. Bunun sonucu olarak, cumhurbaşkanının yayımlanmak üzere önüne gelen böyle bir kanunu yayımlamaktan çekinme, diğer bir anlatımla kanunu reddetme imkanı yoktur. Öğretide de, cumhurbaşkanının anayasa veya hukuka aykırı bulduğu kanunları yayımlamayı reddetme hakkının olmadığı kabul edilmektedir[209]. Nitekim, meşruti monarşilerden günümüz parlamenter demokrasilerine geçiş sonucu, yasama yetkisinin mutlak olarak halkın temsilcilerinden oluşan yasama meclislerine ait olduğunun kabulü ile birlikte devlet başkanlarının böyle bir yetkilerinin olmadığının kabulü aşamasına gelinmiştir.

[209] GÖZLER, 2000, s. 407

Bu çerçevede, Türk hukukunda da, cumhurbaşkanının, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde incelenecek "geri gönderme" aşamalarını tamamlamış kanunların hukuka uygunluğunu veya anayasaya uygunluğunu denetlemek gibi bir yetki ve görevi yoktur. Bu yetki ve görev, hukuk sistemimizde Anayasa Mahkemesine tanınmış bir görevdir.

Ancak öğretide, cumhurbaşkanının kanunları yayım aşamasında bir "minimum kontrol yetkisi" olduğu da dile getirilmektedir. Bu görüşü savunan GÖZLER'e göre, *"bu yetki, kendisine yayımlanmak üzere kanun olarak sunulmuş metnin, gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş bir metin olup olmadığını incelemekten ibarettir"*. Bunun gibi, "*silahlı bir grup Türkiye Büyük Millet Meclisini işgal eder ve cumhurbaşkanına yayımlaması için kanun adını taşıyan birtakım metinler gönderirse, cumhurbaşkanı bu metinlerin gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilip edilmediğini araştırabilir. Örneğin, Mecliste hiçbir şekilde oylama yapılmadan bu metin kaleme alınmış ve cumhurbaşkanına gönderilmiş ise veya oylama yapılmakla birlikte milletvekilleri üzerinde silahlı grup tarafından cebir kullanılmış ise ortada Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun çıkarma yolunda bir iradesinin mevcut olmadığı sonucuna varılır. Böyle bir durum söz konusu ise, cumhurbaşkanı bu metinleri kanun olarak yayımlamayı reddedebilir"*[210]*.* Böyle istisnai bir minimum kontrol yetkisinin dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisinden çıkan kanunların kabul edilmesinde birtakım usul hataları olduğundan veya bu kanunların içeriğinin anayasaya aykırı olduğundan bahisle cumhurbaşkanı kanunları yayımlamayı reddedemeyeceği kabul edilmelidir.

Bu konuda bir sonuca varabilmek için öncelikle "yayım" kavramından ayrı bir kavram olan ve Türk hukukunda yer verilmeyen "ısdar" kavramına değinmek gerekmektedir. Isdar, kanunun yasama organınca kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu doğrulayan hukuksal bir işlemdir[211]. "Yayım" ise hukuksal işlem değil bir maddi işlem, bir fiildir. Yayım, kanun metninin Resmi Gazete'de basılması işlemidir. Bu fiil, cumhurbaşkanı tarafından değil,

[210] GÖZLER, 2000, s. 407
[211] GÖZLER, 2001, s. 153.

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Genel Müdürlüğünce yapılır. Kanunların yayımı aşamasında cumhurbaşkanının rolü, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metnini bir "yayım tezkeresi" ile birlikte Başbakanlığa göndermesidir. Öğretide, bu "yayım tezkeresi"nin "ısdar işlemi" olarak kabul edilebileceği ileri sürülmektedir[212].

Bununla birlikte, Anayasada kanunların cumhurbaşkanınca imzalanmasını öngören bir hükmün bulunmaması karşısında cumhurbaşkanının kanunları ısdar anlamına gelebilecek bir imza yetkisinin bulunduğunu ileri sürmek güçtür. Türkiye'de kanunlar doğrudan Resmi Gazete'de kabul tarihleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen kanun numarası ile birlikte yayımlanmakta, kanunun başında veya sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metni olduğunun cumhurbaşkanı tarafından tasdik olunduğu ise belirtilmemektedir.

Türk hukukunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği metin ile Resmi Gazetede yayımlanacak olan metnin aynı metin olduğunu garanti edecek, başka bir anlatımla "mevsukiyet denetimi" yapacak bir makama ihtiyaç olması karşısında Türkiye'de "ısdar" müessesesine ihtiyaç olduğu düşünülebilir[213]. Bu makam da doğaldır ki cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının imzası olmadan kanun metninin yayımlanmaması gerekir. Keza cumhurbaşkanı kanun metnini, Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra tekrar kontrol de edebilmelidir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği metin ile Resmi Gazete'de yayımlanan metin arasında bir farklılık olması halinde, bu farklılığın yine cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilecek bir tezkere ile düzeltilmesi gerekir. Resmi Gazete'de yayımlanan kanun metinlerine ilişkin düzeltmeler, "maddi hata"ya ilişkin olsa bile, cumhurbaşkanının imzasıyla yapılmalıdır.

Açıklamaya çalışılan bu gereklilik karşısında, cumhurbaşkanına, kanunları ısdarı anlamına gelecek şekilde bir imza yetkisi verilmesi yönünde bir anayasa değişikliğine gidilmesi önerilebilir. Cumhurbaşkanı kanun metninin altını imzalamalı ve imzasının yanına o kanunun "Türkiye Büyük

[212] TEZİÇ, 1972, s. 139-140; GÖZLER, 2001, s.152, dnt, 141.
[213] GÖZLER, 2001, s. 152.

Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun olduğunu tasdik" ettiğini belirtmelidir. Doğaldır ki, bu yönde bir düzenleme yapılıncaya kadar mevcut hükümler uygulanacak, bu doğrultuda da cumhurbaşkanının kanunları ısdar yetkisi anlamına gelen bir imza yetkisinin olmadığı kabul edilecektir. Nitekim Anayasa uyarınca, cumhurbaşkanının kanunları imzalama yetkisi olmadığı gibi, kanunların Anayasa ve maslahata uygunluğunu onaylama yetkisi de yoktur. Zaten bu yetki daha sonra açıklanacağı üzere "mutlak veto yetkisi" anlamına gelmektedir ve böyle bir yetki modern anayasalarca kabul edilmemiştir. Buna rağmen, cumhurbaşkanı kanunları yayımlamayı reddederse ne yapılabilir? Bu sorunun cevabı öğretide tartışmalıdır.

Gerek ilk kez gönderilen, gerekse iade üzerine Meclis tarafından yeniden kabul edilen bir kanunla ilgili olarak 15 günlük anayasal süre geçtiği halde herhangi bir işlemde bulunmaması durumuyla ilgili olarak Anayasada bir yaptırım öngörülmemiştir.

Öğretide, konuyla ilgili hukuk boşluğunu doldurabilecek ikili bir çözüm yolu önerilmiştir[214]. İlki, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu genel ilkesinden hareket ederek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanunları yürütmekle görevli bakanlar kurulunun bu görevini yerine getirmemesi nedeniyle, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğuna başvurabilmesine dayanmaktadır[215]. GÖZLER, bu çözümü tartışmakta, parlamenter sistemin mantığına uygun gibi görünen bu çözümün hukuki değil siyasi bir çözüm olduğunu savunmaktadır. Yayımlamayı reddeden makamın, yürütmenin sorumlu kanadı değil, sorumsuz kanadında yer alan cumhurbaşkanı olduğu ayrıca, Türk anayasa hukukunda kanunların yayımı yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından karşı-imza gerekmeksizin tek başına kullanıldığı dikkate alındığında, karşı-imzası olmayan hükümetin bu işlemden dolayı siyasi sorumluluğunu gündeme getirmenin, parlamenter rejimin mantığına uygun olmadığı rahatlıkla anlaşılacaktır[216]. Diğer taraftan pek çok kanunun aksine yürütme maddelerinde ilgili kanunu yürütmeye bakanlar kurulunun değil de

[214] TEZİÇ, 2005, s. 50.
[215] TEZİÇ, 2005, s. 50.
[216] GÖZLER, 2000, s. 406-411.

Meclis Başkanlığının yetkili kılındığı görülmektedir. Anılan çözüm şekli bu tür kanunlar söz konusu olduğunda bir anlam ifade etmeyecektir[217].

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlamayı reddetmesi durumuyla ilgili olarak önerilen bir diğer çözüm ise; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından bunun yerine getirilmesini sağlamasıdır. Bu çözüm, kıyas yolu ile 23.6.1928 tarihli ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5'inci maddesinden çıkarılmaktadır. Bu maddeye göre, Meclis kararları doğrudan yayımlatılmak üzere Başbakanlığa sunulmaktadır. Meclis kararlarının yayımı ile ilgili bu düzenleme örnek alınarak, cumhurbaşkanının öngörülen on beş günlük süre içinde hareketsizliği karşısında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin alacağı yayım kararı ile, kanunun doğrudan Meclis Başkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlatılabileceği önerilmektedir[218].

Anayasanın, kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanacağını öngören bağlayıcı anayasa hükmü karşısında bu çözümün uygulanabilirliğini savunmak güçtür. GÖZLER de bu çözümü eleştirmekte, bu yetkiyi münhasıran cumhurbaşkanına tanımış olan üstün ve bağlayıcı anayasa hükmü karşısında, sorunun çözümünde bir kanundan yararlanılamayacağı sonucuna varmaktadır[219].

3. Sürenin Başlangıcı Sorunu

Kanunların yayımı konusuyla ilgili olarak üzerinde durulması gereken diğer bir konu, cumhurbaşkanının kanunu yayımlaması için öngörülen onbeş günlük sürenin başlangıcı ve hesaplanmasıdır. Anayasanın 89. maddesi, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunların on beş gün içinde yayımlanacağını hüküm altına almıştır. Bu kuraldaki on beş günlük sürenin başlangıcı açık değildir. Kuralda, "kabul tarihinden

[217] GÖZLER, 2000, s. 406-411.
[218] TEZİÇ, 1987,s. 88.
[219] GÖZLER, 2000, s. 48

itibaren on beş gün içinde" ya da "kanunun cumhurbaşkanına sunulmasından itibaren on beş gün içinde" şeklinde bir açıklık yoktur.

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama süresinin başlangıcı, son derece teknik bir sorun olarak görülebilir. Ancak ivedilik taşıyan durumlarda, son derece teknik gibi görünen sürenin başlaması hususu, cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilir. DYP-SHP koalisyon hükümetinin ilk kanunu olan, yerel seçimlerin ertelenmesini amaçlayan kanunu, cumhurbaşkanı, sekiz gün beklettikten sonra yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermiş ve böylece kanunları bekletme süresini, oldukça ilginç bir biçimde kullanmıştır. Çünkü yerel seçimlerin erteleneceğini bekleyen partiler adeta ters köşeye yatmış ve beklemedikleri bir seçimle karşı karşıya kalmışlardır[220].

Benzer biçimde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 22. Yasama Döneminde de, cumhurbaşkanının kanunları on beş günlük yayım süresinin son gününe kadar bekledikten sonra tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ya da yayım için Başbakanlığa göndermesi, Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında tartışmalara yol açmıştır[221].

Belirtmek gerekir ki, yayım için süre öngören kimi Batı anayasalarında sürenin başlangıcı açık bir biçimde belirtilmiştir. Örneğin ABD Anayasasında süre, kanun tasarısının Başkana sunulduğu tarihte başlamaktadır (madde 1, Bölüm 7). İtalyan Anayasasında ise süre, kanunun mecliste kabulünden itibaren bir aydır (m. 73). Buna karşılık kimi anayasalarda süre öngörülmediği için sürenin başlangıcı da yoktur. Örneğin Federal Alman Anayasasında yayım için herhangi bir süre düzenlenmemiştir. Bu anayasada kanunun, Federal Millet Meclisi ve Senatosu tarafından ortak imza ile kabulünden sonra, devlet başkanınca imzalanıp ilan edileceği belirtilirken, süreden söz edilmemiştir (md. 82)[222].

---

[220] Bkz. Cumhuriyet, 19.12. 1991.

[221] <http://www.tbmm.info/modules.php?name=announcement&lang=tr&uid=bulentarinc&PHPSESSID=bebd34605f&file=index_detay&idMAnnouncement=5618&PHPSESSID=bebd34605f>. Ayrıca bkz. <http://www.milliyet.com.tr/secim2007/detay.asp?id=783>, Erişim tarihi: 18.8.2007.

[222] SERİM, Bülent, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Yayımında Süre Sorunu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi,** C. 16, S. 145, 1992, s.55.

1982 Anayasasında böyle bir açıklık öngörülmediği için, konu yorumu gerektirmektedir. Bilindiği üzere, yorum; soyut ve genel nitelikli hukuk kurallarının somut ve özel duruma uygulanabilecek duruma getirilmesidir. Kuralın anlamının araştırılması, söze ve öze bakılarak kuralın anlamlandırılmasıdır.

Uygulama incelendiğinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunların, yayımlanmak üzere genellikle kabul tarihinden bir gün sonra, bazen de daha geç bir tarihte Cumhurbaşkanlığına gönderildiği görülecektir[223]. Dolayısıyla, Anayasanın 89. maddesiyle cumhurbaşkanına verilen on beş günlük inceleme süresinin hangi tarihten itibaren hesaplanacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Örneğin 5489 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" 19.4.2006 tarihinde kabul edilmiş, ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığına altı gün sonra 25.4.2006 tarihinde gönderilmiştir. Bu örnekte Cumhurbaşkanı Meclisin kanunu kabul ettiği tarihten başlayan on beş günlük inceleme süresi içinde değil de, kendisine gönderildiği tarihten itibaren on beş gün içinde incelemiş ve kanunu, Meclise bu on beş günlük sürenin son gününde bir daha görüşülmek üzere geri göndermiştir.

Uygulama incelendiğinde dikkat çekici bir tablo ile karşılaşılmaktadır. 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası'ndaki kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasına ilişkin hükümler, süreye ilişkin düzenleme dışında tamamen birbirinin aynısıdır. 1961 Anayasasında yayım için on günlük süre tanınmışken, bu süre 1982 Anayasasında on beş güne çıkarılmıştır. Bu süre cumhurbaşkanına kanunu yayımlama ya da geri gönderme kararı verebilmesi için düşünme süresi olarak tanınmış bir süredir.

Kabul günü esas alındığında, 1961 Anayasası döneminde, 12 Eylül 1980'e kadar çıkarılan 126 kanunun 38'inin on günlük süre aşıldıktan sonra yayımlandığı görülmektedir. Gecikme kimi zaman bir gün, kimi zaman ise bir

---

[223] İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 3, 2003, s. 300.

aya yakın olmuştur. Örneğin 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"[224], 1475 sayılı "İş Kanunu"[225] çok kapsamlı kanunlar olmalarına karşın on günlük süre içinde yayımlanırken, bir madde ve beş satırlık 708 sayılı "440 Sayılı Kanuna Tabi Kuruluşlardan Sağlık Teşkilatı Olanlarda Çalışan Tabip, Diş Tabibi ve Eczacıların 224 ve 472 Sayılı Kanunlardan İstifade Ettirilmesine Dair Kanun"[226] kabulünden 23 gün sonra yayımlanabilmiştir.

Danışma Meclisi döneminde çıkarılan 76 kanunun tümü, kabulünden itibaren on gün içinde yayımlanmıştır.

1982 Anayasası döneminde de, benzer şekilde çıkarılan kanunlardan pek azı kabul tarihinden itibaren onbeş günlük süre içinde yayımlanabilmişlerdir.

Bu sayılar dikkate alındığında, gerek 1961 gerek 1982 anayasaları döneminde yayım için kabul tarihinin başlangıç alınmadığı sonucuna ulaşmak olanaklıdır[227]. Onbeş günlük sürenin başlangıcında hangi tarihin esas alınması gerektiği konusunda bir sonuca varabilmek amacıyla, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarındaki konuya ilişkin maddelerin gerekçelerini incelemenin yararlı olacağı akla gelebilir. Ancak aşağıda yapılan incelemelerden de anlaşılacağı üzere, anayasaların gerekçesi kaleme alınırken sürenin başlangıcı konusuna hiç değinilmemesi karşısında, düzenlemelerin gerekçelerinden hareketle bir sonuca varmak mümkün değildir.

1924 Anayasasının 35. maddesi: *"Reisicumhur, Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilan eder"*; 1961 Anayasasının 93. maddesi ise, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar"*; 1982 Anayasasının 89. maddesi ise, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar"* biçimindedir.

---

[224] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 14.7.1965 tarihinde kabul edilen kanun, 23.7.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.
[225] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 25.8.1971 tarihinde kabul edilen kanun, 1.9.1971 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır
[226] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 4.1.1966 tarihinde kabul edilen kanun, 27.1.1966 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır
[227] SERİM, 1992, s. 56.

1961 Anayasasının anılan madde gerekçesinde, bu kuralın 1924 Anayasası'ndan aynen alındığı belirtilmekle yetinilmiş; madde, Temsilciler Meclisinde iki, Milli Birlik Komitesinde bir kez, görüşmesiz kabul edilmiştir[228]. Dolayısıyla, 1961 Anayasasının gerekçesinde konuya ilişkin bir açıklık olmadığı gibi, görüşme tutanaklarında da bir açıklama yer almamaktadır.

1982 Anayasası'nın 89. maddesine ilişkin Danışma Meclisi gerekçesinde, 1961 Anayasasındaki yayım esasının aynen korunduğu belirtilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi gerekçesinde ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunları yayımlamak için cumhurbaşkanına tanınan on günlük sürenin, "kapsamlı bir incelemeye olanak sağlaması amacıyla" onbeş güne çıkarıldığı açıklanmıştır[229]. 1982 Anayasasının görüşmeleri sırasında bu kural görüşmesiz kabul edilmiştir. Dolayısıyla sürenin başlangıcı probleminin nasıl çözülmesi gerektiği konusunda bir sonuca ulaşılabilmesi için, bir önceki anayasa için söylenenler burada da geçerlidir ve 1982 Anayasasının görüşüldüğü birleşimlere ait tutanaklardan yararlanma olanağı bulunmamaktadır.

Anayasanın 89. maddesinin amacı, yasama organında kabulüyle hukuk dünyasına doğmuş bir kanunun mümkün olan en kısa sürede yürürlüğe konulmasının sağlanmasıdır. Tersi durumda, meclis başkanı-cumhurbaşkanı birlikteliğiyle süre uzatılabilir ki, bu da amacın aşılmasına neden olur. Gerçekten onbeş günlük süre mutlaka kullanılması gereken bir süre değil düzenleyici süredir. İncelemenin olabildiğince kısa sürede sonuçlandırılıp en kısa sürede yayımlanması anayasa hükmünün amacına en uygun olandır. Özellikle vatandaşlar için doğrudan hak doğuran kanunlar düşünüldüğünde bu gerekliliğin önemi kolayca anlaşılacaktır.

"Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar" biçimindeki anayasal hükmün amacı, kanunların yayım aşamasının en kısa sürede tamamlanıp yürürlüğe

---

[228] **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi,** 30.3.1961 tarihli 34. Birleşim, Sıra Sayısı: 35, s. 362-391.

[229] **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi,** 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim, C. 7, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince kabul olunan metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu için bkz. Danışma Meclisi Sıra Sayısı 166 ve 166'ya 1., 2., 3. ve 4. Ek, Milli Güvenli Konseyi Sıra Sayısı 450, s. 334-424.

sokulmasıdır. Bu nedenle, Anayasada yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, ilgili hükmün amaçsal yorumundan hareketle, meclis başkanlarının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak bitirmesi ve bu tarihi dikkate alarak yayımlaması en doğru çözüm olacaktır.

Anayasanın 89. maddesinin değiştirilerek konunun açıklığa kavuşturulması, bir çözüm olarak önerilebilir. Meclis İçtüzüğünde bir değişikliğe gidilerek kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan son oylamalarının ardından kanunlaşmış sayıldıklarından hareketle, yayım süresinin kanunun Mecliste kabulünden itibaren başlaması yönünde bir düzenleme yapılması benimsenebilir.

Kabul edilmelidir ki bu kez de, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanının kanunu, on dördüncü günde cumhurbaşkanına sunması ihtimali karşısında yeni bir tartışma konusu ortaya çıkabilecektir. Kanun ne kadar uzun olursa olsun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının, kanunu, kabulünü izleyen bir iki gün içinde cumhurbaşkanına sunması; cumhurbaşkanının da incelemesini kabul gününü esas alarak sonuçlandırması tek çözümdür.

Belirtilmelidir ki, ne Anayasa ne de İçtüzük hükümleriyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, Meclis Genel Kurulu'nca kabul edilen kanunları inceleme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Meclis Başkanlığının kabul edilen kanunları inceleme yetkisi yoktur[230]. Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında; kabul aşamalarının ardından kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar Kararlar Müdürlüğünde görevli bürokratlardan oluşan bir kurul tarafından sözcük ve noktalama işaretleri hataları yönünden incelemekte ve gerekli görülen düzeltmeler yapılmaktadır. Konuya ilişkin Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen bir kanunun bir harfine ya da bir noktalama işaretine dokunmak mümkün değildir. Bu tür düzeltmelerin, kanunun Meclis Komisyonlarında ve

[230] Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında; Genel Kurulda kabul edilen kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar Kararlar Müdürlüğünde görevli bürokratlardan oluşan bir kurul tarafından yazım kuralları yönünden incelemekte ve gerekli görülen düzeltmeler yapılmaktadır.

Genel Kurulunda görüşmeleri aşamasında yapılması gerekmektedir. Nitekim, İçtüzüğün "tetkik kurulu ve maddi hatalar" başlıklı 85. maddesinde *"Meclis Başkanlığı kanun tasarı ve tekliflerini Anayasa dili, kanun yazılış tekniği bakımından incelemekle görevli yeteri kadar uzmandan kurulu bir heyet teşkil eder. Bu heyet komisyonlara danışmanlık yapar. Kanun tasarı veya teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kabulünü sağlayacak oylamanın yapılmasından önce, metinde yazılış veya sıra bakımından bozukluk olduğu veya maddi hatalar bulunduğu ileri sürülürse ve esas komisyon veya Hükümet bu görüşe katılırsa, metin, esas komisyona geri verilir. Bu şekilde düzeltilen maddeler de yeniden oylanır"* hükmü yer almaktadır. Bu hüküm çerçevesinde, kanun tasarı veya tekliflerinin Genel Kurulda son oylamalarının yapılmasından önce, tetkik kurulu tarafından, metinde yazım ya da sıra bakımından bozukluk olduğu veya maddi hatalar bulunduğu ileri sürülerek gerekli görülen düzeltmelerin yapılması önerilir ve esas komisyon ile hükümet de bu görüşe katılırsa; metin, esas komisyona geri verilecek ve komisyon tarafından düzeltilen maddeler yeniden oylanacaktır. Bu hüküm uyarınca, kanun tasarı ya da teklif metinlerinde bulunan maddi hataların, İçtüzüğün 88. maddesinde ifadesini bulan, metnin komisyona geri çekilmesi nedeni sayıldığı sonucu da çıkmaktadır ki bu maddi hataların düzeltilmesin konusunda tek yetkili merci ilgili komisyondur. Görüldüğü gibi, kanun metinlerindeki, Genel Kurulda son oylama aşamasına kadar fark edilmeyen maddi hataların düzeltilmesi yetkisi, İçtüzük tarafından Meclis Başkanlığı'na değil, ilgili komisyona verilmiştir. Bu nedenledir ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının, Genel Kurulda kabul edilen kanunu incelemesi olanaksızdır ve böyle bir yetkinin kullanımı, kaynağını Anayasadan almayan bir yetkinin kullanımı anlamına gelmektedir. Meclis Başkanlığı olsa olsa Cumhurbaşkanlığına gönderilecek metnin aslına uygunluğunu inceleyebilir ki, bu incelemenin de zaman almaması gerekir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, *"Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar"* biçimindeki anayasal hükümde, cumhurbaşkanının yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, hükmün amaçsal

yorumundan hareket edilmeli ve Meclis Başkanlığının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içerisinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak tamamlaması ve derhal yayımlaması gerektiği kabul edilmelidir.

4. Kanunların Yayımına Bağlanan Sonuçlar

Kanunların yayımlanması, onların varlık değil, yürürlük koşulu olarak nitelendirilmektedir[231]. Bir başka anlatımla, bir kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş olması, hukuk dünyasında ortaya çıkmış olduğu anlamını taşır. Kanun, henüz yayımlanmadan önce "kanun" niteliğini kazanmıştır[232]. Bu nedenle, cumhurbaşkanının Mecliste kabul edildikten sonra kendisine gelen kanunları yayımlaması bir yasama faaliyeti olarak nitelendirilemez. Kanunların yayımlanması, bir "idari işlem" olarak nitelendirilebilir[233]. Kanunları yayımlanma yetkisi, cumhurbaşkanının "devletin başı" olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevine dayanmaktadır[234].

Belirtmek gerekir ki, tasarı ya da tekliflerin Mecliste kabul edildikten sonra, yayımlanmamış olsa bile kanun niteliğini kazanmış olmaları, bunların yayımlanması işleminin hiçbir anlamı olmadığı anlamına da gelmemektedir. Kanunun yayımlanması, onun üçüncü kişilere duyurulması ve onları bağlaması için olmazsa olmaz bir koşuldur. Bir başka anlatımla, henüz

---

[231] ANAYURT, Ömer, **Hukuka Giriş Ve Hukukun Temel Kavramları**, 3. Bası, Ankara, 2002, s. 184; GÖZLER, 2001; FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Hukuk Bilimine Giriş**, İstanbul, 1997.

[232] Bir kanun tasarı veya teklifi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmelerden sonra yapılan oylama neticesinde kabul yeter sayısına ulaşılmış olduğu oturumu yöneten Başkan tarafından ifade edildiği an kanunlaşmış olmaktadır. Bilindiği gibi, bir kanun tasarı veya teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından kabul edilebilmesi için, her şeyden önce Genel Kurulda "toplantı yeter sayısı"nın bulunması gerekir. Toplantı yeter sayısı yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte biri, yani 184 milletvekilidir (Anayasa, m.96). Toplantı yeter sayısı varsa, bir kanun tasarı veya teklifinin kabul edilebilmesi için *toplantıya katılanların salt çoğunluğu*nun, yani yarısından fazlasının kabul oyu gerekir. Ancak bu kabul yeter sayısı, hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından, yani 139 milletvekilinden az olamaz (Anayasa, m.96).

[233] GÖZLER, 2000, s. 406-407; KERSE, 1973, s. 86; TEZİÇ, 1972, s. 138.

[234] ÖZBUDUN, 2003, s. 314.

yayımlanmamış olan bir kanunun bağlayıcılığından da söz edilemez. Kanun, yürürlüğe girmek için yayımlanmak zorundadır. Özellikle, çoğunlukla tercih edildiği gibi, kanunların yürürlük tarihlerinin yayım tarihi olarak belirlendiği durumlarda yayım tarihi yürürlük bakımından doğrudan doğruya belirleyici bir unsur haline gelmektedir. Yürürlük tarihinin belirlenmemiş olduğu durumlarda ise yürürlük tarihi, yayımı izleyen günden itibaren kırkbeş gün sonrasına karşılık gelmektedir[235]. Sonuç olarak, her iki durumda da yayım tarihi, yürürlük tarihinin belirlenmesinde doğrudan etkilidir.

Kanunların yayımlanması işlemi, anayasal denetim süresinin başlangıcı açısından da önemlidir. Çünkü Anayasanın, Anayasa Mahkemesinde dava açma süresini düzenleyen 151. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nde dava açma hakkının, iptali istenen kanunun Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceğini hükme bağlamıştır. Bu süre, şekil bozukluğuna dayanan iptal davaları söz konusu olduğunda ise on gündür. Görüldüğü üzere, kanunların anayasal denetimi yoluna başvurulabilmesi için yayımlanmış olmaları gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nde dava açma süresi yayım tarihinden itibaren başlayacaktır ve sürenin hesaplanmasında da bu tarih dikkate alınacaktır[236].

Dikkat edilirse, yayım işlemi kanunların hukuk dünyasına doğması için gerekli bir koşul olmamakla birlikte, kanunların yürürlüğe girmesi, bağlayıcı olabilmesi, uygulanabilmesi ve denetlenebilmesi için gerekli bir koşuldur. Zira, yayımlanmamış bir kanun yürürlüğe girmez, bunun sonucu olarak da vatandaşlar için hak ve yükümlülük doğurmaz, idare makamları tarafından uygulamaya sokulamaz ve uygulanmalarına yönelik düzenleyici işlemler çıkarılamaz. Haklarında anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılamaz.

---

[235] Kanun metninde kanunun hangi tarihte yürürlüğe gireceği konusunda bir hüküm yok ise, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkındaki Kanunun 3. maddesine göre kanun, Resmî Gazetede yayımlandığı günü izleyen günden itibaren 45 gün sonra yürürlüğe girer.

[236] TEZİÇ, 1972, s.138

B. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak

Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görev ve yetkileri arasında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına temel bir görev olarak gözetme görevi verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinin 1. fıkrasına göre, devletin başı olan cumhurbaşkanı bu sıfatla "anayasanın uygulanmasını", "devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını" gözetir. Bu anlamda kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya uygunluğunun gözetilmesi de cumhurbaşkanının temel görevidir.

Ülkemizde kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler. Anayasanın 148 ve 150. maddeleri uyarınca, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün veya bunların belirli maddelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme yetkisini haiz makamlardan biri de cumhurbaşkanıdır[237].

Kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli anayasa mahkemesinin bulunduğu ülkelerin bazılarında bu mahkemede dava açma yetkisine sahip mercilerden birisinin de devlet başkanı olduğu görülmektedir. Örneğin, 1958 Fransız Anayasasına göre cumhurbaşkanı kendisine ısdar için sunulan kanunları, Anayasaya uygunluklarının incelenmesi amacıyla Anayasa Konseyine sunabilir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi Anayasanın 19. maddesine göre karşı imza kuralına tabi değildir. 1976 İrlanda Anayasasına göre cumhurbaşkanı, kendisine imza için sunulmuş bir kanunun anayasaya uygunluğunun incelenmesi amacıyla Yüksek Mahkemeye başvurabilir. 1976 Portekiz Anayasası da cumhurbaşkanının bir kanunu anayasaya aykırılığının

[237] KERSE, 1973, s. 116,

incelenmesi amacıyla Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi tanımaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi karşı imza kuralına tabi değildir[238].

Görüldüğü gibi, Fransa ve İrlanda Anayasalarında bu yetki, cumhurbaşkanının ısdar yetkisi ile birlikte düşünülerek düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, henüz yürürlüğe girmemiş bir kanun için geçerlidir. Diğer taraftan, cumhurbaşkanına kanunlara karşı Anayasa Mahkemesinde dava açma yetkisi tanınan bu üç ülke, cumhurbaşkanları halk tarafından seçilen yarı-başkanlık rejimine sahip ülkelerdir.

Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olması dolayısıyla tanınmış olan bu yetki, bu niteliğiyle cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerindendir. Zira böyle bir yetkinin karşı-imza kuralına tabi tutulması, hükümetin marifetiyle kabul edilen kanunlar hakkında cumhurbaşkanı tarafından hiçbir zaman dava açılamaması sonucunu doğurur[239]. Bu gerçekten hareketle de bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Anayasa Mahkemesi de, Anayasanın; cumhurbaşkanına yürütme organının başı olması nedeniyle değil, devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden tarafsız bir baş olması nedeniyle kimi görevler verilmiş olmasından hareketle tek başına kullanabileceği yetkilerden birinin de Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak olduğunu kabul etmektedir[240].

Cumhurbaşkanının bu yetkisini nasıl kullanacağı, diğer bir deyişle bu yetkiye ilişkin usul kuralları, Anayasanın 148., 150 ve 151. maddelerinde düzenlenmiştir.1982 Anayasası, iptal davası açma süresi bakımından şekil ve esas bakımından iptali isteme yetkisini farklı düzenlemiştir[241]. Anayasanın 148. maddesine göre, cumhurbaşkanının kanunların şekil bakımından denetlenmesini isteme yetkisi, kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on günde düşer. Esas bakımından Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya

---

[238] GÖZLER, 2001, s. 218.
[239] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[240] Anayasa Mahkemesinin E.1975/183, K. 1976/15, 16.3.1976 tarihli Kararı.
[241] Şekil bakımından denetim, anayasaya uygunluk denetimine tabi normun, Anayasa ve Meclis İçtüzüğünde öngörülen şekil ve usullere uygun olarak yapılıp yapılmadığının araştırılmasıdır. Esas bakımından denetim ise, anayasaya uygunluk denetiminde tabi normun içeriğinin anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesidir.

iptal davası açma hakkı ise, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İçtüzüğün Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer. Böylece, 1982 Anayasası, kanunların ve anayasa değişikliklerinin şekil bakımından iptal davası açma süresini on günle sınırlarken; kanunların esas bakımından, kanun hükmünde kararnameler ve İçtüzüklerin şekil ve esas bakımından iptali için dava açma süresini, 60 gün olarak tespit etmiştir[242]. Dolayısıyla sıradan kanunlar söz konusu olduğunda dava açma hakkı, şekil denetiminde Resmi Gazetede yayımlandıkları günden itibaren on; esas bakımından denetimde Resmi Gazetede yayımından başlayarak 60 gün içinde düşer. Anayasanın 151. maddesindeki açık hüküm uyarınca, esas bakımından iptal davası açma süresinin hesabında, kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı gün de hesaba katılmalıdır[243]. Buna karşılık, şekil bakımından iptal davası açma süresinin hesabında, Anayasanın 148. maddesinin "Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz" hükmü karşısında yayım tarihi hesaba katılmamalıdır. 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 22. maddesinde, şekil ve esas bakımından iptal davası açma süresinin; Resmi Gazetede yayımlanmalarından başlayarak on gün ve altmış gün sonra düşeceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme karşısında, 2949 sayılı Kanun ile Anayasanın ilgili hükmünün çeliştiği rahatlıkla ileri sürülebilir.

İptal davası açma süresinin düşmesine ilişkin kuralların, Anayasa tarafından tartışmasız olarak düzenlenmiş olmasına karşın, dava açma süresinin başlangıcı konusunda Anayasada bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle, sürenin başlangıcı konusu özellikle halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları açısından tartışmalıdır. Sıradan kanunlar açısından dava açma süresinin başlangıcı konusunda herhangi bir sorun yoktur. Nitekim, Anayasada dava açma süresinin Resmi Gazetede yayımdan sonra başlayacağı açıkça

---

[242] ALİEFENDİ OĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, 1996, s. 126; ÖZBUDUN, 2003, s. 352; GÖZLER, 2000 (a), s. 352.
[243] GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2005, s. 373.

düzenlenmiştir. Çalışmanın "kanunların Resmi Gazetede yayımlanmasının incelendiği bölümünde belirtildiği üzere, kanunların anayasal denetimi yoluna başvurulabilmesi için yayımlanmış olmaları gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinde dava açma süresi yayım tarihinden itibaren başlayacaktır ve sürenin hesaplanmasında da bu tarih dikkate alınacaktır[244].

Cumhurbaşkanının onaylamak için değil de, halkoylamasına sunmak için Resmi Gazetede yayımladığı bir anayasa değişikliği kanunu hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açıp açamayacağı ise öğretide tartışmalıdır. GÖZLER'e göre, *"halkoylamasına sunulması amacıyla Resmi Gazetede yapılan yayım, bu kanunun onaylandığı ve Anayasanın bir parçası olduğu anlamına gelmez. Böyle bir kanun henüz hukuk aleminde varlık kazanmamıştır ve yürürlüğe giremez. Söz konusu kanun henüz yasalaşma süreci içindedir. Böyle bir kanun ancak halkoylaması sonucu onaylandıktan ve halkoylamasından sonra Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra hukuk aleminde varlık kazanacak ve yürürlüğe girecektir. Eğer Cumhurbaşkanının onaylamadığı, tersine halkoylaması sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımladığı bir kanuna karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabileceği kabul edilirse, Anayasa Mahkemesi hukuk aleminde henüz mevcut olmayan, hiçbir bağlayıcılığı bulunmayan, hukuken geçerli olmayan, henüz yürürlüğe girmemiş olan bir metni denetlemiş olacaktır."*

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından Anayasa Mahkemesinde, 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un, şekil bakımından iptali istemiyle açılan iptal davasında, söz konusu davanın, kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren on gün geçmeden açılmış olduğundan hareketle, şekil yönünden incelenmesine karar vermiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları hakkında halkoylaması öncesi dava açılabileceğini; dava açma süresinin, Resmi Gazetede yayım tarihinden itibaren işlemeye başlayacağını kabul

[244] SERİM, 1992, s. 54.

etmiştir[245]. Anayasanın 148. maddesinde şekil bakımından iptal davasının "kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra" açılamayacağının hükme bağlanmış olması ve referanduma sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları açısından da bir istisna öngörülmemiş olması karşısında, Anayasa Mahkemesinin bu kararının haklılığı rahatlıkla ileri sürülebilir.

[245] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007 tarihli Kararı.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

I. GENEL OLARAK KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Bu bölümde, ayrı bir tez konusu olması gereği inkâr edilemeyecek niteliğiyle çalışmanın temel konusunu oluşturan ve bir anlamda varlık nedeni olan, "kanunları geri gönderme yetkisi", bu niteliğinin bir sonucu olarak, cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin diğer yetkilerinden farklı olarak, tüm ayrıntılarıyla ve etraflıca incelenmeye çalışılacaktır. Bu amaçla, çalışmanın kapsamındaki diğer yetkilerden farklı olarak; geri gönderme yetkisinin tarihsel süreçteki serüveni ve bu serüven içerisinde kazandığı kavramsal dönüşüm etraflıca ortaya konduktan sonra, yetkinin demokratik parlamenter sistemlerde sahip olduğu anlam üzerinde durulacak, bu yapılırken de gerek duyuldukça karşılaştırmalı anayasa hukukundaki görünümü incelenecektir.

Daha sonra da geri gönderme yetkisinin Türk anayasa hukukundaki uygulaması incelenerek bu bölüme ilişkin değerlendirmeler tamamlanacaktır.

A. Genel Olarak Devlet Başkanının Veto Yetkisi

Yasama organlarının kanun yapımına ilişkin yöntem uyarınca kabul ettikleri kanunlar, devlet başkanları tarafından yürürlüğe sokulmaktadır[246]. Devlet başkanın yürürlüğe sokulmak üzere kendisine gönderilen kanunu

[246] Devlet başkanlarının bu yetkilerine yukarıda değinilmişti. Bkz. s. 33.

yürürlüğe sokmayarak yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesine günlük dilde "kanunu veto etmesi" denilmektedir.

Anayasa hukuku açısından veto, devlet başkanının yasama organındaki kanunlaşma sürecini tamamlayarak, yürürlüğe konulmak üzere önüne gelmiş bir kanunu onaylamama yetkisidir[247]. Devlet başkanının bir kanunu geri göndermesi, yukarıda da belirtildiği gibi, genellikle "veto" olarak anılır. Ancak, anayasa hukuku literatüründe "veto" kurumunun, "bir daha görüşmek üzere geri gönderme" kurumundan farklı olduğu vurgulanmaktadır[248]. Öğretide, yasama organınca kabul edilen bir kanunu, devlet başkanının onaylama yetkisinin bulunmadığı, yetkisinin yalnızca yürürlüğe sokmak ya da bir kez daha görüşülmesi için geri göndermek olduğu durumlarda, devlet başkanının sahip olduğu yetkiyi ifade etmek üzere, "geri gönderme" kavramının kullanılması gerektiği yaygın olarak dile getirilmekte; kanun yapım aşamasının son halkasına katılma hakkını elinde bulunduran monarkın, yasama organınca hazırlanıp önüne getirilen metni onamaması, böylece metnin kanunlaşmasını yasaklaması anlamına gelen "veto" kavramının kullanılması eleştirilmektedir. Kavramla ilgili bu tartışmalara, çalışmanın bu bölümünde, tarihsel gelişim sürecinde veto kavramının kazandığı kavramsal dönüşüm ortaya konarak açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

B. Tarihsel Gelişim Sürecinde Kavramsal Dönüşüm

Devlet başkanının, yürürlüğe sokulmak üzere kedisine gönderilen kanunu yürürlüğe sokmayarak bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesine, sık kullanılan bir terimle kanunu veto etmesi denilmektedir[249]. Latince olan ve Türkçe'ye Fransızca'dan geçen "veto" sözcüğünün Türkçe karşılığı "bir yetkinin, bir yasanın, bir kararın yürürlüğe

---

[247] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 7.
[248] TEZİÇ, 1987 s. 83; ÖZBUDUN, 2003, s. 295; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 7.
[249] ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003, s. 48.

girmesine karşı çıkma hakkı"dır[250]. Bu çerçevede, bir olayı veya kararı kabul etmeme, reddetme hakkı olarak tanımlanan veto hakkı, anayasa hukuku literatüründe, devlet başkanının, yayımlaması için kendisine gönderilen bir kanunun kanunlaşmasını reddetmesi anlamına gelir ki, böyle bir durumda devlet başkanının kanunlar üzerinde onama yetkisinin bulunduğu da kabul edilmektedir.

Günümüzde, genel olarak yasama organlarının izlemeleri gereken yöntem uyarınca kabul ettikleri kanunlar, gerek sınırlandırılmış monarşilerde, gerek cumhuriyetlerde devlet başkanları tarafından yürürlüğe sokulmaktadır[251]. Yapısal olarak veto, ancak devlet başkanından ayrı olarak yasama yetkisi bulunan bir organının varlığı halinde söz konusu olacaktır. Bu nedenle veto yetkisinin en çok kullanıldığı dönem "sınırlandırılmış monarşi"[252]lerin bulunduğu dönem olmuştur[253]. Kralların mutlak otoriteye sahip oldukları, yani yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tek sahibi oldukları

---

[250]<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=veto>, Erişim tarihi: 2.2.2007. Veto sözcüğünün ait olduğu Latince'deki anlamı "yasaklıyorum"dur. SPITZER, J. Robert, **The Presidential Veto, Touchstone of the American Presidency,** State University of New York Press, United States of America, 1988, s. 1-2. Veto sözcüğü, Türkçe'ye Fransızca'dan geçmiştir ve günlük dilde genel olarak, cumhurbaşkanının kanunların yayımı aşamasındaki yetkisini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

[251] Kanunların devlet başkanı tarafından değil de doğrudan hükümet tarafından yayımlanarak yürürlüğe sokulduğu örneklere de rastlanmaktadır. Örneğin, İsveç Anayasasının 8. Bölümünün 19. maddesi uyarınca parlamento tarafından kabul edilen kanunlar hükümet tarafından yürürlüğe sokulmaktadır.

[252] Anayasal monarşi de denilen sınırlandırılmış monarşi, hükümdarın saltanat haklarının kanuni bir sınırlandırılmaya tabi tutulduğu monarşidir. Bu tür monarşilerde hükümdarın yanında, devlet iktidarını onunla birlikte paylaşan ve en azından bir kısmı halk tarafından seçilen bir organ, bir parlamento vardır. Bu nedenle sınırlandırılmış monarşiye, parlamenter monarşi de denilmektedir. Meşruti monarşide devlet başkanı devletin tek organı değildir. Onun yanında egemenliği kullanan bir parlamento vardır. Hükümdar da, organlar da yetkilerini anayasadan alırlar. Dolayısıyla sınırlandırılmış monarşilerde hükümdar dahil, her organın yetkilerini sınırlayan anayasa kuralları vardır. Bu nedenle, devlet başkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin çerçevesi de anayasayla belirlenmiştir. Ancak bu yetkilerin niteliği cumhuriyetlerde veya monarşilerde farklılık taşıyabilmektedir. Nitekim, monarşilerde kanunlar, hükümdarın onayı ile yürürlüğe sokulmaktadır; yani hükümdarın "mutlak veto" yetkisi vardır. Hükümdarın onayı olmadan bir kanunun kanunlaşma aşaması tamamlanmış sayılmaz. Teknik ifadesiyle hükümdar kanunları "müeyyidelendirir". Ancak günümüz meşruti monarşilerinde bu veto yetkisi semboliktir. Örneğin İngiltere'de kral bu yetkisini en son 1707 tarihinde kullanmıştır. Buna karşılık cumhuriyetlerde kralın bu yetkisi geciktirici veto veya güçleştirici veto niteliğindedir. (GÖZLER, 2007, s. 124-125.) Sınırlandırılmış monarşi kavramı hakkında daha fazla bilgi için bkz. KUBALI, 1971, s. 63; GÖZLER, 2007, s. 110-111; GÖZLER, Kemal, "Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 54, 1999, S. 1, s.51-62.

[253] OYTAN, Muammer, "1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirilme Nedenleri", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1984, s. 13.

mutlakıyet dönemlerinde doğal olarak veto yetkisinden söz edilemez. Devlet başkanı veya kralın otoritesinin anayasal hükümlerle belirlendiği ve kanunların yürürlüğe girmesi için bir de devlet başkanı tarafından onanmasının gerektiği sınırlanmış monarşilerde, yasama organınca kabul edilen metinlerin yürürlüğe girebilmesi için devlet başkanının imzalaması zorunludur[254]. Sınırlandırılmış monarşi olarak ifade edilen; iktidar mücadelesinin, önce devletin tek organı olan monarka karşı başlayıp, yürütülen bu mücadelenin sonucunda da monarkın yasama yetkisini, yasama organı olan parlamentoya bırakmış olması sonucu ortaya çıkan yönetim modelinde, devlet başkanı, yasama organındaki kanunlaşma prosedürünü tamamlayarak önüne gelen bir kanunu herhangi bir nedenle imzalamayıp yürürlüğe girmesine mutlak olarak engelleyebileceği gibi, bu kanun hakkında yasama organı ile aynı görüşte olması halinde, imzalayarak yürürlüğe sokma konusunda mutlak yetki sahibidir. Örneğin İngiltere'de yasama organının; Avam Kamarası, Lortlar Kamarası ve Kral veya Kraliçeden oluştuğu kabul edilmektedir[255].

Monarşik yönetim sisteminde, yasama organının kabul ettiği kanunlar, devlet başkanı tarafından onaylanmakta, diğer bir deyişle, kanun yapımının son aşamasına devlet başkanı da katılmaktadır. Bu sistemde devlet başkanının onayı kanunun bir varlık unsurudur[256]. Kralın iradesi olmaksızın bir kanunun varlığından söz edilemez. Diğer bir deyişle monarşilerde, kanunu oluşturan iradelerden biri de kralın iradesidir. Bu sistemde kanun, meclisin veya meclislerin ve kralın kanun yapımına yönelik iradelerinin ortak ürünüdür. Kralın "onay" işlemi, nitelik olarak parlamentonun "kabul (adoption)" işleminden farklı değildir, aksine yasama işlemi niteliğindedir[257]. Monarşilerde devlet başkanlarının sahip oldukları onaylama yetkisi, parlamento tarafından

---

[254] OYTAN, 1984, s. 13.

[255] CHRIMES, S. B., **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953, s. 13. Gerçekten de İngiltere'de yayımlanan kanunlarda, o kanunun Kral veya Kraliçe, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan Parlamento tarafından kabul edildiği bir gelenek olarak da olsa şu formülle açıkça ifade edilmektedir: "*Be ıt enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows*". Bu formül, kanunların parlamentonun ve Kralın ortak iradesiyle kabul edildiğini açıkça ortaya koymaktadır.

[256] GÖZLER, 2001, s. 149.

[257] GÖZLER, 2001, s. 149.

kabul edilen kanun metninin oluşmasında bir unsur olarak kabul edildiğinden devlet başkanına gönderilen metin, bir kanun tasarısı niteliğinde kabul edilmekte ve onaylama işlemi ile söz konusu metin kanun niteliği kazanmaktadır[258].

Monarşilerdeki görünümü bu şekilde olan veto yetkisi, modern demokrasilerin belirmeye başladığı, monarşilerin sınırlandırılma çabaları sürecinde parlamentoların bir kazanımı olarak gittikçe kısıtlanmış, yasama organlarının gücü arttıkça devlet başkanının yürütmenin başı olarak yasama organına müdahalesi anlamı taşıyan bu yetki, daralıp gücünün kaybolmasına paralel olarak da biçim değiştirmiştir. Devlet başkanlarının, parlamenter monarşilerde sahip oldukları böyle bir yetkiye, günümüz demokratik devletlerinde sahip olmaları düşünülemez. Günümüzde çoğu devlette devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir[259]. Devlet başkanlarının monarşiler döneminde kanunlar üzerinde sahip oldukları onama yetkisi, bugünkü anayasalarda daha çok yasama organının kabul ettiği kanun metinlerinin *"bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi"* biçiminde ve veto yetkisinden etki olarak oldukça faklı olduğu kabul edilen bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, öğretide, devlet başkanının geri gönderme yetkisine "veto yetkisi" adı verilmesinin yanıltıcı nitelikte olduğu, devlet başkanının veto yetkisine sahip olması durumunda, kanunun çıkmasını ya mutlak olarak veya kanunun tekrar kabul edilebilmesi için parlamento tarafından nitelikli bir çoğunlukla kabulünün aranıyor olması[260] dolayısıyla zorlaştırmasından hareketle, geri gönderme yetkisinin, veto olarak nitelendirilemeyeceği ileri sürülmektedir[261]. Parlamento tarafından kabul edilen bir kanunu devlet başkanının onaylama yetkisinin bulunmadığı, yetkinin yürürlüğe sokmak veya bir kez daha görüşülmesi için geri göndermekten

[258] TEZİÇ, 1987, S. 83; ONAR, 2003, s. 52; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 8.
[259] ONAR, 2003, s. 51.
[260] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[261] AKSOY, Muammer, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Forum**, C. 16, S. 213, 1963, s. 11. bkz. Dipnot 1.

ibaret olduğu durumlarda, veto sözcüğünün kullanılmaması gerektiği ileri sürülmekle birlikte[262]; öğretide, yasama organınca usulüne göre oylanıp kabul edildiği an kanun niteliğini kazanmış ve devlet başkanına sadece yürürlüğe sokması için gönderilmiş bir kanunun, devlet başkanınca yürürlüğe sokulmayıp bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesi durumunda da, söz konusu kanunun yürürlüğe girmesi bir süre için de olsa yasaklandığı için, "geri göndermek" anlamına gelmek üzere "veto" sözcüğünün kullanılmasında bir sakınca olmadığı da ileri sürülmektedir[263]. Nitekim, literatürde konuya ilişkin olarak ortaya konan çalışmalarda, devlet başkanlarının kanunlar üzerinde onaylama yetkisinin değil, sadece yayımlama ve bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisinin bulunduğu parlamenter hükümet veya yarı başkanlık sistemlerinde, , devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere "veto" sözcüğünün tercih edildiğine yaygın olarak rastlanmaktadır[264].

Veto sözcüğünü, günümüz demokratik rejimlerindeki görünümü olan "kanunların geri gönderilmesi yetkisi"ni ifade etmek üzere kullanmanın, tarihsel gelişim sürecini de vurguluyor olması nedeniyle bir sakıncası olmaması gerekir. Veto kurumunun, parlamentoların tarihsel gelişim sürecinde uğradığı dönüşümden hareketle, günümüzde devlet başkanının yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu yalnızca bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesini karşılayacak biçimde kullanılan "veto" kelimesi ile; devlet başkanlarının parlamenter monarşilerde yasama üzerinde sahip oldukları, kanunun yasalaşmasına mutlak olarak karşı çıkma anlamında "mutlak veto yetkisi" değil; aksine, kabul edilmiş bir kanunun doğuracağı kimi

---

[262] ÖZBUDUN, 2003, s. 295.
[263] ONAR, 2003, s. 49.
[264] Örneğin, Von BEYME, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Norveç gibi pek çok ülkede devlet başkanı-yasama ilişkilerini incelediği çalışmasında, devlet başkanlarının sahip olduğu geri gönderme yetkisini "veto" olarak adlandırmaktan çekinmemektedir. Von BEYME, Klaus, **Parlamentary Demoracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999,** Macmillan Press Ltd., Great Britain, 2000, s. 122. Louis FİSHER de, devlet başkanının sahip olduğu bu yetkiyi "veto" olarak nitelendirmektedir. FISHER, Louis, **Constitutional Conflicts Between Congress and the President**, 4th edition, University Press of Kankas, 1991. Benzer şekilde SPITZER de bu yetkiyi veto olarak nitelendirmektedir. SPITZER, J. Robert, **President and Congress Executive Hegemony at the Crossroad of American Government,** Temple Universty Press, Philadelphia, 1993. Daha fazla örnek için bkz. ONAR, 2003, dpn. 118, s. 49-50.

sakıncalar üzerine yasama organının dikkatinin çekilmesi için kullanılan yetkiyi ifade etmenin, anlam kargaşasına yol açabilecek bir tercih olmadığı savunulabilir [265]. Kaldı ki devlet başkanınca yayımlanması uygun bulunmayan her kanun, devlet başkanının bu tercihinin sonucu olarak yasama organına geri gönderilmektedir. Yani geri gönderme, kanunu yayımlamama yetkisinin kullanılmasının doğal bir sonucudur.

Ortaya konan bu gerekçelerle, çalışmada devlet başkanlarının günümüz demokratik rejimlerinde sahip oldukları, kanunların tekrar görüşülmesi istemiyle yasama organını uyarma yetkileri anlatılırken "veto" kavramı, buna karşılık Türk anayasalarındaki geri gönderme kurumunun uygulamadaki görünümü anlatılırken öğretideki kavram birliğine sadık kalma adına "kanunların geri gönderilmesi" kavramı tercih edilecektir.

Çalışmanın bu kısmında, veto kavramının çeşitli görünümleri üzerinde durulacak ve kavram, devlet başkanlarının yasama organı karşısında büyük ölçüde nitelik değiştiren bu yetkisini ifade edecek şekilde kullanılarak, bu kullanımın doğal bir sonucu olarak da gruplara ayrılarak incelenecektir[266].

C. Veto Kavramının Çeşitli Görünümleri

Günümüzde, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir. Yetkinin tarihsel evrimi incelenirken değinildiği üzere; mutlak monarşilerden sınırlı monarşilere geçilirken bütün devlet erklerinin sahibi ve temsilcisi olan "kral"ın bu gücünün sınırlandırılması ve giderek yok edilmesi yüzyıllar süren mücadelenin sonucu olmuştur. Bu mücadele, "kural koyan"la "uygulayan"ın ayrılarak, kural koyma yani yasama yetkisinin, kuralları uygulama yani yürütme yetkisinden bağımsız bir biçimde düzenlenmesi amacına yönelmiştir. Kralın yasama ve yürütme yetkileri birbirinden ayrılıp,

[265] Aynı görüş için bkz. ONAR, 2003, s. 49.
[266] ONAR, 2003, s. 51.

yasama organı bağımsız olarak yasama yetkisinin tek sahibi olarak kabul edilince, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkileri de biçim değiştirmiştir.

Devlet başkanlarının mutlak monarşilerde sahip oldukları kanunları onaylama yetkisi, günümüz demokratik devletlerinde yasama yetkisinin kesin olarak yasama organına verilmesinin ardından, yasama organınca kabul edilen bir kanunu geçersiz kılabilme etkisini kaybetmiştir[267]. Nitekim, günümüzde çoğu devlette, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir. Yasama organının kabul ettiği kanunu bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, yasama organının önüne gelen kanunu tekrar kabul edebilme imkanına kolaylıkla sahip olup olmaması; diğer bir deyişle, yeniden kabul için özel bir kabul yeter sayısının aranıyor olup olmaması olasılıkları çerçevesinde, farklı gruplara ayrılarak incelenmektedir.

Buraya kadar anlatılanlar çerçevesinde, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin ve güç dengelerinin kuruluş biçimlerine göre veto yetkisinin çeşitli görünümleri olduğu ortaya konmaya çalışıldı. Bu çerçevede, bir devlet başkanının, yayımlaması için kendisine gönderilen bir kanunu bugün karşılaşmadığımız bir biçimde, kanunlaşmasını yasaklamasına, yani onu onaylamamasına ve böylece bir süre ile sınırlı olmaksızın, (ki böyle bir durumda bir kanundan değil kanun taslağından söz etmek yerinde olacaktır) yürürlüğe girmesini kesin olarak engellemesine “mutlak veto”, buna karşılık kanunu bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesine “geciktirici veto” denilmektedir[268]. Burada devlet başkanının yetkisi, uygun bulmadığı kanunu bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermek ve böylece kanunun yürürlüğe girişini bir süre geciktirmekle sınırlıdır. Geciktirici vetonun kabul edildiği bir sistemde, geri gönderilen kanunun yasama organında bir kez daha kabul edilmesi durumunda, devlet başkanı artık bu kanunu yayımlamak zorundadır. Faklı olarak geri gönderilen kanunun yasama organı tarafından yeniden kabul edilmesinde nitelikli bir

[267] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130.
[268] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130; KERSE, 1973, s. 91; OYTAN, 1984, s.13; ONAR, 2003, s. 52.

çoğunluk gerekiyorsa, bu durumda da devlet başkanın sahip olduğu bu yetkiden güçleştirici veto olarak söz edilmektedir[269].

Öğretide veto yetkisine ilişkin başka ayrımlardan da söz edilmektedir. Geri gönderilen bir yasanın ikinci kez görüşülmesinin, yapılacak genel seçimlerden sonra toplanacak yeni meclise bırakılması ve bu meclisçe de benimsenirse devlet başkanına yayımlama zorunluluğu verilmesi "ara verici veto" sistemi olarak tanımlanmıştır ve bu sistem 1791 Fransa Anayasasında yer almıştır[270]. Geri gönderilen kanunun yasama organınca tekrar kabul edilmesi halinde devlet başkanına, kanunu halkoyuna sunma yetkisi verilmesi yöntemine de "yetkiyi başkasına geçirici veto" denilmektedir. Bu sistem 1919 Weimar Anayasasında kabul edilmiştir[271].

Buraya kadar kısaca değinilen veto yetkisine ait bu sınıflandırma, çalışmanın takip eden kısmında yakından incelenecektir.

1. Mutlak Veto Yetkisi

Devlet başkanının onaylamayı reddetmesi sonucu[272] yasama organınca kabul edilen metnin, kanunlaşmasını yasaklamasına böylece bir süre ile sınırlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girişini kesin olarak engellemesine "mutlak veto" denir[273]. Monarşilerde devlet başkanlarının sahip oldukları onaylama yetkisi, parlamento tarafından kabul edilen kanun metninin oluşmasındaki aşamalardan biridir. Devlet başkanına gönderilen metin, "kanun taslağı" niteliğinde olup, onaylama işlemi ile metin, "kanun" niteliğini alır[274]. Yasama organınca kabul edilen metnin devlet başkanı tarafından

---

[269] Türk Anayasa hukuku öğretisinde bir grup yazar, mutlak veto, güçleştirici veto, geciktirici veto ayrımında, kanunun yeniden kabulünde daha nitelikli bir çoğunluk aranan güçleştirici veto kurumunu ifade etmek üzere "taliki (güçleştirici) veto" terimini, geciktirici veto kurumunu ifade etmek üzere ise "geri gönderme yetkisi" terimini kullanmaktadırlar (ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 8; TEZİÇ, 1987, s. 83). Kanunların yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderilmesi yetkisini karşılamak üzere öğretide yeğlenen kavramlar üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır.
[269] ONAR, 2003, 52.
[270] OYTAN, 1984, s.13.
[271] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130.
[272] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[273] ONAR, 2003, s. 50.
[274] TEZİÇ, 1987, s. 83.

onaylanması ve bu suretle kanunlaşmasının sağlanması anlamına gelen "onama" işlemi, bir yasama işlevi, bu yetkiyi kullanan kişi de yasama organının bir parçası, diğer bir deyişle uzantısı sayılır. Çünkü metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının iradeleri zorunludur[275]. Bu açıdan onaylama, yasama işlevinin devlet başkanınca devam ettirilmesidir. Onaylama yetkisi doğal olarak onaylamamayı da içerir. Onaylamama durumunda devlet başkanının kanun tasarısını veto ettiğinden ya da kanunlaşmasını engellediğinden söz edilir.

Devlet başkanının imzalaması ya da veto etmesi tamamen kendi iradesine bağlıdır. Bunun için, imzalama işlemi bir yürütme işlemidir.

Mutlak veto yetkisinin belirgin özelliği, yasama organından bağımsız olan bir organın, yürütme organının başı olan devlet başkanının, yasama organının kabul ettiği metni onaylamayarak, yürürlüğe girişini dolayısıyla da uygulanmasını sürekli olarak durdurmasıdır[276]. Yani devlet başkanı bir kanun metnini onaylama yetkisine sahip olup da, bunu onaylamamışsa, kanunu veto etmiş sayılır ve bu veto da mutlak niteliktedir. Bu nedenle, söz konusu metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının aynı yöndeki iradelerinin varlığı zorunludur. Mutlak veto yetkisine, kanunun yürürlüğe girişi kesin olarak önlediği için önleyici veto da denmektedir[277].

Kanunların yürürlüğe girebilmesi için aşılmaz bir engel teşkil eden mutlak veto yetkisine, ulusun temsilcilerinin iradelerini tamamen felce uğratması niteliği nedeniyle, ulus egemenliğini esas alan modern devlet anayasalarında yer verilmemiştir.

Devlet başkanı veya kralın otoritesinin anayasal hükümlerle belirlendiği ve kanunların yürürlüğe girmesi konusunda veto yetkisinin kabul edildiği monarşilerde, yasama organınca kabul edilen metinlerin yürürlüğe girebilmesi için devlet başkanının imzalaması zorunludur[278]. Örneğin İngiltere'de yasama organın Avam Kamarası, Lortlar Kamarası ve Kral veya Kraliçeden oluştuğu

---

[275] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[276] ALDIKAÇTI, 1960, s. 129.
[277] ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s. 85.
[278] OYTAN, 1984, s. 13.

kabul edilmektedir[279]. Yukarıda da anıldığı gibi, İngiltere'de yayımlanan kanunlarda, o kanunun Kral veya Kraliçe, Lortlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan Parlamento tarafından kabul edildiği açıkça ifade edilmektedir.

Görüldüğü üzere, monarşilerde yasama organının kabul ettiği bir kanunun geçerli olabilmesi için, bu kanunun kralın onayını da alması mutlak suretle gereklidir. Yasama işlevinin asli sahibi konumunda olan kral, meclislerin kabul ettiği bir kanunu onaylamayı reddetme hakkına da hukuken sahiptir[280]. Ancak İngiltere'de 1707 yılından bu yana bir kralın veya kraliçenin bir kanunu onaylamayı reddetmesi söz konusu olmamıştır[281].

Yazılı monarşi anayasalarında da krallara onay yetkisi verilmiştir.

Örneğin, 1994 Belçika Anayasasının 109. maddesine göre devlet başkanı kanunları onaylar. Anayasanın 106. maddesine göre devlet başkanı bu yetkisini ancak bir bakanın karşı imzasıyla kullanabilir.

1953 Danimarka Anayasasının 22. bölümüne göre, Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun tasarısı otuz gün içinde "onay" alırsa kanun halini alır. Kral kanunları ısdar eder. Kralın bu yetkisi karşı-imza kuralına tabidir (Bölüm: 22).

1987 İspanya Anayasasının 62-a maddesine göre, devlet başkanı kanunları onay yetkisine sahiptir. 64. maddesine göre ise, devlet başkanının bu yetkisi karşı imza kuralına tabidir. Onay ve ısdar işlemleri başbakan ve gerekli hallerde yetkili bakan tarafından imzalanmalıdır.

1814 Norveç Anayasasının 77. maddesine göre devlet başkanı kanunları onay yetkisine sahiptir. Kralın onay işlemi, diğer tüm işlemleri gibi karşı imza kuralına tabidir (m. 31). Kral kanun tasarısını onaylarsa, imzalar ve böylece tasarı kanun haline gelir (m.78).

1876 Anayasası'nın 1909 yılında değiştirilmeden önceki şekli uyarınca Osmanlı İmparatorluğu'nda da padişahın mutlak veto yetkisi vardı. Gerçekten,

---

[279] CHRIMES, 1953, s. 13.

[280] Bununla birlikte BAGEHOT ise, günümüzde monarkın bu yetkiyi kullanmasının söz konusu olmadığına işaret etmekte ve *"kraliçe eğer iki meclis kabul etmişse kendi ölüm fermanını bile imzalamak zorundadır"* demektedir. BAGEHOT, Walter, **The English Constitıtion**, 1867, Oxford Universty Press, London, 1958, s. 51'den aktaran, BEYME, 2000, s. 108.

[281] ONAR, 2003, s. 54.

Meb'usan Meclisi ve Ayan Meclisi tarafından kabul edilmiş olan bir kanun tasarısının, ancak padişah tarafından onaylandıktan sonra uygulanabileceği öngörülmektedir. Padişahın, kendisine sunulan bir kanun tasarısını reddedebilmesi mümkün olduğu gibi, Anayasa'da iradesini açıklaması için bir süre öngörülmediğinden, hareketsiz kalarak, hiçbir süre ile bağlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girmesini engellemesi de mümkündü. 1876 Anayasası'nda yapılan çok kapsamlı değişiklikler sırasında, bu hüküm de değiştirilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici veto şekline dönüştürülmüştür.

1975 İsveç Anayasası, yukarıda sayılan anayasalardan farklı olarak devlet başkanına kanunları onaylama yetkisi vermemiştir. Kanunları ısdar yetkisi krala değil doğrudan hükümete verilmiştir (bölüm 8, m. 19).

Görüldüğü gibi, İsveç hariç, monarşilerde Parlamento tarafından kabul edilen kanunları onaylama yetkisi krallara verilmiştir. Dolayısıyla monarşilerde kralın kendisine sunulan bir kanunu onaylamamaya hukuken yetkisi vardır. Bir monarşik sistemde, kralın onayını almamış bir metin, kanun olarak varlık kazanmamış bir metindir. Bu nedenle monarşilerde kralın onay yetkisi "mutlak veto" yetkisi şeklindedir. Bununla birlikte, istisnasız bütün demokratik monarşilerde kralların bu yetkileri karşı-imza kuralına tabidir.

Bir istisna olarak, 1814 Norveç Anayasasında kabul edilen krali onay yetkisi mutlak bir veto niteliğinde değildir. Zira, devlet başkanı, parlamento tarafından kabul edilerek kendisine sunulan kanun tasarısını onaylamayı uygun bulmaz ise, bir açıklama ile (statement) kanun tasarısını geri gönderir (m. 78/2). Bu durumda, iki ardışık seçimden sonra oluşacak parlamento, iki ayrı toplantı döneminde değişiklik yapmaksızın kanun önerisini aynen kabul ederse, kanun tasarısı, krali onay olmadan da kanunlaşır (m. 79).

Devlet başkanlarının, mutlak monarşilerde sahip oldukları böyle bir yetkiye, yasama organlarının, yasama işlevinin tek ve asli sahibi olduğunun tartışmasız olarak kabul edilmesinin bir sonucu olarak, günümüz demokratik yönetim modellerinde yer verilmemiş, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki

yetkisi, yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibaret hale gelmiştir[282].

2. Veto Yetkisinin Diğer Görünümleri

Cumhuriyetlerde devlet başkanına "onay" yani "mutlak veto" yetkisi tanınmaz; onun yerine devlet başkanlarına yasama organının kabul ettiği kanunu, belli bir süre içinde, "bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme" yetkisi tanınmaktadır. 1958 Fransız Anayasası'nın 10/2., 1947 İtalya Anayasasının 74., 1976 Portekiz Anayasasının 139., 1982 Türk Anayasasının 89. maddelerinde devlet başkanına parlamentonun kabul ettiği kanunu parlamento tarafından bir daha görüşülmesini isteyebilme yetkisi verilmiştir[283].

Devlet başkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun parlamento tarafından kabul edilmesinde ise iki ayrı sistem uygulanmaktadır. Geri gönderilen kanunun yasama organı tarafından yeniden kabul edilmesinde aranacak yeter sayının basit ve nitelikli olmasına göre iki sistemden söz edilebilir. Nitekim, kimi ülkelerde, devlet başkanının bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermiş olduğu kanunu, yasama organının basit çoğunlukla kabul edebilmesi mümkün iken[284]; kimi ülkelerde yasama organında yeniden kabul için, örneğin üye tamsayısının salt çoğunluğu ya da üçte ikisi gibi daha nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır[285].

---

[282] ONAR, 2003, s. 51.

[283] Bu konuda daha fazla örnek için KURIAN, Geoerge Thomas, **"Glossary", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, C. 2, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1998, s. 921-959; GÖZLER, 2001, s. 161.

[284] Örneğin ülkemizde, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında bu tür bir sistem kabul edilmiştir. Anılan anayasalar uyarınca, cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynen kabul edebilmesi için, nitelikli bir çoğunluğa ulaşması gerekmemektedir. Aynı şekilde, 1948 tarihli İtalyan Anayasası'nın 73. ve 74. maddeleri uyarınca, cumhurbaşkanı, yürürlüğe sokması için kendisine gönderilmiş olan bir kanunu imzalamayıp, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebilir. Bu kanunun, yasama organında basit çoğunlukla yeniden kabul edilmesi durumunda, cumhurbaşkanınca yürürlüğe sokulması gerekir (ONAR, 2003, s.52, dpn. 122).

[285] Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerden biri olan Yunanistan'da, cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunu, yasama organının yeniden kabul edebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir. Benzer şekilde Bulgaristan ve Portekiz anayasalarında da devlet

Daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, geri gönderilmiş olan kanunun yeniden kabul edilmesi sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleşmiş de olacağı için, bu tür vetoya "güçleştirici veto" adı verilmektedir[286]. Buna karşılık, devlet başkanının kanunu sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "geciktirici veto" denilmektedir. Geciktirici vetonun güçleştirici vetodan farkı, geri gönderilen kanunun yasama organında bir kez daha kabul edilmesi durumunda, devlet başkanının bunu yayımlamak zorunda olmasıdır[287].

Genellikle aralarındaki büyük farka rağmen geciktirici veto ile güçleştirici veto kavramlarının birbirlerinin yerine kullanıldıklarına rastlanılmaktadır. Doktrinde, geciktirici veto ve güçleştirici veto kavramlarının karşıladıkları duruma ilişkin olarak terim birliği bulunmamaktadır. Nitekim doktrindeki bazı yazarlar tarafından geciktirici veto olarak adlandırılan kurum, diğer bir grup yazar tarafından ise güçleştirici veto olarak adlandırılmıştır. Hatta bu iki kavram, bazı yazarlar tarafından birbiri yerine kullanılmaktadır[288].

Doktrinde, devlet başkanının yasama organınca kanun yapımına ilişkin usule göre kabul edilerek yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu yayımlamayarak bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermesi, bazı yazarlar tarafından "geciktirici veto" olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ALDIKAÇTI, "devlet başkanının kanunun yeniden müzakere edilmesini talep etmesini, geciktirici veto olarak adlandırmakta[289] ve *"Cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ile kanunun yürürlüğe girmesi hiç olmazsa gecikecektir[290]"* demektedir. SOYSAL'a göre de devlet

---

başkanının vetosunun etkisiz kılınabilmesi için parlamentonun salt çoğunluğunun oyunu alarak yeniden kabul edilmesi gereklidir. BEYME, 2000, s. 118-121. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. KURIAN, 1998, s. 921-959.

[286] GÖZLER, 2001, s. 149.

[287] TEZİÇ, 1987, s. 83-84.

[288] İngilizce'de bu konuda iki farklı terim kullanılmakta ve devlet başkanının bir kanunu hiçbir süre sınırlaması olmadan yürürlüğe sokmayı reddetmesi durumuna "absolute veto (mutlak veto)"; buna karşılık, sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "suspensive veto (geçiktirici veto)" denilmektedir. "Güçleştirici veto" kavramına karşılık gelmek üzere, Fransızca'da nispi veto ya da kısmi veto kavramları kullanılmaktadır. Bu kurumu Türkçe "güçleştirici veto" ifadesi, "nispi veto veya kısmi veto ifadesinden ya da geciktirici veto ifadesinden daha iyi bir şekilde nitelendirmektedir.

[289] ALDIKAÇTI, 1960, s. 129.

[290] ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 345, İstanbul, 1970, s. 288.

başkanının bu şekilde kanunları geri göndermesi, geciktirici veto niteliğindedir[291]. KERSE, bu yetkinin geciktirici veto olduğunu ifade etmektedir[292].

Doktrinde diğer bir grup yazar tarafından, "bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme" kurumunun geciktirici veto niteliğinde olmadığı da ileri sürülmekte, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunun yasama organınca yeniden kabulünde nitelikli bir çoğunluk aranmaması durumunu ifade etmek üzere, "geri gönderme yetkisi" terimi kullanılmaktadır. TEZİÇ, devlet başkanının geri gönderdiği kanunun yeniden kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk arandığı durumları karşılamak üzere, "geciktirici veto" terimini kullanmaktadır[293]. TEZİÇ'e göre, *"geciktirici vetodan faklı olarak, parlamentonun, geri gönderilen kanun metnini tekrar kabul edebilmesi için nitelikli (mevsuf) bir çoğunluk aranmamaktadır."* ALİEFENDİOĞLU da geri gönderme yetkisinin, geri gönderilen kanunun, parlamento tarafından tekrar kabulünde nitelikli çoğunluk aranmaması karşısında, geciktirici veto olarak nitelendirilemeyeceğini savunurken; geciktirici vetoyu, *"devlet başkanının uygun bulmadığı yasayı, tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderdiği durumlarda, yine kabul için nitelikli bir çoğunluk gerekiyorsa, bu durumda geciktirici vetodan söz edilebilir"* şeklinde tanımlamaktadır. Bu görüşte olan yazarlardan BALTA'ya göre, *"geri gönderme yetkisi … ikinci görüşmede üçte iki çoğunluk aranmaması … sebebiyle taliki veto mahiyetini kaybetmiştir[294]."* OKANDAN ise ikinci oylamada üçte iki çoğunluk aranmaması nedeniyle, cumhurbaşkanının bu konuda başkaca bir yetkisinin bulunmadığından hareketle, *"işte bu nedenledir ki, devlet başkanının az önce değinilen yetkisinin bir veto niteliğini kazanması mümkün olamamıştır*" demektedir.

Görüldüğü üzere, kanunların bir kez daha görülmek üzere geri gönderilmesinin ardından yeniden kabulü için nitelikli bir çoğunluk aranıp aranmamasından hareketle bir ayrıma gidilmesi konusunda öğretide görüş

---

[291] SOYSAL, 1993, s. 209.
[292] KERSE, 1973, s. 91.
[293] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[294] BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebetleri,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960, s. 27.

birliği bulunmaktadır. Öğretideki uzlaşmazlık, kanunların sırf geri gönderilmiş olmaları gerekçesiyle yeniden kabullerinde, ilk kabullerinde aranan çoğunluktan daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere geciktirici veto ile güçleştirici veto kavramlarının tercihi noktasında toplanmaktadır.

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşıldığı üzere, öğretide bir grup yazar, kanun yapımına ilişkin usule göre kabul edilen ve yayımlanmayarak bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun yeniden kabulünde nitelikli çoğunluk aranan durumlarda, devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere güçleştirici veto, kanunun ilk defa kabulünde aranan çoğunluktan daha ağırlaştırılmış bir çoğunluğun aranmadığı durumlarda ise geciktirici veto kavramını tercih ederken, diğer bir grup yazar, geri gönderilen kanunların yeniden kabulünde nitelikli çoğunluk aranmasını karşılamak üzere geciktirici veto kavramını kullanmakta, dahası, yasama organının geri gönderilen kanunu basit çoğunlukla yeniden kabul imkanına sahip olması nedeniyle kanunların geri gönderilmesini karşılamak üzere, veto kavramının kullanılamayacağını bunun yerine ancak "geri gönderme yetkisi" kavramının kullanılması gerektiğini ifade etmektedir.

İngilizce'de bu konuda iki farklı terim kullanılmakta ve devlet başkanının bir kanunu hiçbir süre sınırlaması olmadan yürürlüğe sokmayı reddetmesi durumuna "absolute veto (mutlak veto)"; buna karşılık, sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "suspensive veto (geçiktirici veto)" denilmektedir[295]. "Güçleştirici veto" kavramına karşılık gelmek üzere, Fransızca'da nispi veto ya da kısmi veto kavramları kullanılmaktadır. Bu kurumu, Türkçe "güçleştirici veto" ifadesi, "nispi veto veya kısmi veto ifadesinden ya da geciktirici veto ifadesinden daha iyi bir şekilde nitelendirmektedir[296]. Bu bilgiler doğrultusunda GÖZLER'in benimsediği sistem benimsenerek[297], devlet başkanınca geri gönderilen kanunun, yasama organında yeniden kabul edilmesinde aranacak yeter sayının basit veya

[295] KURIAN 1998, s. 9.
[296] GÖZLER, 2001, s. 149.
[297] GÖZLER, 2001, s. 149.

nitelikli olmasına göre yapılacak ayrımda, nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlar için devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere "güçleştirici veto" kavramının; yeniden kabul için herhangi bir ağırlaştırılmış çoğunluğa ihtiyaç duyulmaması durumunda ise, "geciktirici veto" kavramının kullanılmasının daha doğru olacağı kabul edilmelidir. Bu gerekçe ile bu çalışmada, parlamentonun kendisine geri gönderilen bir kanunu tekrar kabul edebilmesi için nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumu ifade etmek üzere "güçleştirici veto", basit çoğunlukla kabul imkanına sahip olduğu durumu ifade etmek üzere "geciktirici veto" kavramı kullanılacaktır. Türk hukukunda geri gönderme kurumunun uygulamasını konu alan çalışmalarda ise "geri gönderme yetkisi" kavramının kullanılması konusunda görüş birliği bulunması karşısında[298], ortak literatüre sadık kalma adına, çalışmanın Türk hukukunda uygulamasının ele alınacağı bölümünde ise geri gönderme yetkisi kavramı kullanılacaktır.

a. Güçleştirici Veto

Devlet başkanın, uygun bulmadığı kanunu tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderdiği durumlarda, tekrar kabul için nitelikli çoğunluk[299] gerekiyorsa, bu durumda güçleştirici vetodan söz edilir[300]. Daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, geri gönderilmiş bir kanunun yeniden kabul edilebilmesi sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleşmiş de olacağı için, bu tür vetoya güçleştirici veto adı verilmektedir[301].

Buradaki özel çoğunluk, "mevsuf - nitelikli" çoğunluk anlamındadır. Anayasa uyarınca, geri gönderilen kanunun parlamento tarafından daha üstün bir çoğunlukla kabul edilmesi şartının arandığı durumunda devlet başkanının

[298] TEZİÇ, 1987, s. 84; ALDIKAÇTI, 1970, s. 288; ONAR, 1993, s. 85; ÖZBUDUN, 2002, s. 295; ONAR, 2003, s. 63-65; GÖZLER de, devlet başkanlarının bu yetkilerinin karşılaştırmalı hukuktaki görünümünü incelediği çalışmasında veto kavramını kullanırken, yetkinin Türk hukukundaki uygulamasını incelediği bir başka çalışmasında "geri gönderme yetkisi" kavramını kullanmaktadır. GÖZLER, 2000, s. 496.

[299] Bu nitelikli çoğunluk 3/5, 2/3,3/4 gibi bir parlamento çoğunluğunu gerektiriyor olabilir.
[300] GÖZLER, 2001, s. 149.
[301] ONAR, 2003, s. 52.

veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için, öngörülen nitelikli çoğunluğa ulaşması şarttır. Devlet başkanının uygun bulmadığı kanunu tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri göndermesi durumunda, yine kabul için nitelikli bir çoğunluk gereken hallerde bu geri gönderme yetkisi için, "yeni bir görüşme isteme hakkı"nı içermesi ve kanunun yeniden kabulü için meydana gelen gecikmeye dayanılarak, "güçleştirici veto" deyimi kullanılmalıdır. Diğer bir deyişle, nitelikli çoğunluk aranılarak yapılan oylama, devlet başkanına verilen yetkinin "güçleştirici" olarak adlandırılmasını gerektirmektedir.

Böyle bir sistemde, mutlak veto yetkisinin kabul edildiği sistemden farklı olarak, yürütme, onaylamadığı bir kanuna sürekli karşı koyabilecek kadar güçlü değildir. Bununla birlikte, nitelikli vetonun etkisi oldukça güçlüdür. Özellikle çok sayıda partiden oluşan parlamentolarda, öngörülen çoğunluğun sağlanamaması her zaman için olasıdır. Kabul edilmelidir ki, çok partili meclislerde, yasama organının bir konu üzerinde uzlaşması zorlaşacağından, kanunun yeniden kabulü sırasında ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun sağlanması bir bakıma imkansız olacaktır. Böyle durumlarda, devlet başkanının geri gönderme yetkisinin, teknik anlamda olmasa bile, fiilen mutlak veto niteliğine bürünmesi güçlü bir olasılıktır[302].

Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının 1. maddesinin 7. bölümü uyarınca, yasama organı Kongre'nin iki meclisince de kabul edildikten sonra Başkanın veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için Kongre'nin alt kanatları olan Temsilciler Meclisi ve Senato'da üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir[303]. Benzer şekilde Rusya Federasyonunun 1993 Anayasasının 107. maddesine göre, yasama organın, devlet başkanının geri gönderme gerekçesine katılmaması durumunda, bu kanunun tekrar kabul edilebilmesi için Rusya yasama organı Duma'nın her iki kanadında da ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Buna karşılık, yasama organının, devlet başkanının geri gönderme gerekçesine katılması durumunda, kanunun yeniden kabulü için basit çoğunluk yeterlidir. Portekiz ve Yunanistan Anayasaları da veto edilen kanunun yeniden kabulü

[302] TEZİÇ, 1987, 92.
[303] GÖZLER, 2001, s. 149.

için nitelikli karar sayısı arayan anayasalardır[304]. 1982 Anayasasında da, anayasada değişiklik yapan kanunların kabulü için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte üç ile üçte ikisi arasında bir kabul yeter sayısı ile kabul edilmesi şartı konduktan sonra, bu kanunların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesinin ardından yeniden kabulü için üçte iki kabul yeter sayısının gerekeceği öngörülmüştür.

b. Geciktirici Veto

(1) Kavram

Geciktirici veto kurumunun kabul edildiği anayasal sistemde, devlet başkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların yeniden kabul edebilmesi için parlamentonun nitelikli bir çoğunluğu aranmaz. Parlamento ikinci görüşmede de aynı kanunu, kanunların kabul edilebilmesi için aranan normal çoğunlukla kabul edebilir. Bu durumda artık devlet başkanı, kanunu tekrar meclise geri gönderemez; anayasanın öngördüğü süre içinde yayımlamak zorundadır.

Örneğin, 1958 Fransız Anayasasına göre, cumhurbaşkanına 15 gün içinde, Parlamento tarafından kabul edilen bir kanunun yeniden görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir. Anayasa geri gönderilen kanunun tekrar kabul edilebilmesi şartı olarak ayrı bir karar yeter sayısı öngörmediği için parlamento aynı kanunu aynı çoğunluk ile kabul edebilecektir[305].

1947 İtalya Anayasasına göre cumhurbaşkanı, parlamentonun kabul ettiği bir kanunun, bir ay içerisinde gerekçeli bir mesaj ile yeniden görüşülmesini isteyebilir. Fransa örneğinde olduğu gibi parlamento aynı kanunu tekrar kabul ederse, cumhurbaşkanı söz konusu kanunu tekrar geri gönderemeyecektir[306].

---

[304] ONAR, 2003, s. 52.
[305] GÖZLER, 2001, s. 150.
[306] GÖZLER, 2001, s. 150.

Devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisi parlamenter sistemi benimsemiş pek çok ülke anayasasında olduğu gibi Türk anayasalarında da kabul edilmiştir.

Bu yetkinin kullanılmasıyla yasama organlarının iradesinin engellenmesi olasılığı son derece zayıftır. Esasen bu yetki, kabul edilmiş bir kanunun doğuracağı kimi sakıncalar konusunda yasama organının dikkatinin çekilmesi için kullanılan bir yetki olup, reddetme, engelleme amacı ile kullanılamaz. Geciktirici veto yetkisinin kullanılması ile devlet başkanı, parlamento tarafından kabul edilmiş bir kanunun geri gönderme tezkeresinde gösterdiği gerekçeler doğrultusunda yeniden görüşülmesini istemektedir. Böylece, anayasalarda öngörülen gönderme süreleri ve uygulanacak prosedür nedeniyle geciktirici bir sonuç doğurmaktadır.

(2) Geciktirici Veto Yetkisinin Niteliği

Günümüzde kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetim araçlarından birisi olarak gösterilebilecek olan veto kurumu[307] ile, anayasaya aykırı olduğu için devlet başkanınca yasama organına geri gönderilen bir kanunun, yasama organı bu uyarıyı dikkate almak istemezse, yürürlüğe girişinin sadece bir süre geciktirebileceği, fakat yürürlüğe girişin tümüyle engellenemeyeceği kabul edilmelidir. Ayrıca, devlet başkanlarının da kanundaki düzenlemeyle ilgili olarak bir siyasal tercihlerinin olabileceği ve bazı kararlarını da bu tercihleri doğrultusunda kullanabilecekleri dikkate alındığında, yasama organı gibi çok sayıda temsilciden oluşmuş bir kurulun yaptığı kanunların yürürlüğe girmesi üzerinde tümüyle engelleyici bir yetkiye sahip olmaları düşünülemez. Aksinin kabulü, kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanması amacına hizmet etse bile hareketle, mutlak monarşilerdeki yetkilere sahip bir devlet başkanının varlığı sonucunu doğurabilir. Bu nedenle, devlet başkanlarına kanunları yalnızca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderme yetkisinin tanınması ile

[307] ONAR, 2003, s. 52.

yetinilmesi ve böylece yasama organının geri gönderilen kanun üzerinde bir kez daha düşünmesine fırsat verilmesi aynı zamanda konuya kamuoyunun dikkatinin çekilmesinin de sağlanması daha doğru olacaktır. Daha etkin bir denetim işlevi ise, yargı organlarına bırakılmalıdır.

Geri gönderme yetkisini, uyarı yetkisini de aşacak şekilde değerlendirmek cumhurbaşkanına, yasamaya müdahale fırsatı tanımak anlamına gelir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlanmakla sınırlanan yetkisi, geri gönderme söz konusu olduğunda uyarma niteliğini aşamaz.

II. TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI KISMEN VEYA TAMAMEN UYGUN BULUNMAYAN KANUNLARIN GERİ GÖNDERİLMESİ

A. Giriş ve Tarihçe

Cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde yasamayla ilgili görevleri arasında sayılan diğer bir yetkisi de, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermektir. Bu yetkinin kullanımına ilişkin esaslar ise, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasanın 89.maddesine göre, "*cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, onbeş gün içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir".* Cumhurbaşkanına "geri gönderme" yetkisinin tanınmasıyla güdülen amaç, kanunların eksiksiz, hatasız ve anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, bir başka ifadeyle cumhurbaşkanına kanunda

eksik veya hatalı gördüğü hususlara ilişkin olarak Meclisi uyarma imkanının verilmiş olmasıdır[308].

Türk anayasal tarihi incelendiğinde, böyle bir yetkinin, 1876'dan beri farklı şekillerde anayasa hukukundaki yerini aldığı görülür, 1876 Anayasasının 54. maddesine göre, *"Şurayı Devlette bilmüzakere tanzim olunacak kavanin lahiyaları Heyeti Mebusanda badehu Heyeti Ayanda tetkik ve kabul olunduktan sonra icrayı ahkamına iradeyi seniye Hazreti Padişah Müteallik buyrulur ise düstürul amel olunur"*[309].

Görüldüğü üzere, 1876 Anayasasının 54. maddesinde, kavanin lahiyalarının (kanun tasarılarının) kanun haline gelebilmesi padişahın iradesine bağlıdır. Bu düzenleme ile, kanun tasarılarının padişah tarafından onaylanmadıkça kanunlaşmayacağı öngörülerek; padişaha mutlak veto niteliğinde bir yetki tanınmıştır[310]. Gerçekten, 1876 Anayasası'nın 54. maddesinde, Meb'usan Meclisi ve Ayan Meclisi tarafından kabul edilmiş olan bir kanun tasarısının, ancak padişah tarafından onaylandıktan sonra uygulanabileceği öngörülmektedir. Padişah, kendisine sunulan bir kanun tasarısını reddetme olanağına sahip olduğu gibi, Anayasa'da iradesini açıklaması için bir süre belirlenmediği için, hareketsiz kalarak, hiçbir süre ile bağlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girmesini kesin ve süresiz olarak engelleme olanağına da sahiptir[311].

1876 Anayasasında, 1909 yılında yapılan değişiklikler sırasında bu hüküm de değiştirilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici veto şekline dönüştürülmüştür[312]. 1909 yılında Anayasanın 54. maddesinde yapılan değişiklikle, padişahın yasama organınca kabul edilmiş olan bir kanunu 2 ay içinde (onay için öngörülen bu 2 aylık süre, ivediliğine karar verilmiş kanunlar için on gündü) onaylaması ya da bir kez daha görüşülmesi

---

[308] ÖZBUDUN, 2003, s.295.
[309] AYBAY, Rona, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**, İstanbul, 1963, s. 154.
[310] TEZİÇ, 1987, s. 84; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 5; ONAR, 2003, s. 50-51. bkz.: dpn. 119.
[311] OKANDAN, Recai G., **Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 363, İstanbul, 1973, s. 159; ALDIKAÇTI, 1970, s. 56.
[312] ALDIKAÇTI, 1970, 67; TEZİÇ, 1987, s. 84; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 5. ONAR, 2003, s. 50-5, bkz.: dpn 119.

için geri göndermesi gerekmektedir. Yasama organının geri gönderilen kanunu yeniden kabul edebilmesi için üçte iki çoğunluk gerekmektedir. Bir başka deyişle, yasama organınca üçte iki çoğunlukla kabul edilen kanunu padişah bu kez yayımlamak zorundadır[313].

Görülmektedir ki, 1876 Anayasasında padişahın, kanunun oluşmasını engelleyen yetkisi, 1909 Anayasasının öngördüğü parlamenter rejimin mantığına uygun olarak kaldırılmış ve bu rejimin mantığına uygun bir düzenleme getirilmiştir. Nitekim bu düzenleme ile artık padişahın iradesi tasarıların yasalaşması için değil, yasama organı tarafından kabul edilerek kanunlaşmış metnin yürürlüğe girmesi için gerekli görülmektedir. 1876 Anayasasındaki bu değişiklik, öğretide, *"1909 tadilleri sonunda, yasama kuvvetinin de statüsü tamamen değişmekte, ona milletin temsilcisi sıfatına layık bir statü sağlanmaktadır"* ifadeleri ile olumlu bir değişiklik olarak nitelendirilmiştir[314].

1921 Anayasası olağanüstü koşullarda, Türk kurtuluş savaşının yapıldığı yıllarda kabul edilmiştir. Oldukça kısa ve öz olan bu anayasada "meclis hükümeti sistemi" kabul edilmiştir.

1921 Anayasasının 2. maddesinde; *"İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder"* denilmektedir. 3. maddede *"Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' unvanını taşır"* denilmekte ve 7. maddede *"Ahkâmı şer'iyenin tenfizi, umum kavaninin vazı, tadili, feshi … Büyük Millet Meclisine aittir …"* ifadeleri yer almaktadır. Görülmektedir ki 1921 Anayasasında, kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi Büyük Millet Meclisine verilmiştir.

1921 Anayasasının kurduğu modelde bir devlet başkanı bulunmamaktadır. Ancak Anayasansın 9. maddesinde Büyük Millet Meclisinin seçtiği bir "Reis"ten söz edilmektedir. Bununla birlikte, bu "reis"e, kanunları veto ya da geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

---

[313] OKANDAN, 1973, s. 309.
[314] ALDIKAÇTI, 1970, s. 67.

1923 yılında cumhuriyet ilan edilip cumhurbaşkanlığı kurumu oluşturulduğunda da cumhurbaşkanına kanunların yapılmasına ilişkin herhangi bir yetki verilmemiştir. 29 Teşrinievvel 1339 (1923) tarihli "Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddinin Tavzıhan Tadiline Dair Kanun"un 4. maddesinde de "*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur*" denmekte ve cumhurbaşkanına devlet başkanlığı unvanı verilmekle birlikte, yine 1921 Anayasasının ilk şeklinde olduğu gibi, kanunlar konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir.

Cumhuriyet dönemi anayasalarında, cumhurbaşkanına, kanunları tekrar görüşülmek üzere yasama organına geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Gerçekten, 1924 Anayasasının 35/1. maddesi ile 1961 Anayasasının 93. maddesinde, 1982 Anayasasının 89. maddesinde, cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi tanınmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, *"Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunu bu hüküm dışındadır. Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir"* (m. 35) biçiminde düzenlenmişti.

Görüldüğü üzere, 1924 Anayasasının benimsediği ilkeler, kendisinden önce bu yetkiye yer vermiş anayasalardaki ilkelerden oldukça farklıdır. 1924 Anayasasında Meclisin kabul ettiği metin, 1876 tarihli Anayasada olduğu gibi kanun tasarısı değil, kanundur. Ayrıca, cumhurbaşkanının Meclisin kabul ettiği kanunu yürürlüğe sokup sokmama biçiminde bir yetkisi (mutlak veto yetkisi) bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı anayasa değişikleri ve bütçe kanunları dışındaki kanunları, yayımını uygun bulmadığı takdirde bir daha görüşülmek üzere on gün içinde gerekçesiyle birlikte Meclise geri gönderebilecektir. Meclis geri gönderilen kanunu "bu defa da kabul" ederse cumhurbaşkanı artık yayımlamak zorundadır. 1924 Anayasası sistemi, yeniden kabul için nitelikli bir çoğunluğun aranmıyor alması yönünden de, 1909 anayasa değişiklikleri ile öngörülen sistemden ayrılmaktadır.

1924 Anayasasının 35. maddesinin gerekçesinde, *"… Madde ısdar ve ilanını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere Reisicumhurun Meclise iadesine mütedair olup bu suretle pürüzlü kanunların kabulünden mütevellit mazarrat def'edilmiş oluyor"* denilerek cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç ortaya konmaktadır. Bu çerçevede amaç, kanunlarda bulunabilecek hata ve pürüzlerin giderilmesidir. Görüldüğü üzere 1924 Anayasasındaki düzenleme, devlet başkanına kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanıyan önceki anayasalardan oldukça farklıdır. Nitekim 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki yetkisi çok zayıf bir geciktirici veto niteliğindedir. 1924 Anayasasında cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin bu niteliği uyarınca, tekrar görüşülerek kabul edilen kanunu artık cumhurbaşkanı yayımlamak zorundadır[315].

Cumhuriyet dönemi anayasalarındaki geri gönderme yetkisinin uygulamadaki görünümüne bakıldığında, 1924 Anayasası döneminin diğer ikisinden ayrılarak incelenmesi gerekmektedir[316]. Nitekim 1924 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanları bu yetkiyi hiç kullanmamışlardır[317]. Ne var ki, 1924 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi'nin de bulunmadığı dikkate alındığında, anayasaya aykırı olan bir kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmesi daha işlevsel bir nitelik taşıyabilirdi[318]. Ancak, tek partili dönemde kanun yapımı sırasında da cumhurbaşkanlarının görüşlerinin dikkate alınmasının[319], çok partili hayata geçildikten sonra ise, cumhurbaşkanlarının içinden seçildiği parti ile olan bağını bir bakıma koparamamalarının ve bunun sonucu olarak yasama çoğunluğu ile ters düşme olasılıklarının ortadan kalmış olmasının[320], yahut kendilerini iktidar partilerinin bir üyesi olarak görmelerinin sonucu olarak, diğer bir deyişle yasama çoğunluğu (iktidar) ile aynı görüşü paylaşıyor

---

[315] ALDIKAÇTI, 1970, s. 84.
[316] ONAR, 2003, s. 65.
[317] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; KERSE, Ahmet, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973, s. 88, dpn., 19; GÜNEŞ, 1964, s. 175.
[318] KUBALI, 1971, s. 117; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[319] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[320] ONAR, 2003, s. 65.

olmalarının uzantısı olarak, geri gönderme yoluna başvurmalarına gerek duymadıkları savunulmaktadır[321].

Geri gönderme yetkisi konusunda, 1961 Anayasasının konuyu düzenleyen, "kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı 93. maddesinde ise şu hüküm yer almaktadır: *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır."*

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi açısından 1924 anayasası ile 1961 Anayasası arasında esasa ilişkin bir fark yoktur[322]. İki anayasa dönemi asındaki fark 1924 Anayasası döneminde hiç kullanılmayan geri gönderme yetkisinin 1961 Anayasasının yürürlükte kaldığı sürede 28 kez kullanılmış olmasıdır[323]. Söz konusu 28 kanundan sekizi, Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir daha karara bağlanmadığı için yürürlüğe girmemiştir. Yine bu dönemde, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi iki kanun için ikişer kez kullanılmış, ancak Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu yetkinin iki kez kullanılamayacağı yolundaki kararı, Cumhurbaşkanlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında çatışmaya yol açmıştır[324].

---

[321] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[322] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 6.
[323] Bkz. **TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları**.
[324] 1961 Anayasası döneminde, 1973 yılında cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderdiği kanunu, değiştirilerek kabul edilmesine dayanarak yeniden geri göndermesi, tartışmalara neden olmuştur. 22.2.1972 tarih ve 1543 sayılı "Bazı Orman Suçlarının ve Bunlardan Mütevellit İdari Şahsi Hakların Düşürülmesine Dair Kanun" yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunda bazı değişiklikler yaparak 26.6.1973 tarihinde 1779 sayılı kanun numarası ile yeniden kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı, *"yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş kanunun yeni bir kanun"* olması gerekçesine dayanarak, söz konusu kanunu tekrar geri göndermiştir. Bu işlem Türkiye Büyük Millet Meclisince ikinci bir geri gönderme sayılmış ve TBMM Başkanlığının 20.4.1979 tarihli yazısıyla anılan kanun cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığınca TBMM'nin bu kararına dayanılarak kanunun, Resmi Gazete'de yayımlanmasına karar verilmiştir. Ancak, cumhurbaşkanı, 18.5.1979 günlü dilekçe ile kanunun şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi de, kanunu şekil bakımından Anayasa aykırı bularak iptal etmiştir (E. 1979/22. K. 1979/45 K.T. 18.12.1979). Bu konuya, geri gönderme yetkisinin 1982 Anayasasındaki düzenleniş biçimi ele alınırken değinilecektir. Ancak, 1961 Anayasası döneminde gündeme gelen bu tartışmalar

B. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi incelenirken, kanunların ve anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi olarak iki başlık altında incelenmelidir[325]. Zira, cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasına göre, 1961 Anayasasından farklı olarak, yayımlanmasını uygun bulmadığı anayasa değişikliği kanunlarını da bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisine sahip kılınmıştır. 1982 Anayasası'nın sistematiği incelendiğinde görülecektir ki, Anayasanın 3361 sayılı kanunla değişik 175. maddesi, Anayasanın ilk metninde olduğu gibi, Anayasa değişikliklerini onaylama yetkisini cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmış olduğu halde, kanunları onaylama yetkisi Anayasanın 89. maddesi uyarınca doğrudan cumhurbaşkanına verilmiştir.

III. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

"Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı Anayasanın 89. maddesi, yayımlanması cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan kanunların geri gönderilmesine ilişkin esasları düzenlemektedir. Anayasanın 89. maddesi şöyledir. *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.*

(Değişik: 3.10.2001-4709/29 md.) Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

---

karşısında, 1982 Anayasası cumhurbaşkanının ikinci defa geri gönderme yetkisini açıkça hükme bağlamıştır.

[325] TEZİÇ, 1987, s. 87.

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.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası, esas olarak 1961 Anayasasından farklı düzenlemeler öngörmemektedir. Ancak, 1961 Anayasasında tartışmalara neden olan ikinci defa geri gönderme yetkisi, 1982 Anayasası ile anayasal hüküm altına alınarak bu konudaki tartışmalar giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına tanınan kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin uygulamaya nasıl yansıması gerektiği ve kısmen geri gönderilen kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yeniden kabulü usulü üzerinde durulması gereken konulardır.

1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, 1982 Anayasasının konuya ilişkin düzenlemesi çerçevesinde, geri gönderme yetkisinin kullanılma usulüyle ilgili olarak, geri göndermenin cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerden olup olmadığı, geri gönderilen kanunun yeniden kabulü halinde tekrar tekrar geri gönderilip gönderilmeyeceği öğretide tartışmalıdır.

Açıklanan bu nedenlerle çalışmada, yetkiye ilişkin bu iki tartışma etraflıca incelenecektir. Ancak, geri gönderme yetkisinin kullanılmasının tabi olacağı usul ve geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin bu tartışmalara değinmeden önce, 1982 Anayasasındaki hükümler çerçevesinde, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin niteliğinin ortaya konulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu gerekçeyle, çalışmaya, 1982 Anayasası çerçevesinde geri gönderme yetkisinin niteliği çerçevesindeki değerlendirmeler ortaya konarak devam edilecektir. Bu tartışmalara ilişkin açıklamaların tamamlanmasının ardından ise 2001 tarihinde yapılan anayasa değişiklikleri ile hukukumuza giren "kısmen geri gönderme yetkisi" etraflıca incelenecektir.

A. Niteliği

Türk hukukunda, geri gönderme yetkisinin mutlak veto niteliğinde olmadığını, siyasi bir tasarruf sayılamayacağını ifade eden yazarlar[326] olduğu gibi, geri gönderme yetkisinin yasamaya müdahale niteliği taşıdığını, bu gerekçe ile geri gönderme yetkisinin kullanılması yerine Anayasa Mahkemesine başvurulmasının daha doğru olacağını[327] savunan yazarlar da vardır.

Örneğin Danışma Meclisi üyelerinden Kazım ÖZTÜRK *"… öncelik ve ivediliğin egemen olduğu tek meclisten tek görüşme ile kamu denetimine fırsat verilmeden çıkarılan yasaların eksiği ancak bu yolla giderilir. … 82 Anayasası Kanunların yapımında Cumhurbaşkanlığı'na geçmişe oranla daha çok görev vermiştir. Geri çevirmelerin yoğunluğu bu görevin duyarlı bir biçimde yerine getirilmesinin bir sonucudur. Tasarruf siyasi değil tamamen tekniktir. En küçük duraksamada işletilmesi zannımca yararlı ve zorunludur"* demektedir[328].

TEZİÇ ise, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin öngörüldüğü ve cumhurbaşkanına da doğrudan iptal davası açma yetkisinin tanındığı bir anayasa düzeninde (md. 150), cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi yerine iptal davası açma yoluna başvurmasının daha isabetli olacağı görüşündedir[329].

Belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının bir kanunu, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile tekrar görüşülmek üzere geri göndermesini, Anayasa Mahkemesine kanunun Anayasaya aykırılığı gerekçesi ile dava açabilme yetkisi olduğu, dolayısıyla, bu yolu kullanması gerektiği düşüncesi ile eleştirmek 1982 Anayasasının ilgili hükümleri ile bağdaşmaz. Nitekim, cumhurbaşkanının *"yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte …"* Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebileceği yönündeki Anayasanın 89. maddesi karşısında, yapılan eleştirilerin hukuksal bir dayanağı yoktur. Zira doktrinde

---

[326] ÖZTÜRK, Kazım, "Yasa Yapımında Veto'nun Yeri", **Parlamento Dergisi,** S. 47, 1988, s. 11.
[327] TEZİÇ, 1987, s. 94.
[328] ÖZTÜRK, 1988, s. 11.
[329] TEZİÇ, 1987, s. 94.

de, cumhurbaşkanının hukukilik ya da yerindelik unsurlarından birini ya da ikisini içeren gerekçelerle kanunu tekrar görüşülmek üzere geri gönderebileceği kabul edilmektedir[330].

Türk anayasa hukuku öğretisinde, cumhuriyet dönemi anayasaları olan, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanına tanınan bir kez daha görüşülmesi için kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisinin, kanunun yürürlüğe girmesini sadece geciktirici nitelik taşıdığından hareketle "veto" olarak nitelendirilmemesi konusunda görüş birliği vardır[331].

Gerçekten, her üç anayasada da, geri gönderme yetkisi, kanunların yürürlüğe girmesini sadece geciktirici bir nitelik taşımaktadır; çünkü üçünde de, yasama organının kendisine geri gönderilen kanunu, basit karar yeter sayısı ile aynen kabul etmesi durumunda, cumhurbaşkanının bu kanunu yayımlamakla yükümlü olduğu öngörülmektedir[332]. Anayasanın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunu yeniden kabulü için özel bir kabul yeter sayısı aranmamış olması karşısında, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisi, teknik anlamda bir güçleştirici veto değildir ve geciktirici veto olarak adlandırılmalıdır.

Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç, daha önce de belirtildiği gibi, kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Bu niteliğiyle kanunların geri gönderilmesi, cumhurbaşkanına tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibarettir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi, anayasaya aykırılık iddiası şeklinde hukuki olabileceği gibi, kanunun yerindeliğine ilişkin de

---

[330] TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 290; ÖZBUDUN, 2003, 269.
[331] TEZİÇ, 1987, s. 88, ONAR, 1993, s.85; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9.
[332] ÖZBUDUN, 2003, s. 297; ONAR, 2003, s. 63; TEZİÇ, 1987, s. 88, ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9. GÖZLER, 2001, s. 150.

olabilir[333]. Başka bir deyişle, geri gönderilme gerekçesi hukukilik veya yerindelik unsurlarından birine ya da her ikisine birden dayandırılabilir[334].

Cumhuriyet dönemi anayasaları incelendiğinde, cumhurbaşkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisinin "*yasama ile ilgili"* bir görev olarak nitelendirilmiş olduğu görülecektir.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, 1924 Anayasasının yürütmenin düzenlendiği bölüm olan Üçüncü Bölüm Birinci Kısımda yer almış ise de (m. 35), 1961 Anayasasında Üçüncü Kısım, Birinci Bölümde *"Yasama"* içinde *"Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayınlanması"* başlığı altında (m. 93) düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, konuya ilişkin olarak, 1961 Anayasasındaki sistematikten ayrılmamış ve cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini "Yasama" bölümünde düzenlemiştir. 1982 Anayasasında 1961 Anayasasında olmayan bir biçimde, cumhurbaşkanının yetkileri 104. maddede bir liste halinde sayılırken bu yetkiler ilgili oldukları devlet erkine göre sınıflandırılmışlar ve geri gönderme yetkisi, *yasama ile ilgili olanlar* başlığı altında düzenlenerek, yasama işleviyle ilgili olan bir yetki olarak ortaya konmuştur. Öğretide, geri gönderme yetkisinin, kanunların yayımlanması evresinde kullanılabilen ve yasama işleviyle ilgili bir yetki olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır[335].

Cumhurbaşkanı bu yetkisini, devletin başı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek biçimindeki görevinden almaktadır. Kanunları geri gönderme yetkisi, cumhurbaşkanının kurumları gözetme iktidarından kaynaklanan etkin yetkilerindendir.

---

[333] İZGİ, Ömer - GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. II. (Madde: 79-177), Ankara, 2002, s. 845.
[334] ÖZBUDUN, 2003, s. 296.
[335] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11; TEZİÇ, 1987, s. 86.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, yasama ile ilgili olmasına karşın, yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde değildir[336]. Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kullandığı bu yetki bağımsız ve takdiri bir yetkidir[337]. Kanun çıkarıp çıkarmamak, çıkacak bir kanunun içeriğini somutlaştırmak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin özgür iradesine bağlıdır. Cumhurbaşkanı bağlı bir yetki kullanmaktadır[338] ve Anayasadaki koşullar gerçekleştiğinde kanunu yayımlamak zorundadır. Ancak çıkan kanunun yürürlüğe girebilmesi, cumhurbaşkanınca yayımlanmasına bağlıdır. Bu kurala karşın, cumhurbaşkanına tanınan bu yetki yine de ona kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleme olanağı sağlamakta olup, cumhurbaşkanının yasama organı karşısında ve yürütme organı içinde ağırlığını arttırıcı bir etki doğurmaktadır[339].

Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, kanun yapıp yapmaması ve kanunun içeriğini kendi iradesiyle belirlemesi, sahip bulunduğu yasama yetkisinin bir gereği olmakla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kabul ederek kanunlaştırdığı ve yayımlanmak üzere cumhurbaşkanlığına gönderdiği bir metni geri alarak kendiliğinden bir değişiklik de yapamaz. Kanun tasarı veya teklifleri Genel Kurulda kabul edildikleri anda kanunlaşır ve öylece Meclisin elinden çıkarlar. Bu kanun cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmedikçe ya da yayımlanmadıkça yasama organı bu kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapamaz.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği bir kanunda, "cumhurbaşkanlığında incelenme aşamasında kendiliğinden değişiklik yapamaması kuralı", cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine yerini

---

[336] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11; Anayasa Mahkemesinin geri gönderme yetkisini ele aldığı bir kararında, karara ilişkin karşı oy yazısında, üye Necdet Darıcıoğlu: "Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, bu konuda gösterdiği gerekçe ile birlikte, on gün içinde TBMM'ne geri gönderme yetkisinin yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde olmadığı açıktır. …bunun yansız ve yüce bir kişi olan cumhurbaşkanının bilgi ve deneyimlerinden, Devletin başı olması, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve ulusun birliğini temsil etmesi nedeniyle sahip olduğunda kuşku yoktur". Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı kararında karşı oy yazısı.

[337] ÖZBUDUN, 2003, s. 191.

[338] TEZİÇ, 1987, s. 88; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11.

[339] RUMPF C. , **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1995, s. 89; GÖREN, 2006, s. 222.

"yeniden görüşebilirlik ve değiştirilebilirlik" kuralına bırakmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre, "*Cumhurbaşkanının … bir yasa hakkında geri gönderme yetkisini kullanması, bir değişiklik tasarı veya teklifi yapılmışçasına yasama meclisinin o yasayı yeniden görüşme durumunu ortaya çıkarır*[340]. Anayasada sadece yeniden görüşülmesi istenen hükümlerin değil, "*kanunun"* geri gönderilmesinden, ayrıca "*kanunun"* kabulünden söz ediliyor olmasından hareketle, Türkiye Büyük Millet Meclisinin cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun, yeniden görüşülmesi istenen hükümleri yanında öteki hükümlerini de yeniden görüşüp gerekli gördüğü değişiklikleri yapabileceğini kabul etmek gerekecektir[341]. Böylece, yasama organı, cumhurbaşkanının üzerinde durduğu hükümleri ayrı gerekçeyle ve ayrı biçimde değiştirebileceği gibi, geri gönderme tezkeresinde hiç üzerinde durulmayan hükümlerde de değişiklik yapabilecek ya da hiçbir değişiklik yapmadan aynen kabul edebilecektir.

Geri gönderme yetkisi bir kanun teklifi niteliğinde de değildir. Zira, Anayasanın 88. maddesine göre, *"Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri yetkilidir."* Bununla birlikte, öğretide, geri gönderme yetkisinin, "kanun teklifi" niteliğinde kabul edilip edilemeyeceği tartışılmaktadır. TEZİÇ, geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına dolaylı bir kanun teklifinde bulunma olanağı sağladığını ve bu yolun Anayasadaki "hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" kuralı ile bağdaşmadığını savunmaktadır[342]. Belirtmek gerekir ki, şartlar gerçekleştiğinde cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kendisine bizzat Anayasa tarafından tanınan bir yetki olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yine bir anayasal hüküm olan "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesiyle çeliştiği gerekçesiyle bu yetkisini kullanmaması

[340] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 12; Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22. K. 1979/45, 18.12.1979 tarihli Kararı.
[341] 4709 sayılı ve 3.10.2001 tarihli Kanun ile cumhurbaşkanına kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Ancak uygulamada kısmen geri gönderme yetkisinin kullanılması durumunda dahi kanunun tamamı Meclis'e iade edilmekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeniden görüşülmesi için iade edilen maddeler yanında itiraz edilmeyen maddeleri de görüşme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu konu, ilgili başlık altında etraflıca incelenecektir.
[342] TEZİÇ, 1987, s. 91.

gerektiğini ileri sürmek, 1982 Anayasasının ilgili hükümleriyle çelişen bir tez olacaktır.

Bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisince ilk metniyle aynen ya da kimi hükümleri değiştirilerek veya kimi hükümler eklenerek kabul edilebilir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yeniden görüşülerek kabul edilen kanun, ayrı bir kanun numarası almasına karşın cumhurbaşkanın geri gönderdiği kanundan ayrı bir varlığa sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle kanunların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi, "bir kanun teklifi"nde bulunulmasından farklı olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, yaptığı kanunu yeniden ele alabilmek ve değişiklik yapabilmek olanağına kavuşturmaktadır. Görüldüğü üzere yetkinin kullanılması ile, yeni bir kanunun yapılması değil, cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun yeniden görüşülmesi söz konusu olmaktadır[343]. Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında da bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca ilgili bulunan komisyona havale işlemleri yapılırken, geri gönderilen kanun ve geri gönderme gerekçesinin yer aldığı geri gönderme tezkeresi ile birlikte komisyona gönderilmektedir. Geri gönderilen kanunun, ilgili komisyonda yeniden kabulü halinde hazırlanan komisyon raporunda[344] da cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun ve komisyonun kabul ettiği yeni metin birlikte yer almaktadır. İlgili yasama komisyonları geri gönderilen kanunların yeniden kabulünde, ilk kanun üzerinden giderek görüşmelerini yapmakta ve bu görüşmeler sonucunda cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate alarak ya da ilk kanun metnini aynen kabul ederek görüşmelerini tamamlamaktadırlar. Bilindiği gibi, yasama işlemleri bir kanun tasarısı veya teklifi verilmesi ile başlamakta ve bu metinler üzerinde, komisyonlarda ve Meclis Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sonucunda, ortaya çıkan metnin yapılan son oylaması sonrasında kanunlaştığının açıklanması ile

[343] Aynı yöndeki görüş için bkz. ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 13.

[344] Basılı yasama belgelerinden bir olan komisyon raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisi pratiğinde "sıra sayısı" olarak adlandırılmaktadırlar. Bu gerekçeyle çalışmada, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının bir tasarı ya da teklif hakkında yaptıkları görüşmeler sonucunda kabul ettikleri metnin ve metne ilişkin gerekçenin yer aldığı komisyon raporlarından söz ederken "sıra sayısı" deyimini kullanılacaktır.

sonuçlanmaktadır. Kanunun geri gönderilmesi durumunda ise, komisyon veya Genel Kurul aşamalarında esas alınan metin, cumhurbaşkanınca hazırlanan bir metin değil, aksine Meclis tarafından kabul edilen kanunun metnidir. Meclis bu metin üzerindeki görüşmelerde cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate alıp almama konusunda takdir yetkisine sahiptir. Dahası, geri gönderme tezkeresinde sayılan itirazlar dikkate alınmaksızın kanunun aynen kabul edilmesi halinde cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır. Bu açıklamalar göstermektedir ki, kanunların geri gönderilmesi, kanun teklifi niteliğinde bir işlem değil, yalnızca yasama organı tarafından kabul edilen kanunların, yeniden gözden geçirilmesi amacına yönelik, uyarı niteliğinde bir işlemdir.

B. Geri Gönderme Yetkisinin Kullanılmasında Usul

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir. Bu başlık altında, cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı ve geri gönderme gerekçesinin hangi hususları içereceği konuları üzerinde durulacaktır.

1. Genel Olarak: Cumhurbaşkanının Tek Başına Kullanabileceği Yetkiler Sorunu

1982 Anayasasında, yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104. maddede, cumhurbaşkanının devlet organları ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmeden önce, cumhurbaşkanının iki temel görevi olan temsil ve gözetme görevi düzenlenmiştir[345]. Cumhurbaşkanının temel görevi, parlamenter sistemde devlet kurumları arasında ahengi

[345] ÖNDER, Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 73.

sağlamaktır[346]. Bu çerçevede cumhurbaşkanı, tarafsız sıfatıyla bir orkestranın şefi gibi yasama ve yürütmenin uyum içinde çalışmasını sağlayacaktır[347].

"Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, yalnız "yürütme organı" içinde değil, tüm devlet yapısında üstün bir konuma ve önemli yetkilere sahip bulunmaktadır. … Ancak Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına verilen yekiler, parlamenter demokrasinin sınırlarını aşmaktadır. Oysa demokratik devlet düzeninde, ulusal iradeyi temsil eden parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanının yönetimi paylaşması ve tek başına önemli yetkiler kullanması kabul edilemez." Bu ifadeler 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'e ait olup, cumhurbaşkanı seçilmesinden kısa bir süre önce, adaylığının kamuoyunca bilindiği bir zamanda söylenmiştir[348]. Anayasa Mahkemesi Başkanı SEZER'e göre, Anayasanın 105. maddesiyle yasa koyucuya, Anayasada sayılanlar dışında, cumhurbaşkanına tek başına idari işlem yapma yetkisinin verilmesi hukuk devleti ilkesiyle uyuşmaz. Zira, bu durumda, kişilerin hukuksal durumlarını etkileyecek olan ve cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla değil, yürütme organının başı sıfatıyla tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında kalması söz konusu olacaktır[349].

Öncelikle bilinmelidir ki, parlamenter rejimlerde devlet başkanının en önemli iki özelliğinden biri siyasi ve cezai sorumsuzluğudur. Devlet

---

[346] PAZARCI, Emin, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile yapılan röportaj, Tercüman Gazetesi, 23.2.2004.

[347] SOYSAL, 1993, s. 215; EROĞUL, Cem, **Anatüzeye Giriş**, 4. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 254.

[348] SEZER, 2000, s. 15.

[349] Anayasa Mahkemesinin içtihadı da bu yöndedir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin bu yerleşik içtihadına rağmen, uygulamada cumhurbaşkanı, idare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan bazı kurumlara atamaları tek başına yapmaktadır. Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini atamak bu yetkilerin başında gelir. Bunun yanında, 2876 sayılı Atatürk Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu cumhurbaşkanına çeşitli atama yetkileri vermiştir. Cumhurbaşkanının icrai yetkiler kullanan bu makam ve kurumlara Başbakan ve ilgili bakanlarla atama yapması, hem bu atamalardan sorumlu tutulacak kurumların varlığını gerekli kılan "hukuk devleti" ilkesinin, hem de Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığını öngören emredici Anayasa hükmünün (md. 153/son) gereğidir. Aksi düşünce parlamenter rejimin mantığına da ters düşer. Eklemek gerekir ki, Türkiye dışındaki hiçbir demokratik ülkede, devlet başkanına, rektör gibi yürütme alanında icrai yetkilere sahip bir kişiyi tek başına atama yetkisi verilmiş değildir. GÖZLER, 2001, s. 183. Ayrıca, çeşitli ülkelerde devlet başkanlarının atama yetkileriyle ilgili olarak bkz. a.g.e., s. 179-183.

başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, onun hiçbir şekilde halk ya da parlamento tarafından görevine son verilemeyeceğini ifade eder. Bu sorumsuzluğun temelinde, yürütme organının devamlılığını sağlamak düşüncesi yatar[350]. Siyasi sorumsuzluk aynı zamanda, devlet başkanının, parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek tartışmalarda tarafsızlığını sağlamaya yöneliktir. İşte bu mutlak sorumsuzluk nedeniyledir ki, devlet başkanı kural olarak tüm yetkilerini başbakan ve ilgili bakanların imzasıyla kullanabilir. Karşı imza (destek imza-ortak imza) kuralı olarak bilinen bu kural gereğince, bu işlemlerden doğacak sorumluluk başbakan ve ilgili bakana ait olacaktır.

Türk hukukunda, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sorunu, tüm işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağını açık ve kesin bir biçimde hükme bağlayan 1961 Anayasası döneminde bile, ateşli tartışmalara neden olmuş[351], sorunun basit bir şekil şartı eksikliği olmadığı vurgulanmıştır[352]. "*Uyuşmazlığın ilk bakışta, Anayasanın kurmak istediği sisteme etkide bulunmayacak basit bir şekil noksanlığı gibi görünmesine karşın, yönetenleri tarafından anayasası sık sık ihlal edilen toplumlarda, anayasaya şekil bakımından da olsa aykırılığın zamanla teamül haline gelip, Anayasanın kurduğu sistemi değiştiren ihlallere dönüşmesi, endişe verici bir durum olarak"* değerlendirilmiştir[353]. Bu tür endişelerin gerçekleşmemesi için anayasaya uyumun büyük bir titizlikle, bütün katılığı ile sağlanması, anayasanın bütünüyle üstünlüğünün gerçekleştirilmesi gereklidir. Kaldı ki sorun, sadece bir şekil noksanlığından ibaret olmayıp, çözüm şekline bir başka ifadeyle, anayasaya uygun olduğu kabul edilecek

---

[350] ALDABAK, Ersel, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 60, S. 1-2, 2002, s. 11.

[351] SAVCI, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinden hareketle, devlet başkanı ile parlamento arasındaki çatışmayı incelemiş (SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XVIII, S. 3-4, 1963, s. 319-340) ve GÜNEŞ, SAVCI'nın bu görüşlerine itiraz eden bir makale yayımlamıştır (GÜNEŞ, 1964, s. 319-340). SAVCI da bir yıl sonra, GÜNEŞ'e cevaben bu çatışmayı ele alan yeni bir açıklama yazmıştır (SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XX, S. 3, 1965, s. 141-152).

[352] ALDIKAÇTI, Orhan, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması", **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 1, S. 2, 1968, s. 32.

[353] ALDIKAÇTI, 1968, s. 32-33.

usule göre, anayasanın cumhurbaşkanına çizdiği statünün içeriğini, sonuç olarak da sistemin geleceğini etkileyebilecek nitelikte görünmektedir. Tek imza ile kararname çıkarma yetkisi verilmesi durumda, tarafsız kalması gereken cumhurbaşkanının giderek aktif politika içine girmesi ve siyasal partilerin iktidar mücadelelerine karışması sonucu bir anayasal krizin doğması olasıdır[354]. Yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıp yerine getirileceğini belirten 1982 Anayasası (md. 8), daha önceki anayasalar (1924, 1961) ve parlamenter geleneğe de uygun olarak tarafsız ve partiler üstü bir cumhurbaşkanı öngörmektedir. Kaldı ki, cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu görevlerini yerine getirebilmesi için tarafsızlığı şaibeli hale gelmemiş olmalıdır. Parlamenter sistemde devlet başkanının tarafsızlığının yanında en önemli özelliği, sorumsuz (cezai ve siyasi açıdan) olmasıdır. Bu mutlak sorumsuzluk nedeniyledir ki, devlet başkanı kural olarak tüm yetkilerini başbakan ve bakanların imzasıyla kullanabilir.

1982 Anayasası, 105. maddesinde bir önceki anayasada olduğu gibi "karşı imza" kuralını kabul etmiştir. Bu maddeye göre, "*Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.*" Madde, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlere karşı yargı yolunu da kapatmıştır. Görüldüğü üzere, karşı imza kuralını açıkça düzenleyen hüküm, bu kuralın istisnaları olabileceğini de belirtmekte; ancak, ne 1982 Anayasasında ne de yürürlükteki kanunların herhangi birinde, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin hangileri olduğu belirtilmemektedir. Türk anayasa hukuku uygulamasında cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, Anayasa Mahkemesinin, aşağıda inceleyeceğimiz içtihadı sonucunda belirlenmiştir.

Bu konuyu incelemeden önce belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası döneminde bu tartışmaların devam etmesindeki en önemli sebep anayasa

[354] ALDIKAÇTI, 1968, s. 32-33.

koyucunun kendisidir. Zira, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa Tasarısının cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 113. maddesinde cumhurbaşkanının tek başına imzalayabileceği işlemler tek tek sayılmıştı[355]. Ancak, bu hüküm Milli Güvenlik Konseyi aşamasında, *"Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir"* gerekçesiyle metinden çıkarılmıştır[356].

MGK gerekçesinin, 105. madde hükmüyle çelişkiye düştüğü açıktır. Sonuç olarak, ortaya, "*kendi içinde çelişen, tutarsız ve oldukça karmaşık bir düzenleme*" çıkmıştır[357]. Oysaki yapılması gereken, birçok demokratik parlamenter rejimde olduğu gibi,[358] kuralın istisnası olarak kabul edilen işlemleri açıkça belirtilerek 1961 Anayasası döneminde oluşturulan Anayasa Mahkemesi içtihadının anayasa hükmü haline gelmesiydi. Gerçekten parlamenter sistemde devlet başkanının bu tür yetkilerinin, istisnai olmalarından hareketle, anayasalarda pozitif hukuk kuralı olarak açıkça belirtilmesi gerekir. Nitekim, parlamenter rejimi benimsemiş pek çok ülke anayasalarında devlet başkanının kararnamelerinin başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca imzalanması bir anayasa kuralı olarak öngörülmüştür[359].

Sayılan nedenlerle anayasanın kurmak istediği siyasal sistem çerçevesinde, cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağının, bağlantılı olarak çalışmanın konusunu oluşturan geri gönderme yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağının etraflıca ortaya konması, zorunludur. Bu nedenle, çalışmaya cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağı

---

[355] Danışma Meclisi'nin "T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463), S. Sayısı: 166 ve 166'ya 4. Ek için bkz. **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 7, 4.8.1982 tarihli 120. Birleşimin tutanağın sonunda eklidir.

[356] Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu" (D. Meclisi: 1/463; MGK: 1/397), **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 118. Birleşim, 18.10.1982.

[357] TANÖR, & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 308.

[358] 1949 Alman, 1929 Avusturya, 1999 Finlandiya, 1958 Fransa, 1978 İspanya, 1975 Yunan anayasaları ile 16 Haziran 1964 tarihli "Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu" açıkça karşı imza kuralının istisnalarını belirlemişlerdir. Bkz. GÖZLER, 2001, s. 244-245.

[359] Örneğin Fransa'da III. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 3 ve 25), Weimar Cumhuriyetinde (md. 50), Federal Alman Anayasası'nda (md. 58), Belçika Anayasası'nda (md. 64), Finlandiya Anayasası'nda (md. 34), Fransa'nın VI. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 79), İtalya Anayasası'nda (md. 89), Hollanda Anayasası'nda (md. 79), İsveç Anayasası'nda (md. 38), Danimarka Anayasası'nda (md. 13) ve Fransa VI. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 19) karşı-imza kuralı yer almaktadır.

konusuna ilişkin 1961 Anayasası döneminden günümüze kadar süren tartışmaları ortaya koyarak devam etmek uygun olacaktır.

Bilindiği gibi, önceki anayasalarda cumhurbaşkanının görev ve yetkileri büyük ölçüde anayasaya serpiştirilmiş durumdaydı. Örneğin, 1961 Anayasası'nın 97. maddesi, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlığını taşıyor olmasına rağmen bu yetkilerden sadece bir kısmını içeriyordu. Oysa, 1982 Anayasası'nda, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri tek bir maddede, 104. maddede sayılmakta[360], diğer bazı maddeler ya da kanunlarda[361] düzenlenen görev ve yetkiler ise, 104. maddede sayılanların nasıl kullanılacağını göstermektedir[362]. Gerçekten de 104. maddeye göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."* Cumhurbaşkanına verilen "gözetme" görevi, 1961 Anayasasında olmayan bir hükümdür[363]. Anayasanın uygulanmasını gözetme, devletin başı olma ve yemin metni bir arada düşünüldüğünde 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına "sistemin bekçiliği" görevi verdiği sonucuna ulaşılabilir[364]. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayacak hükümler içermekle birlikte, Anayasada cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevlerin çokluğu, bunların sistem açısından yaşamsallığı ve "bekçilik" görevi verilmesi, sistem açısından sorunlara, bitmeyen tartışmalara yol açmıştır[365]. Aslında sorunların ve

---

[360] SOYSAL, cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine sayfalar dolusu yetkilerin, 1982 Anayasa sistemi içinde cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer tuttuğunu ortaya koyma amacına hizmet ettiğini ileri sürmektedir. SOYSAL'a göre, "'*cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir' diyen Anayasa, bu temel görevlerin hangi yetkiler kullanılarak yerine getirileceğini açıkça belirtmek ve cumhurbaşkanını 'yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ' durumuna getirmek istemiştir. Bu yetkiler, 103. maddedeki Cumhurbaşkanlığı andına konulmuş olan deyimlerle, 'devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız şartsız egemenliğini korumağa' yönelik yetkilerdir*." SOYSAL, 1993, s. 216.

[361] 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu (md. 6.), 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (md. 53), 2954 sayılı TRT Kanunu (md. 6), 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Kanunu (md. 5) gibi kanunlarca cumhurbaşkanına atama yetkisi tanınmıştır.

[362] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[363] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[364] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[365] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

tartışmaların nedeni, yetkilerin nicel çokluğundan da öte, nasıl kullanılacaklarının, yani tek başına mı yoksa başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla mı (karşı-imza) kullanılacaklarının açık olarak düzenlenmemiş olmasıdır. Bu nedenle ilk tartışılması gereken, karşı imza kuralının cumhurbaşkanının hangi işlemleri için geçerli olduğudur.

Klasik parlamenter sistemin en temel ilkelerinden biri, devlet başkanının yetkilerinin daha çok simgesel oluşudur[366]. Siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan "yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi" göz önünde bulundurulduğunda, yetkilerini tek başına kullanamaması gerektiği, güçlü bir kanıt olarak savunulmakladır[367]. Parlamenter sistemlerde ister kral ister cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanı, alacağı kararlardan kural olarak sorumsuzdur. Monarşilerde bu sorumsuzluk kural olarak tamdır[368]. Seçimle gelmiş devlet başkanına sahip ülkelerde ise bu sorumsuzluk tam değildir[369]. Devlet başkanının bu siyasal sorumsuzluğunun sonucu, alacağı bütün kararlarda başbakan ve ilgili bakanının imzası gerekmektedir.

Bu bağlamda, devlet başkanının işlemleri açısından, "yetki ve sorumluluğun paralelliği" ilkesinin pratiğe yansıma aracı olan[370] karşı-imza kuralı açıklanmalı ve cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına kullanıp kullanmayacağı bu çerçevede değerlendirmelidir.

Karşı-imza; devlet başkanının yazılı bir işlemine, bu işlemden doğacak sorumluluğu taşıyan başbakan ve ilgili bakanların attıkları imzadır[371]. Bu

---

[366] GÜNEŞ, 1956, s. 19, dpn. 39; ALDIKAÇTI, 1960, s. 98-99; KERSE, 1973, s. 133.

[367] Aksi görüş için bkz. EROĞUL, 1978, s. 45.

[368] Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının görev başına gelmesi usulüne ilişkin çeşitli uygulamalar vardır. Nitekim, bugün parlamenter sistem uygulanan Monarşik devlet yapısına sahip ülkelerde devlet başkanlarının veraset yoluyla göreve geldikleri görülmektedir. Parlamenter cumhuriyetlerde ise, cumhurbaşkanlarının göreve gelmeleri parlamento tarafından, seçim kurulu tarafından, halk tarafından seçilerek ya da atamayla olabilmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. GÖZLER, 2001, s. 45-62.

[369] Devlet başkanlarının hukuki sorumlulukları açısından ise, kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu oldukları kabul edilmektedir. Göreviyle ile ilgili işlemlerinden dolayı ise hukuki sorumlulukları yoktur.

[370] TEZİÇ, 2005, s. 407-408.

[371] ÖZBUDUN, 2003, s. 311; GÖZLER, Kemal, ***Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?,*** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000 (2000 (b)) <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, Erişim tarihi: 14.5.2007. Yazarın bu makalesi, ayrıca **Devlet Başkanları** adlı kitabının beşinci bölümüdür. GÖZLER, 2001, s. 265-281.

imzaların aranıyor olmasının nedeni, parlamenter sistemde iki başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadının cumhurbaşkanı, sorumlu kanadının bakanlar kurulu olmasıdır. Parlamenter rejimin temel ilkelerinden birini oluşturan karşı-imza kuralı, yürütme yetkisinin gerçekte cumhurbaşkanında değil, yürütme organının sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunda olduğu anlamına gelir[372]. Çünkü, yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Bu durumda cumhurbaşkanının sorumsuzluğu aslında yetkisizliği anlamına da gelmektedir[373].

Devlet başkanının sorumsuzluğu kuralı, parlamenter monarşilerde tamdır. Diğer bir deyişle, devlet başkanının yaptığı işlemlerinden dolayı siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur. Karşı-imza kuralının kökeni parlamenter rejimin aşamalı olarak oluşmaya başladığı meşruti monarşi dönemidir[374]. Bu dönemde sorumsuz olan hükümdarın işlemlerine, parlamentoya karşı sorumlu bulunan başbakan ve bakanların da katılmaları zorunluluğu, yürütme yetkisinin hükümdarın münhasır yetki alanından çıkıp halkın temsilcileriyle paylaşılması anlamına geliyordu. Günümüzde ise, karşı-imza, devlet başkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tamamlanması anlamına gelmektedir[375]. Görüldüğü gibi, karşı-imza kuralının gerekçesi, devlet başkanının sorumsuzluğudur ve parlamenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuzdur[376].

Türk hukukunda ise, parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olan 1924 ve 1961 anayasalarının karşı-imza kuralını mutlak bir şekilde kabul etmiş oldukları görülmektedir. 1924 Anayasasının 39. maddesi ve 1961 Anayasasının 98. maddesinin ikinci fıkrasında, cumhurbaşkanının "*bütün işlemlerinin"* karşı-imzaya tabi oldukları hükme bağlanmıştı[377]. Ancak bu

---

[372] ALDIKAÇTI, 1960, s. 99-103; ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[373] ÖZBUDUN, 2003, s. 311.
[374] ÖZBUDUN, 2003, s. 311; GÖZLER, 2000, s. 515
[375] GÜNEŞ, 1956, s. 61; ALDIKAÇTI, 1970, s. 281; ÖZBUDUN, 2003, s.311.
[376] ÖZBUDUN, 2003, s. 311.
[377] 1924 Anayasasının 39. maddesi *"Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır."*; 1961 Anayasasının 98. maddesi ise *"Cumhurbaşkanı,*

anayasalar döneminde de cumhurbaşkanları bazı yetkileri tek başlarına kullanmışlardır[378]. Doktrinde bu uygulama eleştirilmiş, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi olduğu savunulmuştur. Anayasada herhangi bir istisna hükmü olmadığından cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanının imzası olmadan oluşturduğu kararnamelerin noksan kaldığı, hukuki sonuç doğurmadıkları ileri sürülmüştür. Yine aynı görüşe göre, bazı yetkileri cumhurbaşkanının şahsına tanımak ve cumhurbaşkanının bunları tek başına yapabileceğini savunmak da mümkün değildir[379].

Bununla birlikte, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanın tek başına işlem yapıp yapamayacağı konusunda öğreti, ikiye ayrılmıştır. Bir kısım yazarlar, cumhurbaşkanının hiçbir işlemi tek başına yapamayacağını ileri sürerken, bir grup yazar ise, sorumluluk gerektirmeyen işlemleri tek başına yapabileceğini savunmuşlardır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği hiçbir yetkisi bulunmadığını savunan yazarlar, bunu parlamenter rejimde devlet başkanının "sorumsuzluğu" ilkesine dayandırmışlardır. Bu görüşe göre, cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumsuz olması nedeniyle, işlemlerinin siyasal açıdan sorumluluk taşıyan başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanması gerekmektedir. Yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması kuralına dayanan bu görüşteki yazarlar, bu zorunluluğu "*hukukun umumi prensiplerine*"[380], "*demokratik rejimin esaslarına*"[381], "*adalet fikrine*"[382] veya "*modern devlet anlayışı ilkesine*"[383] dayandırmaktadırlar.

---

görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur." biçimindedir.

[378] 168 sayılı "X ve XI. Devre Milletvekillerinin Ziraat Bankası'na ve Hazineye Olan Borçlarının Faizsiz ve Masrafsız Olarak 10 Yıl Takside Bağlanması Hakkında Kanun" ve 396 sayılı "Tapulama Kanunu" cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, tek imza ile TBMM'ye geri gönderilmiş, ve 1961 Anayasasının 107/1. maddesi uyarınca Cumhuriyet Senatosu'na 15 üye ve yine Anayasanın 141 ve 145. maddeleri uyarınca Askeri Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi üyeleri cumhurbaşkanınca tek imza ile atanmışlardır. ALDIKAÇTI, 1968, s. 30-31.

[379] ALDIKAÇTI, 1968, s. 45; Aynı yönde, GÜNEŞ, 1964, s. 184; TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, **Yargı**, S. 2, 1976, s. 22; ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, 3. Bası, İstanbul, 1966, s. 756.

[380] ALDIKAÇTI, 1968, s. 38.

[381] DURAN, 1950, s. 216; GÜNEŞ, 1964, s. 184.

[382] ALDIKAÇTI, 1960, s. 99.

[383] SOYSAL, 1993, s.224.

Bu anlayışa göre, 1961 Anayasasında cumhurbaşkanını, genel olarak parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetki ve statüsünden ayıran, onun tek başına işlem yapmasına imkan veren bir kural yoktur. Kişisel olarak yapabileceği tek işlem, görevinden çekilmesidir. Bunun dışında Anayasada tanınan bütün yetkilerin, istisnasız olarak karşı-imza ile kullanılması gerektiği ileri sürülmüştür[384]. Bu görüşte olan TEZİÇ, 1961 Anayasası döneminde kaleme aldığı bir çalışmasında, Anayasanın 83. maddesinin 3. fıkrasında belirtilmiş olan, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırma yetkisini de tek başına kullanabileceğini belirtmekte ve cumhurbaşkanının böyle bir çağrıda bulunmasının siyasal sorumluluk doğurmadığına dolayısıyla meclis-devlet başkanı çatışmasına yol açmayacağına işaret etmektedir[385].

Kısacası, cumhurbaşkanına tek başına yetki kullanma imkanı tanımayan ve karşı-imza şartını arayan bu görüş mensupları, parlamenter sistemin en temel ilkelerinden biri olan cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin gereği olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin mutlak surette karşı-imza kuralına tabi olduğunu savunmaktadırlar[386].

Doktrinde diğer bir grup yazar bu görüşe karşı çıkmaktadır. Bu anlayışa göre, her ne kadar "cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır" şeklindeki 1961 Anayasasının 98. maddesinin 2. fıkrası kesin bir hüküm ise de, Anayasada cumhurbaşkanına kişisel olarak bir takım görevler yükleyen hükümler de kesindir. Bu anlayışı paylaşan bazı yazarlara göre, nitelikleri yönünden doğrudan doğruya cumhurbaşkanı tarafından kullanılması mümkün görünen, doğrudan doğruya devlet başkanının şahsına tanınmış olma özelliği taşıyan ve siyasi sorumluluk gerektirmeyen yetkilerin kullanılmasında devlet başkanının tek başına işlem

---

[384] TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanı ve Yasalar", Cumhuriyet, 8.6.1974; GÜNEŞ, 1956, s. 61;
[385] TEZİÇ, Erdoğan, "1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Yargı**, S. 49, 1980, s. 9.
[386] Buna karşılık, öğretide, cumhurbaşkanına serbest alan tanımayanların gerekçelerinden biri olan sorumsuzluk kanıtının çok güçlü bir kanıt olmadığı da ileri sürülmektedir. TURHAN'a göre, kamu hukukunun sorumluluk olmadan yetki olmaz kuralı, kural olarak doğru olmakla birlikte çok güçlü bir kanıt değildir. Zira sorumluluk olmadan yetki de olmaz kuralının birçok istisnaları vardır. TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989, s. 114, EROĞUL da, çağdaş demokratik bir rejime sahip olan ABD'de başkan siyasal açıdan sorumlu değildir fakat yetkilidir. EROĞUL, 1978, s. 45.

yapma yetkisine sahip olduğunu kabul etmek gerekir[387]. Bu nedenle cumhurbaşkanı, Anayasa gereğince doğrudan doğruya Meclisle olan ilişkilerinde istisnai olarak tek başına işlem yapabilecektir. Şu halde, Cumhuriyet Senatosu'na on beş üye seçmek, uygun bulmadığı kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, bir kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak gibi işlemleri ile seçimlerin yenilenmesi kararnamesi[388] bu tür yetkilerden sayılmalıdır[389].

Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği görüşünü savunan ESEN'e göre, karşı-imza kuralı yalnızca siyasi sorumluluk gerektirecek işlemlerle, anayasanın cumhurbaşkanına özgü bir yetki olarak belirlemediği işlemlerde geçerlidir[390].

Görüldüğü üzere, cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceğini kabul eden yazarlar bu görüşlerini desteklerken, doğrudan doğruya anayasa tarafından cumhurbaşkanının şahsına tanınmış yetkiler olduğunu savunmakta; bu yetkileri ortaya koyarken, yetkilerin niteliklerinin esas alınması gereğinden hareket etmektedirler.

1961 Anayasası döneminde konu, Anayasa Mahkemesi önüne taşınmış ve Anayasa Mahkemesi bu ikinci görüşü benimsemiştir. Cumhurbaşkanının açtığı bir iptal davasında esası incelemeye geçmeden önce, cumhurbaşkanının, Anayasa Mahkemesine yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisinin bulunup bulunmadığı konusu üzerinde duran Mahkeme, olumlu sonuca varmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, Anayasa'nın 6. maddesinde *"Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir*" kuralı ile 97. maddenin 1. fıkrasındaki "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder*" kuralına değindikten sonra Anayasa'nın 93. maddesinde yer alan "*Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden*

[387] OKANDAN, Recai G., **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, 1976, s. 475.
[388] Öğretide cumhurbaşkanının, seçimlerin yenilenmesine yönelik işlemi bir kararname ile yaptığı belirtilmişse de (ONAR, S. 1966, C. II., s. 754-755), pratikte cumhurbaşkanının yasama ile ilgili işlemleri bir "tezkere" ile tek imzalı olarak tekemmül ettirilmektedir.
[389] ONAR, S. 1966, s. 754-755.
[390] ESEN, Bülent Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974.

sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur" yolundaki ilkeyi, bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerektiğini vurgulamıştır. Anayasa'nın "*Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler"* verdiğini belirten Mahkeme, Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisini de bu yetkilerden biri olarak değerlendirmiştir. Mahkemeye göre, bu yetkinin karşı-imza kurarlı çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanının imzalarıyla birlikte kullanılabileceğini kabul etmek olanaksızdır; aksinin kabulü halinde, bu yetki, ancak başbakan veya ilgili bakanca uygun görülmesi halinde kullanabilecektir. Anayasa Mahkemesi, "*siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasa'nın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez*" görüşündedir[391].

Mahkeme aynı içtihadını 1979/45 sayılı kararında da devam ettirmiş, bu defa da kanunların tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi yetkisinin (1961 Anayasası, md. 93) cumhurbaşkanının devletin başı olması nedeniyle verilen yetkilerden olduğunu kabul etmiştir[392]. Aynen yukarıda değinilen kararında olduğu gibi, bu kararında da Anayasa Mahkemesi, yetkinin karşı imza kuralına tabi olması halinde, başbakan ve bakanların anılan yetkinin kullanılmasına ortak olacağı gerçeğinden hareket ederek Anayasanın böyle bir durumu öngörmesinin düşünülemeyeceğini vurgulamıştır. Bu kararda şöyle denilmektedir: "*Anayasanın 6. maddesi, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini kurala bağlamış ve Anayasa, Cumhurbaşkanına bu sıfatla kimi*

[391] Anayasa Mahkemesinin E. 1975/ 183, K.1976/15, sayılı ve 16.3.1976 tarihli Kararı.
[392] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/ 22, K.1979/45, sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

görevler yüklemiştir. Buna karşın Anayasanın 97. maddesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğunu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil ettiğini belirtmek gereğini de duymuştur. Anayasa Mahkemesi kararında da açıklandığı üzere Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağının kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez"[393].

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının *"bütün"* işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gereğini kesin olarak düzenlemiş olan 1961 Anayasası döneminde dahi, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı bazı yetkilerin mahiyetleri gereği, tek başına kullanılması gerektiğini kabul etmekte ve uygulamanın da bu şekilde gelişmesine zemin hazırlamaktadır[394].

1961 Anayasası sistematiğinde, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin istisnasız karşı imza kuralına tabi olduğunun düzenlenmesi karşısında cumhurbaşkanının bir takım işlemleri tek başına yapabileceğinin kabulü, ilk bakışta anayasaya aykırı gibi göründüğü savunulabilir. Bununla birlikte, Anayasa tarafından cumhurbaşkanına tanınan bir kısım yetkiler, nitelikleri gereği, cumhurbaşkanının "tarafsız" devlet başkanı sıfatı dolayısıyla verilmiştir. Bu yetkilerin, siyasal bakımdan "taraflı" olan hükümetle paylaşılması, mahiyetine ve amaçlarına uygun düşmeyecektir[395]. Örneğin Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, kanunların geri gönderilmesi,

[393] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/ 22, K.1979/45, sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.
[394] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[395] ÖZBUDUN, 2003, s. 313-314.

yüksek yargı organlarına üye seçmek gibi yetkiler tek başlarına kullanıldığında anlamlı olabilecek yetkilerdir[396].

Bu tartışmalar, 1982 Anayasası ile de sona ermemiştir. Çünkü yürürlükteki Anayasa, önceki Anayasalardan farklı olarak, karşı imza kuralının istisnaları olabileceğini açıkça hükme bağlamış, ancak bu istisnaların neler olduğunu düzenlemeyerek sorunun daha da karmaşıklaşmasına neden olmuştur[397]. Anayasanın "sorumluluk ve sorumsuzluk hali" başlığını taşıyan 105. maddesinin birinci fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur".* Görüldüğü gibi bu fıkrayla karşı-imza kuralının istisnası olabileceği hükme bağlanırken, bunların neler olduğu düzenlemede yer almamıştır[398]. Dolayısıyla bu kadar çok görev verilip yetkilerle donatılmış devlet başkanının, bunlardan hangilerini tek başına, hangilerini karşı imzayla kullanacağının saptanması önem kazanmaktadır.

---

[396] 1961 Anayasası hazırlanırken İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı Anayasa Öntasarısı'nın 99. maddesinde, devlet başkanının tarafsız olması nedeniyle, tek başına kullanması daha uygun olan yetkiler tek tek sayma yoluna gidilmişti. Yine SBF İdari Bilimler Enstitüsü tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın 59. maddesinde de cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmıştı. Bkz. AYBAY, 1963, s. 168-169. Ne var ki, her iki tasarıda öngörülen istisnalar birbirinden farklıdır. İstisnai tasarrufların sayısı Öntasarıda daha fazladır. Yani her iki tasarıyı hazırlayan heyetler, hangi işlemlerin cumhurbaşkanının tek imzası ile oluşabileceğini belirlemede farklı sonuçlara varmışlardır. Bu durum açık bir biçimde istisnai birer tasarruf olan cumhurbaşkanın tek imza ile kararname ihdasının anayasada pozitif bir hukuk kuralı olarak belirlenmesindeki zorunluluğu vurgulaması bakımından dikkat çekicidir. ALDIKAÇTI, 1968, s. 40. Bununla Birlikte, 1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, Ön Tasarıyı "etüd metni", gerekçeli tasarıyı da "yardımcı metin" olarak kabul ettiği halde, her iki metinde de yer alan istisnaları benimsemeyerek, kabul edilen 98. maddeyi tamamen klasik anlayışa uygun olarak düzenlemiştir. Bu durum ilgili madde gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: *"Bu madde yürütme organının iki unsurlu mahiyetinin düğüm noktasını teşkil etmektedir. Gerçekten eski anayasamızın ve umumiyetle parlamenter rejimin kabul ettiği sisteme göre yürütme organının hukuki tasarrufları Cumhurbaşkanı tarafından yapılır ve ilgili bakanlar ve Başbakan tarafından imza edilir. Fakat faaliyatta bu karar ve tasarruflar Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanır ve Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra imzalanır. Bu maddenin eski Anayasa'da olduğu gibi muhafazası Türkiye'de Devlet ve İdare tasarruflarının yerleşmiş olan şekillerinde herhangi bir değişiklik göstermemek amacını gütmektedir."*

[397] SEVİNÇ, 2002, s. 125.

[398] 1982 Anayasası hazırlanırken Danışma Meclisi'nin Milli Güvenlik Konseyi'ne sunduğu metinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılıyordu. Ancak bunlar Konsey tarafından Anayasa metninden çıkarılmıştır. **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 10, B. 152, O.1, 17.9.1982, s. 441-443.

Öncelikle, bu düzenleme karşısında, 1982 Anayasası dönemindeki konuya ilişkin tartışmaların, 1961 Anayasası döneminden itibaren yaşanan tartışmaların devamı niteliğinde olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Baskın görüş olan ve karşı-imza kuralı konusunda, "cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla ve yürütmenin başı olması dolayısıyla kullandığı yetkiler ayrımı"nı benimseyen görüş[399] uygulamaya da yansımış; öğretide de bu ayrımın, Anayasanın bütünü hesaba katılarak yapıldığından daha doğru olduğu ifade edilmiştir[400]. Buna göre, bu konuda önce Anayasanın ilgili hükmünde bir açıklık olup olmadığına, eğer açıklık yoksa yetkinin mahiyetine bakılmalıdır[401]. Bu çerçevede, Anayasanın 104. maddesinde sayılan; genelkurmay başkanını atamak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, uluslararası anlaşmaları onaylamak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin vermek gibi bazı yetkiler, Anayasanın diğer hükümleriyle zaten karşı-imza kuralına tabi hale getirilmiştir. Bunun dışındaki yetkilerin nasıl kullanılacağı ise, söz konusu yetkinin cumhurbaşkanına "devlet başkanlığı" ve "yürütmenin başı" sıfatları dolayısıyla tanınmış olup olmadığı dikkate alınarak belirlenmelidir[402].

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde verdiği kararlarındaki görüşünü 1982 Anayasası döneminde de tekrarlamıştır. Mahkeme 1993/18 sayılı kararında, *"…Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmak gerekir. Anayasa'daki 'Cumhurbaşkanının … bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır' kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır…"* görüşünü benimsemiştir[403].

---

[399] ÖZBUDUN, 2003, s. 313; EROĞUL, 1996, s. 282; SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, 2001, s. 172; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 306, 311.
[400] SEVİNÇ, 2002, s. 127.
[401] ÖZBUDUN, 2003, s. 313.
[402] ÖZBUDUN, 2003, s. 313. Anayasa Mahkemesi de bu ayrımı benimsemektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı ve 27.4.1993 tarihli kararı.
[403] Anayasa Mahkemesi'nin E. 1992/37, K. 1993/18, 27.4.1993 tarihli kararı.

1982 Anayasası döneminde de tıpkı 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde olduğu gibi, Anayasa Mahkemesinin ve doktrinin bu yöndeki görüşünü eleştiren yazarlar da vardır. Nitekim, GÖZLER'e göre, 1982 Anayasası karşı-imza kuralını istisnalara açık bir şekilde kabul etse de, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri belirtmeyerek kuralı mutlak halde düzenlemiştir. Bu durumda yazara göre, Türk hukukunda cumhurbaşkanının bütün işlemleri istisnasız başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla kullanılabilir. Yorum yoluyla istisna getirilemeyeceğini belirten yazar, genel kural olan karşı imza kuralını anayasa koyucu koyduğuna göre, bunun istisnasının da yine anayasa koyucu tarafından düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır[404].

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasasının söz konusu düzenlemesini karışık, çelişkili ve tartışmalı hale getiren, anayasa koyucunun nedeni bilinmeyen bir şekilde, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerini gösteren maddeyi Anayasadan çıkarmasıdır. Buraya kadar yapılan açıklamalar göstermektedir ki, Anayasada sayılan yetkilerin dahi hangilerinin tek başına, hangilerinin karşı imza ile kullanılması gerektiği konusunda öğretide görüş birliği yoktur. Bu belirsizliği gidermek adına, cumhurbaşkanının hangi yetkilerini re'sen kullanabileceğinin Anayasa'da düzenlenmesi faydalı olacaktır. Ancak bu değişiklik yapılmadığı sürece, uygulamada cumhurbaşkanının, devlet başkanı ve yürütmenin başı sıfatları arasında ayrım yapan ve doktrinde hemen hemen hakim olan görüş, esas alınmalıdır. Bu görüş doğrultusunda, cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarına ilişkin yetkilerinin, kendisine tarafsız devlet başkanı olması sıfatı dolayısıyla tanınmış yetkiler olmaları nedeniyle cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmaları gerekir. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatıyla kullandığı yetkilere gelince, bu yetkilerin, tek başlarına kullanılıp kullanılamayacakları icrai nitelikte olan-olmayan şeklinde ikili bir ayrım çerçevesinde ele alınabilir. Uygulamada da cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin bir kısmı, örneğin gerekli gördüğü hallerde Bakanlar

[404] GÖZLER, 2001, s. 263.

Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak ve Kurula başkanlık etmek, icrai nitelik taşımayan tamamen törensel ve temsili nitelikteki yetkiler olduklarından, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gerektiği kabul edilmektedir. İkinci tür işlemleri ise cumhurbaşkanının tek başına yapamayacağı kabul edilmelidir[405].

2. Geri Gönderme Yetkisinin Tek Başına Kullanılıp Kullanılamayacağı Sorunu

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı sorunu, yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde ele alınmalıdır. Ancak, soruna, parlamenter sistemde hükümetin yasama organından güvenoyu alan programını gerçekleştirme aracı olan kanunlar üzerinde cumhurbaşkanının tek başına böyle bir yetki kullanması, yasama-yürütme örtüşmesinin ortaya çıktığı günümüz partiler demokrasisi modelinde, cumhurbaşkanı-yasama organı çatışmasına yol açabilecek bir tartışmayı da bünyesinde barındırdığı dikkate alınarak yanıt aranacaktır.

Uygulamada, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasasında konuya ilişkin açık bir hüküm bulunmamasına karşın, kanunların bir kez daha görüşülmesi istemiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi için karşı-imzanın aranmıyor olması, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kullanmalarını kolaylaştırmıştır[406].

---

[405] Bkz. aynı yönde, ÖZBUDUN, 2003, s. 313-314; GÖZLER, 2000, s. 522.

[406] 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel 2, Cevdet Sunay 18, Fahri Korutürk 13 kanunu bir daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmişlerdir. 1982 Anayasası dönemine gelince, Kenan Evren 26, Turgut Özal 18, Süleyman Demirel 14 kanunu, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ise tekrar görüşülmesi için 78 adet kanunu Meclise geri göndermişlerdir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları.

a. 1961 Anayasası Döneminde Durum

Türk hukukunda geri gönderme yetkisinin ilk kullanıldığı anayasal dönem olan 1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanının bütün kararlarının, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanacağı konusunda kesin bir kural öngören ve diğer maddelerinde de herhangi bir istisna getirmeyen Anayasanın 93. maddesine dayanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul olunan 168 sayılı "X ve XI. Devre Milletvekillerinin Ziraat Bankası'na ve Hazineye Olan Borçlarının Faizsiz ve Masrafsız Olarak 10 Yıl Takside Bağlanması Hakkında Kanun" ve 396 sayılı "Tapulama Kanunu"nun, cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, tek imza ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermiş olması, resmi çevrelerce tasvip görmüş ve bu yetkilerin Anayasa ile cumhurbaşkanının şahsına tanındığı, dolayısıyla tek imza ile tamamlanabilecekleri ileri sürülmüştür[407].

Aksi görüşteki yazarlar, bu yetkinin, cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki konumu nedeniyle mutlaka karşı-imza ile kullanması gerektiğini, aksi düşüncenin sorumluluğu olmayan bir yetki kullanımı anlamına geleceğini ileri sürmüşlerdir[408]. Bu görüşteki yazarların hareket noktası, devlet başkanı ile yasama arasındaki ilişkileri değil de, devlet başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile yasama arasındaki ilişkileri temel alan bir rejim olan parlamenter rejimde devlet başkanının, her iki organ arasındaki hakem konumudur. Bu konumu nedeniyle cumhurbaşkanı, hakemlik fonksiyonunu yerine getirirken, yasama meclisindeki azınlık ve çoğunlukla veya iktidar ve muhalefetle ihtilafa düşmemiş olmalıdır. Cumhurbaşkanının yasama meclisi ile ihtilafa düşmesi durumunda, tarafsızlığı hakkında şüpheler uyanabilir ve hakemlik

---

[407] Dönemin Millet Meclisi Başkanı Ferruh Bozbeyli ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri Nasır Zeytinoğlu kanunların tek imza ile geri gönderilebileceği görüşündedir. Cumhurbaşkanı danışmanlığı görevini yapan İlhan ARSEL, Dünya Gazetesindeki 14.2.1963 tarihli yazısında ve Muammer AKSOY Cumhuriyet Gazetesindeki, 11-12. 2.1963 tarihli ve Dünya Gazetesi 14.2.1963 tarihli yazılarında yetkinin karşı imza ile kullanılıp kullanılmayacağı hususuna ise hiç değinmemişlerdir.

[408] ALDIKAÇTI, 1968, s. 42; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283; GÜNEŞ, 1964, s.183-184; KERSE, 1973, s. 93. Bu dönemde cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini inceleyen bir kısım yazar ise, eserlerinde geri gönderme yetkisinin kullanımına ilişkin olarak karşı-imza kuralına hiç değinmemişlerdir. SAVCI, 1963;s. 319-340; ARSEL, 1965, s. 379. ARSEL, İlhan, Dünya Gazetesi, 14.2.1963; AKSOY, Muammer, Cumhuriyet Gazetesi, 11-12. 2.1963. Dünya Gazetesi 14.2.1963.

fonksiyonunu amacına uygun olarak yerine getirmesi güçleşebilir[409]. Bu nedenle bu görüşteki yazarlar, kanunların geri gönderilmesi yetkisinin, bir devlet başkanı-Meclis çatışmasına neden olabileceğini, bunun cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi çoğunluğunu karşısına alması anlamına geldiğini vurgulamışlardır[410]. Bu görüşteki yazarlardan GÜNEŞ, cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasının, Meclis-devlet başkanı çatışmasından öte, bakanlar kurulu-devlet başkanı çatışması meydana getirebileceğini, özellikle, bakanlar kurulunun, kanun tasarılarını cumhurbaşkanının imzası olmadan parlamentoya getirebilmesi dikkate alındığında, bakanlar kurulunca sevkedilen bir tasarının parlamento tarafından kabul edilmesi halinde, cumhurbaşkanının kanunları hükümetin karşı-imzası olmaksızın geri gönderebileceğinin kabul edilmesi durumunda ortada yalnız bir Meclis-devlet başkanı çatışması değil, yürütmenin iki kanadı arasında da bir çatışmanın varlığı sonucuna ulaşılacağını vurgulamıştır. "*Bakanlar kurulunun uyguladığı program dolayısıyla Meclise karşı sorumlu olduğu dikkate alındığında, cumhurbaşkanının sorumluluğu ne olacaktır? Bakanlar kurulu bir de kendi düşüncesinin tersi bir düşünce ile de mi sorumlu*

---

[409] ALDIKAÇTI, 1968, s 37; Parlamenter rejimde parlamento ile hükümet arasında oluşabilecek uyuşmazlıkların çözümü "hakem" kurumuna ihtiyaç göstermiştir. Devletin ve ulusun birlik ve sürekliliğinin simgesi ve "kişiliğinin" sağladığı prestij sayesinde cumhurbaşkanı "hakemlik" yapıp doğabilecek uyuşmazlığa çözüm bulur ya da bulmaya çalışır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistem içindeki işlevi, temel olarak bu niteliğini yansıtır. Öte yandan cumhurbaşkanının "sorumsuz" niteliği de parlamenter rejimdeki bu işlevi hayata geçirme olanağı doğurur. Tarafsızlık esası ve işlevinin yerine getirilmesinin bir koşulu, kuşkusuz tarafsız olma niteliğidir. Bir uyuşmazlıkta "hakemlik" işlevini, ancak "tarafsız cumhurbaşkanı" başarabilir. Parlamenter rejimlerin temel ilkelerinden biri olan "tarafsız cumhurbaşkanı" ilkesine, kıta ülkesi Anayasalarında ender rastlanmaktadır. 1961 Anayasasının hazırlanmasında yararlanılan Federal Alman ve İtalya Anayasalarında böyle bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Aslında parlamentarizmin olmazsa olmaz koşullarından olan cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı ilkesinin 1961 Anayasası'nda yer alıyor olması Türk siyasal yaşamında 1960 öncesi döneminde yaşanan olayların bir sonucudur. Çünkü tek parti döneminde tarafsızlığın bir anlamı yoktu. O dönem, devrimlerin yerleştirilmesi yolunda, cumhurbaşkanı rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatını yüklenmiş, baş rolü oynayan önemli bir kişiydi. Cumhurbaşkanları bu sıfatla iktidar partisinin (tek partinin) başkanları oluyorlardır. 1945 sonrası çok partili döneme yeniden dönüş, cumhurbaşkanının tarafsızlığının önemini su yüzüne çıkarmıştır. 1960 öncesi siyasi güç sahibi olmaktan çok bir siyasi denge unsuru olması gereken cumhurbaşkanı, siyasi çatışmalar arasında bizzat çatışma unsuru durumuna gelebilmiştir. Bu nedenle son iki anayasayı yapan kurucu iktidar, geçmişin gözlemlerinden hareketle tarafsızlık ilkesini öngörmüş ve önlemler almıştır. MEMİŞ, Emin, **Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 360. Eğer bir cumhurbaşkanının tarafsız olması kuşkulu ise, dahası kamuoyu ve parlamentoda tartışmalı bulunuyorsa "hakemlik" niteliği ve hakem olabilmeyi içeren "prestij"i kaybetmiş demektir.

[410] ALDIKAÇTI, 1968 s. 44; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283.

tutulacaktır?" Öte yandan, "*cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ile kanunun yürürlüğe girmesi hiç olmazsa bir süre gecikecektir. Bu durumda hele Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunu aynen kabul ederse, gecikmeden doğan, yani kanunun çıkarılış nedenini oluşturan olayın düzenlenmesinin geri bırakılması sorumluluğu, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralı karşısında kime ait olacaktır*?" ifadeleriyle uygulamayı eleştirmiştir[411].

Yeniden görüşülmesi istemiyle kanunların Meclise geri gönderilmesinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılamayacağını savunan yazarlara göre, bir kanunun yeniden görüşülmesi talebi, kanunun yapılmasındaki bir teknik hatanın düzeltilmesi amacı ile yapılmışsa, bu yetkinin başbakan ile birlikte yapılması sorunlara yol açmaz, hiçbir siyasi nedene dayanmayan bu geri gönderme yerinde karşılanabilirdi[412]. Fakat, cumhurbaşkanınca "siyasi-idari-iktisadi-sosyal şartlar demeti"[413] gerekçelerine dayanılarak, kanunun tek imza ile geri çevrilip yeniden görüşülmesinin istenmesi parlamenter rejim ile bağdaşmayan bir tasarruf olarak değerlendirilmektedir. Zira, devlet başkanı bu tasarruf ile çoğunluğun politikasını etkilemeye, hiç olmazsa geçici bir süre durdurmaya çalışmıştır. Bu durum karşısında, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmaması gerekir[414].

Gerek bu açıklamalar doğrultusunda, gerekse 1961 Anayasası'nın 98. maddesinin ikinci fıkrasında, *"Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakanlar sorumludur"* hükmünde hiçbir istisna getirilmeden "*bütün*" denilmesi de dikkate alınarak bu görüşlerin haklılığı savunulabilir. Ancak böyle bir durumda, bu yetkinin uygulamada hiç kullanılamayacağını da unutmamak gerekir. Çünkü, parlamenter sistemde ve bu bağlamda 1961 Anayasası döneminde, hükümetin istemediği bir kanunun yasama organında hükümete

[411] GÜNEŞ, 1964, s. 184.
[412] GÜNEŞ, 1964, s. 184.
[413] SAVCI, 1963, s. 320.
[414] GÜNEŞ, 1964, s. 184; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283.

rağmen kabul edilmesi sadece teorik bir ihtimaldir[415]. Bir başka deyişle, yasama organının kabul edeceği kanunlar ya doğrudan hükümetin hazırladığı tasarılardır ya da hükümetin karşı çıkmadığı tekliflerdir. Hükümetin kendi istediği ve belki de programının temel ayağı olan kanunun bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesine sıcak bakmayacağı, bu nedenle de karşı imzayı vermek istemeyeceği dikkate alındığında, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullanabilmesi hemen hemen imkansızlaşacaktır. Bu nedenle, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları tarafsız devlet başkanı sıfatından kaynaklanan bazı yetkilerini[416] karşı-imza olmadan tek başına kullanabilmekteydiler.

Anayasa Mahkemesi de cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği görüşündedir. Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini incelediği bir kararında, 1976 yılında vermiş olduğu[417], cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu yönündeki kararına atıf yaparak, Anayasanın, cumhurbaşkanını, devletin başı olması dolayısıyla bir takım görev ve yetkilerle donatmış olduğunu, cumhurbaşkanına bu yönde tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermeyi içeren yetki olduğunu ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında; Anayasanın konuyu düzenleyen maddelerinde, cumhurbaşkanının bu yetkiyi başbakan ya da ilgili bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığını ifade ederek, cumhurbaşkanının bu yetkiyi bakanlar kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağının kabulünün, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç

---

[415] ONAR, 2003, s. 66.

[416] Bu ayrım için bkz. ÖZBUDUN, 2003, s. 312.

[417] Yukarıda da değinilen bu kararında Mahkeme, cumhurbaşkanın yürütme organının başı olması dolayısıyla sahip olduğu yetkiler ile devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden tarafsız bir baş olması yönünden sahip olduğu yetkilere ilişkin olarak ikili bir ayrım yapmakta ve Anayasa'nın 93. maddesinde yer alan *"Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur"* yolundaki hükmü, yürütme organının başı sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerektiğini kabul etmektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı ve 16.3.1976 tarihli Kararı.

doğuracağını, Anayasanın böyle bir durumu istediğinin düşünülemeyeceğini kabul etmiştir.

Mahkeme, 1976 yılındaki içtihadını 1979/45 sayılı kararında da devam ettirmiş, bu defa da kanunların tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması nedeniyle verilen yetkilerden olduğunu belirtmiştir. Aynen yukarıda sözü edilen kararda olduğu gibi bu kararında da Mahkeme, yetkinin karşı imza kuralına tabi olması halinde, başbakan ve bakanların yetkinin kullanılmasına ortak olacaklarını vurgulayarak Anayasanın böyle bir durumu öngörmesinin düşünülemeyeceğini kararlaştırmıştır. Mahkemeye göre, 93. maddede, cumhurbaşkanının bu yetkiyi başbakan ve ilgili bakanla kullanacağına dair bir açıklık olmamakla birlikte dolaylı bir anlatım da yoktur[418]. Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmasına ilişkin olarak "*parlamenter rejim ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin elvermediği yolundaki savlar geçersiz ve dayanaksızdır. Çünkü bu yolla yürütme organının, yasama organı işlevleri üzerinde etkin bir yetkiye sahip olduğundan, ayrıca cumhurbaşkanının yasama tasarruflarını yönlendirmesi ya da denetlemesi gibi bir durumun oluşmasından söz edilemez"* görüşünü benimsemiştir.

Mahkeme kararında, üzerinde durulması gereken noktalar vardır. Özellikle belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası 98. maddesindeki karşı imza kuralını istisnasız olarak benimseyen düzenleme karşısında Mahkemenin, 93. maddede yetkinin "Başbakan ve ilgili Bakanla kullanılacağına" dair açıklık araması anlaşılabilir değildir. Mahkeme, öğretide haklı olarak savunulan, kanunların tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla verildiği ve bu nedenle, yetkinin tek imza ile kullanılabileceği görüşünü böyle hatalı bir gerekçeye başvurmadan da savunabilirdi. Zira 1961 Anayasası döneminde de Anayasada sayılan yetkilerinde bir kısmının, devletin başı olması sıfatıyla

[418] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1976/15 ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

doğrudan cumhurbaşkanının şahsına tanınan yetkiler olduğu öğretide güçlü bir biçimde ifade edilmekteydi[419].

Türk anayasa hukuku uygulaması açısından önemli olduğu düşünülen bir diğer nokta, kararın, cumhurbaşkanının 1982 Anayasası'nda güçlenen konumuna adeta, hukuki temeller oluşturan bölümleridir. Türk hukuk doktrininde hakim olan ve parlamenter rejimin temel ilkelerine uygun olan görüşe göre, kanunların tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi cumhurbaşkanına tanınan bir uyarı yetkisinden ibarettir[420]. Mahkemeye göre, "*Yeryüzünde başkansız bir parlamenter demokratik rejim modeli henüz bulunmuş olmadığına göre, sözü edilen yetkinin sadece bir uyarıdan ibaret olup başka bir etkisi bulunmadığı… ya da yasama tasarruflarına … Cumhurbaşkanının bu yolla ortak olduğu yolundaki görüşler geçersiz oldukları kadar Anayasal dayanaktan yoksundurlar".*

b. 1982 Anayasası Döneminde Durum

1982 Anayasası, büyük olasılıkla Anayasa Mahkemesinin bu kararını göz önünde tutarak, cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararlarının, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağını hükme bağlayan kuralı öngörmüştür (m. 105).

Anayasanın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirleyen maddesinin yasama ile ilgili bölümünde, *"Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek"* (m. 104) hükmüne yer vermiş olması nedeniyle öğretide, kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasında kabul edilmesi gerektiği savunulmakla beraber[421], 1982 Anayasasında kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabileceği yönünde

[419] ESEN, Bülent, Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974; ONAR, 1966, C. II., s. 754-755.
[420] ÖZBUDUN, 2003, s. 269; TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 290.
[421] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 15.

açık bir hüküm bulunmaması karşısında, tek başına kullanılabilirliğin dayanağını, Anayasanın deyimsel yorumundan çıkarmaya çalışmak yerine, Anayasanın genelinde vurgulandığı gibi cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla kullandığı bir yetki olmasına dayandırmak daha doğru bir yaklaşım olabilir.

Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkeler incelendiğinde, siyasal açıdan sorumsuz olan devlet başkanının geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılmasının esas olduğu görülecektir. Kraliyetin kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisinin bulunduğu günümüz İngilteresi'nde kanunun oluşabilmesi için Taç'ın iradesinin aranıyor olmasına rağmen bu yetki, çalışmanın ilk bölümünde değinildiği üzere, parlamenter sistemin oluşmaya başlamasından günümüze kadar hiç kullanılmamıştır. Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği ve çok geniş yetkilerle donatıldığı 1958 tarihli Fransız Anayasası, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri açık açık düzenleme yoluna gitmiş ancak geri gönderme yetkisini de karşı-imza kuralına bağlamıştır. İtalya ve Almanya'da da kanunların geri gönderilmesi karşı-imza kuralına bağlanmıştır[422]. Yunanistan Cumhuriyeti Anayasası ise, parlamentonun kabul ettiği bir kanunun geri gönderilmesi yetkisini cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler arasında saymaktadır.

Belirtilmelidir ki öğretide, parlamenter hükümet sisteminin kilit taşlarından biri sayılan devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi ile geri gönderme yetkisinin tek başına kullanmasının bağdaşmazlığı ilkesinden hareketle, 1982 Anayasası döneminde dahi konu tartışılmaya devam edilmektedir. Bir görüşe göre, parlamenter sistemde yürütmeden sorumlu hükümet, kanunlar yoluyla meclisten güvenoyu aldığı programını uygular, siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanı, meclise karşı sorumluluğu olan hükümetin çıkardığı kanunların yürürlüğe girmesini geciktirici ya da engelleyici bir rolde gözükmemelidir. Geri gönderme yetkisinin karşı imza kuralının istisnalarından biri olarak kabulünün, devlet başkanının etkin bir politika içinde

[422] TEZİÇ, 1980, s. 10.

yer almasının benimsenmiş olması anlamına geleceğinden, parlamenter sistemle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir[423].

Ancak, böyle bir durumda, bu yetkinin uygulamada hiç kullanılamayacağını da unutmamak gerekir. Yukarıda belirtildiği gibi günümüz partiler demokrasisinde, hükümetin istemediği bir kanunun yasama organında hükümete rağmen kabul edilmesi gerçekleşmesi uzak bir olasılıktır. Günümüz partiler demokrasisi modelinde de, yasama organının kabul edeceği kanunlar ya doğrudan hükümetin hazırladığı tasarılardır ya da hükümetin karşı çıkmadığı tekliflerdir. Hükümetin, kendi istediği bir kanunun bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesine sıcak bakmayacağı, bu nedenle de karşı imzayı vermek istemeyeceği dikkate alındığında; cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kullanılması imkansız hale gelecektir. Bu nedenle, Anayasada cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği açıkça belirtilmediyse de, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği savunulmaktadır[424].

Bu açıklamalar doğrultusunda, her ne kadar, 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği teker teker belirtilmediyse de, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisini tek başına kullanacağını kabul etmek gerekir. Kanunların çok büyük bir kısmının hükümetin isteği doğrultusunda çıktığı dikkate alındığında ve yine, başbakanın, yapılmasını kendi istediği bir kanunun yürürlüğe sokulmayıp, bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesini istemesi beklenemeyeceğinden hareketle, karşı-imzanın aranması, bu yetkinin kullanılmasını tümüyle olanaksız hale getirecektir. Bu doğrultuda, Türk hukuku uygulamasında, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi daima tek başlarına kullandıkları görülmektedir. Kanunların geri gönderilmesinin karşı-imza kuralına tabi olacağı kabul edilseydi, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kullanmaları kuşku yok ki çok zorlaşırdı; çünkü başbakanlar, çoğu durumda

[423] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 14.
[424] ONAR, 2003, s. 67.

cumhurbaşkanının bu yöndeki kararına katılmak istemezlerdi. Nitekim, ÖZBUDUN'un da işaret ettiği gibi, *"… günümüzün partilere dayanan parlamenter rejiminde bir kanunun, hükümete rağmen çıkması son derece uzak bir ihtimaldir. Hükümetin, kendi görüşlerini yansıtan bir kanunun yeniden görüşülmesini isteyebileceğini … düşünmek ise anlamsız olur"*[425]*.* Bu nedenle, Anayasanın ilgili hükmünde yapılan değişiklikle doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülerek anayasal statüsünde değişiklik yapılan cumhurbaşkanının, sistem içinde daha da güçlenen bu yeni statüsü ile paralellik sağlamak amacı ile yetkilerinden hangilerini tek başına kullanabileceği açıkça gösterilmeli ve bu arada geri gönderme yetkisi de tek başına kullanabileceği yetkilerden biri olarak düzenlenmelidir.

Şunu da unutmamak gerekir ki, parlamenter rejimin uygulama ile oluşan teamül kuralları vardır. Bu kurallar çerçevesinde anayasa kuralları ile tanınmış olan bir yetki kullanılamaz duruma gelmiş olabilir. İngiltere'de Taç'ın sahip olduğu birçok yetki pratikte karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmaya başlamış ve böylece kral sahip olduğu birçok yetkiyi yitirmiştir yine bu cümleden olarak kral, sahip olduğu yetkiyi uzun bir süre hiç kullanmamış ve bu yolla bu yetkinin artık kullanılamayacağı yönünde bir teamül oluşmuştur. Türkiye'de de benzere teamüller oluşabilir. Örneğin, cumhurbaşkanları sahip oldukları geri gönderme yetkisini kullanmayıp, daha az tartışmaya yol açacak Anayasa Mahkemesine başvurma yolunu seçebilirler. Kuşkusuz bu seçim geri gönderme ile kıyaslandığında daha az tartışılan bir tercih olacaktır.

C. Geri Gönderme Yetkisinin Konusu ve Kapsamı

1. Genel Olarak

Bütçe kanunları hariç Meclis tarafından kabul edilen tüm kanunlar geri gönderme yetkisinin konusunu oluşturmaktadır. Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin*

[425] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.

kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir" hükmü uyarınca cumhurbaşkanı diğer kanunların yanında, Anayasada değişiklik yapan kanunları da geri gönderebilecektir. Bu düzenleme, bu konuda 1982 Anayasasını 1961 Anayasasının düzenlemesinden ayırmaktadır. Cumhurbaşkanın anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlara dair yetkileri, ayrı bir bölümde ele alınacağından bu bölümde değinilmeyecektir.

Yasama organının, hükümete gelecek yıl için harcama yetkisi vermesi anlamına gelen bütçe kanunları, geri gönderme yetkisi kapsamı dışında tutulmuştur (md. 93)[426]. Bu hüküm (md. 93), bütçe kanunlarının süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bütçe kanununun mali yılbaşına kadar çıkarılamaması halinde devlet faaliyetleri felce uğrayacaktır. Yasama organı tarafından sadece bir yıllığına hükümete tanınan harcama yetkisi niteliği dikkate alındığında, hükümetin temel iş görme aracı olarak kabul edilmesi gereken bütçe kanunlarının cumhurbaşkanınca geri gönderilememesi amacının devlet faaliyetlerinde sürekliliği sağlamak olduğu kolayca anlaşılacaktır[427].

Geri gönderme yetkisinin kapsamı ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken diğer bir konu, geri gönderilen kanunun yasama organınca yeniden kabul edilmesinin ardından, hangi durumlarda tekrar geri gönderilebileceğidir. Diğer bir ifade ile, geri gönderilen bir kanunun yasama organınca tekrar kabulü halinde cumhurbaşkanının bu kanunu tekrar tekrar geri gönderme yetkisinin mümkün olup olmadığıdır. Öncelikle, 1982 Anayasasının 89. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır"* hükmü karşısında, cumhurbaşkanının kanunları defalarca geri gönderme yetkisinin olmadığı sonucuna kolayca ulaşılabilir.

Gerçekten, 1982 Anayasasının 89. maddesinin 3. fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi

---

[426] SOYSAL, 1993, s. 218.

[427] Buna karşılık bütçe kanunu denetim rejimi bakımından diğer kanunlarla aynı hükümlere tabidir. Bütçe kanununun şekil ve esas yönünden anayasaya aykırılığı nedeniyle diğer kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine başvurulabilir.

durumunda, cumhurbaşkanınca yayımlanacağı, Meclisin geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde ise tekrar Meclise geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin olarak, tekrar geri gönderme yetkisinin, yasama organınca geri gönderilen ve yine kabul edilen kanunda nasıl bir değişiklik yapılması halinde gündeme gelebileceği, diğer bir ifadeyle, tekrar geri gönderme yetkisinin artık mümkün olmadığı "aynen kabul" kavramının nasıl anlaşılması gerektiği, üzerinde durulması gereken oldukça önemli bir konudur. Zira, geri gönderilen kanunların yasama organında kabulünün ardından, tekrar geri gönderilip gönderilemeyeceği sorunsalı karşısındaki anayasal tercih, bir bakıma "geri gönderme" yetkisinin "mutlak veto" yetkisiyle arasındaki ince sınırı oluşturacaktır. Nitekim, geri gönderilen kanunların yasama organınca tekrar kabulünün ardından cumhurbaşkanın itirazları karşılanıncaya kadar tekrar tekrar geri gönderilebileceğini kabul etmek, bir bakıma, yasama organının, cumhurbaşkanının iradesinin aksine yasama yetkisini kullanamayacağının kabulü anlamına gelecektir ki, bu kabulün demokratik bir rejimde savunulması mümkün değildir. Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, konunun önemi nedeniyle bundan sonraki başlıkta geri gönderme yetkisinin tekrar tekrar kullanılabilirliği konusu üzerinde etraflıca durulacaktır.

2. Meclis Tarafından Aynen Kabul Edilen Kanunların Tekrar Geri Gönderilmesi

Yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen bir kanunun Meclis tarafından tekrar kabulü halinde cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamı ile ilgili olarak, 1924[428] ve 1961[429] Anayasalarında açık bir

[428] 1924 Anayasasının konuyu düzenleyen 35. maddesi şöyledir: *"Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunu bu hüküm dışındadır. Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir."*

düzenlemenin yer almadığı kabul edilmektedir[430]. 1924 Anayasasının 35. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *"Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir"* hükmünün uygulamaya yansıma şeklini, bu dönemde geri gönderme yetkisinin hiç kullanılmamış olması karşısında, irdeleme şansımız bulunmamaktadır. Geri gönderme yetkisinin ilk kullanıldığı anayasal dönem olan 1961 Anayasası döneminde ise Anayasanın 93. maddesinin son cümlesinde yer alan *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır"* hükmü karşısında, cumhurbaşkanının yeniden geri gönderme yetkisinin hangi şartlarda söz konusu olabileceği, Meclis ile dönemin cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlık konusu olmuştur.

Bu sürece bir tepki olarak olacak ki, 1982 Anayasasında, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapılması halinde bu kanunun cumhurbaşkanınca tekrar geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu nedenle konuyu 1982 Anayasasındaki düzenlemeyi bir dönüm noktası olarak kabul edip öncesi ve sonrası şeklinde iki başlık altında incelemek uygun olacaktır.

Cumhuriyet dönemi anayasalarındaki düzenleme karşısında, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesinin ardından yeniden görüşülerek kabul edilen kanunların yayımlanmasına ilişkin hükümlerin yorumu konusunda öğretide ve uygulayıcılar arasında görüş ayrılığı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ancak belirtilmelidir ki, günümüzde uygulayıcıların yorumu ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla yerleşik hale gelen uygulama karşısında, özellikle de 1982 Anayasası'nın getirdiği düzenleme çerçevesinde bu tartışma önemini kaybetmiştir. Bununla beraber, uygulamanın oluşum sürecine ışık tutmak amacıyla bu konuya değinmekte yarar görülmektedir.

---

[429] 1961 Anayasasının konuyu düzenleyen 93. maddesi şöyledir: *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabûl ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır."*

[430] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9.

a. 1982 Anayasasından Önceki Durum

1924 Anayasası döneminde geri gönderme yetkisinin hiç kullanılmadığına yukarıda değinilmişti. Bu yetkinin kullanıldığı ilk dönem olan 1961 Anayasasının 93. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını ve uygun bulmadığı kanunlar üzerindeki geri gönderme yetkisini düzenlemektedir. Bu maddenin gerekçesinde *"yine kabul"* deyiminin ne anlamda kullanıldığını ortaya koyan bir açıklama yer almamış, yalnızca *"Bu hüküm 1924 Anayasasından gelmektedir. İstanbul tasarısındaki kanunun kabulü için mevsuf bir ekseriyet şartı Cumhurbaşkanına bir nevi nispî veto hakkı tanımak manasını taşıyacağından uygun görülmemiştir"* denilmekle yetinilmiştir. Kurucu Meclisteki görüşmeler sırasında ise bu konuya hiç değinilmemiştir.

Uyuşmazlığın yaşandığı süreci kısaca özetlemek gerekirse; 22.2.1972 tarihli ve 1542 sayılı Kanun'un bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin ardından, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeni değişiklikler yapılarak kabul edilen 26.6.1973 tarihli ve 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun"[431] ile 26.4.1976 tarihli ve 633 sayılı "Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Beş Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun"un, ikinci kez geri gönderilmelerinin olanaklı olup olmadığı hususu, sözü edilen anayasanın yürürlükte olduğu dönemde, cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında uyuşmazlık konusu olmuştur.

Dönemin cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, geri gönderilen kanunların yeniden görüşmeleri esnasında Türkiye Büyük Millet Meclisince değişiklikler yapılarak kabul edilmesinin, ortada yeni bir kanunun varlığı anlamına geldiğinden hareketle; 93. maddenin son cümlesindeki *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca*

[431] Bazı orman suçlarının affına ve bunlardan mütevellit idari şahsi haklarının düşürülmesine dair olarak Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş olan 22 Şubat 1972 tarih ve 1542 sayılı Kanun, cumhurbaşkanınca geri gönderildikten sonra yeniden kabul edilerek 1779 sayılı kanun olarak kabul edilmiştir.

yayımlanır" kuralı dışında kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür[432]. Nitekim Cumhurbaşkanlığının anılan kanunu geri gönderme tezkeresinde; *"bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş olması nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93. maddesinin son cümlesi hükmü dışında görülmüştür"* ifadesi kullanılmıştır[433].

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu görüşe katılmamış ve cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere ikinci kez geri gönderemeyeceğine karar vererek[434] 1779 sayılı Kanun'un yayımlanmak üzere tekrar cumhurbaşkanına gönderilmesine karar vermiştir. Söz konusu kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 18.4.1979 tarihli kararına dayanılarak 30.4.1979 tarih ve 16624 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak, cumhurbaşkanı 18.5.1979 tarihli dilekçe ile, kanunun şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı nedeni ile, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi, anılan kanunu şekil yönünden Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir[435].

Anayasa Mahkemesinin bu kararı konu açısından oldukça önemlidir. Zira, Mahkemenin anılan kararında, "yine kabul" kavramının nasıl anlaşılması gerektiği açıkça ortaya konulmaktadır. Anayasa Mahkemesi, *"Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturması durumunda yasanın 'yine kabulü'nden söz edilemeyeceği"* görüşündedir. Anayasa Mahkemesi, *"'yine kabul' deyiminin,*

---

[432] Cumhurbaşkanlığının 31/1/1975 tarihli ve 4-75 sayılı geri gönderme tezkeresi.

[433] Geri gönderme tezkeresinin metni için bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi** 18.4.1979 Tarihli 80. Birleşim, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12,. s. 285.

[434] **Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** MM'nin 18.4.1979 tarihli Kararı, 80. Birleşim, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12, s. 299.

[435] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45, 18.12.1979 tarihli kararı. Anayasa Mahkemesi, 1779 sayılı Kanuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kararına karşı açılan iptal davasında yasama meclislerince Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin, Anayasa Mahkemesinin denetimi kapsamında olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerektiğinden hareketle, bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasa tarafından denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluluk olduğu yönündeki sabık kararından hareketle, iptali istenen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararını; Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ve içtüzük düzenleme niteliğinde kabul ederek anayasal denetim kapsamında bulmuş ve bu nedenle iptaline karar vermiştir.

Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirttiği görüşlerin bir bölümünün veya tümünün benimsenmesi ya da geri gönderme gerekçesine karşın geri çevrilen metnin yasalaştırılması suretiyle bir kanun metni oluşturulması anlamına geldiği(ni), … g*eri gönderme gerekçesiyle ilgisi ve ilişkisi olmayan yeni hükümlerin yasalaştırılmasında kanunun 'yine kabul'ünden değil, yeni bir kanun yapma*"dan söz edilebileceğini kabul ederek, parlamentonun geri gönderilen kanun üzerinde geri gönderme gerekçesi dışında değişiklikler yapması durumunda cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisi doğacağını kabul etmiştir[436].

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bu kararında; cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında kalan metin kısmının kesinleşmiş olmasından hareketle, yasama meclislerinin yeniden yapacakları görüşmeler sırasında, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresindeki itirazların tümüyle dışında kalan hususlarda yeni düzenlemeler yaparak ya da yeni hükümler ekleyerek düzenleme yapabileceklerini kabul ettikten sonra, bu yeni kanun üzerinde de cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği, bu durumlarda cumhurbaşkanının ikinci kez geri göndermesinden söz edilemeyeceği yönünde içtihatta bulunmuştur[437].

Anayasa Mahkemesinin bu kararına göre, "yine kabul" ya cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda kanunun tekrar kabulü ya da ilk biçimiyle aynen kabulüdür. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda ya da yasama organınca kabul edildiği ilk biçimiyle aynen kabul edilen kanunlar üzerinde cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi olmamasına karşın; yeniden kabulü sırasında Meclis tarafından ilk defa

---

[436] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 ve sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

[437] Anayasa Mahkemesinin E.1979/22, K. 1979/45 sayılı Kararında konuya ilişkin olarak kaleme alınan karşı oy yazısında ise, *"olduğu gibi ya da kimi hükümleri değiştirilerek veya kimi hükümler eklenerek yeniden kabul edilen yasa, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan ayrı bir varlığa sahip değildir. Gerçekten, 93. (1961 Anayasası) maddenin son tümcesinde 'Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır'. Görüldüğü gibi, yayımlanan "kanun", "geri gönderilen kanun" dur. Bu hükümde geçen "yine kabul ederse" deyiminin de yasanın ilk biçim ve içeriğiyle değil, gerek Cumhurbaşkanının geri göndermede değindiği, gerek yasama meclislerinin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulü anlamına geldiğinde kuşku yoktur"* denilmektedir.

düzenleme yapılması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi söz konusudur ve bu geri gönderme, ikinci defa geri gönderme niteliğinde de değildir.

Öğretide "yine kabul" kavramını, Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki içtihadı doğrultusunda değerlendiren yazarlar olduğu gibi, Anayasa Mahkemesinin kararını eleştiren yazarlar da vardır. Anayasa Mahkemesi ile aynı görüşü paylaşan yazarlardan ESEN'e göre, *"… Anayasa, kabul edilen kanunu uygun bulmama gerekçesiyle birlikte geri gönderilmesi halinde görüşüldükten sonra yine kabul edilmesini düşünmüştür. Burada, 'kabul edilen kanun'un 'yine kabul'ü ele alınmış. Demek ki, kabul edilen kanun, ki ilk oylanan metindir, aynı kalacak. Yalnız 'gerekçe'ye göre düzeltilebilecek. Öyle olursa cumhurbaşkanı metni yayınlar ve gerekli görürse, yayımdan sonra Anayasa Mahkemesine iptal için başvurur"*[438].

Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sonucunda her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması yol ve yöntemi getiren bu karara katılmanın güç olduğunu ileri süren yazarlar ise, bu kabulün, "bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme" yetkisini, veto yetkisinin türlerine ilişkin olarak yukarıda açıklanan sistemlerin en hafifi iken, en ağırı durumuna getirdiğini, adeta geri gönderme yetkisine "onama" niteliği kazandırdığını ileri sürerek; bu kabulün, 1961 Anayasasının benimsediği dengeli, hatta kimi bakımlardan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne üstünlük veren parlamenter sistemle bağdaşmasının olanaksız olduğunu savunmuşlardır[439].

1961 Anayasasındaki tartışmaları sona erdiren Anayasa Mahkemesinin bu kararını eleştiren yazarlardan TEZİÇ, 1961 Anayasasındaki "yine kabul" deyimini, 1924 Anayasasının 35. maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan, "bu defa da kabul" deyimi ile eş anlamlı bulmakta ve *"İster cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda, ister Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi yaptığı değişikliklerle kabulü yönünde ortaya çıksın, bu durumlar "yine kabul"*

[438] ESEN, 23.7.1974.
[439] OYTAN, 1984, s. 15.

deyiminin kapsamına dahildir. Çünkü ister ilk biçimi ile, ister bazı hükümlerin değiştirilmesi, ister yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen kanunun, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan soyutlanan ayrı bir varlığı olmaması gerekirdi"[440] görüşünü savunmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ortaya koymaktadır ki, 1961 Anayasası döneminde tartışmalı olan konu; yasama meclislerinin, görüşmelerini, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmesi istenen maddelerle sınırlı tutmak şartıyla, bu maddeler üzerinde diledikleri değişiklikleri yapıp yapamayacakları konusu değildir. Zira, gerek öğretide, gerek uygulayıcılar arasında, gerekse Anayasa Mahkemesi kararında yasama meclislerinin cumhurbaşkanının tekrar görüşülmesini istediği maddelerde diledikleri yönde değişiklik yapabilecekleri yönünde zaten görüş birliği bulunmaktadır. Yasama organlarının bu maddeleri aynen kabul edebilecekleri, tamamen ortadan kaldırabilecekleri, cumhurbaşkanının işaret ettiği yönde değiştirebilecekleri veya cumhurbaşkanının gerekçelerine uygun düşmeyecek başka bir biçimde değiştirebilecekleri konusunda hiçbir anlaşmazlık yoktur[441]. Bir başka deyişle, bütün bu durumlarda, 1961 Anayasasının öngördüğü hükümler çerçevesinde, cumhurbaşkanının kanunu bir daha görüşülmek üzere iade yetkisi olmadığı konusunda görüş birliği bulunmaktadır.

Hatta 1961 Anayasasındaki düzenleme karşısında Meclislerin söz konusu maddelerdeki değişiklikleri, cumhurbaşkanının gerekçe ve temennilerine tamamen ters düşecek biçimde yapması halinde de durum aynıdır. Çünkü iade halinde Meclislerin, ya eski metinlerinde aynen ısrar etmelerini veya bunları ancak cumhurbaşkanının istediği yönde değiştirmelerini zorunlu kılan hiçbir hüküm yoktur. Aksinin kabulü, yasama meclisini Anayasada öngörülmeyen bir biçimde sınırlandırmak anlamına geleceği gibi cumhurbaşkanına Anayasada öngörülmeyen biçimde kanun

---

[440] TEZİÇ, 1987, s. 90; Aynı yöndeki yorum için bkz. Anayasa Mahkemesinin 18.12.1979 tarih ve Esas 1979/22, Karar 1979/45 sayılı Kararına karşı oy yazan üyelerden N. Darıcıoğlu, ve B. Olcay'ın görüşleri.

[441] ÖZBUDUN'un Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet Komisyonu Başkanlığına sunduğu 17.5.1976 tarihli mütalaası. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi** 18.4.1979 Tarihli 80. Birleşim Tutanağı, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12'de 329 No'lu Sıra Sayısının sonuna eklidir. Yazarın aynı yöndeki görüşü için bkz. ÖZBUDUN, 2003, s. 296.

önerisinde bulunma hakkını tanımak anlamına gelecektir ki; bunun kabulü, cumhurbaşkanına Anayasada tanınmayan bir statünün verilmesi demek olacaktır.

1961 Anayasası hükümleri çerçevesinde tartışmalı olan konu, Meclisin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde hiç değinilmeyen hususlarda kendiliğinden değişiklik yapıp yapamayacağıdır. Yukarıda kısaca özetlenen uyuşmazlık sürecinde yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında tartışma konusu olan sorun da, tam olarak, Meclisin geri gönderilen kanunun yeniden görüşmeleri esnasında, geri gönderme tezkeresinde hiç değinilmeyen hususlarda değişiklik yapması ve bu değişikliklerin cumhurbaşkanlığınca "yeniden kabul" kavramı dışında görülmesidir.

Kanaatimce, 1961 Anayasasındaki konuya ilişkin düzenleme çerçevesinde, yasama organınca, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde değinilmeyen hususlarda değişiklik yapılması halinde cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisinin gündeme gelmeyeceği kabul edilmelidir. Cumhuriyet dönemi Anayasalarındaki konuya ilişkin düzenlemelere baktığımızda; 1924 Anayasasında "*bu defa da kabul*" (md. 35), 1961 Anayasasında "*yine kabul*" (md. 93) 1982 Anayasasında "*aynen kabul*" (md. 89) ifadeleri kullanılmıştır. "Yine kabul" ile "bu defa da kabul" deyimleri eş anlamlıdır[442]. "Yine kabul" deyimi, kanunun ilk biçim ve içeriğiyle kabulünün yanında, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulünü de kapsamaktadır[443].

Anayasa Mahkemesinin anılan kararında OLCAY tarafında kaleme alınan karşı oy yazısında da bu görüş kabul edilmiş, *"Bu hükümde geçen 'yine kabul ederse' deyiminin, yasanın ilk biçim ve içeriğiyle değil, gerek Cumhurbaşkanının geri göndermede değindiği, gerek Yasama Meclislerinin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulü anlamına geldiğinde kuşku yoktur. Çünkü tümcedeki 'yine kabul ederse' deyimi 'Yasama Organının ilk metinde direnmesi' biçiminde dar olarak anlamlandırılırsa,*

[442] TEZİÇ, 1987, s. 90.
[443] TEZİÇ, 1987, s. 90.

Cumhurbaşkanının önerdiği değişikliklerin kabulü durumunda bile yasanın yayımlanmasının zorunlu olmadığı sonucuna varılır ki, bu durumu 'geri gönderme' kurumunun niteliği ile olduğu kadar parlamenter demokrasilerde Cumhurbaşkanının sahip bulunduğu sınırlı yetkilerle de bağdaştırmaya olanak yoktur. Geri gönderilen yasanın, yeniden yapılan görüşmeler sonunda gerekli oyu sağlayamayarak bu kez kabul edilmemesi olanağı bulunduğuna göre, kanımca, 'yine kabul ederse' deyimi Yasama Organının bu yetkisini olumlu yönde kullanması koşulunu belirtmekten öte bir anlam taşımamaktadır." ifadeleri yer almıştır.[444].

OLCAY'ın karşı oy yazısında ifade edildiği gibi, yasama organının geri gönderilen kanunun yeniden kabulü için ya cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan önerilere uygun düzenleme yapması, ya da kendi ilk metninde direnmesi gibi bir zorunluluğun kabulü "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesiyle çeliştiği gibi parlamenter demokrasilerde cumhurbaşkanının sahip olduğu sınırlı yetkilerle de bağdaşmamaktadır. Ayrıca 1961 Anayasasının yeğlediği düzenleme karşısında pozitif hukukta da cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin verildiği sonucuna ulaşmak mümkün görülmemektedir.

Bu kabul karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında ifadesini bulan *"Yasama Meclisleri, yeniden yapacakları görüşmeler sırasında, Cumhurbaşkanının gerekçesinin tümüyle dışında kalan yönlerde yeni değişiklikler yaparak ya da yeni hükümler ekleyerek yasa metni oluşturabilirler. Böylece yasanın "yine kabulü" değil yeni bir yasa koyma durumu ortaya çıkar ki, bu yeni yasa üzerinde de Cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği kuşkusuzdur. Nitekim ilk yasada yer almayan bu gibi hükümler, bir yasa değişikliği yolu ile getirilmiş olsaydı, bu yetkinin onlar üzerinde kullanılmasına anayasal bir engel bulunmayacaktı. Konunun bu açıdan değerlendirilmesi, yasanın 'ikinci kez' gönderilmiş olduğu yolundaki deyimin yerinde bulunmadığını, bu durumda geri göndermenin, yeni hükümler yönünden yapılmış olduğunu ortaya koyar. Çünkü geri*

[444] OLCAY'ın karşı oy yazısı için bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

gönderme ile yasanın tümünün görüşülmesi durumu ortaya çıkmakta ve Yasama Meclisleri yeni metinler oluşturdukça Cumhurbaşkanının o hükümler üzerindeki uygun bulmama yetkisi de yinelenmiş bulunmaktadır" biçimindeki kararına katılmak güçtür. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, 1961 Anayasasının geri gönderme yetkisini düzenleyen hükmünde cumhurbaşkanına tekrar geri gönderme yetkisinin tanınması anlamına gelecek bir açıklık olmaması karşısında haklılığı tartışılabilecek bir karardır. Anayasa Mahkemesinin bu kararı, olsa olsa aşağıda incelenecek olan 1982 Anayasasındaki hükümler çerçevesinde haklı görülebilirdi.

Konu, kanunların yasama meclislerinde görüşülme usulüyle ilişkili bir takım kurallar çerçevesinde ele alınarak da aynı sonuca ulaşılabilir. 1961 Anayasası döneminde çift meclisli olarak görev yapan yasama meclisinin her iki kanadının içtüzüklerinde, geri gönderilen kanunların sadece geri gönderilen maddelerinin görüşülüp bunlar üzerinde değişiklik yapılabileceği; bunlar dışında kalan maddelerin kesinleşmiş sayılacağı yönünde hiçbir hüküm bulunmadığı gibi, geri gönderilen kanunların itiraz olunmayan maddelerinin bu nedenle yeniden görüşme konusu yapılamayacağı yönünde bir hüküm de yer almamaktadır. Diğer taraftan, geri gönderilen kanunun, geri gönderme gerekçesinde hiç değinilmeyen maddelerinde, kanunun geri gönderilmiş olması nedeniyle bile yeniden görüşülmesi zorunlu hale gelebilir. Örneğin ülkenin para birimiyle ilgili bir konuda belli bir tarih itibariyle yeni bir düzenleme getiren bir kanunun geri gönderilmesi halinde cumhurbaşkanınca ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun bulunmaması nedeni çerçevesinde gerekçelendirilip geri gönderilmesi durumunu ele alalım. Böyle bir durumda yasama organı, cumhurbaşkanının gerekçesine katılmayıp kendi ilk metninde direnmek istese bile kanunun geri yürümesini istemiyorsa sırf bu nedenle geri gönderilme gerekçesinde hiç değinilmeyen yürürlük maddesini de değiştirmek durumunda kalacaktır ki, kanaatimce bu değişiklik nedeniyle 1961 Anayasasına göre tekrar geri gönderme yetkisi doğmamalıdır. Yeniden kabul edilerek yeni bir kanun numarası alan kanun, artık cumhurbaşkanınca yayımlanmalıdır.

b. 1982 Anayasasındaki Düzenleme

Önceki başlıkta değinilen 1961 Anayasası döneminde yaşanan ve 1972 yılında kabul edilen bir kanunun 1979 yılına kadar Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında sürüncemede kalmasına yol açan tartışmaya bir tepki olarak, 1982 Anayasasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde, cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Anayasanın 89. maddesinin 3. fıkrası şöyledir: *"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."* 1924 ve 1961 Anayasalarında yer almayan bu kuralın; 1972 tarihinde yaşanan, kanunların, cumhurbaşkanınca ikinci kez geri gönderilmesinin yarattığı tartışmalara bir çözüm olarak 1982 Anayasasında yer almış olduğunda kuşku yoktur[445].

1982 Anayasasının gerekçesinde *"… cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunu Meclis yeni değişiklikler yaparak yayımlaması için gönderirse; Cumhurbaşkanı aynı kanunu bir defa daha geri gönderebilecektir"* denilmektedir. Böylece, 1982 Anayasasının gerekçesinde de, Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında kabul edilen içtihat doğrultusunda anayasal düzenlemeye gidildiği açıkça belirtilmektedir. Bu hüküm karşısında artık, cumhurbaşkanının değiştirilen yasayı tekrar yasama organına gönderebilmesi kendisine tanınmış anayasal bir yetkidir (md. 89).

Bununla birlikte, öğretide, uygulamada yaşanan ve yukarıda kısaca değinilen 1961 Anayasası dönemindeki tartışmaları sona erdirmek amacı ile 1982 Anayasası'nda kullanılan "aynen kabul" deyiminin tereddütleri ve ortaya çıkabilecek sorunları çözme bakımından isabetli olmadığı ileri sürülmektedir[446]. TEZİÇ'e göre, aynen kabul, yalın anlamıyla,

[445] TEZİÇ, 1987, s. 89.
[446] TEZİÇ, 1987, s. 89.

cumhurbaşkanınca, bir daha görüşülmek üzere gönderilen kanunun aynen ve hiçbir değişiklik yapılmadan eski haliyle kabul anlamına geldiğinden "aynen kabul" deyiminin, "bu defa da kabul" ya da "yine kabul" deyiminden daha açık olduğunu söylemek güçtür. Aynen kabul kavramının bu yalın anlamı esas alındığında, kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmesi durumunda da, aynen kabul yerine değişiklikle kabulün söz konusu olduğu akla gelebilecektir.

Ancak belirtilmelidir ki, bu yorum biçimi, Anayasa koyucunun amacına uygun değildir. Bu bakımdan Anayasadaki, "aynen kabul" deyimini geniş anlamda, diğer bir deyişle, Meclisin, geri gönderilen kanun metnini aynen ya da cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi biçiminde anlamak; cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisini sadece, Meclisin geri gönderilen kanunda bunlar dışında değişiklik yapması durumuyla sınırlı tutmak gerekmektedir.

Ancak öğretide, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metni kapsar şekilde yorumlanması, cumhurbaşkanına, Anayasada öngörülmeyen kanun önerme yetkisinin dolaylı bir biçimde tanınması anlamı taşıdığı, bu yorumun aynı zamanda Anayasanın, *"hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz"* kuralı ile bağdaşmaz nitelikte olduğu gerekçesiyle, eleştirilmektedir[447]. Ayrıca, 1982 Anayasasının getirdiği bu çözümün, parlamenter sistem gerekleriyle de bağdaşmadığı kabul edilmektedir. Gerçekten, parlamenter demokrasilerde devlet başkanının veto yetkisiyle kastedilen, *geciktirici veto* yetkisidir. Diğer bir deyişle, kanunların bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesidir. Demokratik bir parlamenter rejimde yasama yetkisi, genel oyla seçilmiş milletvekillerinden oluşan meclislerindir. Bu kabulün bir uzantısı da, yasama meclislerinin devlet başkanının gerekçesinin aksine değişiklik yapabilecekleri ve bu değişikliklerin devlet başkanına geri gönderme yetkisi vermeyeceğidir.

---

[447] TEZİÇ, 1987, s. 91.

Anayasanın 89. maddesindeki bu düzenleme, cumhurbaşkanını yasama karşısında oldukça üstün bir pozisyona taşımıştır[448]. Zira bu düzenleme ile, cumhurbaşkanınca kabul edilmeyen, onun iradesine uygun hale getirilmeyen kanunların kesinleşmesi mümkün değildir. Kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibaret olduğu kabul edildiğinde, özellikle Anayasada kanunları geri gönderme gerekçesi konusunda bir sınırlama öngörülmemiş olması karşısında yerindelik kapsamına giren gerekçelerle de kanunları geri gönderme yetkisine sahip cumhurbaşkanına, yasama organının kanun yapma yetkisine müdahale niteliğinde Anayasada öngörülmeyen imkanların tanınması sonucunu doğuracağı biçiminde haklı eleştiriler ileri sürülmüştür[449]. Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sırasında her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması sonucunu doğuran bu kural, "bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme" yetkisine, adeta "onama" niteliği kazandırmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinin aksi yönünde değişiklik yapabileceğini, bunun aksinin kabulünün ise demokratik parlamenter rejimin gerekleri ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşmazlığı nedeniyle eleştirilmesinin 1982 Anayasasının açık hükümleri karşısında pozitif anayasa hukuku açısından hiçbir önemi yoktur. Zira, geri gönderilmelerinin ardından aynen kabul edilmeyen kanunların yeniden geri gönderilmesi yetkisi, cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa tarafından tanınmış bir yetkidir.

1982 Anayasasındaki düzenlemeye yönelen bu eleştirileri ortaya koyduktan sonra düzenlemenin uygulamaya yansımasının nasıl olduğu incelenecektir. Bu inceleme sırasında 1982 Anayasasının getirdiği yeni düzenlemenin uygulamadaki görünümü, çeşitli olasılıklar ayrı ayrı değerlendirerek ortaya konulacaktır. Bu olasılıklar aşağıda da görüleceği gibi

---

[448] OYTAN, 1984, s. 15.
[449] TEZİÇ, 1987, s. 91; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 279.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu aynen ya da değiştirerek kabul etmesi veya reddetmesidir.

(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunu Aynen Kabul Etmesi

Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun metninde, Türkiye Büyük Millet Meclisi hiçbir değişiklik yapmayarak, aynen kabul etmesi durumunda, bir başka deyişle, yasama organının kendi ilk metninde direnmesi durumunda artık kanunun yayımlanması zorunludur. Bu durumda cumhurbaşkanı, Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde, kanunun Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesinde doğrudan iptal davası açma hakkını kullanabilecektir.

Bir önceki başlıkta değinildiği üzere, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metni kapsar şekilde yorumlanması, Anayasa koyucunun amacına uygundur. Anayasanın 89. maddesinin gerekçesinde, konuya ışık tutacak bir açıklık bulunmamakla birlikte, getirilen yeniliğin, geri gönderilen kanunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yeni değişiklikler yapılması durumunda, cumhurbaşkanının aynı kanunu bir defa daha Meclis'e geri gönderebilmesinden ibaret olduğu dikkate alındığında, Anayasada öngörülen ikinci kez geri gönderme yetkisinin, Meclisin kendiliğinden değişiklikler yapması durumuyla sınırlı olduğu sonucuna varılmalıdır[450]. Anayasadaki "aynen kabul" deyimini, geniş anlamda, yani Meclisin geri gönderilen kanunu aynen ya da cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi biçiminde anlamak; cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisini, sadece Meclisin geri gönderilen kanunda kendiliğinden değişiklik yapması durumuyla sınırlı tutmak gerekir. Aksi yorumun geri gönderme kurumunun amacına uygun düşmeyeceği açıktır[451].

---

[450] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 17; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 280.
[451] TEZİÇ, 1987, s. 90.

Üst başlıkta da ifade edildiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunda hiçbir değişiklik yapmaksızın aynen kabul etmesinin yanında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazlar doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi de, aynen kabul kavramının kapsamı içinde değerlendirilmelidir. Kaldı ki, gerekçede serdettiği itirazlar doğrultusunda kanunun yeniden düzenlendiği konusunda ikna olan cumhurbaşkanı, Anayasadaki "aynen kabul"ün lafzi yorumunu esas alarak kanunu tekrar geri gönderme yolunu tercih etmesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile gereksiz bir tartışma içine girecek ve kamuoyu önünde prestij kaybı tehlikesi ile karşı karşıya kalabilecektir. Diğer taraftan, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kanunu cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda değiştirerek kabul ettiğini ifade ediyor olsa da, cumhurbaşkanı bu hususta ikna olmamışsa Anayasadaki açık hüküm karşısında kanunu tekrar geri gönderebileceğini kabul ekmek gerekecektir.

Görülmektedir ki, Meclisin cumhurbaşkanının gerekçesinin aksine düzenleme yapması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin yeniden gündeme geliyor olması, parlamenter sistem gerekleriyle çelişiyor olması nedeniyle eleştirilebilir olsa da, uygulamada cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları karşılamayan düzenlemeye gidilmesi durumunda kanun tekrar geri gönderilmektedir. Diğer taraftan, geri gönderme gerekçesinin aksine düzenleme yapması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin yeniden gündeme geliyor olmasını eleştirmenin 1982 Anayasandaki konuya ilişkin düzenleme dikkate alındığında, pratik bir değeri yoktur.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunda Yeni Bir Değişiklik Yapması

Meclisin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında değişiklik yapması halinde, Anayasaya göre, bu değişiklik bakımından cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi doğar (md. 93/3).

Geri gönderme gerekçesi dışında değişiklik kavramının kapsamına cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişikliklerin girip girmeyeceği üzerinde tartışılması gereken bir konudur. Nitekim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda değiştirirken, bu arada, cumhurbaşkanının değinmediği maddelerde de değişiklik yapması, kanun sistematiğinin zorunlu kıldığı bir gereklilik olabilir. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, sadece birinci maddesine itiraz edilerek yeniden görüşülmesi için geri gönderilen bir kanunun birinci maddesinde yapılan değişiklik nedeniyle ikinci ve üçüncü maddelerinde de değişiklik yapılması, kanunun sistematiği için bir zorunluluk olabilir. İşte böyle bir durumda ikinci ve üçüncü maddelerde yapılan değişiklikler aynen kabul kapsamına girecek midir?

Kanunun itiraz edilen maddelerinde yapılan değişiklik cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda ise, bu maddeler yönünden tekrar geri göndermenin söz konusu olmayacağı rahatlıkla kabul edilebilir. Diğer maddelerde yapılan değişiklikler konusunda iki olasılıktan söz edilebilir. İlki, yasama organının kendiliğinden yaptığı, geri gönderme gerekçesi nedeniyle ve gerekçeyle aynı yönde yapılan değişiklikler bakımından, ikinci kez geri gönderme hakkının olmayacağı, ikinci olasılık olarak, yasama organının diğer maddelerde kendiliğinden yaptığı ve geri gönderme gerekçesindeki itirazlara ilişkin olmayan değişiklikler konusunda ise tekrar geri gönderme yetkisinin doğduğu kabul edilmelidir[452].

Açıkça ortadadır ki, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin bu tartışmanın pratikte bir önemi yoktur. Zira, Türk hukukunda cumhurbaşkanının işlemlerine karşı herhangi bir dava yolu imkanı bulunmamaktadır. Benzer şekilde, cumhurbaşkanının yetki aşımı niteliğinde sayılabilecek biçimde tekrar geri gönderme yetkisini kullanması halinde, geri gönderme işlemine karşı öngörülmüş bir yaptırım da yoktur. Diğer taraftan, Meclis Başkanlığının, cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisinin

[452] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 18.

olmadığını ileri sürerek geri gönderilen kanunu, yayımlanması için Başbakanlığa doğrudan gönderme yetkisi yoktur. Zira, bu yetki anayasa tarafından cumhurbaşkanına tanınmıştır. Türk anayasa hukuku tarihinde, ikinci defa geri gönderilmesi üzerine; cumhurbaşkanının böyle bir yetkiye sahip olmadığından hareketle tekrar görüşülmeksizin yayımlanması istemiyle cumhurbaşkanlığına gönderilen bir kanun[453], cumhurbaşkanınca Resmi Gazete'de yayımlanmış ve sonrasında cumhurbaşkanı kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine gitmiştir. Bu somut örnekte, cumhurbaşkanı kanunu yayımlamayı bu defa da reddetmiş olsaydı, bu kararına karşı herhangi bir yargı yolunun bulunmaması ve uyuşmazlığa ilişkin bir anayasal yaptırım olmaması karşısında, tartışma tamamen teorik planda kalmaktadır.

Yukarıda açıklanan iki olasılığa ek olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları benimsemesi halinde, cumhurbaşkanının önerileri doğrultusunda, kanunu tekrar kabul etmeyerek yürürlüğe girmesini engellemesi de mümkündür. Bu durum; geri gönderilen kanunun komisyon gündemine alınmaması ya da komisyon gündemine alınıp raporunun Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra Meclis Genel Kurul'unun gündemine alınmaması şeklinde olabileceği gibi, Genel Kurul gündemine alındıktan sonra geri gönderilen bu kanunun tümü hakkında görüşme açılmasının reddedilmesi ya da kanunun son oylaması sırasında kabul için aranan kabul yeter sayısına ulaşılamaması şeklinde ortaya çıkabilir. Bu durumda yürürlüğe girmemiş bir kanunun varlığından söz etmek gerekecektir.

[453] Daha önce de değinildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı makamı ile Meclis arasında tartışmalara neden olan bu kanun, 26.6.1973 tarihli ve 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun"dur.

IV. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI KISMEN GERİ GÖNDERME YETKİSİ

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 29. maddesiyle[454] Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanına kanunları "bir kez daha görüşülmek üzere kısmen geri gönderme yetkisi" tanınmıştır. Madde metni şöyledir:

"Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir".

4709 sayılı kanunun 29. maddesine dayanak oluşturan, 2/803 esas numaralı kanun teklifinin[455] 31. maddesi ile getirilen bu düzenlemenin amacına ilişkin olarak, teklifin genel gerekçesinde herhangi bir açıklama yer almamaktadır. Teklifin genel gerekçesinde, yapılan bu değişikliğe hiç değinilmezken, madde gerekçelerinde 31. maddeye ilişkin bölümde ise, *"Cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebileceği öngörülmektedir. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece geri gönderilen maddeleri görüşebilir hükmü maddeye eklenmiştir"* denilmektedir.

Öncelikle belirtilmelidir ki, 2001 yılındaki bu anayasa değişikliğinden önce, kanunun sadece bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmiş olması durumunda bile, yeniden kabul edilebilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında ve Genel Kurulu'nda Anayasanın 89.

---

[454] Madde metni şöyledir: *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasına "Yayımlanmasını" ibaresinden sonra gelmek üzere "kısmen veya tamamen" ibaresi ile son cümlesinden önce gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir.*

Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.

[455] Kanun teklifinin tüm metnine ulaşabilmek için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0803.pdf>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

maddesi ile İçtüzüğün 81. maddesi ve takip eden hükümleri uyarınca, tüm maddelerinin yeniden görüşülüp oylanarak kabul edilmesi gerekmekteydi[456].

Kanunun sadece bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi ile sadece bir veya birkaç maddesinin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi, farklı hukuki sonuçlar bağlanmış birbirinden farklı kurumlardır. Nitekim, anılan anayasa değişikliğinden önce cumhurbaşkanları, kanunları, tümüne, daha net bir anlatımla, kanunun çıkarılmasıyla güdülen genel amaca[457], tüm maddelerine ya da sadece birkaç maddesine itiraz ederek kanunların tamamını geri gönderebiliyorlardı. Anılan anayasa değişikliğinden önce hukukumuzda, kanunların ancak tamamının geri gönderilmesi kabul edilmiş olması nedeniyle, kanunların gerek tüm maddelerine itiraz edilmesi, gerekse bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi durumunda, bir ayrım yapılmaksızın geri gönderilen kanun tüm maddeleriyle yeniden görüşülmekteydi. 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle hukukumuza giren, kısmen geri gönderme yetkisi ile cumhurbaşkanına, kanunların sadece bir ya da birkaç maddesine itiraz ederek, sadece itiraz edilen maddelerin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi yetkisi tanınmasının ardından, yasama organına sadece geri gönderilen maddeleri görüşerek kanunu yeniden kabul etmesi imkânı tanınmış olmaktadır.

Anayasanın 89. maddesinin *"yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir"* hükmü

---

[456] Kanunların kısmen geri gönderilmesine olanak tanıyan anayasa değişikliği öncesinde, cumhurbaşkanının kanunla yapılan düzenlemenin tümüne değil de bazı maddelerine yönelik çekinceleri varsa, bu durumda yine kanunun hangi maddelerine ya da maddesine itiraz edildiği belirtilerek geri gönderilmekteydi. Doğaldır ki bu durumda, kanunun tümü diğer bir ifade ile, itiraz edilen maddeleri yanında kanunun tüm maddeleri üzerinde yeniden görüşme yapılmakta ve bu görüşmeler sonunda tüm maddeleri ve tümü yeniden oylanmakta idi.

[457] Kanunun geneline bir başka ifade ile kanunun maddelerindeki düzenlemelerden öte, kanunun çıkarılış amacına itiraz edildiği için geri gönderilmesi durumuna örnek için bkz. 10.1.1991 tarihli ve 3695 sayılı Kanun'a ilişkin geri gönderme tezkeresi. Bu somut örnekte cumhurbaşkanı ÖZAL 10.1.1991 Tarih Ve 3695 Sayılı "1918 Sayılı Kaçakçılığın Men Ve Takibine Dair Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun, maddelerindeki düzenlemeden öte, kanundaki genel tercihlere itiraz etmektedir. Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0015.pdf>, (23. Yasama Dönemi 1/12 Esas Numaralı Kanun Tasarısı). Erişim tarihi: 15.8.2007.

uyarınca kısmen geri gönderme yetkisi, cumhurbaşkanına tanınan bir seçimlik yetkidir. Gerçekten, cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunların sadece itiraz ettiği maddelerini yeniden görüşülmek üzere geri gönderebileceği gibi, tamamen de geri gönderebilecektir. Diğer bir anlatımla, bu düzenleme ile, cumhurbaşkanının kanunları tamamen geri gönderme yetkisi de korunmaktadır. Cumhurbaşkanı, itiraz ettiği madde ya da maddelere dayanarak bir kanunun bütününü ya da yalnızca o maddeleri geri gönderme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, 4709 sayılı Kanunun kabulünden sonra, yürütme ve yürürlük maddesiyle birlikte sadece üç maddelik kanunlar ile geri gönderilme usulü bakımından Anayasanın 89. maddesi yanında 175. maddesi hükümlerine de tabi olan Anayasa değişikliği kanunları istisna tutulduğunda, yalnızca, 5317 sayılı "Bankalar Kanunu ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" -ki bu kanun, yürütme ve yürürlük maddeleri dahil sadece dört maddeden oluşmaktadır- tümüyle geri gönderilmiştir. Diğer bir deyişle, cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan anayasa değişikliğinden sonra; anayasa değişikliği kanunları ile 5317 sayılı Kanun dışındaki cumhurbaşkanınca yayımlanmasına itiraz edilen ve bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen tüm kanunlar, kısmen veto edilmiştir. Gerçekten, 4709 sayılı Kanun ile cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasından sonraki geri gönderme gerekçeleri incelendiğinde, Cumhurbaşkanı SEZER'in, anayasaya aykırılık, kamu yararına aykırılık, hukukun genel ilkelerine aykırılık taşımalarına ve maddi hata içeriyor olmalarına dayanarak, tek tek maddelere ilişkin itirazlarını sıraladıktan sonra, ilgili maddelerin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca yayımlanması uygun bulunmayan kanunları kısmen veto ederek kanunun tüm maddelerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderdiği görülmektedir. Kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasından önce cumhurbaşkanları geri gönderme yetkisini kullanırken, geri gönderme tezkeresinde, kanunların itiraz ettikleri maddelerine yönelik çekincelerini tek tek sıralamak suretiyle bu yetkilerini kullanmaktaydılar. Bu nedenle kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasının

ardından cumhurbaşkanı, çok yerinde bir uygulamayla, kanunların itiraz edilen maddelerini geri gönderme gerekçesinde tek tek sıralamakta ve kanunun hangi maddelerine itiraz edilerek geri gönderildiğini açıkça ifade etmektedir. Gerçekten, değişikliğin uygulamaya yansıması, kısmen geri gönderme yetkisinin kullanıldığını açıkça ortaya koymak amacıyla, geri gönderme tezkeresinin sonuç bölümünde, yayımlanması uygun bulunmayan kanunun hangi maddesi ya da maddeleri nedeniyle geri gönderildiğinin açıkça ifade edilmesi şeklinde olmaktadır[458].

Cumhurbaşkanına böyle bir anayasal yetki verilmesindeki amaç, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde uzun çalışmalar sonucu kabul edilen madde sayısı itibariyle hacimli kanunların, bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesinin ardından, Mecliste yeniden kabulleri sırasında tümüyle, bir başka deyişle itiraz edilmeyen maddeleriyle birlikte, yeniden görüşme zorunluluğundan kaynaklanan zaman kaybını önlemektir. Bu açıdan bakıldığında, anılan anayasa değişikliğinin yasama organının hızlı ve verimli çalışması için olumlu yönde gerçekleştirilmiş bir değişiklik olduğu ortadadır.

Bununla birlikte bu düzenleme, bir takım sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Şöyle ki; Anayasanın değişik 89. maddesinde, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasının kısmen uygun görülmemesi durumunda, geri kalan uygun bulunan madde veya maddeleriyle birlikte kanunun tümüyle Meclise geri göndermesinin zorunlu olup olmadığı açık değildir.

Cumhurbaşkanının bir kanunun tümüne değil, sadece bazı maddelerine karşı çıkması durumunda, geri gönderme tezkeresinde bu maddelere ilişkin itirazlarını belirterek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na kanunun yine tümünü geri göndermesi gerekir. 4709 sayılı Kanunla, cumhurbaşkanına tanınan kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin; bir kanunun gerek görüldüğünde bölünerek geri gönderilmesi

[458] Konunun uygulama biçimini ortaya koyan somut bir örnekte de görüleceği üzere kanunun yayımlanmasının kısmen uygun bulunmayarak geri gönderildiğini ifade etmek üzere, "Yayımlanması yukarıda açıklanan gerekçelerle uygun bulunmayan 5333 sayılı 'Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 28. maddesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca ilişikte geri gönderilmiştir" ifadeleri kullanılmaktadır. Bkz. <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/29.04.2005-3091.html>, Erişim tarihi: 15.8.2007.

amacı yerine; yasama organına, geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan hangi madde ya da maddeler nedeniyle itiraz edildiğinin iletilerek, kanunun sadece itiraz edilen maddelerini (kanunun sistematiği elverdiği ölçüde) yeniden görüşebilme olanağı tanınması, bu suretle yasama işlemleri açısından usul ekonomisinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına, önüne gelen kanunların karşı çıktığı hükümlerini Meclise yeniden görüşülmek üzere geri gönderdikten sonra, karşı çıkmadığı hükümlerini yayımlayıp yürürlüğe sokma yetkisi tanınmış değildir[459].

Anayasa değişikliğinin amaçsal yorumundan hareketle varılabilen bu sonuca, kanunun lafzi yorumundan hareketle de ulaşılabilir. Nitekim, Anayasanın 89. maddesinin yeni şeklinde, *"kısmen uygun bulunmayan kanunların ilgili hükümlerini"* ifadesi yerine, *"kısmen veya tamamen uygun bulmadığı **kanunları**"* ifadesinin tercih edilmiş olmasından hareketle de, cumhurbaşkanının, sadece bazı hükümlerini uygun görmese bile, gerekçesinde bu hususu belirtip kanunun yine tamamını geri göndermesi gerektiği haklı olarak savunulmuştur[460]. Bu savı destekleyen diğer bir dayanak da, Anayasanın konuyu düzenleyen hükmünde geçen, *"cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun görünmeyen maddeleri görüşebilir"* ifadesidir[461]. Bu ifadenin yorumundan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin önünde kanunun sadece uygun bulunmayan hükümlerinin değil, aksine tümünün olduğu, fakat,

---

[459] Amerika Birleşik Devletlerinde, kabul edilen bir kanun ile, başkanlara kısmi veto yetkisi (line-item veto =madde vetosu) yetkisi de tanınmıştı. Bu düzenleme uyarınca başkan, önüne gelen bir kanunun tümüne değil, sadece bir veya birkaç maddesine karşı ise, yalnızca karşı olduğu maddeleri bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebilecek, kanunun karşı çıkmadığı maddelerini ise yayımlayarak yürürlüğe sokabilecekti. Bu tür bir kısmi veto (madde vetosu) yetkisinin, kanunları yürürlüğe sokma işlevini yerine getirmek bağlamında, başkanlara çok daha güçlü bir konum sağladığı kabul edilmektedir. SARTORİ, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 211. Böyle bir durumda başkan, yasama organının kabul etmiş olduğu bir kanunun tümünü değil, itiraz ettiği hükümlerini geri gönderdikten sonra, geri kalan kısmını yayımlayıp yürürlüğe sokmaktadır. İtiraz edilen hükümlerin çıkarılmasından sonra kanunun geri kalan kısmının, yasama organının o şekilde kabul etmeyeceği bir düzenleme niteliği kazanmış olması olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle, Federal Yüksek Mahkeme tarafından madde vetosu yetkisini mümkün kılan kanun, Amerikan Anayasasına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

[460] ONAR, 2003, s. 64.

[461] ONAR, 2003, s. 64.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kanunun tümünü ya da sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebileceği sonucuna ulaşılmaktadır[462].

Cumhurbaşkanının bir kanunun bazı maddelerini geri göndermesi durumunda, kanunun geri kalan maddelerini yayımlayarak yürürlüğe koyma yetkisinin kabulü, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı bir kanunu "değiştirerek yayımlama" yetkisine sahip olduğu anlamına gelecektir ki, böyle bir kabulün, Anayasada tahdidi olarak sayılmış bulunan cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri arasında yer almadığından hareketle, Anayasaya aykırı olacağında kuşku yoktur.

İlgili Anayasa değişikliğinin pratiğe yansıması da, cumhurbaşkanının sadece bazı maddelere karşı çıkmış olması halinde dahi, kanuna hangi maddeleri nedeniyle itiraz ettiğini belirtmesi ve kanunun tümünü geri göndermesi şeklinde olmaktadır. Nitekim, Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikten sonra bu yetkiyi 28 Kasım 2001 tarihinde 4719 sayılı "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna" ilişin olarak ilk kez kullanan Cumhurbaşkanı SEZER, kanunun sadece bazı maddelerine karşı çıkmış olmasına rağmen, bu hususu belirtmiş ve fakat yine tümünü Meclis Başkanlığı'na geri göndermiştir[463]. Cumhurbaşkanı SEZER, daha sonraki geri göndermelerinde de aynı şekilde davranmaktadır[464].

---

[462] ONAR, 2003, s. 64.

[463] <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.ht>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

[464] Bkz. <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

A. Kanunları Kısmen Geri Gönderme Yetkisi ve Uygulamadaki Yeri

1. Kısmen Geri Gönderilen Kanunların Görüşülme Usulü

Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca; *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"*.

Anılan anayasa değişikliğine uyum amacıyla, İçtüzüğün *"Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi"* başlıklı 81. maddesine, 10.4.2003 tarih ve 766 sayılı Meclis Kararıyla, cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunların görüşülme usulüne ilişkin bir fıkra eklenmiştir. İçtüzüğün 81. maddesine son fıkra olarak eklenen hüküm şöyledir: *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."*

Uygulamada, bu hükümler çerçevesinde, kısmen geri gönderilen kanunların, sadece geri gönderilen maddelerinin yahut tümünün görüşülmesi konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlik hakka sahip olduğu kabul edilmektedir.

3.10.2001 tarihli anayasa değişikliği ile bu değişikliğe uyum amacıyla alınan içtüzük değişikliği kararı arasında geçen yaklaşık iki yıllık süre zarfında, kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü sorunu, görüşmelerinin başında alınan bir kararla çözülmüştür.

Cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan anayasa değişikliği yürürlüğe girdikten sonraki kısmen geri göndermeye ilişkin ilk uygulama, "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı

Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4719 Sayılı Kanun"un bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi olmuştur. Cumhurbaşkanı, 1, 2, 3 ve geçici 1. maddelerine itirazı nedeniyle yayımlanmasının kısmen uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere tümüyle Meclise geri göndermiştir[465].

Cumhurbaşkanınca yayımlanması uygun bulunmayarak Meclise geri gönderilen bu kanunun görüşmelerine geçilmeden önce, *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"* hükmünün nasıl anlaşılması gerektiği konusundaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı açıklamasının ardından, İçtüzüğün 63. maddesine göre usul görüşmesi açılmıştır[466]. Yapılan görüşme sonucunda, Başkanlığın açıklaması doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kısmen ya da tümüyle görüşme konusunda takdir yetkisi bulunduğu ve bu yetkinin görüşmelerin başında bir karar alınarak ortaya konulması gerektiği benimsenmiştir. Görüşme sonunda alınan usul kararıyla, ilgili kanunun sadece cumhurbaşkanınca geri gönderilen maddelerinin yeniden görüşülmesi kabul edilmiş ve bu uygulama çerçevesinde bir teamül oluşmuştur[467].

Ancak, kısmen geri gönderilen kanunların geri gönderme tezkeresinde itiraz edilen maddeleri yanında, bu maddelerle bağlantılı diğer maddelerin de yeniden görüşülmesinin bir zorunluluk olarak ortaya çıktığı durumlara rastlanabilmektedir. Geri gönderilen kanunun tümünün yeniden görüşülmesine karar verilmeksizin yalnızca itiraz edilen maddelerinin ve bunlara ilaveten bunlarla bağlantılı görülen itiraz edilemeyen bir ya da birkaç maddesinin görüşülüp görüşülemeyeceği konusunda, gerek Anayasada

---

[465] <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.html>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

[466] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 21, C. 78, 6.12.2001 tarihli 32. Birleşim, s. 455-457.

[467] Kanunların kısmen geri gönderilmesine imkan tanıyan anayasa değişikliği 3.10.2001 tarihinde kabul edilmiş ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ne var ki, geri gönderilen kanunların Meclis komisyonlarında ve Genel Kurulda görüşülme usulüne ilişkin değişiklik, 10.4.2003 tarihinde yapılmış, bu süre zarfında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusundaki boşluk, kanunun görüşmelerine başlanmadan önce, konuya ilişkin anılan Başkanlık açıklaması doğrultusunda karar alınmak suretiyle çözülmüştür.

gerekse İçtüzükte herhangi bir açıklık yoktur. Buna karşılık, kısmen geri gönderilen kanunların tekrar görüşülmeleri sırasında, tümünün yeniden görüşülmesine karar verilmeksizin, sadece itiraz edilen maddelerinin ve bu maddelerle bağlantılı bulunarak itiraz edilmeyen diğer maddelerin yeniden görüşülmesine karar verilip verilemeyeceği konusu da Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamalarıyla somutlaştırılmaktadır.

Örneğin, bazı vergi kanunlarında değişiklik yapan 4775 sayılı Kanun, cumhurbaşkanınca, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9. maddeleri uygun bulunmayarak bir daha görüşülmek üzere kısmen geri gönderilmiştir. 17 maddeden oluşan kanunun, 16. maddesi, kanun maddelerinin yürürlüğü ile ilgili değişik tarihler öngörmekteydi[468]. Cumhurbaşkanının geri göndermesi nedeniyle, anılan kanunun, komisyon ve Genel Kurulda yeniden görüşülmesi için belli bir süre geçtiğinden ve bunun sonucunda kanun koyucunun, kanunun yürürlüğü konusundaki amacıyla bağdaşmayan bir durum ortaya çıktığından, yürürlük maddesi olan 16. maddeyi değiştirme zorunluluğu doğmuştur. Bu nedenle, Plan ve Bütçe Komisyonu, geri gönderme gerekçesinde sayılmayan 16. maddeyi de yeniden görüşerek değiştirmiştir. Geri gönderilen kanunun Genel Kuruldaki görüşmelerine başlanmadan önce, yapılan başkanlık açıklaması şöyledir:

"…Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 19.12.2002 Tarihli ve 4775 Sayılı Kanunun, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 uncu maddeleri, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterilen gerekçeyle birlikte Başkanlığımıza geri gönderilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, kanunun sadece bu maddelerini ve ilgisi nedeniyle yürürlükle ilgili 16 ncı maddesini yeniden görüşmüştür.

Anayasamızın 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük

[468] Anılan kanunun 16. maddesi şöyledir. *"15 inci maddesi 31.12.2002 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı, 11 inci maddesi 1.2.2003, diğer maddeleri 1.1.2003 tarihinde yürürlüğe girer."*

Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir' hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, geri gönderilen kanunun bütün maddelerinin veya sadece Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi, Genel Kurulun kararına bağlıdır.

Bu nedenle, söz konusu kanunun, İçtüzüğün 81 inci maddesinde belirtilen usule göre, ancak, sadece, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8 ve 9 uncu maddeleri ile ilgisi nedeniyle Plan ve Bütçe Komisyonunca yeniden görüşülen 16 ncı maddesinin görüşülmesini Genel Kurulun onayına sunacağım"[469]. Oylama sonucunda da başkanlık açıklaması çerçevesinde bir usul belirlenmiş ve 16. maddenin de yeniden görüşülmesi kabul edilmiştir.

Böylece, on yedi maddeden oluşan kanunun on maddesi yeniden görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Bu uygulamada, Anayasanın 89. maddesindeki kısmen uygun bulmama durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından sadece uygun bulunmayan maddelerin görüşülebileceği yönündeki düzenleme konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunun ya tümünü görüşme ya da sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşme biçimindeki seçimlik hakkına üçüncü bir seçenek daha eklenmiş olmaktadır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, kanunun tümünü görüşmeksizin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde uygun bulmadığı belirtilen maddelere ek olarak, bunlarla bağlantısı nedeniyle yeniden görüşülmelerine gerek gördüğü ancak cumhurbaşkanınca uygun görülmüş madde veya maddeleri de yeniden ele alıp görüşme yolu açılmıştır.

Benzer bir örneğe, 4.4.2003 tarihli ve 4840 sayılı Kanunun 2. ve bu maddeyle bağlantısı nedeniyle 3. maddesinin, cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesinin ardından yeniden görüşmeleri esnasında rastlanmaktadır. Geri gönderilen bu kanunun, Plan ve Bütçe Komisyonundaki yeniden görüşmeleri sırasında sadece cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 2 ve

---

[469] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 7.1.2003 tarihli 18. Birleşim, C. 2, s. 337.

3. maddelerinin görüşülmesine ilişkin bir önergenin kabulü üzerine, anılan maddeler ve geri gönderme tezkeresinin tümü üzerinde yapılan görüşmeler sonucunda; anılan Kanunun 2. maddesi; hukuken tekemmül etmiş işlemlerin geriye dönük olarak yok sayılması sonucunu doğurduğu anlaşıldığından oyçokluğu ile metinden çıkarılmış, 3. maddesi ise 2. madde olarak aynen kabul edilmiş ve Kanunun başlığı da buna göre yeniden düzenlenmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunun Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17.4.2003 tarihli 68. Birleşiminde görüşülmüştür. Genel Kurulda yapılan görüşmelerde; Kanunun, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldüğü ve Komisyonun, cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak geri gönderilen 2. maddeyi metinden çıkardığı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanınca, kanunun 2. maddesiyle bağlantısı nedeniyle geri gönderilen 3. maddesinin, Plan ve Bütçe Komisyonunca, 2. madde olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Başkanlıkça, kanunun sadece bu 2. maddesinin dahi görüşülmesine mani olmadığı yönünde görüşler ileri sürülse de, doğabilecek duraksama ve tereddütleri gidermek amacıyla, kanunun sadece 2. maddesinin görüşülmesi Genel Kurulun onayına sunulmuş ve 4849 sayılı Kanun olarak kanunlaşmıştır.

Kısmen geri gönderilen kanunların yeniden görüşülme usulünün bu şekilde yasama teamülleri ile belirlenmesi sürecinde, konuya ilişkin uygulamanın nasıl olması gerektiği probleminin, her seferinde alınan kararlarla çözülmeye çalışılması sonucunda, bir içtüzük düzenlemesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla, yasama teamülleri ile belirlenen kısmen geri gönderilen kanunların komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülme yöntemi, 10.4.2003 tarihli ve 766 sayılı Karar ile gerçekleştirilen içtüzük değişikliğiyle, bir içtüzük düzenlemesi haline getirilmiştir. Bu değişiklikte komisyonların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun kısmen geri gönderilen kanunları görüşme yöntemine ilişkin ilkeler belirlenmektedir. Anayasaya uyum amacıyla yapılan bu içtüzük değişikliğiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 35. maddesinin sonuna şu fıkra eklenmiştir: *"Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece*

uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır." Bu düzenleme uyarınca, komisyonların kısmen geri gönderilen kanunları görüşme yetkileri, sadece cumhurbaşkanınca itiraz edilen maddeleri görüşebilecekleri yönünde emredici bir hükümle, bağlı bir yetkiye dönüştürülmüştür.

766 sayılı Karar ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 81. maddesine *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun tümü hakkında görüşmeler başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."* hükmü eklenmiştir. Görüldüğü üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kısmen geri gönderilen kanunları Genel Kurul safhasındaki görüşme yetkisi, seçimlik bir yetki olarak düzenlenmiştir. Nitekim, Meclis Genel Kurulu geri gönderilen kanunun tamamını ya da yalnızca geri gönderilen maddelerini görüşme konusunda, kanunun tümünün görüşmelerine başlanmadan önce bir karar alacak ve bu kararın sonucuna göre tamamını ya da sadece geri gönderilen maddeleri görüşecektir[470].

Belirtmek gerekir ki, Anayasanın 89. maddesindeki düzenleme yeterince açık değildir. Madde metninde geçen "sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir" ifadesinden, Meclisin kısmen iade edilen kanunun diğer maddeleri üzerinde artık bir yetkisinin olmadığı ve bu maddeleri görüşemeyeceği yönünde bir anlam çıkmaktadır. İlgili hükmün, deyimsel yorumu yoluyla ulaşılan bu anlam esas alındığında, Anayasanın 89. maddesi ile İçtüzüğün 81. maddesinin son fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir"* hükmü çelişir görünmektedir.

[470] İBA, 2003, s. 313.

Öğretide, *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"* şeklindeki anayasa değişikliği ile, cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, artık Meclisin kanunun tümünü, diğer bir deyişle tüm maddelerini tek tek yeniden görüşme ve oylama zorunluluğunda olmadığı, uygun bulunmayan kısım dışında milletvekillerince yeniden değişiklik önergesi verilemeyeceği ileri sürülmektedir[471].

Anayasa Mahkemesi, 7.12.2004 tarihli, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun son oylamasının, bir başka deyişle tümünün oylamasının yapılmamış olmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81. maddesine, dolayısı ile Anayasanın 88. maddesinin ikinci fıkrasına ve son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılması hususunun yerine getirilmemesi nedeni ile Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal ve yürürlüğün durdurulması istemli davada konuyu inceleme fırsatı bulmuştur.

Olayda, cumhurbaşkanınca Anayasanın 89 ve 104 üncü maddelerine göre bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen 9.7.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Geçici 4. maddesi, Kanun metninden çıkarılmıştır. Genel Kurulda, 669 sıra sayısı almış bulunan söz konusu Kanun üzerinde yapılan görüşmelerde ise, yeni bir Geçici Madde 4'ün bu Kanuna eklenmesi için önerge verilmiştir. Geçici Madde 4 olarak eklenmesi istenen önergenin Plan ve Bütçe Komisyonunun Kanun metninden çıkardığı Geçici Madde 4'ün bir benzeri olduğu görülmektedir. Kanuna yeni Geçici Madde 4 olarak eklenmesi önerilen hüküm af içerdiğinden, Anayasanın 87 ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 92. maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az 3/5'ine ulaşan bir çoğunlukla kabul edilebilmektedir. Elektronik cihazla yapılan oylamada çıkan 330 kabul oyuyla, yeni Geçici Madde 4'ün kabul edilerek Kanuna eklendiği açıklanmıştır. Daha sonra, eklenen yeni Geçici Madde 4'le birlikte, Kanunun tümü oylanmıştır.

---

[471] İZGİ-GÖREN, 2002, s. 847.

Anayasanın 87 ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 92. maddesine göre af içeren kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün kabulü, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 3/5 çoğunluğunun kararı ile mümkündür. Bu nedenle Başkan, Kanunun tümü üzerindeki oylamada 330 kabul oyu arayacağını açıklamıştır.

Ancak, söz konusu Belediye Kanununun tümü hakkındaki oylamada 330 kabul oyu çıkmamış ve Kanunun durumunu açıklamak üzere oturuma ara verilmiştir. Verilen arada, yapılmış olan itirazlar üzerine, eklenen Geçici Madde 4 ile ilgili oylama sonuçları tekrar incelenmiş ve mükerrer kabul oyları belirlenmiş; kabul oylarının 323'te kalması nedeniyle, önergenin aslında reddedilmiş olduğu anlaşılmış olduğu açıklanmıştır. Bunun üzerine eklenen Geçici Madde 4, metinden çıkartılmıştır. Af içeren hüküm düştüğü için de son oylamada nitelikli çoğunluk aranmayacağı sonucuna ulaşılmış ve Kanunun kabul edilmiş olduğu ve kanunlaştığı açıklanmıştır[472].

Anayasa Mahkemesi, kararında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusuna hiç değinmeksizin, söz konusu kanunun şekil bakımından Anayasanın 88. ve 148. maddelerine ve İçtüzüğün 81. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir[473].

Konumuz açısından anılan kararın önemi, Üye Serdar Özgüldür'ün karşı oy yazısında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usullerine değinilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Karşı oy yazısında; *"Anayasa'nın 89/2. maddesi gereğince, kısmen uygun bulmama halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin artık uygun bulunan diğer kanun hükümlerini yeniden ele alma yetkisi kalmamıştır ve* ***sadece*** *uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Anayasakoyucu bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne herhangi bir takdir yetkisi tanımamış, kısmen uygun bulunmayan maddeler dışında, uygun görülen diğer kanun hükümlerinin yeniden ele alınmasını men yasağı öngörmüştür. …. Anayasa'nın 89. maddesinin ikinci fıkrasında 3.10.2001 günlü, 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrasında Türkiye Büyük*

---

[472] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşim, s. 79.

[473] Anayasa Mahkemesinin E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı ve 18.1.2005 tarihli Kararı

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81. maddesinde yapılan değişiklikle, anılan İçtüzük düzenlemesinin Anayasa'nın belirtilen hükmüne uygun hale getirilmesi gerekirken; İçtüzük değişikliğiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na Anayasa'nın öngörmediği bazı yetkiler verildiği görülmektedir. Gerçekten, Anayasa'nın 89. maddesinin değişik ikinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.' denilmesine karşın; anılan İçtüzük değişikliğiyle, bu anayasal direktif Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun takdirine bırakılmış ve eğer isterse Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun alacağı bir kararla bu yönde bir görüşme usulü benimsenebileceği; ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun isterse kanunun tümünün görüşülmesine karar verebileceği, ***her iki durumda da kanunun tümünün*** *oylanmasının her halde yapılacağı hükmü öngörülmüştür. Anayasakoyucunun açık iradesine aykırı düşen bu düzenlemenin, … bir takım karışıklıklara yol açtığı anlaşılmaktadır"* denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalara paralel olarak, anılan anayasa değişikliğine, yasama organına geri gönderilen bir kanunun, hangi madde ya da maddeler nedeniyle itiraz edildiğinin iletilmesi böylece, yasama organına, sadece ilgili maddeleri (kanunun sistematiği elverdiği ölçüde) yeniden görüşebilme olanağı tanınması ve bu suretle de yasama işlemleri açısından usul ekonomisinin sağlanması amacından hareketle gidildiği göz önünde bulundurulmalıdır. Kanun koyucuyu, anılan anayasa değişikliğine götüren bu amaç dikkate alındığında, bir başka deyişle, Anayasa hükmünün amaçsal yorumundan hareket edildiğinde, Meclisin sadece geri gönderilen maddeleri ya da kanunun tümünü görüşme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim, anılan içtüzük değişikliğine dayanak oluşturan 2/108 esas numaralı Kanun Teklifinin 3. maddesinin gerekçesinde, *"İçtüzüğün kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesini düzenleyen 81 inci maddesine bir fıkra eklenerek; Anayasadaki 89 uncu maddedeki değişiklik doğrultusunda Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük*

Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun tümü hakkındaki görüşmeler başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebileceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılacaktır. Aksi durumda ise, Kanun 81 inci maddedeki genel hükümlere göre görüşülecektir" denilmektedir.

Kısmen geri gönderilen kanunun tümünün görüşüldüğü bir örnek de vardır. Sadece 5 maddeden oluşan "Milli Eğitim Temel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında 31.7.2003 tarihli ve 4967 Sayılı Kanun'un 1. maddesi tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Esas Komisyon olarak havale edildiği Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri esnasında, Komisyon, Kanunun bütün maddelerinin görüşülmesini kabul etmiştir. Yapılan görüşmeler sonucunda ise, Kanunun

- 1. maddesi; verilen bir önerge doğrultusunda Kanun metninden çıkarılması suretiyle, diğer maddeler de teselsül ettirilerek, diğer bir deyişle,
- 2. maddesi; 1. madde olarak aynen,
- 3. maddesi; 2. madde olarak aynen,
- yürürlük ve yürütmeye ilişkin 4 ve 5. maddeleri; 3. ve 4. maddeler olarak aynen kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmelerde, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesinin Genel Kurulun kararına bağlı olduğu; ancak, cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayarak geri gönderilen kanunun 1. maddesinin metinden çıkarıldığı, dolayısıyla kısmen görüşülecek bir hususun kalmadığı belirtilmiştir. Bu nedenle, kanunun diğer maddelerinin görüşülmemesi Genel Kurulun onayına sunulmuş ve kabul edilmiştir. Böylece kanunun sadece tamamı Genel Kurulun onayına sunulmuş ve 5005 sayılı Kanun olarak kanunlaşmıştır[474].

[474] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 31, 3.12.2003 tarihli 23. Birleşim, s.596-598.

Görüldüğü üzere, bu hükümler çerçevesinde bile kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusundaki sorunlar tamamen çözülmüş değildir. Gerçekten hemen akla, kısmen geri gönderilen bir kanunun yeniden görüşmeleri sırasında tümünün görüşülmesi kararı alınmaksızın sadece itiraz edilen maddelerin ve bunlara ek olarak bu maddelerle bağlantısı nedeniyle geri gönderme gerekçesinde değinilmeyen maddelerin de görüşülmesinin mümkün olup olmadığı sorusu gelmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında, 9.7.2004 tarihli ve 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayarak, 3, 14 ve Geçici 4. maddeleri bir daha görüşülmek Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmiştir. Anılan Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonundaki yeniden görüşmelerinde, sadece iade edilen maddelerin görüşülerek geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi kabul edilmiştir. Böylece;

- 3. maddesinin (a) bendinde yer alan "Beldenin ve" ibaresinin metinden çıkarılması,
- 14. maddesinin, birinci fıkrasında yer alan "münhasıran" ibaresinin metinden çıkarılması ve maddenin yeniden düzenlenmesi,
- geçici 4. maddesinin metinden çıkarılması,
- geçici 4. maddenin metinden çıkarılması nedeniyle Kanunun geçici 5, 6, 7, 8 ve 9. maddelerinin, geçici 4, 5, 6, 7 ve 8. maddeler olarak

kabulüne karar verilmiştir[475].

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 7.12.2004 tarihli 28. Birleşiminde, Plan ve Bütçe Komisyonunun bu Raporu görüşülmüştür. Kanunun görüşmelerinde; İçtüzüğün 81. maddesinin son fıkrasındaki, *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun*

[475] Plan ve Bütçe Komisyonunun anılan kanuna ilişki Raporu için bkz. Sıra Sayısı 669. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşime ait tutanağın sonuna eklidir.

görüşülmesine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır... Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır" hükmünden bahisle, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun kararına bağlı olduğu belirtilmiş ve bu nedenle, kanunun, sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan 3, 14 ve geçici 4 üncü maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun onayına sunulmuştur. Oylama sonucunda sadece cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen maddelerin görüşülmesi yönünde bir karar çıkmıştır[476].

Kanaatimce, yasama organının hızlı ve verimli çalışması amacıyla cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi verilmesi yönündeki bu anayasa değişikliği ile ulaşılmak istenen amaç ile, anayasanın bu yöndeki amaçsal yorumuyla uyumlu içtüzük değişikliğinin Meclise tanıdığı seçimlik hak dikkate alındığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunun sadece geri gönderilen maddelerini ve tekrar görüşme sırasında geri gönderilen maddelerde yapılan değişikliklerle ilişkisi nedeniyle hiç geri gönderilmeyen maddeleri görüşme ve değiştirme yetkisine sahip olduğu kabul edilmelidir.

Esasen Anayasa Mahkemesi de, 5215 sayılı Kanunun son oylamasının yapılmamış olması nedeniyle açılan iptal davasında, Serdar Özgüldür adlı üyenin karşıoy yazısındaki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sadece geri gönderilen maddeleri görüşebileceği şeklindeki görüşe katılmamıştır[477].

2. Kısmen Geri Gönderilen Temel Kanunların Görüşülme Usulü

Tartışılması gereken bir diğer konu da, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91. maddesinde ifadesini bulan temel kanun usulüyle görüşülmüş kanunların, kısmen iade edilmeleri halinde yeniden görüşme

[476] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşim, s. 53-54..
[477] Anayasa Mahkemesinin E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı ve 18.1.2005 tarihli Kararı.

usullerinin ne olacağıdır. Bir kanun tasarı veya teklifinin tümünün bölümler halinde görüşülerek kabul edilmesine olanak tanıyan temel kanun usulü uyarınca görüşülerek kabul edilmiş bir kanunun, kısmen geri gönderilmesi üzerine sadece geri gönderilen maddelerinin yine temel kanunun usulüyle görüşülüp görüşülemeyeceği hususu tartışmalıdır. Gerçekten temel kanun usulüyle dört bölüm halinde görüşülmüş bir kanunun ilk bölümden 1. maddesine, ikinci bölümünden 20. maddesine, üçüncü bölümden ise 40. maddesine itiraz edilerek kısmen geri gönderildiğini varsayalım. Bu durumda sadece geri gönderilen bu üç madde, temel kanun usulü uyarınca bir bölüm halinde görüşülebilecek midir?

Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulaması incelendiğinde, iki farklı durumla karşılaşılmaktadır. İlki, temel kanun olarak görüşülen kanunun yalnızca bir maddesine itiraz edilmesi üzerine, geri gönderilen kanunun yeniden kabulü için yapılan görüşmelerde, yalnızca bu tek madde üzerinde görüşme açılmasıdır. Temel kanun usulü uygulanarak kabul edilen kanunların birden çok maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi durumunda ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin benimsediği uygulama, bu maddeleri de temel kanun usulü uyarınca bölümler halinde görüşmektir. Çalışmanın bu kısmında, bir teamül haline gelen bu iki uygulama, İçtüzük hükümlerine uygunlukları açısından ayrı ayrı inceleme konusu yapılacaktır. Bu yapılırken de, anılan yasama teamüllerine dayanak teşkil eden somut örnekler çerçevesinde değerlendirmelere gidilecektir.

a. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanıca Tek Bir Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü

13.4.2006 tarihli 5487 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu"nun 6. maddesi bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmiştir. Söz konusu kanun, İçtüzüğün 91. maddesinde düzenlenmiş bulunan temel kanun olarak anılan özel bir yasama usulü çerçevesinde görüşülmüştür. Komisyon, kısmen iade edilen bu kanunun yeniden

görüşmeleri esnasında; cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresindeki gerekçeleri doğrultusunda, 5487 sayılı Kanunun 6. maddesinin (b), (c), (ç) ve (d) bentlerini değiştirerek kabul etmiştir. Diğer bir ifadeyle, komisyon sadece, 5487 sayılı Kanunun iade edilmesine neden olan 6. maddeyi görüşmüş ve cumhurbaşkanının iade gerekçelerinde sayılan itirazlar doğrultusunda söz konusu maddeyi değiştirerek kabul etmiştir[478]. Komisyonun 1152 Sıra Sayılı Raporu Genel Kurulun 16.5.2006 tarihli 102. Birleşiminde görüşülmüştür. Raporun görüşmelerine geçmeden önce, Anayasanın 89. ve İçtüzüğün 81. maddelerindeki hükümler uyarınca cumhurbaşkanınca kısmen geri gönderilen kanunların tümünün veya sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun karar vereceği açıklandıktan sonra yapılan oylamada, kanunun sadece geri gönderilen maddesinin görüşülmesi kabul edilmiş ve bu karar doğrultusunda sadece 6. madde görüşülmüştür[479].

Bir başka örnekte de, 26.9.2006 tarihli ve 5545 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu" sadece bir maddesine itiraz edilerek geri gönderilmiştir. Komisyonda ve Genel Kurulda da kanunun yalnızca geri gönderilen 12. maddesinin görüşülmesi kabul edilmiş ve sadece bu madde yeniden görüşülerek 5580 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir[480].

Görüldüğü gibi bu örneklerde, temel kanun olarak görüşülen bir kanunun sadece bir maddesinin geri gönderilmesi durumunda, komisyon ve Genel Kurulda yalnızca bu geri gönderilen maddenin görüşülmesi suretiyle kanunun tekrar kabulü söz konusudur. Buraya kadar yapılan açıklamalara paralel olarak Anayasanın değişik 89. maddesi ile getirilen düzenlemenin yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde benimsenen yorumu ve bu yorum doğrultusunda İçtüzüğün 81. maddesinin Meclise tanıdığı seçimlik yetki göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sadece geri gönderilen madde/maddeleri görüşme yetkisini haiz olduğu ortadadır. Zira,

---

[478] Bkz. Plan ve Bütçe Komisyonunun 1152 Sıra Sayılı Raporu, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 120, 16.5.2006 tarihli 102. Birleşim'e ait tutanağın sonuna eklidir.

[479] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 120, 16.5.2006 tarihli 102. Birleşim, s. 68-84.

[480] Plan ve Bütçe Komisyonunun 1253 Sıra Sayılı Raporu için bkz: **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 146, 8.2.2007 tarihli 61. Birleşim'e ait tutanağın sonu.

yukarıda da etraflıca incelendiği üzere bu anayasa değişikliğinin amacı, kısmen geri gönderilen kanunların yalnızca itiraz edilen maddelerinin görüşülmesine olanak sağlayarak yasama ekonomisinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yasama organının yalnızca itiraz edilen maddeleri görüşerek kanunu yeniden kabul etmesi, Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde doğruluğu tartışmasız kabul görmesi gereken bir usul olarak kabul edilmelidir.

Kanunun ilk görüşmeleri sırasında temel kanun usulü çerçevesinde görüşülmüş olması ise, geri gönderilmesini takiben tekrar görüşülmesi sırasında da bu usule tabi olmasını gerektirmeyecektir. Nitekim, kanun tasarı veya tekliflerinin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesi imkanını içeren istisnai bir yöntem olan temel kanun uygulamasının benimsenmesine, tasarı veya teklifin görüşmeleri esnasında; hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği hükme bağlanmıştır. İçtüzüğün 91. maddesinde sayılan özellikleri haiz bir tasarı veya teklifin, temel kanun usulü uyarınca bölümler halinde görüşülmesi ancak hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca kabul edilmesi ile mümkündür. Bu hüküm dikkate alındığında, temel kanun olarak görüşülmüş ve geri gönderilmiş bir kanunun tekrar görüşülmesi sırasında da temel kanun olarak görüşülmesinin kendiliğinden zorunlu olmadığı sonucuna rahatça ulaşılabilir. Gerçekten de bu kanunun yeniden görüşmeleri sırasında temel kanun usulünün uygulanabilmesi de yine hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine, Genel Kurulca kabul edilmesi ile mümkündür.

b. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanınca Birden Çok Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü

Türkiye Büyük Millet Meclisince görüşülerek kabul edilen ve yayımlanmak üzere 25.04.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulan 19.04.2006 tarihli ve 5489 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık

Sigortası Kanunu", Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayarak; 3, 28, 29, 31, 40, 46, 55, 63, 80, 82, Geçici 1, Geçici 2, Geçici 4, Geçici 6 ve Geçici 9 uncu maddeleri bir defa daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Bu kanunun görüşmeleri temel kanun usulü çerçevesinde gerçekleşmişti.

Yine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca temel kanun usulü çerçevesinde görüşülerek kabul edilen 15.6.2006 tarih ve 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", yayımlanması kısmen uygun bulunmayarak; 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, Geçici 1 ve 41 inci maddeleri tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir.

Her iki kanunun yeniden görüşmeleri sırasında tümünün görüşülmesi kabul edildikten sonra İçtüzüğün 91. maddesinde ifade edilen temel kanun usulü uyarınca görüşülmesi kararlaştırılmıştır[481].

Konuya ilişkin başkanlık açıklamasında;

"Anayasanın 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.'

İçtüzüğün 81 inci maddesinin son fıkrasında ise 'Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır.'

---

[481] 19.4.2006 Tarihli ve **5489** Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonun 1189 Sıra Sayılı Raporu için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 121, 30.5.2006 tarihli 108. Birleşimin sonuna eklidir. Anılan Başkanlık açıklaması ve bu Başkanlık açıklamasına muhalif görüşler için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 121, 30.5.2006 tarihli 108. Birleşim, s. 163-170; 15.6.2006 Tarihli ve **5521** Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonun 1236 Sıra Sayılı Raporu için bkz **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 129, 28.10.2006 tarihli 131. Birleşimin sonuna eklidir. Kanunun görüşülmesine ilişkin Başkanlık açıklaması için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 129, 28.10.2006 tarihli 131. Birleşim, s. 928.

Bu hükümler yer almaktadır. Bu hükümlere göre, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun kararına bağlıdır" denildikten sonra Genel Kurulda alınan karar gereğince, kanunun tümünün, İçtüzüğün 91 inci maddesi kapsamında görüşüleceği, bu nedenle, kanunun tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra bölümler halinde görüşüleceği ve bölümlerde yer alan maddelerin ayrı ayrı oylanacağı ifade edilmiştir.

Temel kanun olarak görüşülen bir kanunun bazı maddelerinin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi durumunda, Genel Kurulun sadece geri gönderilen maddeleri görüşme kararı aldıktan sonra, bu maddelerin görüşmelerinin temel kanun usulü çerçevesinde yapılması kararı alıp alamayacağı, Türkiye Büyük Millet Meclis İçtüzüğünün kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda genel görüşme usulünün düzenlendiği Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi başlıklı 81. maddesinin 6. fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür"* hükmü ile istisnai bir görüşme yöntemi olan temel kanun usulünü düzenleyen 91. maddesinin son fıkrasında yer alan *"diğer hükümler saklıdır."* hükümleri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, İçtüzüğün 91. maddesinin 5. fıkrası hükmünün, temel kanun usulüne ilişkin, bölümler halinde görüşülebilirlik dışında, 81. maddenin uygulanacağını açıkça hükme bağladığı, 91. maddeyle 81. maddeye yapılan bu gönderme karşısında, kısmen geri gönderilen kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi halinde, görüşmelerin 81. maddedeki genel görüşme usulü çerçevesinde yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine imkan veren bir görüşüme usulü olarak tanımlanan temel kanun uygulamasını, İçtüzüğün 81. ve takip eden 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 ve 89. maddelerinde öngörülen, "genel görüşme usulü" olarak esas alabilecek usulün bir istisnası olarak kabul edebilir. Bu çerçevede İçtüzüğün 91. maddesinde sayılan özellikleri taşıyan tasarı veya tekliflerin, temel kanun usulü çerçevesinde görüşülmesi, "genel görüşme usulü"nden temel olarak iki noktada farklılık taşımaktadır:

1. Temel kanun olarak görüşülmesi kabul edilen bir tasarı veya teklif, tek tek maddelerin görüşülmesi yerine otuz maddeyi aşmayan bölümler halinde görüşülebilecek; bölümlerin görüşülme usulü de, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı olacak ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanacaktır.
2. Milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet tıpkı genel görüşme usulündeki gibi değişiklik önergesi verebilecektir. Farklı olarak milletvekillerinin Anayasaya aykırılık önergeleri dahil her madde üzerinde sadece iki önerge verme hakkı vardır.

Bu iki istisna dışında temel kanun olarak görüşülen tasarı veya tekliflerin görüşmeleri, İçtüzüğün 91. maddesinin (a) bendinin beşinci paragrafı uyarınca, İçtüzüğün 81. maddesindeki genel görüşüme usulüne tabidir. 91. maddede yer alan *"diğer hükümler saklıdır"* ifadesinden anlaşılması gereken budur. Bu çerçevede temel kanun olarak görüşülen tasarı veya teklifin tümü üzerinde görüşme açılacak, süresi 91. maddede öngörülen şekilde olmak

kaydıyla soru-cevap işlemi yapılacak, tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanacak ve bu aşamadan sonra bölümler halinde görüşülecektir.

Sonuç olarak, temel kanun olarak görüşülmesine karar verilmesi halinde, bölümler halinde görüşme ve önerge sayısına kısıtlama getirilmiş olması dışında, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi 81. madde hükümlerine tabidir. 91. maddedeki "diğer hükümler saklıdır" hükmü ile anlatılmak istenen budur.

Bu durumda içtüzüğün 91. maddesinin 81. maddeye yaptığı gönderme nedeniyle, cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunların görüşmelerinde İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrasındaki esaslar dikkate alınacaktır.

İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrası şöyledir: *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."*

Bu hükümden çıkan sonuç, bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda, görüşmelerin 81. madde hükümlerine göre yapılacağı, 91. maddenin uygulanamayacağıdır. Dolayısıyla kısmen geri gönderilen kanunun tümünün, İçtüzüğün 91. maddesi kapsamında görüşüleceği, bu nedenle, kanunun tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra bölümler halinde görüşüleceği ve bölümlerde yer alan maddelerin ayrı ayrı oylanacağı yönündeki Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasının Anayasa ve İçtüzük hükümleri ile bağdaşırlığı tartışmalıdır.

V. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI ÜZERİNDE CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ

1982 Anayasası, Anayasada değişiklik yapılması usulünü 175. maddesinde düzenlemiştir. Anayasanın 175. maddesi, cumhurbaşkanına, Anayasa değişikliği sürecinin onay safhasında çok önemli yetkiler vermiştir. 1924 ve 1961 Anayasalarında, anayasanın değiştirilmesi sürecinde cumhurbaşkanına onay veya halkoyuna sunma yetkileri tanınmamıştı. 1924 ve 1961 Anayasalarında cumhurbaşkanına tanınmayan anayasa değişikliği kanunlarını onama ve halkoyuna sunma yetkisi, 1982 Anayasası ile tanınmıştır. Diğer bir deyişle, 1982 Anayasasında, anayasayı değiştirme süreci, önceki Cumhuriyet dönemi anayasalarında olduğu gibi değişiklik teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmesiyle tamamlanmamakta; buna bir de onay aşaması eklenmektedir. Gerçekten, gerek 1924 Anayasası, gerek 1961 Anayasası, cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen anayasa değişikliği ile ilgili kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanımamıştı. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunlukla kabul edilmeleri ile anayasa değişiklikleri kesinleşiyordu. Buna karşılık, 1982 Anayasasının 1987 yılında değiştirilmiş olan 175. maddesi uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kesinleşmesi, ya bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesine ya onay için halkoyuna sunmasına ya da anayasa değişikliği üzerinde yasama organında sağlanan oylama çoğunluğunun izin verdiği durumlarda doğrudan onaylanıp Resmi Gazete'de yayımlanmasına bağlıdır. Bu nedenle, 1982 Anayasasında, anayasa değişikliğine ilişkin onay yetkisinin cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmış olduğu kabul edilmektedir[482].

Gerçekten cumhurbaşkanı, yasama organının kabul ettiği bir anayasa değişikliğini, Anayasanın 175. maddesi uyarınca, bir kez daha görüşülmesi için geri gönderme, onay için halkoyuna sunma ve Anayasada öngörülen

[482] ÖZBUDUN, 2003, s.154; TEZİÇ, 2005, s. 166; ONAR, 1993, s. 83.

oylama çoğunluğuna ulaşılmışsa doğrudan kendisi onaylayıp Resmi Gazete'de yayımlama yetkilerine sahiptir.

Çalışmamızın bu bölümünde cumhurbaşkanının, anayasa değişikliği kanunları üzerinde sahip olduğu bu üç yetki incelenecektir.

A. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliği Kanunlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderme Yetkisi

1. Anayasa Değişikliği Kanunlarını Geri Gönderme Yetkisinin Niteliği

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına sıradan kanunların yanı sıra, anayasada değişiklik yapan kanunları da bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisi tanımıştır.

1982 Anayasasının 1987 yılında 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesinin yeni şeklinin üçüncü fıkrasında, "*Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.*

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 Resmî Gazetede yayımlanır" denilmektedir[483].

---

[483] 1982 Anayasasının ilk biçimine göre, anayasa değişikliğinde karar yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisiydi. Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir daha görüşülmek üzere geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen metni aynen kabul ederse cumhurbaşkanı bunu dilediği takdirde ayrıca halkoyuna sunabiliyordu. Öte yandan, Anayasanın geçici 9. maddesi ilk genel seçimlerden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kurulmasından başlayarak altı yıllık süre içinde (7Aralık 1983-6 Aralık 1989), cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından aynen kabul ederek yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmesi, üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olabiliyordu. Her iki madde (madde 175 ve geçici 9. m.) uyarınca, yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilen anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar, son aşamada, cumhurbaşkanınca "gerekli görüldüğü takdirde" halkoylamasına sunulabiliyordu ve halkoyuna sunma ihtiyari nitelikteydi. Ancak yukarıda anılan 6

Bu düzenlemeden anlaşıldığı gibi, 175. maddenin yeni şeklinde, bir yandan anayasada değişiklik yapan tekliflerin kabulü için gereken yeter sayı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçüne düşürülmekte; diğer yandan, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir anayasa değişikliğinin aynen kabulü için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyunun aranacağı öngörülmektedir[484].

1982 Anayasasında 3361 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin, bazı durumlarda sadece bir "geciktirici veto" bazı durumlarda ise bir "güçleştirici veto" niteliği taşıdığı kabul edilmektedir[485]. Gerçekten eğer anayasa değişikliği teklifi, beşte üç veya daha fazla ve fakat üçte ikiden az oyla kabul edilmişse (ki bu oran 330-366 arasındaki milletvekilini ifade etmektedir), cumhurbaşkanının iade yetkisi güçleştirici veto niteliğindedir. Çünkü bu takdirde anayasa değişikliği sürecinin devam edebilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu üye tam sayısının 2/3 çoğunlukla kabul etmesine bağlıdır. İade edilen anayasa değişikliği kanununun Meclisteki yeniden görüşmeleri sırasında bu çoğunluk sağlanamazsa, anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olacaktır[486]. Buna karşılık, anayasa değişikliğine ilişkin kanun, ilk defa kabulünde zaten

---

yıllık süre içinde, Anayasanın geçici 9. maddesi çerçevesinde bir uygulama gerçekleşmemiştir. Nitekim, 6 Eylül 1987 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu, değiştirilen anayasa kuralları (m. 67, 75, 175) ve geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılması ile, 25 Eylül 1985 tarihinde, yerel seçimlerin öne alınması amacıyla yapılması istenen ama halkoylaması sonucu reddedilen anayasa değişikliğinde, (md. 127/3) cumhurbaşkanı kabul edilen metinleri bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermemiştir.

[484] Geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde 2/3 çoğunluğun aranacağı konusunda öğretide görüş birliği bulunmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, çok yeni bir kararında, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde 2/3 çoğunluğa ulaşılmasının zorunlu olmadığını, anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde 2/3 çoğunluğa ulaşılmış olmasının yalnızca, anayasa değişikliğinin bağlı olduğu yayım ve yürürlük rejimini belirlemede belirleyici bir unsur olacağını kabul etmiştir. (Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı) Bu konuya ayrıca değinilecektir. Cumhurbaşkanınca iade edilen anayasa değişikliklerinin aynen kabul edilmesi için 3/5 sayısının yeterli olduğuna ilişkin İBA ve CAN'ın çalışmaları istisna tutulduğunda Türk doktrininde geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranacak yeter sayınını 2/3 olduğu konusunda görüş birliği vardır. İBA, 2003, s. 306; CAN, Osman, "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetimi Sorunu", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C. 62, S. 3, s. 125.

[485] ÖZBUDUN, 2003, s. 154-157.

[486] Aynı görüş için bkz. ONAR, 1993, s. 85; ÖZBUDUN, 2003, s. 154, 157; TEZİÇ, 1987, s. 92; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 274; ERDOĞAN, Mustafa, **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu,** Yayımlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara, 1987, s. 73 den aktaran ONAR, 1993, s. 85. dpn. 106.

2/3 çoğunlukla kabul edilmişse, cumhurbaşkanının iade yetkisi, sadece geciktirici veto niteliğindedir; zira, geri gönderilen bu anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, üye tam sayısının üçte ikisinden daha kuvvetli bir çoğunluk gerekmemektedir.

Bu nedenle, yalnızca Meclis üye tamsayısının 3/5'i ile 2/3'ü arasında bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişiklikleri bakımından, cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, nitelikli bir çoğunluk gerekiyor olması ve bu zorunluluk karşısında, kanunun yasama organınca yeniden kabulünün sadece gecikmeyip aynı zamanda güçleştiğinden hareketle, söz konusu geri göndermenin, güçleştirici veto niteliğinde olduğu kabul edilmelidir[487]. Ancak öğretide, düşük yeter sayısının sınırında kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununun cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi ihtimalinde, ilkinden daha nitelikli çoğunluğa ulaşılmasının bir bakıma imkansız olduğundan hareketle; geri gönderme yetkisinin, kimi durumlarda teknik anlamda olmasa bile, pratikte doğurduğu sonuçlar bakımından "mutlak veto" niteliğine bürüneceği haklı olarak ifade edilmektedir[488].

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi çok yeni bir kararında[489] (belirtilmelidir ki bu karar, 5 red oyuna karşılık 6 kabul oyu ile alınmış ve karara olumlu oy kullanan iki üye de karara "değişik gerekçe" ile katıldıklarını belirten bir yazı ile kararın sonucuna katılmakla birlikte, gerekçesine katılmadıklarını ifade etmişlerdir), Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkranın ikinci cümlesinde öngörülen, "*Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir*" hükmü ile cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranan 2/3 kabul oyunu, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde aranması gereken olmazsa olmaz bir şart olarak değerlendirmemekte, cumhurbaşkanının anayasa değişiklikleri üzerinde sahip olduğu zorunlu

[487] ÖZBUDUN, 2003, s. 157. ONAR, 1993, s. 85; TEZİÇ, 1987, s. 92; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 274; ERDOĞAN, 1987, s. 73 den aktaran ONAR, 1993, s. 85. dpn. 106.
[488] TEZİÇ, 1987, s. 92.
[489] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihi Kararı.

halkoyuna sunma yetkisinin "halkoyuna sunabilme" konusunda seçim hakkına dönüşmesini sağlayan bir unsur olarak, başka bir anlatımla, öğretide kabul gören ortak ifade ile "ihtiyari halkoyuna" sunabilme yetkisinin doğabilmesi için bir şart olarak değerlendirmektedir. Anayasa Mahkemesi, hükmün deyimsel yorumundan hareketle bu sonuca varmaktadır. Mahkeme'ye göre, *"Üçüncü fıkranın lafzındaki 'üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse' ifadeleri, başka çoğunluklarla da kabul edilme olanağının varlığına işaret eder. 'Üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse' ifadesi, 'ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir' ifadesiyle mantıksal olarak özdeş değildir. Bu ifade, üçüncü fıkradaki 'sunabilir' yüklemine bağlanmış bir koşul olduğundan, bunu 'ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir' biçiminde bir önermeye dönüştürmek olanaksızdır."* Mahkemenin, hükmün amaçsal yorumundan hareketle de aynı sonuca ulaştığı, kararındaki şu ifadelerden açıkça anlaşılmaktadır: "*17.05.1987 günlü ve 3361 sayılı Yasanın 3. maddesiyle değiştirilen Anayasanın 175 maddesinin teklif aşamasında 'Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla mümkün olabilir' biçimindeki metin, komisyonda değiştirilmiş, üçte iki çoğunluk, kabul için zorunluluk olmaktan çıkarılarak referanduma götürme konusunda Cumhurbaşkanına takdir yetkisi veren bir koşul olarak kabul edilmiştir … Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, teklifin kabulü için üçte iki çoğunluğun zorunlu görülmesi durumunda, 1987 yılında yapılan değişikliğin herhangi bir kolaylaştırma ve kriz çözücü boyutunun bulunmadığı ve anlamsız bir değişiklik olduğu sonucu doğacaktır"*[490]...

Öncelikle ifade edilmelidir ki, sorun, cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabul edilmesi için aranan kabul yeter sayısının ne olması gerektiği noktasında toplanmaktadır. Oldukça anlaşılmaz bir sistematik içerisinde kaleme alınan Anayasanın 175.

[490] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.

maddesinin yeni şeklinin, deyimsel yorumundan hareketle bir çözüme ulaşmak yerine, maddede değişiklik yapan 3361 sayılı Kanunun yasalaşma sürecini ortaya koyarak, hükmün tarihsel yorumu ve bu çerçevede netleştireceğimiz amaçsal yorumundan hareketle bir sonuca ulaşmak daha doğru olacaktır.

1982 Anayasasında ilk başta anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde her durumda 2/3 kabul yeter sayısı aranırken, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra bu konuda farklı bir düzenleme getirilmiştir. Değişiklik süreci şöyledir: 3361 sayılı Kanun'a esas teşkil eden 2/438 Esas Numaralı Kanun Teklifinin 3. maddesi ve teklifin 4. maddesinde, anayasada değişiklik yapan kanunların her durumda (zorunlu) halkoyuna sunulması öngörüldüğünden, teklifin 3. fıkrası ile, cumhurbaşkanının yetkilerinin sayıldığı Anayasanın 104. maddesinin (a) bendinin beşinci fıkrası *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halk oyuna sunar"* şeklinde değiştirilmiştir. Bu suretle gerekli görüp görmeme esası fıkradan çıkarılmıştır. Teklifin, Anayasanın 175. maddesinde değişiklik öngören 4. maddesinin gerekçesinde ise *"Getirilen teklif ile, … değişiklik teklifinin kabulü Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün görülmüş* (tür)*. …Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar T.B.M.M.'ne geri gönderildiği takdirde T.B.M.M.'nin geri gönderilen Anayasa değişikliği kanunu aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına geri gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile mümkün olabilecektir. Maddeye eklenen diğer hükümlere gelince, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girebilmesi için halk oyuna sunulması zorunlu hale getirilmiştir"* denilmektedir. Görüldüğü gibi, 2/438 Esas Numaralı Kanun Teklifinin metninde, anayasa değişikliği kanunlarının kabul edilmesi için öngörülün kabul yeter sayısının 3/5 olduğu, kanunun cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde ise 2/3 olacağı açıkça hükme bağlandıktan sonra, anayasa değişikliği kanunlarının yürürlüğe

girebilmesinin için halkoyuna sunulmasının zorunlu olduğu açıkça öngörülmüştür[491]

Ancak anılan teklifin Anayasa Komisyonunda yapılan görüşmelerinde teklifinin anayasa değişikliği kanunlarının her durumda zorunlu halkoyuna sunulacağını öngören 3. maddesi, metinden çıkarılmış, bu doğrultuda olmak üzere 4. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Komisyon raporunda teklif metninde yapılan değişiklik şöyle tarif edilmektedir. *"Yapılan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği ile ilgili kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderdikten sonra Meclis geri gönderilen kanunu üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ettiği takdirde bu kanunu isterse halkoyuna sunabilecektir. Yeni düzenlemede, bir halde halkoyuna sunma mecburiyeti kabul edilmiştir. Bu hal Anayasa değişikliğinin Meclisçe üye tam sayının beşte üçünden fazla oyla kabul etmesine rağmen bu oy sayının üçte iki ekseriyete ulaşmamasıdır. Cumhurbaşkanı bu kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermediği takdirde Anayasa değişikliğine ilişkin bu Kanun zorunlu olarak halkoyuna sunulacaktır."* Teklifte, Anayasa Komisyonunda yapılan değişiklikle, Komisyon Raporunda da açıkça ifade edildiği gibi, cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisi, yalnızca 3/5 oyla kabul edilen kanunlar için zorunlu kalmaya devam ederken, 2/3 oyla kabul edilen kanunlar için ihtiyari olacağı öngörülmektedir. Görüldüğü gibi, Anayasa Komisyonu tarafından teklif metninde yapılan tek değişiklik, ulaşılan kabul yeter sayısına göre halkoylamasına gidilmesinin zorunlu olup olmayacağı noktasında toplanmaktadır. Geri gönderilen kanunun yeniden kabul edilmesi için aranması gereken kabul yeter sayısı konusunda, Komisyonca herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranması gereken kabul yeter sayısı hala 2/3'tür. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmeler

[491] Teklifin metni için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** 17. Dönem, 4. Yasama Yılı, C. 40, 13.5.1987 tarihli 102. Birleşime ait tutanağın sonuna ekli olan Anayasa Komisyonuna ait 564 Sıra Sayılı Rapor, s. 8-9.

sırasında da teklifin 4. maddesi, Anayasa Komisyonunda yapılan değişiklik esas alınmak suretiyle kabul edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin sözü edilen kararına değişik gerekçe ile katılan Serdar ÖZGÜLDÜR ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT adlı üyelerin, karara farklı bir gerekçe ile katıldıklarını gösteren değişik gerekçe yazılarında da cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde 2/3 kabul yeter sayının aranması gerektiği şu gerekçelerle açıkça ifade edilmektedir. *"Anayasa'nın 175. maddesinde 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra da, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermesi halinde, Meclis'in geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul etmesi gerektiği ilkesinde bir değişiklik olmamıştır. Çünkü, değişiklik öncesi metinde sadece Meclis'in geri gönderilen kanunu aynen (2/3 çoğunlukla) kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanının bu kanunu halkoyuna sunabileceği yönündeki hüküm, 3361 sayılı Kanun'un teklif metni ile TBMM'deki görüşmede ortaya çıkan metni uzlaştırmak suretiyle "farklı" alternatifler gözetilerek, birden fazla hale özgülenmiştir. Gerçekten, teklif metninde, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların kabul edilerek Cumhurbaşkanınca Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra zorunlu halkoyuna sunulması esası öngörülürken; TBMM'de bu düşünce kabul görmeyerek, halen Anayasa'nın 175. maddesinde belirtilen biçimde "zorunlu-ihtiyari" olmak üzere, değişik durumlara göre halkoylaması benimsenmiştir. Bu nedenle de, 3/5 ve 2/3 kabul çoğunluklarına ve Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde ancak 2/3 kabul çoğunluğu koşuluna bağlı olarak ihtiyari ya da zorunlu halkoylaması esası, TBMM Anayasa Komisyonunda teklif metinleri ile birlikte redaksiyona tâbi tutularak, aynı cümle içinde anlam bulmak üzere kaleme alınmıştır. Ne komisyon gerekçelerinde ne de TBMM görüşmelerinde Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde 2/3 yerine 3/5 kabul çoğunluğu gerektiğine ilişkin en küçük bir ima dahi yoktur. Dolayısıyla "Meclis, geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir."*

cümlesi, teklif metninin "ihtiyari halkoylaması" durumunun ilavesi suretiyle biçimlendirilmiş şeklinden başka bir anlam taşımamaktadır. Değişiklik gerekçesinde, açıkça 2/3 kabul çoğunluğunun her halde yüksek bulunduğu, bu nedenle 3/5 kabul çoğunluğunun yeterli görüldüğü şeklinde hiçbir aksi düşüncenin de serdedilmemesi, bu görüşümüzü açıkça teyit etmektedir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde 2/3 oylama çoğunluğunun aranması gerektiği kuşkusuzdur[492]*.*

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesi, geri gönderilen kanunun ilk kabulü sırasında elde ettiği kabul yeter sayısına bağlı olarak, faklı sonuçlara bağlanmıştır. Bu nedenle bu yetkinin kullanımı ve doğurduğu sonuçlar beşte üç çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunları ile 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunları bakımından ayrı ayrı incelenecektir.

a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi

Cumhurbaşkanı, Meclisçe 3/5'i aşan veya 2/3 çoğunluktan az bir oyla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarını, yani kabulü yönünde kullanılan oyların, 330 (dahil) ile 366 (dahil) arasında bir oylama çoğunluğuna ulaşmış kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilir. Bu konuda herhangi bir tartışma yoktur. Zira, Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası çok açık bir şekilde "*Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun…"* dediğine göre, cumhurbaşkanı bu kanunu Meclise geri gönderme yetkisine sahiptir.

Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanı 3/5 veya 2/3'ten az bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, bir

[492] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.

kez daha görüşülmesi için geri göndermişse, Meclis, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu ancak üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile kabul edebilir.

Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden görüşmeleri esnasında üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla aynen kabul edilmezse, anayasa değişikliği kanunu reddedilmiş sayılır. 175. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan "*Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse"* hükmünün mefhumu muhalifinden çıkan sonuç budur. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının 3/5 ile 2/3 arasındaki bir oy çoğunluğuyla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanununu Meclise geri göndermesi, cumhurbaşkanına verilmiş bir güçleştirici veto yetkisidir. Yani cumhurbaşkanı bu yetkisiyle anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesini belli bir süre geciktirmekle kalmaz, aynı zamanda anayasa değişikliğini engelleyebilir de. Zira, böyle bir durumda Meclisin cumhurbaşkanının vetosunu kaldırabilmesi için daha yüksek oranda, diğer bir değişle 2/3'lük bir oy çoğunluğuna ihtiyaç vardır.

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendisine geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla aynen kabul ederse, cumhurbaşkanın anayasa değişikliği kanununu onaylamak ile halkoyuna sunmak arasında tercih hakkı vardır. Cumhurbaşkanı takdir yetkisini, anayasa değişikliği kanununu onaylama yönünde kullanırsa, bu takdirde anayasa değişikliği kanunu Resmi Gazetede yayımlanır.

Cumhurbaşkanı böyle bir anayasa değişikliği kanununu halkoylamasına da sunabilir. Zira, Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır"*

Görüldüğü gibi, Anayasa beşte üç çoğunlukla kabul edilen kanunlar için zorunlu halkoylaması öngörmekle kalmamış, zorunlu halkoyuna başvurulmaması halinde başvurulabilecek tek yolun, geri gönderme yetkisi

olduğunu açıkça düzenleyerek cumhurbaşkanına geri gönderme konusunda bağlı yetki tanımıştır.

Cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisine yeri geldiğinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği K*anunlarının Geri Gönderilmesi*

Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrası, anayasa değişikliklerinin bir kez daha görüşülmesi için cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesini düzenlerken kabul çoğunluğuna göre bir ayrım yapmadığı için, cumhurbaşkanı, dilerse Meclisin doğrudan 2/3 veya daha büyük bir çoğunlukla kabul ettiği bir anayasa değişikliğini de bir daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilecektir. Bu durumda, anayasa değişikliğinin cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi üzerine aranacak olan çoğunluk, zaten kanunun ilk kabulü esnasında aranan çoğunluk olduğundan, geri gönderme yetkisinin, güçleştirici değil sadece geciktirici bir nitelik taşıdığı kabul edilmektedir[493]. Zira, cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanarak, Meclisin üye tamsayısının en az 2/3'ünün oyuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu engelleyememekte, yalnızca geciktirebilmektedir. Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynen kabul edebilmesi için daha yüksek bir kabul yeter sayısı öngörülmemektedir. Meclis aynı çoğunlukla, diğer bir ifadeyle 2/3 çoğunlukla, aynı anayasa değişikliği kanununu bir kez daha kabul edebilir. Yukarıda değindiğimiz gibi, eğer Meclis, bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu aynen kabul ederse, cumhurbaşkanının "onay" ile "halkoylamasına sunma" biçiminde iki seçeneği vardır.

---

[493] ONAR, 1993, s. 86; GÖZLER, 2001, s. 163.

2. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilip Gönderilemeyeceği

Bilindiği gibi, Anayasanın 89. maddesinin 17.10.2001 tarihinden önceki şeklinde, cumhurbaşkanına, kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanınmazken, 17.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle kanunları "kısmen veya tamamen" geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Bu değişiklikle birlikte, cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını da kısmen geri gönderip gönderemeyeceği tartışmalı bir konu haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanının, anayasa değişikliği kanunlarını kısmen geri gönderme yetkisine sahip olup olmadığı hususu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Nitekim, sıradan kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan 17.10.2001 tarihli anayasa değişikliğinin ardından, cumhurbaşkanının önüne gelen bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini onaylayıp, sadece itiraz ettiği maddelerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi konusunda, gerek Anayasanın 175. maddesinde, gerekse diğer maddelerinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, bu kanun boşluğunun nasıl doldurulacağı konusunda öğretide yeterince çalışma yapılmadığı gibi, henüz sorunlu bir uygulamaya konu olmadığı için yargı önüne taşınarak bir içtihat oluşturulması da mümkün olmamıştır.

Öğretide, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilip gönderilemeyeceği konusunda bir boşluk olduğu kabul edilerek[494] Anayasanın 175. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *"Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir"* hükmü, Anayasanın kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi ve kabulüne ilişkin hükümleri yanında, 89. maddesinde yer alan kanunların geri gönderilmesi ve geri gönderilen kanunların kabulüne ilişkin hükmü de kapsar

[494] ÖZBUDUN, 2003, 131; ONAR 1993, s. 86; GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi,** Y. 59, S. 4, 2001, (2001(a)), s. 38.

şekilde yorumlanmaktadır. Diğer bir deyişle, Anayasanın 175. maddesinde geri gönderme yetkisine ilişkin bir boşluk olması halinde, bu boşluğun, 175. maddenin ikinci fıkrası uyarınca, 89. maddeye bakılarak doldurulması gerektiği ifade edilmektedir[495].

ONAR, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesi yöntemine uygulanacak normu tespit ederken, "*Anayasanın hem 175., hem 89. maddesinde 'kanun'un geri gönderilmesinden ve 'kanun'un aynen kabul edilmesinden söz edilmektedir. Bu nedenle, birden fazla maddeden oluşan bir Anayasa değişikliğinin sadece bir maddesine karşı çıkmış olsa bile, cumhurbaşkanının, değişiklik yapan kanunun tümünü geri göndermesi gerekecektir"* görüşünü savunmaktadır. Kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin anayasa hukukumuza girmesinden önceki bir tarihte kaleme aldığı "1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu" adlı çalışmasında ifadesini bulan bu sonuca, ONAR, Anayasanın 175. ve 89. maddesinin birlikte yorumu yoluyla ulaşmaktadır[496].

Öğretide genel kabul gören bu yorumun uygulamada da benimsenmesinin bir sonucu olarak, anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme yetkisinin tabi olacağı süre ve geri gönderme yetkisinin yöntemi konusunda, Anayasanın 89. maddesindeki hükümler uygulanmakta, bir başka anlatımla, sıradan kanunlarda olduğu gibi anayasa değişikliği kanunları da on beş gün içinde ve gerekçeli olarak geri gönderilmektedir.

Anayasa hukuku öğretisi tarafından, anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesine uygulanacak normun belirlenmesi konusunda üzerinde uzlaşılan bu yorum, kısmen geri gönderme yetkisi bakımından da benimsenecek olursa; Anayasanın 89. maddesinde 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle cumhurbaşkanına kanunları "kısmen veya tamamen" geri gönderme yetkisi tanınmış olması dikkate alınarak cumhurbaşkanının, 4709 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 17.10.2001 tarihinden itibaren, anayasa değişikliği kanunlarının da tamamını, bazı maddelerini veya sadece bir maddesini

[495] ÖZBUDUN, 2003, 131; ONAR 1993, s. 86; GÖZLER, 2001 (a), s. 38.
[496] ONAR, 1993, s. 87.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermesinin mümkün olacağı sonucuna ulaşılacaktır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarla, Anayasanın 89. maddesinin, anayasa değişiklikleri kanunlarının da geri gönderilmesi usulünü tespitte uygulanacak bir hüküm olduğu ortaya konulmuştur. Çalışmanın bundan sonraki kısmında ise, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilme usulü üzerinde durulacaktır.

Öncelikle ifade edilmelidir ki, anayasanın 175. maddesinde beşte üç çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi ile 2/3'lük kabul yeter sayısını aşan kanunların geri gönderilmeleri ve yeniden kabul edilmeleri konusunda farklı hükümler öngörüldüğünden, bu iki farklı olasılık için kısmen geri gönderme yetkisinin uygulanabilirliği konusunda farklı sonuçlara ulaşılacaktır. Bu nedenle her iki çoğunlukla kabul edilen kanunların kısmen geri gönderilebilirliği konularının ayrı başlıklar altında incelenmesi uygun olacaktır.

a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği

Acaba cumhurbaşkanı, beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununu kısmen geri gönderebilecek midir?

Beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanununu geri gönderme yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır"*.

Öğretide, 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla 89. maddede yapılan değişiklikten sonra, 175. maddede anayasa değişikliklerinin kısmen geri gönderilip gönderilemeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmaması karşısında bu boşluğun 89. maddeye bakılarak doldurulması gerektiği, bu nedenle artık cumhurbaşkanının Meclisin 3/5'i ile 2/3'ünden az bir çoğunlukla kabul edilen

anayasa değişikliği kanunlarını da kısmen geri gönderebileceği, geri göndermediği maddeleri ise halkoyuna sunması gerektiği savunulmaktadır[497].

Öncelikle belirtilmelidir ki, üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşan anayasa değişikliği kanunlarının kısmen halkoyuna sunulabileceğini, geri kalan kısmın da Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe sokulabileceğini açıkça hükme bağlayan Anayasanın 175. maddesinde beşte üç ile üçte ikilik kabul yeter sayısı arasında bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kısmen halkoylamasına sunabileceğine ilişkin bir hüküm yoktur. Aksine, 175. maddenin dördüncü fıkrasında kanunun bazı maddelerinin değil, tamamının halkoyuna sunulacağı ya da tamamının geri gönderileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının böyle bir anayasa değişikliği kanununu blok halinde Meclise geri göndermesi veya blok halinde halkoyuna sunması gerektiği savunulabilir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, Anayasanın 175. maddesinde Meclisin beşte üçü ile üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının ya geri gönderilebileceği ya da halkoyuna sunulabileceği konusunda sadece iki seçenek öngörülmesi karşısında, cumhurbaşkanının bu çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliklerini kısmen geri gönderip geri kalan maddelerini ise zorunlu halkoyuna sunabilmesinin mümkün olmaması gerekir.

Açıkça ortadadır ki, Meclisçe üye tam sayısının beşte üç ile üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kanunlaşma süreci henüz tamamlanmamıştır. Sürecin tamamlanabilmesi için geri gönderilip 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi ya da halkoyuna sunulup geçerli oyların yarısından çoğunu alması yollarından biriyle, kanunlaşma işleminin tamamlanması gerekmektedir. Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasında cumhurbaşkanına tanınan tek yetki, 2/3 çoğunluğa ulaşamayan anayasa değişikliklerinin yasalaşma sürecinin bu iki yoldan hangisine başvurularak tamamlanacağını belirlemekten ibarettir.

---

[497] GÖZLER, 2001 (a), s. 40.

Bir an için cumhurbaşkanının bu kanunlar üzerinde kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu varsayıldığında, bu olanağa sahip olan cumhurbaşkanı, üçte ikilik sınırı aşamayan anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini halkoyuna sunduktan sonra, kanunun diğer maddelerini de yeniden görüşülmek üzere geri gönderebileceğini kabul edelim. Bu durum aslında cumhurbaşkanının, bir anayasa değişikliği kanununun farklı maddeleri için farklı farklı kesinleşme usulü benimseyebilmesi anlamına gelmektedir ki böyle bir tercihte bulunabilme yetkisi cumhurbaşkanına, Anayasanın 175. maddesinde tanınmayan bir yetkidir.

Diğer taraftan, cumhurbaşkanının aynı kanununun farklı maddeleri için farklı kesinleşme seçeneklerini tercih edebilmesinin mümkün olduğu varsayıldığında, aynı kanununun farklı maddeleri için farklı kesinleşme seçeneklerini tercih etmesinin altında yatan saiğiin, cumhurbaşkanının kesinleşmesini istediği maddeler için en uygun yolu seçme çabası olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında; örneğin dört maddelik bir anayasa değişikliği kanununun 2/3 çoğunluğa ulaşamadığı ve bu nedenle geri gönderildiği durumlarda yeniden görüşmeleri esnasında 2/3 çoğunluğa ulaşabilmesinin olasılık dışı olduğu varsayımında, cumhurbaşkanının bu olasılıktan kurtarmaya çalıştığı maddeleri halkoyuna sunması, geri kalan maddeleri ise geri göndermesi, cumhurbaşkanının bir bakıma bu maddeler üzerinde son sözü söylemesi anlamına gelecektir ki, cumhurbaşkanının 1982 Anayasası sisteminde böyle bir yetkisi yoktur. Kaldı ki böylesi yorumlara yol açabilecek bir yetkinin kullanımı cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi ile de bağdaşmayacaktır.

b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilmiş Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin **kanun veya gerekli görülen maddeleri** Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir.*

*Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin **Kanun veya ilgili maddeler** Resmî Gazetede yayımlanır"* hükmü uyarınca, cumhurbaşkanının, Meclisçe 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarının tamamını veya gerekli görülen maddelerini halkoyuna sunma veya onaylayarak yürürlüğe sokma seçenekleri arasında tercih hakkına sahip olduğu tartışmasız ortadadır. Cumhurbaşkanı, kanunun bazı maddelerini halkoyuna sunabilmekte ve halkoyuna sunulmayan maddelerini Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokabilmektedir. Görüldüğü gibi 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunları açısından cumhurbaşkanına kısmen halkoyuna sunma ve kısmen Resmi Gazetede yayımlama yetkisi tanınmıştır. Acaba aynı rahatlıkla kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu da kabul edilebilir mi?

Üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilmesi konusunda da Anayasanın 175. maddesinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, bu boşluğun 89. madde hükümleri uygulanarak doldurulmasına da herhangi bir engel yoktur. 89. maddedeki hükümler uyarınca cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını kısmen geri gönderebilir.

Bu kabulün pratiğe yansıması, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesinin yeğlendiği durumlarda, yeniden görüşülmesi istenen maddelerin hangileri olduğunun belirtilmesi ve kanunun tümünün geri gönderilmesi biçiminde olacaktır[498]. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu tıpkı sıradan kanunlarda olduğu gibi kısmen veya tamamen görüşebilme konusunda seçimlik bir hakka sahip olacaktır.

Bu durumda, cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu kısmen geri gönderme yönünde takdir yetkisini kullanmışsa, geri kalan maddelerini yayımlamak ya da halkoyuna sunmak seçeneklerinden herhangi birini kullanma hakkından vazgeçmiş sayılmalıdır.

[498] Çalışmanın ilgili bölümünde açıklandığı gibi kanunların kısmen geri gönderilmesinin uygulamaya yansıması, kanunun itiraz edilen maddelerinin teker teker sayılması ve maddelere yöneltilen itiraz nedenlerinin sıralanmasıyla birlikte yine kanunun tamamının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi biçiminde olmaktadır.

Zira, kısmen geri gönderme imkanı cumhurbaşkanına, kanunun itiraz etmediği maddelerini yayımlayarak yürürlüğe sokma yetkisi vermez[499]; tam tersine kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç, yasama organını cumhurbaşkanınca itiraz edilmeyen maddeleri yeniden görüşme zorunluluğundan kurtararak, yasama ekonomisinin sağlanmasıdır. Kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasının bu amacı dikkate alındığında, cumhurbaşkanının kısmen geri gönderdiği kanunun geri kalan maddelerinin bir kısmını yayımlayıp diğer bir kısmını da halkoyuna sunmasının kabul edilemeyeceği kolayca anlaşılacaktır.

Konuya ilişkin bu açıklamalardan sonra, Anayasanın 89. maddesinde değişiklik yapan 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilmesi yoluna başvurulup başvurulmadığını incelemek, diğer bir deyişle, kısmen geri gönderilebilirliğin uygulayıcılar tarafından nasıl yorumlandığını, uygulamanın nasıl biçimlendiğini ortaya koymak uygun olacaktır. Bu inceleme ile, Anayasanın 89. maddesinde, 4709 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonra, bir veya birkaç maddesine itiraz edildiği durumlarda anayasa değişikliği kanunlarının tamamı yerine sadece itiraz edilen maddelerinin geri gönderilip gönderilmediğini ortaya koyarak, şimdiye kadar yapılan bu soyut tartışmaların pratiğe nasıl yansıdığını görme olanağına da sahip olunacaktır.

4709 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen anayasada değişiklik yapan kanunlardan, 4774, 4841, 4960 ve 5356, 5660 sayılı kanunlar bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Anılan kanunların geri gönderme tezkerelerinde, bu yetki kullanılırken, aşağıda görüleceği gibi, kimi zaman Anayasanın 89., 104. ve 175., kimi zaman ise 104. ve 175. maddelerine ya da sadece 175. maddesine dayanıldığı ifade edilmiştir.

4709 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca

[499] ONAR, 2003, s. 76.

13.12.2002 gününde kabul edilen, 4774 sayılı "2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" yayımlanması uygun bulunmamış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 4709 sayılı Kanun ile değişik 89., 104. ve 175. maddeleri uyarınca geri gönderilmiştir. Geri gönderme tezkeresinde 4774 sayılı Kanun geri gönderilirken, Anayasanın 104. ve 175. maddeleri yanında 89. maddesine de dayanıldığı açıkça belirtilmektedir. 4774 sayılı kanunun geri gönderme tezkeresinde, kanunun tüm maddelerine itiraz edilmiş, bu itirazların neler olduğu tek tek sayılarak kanunun tamamı geri gönderilmiştir. Bu uygulamada dikkat çeken nokta, cumhurbaşkanlığı tarafından anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme yetkisi kullanılırken de 89. maddenin uygulanacağının açıkça belirtilmiş olmasıdır.

Yine, 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geri gönderme tezkeresinde, Anayasa'nın 175. maddesine dayanılarak geri gönderilmiş olduğu belirtilmiştir. 4841 sayılı kanun konumuz açısından önemli bir örnektir. Gerçekten, 4841 sayılı Kanun, Anayasanın birbirinden farklı iki alanı düzenleyen üç farklı maddesinde değişiklik yapmıştır. Kanunun ilk maddesiyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının milletvekili seçilme yeterliliğini düzenleyen 76. maddesi değiştirilerek milletvekili seçilebilmek için otuz yaş sınırı yirmibeşe indirilmiştir. Kanunun 2. ve 3. maddesiyle Anayasanın *"Ormanların korunması ve geliştirilmesi*" ile *"Orman köylüsünü korunması"* başlıklı 169. ve 170. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Geri gönderme tezkeresi incelendiğinde, cumhurbaşkanının itirazlarının sadece bu iki maddeye yönelik olduğu görülecektir. Ancak, cumhurbaşkanı sadece bu iki maddesine itiraz etmesine rağmen kanunu kısmen geri göndermemiş, üstelik Anayasanın yalnızca 175. maddesine dayanarak (89. maddeye herhangi bir atıf yapılmamıştır) tamamını geri göndermiştir. Geri gönderilen 4841 sayılı Kanun, çerçeve ikinci maddesinin madde metninden çıkarılması, çerçeve 3. maddesinin ise değiştirilerek 2. madde olarak yeniden düzenlenmesiyle, 4960 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ve yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak 4960 sayılı Kanun, aynen

kabul edilmediği dolayısıyla yeniden geri gönderme hakkı doğduğu ve yapılan yeni düzenlemeye rağmen geri gönderilmesine ilişkin kimi gerekçelerin geçerliliğini koruduğu vurgulanarak, yine sadece bir maddesi nedeniyle geri gönderiliyor olmasına rağmen Anayasanın sadece 175. maddesine istinaden tümüyle geri gönderilmiştir.

5356 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" ile 5660 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 104 ve 175. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir. 5356 sayılı Kanun yürürlük maddesi hariç sadece bir maddeden oluşmaktadır. Yürürlük maddesi dahil toplam yedi maddeden oluşan 5660 sayılı Kanun ise 2., 4., 5., 6. maddelerine itiraz edilerek tümüyle geri gönderilmiştir.

Görüldüğü gibi uygulamada, anayasada değişiklik yapan kanunlar, sadece bir veya birkaç maddelerine itiraz edilse bile tümüyle geri gönderilmektedir. Ayrıca anayasa değişikliği kanunlarının, Anayasanın 89., 175. maddelerine dayanılarak geri gönderildikleri açıkça vurgulanmaktadır. Buradan konunun uygulayıcılarından etkin makam olarak nitelendirebileceğimiz Cumhurbaşkanlığı makamının, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesinde uygulanacak norm olarak Anayasanın 175. maddesiyle birlikte 89. maddesini de kabul ettiği sonucuna ulaşılabilir. Ancak anayasa değişikliği kanunlarının 89. madde uyarınca kısmen geri gönderilmesi konusunda Cumhurbaşkanlığı kendisini yetkisiz görmektedir. Gerçekten yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde cumhurbaşkanının 5660, 4841 ve 4960 sayılı kanunları kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu düşünülebilirdi. Zira bu üç kanun, anayasanın birbirinden farklı konuları düzenleyen farklı farklı maddelerinde değişiklik yapmış ve cumhurbaşkanı da bu kanunların yalnızca bazı maddelerine itiraz etmiş olmasına karşın kanunların tümünü geri göndermiştir. Görülmektedir ki, uygulamada kısmen geri gönderme yetkisi anayasa değişikliklerini de kapsar biçimde yorumlanmamaktadır.

3. Geri Gönderme Yetkisinin Usulü

Anayasanın 175. maddesi, anayasa değişikliği kanunlarının cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi yöntemine ilişkin herhangi bir hüküm öngörmemiştir. Bu durumda sıradan kanunların geri gönderilmesine ilişkin 89. maddedeki yöntem uygulanacaktır[500]. Bu hüküm uyarınca, anayasa değişikliği kanunlarının on beş gün içinde geri gönderilmesi ve geri gönderme işleminin gerekçeli yapılması zorunludur[501]. Uygulamada da anayasa değişikliği kanunları 89. maddede öngörüldüğü gibi onbeş gün içinde ve gerekçeli olarak geri gönderilmektedir.

Ancak hemen akla, 3/5 ile 2/3 çoğunlukla kabul edilen ve anayasal bir zorunluluk olarak halkoyuna sunulması ya da geri gönderilmesi gereken kanunlar için bir geri gönderme gerekçesi yazılmasının zorunluluk olup olmadığı sorusu gelecektir. Böyle bir değişiklik kanununu cumhurbaşkanı, itiraz ettiği için değil, halkoyuna sunmayı yeğlemediği için geri göndermektedir. Bu nedenle geri gönderme gerekçesinde sadece bu hususun belirtilmiş olması yeterli sayılmalıdır.

1982 Anayasasında kanunların geri gönderilmesi yetkisinin karşı-imza ile kullanılıp kullanılmayacağı konusunda herhangi bir hüküm bulunmadığı gibi, anayasada değişiklik yapan kanunları geri gönderme yetkisinin tek başına mı, yoksa karşı-imza kuralı çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanların ortak imzaları ile mi kullanılabileceği konusunda da bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda, çalışmamızın önceki bölümünde kanunların geri gönderilmesi konusunda etraflıca ortaya konan tartışmaları tekrarlamaksızın, cumhurbaşkanının yürütme organının bir kanadı olarak değil de "devletin başı" sıfatıyla yaptığı işlemlerde, karşı imzanın aranmayacağı kabulünden hareketle, anayasada değişiklik yapan kanunları da karşı-imza aranmaksızın geri gönderebileceğini kabul etmek gerekecektir[502].

---

[500] ONAR, 1993, s. 89.
[501] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20.21; ONAR, 1993, s. 86.
[502] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ONAR, 1993, s. 89-90; SOYSAL, 1993, s. 224-225; TURHAN, 1989, s. 119.

4. Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Aynen Kabulü

3/5 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının bir kez daha görüşülmesi amacıyla cumhurbaşkanınca gerekçeli olarak geri gönderilmesinin ardından, Meclis tarafından yeniden kabul edilmeleri için, sıradan kanunlardan farklı olarak daha ağır bir kabul yeter sayısı aranmaktadır. Zira, 175. maddenin üçüncü fıkrasında, *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir."* denilmektedir. Görüldüğü gibi anayasa değişikliği kanunlarının ***"aynen kabulü"*** için ağırlaştırılmış bir çoğunluk aranmaktadır. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü sırasında, Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 2/3 çoğunluğunun olumlu oyunun şart koşulduğu "aynen kabul" kavramından ne anlaşılması gerektiği, öğretide üzerinde durulan diğer bir konudur. Gerçekten, yasama organı kendi ilk metninde ısrar etmez de cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyar ve bu doğrultuda yaptığı düzenlemelerle anayasa değişikliğini yine kabul ederse, bu da "aynen kabul" sayılacak ve daha önemlisi üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu aranacak mıdır?

Bilindiği gibi, öğretide, sıradan kanunlar açısından "aynen kabul", cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişiklikleri de kapsar şekilde kanunun yeniden kabulüdür[503]. Buna karşın, anayasada değişiklik yapan kanunlar açısından, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda kanunun yeniden kabulünü kapsayıp kapsamayacağı; kapsayacağının kabulü halinde ise, bu kabulün bir uzantısı olarak geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun aynen kabulü için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin olumlu oyunun aranıp aranmayacağı, üzerinde

[503] TEZİÇ, 1987, s. 89-91, ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 16-17.

titizlikle durulması gereken bir konudur. ONAR, Anayasanın 175. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen bu kanunu "aynen kabul" edebilmesi için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun aranıyor olması karşısında "aynen kabul" ifadesini, yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde ifadesini bulan itirazları benimsemeyip, kendi ilk metninde ısrar edebilmesi için gerekli bir koşul olarak görmektedir. Buna karşılık, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulü sırasında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde dile getirilen itirazlar dikkate alınarak yeniden düzenleme yapılması halinde, 2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiğini ileri sürmektedir[504].

Kuşkusuz bu sav, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir çoğunlukla kabul edilen ve halkoyuna sunulmayarak bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen anayasa değişikliklerinin yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimseyerek düzenleme yapması olasılığında, "yeniden kabul" için üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun aranmasının anlaşılabilir bir güçleştirme olarak görülmemesi karşısında kabul edilebilir bir savdır.

Bu açıklamalar doğrultusunda, geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine katılmayıp kendi ilk metninde ısrar edebilmesi için, üye tam sayısının üçte ikisinin olumlu oyuna ihtiyaç olduğu, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasındaki açık hüküm karşısında tartışmasız kabul edilmesi gereken bir gerçektir. Buna karşılık, yasama organının, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyarak gerekçede ileri sürülen itirazlar doğrultusunda yeniden düzenleme yapması durumunda

[504] ONAR, 1993, s. 91-92.

2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiği kabul edilmelidir. Doğaldır ki ilk olasılıkta, kabul yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte ikisini aştığından, cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamayı uygun bulmazsa ihtiyari halkoyuna sunabilecektir. İkinci olasılıkta ise, kabul yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte ikisinin altında kaldığından, bu anayasa değişikliği için zorunlu halkoylamasına gitmek gerekecektir.

Bu kabulün pratikteki önemi, geri gönderildikten sonraki yine kabulü sırasında da 3/5 ile kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanunu, yeniden kabul edilirken cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda değişiklik yapılarak kabul edilmiş ise, normal şartlarda 2/3 çoğunluğa ulaşamadığı için reddedilmiş sayılması gerekirken, cumhurbaşkanın geri gönderme gerekçesi doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmiş olması, diğer bir deyişle yasama organı ile cumhurbaşkanı arasındaki ihtilafın ortadan kaldırılmış olması nedeniyle reddedilmiş sayılmayacak, dolayısıyla, anayasa değişikliği süreci sona ermiş olmayacak ve zorunlu halkoyuna sunularak süreç devam ettirilebilecektir. Ancak, artık burada cumhurbaşkanının tekrar geri gönderebilme seçeneği yoktur. Zira, öğretide, geri gönderilen sıradan kanunların, geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda yeniden kabul edilmesi halinde, artık tekrar geri gönderilemeyeceği konusunda görüş birliği vardır[505].

Yasama organının cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimseyip bu doğrultuda yapacağı düzeltmelerde de üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmasını beklemek, yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı olmadığı durumlarda da ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasının gerektiği anlamına gelecektir ki, bu düşünce anayasal hükmün amacına uygun düşmediği gibi geri gönderme kurumunun niteliği ile de çelişmektedir. Zira, yasama organı cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate almış ve önerileri doğrultusunda düzenleme yapmış bulunmaktadır. Diğer bir deyişle kendi metninde ısrar etmek yerine cumhurbaşkanının

[505] TEZİÇ, 1987, s. 91; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 17; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 280.

önerilerine uymuştur. Bu durumda artık 2/3 çoğunluğu aramanın bir anlamı yoktur. Diğer taraftan güçleştirici vetonun anlamı, geri gönderilen kanunun yeniden kabul edilebilmesi için daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasıdır. Kanunun yeniden kabul edilebilmesi için nitelikli çoğunluğun arandığı durumlarda, cumhurbaşkanının kanunu geri göndermesi yalnızca yasama organını uyarması anlamına gelmeyip, bir bakıma ağırlaştırılmış çoğunluğa ulaşılamaması olasılığında kanunun reddedilmesi sonucunu doğuracak bir tehdit niteliğindedir. Cumhurbaşkanı, yasama organına, kanunun yürürlüğe girmesini uygun bulmadığını, bu uyarısına rağmen ilk görüşünde ısrar edecekse daha büyük bir kabul yeter sayısıyla kabul etmesi gerektiğini salık vermektedir.

Konuya bir başka açıdan yaklaşarak da aynı sonuca ulaşabiliriz. Bu bağlamda, anayasa metinlerinin o toplum için bir "sosyal sözleşme" oldukları gerçeğinden hareket edilecek olursa, yürürlüğe girmelerinde ve değiştirilmelerinde geniş tabanlı bir uzlaşının aranmasının nedeni kolayca anlaşılacaktır. Aksi halde anayasa değişikliklerinin meşru bir zemine oturması ve halk tarafından benimsenmesi güçleşir. 1982 Anayasası da bu kabul çerçevesinde hareket etmiş ve Anayasa değişiklikleri açısından iki farklı düzeyde iki farklı meşruiyet eşiği öngörmüştür[506]. Anayasa koyucu, halkın temsilcileri düzeyinde, yani Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunluğu; halk düzeyinde de halkoylamasında salt çoğunluğu, Anayasanın değiştirilmesi için aşılması gereken minimum eşik olarak kabul etmiştir.

1982 Anayasası sisteminde bu eşiğin hangi yolla aşılacağı, cumhurbaşkanının kendisine sunulan anayasal seçeneklerden hangisini tercih edeceğine bağlı olarak değişir. Bu seçeneklerden biri olarak, cumhurbaşkanı, üçte ikiden az, fakat beşte üçten çok bir çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndererek, "aynen kabul" mekanizmasını işletebilir ve bu kabul nisabının yukarı yani 2/3 çoğunluğun üzerine çekilmesini sağlayabilir. Görüldüğü gibi;

---

[506] GÖNENÇ, Levent, "Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyuna Sunulması", www.yasayananayasa.ankara.edu.tr, Erişim tarihi, 18.7.2007.

cumhurbaşkanına tanınan bu anayasal seçenek, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunması durumunda işlerlik kazanacak bir seçenektir. Gerçekten, cumhurbaşkanının yapılan anayasa değişikliğinin karşısında olması, diğer bir deyişle yasama organıyla görüş ayrılığında olması nedeniyle anayasa değişikliği kanununu yeniden görüşülmesi için geri göndermesi, özellikle yasama organındaki parti dağılımının görünümü hesaba katıldığında, engelleyici bir sonuca yol açabilir. Özellikle, anayasa değişikliğini destekleyen çoğunluk partisinin 2/3 çoğunluğa ulaşması, diğer bir deyişle geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü, Mecliste üyesi bulunan partilerin oranı dikkate alındığında, olasılık dışı olabilir. Çoğunluk partisinin ya da partilerinin 2/3 çoğunluğa ulaşmasının mümkün olmadığı bir üye dağılımına sahip yasama organının varlığı halinde, eğer cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında çıkarılan anayasa değişikliği kanunu konusunda görüş birliği varsa, zaten cumhurbaşkanının, anayasa değişikliğini doğrudan halkoylamasına sunarak diğer meşruiyet eşiğinin sağlanması olasılığına işlerlik kazandırma yönünde tercih hakkı saklıdır ki, bu yapıdaki Mecliste yeniden kabulü imkansız denebilecek olan anayasa değişikliğinin, halkoylaması sonucu kabulü her zaman mümkündür[507].

Herhangi bir nedenle yasama organı çoğunluğu ile anayasa değişikliği konusunda görüş birliğinde olan cumhurbaşkanının, Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir sayıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, meclise geri göndermek yerine halkoyuna sunması, özellikle meclis içi muhalefetin anayasa değişikliğine kesin olarak karşı çıkması nedeniyle geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun 2/3 çoğunlukla yeniden kabul olasılığının çok düşük olduğu durumlarda oldukça iyi bir tercihtir ki bu olasılıkta mecliste reddine mutlak gözle bakılabilecek kanunun halkoylaması sonucu reddedilmesine bu kadar kolay kesin gözüyle bakılamayacaktır. Diğer taraftan, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı varsa, cumhurbaşkanının böyle bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak yerine, yasama organına tekrar

[507] Aynı yöndeki görüş için bkz. GÖZLER, Kemal, "Halkoylamasının Değeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XL, Sayı 1-4, 1988, s. 106.

görüşülmesi için geri gönderme seçeneğini tercih etmesi olasılığı oldukça yüksektir. Zira 2/3 çoğunluğa ulaşması mümkün olmayan bir yasama organı varlığı karşısında, anayasa değişikliğinin kabul edilmesi olasılık dışı görünmektedir.

Bu nedenle, anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmesi için geri gönderilmesi durumunda yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları benimsiyor ve bu doğrultuda yaptığı düzenlemelerle anayasa değişikliğini yeniden kabul ediyorsa, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun yeterli olması gerektiği savunulabilir. Aksi halde cumhurbaşkanının geri göndermesi pratikte mutlak veto olarak sonuç doğuracaktır ki, bu cumhurbaşkanının istemediği bir sonuçtur. Buna karşılık, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimsemiyor ve kendi ilk metninde ısrar ediyorsa, yeniden kabul için 2/3 çoğunluğun aranması gerekecektir.

Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu geri gönderirse, yasama organının önünde teorik olarak üç seçimlik hak vardır: Değişikliği aynen kabul etmek, cumhurbaşkanının gerekçesinde ifadesini bulan itirazlar doğrultusunda yeniden kabul etmek, cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate almadan kendiliğinden yeni değişiklikler yaparak kabul etmek (ki bu sonuncusunda zaten cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi vardır ve yeniden kabul için 2/3 çoğunluğun aşılması zorunludur). Doğaldır ki Meclisin kanunu aynen kabul edebilmesi için 2/3 çoğunluk şarttır. Meclisteki parti dağılımı dikkate alındığında bu şartın gerçekleşmeyeceği ortada ise, halkoyuna gidilmesi, kanunlaşma sürecinin devam ettirilmesini sağlayan bir yoldur.

Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununda yasama organının kendiliğinden değişiklik yapması halinde, Anayasanın 89. maddesindeki, "*Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir"* hükmünden hareketle, yeniden geri gönderme yetkisinin, geri gönderilen anayasa değişikliği

kanunları için de geçerli olması gerektiği kabul edilmektedir[508]. Bu bağlamda, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları dikkate almaksızın kendi ilk metninde değişiklik yaparak farklı bir düzenlemeyle kanunu yeniden kabul ederse, cumhurbaşkanı dilerse bu anayasa değişikliğini yeniden yasama organına geri gönderebilecektir. Kuşkusuz, bu yeni anayasa değişikliği kanunun kabulü için Meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyu gerekecek, cumhurbaşkanı bu kanunu dilerse halkoyuna da sunabilecektir.

Cumhurbaşkanının, birden fazla maddeden oluşan bir anayasa değişikliği kanununun sadece bir maddesine karşı çıkıp tümünü yasama organına geri göndermesi durumunda, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemeyip söz konusu kanunu aynen kabul etmesi olasılığında, kanunun cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin yeniden kabulünde aranması gereken yeter sayının ne olması gerektiği, öğretide üzerinde durulan diğer bir konudur[509].

Anayasanın değişik 89. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının, sadece bir maddesini benimsemediği durumlarda; kanunu geri göndermesi olasılığında, bu kanunun yeniden kabulü için, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra, maddelerinin oylanması sırasında cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin kabulünde de üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyu aranacak mıdır?

Anayasalarda yer alan maddelerin birbirinden çok faklı alanları düzenliyor olması nedeniyle, bir anayasa değişikliği kanununun; bir paket halinde, birbirinden oldukça farklı konulara ilişkin alanlarda değişiklik yapması, sık karşılaşılan bir durumdur. Bu gerçek karşısında, anayasanın farklı farklı alanları düzenleyen maddelerinde değişiklik yapmış olan bir kanunun, cumhurbaşkanınca sadece bir maddesine karşı çıkılarak geri gönderilmesi durumunda, geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimsemeyen yasama organının, kendi ilk metninde ısrar ederken daha nitelikli bir çoğunluğun aranması, Anayasa hükümleri çerçevesinde

[508] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20-21; ONAR, 1993, s. 92.
[509] ONAR, 1993, s. 93.

tartışmasızdır. Ancak, kanununun tümünün geri gönderilmesi nedeniyle, tamamını yeniden görüşmek durumunda kalan Meclis'in, cumhurbaşkanının itiraz etmediği, dolayısıyla cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunmayan öteki maddeleri yeniden kabul edebilmesi için 2/3 çoğunluğun aranmasının gerekmediği haklı olarak ileri sürülmektedir[510].

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 4.4.2003 tarihinde kabul edilen 4841 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. maddesi ile 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 76. maddesinin birinci fıkrasındaki "Otuz" ibaresi "Yirmibeş" olarak değiştirilmiştir. 2. ve 3. maddeleri ile ise "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" başlıklı Anayasanın 169 uncu maddesinin ikinci fıkrası ile "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 170. maddesi, kenar başlığı ile beraber değiştirilmiştir. Görüldüğü gibi, bu anayasa değişikliği paketiyle birbirinden tamamen farklı iki alanı düzenleyen iki Anayasa maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Anayasanın 76., 169. ve 170. maddelerinde değişiklik yapan 4841 sayılı kanunun oylama sonuçları aşağıdaki gibidir.

MADDE 1:	Oylamaya katılan üye	: 501
	Kabul	: 358
	Ret	: 134
	Çekimser	: 7
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 1
MADDE 2:	Oylamaya katılan üye	: 495
	Kabul	: 360
	Ret	: 128

[510] ONAR, 1993, s. 93. belirtilmelidir ki ONAR çok yani bir çalışmasında böyle bir ayrıma girmeksizin cumhurbaşkanı tarafından anayasada değişiklik yapan kanunların geri gönderilmesi durumunda, TBMM'nin geri gönderilen kanunu aynen kabul edip tekrar cumhurbaşkanına sunabilmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuna gerek duyulacağı görüşündedir. ONAR, Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler" içinde: **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan,** C. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 518.

	Çekimser	: 6
	Geçersiz	: 1
	Boş	: -
MADDE 3:	Oylamaya katılan üye	: 487
	Kabul	: 359
	Ret	: 123
	Çekimser	: 3
	Geçersiz	: -
	Boş	: 2
MADDE 4:	Oylamaya katılan üye	: 486
	Kabul	: 365
	Ret	: 120
	Çekimser	: 1
	Geçersiz	: -
	Boş	: -
TÜMÜ:	Oylamaya katılan üye	: 385
	Kabul	: 366
	Ret	: 9
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: -
	Boş	: -

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi gerek tümü gerekse tek tek maddeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir kabul yeter sayısıyla kabul edilen, 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", yayımlanması uygun görülmeyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için (zorunlu olarak) geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının 4841 sayılı Kanuna ilişkin geri gönderme tezkeresinde

dikkat edilmesi gereken çok önemli bir nokta vardır. Nitekim, cumhurbaşkanı anılan kanunun sadece 2. ve 3. maddelerine itiraz etmiştir. Bununla birlikte kanunun tümünü Anayasanın 175. maddesine dayanarak geri göndermiştir. Anılan kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden kabul edilmiş ve 4960 sayılı Kanun olarak yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. 4960 sayılı Kanunun yeniden görüşmeleri sırasında ortaya çıkan kabul yeter sayıları ise aşağıdaki gibidir.

MADDE 1:	Oylamaya katılan üye	: 372
	Kabul	: 365
	Ret	: 3
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 3
MADDE 2:	Oylamaya katılan üye	: 372
	Kabul	: 369
	Ret	: -
	Çekimser	: 1
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 1
MADDE 3:	Oylamaya katılan üye	: 371
	Kabul	: 371
	Ret	: -
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: -
	Boş	: -
TÜMÜ:	Oylamaya katılan üye	: 371
	Kabul	: 368
	Ret	: -
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: 2
	Boş	: 1

Son oylama sonuçlarına göre, cumhurbaşkanınca itiraz edilmeyen 1. maddesinin 2/3 çoğunluğun altında kalan bir kabul yeter sayısıyla, geri gönderme gerekçesinde itiraz edilen diğer maddelerinin ise üçte ikiyi aşan kabul yeter sayılarıyla kabul edildiği, oturumu yöneten Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Bülent ARINÇ tarafından duyurulmuştur[511]. Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının da, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının, cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeyen ve kanunun yeniden görüşmeleri sırasında aynen kabul edilen maddeleri için 2/3 değil de beşte üçü aşan kabul yeter sayısının yeterli olacağı görüşünde olduğu sonucuna ulaşabiliriz.

Bu açıklamalar göstermektedir ki, cumhurbaşkanının hiç itiraz etmediği 1. maddenin yeniden kabulü için 2/3 çoğunluğun sağlanmasını aramanın bir gereği yoktur. Zira, nitelikli veto, cumhurbaşkanının yürürlüğe girmesini istemediği bir kanunun önündeki bu engelin aşılabilmesi için daha ağırlaştırılmış bir kabul yeter sayısının gerektiği durumlarda, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin niteliğini ortaya koyan bir kavram olduğuna göre, cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeyen maddelerin yeniden kabulünde de nitelikli çoğunluğun aranmasının bir anlamı yoktur. Bu nedenle, anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi durumunda, 2/3 çoğunluğun sadece cumhurbaşkanının karşı çıkmış olduğu maddelerin aynen kabulünde aranması, öteki maddeler için beşte üç çoğunluğun yeterli görülmesi gerekir. Maddelerin kabulünden sonra kanunun tümü üzerinde yapılacak son oylamaya gelince, burada 2/3 çoğunluk aranması konusunda tereddüt yoktur. Zira, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde 2/3 çoğunluk aranması, Anayasanın 175. maddesinde öngörülen bir zorunluluktur. Son oylama, kanunun kesin kabulünü gösterdiğine göre; yasama organının bu kabul iradesi, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde itiraz ettiği maddelerle birlikte hiç itiraz etmediği ve yasama organındaki tekrar görüşmeleri esnasında herhangi bir değişiklik yapılmayan

[511] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:1, Cilt: 25. 112. Birleşim 29.7.2003, s. 44.

maddeleri de kapsamaktadır. Bu nedenle kanun metninin tümünün son oylamasında, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyu gerekmektedir.

Cumhurbaşkanınca *itiraz edilen* maddelerin oylamasında kabul oylarının sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmazsa, bu maddelerin metinden çıkarılması ve kanunun son oylamasının geri kalan diğer maddelerini kapsayacak şekilde yapılmış sayılması gerekir. Kuşkusuz ki, bu karara varabilmek için, kanunun tümü üzerindeki son oylamada, kabul edenlerin sayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3'ünden aşağı düşmemelidir. Aksi halde kanunun tümü reddedilmiş olur.

Benzer bir duruma, 5660 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, yayımlanmasının uygun görülmeyerek Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmesinin ardından anılan kanunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 31.5.2007 tarihinde 5678 sayılı kanun olarak yeniden kabul edildiği oylamada da rastlamak mümkündür. Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmasına karar verilen bu kanun, halkoyuna sunulmak üzere 16.06.2007 günlü, 26554 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından kanunun yokluğuna karar verilmesi, yokluğa karar verilmesinin mümkün olmaması olasılığında iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır.

25.05.2007 tarihinde 5660 sayılı Kanunun yeniden kabulü için yapılan Meclis Genel Kurulunun 28.05.2007 tarihindeki 115. Birleşiminde yapılan görüşmelerin ardından teklifin maddelerine 366 kabul oyuyla geçilmiş ve maddeler üzerinde yapılan birinci görüşmede;

1. madde 368,
2. madde 361,
3. madde 363,
4. madde 367,
5. madde 368,
6. madde ve ona bağlı Geçici Madde 18 ve Geçici Madde 19, 366'şar,
7. madde (yürürlük maddesi) 363,

oy almıştır.

İkinci görüşmeler 31.05.2007 tarihli 118. Birleşimde gerçekleştirilmiş ve yapılan gizli oylamalarda;

1. madde 366

2. madde 370

3. madde 375

4. madde 369

5. madde 371

6. madde ve ona bağlı Geçici Madde 18 ve Geçici Madde 19, 371'er

7. madde 375,

Teklifin tümü ise 370

oy almıştır.

Meclis Başkanı Yasanın ikinci görüşmesine 393 üyenin katıldığını ve 1. maddenin 366 oyla kabul edildiğini açıklamıştır.

Anamuhalefet Partisinden bazı milletvekillerinin, değişikliklerin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi üzerine yapılacak oylamalarda kabul için 2/3 çoğunluğun olması gerektiğini belirterek 1. maddenin kabul edilmediğini, kabul doğrultusunda bir açıklama yapılmasının Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmeleri üzerine, İçtüzüğün 63. maddesi uyarınca usul tartışması açılmıştır[512]. İtiraz eden milletvekilleri, Cumhurbaşkanının iadesi üzerine maddelerin görüşülmesine geçilmesine ilişkin oylamada basit çoğunluk yeterli olduğu halde, maddelerin kabulü için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun olması gerektiğini, bunun bilimsel çalışmalarda ve Anayasanın 175. maddesinin gerekçesinde kabul edildiğini, aksine bir tutumun Anayasaya aykırı bir içtüzük değişikliği anlamına geleceğini, Yasanın tümü üzerinde üçte iki çoğunluk sağlanmasının 1. maddenin kabulü anlamına gelmeyeceğini belirtmişlerdir[513].

İktidar partisi milletvekilleri, 1987 yılında Anayasanın 175. maddesinde yapılan değişikliklerin, Anayasa değişiklik usullerini kolaylaştırma amacı

---

[512] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:5, Cilt: 160. 118. Birleşim, 29.7.2003, s. 195.

[513] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:5, Cilt: 160. 118. Birleşim, 29.7.2003, s. 195-196.

taşıdığını, Cumhurbaşkanının iadesi üzerine üçte iki çoğunluğu aramanın bu amaca uymadığını, Maddenin üçüncü ve beşinci fıkralarındaki ifadelerin, Cumhurbaşkanının üçte iki çoğunluk ile kabul edilen bir değişikliği de halkoyuna sunabileceğini vurgulama işlevinin olduğunu dile getirmişlerdir.

Kanunun 1. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin dört yerine beş yılda bir yapılması konusunda Anayasanın 77. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapmaktadır. Cumhurbaşkanının 5660 sayılı Kanuna ilişkin geri gönderme tezkeresinde, kanunun 1. maddesine yönelik her hangi bir itiraz yer almamaktadır. Ancak, kanununun tümünün geri gönderilmesi nedeniyle, tamamını yeniden görüşmek durumunda kalan Meclis'in, cumhurbaşkanın itiraz etmediği, dolayısıyla cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunmayan 1. maddeyi yeniden kabul edebilmesi için, yukarıdaki yapılan açıklamalardan hareketle, 2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiği kabul edilmelidir.

B. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunma Yetkisi

1. 1982 Anayasasında Halkoylaması

1982 Anayasasında, önceki anayasalarda yer almayan geri gönderme yetkisi gibi halkoylaması[514] da, anayasanın değiştirilmesi sürecinin tamamlanmasında cumhurbaşkanına tanınmış çok etkin bir yetki olarak göze çarpmaktadır[515]. 175. maddenin ilk şeklinde, uygulanması daha güç

---

[514] Teknik anlamıyla halkoyu (referandum), bir yasama işlemi hakkında vatandaşların oyuna başvurulmasıdır. KUBALI, 1971, s. 278. Halkoyu hakkında daha fazla bilgi için bkz: KUBALI, 1971, s. 278-285; GÖZLER, 1988, s. 97-113 Bu çerçevede anayasa, uluslararası antlaşmalar ve kanunlar bir yasama işlemi olarak halkoylamasının konusunu oluşturabilirler. Bununla birlikte dünyada anayasal referandumlar oldukça yaygındır. Bir çok devlette ve Türkiye'de (1961 ve 1982 Anayasaları) anayasanın kabulünde, aynı şekilde Orta ve Doğu Avrupa'da yeni demokrasilerin yarısından fazlasında anayasalarının kabulünde uygulanmıştır. Ayrıca ülkemizde ve pek çok ülkede anayasa değişikliklerinin kabulünde de başvurulmaktadır. KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Bası, İstanbul, 2005, s. 185-186.

[515] 13.12.1960 tarihli 157 sayılı "Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun"un 2. maddesi ve 28.3.1961 tarihli 283 sayılı "Anayasanın Halkoylamasına sunulması Hakkında Kanun"un ilgili hükümleri

koşulların gerçekleşmesine bağlanmış olan halkoylaması, bu maddede 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra farklı bir boyut kazanmıştır[516].

175. maddenin ilk şeklinde, "*Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir*" hükmü yer almaktaydı. Bu hükümden de anlaşıldığı gibi, cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliği kanununu halkoyuna sunabilmesi için, öncelikle, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermiş olması, ardından yasama organının geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi, bir başka deyişle kendi ilk metninde direnmesi gerekirdi. Aksi halde, cumhurbaşkanının bu anayasa değişikliğini halkoyuna sunma yetkisi yoktu. Ayrıca 1982 Anayasasının ilk şeklinde halkoyuna başvurma yetkisi ihtiyari nitelikte yer almışken 1987 yılında Anayasada yapılan değişiklikle halkoylamasının kapsamı daha da genişletilmiş ve bu yöntem bir durumda zorunlu, iki durumda da ihtiyari olarak başvurulabilecek bir yöntem haline gelmiştir.

1987 yılında Anayasada yapılan bu yeni düzenleme ile, anayasanın değiştirilebilmesi için daha önce en az 2/3 olan kabul yeter sayısının beşte üçe indirilmiş olması, bir yandan daha yumuşak bir anayasa yolunda önemli bir adım olarak değerlendirilirken diğer yandan yeni sistemde daha yoğun olarak gündeme gelebilecek olan halkoylamasının, aslında katı anayasa yöntemlerinden bir olduğu vurgulanmaktadır[517]. Gerçekten öğretide, anayasaların değiştirilişi açısından, halkoylaması usulünün, özel bir çoğunluk aranmadığı takdirde, mecliste nitelikli bir çoğunlukla yapılması gereken anayasa değişikliğine oranla, daha kolay olduğu, bunun anayasaların katılığını zayıflattığı kabul edilmektedir[518].

Bununla birlikte, özellikle uygulanan seçim sistemi nedeniyle, büyük partilerin artık temsili, küçük partilerin ise eksik temsilinin görüldüğü; bu nedenle parlamentodaki çoğunluk ile ülke genelindeki çoğunluğun birbiriyle

---

uyarınca, 1961 Anayasası da halkoyuna sunulup kabul edilmişse de; bu, sadece yürürlüğe giriş şartı olarak öngörülmüş, halkoyu 1961 Anayasasında sürekli bir düzenleme olarak yer almamıştı.

[516] ONAR, 1993, s. 94.

[517] ÖZBUDUN, 2003, s. 155.

[518] GÖZLER, 1988, s. 111.

uyumlu olmadığı ve seçmen düzeyinde olumsuz çoğunlukların, parlamento düzeyinde ise yapay çoğunlukların etkin olduğu Türkiye gibi ülkelerde, parlamentoda nitelikli çoğunluğa ulaşmanın, halkoylamasında salt çoğunluk sağlamaktan daha kolay olduğu kabul edilmektedir[519]. Gerçekten, Türkiye'de olumsuz çoğunlukların varlığı ve bunların güçlerini hükümete karşı birleştirmesi gerçeği, halkoylamasının hükümetin istemediği şekilde sonuçlanması olasılığını önemli ölçüde arttırmaktadır[520]. Bu nedenle, Türkiye'deki halkoylamalarında, kazanmak değil, kaybetmek eğilimi söz konusu olabilir. Halkoylaması konusunun aşırı derecede politize olduğu ve muhalefet partilerinin topluca anayasa değişikliği paketine karşı cephe aldıkları durumlarda halkoylamasında değişiklik lehinde bir çoğunluk sağlamanın zor olduğu ortadadır. Nitekim değişik 175. maddeye göre yapılan iki halkoylamasının ilkinde anayasa değişikliği ancak %50.16 evet oyu ile kabul edilebilmiş, ikinci halkoylamasında ise değişiklik % 65'lik çoğunlukla reddedilmiştir.

2. Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması

Anayasanın 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değişik 3., 4. ve 5. fıkralarında;

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

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.

---

[519] GÖZLER, 1988, s.111.

[520] Nitekim, ülke genelinde aldığı % 36'lık oyla, parlamentoda %65 bir çoğunluk sağlayan Anavatan Partisi'nin, parlamentoda % 65 çoğunlukla kabul ettiği anayasa değişikliği, halkoylamasında % 65 lik bir çoğunlukla reddedilmiştir.

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" denmektedir. Bu üç fıkra birlikte ele alındığında, 1982 Anayasasının yeni şeklinin, anayasa değişikliklerinde "zorunlu", ve "ihtiyari" olmak üzere iki tür halkoylaması öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu hüküm uyarınca cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan bir anayasa değişikliği kanununu, eğer bir kere daha görüşülmesi için Meclise geri göndermiyorsa, halkoyuna sunmak zorundadır. Buna karşılık, yasama organının, ister doğrudan, ister geri gönderilmesi üzerine, üye tam sayısının üçte ikisi veya daha fazlası bir çoğunlukla kabul ettiği bir anayasa değişikliği kanununu halkoyuna sunma ya da Resmi Gazete'de yayımlayıp yürürlüğe sokma konusunda takdir yetkisine sahiptir. Öğretide, cumhurbaşkanının doğrudan ya da geri göndermesinin ardından yeniden kabulü sırasında üçte ikilik kabul yeter sayısıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını, Resmi Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe sokma ya da halkoyuna sunma seçeneklerinden, halkoyunu tercih etmesi sonucunda, halkoyuna başvurulmasına ihtiyari halkoylaması denilmektedir. Gerçekten bu halkoylaması, anayasa değişikliğinin yasalaşması sürecinin sonuçlanabilmesi için zorunlu olarak başvurulması gereken olmazsa olmaz bir şart değil, cumhurbaşkanının Resmi Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe sokabileceği bir kanunu yürürlüğe sokmayarak bir de halkoyuna sunmak ve bu şekilde oylamaya katılanların salt çoğunluğunun olumlu oylarının da alınmasını şart koşması anlamında ihtiyaridir. Diğer bir deyişle bu halkoyu, anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için bizzat anayasanın kendisi tarafından değil aksine anayasanın verdiği yetkiye dayanarak cumhurbaşkanının şart koştuğu, tamamen cumhurbaşkanının ihtiyarında olan bir oylamadır.

Her iki çoğunluk açısından bu tür bir farklılaştırmaya gidilmesinin amacı ise, anayasa koyucunun, göreceli olarak daha az çoğunlukla kabul

edilen anayasa değişikliklerinin *meşruluk* temelini zayıf bulması ve sürece toplumun onayını da ekleyerek, meşruiyeti güçlendirmek ve değişiklik hakkındaki kuşku ve kararsızlıkları ortadan kaldırmak istemesidir[521]. Bir başka anlatımla amaç, değişikliğin benimsenme tabanını olabildiğince genişletmektir. Bu tür bir tercih, anayasanın "toplumsal uzlaşı belgesi" olma niteliğiyle de yakından ilgili görülebilir.

Öğretide, özellikle bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununu, yasama organının aynen kabul etmesinin ardından, cumhurbaşkanının bir de halkoyuna sunabilmesi, anayasanın değiştirilmesi sürecinde kendisine çok geniş yetkiler tanınması anlamına geldiği gerekçesiyle eleştirilmektedir[522]. 1961 ve 1982 Anayasalarını karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında TANÖR, 1982 Anayasasıyla cumhurbaşkanına tanınan anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden kabul edilmeleri durumunda bir de halkoyuna sunma yetkilerini *"Milli iradeyi temsil eden organ karşısında cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler aşırıdır…"* ifadeleri ile eleştirmektedir[523].

Benzer şekilde PARLA da anayasayı *"son derece"* katılaştırdığını ileri sürdüğü bu düzenlemeyi, *"… 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'na anayasa değişikliği kanununun yasama meclisine geri gönderme yetkisini tanımakla kalmıyor; Meclis'in kendi metninde ısrar etmesi halinde, yasama meclisinin üstüne basıp geçerek kişisel iradesiyle halkoyuna başvurma yetkisini veriyordu. Bu 'süper-veto' hakkıyla 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı anayasanın nihai bekçisi haline getiriyor ve bu anayasayı, değiştirilme yöntemi bakımından son derece katılaştırıyordu"* diyerek eleştirmektedir[524]. PARLA, ihtiyari halkoylamasının, *"… Millet Meclisi, cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine kendi metnini aynen kabul ederse, cumhurbaşkanının bu kanunu yine de halkoyuna sunabilmesi, ancak ve ancak "kişisel iktidar" ve*

---

[521] KABOĞLU, 2005, s. 188.
[522] TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, İstanbul, 1986, s. 168.
[523] TANÖR, 1986, s. 168.
[524] PARLA, Taha **Türkiye'de Anayasalar**, İstanbul, 1991, s. 120-121.

milli iradenin seçilmiş temsilcisi olan yasamanın hiçlenmesi" anlamına geldiğini savunmaktadır[525].

TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU da, özellikle ihtiyari halkoylamasının hem anayasa değişikliğini iyice zorlaştırdığını, hem de cumhurbaşkanını, meclisin üçte iki çoğunluğunu karşısına alması sonucunu doğuran bir siyasi riske soktuğunu dile getirmiştir[526].

Cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği bir anayasa değişikliğini yasama organının aynen kabul etmesi üzerine bir de halkoyuna sunabilmesi, TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi yasama organının en az üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanının görüş ayrılığı içinde olduğu bir anayasa değişikliği üzerinde, halkoylamasına gidebilmesi cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında bir tür hakemlik görevi[527] görecektir[528].

Vurgulanması gereken diğer bir husus, cumhurbaşkanının, ihtiyari halkoylaması yetkisini, yalnızca, yasama organıyla ters düştüğü anayasa değişikliklerini engellemek istediği durumların yanında, özellikle değişikliğin kamuoyunda tartışmalı olduğu hallerde onay yetkisini halka bırakmak istediği durumlarda da kullanabilecek olmasıdır[529]. Nitekim Anayasanın 34. maddesinde değişiklik öngören 4709 sayılı Kanun, 3 Ekim 2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildi. Kanunun ikinci oylamasında, milletvekilliği dokunulmazlığını kısmen de olsa sınırlandıran ve milletvekillerinin haklarındaki davalardan Yargıtay'da yargılanmalarını düzenleyen maddenin reddedilmesine karşın, milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen Anayasanın 86. maddesinde yapılan, milletvekilleri maaşlarının "en yüksek Emekli Sandığı iştirakçisinin almakta olduğu miktardan az olmayacağı ve üyeliği sona erenlerin Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesine yönelik değişikliğin kabul edilmesi, kamuoyunda büyük tepkilere yol açmıştır.[530] Kamuoyunda "kıyak emeklilik" olarak bilinen düzenlemenin

---

[525] PARLA, Taha **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 2. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 52.
[526] TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 275.
[527] NALBANT, 1992, s. 174-175.
[528] TEZİÇ, 1987, s. 93.
[529] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20.
[530] Bkz. 4.10.2001 tarihli basın.

yarattığı tepki ve Cumhurbaşkanının söz konusu 27. maddeyi halkoyuna sunacağına yönelik beklentilerin artması üzerine, adeta bir geri adım atılarak Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen bir önerge ile milletvekili maaşları anayasa değişikliğinden önceki haline getirildi[531].

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 15 Ekim'de kanunun 33 maddesini onayladı, milletvekili ödenek ve yolluklarını düzenleyen 27. maddesini ise halkoyuna sunma kararı aldı. Bu kararın ardından Türkiye'de "referandum tartışması" yaşandı. Tartışma, 27. maddenin 22 Ekim'de Resmi Gazete'de yayımlanması ve halkoylaması sürecinin resmen başlamasıyla son buldu[532].

Ancak bu arada, milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen 86. maddesi ile ilgili yeni bir teklif hazırlandı ve 313 milletvekilinin imzasıyla 26 Ekim'de TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Teklif, 21 Kasım 2001'de yasalaştı, 1 Aralık 2001'de de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Böylece Cumhurbaşkanı SEZER'in önceki değişiklik metnini referanduma götürme kararının konusu ortadan kalkmış oldu. Halkoylaması süreci de durdu.

a. Halkoylamasına Başvurulabilirliğin Koşulları

Anayasanın 175. maddesi uyarınca, anayasa değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabulleri sırasında ulaşılan kabul yeter sayısına göre, cumhurbaşkanının kullanabileceği yetkiler farklılaşmaktadır. Anayasa değişikliği teklifi beşte üç veya daha fazla, fakat üçte ikiden az bir oyla kabul edildiğinde, cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermesi veya halkoyuna sunması gibi iki tercih hakkı vardır; fakat onaylayarak Resmi Gazetede yayımlama yetkisi yoktur. Eğer, anayasa değişikliğine ilişkin kanun Meclisteki ilk oylamada üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilmişse, bu durumda cumhurbaşkanı kanunu tekrar görüşülmek üzere Meclise iade etmek, halkoyuna sunmak veya onaylayarak

[531] Milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin 1966'dan beri yapılan 10 kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Radikal, 19.10.2001.
[532] R.G. 17,10.2001, S. 24556, Mükerrer.

yürürlüğe sokmak gibi üç farklı imkâna sahip olmaktadır. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu yetkilerden hangilerini kullanabileceği, kanunun kabul edilmesi sırasında ulaşılan kabul yeter sayısına bağlıdır. Ancak bu belirleme yapılırken kanunun hangi aşamasındaki oylama çoğunluğunun dikkate alınacağı sorusunun yanıtlanması gerekmektedir. Burada akla üç farklı olasılık gelebilir: Kanunun ya sadece maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğu, ya sadece tümü üzerideki oylama çoğunluğu ya da tek tek maddelerinin kabulündeki çoğunlukla birlikte tümü üzerindeki son oylama çoğunluğu esas alınacaktır.

Kanunun sadece maddelerinin kabulündeki çoğunluğu dikkate alarak, kimi maddeler için zorunlu, kimi maddeler için ihtiyari halkoylamasının tercih edilebileceğini düşünmek, kanunun tümü üzerindeki son oylamayı işlevsiz kılacağından kabul edilemez[533]. Aksine, sadece son oylamadaki çoğunluğun esas alınması yolundaki bir düşünceyi benimsemek de, bu kez maddeler için yapılan oylamayı işlevsiz bırakacaktır. Gerçekten, sadece son oylamadaki çoğunluğun esas alınması durumunda, maddelerin kabulündeki çoğunluğun, bu maddeye ilişkin olarak hangi yetkilerin kullanılacağının belirlenmesi konusunda hiçbir etkisi olmamaktadır[534].

Anayasa Mahkemesi'nin de bir kararında belirttiği gibi, bir kanun teklifi tüm maddeleriyle bir bütün oluşturur. Bu nedenle, kanunun kabulü için özel bir yetersayının öngörüldüğü hallerde, bu yeter sayının, kanunun hem maddelerinin hem de tamamının kabulünde aranması gerekir. Nitekim anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerde, teklifin sadece tümü değil, maddeleri de teker teker kabul yeter sayısını sağladıklarını gösterecek şekilde oylanmaktadır. Bu gerekçeyle, anayasa değişikliği tekliflerinin kabulünde, yetersayının sadece teklifin tümü üzerindeki son oylamada sağlanmış olması ile yetinilmemekte ve teklifin maddelerinin kabulünde de bu yetersayının sağlanıp sağlanılmadığına tek tek bakılmaktadır. Bu nedenle, anayasa değişikliğinin tabi olacağı rejim belirlenirken, kanunun tümü üzerindeki son

[533] Aynı görüş için bkz. ONAR, 1993, s. 98.
[534] ONAR, 1993, s. 98.

oylama ile birlikte, her bir maddesinin kabul çoğunluğunun da ayrıca dikkate alınması gerekecektir[535].

Sonuç olarak, anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun onaylanıp onaylanamayacağının, diğer bir anlatımla, halkoyuna sunulmasının zorunlu olup olmadığının belirlenmesinde, hem tümünün hem de maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğu birlikte dikkate alınmalıdır[536].

Örneğin, bir anayasa değişikliği kanununun tümü üzerindeki son oylamada Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edildiğini, maddelerinin bir kısmının ise üçte ikinin üzerinde bir çoğunlukla kabul edildiğini varsayalım. Böyle bir durumda son oylamada üçte ikilik çoğunluk sağlamadığı için, kanunun tamamının ya zorunlu halkoylamasına sunulması ya da yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderilmesi gerekir. Cumhurbaşkanı bu kanunu onaylayarak yürürlüğe koyma yetkisine sahip değildir. Buna karşılık son oylamada 2/3 çoğunluk sağlanmışsa, kanunun her bir maddesinin sağladığı oylama çoğunluğuna bakılmalı ve bunlardan 2/3 çoğunluğu sağlayanlar için ihtiyari halkoylaması, beşte üç ile 2/3 arasında bir çoğunluğu sağlayanlar içinse zorunlu halkoylaması söz konusu olmalıdır. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu kanununu da onaylayarak yürürlüğe sokma yetkisi yoktur. Zira, beşte üç ile 2/3 arasında bir çoğunlukla kabul edilen maddelerin yürürlüğe girebilmeleri için halkoylamasına sunulmaları zorunludur[537].

Anayasa değişikliklerine ilişkin bir kanunun her bir maddesinin, diğerleriyle hiç ilişkisi olmayan bambaşka bir alanı düzenleyebileceğinden maddelerin böyle bir ayrıma tabi tutulması ve maddelerinin tek tek oylaması aşamasında aldıkları oya göre, bazıları zorunlu halkoylamasına sunulurken bazılarının halkoylamasına sunulup sunulamayacağının cumhurbaşkanı tarafından takdir edilmesi, kanunun bütünlüğünün bozulması gibi bir sakıncaya da yol açmayacaktır. Nitekim, Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasına göre, cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam

[535] Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 tarihli, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararı.
[536] ONAR, 1993, s. 98.
[537] ONAR, 1993, s. 98.

sayısının en az 2/3 çoğunluğu ile kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin sadece bazı maddelerini halkoyuna sunduktan sonra, diğer maddelerini Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokma yetkisine sahiptir. 175. maddenin beşinci fıkrası uyarınca, Cumhurbaşkanı en az 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak isterse, bu takdirini kanunun tümü için kullanmak zorunda değildir. Dilerse bir ayrım yapıp, kanunun sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabilecek, diğerlerini ise Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokabilecektir. İhtiyari halkoylamasında anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun maddeleri üzerinde böyle bir ayrım yapma yetkisi cumhurbaşkanına tanındığına ve bu uygulama kanunun bütünlüğünü bozmadığına göre, kimi maddelerinin kabul yeter sayısı nedeniyle zorunlu halkoyuna sunulması durumunda da bütünlük bozulmayacaktır[538]. Böyle olunca, cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunmasının zorunlu ya da ihtiyari olduğu belirlenirken, kanunun tümü üzerindeki son oylamada ulaşılan çoğunluğun yanı sıra, maddelerinin kabulündeki sayının da dikkate alınması gerektiği ve buna göre, halkoylamasının kimi maddeler için ihtiyari kimi maddeler içinse zorunlu olacağı kabul edilmelidir. Elbette ki böyle bir durumda cumhurbaşkanının kanunu bir kez daha geri gönderme yetkisi saklıdır. Son oylamasında üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşılan bir kanunun maddelerinin bir kısmının 3/5 ile 2/3 arasında bir çoğunlukla kabul edilmesi durumda ise bu maddelerinin halkoyuna sunulması ya da geri gönderilmesi zorunludur. Cumhurbaşkanının bu kanunun 2/3 sınırını aşan maddelerini yayımlayarak yürürlüğe sokabileceği kabul edilmelidir. Geri kalan maddeleri ise halkoyuna sunmalıdır.

Ayrıca, anayasa değişikliği kanunlarının maddelerinin iki defa görüşülüp oylanıyor olması öngörüldüğüne göre, maddelerinin hangi oylamasındaki sonuçlarına bakılacağı tartışılması gereken diğer bir husustur. ONAR haklı olarak, çok kesin bir biçimde ikinci oylamaya göre hareket etmek gerekeceğini savunmaktadır Anayasa Mahkemesi de çok yeni bir kararında

[538] ONAR, 1993, s. 100.

bu yönde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre, *"oylama çoğunluğundan, Anayasanın 148. maddesindeki oylama çoğunluğundan, Anayasanın 175. ve İçtüzük kuralları uyarınca, değişiklik teklifi maddelerinin ikinci görüşmelerdeki maddelere ilişkin oylama ile teklifin tümü üzerinde yapılacak son oylamadaki çoğunluğun anlaşılması gerekmektedir."*[539] Gerçekten, her ne kadar, ikinci görüşmenin yapılabilmesi için maddenin birinci görüşmede kabul edilmiş olması şart ise de, daha sonra izlenecek yolun belirlenmesinde, ikinci görüşme sonundaki oylamanın esas alınması gerekir. İkinci görüşmede bir takım değişikliklerin de yapılabileceği düşünülürse, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun birinci görüşmede kabul etmiş olduğu bir madde üzerindeki son ve kesin iradesi, ikinci oylamada ortaya çıkacaktır[540].

b. Halkoylamasının Yöntemi

Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, halkoyuna sunulacak olan Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı Meclis üye tam sayısının beşte üç ile üçte ikisi arasında kalan bir kabul yeter sayısıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, Meclise bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermiyorsa, zorunlu olarak halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanacağı Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasında hükme bağlanmıştır. Maddeye göre, *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır.*"

Uygulamada bu zorunluluk, beşte üçlük kabul sınırını aşan anayasa değişikliği kanununun, yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilmesi suretiyle yerine getirilmektedir. Uygulamanın bu şekilde biçimlenmesi

[539] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72, K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.
[540] ONAR, 1993, s. 101.

Anayasanın 175. maddesi hükmüne de uygundur. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu da Resmi Gazetede yapılan bu yayımın, kanunun yürürlüğe girmesi için değil, halkoyuna sunulması için olduğunun açıkça belirtilmesi gereğidir. Cumhurbaşkanlığınca Başbakanlığa gönderilen yayım tezkeresinde bu yayımın kanunun yürürlüğü için değil de halkoyuna sunulması için yapıldığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır[541].

1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar 175. maddenin dördüncü fıkrası, sadece 3361 ve 3467 sayılı kanunların halkoyuna sunulmasında uygulama imkanı bulmuş ve Anayasada değişiklik yapan bu kanunlar cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmuştur. Cumhurbaşkanının halkoylamasına sunduğu bu kanunların metinleri Resmi Gazete'de yayımlanmış, ancak bu yayımda, yayının yürürlük için değil, halkoylamasına sunulması için yapıldığı belirtilmemiştir[542].

Cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını da daha önce de belirtildiği gibi halkoyuna sunabilir. Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında açıkça "*Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir"* dendiğine göre, cumhurbaşkanı bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini halkoyuna sunup diğer maddelerini onaylayabilir[543].

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında cumhurbaşkanının halkoyuna sunduğu madde veya maddeleri de Resmi Gazete'de yayımlaması gerekip gerekmediği konusunda bir hüküm yoktur. Beşinci fıkranın son cümlesinde sadece "*Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır*" denmekte; halkoyuna sunulan madde veya maddelerin Resmi Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Oysa, yukarıda da belirtildiği gibi, Mecliste 3/5 çoğunlukla kabul edilen kanunun cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulduğu takdirde, Resmi Gazetede

---

[541] ONAR, 1993, s. 102, dpn. 133; GÖZLER, 2001 (a), s. 49.
[542] Bu iki kanun, 13.8.1988 tarihli ve 19898 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmışlardır.
[543] Daha önce açıklandığı gibi cumhurbaşkanı, doğrudan üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilir.

yayımlanması 175. maddenin 3. fıkrasında açıkça öngörülmüştür. Aynı maddenin beşinci fıkrasında, Mecliste 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanununun tamamının veya bir kısmının cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulması halinde, halkoylamasına sunulan kanunun veya maddelerinin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğunun belirtilmesi muhtemelen unutulmuştur[544].

175. maddenin beşinci fıkrasında Resmi Gazete'de yayım konusunda herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna sunulması Hakkında Kanunda, halkoyuna sunulacak kanunların yayımını zorunlu kılan bir hüküm vardır. Anılan kanunun 2. maddesinde *"Anayasa değişikliklerinin halkoylaması, ilgili Anayasa değişikliği Kanununun **Resmi Gazetede yayımını** takip eden yüzyirminci günden sonraki ilk Pazar günü yapılır"* denilmektedir. Madde metninden açıkça anlaşıldığı üzere bir anayasa değişikliği hakkında halkoylaması yapılabilmesi için halkoyuna sunulacak olan anayasa değişikliği kanununun Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir[545]. Maddeye göre, halkoylaması yapılacak kanun veya maddeler veya madde, Resmi Gazetede yayımlanmadıkça, Yüksek Seçim Kurulunun halkoylaması sürecini başlatması mümkün değildir. Zira, anılan hüküm uyarınca Resmi Gazetede yayım olmadıkça 120 günlük süre hiçbir zaman işlemeye başlamayacaktır[546].

Ülkemizde şimdiye kadar cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine Meclisçe 2/3 çoğunlukla kabul edilen ve daha sonra cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulan bir anayasa değişikliği kanunu örneği bulunmadığı gibi doğrudan 2/3 çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununun da cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmasına rastlanmamıştı[547].

Uygulamada 15.10.2001 tarihine kadar, cumhurbaşkanınca bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini onaylayıp, diğer bazı maddelerini ise halkoylamasına sunduğuna rastlanılmamıştı.

---

[544] Aynı görüş için bkz: GÖZLER, 2001 (a), s. 42.
[545] GÖZLER, 2001 (a), s. 43.
[546] GÖZLER, 2001 (a), s. 43.
[547] TANÖR, & YÜZBAŞIOĞULU, 2001, 53-55.

Cumhurbaşkanı, 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 27. maddesinin halkoyuna sunulmasına karar verilmiştir. Cumhurbaşkanlığınca, Başbakanlığa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdiği yazıda[548], *"Yasanın çerçeve 27. maddesiyle Anayasanın 86. maddesinde yapılan değişikliğin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin özlük haklarını ilgilendirmesi ve üyelere yönelik her türlü olumsuz eleştiriyi önlenmesi amacıyla doğrudan halkoyuna sunulması uygun bulunmuştur"* denilmekte, halkoyuna sunulmasına karar verilen 27. maddenin Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin bir irade açıklaması yer almamaktadır. Bunun üzerine, 22.11.2001 tarihinde Başbakanlığın, 27. maddenin yayımlanması için Cumhurbaşkanlığından talimat beklendiği resmi bir yazıyla Cumhurbaşkanlığına bildirilmiştir[549]. Cumhurbaşkanlığınca, 22.11.2001 tarihinde, anılan 27. maddenin Resmi Gazetede yayımlanması isteminin açıkça yer aldığı bir yazı, Başbakanlığa gönderilmiş ve anılan yazıya istinaden 22 Ekim 2001 tarih ve 24561 mükerrer sayılı Resmi Gazetede 27. madde yayımlanmıştır[550].

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan metinde, bu yayımın yürürlük için değil, halkoyuna sunma için yapıldığının belirtilmesinin gerekip gerekmediğidir. Kanunların Resmi Gazetede yayımlanması, asıl olarak yürürlüğe girmelerinin sağlanmasına yönelik olduğu dikkate alınacak olursa, Resmi Gazetede yayınlanan metnin halkoylamasına sunulması amacıyla yayınlandığının belirtilmesi gerekir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığınca Başbakanlığa

---

[548] 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazı, http://www.cankaya.gov.tr/ACIKLAMALAR/15.10.2001-1322.html Erişim tarihi: 18.10.2001. Cumhurbaşkanlığının resmî internet sitesinde açıklanan yazı Başbakanlığa gönderilen değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilendir. Ancak aynı yazının Başbakanlığa da gönderildiği belirtilmektedir.

[549] Radikal, 23 Ekim 2001.

[550] Daha önce de belirtildiği üzere, bu arada milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen 86. madde ile ilgili yeni bir teklif hazırlandı ve 313 milletvekilinin imzasıyla 26 Ekim'de TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Teklif, 21 Kasım 2001'de yasalaştı, 1 Aralık 2001'de de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Böylece Cumhurbaşkanı Sezer'in önceki değişiklik metnini referanduma götürme kararının konusu ortadan kalkmış oldu. Halkoylaması süreci de durdu.

gönderilen yayım tezkeresinde bu yayımın kanunun yürürlüğü için değil de halkoyuna sunulması için yapıldığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır[551].

ONAR'ın da belirttiği gibi, halkoylamasının zorunlu olduğu hallerde belki buna gerek duyulmayabilir. Ancak, ihtiyari halkoylamasında, başka bir anlatımla anayasa değişikliği kanununun, üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyuyla kabul edildiği durumlarda, bu anayasa değişikliği paketinin bazı maddelerinin yayımlanarak yürürlüğe sokulması, diğer maddelerinin ise halkoyuna sunulması imkânının varlığı karşısında, kanunun tamamı değil de sadece bazı maddeleri halkoyuna sunuluyorsa, Resmi Gazetede yer alan metnin yürürlük için değil, halkoylaması için yayımlandığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır.

Gerçi bu gereklilik, üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşılamayan ve bu nedenle Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca zorunlu halkoyuna sunulması gündeme gelen kanunun, sadece bazı maddelerinin halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmasında ise, geri kalan maddelerinin ise yayımlanarak yürürlüğe sokulması imkanının bulunmaması karşısında, ciddi yanlış anlamalara yol açabilecek bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaz. Zira, beşte üç çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği olsa olsa halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Gerçekten, Anayasanın 175. maddesine göre, üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği kanunu kesinleşmiş ve geri gönderilmediği takdirde onaylanarak yürürlüğe sokulabilecek bir kanun değildir ve geri gönderilmediği takdirde halkoyuna sunulması zorunludur. Bu gerçek karşısında böyle bir kanunu cumhurbaşkanının onaylayarak yürürlüğe sokmak üzere Resmi Gazetede yayımlama yetkisi bulunmadığına göre, kanunun yayımının "halkoylaması" için yapıldığının belirtilmesi, herhangi bir yanlış anlamaya yol açmayacağından, usule ilişkin bir zorunluluk olarak değerlendirilmemelidir.

[551] ONAR, 1993, s. 102 dpn. 133; GÖZLER, GÖZLER, 2001 (a), s. 49.

c. Halkoyuna Sunmada Süre

Anayasanın 175. maddesinin ikinci fıkrasında *"Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir"* denildiğine göre, cumhurbaşkanının Anayasa değişikliği kanunları üzerinde yetkileri konusunda 89. maddenin kıyasen uygulanabileceği konusunda öğretide görüş birliği bulunduğu daha önce ifade edilmişti[552]. Dolayısıyla Anayasa, geri gönderme yetkisini kullanabilmesi için cumhurbaşkanına onbeş günlük bir süre verdiğine göre; cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliği kanununu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme ya da kabul yeter sayısı elverişliyse yürürlüğe sokma veya halkoylamasına sunma yetkilerini bu onbeş günlük süre içinde kullanması gerekmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanı, halkoyuna sunacağı anayasa değişikliğini, kendisine geliş tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Resmi Gazete'de yayımlamalıdır. Halkoyuna sunma yetkisinin usulüne ilişkin olarak söylenebilecek son bir şey de, cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanırken yürütme organının bir kanadı olarak değil, devletin başı sıfatıyla hareket ettiği dikkate alınarak, karşı-imzanın aranmaması gereğidir[553].

ç. Anayasa Değişikliği Kanununun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Halkoyuna Sunulması

Anayasanın 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla eklenen yedinci fıkrasında, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden,*

---

[552] ONAR, 1993, s. 102; GÖZLER, 2001 (a), s. 38; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Anayasanın Değiştirilmesi ve Halkoylaması", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 82, Haziran 1986, s. 10, ÖZBUDUN, 2003. s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20-21.

[553] ÖZBUDUN, 2003, s. 312; SOYSAL, 1993, s. 224-225; NALBANT, 1992, S. 174-175; TURHAN, 1989, s. 119; ONAR, 1993, s. 103.

hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" denilmektedir. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi, Meclis, Anayasayı değiştiren bir kanunun maddelerinin hepsinin aynı sandıkta, birinin veya bir kısmının bir, diğerlerinin başka sandıkta veya sandıklarda, her birinin ayrı ayrı sandıklarda halkoyuna sunulmasına karar verebilecektir. Böylece, anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun halkoyuna sunulması durumunda, maddelerin ayrı ayrı bölümler halinde ya da tamamının ayrı ayrı oylanabilmesi; seçmenlerin katıldıkları bir değişiklik uğruna, katılmadıklarını da kabul etmek veya katılmadıkları bir değişiklik uğruna katıldıklarına da hayır deme zorunda kalmalarının önüne geçilebilecektir[554].

Değişiklik teklifinin metninde böyle bir hüküm yer almamasına rağmen Anayasa Komisyonu tarafından eklenen bu fıkranın gerekçesinde *"Maddede yapılan diğer bir değişiklikle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, ileride halkoylamasına sunulması ihtimaline karşılık, Anayasanın değiştirilen hükümlerinin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı oylanacağı hususunun da kanuna ilave edilecek bir hükümle kararlaştırılması esası getirilmiştir. Halkoyuna sunulmasının Anayasanın değiştirilen her hükmü için ayrı ayrı yapılması kararlaştırıldığı takdirde, oylama sonunda bazı hükümlerin benimsenmesi, bazılarının ise reddi mümkün olabilecek, böylece halkoylamasının daha sağlıklı şekilde sonuçlanması ve bazı hükümler reddedilmiş olsa bile hiç olmazsa benimsenen değişikliklerin yürürlüğe girmesi sağlanmış olacaktır"* denilmektedir[555].

Kuşkusuz ki yasama organının bu belirlemesi, kanunun tümünün halkoylamasına sunulması halinde geçerli olacaktır[556]. Gerçekten, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği, cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmezse, kanunun tümü

---

[554] ONAR, 1993, s. 125.
[555] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 17, C. 40, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim Tutanağı sonuna ekli Sıra Sayısı 564, s. 6.
[556] TEZİÇ, 2005, s. 167.

bir blok halinde zorunlu halkoylamasına sunulacak ve bu halkoylamasında, yasama organının belirlediği doğrultuda değişikliğe ilişkin kanun maddeleri aynı veya farklı sandıklarda oylanacaktır. Aynı kural, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3 veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliğinin, cumhurbaşkanınca tümünün ya da birden fazla maddesinin halkoyuna sunulması halinde de geçerli olacaktır. Buna karşılık özellikle üçte ikiyi aşan çoğunlukla kabul edilen kanunların tamamı yanında sadece bazı maddelerinin de halkoyuna sunulabilmesi olanağı karşısında, cumhurbaşkanı kanunun tümünü değil de, 175. maddenin üçüncü fıkrası uyarıca sadece bazı maddelerini halkoyuna sunmuş, diğerlerini onaylamışsa; yasama organının belirlemesi, bu anayasa değişikliği kanununun tüm maddeleri için değil, sadece, halkoyuna sunulan maddeleri için dikkate alınacaktır[557]. Örneğin sırasıyla, Anayasanın ormanların korunmasını düzenleyen 169. maddesi ile sendika kurma hakkının düzenlendiği 51., yasama bağışıklıklarının düzenlendiği 83. ve dilekçe hakkının düzenlendiği 74. maddelerini değiştiren bir anayasa değişikliği kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunlukla kabul edildiğini ve yasama organının bu kanun halkoyuna sunulursa, çerçeve 1. ve 2. maddelerinin bir sandıkta, 3. ve 4. maddelerinin de aynı sandıklarda oylanmalarının karalaştırıldığını varsayalım. Cumhurbaşkanı, bu kanunun tümünü halkoyuna sunarsa, oylamanın yasama organının öngördüğü şekilde yapılacağında kuşku yoktur. Ancak, cumhurbaşkanı sadece 1. ve 3. maddeleri halkoyuna sunmuş, 2. ve 4. maddeleri onaylayarak Resmi Gazetede yayımlamışsa; bu durumda yasama organının belirlediği gibi 1. madde 2. maddeyle, 3. madde 4. maddeyle birlikte değil, tek başlarına yani ayrı ayrı sandıklarda halkoyuna sunulacaklardır. Böylece yasama organının belirlemesi sadece 1. ve 3. maddenin ayrı sandıklarda oylanmasında etkili olacaktır; 2. ve 4. maddeler halkoyuna sunulmadığı için, yasama organının bunlara ilişkin yaptığı belirleme, halkoyuna sunulma aşamasında dikkate alınmayacaktır.

[557] ONAR, 1993, s. 126; TEZİÇ, 2005, s. 167.

Yukarıda özetlenen ve "kıyak emeklilik" yasası olarak bilinen 4709 Sayılı Kanunun 27. maddesinin halkoyuna sunulması, Meclis ile Cumhurbaşkanını adeta çatışma noktasına getirmiştir. Tartışmanın odak noktası, kanunun son maddesi ve onun dayanağı Anayasanın 175. maddesi hükmü idi. Anayasa değişikliklerinde cumhurbaşkanının onay safhasını daha önceki anayasalardan farklı olarak ekleyen maddenin 5. fıkrası, *"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"* hükmünü içermektedir. 4709 sayılı Kanunun son maddesine dayanak olan 7. fıkrası ise, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" hükmünü içermektedir.

175. maddenin 7. fıkrasından yola çıkan meclis 4709 sayılı Kanunun 35. maddesi gereğince, anayasayı değiştiren bu kanunun tümünün halkoylamasına sunulabileceğini, tek madde için cumhurbaşkanının halkoylaması kararı alma yetkisinin olmadığını ileri sürmektedir.

Dönemin meclis başkanı, İZGİ, *"… Anayasanın 175. maddesinin 7. fıkrası varken, 5. fıkra hükmüne göre re'sen hareket etme imkanı mümkün değil. 5. madde 'cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde' demiyor. Cumhurbaşkanı gerekli görülen maddeleri ayrı ayrı ya da tümünü halkoyuna götürür diyor. 'Gerekli görüleni' kim görecek? Meclis. Meclis bu kararı vermiş, eğer referanduma gidilecekse tümü gitmeli*[558] *".*

Anayasanın ilgili maddesi karşısında bu yorumu kabul etmek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı SEZER'in de 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazısında da belirildiği gibi, 7. fıkranın 5. fıkradan bağımsız olarak yorumlanması, cumhurbaşkanının ihtiyari olarak halkoyuna gitme yetkisini kullanamaz hale getirir. Bu yoruma göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunun sadece tümünü halkoyunu sunulabileceğini karara bağlayabilir;

[558] Radikal, 18.10.2001.

ancak bu da Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasının açık hükmüyle bağdaşmaz. Cumhurbaşkanı kanunun gerekli gördüğü maddelerini halkoyuna sunmakla yetkilendirilmiştir. Cumhurbaşkanının 5. fıkra uyarınca kanunun madde veya maddelerini yahut tümünü halkoylamasına sunma yetkisi karşısında Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisi, anayasanın değiştirilen kurallarından (cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmaları durumunda) hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını belirtmekten ibarettir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının birden fazla maddeyi halkoyuna sunması durumunda, bunların (halkoyuna sunulan maddelerin) birlikte oylanacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Aksi yönde getirilecek çözümler, cumhurbaşkanının değişiklikleri halkoyuna sunma yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Anayasada belirtilenden başka bir şart daha getirilerek sınırlandırılması anlamına gelir.

Halkoylamasına sunulan anayasa değişikliği kanunu, geçerli oyların yarısından bir fazlasını alırsa, anayasa değişikliği Türk Milletince kabul edilmiş sayılacaktır.

C. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanınca Onaylanması

Anayasanın 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesi, cumhurbaşkanına anayasa değişikliği kanunlarını dilerse halkoyuna sunmayıp onaylama yetkisini de tanımaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için, söz konusu anayasa değişikliği kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabulü esnasında, ya doğrudan ya da bir kez daha görüşülmesi istemiyle geri göndermesi üzerine, üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmiş olması gerekmektedir. Üye tam sayısının üçte ikisinden daha az çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliğini cumhurbaşkanının onaylama yetkisi yoktur. Beşte üç ile üçte iki arasında bir kabul yeter sayısını ancak toplayabilmiş, diğer bir ifadeyle üçte ikilik kabul yeter sayısı sınırını aşamamış bir anayasa değişikliği kanununu sadece geri gönderme veya halkoyuna sunma yetkisi vardır.

Cumhurbaşkanı gerek doğrudan gerek bir kez daha görüşülmesi istemiyle geri göndermesi üzerine, üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarını onayladığı takdirde, kanun, Resmi Gazetede yayımlanır. Böylece anayasa değişikliği kanunu kesinleşmiş olur. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen Anayasanın 89. maddesinin birinci fıkrasındaki; cumhurbaşkanınca, onaylanan kanunların onbeş gün içinde yayımlanacağını öngören hüküm uyarınca, anayasa değişikliği kanunlarının da onbeş gün içinde yayımlanması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı kanunun tamamını onaylamak zorunda değildir. Daha önce de açıklandığı gibi, 175. maddenin beşinci fıkrası açıkça, bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerinin halkoyuna sunulup diğer bazı maddelerinin ise onaylanabileceğini öngörmektedir. Cumhurbaşkanının onayladığı maddeler, Resmi Gazetede yayımlanmak zorundadır.

Anayasanın 175. maddesindeki düzenleme, cumhurbaşkanının yetkilerini arttıran, onu güçlendire düzenlemelerin başında gelmektedir. Karşılaştırmalı hukuk açısından da konuya yaklaşıldığında, demokratik parlamenter rejim devlet başkanları arasında 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının, anayasa değişiklikleri sürecinde onama ve halkoyuna sunma yetkileri bakımından en güçlü olanların başında gelir[559].

[559] GÖZLER, 2001, s. 163-164.

SONUÇ

Bu çalışmada, 1982 Anayasasının 104. maddesinde cumhurbaşkanının "yasama ile ilgili" olduğu belirtilen görev ve yetkileri incelenmiş ve ortaya çıkan sorunlara elden geldiğince cevap bulunmaya çalışılmıştır. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına daha önceki anayasalarla kıyaslanamayacak görev ve yetkiler vermiştir. 1982 Anayasası sisteminde cumhurbaşkanı, parlamenter sistemlerde pek görülmeyen kimi yetkilere sahip, güçlü ve etkili bir cumhurbaşkanıdır. Kanımızca, cumhurbaşkanının bu konumunun en güçlü temellerinin başında, "*Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"* hükmünün geldiği söylenebilir. Anayasada yer alan bu soyut hükmün somutlaştırılmış hali, topluca Anayasanın 104. maddesinde sayılan; usul ve esaslarıyla ise Anayasanın çeşitli maddelerinde serpiştirilen yetkiler ile ortaya konmaktadır.

Cumhurbaşkanının kurumları gözetme görevi nedeniyle sahip olduğu ve yasama organına ilişkin olan yetkileri, Anayasanın 104. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde sayılmaktadır. Bu yetkilerden bir kısmının parlamenter sistemi benimseyen 1982 Anayasası öncesi Cumhuriyet dönemi anayasalarında yer alan geleneksel yetkiler oldukları, bir kısmının ise 1982 Anayasası ile birlikte, önceki anayasal dönemlerde yaşanan tecrübelerin etkisiyle önemli ölçüde genişletildiği görülmektedir. Bu yetkilerden, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisi ise, ilk kez 1982 Anayasası ile Türk anayasa hukukuna girmiştir. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisinin, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanlığını sistem içinde güçlendiren ve cumhurbaşkanına sistemin bekçiliği görevini veren genel

eğilimi ile gündeme gelen yetkilerden biri olduğu temel bir değerlendirme olarak dile getirilebilir.

Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dahil olan cumhurbaşkanının (Anayasa, m. 8) yasama ile ilgili yetkilerinin bir kısmı kendisinin *"devletin başı"* olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetki olduğu, buna karşın bir kısmının ise devletin başı olması sıfatına 1982 Anayasasının bağladığı, devlet organlarını etkin bir makam olarak "gözetme" görevinin bir sonucu olduğu söylenebilir.

Türk anayasa hukukunda cumhurbaşkanının geleneksel yetkilerinden biri olarak kabul edilebilecek olan "gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapma yetkisi" cumhurbaşkanının, Meclise bir "mesaj gönderme" ya da "görüşünü açıklama" aracı olarak kabul edilmekte, bu görüş bildirmenin ise hukuksal açıdan hiçbir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamuoyu nezdinde önemli bir etki potansiyeline sahip olduğu söylenebilir. Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dâhil olan cumhurbaşkanının açılış konuşması yapabilme yetkisi, kendisinin *"devletin başı"* olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetkidir.

Yasama ile ilgili yetkilerden, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırma yetkisi ise, cumhurbaşkanına, acil olan bir konunun Mecliste gecikme olmaksızın görüşülmesini sağlama fırsatını tanımaktadır. Bakanlar kurulunun dayandığı parlamento çoğunluğunun ya da büyük olasılıkla yine iktidar partisi üyeleri arasından seçilmiş olan Meclis Başkanının da Meclisi toplantıya çağırabilmesinin anayasaya göre mümkün olması karşısında, Meclisin ara verme ya da tatil dönemlerinde bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılması düşük bir olasılıktır. Bununla birlikte, tatil veya ara verme döneminde olan Meclisin toplantıya çağırılmasını gerektiren olağanüstü nedenin varlığı konusunda özellikle hükümet ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı bulunan durumlarda, cumhurbaşkanının böyle bir çağrıda bulunması ve bu çağrıdan bir netice alamamış olması durumunda, yetkinin kullanımıyla kamuoyunun dikkatinin çekilmesi sağlanmış olacağından, bu yetki, cumhurbaşkanını,

sistem içinde etkin bir konuma getirme potansiyelini her zaman için bünyesinde taşıyan bir yetki olarak karşımıza çıkacaktır.

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan bir diğer yetki de, doğrudan yasama organının kendisi üzerinde sonuç doğuran, parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisidir. 1961 Anayasası ile kıyaslandığında 1982 Anayasası, seçimlerin yenilenmesi yetkisini önemli ölçüde genişletmiştir. Anayasanın 116. maddesinin, 1961 Anayasasının 108. maddesinden oldukça farklı olduğu ve seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi koşullarını çok daha "gerçekleşebilir" koşullar olarak belirlediği kabul edilmelidir. 1982 Anayasası Meclisi fesih yetkisini genişletmiş ve belirli koşullarda gerçekleşen bir hükümet krizini, yetkinin kullanımı için yeterli saymıştır. Üstelik 1961 Anayasasından farklı olarak bu yetkinin kullanılabilmesi için başbakanının önerisi gerekmemekte, cumhurbaşkanı meclis başkanına danıştıktan sonra meclisi feshedebilmektedir. Diğer bir önemli nokta, cumhurbaşkanının 116. maddedeki koşullar yerine gelse dahi meclisi feshetmek zorunda olmamasıdır. Bunun anlamı, hükümet krizinin baş göstermesi durumunda, cumhurbaşkanının meclisi feshetme yerine yeni hükümet arayışlarına girebilmesidir.

Parlamenter sisteme işlerlik kazandırma, gereksiz tıkanma ve bunalımları önleme amacını güden kurum ve kurallara yer veriyor olması nedeniyle, 1982 Anayasasının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir eğilim gösterdiği, 116. maddedeki bu düzenlemenin de "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"in sağlanmasına yönelik bir düzenleme olduğu kabul edilmelidir. Parlamento ile hükümet arasında bir kısır döngünün ortaya çıktığı ve bu kısır döngünün sistemi bir türlü aşılamayan bir "kriz"e soktuğu durumlarda cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi, yürütme bakımından güvence altına almaktadır.

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir diğer yetki ve görevi de, kanunları yayımlama yetkisidir. Ancak cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu doğrudan yayımlamak zorunda olmayıp Anayasadaki

şartlar çerçevesinde geri gönderme yetkisine de sahiptir. Bununla birlikte Anayasada öngörülen prosedür çerçevesinde geri gönderme yetkisinin tüketilmesi durumunda, cumhurbaşkanının anayasaya veya hukuka aykırı bulduğu kanunları yayımlamayı reddetme hakkı yoktur. Bu çerçevede, Türk hukukunda cumhurbaşkanının, "geri gönderme" aşamalarını tamamlamış kanunların hukuka uygunluğunu veya anayasaya uygunluğunu denetlemek gibi bir yetki ve görevi yoktur. Bu yetki ve görev, hukuk sistemimizde yalnızca Anayasa Mahkemesine tanınmıştır. Cumhurbaşkanı olsa olsa Anayasa Mahkemesini harekete geçirme biçiminde bir yetkiye sahiptir.

Türk hukukunda yayımlanacak kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metni olduğunun, cumhurbaşkanı tarafından tasdik olunması anlamında imza yetkisi bulunmaması karşısında, "ısdar" müessesesine ihtiyaç olduğu kabul edilmelidir. Bu makam da, doğal olarak cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının imzası olmadan kanun metninin yayımlanamaması gerekir. Keza cumhurbaşkanı kanun metnini, Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra tekrar kontrol de edebilmelidir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği metin ile Resmi Gazete'de yayımlanan metin arasında bir farklılık olması halinde, bu farklılığın yine cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilecek bir tezkere ile düzeltilmesi gerekir. Resmi Gazete'de yayımlanan kanun metinlerine ilişkin düzeltmeler, "maddi hata"ya ilişkin olsa bile, cumhurbaşkanının imzasıyla yapılmalıdır. Bu gereklilik karşısında, cumhurbaşkanına, kanunların ısdarı anlamına gelecek şekilde bir imza yetkisi verilmesi yönünde bir anayasa değişikliğine gidilmesi önerilebilir. Cumhurbaşkanı kanun metninin altını imzalamalı ve imzasının yanına o kanunun "Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun olduğunu tasdik" ettiğini belirtmelidir.

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama yetkisi, ilk bakışta son derece teknik bir yetki olarak görülebilir. Bununla birlikte, yeri geldiğinde cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilmektedir. Nitekim, 1961 Anayasası, kanunları yayımlamak ya da Meclise geri göndermek için cumhurbaşkanına on gün süre vermişken, 82 Anayasası bu süreyi onbeş güne çıkarmıştır. Bu değişiklik önemsiz gibi görünse de, ivedilik taşıyan

durumlarda, gayet teknik gibi görünen bu yetki, cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilmektedir. Anayasada, cumhurbaşkanının yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, cumhurbaşkanının kanunları onbeş günlük yayım süresinin son gününe kadar bekledikten sonra tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ya da yayım için Başbakanlığa göndermesinin, Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında zaman zaman tartışmalara yol açtığına rastlanmaktadır. Bu tartışmaların yaşanmaması için, Meclis Başkanlığının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içerisinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak yayımlaması gerektiği kabul edilmelidir.

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi, cumhurbaşkanının kurumları gözetme iktidarından kaynaklanan etkin yetkilerinden bir diğeridir. Cumhurbaşkanının, aynı zamanda Anaysa Mahkemesinin tüm üyelerini de atama yetkisini de elinde bulundurduğu göz önüne alındığında Anayasa Mahkemesinin, cumhurbaşkanında odaklanan devlet iktidarının araçlarından biri haline dönüşmesi, kuvvetli bir olasılık olarak belirmektedir.

Anayasanın 104. maddesinin 1. fıkrasına göre, devletin başı olan cumhurbaşkanının, bu sıfatla “anayasanın uygulanmasını”, “devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını” gözetme görevinden kaynaklanan bir diğer görev ve yetkisi de, kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisidir.

Anayasanın, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, geri gönderilen kanunu yeniden kabulü için özel bir kabul yeter sayısı aramamış olması, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin, teknik anlamda bir geciktirici veto olduğunu ortaya koymaktadır. Gerek 1924 ve 1961 anayasaları ve gerekse bu konuda benzer esasları benimsemiş olan 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına, yasama organınca kabul edilen kanunları yürürlüğe girmesini engelleme ya da yeniden kabulünü güçleştirme yetkisi

veren bir veto hakkı tanımamıştır. Gerçekte bu tür bir yetkiyi, parlamenter rejimin çok duyarlı güçler dengesiyle bağdaştırmak da olanaklı değildir.

1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları, o dönemde kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi olmamasına karşın, Anayasanın kendilerine verdiği geri gönderme yetkisini kullanmamışlardır. Ancak 1961 Anayasası döneminden itibaren, yetkinin kullanımı giderek artmış; hatta geri gönderme yetkisi, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetim araçlarından biri haline gelmiştir.

1961 Anayasasından itibaren cumhurbaşkanlarının geri gönderme gerekçeleri incelenirse, bunların büyük bir bölümünün, anayasa kurallarına ya da anayasanın öngördüğü kimi ilkelere aykırılık savına dayandırıldıkları görülür. Diğer bir kısım geri gönderme gerekçelerinde ise yerindelik ilkesine aykırılık savına dayanılmıştır.

Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç; kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Bu niteliğiyle kanunların geri gönderilmesi, cumhurbaşkanına tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibarettir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi, anayasaya aykırılık iddiası şeklinde hukuki olabileceği gibi, kanunun yerindeliğine ilişkin de olabilir. Başka bir deyişle, geri gönderilme gerekçesi hukukilik veya yerindelik unsurlarından birine ya da her ikisine birden dayandırılabilir.

Cumhurbaşkanının, yasama organının kabul ettiği bir kanunu bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi, 1982 Anayasasının genel gerekçesinde sözü edilen “dengeli ve işbirlikçi parlamenter sistemde” tek başına kullanabileceği bir yetki olmaması gerekir. Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanlarının kanunları geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılması esastır. Doktrinde de, bu yetkinin devlet başkanınca ortak imzalı olarak kullanılabileceği güçlü olarak dile getirilmektedir. Fransa’da devlet başkanına geniş yetkiler tanıyan ve başkanlık rejiminin özelliklerini de taşıyan 1958 Anayasası devlet başkanının

tek başına kullanabileceği yetkileri tek tek sayma yoluna gitmiş, ancak, kanunların geri gönderilmesini ortak imza kuralına bağlamıştır. Parlamenter rejimlerde, böyle bir yetkinin devlet başkanınca tek başına kullanılması, meclis ve devlet başkanı arasında bir uyuşmazlığa yol açabileceği gibi, bakanlar kurulu ile devlet başkanı arasında bir sürtüşmeye yol açabilir. Kaldı ki, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullandıktan sonra Meclisin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda hiçbir değişiklik yapmadan, kendi metnini aynen kabul etmesi ve uygulamanın da bu yönde süreklilik kazanmış olması cumhurbaşkanının prestijini gölgeleyebilir. Devlet başkanı ile yasama arasındaki ilişkiler yerine, devlet başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile yasama arasındaki ilişkileri temel alan parlamenter rejimde cumhurbaşkanı, her iki organ arasında hakem konumundadır. Bu konumu nedeniyle cumhurbaşkanı, hakemlik fonksiyonunu yerine getirirken, yasama meclisindeki azınlık ve çoğunlukla veya iktidar ve muhalefetle ihtilafa düşmemiş olmalıdır. Cumhurbaşkanının yasama meclisi ile ihtilafa düşmesi durumunda, tarafsızlığı hakkında şüpheler uyanabilir ve hakemlik fonksiyonunu amacına uygun olarak yerine getirmesi güçleşebilir. Bu tür tartışmaların yaşanmasını engellemek amacıyla, Anayasada bir değişikliğe gidilerek özellikle doğrudan halk tarafından seçilmesi yönündeki anayasal değişikliğinin ardından cumhurbaşkanının, sistem içinde daha da güçlenen bu yeni statüsü ile paralellik sağlamak amacı ile yetkilerinden hangilerini tek başına kullanabileceği açıkça gösterilmeli ve bu arada geri gönderme yetkisi de tek başına kullanabileceği yetkilerden biri olarak düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunun yasama organınca tekrar kabul edilmesinin ardından, bir kez daha geri gönderilip gönderilemeyeceği konusunun, “yine kabul” kavramının yer aldığı 1961 Anayasası döneminde tartışmalara neden olması üzerine, 1982 Anayasasında, geri gönderildikten sonra “aynen kabul” edilen kanunların tekrar geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu hüküm karşısında artık, cumhurbaşkanının değiştirilen yasayı tekrar yasama organına gönderebilmesi kendisine tanınmış anayasal bir yetkidir (md. 89).

Belirtilmelidir ki, Anayasanın 89. maddesindeki bu düzenleme, cumhurbaşkanını yasama karşısında son derece üstün bir pozisyona taşımıştır. Zira bu düzenleme ile, cumhurbaşkanınca kabul edilmeyen, onun iradesine uygun hale getirilmeyen kanunların kesinleşmesi mümkün değildir. Kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibaret olduğu kabul edildiğinde, özellikle Anayasada kanunları geri gönderme gerekçesi konusunda bir sınırlama öngörülmemiş olması nedeniyle yerindelik kapsamına giren gerekçelerle kanunları geri gönderme yetkisine sahip cumhurbaşkanına, yasama organının kanun yapma yetkisine müdahale niteliğinde Anayasada öngörülmeyen imkanların tanınması sonucunu doğuracağı biçiminde haklı eleştiriler ileri sürülmüştür. Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sırasında her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması yol ve yöntemi getiren bu kural, “bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme” yetkisini, devlet başkanlarının kanunlar üzerinde sahip oldukları yetkilerin en hafifi iken, en ağırı statüsüne taşımakta, adeta geri gönderme yetkisine “onama” niteliği kazandırmaktadır.

Anayasanın 89. maddesinde 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanına itiraz ettiği kanunların tamamı yanında sadece itiraz ettiği maddelerini geri gönderme yetkisi de tanınmıştır. Cumhurbaşkanına böyle bir anayasal yetki verilmesindeki amaç, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde uzun çalışmalar sonucu kabul edilen madde sayısı itibariyle hacimli kanunların, bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesinin ardından, Mecliste yeniden kabulleri sırasında tümüyle, bir başka deyişle itiraz edilmeyen maddeleriyle birlikte, yeniden görüşme zorunluluğundan kaynaklanan zaman kaybını önlemektir. Bu açıdan bakıldığında, anılan anayasa değişikliğinin yasama organının hızlı ve verimli çalışması için olumlu yönde gerçekleştirilmiş bir değişiklik olduğu ortadadır. Uygulamada, kısmen geri gönderilen kanunların, sadece geri gönderilen maddelerinin yahut tümünün görüşülmesi konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin seçimlik hakka sahip olduğu kabul edilmektedir.

1924 ve 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına Anayasada değişiklik yapan kanunları da geri gönderme yetkisi vermiştir. Kuşkusuz bu yetki, ancak ağırlaştırılmış çoğunlukla kabul edilebilen Anayasa değişiklikleri konusunda dahi son sözü söyleme yetkisinin yasama organında değil, cumhurbaşkanında olduğu anlamına gelmektedir. 1982 Anayasasını önceki anayasalardan ayıran bu konudaki tercihi, sistem içinde cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ve cumhurbaşkanına sistemin bekçiliği görevinin verilmesi ile yakından ilgili olarak görülebilir.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin, bazı durumlarda sadece bir "geciktirici veto" bazı durumlarda ise bir "güçleştirici veto" niteliği taşıdığı kabul edilmelidir. Gerçekten eğer anayasa değişikliği teklifi, beşte üç veya daha fazla ve fakat üçte ikiden az oyla kabul edilmişse (ki bu oran 330-366 arasındaki milletvekilini ifade etmektedir), cumhurbaşkanının iade yetkisi güçleştirici veto niteliğindedir. Çünkü bu takdirde anayasa değişikliği sürecinin devam edebilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu üye tam sayısının 2/3 çoğunlukla kabul etmesine bağlıdır. İade edilen anayasa değişikliği kanununun Meclisteki yeniden görüşmeleri sırasında bu çoğunluk sağlanamazsa, anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olacaktır. Buna karşılık, anayasa değişikliğine ilişkin kanunun ilk defa kabulünde Meclisçe zaten 2/3 çoğunlukla kabul edilmişse, cumhurbaşkanının iade yetkisi, sadece geciktirici veto niteliğindedir; zira, cumhurbaşkanınca geri gönderilen bu anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, üye tam sayısının üçte ikisinden daha kuvvetli bir çoğunluk gerekmemektedir.

Anayasanın 175. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen bu kanunu "aynen kabul" edebilmesi için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun aranıyor olması karşısında "aynen kabul" ifadesini, yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde ifadesini bulan itirazları benimsemeyip, kendi ilk

metninde ısrar edebilmesi için gerekli bir koşul olarak kabul edilmelidir. Buna karşılık, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulü sırasında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde dile getirilen itirazlar dikkate alınarak yeniden düzenleme yapılması halinde, 2/3 çoğunluğun aranmamalıdır. Aynı durum, bir anayasa değişikliği paketi içindeki bazı maddelerine cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeksizin geri gönderilmesi durumunda da geçerlidir. Bu durumda da, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş birliği olduğu anlaşılan bu değişikliklerin tekrar kabulünde artık nitelikli çoğunluk aranmamalıdır.

Kuşkusuz bu sav, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir çoğunlukla kabul edilen ve halkoyuna sunulmayarak bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen anayasa değişikliklerinin yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimseyerek düzenleme yapması ya da h,ç itiraz edilmeyen maddeleri aynen kabul edilmesi olasılığında, "yeniden kabul" için üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun aranmasının anlaşılabilir bir güçleştirme olarak görülmemesi karşısında kabul edilebilir bir savdır. Yasama organının cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimseyip bu doğrultuda yapacağı düzeltmelerde de üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmasını beklemek, yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı olmadığı durumlarda da ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasının gerektiği anlamına gelecektir ki, bu düşünce anayasal hükmün amacına uygun düşmediği gibi geri gönderme kurumunun niteliği ile de çelişmektedir.

KAYNAKÇA

AKSOY, Muammer, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Forum**, C. 16, S. 213, 1963

AKSOY, Muammer, Cumhuriyet Gazetesi, 11-12. 2.1963.

ALDABAK, Ersel, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 60, S. 1-2, 2002

ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı,** İstanbul, 1960

ALDIKAÇTI, Orhan, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 1, S. 2, 1968,

ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 345, İstanbul, 1970

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Anayasanın Değiştirilmesi ve Halkoylaması”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 82, Haziran 1986

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi,** C. 21, S. 1, Mart 1988

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, 1996

ANAYURT**,** Ömer, **Hukuka Giriş Ve Hukukun Temel Kavramları**, 3. Bası, Ankara, 2002

ARSEL, İlhan, Dünya Gazetesi, 14.2.1963

ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, 1965

ATAR, Yavuz, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayıncılık, Konya 2000,

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** 2. Bası, Mimoza Yayıncılık, Konya, 2002

ATAR, Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Sempozyumu**, Ankara, 2003

ATAY, E. Ethem, "Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", **KhuKA-Kamu Hukuku Arşivi**, Yıl. 2, 1999

AYBAY, Rona, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**, İstanbul, 1963

BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebetleri,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960

BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, C.1, Fasikül II, İstanbul, 1960

BAYINDIR, Savaş, "Kıt'a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme" **Khuka, Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007, ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. 7, S. 2, 2005

CAREY, M. John **Presidents and Assemblies: Constitutional Desing and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, Cambridge, 1992

CHRIMES, S. B., **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953

ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989,

ÇAĞLAR, Bakır: *"İktidar Yapısında 82 Formülü ve Karşı Tezler"*, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988

ÇAVUŞOĞLU, Naz: **Anayasa Notları**, Beta Yayınları, İstanbul 1997

ÇELİK, Edip Faruk, **Milletlerarası Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, C. 1, 1975

DURAN, Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstihza Usulü", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XVI. S. 1-2, 1950

DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, 1988

DUVERGER, Maurice: *"A New Political System Model: Semi-Presidential Goverment"*, **Parliamentary Versus Presidential Goverment**, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press

ERDOĞAN, Mustafa, "Parlamenter Rejim Açısından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu", **Türkiye Günlüğü,** Bahar Gündemi, 10 Mart 1990

ERDOĞAN, Mustafa, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996

EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 33, S. 1-2, 1978

EROĞUL, Cem, **Anatüzeye Giriş**, İmaj Yayıncılık, 4. Bası, Ankara, 1996

EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınları, Ankara, 2001

ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, 1980

ESEN, Bülent, Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Hukuk Bilimine Giriş**, İstanbul, 1997

FISHER Louis, **Constitutional Conflicts Between Congress and the President**, 4th Edition, University Press of Kankas, 1991

GÖNENÇ, Levent, "Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyunu Sunulması", <www.yasayananayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 18.7.2007

GÖNENÇ, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği" **Güncel Hukuk**, S.44, 2007

GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006

GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 3. Bası, Beta Basım-Yayım, İstanbul, 1986

GÖZLER, Kemal **Anayasa Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2004

GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi,** Y. 59, S. 4, 2001, (2001(a))

GÖZLER, Kemal, "Halkoylamasının Değeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***,* C. XL, Sayı 1-4, 1988

GÖZLER, Kemal, "Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi***,* C. 54, S. 1, 1999

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (2000 (a))

GÖZLER, Kemal, ***Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?,*** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000 (2000 (b)) <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, Erişim tarihi:14.5.2007

GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001

GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2005

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000

GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, 5. Baskı, Bursa, 2008

GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001

GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı–Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 19, 1964

GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956

GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956

İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 3, 2003

İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?", **Siyasal Rejim**

Tartışmaları, Koordinatör, İNCİOĞLU, Nihal, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000

İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir ?" içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000
İZGİ, Ömer - GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. II. (Madde: 79-177), Ankara, 2002

KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Bası, İstanbul, 2005

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara 2000

KALAYCIOĞLU, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yayınları No. 465, Ankara, 1982

KERSE, Ahmet, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973

KERSE, Ahmet, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Doktora Tezi, İstanbul, 1973

KORKUT, Sevgi & YILDIZ, Ahmet, **Çeşitli Ülke Anayasalarında Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi (Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İspanya, İtalya, Mısır, Pakistan, Portekiz, Yunanistan)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Araştırma Servisi, Ankara, 1997

KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri – Genel Esaslar ve Siyasi** Rejimler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 1604, Hukuk Fakültesi No: 351, Kurtulmuş Matbaası, İstanbul, 1971

KURIAN, Geoerge Thomas, **"Glossary", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, C. 2, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1998

KUZU, Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990

KUZU, Burhan: *"Neden Başkanlık Hükümeti"*, **Cumhuriyetin 76. Yılı Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999

LEWIS, Bernard, **The Emergence of Modern Turkey**, 2nd Edition, London, 1968

LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentry Demokrasy: Does İt Make a Difference?", **The Failure or Presidential Democrasy: Comperative Perspective,** Vol. 1, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., The John Hopkins Universty Press, Baltimore and London, 1994

LIJHPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,** Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Tarihsiz

MEMİŞ, Emin, **Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005

NALBANT, Atilla, "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidarı Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul Barosu Yayını, 1992

OKANDAN, Recai G., **Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 363, İstanbul, 1973

OKANDAN, Recai G., **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, 1976

OKANDAN, Recai.G., "7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Salahiyeti", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1947, C. 13

ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", içinde: **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

ONAR, Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler" içinde: **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan,** C. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008

ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, 1993

ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, 3. Bası, İstanbul, 1966

OYTAN, Muammer, "1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirilme Nedenleri", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1984

ÖNDER, Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2007

ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası,** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992

ÖZBUDUN, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 36, S. 1-4, 1979

ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı,** Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993

ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, 1962

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003

ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara,1998

ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 143, Ankara, 1981

ÖZER, Attila, **Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası,** Ankara, 1996

ÖZSOY, Şule, "Devlet Başkanlarının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007

ÖZTÜRK, Kazım, "Yasa Yapımında Veto'nun Yeri", **Parlamento Dergisi,** S. 47, 1988

ÖZTÜRK, N. Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanı Geleneği Ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25,S. 1, 1992

PARLA, Taha **Türkiye'de Anayasalar**, İstanbul, 1991

PARLA, Taha **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 2. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993

PAZARCI, Emin, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile yapılan röportaj, Tercüman Gazetesi, 23.2.2004

RUHİ, Mehmet Emin, "Osmanlı-Türk Anayasa Hukukunda Parlamentonun Feshi", **Kazancı Hukuk İşletme Ve Maliye Bilimleri Dergisi**, S. 9, 2005

RUMPF, C. , **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1995

SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, 2001

SARTORİ, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997

SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması Üzerine" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XX, S. 3, 1965

SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XVIII, S. 3-4, 1963

SERİM, Bülent, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Yayımında Süre Sorunu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi,** C. 16, S. 145, 1992

SEVİNÇ, Murat, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 57, S. 2, 2002

SEZER, A. Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Töreni Açış Konuşması", **Anayasa Yargısı**, C. 17, Ankara, 2000

SEZER, Ahmet Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Açılış Töreni Konuşması"**, Anayasa Yargısı** 17, Ankara, 2000

SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı: 100 Soruda**, Gerçek Yayınları, Ankara, 1969

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968

SPITZER, J. Robert, **President and Congress Executive Hegemony at the Crossroad of American Government,** Temple Universty Press, Philadelphia, 1993

SPITZER, J. Robert, **The Presidential Veto, Touchstone of the American Presidency,** State University of New York Press, United States of America, 1988

SULEIMAN, Ezra N., "French Prensidentialism and Politikal Stability, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? konulu konferansta sunulan tebliğ, Georgotown Universty, Washington, D.C., May 14-16, 1989

TANÖR Bülent & YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001

TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986

TEZİÇ, Erdoğan, "1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Yargı**, S. 49, 1980

TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanı ve Yasalar", Cumhuriyet, 8.6.1974

TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı 3**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 7, Ankara 1987

TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararları ve Kanun", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, C. 5, 1989

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 10. Bası, İstanbul, 2005

TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, **Yargı**, S. 2, 1976

TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972

TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, 5. baskı, İstanbul, 1982

TUNCAY, Mete, "1293 Kanunu Esasisinin Son Tadilleri", **Kanunu Esasi'nin 100. Yılı**, Armağan, Ankara, 1978

TUNÇ, Hasan, "Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı", **İdarecinin Sesi Dergisi,** C.II, S. 1, 1988

TURAN, İtler, "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu (D. Meclisi: 1/463; MGK: 1/397), **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 118. Birleşim, 18.10.1982

ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Sistemlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003

ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999

ULUŞAHİN, Nur: "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003

ULUŞAHİN, Nur: **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2002

ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, 1991

Von BEYME, Klaus, **Parlamentary Demoracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999,** Macmillan Press Ltd., Great Britain, 2000

YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997

YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde Ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara, 2008

YAZICI, Serap, "Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal Konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet" içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007

YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1986

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

<http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/AyinTarihi/2002/eylul2002.htm>, Erişim tarihi: 13 Eylül 2002

<http://www.cankaya.gov.tr/ACIKLAMALAR/15.10.2001-1322.html>, Erişim tarihi: 18.10.2001

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.ht>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.html>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/29.04.2005-3091.html>, Erişim tarihi: 15.8.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR>, Erişim tarihi: 18.7.2007

<http://www.milliyet.com.tr/secim2007/detay.asp?id=783>

<http://www.tbmm.info/modules.php?name=announcement&lang=tr&uid=bulentarinc&PHPSESSID=bebd34605f&file=index_detay&idMAnnouncement=5618&PHPSESSID=bebd34605f>

<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=veto>, Erişim tarihi: 2.2.2007

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0803.pdf>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0015.pdf> (23. Yasama Dönemi 1/12 Esas Numaralı Kanun Tasarısı), Erişim tarihi: 15.8.2007

GAZETE ve DERGİLER

Cumhuriyet Gazetesi

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi

Radikal Gazetesi

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi

ÖZET

ALGAN, Müberra. Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Kaynağını monarşilerde bulan, yasama organınca kabul edilen kanunları devlet başkanının geri gönderme yetkisi, esasen devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, devlet başkanının kurduğu hükümetle parlamento arasındaki ilişkileri konu alan parlamenter sistem açısından bir takım sakıncalar taşımaktadır. Anayasada cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi tanınmakla, meclisin belli konularda dikkatinin çekilmesi amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç; kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Ancak bu yolla cumhurbaşkanı ile meclis arasında, münhasıran yasama organına ait olduğu anayasal güvence altındaki yasama yetkisine devlet başkanınca müdahale edildiği gerekçesiyle çatışma da doğabilir. Anılan gerekçelerle, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kapsam ve sınırlarının açık ve net olarak tespiti Türk siyasal yaşamında cumhurbaşkanının konumunu belirlemede oldukça önemlidir.

Devlet başkanının siyasal sistem içindeki konumunu belirleyen yetkilerinden biri de hiç kuşkusuz, kanunları bir daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme yetkisidir. Bu yetki mutlak veto yetkisi olmayıp, parlamenter rejimde yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yürütme ve yasama organlarına işbirliği imkânı veren bir yetkidir.

Anılan gerekçeyle çalışmada ilk olarak, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının konumu, anayasada tercih edilen hükümet sistemi

çerçevesinde genel hatlarıyla incelenecektir. Türkiye'nin kendine özgü parlamenter sistemi çerçevesinde cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin sistem içinde sahip oldukları etki ve önem ortaya konarak konuya bütüncül bakış açısıyla yaklaşılması amaçlanmıştır. Ardından parlamenter hükümet sistemindeki anlamı, çıkarılan kanunların yeniden gözden geçirilmesi amacıyla meclisin dikkatinin çekilmesi olan kanunları geri gönderme yetkisi incelenecektir.

Anahtar Sözcükler

1. Parlamenter Sistem
2. Cumhurbaşkanı
3. Yasama
4. Kanun
5. Geri Gönderme Yetkisi

ABSTRACT

ALGAN, Müberra. Presidential Veto, Master Thesis, Ankara, 2008.

Presidential veto, origin of which can be found in monarchies, results a number of drawbacks in the parliamentarian system, which in fact treats the relation between the cabinet set by the president and the parliament, but not the relation between the president and the parliament. The object of granting the president the power of presidential veto is, to give the parliament an opportunity to review a law enacted before or, in other words, the object is that the president warns the lawmakers on a subject which he/she regards the regulation imperfect or false. However, it may give rise to a conflict between the president and the parliament as the legislative power, a power guaranteed by the constitution exclusively belonging to the legislative organ is intervened by the head of state. In this context, a concrete determination of the scope and limits of presidential veto is of great importance for determining the position of the president in Turkish political sphere.

It is indeed presidential veto which is one of the competences determining the position of the president in the system. This authority of the president is not absolute veto, but a copmpetence which serves as an opportunity of cooperation between executive and legislative power as a result of separateness of powers.

As explained above, first of all, the position of the president in parliamentarian system is analyzed in general in the light of the government system preferred in the constitution. Considering the *sui generis* parliamentarian system of Turkey, it is aimed to approach the subject as a whole by demonstrating the impact and importance of the powers of the

president relating to the legislation over the system. Next, presidential veto, which means attracting the attention of the parliament so that the laws enacted and subject to presidential veto is reviewed by the parliament, is deeply analyzed.

Key Words

1. Parliamentarian System
2. President
3. Legislation
4. Law
5. Veto

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Müberra ALGAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Attila ÖZER

Ankara-2008

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

İÇİNDEKİLER i

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 6

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEVLET BAŞKANLIĞI 6

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ 6
II. BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ 12
III. PARLAMENTER SİSTEM 17
IV. DEVLET BAŞKANINA AĞIRLIK VEREN PARLAMENTER SİSTEMLER 24

İKİNCİ BÖLÜM 38

CUMHURBAŞKANININ YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 38

I. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ ORGANİK ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 42
A. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılışında Açılış Konuşması Yapmak 42
B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Gerektiğinde Toplantıya Çağırmak 44
C. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek 48
1. Genel Olarak 48
2. Türk Anayasal Tarihinde Devlet Başkanının Seçimleri Yenileme ya da Fesih Yetkisi 51
a. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemleri 51
b. 1961 Anayasası 56
c. 1982 Anayasası 60
II. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ İŞLEVSEL ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ 68
A. Kanunları Yayımlama Yetkisi 72
1. Kanunların Yayımı 72
2. Cumhurbaşkanının Yayımlamak Konusunda Hareketsiz Kalması 73
3. Sürenin Başlangıcı Sorunu 77
4. Kanunların Yayımına Bağlanan Sonuçlar 84
B. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak 86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 91

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 91

I. GENEL OLARAK KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 91
A. Genel Olarak Devlet Başkanının Veto Yetkisi 91
B. Tarihsel Gelişim Sürecinde Kavramsal Dönüşüm 92
C. Veto Kavramının Çeşitli Görünümleri 97
1. Mutlak Veto Yetkisi 99
2. Veto Yetkisinin Diğer Görünümleri 103
a. Güçleştirici Veto 107
b. Geciktirici Veto 109
(1) Kavram 109
(2) Geciktirici Veto Yetkisinin Niteliği 110
II. TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI KISMEN VEYA TAMAMEN UYGUN BULUNMAYAN KANUNLARIN GERİ GÖNDERİLMESİ 111
A. Giriş ve Tarihçe 111
B. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi 117
III. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ 117
A. Niteliği 119
B. Geri Gönderme Yetkisinin Kullanılmasında Usul 125
1. Genel Olarak: Cumhurbaşkanının Tek Başına Kullanabileceği Yetkiler Sorunu 125
2. Geri Gönderme Yetkisinin Tek Başına Kullanılıp Kullanılamayacağı Sorunu 141
a. 1961 Anayasası Döneminde Durum 142
b. 1982 Anayasası Döneminde Durum 147
C. Geri Gönderme Yetkisinin Konusu ve Kapsamı 150
1. Genel Olarak 150
2. Meclis Tarafından Aynen Kabul Edilen Kanunların Tekrar Geri Gönderilmesi 152
a. 1982 Anayasasından Önceki Durum 154
b. 1982 Anayasasındaki Düzenleme 162
(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunu Aynen Kabul Etmesi 165
(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunda Yeni Bir Değişiklik Yapması 166
IV. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI KISMEN GERİ GÖNDERME YETKİSİ 169
A. Kanunları Kısmen Geri Gönderme Yetkisi ve Uygulamadaki Yeri 175
1. Kısmen Geri Gönderilen Kanunların Görüşülme Usulü 175
2. Kısmen Geri Gönderilen Temel Kanunların Görüşülme Usulü 186
a. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanıca Tek Bir Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü 187
b. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanınca Birden Çok Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü 189

V. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI ÜZERİNDE CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ 194
A. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliği Kanunlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderme Yetkisi 195
1. Anayasa Değişikliği Kanunlarını Geri Gönderme Yetkisinin Niteliği 195
a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi 202
b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi 204
2. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilip Gönderilemeyeceği 205
a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği 207
b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilmiş Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği 209
3. Geri Gönderme Yetkisinin Usulü 214
4. Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Aynen Kabulü 215
B. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunma Yetkisi 228
1. 1982 Anayasasında Halkoylaması 228
2. Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması 230
a. Halkoylamasına Başvurulabilirliğin Koşulları 234
b. Halkoylamasının Yöntemi 238
c. Halkoyuna Sunmada Süre 243
ç. Anayasa Değişikliği Kanununun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Halkoyuna Sunulması 243
C. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanınca Onaylanması 247
SONUÇ 249
KAYNAKÇA 259
ÖZET 270
ABSTRACT 272

GİRİŞ

I. ÇALIŞMANIN KONUSU VE ÖNEMİ

Anayasalar hak ve özgürlükleri güvence altına almanın yanı sıra, yönetim biçimlerini belirleme ya da daha teknik bir ifadeyle, egemenliği kullanmaya yetkili organları ve bunların yetkilerinin sınırlarını saptama işlevini üstlenirler. İlk bakışta, devlet organlarının görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler anlamında anayasa, herhangi bir devlet organının sistem içindeki yerini saptamada temel başvuru kaynağı olarak görülür. Ancak, unutulmamalıdır ki, yazılı metinler şeklinde ortaya çıkan anayasalar tarih içinde belirli bir anda var olan güçler dengesini dondurmaktadırlar. Anayasanın yapıldığı anda var olan dengelerin değişmeksizin süregitmesini beklemek, elbette ki abesle iştigalden başka bir anlam ifade etmeyecektir. Bu gerçeğin doğal sonucudur ki, anayasal hükümlerin nasıl anlaşılması gerektiği zaman içinde değişen güçler dengesi çerçevesinde belirlenecektir.

Anayasal sistemlerin baştan beri karşılaştıkları sorunlardan biri, hatta tüm sorunların kaynağı, pozitif hukukla anayasa uygulaması arasındaki ayrılıktır. Anayasaları tedvin edilmemiş ülkelerin bu bakımdan daha şanslı oldukları dahi ileri sürülmektedir[1]. Nitekim bu demokrasilerde sistemin temel ilkelerinin yüzyıllar öncesine dayanması ve bu ilkeler hakkında uzlaşmanın varlığı zaten yazılı anayasa ihtiyacını azaltmaktadır. Halbuki bu tür bir uzlaşmanın yerleşik olmadığı demokrasiler, sistemin temel kurallarını ve işleyiş çerçevesini yazılı olarak tespit etmek durumundadırlar. Ne var ki bu zorunlu düzenleme bile sonucu garanti etmeye yetmemektedir. Sonuç olarak

[1] ERDOĞAN, Mustafa, "Parlamenter Rejim Açısından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu", **Türkiye Günlüğü,** Mart 1990, s. 58. Ayrıca aynı makale için bkz. ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler,** Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 25.

uygulamanın yazılı anayasa kurallarının öngördüğü biçimde gerçekleşmemesi, anayasa probleminin devamlı olarak gündemde kalmasına yol açmaktadır. Başka bir ifadeyle, istikrarlı ve düzgün işleyen bir demokrasiyi güvence altına almakta pozitif anayasalar kendi başlarına yeterli olamamaktadır[2]. Kabul edilmelidir ki bu teşhis, Türk demokrasi tecrübesi bakımından da geçerlidir. Nitekim şimdiye kadar uygulanan iki anayasa sonuç itibariyle yıkılmış ve 1982 Anayasasıyla ilgili olarak da bir takım sıkıntılar sık sık gündeme gelmektedir. Bu sıkıntıların bir kısmı cumhurbaşkanının konumuyla ilgili bulunmaktadır.

1982 Anayasası kurucularının temel tercihlerinden en belirgin olanı, yürütme organının güçlendirilmesidir. Devlet başkanı EVREN'in Anayasayı tanıtma konuşmalarında kullandığı şu ifadeler bu tercihin açık göstergesidir: *"…yürütmenin, … arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve tashih kabul etmez hatasıdır… Yeni Anayasa, Devlet yapısı ve faaliyetleri itibariyle bu sakıncayı giderecek bir tarzda bina edilmiştir"*[3]. Gerçekten, 1982 Anayasasında devlet örgütlenmesine bakıldığında, yürütme organının, özellikle de cumhurbaşkanının güçlendirildiği görülmektedir. Öyle ki Anayasanın kabulünü takip eden ilk yıllardan itibaren 1982 Anayasasına yöneltilen eleştirilerin başında cumhurbaşkanının arttırılan yetkileri gelmektedir.

Bilindiği üzere, parlamenter sistem, sorumluluğu olmayan devlet başkanının başkanlığındaki yürütme organı ile yasama organı arasında kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu, organlar arasındaki hukuki ilişkilerin "eşitlik ve denge" prensibine dayandığı temsili bir rejim olarak tanımlanmaktadır.

1961 Anayasası gibi parlamenter rejimi benimseyen 1982 Anayasa sisteminde ise cumhurbaşkanına klasik parlamenter rejimlerdeki devlet başkanının rolünü aşan bir mevki verilmiş, devlet başkanı sembolik ve temsili bir organ olmaktan çıkarılarak oldukça önemli yetkilerle donatılmıştır. Ama bu

---

[2] ERDOĞAN, 1990, s. 58.
[3] KUZU, Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 74-75.

güçlendirilmiş cumhurbaşkanına karşın, hükümet sistemi parlamenter bir hükümet sistemi olma özelliğini yitirip başkanlık sistemi haline gelmiş de değildir. Nitekim 1982 Anayasası, parlamenter sistemin hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğu, güvenoyu, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluluğu, karşı imza kuralı, parlamento seçimlerinin yenilenmesi öğelerini benimsemiş bulunmaktadır. Öğretide emredici nitelikteki Anayasanın Başlangıç 6. paragrafında yer alan: *"Kuvvetler ayırımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı, medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu"* kuralının öngördüğü klasik parlamenter rejimin yumuşak kuvvetler ayrılığı karşısında, cumhurbaşkanının siyasi iktidarın üstünde bir makam ve güç olarak kabul edilemeyeceği görüşü savunulmakta, 104. maddede cumhurbaşkanına tanınan kapsamlı yetkilerin parlamenter hükümet sistemine sahip bir devletin cumhurbaşkanı için çok fazla olduğu sık sık dile getirilmektedir. Konuyla ilgili olarak onuncu Cumhurbaşkanı SEZER, Anayasa Mahkemesi Başkanı iken 25.04.2000 tarihinde Anayasa Mahkemesinin 38. yılı nedeniyle düzenlenen törende yaptığı konuşmada *"Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler, parlamenter demokrasinin sınırlarını aşmaktadır. Oysa, demokratik devlet düzeninde, ulusal iradeyi temsil eden parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanının yönetimi paylaşması ve tek başına önemli yetkiler kullanması kabul edilemez"* tespitinde bulunmuştur[4].

Cumhurbaşkanının bu konumu, 1982 Anayasasını getirdiği hükümet sistemi üzerinde de tartışmalara neden olmaktadır. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin hükümlerinde parlamenter sisteminin temel ilkelerine bağlı kalınmakla birlikte, cumhurbaşkanının bazı yetki ve görevleri, 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemini, klasik parlamenter sistemin daha çok simgesel yetkilerle donatılmış devlet başkanlığı modelinden ayırmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kurumu ile ilgili tartışmalar, zaman zaman bu aykırılıkların yarattığı sorunlardan, zaman

[4] SEZER, A. Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Töreni Açış Konuşması", **Anayasa Yargısı**, C. 17, Ankara, 2000, s. 15.

zaman da parlamenter sistemde yürütmenin iki kanatlı olduğunun ve bu kanatların bağımsız hareket edemeyeceğinin, tartışmanın taraflarınca unutulmasından ya da kabullenilememesinden kaynaklanmaktadır.

Şunu da eklemek gerekir ki, parlamenter sistemde cumhurbaşkanının konumu salt hukuki düzenlemelerle açıklanamaz. Parlamentonun yapısına ve parlamentodaki çoğunluk partisiyle cumhurbaşkanının ilişkilerinin niteliğine göre cumhurbaşkanının konumu, dolayısıyla hükümet şeklinin seyri değişecektir.

Türk anayasal sisteminde cumhurbaşkanının en çok tartışılan yetkilerinden biri de hiç kuşkusuz yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisidir. Türk anayasa hukukunda özellikle Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından oldukça sık kullanılan bu yetki kamuoyunda tartışılmıştır. Olağanüstü şartlar altında ve olağanüstü yöntemlerle yapılan 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına geniş anayasal yetkiler vererek klasik parlamenter modelden önemli ölçüde sapmıştır. Bu modelde, cumhurbaşkanı etkin bir denetim mercii hatta bir vesayet makamı olarak düşünülmüş, kanunları geri gönderme yetkisi de bu çerçevede şekillenmiştir. Özü itibarıyla parlamenter sistem, devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, devlet başkanının kurduğu hükümetle parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir rejimdir. Devlet başkanı bu sistemde her iki organ arasındaki uyuşmazlıkları bir hakem gibi çözümleyecektir. Parlamenter sistemin işleyebilmesi için devlet başkanı ile parlamento arasında bir anlaşmazlık söz konusu olmamalıdır. Bu iki makam arasında çıkacak bir uyuşmazlık sonuçta hükümetle devlet başkanı arasında uyuşmazlığa yol açacaktır. Özellikle günümüz partiler demokrasisinde parlamento çoğunluğunu sağlamış olan parti liderinin aynı zamanda hükümetin de başkanı olduğu düşünüldüğünde, yasama organının kabul ettiği kanunların çok büyük bir kısmı, hükümetten gelen kanun tasarıları olacağına göre; kendi hükümetinin önerdiği ve yasama organının kabul ettiği bir kanunu, devlet başkanının bir kez daha görüşülmesi için geri göndermek istemesi durumunda bu, devlet başkanı ile Meclis, diğer bir ifade ile, devlet başkanı ile hükümet arasında bir sürtüşmeye yol

açabilecektir. Bu nedenle kaynağını monarşilerde bulan kanunların devlet başkanınca geri gönderilmesi yetkisi, parlamenter sistem açısından bir takım sakıncalar taşımaktadır. Anılan gerekçelerle, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kapsam ve sınırlarının açık ve net olarak tespiti gerekmektedir.

II. ÇALIŞMANIN KAPSAMI, SINIRLARI VE İNCELEME PLANI

Çalışmada ilk olarak, parlamenter sistemlerde ve Türk Anayasalarında devlet başkanının konumu, genel hatlarıyla incelenecek, ardından Türk parlamenter sisteminde cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin sistem içinde sahip olduğu etki ve önem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ve karşılıklı işbirliği anlamına gelen parlamenter sistemde, devlet başkanı ile yasama organı ilişkilerine etkileri bağlamında incelenecektir. Bu yapılırken, Türk parlamenter sisteminin kendine özgü karakteri çerçevesinde devlet başkanı-yasama organı ilişkileri pozitif hukuktaki uygulamasıyla birlikte ortaya konacaktır. Türk hukukunda devlet başkanın kanunları geri gönderme yetkisinin pozitif hukuktaki düzenlemesi ve uygulamasının inceleneceği diğer bir bölümde ise, geri gönderme yetkisinin tarihsel gelişimi, niteliği, yetkinin cumhurbaşkanınca kullanılmasındaki usul, geri gönderme yetkisinin uygulamadaki yeri, geri gönderme yetkisinin kullanılmasıyla ortaya çıkan sorunlar incelenecektir. Son bölümde ise, geri gönderilen kanunlar üzerinde yasama organının sahip olduğu yetkiler incelenecek ve geri gönderilen bir kanunun yeniden görüşülme usulü hakkındaki tartışmalar Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamaları ele alınarak ortaya konacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEVLET BAŞKANLIĞI

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devletin fonksiyonları üzerine yapılan incelemeler Aristoteles'e kadar gitmesine karşın kuvvetler ayrılığı kuramının anlamı, ünlü Fransız siyasal ve sosyal bilimci Montesquieu'nun "Kanunların Ruhu" adlı eserinde açıkça ifade edilmiştir. Montesquieu[5] anılan eserinde açıkça kuvvetler ayrılığından bahsetmemekle birlikte "yasama kuvvetiyle yürütme kuvveti aynı kişi veya memurlar topluluğuna verilirse, ortada özgürlük diye bir şey kalmaz" diyerek kuvvetlerin ayrılması gerektiğini vurgulamıştır[6].

Anayasa hukukunda öteden beri kabul görmüş bir ölçüt olan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre hükümet sistemleri üçlü tasnif çerçevesinde ele alınmaktadır. Ana çerçevesini, 18. yüzyıl Fransız sosyal bilimcisi Montesquieu'nun ortaya koyduğu bu teorinin bu günkü anlamını, devletin yasama, yürütme ve yargılamadan ibaret olan temel fonksiyonlarından her

---

[5] Belirtilmektedir ki Aristo'nun Monteguieu'dan yaklaşık iki bin yıl önce bu teoriden bahsettiği, (BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, C.1, Fasikül II, İstanbul, 1960, s. 279; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1986, s. 7; TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989, s. 4), Jean Bodin, John Locke gibi yazarların da teoriyi işledikleri (ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 105; BAŞGİL, 1960, s. 280; TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 10. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 393) bilinmektedir. Montequieu'nun teoriyle birlikte anılmasının sebebi, teoriyi sistematik bir şekilde inceleyen ve temel hak ve hürriyetler açısından değerlendiren ilk düşünür olmasıdır (TEZİÇ, 2005, s. 391; TURHAN, 1989, s. 4).

[6] TURHAN, 1989, s. 21; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27. Kuvvetler ayrılığı teorisinin aslında hürriyetleri korumak için özel bir güvence sağlamadığı, iki kuvvetin anlaşarak istibdada gidebilecekleri de ileri sürülmektedir. Bu görüş sahipleri, kuvvetler ayrılığının iktidarın suiistimalini ve istibdadını önlemek için icat edilmediğini, yeni bir toplumsal sınıfın devlet camiası içinde bir unsur olarak belirlenmesinden doğduğunu ileri sürmektedirler. (GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956, s. 36).

birinin temel bir yetki olarak ayrı devlet organlarına verilmesi gerekliliği oluşturmaktadır[7]. Hükümet sisteminin niteliğini bu organlar arasındaki ilişkiler belirler.

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında genellikle devletin bu temel kuvvetleri arasındaki ilişkiler esas alınmaktadır[8]. Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarından yargının, nitelik olarak diğer iki fonksiyondan farklı olduğu Montsquieu'dan beri kabul edilmiş ve yargı fonksiyonunun yasama ve yürütme fonksiyonunu yerine getirecek organlardan bağımsız, onların etkileyemeyeceği şekilde faaliyet göstermesi benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığı olarak değerlendirilmiştir. Diğer bir anlatımla, devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi sırasında yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkiler, pozitif anayasa hukuku açısından hükümet biçimleri sınıflandırmasını vermektedir[9].

Öğretide hükümet sistemleri açısından her demokratik anayasal sistemde yasama ve yürütme organlarına ilaveten üçüncü bir aktörün "halk"ın varlığının da vurgulanması gerektiği de haklı olarak ifade edilmektedir[10]. Demokrasinin, LİNCOLN'ün ifadesiyle "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" olarak kabulüyle birlikte bir demokratik anayasal sistem şemasında

---

[7] Bkz. YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 15-16. Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesine göre sınıflandırılmakla birlikte, siyasi parti faktörünün siyasi hayata egemen olması ve parti disiplini kurumunun işlerlik kazanmasıyla kuvvetler ayrılığı ilkesi önemini, en azından pratikte kaybetmiştir. Öğretide kuvvetler ayrılığı teorisinin mutlak hükümdarlığa karşı bir silah olarak kullanılıp, kanun koyma yetkisinin kraldan alınarak millete geçmesinden sonra tarihi fonksiyonunu tamamladığı savunulmaktadır (KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1971, s. 365-366; SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı: 100 Soruda**, Gerçek Yayınları, Ankara, 1969, s. 40).

[8] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27.

[9] Bu sınıflandırmada esas olan yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerdir; çünkü yargı organı ve fonksiyonunun bütün özgürlükçü ve demokratik ülkelerde bağımsız olması gerektiği ilke olarak kabul edilmiştir. Yargı organının bağımsızlığı ve yargıçlarla savcılara tanınan teminatlar hukuk devleti açısından son derece önemlidir. Bu nedenle, hükümet biçimleri sınıflandırmasında bir ülkede yargının bağımsızlığının etkin bir biçimde sağlanmadığı görülürse, o ülkede hukuk devletinin çok büyük yaralar almış olduğu kabul edilmelidir. Hükümet sistemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BAŞGİL, 1960, s. 292-293; TURHAN, 1989, s. 21; ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 2; GÜNEŞ, 1956, s. 3-4; ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 71-72; TEZİÇ, 2005, s. 394 vd.; ÖZBUDUN, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 105.

[10] GÖNENÇ, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği" **Güncel Hukuk**, Ağustos, 2007, S.44, s. 39.

öncelikle halkın yer alması sistemin demokratikliğini garanti edecektir[11]. Demokrasilerde halk seçimler yoluyla "yöneticileri"ni belirler. Yönetici kavramı içine hem yasaları yapmakla görevli olan yasama organı, hem de yasaları uygulamakla görevli olan yürütme organı girer.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir elde bulunmasına "kuvvetler birliği sistemleri" denilmektedir. Eğer kuvvetler bir kişi veya bir kurulda birleşmişse, mutlak monarşi veya diktatörlükten söz edilir. Aksine bu iki kuvvet, halk tarafından seçilmiş bir mecliste birleşmişse, meclis hükümeti sistemi ortaya çıkar[12].

Hükümet sistemlerinin tasnifinde temel ayrım; kuvvetler birliği-kuvvetler ayrılığı ayrımına dayanmasına rağmen, günümüzde hükümet sistemlerinin tasnifinde kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri dikkate alınmamaktadırlar. Nitekim kuvvetlerin yürütmede birleştiği ve demokratik olma vasfından yoksun yönetim biçimleri olan diktatörlükler bir yana bırakılacak olursa, kuvvetlerin yasamada birleştiği meclis hükümeti sistemi uygulamada pek karşılaşılmayan bir hükümet sistemidir[13]. Meclis hükümeti sisteminde yasama yetkisi ve yürütme erki yasama organında toplanmıştır. Bununla birlikte, çok sayıda temsilciden oluşan yasama organının yürütme işlevini yerine getirmesindeki imkansızlık nedeniyle, bu sistemde, üyeleri yasama organı tarafından seçilmiş, kollejyal nitelikte bir yürütme organı da bulunur. Kendine ait bağımsız bir politikası olamayan, yasama organının direktiflerine göre hareket etmek durumundaki bu kurulun üyelerini yasama organı dilediği zaman görevden alabilir. Daha çok siyasal sistemde meşruluk krizi söz konusu olduğunda başvurulan bu yönetim biçimi, günümüzde rağbet görmemektedir[14].

---

[11] Aynı yöndeki görüş için bkz. GÖNENÇ, 2007, s. 39.
[12] ÖZER, 1981, s. 3-4; ONAR, 2005, s. 72; TURHAN, 1989, s. 21.
[13] ÖZER, 1981, s. 34; ONAR, 2005, s. 72.
[14] 1789 Fransız ihtilali sonrasında Fransa'da ve Kurtuluş Savaşı döneminde 23 Nisan 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ile birlikte ülkemizde uygulanan bu sisteme, Fransa'daki Konvansiyon Meclisinden esinlenerek konvansiyonel sistem de denilmektedir. Bkz.: TURHAN, 1989, s. 24-29; ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası,** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992, s. 51-74.

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinde, adından da anlaşılacağı gibi yasama ve yürütme yetkileri ayrı ayrı organlara verilmiştir. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin yoğunluğuna göre iki temel ayrım çerçevesinde incelenmektedir. İlk olarak, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden kesin bir biçimde ayrılırlar ki, buna başkanlık rejimi adı verilir ya da iki kuvvet yumuşak ve dengeli bir biçimde birbirinden ayrılır ve parlamenter rejimi ortaya çıkarır[15]. Başkanlık hükümeti sistemi incelenirken Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulama, parlamenter hükümet sistemi incelenirken de İngiltere'deki uygulama incelenmektedir. Belirtmek gerekir ki, uygulamadaki kuvvetler ayrılığına dayanan uygulamalar sadece bu iki tip hükümet sisteminden ibaret değildir. Yarı-başkanlık ya da yarı-parlamenter hükümet sistem olarak adlandırılan birçok uygulamanın da olduğu belirtilmektedir[16]. Ayrıca, temelde başkanlık sistemini benimsediği halde çok partili bir sistemi yaşatmaya çalışan ülkeler yanında, temelde parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olduğu halde, başkanlık hükümeti sistemine benzeyen kişiselleştirilmiş iktidarın ya da çoğunlukçu demokrasi anlayışının olduğu ülkeler de vardır. Her ne kadar başkanlık hükümeti sistemini benimsediği halde, parlamenter hükümet sistemine benzeyen; parlamenter hükümet sistemi olduğu halde başkanlık hükümeti sistemine benzeyen uygulamalar olsa da bu hükümet sistemlerini birbirinden ayırt eden temel bir takım özellikler vardır[17].

Günümüz temsili demokrasilerinde, anayasal sistem içindeki ağırlığı giderek artan yürütme organı, yapısı bakımından, başkanlık sistemine sahip ülkelerde "monist (tek başlı)", parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelerde ise, "düalist (iki başlı)" yapıdadır[18].

---

[15]ÖZER, 2003, s. 106,153. TURHAN, 1989, s. 21; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 27; ONAR, 2005, s. 72; ÖZER, 1998, s. 85; TURHAN, 1989, s. 32.

[16] Bu yazarların başında Duverger gelmektedir. ONAR, 2005, s. 72.

[17] LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentry Democrasy: Does İt Make a Difference?", **The Failure or Presidential Democrasy: Comperative Perspective,** Vol. 1, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., The John Hopkins Universty Press, Baltimore and London, 1994, s. 3-5.

[18] ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 143, Ankara, 1981, s. 2.

Başkanlık sistemlerinde yürütme organının temel özelliği tek başlı olmasıdır[19]. Farklı bir anlatımla, başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. O da "başkan"dır[20]. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemin aksine, başkanın dışında bir "devlet başkanlığı" makamı yoktur. O halde, başkanlık sisteminde, başkan, hem devlet başkanı, hem de hükümet başkanıdır. Başkanlık sisteminde, devlet başkanı, doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde halk tarafından, belli bir dönem için seçilir. Bu şu anlama gelir ki, başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, yani başkan, varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir[21].

Parlamenter hükümet sisteminde ise yürütme yetkisi bir kişi ile bir kurul arasında paylaştırılmıştır. Parlamenter sistemlerde yürütme organının "iki-başlılık" (*düalist*)" özelliği vardır. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organında bir yanda "devlet başkanı", diğer yanda ise "bakanlar kurulu" bulunur. Yürütme yetkisinin bir kişi ile bir kurul arasında paylaştırılması parlamenter sistemin temel özelliklerinden biridir[22].

Parlamenter sistemde yürütme organının bu iki kanadı arasında yürütme yetkisinin kullanımı konusunda farklı uygulamalar vardır. Bu farklılık monarşiyle ve cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimler arasında görüldüğü gibi; cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimlerde de, devlet başkanının genel oyla ya da parlamento tarafından seçilmesi arasında da görülmektedir[23].

Monarşi ile yönetilen parlamenter rejim uygulamalarında, monark, devlet başkanı olarak, devletin birliği ve bütünlüğü ile ilgili olduğu gibi, yürütmenin başı olarak da tamamen temsili ve sembolik yetkilere sahiptir. Mutlak sorumsuz monarka ait tüm yetkileri parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu kullanır. Bunun uygulamadaki görüntüsü, monarkın tüm işlemlerinin başbakan ve/veya ilgili bakan tarafından imzalanması şeklinde

---

[19] ÖZER, 1981, s. 2.
[20] TURHAN, 1989, s. 42.
[21] ÖZER, 1998, s. 11-13; ÖZER, 1981, s. 21-23; ULUŞAHİN, 1999, s. 30-31; TUNÇ 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 41.
[22] TURHAN, 1989, s. 51;
[23] ÖZER, 1981, s. 2.

gerçekleşir ve bu uygulama klasik parlamenter rejimin temel bir kuralı olarak kabul edilir ve karşı-imza kuralı olarak anılır[24].

Buna karşın yürütme organının tümüyle demokratikleştiği cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimlerde, yürütme alanına ilişkin yetkiler, cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında bölüşülmüştür. Ancak bu bölüşüm, cumhurbaşkanının birinci elden, yani genel oyla seçildiği parlamenter rejim uygulamaları ile, ikinci elden, yani parlamento tarafından seçildiği parlamenter rejim uygulamalarında birbirinden farklıdır[25].

Kendi aralarında da önemli farklılıklar taşımakla birlikte, Fransa ve Portekiz gibi devlet başkanının genel oyla seçildiği yarı-başkanlık rejimi de denilen parlamenter rejim uygulamalarında, yürütme yetkisinin bölüşümünde, devlet başkanına bir hayli cüretkar pay verildiği görülür. Bu ülkelerde cumhurbaşkanı, günümüz partiler demokrasisinde genel oyla seçilmenin verdiği prestije ek olarak, anayasanın verdiği tek başına kullanabileceği yetkilerle, yürütme içinde aktifliği ve üstünlüğü bir yana, siyasal sistemin merkezi haline gelmektedir.

Benzer şekilde, kendi aralarında farklılıklar sergilemekle beraber, Almanya, İtalya ve Yunanistan gibi devlet başkanını parlamentonun seçtiği parlamenter rejim uygulamalarında, yürütme yetkisinin bölüşümünde, devlet başkanına, daha mütevazı bir pay ayrıldığı; bu doğrultuda, klasik parlamenter rejim uygulamalarında olduğu gibi, devlet başkanına, yürütme içinde de daha çok temsili nitelikte yetkiler verildiği görülür. Bu uygulamalarda devlet başkanı pasif bir görünüm sergilerken; parlamentoya karşı sorumluluğu olan bakanlar kurulu, yürütme içinde üstünlük kazanmak bir yana, günümüz partiler demokrasilerinde arkasındaki parlamento çoğunluğu ile sistem içinde ön plana çıkmakta ve bu kez siyasal sistemin odak noktası başbakan olmaktadır.

Keza cumhurbaşkanını halk seçtiği halde, sembolik yetkiler verilen, hatta anayasadaki yetkileri geniş olsa da bunların kullanılmasına ülkenin

---

[24] TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi**, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, İstanbul, 2001, s. 300.
[25] TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 300, dpn. 2.

siyasal kültürünün ve anayasal geleneklerinin engel olduğu ya da bu doğrultuda oluşmadığı Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi ülkelerde uygulamanın parlamenter rejim yönünde geliştiği görülmektedir. Bu da, bir sistemin, bir ülkede o ya da bu şekilde uygulanması ile başarılı ya da başarısız oluşunda, yazılı kuralların yanında, ülkenin tarihi, siyasi, sosyal koşullarının, kurumsal dengelerinin, anayasal geleneklerinin ve demokrasi kültürünün de belirleyici rol oynadığını göstermektedir[26].

Devlet başkanının sistem içindeki ağırlığının anılan hükümet sistemlerinde sahip olduğu farklılık, bu hükümet sistemlerinin, ana hatlarıyla da olsa incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu gerekçeyle çalışmanın bu bölümünde başkanlık sistemi ile parlamenter sistemler incelenecek, ardından özellikle cumhurbaşkanı seçimi usulü ile ilgili olarak 1982 Anayasasında yapılan değişiklik çerçevesinde 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının konumu belirlenmeye çalışılacaktır.

II. BAŞKANLIK HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı, hem de devlet başkanı olan devlet başkanının, belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanabilir[27]. Başkanlık sistemi yasama ve yürütme organlarının oluşum ve faaliyetlerinin birbirinden bağımsız bir biçimde gerçekleşmesi nedeniyle “sert kuvvetler ayrılığı sistemi” olarak

[26] TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 300, dpn. 2.
[27] TURHAN, 1989, s. 32-43; TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, 5. baskı, İstanbul, 1982, s. 395-397; ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s. 104; YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 19-90; SARTORİ, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği,** Çev. Ergun ÖZBUDUN, Ankara, Yetkin, 1997, s. 113-251; ONAR, 2005, s. 72; LİJHPHART, Arend **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,** Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Tarihsiz, s.47.

nitelendirilmelidir[28]. Yasama ve yürütme organları hem göreve gelişleri hem de görevi sürdürmeleri açısından birbirinden bağımsızdırlar. Zira yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimlerle göreve gelirler ve birbirlerinin görevlerini son verebilme yetkileri yoktur[29]. Bu iki organın güçleri karşılaştırıldığında dengeli bir şekilde güç paylaşımına sahip oldukları görülmektedir. Zaten, sistemin özünün bir denge kurma ve temel kurumlarda uzlaşmayı sağlamaya dayandığı[30] ifade edilmektedir.

Başkanlık hükümeti sisteminde yürütme organı monist bir yapıya sahiptir. Diğer bir deyişle yürütme yetkisi bir bütün olarak tek bir organa verilmiştir[31]. Başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıdır[32], bu sistemde yürütme organı tek başlıdır ve başkanın kabinesinde yer alanlar, onun sadece danışmanı konumundadırlar[33]. Amerika Birleşik Devletlerinin eski başkanlarından Lincoln'ün bakanlarıyla yaptığı bir toplantıda oya sunduğu konuya ilişkin oylama sonucunu "7 hayır 1 evet. Evetler galiptir"[34] şeklinde açıklaması, yürütme organının başkan eksenli oluşunu oldukça çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır[35].

Ancak belirtmek gerekir ki hükümet sistemine asıl özelliğini veren, başkanın devlet başkanlığı sıfatı değil hükümet başkanlığı sıfatıdır[36]. Zira yürütme yetkisi doğrudan başkan tarafından kullanılmaktadır.

---

[28] Sert kuvvetler ayrılığını mutlak kuvvetler ayrılığı şeklinde anlamamak gerekmektedir. Nitekim başkanının veto yetkisi ve Kongrenin bütçeyi onaylama yetkisi gibi karşılıklı yetkiler, yasama ve yürütme organlarının tamamen bağımsız bir biçimde faaliyet göstermediğinin bir kanıtıdır. Her iki organın kendi varlıklarını tehlikeye atmadan kullanabildikleri karşılıklı dengeleme mekanizmasına "dengeler ve denetlemeler" sistemi denilmektedir. (CAREY, M. John, **Presidents and Assemblies: Constitutional Desing and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 19.

[29] Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevine son veremeyecekleri kuralının tek istisnası olan Impeachment, başkanının cezai sorumluluğu ile ilgili olarak öngörülmüş bir yoldur. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkan, Senato tarafından yargılanır ve üçte iki çoğunlukla mahkum edilir. Bu şekilde suçlu bulunan başkanın görevi sona erer. TUNÇ, Hasan, "Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı", **İdarecinin Sesi Dergisi,** C.II, S. 1, Ocak, 1988, s. 6.

[30] TUNÇ, 1988, s. 4.

[31] ÖZBUDUN, 2005, s. 107.

[32] ÖZER, 2003, s. 154; TEZİÇ, 2005, s. 430; TUNÇ, 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 41.

[33] ÖZER, 1998, s. 12.

[34] KUBALI, 1971, s. 450.

[35] ONAR, 2005, s. 73.

[36] ÖZER, 1998, s. 13.

Başkan göreve doğrudan iki dereceli bir seçimle gelmektedir[37]. Diğer bir deyişle başkanlık sisteminde yasama organının içinden çıkan bir yürütme organı söz konusu değildir. Başkanın göreve geldikten sonra ve sonrasında yasama organının güvenoyunu alma zorunluluğu da yoktur[38].

Yönetenlerin egemene karşı sorumluluğu anlamına gelen, siyasi sorumluluk başkanlık hükümeti sisteminde, parlamenter hükümet sisteminde farklı olarak doğrudan halka karşıdır[39].

Başkanlık hükümeti sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayandığı için, kural olarak yürütme organının yasama organı faaliyetlerine katılması söz konusu değildir. Ancak çok sınırlı da olsa, veto, her dönem başında yasama organına mesaj verme gibi yetkilerle yürütme organının, yasama organının faaliyetlerine müdahale etme olanağı vardır[40].

Başkanlık sisteminde, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin, sistemin demokratik olma niteliğini arttıracağı, doğrudan halk tarafından seçilen bir devlet başkanının sistem içindeki meşruluğunun güç kazanacağı, halkın kimi seçtiğini bileceği ve dönem sonunda gerekiyorsa o kişiyi yeniden seçmeyerek bir tür hesap soracağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sistemini savunan yazarlar, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha istikrarlı, güçlü ve demokratik bir yönetim yaratacağını ileri sürmektedirler[41]. İstikrar iddiası yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmasına dayandırılmaktadır. Bu şekilde yürütme organları, parlamenter sistemlerde gözlenen sürekli hükümet istikrarsızlıklarına maruz kalmadan görevlerini sürdürebileceklerdir. Güçlü yönetim iddiası ise, yürütme iktidarının bölünmeyip tek elde toplanması, halk tarafından seçildiği için siyasi açıdan daha güçlü olması ve yine sabit görev süresine sahip olması ile temellendirilmektedir. Son olarak, yürütme organının başının halk tarafından

---

[37] ÖZER, 2003, s. 153; TUNÇ, 1988, s. 5; TURHAN, 1989, s. 34; KALAYCIOĞLU, 2005, s. 15-16; ONAR, 2005, s. 88; TURAN, İlter, "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 114-115.
[38] TEZİÇ, 2005, s. 431.
[39] GÖZLER, 2000, s. 531-532.
[40] GÖZLER, 2002, s. 92-96; ÖZER, 2003, s. 171-172; KALAYCIOĞLU, 2005, s. 15.
[41] TURHAN, 1989, s. 177; ÖZBUDUN, 2005, s. 106; ERDOĞAN, 2004, s. 21-22; ERDOĞAN, 2000, s. 86-89. ULUŞAHİN, 1999, s. 142-160.

seçilmesinin başkanlık sistemini demokratik meşruluk açısından parlamenter sisteme göre üstün kıldığı ileri sürülmektedir[42].

Parlamenter sistemi savunanlarca başkanlık sistemine yöneltilen eleştiriler, halk tarafından seçilen başkan veya cumhurbaşkanının, halkın sadece bir kısmının tercih ettiği bir kişi olmasından hareketle başkana oy vermeyenlerin bu seçimde her şeyi kaybetmiş olacakları noktasında toplanmaktadır[43]. Özellikle çok küçük farkla başkanlık seçimini kazanan başkan ya da cumhurbaşkanının, toplumun geniş kesimlerinin tercihlerini yansıtmayabileceği, dolayısıyla halk tarafından seçiliyor olmanın, parlamenter sistemde parlamento içinden bir hükümet oluşturulmasından daha demokratik sayılamayacağı ileri sürülmektedir[44]. Benzer bir sonuçla parlamenter sistemde de karşılaşılabileceği düşünülebilirse de, böyle bir olasılık, ancak tek bir partinin yasama organında salt çoğunluğu az bir farkla sağladığı ve hükümeti tek başına kurabildiği zamanlarda ortaya çıkabilir. Bununla birlikte, iktidar paylaşımının söz konusu olduğu koalisyon hükümetlerinde bu tür bir sonucun doğmayacağı, hükümeti tek bir partinin kurduğu parti hükümetinde dahi, başbakanın konumunun, hiçbir zaman başkanlık sistemindeki başkanınki kadar tek eksenli olmayacağı, başbakanın en azından partisinin meclis grubundaki farklı görüşleri dikkate almak zorunda olacağı ileri sürülmektedir[45]. Başkanlık sisteminde halkın kimi seçtiğini bildiği ve dönem sonunda gerekiyorsa onu bir daha seçmeyerek bir tür hesap sorabileceği görüşü, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin çoğunda, başkanın en çok iki kez seçilebilmesine izin veriliyor olmasının, ikinci dönemde başkanlık yapan bir başkan için hesap sorulabilirlik diğer bir ifadeyle siyasal sorumluluk söz konusu olmaması karşısında eleştirilebilir bir niteliğe sahiptir.

İstikrar olgusunun etkin ve demokratik bir yönetim için yeterli olup olmadığından hareketle öğretide istikrarın etkinlikle eş anlamlı olarak

---

[42] ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999, s. 57 vd.
[43] ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı,** Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s. 143-144.
[44] ONAR, 2005, s. 92.
[45] ONAR, 2005, s. 93.

algılanmasının yanlışlığı üzerinde de durulmaktadır[46]. İstikrara dayanak teşkil eden sabit görev süresinin, aynı zamanda katılık sorunu yaratması, konuya yöneltilen diğer bir eleştiridir. Gerçekten bu durumun rejim krizlerine zemin hazırlaması çok yüksek bir olasılıktır. Parlamenter sistem ise, rejim bunalımlarını aşmaya izin veren, fesih ve güvenoyu gibi anayasal araçlara sahip esnek bir yapıya sahiptir. Sabit görev süresi sorunu, güçlü yönetim açısından ele alındığında da benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Yasama organının, düşüremediği bir başkanının belirlediği politikaları gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yapmaması durumunda, başkan büyük ölçüde atıl konuma düşecektir. Başkanın yasama organını feshetme yetkisine de sahip olmadığı göz önüne alındığında sistem tıkanacaktır.

Başkanlık sisteminde başkan da yasama organı da halk tarafından seçildiklerinden her ikisi de aynı meşruluğa dayanmaktadırlar. Meşruluklarını aynı kaynaktan alan bu iki kurumun, belirli bir konuda politik tercihleri birbirinin zıttı olması durumunda, hangisine üstünlük tanınacağı veya üstünlük iddiasını dillendirmeye yarayacak argümanın ne olacağı sorusu cevapsız kalmaktadır. Böyle bir durumda sistemdeki kilitlenmeyi çözecek tek araç uzlaşmadır. Uzlaşma kültürünün zayıf olduğu toplumlarda ise, böyle bir kilitlenmenin sistem krizine yol açması kaçınılmazdır[47]. Oysa parlamenter sistemde bu tür kilitlenmeleri çözecek kurumlar vardır. Nitekim böyle durumlarda yasama organı hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebileceği gibi, yürütme organı da yasamayı feshedebilir. Benzer şekilde, başkanlık sistemindeki sabit görev süresi, güçlü yönetim açısından ele alındığında kendisine her konuda muhalif bir yasama organıyla çalışmak zorunda olan bir başkan, yürütmek istediği politikaları gerçekleştirecek yasaları çıkaramayacak ve bir açıdan eli kolu bağlanacaktır. Böylece başkanlık sisteminin güçlü yönetim sağlayacağı iddiası da temelden sarsılmaktadır. Öte yandan yönetimde iktidara tek başına sahip olma ve halk tarafından seçilmenin getirdiği siyasal meşruluk, devletin başı olma sıfatından

[46] ULUŞAHİN, 1999, s. 77.
[47] ÖZBUDUN, 1993, s. 140-141; ULUŞAHİN, 1999, s. 106 vd.

kaynaklanan anayasal ve geleneksel meşrulukla birleşince, yönetimin kişiselleşmesi ve otoriterleşmesi tehlikesi artmaktadır[48].

III. PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistemi EPSTEİN, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi olarak tanımlamaktadır[49]. Yürütme organının oluşumu esas alınarak yapılan bu tanım çerçevesinde, parlamenter sistemde yürütme organı ikili bir yapılanma göstermektedir[50] ve bu yapının birinci kanadını devlet bakanı, ikinci kanadını ise başbakan ve bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulu oluşturmaktadır. Meclis hükümetinden temel farkı yürütme işlevinin yasamadan ayrı bir organ tarafından yerine getirilmesidir. Başkanlık rejiminden temel farkı ise ayrı organlara sahip olan yasama ve yürütmenin arasındaki işbirliği ve yürütmenin iki başlı oluşudur. Başkanlık sisteminde yürütme ve yasamanın ayrı ayrı meşruluğunun kaynağı doğrudan halk tarafından seçimde saklı iken, parlamenter sistemde halk tarafından seçilen ve meşruluğun kaynağı olan tek organ sisteme de adını veren parlamentodur[51]. ULUŞAHİN'in de vurguladığı gibi *"bu anlamıyla 'parlamento' sıradan bir yasama meclisi değil, içinden 'hükümet'i çıkaran parlamenter sisteme özgü bir kurumdur".* Bu bağlamda hükümet de varlığını içinden çıktığı parlamentoya borçludur, farklı bir anlatımla parlamentoya karşı sorumludur. Buna karşılık başkanlık sisteminde yürütme, bir başka deyişle

---

[48] ULUŞAHİN, 1999, s. 135.

[49] EPSTEİN, D. Leon, "Paliamentary Goverment", **İnternational Encyclopedia of The Social Sciences**, (Editör, David, L. Sills), The Macmillian Company and The Free Press, Vol. 11, 1968, s. 419-425'den aktaran ONAR, 2005, s. 73.

[50] LİJHPHART, ikili bir yürütme organını parlamenter sistemin zorunlu bir niteliği olarak görmemekte ve parlamento tarafından seçilecek bir başkanın hem hükümetin, hem devletin başkanı olabileceğini söylemektedir. Ne var ki, yine LIJHPHART'ın işaret ettiği gibi, Federal Almanya ve Avusturya'daki bazı eyaletler hariç tutulursa, bilinen bütün parlamenter sistem örneklerinde ikili bir yürütme organı bulunmaktadır (LIJHPHART, Çağdaş Demokrasiler, tarihsiz, s. 66-67).

[51] ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Sistemlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003, s. 202.

başkan meşruluğunun kaynağını yasama organından değil, doğrudan halkta bulduğu için yasama organından bağımsız olarak varlığını sürdürür[52].

Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmişse de bu organlar birbirlerinden tam olarak bağımsız değildir. Yer yer iç içe geçtikleri gibi karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlıklarına son verme imkânına da sahiptirler[53].

Gerek İngiltere gerekse Kıta Avrupa'sında demokrasi mücadelesi, yürütme yetkisinin devlet başkanı olan kraldan alınıp parlamento karşısında sorumlu olan hükümete verilmesi süreciyle eşzamanlı yürümüştür. Yasama ve yürütme güçleri arasında işlevsel, dengeli işbirliğine dayanan parlamenter sistem bu süreçte belirginleşmiş; yürütme gücünü elinde bulunduran bakanlar kurulu, devletin başı sıfatıyla sembolik yetkilerle donatılmış devlet başkanı ve yasama yetkisine sahip, yürütmeyi kendine bağımlı kılabilen bir yasama organının ilişkileri sisteme rengini veren unsurlar olmuşlardır[54].

Günümüzde anavatanı İngiltere dışında birçok ülke tarafından benimsenip uygulanan parlamenter sistem, İngiltere'de kendine özgü bir yapıya kavuşmuştur. Bu nedenle İngiliz parlamenter sistemi taşıdığı bu özellikleri ile diğer parlamenter hükümet sistemlerinden ayrılmakta[55] ve parlamenter sistemi konu alan çalışmalarda genellikle İngiltere'deki uygulaması üzerinde durulmaktadır[56]. Bu nedenle parlamenter "sistemler" ifadesi yerinde bir tercihtir. Çünkü parlamenter sistemi benimseyen ülkelerin hepsinde yürütme organı iki başlı olmasına karşın, yürütme yetkisinin kullanımı bakımından bu iki baş arasında güç farklılıkları vardır. Ayrıca her ülkenin kendi tarihi, deneyimleri ve siyasal düzeni de, benimsediği siyasal sistemin kuralları ve işleyişi üzerinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin

---

[52] ULUŞAHİN, 1999, s. 27-51.
[53] KUBALI, 1971, s. 371; GÖZLER, Kemal **Anayasa Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2004, s. 100.
[54] EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Anlara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 33, S.1-2, 1978, s. 38.
[55] GÜNEŞ, 1956, s. 40.
[56] GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 3. Bası, Beta Basım-Yayım, İstanbul, 1986, s. 478.

yapısı bakımından ortaya farklı uygulamalar çıkabilmektedir. Bu farklılıkların klasik parlamenter sistemden sapma anlamına geldiği de unutulmamalıdır.

Parlamenter sistem, bir düşüncenin ürünü olarak masa başında yaratılmamış; yüzyıllarla ifade edilebilecek çok uzun bir zaman dilimi içinde birbirine eklenen çeşitli kurumlardan oluşmuştur[57]. Bu oluşumun en iyi gözlenebileceği ülke, bir bakıma parlamenter sistemin beşiği olarak kabul edilen İngiltere'dir[58]. Bilindiği gibi, İngiltere'de monarşi 13. yüzyıldan itibaren sınırlanmaya başlamış, zamanla sınırlı monarşi haline gelmiş, 18. yüzyıldan itibaren siyasi gelişmelerin ve hatta rastlantıların[59] etkisiyle parlamenter monarşi doğmuş ve 19. yüzyılda bu sistem önce Avrupa'ya, ardından da dünyaya yayılmıştır. Zamanla temel özellikleri yerleşmiş ancak en klasik hali, kökenini oluşturan monarşilerde sürdürülebilmiştir.

Parlamenter sistem uygulandığı her ülkenin siyasal kültürüne ve sosyal özelliklerine göre farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. "Parlamenter sistem, sorumsuz devlet başkanının başkanlığındaki, yasama organına karşı sorumlu bakanlar kurulundan oluşan yürütme organı ile yasama organı arasındaki kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu ve organlar arasında eşitlik ve dengeye dayanan bir temsili sistemdir"[60]. Klasik parlamenter sistemin bu tanımından hareketle temel unsurları;

i. sorumsuz devlet başkanı
ii. devlet başkanının başkanlığında, yasama organına karşı sorumlu bakanlar kurulundan oluşan yürütme organı
iii. yumuşak kuvvetler ayrılığı ve bu iki organ ararsında eşitlik ve denge olarak belirlenmiştir.

Öncelikle parlamenter sistemin yasama ve yürütme organlarının işbirliğine dayandığı kabul edilmektedir. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütme erklerinin ayrı

---

[57] TUNAYA, 1982, s. 397; ÖZER, 1981, s. 66.
[58] ÖZER, 1981, s. 66.
[59] İngiltere'de 18. yüzyılın başında Stuart Hanedanı'ndan tahta geçecek kimse kalmayınca, Hannover Hanedanı'ndan, İngilizcesi iyi olmadığı için kabine toplantılarını pek anlamayan bu nedenle zaman içinde toplantılara katılma geleneğini terk eden I. George'un kral olması gibi.
[60] BAŞGİL, 1960, s. 337-339; KUBALI, 1971, s. 371; TUNAYA, 1982, s. 398; GÜNEŞ, 1956, s. 57. YÜZBAŞIOĞLU, 1986, 67.

ayrı organlarda bulunacağı kabul edilmekle birlikte bu kuvvetler ayrılığının başkanlık hükümeti sisteminde olduğu kadar sert olmayacağı, yasama ve yürütme organlarının birbirini etkileme imkanına her zaman sahip olduğu hatta pratikte yürütme organının yasamadan kaynaklanıyor olması gerçeği karşısında bu organların iç içe oldukları görülmektedir. Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme arasında işlevsel ve organik işbirliği vardır[61]. Bu organlar çeşitli vasıtalarla birbirlerini etkileme imkanına sahiptir[62]. İşlevsel açıdan yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, özellikle kanunların yapılmasında kendini gösterir. Kanunların hazırlanması ve kabulü, iki organın ayrı ayrı faaliyetleri ile gerçekleşir. Kanunların genellikle tasarı olarak hükümet tarafından parlamentoya sunulduğu ve parlamentodaki görüşmeler sonunda kabul edildiği, kabul edilen kanunların yürütme tarafından uygulandığı dikkate alındığında iki organ arasındaki bu işlevsel işbirliği daha iyi anlaşılacaktır. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle sadece işlevsel açıdan değil organik açıdan da bağlantıları vardır. Zira yürütme organının ağırlıklı kanadını oluşturan bakanlar kurulu, genel olarak yasama organı üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında parlamenter hükümet sisteminin kuvvetlerin ayrılığına değil, kuvvetlerin sürekli işbirliğine dayanan bir sistem olduğu ileri sürülmektedir[63]. Her ne kadar parlamenter hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında organik ve fonksiyonel bir bağ olsa da yürütme organının ayrı bir hukuki kişiliğinin olduğunu, yasama organından emir ve direktif alma durumunda olmadığını kabul etmek gerekir. Aksi halde parlamenter hükümet sisteminin meclis hükümeti sisteminden pek farkı kalmayacaktır[64].

---

[61] TEZİÇ, 2005, s. 405

[62] GÖZLER, 2002, s. 100; TURHAN, 1989, s. 43.

[63] TEZİÇ, 2005, s. 395; TURHAN, 1989, s. 100. Bununla birlikte hükümet fonksiyonunun bir bütün olduğunu ve modern parlamenter hükümet sisteminin ne kuvvetler ayrılığına ne de organlar arasındaki bir dengeye dayandığını kabul eden bir görüş de vardır. Bu görüşe göre, hükümet fonksiyonunun bir bütün olduğunu kabul edip, bu fonksiyonu da parlamento içindeki çoğunluğa teslim etmek gerekir. (GÜNEŞ**,** 1956, s. 29; TEZİÇ, 2005, s. 402.) Ayrıca modern parlamenter hükümet sisteminde ne iki kuvvet arasında denge ne de organların birbirini sınırlandırmasından bahsedilir. Hükümet politikaları bu organlar arasındaki ilişkilerden çok, seçmenlerin iradelerinden kaynaklanmaktadır.

[64] TURHAN, 1989, s. 55.

Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları arasındaki dengeli ilişki, birbirlerinin varlıklarına son verecek mekanizmalara sahip olmalarını da beraberinde getirmiştir. Yasama, yürütme organını güvensizlik oyu gibi çeşitli yollarla denetler ve düşürebilir. Buna karşılık yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisi tanınmıştır. Parlamenter rejimlerde öngörülen bu kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ilkesi iki partili sistemlerde kuvvetlerin birliğine dönüşmüştür. Parlamento çoğunluğu ile hükümetin özdeşleştiği bu tür sistemlerde yasama ve yürütmeye tanınan siyasal sorumluluk ve fesih mekanizmaları sahip oldukları işlevi koruyamamaktadır.

Parlamenter sistemin en temel özelliği, yürütmenin iki başlı olması ve yasamadan kaynaklanmasıdır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki organ arasında paylaştırılmıştır. Ancak uygulamada yürütme yetkisini kullanan bakanlar kurulu ve onun başkanıdır. Devlet başkanı ülkenin birliğini temsil eder, sembolik yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Yürütmenin diğer kanadı bakanlar kurulu ise, yürütme organının sorumlu kanadını oluşturur.

Başkanlık sisteminde yürütme gücünün monist yapısının başkana oldukça etkin bir konumu garanti ettiği, buna karşılık parlamenter sistemde yürütme gücünün iki başlı ve sorumlu kanadını oluşturan hükümetin de bir kurul olarak teşekkül etmesinin yürütme fonksiyonunun icrasında sınırlayıcı bir role sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu kabul, bir başbakanın ilk bakışta başkanlık sistemindeki başkandan daha güçsüz olduğu izlenimi doğurmaktadır. Bu ilke olarak doğrudur. Nitekim, başkan sekreterlerinden edindiği bilgiler ışığında tüm politikaları tek başına belirlerken, bir başbakan bu politikaları ancak bakanlar kuruluyla birlikte, bu kurulun üyelerini ikna etmek suretiyle belirleyebilmektedir. Bununla birlikte, günümüz partiler demokrasisinin hükümet sistemlerine etkisi göz önüne alındığında gerçeğin hiç de böyle olmadığı kolayca anlaşılacaktır. Disiplinli parti yapısının hâkim olduğu, bu yapının parti liderine güçlü bir siyasal rol bağışladığı parlamenter sitemlerde, bakanlar kurulu bir kurul halinde karar alıyor olsa da, kararlarında başbakanın eşitler arasında birinci olmaktan gelen üstün bir rolü vardır. Bu nedenle parlamento çoğunluğuna sahip bir başbakan, izlenecek politikaların

belirlenmesinde en önemli aktördür. Öte yanda saf parlamentarizmin esaslarına göre örgütlenmiş bir sistemde, devlet başkanlığı makamının varlığı da başbakanın izlemeyi planladığı politikaları belirleme yetkisi üzerinde, sınırlayıcı bir role sahip değildir[65].

Parlamenter sistemin bir diğer özelliği sorumsuz ve bağımsız bir devlet başkanının varlığıdır. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, sistemin denge unsuru olarak görülmektedir. Bu nedenle sorumsuzluğu ve bağımsızlığı esastır. Devlet başkanlığının sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlığı ve istikrarını sağlama amacı vardır[66].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanın başa geliş yöntemi de farklılık göstermektedir[67]. Parlamenter sistemde devlet başkanının göreve getirilme usulü ne olursa olsun, parlamento tarafından görevine son verilemeyecektir[68]. Devlet başkanı İngiltere'deki gibi irsi bir hükümdar olabileceği gibi, halk tarafından seçilme ya da parlamento tarafından seçilme yoluyla da başa gelebilir[69]. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir ve parlamenter sistemin yapısına uygun olmadığı söylenebilir. Devlet başkanının seçim şeklinin, onun sistem içindeki otorite ve etkinliğine katkısı kuşkusuz büyüktür. Ancak parlamenter sistemde devlet başkanı; yürütme organının başı olarak bağımsız, devletin birliğinin temsilcisi olarak da tarafsız ve hakem niteliğinde

---

[65] YAZICI, Serap, "Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal Konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet" içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s. 124-125.

[66] TEZİÇ, 2005, s. 396.

[67] Parlamenter rejimin uygulandığı cumhuriyetlerde devlet başkanının seçiminde beş farklı usulün varlığı dile getirilmektedir. i. devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesi, ii. genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi, iii. halk tarafından seçilmesi, iv. ikinci seçmenler tarafından seçilmesi. v. özel bir heyet tarafından seçilmesidir. ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı,** İstanbul, 1960, s. 87; YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 68.

[68] TEZİÇ, 2005, s. 396.

[69] TEZİÇ, 2005, s. 396; GÖZLER, 2002, s. 61. GÖZLER, Saf parlamenter hükümet sistemlerinde, bu sistemin tanımı gereği, cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilemeyeceğini bununla birlikte, cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Beşinci Fransız Cumhuriyetinin, düalist bir yürütmeye sahip ve parlâmenter hükümet sistemlerinin diğer özelliklerini genel olarak taşıyor olmalarından hareketle, bunları "yarı-başkanlık sistemi" olarak gruplandırıp, bu ülkelerdeki devlet başkanlığını ayrı bir bölümde incelemek gerektiğini vurgulasa da hükümet sistemlerinde, cumhurbaşkanının seçimi dışında, parlamenter sistemden farklı bir özellik bulunmamasından hareketle, bu ülkeleri de parlamenter hükmet sistemine sahip bir ülke olarak kabul etmek gerektiğini savunmaktadır.

olmalıdır. Dolayısıyla devlet başkanının seçim usulü de bu nitelikte devlet başkanı seçilmesi amacına hizmet etmelidir[70].

Devlet başkanı seçiminde tercih edilen usullerin, devlet başkanının tarafsız ve bağımsız konumunu destekliyor olma bakımından birbirlerine üstün yönleri olduğu gibi, anılan konumunu tehlikeye düşürebilecek sonuçları da bünyelerinde barındırabilecekleri ileri sürülmektedir[71]. Parlamentonun seçtiği devlet başkanı, günümüz parlamenter demokrasisinde her şeyden önce kendini destekleyen partilere veya parlamentoya karşı, bu rejimin gerektirdiği şekilde bağımsız olamayabileceği, diğer taraftan parlamentonun da kendine bağımlı olabilecek kişiyi cumhurbaşkanı seçebileceği ihtimali çerçevesinde, cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi usulü eleştirilmektedir. Nitekim bu usulün uygulandığı Fransa'nın 3. ve 4. Cumhuriyet Anayasaları döneminde Fransa'da rejim, yasama organının yürütme organına üstünlüğüne dönüşmüş, klasik parlamenter rejimin gereği olan kuvvetler dengesi kurulamamıştır. Zayıf cumhurbaşkanının başkanlığındaki parlamenter sistemde ise yürütme organı yasama organına boyun eğmiş ve rejim, diğer faktörlerin de etkisiyle meclis hükümetine yönelmiştir[72].

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi durumunda ise, siyasi partiler gerçeği ve halk tarafından seçilmenin sağladığı prestijin etkisiyle, bu kez yürütme organının yasama organına üstünlüğünün ortaya çıkabileceği ileri sürülmektedir[73]. Nitekim bu usulün uygulandığı 1919 tarihli Waimer Anayasası'nın ve halen uygulanmakta olan 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın uygulamalarında, yürütme organının başı olan cumhurbaşkanı yasama organına üstün olmuştur[74]. Gerçi öğretide, bu anayasalarla getirilen sistemin klasik parlamenter rejim olmadığı, başkanlık rejiminden de bazı kurum ve ilkelere yer verildiğinden yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırılması gerektiği kabul edilmektedir. Belirtilmelidir ki, devlet

[70] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[71] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[72] ALDIKAÇTI, 1960, s. 88, 96.
[73] YÜZBAŞIOĞLU, 1986, s. 69.
[74] ALDIKAÇTI, 1960, s. 78.

başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi başkanlık sistemine özgü bir gelenektir. Ancak Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği ülkelerde, başkanın anayasal yetkilerinin, sembolik yetkilerin ötesine geçemediği ve sistemin her bakımdan bir parlamenter sistem gibi işlediği görülmüştür[75].

Parlamenter sistemde devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve görevine yasama organı tarafından son verilemez. İngiltere, Belçika, İsveç, Norveç gibi monarşilerde, devlet başkanlarının Meclis karşısındaki bağımsızlığı, siyasal sistemin yapısı gereği olarak kendiliğinden sağlanmıştır.

Devlet başkanının sorumsuzluğunun temelinde meclis ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda hakem rolüne sahip olduğu düşüncesi yatmaktadır. Devlet başkanının parlamento ile uyuşmazlık içine girecek bir tutum sergilemesi parlamenter sistemden uzaklaşılmasına yol açar. Devlet başkanının sorumsuzluğu esas alındığından yaptığı eylem ve işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulmuştur. Parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasi açıdan olduğu kadar cezai açıdan da- vatan hainliği ile suçlanma dışında- sorumsuzluğu esastır.

IV. DEVLET BAŞKANINA AĞIRLIK VEREN PARLAMENTER SİSTEMLER

Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere günümüzde hükümet sistemleri yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle olan ilişkilerine göre sınıflandırılmaktadır. Bununla birlikte, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerden hareketle yapılan hükümet sistemleri ayrımı kendi içinde de bazı alt ayrımlara tabi tutulmakta ve buna göre incelenmektedir[76]. Bilindiği gibi, 19. yüzyıldan itibaren devlet fonksiyonlarından yasama fonksiyonu öne çıkmış, günümüzde ise kamu hizmetlerinin çoğalması, devletin her alana el atma zorunluluğunun doğması, parlamentonun değişimi

[75] SARTORİ, 1997, s. 113.
[76] BAYINDIR, Savaş, "Kıt'a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme" **Khuka, Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007 s. 116.

zamanında takip edememesi, olağanüstü hallerde meclisin gerekli müdahaleyi yapamaması[77] yönetimde istikrarsızlık[78] gibi nedenlerle, hızlı ve etkin karar alabilen güçlü hükümetlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle güç dengesi yürütme lehine kaymıştır. Bir başka ifade ile günümüzde yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri esas alan siyasi rejim ayrımları ve bu organlar arasındaki ilişkiler farklı bir seyir izlemektedir. Bu bağlamda başkanlık ve parlamenter sistemlerin unsurlarına birlikte yer veren ve aslında ülkelerin hali hazırdaki ihtiyaçlarını giderme amacına yönelik olarak yürütmenin özellikle devlet başkanı kanadının güçlendirilmesi eğilimiyle paralel, devlet başkanına ağırlık veren modeller belirmeye başlamıştır ve öğretide de yoğunlukla hangi sistemin unsurlarına taşıyor olduğuna bakılmaksızın ortak noktaları genel oyla seçilen devlet başkanının bulunduğu bu sistemler "yarı-başkanlık sistemi" olarak adlandırılmıştır.

V. Fransız Cumhuriyeti Anayasasından sonra siyaset bilimi literatürüne yoğunlukla giren "yarı-başkanlık sistemi" kavramı, başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasındaki klasik karşıtlığı bir ölçüde uzlaştırmış bir sistem olarak kabul görmekte[79] bu model, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin unsurları birleştirilerek oluşturulmuş karma[80], ara ya da melez bir sistem[81] olarak tanımlanmaktadır. Öğretide, bu modelin incelendiği monografilerde bir kavram birliğinin bulunmadığı görülmektedir. Öyle ki modeli tanımlamada, iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, parlamenter başkanlık cumhuriyeti, yarı başkanlık hükümeti, yarı parlamenter sistem[82], devlet başkanına ağırlık veren parlamenter sistemler gibi kavramların tercih edildiğine şahit olunmaktadır[83]. ÇAĞLAR da, parlamenter sistemin bir türü olarak değerlendirdiği bu modele "başkanlı-parlamenter

---

[77] YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 92.
[78] SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968, s. 56.
[79] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.
[80] KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982, s. 209.
[81] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.
[82] YAZICI, 2002, s. 91.
[83] ÖZER, 1998, s. 11.

sistem" adını vermektedir. Yazar, bu terimi, parlamenter sistemde parlamento tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanının, klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanına göre çok daha fazla yetkilerinin olduğu, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemin karışımı bir yönetim türü için kullanmakta ve 1975 tarihli Yunanistan Anayasası ile 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nı bu sistemin örnekleri olarak göstermektedir[84]. Bir başka düşünür, ULUŞAHİN, bir sistemde devlet başkanının yetkilerini dikkate almakta ve ister halk, ister parlamento tarafından seçilsin, başbakanın yanında, devlet başkanının da güçlü yetkilerinin bulunduğu bir yapılanmayı, "iki-başlı yürütme" olarak adlandırmaktadır[85].

Konuya ilişkin çok yeni bir çalışmasında GÖNENÇ, devlet başkanının halk tarafından seçildiği bu modelleri sınıflandırırken devlet başkanının güçlü anayasal yetkilere sahip olmasının yanında parlamento ve hükümet üzerindeki fesih ve azil yetkilerinin de temel bir parametre olarak incelenmesi gerektiğini haklı olarak dile getirmektedir[86]. Kuşkusuz GÖNENÇ'in de vurguladığı gibi hükümet sistemi farklılaşmasından söz edebilmek için devlet başkanına, başbakanının istemi veya güvensizlikoyu almış olmak gibi herhangi bir istem veya koşula bağlı olmaksızın "kendi insiyatifiyle" kabine üyelerini görevden alabilmesi, benzer biçimde hükümetin kurulamaması gibi bir koşula bağlı olmaksızın henüz seçim dönemi dolmadan parlamento seçimlerini yenileyebilmesi yetkisinin tanınmış olması gerekmektedir[87].

---

[84] ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, İstanbul, 1989, s. 286-293; ÇAĞLAR, Bakır, "İktidar Yapısında 82 Formülü ve Karşı Tezler", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988, s. 57-68. ÇAVUŞOĞLU da aynı terimi kullanmaktadır (ÇAVUŞOĞLU, Naz, **Anayasa Notları**, Beta Yayınları, İstanbul, 1997, s. 200). Yazarların kullandıkları bu terimin, SHUGART'ın daha farklı bir durumu ifade etmek için kullandığı ve Türkçe çevirisinin "başkanlı-parlamenter sistem" olarak yapılabileceği *"parliamentary with president system"* ile bir ilişkisi yoktur. Yukarıda değindiğimiz gibi, SHUGART, bu terimi, halk tarafından seçildiği halde yetkileri çok az olan ve sistemin tamamen parlamenter sistem şeklinde çalıştığı bir modeli anlatmak için kullanmaktadır. bkz., SHUGART, 1993, 30-31.

[85] ULUŞAHİN, Nur: **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2002; ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003, s. 199-230.

[86] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

[87] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

Hükümet sistemlerinin tasnifinde dikkate alınması zorunlu parametreleri bu şekilde belirledikten sonra GÖNENÇ, parlamenter sistemin ana unsurları değişmeksizin halk tarafında seçilen bir devlet başkanının varlığının sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkarmayacağını, karşımıza çıkan bu sistemin "başkanlı-parlamenter sistem" olarak adlandırılması gereğini vurgulamaktadır.

Ancak bu sistemleri ifade etmek üzere daha yaygın olarak kullanılan deyim, "yarı-başkanlık sistemi"dir[88]. Öğretide bu sistemin parlamenter sistemin değişik bir uygulaması olduğuna dikkat çekilmiştir[89]. Yarı-başkanlık sistemi, tek merkezli bir otorite yapısının yerine ikili bir otorite yapısı geçirmek suretiyle başkanlık sistemini tam ikiye böldüğü gerekçesiyle ara rejim olarak tanımlanmaktadır. Öğretide bir grup yazar, yarı başkanlık kavramına karşı çıkmaktadır. Bu görüşü benimseyenlerce bu sistem, parlamenter sistemin değişik bir uygulaması olarak kabul edilmektedir[90].

Sisteme ilişkin olarak üzerinde durulması gereken bir diğer görüş, yarı-başkanlık sisteminin parlamento çoğunluğu ile devlet başkanının aynı veya farklı siyasal tercihe sahip olmalarına göre şekilleneceğini vurgulayan görüştür. VEDEL ve DUVERGER'e göre, yarı başkanlık sistemi "parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değil, başkanlık ve parlamentarizmin evreleri arasında bir gidiş-geliş"tir[91]. Bu yoruma göre Fransız sistemi, başkan ve parlamento çoğunluğu uyumlu olduğunda başkanlık sistemi, uyumsuz olduğu zaman ise parlamenter sistem gibi çalışmaktadır[92].

Benzer bir görüş, LIJHPHART'tan gelmektedir. Yazar, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ikili sınıflandırmasını ısrarla savunmakta, Fransa'da cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna hâkim olduğu dönemleri başkanlık sistemi, parlamento çoğunluğunun cumhurbaşkanından farklı siyasi görüşlere sahip olduğu dönemleri ise parlamenter sistem olarak

---

[88] YAZICI, 2002, s. 92.
[89] ATAY, E. Ethem, "Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", **KhuKA-Kamu Hukuku Arşivi**, Yıl. 2, 1999, s. 143.
[90] ÖZER, 1998, s. 11; GÖZLER, 2008, s. 404.
[91] SARTORİ, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği,** Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 170.
[92] SARTORİ, 1997, s. 164.

adlandırmaktadır[93]. Bazı yazarlar ise yarı başkanlık sistemi kavramını kabul etmekte, ancak devlet başkanının halk tarafından seçildiği bazı örnekleri bu sistemin dışında tutma eğilimi göstermektedirler. Örneğin SARTORİ, halk tarafından seçilse bile, sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanlarının bulunduğu sistemleri ve güçlü anayasal yetkilere rağmen bu yetkilerin uygulamada kullanılmadığı ülkeleri parlamenter sisteme dahil etmektedir. Kavramın kendisi ve kapsamı hakkındaki görüş ayrılıkları, bu sisteme dahil olan ülkelerin, birbirlerinden farklı anayasal düzenlemeler içermesi ve siyasi uygulamalar meydana getirmesinden ileri gelmektedir.

Yürütmede "iki başlılık" öngören bu tür rejimler, hem parlamentarizmin hem de başkanlık rejiminin özelliklerini taşımaktadır[94]. Bu gün birçok ülkede gözlenen bu tür karma rejimler cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve fiili uygulamalar açısından çok önemli farklılıklar sergilemektedir[95]. 1989'dan sonra bu rejimi benimseyen eski komünist ülkeler bir yana bırakılacak olursa, karma bir rejimin uzun süredir uygulandığı Finlandiya, Avusturya, İrlanda, Portekiz, İzlanda ve Fransa gibi ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülkede farklı dönemlerde farklı uygulamalar da gözlenmektedir[96].

Parlamenter sistem ile başkanlık hükümeti sistemlerinin kendi içlerinde taşıdıkları dezavantajlar[97] dolayısıyla bazı ülkeler mutlak olarak bu iki sistemden birine bağlı kalmamışlar, bu iki sistemin bazı unsurlarını taşıyan sistemleri anayasal düzenlerinde yer vermişlerdir. Hem parlamentarizmin hem de başkanlık rejiminin özelliklerini bir arada bulunduran ve 1958'den bu

---

[93] LİJHPHART, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy Therotical Observations" Failure Of Presidential Democracy Ed.: Juan J.Linz-Arturo Valenzuala, The John Hopkins University Press, London, 1994, s.95'den aktaran, ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasal Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 7, S. 2, 2005, s.232.

[94] İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?", **Siyasal Rejim Tartışmaları**, Koordinatör, İNCİOĞLU, Nihal, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 37.

[95] İNCİOĞLU, 2000, s. 37.

[96] BAYINDIR, 2007, s. 117; ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 7, S. 2, 2005, s. 232-233.

[97] Başkanlık hükümeti sisteminin bünyesinde barındırdığı olumsuzluklarla ilgili olarak Bkz.: GÜNEŞ, 1956, s. 26; TEZİÇ, 2005, s. 407; KALAYCIOĞLU, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 21; YAZICI, 2002, s. 39 vd.

yana Fransa'da uygulanmakta olan bu model[98], 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Avrupa'nın bazı ülkelerinde benimsenmiş olan karma-rejimlere benzemektedir. En önemli benzerlik, halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının parlamentonun içinden çıkan ve ona bağımlı olan bir kabine ile bir arada bulunması ve yürütme gücünü paylaşmasıdır. Ancak, cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve fiili uygulama açısından ülkeler arasında önemli farklılıklar olmuştur[99]. DUVERGER, bu sistemin unsurlarını şöyle belirtmektedir: i- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, ii- Cumhurbaşkanının güçlü yetkilere sahip olması, iii- yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin varlığı[100]. Hemen anlaşılacağı gibi, burada ilk iki unsur başkanlık sistemini, sonuncusu ise parlamenter sistemi çağrıştırmaktadır. Yine DUVERGER'ye göre yarı başkanlık rejiminin değişik biçimlerde uygulanması söz konusudur: Anayasanın içeriği, gelenekler, parlamenter çoğunluğun bileşimi ve cumhurbaşkanının çoğunluk karşısındaki durumu gibi etkenlere bağlı olarak farklı uygulamalar görülmektedir. Zamanla anılan sistemi benimseyen ülkelerin sayısının artması ve halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkilerinin ülkeden ülkeye çok büyük farklılıklar göstermesi nedeniyle, tanıma yeni öğeler eklenmesi ihtiyacı belirmiş ve farklı tanımlar yapılmaya başlanmıştır. Örneğin, SHUGART hükümet sistemleri için beşli bir ayrım önermekte[101] ve bu beşli ayrım içinde DUVERGER'nin yarı-başkanlık sistemi olarak belirttiği modeli üç ayrı başlık altında ele almaktadır: Saf başkanlık sistemi, saf parlamenter sistem, başbakancı başkanlık sistemi, başkancı parlamenter sistem ve başkanlı parlamenter sistem. Saf başkanlık sistemi ile saf parlamenter sistem, yukarıda açıkladığımız başkanlık sistemini ve parlamenter sistemi

---

[98] Dördüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde yürütme kuvvetinin zayıflaması ve Fransa'yı yönetemez duruma düşmesi sonrası, parlamentonun toplum yaşamı için çok gerekli olan yasaları çıkarmada başarısız olması ve bu süreçte yasama yetkisinin bir bölümünü yürütmeye bırakma yönündeki çalışmaların gerçekleştirilememiş olması sonucu, 1958 Anayasası, Beşinci Cumhuriyet dönemi yarı-başkanlık rejimi olarak kabul edilen yönetim biçimini ortaya çıkarmıştır.

[99] TURHAN, 1989, s. 78.

[100] DUVERGER, Maurice, *"A New Political System Model: Semi-Presidential Goverment"*, **Parliamentary Versus Presidential Goverment**, (ed. Arend Lijhphart). Oxford University Press, s. 142-149.

[101] ONAR, 2003, s. 82.

karşılamaktadır. Buna karşılık, başbakancı başkanlık sistemi ise yine yukarıda değinilen yarı-başkanlık sistemini karşılamaktadır. SHUGART'ın bu sistemde altını çizdiği bir özellik, göreve halk tarafından seçilerek gelen cumhurbaşkanının yanında, siyasal açıdan güçlü bir konumda bulunan ve yasama organının güvenine sahip olan hükümetin, cumhurbaşkanı tarafından görevden alınamamasıdır. Bu modelde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı sistemde başbakanın yanı sıra etkin bir rol üstlenmiş durumundadır. Bunlardan saf başkanlık sistemine Amerika Birleşik Devletleri, saf parlamenter sisteme İngiltere, Federal Almanya, İtalya, başbakancı başkanlık sistemine de Fransa örnek gösterilebilir. Başkancı parlamenter sistemde ise, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, güçlü yetkileri bulunmakta ve başbakan ile bakanlar kurulunun diğer üyeleri, hem yasama organına, hem de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadırlar. Yani bu sistemde bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir. Geçmişte Weimar Almanyası, günümüzde Rusya Federasyonu bu sistemin örneklerini oluştururlar. Nihayet, başkanlı parlamenter sistemde ise, cumhurbaşkanı yine halk tarafından seçilmektedir ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının yetkileri çok azdır. Bir başka deyişle, bu sistemde yürütme fonksiyonu, saf parlamenter sistemdeki gibi, başbakan ve bakanlarca yerine getirilmektedir. İrlanda Cumhuriyeti ve Bulgaristan bu sistemin örneği olarak kabul edilmektedir[102].

Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı ile yasama organının içinden çıkan ve varlığını sürdürebilmesi için güvenoyuna dayanan bir kabinenin yürütme gücünü paylaştığı söz konusu sistemler her ülkede değişik tarihsel şartlar altında ve farklı şekillerde belirmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerin her birinde cumhurbaşkanının yetkileri ve oynadığı roller farklılık göstermektedir. Farklı uygulamaların ortaya çıkmasında, anayasada verilen yetkilerin çeşitliliği kadar, ülkelerin siyasi ve tarihsel koşulları ve siyasi parti

[102] ONAR, 2003, s. 82.

yapılarındaki farklar da rol oynamaktadır[103]. Bu nedenle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bu ülkelerdeki sistemlerin tümünü, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine ve oynadıkları siyasi rollere bakılmaksızın aynı başlık altında "yarı-başkanlık" sistemi olarak kategorize etmenin yanıltıcığını "devlet başkanına ağırlık veren[104]" sistemler tercihinin, giderebileceği savunulabilir.

Devlet başkanının halk tarafından seçildiği bu sistemlerde temel sorun; yürütmenin iki farklı kanadı arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceği ve gerçek anlamda yürütmenin başının kim olacağı; başka bir deyişle, ülke siyasetinin belirlenmesinde kimin baskın konumda olacağıdır. Bu modelde, yürütme iktidarı, farklı dönemlerde, parlamentodaki parti yapılanması, dönemin siyasal gelişmeleri ve görev başındaki cumhurbaşkanlarının tercih ve siyasi güçlerine bağlı olarak, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gidip gelmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanının ve bakanlar kurulunun varlığı açısından ise parlamenter sisteme benzeyen bu modellerde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının tek başına sistemin hâkimi durumuna gelmesi için yeterli şart değildir[105]. Doğrudan halk tarafından seçim yanında cumhurbaşkanının, tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerle donatılmış olması da gerekmektedir. Anayasanın cumhurbaşkanına ancak önemsiz ve sembolik yetkiler sunduğu veya cumhurbaşkanına tanınan anayasal yetkiler geniş olsa bile, ülkenin siyasi kültürü ve anayasa gelenekleri bakımından bunların kullanımının güç ve imkânsız olduğu örnekler, devlet başkanı halk tarafından seçilse dahi uygulamada parlamenter sistem gibi işlemektedir[106]. Nitekim DUVERGER,

---

[103] ÖZSOY, Şule, "Devlet Başkanlarının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s. 137-140. Devlet başkanının halk tarafından seçiminin öngörüldüğü ülkelerin bu tercihlerinin sebepleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İNCİOĞLU, 2000, s. 37 ; ŞEN, 2005. 227-264.

[104] ÖZER, 1981, s. 11.

[105] ÖZBUDUN, 1993, s. 139.

[106] ÖZBUDUN, 1993, s. 139; YAZICI, 2002, s. 92.

Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı bu kategoride değerlendirmektedir[107]. Devlet başkanın yetkilerini kullanım derecesi, anayasal düzenlemeler kadar siyasi şartlara da bağlıdır. Siyasi partilerden birinin parlamentoda mutlak çoğunluk elde edebilmesi veya edememesi, devlet başkanının parlamentoya hâkim olan çoğunlukla aynı siyasi eğilime sahip olup olmaması sistemin işleyişini önemli ölçüde etkilemektedir. Öyle ki, doktrinde bu modeller için, siyasal şartlara göre başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasında gidip gelen bir sistemden söz edilmesinin daha doğru olacağı üzerinde durmaktadırlar[108].

Buraya kadar anlatılanlar çerçevesinde Türkiye'nin hükümet sistemini, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan Anayasa değişikliğini bir milat kabul ederek incelemek gerekmektedir. Nitekim bu anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değil, halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Anılan anayasa değişikliği çerçevesinde henüz bir cumhurbaşkanı seçimi yapılmış değildir. Söz konusu değişiklik, görevdeki on birinci Cumhurbaşkanı Abdullah GÜL'ün görev süresi dolduktan sonra on ikinci Cumhurbaşkanı seçimi sırasında uygulanacaktır. 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesinden önce 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin saf parlamenter hükümet sistemi olduğu aksini savunan yazarlar olmakla birlikte genel kabul görmekteydi[109].

---

[107] LİJHPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu Ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev. Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s. 58.

[108] SULEİMAN, Ezra N., "French Prensidentialism and Politikal Stability, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? konulu konferansta sunulan tebliğ, Georgotown Universty, Washington, D.C., May 14-16, 1989'den aktaran ÖZBUDUN, 1993, s. 140.

[109] 1982 Anayasasının cumhurbaşkanını son derece geniş yetkilerle donatması karşısında, kurduğu hükümet sisteminin başkanlık sistemine daha yakın olduğu, bir "rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem kurduğu (ÇAĞLAR, 1989, s. 286), diğer bir görüş ise kurulan sistemin bir yarı-başkanlık sistemi getirdiği (ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, 1991, s. 46; TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986, s. 124) DURAN da, parlamenter hükümet sisteminin en belirgin özelliği ve birinci koşulu olan "yürütme organının, asıl yetkili ve sorumlu hükümet, ile biçimsel yetkili ve sorumsuz devlet başkanı olmak üzere iki kanadının olması ve hükümetin yalnızca parlamento karşısında sorumlu olması" şartını sağlamadığı için 1982 Anayasasının bir parlamenter hükümet sistemi getirmediği, olsa olsa bir aksak başkanlık hükümeti sistemi kurduğunu ileri sürmektedir. DURAN'a göre 1982 Anayasası'na göre Bakanlar Kurulu,

Belirtilmelidir ki, bir hükümet sisteminin zorunlu unsurlarına yer verildiği halde her ülke, kendi somut şartlarına göre farklı farklı uygulamaları benimseyebilir. Bir hükümet sisteminin soyut ilkelerinin her ülkede aynı şekilde somutlaşması da beklenemez. Gerçekten, her ülkenin, kendi tarihinin ve özel koşullarının oluşturduğu rejimin özel koşulları içinde, belirli bir sistemi ancak kendi gereksinimlerine göre uygulaması kaçınılmazdır[110].

Bu açıklamalar doğrultusunda, 1982 Anayasasının, parlamenter hükümet sistemi mantığını zorlayacak şekilde cumhurbaşkanının yetkilerini genişleten[111] bir anayasa olmakla birlikte parlamenter hükümet sistemini benimsediği kabul edilmelidir. Nitekim Anayasanın "yürütme yetkisi ve görevi" başlığını taşıyan 8. maddesinin gerekçesinde yeni anayasada parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği[112] açıkça ifade edilmiştir.

Anayasanın kurduğu sistem incelendiğinde parlamenter hükümet sisteminin bütün unsurlarını ihtiva ettiği hemen anlaşılacaktır. Gerçekten, Anayasanın 110. maddesi yürütmenin yasama organından kaynaklandığını; 99. maddesi hükümetin yasama organına karşı sorumlu olduğunu; 8. maddesi, yürütmenin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluştuğunu yani iki başlı olduğunu; Anayasanın 105. maddesi, cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında sorumlu tutulamayacağını ve karşı imza kuralını, Anayasanın 116. maddesi, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisini (fesih yetkisi) açıkça düzenlemiştir ve bütün bu hükümler bir araya getirildiğinde görülecektir ki, 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemidir[113].

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan anayasa değişikliğinden sonra 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sisteminin

---

sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı da sorumludur (DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, 1988, s. 17-18).

[110] EROĞUL, 1978, s. 50; SEVİNÇ, Murat, "Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **AÜSBF Dergisi,** C. 57, S. 2, s. 113.

[111] GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, S. 167-168.

[112] ÖZER, Attila, **Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası,** Ankara, 1996, s. 55-56.

[113] YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde Ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara, 2008, s. 132; GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, 5. Baskı, Bursa, 2008, s. 405.

niteliği tartışmalı hale gelmiştir. Gerçekten cumhurbaşkanının yetkileri ve anayasal konumunu belirleyen tarafsızlığı ve sorumsuzluğu gibi hususlara dokunulmaksızın cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde yapılan bu anayasa değişikliği, Türk parlamenter sistemini en azından saf parlamenter sistem olmaktan çıkarmıştır.

Parlamenter sisteme halk tarafından seçilen bir devlet başkanının eklenmesiyle ortaya çıkan bu modelin ilk bakışta parlamenter sistem gibi işleyeceği, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin sistemin temel karakteristiğini çok fazla etkilemeyeceği düşünülse de daha kapsamlı bir analiz yapıldığında, uygulamada ciddi farklılıkların ortaya çıkacağı kolayca anlaşılacaktır[114]. Zira devlet başkanının seçiliş tarzı ile onun sistem içindeki rolü arasındaki bağlantı yadsınamaz[115]. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı veya farklı siyasal partilere mensup olmalarına göre sistemin işleyişi önemli ölçüde değişecektir. Cumhurbaşkanı yasama çoğunluğu ile aynı siyasi partiye mensup ise, yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunduğu için, yürütme organının ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar da aynı siyasal partinin mensubu olacaklardır ve bu durumda sistem içinde cumhurbaşkanı ön plana çıkacaktır[116]. Bu olasılığın gerçekleşmesi halinde, istikrar ve etkinlik sorunu büyük ölçüde bertaraf edilmiş olacaktır. Hatta, yasama, yasamanın içinden çıkan hükümet ve cumhurbaşkanının aynı siyasal görüşte birleştikleri bu modelde, bu üç aktör aynı siyasi programı hayata geçirmek için işbirliği yapacaktır. Bu durumda meşruiyet krizi ihtimali azalsa da[117] devlet başkanının tarafsızlığı büyük ölçüde zedelenecektir[118]. Bu tür bir iktidar toplanması, tarafsız bir cumhurbaşkanından beklenecek hakemlik işlevini gölgeleyecektir. Hele parlamentoda ezici çoğunluğa sahip iktidar partisi liderinin halk tarafından cumhurbaşkanı seçilmesi olasılığında, kuvvetle muhtemeldir ki cumhurbaşkanı yürütme organının gerçek başı haline gelip

[114] GÖNENÇ, 2007, s. 42.
[115] ÖZSOY, 2007, s. 128.
[116] ONAR, 2005, s. 101.
[117] ERDOĞAN, Mustafa, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 93.
[118] GÖNENÇ, 2007, s. 42.

ülkenin genel siyasetini belirlemede tek yetki sahibi olacaktır. Zira bu durumda hem parlamentonun doğal lideri hem de hükümet üyelerinin belirleyicisi cumhurbaşkanıdır. Böyle bir durumda parlamento çoğunluğuna sahip devlet başkanının atadığı bakanlar kurulundan oluşan yürütme, başkanlık sistemindeki gibi işleyecektir[119]. Özellikle günümüz siyasal yaşamında siyasal partilerin rolü hatırlandığında doğrudan halk tarafından seçilen kişinin mutlaka bir siyasal parti ile ilişiğinin olması gerekmektedir. Bu durumda da tarafsızlığı korumak kolay olmayacaktır[120].

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Türk anayasal sisteminde yukarıda sayılanlardan bir derece daha fazla öneme sahiptir. Gerçekten, Türk siyasal yaşamında cumhurbaşkanları her zaman önemli bir yere sahip olmuşlar, özellikle 1982 anayasasında oldukça güçlendirilen konumlarına paralel olarak siyasal yaşama önemli müdahalelerde bulunmuşlardır[121]. Yasama, yürütme, yargı alanında cumhurbaşkanına tanınan yetkiler zaman zaman cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gerilimlere yol açmıştır. Örneğin cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından birini başbakan atayabileceğini belirten anayasa hükmüne dayanarak RP-DYP Hükümetinin istifasından sonra parlamentodaki sandalye sayısı açısından dördüncü sırada olan DSP lideri Bülent Ecevit'in başbakan olarak atanması parlamenter geleneğe ters düştüğü gerekçesiyle eleştirilmiştir[122].

Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinde en küçük bir arttırma yapılmaksızın, tek başına halk tarafından seçilmesi yönünde yapılan bu değişiklik bile cumhurbaşkanının gücüne güç katacaktır. Nitekim, öğretide Fransız V. Cumhuriyet Anayasası döneminde, Anayasada 1962 yılında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının genel oyla doğrudan halk tarafından

---

[119] GÖZLER, 2008, s. 410.

[120] ATAR, Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Sempozyumu, Ankara, 2003, s. 312.

[121] Yasama, yürütme, yargı alanında cumhurbaşkanına tanınan yetkiler zaman zaman cumhurbaşkanı ile başbakan arasında gerilimlere yol açmıştır.

[122] İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir ?" içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 24.

seçilmesinin öngörülmesiyle devlet başkanının siyasal yaşamın en önemli aktörü haline geldiği ileri sürülmektedir[123].

Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu ve ona bağlı olarak kurulan hükümetin aynı siyasal görüşü paylaşma olasılığının gerçekleşmediği, diğer bir deyişle cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun ve haliyle hükümetin ayrı siyasal partilere mensup oldukları bir durumda, ülkenin genel siyasetini belirlemede ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çatışmalar sadece cumhurbaşkanı yasama çoğunluğu arasında değil, aynı zamanda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanacaktır[124]. Bu da yönetimin etkinliğinde sorunlara yol açabilecektir. Mecliste oluşan çoğunlukla güdülecek siyaset konusunda farklılaşmanın olması halinde sistem krize son derece açık hale gelecektir[125]. Bu hallerde cumhurbaşkanları başarılı bir şekilde parlamenter rejim esasları çerçevesinde, kendilerini geri plana çekebilirlerse gerilim azalacaktır. Ancak halk tarafından seçilmiş olmanın verdiği güçlü meşruiyete dayanan devlet başkanlarının bu şekilde davranmalarını beklemenin oldukça iyimser bir beklenti olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının tarafsız olmasını beklemenin demokrasinin temel gereklerine ters düştüğü de ileri sürülmektedir[126]. Bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde bir değişikliğin doktrinde pek taraftar bulmadığı dile getirilmektedir[127].

---

[123] ÖZER, 1981, s. 73; EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınları, Ankara, 2001, s. 24.

[124] ONAR, 2005, s. 102, İNCİOĞLU, 2000, s. 39.

[125] ÖZSOY, 2007, S. 150.

[126] EROĞUL, Cem, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** , C. 62, S. 3, 2007, s. 175; ÖZTÜRK, N. Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanı Geleneği Ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 1, 1992, s. 73.

[127] ATAR, Yavuz: **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya 2000, Mimoza Yayınları, s. 534-544. ÖZER, ülkemizde siyasal iktidara ve etkin bir yönetime ulaşmanın yolunun hükümet sisteminden geçmediğine işaret etmekte ve sosyo-kültürel yapımızla, demokratik rejim anlayışımızı değiştirmediğimiz taktirde, başkanlık sisteminin, yönetimde istikrarı sağlayamayacağını ve demokratik bir sonuç doğurmayacağını belirtmektedir. Bkz., ÖZER, Atilla: **Başbakanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara 1998, s. 103-106. Ayrıca bkz., KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 63-67. Başkanlık sistemini tercih etmemizi savunan bir görüş için ise bkz., KUZU, Burhan: *"Neden Başkanlık Hükümeti"*, **Cumhuriyetin 76. Yılı Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999, s. 141-178.

Öğretide parlamenter sistemin vazgeçilmez koşulunun, devlet başkanın yürütme işlerinde yetkisiz olması, yürütme yetkisinin bir siyasal partinin önderi olarak halktan yetki alan başbakan tarafından kullanılması olduğu kabul edilmekte ve devlet başkanının kendisine siyasal güç sağlamayacak bir yöntemle göreve getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. EROĞUL'un çok yerinde olarak vurguladığı bir gerçektir ki, halk tarafından seçilmiş bir organa yetki vermemek demokrasi ile bağdaşmaz. Zira seçmenler şu ya da bu adaya onun tarafsız olacağını düşündükleri için değil, bilakis, kendi taraflarında olacağını düşündükleri için oy verirler.

Bu doğrultuda 5678 sayılı Kanunla cumhurbaşkanının seçim usulünde yapılan bu değişiklikle cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiş olmakla beraber, cumhurbaşkanının yetkilerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış olması da eleştirilmektedir. Öğretide başkanlı-parlamenter sistem olarak adlandırılan[128] 5678 sayılı kanunla öngörülen bu sistemde halk tarafından seçilmesiyle çok sağlam bir meşruiyete kavuşturulan cumhurbaşkanının nasıl icraatta bulunabileceği sorgulanmakta ve en azından cumhurbaşkanının yasama yetkilerinin arttırılması ve bu bağlamda kanun teklifinde bulunabilme yetkisi tanınması gerektiği de savunulmaktadır. Aksi takdirde seçmene verdiği sözleri yerine getirebilmek için devlet başkanının anayasal yetkilerini zorlaması kaçınılmaz olacaktır.

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi de özellikle yukarıda altı çizilen çerçevede şekillenecektir. Diğer bir deyişle, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi görüşte ise geri gönderme yetkisinin kullanımına sık rastlanmayacaktır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasal görüşten ise, cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini özellikle yerindelik gerekçelerine dayanarak daha sık kullanacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının doğrudan meclis tarafından seçildiği dönemde de bu durumun yaşanmadığını ileri sürmek güçtür.

---

[128] GÖNENÇ, 2007, s. 40-43.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

1982 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak, cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen görev ve yetkilerini, 104. maddesinde ayrıca ve toplu olarak saymıştır. Bu düzenlemeye göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"*. Anayasanın 104. maddesinin bu ilk fıkrasında cumhurbaşkanının iki temel görevi ortaya konmaktadır: Temsil ve gözetme görevi.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinin sistematiği incelendiğinde, bu görev ve yetkilerin, yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu görülmektedir. Maddeye göre cumhurbaşkanının gerek yasama ile ilgili, gerekse diğer alanlara ilişkin görev ve yetkilerinin, kendisinin "*Devletin başı*" olmasından ve "*Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milletinin birliğini*" temsil etmesinden kaynaklandığı söylenebilir (m.104/1). Cumhurbaşkanı bu görev ve yetkilerini, "*devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını*" gözetir şekilde yerine getirecek ve kullanacaktır (m. 104/1).

Anayasanın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanının *"devletin başı"* olma sıfatıyla, temsilcilik görevi vardır. Cumhurbaşkanı bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini, içerde ve dışarda temsil eder. Örneğin, devleti dış ilişkilerde devlet başkanının temsil etmesi milletlerarası hukukta yerleşmiş bir ilkedir ve milletlerarası hukukta, devlet başkanları,

devletlerin milletlerarası kişiliklerinin temsilcisi olarak kabul edilmektedirler[129]. Bu ilke ile paralel olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni milletlerarası ilişkiler alanında temsil etme yetkisi de Anayasanın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanına aittir[130].

Diğer yandan, cumhurbaşkanının *"gözetme görevi"* de vardır. 104. maddeye göre, cumhurbaşkanı, *"Anayasanın uygulanmasını"* ve *"devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını"* gözetir.

Anayasanın 104. maddesinde, ek olarak, cumhurbaşkanının temsil görevi ile gözetme görevini yerine getirebilmesi amacıyla yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler; ilişkin oldukları devlet organlarına göre sınıflandırılarak sayılmıştır[131].

Cumhurbaşkanının, *kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek "Yasama ile ilgili"* görev ve yetkilerindendir (md. 104).

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, yasama ile ilgili yetkilerinden biridir.

Parlamenter sistemde devlet başkanının hükümet üzerinde sahip olduğu azil yetkisi ile yasama organı üzerinde sahip olduğu fesih yetkisi, sistemde meydana gelebilecek tıkanıklıkları giderebilmesi amacına yönelik, bu açıdan "gözetme" göreviyle ilintili yetkileridir. Devlet başkanının azil ve fesih dışında sahip olduğu ve sistem içindeki ağırlığını, dolayısıyla söz konusu sistemin saf parlamenter sistemden sapma ölçüsünü tespitte dikkate alınması gereken yetkilerinin ise üçlü bir ayrım çerçevesinde incelenebileceği kabul edildikten sonra bu yetkilerin yasama yetkileri, atama yetkileri ve olağanüstü hal yetkileri olduğu vurgulanmaktadır[132]. Yasama yetkilerini kullanmak suretiyle devlet başkanı, yasa yapma faaliyetini şekillendirebilir veya bu faaliyete ortak olabilir. Devlet başkanın kanun teklifi sunabilme, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları halkoyuna sunabilme,

---

[129] ÇELİK, Edip Faruk, **Milletlerarası Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, C. 1, 1975, s. 495.
[130] GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 494.
[131] TANÖR Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 318.
[132] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

kanun hükmümde kararname çıkarabilme, veto ve anayasa mahkemesine başvurabilme yetkileri bu türden yetkilerdendir[133]. Türk siyasal sisteminde devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisinin pratikteki görünümünün, sayılan bu yasama yetkilerden hangisine karşılık geldiğini belirleme amacıyla çalışmanın bu bölümünde cumhurbaşkanının yasama ile ilgili olan yetkileri incelenecektir.

Bilindiği gibi, "yasama"dan bahsedildiğinde bazen devletin belirli bir organı, bazen de bu organın yaptığı işler kastedilmektedir. Diğer bir ifade ile, "yasama" terimi bazen "organik", bazen de "fonksiyonel" anlamda kullanılmaktadır. Fonksiyonel anlamda yasamaya kısaca "yasama fonksiyonu (işlevi)", organik anlamda yasamaya ise "yasama organı" denir. Yasama incelenirken, hem organik hem de fonksiyonel açıdan yaklaşmak gerekir. Yasamanın organik açıdan incelenmesi, yasamanın kuruluşu, teşkilatı, oluşumunun incelenmesi anlamındadır. Yasamaya fonksiyonel açıdan yaklaşılması ise yasamanın görev ve yetkileri, yaptığı işlemler, yürüttüğü faaliyetlerin incelenmesi anlamındadır. Anayasada "yasama ile ilgili" oldukları belirtilen bu yetkiler yakından incelendiğinde de bir kısmının "yasama organına", bir kısmının ise "yasama işlevine" ilişkin oldukları görülür.

Belirtilmelidir ki "yasama ile ilgili olan" bu yetkiler, cumhurbaşkanının "temsil" görevine ya da "gözetme" görevine ilişkin olanlar şeklindeki bir başka sınıflandırmaya da tabi tutulabilirler. Nitekim "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak"* yetkisi, cumhurbaşkanının temsil görevine dayalı bir yetki iken, "*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi*

[133] GÖNENÇ, 2007, s. 40.

seçimlerinin yenilenmesine karar vermek" yetkileri, cumhurbaşkanının "gözetme" görevinden kaynaklanmaktadırlar.

Ancak, cumhurbaşkanının yasama ile ilgili yetkilerini, "temsil" görevine ve "gözetme" görevine ilişkin olanlar biçimindeki bir ayrım çerçevesinde incelemek, amaca hizmet edebilecek nitelikte bir tasnif olmayacaktır. Nitekim, önceki paragrafta da ifade edildiği gibi, cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinden yalnızca "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak"* yetkisi temsil görevinden kaynaklanmaktadır.

Bu gerekçeyle çalışmada, bu görev ve yetkiler, önem sıralarına, 104. maddede sayılış sıralarına ya da az önce değinildiği üzere cumhurbaşkanının temsil veya gözetme görevine dayanıyor olmalarına göre değil, "yasama organı" ve "yasama işlevi"ne ilişkin olmalarına göre yapılacak ikili bir ayrım çerçevesinde inceleneceklerdir. Buna paralel olarak cumhurbaşkanının "yasama ile ilgili" yetkilerinin iki ana başlıkta incelenmesi uygun görülmüştür. Ancak bu yapılırken, cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin yetkileri, Türk anayasa hukukunda cumhurbaşkanı-meclis ilişkilerinin boyutunu belirlemede, yasama organına ilişkin yetkileri ile karşılaştırıldığında daha etkin, diğer bir deyişle, belirleyici niteliğe sahip olduklarından, görece olarak etraflıca inceleneceklerdir.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesinde sayılan ve yasama ile ilgili olan bu görev ve yetkilerini, "devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını" gözetir şekilde yerine getirecek ve kullanacaktır (m. 104/1). Maddede sayılan işlemlerden bazılarının cumhurbaşkanınca tek başına yapılabildiği; bazılarının ise ancak başka organların da katılımıyla kullanılan yetkiler olduğu aşağıda görülecektir. Yine, 104. maddede yer alan görev ve yetkilerin sistem içindeki önemini ortaya koyan bir değerlendirme yapılabilmesi için, bunların ilişkili oldukları diğer Anayasa maddeleriyle birlikte değerlendirilmesi de zorunludur.

I. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ ORGANİK ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

Cumhurbaşkanının 104. maddesinde sayılan ve "yasamaya" ilişkin olduğunu tespit ettiğimiz yetkilerini incelemeye geçmeden önce "yasama organı" kavramını ortaya koymak gerekmektedir.

Anayasanın *"Yasama yetkisi"* başlıklı 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir"* denilerek yasama yetkisine sahip olan organın Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yasama organı, Türkiye Büyük Millet Meclisi olup Anayasanın 75. maddesine göre, *"genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden"* oluşur. Dolayısıyla Anayasa uyarınca, yasama organı ile kastedilen, yasama yetkisine sahip olduğu belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisidir.

Cumhurbaşkanının yasama organı ile ilgili yetkileri; gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu yetkileri, yasama organının kanun yapımına değil, aksine, bir organ olarak teşekkülüne ya da bir organ olarak varlığının sona ermesine yöneliktir. Örneğin cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırarak, tatil veya ara verme döneminde olan yasama organının teşekkülüne, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vererek, hali hazırdaki yasama organının varlığının sona ermesinin ardından yeni bir yasama organının oluşmasına yol açmaktadır.

A. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılışında Açılış Konuşması Yapmak

Anayasaya göre cumhurbaşkanı, gerekli görmesi halinde yasama yılının ilk günü -ki bu gün Anayasanın 93/1. maddesi gereği Ekim ayının ilk günüdür- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşması yapmak yetkisine

sahiptir. Maddenin yazılış biçimi, cumhurbaşkanının açılış konuşmasını yapmak zorunda olmayıp; "gerekli gördüğü takdirde" kullanabileceği bir yetkiden söz edilebileceğini ortaya koymaktadır.

Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dâhil olan cumhurbaşkanının (Anayasa, m. 8) açılış konuşması yapabilme yetkisinin, kendisinin *"devletin başı"*[134] olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetki olduğu söylenebilir[135]. Bir başka anlatımla, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarına başlayabilmesinin, böyle bir açılış konuşmasına bağlanamayacağı açıktır. Aynı şekilde açılış konuşması, yasama yetkisinin kullanılmasına bir müdahale ya da katılım olarak da değerlendirilemez. Bu yetki olsa olsa, cumhurbaşkanının, Meclise bir "mesaj gönderme" ya da "görüşünü açıklama" aracı olarak görülmelidir[136]. Bu görüş bildirmenin hukuksal açıdan hiçbir bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, kamuoyunda önemli bir etkisinin olacağı da söylenebilir[137].

Anayasa, 104. maddesinde, cumhurbaşkanının yapacağı bu konuşmayı, bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde, "açılış konuşması" olarak adlandırmıştır. Bunun anlamı, bu konuşmanın, Anayasanın 93. maddesi hükmü gereği Ekim ayının ilk günü toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi huzurunda yapılmasıdır. Ayrıca, bu konuşmanın içeriği konusunda Anayasal bir kıstas ya da sınırlama da yer almamaktadır.

Ancak, cumhurbaşkanının konuşmasının zamanı ve niteliği konusu, 1924 Anayasası döneminde bu kadar açık ve tereddütsüz değildi. Ayrıca, konuşmanın içeriği konusunda da Anayasa cumhurbaşkanını tümüyle özgür bırakmış değildi. Sözü edilen Anayasanın 36. maddesine göre cumhurbaşkanı, her şeyden önce, konuşmasını Meclisin o yılki ilk çalışma

---

[134] 1982 Anayasasının 104. maddesinin ilk fıkrasında cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği hüküm altına alınmıştır.

[135] GÖZLER'e göre de bu yetki, Cumhurbaşkanının "gözetme" görevini yerine getirme amacına yönelik sembolik ve törensel bir yetkidir. GÖZLER, 2000, s. 495.

[136] Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 125-126.

[137] Devlet başkanlarının uyarma ve görüş bildirme görev ve yetkileri konusunda bkz. GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 120.

gününde yapmak zorunda değildi[138]. Çünkü Anayasa, cumhurbaşkanını, Meclisin o dönemki çalışma başlangıcı olan Kasım ayının ilk günü değil, "Kasım ayında" söylev vermek yetkisiyle donatmıştı. Bu nedenle bu konuşmanın Kasım ayının ilk günü yapılmasının zorunlu olmadığı o dönemde ileri sürülmüştü[139]. Anılan nedenle, bu konuşmanın, bir açılış konuşması niteliğinde olmadığı düşünülebilir. Ayrıca, "açış nutku" nitelemesinin, meşruti rejimlerdeki usulü hatırlatır bir deyim olmasından hareketle de bu terminolojik yaklaşıma karşı çıkılmıştı[140].

1924 Anayasasının bu konuda getirdiği bir diğer düzenleme ise, konuşmayı içerik ya da konu bakımından kısıtlamasıydı. Buna göre cumhurbaşkanının "Kasım nutku", "*hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında*" olacaktır (m. 36). Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının konuşmasının, yürütme organının başı olmasından hareketle, salt yürütme alanı içerisinde kalması ve bu bağlamda hükümetin önceki yasama yılındaki faaliyetlerinin bir değerlendirmesi ile gelecek yıla ilişkin uygun gördüğü önlemlerle sınırlı olması, anayasal bir zorunluluktu.

1961 Anayasasının cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 97. maddesinde ise, cumhurbaşkanının böyle bir konuşma yapmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı.

B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Gerektiğinde Toplantıya Çağırmak

Anayasanın 104. maddesi cumhurbaşkanına, *"gerektiğinde"* Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırabilmek yetkisi de tanımıştır. Bu yetki, doğal olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tatil ya da ara verme nedeniyle çalışmadığı dönemlerde kullanılabilecek bir yetkidir. Yoksa Türkiye Büyük

---

[138] 1924 Anayasasının konuyu düzenleyen 36. maddesi aşağıdaki gibidir:
"*Cumhurbaşkanı, her yıl Kasım Ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir söylev verir. Yahut söylevini Başbakana okutur*."

[139] DURAN, Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XVI, S. 1-2, 1950, s. 206.

[140] DURAN, 1950, s. 215.

Millet Meclisi, "parlamentonun sürekliliği"[141] ilkesi gereği, normal çalışmalarını yapabilmek için cumhurbaşkanının toplantı çağrısı yapmasına bağlı değildir. Aksi durum, demokratik parlamenter rejimlerin doğasıyla da bağdaşmazdı.

Anayasanın 104. maddesinde geçen "tatil" ve "ara verme" kavramları, İçtüzükte açıklanmıştır. Buna göre "tatil", "Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesi" olup; başkaca bir karar alınmadıkça Türkiye Büyük Millet Meclisi her yıl 1 Temmuz günü tatile girer (İçtüzük, m. 5). Yine Anayasa ve İçtüzük hükümleri gereği, bir yasama yılında üç aydan fazla tatil yapılması yasaktır.

Ara verme ise, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir"[142] ve Meclisin çalıştığı herhangi bir dönemde ara verme kararı alınabilir. Bir başka anlatımla, Meclisin tatile girmesinde olduğu gibi belli bir tarih öngörülmemiştir. Ancak ara verme, niteliği gereği ve tatilden farklı olarak, Danışma Kurulunun görüşü alınmasının ardından ara verme teklifinin Genel Kurulda oylanması sonucu söz konusu olabilir (İçtüzük, m. 6/2).

İşte cumhurbaşkanı, Anayasada gösterilen bu iki nedenle o sırada fiilen çalışmamakta olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, Anayasanın 104. maddesi uyarınca toplantıya çağırmaya yetkili kılınmıştır. Bu yetkinin, cumhurbaşkanına, kendisine göre acil olan bir konunun Mecliste gecikme olmaksızın görüşülmesini sağlama fırsatını tanıdığı söylenebilir. Anayasada bu şekilde belirtilmemekle birlikte, Meclisin, bu yolla "olağanüstü" nitelikli bir toplantıya çağırılmış olduğundan da söz edilebilir.

Ancak, maddede geçen *"gerektiğinde"* ifadesinin ne anlama geldiğinin açıklanması gerekir. Bu ifade, bir önceki başlıkta sözü edilen *"gerekli gördüğü taktirde"* ile aynı anlamı taşımamaktadır. Bu doğrultuda, bu düzenlemenin, Anayasanın 93. maddesi ile birlikte değerlendirilmesi uygun olacaktır.

93. maddenin 2. fıkrasına göre cumhurbaşkanı, Meclisin çalışmadığı ara verme ya da tatil dönemlerinde, *"doğrudan doğruya"* ya da *"Bakanlar*

[141] Bkz. GÖZLER, 2000, s. 344-345; GÖZLER, 2001, s. 142.
[142] İçtüzük, m. 6/1.

Kurulunun istemi üzerine" Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırabilecektir. Madde iki olasılığı düzenlemiş olup; birinci olasılıkta cumhurbaşkanı başkaca bir organın talebine gerek kalmaksızın Meclisi toplantıya çağırabilecektir. Bu durumda, 93. ve 104. maddeler birlikte değerlendirildiğinde, 104. maddede geçen *"gerektiğinde*" ifadesinin "cumhurbaşkanınca gerekli görülmesi" durumunu kapsadığı söylenebilir. İkinci olasılık ise, cumhurbaşkanının bir dürtü ile, bir başka deyişle bakanlar kurulunun istemi üzerine Meclisi toplantıya çağırmasıdır. Bu ikinci olasılığın varlığı, 104. maddede "gerektiğinde" ifadesinin kullanılmış olmasını daha iyi açıklamaktadır. Ayrıca maddenin kaleme alınış biçimi, cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun istemiyle bağlı olduğu; bir başka deyişle, bakanlar kurulunun talebi halinde Meclisi toplantıya çağırmakla yükümlü olduğu biçiminde yorumlanmaya müsait görünmektedir[143].

İçtüzüğün 7. maddesi de, bu yorumu doğrular niteliktedir. Maddenin 2. fıkrası, cumhurbaşkanının, toplantı çağrısını doğrudan doğruya ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine yapacağını öngörmektedir.

Doğal olarak, cumhurbaşkanının doğrudan ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine yapacağı toplantı çağrısının bir gerekçeye dayanması ve toplantının da bu gerekçeyi oluşturan konu hakkında gerçekleştirilmesi gerekir. İçtüzük bu konuyu da düzenlemiş ve cumhurbaşkanını, çağrısında, toplantı gün ve saatini ve bu toplantıyı gerektiren konuyu belirtmekle de yükümlü tutmuştur (İçtüzük, m. 7/4).

Ancak cumhurbaşkanının toplantı çağrısının istenilen sonucu doğurmaması da her zaman mümkün olabilir. Bir başka anlatımla, toplantı çağrısı sonucunda Mecliste yeterli çoğunluğun (toplantı yetersayısının) sağlanamaması söz konusu olabilir. Bu durumda, İçtüzük hükmü gereği (madde 7, son cümle) çağrı düşecektir. Cumhurbaşkanının ise bu durumda ancak, dilemesi halinde Meclisi yeniden toplantıya çağırabileceği söylenebilir.

Meclisi toplantıya çağırma yetkisi, daha önceki anayasalarda da yer almaktaydı. 1876 Kanun-u Esasisi, padişaha, gerektiğinde Meclis-i Umumi'yi

[143] Aynı görüşte, GÖZLER, 2000, s. 495.

toplantıya çağırmak yetkisini tanımaktaydı (m. 7). 1924 Anayasası da, 19. maddesi ile, cumhurbaşkanını, Meclis çalışmalarına ara verdiği sırada, gerekli görmesi halinde toplantıya çağırmakla yetkilendirmişti. 1961 Anayasası ise, 1982 Anayasasının düzenlemesine benzer biçimde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, doğrudan doğruya ya da bakanlar kurulunun istemi üzerine toplantıya çağırma yetkisini cumhurbaşkanına tanımıştı (m. 83)[144]. 1961 Anayasasının getirdiği düzenlemenin farklı yönü, "*Araverme ya da tatil sırasında toplantıya çağrılan Meclisler, önce, bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yaparlar*"[145] hükmüyle, toplantı konusu dışındaki konularda da Meclislerin görüşme yapabilmelerine olanak tanınmış olmasıdır.

Uygulamada, Meclisin ara verme ya da tatil dönemlerinde bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılması düşük bir olasılık olarak değerlendirilebilir. Bunun nedeni, bakanlar kurulunun dayandığı parlamento çoğunluğunun ya da büyük olasılıkla yine iktidar partisi üyeleri arasından seçilmiş olan Meclis Başkanının da Meclisi toplantıya çağırabilmesinin anayasaya göre mümkün olabilmesidir. Çünkü Meclis Başkanı, doğrudan doğruya ya da üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclisi toplantıya çağırmaya yetkili kılınmıştır (m. 93/3). Anayasada yer alan bu iki olanak, Meclisin, bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılması yoluna başvurulması olasılığını önemli ölçüde azaltmaktadır.

---

[144] Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 222; KERSE, Ahmet, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973, s. 84-85. Başka ülke anayasalarında devlet başkanlarının bu yetkisi için bkz. GÖZLER, 2001, s. 143.

[145] 1961 Anayasası, m. 83/son.

C. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek

1. Genel Olarak

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan bir diğer yetki de, doğrudan yasama organının kendisi üzerinde sonuç doğuran, parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisidir. İlk bakışta parlamenter demokrasilerle bağdaşmaz gibi görünse de, yasama ile yürütme organları arasında bir denge sağlaması bakımından, bu yetkinin (seçimlerin yenilenmesi ya da fesih) pek çok ülkede devlet başkanlarına tanınmış olduğu gözlemlenmektedir[146]. Bu yetkiyi parlamenter sistemle bağdaştıran unsur, parlamento seçimlerinin devlet başkanı tarafından yenilenmesi kararının, gerçekleşmesi pek de kolay olmayan, ancak gerçekleştiğinde de yürütme organını çalışamaz duruma düşürdüğü için sistemi ciddi anlamda tıkayan koşulların ortaya çıkmış olmasıdır. Bir başka anlatımla, ancak parlamento ile hükümet arasında bir kısır döngünün ortaya çıktığı ve bu kısır döngünün sistemi bir türlü aşılamayan bir "kriz"e soktuğu durumlarda[147] devlet başkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermesinin,

---

[146] Örnekler için bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 118-120. Ancak bu yetkinin, tüm ülkelerde aynı biçimde tanınmadığının ya da kullanılmadığının bilinmesinde yarar vardır. Uygulamada fesih yetkisinin üç türlü kullanıldığı gözlemlenmektedir. Devlet başkanının hükümetten mutlak bağımsız olarak, başbakanın istemi üzerine bağımsız olarak, son olarak da başbakanın ya da hükümetin istemi üzerine bağlı fesih yetkisi kullanabildiği farklı ülke uygulamaları da görülmektedir. Özet bilgi için bkz. RUHİ, Mehmet Emin, "Osmanlı-Türk Anayasa Hukukunda Parlamentonun Feshi", **Kazancı Hukuk İşletme Ve Maliye Bilimleri Dergisi**, S. 9, 2005, s. 29-30. Farklı ülke anayasalarında devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkilerine ilişkin hükümlerin bir derlemesi için bkz. KORKUT, Sevgi & YILDIZ, Ahmet, **Çeşitli Ülke Anayasalarında Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi (Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İspanya, İtalya, Mısır, Pakistan, Portekiz, Yunanistan)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Araştırma Servisi, Ankara, 1997.

[147] ALDIKAÇTI, yasama ve yürütme organları arasında baş gösteren ihtilaflardan ancak ikisinin varlığı durumunda parlamentonun feshinin söz konusu olmasının gerektiğini, başka nedenlerle bu yola başvurulabilmesinin ise parlamenter rejimin özüyle bağdaşmadığını vurgular. Ona göre feshi parlamenter sistemin işleyişi bakımından gerekli ve onunla bağdaşır kılan iki nedenden birincisi yasama organının bakanlar kuruluna güvensizlik beyanı; ikincisi ise yasama meclisinde bakanlar kurulunu destekleyecek çoğunluğun oluşamaması durumudur. Bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 117. Bu iki durum ise, bu çalışmada altı çizilen kısır döngü ve hatta "kriz" durumlarına uygun düşmektedir.

sistemin özüyle bağdaştığı söylenebilir[148]. Bir adım daha ileri gidilerek, parlamentonun feshi yetkisinin, parlamenter sistemin temel unsurlarından biri olduğu da, ileri sürülmüştür[149]. Ayrıca bu yetkinin, sistem içinde bir caydırıcılık ve denge[150] unsuru olduğu da savunulmaktadır[151]. Parlamenter sistemlerde, bu yola başvurulmasının başka nedenlerinden de söz edilebilir[152]. Bununla birlikte, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkinin, gerçekleşmesi neredeyse tümüyle imkânsız birtakım koşullara bağlanması da, tıkanıklığın giderilmesi amacına hizmet etmekten uzaklaştıracağından, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkiyi anlamsızlaştıracaktır.

Bu yetkinin içeriğinin ve nasıl kullanılabileceğinin tam olarak anlaşılabilmesi, Anayasanın ilgili diğer maddelerinin de göz önünde bulundurulması ile mümkün olabilir. Ancak daha önce aydınlığa kavuşturulması gereken konu, 1982 Anayasasında yer alan "parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme" yetkisinin, "parlamentoyu feshetme" anlamına gelip gelmediğidir. Gerçekten de, fesih ile seçimleri yenileme

---

[148] TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU'na göre de, böyle bir yetki ilk bakışta antidemokratik gibi görünse de, parlamenter rejimlerdeki klasik kullanılış biçimi ve parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkları çözücü araç rolü ile özünde demokratik bir işleve sahiptir. TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320-321.

[149] TEZİÇ, 2005, s. 418; GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 149; GÖZLER, 2000, s. 278; RUHİ, 2005, s. 23.

[150] Pek çok kaynaktan örnek olarak bkz. ALDIKAÇTI, 1960, s. 114; TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320.

[151] GÜNEŞ'e göre "*Hükümet ile meclis arasında mevcut olduğu söylenen muvazeneyi icra organı bakımından teminat altında bulunduran müessese fesih hakkı olarak kabul edilmekte ve bu bakımdan parlamenter rejimde mevcudiyeti zaruri sayılmaktadır. Bir ademi itimat reyi ile hükümetin hayatına son verebilen Meclise karşı da ayni kuvvetle yani parlamentonun mevcudiyetine nihayet verebilecek silah fesih hakkıdır. Bu bakımdan siyasi mesuliyetin bir mukabil tedbirini teşkil etmektedir*". GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956, s. 81. TURHAN da, meclisin hükümeti düşürmesi durumunda hükümetin de meclisi fesihle korkutması ya da feshetmesini, siyasal sorumluluk ve feshin "simetrik mekanizmalar" olmasıyla açıklar. TURHAN, 1989, s. 47.

[152] Bir çalışmada, hangi nedenlerle bu yola başvurulduğu açıklanmaktadır. Buna göre parlamenter feshin nedenleri olarak;

(i) Parlamento – hükümet arasında uyuşmazlık,
(ii) Parlamentonun ülkenin düşünce ve eğilimlerini yansıtmaması,
(iii) Seçim (ya da yasama) döneminin sonuna yaklaşılması,
(iv) Çift meclisli parlamenter sistemlerde meclisler arasındaki anlaşmazlık ve tıkanıklıkların kendini göstermesi,
(v) Yeni bir sorun üzerinde halkın (seçmenin) düşünce ve eğilimlerinin öğrenilmesine gereksinim duyulması,
(vi) Partilerin girişimde bulunması,

gösterilmiştir. Bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 89.

arasında, ortaya çıkaracağı hukuksal sonuçlar yönünden çok önemli bir fark bulunmaktadır. Bu fark, "... *fesih (dissolution) halinde yasama meclisinin hukuki farklılığının fesih kararının bildirilmesi anında sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesi durumunda eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir*."[153]

Feshin yasama meclisinin hukuki varlığını sona erdirme özelliği, "fesih" kavramının niteliğinde ve "parlamentonun feshi"nin tanımında gizlidir. Genel olarak kabul edilen bir tanıma göre parlamentonun feshi, "*belirli bir süre için seçilmiş ve henüz bu süresini doldurmamış bulunan bir parlamentonun varlığına yürütme organının kararıyla son vermek*" anlamına gelmektedir[154]. Seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda ise parlamento, öne alınan seçimler gerçekleşip de yeni parlamento teşekkül edene ya da toplanana kadar varlığını ve faaliyetlerini sürdürebilecektir. Bu önemli nitelik farkına karşın, iki kavramın öğretide aynı anlamda kullanıldığı belirtilmiştir[155]. Bunun gerekçesi olarak ise, gerçekte seçimi yenilemenin de bir fesih olduğu; ancak hemen değil, yeni meclisin seçilmesi ile etkisini gösterebilen *geciktirici süreye* bağlanmış bir fesih olduğu ileri sürülmüştür[156].

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da fesih değil, "seçimlerin yenilenmesi" deyimini kullanmıştır. İki kavram ararsında tek önemli fark, fesih halinde yasama meclisinin hukuki varlığının fesih kararının bildirilmesi anında sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesi durumunda eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir. 1982 Anayasasına göre de (m.77/3), *"yenilenmesine karar verilen meclisine yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer."* Bu kural, Milli Mücadele döneminden gelen geleneğin etkisiyle, ülkenin bir an için bile Meclissiz kalmamasını amaçlamaktadır. Sözü edilen geleneğin oluşmasında da, Meşrutiyet dönemlerinin, sık ve keyfi fesih işlemlerinin rolü olduğu

[153] ÖZBUDUN, 2003, s. 338; TEZİÇ, 2005, s. 419.
[154] GÜNEŞ, 1956, s. 81.
[155] Bkz. TEZİÇ, 2005,s. 419; KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 204 ve oradaki atıflar.; RUHİ, 2005, s. 22.
[156] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 204.

kuşkusuzdur[157]. 1982 Anayasasında düzenlenmiş bulunan yetki de belirli şartların gerçekleşmesi halinde başvurulabilecek olan "seçimlerin yenilenmesi"dir[158].

Ancak, öğretide genellikle, Anayasada düzenlenmiş bulunan parlamento seçimlerinin yenilenmesi kurumu, parlamentonun feshi kavramı ile ifade edilmektedir[159]. Belirtilmelidir ki, anayasal sistemimizde, gerek "seçimlerin yenilenmesi" gerekse "parlamentonun feshi", kavramı, eski meclisin hukuki varlığının yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesini ifade etmektedir[160].

2. Türk Anayasal Tarihinde Devlet Başkanının Seçimleri Yenileme ya da Fesih Yetkisi

a. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemleri

Osmanlı-Türk anayasal gelişimi içerisinde böyle bir yetkinin tanınması, ilk olarak 1976 tarihli Kanun-u Esasi ile gerçekleşmiştir. Bu anayasanın 7. maddesi, "*Meclisi Umuminin akt ve tatili*" ve gerektiğinde "*Heyeti Mebusanın azası yeniden intihap olmak şartiyle feshi*" yetkisini, Padişahın "*hukuku mukaddese*"si olarak, bir başka anlatımla, kutsal ve dokunulmaz hakları olarak düzenlemekteydi. Padişahın, bu yetkisini kullanabilmesinin koşulu ise, Anayasanın 35. maddesinde öngörülmüştü[161]. Maddeye göre, Bakanlar Kurulu ile Heyet-i Mebusan arasında, bir kanunun kabul edilmesi konusunda çıkan bir uyuşmazlığa bağlı olarak; Mebusan Meclisinin, bakanlar kurulunun kabulünde ısrar ettiği bir yasayı tamamen ya da kısmen kabul etmemesi

---

[157] ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, 1962, s. 40.
[158] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 320.
[159] GÖREN, Zafer, 2006, s. 149; GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (2000 (a)), s. 278; TEZİÇ, 2005, s. 418.
[160] TURHAN, 1989, s. 160.
[161] Kanun-u Esasi'nin 35. maddesine göre; "*Vükela ile Heyeti Mebusan arasında ihtilaf olunan maddelerden birinin kabulü Vükela tarafından ısrar olunupta mebusan canibinden ekseriyeti ara ile tafsilen esbabı mucibe beyanile kat'iyyen ve mükerreren reddedildiği halde Vükelanın tebdili veyahut müddeti kanuniyesinde intihap olunmak üzere Heyeti Mebusanın feshi münhasıran yed-i iktidarı Hazret-i Padişahidedir*".

gerekmektedir. Bakanlar Kurulunun yasanın kabulü konusundaki direnmesinin, Meclis tarafından oyçokluğu ile ve ayrıntılı bir gerekçe ile reddedilmesi durumunda, Meclisin feshedilmesi söz konusu olabilmektedir. Aslında böyle bir durumun ortaya çıkması halinde, madde ile Padişaha bir tür "seçimlik hakkın tanındığı" da söylenebilir. Padişah dilerse Meclisi feshedebilir, dilemesi halinde de bakanları görevden alabilir. Meclisin feshedilmesi halinde ise, Anayasanın 73. maddesine göre[162], yeni meclisin 6 ay içinde toplanabilmesini sağlayacak biçimde seçimlerin yapılması gerekmektedir.

1876 Anayasası bir bütün olarak ele alındığında, Padişaha tanınmış olan bu yetkinin belirli koşullara bağlanmış olmasının aslında fazla bir anlamı olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bir başka anlatımla, Meclisin Padişahın fesih yetkisi karşısında birtakım anayasal güvencelerle korunduğundan söz edilemez. Her şeyden önce, bu anayasa ile mutlak monarşiden bir sınırlı monarşi anlayışına geçildiğini ileri sürmek zordur. Çünkü, Padişahın konumu, sınırsız monarşilerdeki konumuna göre anayasa ile önemli bir sınırlamaya tabi tutulmuş değildir. Padişah, anayasaya göre eskiden olduğu gibi sorumsuz kalmaya devam etmekte, bununla birlikte pek çok yetkiyle donatılmaktadır. Bakanları göreve getirme ve görevden alma yetkisi, tek başına Padişahtadır. Aynı şekilde, bakanların sorumlulukları da Meclise değil, Padişaha karşıdır. Sonuç olarak, yürütme erkinin (dolayısıyla bu erkten kaynaklanan yetkileri son tahlilde kendinde toplamış olan Padişahın) Meclise karşı bir sorumluluğu yoktur. Buna karşın, karşısında dengeleyici bir unsur olmaksızın, Meclisi fesih yetkisinin Padişaha tanındığı görülmektedir[163]. Padişaha bu yetkinin tanınmış olmasının nedeninin, yasama faaliyetini tümüyle Padişahın iradesine tabi kılmak olduğu, sonuç olarak söylenebilir.

Anayasada öngörülmüş olan, yeni meclisin altı ay içerisinde toplanmasını sağlayacak şekilde seçim yapılması koşulunun yerine getirilmemesi durumunda Padişaha karşı işletilebilecek herhangi bir yaptırım

---

[162] Kanun-u Esasi'nin 73. maddesine göre; "*Ba iradei seniye Heyeti Mebusan feshile dağıtıldığı halde nihayet altı ayda müçtemi olmak üzere umum mebusanın müceddeden intihabına başlanılacaktır*".
[163] Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 182.

da Anayasada yer almamaktaydı. Bu durumun, söz konusu düzenlemeyi bir "temenni"[164] konumuna indirgediği sonuç olarak söylenebilir. Bunun yanında, Meclisi fesih için Padişah tarafından gözetilmesi gereken anayasal koşulların her zaman için bertaraf edilmesi de mümkün olabilirdi. Şöyle ki, Meclisin kabul etmesi mümkün olmayan bir yasa tasarısının, Padişaha bağlı çalışan Bakanlar Kurulu tarafından Heyet-i Mebusan'a gönderilmesi ve tasarının Meclis tarafından reddedilmesi durumunda, Padişahın Meclisi feshetme yetkisi otomatik olarak doğmaktaydı. Bu durum bile, başlı başına, Anayasada öngörülen koşulların "göstermelik[165]" olma niteliğini ortaya koymaktadır. Son olarak, yukarıda belirtilmiş olan, Kanun-u Esasi'nin 7. maddesi ile Padişaha tanınmış olan Meclisi tatil etme yetkisinin de fesih sonucunu doğuracak nitelikte kullanılması mümkündür[166]. Her ne kadar Padişah Anayasa (m. 43) gereğince Meclisi her yıl Kasım ayında toplantıya çağırmakla yükümlü olsa da, bunu yapmadığı takdirde, padişahın sorumsuzluğu ilkesi gereği Meclisi toplantıya çağırmamasından ötürü sorumlu tutulamayacaktır.

Belirtmek gerekir ki, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de bu şekliyle yer alan meclisi fesih yetkisi, bu anayasada çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerden nasibini almıştır. Bu anayasa, 1909'dan başlayarak toplam 7 kez değiştirilmiş; Padişahın fesih yetkisi de, bu değişiklikler sırasında 4 kez değişikliğe konu olmuştur[167]. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 1876 Kanunu Esasisinde yapılan bu değişiklikler parlamenter demokrasiye giden yolda ileriye doğru düzenli bir hareket niteliğinde olmayıp, "bir ileri bir geri" olarak nitelendirilebilecek değişiklikler olarak anayasal tarihimizdeki yerlerini almışlardır.

---

[164] RUHİ, 2005, s. 32.
[165] RUHİ, 2005, s. 32.
[166] Birinci Meşrutiyet döneminde, tatil yetkisinin bu şekilde kullanıldığına tanık olunmuştur. Bu yetkinin kullanımı ve hukuki niteliği konusundaki ve tartışmalar için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 185-188.
[167] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 180; TUNCAY, Mete, "1293 Kanunu Esasisinin Son Tadilleri", **Kanunu Esasi'nin 100. Yılı**, Armağan, Ankara, 1978, s. 251 vd.; LEWIS, Bernard, **The Emergence of Modern Turkey**, 2nd Edition, London, 1968, s. 364; OKANDAN, Recai.G., "7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Salahiyeti", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1947, C. 13. s. 826-844.

Sözü edilen anayasada 1909 yılında yapılan ilk değişiklikle, yasama organının Padişaha tabi olmaktan kurtarıldığı söylenebilir. Bu değişiklikler sonucunda, Mebusan Meclisi üyelerinin kanun yapma sürecindeki etkinliği Bakanlar ile eşdeğer hale getirilmiş (m. 53); kanun teklifi yapmaları için anayasanın önceki biçiminde şart koşulmuş olan Padişah izni kaldırılmış, ayrıca ve en önemlisi de, Padişahın geri gönderdiği kanunların 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi durumunda Padişah tarafından onaylanmasının zorunlu olduğu öngörülmüştür (m. 54)[168]. 1909 değişiklikleri ile, bakanların artık Meclise karşı sorumlu oldukları, bakanların güvensizlik oyu ile düşürülebilecekleri, başbakan hakkında güvensizlik beyan edilmesi durumunda ise bakanlar kurulunun düşmüş sayılacağı gibi düzenlemelerle de, yasama organının gerek Padişaha, gerekse yürütmenin diğer ayağı olan bakanlar kuruluna karşı güçlendirilmiş olduğu görülmektedir.

Yukarıda yalnızca değinilen bu değişikliklere paralel olarak, Padişahın meclisi fesih yetkisinin de meclis lehine daraltıldığı ve zorlaştırıldığı göze çarpmaktadır. Her ne kadar Meclisi Mebusan'ı feshetmek yetkisi 7. maddeye göre Padişahın "hukuku mukaddese"si olarak nitelendirildi ise de[169], hem bu yetkinin kullanılması gerçekleşmesi daha zor koşullara bağlanmış, hem fesih için Heyeti Ayan'ın muvafakatı aranmış, son olarak da yeni Meclisin feshin ardından üç ay içinde seçilip toplanması gerektiği belirtilmiştir.

Padişahın meclisi fesih yetkisini düzenleyen yeni 35. maddeye göre[170] bu yetkinin kullanılabilmesi için, Vükela ile Heyeti Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkması durumunda Vükela kendi görüşünde ısrar eder ve Heyeti Mebusan tarafından yine de reddedilirse Vükelanın ya meclisin kararını kabul etmesi, ya da istifa etmesi; istifanın ardından yeni göreve başlayan Vükelanın

---

[168] RUHİ, 2005, s. 34; OKANDAN, 1947, s. 827-828.

[169] Değişikliğin ardından 7. maddenin ilgili kısmına göre "*35. madde mucibince Meclisi Mebusanın üç ay zarfında intihap olunup içtima etmek şartı ve Heyeti Ayanın muvafakati ile ledel iktiza feshi... hukuku mukaddesei Padişahidedir*".

[170] 1909 değişikliğinin ardından 35. madde şu şekildeydi:
"*Vükela ile Heyeti Mebusan arasında ihtilaf vukuunda Vükela reyinde ısrar edipte mebusan canibinden katiyyen ve mükerreren reddedildiği halde Vükela ya Mebusanın kararını kabule veya istifaya mecburdur. İstifa takdirinde yeni gelen Heyeti Vükela heyeti sabıkanın reyinde ısrar eder ve Meclis esbabı mucibe beyanı ile yine reddederse 7. madde mucibince intihabata başlanılmak üzere Zatı Hazreti Padişahi Meclisi feshedebilir; fakat heyeti cedidei mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburi olacaktır*."

da eski Vükela Heyeti aynı görüşte ısrar etmesi ve Heyeti Mebusan tarafından yine reddedilmesi gerekmektedir. Meclisin feshedilmesi durumunda yeni seçilen meclis de eski meclisin kararında ısrar edecek olursa, bu karar artık bağlayıcı olacaktır.

1914 yılında getirilen iki ayrı değişiklik ise, yukarıda sözü edilen geriye dönüşü çarpıcı biçimde yansıtmaktadır. Bu değişiklikler ile, neredeyse 1909 yılından önceki sisteme geri dönülmüştür[171]. 1914 değişikliklerinin anayasanın ilk biçiminden farklı olan yönleri, 6 ay olan meclis seçimlerinin yenilenmesi ve meclisin toplanması süresinin 4 ay olması ile 73. maddenin ilga edilmiş olmasıdır[172]. Dolayısıyla, 1914 değişiklikleri sonucunda, Padişahın fesih yetkisini kullanması için 1909 yılında getirilmiş bir yenilik olan Heyeti Ayan'ın onayı koşulundan da vazgeçilmiştir. Anayasanın ilk biçiminde yer alan meclisi tatil ve tecil yetkisinin de, 7. maddeye yeniden yerleştirildiği görülmektedir[173]. Bu değişikliklerin ardında yatan neden ise, devletin bu organları arasında bir dengeyi sağlamaktan çok, o dönemde iktidarı kontrolü altında tutmaya çalışan İttihat ve Terakki Fırkası'nın, kendisine karşı doğan ve gelişen muhalefeti, daha fazla büyümeden ve Heyeti Mebusan çatısı altında çoğunluk oluşturmasına fırsat vermeden engellemek kaygısı olarak görülmektedir[174]. Gerçekten de, Padişahın meclisi fesih yetkisini kullanmasının kolaylaştırılması, çoğunluğunu muhalefetin oluşturduğu bir meclisin çalışmalarının da kolaylıkla engellenmesine olanak sağlayacaktı.

1914 yılında yapılan ikinci değişiklikle, 7. maddede belirtilen tatil ve tecil süresinin en çok üç ay olması ve tecil ya da tatil sürelerinin önceden

---

[171] RUHİ, 2005, s. 35-36; ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** 2. Bası, Mimoza Yayıncılık, Konya, 2002, s. 24.

[172] 1914 değişiklikleri ile 35. madde şu şekilde formüle edilmişti:
"*Vükela ile Heyeti mebusan arasında ihtilaf olunan maddelerden birinin kabulünde Vükela tarafından ısrar olunupta mebusan canibinden ekseriyeti ara ile ve mükerreren reddedildiği halde Vükelanın tebdili veyahut müceddeden ve dört ay zarfında intihap ve içtima olunmak üzere Heyeti Mebusanın feshi hukuku Padişahi cümlesindendir. Fakat heyeti cedidei mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburi olacaktır*".

[173] 1914 değişikliklerinin ardından 7. maddenin ilgili kısmı, "*35. madde mucibince Heyeti Mebusanın ledel iktiza feshi ve müddeti teciliye ve tatiliyenin mecmuu müddeti içtimaiyeyi seneviyenin nısfını tecavüz etmemek ve o senei içtimaiye zarfında müddetini ikmal eylemek üzere tecil ve tatili hukuku mukaddesei Padişahidendir*" biçimini almştı.

[174] Bu görüş için bkz. OKANDAN, 1947, s. 832; ATAR, 2002, s. 24; KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 192; RUHİ, 2005, s. 36.

belirlenmesi gerektiği düzenlenmiştir. 1916 yılında yapılan değişiklik sonucunda ise 35. madde tümüyle kaldırılmış, 7. madde de yeni duruma uygun biçimde yeniden düzenlenmiştir. 35. maddenin kaldırılmasının pratik sonucu, Padişahın meclisi fesih yetkisinin tümüyle koşulsuzlaştırılmasıdır. Sonuç olarak, Kanunu Esasi'nin son biçiminde, Padişahın meclisi feshetme yetkisinin anayasal kayıtlara bağlı olmaktan çıkarıldığı; meclisin, Padişaha karşı tümüyle korumasız bırakıldığı görülmektedir.

Kanunu Esasi'nin yürürlükte kaldığı süre bir bütün olarak değerlendirildiğinde, "*...1909-1914 arası rejimin şeklen de olsa parlamenter bir nitelik kazanmasına rağmen, 1914 sonrasında yapılan değişikliklerle geriye dönülmüştür. 1916 sonrasını ise görünüşte de olsa meşrutiyet olarak nitelemek zordur. 1876'da başlayan otolimitasyon süreciyle oluşan Padişahın yetkilerinin sınırı sadece kağıt üzerinde kalmaktadır. İlginç olan, demokratik ve parlamenter bir yönetimin gerçekleşme sürecinde yürütmeye ve Padişaha karşı yetkilerini koruyan ve genişleten bir meclis düşüncesinin yeşerememesidir*" biçimindeki görüşe katılmamak mümkün görünmemektedir[175].

b. 1961 Anayasası

Osmanlı döneminde 1876 Kanunu Esasisi ile anayasa hukukumuza girmiş olan devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisine, 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının yetkileri arasında yer verilmemişti. Bu yetkinin Cumhuriyet döneminde ilk kez tanınması, 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasının bu konuyu düzenleyen 108. maddesi, aşağıdaki gibidir:

"*Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, 18 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*

[175] RUHİ, 2005, s. 36.

Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayınlanır ve hemen seçimlere gidilir".

Maddenin yollama yaptığı 89. ve 104. maddeler, hükümetin güvenoyu almasına ilişkin düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Bunlardan 89. madde, siyasi denetim yollarından olan gensoruyla bağlantılı güvenoyunu, 104. madde ise görev *sırasında* güvenoyunu düzenlemiştir. Buna karşılık, 103. maddede düzenlenen göreve *başlarken* güvenoyu alınamaması, anayasa koyucu tarafından 108. madde prosedürünün işletilmesi nedenleri arasında sayılmamıştır. Bu durumda 108. maddeye göre;

(i) gensoru yoluyla hükümetin düşmesi ya da Başbakanın görev sırasında güvenoyu istemesi ve fakat alamaması durumlarının söz konusu olması;

(ii) bu iki durumun on sekiz aylık süre içinde üç kez gerçekleşmiş olması;

(iii) Başbakanın da bu gelişmeler üzerine cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini istemesi koşullarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı, bu gelişmeler ve başbakanın da bu doğrultudaki talebi üzerine, her iki meclisin başkanlarına danışmasının ardından seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir.

Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerini yenileme yetkisini kullanmasının bağlandığı bu koşulların, bu yetkinin parlamenter sistemdeki yerine; bu yetkinin parlamenter sisteme uygunluğuna ve gerekirliğine ilişkin olarak yukarıda yapılmış açıklamalar ışığında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Bir başka anlatımla, bu koşulların parlamenter sistemin işleyişini sürdürmek açısından ne oranda yardımcı olduğu, sistemde yaşanan tıkanıklığı aşmada ya da "kriz"i çözmede cumhurbaşkanına ne denli hareket alanı sağladığının belirlenmesi gerekir. Daha önce de belirtildiği gibi, devlet başkanına tanınmış olan bu yetkinin, gerçekleşmesi çok güç bazı koşullara bağlanması, sözü edilen amacın gerçekleşmesini de aynı ölçüde zorlaştıracağından, cumhurbaşkanına tanınmış olan bu yetkiyi

anlamsızlaştıracaktır. Diğer yandan, seçimleri yenileme yetkisinin, 1876 tarihli Kanunu Esasi'de olduğu gibi göstermelik bazı koşullara bağlanması da, yasama ve yürütme organları arasında gözetilmesi gereken dengeyi tümüyle bozacaktır.

Bu sorulara verilecek yanıtların, daha sonra kabul edilecek olan 1982 Anayasası ile benimsenen sistemi anlamak konusunda da önemli ipuçları sağlayacağı açıktır. Zira 1982 Anayasasının getirmiş olduğu aşağıda ele alınacak olan sistemin, 1961 Anayasası döneminde karşılaşılan bazı sorunları giderme amacına yönelik olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Bu bilgiler ışığında bir değerlendirme yapıldığında, 1961 Anayasasının cumhurbaşkanına tanıdığı fesih yetkisinin, gerçekleşmesi oldukça güç koşullara bağlandığı konusunda öğretide bir kuşku yoktur[176]. Öyle ki, 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde yaşanan onca siyasi krize karşın, bu yola başvurulması hiçbir zaman mümkün olamamıştır. Üstelik, Meclisin, 108. maddenin ifade zaaflarından[177] ve boşluklarından yararlanarak fesih koşullarının gerçekleşmesini önlemesi de her zaman mümkündü.

Anayasanın 108. maddesinin, pek çok bakımdan sorunlu bir düzenleme olduğu söylenebilir. 1946 tarihli Fransız Anayasasının 51. maddesinden esinlenerek kaleme alınan bu madde, her şeyden önce, esin kaynağı olan düzenlemeye sadık kalınmaması ve bu nedenle de orijinal sistemi bozmuş olduğu için sorunludur. Örneğin, mehaz düzenlemede "aralıksız" olduğu belirtilen, ancak Türk Anayasasında bu niteliğine yer verilmeyen 18 aylık sürenin, 1961 Anayasasında ne şekilde hesaplanacağı konusunda öğretide tartışma konusu olmuştur[178].

108. maddenin yorumlanmasında karşılaşılan bir başka sorun ise, ilk iki güvensizlik oyunun aksine, üçüncü güvensizlik oyunun niteliğinin ne olması gerektiğine ilişkindir. Gerçekten de madde, feshe dayanak oluşturacak ilk iki güvensizlik oyunun Anayasanın 89. ya da 104. maddelerinde düzenlenen görev sırasında ya da gensoruyla bağlantılı

[176] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 207-208; TURHAN, 1989, s. 160; ÖZBUDUN, 2003, s. 338; TEZİÇ, 2005, s. 420.
[177] Aynı görüşte, RUHİ, 2005, s. 38.
[178] Farklı görüşler için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 206-207; RUHİ, 2005, s. 39.

güvensizlik oyu olması 108. madde ile öngörülmüştü. Üçüncü güvensizlik oyunun niteliğinin belirtilmemiş olması, bu son güvensizlik beyanının da sözü edilen maddelere ilişkin mi olması gerektiği, yoksa diğer güvensizlik beyanı olanağı olan göreve başlarken güvenoyu alınamamasını da mı kapsadığı konusunda bir belirsizlik olmasına yol açmaktaydı[179].

Anayasadaki konuya ilişkin düzenlemede karşılaşılan bu muğlaklığın yanında, fesih yetkisinin kullanımı konusunda 108. madde ile getirilen koşulların, Fransız Anayasasındaki düzenlemeye göre daha da ağırlaştırılmış olduğu göze çarpmaktadır. KARAMUSTAFAOĞLU'nun deyimiyle, "*Fransız anayasasında (1946) iki bunalım yeterli göründüğü halde, 1961 anayasa yapıcısı, iki bunalımdan sonra başbakan olan kimsenin güvensizlik oyu ile karşılaşması durumunda, ona fesih isteme imkanı tanımıştır*"[180]. Bir başka anlatımla, yukarıda açıklandığı gibi, iki kez güvensizlik oyu alınması, feshin anayasal nedeninin gerçekleşmiş sayılması için, Fransız Anayasasının aksine, 1961 Anayasasında yeterli görülmemektedir. 108. madde, bu sayıyı ikiden üçe çıkarmış, üstelik üçüncü güvensizlik oyunun niteliğini ise belirsiz bırakmıştır. Böylelikle, fesih yetkisinin kullanımı mehaz anayasaya göre çok daha güçleştirilmiştir.

1961 Anayasasının 108. maddesine göre cumhurbaşkanı, yukarıda belirtilen koşulların gerçekleşmesi durumunda fesih için kendiliğinden devreye girememektedir. Bu yetkinin kullanılması, öncelikle Başbakanın bu yönde talebine ve cumhurbaşkanının bu talebi uygun bulmasına bağlıdır[181]. Cumhurbaşkanının, bunun üzerine yine Anayasa gereği her iki meclisin başkanlarına danışması gerekli olsa da; Anayasanın lafzı gereği meclis başkanlarının görüşleriyle bağlı olmadığı da açıktır. Görüldüğü üzere, 108. maddede öngörülen onca gerçekleşmesi zor koşulun bir araya gelmesi bile fesih için yeterli olmayıp; cumhurbaşkanının da bu yetkisini feshin artık kaçınılmaz olduğu değerlendirmesine katılmakla kullanacağı, başbakanın

---

[179] Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 208-210.

[180] KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 209; ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, 1965, s. 435.

[181] GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı–Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 19, 1964, s. 182.

talebiyle bağlı olmadığı öngörülmüştü[182]. Bir başka açıdan bakıldığında ise, bu koşullar gerçekleşmiş olsa bile, başbakanın talebi olmaksızın cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi için harekete geçmesi mümkün değildi. Bu iki olasılığı da, fesih yetkisinin kullanımını zorlaştıran anayasal koşullar olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Tüm bu koşulların gerçekleşmesinin ardından cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde yapılması gereken, "hemen" seçimlere gidilmesidir (anayasa, m. 108, son cümle). Maddede geçen "hemen" ifadesinin, "mümkün olan en kısa süre içinde" olarak yorumlanması uygundur; çünkü 108. maddede sayılan koşulların gerçekleşmiş olduğu bir ortamda, yürütme faaliyetinin ve yasama-yürütme ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinden söz edilmesi artık olanaksızdır.

c. 1982 Anayasası

1961 Anayasasının sistemi, seçimlerin yenilenmesini, gerçekleşmesi imkansız denilebilecek kadar güç koşullara bağlamıştı. Zira, 1961 Anayasasının, siyasal sistemde zaman zaman görülen tıkanmaları giderici, siyasal sistemin karar alma ve politika üretme yeteneğini iade edici mekanizmalara yeterince yer vermemişti[183]. 1961 Anayasasının, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini zor şartlara bağlamış olması, Mecliste sağlam ve istikrarlı siyasal çoğunlukların bulunmadığı 1973-1980 dönemimde ciddi sıkıntı kaynağı olmuş ve bu durum hükümet bunalımlarına neden olmuştu.

Bu olumsuz tecrübelerin etkisiyle, 1982 Anayasası, seçimlerin yenilenmesi yetkisini önemli ölçüde genişletmiştir[184]. 1982 Anayasasının pek

---

[182] Bununla birlikte, cumhurbaşkanının, başbakanın seçimlerin yenilenmesi talebine uymasının, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi gereği uygun olacağı öğretide dile getirilmişti. Bu konuda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 211-212; ARSEL, 1965, s. 380; KERSE, 1973, s. 96-97.

[183] NALBANT, Atilla, "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidarı Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul Barosu Yayını, 1992, s. 175.

[184] 1961 Anayasasında, cumhurbaşkanı seçimi için ilk iki oylamada Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmakta, bu çoğunluğa ulaşılamaması halinde, sonraki tüm

çok hükümleri, bu sakıncaları giderme ve böylece siyasal bunalım ihtimallerini azaltma amacı gütmektedir. Bu hükümlerin belki de en önemlisi cumhurbaşkanına anayasada belirtilen durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesidir.

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan meclis seçimlerini yenileme yetkisinin hangi koşulların gerçekleşmesi halinde ve ne şekilde kullanılacağı, "Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi" kenar başlığı ile 116. maddede düzenlenmiştir. "*Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi*" kenar başlığını taşıyan madde, aşağıdaki gibidir:

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

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

Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir."

Anayasanın 116. maddesinin, 1961 Anayasasının 108. maddesinden oldukça farklı olduğu ve seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi koşullarını çok daha "gerçekleşebilir" belirlediği bir ilk değerlendirme olarak söylenebilir. 1982 Anayasasının bu tercihi, bu çalışmada bu konuya ilişkin olarak baştan beri altı çizilen teze uygun düşmektedir. Parlamentonun feshi

---

oylamalarda üye tam sayısının salt çoğunluğu gerekmekteydi. 1980 yılında bu çoğunluk altı ay süre ile sağlanamamıştır. 1961 Anayasası da cumhurbaşkanına Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisi tanımış (m. 108.) olmakla beraber, bu yetkiyi pratikte gerçekleşmesi imkansız denilecek kadar güç koşullara bağlamıştı. Öğretide, 1961 Anayasasında cumhurbaşkanına 1982 Anayasasındakine benzer bir seçimleri yenileme yetkisi verilmiş olması durumunda, 1970'lerdeki bazı ciddi siyasal bunalımların, halkoyuna başvurulmak suretiyle demokratik bir biçimde sona erdirilebileceği savunulmaktadır. ÖZBUDUN, 1962, s. 40.

kurumuna, sistemdeki tıkanıklıkları gidermeye yarayan bir araç olarak bakıldığında, 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemenin, bir önceki Anayasaya göre çok daha "problem çözücü" olduğu açıktır.

Kazuistik ve ayrıntılı bir biçimde kaleme alınan 1982 Anayasasının bu özelliği 116. maddede de kendini göstermiş; seçimlerin yenilenme sebepleri tek tek sayılmış, yenileme prosedürü ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ancak, 116. maddede tek tek sayılan seçimleri yenileme nedenlerine bakıldığında, bunların ortak yönünün "hükümet sorununun doğduğu haller" oldukları kolayca anlaşılacaktır[185]. Öğretide, parlamenter sistemde cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin, niteliği gereği serbestçe kullanılamayan "sebebe bağlı" bir yetki olduğu kabul edilmektedir[186].

Bilindiği gibi, parlamenter rejimlerde, yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yasama ve yürütme organlarının, karşılıklı olarak birbirini etkin frenleme ve dengeleme araçları vardır. Bu doğrultuda yasama organı yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulunu, güvensizlik oyu vererek düşürebilir iken, yürütme organı da karşı silah olarak devlet başkanı aracılığıyla kullanacağı fesih yetkisiyle, parlamentoyu dağıtıp seçimlere gidilmesini sağlayabilir. Fesih yetkisinin "sebebe bağlı" bir yetki oluşu parlamenter sistemin bu özelliğinden kaynaklanan bir gerekliliktir. Dolayısıyla fesih yetkisi ancak, Anayasanın 116. maddesiyle öngörüldüğü gibi, "hükümet sorunu" sebebine bağlı olarak kullanıldığında yasallık ve meşruluk kazanır[187]. Öğretide, parlamenter sistemde cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin, serbestçe kullanılamayan "sebebe bağlı" bir yetki olduğundan hareketle, Anayasada seçimleri yenileme sebeplerinin bu şekilde tek tek sayılmamış olması durumunda dahi, günümüz demokratik parlamenter rejimlerinde, devlet başkanlarının, parlamentonun güvenine sahip bir hükümet görevde iken ve ortada bir hükümet sorunu yokken parlamentoyu feshetmesinin düşünülemeyeceği haklı olarak savunulmaktadır[188].

---

[185] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[186] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[187] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.
[188] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 322.

116. maddenin içeriği incelendiğinde, seçimleri yenileme yetkisinin 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında önemli ölçüde genişletilmiş olduğu, ve yeni kurulan bir bakanlar kurulunun güven oyu alamaması, başbakanın istifası ve yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bakanlar kurulunun kurulamamasının da kapsama dahil edildiği görülür.

116. maddenin düzenlemesi doğrultusunda, seçimleri yenileme prosedürünün işlemesi için temel şart, *"45 gün içinde bir bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulup da güvenoyu alamaması"*dır. Dikkat edilirse, 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, madde tamamen değiştirildiği gibi, kısa bir süre kabul edilerek maddeye hızlı bir işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Önemli bir diğer nokta, cumhurbaşkanının 116. maddede sayılan koşullar gerçekleşse dahi meclisi feshetmek zorunda olmamasıdır. Bunun anlamı, hükümet krizinin baş göstermesi durumunda, cumhurbaşkanının meclisi feshetme yerine yeni hükümet arayışlarına girebilmesidir[189].

Anayasanın 116. maddesi yakından incelendiğinde, 1. fıkrasında, üç farklı sebebe bağlı bir yenileme prosedürü öngörüldüğü görülecektir. Bunlar, bakanlar kurulunun; "110. maddede belirtilen (göreve başlama) güvenoyunu alamaması, 99. (gensoru) ve 111. (görev sırasında başbakanın isteği üzerine güvenoyu) maddeler uyarınca güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni bir bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması" durumunda seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesidir. Bu üç sebebin ortak noktası ise, ortada Meclisin ya güvenoyunu alamamış ya da güvensizlik oyu ile düşürülmüş bir bakanlar kurulunun olmasıdır. Başka bir ifadeyle yasama organı ile hükümet arasında açık bir uyuşmazlık ve doğrudan bir hükümet sorunu vardır. Bu nedenle, 116. maddenin birinci fıkrası, birazdan incelenecek ikinci fıkradaki prosedürden farklı olarak yeni bakanlar kurulunun kurulamamasına ilaveten "kurulduğu halde güvenoyu alamamayı" da 45 günlük seçimleri yenileme sürecine katmıştır. Dolayısıyla ikinci fıkradan farklı olarak 1. fıkradaki prosedürde 45 gün içinde hem bakanlar kurulu kurulmalı, hem de kurulan bu bakanlar kurulu

[189] NALBANT, 1992, s. 175.

Anayasanın 110. maddesinin öngördüğü güvenoyunu almış olmalıdır. Bir başka anlatımla 45 gün içinde bakanlar kurulu kurulsa bile güvenoyu alamazsa, birinci fıkranın öngördüğü cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenme sebebi ve prosedürü gerçekleşmiş olacaktır.

116. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen seçimlerin yenilenmesi prosedürü ise, yukarıda incelenen birinci fıkradaki prosedürden tamamen farklıdır. Nitekim, Anayasanın 116. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen "yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Başkanlık Divanı seçiminden sonra" ya da "Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine" olarak belirlenen her iki yenileme nedeni yakından incelendiğinde, doğrudan bir hükümet sorunu hali değil, dolaylı ve olası bir hükümet sorunu hali, başka bir ifadeyle sorun öncesi durum oldukları, hemen fark edilecektir. Zira, ortada henüz Meclis tarafından güvensizlik oyu verilmiş bir bakanlar kurulu yoktur. Bu iki nedenin bu özelliğinden dolayıdır ki, anayasa koyucu "45 gün içinde bakanlar kurulu kurulamazsa" seçimlerin yenilenebileceğini öngörmüştür. İkinci fıkradaki bu düzenleme uyarınca birinci fıkradan farklı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı seçiminden ya da başbakanının istifası üzerine kurulan bakanlar kurulu "yeni" bakanlar kurulu değildir ve bakanlar kurulunun 45 gün içinde "sadece" kurulmuş olması yeterlidir; güvenoyu alıp alamamasının bu prosedürde bir önemi yoktur. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının 45 gün içinde, Anayasanın 109. maddesi uyarınca bakanlar kurulunu ataması ile bakanlar kurulu kurulmuş olur, hükümet sorunu biter ve ikinci fıkradaki seçimleri yenileme prosedürü kesilir. Bu prosedürde seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenebilmesi için, 45 gün içinde bakanlar kurulunun kurulamamış olması gerekir güvenoyu alıp almamasının bir önemi yoktur.

İkinci fıkradaki olasılıklar incelendiğinde dikkati çeken nokta, bakanlar kurulunun kurulup da güvenoyu alamaması durumunun öngörülmemiş olması karşısında, 45 gün içinde bakanlar kurulu kurulur ama güvenoyu alamazsa birinci ihtimal dikkate alınacak, yani yeni bir 45 günlük süre işlemeye başlayacaktır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta, bakanlar kurulunun kurulabildiği, ancak güvenoyu alamadığı durumlarda, 45 günden az bir süre içinde seçimlerin yenilenmesinin mümkün olup olmadığıdır. Maddenin amacının seçimlerin yenilenmesini hemen sağlamak değil de, yeni bir bakanlar kurulunun kurulamayacağının tespitinden sonra feshe gitmek olduğu dikkate alındığında, bu yorumun kabul edilmez olduğu anlaşılacaktır. Bu nedenle, 45 gün içinde birden çok bakanlar kurulunun kurulup güvenoyu alamadığı durumlarda, seçimleri yenileme yetkisinin ancak 45 gün sonunda kullanılabilir olduğunu kabul etmek gerekir.

Anayasada, seçimlerin yenilenmesi yetkisinin kullanılabileceği 45 günlük sürenin hangi tarihten itibaren işlemeye başlayacağı konusunda herhangi bir açıklık yoktur. Sürenin, bakanlar kurulunun güvenoyu alamamasından itibaren ya da yeni başbakanın atanmasından itibaren işlemesi biçiminde iki olasılık düşünülebilir. Bu iki olasılıktan birinin tercihi pratikte çok büyük bir önem taşımayabilir, zira cumhurbaşkanı yeni başbakanı en kısa zamanda atayacaktır. Ancak ikinci çözüm yolunun benimsenmesi ile prosedürün kötü niyetle işletilmesi, örneğin 45 günlük sürenin bir başbakan atanmadan doldurulması, kısmen de olsa engellenebilecektir. Ayrıca, 116. madde yakından incelendiğinde bakanlar kurulunun kurulamamasından bahsedilmiş olduğu görülecektir ki, bir bakanlar kurulunun kurulması/kurulaması için ön şart bir başbakanın atanmasıdır. Bir başbakan atanmadığı sürece bakanlar kurulunun kurulamasından bahsedilemez. Bu nedenle sürenin başbakanın atanmasından itibaren işletilmesi kabul edilebilir[190]. Böylece cumhurbaşkanının 45 günlük süreyi başbakan atamadan kısmen veya tamamen geçirmesi ve seçimlerin yenilenmesi yetkisini kullanması mümkün olmayacaktır.

Anayasanın 116. maddesine göre, Anayasada öngörülen şartlardan birinin gerçekleşmesi halinde, cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimleri yenileyebilir. Ancak bu danışma,

[190] Aynı yöndeki görüş için bkz. RUHİ, 2005, s. 44.

cumhurbaşkanı açısından bağlayıcı değildir[191]. 1982 Anayasasının gerekçesinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi hükümet çoğunluğunun var olup olmadığının tespiti şeklinde bir yönlendirme olmasa da, danışmanın bu amaçla yapılacağı ve cumhurbaşkanının siyasal ortamı değerlendireceği açıktır[192].

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasından farklı olarak seçimleri yenileme yetkisini doğrudan cumhurbaşkanına tanımıştır. 1961 Anayasasının 108. maddesinde, başbakanın, cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebileceği ve bu istek üzerine, cumhurbaşkanın, meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği biçimindeki düzenleme, 1982 Anayasasında benimsenmemiştir. Nitekim 1982 Anayasası seçimleri yenileme yetkisini başbakana tanımamış, yetkiyi belirli koşullar gerçekleştiğinde cumhurbaşkanına vermiştir[193]. Öğretide, klasik parlamenter rejimlerde meclis çoğunluğu ile hükümet arasında bir bütünlük olduğu için, devlet başkanının parlamentoyu tek başına feshinin, aktif politikaya katılması sonucunu doğuracağı vurgulanmakta ise de[194] bu görüşe katılmayan yazarlar da vardır. Nitekim TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU'na göre, 1982 Anayasasındaki, başbakanının seçimleri yenilenmesini isteme yetkisine sahip olmaması eksikliği, seçimleri yenileme yetkisinin bağlı olduğu sebeplerin Anayasada tek tek sayılmış olması karşısında, giderilmiştir[195].

Parlamenter sisteme işlerlik kazandırma, gereksiz tıkanma ve bunalımları önleme amacını güden kurum ve kurallar, anayasa hukuku literatüründe "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" olarak adlandırılmaktadır.

---

[191] RUHİ, 2005, s. 46.

[192] 116.maddenin gerekçesi, **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 18 Ekim 1982 tarihli 118. Birleşimin sonuna eklidir. Bkz. Sıra Sayısı: 450.

[193] Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde başbakana, feshi isteme yetkisi tanınırken, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda cumhurbaşkanı fesihte tek yetkili hale getirilmiştir. M.G.K. Anayasa Komisyonu değişiklik gerekçesi şöyledir: *"Başbakana böyle bir yetki verilmesine gerek ve zorunluluk görülmediğinden, maddede yazılı belirli durumlarda seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır."* Öğretide, kuramsal açıdan, parlamento seçimlerinin yenilenmesinin, devlet başkanının yetkileri arasında olsa da, feshin devlet başkanına mutlaka tavsiye edilmesi gerektiği ve bu tavsiyenin de başbakan tarafından yapılması gerektiği savunulmaktadır. Bkz: KARAMUSTAFAOĞLU, 1982, s. 127; TURHAN, 1989, s. 171-172.

[194] TEZİÇ, 2005, s. 421.

[195] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324.

Bu anlamda, 1982 Anayasasının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir eğilim gösterdiği, 116. maddedeki bu düzenlemenin de "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"in sağlanmasına yönelik bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir[196]. Parlamenter rejimin olmazsa olmaz bir unsuru olarak kabul edilen fesih hakkı; yasama ve yürütme arasındaki dengeyi, yürütme bakımından güvence altına almaktadır. Güvensizlik oyu ile hükümeti görevinden uzaklaştırabilme yetkisine sahip yasama organına karşı, hükümetin de, yasama organının varlığına son verebilecek tek aracı, fesih mekanizmasıdır. Diğer bir deyişle, fesih hakkı, parlamenter rejimde, hükümetin siyasal sorumluluğunun karşı ayağını oluşturmakta, hükümeti güvensizlik oyu ile düşürmek isteyecek bir parlamentonun ister istemez ihtiyatlı hareket etmesini sağlamaktadır[197]. Diğer yandan yasama ile yürütme arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümünde fesih, en etkili yollardan biri olmaktadır. Çünkü, fesih sonrası, yapılacak genel seçimler, yasama-yürütme arasındaki uyuşmazlığın, halkın hakemliği ile çözülmesini sağlamaktadır. Bu açıdan, fesih hakkı veya seçimlerin yenilenmesi, günümüzde seçmenin iradesine başvurmayı sağlayan demokratik bir yöntemdir[198]. Ayrıca fesih yetkisi parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun kalmaması halinde, yeni seçimlerle tekrar bir çoğunluğa ulaşılmasını sağlayabilir[199]. Türk hukukunda da, fesih hakkının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"deki bu işlevini yerine getirdiği kabul edilmektedir. Öğretide, 1982 Anayasasında tanınan seçimlerin yenilenmesi yetkisinin, hükümet kurulmasında, ömrünün uzamasında ve hükümet sorunlarının bir hükümet krizine dönüşmemesinde, parlamenter sistemlerdeki fesih yetkisinin işlevini karşıladığı ileri sürülmüştür[200].

---

[196] TEZİÇ, 2005, 421; ÖZBUDUN, 1962, s. 40; TURHAN, 1989, s. 163, GÖREN, 2006, s. 149.
[197] RUHİ, 2005, s. 47.
[198] TEZİÇ, 2005, 422.
[199] TEZİÇ, 2005, 421.
[200] TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324. Nitekim, en büyük partinin %21.3 oy aldığı 1995 seçimleri sonrası, Mecliste oluşan tabloya göre, koalisyon hükümetleri kaçınılmaz olmuştur. Ancak, dönemin koşullarının oluşturduğu partiler arası gerginliğin seçim atmosferinde daha da artması nedeniyle, koalisyonların kurulmasında ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Bu koşullarda, önce DSP'nin dışarıdan desteklediği ANA-YOL azınlık koalisyonu, sonra REFAH-YOL koalisyonu, arkasından CHP'nin dışarıdan desteklediği ANASOL-D azınlık koalisyonu hükümetlerinin kurulmasında ve DSP azınlık hükümetiyle Türkiye'nin 21. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerine taşınmasında, 116. maddenin hükümet kurmayı teşvik edici, düşürmeyi caydırıcı işlevinin büyük rolü olmuştur. 21.

II. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANININ İŞLEVSEL ANLAMDA YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLERİ

Cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin olan yetkileri; kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaktır.

Yasama işlevinin ne olduğunun ortaya konması ve diğer devlet yetkilerinden ayırt edilmesi maddi ve organik ölçütlere göre olmaktadır.

Maddi kriter, devletin hukuki fonksiyonlarının ifasında başvurulan işlemlerin hukuki mahiyetlerinin esas alınarak yapılan sınıflandırmaya dayanır. Buna göre, hukuki işlemler maddi mahiyetlerine göre, kural-işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Bu üç tür işlemden her birinin yapılması, devletin üç hukuki fonksiyonundan birini meydana getirir[201]. Bu kriter esas alınarak yasama işlevi, kural koymak, diğer bir anlatımla genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak yetkilerini kapsar. Bu kriter çerçevesinde devlet hangi organıyla olursa olsun, "kural-işlem" yaptığında yani belirli bir dönem mevcut olan objektif hukuku belirli bir noktada ve belirli bir şekilde değiştiren normatif bir düzenleme yaptığında yasama işlevini icra etmektedir[202]. Görüldüğü gibi, maddi kriter yasama işlevini devletin diğer

---

Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinde siyasi partiler daha da küçülmüşler, bu kez parlamentoda en az üç partili koalisyon hükümetlerinin kurulabileceği bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu tabloda, çok zor gibi görünen hükümet kurulmasında, 116. maddenin rolünün yadsınamaz olduğu ifade edilmektedir. (TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 324.) Parlamentonun feshi konusu, en son, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 3 Kasım 2002 tarihinde "erken seçim yapılması kararının alınması" (31.7. 2002 tarihli 745 No'lu Karar için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 21, C. 101, 31.7.2002 tarihli 123. Birleşim, s. 395) ve seçim takviminin başlamasından sonra; seçim listelerinde yer bulamayan ve "küskünler" olarak adlandırılan milletvekilleri ile yapılan kamuoyu yoklamalarında seçim barajını aşamayacakları tehdidi ile karşı karşıya kalan partilerin, alınmış bulunan erken seçim kararının iptali ve seçim tarihinin ertelenmesi konusunda yaptıkları girişim karşısında; Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in *"şartların oluşması halinde parlamentoyu feshetme yetkisini kullanırım"* şeklindeki ifadesiyle gündeme gelmiştir. bkz:http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/AyinTarihi/2002/eylul2002.htm (13 Eylül 2002)

[201] ÖZBUDUN, 2003, s. 172.

[202] GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007, s. 224.

fonksiyonlarından ayırmada yetersiz kalmaktadır. Nitekim yasama organlarının da bireysel nitelikte işlemleri vardır. Tek bir kişi için çıkarılmış kanunlara rastlanmaktadır. Örneğin, Mustafa Kemal'e Atatürk soyadı bir kanunla[203] verilmiştir. Keza, 1948 yılında, 7 Temmuz 1948 tarih ve 5245 sayılı "İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Yine, memlekete olağanüstü hizmet veren bazı kişilere "hidematı amme veya vatan hizmet tertibinden maaş" bağlayan kanunlar genel nitelikte değildir. Aynı şekilde deprem ve sel felaketi nedeniyle harap olan bir kasabaya yardım yapılması için özel kanunlar da çıkarılabilir. Tüm bu kanunlar genel nitelikte değildir. 1982 Anayasasında kanunların "genel" olmasını emreden bir hüküm de yoktur.

Diğer kriter ise organik kriterdir. Şekli kriter de denilen organik kriter, devlet fonksiyonlarını, ifa eden organa ve yapılış şekillerine göre tasnif etmektedir. Bu ayrımda işlemin niteliği, yani onun genel, soyut ya da bireysel olmasının hiçbir önemi yoktur. Bu kritere göre devletin üç çeşit organı tarafından yerine getirilen işlemler o organın işlemidir. Buna göre yasama organının kendine has biçimde yerine getirdiği işlemler yasama işlemidir[204].

1982 Anayasasının 7. maddesi, *"yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* demektedir. Anayasa, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmiş, fakat "yasama yetkisi"nin ne anlama geldiğini tanımlamamıştır. Bununla birlikte Anayasanın 7. maddesinden yola çıkarak, yasama yetkisinin en azından "Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bir yetki" olduğu söylenebilir. "Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri" ise 1982 Anayasasının 87. maddesinde sayılmıştır. O halde yasama yetkisini, "Türkiye Büyük Millet Meclisine ait ve 1982 Anayasasının 87. maddesinde sayılan yetkilerdir" şeklinde tanımlayabiliriz[205]. Bu maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bakanlar kurulunu ve bakanları

[203] 24 Kasım 1934 tarih ve 2865 sayılı Kanun.
[204] GÖZLER, 2007, s. 230.
[205] ÖZBUDUN, 2003, s. 187.

denetlemek; bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasanın 87. maddesinde sayılan bu yetkilerini ya kanun ya da karar biçiminde işlemlerle kullanıyor olmasından hareketle, yasama yetkisini "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma ve parlamento kararı alma yetkisi" olarak tanımlayabiliriz. Ancak, her ikisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan bu iki işlem, organik kritere göre tanımlanamayacağından, maddi mahiyetlerine göre, bir başka ifadeyle içeriklerinden hareketle tanımlanmak zorundadır. Kanun ile parlamento kararları arasındaki temel farkın, kanunların yasama organının "düzenleyici işlemi", parlamento kararlarının ise, "bireysel işlemi" olması noktasında belirginleştiği dile getirilmektedir[206]. Ancak, bu kuralın istisnaları vardır. Zira, içtüzük bir düzenleyici işlemdir; fakat kanun değil parlamento kararı niteliğindedir. İçtüzüğün bir parlamento kararı olması parlamentoların iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olmasından ve bu alanlarda parlamentoların yöntemsel bağımsızlığından kaynaklanmaktadır.

Görüldüğü üzere, parlamento kararları ile kanunlar organik kriterden hareketle kesin olarak ayrılamadığına göre, parlamento kararlarını konuları itibarıyla tek tek belirlemek gerekir. Nitekim yasama organının

i. iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olan konular ile,
ii. yürütme organı ile olan ilişkileri ve
iii. yargı organı ile ilişkilerini konu alan işlemleri, "kanun" biçiminde değil, "parlamento kararı" biçiminde yapılmaktadır. Bu çerçevede parlamento kararları, bu üç konuya ilişkin olması göz önünde bulundurularak "parlamentoların iç yapısına ve çalışma düzenine

[206] GÖZLER, 2007, s. 232.

ilişkin olarak veya parlamentoların yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlarıdır" biçiminde tanımlanabilir[207]. Buna karşılık, kanunları, içeriklerinden hareketle tanımlamak mümkün değildir. Çünkü her konu kanun konusu olmaya elverişlidir. Keza kanunların düzenlediği konular herhangi bir şekilde gruplandırmaya tabi de tutulamaz. Bu nedenle kanunları olumsuz bir şekilde şöyle tanımlayabiliriz: "Kanun, yasama organının parlamento kararları dışındaki bütün işlemleridir".

Cumhurbaşkanının "yasama işlevine" ilişkin yetkileri incelendiğinde, bunlardan yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin, parlamento kararı ile ilişkili olduğu sonucuna varabiliriz. Zira, cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde sayılan "yasama işlevine" ilişkin yetkilerinden, içtüzük hükümlerine karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma dışındaki yetkilerinin tamamının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma diğer bir deyişle yasama işlemlerine ilişkin oldukları görülür. Gerçekten, cumhurbaşkanının yasama işlevine ilişkin olan yetkilerinden, kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak yetkileri yasama yetkisine ilişkin yetkilerdir.

Çalışmanın bu bölümünde, cumhurbaşkanının yasama fonksiyonuna ilişkin olduğu tespit edilen yetkilerinden, kanunları yayımlama yetkisi ile kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, içtüzüğün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları

---

[207] TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararları ve Kanun", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1989, C. 5, s. 121-130; ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 36, S. 1-4, 1979, s. 9.

gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkileri incelenecektir. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak yetkileri, sahip oldukları önem nedeniyle, çalışmanın "cumhurbaşkanının kanunları geri göndermesi" başlıklı ayrı bir bölümünde inceleneceklerdir.

A. Kanunları Yayımlama Yetkisi

1. Kanunların Yayımı

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına verilen önemli bir yetki ve görev de kanunları yayımlamaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan kanunların yürürlüğe girebilmesi için yayımlanmaları gerekir. 1924 ve 1961 anayasalarındaki düzenlemeye paralel olarak 1982 Anayasasının 104. maddesi de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan kanunların yayımlanmasını, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında düzenlemiştir[208].

Uygulamada, Meclis Genel Kurulunda oylanarak kabul edilen ve kanun niteliğini kazanmış olan metin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş olan kanunları yayımlaması hususu, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Bu konuda, cumhurbaşkanının kanunu uygun bulup bulmamasına göre birkaç olasılıktan söz edilebilir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanunu doğrudan yayımlayabilir ya da yeniden görüşülmesi için Meclise geri

---

[208] TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı 3**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 7, Ankara 1987, s. 83 (Anayasa Mahkemesinin 24. kuruluş yıl dönümü nedeniyle düzenlenen sempozyumda sunulan bu tebliğ, daha sonra "Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan" olarak çıkarılan **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 52, 1986-1987, S. 1-4, s. 101-116'da da yayınlanmıştır.); ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", **Amme İdaresi Dergisi,** C. 21, S. 1, Mart 1988, s. 5; TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s. 137.

gönderebilir ki, bu durumda Anayasanın cumhurbaşkanına tanımış olduğu ve bu çalışmanın da asıl konusunu oluşturan farklı bir yetki karşımıza çıkmış olur. Kendisine gelen kanun anayasa değişikliğine ilişkin ise, Anayasanın, bu çalışmada değinilecek olan daha farklı hükümleri devreye girecektir.

Cumhurbaşkanı, ayrıntıları burada açıklanmayan farklı olasılıklar sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığından kendisine gönderilen kanunu, onbeş gün içinde yayımlar (m. 89/1). Yayımlama aracı ise, ne 89., ne de 104. maddede gösterilmektedir. Bununla birlikte, yayımlama aracının Resmi Gazete olduğunun iki hukuki dayanağı hukukumuzda yer almaktadır. Birincisi, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresini düzenleyen ve iptali istenen düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren 60 gün içinde dava açılmasını öngören Anayasanın 151. maddesidir. İkincisi ise, 23.5.1923 tarihli ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5. maddesidir. Bu maddeye göre, kanunlar Resmi Gazete'de yayımlanır.

2. Cumhurbaşkanının Yayımlamak Konusunda Hareketsiz Kalması

Cumhurbaşkanının, daha önce geri gönderilen bir kanun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından aynen kabul edilmişse, bu durumda artık bir kez daha geri gönderme yetkisi yoktur. Bunun sonucu olarak, cumhurbaşkanının yayımlanmak üzere önüne gelen böyle bir kanunu yayımlamaktan çekinme, diğer bir anlatımla kanunu reddetme imkanı yoktur. Öğretide de, cumhurbaşkanının anayasa veya hukuka aykırı bulduğu kanunları yayımlamayı reddetme hakkının olmadığı kabul edilmektedir[209]. Nitekim, meşruti monarşilerden günümüz parlamenter demokrasilerine geçiş sonucu, yasama yetkisinin mutlak olarak halkın temsilcilerinden oluşan yasama meclislerine ait olduğunun kabulü ile birlikte devlet başkanlarının böyle bir yetkilerinin olmadığının kabulü aşamasına gelinmiştir.

[209] GÖZLER, 2000, s. 407

Bu çerçevede, Türk hukukunda da, cumhurbaşkanının, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde incelenecek "geri gönderme" aşamalarını tamamlamış kanunların hukuka uygunluğunu veya anayasaya uygunluğunu denetlemek gibi bir yetki ve görevi yoktur. Bu yetki ve görev, hukuk sistemimizde Anayasa Mahkemesine tanınmış bir görevdir.

Ancak öğretide, cumhurbaşkanının kanunları yayım aşamasında bir "minimum kontrol yetkisi" olduğu da dile getirilmektedir. Bu görüşü savunan GÖZLER'e göre, *"bu yetki, kendisine yayımlanmak üzere kanun olarak sunulmuş metnin, gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş bir metin olup olmadığını incelemekten ibarettir"*. Bunun gibi, "*silahlı bir grup Türkiye Büyük Millet Meclisini işgal eder ve cumhurbaşkanına yayımlaması için kanun adını taşıyan birtakım metinler gönderirse, cumhurbaşkanı bu metinlerin gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilip edilmediğini araştırabilir. Örneğin, Mecliste hiçbir şekilde oylama yapılmadan bu metin kaleme alınmış ve cumhurbaşkanına gönderilmiş ise veya oylama yapılmakla birlikte milletvekilleri üzerinde silahlı grup tarafından cebir kullanılmış ise ortada Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun çıkarma yolunda bir iradesinin mevcut olmadığı sonucuna varılır. Böyle bir durum söz konusu ise, cumhurbaşkanı bu metinleri kanun olarak yayımlamayı reddedebilir"*[210]*.* Böyle istisnai bir minimum kontrol yetkisinin dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisinden çıkan kanunların kabul edilmesinde birtakım usul hataları olduğundan veya bu kanunların içeriğinin anayasaya aykırı olduğundan bahisle cumhurbaşkanı kanunları yayımlamayı reddedemeyeceği kabul edilmelidir.

Bu konuda bir sonuca varabilmek için öncelikle "yayım" kavramından ayrı bir kavram olan ve Türk hukukunda yer verilmeyen "ısdar" kavramına değinmek gerekmektedir. Isdar, kanunun yasama organınca kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu doğrulayan hukuksal bir işlemdir[211]. "Yayım" ise hukuksal işlem değil bir maddi işlem, bir fiildir. Yayım, kanun metninin Resmi Gazete'de basılması işlemidir. Bu fiil, cumhurbaşkanı tarafından değil,

[210] GÖZLER, 2000, s. 407
[211] GÖZLER, 2001, s. 153.

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Genel Müdürlüğünce yapılır. Kanunların yayımı aşamasında cumhurbaşkanının rolü, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metnini bir "yayım tezkeresi" ile birlikte Başbakanlığa göndermesidir. Öğretide, bu "yayım tezkeresi"nin "ısdar işlemi" olarak kabul edilebileceği ileri sürülmektedir[212].

Bununla birlikte, Anayasada kanunların cumhurbaşkanınca imzalanmasını öngören bir hükmün bulunmaması karşısında cumhurbaşkanının kanunları ısdar anlamına gelebilecek bir imza yetkisinin bulunduğunu ileri sürmek güçtür. Türkiye'de kanunlar doğrudan Resmi Gazete'de kabul tarihleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen kanun numarası ile birlikte yayımlanmakta, kanunun başında veya sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metni olduğunun cumhurbaşkanı tarafından tasdik olunduğu ise belirtilmemektedir.

Türk hukukunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği metin ile Resmi Gazetede yayımlanacak olan metnin aynı metin olduğunu garanti edecek, başka bir anlatımla "mevsukiyet denetimi" yapacak bir makama ihtiyaç olması karşısında Türkiye'de "ısdar" müessesesine ihtiyaç olduğu düşünülebilir[213]. Bu makam da doğaldır ki cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının imzası olmadan kanun metninin yayımlanmaması gerekir. Keza cumhurbaşkanı kanun metnini, Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra tekrar kontrol de edebilmelidir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği metin ile Resmi Gazete'de yayımlanan metin arasında bir farklılık olması halinde, bu farklılığın yine cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilecek bir tezkere ile düzeltilmesi gerekir. Resmi Gazete'de yayımlanan kanun metinlerine ilişkin düzeltmeler, "maddi hata"ya ilişkin olsa bile, cumhurbaşkanının imzasıyla yapılmalıdır.

Açıklamaya çalışılan bu gereklilik karşısında, cumhurbaşkanına, kanunları ısdarı anlamına gelecek şekilde bir imza yetkisi verilmesi yönünde bir anayasa değişikliğine gidilmesi önerilebilir. Cumhurbaşkanı kanun metninin altını imzalamalı ve imzasının yanına o kanunun "Türkiye Büyük

[212] TEZİÇ, 1972, s. 139-140; GÖZLER, 2001, s.152, dnt, 141.
[213] GÖZLER, 2001, s. 152.

Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun olduğunu tasdik" ettiğini belirtmelidir. Doğaldır ki, bu yönde bir düzenleme yapılıncaya kadar mevcut hükümler uygulanacak, bu doğrultuda da cumhurbaşkanının kanunları ısdar yetkisi anlamına gelen bir imza yetkisinin olmadığı kabul edilecektir. Nitekim Anayasa uyarınca, cumhurbaşkanının kanunları imzalama yetkisi olmadığı gibi, kanunların Anayasa ve maslahata uygunluğunu onaylama yetkisi de yoktur. Zaten bu yetki daha sonra açıklanacağı üzere "mutlak veto yetkisi" anlamına gelmektedir ve böyle bir yetki modern anayasalarca kabul edilmemiştir. Buna rağmen, cumhurbaşkanı kanunları yayımlamayı reddederse ne yapılabilir? Bu sorunun cevabı öğretide tartışmalıdır.

Gerek ilk kez gönderilen, gerekse iade üzerine Meclis tarafından yeniden kabul edilen bir kanunla ilgili olarak 15 günlük anayasal süre geçtiği halde herhangi bir işlemde bulunmaması durumuyla ilgili olarak Anayasada bir yaptırım öngörülmemiştir.

Öğretide, konuyla ilgili hukuk boşluğunu doldurabilecek ikili bir çözüm yolu önerilmiştir[214]. İlki, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu genel ilkesinden hareket ederek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanunları yürütmekle görevli bakanlar kurulunun bu görevini yerine getirmemesi nedeniyle, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğuna başvurabilmesine dayanmaktadır[215]. GÖZLER, bu çözümü tartışmakta, parlamenter sistemin mantığına uygun gibi görünen bu çözümün hukuki değil siyasi bir çözüm olduğunu savunmaktadır. Yayımlamayı reddeden makamın, yürütmenin sorumlu kanadı değil, sorumsuz kanadında yer alan cumhurbaşkanı olduğu ayrıca, Türk anayasa hukukunda kanunların yayımı yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından karşı-imza gerekmeksizin tek başına kullanıldığı dikkate alındığında, karşı-imzası olmayan hükümetin bu işlemden dolayı siyasi sorumluluğunu gündeme getirmenin, parlamenter rejimin mantığına uygun olmadığı rahatlıkla anlaşılacaktır[216]. Diğer taraftan pek çok kanunun aksine yürütme maddelerinde ilgili kanunu yürütmeye bakanlar kurulunun değil de

[214] TEZİÇ, 2005, s. 50.
[215] TEZİÇ, 2005, s. 50.
[216] GÖZLER, 2000, s. 406-411.

Meclis Başkanlığının yetkili kılındığı görülmektedir. Anılan çözüm şekli bu tür kanunlar söz konusu olduğunda bir anlam ifade etmeyecektir[217].

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlamayı reddetmesi durumuyla ilgili olarak önerilen bir diğer çözüm ise; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından bunun yerine getirilmesini sağlamasıdır. Bu çözüm, kıyas yolu ile 23.6.1928 tarihli ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5'inci maddesinden çıkarılmaktadır. Bu maddeye göre, Meclis kararları doğrudan yayımlatılmak üzere Başbakanlığa sunulmaktadır. Meclis kararlarının yayımı ile ilgili bu düzenleme örnek alınarak, cumhurbaşkanının öngörülen on beş günlük süre içinde hareketsizliği karşısında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin alacağı yayım kararı ile, kanunun doğrudan Meclis Başkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlatılabileceği önerilmektedir[218].

Anayasanın, kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanacağını öngören bağlayıcı anayasa hükmü karşısında bu çözümün uygulanabilirliğini savunmak güçtür. GÖZLER de bu çözümü eleştirmekte, bu yetkiyi münhasıran cumhurbaşkanına tanımış olan üstün ve bağlayıcı anayasa hükmü karşısında, sorunun çözümünde bir kanundan yararlanılamayacağı sonucuna varmaktadır[219].

3. Sürenin Başlangıcı Sorunu

Kanunların yayımı konusuyla ilgili olarak üzerinde durulması gereken diğer bir konu, cumhurbaşkanının kanunu yayımlaması için öngörülen onbeş günlük sürenin başlangıcı ve hesaplanmasıdır. Anayasanın 89. maddesi, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunların on beş gün içinde yayımlanacağını hüküm altına almıştır. Bu kuraldaki on beş günlük sürenin başlangıcı açık değildir. Kuralda, "kabul tarihinden

[217] GÖZLER, 2000, s. 406-411.
[218] TEZİÇ, 1987,s. 88.
[219] GÖZLER, 2000, s. 48

itibaren on beş gün içinde" ya da "kanunun cumhurbaşkanına sunulmasından itibaren on beş gün içinde" şeklinde bir açıklık yoktur.

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama süresinin başlangıcı, son derece teknik bir sorun olarak görülebilir. Ancak ivedilik taşıyan durumlarda, son derece teknik gibi görünen sürenin başlaması hususu, cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilir. DYP-SHP koalisyon hükümetinin ilk kanunu olan, yerel seçimlerin ertelenmesini amaçlayan kanunu, cumhurbaşkanı, sekiz gün beklettikten sonra yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermiş ve böylece kanunları bekletme süresini, oldukça ilginç bir biçimde kullanmıştır. Çünkü yerel seçimlerin erteleneceğini bekleyen partiler adeta ters köşeye yatmış ve beklemedikleri bir seçimle karşı karşıya kalmışlardır[220].

Benzer biçimde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 22. Yasama Döneminde de, cumhurbaşkanının kanunları on beş günlük yayım süresinin son gününe kadar bekledikten sonra tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ya da yayım için Başbakanlığa göndermesi, Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında tartışmalara yol açmıştır[221].

Belirtmek gerekir ki, yayım için süre öngören kimi Batı anayasalarında sürenin başlangıcı açık bir biçimde belirtilmiştir. Örneğin ABD Anayasasında süre, kanun tasarısının Başkana sunulduğu tarihte başlamaktadır (madde 1, Bölüm 7). İtalyan Anayasasında ise süre, kanunun mecliste kabulünden itibaren bir aydır (m. 73). Buna karşılık kimi anayasalarda süre öngörülmediği için sürenin başlangıcı da yoktur. Örneğin Federal Alman Anayasasında yayım için herhangi bir süre düzenlenmemiştir. Bu anayasada kanunun, Federal Millet Meclisi ve Senatosu tarafından ortak imza ile kabulünden sonra, devlet başkanınca imzalanıp ilan edileceği belirtilirken, süreden söz edilmemiştir (md. 82)[222].

---

[220] Bkz. Cumhuriyet, 19.12. 1991.

[221] <http://www.tbmm.info/modules.php?name=announcement&lang=tr&uid=bulentarinc&PHPSESSID=bebd34605f&file=index_detay&idMAnnouncement=5618&PHPSESSID=bebd34605f>. Ayrıca bkz. <http://www.milliyet.com.tr/secim2007/detay.asp?id=783>, Erişim tarihi: 18.8.2007.

[222] SERİM, Bülent, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Yayımında Süre Sorunu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi,** C. 16, S. 145, 1992, s.55.

1982 Anayasasında böyle bir açıklık öngörülmediği için, konu yorumu gerektirmektedir. Bilindiği üzere, yorum; soyut ve genel nitelikli hukuk kurallarının somut ve özel duruma uygulanabilecek duruma getirilmesidir. Kuralın anlamının araştırılması, söze ve öze bakılarak kuralın anlamlandırılmasıdır.

Uygulama incelendiğinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunların, yayımlanmak üzere genellikle kabul tarihinden bir gün sonra, bazen de daha geç bir tarihte Cumhurbaşkanlığına gönderildiği görülecektir[223]. Dolayısıyla, Anayasanın 89. maddesiyle cumhurbaşkanına verilen on beş günlük inceleme süresinin hangi tarihten itibaren hesaplanacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Örneğin 5489 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" 19.4.2006 tarihinde kabul edilmiş, ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığına altı gün sonra 25.4.2006 tarihinde gönderilmiştir. Bu örnekte Cumhurbaşkanı Meclisin kanunu kabul ettiği tarihten başlayan on beş günlük inceleme süresi içinde değil de, kendisine gönderildiği tarihten itibaren on beş gün içinde incelemiş ve kanunu, Meclise bu on beş günlük sürenin son gününde bir daha görüşülmek üzere geri göndermiştir.

Uygulama incelendiğinde dikkat çekici bir tablo ile karşılaşılmaktadır. 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası'ndaki kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasına ilişkin hükümler, süreye ilişkin düzenleme dışında tamamen birbirinin aynısıdır. 1961 Anayasasında yayım için on günlük süre tanınmışken, bu süre 1982 Anayasasında on beş güne çıkarılmıştır. Bu süre cumhurbaşkanına kanunu yayımlama ya da geri gönderme kararı verebilmesi için düşünme süresi olarak tanınmış bir süredir.

Kabul günü esas alındığında, 1961 Anayasası döneminde, 12 Eylül 1980'e kadar çıkarılan 126 kanunun 38'inin on günlük süre aşıldıktan sonra yayımlandığı görülmektedir. Gecikme kimi zaman bir gün, kimi zaman ise bir

---

[223] İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 3, 2003, s. 300.

aya yakın olmuştur. Örneğin 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"[224], 1475 sayılı "İş Kanunu"[225] çok kapsamlı kanunlar olmalarına karşın on günlük süre içinde yayımlanırken, bir madde ve beş satırlık 708 sayılı "440 Sayılı Kanuna Tabi Kuruluşlardan Sağlık Teşkilatı Olanlarda Çalışan Tabip, Diş Tabibi ve Eczacıların 224 ve 472 Sayılı Kanunlardan İstifade Ettirilmesine Dair Kanun"[226] kabulünden 23 gün sonra yayımlanabilmiştir.

Danışma Meclisi döneminde çıkarılan 76 kanunun tümü, kabulünden itibaren on gün içinde yayımlanmıştır.

1982 Anayasası döneminde de, benzer şekilde çıkarılan kanunlardan pek azı kabul tarihinden itibaren onbeş günlük süre içinde yayımlanabilmişlerdir.

Bu sayılar dikkate alındığında, gerek 1961 gerek 1982 anayasaları döneminde yayım için kabul tarihinin başlangıç alınmadığı sonucuna ulaşmak olanaklıdır[227]. Onbeş günlük sürenin başlangıcında hangi tarihin esas alınması gerektiği konusunda bir sonuca varabilmek amacıyla, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarındaki konuya ilişkin maddelerin gerekçelerini incelemenin yararlı olacağı akla gelebilir. Ancak aşağıda yapılan incelemelerden de anlaşılacağı üzere, anayasaların gerekçesi kaleme alınırken sürenin başlangıcı konusuna hiç değinilmemesi karşısında, düzenlemelerin gerekçelerinden hareketle bir sonuca varmak mümkün değildir.

1924 Anayasasının 35. maddesi: *"Reisicumhur, Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilan eder"*; 1961 Anayasasının 93. maddesi ise, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar"*; 1982 Anayasasının 89. maddesi ise, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar"* biçimindedir.

---

[224] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 14.7.1965 tarihinde kabul edilen kanun, 23.7.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.
[225] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 25.8.1971 tarihinde kabul edilen kanun, 1.9.1971 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır
[226] Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 4.1.1966 tarihinde kabul edilen kanun, 27.1.1966 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır
[227] SERİM, 1992, s. 56.

1961 Anayasasının anılan madde gerekçesinde, bu kuralın 1924 Anayasası'ndan aynen alındığı belirtilmekle yetinilmiş; madde, Temsilciler Meclisinde iki, Milli Birlik Komitesinde bir kez, görüşmesiz kabul edilmiştir[228]. Dolayısıyla, 1961 Anayasasının gerekçesinde konuya ilişkin bir açıklık olmadığı gibi, görüşme tutanaklarında da bir açıklama yer almamaktadır.

1982 Anayasası'nın 89. maddesine ilişkin Danışma Meclisi gerekçesinde, 1961 Anayasasındaki yayım esasının aynen korunduğu belirtilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi gerekçesinde ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunları yayımlamak için cumhurbaşkanına tanınan on günlük sürenin, "kapsamlı bir incelemeye olanak sağlaması amacıyla" onbeş güne çıkarıldığı açıklanmıştır[229]. 1982 Anayasasının görüşmeleri sırasında bu kural görüşmesiz kabul edilmiştir. Dolayısıyla sürenin başlangıcı probleminin nasıl çözülmesi gerektiği konusunda bir sonuca ulaşılabilmesi için, bir önceki anayasa için söylenenler burada da geçerlidir ve 1982 Anayasasının görüşüldüğü birleşimlere ait tutanaklardan yararlanma olanağı bulunmamaktadır.

Anayasanın 89. maddesinin amacı, yasama organında kabulüyle hukuk dünyasına doğmuş bir kanunun mümkün olan en kısa sürede yürürlüğe konulmasının sağlanmasıdır. Tersi durumda, meclis başkanı-cumhurbaşkanı birlikteliğiyle süre uzatılabilir ki, bu da amacın aşılmasına neden olur. Gerçekten onbeş günlük süre mutlaka kullanılması gereken bir süre değil düzenleyici süredir. İncelemenin olabildiğince kısa sürede sonuçlandırılıp en kısa sürede yayımlanması anayasa hükmünün amacına en uygun olandır. Özellikle vatandaşlar için doğrudan hak doğuran kanunlar düşünüldüğünde bu gerekliliğin önemi kolayca anlaşılacaktır.

"Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar" biçimindeki anayasal hükmün amacı, kanunların yayım aşamasının en kısa sürede tamamlanıp yürürlüğe

---

[228] **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi,** 30.3.1961 tarihli 34. Birleşim, Sıra Sayısı: 35, s. 362-391.

[229] **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi,** 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim, C. 7, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince kabul olunan metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu için bkz. Danışma Meclisi Sıra Sayısı 166 ve 166'ya 1., 2., 3. ve 4. Ek, Milli Güvenli Konseyi Sıra Sayısı 450, s. 334-424.

sokulmasıdır. Bu nedenle, Anayasada yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, ilgili hükmün amaçsal yorumundan hareketle, meclis başkanlarının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak bitirmesi ve bu tarihi dikkate alarak yayımlaması en doğru çözüm olacaktır.

Anayasanın 89. maddesinin değiştirilerek konunun açıklığa kavuşturulması, bir çözüm olarak önerilebilir. Meclis İçtüzüğünde bir değişikliğe gidilerek kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan son oylamalarının ardından kanunlaşmış sayıldıklarından hareketle, yayım süresinin kanunun Mecliste kabulünden itibaren başlaması yönünde bir düzenleme yapılması benimsenebilir.

Kabul edilmelidir ki bu kez de, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanının kanunu, on dördüncü günde cumhurbaşkanına sunması ihtimali karşısında yeni bir tartışma konusu ortaya çıkabilecektir. Kanun ne kadar uzun olursa olsun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının, kanunu, kabulünü izleyen bir iki gün içinde cumhurbaşkanına sunması; cumhurbaşkanının da incelemesini kabul gününü esas alarak sonuçlandırması tek çözümdür.

Belirtilmelidir ki, ne Anayasa ne de İçtüzük hükümleriyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, Meclis Genel Kurulu'nca kabul edilen kanunları inceleme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Meclis Başkanlığının kabul edilen kanunları inceleme yetkisi yoktur[230]. Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında; kabul aşamalarının ardından kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar Kararlar Müdürlüğünde görevli bürokratlardan oluşan bir kurul tarafından sözcük ve noktalama işaretleri hataları yönünden incelemekte ve gerekli görülen düzeltmeler yapılmaktadır. Konuya ilişkin Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen bir kanunun bir harfine ya da bir noktalama işaretine dokunmak mümkün değildir. Bu tür düzeltmelerin, kanunun Meclis Komisyonlarında ve

[230] Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında; Genel Kurulda kabul edilen kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar Kararlar Müdürlüğünde görevli bürokratlardan oluşan bir kurul tarafından yazım kuralları yönünden incelemekte ve gerekli görülen düzeltmeler yapılmaktadır.

Genel Kurulunda görüşmeleri aşamasında yapılması gerekmektedir. Nitekim, İçtüzüğün "tetkik kurulu ve maddi hatalar" başlıklı 85. maddesinde *"Meclis Başkanlığı kanun tasarı ve tekliflerini Anayasa dili, kanun yazılış tekniği bakımından incelemekle görevli yeteri kadar uzmandan kurulu bir heyet teşkil eder. Bu heyet komisyonlara danışmanlık yapar. Kanun tasarı veya teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kabulünü sağlayacak oylamanın yapılmasından önce, metinde yazılış veya sıra bakımından bozukluk olduğu veya maddi hatalar bulunduğu ileri sürülürse ve esas komisyon veya Hükümet bu görüşe katılırsa, metin, esas komisyona geri verilir. Bu şekilde düzeltilen maddeler de yeniden oylanır"* hükmü yer almaktadır. Bu hüküm çerçevesinde, kanun tasarı veya tekliflerinin Genel Kurulda son oylamalarının yapılmasından önce, tetkik kurulu tarafından, metinde yazım ya da sıra bakımından bozukluk olduğu veya maddi hatalar bulunduğu ileri sürülerek gerekli görülen düzeltmelerin yapılması önerilir ve esas komisyon ile hükümet de bu görüşe katılırsa; metin, esas komisyona geri verilecek ve komisyon tarafından düzeltilen maddeler yeniden oylanacaktır. Bu hüküm uyarınca, kanun tasarı ya da teklif metinlerinde bulunan maddi hataların, İçtüzüğün 88. maddesinde ifadesini bulan, metnin komisyona geri çekilmesi nedeni sayıldığı sonucu da çıkmaktadır ki bu maddi hataların düzeltilmesin konusunda tek yetkili merci ilgili komisyondur. Görüldüğü gibi, kanun metinlerindeki, Genel Kurulda son oylama aşamasına kadar fark edilmeyen maddi hataların düzeltilmesi yetkisi, İçtüzük tarafından Meclis Başkanlığı'na değil, ilgili komisyona verilmiştir. Bu nedenledir ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının, Genel Kurulda kabul edilen kanunu incelemesi olanaksızdır ve böyle bir yetkinin kullanımı, kaynağını Anayasadan almayan bir yetkinin kullanımı anlamına gelmektedir. Meclis Başkanlığı olsa olsa Cumhurbaşkanlığına gönderilecek metnin aslına uygunluğunu inceleyebilir ki, bu incelemenin de zaman almaması gerekir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, *"Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar"* biçimindeki anayasal hükümde, cumhurbaşkanının yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, hükmün amaçsal

yorumundan hareket edilmeli ve Meclis Başkanlığının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içerisinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak tamamlaması ve derhal yayımlaması gerektiği kabul edilmelidir.

4. Kanunların Yayımına Bağlanan Sonuçlar

Kanunların yayımlanması, onların varlık değil, yürürlük koşulu olarak nitelendirilmektedir[231]. Bir başka anlatımla, bir kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş olması, hukuk dünyasında ortaya çıkmış olduğu anlamını taşır. Kanun, henüz yayımlanmadan önce "kanun" niteliğini kazanmıştır[232]. Bu nedenle, cumhurbaşkanının Mecliste kabul edildikten sonra kendisine gelen kanunları yayımlaması bir yasama faaliyeti olarak nitelendirilemez. Kanunların yayımlanması, bir "idari işlem" olarak nitelendirilebilir[233]. Kanunları yayımlanma yetkisi, cumhurbaşkanının "devletin başı" olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevine dayanmaktadır[234].

Belirtmek gerekir ki, tasarı ya da tekliflerin Mecliste kabul edildikten sonra, yayımlanmamış olsa bile kanun niteliğini kazanmış olmaları, bunların yayımlanması işleminin hiçbir anlamı olmadığı anlamına da gelmemektedir. Kanunun yayımlanması, onun üçüncü kişilere duyurulması ve onları bağlaması için olmazsa olmaz bir koşuldur. Bir başka anlatımla, henüz

---

[231] ANAYURT, Ömer, **Hukuka Giriş Ve Hukukun Temel Kavramları**, 3. Bası, Ankara, 2002, s. 184; GÖZLER, 2001; FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Hukuk Bilimine Giriş**, İstanbul, 1997.

[232] Bir kanun tasarı veya teklifi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmelerden sonra yapılan oylama neticesinde kabul yeter sayısına ulaşılmış olduğu oturumu yöneten Başkan tarafından ifade edildiği an kanunlaşmış olmaktadır. Bilindiği gibi, bir kanun tasarı veya teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından kabul edilebilmesi için, her şeyden önce Genel Kurulda "toplantı yeter sayısı"nın bulunması gerekir. Toplantı yeter sayısı yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte biri, yani 184 milletvekilidir (Anayasa, m.96). Toplantı yeter sayısı varsa, bir kanun tasarı veya teklifinin kabul edilebilmesi için *toplantıya katılanların salt çoğunluğu*nun, yani yarısından fazlasının kabul oyu gerekir. Ancak bu kabul yeter sayısı, hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından, yani 139 milletvekilinden az olamaz (Anayasa, m.96).

[233] GÖZLER, 2000, s. 406-407; KERSE, 1973, s. 86; TEZİÇ, 1972, s. 138.

[234] ÖZBUDUN, 2003, s. 314.

yayımlanmamış olan bir kanunun bağlayıcılığından da söz edilemez. Kanun, yürürlüğe girmek için yayımlanmak zorundadır. Özellikle, çoğunlukla tercih edildiği gibi, kanunların yürürlük tarihlerinin yayım tarihi olarak belirlendiği durumlarda yayım tarihi yürürlük bakımından doğrudan doğruya belirleyici bir unsur haline gelmektedir. Yürürlük tarihinin belirlenmemiş olduğu durumlarda ise yürürlük tarihi, yayımı izleyen günden itibaren kırkbeş gün sonrasına karşılık gelmektedir[235]. Sonuç olarak, her iki durumda da yayım tarihi, yürürlük tarihinin belirlenmesinde doğrudan etkilidir.

Kanunların yayımlanması işlemi, anayasal denetim süresinin başlangıcı açısından da önemlidir. Çünkü Anayasanın, Anayasa Mahkemesinde dava açma süresini düzenleyen 151. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nde dava açma hakkının, iptali istenen kanunun Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceğini hükme bağlamıştır. Bu süre, şekil bozukluğuna dayanan iptal davaları söz konusu olduğunda ise on gündür. Görüldüğü üzere, kanunların anayasal denetimi yoluna başvurulabilmesi için yayımlanmış olmaları gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nde dava açma süresi yayım tarihinden itibaren başlayacaktır ve sürenin hesaplanmasında da bu tarih dikkate alınacaktır[236].

Dikkat edilirse, yayım işlemi kanunların hukuk dünyasına doğması için gerekli bir koşul olmamakla birlikte, kanunların yürürlüğe girmesi, bağlayıcı olabilmesi, uygulanabilmesi ve denetlenebilmesi için gerekli bir koşuldur. Zira, yayımlanmamış bir kanun yürürlüğe girmez, bunun sonucu olarak da vatandaşlar için hak ve yükümlülük doğurmaz, idare makamları tarafından uygulamaya sokulamaz ve uygulanmalarına yönelik düzenleyici işlemler çıkarılamaz. Haklarında anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılamaz.

---

[235] Kanun metninde kanunun hangi tarihte yürürlüğe gireceği konusunda bir hüküm yok ise, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkındaki Kanunun 3. maddesine göre kanun, Resmî Gazetede yayımlandığı günü izleyen günden itibaren 45 gün sonra yürürlüğe girer.

[236] TEZİÇ, 1972, s.138

B. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak

Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görev ve yetkileri arasında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına temel bir görev olarak gözetme görevi verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinin 1. fıkrasına göre, devletin başı olan cumhurbaşkanı bu sıfatla "anayasanın uygulanmasını", "devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını" gözetir. Bu anlamda kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya uygunluğunun gözetilmesi de cumhurbaşkanının temel görevidir.

Ülkemizde kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler. Anayasanın 148 ve 150. maddeleri uyarınca, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün veya bunların belirli maddelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme yetkisini haiz makamlardan biri de cumhurbaşkanıdır[237].

Kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli anayasa mahkemesinin bulunduğu ülkelerin bazılarında bu mahkemede dava açma yetkisine sahip mercilerden birisinin de devlet başkanı olduğu görülmektedir. Örneğin, 1958 Fransız Anayasasına göre cumhurbaşkanı kendisine ısdar için sunulan kanunları, Anayasaya uygunluklarının incelenmesi amacıyla Anayasa Konseyine sunabilir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi Anayasanın 19. maddesine göre karşı imza kuralına tabi değildir. 1976 İrlanda Anayasasına göre cumhurbaşkanı, kendisine imza için sunulmuş bir kanunun anayasaya uygunluğunun incelenmesi amacıyla Yüksek Mahkemeye başvurabilir. 1976 Portekiz Anayasası da cumhurbaşkanının bir kanunu anayasaya aykırılığının

[237] KERSE, 1973, s. 116,

incelenmesi amacıyla Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi tanımaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi karşı imza kuralına tabi değildir[238].

Görüldüğü gibi, Fransa ve İrlanda Anayasalarında bu yetki, cumhurbaşkanının ısdar yetkisi ile birlikte düşünülerek düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, henüz yürürlüğe girmemiş bir kanun için geçerlidir. Diğer taraftan, cumhurbaşkanına kanunlara karşı Anayasa Mahkemesinde dava açma yetkisi tanınan bu üç ülke, cumhurbaşkanları halk tarafından seçilen yarı-başkanlık rejimine sahip ülkelerdir.

Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olması dolayısıyla tanınmış olan bu yetki, bu niteliğiyle cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerindendir. Zira böyle bir yetkinin karşı-imza kuralına tabi tutulması, hükümetin marifetiyle kabul edilen kanunlar hakkında cumhurbaşkanı tarafından hiçbir zaman dava açılamaması sonucunu doğurur[239]. Bu gerçekten hareketle de bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Anayasa Mahkemesi de, Anayasanın; cumhurbaşkanına yürütme organının başı olması nedeniyle değil, devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden tarafsız bir baş olması nedeniyle kimi görevler verilmiş olmasından hareketle tek başına kullanabileceği yetkilerden birinin de Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak olduğunu kabul etmektedir[240].

Cumhurbaşkanının bu yetkisini nasıl kullanacağı, diğer bir deyişle bu yetkiye ilişkin usul kuralları, Anayasanın 148., 150 ve 151. maddelerinde düzenlenmiştir.1982 Anayasası, iptal davası açma süresi bakımından şekil ve esas bakımından iptali isteme yetkisini farklı düzenlemiştir[241]. Anayasanın 148. maddesine göre, cumhurbaşkanının kanunların şekil bakımından denetlenmesini isteme yetkisi, kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on günde düşer. Esas bakımından Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya

---

[238] GÖZLER, 2001, s. 218.
[239] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[240] Anayasa Mahkemesinin E.1975/183, K. 1976/15, 16.3.1976 tarihli Kararı.
[241] Şekil bakımından denetim, anayasaya uygunluk denetimine tabi normun, Anayasa ve Meclis İçtüzüğünde öngörülen şekil ve usullere uygun olarak yapılıp yapılmadığının araştırılmasıdır. Esas bakımından denetim ise, anayasaya uygunluk denetiminde tabi normun içeriğinin anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesidir.

iptal davası açma hakkı ise, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İçtüzüğün Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer. Böylece, 1982 Anayasası, kanunların ve anayasa değişikliklerinin şekil bakımından iptal davası açma süresini on günle sınırlarken; kanunların esas bakımından, kanun hükmünde kararnameler ve İçtüzüklerin şekil ve esas bakımından iptali için dava açma süresini, 60 gün olarak tespit etmiştir[242]. Dolayısıyla sıradan kanunlar söz konusu olduğunda dava açma hakkı, şekil denetiminde Resmi Gazetede yayımlandıkları günden itibaren on; esas bakımından denetimde Resmi Gazetede yayımından başlayarak 60 gün içinde düşer. Anayasanın 151. maddesindeki açık hüküm uyarınca, esas bakımından iptal davası açma süresinin hesabında, kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı gün de hesaba katılmalıdır[243]. Buna karşılık, şekil bakımından iptal davası açma süresinin hesabında, Anayasanın 148. maddesinin "Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz" hükmü karşısında yayım tarihi hesaba katılmamalıdır. 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 22. maddesinde, şekil ve esas bakımından iptal davası açma süresinin; Resmi Gazetede yayımlanmalarından başlayarak on gün ve altmış gün sonra düşeceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme karşısında, 2949 sayılı Kanun ile Anayasanın ilgili hükmünün çeliştiği rahatlıkla ileri sürülebilir.

İptal davası açma süresinin düşmesine ilişkin kuralların, Anayasa tarafından tartışmasız olarak düzenlenmiş olmasına karşın, dava açma süresinin başlangıcı konusunda Anayasada bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle, sürenin başlangıcı konusu özellikle halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları açısından tartışmalıdır. Sıradan kanunlar açısından dava açma süresinin başlangıcı konusunda herhangi bir sorun yoktur. Nitekim, Anayasada dava açma süresinin Resmi Gazetede yayımdan sonra başlayacağı açıkça

---

[242] ALİEFENDİ OĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, 1996, s. 126; ÖZBUDUN, 2003, s. 352; GÖZLER, 2000 (a), s. 352.
[243] GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2005, s. 373.

düzenlenmiştir. Çalışmanın "kanunların Resmi Gazetede yayımlanmasının incelendiği bölümünde belirtildiği üzere, kanunların anayasal denetimi yoluna başvurulabilmesi için yayımlanmış olmaları gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinde dava açma süresi yayım tarihinden itibaren başlayacaktır ve sürenin hesaplanmasında da bu tarih dikkate alınacaktır[244].

Cumhurbaşkanının onaylamak için değil de, halkoylamasına sunmak için Resmi Gazetede yayımladığı bir anayasa değişikliği kanunu hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açıp açamayacağı ise öğretide tartışmalıdır. GÖZLER'e göre, *"halkoylamasına sunulması amacıyla Resmi Gazetede yapılan yayım, bu kanunun onaylandığı ve Anayasanın bir parçası olduğu anlamına gelmez. Böyle bir kanun henüz hukuk aleminde varlık kazanmamıştır ve yürürlüğe giremez. Söz konusu kanun henüz yasalaşma süreci içindedir. Böyle bir kanun ancak halkoylaması sonucu onaylandıktan ve halkoylamasından sonra Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra hukuk aleminde varlık kazanacak ve yürürlüğe girecektir. Eğer Cumhurbaşkanının onaylamadığı, tersine halkoylaması sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımladığı bir kanuna karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabileceği kabul edilirse, Anayasa Mahkemesi hukuk aleminde henüz mevcut olmayan, hiçbir bağlayıcılığı bulunmayan, hukuken geçerli olmayan, henüz yürürlüğe girmemiş olan bir metni denetlemiş olacaktır."*

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından Anayasa Mahkemesinde, 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un, şekil bakımından iptali istemiyle açılan iptal davasında, söz konusu davanın, kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren on gün geçmeden açılmış olduğundan hareketle, şekil yönünden incelenmesine karar vermiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları hakkında halkoylaması öncesi dava açılabileceğini; dava açma süresinin, Resmi Gazetede yayım tarihinden itibaren işlemeye başlayacağını kabul

[244] SERİM, 1992, s. 54.

etmiştir[245]. Anayasanın 148. maddesinde şekil bakımından iptal davasının "kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra" açılamayacağının hükme bağlanmış olması ve referanduma sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan anayasa değişikliği kanunları açısından da bir istisna öngörülmemiş olması karşısında, Anayasa Mahkemesinin bu kararının haklılığı rahatlıkla ileri sürülebilir.

[245] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007 tarihli Kararı.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

I. GENEL OLARAK KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Bu bölümde, ayrı bir tez konusu olması gereği inkâr edilemeyecek niteliğiyle çalışmanın temel konusunu oluşturan ve bir anlamda varlık nedeni olan, "kanunları geri gönderme yetkisi", bu niteliğinin bir sonucu olarak, cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin diğer yetkilerinden farklı olarak, tüm ayrıntılarıyla ve etraflıca incelenmeye çalışılacaktır. Bu amaçla, çalışmanın kapsamındaki diğer yetkilerden farklı olarak; geri gönderme yetkisinin tarihsel süreçteki serüveni ve bu serüven içerisinde kazandığı kavramsal dönüşüm etraflıca ortaya konduktan sonra, yetkinin demokratik parlamenter sistemlerde sahip olduğu anlam üzerinde durulacak, bu yapılırken de gerek duyuldukça karşılaştırmalı anayasa hukukundaki görünümü incelenecektir.

Daha sonra da geri gönderme yetkisinin Türk anayasa hukukundaki uygulaması incelenerek bu bölüme ilişkin değerlendirmeler tamamlanacaktır.

A. Genel Olarak Devlet Başkanının Veto Yetkisi

Yasama organlarının kanun yapımına ilişkin yöntem uyarınca kabul ettikleri kanunlar, devlet başkanları tarafından yürürlüğe sokulmaktadır[246]. Devlet başkanın yürürlüğe sokulmak üzere kendisine gönderilen kanunu

[246] Devlet başkanlarının bu yetkilerine yukarıda değinilmişti. Bkz. s. 33.

yürürlüğe sokmayarak yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesine günlük dilde "kanunu veto etmesi" denilmektedir.

Anayasa hukuku açısından veto, devlet başkanının yasama organındaki kanunlaşma sürecini tamamlayarak, yürürlüğe konulmak üzere önüne gelmiş bir kanunu onaylamama yetkisidir[247]. Devlet başkanının bir kanunu geri göndermesi, yukarıda da belirtildiği gibi, genellikle "veto" olarak anılır. Ancak, anayasa hukuku literatüründe "veto" kurumunun, "bir daha görüşmek üzere geri gönderme" kurumundan farklı olduğu vurgulanmaktadır[248]. Öğretide, yasama organınca kabul edilen bir kanunu, devlet başkanının onaylama yetkisinin bulunmadığı, yetkisinin yalnızca yürürlüğe sokmak ya da bir kez daha görüşülmesi için geri göndermek olduğu durumlarda, devlet başkanının sahip olduğu yetkiyi ifade etmek üzere, "geri gönderme" kavramının kullanılması gerektiği yaygın olarak dile getirilmekte; kanun yapım aşamasının son halkasına katılma hakkını elinde bulunduran monarkın, yasama organınca hazırlanıp önüne getirilen metni onamaması, böylece metnin kanunlaşmasını yasaklaması anlamına gelen "veto" kavramının kullanılması eleştirilmektedir. Kavramla ilgili bu tartışmalara, çalışmanın bu bölümünde, tarihsel gelişim sürecinde veto kavramının kazandığı kavramsal dönüşüm ortaya konarak açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

B. Tarihsel Gelişim Sürecinde Kavramsal Dönüşüm

Devlet başkanının, yürürlüğe sokulmak üzere kedisine gönderilen kanunu yürürlüğe sokmayarak bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesine, sık kullanılan bir terimle kanunu veto etmesi denilmektedir[249]. Latince olan ve Türkçe'ye Fransızca'dan geçen "veto" sözcüğünün Türkçe karşılığı "bir yetkinin, bir yasanın, bir kararın yürürlüğe

---

[247] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 7.
[248] TEZİÇ, 1987 s. 83; ÖZBUDUN, 2003, s. 295; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 7.
[249] ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003, s. 48.

girmesine karşı çıkma hakkı"dır[250]. Bu çerçevede, bir olayı veya kararı kabul etmeme, reddetme hakkı olarak tanımlanan veto hakkı, anayasa hukuku literatüründe, devlet başkanının, yayımlaması için kendisine gönderilen bir kanunun kanunlaşmasını reddetmesi anlamına gelir ki, böyle bir durumda devlet başkanının kanunlar üzerinde onama yetkisinin bulunduğu da kabul edilmektedir.

Günümüzde, genel olarak yasama organlarının izlemeleri gereken yöntem uyarınca kabul ettikleri kanunlar, gerek sınırlandırılmış monarşilerde, gerek cumhuriyetlerde devlet başkanları tarafından yürürlüğe sokulmaktadır[251]. Yapısal olarak veto, ancak devlet başkanından ayrı olarak yasama yetkisi bulunan bir organının varlığı halinde söz konusu olacaktır. Bu nedenle veto yetkisinin en çok kullanıldığı dönem "sınırlandırılmış monarşi"[252]lerin bulunduğu dönem olmuştur[253]. Kralların mutlak otoriteye sahip oldukları, yani yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tek sahibi oldukları

---

[250]<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=veto>, Erişim tarihi: 2.2.2007. Veto sözcüğünün ait olduğu Latince'deki anlamı "yasaklıyorum"dur. SPITZER, J. Robert, **The Presidential Veto, Touchstone of the American Presidency,** State University of New York Press, United States of America, 1988, s. 1-2. Veto sözcüğü, Türkçe'ye Fransızca'dan geçmiştir ve günlük dilde genel olarak, cumhurbaşkanının kanunların yayımı aşamasındaki yetkisini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

[251] Kanunların devlet başkanı tarafından değil de doğrudan hükümet tarafından yayımlanarak yürürlüğe sokulduğu örneklere de rastlanmaktadır. Örneğin, İsveç Anayasasının 8. Bölümünün 19. maddesi uyarınca parlamento tarafından kabul edilen kanunlar hükümet tarafından yürürlüğe sokulmaktadır.

[252] Anayasal monarşi de denilen sınırlandırılmış monarşi, hükümdarın saltanat haklarının kanuni bir sınırlandırılmaya tabi tutulduğu monarşidir. Bu tür monarşilerde hükümdarın yanında, devlet iktidarını onunla birlikte paylaşan ve en azından bir kısmı halk tarafından seçilen bir organ, bir parlamento vardır. Bu nedenle sınırlandırılmış monarşiye, parlamenter monarşi de denilmektedir. Meşruti monarşide devlet başkanı devletin tek organı değildir. Onun yanında egemenliği kullanan bir parlamento vardır. Hükümdar da, organlar da yetkilerini anayasadan alırlar. Dolayısıyla sınırlandırılmış monarşilerde hükümdar dahil, her organın yetkilerini sınırlayan anayasa kuralları vardır. Bu nedenle, devlet başkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin çerçevesi de anayasayla belirlenmiştir. Ancak bu yetkilerin niteliği cumhuriyetlerde veya monarşilerde farklılık taşıyabilmektedir. Nitekim, monarşilerde kanunlar, hükümdarın onayı ile yürürlüğe sokulmaktadır; yani hükümdarın "mutlak veto" yetkisi vardır. Hükümdarın onayı olmadan bir kanunun kanunlaşma aşaması tamamlanmış sayılmaz. Teknik ifadesiyle hükümdar kanunları "müeyyidelendirir". Ancak günümüz meşruti monarşilerinde bu veto yetkisi semboliktir. Örneğin İngiltere'de kral bu yetkisini en son 1707 tarihinde kullanmıştır. Buna karşılık cumhuriyetlerde kralın bu yetkisi geciktirici veto veya güçleştirici veto niteliğindedir. (GÖZLER, 2007, s. 124-125.) Sınırlandırılmış monarşi kavramı hakkında daha fazla bilgi için bkz. KUBALI, 1971, s. 63; GÖZLER, 2007, s. 110-111; GÖZLER, Kemal, "Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 54, 1999, S. 1, s.51-62.

[253] OYTAN, Muammer, "1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirilme Nedenleri", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1984, s. 13.

mutlakıyet dönemlerinde doğal olarak veto yetkisinden söz edilemez. Devlet başkanı veya kralın otoritesinin anayasal hükümlerle belirlendiği ve kanunların yürürlüğe girmesi için bir de devlet başkanı tarafından onanmasının gerektiği sınırlanmış monarşilerde, yasama organınca kabul edilen metinlerin yürürlüğe girebilmesi için devlet başkanının imzalaması zorunludur[254]. Sınırlandırılmış monarşi olarak ifade edilen; iktidar mücadelesinin, önce devletin tek organı olan monarka karşı başlayıp, yürütülen bu mücadelenin sonucunda da monarkın yasama yetkisini, yasama organı olan parlamentoya bırakmış olması sonucu ortaya çıkan yönetim modelinde, devlet başkanı, yasama organındaki kanunlaşma prosedürünü tamamlayarak önüne gelen bir kanunu herhangi bir nedenle imzalamayıp yürürlüğe girmesine mutlak olarak engelleyebileceği gibi, bu kanun hakkında yasama organı ile aynı görüşte olması halinde, imzalayarak yürürlüğe sokma konusunda mutlak yetki sahibidir. Örneğin İngiltere'de yasama organının; Avam Kamarası, Lortlar Kamarası ve Kral veya Kraliçeden oluştuğu kabul edilmektedir[255].

Monarşik yönetim sisteminde, yasama organının kabul ettiği kanunlar, devlet başkanı tarafından onaylanmakta, diğer bir deyişle, kanun yapımının son aşamasına devlet başkanı da katılmaktadır. Bu sistemde devlet başkanının onayı kanunun bir varlık unsurudur[256]. Kralın iradesi olmaksızın bir kanunun varlığından söz edilemez. Diğer bir deyişle monarşilerde, kanunu oluşturan iradelerden biri de kralın iradesidir. Bu sistemde kanun, meclisin veya meclislerin ve kralın kanun yapımına yönelik iradelerinin ortak ürünüdür. Kralın "onay" işlemi, nitelik olarak parlamentonun "kabul (adoption)" işleminden farklı değildir, aksine yasama işlemi niteliğindedir[257]. Monarşilerde devlet başkanlarının sahip oldukları onaylama yetkisi, parlamento tarafından

---

[254] OYTAN, 1984, s. 13.

[255] CHRIMES, S. B., **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953, s. 13. Gerçekten de İngiltere'de yayımlanan kanunlarda, o kanunun Kral veya Kraliçe, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan Parlamento tarafından kabul edildiği bir gelenek olarak da olsa şu formülle açıkça ifade edilmektedir: "*Be ıt enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows*". Bu formül, kanunların parlamentonun ve Kralın ortak iradesiyle kabul edildiğini açıkça ortaya koymaktadır.

[256] GÖZLER, 2001, s. 149.

[257] GÖZLER, 2001, s. 149.

kabul edilen kanun metninin oluşmasında bir unsur olarak kabul edildiğinden devlet başkanına gönderilen metin, bir kanun tasarısı niteliğinde kabul edilmekte ve onaylama işlemi ile söz konusu metin kanun niteliği kazanmaktadır[258].

Monarşilerdeki görünümü bu şekilde olan veto yetkisi, modern demokrasilerin belirmeye başladığı, monarşilerin sınırlandırılma çabaları sürecinde parlamentoların bir kazanımı olarak gittikçe kısıtlanmış, yasama organlarının gücü arttıkça devlet başkanının yürütmenin başı olarak yasama organına müdahalesi anlamı taşıyan bu yetki, daralıp gücünün kaybolmasına paralel olarak da biçim değiştirmiştir. Devlet başkanlarının, parlamenter monarşilerde sahip oldukları böyle bir yetkiye, günümüz demokratik devletlerinde sahip olmaları düşünülemez. Günümüzde çoğu devlette devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir[259]. Devlet başkanlarının monarşiler döneminde kanunlar üzerinde sahip oldukları onama yetkisi, bugünkü anayasalarda daha çok yasama organının kabul ettiği kanun metinlerinin *"bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi"* biçiminde ve veto yetkisinden etki olarak oldukça faklı olduğu kabul edilen bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, öğretide, devlet başkanının geri gönderme yetkisine "veto yetkisi" adı verilmesinin yanıltıcı nitelikte olduğu, devlet başkanının veto yetkisine sahip olması durumunda, kanunun çıkmasını ya mutlak olarak veya kanunun tekrar kabul edilebilmesi için parlamento tarafından nitelikli bir çoğunlukla kabulünün aranıyor olması[260] dolayısıyla zorlaştırmasından hareketle, geri gönderme yetkisinin, veto olarak nitelendirilemeyeceği ileri sürülmektedir[261]. Parlamento tarafından kabul edilen bir kanunu devlet başkanının onaylama yetkisinin bulunmadığı, yetkinin yürürlüğe sokmak veya bir kez daha görüşülmesi için geri göndermekten

[258] TEZİÇ, 1987, S. 83; ONAR, 2003, s. 52; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 8.
[259] ONAR, 2003, s. 51.
[260] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[261] AKSOY, Muammer, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Forum**, C. 16, S. 213, 1963, s. 11. bkz. Dipnot 1.

ibaret olduğu durumlarda, veto sözcüğünün kullanılmaması gerektiği ileri sürülmekle birlikte[262]; öğretide, yasama organınca usulüne göre oylanıp kabul edildiği an kanun niteliğini kazanmış ve devlet başkanına sadece yürürlüğe sokması için gönderilmiş bir kanunun, devlet başkanınca yürürlüğe sokulmayıp bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesi durumunda da, söz konusu kanunun yürürlüğe girmesi bir süre için de olsa yasaklandığı için, "geri göndermek" anlamına gelmek üzere "veto" sözcüğünün kullanılmasında bir sakınca olmadığı da ileri sürülmektedir[263]. Nitekim, literatürde konuya ilişkin olarak ortaya konan çalışmalarda, devlet başkanlarının kanunlar üzerinde onaylama yetkisinin değil, sadece yayımlama ve bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisinin bulunduğu parlamenter hükümet veya yarı başkanlık sistemlerinde, , devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere "veto" sözcüğünün tercih edildiğine yaygın olarak rastlanmaktadır[264].

Veto sözcüğünü, günümüz demokratik rejimlerindeki görünümü olan "kanunların geri gönderilmesi yetkisi"ni ifade etmek üzere kullanmanın, tarihsel gelişim sürecini de vurguluyor olması nedeniyle bir sakıncası olmaması gerekir. Veto kurumunun, parlamentoların tarihsel gelişim sürecinde uğradığı dönüşümden hareketle, günümüzde devlet başkanının yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu yalnızca bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesini karşılayacak biçimde kullanılan "veto" kelimesi ile; devlet başkanlarının parlamenter monarşilerde yasama üzerinde sahip oldukları, kanunun yasalaşmasına mutlak olarak karşı çıkma anlamında "mutlak veto yetkisi" değil; aksine, kabul edilmiş bir kanunun doğuracağı kimi

---

[262] ÖZBUDUN, 2003, s. 295.
[263] ONAR, 2003, s. 49.
[264] Örneğin, Von BEYME, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Norveç gibi pek çok ülkede devlet başkanı-yasama ilişkilerini incelediği çalışmasında, devlet başkanlarının sahip olduğu geri gönderme yetkisini "veto" olarak adlandırmaktan çekinmemektedir. Von BEYME, Klaus, **Parlamentary Demoracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999,** Macmillan Press Ltd., Great Britain, 2000, s. 122. Louis FİSHER de, devlet başkanının sahip olduğu bu yetkiyi "veto" olarak nitelendirmektedir. FISHER, Louis, **Constitutional Conflicts Between Congress and the President**, 4th edition, University Press of Kankas, 1991. Benzer şekilde SPITZER de bu yetkiyi veto olarak nitelendirmektedir. SPITZER, J. Robert, **President and Congress Executive Hegemony at the Crossroad of American Government,** Temple Universty Press, Philadelphia, 1993. Daha fazla örnek için bkz. ONAR, 2003, dpn. 118, s. 49-50.

sakıncalar üzerine yasama organının dikkatinin çekilmesi için kullanılan yetkiyi ifade etmenin, anlam kargaşasına yol açabilecek bir tercih olmadığı savunulabilir [265]. Kaldı ki devlet başkanınca yayımlanması uygun bulunmayan her kanun, devlet başkanının bu tercihinin sonucu olarak yasama organına geri gönderilmektedir. Yani geri gönderme, kanunu yayımlamama yetkisinin kullanılmasının doğal bir sonucudur.

Ortaya konan bu gerekçelerle, çalışmada devlet başkanlarının günümüz demokratik rejimlerinde sahip oldukları, kanunların tekrar görüşülmesi istemiyle yasama organını uyarma yetkileri anlatılırken "veto" kavramı, buna karşılık Türk anayasalarındaki geri gönderme kurumunun uygulamadaki görünümü anlatılırken öğretideki kavram birliğine sadık kalma adına "kanunların geri gönderilmesi" kavramı tercih edilecektir.

Çalışmanın bu kısmında, veto kavramının çeşitli görünümleri üzerinde durulacak ve kavram, devlet başkanlarının yasama organı karşısında büyük ölçüde nitelik değiştiren bu yetkisini ifade edecek şekilde kullanılarak, bu kullanımın doğal bir sonucu olarak da gruplara ayrılarak incelenecektir[266].

C. Veto Kavramının Çeşitli Görünümleri

Günümüzde, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir. Yetkinin tarihsel evrimi incelenirken değinildiği üzere; mutlak monarşilerden sınırlı monarşilere geçilirken bütün devlet erklerinin sahibi ve temsilcisi olan "kral"ın bu gücünün sınırlandırılması ve giderek yok edilmesi yüzyıllar süren mücadelenin sonucu olmuştur. Bu mücadele, "kural koyan"la "uygulayan"ın ayrılarak, kural koyma yani yasama yetkisinin, kuralları uygulama yani yürütme yetkisinden bağımsız bir biçimde düzenlenmesi amacına yönelmiştir. Kralın yasama ve yürütme yetkileri birbirinden ayrılıp,

[265] Aynı görüş için bkz. ONAR, 2003, s. 49.
[266] ONAR, 2003, s. 51.

yasama organı bağımsız olarak yasama yetkisinin tek sahibi olarak kabul edilince, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkileri de biçim değiştirmiştir.

Devlet başkanlarının mutlak monarşilerde sahip oldukları kanunları onaylama yetkisi, günümüz demokratik devletlerinde yasama yetkisinin kesin olarak yasama organına verilmesinin ardından, yasama organınca kabul edilen bir kanunu geçersiz kılabilme etkisini kaybetmiştir[267]. Nitekim, günümüzde çoğu devlette, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki yetkisi onları yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibarettir. Yasama organının kabul ettiği kanunu bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, yasama organının önüne gelen kanunu tekrar kabul edebilme imkanına kolaylıkla sahip olup olmaması; diğer bir deyişle, yeniden kabul için özel bir kabul yeter sayısının aranıyor olup olmaması olasılıkları çerçevesinde, farklı gruplara ayrılarak incelenmektedir.

Buraya kadar anlatılanlar çerçevesinde, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin ve güç dengelerinin kuruluş biçimlerine göre veto yetkisinin çeşitli görünümleri olduğu ortaya konmaya çalışıldı. Bu çerçevede, bir devlet başkanının, yayımlaması için kendisine gönderilen bir kanunu bugün karşılaşmadığımız bir biçimde, kanunlaşmasını yasaklamasına, yani onu onaylamamasına ve böylece bir süre ile sınırlı olmaksızın, (ki böyle bir durumda bir kanundan değil kanun taslağından söz etmek yerinde olacaktır) yürürlüğe girmesini kesin olarak engellemesine “mutlak veto”, buna karşılık kanunu bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesine “geciktirici veto” denilmektedir[268]. Burada devlet başkanının yetkisi, uygun bulmadığı kanunu bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermek ve böylece kanunun yürürlüğe girişini bir süre geciktirmekle sınırlıdır. Geciktirici vetonun kabul edildiği bir sistemde, geri gönderilen kanunun yasama organında bir kez daha kabul edilmesi durumunda, devlet başkanı artık bu kanunu yayımlamak zorundadır. Faklı olarak geri gönderilen kanunun yasama organı tarafından yeniden kabul edilmesinde nitelikli bir

[267] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130.
[268] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130; KERSE, 1973, s. 91; OYTAN, 1984, s.13; ONAR, 2003, s. 52.

çoğunluk gerekiyorsa, bu durumda da devlet başkanın sahip olduğu bu yetkiden güçleştirici veto olarak söz edilmektedir[269].

Öğretide veto yetkisine ilişkin başka ayrımlardan da söz edilmektedir. Geri gönderilen bir yasanın ikinci kez görüşülmesinin, yapılacak genel seçimlerden sonra toplanacak yeni meclise bırakılması ve bu meclisçe de benimsenirse devlet başkanına yayımlama zorunluluğu verilmesi "ara verici veto" sistemi olarak tanımlanmıştır ve bu sistem 1791 Fransa Anayasasında yer almıştır[270]. Geri gönderilen kanunun yasama organınca tekrar kabul edilmesi halinde devlet başkanına, kanunu halkoyuna sunma yetkisi verilmesi yöntemine de "yetkiyi başkasına geçirici veto" denilmektedir. Bu sistem 1919 Weimar Anayasasında kabul edilmiştir[271].

Buraya kadar kısaca değinilen veto yetkisine ait bu sınıflandırma, çalışmanın takip eden kısmında yakından incelenecektir.

1. Mutlak Veto Yetkisi

Devlet başkanının onaylamayı reddetmesi sonucu[272] yasama organınca kabul edilen metnin, kanunlaşmasını yasaklamasına böylece bir süre ile sınırlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girişini kesin olarak engellemesine "mutlak veto" denir[273]. Monarşilerde devlet başkanlarının sahip oldukları onaylama yetkisi, parlamento tarafından kabul edilen kanun metninin oluşmasındaki aşamalardan biridir. Devlet başkanına gönderilen metin, "kanun taslağı" niteliğinde olup, onaylama işlemi ile metin, "kanun" niteliğini alır[274]. Yasama organınca kabul edilen metnin devlet başkanı tarafından

---

[269] Türk Anayasa hukuku öğretisinde bir grup yazar, mutlak veto, güçleştirici veto, geciktirici veto ayrımında, kanunun yeniden kabulünde daha nitelikli bir çoğunluk aranan güçleştirici veto kurumunu ifade etmek üzere "taliki (güçleştirici) veto" terimini, geciktirici veto kurumunu ifade etmek üzere ise "geri gönderme yetkisi" terimini kullanmaktadırlar (ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 8; TEZİÇ, 1987, s. 83). Kanunların yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderilmesi yetkisini karşılamak üzere öğretide yeğlenen kavramlar üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır.
[269] ONAR, 2003, 52.
[270] OYTAN, 1984, s.13.
[271] ALDIKAÇTI, 1960, s. 130.
[272] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[273] ONAR, 2003, s. 50.
[274] TEZİÇ, 1987, s. 83.

onaylanması ve bu suretle kanunlaşmasının sağlanması anlamına gelen "onama" işlemi, bir yasama işlevi, bu yetkiyi kullanan kişi de yasama organının bir parçası, diğer bir deyişle uzantısı sayılır. Çünkü metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının iradeleri zorunludur[275]. Bu açıdan onaylama, yasama işlevinin devlet başkanınca devam ettirilmesidir. Onaylama yetkisi doğal olarak onaylamamayı da içerir. Onaylamama durumunda devlet başkanının kanun tasarısını veto ettiğinden ya da kanunlaşmasını engellediğinden söz edilir.

Devlet başkanının imzalaması ya da veto etmesi tamamen kendi iradesine bağlıdır. Bunun için, imzalama işlemi bir yürütme işlemidir.

Mutlak veto yetkisinin belirgin özelliği, yasama organından bağımsız olan bir organın, yürütme organının başı olan devlet başkanının, yasama organının kabul ettiği metni onaylamayarak, yürürlüğe girişini dolayısıyla da uygulanmasını sürekli olarak durdurmasıdır[276]. Yani devlet başkanı bir kanun metnini onaylama yetkisine sahip olup da, bunu onaylamamışsa, kanunu veto etmiş sayılır ve bu veto da mutlak niteliktedir. Bu nedenle, söz konusu metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının aynı yöndeki iradelerinin varlığı zorunludur. Mutlak veto yetkisine, kanunun yürürlüğe girişi kesin olarak önlediği için önleyici veto da denmektedir[277].

Kanunların yürürlüğe girebilmesi için aşılmaz bir engel teşkil eden mutlak veto yetkisine, ulusun temsilcilerinin iradelerini tamamen felce uğratması niteliği nedeniyle, ulus egemenliğini esas alan modern devlet anayasalarında yer verilmemiştir.

Devlet başkanı veya kralın otoritesinin anayasal hükümlerle belirlendiği ve kanunların yürürlüğe girmesi konusunda veto yetkisinin kabul edildiği monarşilerde, yasama organınca kabul edilen metinlerin yürürlüğe girebilmesi için devlet başkanının imzalaması zorunludur[278]. Örneğin İngiltere'de yasama organın Avam Kamarası, Lortlar Kamarası ve Kral veya Kraliçeden oluştuğu

---

[275] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[276] ALDIKAÇTI, 1960, s. 129.
[277] ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s. 85.
[278] OYTAN, 1984, s. 13.

kabul edilmektedir[279]. Yukarıda da anıldığı gibi, İngiltere'de yayımlanan kanunlarda, o kanunun Kral veya Kraliçe, Lortlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan Parlamento tarafından kabul edildiği açıkça ifade edilmektedir.

Görüldüğü üzere, monarşilerde yasama organının kabul ettiği bir kanunun geçerli olabilmesi için, bu kanunun kralın onayını da alması mutlak suretle gereklidir. Yasama işlevinin asli sahibi konumunda olan kral, meclislerin kabul ettiği bir kanunu onaylamayı reddetme hakkına da hukuken sahiptir[280]. Ancak İngiltere'de 1707 yılından bu yana bir kralın veya kraliçenin bir kanunu onaylamayı reddetmesi söz konusu olmamıştır[281].

Yazılı monarşi anayasalarında da krallara onay yetkisi verilmiştir.

Örneğin, 1994 Belçika Anayasasının 109. maddesine göre devlet başkanı kanunları onaylar. Anayasanın 106. maddesine göre devlet başkanı bu yetkisini ancak bir bakanın karşı imzasıyla kullanabilir.

1953 Danimarka Anayasasının 22. bölümüne göre, Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun tasarısı otuz gün içinde "onay" alırsa kanun halini alır. Kral kanunları ısdar eder. Kralın bu yetkisi karşı-imza kuralına tabidir (Bölüm: 22).

1987 İspanya Anayasasının 62-a maddesine göre, devlet başkanı kanunları onay yetkisine sahiptir. 64. maddesine göre ise, devlet başkanının bu yetkisi karşı imza kuralına tabidir. Onay ve ısdar işlemleri başbakan ve gerekli hallerde yetkili bakan tarafından imzalanmalıdır.

1814 Norveç Anayasasının 77. maddesine göre devlet başkanı kanunları onay yetkisine sahiptir. Kralın onay işlemi, diğer tüm işlemleri gibi karşı imza kuralına tabidir (m. 31). Kral kanun tasarısını onaylarsa, imzalar ve böylece tasarı kanun haline gelir (m.78).

1876 Anayasası'nın 1909 yılında değiştirilmeden önceki şekli uyarınca Osmanlı İmparatorluğu'nda da padişahın mutlak veto yetkisi vardı. Gerçekten,

---

[279] CHRIMES, 1953, s. 13.

[280] Bununla birlikte BAGEHOT ise, günümüzde monarkın bu yetkiyi kullanmasının söz konusu olmadığına işaret etmekte ve *"kraliçe eğer iki meclis kabul etmişse kendi ölüm fermanını bile imzalamak zorundadır"* demektedir. BAGEHOT, Walter, **The English Constitıtion**, 1867, Oxford Universty Press, London, 1958, s. 51'den aktaran, BEYME, 2000, s. 108.

[281] ONAR, 2003, s. 54.

Meb'usan Meclisi ve Ayan Meclisi tarafından kabul edilmiş olan bir kanun tasarısının, ancak padişah tarafından onaylandıktan sonra uygulanabileceği öngörülmektedir. Padişahın, kendisine sunulan bir kanun tasarısını reddedebilmesi mümkün olduğu gibi, Anayasa'da iradesini açıklaması için bir süre öngörülmediğinden, hareketsiz kalarak, hiçbir süre ile bağlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girmesini engellemesi de mümkündü. 1876 Anayasası'nda yapılan çok kapsamlı değişiklikler sırasında, bu hüküm de değiştirilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici veto şekline dönüştürülmüştür.

1975 İsveç Anayasası, yukarıda sayılan anayasalardan farklı olarak devlet başkanına kanunları onaylama yetkisi vermemiştir. Kanunları ısdar yetkisi krala değil doğrudan hükümete verilmiştir (bölüm 8, m. 19).

Görüldüğü gibi, İsveç hariç, monarşilerde Parlamento tarafından kabul edilen kanunları onaylama yetkisi krallara verilmiştir. Dolayısıyla monarşilerde kralın kendisine sunulan bir kanunu onaylamamaya hukuken yetkisi vardır. Bir monarşik sistemde, kralın onayını almamış bir metin, kanun olarak varlık kazanmamış bir metindir. Bu nedenle monarşilerde kralın onay yetkisi "mutlak veto" yetkisi şeklindedir. Bununla birlikte, istisnasız bütün demokratik monarşilerde kralların bu yetkileri karşı-imza kuralına tabidir.

Bir istisna olarak, 1814 Norveç Anayasasında kabul edilen krali onay yetkisi mutlak bir veto niteliğinde değildir. Zira, devlet başkanı, parlamento tarafından kabul edilerek kendisine sunulan kanun tasarısını onaylamayı uygun bulmaz ise, bir açıklama ile (statement) kanun tasarısını geri gönderir (m. 78/2). Bu durumda, iki ardışık seçimden sonra oluşacak parlamento, iki ayrı toplantı döneminde değişiklik yapmaksızın kanun önerisini aynen kabul ederse, kanun tasarısı, krali onay olmadan da kanunlaşır (m. 79).

Devlet başkanlarının, mutlak monarşilerde sahip oldukları böyle bir yetkiye, yasama organlarının, yasama işlevinin tek ve asli sahibi olduğunun tartışmasız olarak kabul edilmesinin bir sonucu olarak, günümüz demokratik yönetim modellerinde yer verilmemiş, devlet başkanlarının kanunlar üzerindeki

yetkisi, yayımlamak veya bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermekten ibaret hale gelmiştir[282].

2. Veto Yetkisinin Diğer Görünümleri

Cumhuriyetlerde devlet başkanına "onay" yani "mutlak veto" yetkisi tanınmaz; onun yerine devlet başkanlarına yasama organının kabul ettiği kanunu, belli bir süre içinde, "bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme" yetkisi tanınmaktadır. 1958 Fransız Anayasası'nın 10/2., 1947 İtalya Anayasasının 74., 1976 Portekiz Anayasasının 139., 1982 Türk Anayasasının 89. maddelerinde devlet başkanına parlamentonun kabul ettiği kanunu parlamento tarafından bir daha görüşülmesini isteyebilme yetkisi verilmiştir[283].

Devlet başkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun parlamento tarafından kabul edilmesinde ise iki ayrı sistem uygulanmaktadır. Geri gönderilen kanunun yasama organı tarafından yeniden kabul edilmesinde aranacak yeter sayının basit ve nitelikli olmasına göre iki sistemden söz edilebilir. Nitekim, kimi ülkelerde, devlet başkanının bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermiş olduğu kanunu, yasama organının basit çoğunlukla kabul edebilmesi mümkün iken[284]; kimi ülkelerde yasama organında yeniden kabul için, örneğin üye tamsayısının salt çoğunluğu ya da üçte ikisi gibi daha nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır[285].

---

[282] ONAR, 2003, s. 51.

[283] Bu konuda daha fazla örnek için KURIAN, Geoerge Thomas, **"Glossary", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, C. 2, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1998, s. 921-959; GÖZLER, 2001, s. 161.

[284] Örneğin ülkemizde, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında bu tür bir sistem kabul edilmiştir. Anılan anayasalar uyarınca, cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynen kabul edebilmesi için, nitelikli bir çoğunluğa ulaşması gerekmemektedir. Aynı şekilde, 1948 tarihli İtalyan Anayasası'nın 73. ve 74. maddeleri uyarınca, cumhurbaşkanı, yürürlüğe sokması için kendisine gönderilmiş olan bir kanunu imzalamayıp, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebilir. Bu kanunun, yasama organında basit çoğunlukla yeniden kabul edilmesi durumunda, cumhurbaşkanınca yürürlüğe sokulması gerekir (ONAR, 2003, s.52, dpn. 122).

[285] Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerden biri olan Yunanistan'da, cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunu, yasama organının yeniden kabul edebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir. Benzer şekilde Bulgaristan ve Portekiz anayasalarında da devlet

Daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, geri gönderilmiş olan kanunun yeniden kabul edilmesi sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleşmiş de olacağı için, bu tür vetoya "güçleştirici veto" adı verilmektedir[286]. Buna karşılık, devlet başkanının kanunu sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "geciktirici veto" denilmektedir. Geciktirici vetonun güçleştirici vetodan farkı, geri gönderilen kanunun yasama organında bir kez daha kabul edilmesi durumunda, devlet başkanının bunu yayımlamak zorunda olmasıdır[287].

Genellikle aralarındaki büyük farka rağmen geciktirici veto ile güçleştirici veto kavramlarının birbirlerinin yerine kullanıldıklarına rastlanılmaktadır. Doktrinde, geciktirici veto ve güçleştirici veto kavramlarının karşıladıkları duruma ilişkin olarak terim birliği bulunmamaktadır. Nitekim doktrindeki bazı yazarlar tarafından geciktirici veto olarak adlandırılan kurum, diğer bir grup yazar tarafından ise güçleştirici veto olarak adlandırılmıştır. Hatta bu iki kavram, bazı yazarlar tarafından birbiri yerine kullanılmaktadır[288].

Doktrinde, devlet başkanının yasama organınca kanun yapımına ilişkin usule göre kabul edilerek yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu yayımlamayarak bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermesi, bazı yazarlar tarafından "geciktirici veto" olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ALDIKAÇTI, "devlet başkanının kanunun yeniden müzakere edilmesini talep etmesini, geciktirici veto olarak adlandırmakta[289] ve *"Cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ile kanunun yürürlüğe girmesi hiç olmazsa gecikecektir[290]"* demektedir. SOYSAL'a göre de devlet

---

başkanının vetosunun etkisiz kılınabilmesi için parlamentonun salt çoğunluğunun oyunu alarak yeniden kabul edilmesi gereklidir. BEYME, 2000, s. 118-121. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. KURIAN, 1998, s. 921-959.

[286] GÖZLER, 2001, s. 149.

[287] TEZİÇ, 1987, s. 83-84.

[288] İngilizce'de bu konuda iki farklı terim kullanılmakta ve devlet başkanının bir kanunu hiçbir süre sınırlaması olmadan yürürlüğe sokmayı reddetmesi durumuna "absolute veto (mutlak veto)"; buna karşılık, sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "suspensive veto (geçiktirici veto)" denilmektedir. "Güçleştirici veto" kavramına karşılık gelmek üzere, Fransızca'da nispi veto ya da kısmi veto kavramları kullanılmaktadır. Bu kurumu Türkçe "güçleştirici veto" ifadesi, "nispi veto veya kısmi veto ifadesinden ya da geciktirici veto ifadesinden daha iyi bir şekilde nitelendirmektedir.

[289] ALDIKAÇTI, 1960, s. 129.

[290] ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 345, İstanbul, 1970, s. 288.

başkanının bu şekilde kanunları geri göndermesi, geciktirici veto niteliğindedir[291]. KERSE, bu yetkinin geciktirici veto olduğunu ifade etmektedir[292].

Doktrinde diğer bir grup yazar tarafından, "bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme" kurumunun geciktirici veto niteliğinde olmadığı da ileri sürülmekte, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunun yasama organınca yeniden kabulünde nitelikli bir çoğunluk aranmaması durumunu ifade etmek üzere, "geri gönderme yetkisi" terimi kullanılmaktadır. TEZİÇ, devlet başkanının geri gönderdiği kanunun yeniden kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk arandığı durumları karşılamak üzere, "geciktirici veto" terimini kullanmaktadır[293]. TEZİÇ'e göre, *"geciktirici vetodan faklı olarak, parlamentonun, geri gönderilen kanun metnini tekrar kabul edebilmesi için nitelikli (mevsuf) bir çoğunluk aranmamaktadır."* ALİEFENDİOĞLU da geri gönderme yetkisinin, geri gönderilen kanunun, parlamento tarafından tekrar kabulünde nitelikli çoğunluk aranmaması karşısında, geciktirici veto olarak nitelendirilemeyeceğini savunurken; geciktirici vetoyu, *"devlet başkanının uygun bulmadığı yasayı, tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderdiği durumlarda, yine kabul için nitelikli bir çoğunluk gerekiyorsa, bu durumda geciktirici vetodan söz edilebilir"* şeklinde tanımlamaktadır. Bu görüşte olan yazarlardan BALTA'ya göre, *"geri gönderme yetkisi … ikinci görüşmede üçte iki çoğunluk aranmaması … sebebiyle taliki veto mahiyetini kaybetmiştir[294]."* OKANDAN ise ikinci oylamada üçte iki çoğunluk aranmaması nedeniyle, cumhurbaşkanının bu konuda başkaca bir yetkisinin bulunmadığından hareketle, *"işte bu nedenledir ki, devlet başkanının az önce değinilen yetkisinin bir veto niteliğini kazanması mümkün olamamıştır*" demektedir.

Görüldüğü üzere, kanunların bir kez daha görülmek üzere geri gönderilmesinin ardından yeniden kabulü için nitelikli bir çoğunluk aranıp aranmamasından hareketle bir ayrıma gidilmesi konusunda öğretide görüş

---

[291] SOYSAL, 1993, s. 209.
[292] KERSE, 1973, s. 91.
[293] TEZİÇ, 1987, s. 84.
[294] BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebetleri,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960, s. 27.

birliği bulunmaktadır. Öğretideki uzlaşmazlık, kanunların sırf geri gönderilmiş olmaları gerekçesiyle yeniden kabullerinde, ilk kabullerinde aranan çoğunluktan daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere geciktirici veto ile güçleştirici veto kavramlarının tercihi noktasında toplanmaktadır.

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşıldığı üzere, öğretide bir grup yazar, kanun yapımına ilişkin usule göre kabul edilen ve yayımlanmayarak bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun yeniden kabulünde nitelikli çoğunluk aranan durumlarda, devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere güçleştirici veto, kanunun ilk defa kabulünde aranan çoğunluktan daha ağırlaştırılmış bir çoğunluğun aranmadığı durumlarda ise geciktirici veto kavramını tercih ederken, diğer bir grup yazar, geri gönderilen kanunların yeniden kabulünde nitelikli çoğunluk aranmasını karşılamak üzere geciktirici veto kavramını kullanmakta, dahası, yasama organının geri gönderilen kanunu basit çoğunlukla yeniden kabul imkanına sahip olması nedeniyle kanunların geri gönderilmesini karşılamak üzere, veto kavramının kullanılamayacağını bunun yerine ancak "geri gönderme yetkisi" kavramının kullanılması gerektiğini ifade etmektedir.

İngilizce'de bu konuda iki farklı terim kullanılmakta ve devlet başkanının bir kanunu hiçbir süre sınırlaması olmadan yürürlüğe sokmayı reddetmesi durumuna "absolute veto (mutlak veto)"; buna karşılık, sadece bir kez daha görüşülmesi için geri göndermesine "suspensive veto (geçiktirici veto)" denilmektedir[295]. "Güçleştirici veto" kavramına karşılık gelmek üzere, Fransızca'da nispi veto ya da kısmi veto kavramları kullanılmaktadır. Bu kurumu, Türkçe "güçleştirici veto" ifadesi, "nispi veto veya kısmi veto ifadesinden ya da geciktirici veto ifadesinden daha iyi bir şekilde nitelendirmektedir[296]. Bu bilgiler doğrultusunda GÖZLER'in benimsediği sistem benimsenerek[297], devlet başkanınca geri gönderilen kanunun, yasama organında yeniden kabul edilmesinde aranacak yeter sayının basit veya

[295] KURIAN 1998, s. 9.
[296] GÖZLER, 2001, s. 149.
[297] GÖZLER, 2001, s. 149.

nitelikli olmasına göre yapılacak ayrımda, nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlar için devlet başkanının bu yetkisini ifade etmek üzere "güçleştirici veto" kavramının; yeniden kabul için herhangi bir ağırlaştırılmış çoğunluğa ihtiyaç duyulmaması durumunda ise, "geciktirici veto" kavramının kullanılmasının daha doğru olacağı kabul edilmelidir. Bu gerekçe ile bu çalışmada, parlamentonun kendisine geri gönderilen bir kanunu tekrar kabul edebilmesi için nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumu ifade etmek üzere "güçleştirici veto", basit çoğunlukla kabul imkanına sahip olduğu durumu ifade etmek üzere "geciktirici veto" kavramı kullanılacaktır. Türk hukukunda geri gönderme kurumunun uygulamasını konu alan çalışmalarda ise "geri gönderme yetkisi" kavramının kullanılması konusunda görüş birliği bulunması karşısında[298], ortak literatüre sadık kalma adına, çalışmanın Türk hukukunda uygulamasının ele alınacağı bölümünde ise geri gönderme yetkisi kavramı kullanılacaktır.

a. Güçleştirici Veto

Devlet başkanın, uygun bulmadığı kanunu tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderdiği durumlarda, tekrar kabul için nitelikli çoğunluk[299] gerekiyorsa, bu durumda güçleştirici vetodan söz edilir[300]. Daha nitelikli bir çoğunluğun arandığı durumlarda, geri gönderilmiş bir kanunun yeniden kabul edilebilmesi sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleşmiş de olacağı için, bu tür vetoya güçleştirici veto adı verilmektedir[301].

Buradaki özel çoğunluk, "mevsuf - nitelikli" çoğunluk anlamındadır. Anayasa uyarınca, geri gönderilen kanunun parlamento tarafından daha üstün bir çoğunlukla kabul edilmesi şartının arandığı durumunda devlet başkanının

[298] TEZİÇ, 1987, s. 84; ALDIKAÇTI, 1970, s. 288; ONAR, 1993, s. 85; ÖZBUDUN, 2002, s. 295; ONAR, 2003, s. 63-65; GÖZLER de, devlet başkanlarının bu yetkilerinin karşılaştırmalı hukuktaki görünümünü incelediği çalışmasında veto kavramını kullanırken, yetkinin Türk hukukundaki uygulamasını incelediği bir başka çalışmasında "geri gönderme yetkisi" kavramını kullanmaktadır. GÖZLER, 2000, s. 496.

[299] Bu nitelikli çoğunluk 3/5, 2/3,3/4 gibi bir parlamento çoğunluğunu gerektiriyor olabilir.
[300] GÖZLER, 2001, s. 149.
[301] ONAR, 2003, s. 52.

veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için, öngörülen nitelikli çoğunluğa ulaşması şarttır. Devlet başkanının uygun bulmadığı kanunu tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri göndermesi durumunda, yine kabul için nitelikli bir çoğunluk gereken hallerde bu geri gönderme yetkisi için, "yeni bir görüşme isteme hakkı"nı içermesi ve kanunun yeniden kabulü için meydana gelen gecikmeye dayanılarak, "güçleştirici veto" deyimi kullanılmalıdır. Diğer bir deyişle, nitelikli çoğunluk aranılarak yapılan oylama, devlet başkanına verilen yetkinin "güçleştirici" olarak adlandırılmasını gerektirmektedir.

Böyle bir sistemde, mutlak veto yetkisinin kabul edildiği sistemden farklı olarak, yürütme, onaylamadığı bir kanuna sürekli karşı koyabilecek kadar güçlü değildir. Bununla birlikte, nitelikli vetonun etkisi oldukça güçlüdür. Özellikle çok sayıda partiden oluşan parlamentolarda, öngörülen çoğunluğun sağlanamaması her zaman için olasıdır. Kabul edilmelidir ki, çok partili meclislerde, yasama organının bir konu üzerinde uzlaşması zorlaşacağından, kanunun yeniden kabulü sırasında ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun sağlanması bir bakıma imkansız olacaktır. Böyle durumlarda, devlet başkanının geri gönderme yetkisinin, teknik anlamda olmasa bile, fiilen mutlak veto niteliğine bürünmesi güçlü bir olasılıktır[302].

Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının 1. maddesinin 7. bölümü uyarınca, yasama organı Kongre'nin iki meclisince de kabul edildikten sonra Başkanın veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için Kongre'nin alt kanatları olan Temsilciler Meclisi ve Senato'da üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir[303]. Benzer şekilde Rusya Federasyonunun 1993 Anayasasının 107. maddesine göre, yasama organın, devlet başkanının geri gönderme gerekçesine katılmaması durumunda, bu kanunun tekrar kabul edilebilmesi için Rusya yasama organı Duma'nın her iki kanadında da ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Buna karşılık, yasama organının, devlet başkanının geri gönderme gerekçesine katılması durumunda, kanunun yeniden kabulü için basit çoğunluk yeterlidir. Portekiz ve Yunanistan Anayasaları da veto edilen kanunun yeniden kabulü

[302] TEZİÇ, 1987, 92.
[303] GÖZLER, 2001, s. 149.

için nitelikli karar sayısı arayan anayasalardır[304]. 1982 Anayasasında da, anayasada değişiklik yapan kanunların kabulü için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte üç ile üçte ikisi arasında bir kabul yeter sayısı ile kabul edilmesi şartı konduktan sonra, bu kanunların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesinin ardından yeniden kabulü için üçte iki kabul yeter sayısının gerekeceği öngörülmüştür.

b. Geciktirici Veto

(1) Kavram

Geciktirici veto kurumunun kabul edildiği anayasal sistemde, devlet başkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların yeniden kabul edebilmesi için parlamentonun nitelikli bir çoğunluğu aranmaz. Parlamento ikinci görüşmede de aynı kanunu, kanunların kabul edilebilmesi için aranan normal çoğunlukla kabul edebilir. Bu durumda artık devlet başkanı, kanunu tekrar meclise geri gönderemez; anayasanın öngördüğü süre içinde yayımlamak zorundadır.

Örneğin, 1958 Fransız Anayasasına göre, cumhurbaşkanına 15 gün içinde, Parlamento tarafından kabul edilen bir kanunun yeniden görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir. Anayasa geri gönderilen kanunun tekrar kabul edilebilmesi şartı olarak ayrı bir karar yeter sayısı öngörmediği için parlamento aynı kanunu aynı çoğunluk ile kabul edebilecektir[305].

1947 İtalya Anayasasına göre cumhurbaşkanı, parlamentonun kabul ettiği bir kanunun, bir ay içerisinde gerekçeli bir mesaj ile yeniden görüşülmesini isteyebilir. Fransa örneğinde olduğu gibi parlamento aynı kanunu tekrar kabul ederse, cumhurbaşkanı söz konusu kanunu tekrar geri gönderemeyecektir[306].

---

[304] ONAR, 2003, s. 52.
[305] GÖZLER, 2001, s. 150.
[306] GÖZLER, 2001, s. 150.

Devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisi parlamenter sistemi benimsemiş pek çok ülke anayasasında olduğu gibi Türk anayasalarında da kabul edilmiştir.

Bu yetkinin kullanılmasıyla yasama organlarının iradesinin engellenmesi olasılığı son derece zayıftır. Esasen bu yetki, kabul edilmiş bir kanunun doğuracağı kimi sakıncalar konusunda yasama organının dikkatinin çekilmesi için kullanılan bir yetki olup, reddetme, engelleme amacı ile kullanılamaz. Geciktirici veto yetkisinin kullanılması ile devlet başkanı, parlamento tarafından kabul edilmiş bir kanunun geri gönderme tezkeresinde gösterdiği gerekçeler doğrultusunda yeniden görüşülmesini istemektedir. Böylece, anayasalarda öngörülen gönderme süreleri ve uygulanacak prosedür nedeniyle geciktirici bir sonuç doğurmaktadır.

(2) Geciktirici Veto Yetkisinin Niteliği

Günümüzde kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetim araçlarından birisi olarak gösterilebilecek olan veto kurumu[307] ile, anayasaya aykırı olduğu için devlet başkanınca yasama organına geri gönderilen bir kanunun, yasama organı bu uyarıyı dikkate almak istemezse, yürürlüğe girişinin sadece bir süre geciktirebileceği, fakat yürürlüğe girişin tümüyle engellenemeyeceği kabul edilmelidir. Ayrıca, devlet başkanlarının da kanundaki düzenlemeyle ilgili olarak bir siyasal tercihlerinin olabileceği ve bazı kararlarını da bu tercihleri doğrultusunda kullanabilecekleri dikkate alındığında, yasama organı gibi çok sayıda temsilciden oluşmuş bir kurulun yaptığı kanunların yürürlüğe girmesi üzerinde tümüyle engelleyici bir yetkiye sahip olmaları düşünülemez. Aksinin kabulü, kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanması amacına hizmet etse bile hareketle, mutlak monarşilerdeki yetkilere sahip bir devlet başkanının varlığı sonucunu doğurabilir. Bu nedenle, devlet başkanlarına kanunları yalnızca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderme yetkisinin tanınması ile

[307] ONAR, 2003, s. 52.

yetinilmesi ve böylece yasama organının geri gönderilen kanun üzerinde bir kez daha düşünmesine fırsat verilmesi aynı zamanda konuya kamuoyunun dikkatinin çekilmesinin de sağlanması daha doğru olacaktır. Daha etkin bir denetim işlevi ise, yargı organlarına bırakılmalıdır.

Geri gönderme yetkisini, uyarı yetkisini de aşacak şekilde değerlendirmek cumhurbaşkanına, yasamaya müdahale fırsatı tanımak anlamına gelir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlanmakla sınırlanan yetkisi, geri gönderme söz konusu olduğunda uyarma niteliğini aşamaz.

II. TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI KISMEN VEYA TAMAMEN UYGUN BULUNMAYAN KANUNLARIN GERİ GÖNDERİLMESİ

A. Giriş ve Tarihçe

Cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde yasamayla ilgili görevleri arasında sayılan diğer bir yetkisi de, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermektir. Bu yetkinin kullanımına ilişkin esaslar ise, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasanın 89.maddesine göre, "*cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, onbeş gün içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir".* Cumhurbaşkanına "geri gönderme" yetkisinin tanınmasıyla güdülen amaç, kanunların eksiksiz, hatasız ve anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, bir başka ifadeyle cumhurbaşkanına kanunda

eksik veya hatalı gördüğü hususlara ilişkin olarak Meclisi uyarma imkanının verilmiş olmasıdır[308].

Türk anayasal tarihi incelendiğinde, böyle bir yetkinin, 1876'dan beri farklı şekillerde anayasa hukukundaki yerini aldığı görülür, 1876 Anayasasının 54. maddesine göre, *"Şurayı Devlette bilmüzakere tanzim olunacak kavanin lahiyaları Heyeti Mebusanda badehu Heyeti Ayanda tetkik ve kabul olunduktan sonra icrayı ahkamına iradeyi seniye Hazreti Padişah Müteallik buyrulur ise düstürul amel olunur"*[309].

Görüldüğü üzere, 1876 Anayasasının 54. maddesinde, kavanin lahiyalarının (kanun tasarılarının) kanun haline gelebilmesi padişahın iradesine bağlıdır. Bu düzenleme ile, kanun tasarılarının padişah tarafından onaylanmadıkça kanunlaşmayacağı öngörülerek; padişaha mutlak veto niteliğinde bir yetki tanınmıştır[310]. Gerçekten, 1876 Anayasası'nın 54. maddesinde, Meb'usan Meclisi ve Ayan Meclisi tarafından kabul edilmiş olan bir kanun tasarısının, ancak padişah tarafından onaylandıktan sonra uygulanabileceği öngörülmektedir. Padişah, kendisine sunulan bir kanun tasarısını reddetme olanağına sahip olduğu gibi, Anayasa'da iradesini açıklaması için bir süre belirlenmediği için, hareketsiz kalarak, hiçbir süre ile bağlı olmaksızın kanunun yürürlüğe girmesini kesin ve süresiz olarak engelleme olanağına da sahiptir[311].

1876 Anayasasında, 1909 yılında yapılan değişiklikler sırasında bu hüküm de değiştirilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi, geciktirici veto şekline dönüştürülmüştür[312]. 1909 yılında Anayasanın 54. maddesinde yapılan değişiklikle, padişahın yasama organınca kabul edilmiş olan bir kanunu 2 ay içinde (onay için öngörülen bu 2 aylık süre, ivediliğine karar verilmiş kanunlar için on gündü) onaylaması ya da bir kez daha görüşülmesi

---

[308] ÖZBUDUN, 2003, s.295.
[309] AYBAY, Rona, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**, İstanbul, 1963, s. 154.
[310] TEZİÇ, 1987, s. 84; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 5; ONAR, 2003, s. 50-51. bkz.: dpn. 119.
[311] OKANDAN, Recai G., **Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 363, İstanbul, 1973, s. 159; ALDIKAÇTI, 1970, s. 56.
[312] ALDIKAÇTI, 1970, 67; TEZİÇ, 1987, s. 84; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 5. ONAR, 2003, s. 50-5, bkz.: dpn 119.

için geri göndermesi gerekmektedir. Yasama organının geri gönderilen kanunu yeniden kabul edebilmesi için üçte iki çoğunluk gerekmektedir. Bir başka deyişle, yasama organınca üçte iki çoğunlukla kabul edilen kanunu padişah bu kez yayımlamak zorundadır[313].

Görülmektedir ki, 1876 Anayasasında padişahın, kanunun oluşmasını engelleyen yetkisi, 1909 Anayasasının öngördüğü parlamenter rejimin mantığına uygun olarak kaldırılmış ve bu rejimin mantığına uygun bir düzenleme getirilmiştir. Nitekim bu düzenleme ile artık padişahın iradesi tasarıların yasalaşması için değil, yasama organı tarafından kabul edilerek kanunlaşmış metnin yürürlüğe girmesi için gerekli görülmektedir. 1876 Anayasasındaki bu değişiklik, öğretide, *"1909 tadilleri sonunda, yasama kuvvetinin de statüsü tamamen değişmekte, ona milletin temsilcisi sıfatına layık bir statü sağlanmaktadır"* ifadeleri ile olumlu bir değişiklik olarak nitelendirilmiştir[314].

1921 Anayasası olağanüstü koşullarda, Türk kurtuluş savaşının yapıldığı yıllarda kabul edilmiştir. Oldukça kısa ve öz olan bu anayasada "meclis hükümeti sistemi" kabul edilmiştir.

1921 Anayasasının 2. maddesinde; *"İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder"* denilmektedir. 3. maddede *"Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' unvanını taşır"* denilmekte ve 7. maddede *"Ahkâmı şer'iyenin tenfizi, umum kavaninin vazı, tadili, feshi … Büyük Millet Meclisine aittir …"* ifadeleri yer almaktadır. Görülmektedir ki 1921 Anayasasında, kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi Büyük Millet Meclisine verilmiştir.

1921 Anayasasının kurduğu modelde bir devlet başkanı bulunmamaktadır. Ancak Anayasansın 9. maddesinde Büyük Millet Meclisinin seçtiği bir "Reis"ten söz edilmektedir. Bununla birlikte, bu "reis"e, kanunları veto ya da geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

---

[313] OKANDAN, 1973, s. 309.
[314] ALDIKAÇTI, 1970, s. 67.

1923 yılında cumhuriyet ilan edilip cumhurbaşkanlığı kurumu oluşturulduğunda da cumhurbaşkanına kanunların yapılmasına ilişkin herhangi bir yetki verilmemiştir. 29 Teşrinievvel 1339 (1923) tarihli "Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddinin Tavzıhan Tadiline Dair Kanun"un 4. maddesinde de "*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur*" denmekte ve cumhurbaşkanına devlet başkanlığı unvanı verilmekle birlikte, yine 1921 Anayasasının ilk şeklinde olduğu gibi, kanunlar konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir.

Cumhuriyet dönemi anayasalarında, cumhurbaşkanına, kanunları tekrar görüşülmek üzere yasama organına geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Gerçekten, 1924 Anayasasının 35/1. maddesi ile 1961 Anayasasının 93. maddesinde, 1982 Anayasasının 89. maddesinde, cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi tanınmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, *"Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunu bu hüküm dışındadır. Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir"* (m. 35) biçiminde düzenlenmişti.

Görüldüğü üzere, 1924 Anayasasının benimsediği ilkeler, kendisinden önce bu yetkiye yer vermiş anayasalardaki ilkelerden oldukça farklıdır. 1924 Anayasasında Meclisin kabul ettiği metin, 1876 tarihli Anayasada olduğu gibi kanun tasarısı değil, kanundur. Ayrıca, cumhurbaşkanının Meclisin kabul ettiği kanunu yürürlüğe sokup sokmama biçiminde bir yetkisi (mutlak veto yetkisi) bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı anayasa değişikleri ve bütçe kanunları dışındaki kanunları, yayımını uygun bulmadığı takdirde bir daha görüşülmek üzere on gün içinde gerekçesiyle birlikte Meclise geri gönderebilecektir. Meclis geri gönderilen kanunu "bu defa da kabul" ederse cumhurbaşkanı artık yayımlamak zorundadır. 1924 Anayasası sistemi, yeniden kabul için nitelikli bir çoğunluğun aranmıyor alması yönünden de, 1909 anayasa değişiklikleri ile öngörülen sistemden ayrılmaktadır.

1924 Anayasasının 35. maddesinin gerekçesinde, *"… Madde ısdar ve ilanını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere Reisicumhurun Meclise iadesine mütedair olup bu suretle pürüzlü kanunların kabulünden mütevellit mazarrat def'edilmiş oluyor"* denilerek cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç ortaya konmaktadır. Bu çerçevede amaç, kanunlarda bulunabilecek hata ve pürüzlerin giderilmesidir. Görüldüğü üzere 1924 Anayasasındaki düzenleme, devlet başkanına kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanıyan önceki anayasalardan oldukça farklıdır. Nitekim 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki yetkisi çok zayıf bir geciktirici veto niteliğindedir. 1924 Anayasasında cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin bu niteliği uyarınca, tekrar görüşülerek kabul edilen kanunu artık cumhurbaşkanı yayımlamak zorundadır[315].

Cumhuriyet dönemi anayasalarındaki geri gönderme yetkisinin uygulamadaki görünümüne bakıldığında, 1924 Anayasası döneminin diğer ikisinden ayrılarak incelenmesi gerekmektedir[316]. Nitekim 1924 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanları bu yetkiyi hiç kullanmamışlardır[317]. Ne var ki, 1924 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi'nin de bulunmadığı dikkate alındığında, anayasaya aykırı olan bir kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmesi daha işlevsel bir nitelik taşıyabilirdi[318]. Ancak, tek partili dönemde kanun yapımı sırasında da cumhurbaşkanlarının görüşlerinin dikkate alınmasının[319], çok partili hayata geçildikten sonra ise, cumhurbaşkanlarının içinden seçildiği parti ile olan bağını bir bakıma koparamamalarının ve bunun sonucu olarak yasama çoğunluğu ile ters düşme olasılıklarının ortadan kalmış olmasının[320], yahut kendilerini iktidar partilerinin bir üyesi olarak görmelerinin sonucu olarak, diğer bir deyişle yasama çoğunluğu (iktidar) ile aynı görüşü paylaşıyor

---

[315] ALDIKAÇTI, 1970, s. 84.
[316] ONAR, 2003, s. 65.
[317] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; KERSE, Ahmet, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973, s. 88, dpn., 19; GÜNEŞ, 1964, s. 175.
[318] KUBALI, 1971, s. 117; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[319] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[320] ONAR, 2003, s. 65.

olmalarının uzantısı olarak, geri gönderme yoluna başvurmalarına gerek duymadıkları savunulmaktadır[321].

Geri gönderme yetkisi konusunda, 1961 Anayasasının konuyu düzenleyen, "kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı 93. maddesinde ise şu hüküm yer almaktadır: *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır."*

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi açısından 1924 anayasası ile 1961 Anayasası arasında esasa ilişkin bir fark yoktur[322]. İki anayasa dönemi asındaki fark 1924 Anayasası döneminde hiç kullanılmayan geri gönderme yetkisinin 1961 Anayasasının yürürlükte kaldığı sürede 28 kez kullanılmış olmasıdır[323]. Söz konusu 28 kanundan sekizi, Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir daha karara bağlanmadığı için yürürlüğe girmemiştir. Yine bu dönemde, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi iki kanun için ikişer kez kullanılmış, ancak Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu yetkinin iki kez kullanılamayacağı yolundaki kararı, Cumhurbaşkanlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında çatışmaya yol açmıştır[324].

---

[321] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 22; ONAR, 2003, s. 65.
[322] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 6.
[323] Bkz. **TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları**.
[324] 1961 Anayasası döneminde, 1973 yılında cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderdiği kanunu, değiştirilerek kabul edilmesine dayanarak yeniden geri göndermesi, tartışmalara neden olmuştur. 22.2.1972 tarih ve 1543 sayılı "Bazı Orman Suçlarının ve Bunlardan Mütevellit İdari Şahsi Hakların Düşürülmesine Dair Kanun" yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunda bazı değişiklikler yaparak 26.6.1973 tarihinde 1779 sayılı kanun numarası ile yeniden kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı, *"yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş kanunun yeni bir kanun"* olması gerekçesine dayanarak, söz konusu kanunu tekrar geri göndermiştir. Bu işlem Türkiye Büyük Millet Meclisince ikinci bir geri gönderme sayılmış ve TBMM Başkanlığının 20.4.1979 tarihli yazısıyla anılan kanun cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığınca TBMM'nin bu kararına dayanılarak kanunun, Resmi Gazete'de yayımlanmasına karar verilmiştir. Ancak, cumhurbaşkanı, 18.5.1979 günlü dilekçe ile kanunun şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi de, kanunu şekil bakımından Anayasa aykırı bularak iptal etmiştir (E. 1979/22. K. 1979/45 K.T. 18.12.1979). Bu konuya, geri gönderme yetkisinin 1982 Anayasasındaki düzenleniş biçimi ele alınırken değinilecektir. Ancak, 1961 Anayasası döneminde gündeme gelen bu tartışmalar

B. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi incelenirken, kanunların ve anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi olarak iki başlık altında incelenmelidir[325]. Zira, cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasına göre, 1961 Anayasasından farklı olarak, yayımlanmasını uygun bulmadığı anayasa değişikliği kanunlarını da bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisine sahip kılınmıştır. 1982 Anayasası'nın sistematiği incelendiğinde görülecektir ki, Anayasanın 3361 sayılı kanunla değişik 175. maddesi, Anayasanın ilk metninde olduğu gibi, Anayasa değişikliklerini onaylama yetkisini cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmış olduğu halde, kanunları onaylama yetkisi Anayasanın 89. maddesi uyarınca doğrudan cumhurbaşkanına verilmiştir.

III. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

"Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı Anayasanın 89. maddesi, yayımlanması cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan kanunların geri gönderilmesine ilişkin esasları düzenlemektedir. Anayasanın 89. maddesi şöyledir. *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.*

(Değişik: 3.10.2001-4709/29 md.) Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

---

karşısında, 1982 Anayasası cumhurbaşkanının ikinci defa geri gönderme yetkisini açıkça hükme bağlamıştır.

[325] TEZİÇ, 1987, s. 87.

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.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası, esas olarak 1961 Anayasasından farklı düzenlemeler öngörmemektedir. Ancak, 1961 Anayasasında tartışmalara neden olan ikinci defa geri gönderme yetkisi, 1982 Anayasası ile anayasal hüküm altına alınarak bu konudaki tartışmalar giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına tanınan kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin uygulamaya nasıl yansıması gerektiği ve kısmen geri gönderilen kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yeniden kabulü usulü üzerinde durulması gereken konulardır.

1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, 1982 Anayasasının konuya ilişkin düzenlemesi çerçevesinde, geri gönderme yetkisinin kullanılma usulüyle ilgili olarak, geri göndermenin cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerden olup olmadığı, geri gönderilen kanunun yeniden kabulü halinde tekrar tekrar geri gönderilip gönderilmeyeceği öğretide tartışmalıdır.

Açıklanan bu nedenlerle çalışmada, yetkiye ilişkin bu iki tartışma etraflıca incelenecektir. Ancak, geri gönderme yetkisinin kullanılmasının tabi olacağı usul ve geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin bu tartışmalara değinmeden önce, 1982 Anayasasındaki hükümler çerçevesinde, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin niteliğinin ortaya konulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu gerekçeyle, çalışmaya, 1982 Anayasası çerçevesinde geri gönderme yetkisinin niteliği çerçevesindeki değerlendirmeler ortaya konarak devam edilecektir. Bu tartışmalara ilişkin açıklamaların tamamlanmasının ardından ise 2001 tarihinde yapılan anayasa değişiklikleri ile hukukumuza giren "kısmen geri gönderme yetkisi" etraflıca incelenecektir.

A. Niteliği

Türk hukukunda, geri gönderme yetkisinin mutlak veto niteliğinde olmadığını, siyasi bir tasarruf sayılamayacağını ifade eden yazarlar[326] olduğu gibi, geri gönderme yetkisinin yasamaya müdahale niteliği taşıdığını, bu gerekçe ile geri gönderme yetkisinin kullanılması yerine Anayasa Mahkemesine başvurulmasının daha doğru olacağını[327] savunan yazarlar da vardır.

Örneğin Danışma Meclisi üyelerinden Kazım ÖZTÜRK *"… öncelik ve ivediliğin egemen olduğu tek meclisten tek görüşme ile kamu denetimine fırsat verilmeden çıkarılan yasaların eksiği ancak bu yolla giderilir. … 82 Anayasası Kanunların yapımında Cumhurbaşkanlığı'na geçmişe oranla daha çok görev vermiştir. Geri çevirmelerin yoğunluğu bu görevin duyarlı bir biçimde yerine getirilmesinin bir sonucudur. Tasarruf siyasi değil tamamen tekniktir. En küçük duraksamada işletilmesi zannımca yararlı ve zorunludur"* demektedir[328].

TEZİÇ ise, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin öngörüldüğü ve cumhurbaşkanına da doğrudan iptal davası açma yetkisinin tanındığı bir anayasa düzeninde (md. 150), cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi yerine iptal davası açma yoluna başvurmasının daha isabetli olacağı görüşündedir[329].

Belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının bir kanunu, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile tekrar görüşülmek üzere geri göndermesini, Anayasa Mahkemesine kanunun Anayasaya aykırılığı gerekçesi ile dava açabilme yetkisi olduğu, dolayısıyla, bu yolu kullanması gerektiği düşüncesi ile eleştirmek 1982 Anayasasının ilgili hükümleri ile bağdaşmaz. Nitekim, cumhurbaşkanının *"yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte …"* Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebileceği yönündeki Anayasanın 89. maddesi karşısında, yapılan eleştirilerin hukuksal bir dayanağı yoktur. Zira doktrinde

---

[326] ÖZTÜRK, Kazım, "Yasa Yapımında Veto'nun Yeri", **Parlamento Dergisi,** S. 47, 1988, s. 11.
[327] TEZİÇ, 1987, s. 94.
[328] ÖZTÜRK, 1988, s. 11.
[329] TEZİÇ, 1987, s. 94.

de, cumhurbaşkanının hukukilik ya da yerindelik unsurlarından birini ya da ikisini içeren gerekçelerle kanunu tekrar görüşülmek üzere geri gönderebileceği kabul edilmektedir[330].

Türk anayasa hukuku öğretisinde, cumhuriyet dönemi anayasaları olan, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanına tanınan bir kez daha görüşülmesi için kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisinin, kanunun yürürlüğe girmesini sadece geciktirici nitelik taşıdığından hareketle "veto" olarak nitelendirilmemesi konusunda görüş birliği vardır[331].

Gerçekten, her üç anayasada da, geri gönderme yetkisi, kanunların yürürlüğe girmesini sadece geciktirici bir nitelik taşımaktadır; çünkü üçünde de, yasama organının kendisine geri gönderilen kanunu, basit karar yeter sayısı ile aynen kabul etmesi durumunda, cumhurbaşkanının bu kanunu yayımlamakla yükümlü olduğu öngörülmektedir[332]. Anayasanın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunu yeniden kabulü için özel bir kabul yeter sayısı aranmamış olması karşısında, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisi, teknik anlamda bir güçleştirici veto değildir ve geciktirici veto olarak adlandırılmalıdır.

Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç, daha önce de belirtildiği gibi, kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Bu niteliğiyle kanunların geri gönderilmesi, cumhurbaşkanına tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibarettir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi, anayasaya aykırılık iddiası şeklinde hukuki olabileceği gibi, kanunun yerindeliğine ilişkin de

---

[330] TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 290; ÖZBUDUN, 2003, 269.
[331] TEZİÇ, 1987, s. 88, ONAR, 1993, s.85; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9.
[332] ÖZBUDUN, 2003, s. 297; ONAR, 2003, s. 63; TEZİÇ, 1987, s. 88, ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9. GÖZLER, 2001, s. 150.

olabilir[333]. Başka bir deyişle, geri gönderilme gerekçesi hukukilik veya yerindelik unsurlarından birine ya da her ikisine birden dayandırılabilir[334].

Cumhuriyet dönemi anayasaları incelendiğinde, cumhurbaşkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisinin "*yasama ile ilgili"* bir görev olarak nitelendirilmiş olduğu görülecektir.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, 1924 Anayasasının yürütmenin düzenlendiği bölüm olan Üçüncü Bölüm Birinci Kısımda yer almış ise de (m. 35), 1961 Anayasasında Üçüncü Kısım, Birinci Bölümde *"Yasama"* içinde *"Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayınlanması"* başlığı altında (m. 93) düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, konuya ilişkin olarak, 1961 Anayasasındaki sistematikten ayrılmamış ve cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini "Yasama" bölümünde düzenlemiştir. 1982 Anayasasında 1961 Anayasasında olmayan bir biçimde, cumhurbaşkanının yetkileri 104. maddede bir liste halinde sayılırken bu yetkiler ilgili oldukları devlet erkine göre sınıflandırılmışlar ve geri gönderme yetkisi, *yasama ile ilgili olanlar* başlığı altında düzenlenerek, yasama işleviyle ilgili olan bir yetki olarak ortaya konmuştur. Öğretide, geri gönderme yetkisinin, kanunların yayımlanması evresinde kullanılabilen ve yasama işleviyle ilgili bir yetki olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır[335].

Cumhurbaşkanı bu yetkisini, devletin başı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek biçimindeki görevinden almaktadır. Kanunları geri gönderme yetkisi, cumhurbaşkanının kurumları gözetme iktidarından kaynaklanan etkin yetkilerindendir.

---

[333] İZGİ, Ömer - GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. II. (Madde: 79-177), Ankara, 2002, s. 845.
[334] ÖZBUDUN, 2003, s. 296.
[335] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11; TEZİÇ, 1987, s. 86.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, yasama ile ilgili olmasına karşın, yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde değildir[336]. Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kullandığı bu yetki bağımsız ve takdiri bir yetkidir[337]. Kanun çıkarıp çıkarmamak, çıkacak bir kanunun içeriğini somutlaştırmak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin özgür iradesine bağlıdır. Cumhurbaşkanı bağlı bir yetki kullanmaktadır[338] ve Anayasadaki koşullar gerçekleştiğinde kanunu yayımlamak zorundadır. Ancak çıkan kanunun yürürlüğe girebilmesi, cumhurbaşkanınca yayımlanmasına bağlıdır. Bu kurala karşın, cumhurbaşkanına tanınan bu yetki yine de ona kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleme olanağı sağlamakta olup, cumhurbaşkanının yasama organı karşısında ve yürütme organı içinde ağırlığını arttırıcı bir etki doğurmaktadır[339].

Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, kanun yapıp yapmaması ve kanunun içeriğini kendi iradesiyle belirlemesi, sahip bulunduğu yasama yetkisinin bir gereği olmakla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kabul ederek kanunlaştırdığı ve yayımlanmak üzere cumhurbaşkanlığına gönderdiği bir metni geri alarak kendiliğinden bir değişiklik de yapamaz. Kanun tasarı veya teklifleri Genel Kurulda kabul edildikleri anda kanunlaşır ve öylece Meclisin elinden çıkarlar. Bu kanun cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmedikçe ya da yayımlanmadıkça yasama organı bu kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapamaz.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği bir kanunda, "cumhurbaşkanlığında incelenme aşamasında kendiliğinden değişiklik yapamaması kuralı", cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine yerini

---

[336] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11; Anayasa Mahkemesinin geri gönderme yetkisini ele aldığı bir kararında, karara ilişkin karşı oy yazısında, üye Necdet Darıcıoğlu: "Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, bu konuda gösterdiği gerekçe ile birlikte, on gün içinde TBMM'ne geri gönderme yetkisinin yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde olmadığı açıktır. …bunun yansız ve yüce bir kişi olan cumhurbaşkanının bilgi ve deneyimlerinden, Devletin başı olması, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve ulusun birliğini temsil etmesi nedeniyle sahip olduğunda kuşku yoktur". Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı kararında karşı oy yazısı.

[337] ÖZBUDUN, 2003, s. 191.

[338] TEZİÇ, 1987, s. 88; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 11.

[339] RUMPF C. , **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1995, s. 89; GÖREN, 2006, s. 222.

"yeniden görüşebilirlik ve değiştirilebilirlik" kuralına bırakmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre, "*Cumhurbaşkanının … bir yasa hakkında geri gönderme yetkisini kullanması, bir değişiklik tasarı veya teklifi yapılmışçasına yasama meclisinin o yasayı yeniden görüşme durumunu ortaya çıkarır*[340]. Anayasada sadece yeniden görüşülmesi istenen hükümlerin değil, "*kanunun"* geri gönderilmesinden, ayrıca "*kanunun"* kabulünden söz ediliyor olmasından hareketle, Türkiye Büyük Millet Meclisinin cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun, yeniden görüşülmesi istenen hükümleri yanında öteki hükümlerini de yeniden görüşüp gerekli gördüğü değişiklikleri yapabileceğini kabul etmek gerekecektir[341]. Böylece, yasama organı, cumhurbaşkanının üzerinde durduğu hükümleri ayrı gerekçeyle ve ayrı biçimde değiştirebileceği gibi, geri gönderme tezkeresinde hiç üzerinde durulmayan hükümlerde de değişiklik yapabilecek ya da hiçbir değişiklik yapmadan aynen kabul edebilecektir.

Geri gönderme yetkisi bir kanun teklifi niteliğinde de değildir. Zira, Anayasanın 88. maddesine göre, *"Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri yetkilidir."* Bununla birlikte, öğretide, geri gönderme yetkisinin, "kanun teklifi" niteliğinde kabul edilip edilemeyeceği tartışılmaktadır. TEZİÇ, geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına dolaylı bir kanun teklifinde bulunma olanağı sağladığını ve bu yolun Anayasadaki "hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" kuralı ile bağdaşmadığını savunmaktadır[342]. Belirtmek gerekir ki, şartlar gerçekleştiğinde cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kendisine bizzat Anayasa tarafından tanınan bir yetki olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yine bir anayasal hüküm olan "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesiyle çeliştiği gerekçesiyle bu yetkisini kullanmaması

[340] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 12; Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22. K. 1979/45, 18.12.1979 tarihli Kararı.
[341] 4709 sayılı ve 3.10.2001 tarihli Kanun ile cumhurbaşkanına kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Ancak uygulamada kısmen geri gönderme yetkisinin kullanılması durumunda dahi kanunun tamamı Meclis'e iade edilmekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeniden görüşülmesi için iade edilen maddeler yanında itiraz edilmeyen maddeleri de görüşme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu konu, ilgili başlık altında etraflıca incelenecektir.
[342] TEZİÇ, 1987, s. 91.

gerektiğini ileri sürmek, 1982 Anayasasının ilgili hükümleriyle çelişen bir tez olacaktır.

Bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisince ilk metniyle aynen ya da kimi hükümleri değiştirilerek veya kimi hükümler eklenerek kabul edilebilir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yeniden görüşülerek kabul edilen kanun, ayrı bir kanun numarası almasına karşın cumhurbaşkanın geri gönderdiği kanundan ayrı bir varlığa sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle kanunların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi, "bir kanun teklifi"nde bulunulmasından farklı olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni, yaptığı kanunu yeniden ele alabilmek ve değişiklik yapabilmek olanağına kavuşturmaktadır. Görüldüğü üzere yetkinin kullanılması ile, yeni bir kanunun yapılması değil, cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun yeniden görüşülmesi söz konusu olmaktadır[343]. Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında da bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca ilgili bulunan komisyona havale işlemleri yapılırken, geri gönderilen kanun ve geri gönderme gerekçesinin yer aldığı geri gönderme tezkeresi ile birlikte komisyona gönderilmektedir. Geri gönderilen kanunun, ilgili komisyonda yeniden kabulü halinde hazırlanan komisyon raporunda[344] da cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun ve komisyonun kabul ettiği yeni metin birlikte yer almaktadır. İlgili yasama komisyonları geri gönderilen kanunların yeniden kabulünde, ilk kanun üzerinden giderek görüşmelerini yapmakta ve bu görüşmeler sonucunda cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate alarak ya da ilk kanun metnini aynen kabul ederek görüşmelerini tamamlamaktadırlar. Bilindiği gibi, yasama işlemleri bir kanun tasarısı veya teklifi verilmesi ile başlamakta ve bu metinler üzerinde, komisyonlarda ve Meclis Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sonucunda, ortaya çıkan metnin yapılan son oylaması sonrasında kanunlaştığının açıklanması ile

[343] Aynı yöndeki görüş için bkz. ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 13.

[344] Basılı yasama belgelerinden bir olan komisyon raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisi pratiğinde "sıra sayısı" olarak adlandırılmaktadırlar. Bu gerekçeyle çalışmada, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının bir tasarı ya da teklif hakkında yaptıkları görüşmeler sonucunda kabul ettikleri metnin ve metne ilişkin gerekçenin yer aldığı komisyon raporlarından söz ederken "sıra sayısı" deyimini kullanılacaktır.

sonuçlanmaktadır. Kanunun geri gönderilmesi durumunda ise, komisyon veya Genel Kurul aşamalarında esas alınan metin, cumhurbaşkanınca hazırlanan bir metin değil, aksine Meclis tarafından kabul edilen kanunun metnidir. Meclis bu metin üzerindeki görüşmelerde cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate alıp almama konusunda takdir yetkisine sahiptir. Dahası, geri gönderme tezkeresinde sayılan itirazlar dikkate alınmaksızın kanunun aynen kabul edilmesi halinde cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır. Bu açıklamalar göstermektedir ki, kanunların geri gönderilmesi, kanun teklifi niteliğinde bir işlem değil, yalnızca yasama organı tarafından kabul edilen kanunların, yeniden gözden geçirilmesi amacına yönelik, uyarı niteliğinde bir işlemdir.

B. Geri Gönderme Yetkisinin Kullanılmasında Usul

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir. Bu başlık altında, cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı ve geri gönderme gerekçesinin hangi hususları içereceği konuları üzerinde durulacaktır.

1. Genel Olarak: Cumhurbaşkanının Tek Başına Kullanabileceği Yetkiler Sorunu

1982 Anayasasında, yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104. maddede, cumhurbaşkanının devlet organları ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmeden önce, cumhurbaşkanının iki temel görevi olan temsil ve gözetme görevi düzenlenmiştir[345]. Cumhurbaşkanının temel görevi, parlamenter sistemde devlet kurumları arasında ahengi

[345] ÖNDER, Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 73.

sağlamaktır[346]. Bu çerçevede cumhurbaşkanı, tarafsız sıfatıyla bir orkestranın şefi gibi yasama ve yürütmenin uyum içinde çalışmasını sağlayacaktır[347].

"Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, yalnız "yürütme organı" içinde değil, tüm devlet yapısında üstün bir konuma ve önemli yetkilere sahip bulunmaktadır. … Ancak Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına verilen yekiler, parlamenter demokrasinin sınırlarını aşmaktadır. Oysa demokratik devlet düzeninde, ulusal iradeyi temsil eden parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanının yönetimi paylaşması ve tek başına önemli yetkiler kullanması kabul edilemez." Bu ifadeler 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'e ait olup, cumhurbaşkanı seçilmesinden kısa bir süre önce, adaylığının kamuoyunca bilindiği bir zamanda söylenmiştir[348]. Anayasa Mahkemesi Başkanı SEZER'e göre, Anayasanın 105. maddesiyle yasa koyucuya, Anayasada sayılanlar dışında, cumhurbaşkanına tek başına idari işlem yapma yetkisinin verilmesi hukuk devleti ilkesiyle uyuşmaz. Zira, bu durumda, kişilerin hukuksal durumlarını etkileyecek olan ve cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla değil, yürütme organının başı sıfatıyla tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında kalması söz konusu olacaktır[349].

Öncelikle bilinmelidir ki, parlamenter rejimlerde devlet başkanının en önemli iki özelliğinden biri siyasi ve cezai sorumsuzluğudur. Devlet

---

[346] PAZARCI, Emin, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile yapılan röportaj, Tercüman Gazetesi, 23.2.2004.

[347] SOYSAL, 1993, s. 215; EROĞUL, Cem, **Anatüzeye Giriş**, 4. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 254.

[348] SEZER, 2000, s. 15.

[349] Anayasa Mahkemesinin içtihadı da bu yöndedir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin bu yerleşik içtihadına rağmen, uygulamada cumhurbaşkanı, idare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan bazı kurumlara atamaları tek başına yapmaktadır. Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini atamak bu yetkilerin başında gelir. Bunun yanında, 2876 sayılı Atatürk Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu cumhurbaşkanına çeşitli atama yetkileri vermiştir. Cumhurbaşkanının icrai yetkiler kullanan bu makam ve kurumlara Başbakan ve ilgili bakanlarla atama yapması, hem bu atamalardan sorumlu tutulacak kurumların varlığını gerekli kılan "hukuk devleti" ilkesinin, hem de Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığını öngören emredici Anayasa hükmünün (md. 153/son) gereğidir. Aksi düşünce parlamenter rejimin mantığına da ters düşer. Eklemek gerekir ki, Türkiye dışındaki hiçbir demokratik ülkede, devlet başkanına, rektör gibi yürütme alanında icrai yetkilere sahip bir kişiyi tek başına atama yetkisi verilmiş değildir. GÖZLER, 2001, s. 183. Ayrıca, çeşitli ülkelerde devlet başkanlarının atama yetkileriyle ilgili olarak bkz. a.g.e., s. 179-183.

başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, onun hiçbir şekilde halk ya da parlamento tarafından görevine son verilemeyeceğini ifade eder. Bu sorumsuzluğun temelinde, yürütme organının devamlılığını sağlamak düşüncesi yatar[350]. Siyasi sorumsuzluk aynı zamanda, devlet başkanının, parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek tartışmalarda tarafsızlığını sağlamaya yöneliktir. İşte bu mutlak sorumsuzluk nedeniyledir ki, devlet başkanı kural olarak tüm yetkilerini başbakan ve ilgili bakanların imzasıyla kullanabilir. Karşı imza (destek imza-ortak imza) kuralı olarak bilinen bu kural gereğince, bu işlemlerden doğacak sorumluluk başbakan ve ilgili bakana ait olacaktır.

Türk hukukunda, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sorunu, tüm işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağını açık ve kesin bir biçimde hükme bağlayan 1961 Anayasası döneminde bile, ateşli tartışmalara neden olmuş[351], sorunun basit bir şekil şartı eksikliği olmadığı vurgulanmıştır[352]. "*Uyuşmazlığın ilk bakışta, Anayasanın kurmak istediği sisteme etkide bulunmayacak basit bir şekil noksanlığı gibi görünmesine karşın, yönetenleri tarafından anayasası sık sık ihlal edilen toplumlarda, anayasaya şekil bakımından da olsa aykırılığın zamanla teamül haline gelip, Anayasanın kurduğu sistemi değiştiren ihlallere dönüşmesi, endişe verici bir durum olarak"* değerlendirilmiştir[353]. Bu tür endişelerin gerçekleşmemesi için anayasaya uyumun büyük bir titizlikle, bütün katılığı ile sağlanması, anayasanın bütünüyle üstünlüğünün gerçekleştirilmesi gereklidir. Kaldı ki sorun, sadece bir şekil noksanlığından ibaret olmayıp, çözüm şekline bir başka ifadeyle, anayasaya uygun olduğu kabul edilecek

---

[350] ALDABAK, Ersel, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 60, S. 1-2, 2002, s. 11.

[351] SAVCI, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinden hareketle, devlet başkanı ile parlamento arasındaki çatışmayı incelemiş (SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XVIII, S. 3-4, 1963, s. 319-340) ve GÜNEŞ, SAVCI'nın bu görüşlerine itiraz eden bir makale yayımlamıştır (GÜNEŞ, 1964, s. 319-340). SAVCI da bir yıl sonra, GÜNEŞ'e cevaben bu çatışmayı ele alan yeni bir açıklama yazmıştır (SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XX, S. 3, 1965, s. 141-152).

[352] ALDIKAÇTI, Orhan, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması", **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 1, S. 2, 1968, s. 32.

[353] ALDIKAÇTI, 1968, s. 32-33.

usule göre, anayasanın cumhurbaşkanına çizdiği statünün içeriğini, sonuç olarak da sistemin geleceğini etkileyebilecek nitelikte görünmektedir. Tek imza ile kararname çıkarma yetkisi verilmesi durumda, tarafsız kalması gereken cumhurbaşkanının giderek aktif politika içine girmesi ve siyasal partilerin iktidar mücadelelerine karışması sonucu bir anayasal krizin doğması olasıdır[354]. Yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıp yerine getirileceğini belirten 1982 Anayasası (md. 8), daha önceki anayasalar (1924, 1961) ve parlamenter geleneğe de uygun olarak tarafsız ve partiler üstü bir cumhurbaşkanı öngörmektedir. Kaldı ki, cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu görevlerini yerine getirebilmesi için tarafsızlığı şaibeli hale gelmemiş olmalıdır. Parlamenter sistemde devlet başkanının tarafsızlığının yanında en önemli özelliği, sorumsuz (cezai ve siyasi açıdan) olmasıdır. Bu mutlak sorumsuzluk nedeniyledir ki, devlet başkanı kural olarak tüm yetkilerini başbakan ve bakanların imzasıyla kullanabilir.

1982 Anayasası, 105. maddesinde bir önceki anayasada olduğu gibi "karşı imza" kuralını kabul etmiştir. Bu maddeye göre, "*Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.*" Madde, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlere karşı yargı yolunu da kapatmıştır. Görüldüğü üzere, karşı imza kuralını açıkça düzenleyen hüküm, bu kuralın istisnaları olabileceğini de belirtmekte; ancak, ne 1982 Anayasasında ne de yürürlükteki kanunların herhangi birinde, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin hangileri olduğu belirtilmemektedir. Türk anayasa hukuku uygulamasında cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, Anayasa Mahkemesinin, aşağıda inceleyeceğimiz içtihadı sonucunda belirlenmiştir.

Bu konuyu incelemeden önce belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası döneminde bu tartışmaların devam etmesindeki en önemli sebep anayasa

[354] ALDIKAÇTI, 1968, s. 32-33.

koyucunun kendisidir. Zira, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa Tasarısının cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 113. maddesinde cumhurbaşkanının tek başına imzalayabileceği işlemler tek tek sayılmıştı[355]. Ancak, bu hüküm Milli Güvenlik Konseyi aşamasında, *"Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir"* gerekçesiyle metinden çıkarılmıştır[356].

MGK gerekçesinin, 105. madde hükmüyle çelişkiye düştüğü açıktır. Sonuç olarak, ortaya, "*kendi içinde çelişen, tutarsız ve oldukça karmaşık bir düzenleme*" çıkmıştır[357]. Oysaki yapılması gereken, birçok demokratik parlamenter rejimde olduğu gibi,[358] kuralın istisnası olarak kabul edilen işlemleri açıkça belirtilerek 1961 Anayasası döneminde oluşturulan Anayasa Mahkemesi içtihadının anayasa hükmü haline gelmesiydi. Gerçekten parlamenter sistemde devlet başkanının bu tür yetkilerinin, istisnai olmalarından hareketle, anayasalarda pozitif hukuk kuralı olarak açıkça belirtilmesi gerekir. Nitekim, parlamenter rejimi benimsemiş pek çok ülke anayasalarında devlet başkanının kararnamelerinin başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca imzalanması bir anayasa kuralı olarak öngörülmüştür[359].

Sayılan nedenlerle anayasanın kurmak istediği siyasal sistem çerçevesinde, cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağının, bağlantılı olarak çalışmanın konusunu oluşturan geri gönderme yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağının etraflıca ortaya konması, zorunludur. Bu nedenle, çalışmaya cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağı

---

[355] Danışma Meclisi'nin "T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463), S. Sayısı: 166 ve 166'ya 4. Ek için bkz. **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 7, 4.8.1982 tarihli 120. Birleşimin tutanağın sonunda eklidir.

[356] Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu" (D. Meclisi: 1/463; MGK: 1/397), **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 118. Birleşim, 18.10.1982.

[357] TANÖR, & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 308.

[358] 1949 Alman, 1929 Avusturya, 1999 Finlandiya, 1958 Fransa, 1978 İspanya, 1975 Yunan anayasaları ile 16 Haziran 1964 tarihli "Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu" açıkça karşı imza kuralının istisnalarını belirlemişlerdir. Bkz. GÖZLER, 2001, s. 244-245.

[359] Örneğin Fransa'da III. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 3 ve 25), Weimar Cumhuriyetinde (md. 50), Federal Alman Anayasası'nda (md. 58), Belçika Anayasası'nda (md. 64), Finlandiya Anayasası'nda (md. 34), Fransa'nın VI. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 79), İtalya Anayasası'nda (md. 89), Hollanda Anayasası'nda (md. 79), İsveç Anayasası'nda (md. 38), Danimarka Anayasası'nda (md. 13) ve Fransa VI. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 19) karşı-imza kuralı yer almaktadır.

konusuna ilişkin 1961 Anayasası döneminden günümüze kadar süren tartışmaları ortaya koyarak devam etmek uygun olacaktır.

Bilindiği gibi, önceki anayasalarda cumhurbaşkanının görev ve yetkileri büyük ölçüde anayasaya serpiştirilmiş durumdaydı. Örneğin, 1961 Anayasası'nın 97. maddesi, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlığını taşıyor olmasına rağmen bu yetkilerden sadece bir kısmını içeriyordu. Oysa, 1982 Anayasası'nda, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri tek bir maddede, 104. maddede sayılmakta[360], diğer bazı maddeler ya da kanunlarda[361] düzenlenen görev ve yetkiler ise, 104. maddede sayılanların nasıl kullanılacağını göstermektedir[362]. Gerçekten de 104. maddeye göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."* Cumhurbaşkanına verilen "gözetme" görevi, 1961 Anayasasında olmayan bir hükümdür[363]. Anayasanın uygulanmasını gözetme, devletin başı olma ve yemin metni bir arada düşünüldüğünde 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına "sistemin bekçiliği" görevi verdiği sonucuna ulaşılabilir[364]. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayacak hükümler içermekle birlikte, Anayasada cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevlerin çokluğu, bunların sistem açısından yaşamsallığı ve "bekçilik" görevi verilmesi, sistem açısından sorunlara, bitmeyen tartışmalara yol açmıştır[365]. Aslında sorunların ve

---

[360] SOYSAL, cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine sayfalar dolusu yetkilerin, 1982 Anayasa sistemi içinde cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer tuttuğunu ortaya koyma amacına hizmet ettiğini ileri sürmektedir. SOYSAL'a göre, "'*cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir' diyen Anayasa, bu temel görevlerin hangi yetkiler kullanılarak yerine getirileceğini açıkça belirtmek ve cumhurbaşkanını 'yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ' durumuna getirmek istemiştir. Bu yetkiler, 103. maddedeki Cumhurbaşkanlığı andına konulmuş olan deyimlerle, 'devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız şartsız egemenliğini korumağa' yönelik yetkilerdir*." SOYSAL, 1993, s. 216.

[361] 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu (md. 6.), 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (md. 53), 2954 sayılı TRT Kanunu (md. 6), 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Kanunu (md. 5) gibi kanunlarca cumhurbaşkanına atama yetkisi tanınmıştır.

[362] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[363] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[364] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

[365] SEVİNÇ, 2002, s. 121.

tartışmaların nedeni, yetkilerin nicel çokluğundan da öte, nasıl kullanılacaklarının, yani tek başına mı yoksa başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla mı (karşı-imza) kullanılacaklarının açık olarak düzenlenmemiş olmasıdır. Bu nedenle ilk tartışılması gereken, karşı imza kuralının cumhurbaşkanının hangi işlemleri için geçerli olduğudur.

Klasik parlamenter sistemin en temel ilkelerinden biri, devlet başkanının yetkilerinin daha çok simgesel oluşudur[366]. Siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan "yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi" göz önünde bulundurulduğunda, yetkilerini tek başına kullanamaması gerektiği, güçlü bir kanıt olarak savunulmakladır[367]. Parlamenter sistemlerde ister kral ister cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanı, alacağı kararlardan kural olarak sorumsuzdur. Monarşilerde bu sorumsuzluk kural olarak tamdır[368]. Seçimle gelmiş devlet başkanına sahip ülkelerde ise bu sorumsuzluk tam değildir[369]. Devlet başkanının bu siyasal sorumsuzluğunun sonucu, alacağı bütün kararlarda başbakan ve ilgili bakanının imzası gerekmektedir.

Bu bağlamda, devlet başkanının işlemleri açısından, "yetki ve sorumluluğun paralelliği" ilkesinin pratiğe yansıma aracı olan[370] karşı-imza kuralı açıklanmalı ve cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına kullanıp kullanmayacağı bu çerçevede değerlendirmelidir.

Karşı-imza; devlet başkanının yazılı bir işlemine, bu işlemden doğacak sorumluluğu taşıyan başbakan ve ilgili bakanların attıkları imzadır[371]. Bu

---

[366] GÜNEŞ, 1956, s. 19, dpn. 39; ALDIKAÇTI, 1960, s. 98-99; KERSE, 1973, s. 133.

[367] Aksi görüş için bkz. EROĞUL, 1978, s. 45.

[368] Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının görev başına gelmesi usulüne ilişkin çeşitli uygulamalar vardır. Nitekim, bugün parlamenter sistem uygulanan Monarşik devlet yapısına sahip ülkelerde devlet başkanlarının veraset yoluyla göreve geldikleri görülmektedir. Parlamenter cumhuriyetlerde ise, cumhurbaşkanlarının göreve gelmeleri parlamento tarafından, seçim kurulu tarafından, halk tarafından seçilerek ya da atamayla olabilmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. GÖZLER, 2001, s. 45-62.

[369] Devlet başkanlarının hukuki sorumlulukları açısından ise, kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu oldukları kabul edilmektedir. Göreviyle ile ilgili işlemlerinden dolayı ise hukuki sorumlulukları yoktur.

[370] TEZİÇ, 2005, s. 407-408.

[371] ÖZBUDUN, 2003, s. 311; GÖZLER, Kemal, ***Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?,*** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000 (2000 (b)) <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, Erişim tarihi: 14.5.2007. Yazarın bu makalesi, ayrıca **Devlet Başkanları** adlı kitabının beşinci bölümüdür. GÖZLER, 2001, s. 265-281.

imzaların aranıyor olmasının nedeni, parlamenter sistemde iki başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadının cumhurbaşkanı, sorumlu kanadının bakanlar kurulu olmasıdır. Parlamenter rejimin temel ilkelerinden birini oluşturan karşı-imza kuralı, yürütme yetkisinin gerçekte cumhurbaşkanında değil, yürütme organının sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunda olduğu anlamına gelir[372]. Çünkü, yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Bu durumda cumhurbaşkanının sorumsuzluğu aslında yetkisizliği anlamına da gelmektedir[373].

Devlet başkanının sorumsuzluğu kuralı, parlamenter monarşilerde tamdır. Diğer bir deyişle, devlet başkanının yaptığı işlemlerinden dolayı siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur. Karşı-imza kuralının kökeni parlamenter rejimin aşamalı olarak oluşmaya başladığı meşruti monarşi dönemidir[374]. Bu dönemde sorumsuz olan hükümdarın işlemlerine, parlamentoya karşı sorumlu bulunan başbakan ve bakanların da katılmaları zorunluluğu, yürütme yetkisinin hükümdarın münhasır yetki alanından çıkıp halkın temsilcileriyle paylaşılması anlamına geliyordu. Günümüzde ise, karşı-imza, devlet başkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tamamlanması anlamına gelmektedir[375]. Görüldüğü gibi, karşı-imza kuralının gerekçesi, devlet başkanının sorumsuzluğudur ve parlamenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuzdur[376].

Türk hukukunda ise, parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olan 1924 ve 1961 anayasalarının karşı-imza kuralını mutlak bir şekilde kabul etmiş oldukları görülmektedir. 1924 Anayasasının 39. maddesi ve 1961 Anayasasının 98. maddesinin ikinci fıkrasında, cumhurbaşkanının "*bütün işlemlerinin"* karşı-imzaya tabi oldukları hükme bağlanmıştı[377]. Ancak bu

---

[372] ALDIKAÇTI, 1960, s. 99-103; ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[373] ÖZBUDUN, 2003, s. 311.
[374] ÖZBUDUN, 2003, s. 311; GÖZLER, 2000, s. 515
[375] GÜNEŞ, 1956, s. 61; ALDIKAÇTI, 1970, s. 281; ÖZBUDUN, 2003, s.311.
[376] ÖZBUDUN, 2003, s. 311.
[377] 1924 Anayasasının 39. maddesi *"Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır."*; 1961 Anayasasının 98. maddesi ise *"Cumhurbaşkanı,*

anayasalar döneminde de cumhurbaşkanları bazı yetkileri tek başlarına kullanmışlardır[378]. Doktrinde bu uygulama eleştirilmiş, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi olduğu savunulmuştur. Anayasada herhangi bir istisna hükmü olmadığından cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanının imzası olmadan oluşturduğu kararnamelerin noksan kaldığı, hukuki sonuç doğurmadıkları ileri sürülmüştür. Yine aynı görüşe göre, bazı yetkileri cumhurbaşkanının şahsına tanımak ve cumhurbaşkanının bunları tek başına yapabileceğini savunmak da mümkün değildir[379].

Bununla birlikte, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanın tek başına işlem yapıp yapamayacağı konusunda öğreti, ikiye ayrılmıştır. Bir kısım yazarlar, cumhurbaşkanının hiçbir işlemi tek başına yapamayacağını ileri sürerken, bir grup yazar ise, sorumluluk gerektirmeyen işlemleri tek başına yapabileceğini savunmuşlardır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği hiçbir yetkisi bulunmadığını savunan yazarlar, bunu parlamenter rejimde devlet başkanının "sorumsuzluğu" ilkesine dayandırmışlardır. Bu görüşe göre, cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumsuz olması nedeniyle, işlemlerinin siyasal açıdan sorumluluk taşıyan başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanması gerekmektedir. Yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması kuralına dayanan bu görüşteki yazarlar, bu zorunluluğu "*hukukun umumi prensiplerine*"[380], "*demokratik rejimin esaslarına*"[381], "*adalet fikrine*"[382] veya "*modern devlet anlayışı ilkesine*"[383] dayandırmaktadırlar.

---

görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur." biçimindedir.

[378] 168 sayılı "X ve XI. Devre Milletvekillerinin Ziraat Bankası'na ve Hazineye Olan Borçlarının Faizsiz ve Masrafsız Olarak 10 Yıl Takside Bağlanması Hakkında Kanun" ve 396 sayılı "Tapulama Kanunu" cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, tek imza ile TBMM'ye geri gönderilmiş, ve 1961 Anayasasının 107/1. maddesi uyarınca Cumhuriyet Senatosu'na 15 üye ve yine Anayasanın 141 ve 145. maddeleri uyarınca Askeri Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi üyeleri cumhurbaşkanınca tek imza ile atanmışlardır. ALDIKAÇTI, 1968, s. 30-31.

[379] ALDIKAÇTI, 1968, s. 45; Aynı yönde, GÜNEŞ, 1964, s. 184; TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, **Yargı**, S. 2, 1976, s. 22; ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, 3. Bası, İstanbul, 1966, s. 756.

[380] ALDIKAÇTI, 1968, s. 38.

[381] DURAN, 1950, s. 216; GÜNEŞ, 1964, s. 184.

[382] ALDIKAÇTI, 1960, s. 99.

[383] SOYSAL, 1993, s.224.

Bu anlayışa göre, 1961 Anayasasında cumhurbaşkanını, genel olarak parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetki ve statüsünden ayıran, onun tek başına işlem yapmasına imkan veren bir kural yoktur. Kişisel olarak yapabileceği tek işlem, görevinden çekilmesidir. Bunun dışında Anayasada tanınan bütün yetkilerin, istisnasız olarak karşı-imza ile kullanılması gerektiği ileri sürülmüştür[384]. Bu görüşte olan TEZİÇ, 1961 Anayasası döneminde kaleme aldığı bir çalışmasında, Anayasanın 83. maddesinin 3. fıkrasında belirtilmiş olan, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırma yetkisini de tek başına kullanabileceğini belirtmekte ve cumhurbaşkanının böyle bir çağrıda bulunmasının siyasal sorumluluk doğurmadığına dolayısıyla meclis-devlet başkanı çatışmasına yol açmayacağına işaret etmektedir[385].

Kısacası, cumhurbaşkanına tek başına yetki kullanma imkanı tanımayan ve karşı-imza şartını arayan bu görüş mensupları, parlamenter sistemin en temel ilkelerinden biri olan cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin gereği olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin mutlak surette karşı-imza kuralına tabi olduğunu savunmaktadırlar[386].

Doktrinde diğer bir grup yazar bu görüşe karşı çıkmaktadır. Bu anlayışa göre, her ne kadar "cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır" şeklindeki 1961 Anayasasının 98. maddesinin 2. fıkrası kesin bir hüküm ise de, Anayasada cumhurbaşkanına kişisel olarak bir takım görevler yükleyen hükümler de kesindir. Bu anlayışı paylaşan bazı yazarlara göre, nitelikleri yönünden doğrudan doğruya cumhurbaşkanı tarafından kullanılması mümkün görünen, doğrudan doğruya devlet başkanının şahsına tanınmış olma özelliği taşıyan ve siyasi sorumluluk gerektirmeyen yetkilerin kullanılmasında devlet başkanının tek başına işlem

---

[384] TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanı ve Yasalar", Cumhuriyet, 8.6.1974; GÜNEŞ, 1956, s. 61;
[385] TEZİÇ, Erdoğan, "1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Yargı**, S. 49, 1980, s. 9.
[386] Buna karşılık, öğretide, cumhurbaşkanına serbest alan tanımayanların gerekçelerinden biri olan sorumsuzluk kanıtının çok güçlü bir kanıt olmadığı da ileri sürülmektedir. TURHAN'a göre, kamu hukukunun sorumluluk olmadan yetki olmaz kuralı, kural olarak doğru olmakla birlikte çok güçlü bir kanıt değildir. Zira sorumluluk olmadan yetki de olmaz kuralının birçok istisnaları vardır. TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989, s. 114, EROĞUL da, çağdaş demokratik bir rejime sahip olan ABD'de başkan siyasal açıdan sorumlu değildir fakat yetkilidir. EROĞUL, 1978, s. 45.

yapma yetkisine sahip olduğunu kabul etmek gerekir[387]. Bu nedenle cumhurbaşkanı, Anayasa gereğince doğrudan doğruya Meclisle olan ilişkilerinde istisnai olarak tek başına işlem yapabilecektir. Şu halde, Cumhuriyet Senatosu'na on beş üye seçmek, uygun bulmadığı kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, bir kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak gibi işlemleri ile seçimlerin yenilenmesi kararnamesi[388] bu tür yetkilerden sayılmalıdır[389].

Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği görüşünü savunan ESEN'e göre, karşı-imza kuralı yalnızca siyasi sorumluluk gerektirecek işlemlerle, anayasanın cumhurbaşkanına özgü bir yetki olarak belirlemediği işlemlerde geçerlidir[390].

Görüldüğü üzere, cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceğini kabul eden yazarlar bu görüşlerini desteklerken, doğrudan doğruya anayasa tarafından cumhurbaşkanının şahsına tanınmış yetkiler olduğunu savunmakta; bu yetkileri ortaya koyarken, yetkilerin niteliklerinin esas alınması gereğinden hareket etmektedirler.

1961 Anayasası döneminde konu, Anayasa Mahkemesi önüne taşınmış ve Anayasa Mahkemesi bu ikinci görüşü benimsemiştir. Cumhurbaşkanının açtığı bir iptal davasında esası incelemeye geçmeden önce, cumhurbaşkanının, Anayasa Mahkemesine yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisinin bulunup bulunmadığı konusu üzerinde duran Mahkeme, olumlu sonuca varmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, Anayasa'nın 6. maddesinde *"Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir*" kuralı ile 97. maddenin 1. fıkrasındaki "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder*" kuralına değindikten sonra Anayasa'nın 93. maddesinde yer alan "*Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden*

[387] OKANDAN, Recai G., **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, 1976, s. 475.
[388] Öğretide cumhurbaşkanının, seçimlerin yenilenmesine yönelik işlemi bir kararname ile yaptığı belirtilmişse de (ONAR, S. 1966, C. II., s. 754-755), pratikte cumhurbaşkanının yasama ile ilgili işlemleri bir "tezkere" ile tek imzalı olarak tekemmül ettirilmektedir.
[389] ONAR, S. 1966, s. 754-755.
[390] ESEN, Bülent Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974.

sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur" yolundaki ilkeyi, bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerektiğini vurgulamıştır. Anayasa'nın "*Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler"* verdiğini belirten Mahkeme, Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisini de bu yetkilerden biri olarak değerlendirmiştir. Mahkemeye göre, bu yetkinin karşı-imza kurarlı çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanının imzalarıyla birlikte kullanılabileceğini kabul etmek olanaksızdır; aksinin kabulü halinde, bu yetki, ancak başbakan veya ilgili bakanca uygun görülmesi halinde kullanabilecektir. Anayasa Mahkemesi, "*siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasa'nın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez*" görüşündedir[391].

Mahkeme aynı içtihadını 1979/45 sayılı kararında da devam ettirmiş, bu defa da kanunların tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi yetkisinin (1961 Anayasası, md. 93) cumhurbaşkanının devletin başı olması nedeniyle verilen yetkilerden olduğunu kabul etmiştir[392]. Aynen yukarıda değinilen kararında olduğu gibi, bu kararında da Anayasa Mahkemesi, yetkinin karşı imza kuralına tabi olması halinde, başbakan ve bakanların anılan yetkinin kullanılmasına ortak olacağı gerçeğinden hareket ederek Anayasanın böyle bir durumu öngörmesinin düşünülemeyeceğini vurgulamıştır. Bu kararda şöyle denilmektedir: "*Anayasanın 6. maddesi, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini kurala bağlamış ve Anayasa, Cumhurbaşkanına bu sıfatla kimi*

[391] Anayasa Mahkemesinin E. 1975/ 183, K.1976/15, sayılı ve 16.3.1976 tarihli Kararı.
[392] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/ 22, K.1979/45, sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

görevler yüklemiştir. Buna karşın Anayasanın 97. maddesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğunu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil ettiğini belirtmek gereğini de duymuştur. Anayasa Mahkemesi kararında da açıklandığı üzere Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağının kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez"[393].

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının *"bütün"* işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gereğini kesin olarak düzenlemiş olan 1961 Anayasası döneminde dahi, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı bazı yetkilerin mahiyetleri gereği, tek başına kullanılması gerektiğini kabul etmekte ve uygulamanın da bu şekilde gelişmesine zemin hazırlamaktadır[394].

1961 Anayasası sistematiğinde, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin istisnasız karşı imza kuralına tabi olduğunun düzenlenmesi karşısında cumhurbaşkanının bir takım işlemleri tek başına yapabileceğinin kabulü, ilk bakışta anayasaya aykırı gibi göründüğü savunulabilir. Bununla birlikte, Anayasa tarafından cumhurbaşkanına tanınan bir kısım yetkiler, nitelikleri gereği, cumhurbaşkanının "tarafsız" devlet başkanı sıfatı dolayısıyla verilmiştir. Bu yetkilerin, siyasal bakımdan "taraflı" olan hükümetle paylaşılması, mahiyetine ve amaçlarına uygun düşmeyecektir[395]. Örneğin Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, kanunların geri gönderilmesi,

[393] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/ 22, K.1979/45, sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.
[394] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.
[395] ÖZBUDUN, 2003, s. 313-314.

yüksek yargı organlarına üye seçmek gibi yetkiler tek başlarına kullanıldığında anlamlı olabilecek yetkilerdir[396].

Bu tartışmalar, 1982 Anayasası ile de sona ermemiştir. Çünkü yürürlükteki Anayasa, önceki Anayasalardan farklı olarak, karşı imza kuralının istisnaları olabileceğini açıkça hükme bağlamış, ancak bu istisnaların neler olduğunu düzenlemeyerek sorunun daha da karmaşıklaşmasına neden olmuştur[397]. Anayasanın "sorumluluk ve sorumsuzluk hali" başlığını taşıyan 105. maddesinin birinci fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur".* Görüldüğü gibi bu fıkrayla karşı-imza kuralının istisnası olabileceği hükme bağlanırken, bunların neler olduğu düzenlemede yer almamıştır[398]. Dolayısıyla bu kadar çok görev verilip yetkilerle donatılmış devlet başkanının, bunlardan hangilerini tek başına, hangilerini karşı imzayla kullanacağının saptanması önem kazanmaktadır.

---

[396] 1961 Anayasası hazırlanırken İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı Anayasa Öntasarısı'nın 99. maddesinde, devlet başkanının tarafsız olması nedeniyle, tek başına kullanması daha uygun olan yetkiler tek tek sayma yoluna gidilmişti. Yine SBF İdari Bilimler Enstitüsü tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın 59. maddesinde de cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmıştı. Bkz. AYBAY, 1963, s. 168-169. Ne var ki, her iki tasarıda öngörülen istisnalar birbirinden farklıdır. İstisnai tasarrufların sayısı Öntasarıda daha fazladır. Yani her iki tasarıyı hazırlayan heyetler, hangi işlemlerin cumhurbaşkanının tek imzası ile oluşabileceğini belirlemede farklı sonuçlara varmışlardır. Bu durum açık bir biçimde istisnai birer tasarruf olan cumhurbaşkanın tek imza ile kararname ihdasının anayasada pozitif bir hukuk kuralı olarak belirlenmesindeki zorunluluğu vurgulaması bakımından dikkat çekicidir. ALDIKAÇTI, 1968, s. 40. Bununla Birlikte, 1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, Ön Tasarıyı "etüd metni", gerekçeli tasarıyı da "yardımcı metin" olarak kabul ettiği halde, her iki metinde de yer alan istisnaları benimsemeyerek, kabul edilen 98. maddeyi tamamen klasik anlayışa uygun olarak düzenlemiştir. Bu durum ilgili madde gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: *"Bu madde yürütme organının iki unsurlu mahiyetinin düğüm noktasını teşkil etmektedir. Gerçekten eski anayasamızın ve umumiyetle parlamenter rejimin kabul ettiği sisteme göre yürütme organının hukuki tasarrufları Cumhurbaşkanı tarafından yapılır ve ilgili bakanlar ve Başbakan tarafından imza edilir. Fakat faaliyatta bu karar ve tasarruflar Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanır ve Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra imzalanır. Bu maddenin eski Anayasa'da olduğu gibi muhafazası Türkiye'de Devlet ve İdare tasarruflarının yerleşmiş olan şekillerinde herhangi bir değişiklik göstermemek amacını gütmektedir."*

[397] SEVİNÇ, 2002, s. 125.

[398] 1982 Anayasası hazırlanırken Danışma Meclisi'nin Milli Güvenlik Konseyi'ne sunduğu metinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılıyordu. Ancak bunlar Konsey tarafından Anayasa metninden çıkarılmıştır. **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C. 10, B. 152, O.1, 17.9.1982, s. 441-443.

Öncelikle, bu düzenleme karşısında, 1982 Anayasası dönemindeki konuya ilişkin tartışmaların, 1961 Anayasası döneminden itibaren yaşanan tartışmaların devamı niteliğinde olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Baskın görüş olan ve karşı-imza kuralı konusunda, "cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla ve yürütmenin başı olması dolayısıyla kullandığı yetkiler ayrımı"nı benimseyen görüş[399] uygulamaya da yansımış; öğretide de bu ayrımın, Anayasanın bütünü hesaba katılarak yapıldığından daha doğru olduğu ifade edilmiştir[400]. Buna göre, bu konuda önce Anayasanın ilgili hükmünde bir açıklık olup olmadığına, eğer açıklık yoksa yetkinin mahiyetine bakılmalıdır[401]. Bu çerçevede, Anayasanın 104. maddesinde sayılan; genelkurmay başkanını atamak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, uluslararası anlaşmaları onaylamak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin vermek gibi bazı yetkiler, Anayasanın diğer hükümleriyle zaten karşı-imza kuralına tabi hale getirilmiştir. Bunun dışındaki yetkilerin nasıl kullanılacağı ise, söz konusu yetkinin cumhurbaşkanına "devlet başkanlığı" ve "yürütmenin başı" sıfatları dolayısıyla tanınmış olup olmadığı dikkate alınarak belirlenmelidir[402].

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde verdiği kararlarındaki görüşünü 1982 Anayasası döneminde de tekrarlamıştır. Mahkeme 1993/18 sayılı kararında, *"…Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmak gerekir. Anayasa'daki 'Cumhurbaşkanının … bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır' kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır…"* görüşünü benimsemiştir[403].

---

[399] ÖZBUDUN, 2003, s. 313; EROĞUL, 1996, s. 282; SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, 2001, s. 172; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 306, 311.
[400] SEVİNÇ, 2002, s. 127.
[401] ÖZBUDUN, 2003, s. 313.
[402] ÖZBUDUN, 2003, s. 313. Anayasa Mahkemesi de bu ayrımı benimsemektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı ve 27.4.1993 tarihli kararı.
[403] Anayasa Mahkemesi'nin E. 1992/37, K. 1993/18, 27.4.1993 tarihli kararı.

1982 Anayasası döneminde de tıpkı 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde olduğu gibi, Anayasa Mahkemesinin ve doktrinin bu yöndeki görüşünü eleştiren yazarlar da vardır. Nitekim, GÖZLER'e göre, 1982 Anayasası karşı-imza kuralını istisnalara açık bir şekilde kabul etse de, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri belirtmeyerek kuralı mutlak halde düzenlemiştir. Bu durumda yazara göre, Türk hukukunda cumhurbaşkanının bütün işlemleri istisnasız başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla kullanılabilir. Yorum yoluyla istisna getirilemeyeceğini belirten yazar, genel kural olan karşı imza kuralını anayasa koyucu koyduğuna göre, bunun istisnasının da yine anayasa koyucu tarafından düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır[404].

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasasının söz konusu düzenlemesini karışık, çelişkili ve tartışmalı hale getiren, anayasa koyucunun nedeni bilinmeyen bir şekilde, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerini gösteren maddeyi Anayasadan çıkarmasıdır. Buraya kadar yapılan açıklamalar göstermektedir ki, Anayasada sayılan yetkilerin dahi hangilerinin tek başına, hangilerinin karşı imza ile kullanılması gerektiği konusunda öğretide görüş birliği yoktur. Bu belirsizliği gidermek adına, cumhurbaşkanının hangi yetkilerini re'sen kullanabileceğinin Anayasa'da düzenlenmesi faydalı olacaktır. Ancak bu değişiklik yapılmadığı sürece, uygulamada cumhurbaşkanının, devlet başkanı ve yürütmenin başı sıfatları arasında ayrım yapan ve doktrinde hemen hemen hakim olan görüş, esas alınmalıdır. Bu görüş doğrultusunda, cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarına ilişkin yetkilerinin, kendisine tarafsız devlet başkanı olması sıfatı dolayısıyla tanınmış yetkiler olmaları nedeniyle cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmaları gerekir. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatıyla kullandığı yetkilere gelince, bu yetkilerin, tek başlarına kullanılıp kullanılamayacakları icrai nitelikte olan-olmayan şeklinde ikili bir ayrım çerçevesinde ele alınabilir. Uygulamada da cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin bir kısmı, örneğin gerekli gördüğü hallerde Bakanlar

[404] GÖZLER, 2001, s. 263.

Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak ve Kurula başkanlık etmek, icrai nitelik taşımayan tamamen törensel ve temsili nitelikteki yetkiler olduklarından, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gerektiği kabul edilmektedir. İkinci tür işlemleri ise cumhurbaşkanının tek başına yapamayacağı kabul edilmelidir[405].

2. Geri Gönderme Yetkisinin Tek Başına Kullanılıp Kullanılamayacağı Sorunu

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı sorunu, yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde ele alınmalıdır. Ancak, soruna, parlamenter sistemde hükümetin yasama organından güvenoyu alan programını gerçekleştirme aracı olan kanunlar üzerinde cumhurbaşkanının tek başına böyle bir yetki kullanması, yasama-yürütme örtüşmesinin ortaya çıktığı günümüz partiler demokrasisi modelinde, cumhurbaşkanı-yasama organı çatışmasına yol açabilecek bir tartışmayı da bünyesinde barındırdığı dikkate alınarak yanıt aranacaktır.

Uygulamada, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasasında konuya ilişkin açık bir hüküm bulunmamasına karşın, kanunların bir kez daha görüşülmesi istemiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi için karşı-imzanın aranmıyor olması, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kullanmalarını kolaylaştırmıştır[406].

---

[405] Bkz. aynı yönde, ÖZBUDUN, 2003, s. 313-314; GÖZLER, 2000, s. 522.

[406] 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel 2, Cevdet Sunay 18, Fahri Korutürk 13 kanunu bir daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmişlerdir. 1982 Anayasası dönemine gelince, Kenan Evren 26, Turgut Özal 18, Süleyman Demirel 14 kanunu, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ise tekrar görüşülmesi için 78 adet kanunu Meclise geri göndermişlerdir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları.

a. 1961 Anayasası Döneminde Durum

Türk hukukunda geri gönderme yetkisinin ilk kullanıldığı anayasal dönem olan 1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanının bütün kararlarının, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanacağı konusunda kesin bir kural öngören ve diğer maddelerinde de herhangi bir istisna getirmeyen Anayasanın 93. maddesine dayanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul olunan 168 sayılı "X ve XI. Devre Milletvekillerinin Ziraat Bankası'na ve Hazineye Olan Borçlarının Faizsiz ve Masrafsız Olarak 10 Yıl Takside Bağlanması Hakkında Kanun" ve 396 sayılı "Tapulama Kanunu"nun, cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, tek imza ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermiş olması, resmi çevrelerce tasvip görmüş ve bu yetkilerin Anayasa ile cumhurbaşkanının şahsına tanındığı, dolayısıyla tek imza ile tamamlanabilecekleri ileri sürülmüştür[407].

Aksi görüşteki yazarlar, bu yetkinin, cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki konumu nedeniyle mutlaka karşı-imza ile kullanması gerektiğini, aksi düşüncenin sorumluluğu olmayan bir yetki kullanımı anlamına geleceğini ileri sürmüşlerdir[408]. Bu görüşteki yazarların hareket noktası, devlet başkanı ile yasama arasındaki ilişkileri değil de, devlet başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile yasama arasındaki ilişkileri temel alan bir rejim olan parlamenter rejimde devlet başkanının, her iki organ arasındaki hakem konumudur. Bu konumu nedeniyle cumhurbaşkanı, hakemlik fonksiyonunu yerine getirirken, yasama meclisindeki azınlık ve çoğunlukla veya iktidar ve muhalefetle ihtilafa düşmemiş olmalıdır. Cumhurbaşkanının yasama meclisi ile ihtilafa düşmesi durumunda, tarafsızlığı hakkında şüpheler uyanabilir ve hakemlik

---

[407] Dönemin Millet Meclisi Başkanı Ferruh Bozbeyli ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri Nasır Zeytinoğlu kanunların tek imza ile geri gönderilebileceği görüşündedir. Cumhurbaşkanı danışmanlığı görevini yapan İlhan ARSEL, Dünya Gazetesindeki 14.2.1963 tarihli yazısında ve Muammer AKSOY Cumhuriyet Gazetesindeki, 11-12. 2.1963 tarihli ve Dünya Gazetesi 14.2.1963 tarihli yazılarında yetkinin karşı imza ile kullanılıp kullanılmayacağı hususuna ise hiç değinmemişlerdir.

[408] ALDIKAÇTI, 1968, s. 42; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283; GÜNEŞ, 1964, s.183-184; KERSE, 1973, s. 93. Bu dönemde cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini inceleyen bir kısım yazar ise, eserlerinde geri gönderme yetkisinin kullanımına ilişkin olarak karşı-imza kuralına hiç değinmemişlerdir. SAVCI, 1963;s. 319-340; ARSEL, 1965, s. 379. ARSEL, İlhan, Dünya Gazetesi, 14.2.1963; AKSOY, Muammer, Cumhuriyet Gazetesi, 11-12. 2.1963. Dünya Gazetesi 14.2.1963.

fonksiyonunu amacına uygun olarak yerine getirmesi güçleşebilir[409]. Bu nedenle bu görüşteki yazarlar, kanunların geri gönderilmesi yetkisinin, bir devlet başkanı-Meclis çatışmasına neden olabileceğini, bunun cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi çoğunluğunu karşısına alması anlamına geldiğini vurgulamışlardır[410]. Bu görüşteki yazarlardan GÜNEŞ, cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasının, Meclis-devlet başkanı çatışmasından öte, bakanlar kurulu-devlet başkanı çatışması meydana getirebileceğini, özellikle, bakanlar kurulunun, kanun tasarılarını cumhurbaşkanının imzası olmadan parlamentoya getirebilmesi dikkate alındığında, bakanlar kurulunca sevkedilen bir tasarının parlamento tarafından kabul edilmesi halinde, cumhurbaşkanının kanunları hükümetin karşı-imzası olmaksızın geri gönderebileceğinin kabul edilmesi durumunda ortada yalnız bir Meclis-devlet başkanı çatışması değil, yürütmenin iki kanadı arasında da bir çatışmanın varlığı sonucuna ulaşılacağını vurgulamıştır. "*Bakanlar kurulunun uyguladığı program dolayısıyla Meclise karşı sorumlu olduğu dikkate alındığında, cumhurbaşkanının sorumluluğu ne olacaktır? Bakanlar kurulu bir de kendi düşüncesinin tersi bir düşünce ile de mi sorumlu*

---

[409] ALDIKAÇTI, 1968, s 37; Parlamenter rejimde parlamento ile hükümet arasında oluşabilecek uyuşmazlıkların çözümü "hakem" kurumuna ihtiyaç göstermiştir. Devletin ve ulusun birlik ve sürekliliğinin simgesi ve "kişiliğinin" sağladığı prestij sayesinde cumhurbaşkanı "hakemlik" yapıp doğabilecek uyuşmazlığa çözüm bulur ya da bulmaya çalışır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistem içindeki işlevi, temel olarak bu niteliğini yansıtır. Öte yandan cumhurbaşkanının "sorumsuz" niteliği de parlamenter rejimdeki bu işlevi hayata geçirme olanağı doğurur. Tarafsızlık esası ve işlevinin yerine getirilmesinin bir koşulu, kuşkusuz tarafsız olma niteliğidir. Bir uyuşmazlıkta "hakemlik" işlevini, ancak "tarafsız cumhurbaşkanı" başarabilir. Parlamenter rejimlerin temel ilkelerinden biri olan "tarafsız cumhurbaşkanı" ilkesine, kıta ülkesi Anayasalarında ender rastlanmaktadır. 1961 Anayasasının hazırlanmasında yararlanılan Federal Alman ve İtalya Anayasalarında böyle bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Aslında parlamentarizmin olmazsa olmaz koşullarından olan cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı ilkesinin 1961 Anayasası'nda yer alıyor olması Türk siyasal yaşamında 1960 öncesi döneminde yaşanan olayların bir sonucudur. Çünkü tek parti döneminde tarafsızlığın bir anlamı yoktu. O dönem, devrimlerin yerleştirilmesi yolunda, cumhurbaşkanı rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatını yüklenmiş, baş rolü oynayan önemli bir kişiydi. Cumhurbaşkanları bu sıfatla iktidar partisinin (tek partinin) başkanları oluyorlardır. 1945 sonrası çok partili döneme yeniden dönüş, cumhurbaşkanının tarafsızlığının önemini su yüzüne çıkarmıştır. 1960 öncesi siyasi güç sahibi olmaktan çok bir siyasi denge unsuru olması gereken cumhurbaşkanı, siyasi çatışmalar arasında bizzat çatışma unsuru durumuna gelebilmiştir. Bu nedenle son iki anayasayı yapan kurucu iktidar, geçmişin gözlemlerinden hareketle tarafsızlık ilkesini öngörmüş ve önlemler almıştır. MEMİŞ, Emin, **Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 360. Eğer bir cumhurbaşkanının tarafsız olması kuşkulu ise, dahası kamuoyu ve parlamentoda tartışmalı bulunuyorsa "hakemlik" niteliği ve hakem olabilmeyi içeren "prestij"i kaybetmiş demektir.

[410] ALDIKAÇTI, 1968 s. 44; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283.

tutulacaktır?" Öte yandan, "*cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ile kanunun yürürlüğe girmesi hiç olmazsa bir süre gecikecektir. Bu durumda hele Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunu aynen kabul ederse, gecikmeden doğan, yani kanunun çıkarılış nedenini oluşturan olayın düzenlenmesinin geri bırakılması sorumluluğu, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralı karşısında kime ait olacaktır*?" ifadeleriyle uygulamayı eleştirmiştir[411].

Yeniden görüşülmesi istemiyle kanunların Meclise geri gönderilmesinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılamayacağını savunan yazarlara göre, bir kanunun yeniden görüşülmesi talebi, kanunun yapılmasındaki bir teknik hatanın düzeltilmesi amacı ile yapılmışsa, bu yetkinin başbakan ile birlikte yapılması sorunlara yol açmaz, hiçbir siyasi nedene dayanmayan bu geri gönderme yerinde karşılanabilirdi[412]. Fakat, cumhurbaşkanınca "siyasi-idari-iktisadi-sosyal şartlar demeti"[413] gerekçelerine dayanılarak, kanunun tek imza ile geri çevrilip yeniden görüşülmesinin istenmesi parlamenter rejim ile bağdaşmayan bir tasarruf olarak değerlendirilmektedir. Zira, devlet başkanı bu tasarruf ile çoğunluğun politikasını etkilemeye, hiç olmazsa geçici bir süre durdurmaya çalışmıştır. Bu durum karşısında, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmaması gerekir[414].

Gerek bu açıklamalar doğrultusunda, gerekse 1961 Anayasası'nın 98. maddesinin ikinci fıkrasında, *"Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakanlar sorumludur"* hükmünde hiçbir istisna getirilmeden "*bütün*" denilmesi de dikkate alınarak bu görüşlerin haklılığı savunulabilir. Ancak böyle bir durumda, bu yetkinin uygulamada hiç kullanılamayacağını da unutmamak gerekir. Çünkü, parlamenter sistemde ve bu bağlamda 1961 Anayasası döneminde, hükümetin istemediği bir kanunun yasama organında hükümete

[411] GÜNEŞ, 1964, s. 184.
[412] GÜNEŞ, 1964, s. 184.
[413] SAVCI, 1963, s. 320.
[414] GÜNEŞ, 1964, s. 184; ALDIKAÇTI, 1970, s. 283.

rağmen kabul edilmesi sadece teorik bir ihtimaldir[415]. Bir başka deyişle, yasama organının kabul edeceği kanunlar ya doğrudan hükümetin hazırladığı tasarılardır ya da hükümetin karşı çıkmadığı tekliflerdir. Hükümetin kendi istediği ve belki de programının temel ayağı olan kanunun bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesine sıcak bakmayacağı, bu nedenle de karşı imzayı vermek istemeyeceği dikkate alındığında, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullanabilmesi hemen hemen imkansızlaşacaktır. Bu nedenle, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları tarafsız devlet başkanı sıfatından kaynaklanan bazı yetkilerini[416] karşı-imza olmadan tek başına kullanabilmekteydiler.

Anayasa Mahkemesi de cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği görüşündedir. Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini incelediği bir kararında, 1976 yılında vermiş olduğu[417], cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu yönündeki kararına atıf yaparak, Anayasanın, cumhurbaşkanını, devletin başı olması dolayısıyla bir takım görev ve yetkilerle donatmış olduğunu, cumhurbaşkanına bu yönde tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermeyi içeren yetki olduğunu ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında; Anayasanın konuyu düzenleyen maddelerinde, cumhurbaşkanının bu yetkiyi başbakan ya da ilgili bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığını ifade ederek, cumhurbaşkanının bu yetkiyi bakanlar kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağının kabulünün, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç

---

[415] ONAR, 2003, s. 66.

[416] Bu ayrım için bkz. ÖZBUDUN, 2003, s. 312.

[417] Yukarıda da değinilen bu kararında Mahkeme, cumhurbaşkanın yürütme organının başı olması dolayısıyla sahip olduğu yetkiler ile devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden tarafsız bir baş olması yönünden sahip olduğu yetkilere ilişkin olarak ikili bir ayrım yapmakta ve Anayasa'nın 93. maddesinde yer alan *"Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur"* yolundaki hükmü, yürütme organının başı sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerektiğini kabul etmektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı ve 16.3.1976 tarihli Kararı.

doğuracağını, Anayasanın böyle bir durumu istediğinin düşünülemeyeceğini kabul etmiştir.

Mahkeme, 1976 yılındaki içtihadını 1979/45 sayılı kararında da devam ettirmiş, bu defa da kanunların tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması nedeniyle verilen yetkilerden olduğunu belirtmiştir. Aynen yukarıda sözü edilen kararda olduğu gibi bu kararında da Mahkeme, yetkinin karşı imza kuralına tabi olması halinde, başbakan ve bakanların yetkinin kullanılmasına ortak olacaklarını vurgulayarak Anayasanın böyle bir durumu öngörmesinin düşünülemeyeceğini kararlaştırmıştır. Mahkemeye göre, 93. maddede, cumhurbaşkanının bu yetkiyi başbakan ve ilgili bakanla kullanacağına dair bir açıklık olmamakla birlikte dolaylı bir anlatım da yoktur[418]. Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmasına ilişkin olarak "*parlamenter rejim ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin elvermediği yolundaki savlar geçersiz ve dayanaksızdır. Çünkü bu yolla yürütme organının, yasama organı işlevleri üzerinde etkin bir yetkiye sahip olduğundan, ayrıca cumhurbaşkanının yasama tasarruflarını yönlendirmesi ya da denetlemesi gibi bir durumun oluşmasından söz edilemez"* görüşünü benimsemiştir.

Mahkeme kararında, üzerinde durulması gereken noktalar vardır. Özellikle belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası 98. maddesindeki karşı imza kuralını istisnasız olarak benimseyen düzenleme karşısında Mahkemenin, 93. maddede yetkinin "Başbakan ve ilgili Bakanla kullanılacağına" dair açıklık araması anlaşılabilir değildir. Mahkeme, öğretide haklı olarak savunulan, kanunların tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla verildiği ve bu nedenle, yetkinin tek imza ile kullanılabileceği görüşünü böyle hatalı bir gerekçeye başvurmadan da savunabilirdi. Zira 1961 Anayasası döneminde de Anayasada sayılan yetkilerinde bir kısmının, devletin başı olması sıfatıyla

[418] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1976/15 ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

doğrudan cumhurbaşkanının şahsına tanınan yetkiler olduğu öğretide güçlü bir biçimde ifade edilmekteydi[419].

Türk anayasa hukuku uygulaması açısından önemli olduğu düşünülen bir diğer nokta, kararın, cumhurbaşkanının 1982 Anayasası'nda güçlenen konumuna adeta, hukuki temeller oluşturan bölümleridir. Türk hukuk doktrininde hakim olan ve parlamenter rejimin temel ilkelerine uygun olan görüşe göre, kanunların tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi cumhurbaşkanına tanınan bir uyarı yetkisinden ibarettir[420]. Mahkemeye göre, "*Yeryüzünde başkansız bir parlamenter demokratik rejim modeli henüz bulunmuş olmadığına göre, sözü edilen yetkinin sadece bir uyarıdan ibaret olup başka bir etkisi bulunmadığı… ya da yasama tasarruflarına … Cumhurbaşkanının bu yolla ortak olduğu yolundaki görüşler geçersiz oldukları kadar Anayasal dayanaktan yoksundurlar".*

b. 1982 Anayasası Döneminde Durum

1982 Anayasası, büyük olasılıkla Anayasa Mahkemesinin bu kararını göz önünde tutarak, cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararlarının, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağını hükme bağlayan kuralı öngörmüştür (m. 105).

Anayasanın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirleyen maddesinin yasama ile ilgili bölümünde, *"Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek"* (m. 104) hükmüne yer vermiş olması nedeniyle öğretide, kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasında kabul edilmesi gerektiği savunulmakla beraber[421], 1982 Anayasasında kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabileceği yönünde

[419] ESEN, Bülent, Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974; ONAR, 1966, C. II., s. 754-755.
[420] ÖZBUDUN, 2003, s. 269; TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 290.
[421] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 15.

açık bir hüküm bulunmaması karşısında, tek başına kullanılabilirliğin dayanağını, Anayasanın deyimsel yorumundan çıkarmaya çalışmak yerine, Anayasanın genelinde vurgulandığı gibi cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla kullandığı bir yetki olmasına dayandırmak daha doğru bir yaklaşım olabilir.

Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkeler incelendiğinde, siyasal açıdan sorumsuz olan devlet başkanının geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılmasının esas olduğu görülecektir. Kraliyetin kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisinin bulunduğu günümüz İngilteresi'nde kanunun oluşabilmesi için Taç'ın iradesinin aranıyor olmasına rağmen bu yetki, çalışmanın ilk bölümünde değinildiği üzere, parlamenter sistemin oluşmaya başlamasından günümüze kadar hiç kullanılmamıştır. Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği ve çok geniş yetkilerle donatıldığı 1958 tarihli Fransız Anayasası, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri açık açık düzenleme yoluna gitmiş ancak geri gönderme yetkisini de karşı-imza kuralına bağlamıştır. İtalya ve Almanya'da da kanunların geri gönderilmesi karşı-imza kuralına bağlanmıştır[422]. Yunanistan Cumhuriyeti Anayasası ise, parlamentonun kabul ettiği bir kanunun geri gönderilmesi yetkisini cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler arasında saymaktadır.

Belirtilmelidir ki öğretide, parlamenter hükümet sisteminin kilit taşlarından biri sayılan devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi ile geri gönderme yetkisinin tek başına kullanmasının bağdaşmazlığı ilkesinden hareketle, 1982 Anayasası döneminde dahi konu tartışılmaya devam edilmektedir. Bir görüşe göre, parlamenter sistemde yürütmeden sorumlu hükümet, kanunlar yoluyla meclisten güvenoyu aldığı programını uygular, siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanı, meclise karşı sorumluluğu olan hükümetin çıkardığı kanunların yürürlüğe girmesini geciktirici ya da engelleyici bir rolde gözükmemelidir. Geri gönderme yetkisinin karşı imza kuralının istisnalarından biri olarak kabulünün, devlet başkanının etkin bir politika içinde

[422] TEZİÇ, 1980, s. 10.

yer almasının benimsenmiş olması anlamına geleceğinden, parlamenter sistemle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir[423].

Ancak, böyle bir durumda, bu yetkinin uygulamada hiç kullanılamayacağını da unutmamak gerekir. Yukarıda belirtildiği gibi günümüz partiler demokrasisinde, hükümetin istemediği bir kanunun yasama organında hükümete rağmen kabul edilmesi gerçekleşmesi uzak bir olasılıktır. Günümüz partiler demokrasisi modelinde de, yasama organının kabul edeceği kanunlar ya doğrudan hükümetin hazırladığı tasarılardır ya da hükümetin karşı çıkmadığı tekliflerdir. Hükümetin, kendi istediği bir kanunun bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesine sıcak bakmayacağı, bu nedenle de karşı imzayı vermek istemeyeceği dikkate alındığında; cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kullanılması imkansız hale gelecektir. Bu nedenle, Anayasada cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği açıkça belirtilmediyse de, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği savunulmaktadır[424].

Bu açıklamalar doğrultusunda, her ne kadar, 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği teker teker belirtilmediyse de, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisini tek başına kullanacağını kabul etmek gerekir. Kanunların çok büyük bir kısmının hükümetin isteği doğrultusunda çıktığı dikkate alındığında ve yine, başbakanın, yapılmasını kendi istediği bir kanunun yürürlüğe sokulmayıp, bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesini istemesi beklenemeyeceğinden hareketle, karşı-imzanın aranması, bu yetkinin kullanılmasını tümüyle olanaksız hale getirecektir. Bu doğrultuda, Türk hukuku uygulamasında, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi daima tek başlarına kullandıkları görülmektedir. Kanunların geri gönderilmesinin karşı-imza kuralına tabi olacağı kabul edilseydi, cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kullanmaları kuşku yok ki çok zorlaşırdı; çünkü başbakanlar, çoğu durumda

[423] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 14.
[424] ONAR, 2003, s. 67.

cumhurbaşkanının bu yöndeki kararına katılmak istemezlerdi. Nitekim, ÖZBUDUN'un da işaret ettiği gibi, *"… günümüzün partilere dayanan parlamenter rejiminde bir kanunun, hükümete rağmen çıkması son derece uzak bir ihtimaldir. Hükümetin, kendi görüşlerini yansıtan bir kanunun yeniden görüşülmesini isteyebileceğini … düşünmek ise anlamsız olur"*[425]*.* Bu nedenle, Anayasanın ilgili hükmünde yapılan değişiklikle doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülerek anayasal statüsünde değişiklik yapılan cumhurbaşkanının, sistem içinde daha da güçlenen bu yeni statüsü ile paralellik sağlamak amacı ile yetkilerinden hangilerini tek başına kullanabileceği açıkça gösterilmeli ve bu arada geri gönderme yetkisi de tek başına kullanabileceği yetkilerden biri olarak düzenlenmelidir.

Şunu da unutmamak gerekir ki, parlamenter rejimin uygulama ile oluşan teamül kuralları vardır. Bu kurallar çerçevesinde anayasa kuralları ile tanınmış olan bir yetki kullanılamaz duruma gelmiş olabilir. İngiltere'de Taç'ın sahip olduğu birçok yetki pratikte karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmaya başlamış ve böylece kral sahip olduğu birçok yetkiyi yitirmiştir yine bu cümleden olarak kral, sahip olduğu yetkiyi uzun bir süre hiç kullanmamış ve bu yolla bu yetkinin artık kullanılamayacağı yönünde bir teamül oluşmuştur. Türkiye'de de benzere teamüller oluşabilir. Örneğin, cumhurbaşkanları sahip oldukları geri gönderme yetkisini kullanmayıp, daha az tartışmaya yol açacak Anayasa Mahkemesine başvurma yolunu seçebilirler. Kuşkusuz bu seçim geri gönderme ile kıyaslandığında daha az tartışılan bir tercih olacaktır.

C. Geri Gönderme Yetkisinin Konusu ve Kapsamı

1. Genel Olarak

Bütçe kanunları hariç Meclis tarafından kabul edilen tüm kanunlar geri gönderme yetkisinin konusunu oluşturmaktadır. Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin*

[425] ÖZBUDUN, 2003, s. 312.

kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir" hükmü uyarınca cumhurbaşkanı diğer kanunların yanında, Anayasada değişiklik yapan kanunları da geri gönderebilecektir. Bu düzenleme, bu konuda 1982 Anayasasını 1961 Anayasasının düzenlemesinden ayırmaktadır. Cumhurbaşkanın anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlara dair yetkileri, ayrı bir bölümde ele alınacağından bu bölümde değinilmeyecektir.

Yasama organının, hükümete gelecek yıl için harcama yetkisi vermesi anlamına gelen bütçe kanunları, geri gönderme yetkisi kapsamı dışında tutulmuştur (md. 93)[426]. Bu hüküm (md. 93), bütçe kanunlarının süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bütçe kanununun mali yılbaşına kadar çıkarılamaması halinde devlet faaliyetleri felce uğrayacaktır. Yasama organı tarafından sadece bir yıllığına hükümete tanınan harcama yetkisi niteliği dikkate alındığında, hükümetin temel iş görme aracı olarak kabul edilmesi gereken bütçe kanunlarının cumhurbaşkanınca geri gönderilememesi amacının devlet faaliyetlerinde sürekliliği sağlamak olduğu kolayca anlaşılacaktır[427].

Geri gönderme yetkisinin kapsamı ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken diğer bir konu, geri gönderilen kanunun yasama organınca yeniden kabul edilmesinin ardından, hangi durumlarda tekrar geri gönderilebileceğidir. Diğer bir ifade ile, geri gönderilen bir kanunun yasama organınca tekrar kabulü halinde cumhurbaşkanının bu kanunu tekrar tekrar geri gönderme yetkisinin mümkün olup olmadığıdır. Öncelikle, 1982 Anayasasının 89. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır"* hükmü karşısında, cumhurbaşkanının kanunları defalarca geri gönderme yetkisinin olmadığı sonucuna kolayca ulaşılabilir.

Gerçekten, 1982 Anayasasının 89. maddesinin 3. fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi

---

[426] SOYSAL, 1993, s. 218.

[427] Buna karşılık bütçe kanunu denetim rejimi bakımından diğer kanunlarla aynı hükümlere tabidir. Bütçe kanununun şekil ve esas yönünden anayasaya aykırılığı nedeniyle diğer kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine başvurulabilir.

durumunda, cumhurbaşkanınca yayımlanacağı, Meclisin geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde ise tekrar Meclise geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin olarak, tekrar geri gönderme yetkisinin, yasama organınca geri gönderilen ve yine kabul edilen kanunda nasıl bir değişiklik yapılması halinde gündeme gelebileceği, diğer bir ifadeyle, tekrar geri gönderme yetkisinin artık mümkün olmadığı "aynen kabul" kavramının nasıl anlaşılması gerektiği, üzerinde durulması gereken oldukça önemli bir konudur. Zira, geri gönderilen kanunların yasama organında kabulünün ardından, tekrar geri gönderilip gönderilemeyeceği sorunsalı karşısındaki anayasal tercih, bir bakıma "geri gönderme" yetkisinin "mutlak veto" yetkisiyle arasındaki ince sınırı oluşturacaktır. Nitekim, geri gönderilen kanunların yasama organınca tekrar kabulünün ardından cumhurbaşkanın itirazları karşılanıncaya kadar tekrar tekrar geri gönderilebileceğini kabul etmek, bir bakıma, yasama organının, cumhurbaşkanının iradesinin aksine yasama yetkisini kullanamayacağının kabulü anlamına gelecektir ki, bu kabulün demokratik bir rejimde savunulması mümkün değildir. Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, konunun önemi nedeniyle bundan sonraki başlıkta geri gönderme yetkisinin tekrar tekrar kullanılabilirliği konusu üzerinde etraflıca durulacaktır.

2. Meclis Tarafından Aynen Kabul Edilen Kanunların Tekrar Geri Gönderilmesi

Yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen bir kanunun Meclis tarafından tekrar kabulü halinde cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamı ile ilgili olarak, 1924[428] ve 1961[429] Anayasalarında açık bir

[428] 1924 Anayasasının konuyu düzenleyen 35. maddesi şöyledir: *"Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunu bu hüküm dışındadır. Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir."*

düzenlemenin yer almadığı kabul edilmektedir[430]. 1924 Anayasasının 35. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *"Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilan etmek ödevindedir"* hükmünün uygulamaya yansıma şeklini, bu dönemde geri gönderme yetkisinin hiç kullanılmamış olması karşısında, irdeleme şansımız bulunmamaktadır. Geri gönderme yetkisinin ilk kullanıldığı anayasal dönem olan 1961 Anayasası döneminde ise Anayasanın 93. maddesinin son cümlesinde yer alan *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır"* hükmü karşısında, cumhurbaşkanının yeniden geri gönderme yetkisinin hangi şartlarda söz konusu olabileceği, Meclis ile dönemin cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlık konusu olmuştur.

Bu sürece bir tepki olarak olacak ki, 1982 Anayasasında, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapılması halinde bu kanunun cumhurbaşkanınca tekrar geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu nedenle konuyu 1982 Anayasasındaki düzenlemeyi bir dönüm noktası olarak kabul edip öncesi ve sonrası şeklinde iki başlık altında incelemek uygun olacaktır.

Cumhuriyet dönemi anayasalarındaki düzenleme karşısında, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesinin ardından yeniden görüşülerek kabul edilen kanunların yayımlanmasına ilişkin hükümlerin yorumu konusunda öğretide ve uygulayıcılar arasında görüş ayrılığı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ancak belirtilmelidir ki, günümüzde uygulayıcıların yorumu ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla yerleşik hale gelen uygulama karşısında, özellikle de 1982 Anayasası'nın getirdiği düzenleme çerçevesinde bu tartışma önemini kaybetmiştir. Bununla beraber, uygulamanın oluşum sürecine ışık tutmak amacıyla bu konuya değinmekte yarar görülmektedir.

---

[429] 1961 Anayasasının konuyu düzenleyen 93. maddesi şöyledir: *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabûl ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır."*

[430] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 9.

a. 1982 Anayasasından Önceki Durum

1924 Anayasası döneminde geri gönderme yetkisinin hiç kullanılmadığına yukarıda değinilmişti. Bu yetkinin kullanıldığı ilk dönem olan 1961 Anayasasının 93. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını ve uygun bulmadığı kanunlar üzerindeki geri gönderme yetkisini düzenlemektedir. Bu maddenin gerekçesinde *"yine kabul"* deyiminin ne anlamda kullanıldığını ortaya koyan bir açıklama yer almamış, yalnızca *"Bu hüküm 1924 Anayasasından gelmektedir. İstanbul tasarısındaki kanunun kabulü için mevsuf bir ekseriyet şartı Cumhurbaşkanına bir nevi nispî veto hakkı tanımak manasını taşıyacağından uygun görülmemiştir"* denilmekle yetinilmiştir. Kurucu Meclisteki görüşmeler sırasında ise bu konuya hiç değinilmemiştir.

Uyuşmazlığın yaşandığı süreci kısaca özetlemek gerekirse; 22.2.1972 tarihli ve 1542 sayılı Kanun'un bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin ardından, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeni değişiklikler yapılarak kabul edilen 26.6.1973 tarihli ve 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun"[431] ile 26.4.1976 tarihli ve 633 sayılı "Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Beş Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun"un, ikinci kez geri gönderilmelerinin olanaklı olup olmadığı hususu, sözü edilen anayasanın yürürlükte olduğu dönemde, cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında uyuşmazlık konusu olmuştur.

Dönemin cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, geri gönderilen kanunların yeniden görüşmeleri esnasında Türkiye Büyük Millet Meclisince değişiklikler yapılarak kabul edilmesinin, ortada yeni bir kanunun varlığı anlamına geldiğinden hareketle; 93. maddenin son cümlesindeki *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca*

[431] Bazı orman suçlarının affına ve bunlardan mütevellit idari şahsi haklarının düşürülmesine dair olarak Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş olan 22 Şubat 1972 tarih ve 1542 sayılı Kanun, cumhurbaşkanınca geri gönderildikten sonra yeniden kabul edilerek 1779 sayılı kanun olarak kabul edilmiştir.

yayımlanır" kuralı dışında kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür[432]. Nitekim Cumhurbaşkanlığının anılan kanunu geri gönderme tezkeresinde; *"bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş olması nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93. maddesinin son cümlesi hükmü dışında görülmüştür"* ifadesi kullanılmıştır[433].

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu görüşe katılmamış ve cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere ikinci kez geri gönderemeyeceğine karar vererek[434] 1779 sayılı Kanun'un yayımlanmak üzere tekrar cumhurbaşkanına gönderilmesine karar vermiştir. Söz konusu kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 18.4.1979 tarihli kararına dayanılarak 30.4.1979 tarih ve 16624 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak, cumhurbaşkanı 18.5.1979 tarihli dilekçe ile, kanunun şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı nedeni ile, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi, anılan kanunu şekil yönünden Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir[435].

Anayasa Mahkemesinin bu kararı konu açısından oldukça önemlidir. Zira, Mahkemenin anılan kararında, "yine kabul" kavramının nasıl anlaşılması gerektiği açıkça ortaya konulmaktadır. Anayasa Mahkemesi, *"Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturması durumunda yasanın 'yine kabulü'nden söz edilemeyeceği"* görüşündedir. Anayasa Mahkemesi, *"'yine kabul' deyiminin,*

---

[432] Cumhurbaşkanlığının 31/1/1975 tarihli ve 4-75 sayılı geri gönderme tezkeresi.

[433] Geri gönderme tezkeresinin metni için bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi** 18.4.1979 Tarihli 80. Birleşim, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12,. s. 285.

[434] **Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** MM'nin 18.4.1979 tarihli Kararı, 80. Birleşim, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12, s. 299.

[435] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45, 18.12.1979 tarihli kararı. Anayasa Mahkemesi, 1779 sayılı Kanuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kararına karşı açılan iptal davasında yasama meclislerince Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin, Anayasa Mahkemesinin denetimi kapsamında olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerektiğinden hareketle, bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasa tarafından denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluluk olduğu yönündeki sabık kararından hareketle, iptali istenen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararını; Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ve içtüzük düzenleme niteliğinde kabul ederek anayasal denetim kapsamında bulmuş ve bu nedenle iptaline karar vermiştir.

Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirttiği görüşlerin bir bölümünün veya tümünün benimsenmesi ya da geri gönderme gerekçesine karşın geri çevrilen metnin yasalaştırılması suretiyle bir kanun metni oluşturulması anlamına geldiği(ni), … g*eri gönderme gerekçesiyle ilgisi ve ilişkisi olmayan yeni hükümlerin yasalaştırılmasında kanunun 'yine kabul'ünden değil, yeni bir kanun yapma*"dan söz edilebileceğini kabul ederek, parlamentonun geri gönderilen kanun üzerinde geri gönderme gerekçesi dışında değişiklikler yapması durumunda cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisi doğacağını kabul etmiştir[436].

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bu kararında; cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında kalan metin kısmının kesinleşmiş olmasından hareketle, yasama meclislerinin yeniden yapacakları görüşmeler sırasında, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresindeki itirazların tümüyle dışında kalan hususlarda yeni düzenlemeler yaparak ya da yeni hükümler ekleyerek düzenleme yapabileceklerini kabul ettikten sonra, bu yeni kanun üzerinde de cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği, bu durumlarda cumhurbaşkanının ikinci kez geri göndermesinden söz edilemeyeceği yönünde içtihatta bulunmuştur[437].

Anayasa Mahkemesinin bu kararına göre, "yine kabul" ya cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda kanunun tekrar kabulü ya da ilk biçimiyle aynen kabulüdür. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda ya da yasama organınca kabul edildiği ilk biçimiyle aynen kabul edilen kanunlar üzerinde cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi olmamasına karşın; yeniden kabulü sırasında Meclis tarafından ilk defa

---

[436] Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 ve sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

[437] Anayasa Mahkemesinin E.1979/22, K. 1979/45 sayılı Kararında konuya ilişkin olarak kaleme alınan karşı oy yazısında ise, *"olduğu gibi ya da kimi hükümleri değiştirilerek veya kimi hükümler eklenerek yeniden kabul edilen yasa, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan ayrı bir varlığa sahip değildir. Gerçekten, 93. (1961 Anayasası) maddenin son tümcesinde 'Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır'. Görüldüğü gibi, yayımlanan "kanun", "geri gönderilen kanun" dur. Bu hükümde geçen "yine kabul ederse" deyiminin de yasanın ilk biçim ve içeriğiyle değil, gerek Cumhurbaşkanının geri göndermede değindiği, gerek yasama meclislerinin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulü anlamına geldiğinde kuşku yoktur"* denilmektedir.

düzenleme yapılması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi söz konusudur ve bu geri gönderme, ikinci defa geri gönderme niteliğinde de değildir.

Öğretide "yine kabul" kavramını, Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki içtihadı doğrultusunda değerlendiren yazarlar olduğu gibi, Anayasa Mahkemesinin kararını eleştiren yazarlar da vardır. Anayasa Mahkemesi ile aynı görüşü paylaşan yazarlardan ESEN'e göre, *"… Anayasa, kabul edilen kanunu uygun bulmama gerekçesiyle birlikte geri gönderilmesi halinde görüşüldükten sonra yine kabul edilmesini düşünmüştür. Burada, 'kabul edilen kanun'un 'yine kabul'ü ele alınmış. Demek ki, kabul edilen kanun, ki ilk oylanan metindir, aynı kalacak. Yalnız 'gerekçe'ye göre düzeltilebilecek. Öyle olursa cumhurbaşkanı metni yayınlar ve gerekli görürse, yayımdan sonra Anayasa Mahkemesine iptal için başvurur"*[438].

Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sonucunda her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması yol ve yöntemi getiren bu karara katılmanın güç olduğunu ileri süren yazarlar ise, bu kabulün, "bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme" yetkisini, veto yetkisinin türlerine ilişkin olarak yukarıda açıklanan sistemlerin en hafifi iken, en ağırı durumuna getirdiğini, adeta geri gönderme yetkisine "onama" niteliği kazandırdığını ileri sürerek; bu kabulün, 1961 Anayasasının benimsediği dengeli, hatta kimi bakımlardan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne üstünlük veren parlamenter sistemle bağdaşmasının olanaksız olduğunu savunmuşlardır[439].

1961 Anayasasındaki tartışmaları sona erdiren Anayasa Mahkemesinin bu kararını eleştiren yazarlardan TEZİÇ, 1961 Anayasasındaki "yine kabul" deyimini, 1924 Anayasasının 35. maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan, "bu defa da kabul" deyimi ile eş anlamlı bulmakta ve *"İster cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda, ister Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi yaptığı değişikliklerle kabulü yönünde ortaya çıksın, bu durumlar "yine kabul"*

[438] ESEN, 23.7.1974.
[439] OYTAN, 1984, s. 15.

deyiminin kapsamına dahildir. Çünkü ister ilk biçimi ile, ister bazı hükümlerin değiştirilmesi, ister yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen kanunun, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan soyutlanan ayrı bir varlığı olmaması gerekirdi"[440] görüşünü savunmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ortaya koymaktadır ki, 1961 Anayasası döneminde tartışmalı olan konu; yasama meclislerinin, görüşmelerini, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmesi istenen maddelerle sınırlı tutmak şartıyla, bu maddeler üzerinde diledikleri değişiklikleri yapıp yapamayacakları konusu değildir. Zira, gerek öğretide, gerek uygulayıcılar arasında, gerekse Anayasa Mahkemesi kararında yasama meclislerinin cumhurbaşkanının tekrar görüşülmesini istediği maddelerde diledikleri yönde değişiklik yapabilecekleri yönünde zaten görüş birliği bulunmaktadır. Yasama organlarının bu maddeleri aynen kabul edebilecekleri, tamamen ortadan kaldırabilecekleri, cumhurbaşkanının işaret ettiği yönde değiştirebilecekleri veya cumhurbaşkanının gerekçelerine uygun düşmeyecek başka bir biçimde değiştirebilecekleri konusunda hiçbir anlaşmazlık yoktur[441]. Bir başka deyişle, bütün bu durumlarda, 1961 Anayasasının öngördüğü hükümler çerçevesinde, cumhurbaşkanının kanunu bir daha görüşülmek üzere iade yetkisi olmadığı konusunda görüş birliği bulunmaktadır.

Hatta 1961 Anayasasındaki düzenleme karşısında Meclislerin söz konusu maddelerdeki değişiklikleri, cumhurbaşkanının gerekçe ve temennilerine tamamen ters düşecek biçimde yapması halinde de durum aynıdır. Çünkü iade halinde Meclislerin, ya eski metinlerinde aynen ısrar etmelerini veya bunları ancak cumhurbaşkanının istediği yönde değiştirmelerini zorunlu kılan hiçbir hüküm yoktur. Aksinin kabulü, yasama meclisini Anayasada öngörülmeyen bir biçimde sınırlandırmak anlamına geleceği gibi cumhurbaşkanına Anayasada öngörülmeyen biçimde kanun

---

[440] TEZİÇ, 1987, s. 90; Aynı yöndeki yorum için bkz. Anayasa Mahkemesinin 18.12.1979 tarih ve Esas 1979/22, Karar 1979/45 sayılı Kararına karşı oy yazan üyelerden N. Darıcıoğlu, ve B. Olcay'ın görüşleri.

[441] ÖZBUDUN'un Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet Komisyonu Başkanlığına sunduğu 17.5.1976 tarihli mütalaası. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi** 18.4.1979 Tarihli 80. Birleşim Tutanağı, Dönem 5, Toplantı 2, C. 12'de 329 No'lu Sıra Sayısının sonuna eklidir. Yazarın aynı yöndeki görüşü için bkz. ÖZBUDUN, 2003, s. 296.

önerisinde bulunma hakkını tanımak anlamına gelecektir ki; bunun kabulü, cumhurbaşkanına Anayasada tanınmayan bir statünün verilmesi demek olacaktır.

1961 Anayasası hükümleri çerçevesinde tartışmalı olan konu, Meclisin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde hiç değinilmeyen hususlarda kendiliğinden değişiklik yapıp yapamayacağıdır. Yukarıda kısaca özetlenen uyuşmazlık sürecinde yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında tartışma konusu olan sorun da, tam olarak, Meclisin geri gönderilen kanunun yeniden görüşmeleri esnasında, geri gönderme tezkeresinde hiç değinilmeyen hususlarda değişiklik yapması ve bu değişikliklerin cumhurbaşkanlığınca "yeniden kabul" kavramı dışında görülmesidir.

Kanaatimce, 1961 Anayasasındaki konuya ilişkin düzenleme çerçevesinde, yasama organınca, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde değinilmeyen hususlarda değişiklik yapılması halinde cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisinin gündeme gelmeyeceği kabul edilmelidir. Cumhuriyet dönemi Anayasalarındaki konuya ilişkin düzenlemelere baktığımızda; 1924 Anayasasında "*bu defa da kabul*" (md. 35), 1961 Anayasasında "*yine kabul*" (md. 93) 1982 Anayasasında "*aynen kabul*" (md. 89) ifadeleri kullanılmıştır. "Yine kabul" ile "bu defa da kabul" deyimleri eş anlamlıdır[442]. "Yine kabul" deyimi, kanunun ilk biçim ve içeriğiyle kabulünün yanında, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulünü de kapsamaktadır[443].

Anayasa Mahkemesinin anılan kararında OLCAY tarafında kaleme alınan karşı oy yazısında da bu görüş kabul edilmiş, *"Bu hükümde geçen 'yine kabul ederse' deyiminin, yasanın ilk biçim ve içeriğiyle değil, gerek Cumhurbaşkanının geri göndermede değindiği, gerek Yasama Meclislerinin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulü anlamına geldiğinde kuşku yoktur. Çünkü tümcedeki 'yine kabul ederse' deyimi 'Yasama Organının ilk metinde direnmesi' biçiminde dar olarak anlamlandırılırsa,*

[442] TEZİÇ, 1987, s. 90.
[443] TEZİÇ, 1987, s. 90.

Cumhurbaşkanının önerdiği değişikliklerin kabulü durumunda bile yasanın yayımlanmasının zorunlu olmadığı sonucuna varılır ki, bu durumu 'geri gönderme' kurumunun niteliği ile olduğu kadar parlamenter demokrasilerde Cumhurbaşkanının sahip bulunduğu sınırlı yetkilerle de bağdaştırmaya olanak yoktur. Geri gönderilen yasanın, yeniden yapılan görüşmeler sonunda gerekli oyu sağlayamayarak bu kez kabul edilmemesi olanağı bulunduğuna göre, kanımca, 'yine kabul ederse' deyimi Yasama Organının bu yetkisini olumlu yönde kullanması koşulunu belirtmekten öte bir anlam taşımamaktadır." ifadeleri yer almıştır.[444].

OLCAY'ın karşı oy yazısında ifade edildiği gibi, yasama organının geri gönderilen kanunun yeniden kabulü için ya cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan önerilere uygun düzenleme yapması, ya da kendi ilk metninde direnmesi gibi bir zorunluluğun kabulü "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesiyle çeliştiği gibi parlamenter demokrasilerde cumhurbaşkanının sahip olduğu sınırlı yetkilerle de bağdaşmamaktadır. Ayrıca 1961 Anayasasının yeğlediği düzenleme karşısında pozitif hukukta da cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin verildiği sonucuna ulaşmak mümkün görülmemektedir.

Bu kabul karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında ifadesini bulan *"Yasama Meclisleri, yeniden yapacakları görüşmeler sırasında, Cumhurbaşkanının gerekçesinin tümüyle dışında kalan yönlerde yeni değişiklikler yaparak ya da yeni hükümler ekleyerek yasa metni oluşturabilirler. Böylece yasanın "yine kabulü" değil yeni bir yasa koyma durumu ortaya çıkar ki, bu yeni yasa üzerinde de Cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği kuşkusuzdur. Nitekim ilk yasada yer almayan bu gibi hükümler, bir yasa değişikliği yolu ile getirilmiş olsaydı, bu yetkinin onlar üzerinde kullanılmasına anayasal bir engel bulunmayacaktı. Konunun bu açıdan değerlendirilmesi, yasanın 'ikinci kez' gönderilmiş olduğu yolundaki deyimin yerinde bulunmadığını, bu durumda geri göndermenin, yeni hükümler yönünden yapılmış olduğunu ortaya koyar. Çünkü geri*

[444] OLCAY'ın karşı oy yazısı için bkz. Anayasa Mahkemesinin E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı ve 18.12.1979 tarihli Kararı.

gönderme ile yasanın tümünün görüşülmesi durumu ortaya çıkmakta ve Yasama Meclisleri yeni metinler oluşturdukça Cumhurbaşkanının o hükümler üzerindeki uygun bulmama yetkisi de yinelenmiş bulunmaktadır" biçimindeki kararına katılmak güçtür. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, 1961 Anayasasının geri gönderme yetkisini düzenleyen hükmünde cumhurbaşkanına tekrar geri gönderme yetkisinin tanınması anlamına gelecek bir açıklık olmaması karşısında haklılığı tartışılabilecek bir karardır. Anayasa Mahkemesinin bu kararı, olsa olsa aşağıda incelenecek olan 1982 Anayasasındaki hükümler çerçevesinde haklı görülebilirdi.

Konu, kanunların yasama meclislerinde görüşülme usulüyle ilişkili bir takım kurallar çerçevesinde ele alınarak da aynı sonuca ulaşılabilir. 1961 Anayasası döneminde çift meclisli olarak görev yapan yasama meclisinin her iki kanadının içtüzüklerinde, geri gönderilen kanunların sadece geri gönderilen maddelerinin görüşülüp bunlar üzerinde değişiklik yapılabileceği; bunlar dışında kalan maddelerin kesinleşmiş sayılacağı yönünde hiçbir hüküm bulunmadığı gibi, geri gönderilen kanunların itiraz olunmayan maddelerinin bu nedenle yeniden görüşme konusu yapılamayacağı yönünde bir hüküm de yer almamaktadır. Diğer taraftan, geri gönderilen kanunun, geri gönderme gerekçesinde hiç değinilmeyen maddelerinde, kanunun geri gönderilmiş olması nedeniyle bile yeniden görüşülmesi zorunlu hale gelebilir. Örneğin ülkenin para birimiyle ilgili bir konuda belli bir tarih itibariyle yeni bir düzenleme getiren bir kanunun geri gönderilmesi halinde cumhurbaşkanınca ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun bulunmaması nedeni çerçevesinde gerekçelendirilip geri gönderilmesi durumunu ele alalım. Böyle bir durumda yasama organı, cumhurbaşkanının gerekçesine katılmayıp kendi ilk metninde direnmek istese bile kanunun geri yürümesini istemiyorsa sırf bu nedenle geri gönderilme gerekçesinde hiç değinilmeyen yürürlük maddesini de değiştirmek durumunda kalacaktır ki, kanaatimce bu değişiklik nedeniyle 1961 Anayasasına göre tekrar geri gönderme yetkisi doğmamalıdır. Yeniden kabul edilerek yeni bir kanun numarası alan kanun, artık cumhurbaşkanınca yayımlanmalıdır.

b. 1982 Anayasasındaki Düzenleme

Önceki başlıkta değinilen 1961 Anayasası döneminde yaşanan ve 1972 yılında kabul edilen bir kanunun 1979 yılına kadar Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında sürüncemede kalmasına yol açan tartışmaya bir tepki olarak, 1982 Anayasasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde, cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Anayasanın 89. maddesinin 3. fıkrası şöyledir: *"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."* 1924 ve 1961 Anayasalarında yer almayan bu kuralın; 1972 tarihinde yaşanan, kanunların, cumhurbaşkanınca ikinci kez geri gönderilmesinin yarattığı tartışmalara bir çözüm olarak 1982 Anayasasında yer almış olduğunda kuşku yoktur[445].

1982 Anayasasının gerekçesinde *"… cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunu Meclis yeni değişiklikler yaparak yayımlaması için gönderirse; Cumhurbaşkanı aynı kanunu bir defa daha geri gönderebilecektir"* denilmektedir. Böylece, 1982 Anayasasının gerekçesinde de, Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında kabul edilen içtihat doğrultusunda anayasal düzenlemeye gidildiği açıkça belirtilmektedir. Bu hüküm karşısında artık, cumhurbaşkanının değiştirilen yasayı tekrar yasama organına gönderebilmesi kendisine tanınmış anayasal bir yetkidir (md. 89).

Bununla birlikte, öğretide, uygulamada yaşanan ve yukarıda kısaca değinilen 1961 Anayasası dönemindeki tartışmaları sona erdirmek amacı ile 1982 Anayasası'nda kullanılan "aynen kabul" deyiminin tereddütleri ve ortaya çıkabilecek sorunları çözme bakımından isabetli olmadığı ileri sürülmektedir[446]. TEZİÇ'e göre, aynen kabul, yalın anlamıyla,

[445] TEZİÇ, 1987, s. 89.
[446] TEZİÇ, 1987, s. 89.

cumhurbaşkanınca, bir daha görüşülmek üzere gönderilen kanunun aynen ve hiçbir değişiklik yapılmadan eski haliyle kabul anlamına geldiğinden "aynen kabul" deyiminin, "bu defa da kabul" ya da "yine kabul" deyiminden daha açık olduğunu söylemek güçtür. Aynen kabul kavramının bu yalın anlamı esas alındığında, kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmesi durumunda da, aynen kabul yerine değişiklikle kabulün söz konusu olduğu akla gelebilecektir.

Ancak belirtilmelidir ki, bu yorum biçimi, Anayasa koyucunun amacına uygun değildir. Bu bakımdan Anayasadaki, "aynen kabul" deyimini geniş anlamda, diğer bir deyişle, Meclisin, geri gönderilen kanun metnini aynen ya da cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi biçiminde anlamak; cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisini sadece, Meclisin geri gönderilen kanunda bunlar dışında değişiklik yapması durumuyla sınırlı tutmak gerekmektedir.

Ancak öğretide, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metni kapsar şekilde yorumlanması, cumhurbaşkanına, Anayasada öngörülmeyen kanun önerme yetkisinin dolaylı bir biçimde tanınması anlamı taşıdığı, bu yorumun aynı zamanda Anayasanın, *"hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz"* kuralı ile bağdaşmaz nitelikte olduğu gerekçesiyle, eleştirilmektedir[447]. Ayrıca, 1982 Anayasasının getirdiği bu çözümün, parlamenter sistem gerekleriyle de bağdaşmadığı kabul edilmektedir. Gerçekten, parlamenter demokrasilerde devlet başkanının veto yetkisiyle kastedilen, *geciktirici veto* yetkisidir. Diğer bir deyişle, kanunların bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmesidir. Demokratik bir parlamenter rejimde yasama yetkisi, genel oyla seçilmiş milletvekillerinden oluşan meclislerindir. Bu kabulün bir uzantısı da, yasama meclislerinin devlet başkanının gerekçesinin aksine değişiklik yapabilecekleri ve bu değişikliklerin devlet başkanına geri gönderme yetkisi vermeyeceğidir.

---

[447] TEZİÇ, 1987, s. 91.

Anayasanın 89. maddesindeki bu düzenleme, cumhurbaşkanını yasama karşısında oldukça üstün bir pozisyona taşımıştır[448]. Zira bu düzenleme ile, cumhurbaşkanınca kabul edilmeyen, onun iradesine uygun hale getirilmeyen kanunların kesinleşmesi mümkün değildir. Kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibaret olduğu kabul edildiğinde, özellikle Anayasada kanunları geri gönderme gerekçesi konusunda bir sınırlama öngörülmemiş olması karşısında yerindelik kapsamına giren gerekçelerle de kanunları geri gönderme yetkisine sahip cumhurbaşkanına, yasama organının kanun yapma yetkisine müdahale niteliğinde Anayasada öngörülmeyen imkanların tanınması sonucunu doğuracağı biçiminde haklı eleştiriler ileri sürülmüştür[449]. Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sırasında her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması sonucunu doğuran bu kural, "bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme" yetkisine, adeta "onama" niteliği kazandırmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinin aksi yönünde değişiklik yapabileceğini, bunun aksinin kabulünün ise demokratik parlamenter rejimin gerekleri ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşmazlığı nedeniyle eleştirilmesinin 1982 Anayasasının açık hükümleri karşısında pozitif anayasa hukuku açısından hiçbir önemi yoktur. Zira, geri gönderilmelerinin ardından aynen kabul edilmeyen kanunların yeniden geri gönderilmesi yetkisi, cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa tarafından tanınmış bir yetkidir.

1982 Anayasasındaki düzenlemeye yönelen bu eleştirileri ortaya koyduktan sonra düzenlemenin uygulamaya yansımasının nasıl olduğu incelenecektir. Bu inceleme sırasında 1982 Anayasasının getirdiği yeni düzenlemenin uygulamadaki görünümü, çeşitli olasılıklar ayrı ayrı değerlendirerek ortaya konulacaktır. Bu olasılıklar aşağıda da görüleceği gibi

---

[448] OYTAN, 1984, s. 15.
[449] TEZİÇ, 1987, s. 91; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 279.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu aynen ya da değiştirerek kabul etmesi veya reddetmesidir.

(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunu Aynen Kabul Etmesi

Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun metninde, Türkiye Büyük Millet Meclisi hiçbir değişiklik yapmayarak, aynen kabul etmesi durumunda, bir başka deyişle, yasama organının kendi ilk metninde direnmesi durumunda artık kanunun yayımlanması zorunludur. Bu durumda cumhurbaşkanı, Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde, kanunun Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesinde doğrudan iptal davası açma hakkını kullanabilecektir.

Bir önceki başlıkta değinildiği üzere, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metni kapsar şekilde yorumlanması, Anayasa koyucunun amacına uygundur. Anayasanın 89. maddesinin gerekçesinde, konuya ışık tutacak bir açıklık bulunmamakla birlikte, getirilen yeniliğin, geri gönderilen kanunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yeni değişiklikler yapılması durumunda, cumhurbaşkanının aynı kanunu bir defa daha Meclis'e geri gönderebilmesinden ibaret olduğu dikkate alındığında, Anayasada öngörülen ikinci kez geri gönderme yetkisinin, Meclisin kendiliğinden değişiklikler yapması durumuyla sınırlı olduğu sonucuna varılmalıdır[450]. Anayasadaki "aynen kabul" deyimini, geniş anlamda, yani Meclisin geri gönderilen kanunu aynen ya da cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi biçiminde anlamak; cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisini, sadece Meclisin geri gönderilen kanunda kendiliğinden değişiklik yapması durumuyla sınırlı tutmak gerekir. Aksi yorumun geri gönderme kurumunun amacına uygun düşmeyeceği açıktır[451].

---

[450] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 17; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 280.
[451] TEZİÇ, 1987, s. 90.

Üst başlıkta da ifade edildiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunda hiçbir değişiklik yapmaksızın aynen kabul etmesinin yanında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazlar doğrultusunda değiştirerek kabul etmesi de, aynen kabul kavramının kapsamı içinde değerlendirilmelidir. Kaldı ki, gerekçede serdettiği itirazlar doğrultusunda kanunun yeniden düzenlendiği konusunda ikna olan cumhurbaşkanı, Anayasadaki "aynen kabul"ün lafzi yorumunu esas alarak kanunu tekrar geri gönderme yolunu tercih etmesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile gereksiz bir tartışma içine girecek ve kamuoyu önünde prestij kaybı tehlikesi ile karşı karşıya kalabilecektir. Diğer taraftan, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kanunu cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda değiştirerek kabul ettiğini ifade ediyor olsa da, cumhurbaşkanı bu hususta ikna olmamışsa Anayasadaki açık hüküm karşısında kanunu tekrar geri gönderebileceğini kabul ekmek gerekecektir.

Görülmektedir ki, Meclisin cumhurbaşkanının gerekçesinin aksine düzenleme yapması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin yeniden gündeme geliyor olması, parlamenter sistem gerekleriyle çelişiyor olması nedeniyle eleştirilebilir olsa da, uygulamada cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları karşılamayan düzenlemeye gidilmesi durumunda kanun tekrar geri gönderilmektedir. Diğer taraftan, geri gönderme gerekçesinin aksine düzenleme yapması durumunda cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin yeniden gündeme geliyor olmasını eleştirmenin 1982 Anayasandaki konuya ilişkin düzenleme dikkate alındığında, pratik bir değeri yoktur.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Geri Gönderilen Kanunda Yeni Bir Değişiklik Yapması

Meclisin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında değişiklik yapması halinde, Anayasaya göre, bu değişiklik bakımından cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi doğar (md. 93/3).

Geri gönderme gerekçesi dışında değişiklik kavramının kapsamına cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişikliklerin girip girmeyeceği üzerinde tartışılması gereken bir konudur. Nitekim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda değiştirirken, bu arada, cumhurbaşkanının değinmediği maddelerde de değişiklik yapması, kanun sistematiğinin zorunlu kıldığı bir gereklilik olabilir. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, sadece birinci maddesine itiraz edilerek yeniden görüşülmesi için geri gönderilen bir kanunun birinci maddesinde yapılan değişiklik nedeniyle ikinci ve üçüncü maddelerinde de değişiklik yapılması, kanunun sistematiği için bir zorunluluk olabilir. İşte böyle bir durumda ikinci ve üçüncü maddelerde yapılan değişiklikler aynen kabul kapsamına girecek midir?

Kanunun itiraz edilen maddelerinde yapılan değişiklik cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda ise, bu maddeler yönünden tekrar geri göndermenin söz konusu olmayacağı rahatlıkla kabul edilebilir. Diğer maddelerde yapılan değişiklikler konusunda iki olasılıktan söz edilebilir. İlki, yasama organının kendiliğinden yaptığı, geri gönderme gerekçesi nedeniyle ve gerekçeyle aynı yönde yapılan değişiklikler bakımından, ikinci kez geri gönderme hakkının olmayacağı, ikinci olasılık olarak, yasama organının diğer maddelerde kendiliğinden yaptığı ve geri gönderme gerekçesindeki itirazlara ilişkin olmayan değişiklikler konusunda ise tekrar geri gönderme yetkisinin doğduğu kabul edilmelidir[452].

Açıkça ortadadır ki, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kapsamına ilişkin bu tartışmanın pratikte bir önemi yoktur. Zira, Türk hukukunda cumhurbaşkanının işlemlerine karşı herhangi bir dava yolu imkanı bulunmamaktadır. Benzer şekilde, cumhurbaşkanının yetki aşımı niteliğinde sayılabilecek biçimde tekrar geri gönderme yetkisini kullanması halinde, geri gönderme işlemine karşı öngörülmüş bir yaptırım da yoktur. Diğer taraftan, Meclis Başkanlığının, cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisinin

[452] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 18.

olmadığını ileri sürerek geri gönderilen kanunu, yayımlanması için Başbakanlığa doğrudan gönderme yetkisi yoktur. Zira, bu yetki anayasa tarafından cumhurbaşkanına tanınmıştır. Türk anayasa hukuku tarihinde, ikinci defa geri gönderilmesi üzerine; cumhurbaşkanının böyle bir yetkiye sahip olmadığından hareketle tekrar görüşülmeksizin yayımlanması istemiyle cumhurbaşkanlığına gönderilen bir kanun[453], cumhurbaşkanınca Resmi Gazete'de yayımlanmış ve sonrasında cumhurbaşkanı kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine gitmiştir. Bu somut örnekte, cumhurbaşkanı kanunu yayımlamayı bu defa da reddetmiş olsaydı, bu kararına karşı herhangi bir yargı yolunun bulunmaması ve uyuşmazlığa ilişkin bir anayasal yaptırım olmaması karşısında, tartışma tamamen teorik planda kalmaktadır.

Yukarıda açıklanan iki olasılığa ek olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları benimsemesi halinde, cumhurbaşkanının önerileri doğrultusunda, kanunu tekrar kabul etmeyerek yürürlüğe girmesini engellemesi de mümkündür. Bu durum; geri gönderilen kanunun komisyon gündemine alınmaması ya da komisyon gündemine alınıp raporunun Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra Meclis Genel Kurul'unun gündemine alınmaması şeklinde olabileceği gibi, Genel Kurul gündemine alındıktan sonra geri gönderilen bu kanunun tümü hakkında görüşme açılmasının reddedilmesi ya da kanunun son oylaması sırasında kabul için aranan kabul yeter sayısına ulaşılamaması şeklinde ortaya çıkabilir. Bu durumda yürürlüğe girmemiş bir kanunun varlığından söz etmek gerekecektir.

[453] Daha önce de değinildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı makamı ile Meclis arasında tartışmalara neden olan bu kanun, 26.6.1973 tarihli ve 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun"dur.

IV. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI KISMEN GERİ GÖNDERME YETKİSİ

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 29. maddesiyle[454] Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanına kanunları "bir kez daha görüşülmek üzere kısmen geri gönderme yetkisi" tanınmıştır. Madde metni şöyledir:

"Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir".

4709 sayılı kanunun 29. maddesine dayanak oluşturan, 2/803 esas numaralı kanun teklifinin[455] 31. maddesi ile getirilen bu düzenlemenin amacına ilişkin olarak, teklifin genel gerekçesinde herhangi bir açıklama yer almamaktadır. Teklifin genel gerekçesinde, yapılan bu değişikliğe hiç değinilmezken, madde gerekçelerinde 31. maddeye ilişkin bölümde ise, *"Cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebileceği öngörülmektedir. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece geri gönderilen maddeleri görüşebilir hükmü maddeye eklenmiştir"* denilmektedir.

Öncelikle belirtilmelidir ki, 2001 yılındaki bu anayasa değişikliğinden önce, kanunun sadece bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmiş olması durumunda bile, yeniden kabul edilebilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında ve Genel Kurulu'nda Anayasanın 89.

---

[454] Madde metni şöyledir: *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasına "Yayımlanmasını" ibaresinden sonra gelmek üzere "kısmen veya tamamen" ibaresi ile son cümlesinden önce gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir.*

Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.

[455] Kanun teklifinin tüm metnine ulaşabilmek için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0803.pdf>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

maddesi ile İçtüzüğün 81. maddesi ve takip eden hükümleri uyarınca, tüm maddelerinin yeniden görüşülüp oylanarak kabul edilmesi gerekmekteydi[456].

Kanunun sadece bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi ile sadece bir veya birkaç maddesinin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi, farklı hukuki sonuçlar bağlanmış birbirinden farklı kurumlardır. Nitekim, anılan anayasa değişikliğinden önce cumhurbaşkanları, kanunları, tümüne, daha net bir anlatımla, kanunun çıkarılmasıyla güdülen genel amaca[457], tüm maddelerine ya da sadece birkaç maddesine itiraz ederek kanunların tamamını geri gönderebiliyorlardı. Anılan anayasa değişikliğinden önce hukukumuzda, kanunların ancak tamamının geri gönderilmesi kabul edilmiş olması nedeniyle, kanunların gerek tüm maddelerine itiraz edilmesi, gerekse bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi durumunda, bir ayrım yapılmaksızın geri gönderilen kanun tüm maddeleriyle yeniden görüşülmekteydi. 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle hukukumuza giren, kısmen geri gönderme yetkisi ile cumhurbaşkanına, kanunların sadece bir ya da birkaç maddesine itiraz ederek, sadece itiraz edilen maddelerin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi yetkisi tanınmasının ardından, yasama organına sadece geri gönderilen maddeleri görüşerek kanunu yeniden kabul etmesi imkânı tanınmış olmaktadır.

Anayasanın 89. maddesinin *"yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir"* hükmü

---

[456] Kanunların kısmen geri gönderilmesine olanak tanıyan anayasa değişikliği öncesinde, cumhurbaşkanının kanunla yapılan düzenlemenin tümüne değil de bazı maddelerine yönelik çekinceleri varsa, bu durumda yine kanunun hangi maddelerine ya da maddesine itiraz edildiği belirtilerek geri gönderilmekteydi. Doğaldır ki bu durumda, kanunun tümü diğer bir ifade ile, itiraz edilen maddeleri yanında kanunun tüm maddeleri üzerinde yeniden görüşme yapılmakta ve bu görüşmeler sonunda tüm maddeleri ve tümü yeniden oylanmakta idi.

[457] Kanunun geneline bir başka ifade ile kanunun maddelerindeki düzenlemelerden öte, kanunun çıkarılış amacına itiraz edildiği için geri gönderilmesi durumuna örnek için bkz. 10.1.1991 tarihli ve 3695 sayılı Kanun'a ilişkin geri gönderme tezkeresi. Bu somut örnekte cumhurbaşkanı ÖZAL 10.1.1991 Tarih Ve 3695 Sayılı "1918 Sayılı Kaçakçılığın Men Ve Takibine Dair Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun, maddelerindeki düzenlemeden öte, kanundaki genel tercihlere itiraz etmektedir. Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0015.pdf>, (23. Yasama Dönemi 1/12 Esas Numaralı Kanun Tasarısı). Erişim tarihi: 15.8.2007.

uyarınca kısmen geri gönderme yetkisi, cumhurbaşkanına tanınan bir seçimlik yetkidir. Gerçekten, cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunların sadece itiraz ettiği maddelerini yeniden görüşülmek üzere geri gönderebileceği gibi, tamamen de geri gönderebilecektir. Diğer bir anlatımla, bu düzenleme ile, cumhurbaşkanının kanunları tamamen geri gönderme yetkisi de korunmaktadır. Cumhurbaşkanı, itiraz ettiği madde ya da maddelere dayanarak bir kanunun bütününü ya da yalnızca o maddeleri geri gönderme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, 4709 sayılı Kanunun kabulünden sonra, yürütme ve yürürlük maddesiyle birlikte sadece üç maddelik kanunlar ile geri gönderilme usulü bakımından Anayasanın 89. maddesi yanında 175. maddesi hükümlerine de tabi olan Anayasa değişikliği kanunları istisna tutulduğunda, yalnızca, 5317 sayılı "Bankalar Kanunu ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" -ki bu kanun, yürütme ve yürürlük maddeleri dahil sadece dört maddeden oluşmaktadır- tümüyle geri gönderilmiştir. Diğer bir deyişle, cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan anayasa değişikliğinden sonra; anayasa değişikliği kanunları ile 5317 sayılı Kanun dışındaki cumhurbaşkanınca yayımlanmasına itiraz edilen ve bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen tüm kanunlar, kısmen veto edilmiştir. Gerçekten, 4709 sayılı Kanun ile cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasından sonraki geri gönderme gerekçeleri incelendiğinde, Cumhurbaşkanı SEZER'in, anayasaya aykırılık, kamu yararına aykırılık, hukukun genel ilkelerine aykırılık taşımalarına ve maddi hata içeriyor olmalarına dayanarak, tek tek maddelere ilişkin itirazlarını sıraladıktan sonra, ilgili maddelerin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca yayımlanması uygun bulunmayan kanunları kısmen veto ederek kanunun tüm maddelerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderdiği görülmektedir. Kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasından önce cumhurbaşkanları geri gönderme yetkisini kullanırken, geri gönderme tezkeresinde, kanunların itiraz ettikleri maddelerine yönelik çekincelerini tek tek sıralamak suretiyle bu yetkilerini kullanmaktaydılar. Bu nedenle kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasının

ardından cumhurbaşkanı, çok yerinde bir uygulamayla, kanunların itiraz edilen maddelerini geri gönderme gerekçesinde tek tek sıralamakta ve kanunun hangi maddelerine itiraz edilerek geri gönderildiğini açıkça ifade etmektedir. Gerçekten, değişikliğin uygulamaya yansıması, kısmen geri gönderme yetkisinin kullanıldığını açıkça ortaya koymak amacıyla, geri gönderme tezkeresinin sonuç bölümünde, yayımlanması uygun bulunmayan kanunun hangi maddesi ya da maddeleri nedeniyle geri gönderildiğinin açıkça ifade edilmesi şeklinde olmaktadır[458].

Cumhurbaşkanına böyle bir anayasal yetki verilmesindeki amaç, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde uzun çalışmalar sonucu kabul edilen madde sayısı itibariyle hacimli kanunların, bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesinin ardından, Mecliste yeniden kabulleri sırasında tümüyle, bir başka deyişle itiraz edilmeyen maddeleriyle birlikte, yeniden görüşme zorunluluğundan kaynaklanan zaman kaybını önlemektir. Bu açıdan bakıldığında, anılan anayasa değişikliğinin yasama organının hızlı ve verimli çalışması için olumlu yönde gerçekleştirilmiş bir değişiklik olduğu ortadadır.

Bununla birlikte bu düzenleme, bir takım sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Şöyle ki; Anayasanın değişik 89. maddesinde, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasının kısmen uygun görülmemesi durumunda, geri kalan uygun bulunan madde veya maddeleriyle birlikte kanunun tümüyle Meclise geri göndermesinin zorunlu olup olmadığı açık değildir.

Cumhurbaşkanının bir kanunun tümüne değil, sadece bazı maddelerine karşı çıkması durumunda, geri gönderme tezkeresinde bu maddelere ilişkin itirazlarını belirterek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na kanunun yine tümünü geri göndermesi gerekir. 4709 sayılı Kanunla, cumhurbaşkanına tanınan kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin; bir kanunun gerek görüldüğünde bölünerek geri gönderilmesi

[458] Konunun uygulama biçimini ortaya koyan somut bir örnekte de görüleceği üzere kanunun yayımlanmasının kısmen uygun bulunmayarak geri gönderildiğini ifade etmek üzere, "Yayımlanması yukarıda açıklanan gerekçelerle uygun bulunmayan 5333 sayılı 'Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 28. maddesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca ilişikte geri gönderilmiştir" ifadeleri kullanılmaktadır. Bkz. <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/29.04.2005-3091.html>, Erişim tarihi: 15.8.2007.

amacı yerine; yasama organına, geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan hangi madde ya da maddeler nedeniyle itiraz edildiğinin iletilerek, kanunun sadece itiraz edilen maddelerini (kanunun sistematiği elverdiği ölçüde) yeniden görüşebilme olanağı tanınması, bu suretle yasama işlemleri açısından usul ekonomisinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına, önüne gelen kanunların karşı çıktığı hükümlerini Meclise yeniden görüşülmek üzere geri gönderdikten sonra, karşı çıkmadığı hükümlerini yayımlayıp yürürlüğe sokma yetkisi tanınmış değildir[459].

Anayasa değişikliğinin amaçsal yorumundan hareketle varılabilen bu sonuca, kanunun lafzi yorumundan hareketle de ulaşılabilir. Nitekim, Anayasanın 89. maddesinin yeni şeklinde, *"kısmen uygun bulunmayan kanunların ilgili hükümlerini"* ifadesi yerine, *"kısmen veya tamamen uygun bulmadığı **kanunları**"* ifadesinin tercih edilmiş olmasından hareketle de, cumhurbaşkanının, sadece bazı hükümlerini uygun görmese bile, gerekçesinde bu hususu belirtip kanunun yine tamamını geri göndermesi gerektiği haklı olarak savunulmuştur[460]. Bu savı destekleyen diğer bir dayanak da, Anayasanın konuyu düzenleyen hükmünde geçen, *"cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun görünmeyen maddeleri görüşebilir"* ifadesidir[461]. Bu ifadenin yorumundan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin önünde kanunun sadece uygun bulunmayan hükümlerinin değil, aksine tümünün olduğu, fakat,

---

[459] Amerika Birleşik Devletlerinde, kabul edilen bir kanun ile, başkanlara kısmi veto yetkisi (line-item veto =madde vetosu) yetkisi de tanınmıştı. Bu düzenleme uyarınca başkan, önüne gelen bir kanunun tümüne değil, sadece bir veya birkaç maddesine karşı ise, yalnızca karşı olduğu maddeleri bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebilecek, kanunun karşı çıkmadığı maddelerini ise yayımlayarak yürürlüğe sokabilecekti. Bu tür bir kısmi veto (madde vetosu) yetkisinin, kanunları yürürlüğe sokma işlevini yerine getirmek bağlamında, başkanlara çok daha güçlü bir konum sağladığı kabul edilmektedir. SARTORİ, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 211. Böyle bir durumda başkan, yasama organının kabul etmiş olduğu bir kanunun tümünü değil, itiraz ettiği hükümlerini geri gönderdikten sonra, geri kalan kısmını yayımlayıp yürürlüğe sokmaktadır. İtiraz edilen hükümlerin çıkarılmasından sonra kanunun geri kalan kısmının, yasama organının o şekilde kabul etmeyeceği bir düzenleme niteliği kazanmış olması olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle, Federal Yüksek Mahkeme tarafından madde vetosu yetkisini mümkün kılan kanun, Amerikan Anayasasına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

[460] ONAR, 2003, s. 64.

[461] ONAR, 2003, s. 64.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kanunun tümünü ya da sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebileceği sonucuna ulaşılmaktadır[462].

Cumhurbaşkanının bir kanunun bazı maddelerini geri göndermesi durumunda, kanunun geri kalan maddelerini yayımlayarak yürürlüğe koyma yetkisinin kabulü, cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı bir kanunu "değiştirerek yayımlama" yetkisine sahip olduğu anlamına gelecektir ki, böyle bir kabulün, Anayasada tahdidi olarak sayılmış bulunan cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri arasında yer almadığından hareketle, Anayasaya aykırı olacağında kuşku yoktur.

İlgili Anayasa değişikliğinin pratiğe yansıması da, cumhurbaşkanının sadece bazı maddelere karşı çıkmış olması halinde dahi, kanuna hangi maddeleri nedeniyle itiraz ettiğini belirtmesi ve kanunun tümünü geri göndermesi şeklinde olmaktadır. Nitekim, Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikten sonra bu yetkiyi 28 Kasım 2001 tarihinde 4719 sayılı "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna" ilişin olarak ilk kez kullanan Cumhurbaşkanı SEZER, kanunun sadece bazı maddelerine karşı çıkmış olmasına rağmen, bu hususu belirtmiş ve fakat yine tümünü Meclis Başkanlığı'na geri göndermiştir[463]. Cumhurbaşkanı SEZER, daha sonraki geri göndermelerinde de aynı şekilde davranmaktadır[464].

---

[462] ONAR, 2003, s. 64.

[463] <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.ht>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

[464] Bkz. <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

A. Kanunları Kısmen Geri Gönderme Yetkisi ve Uygulamadaki Yeri

1. Kısmen Geri Gönderilen Kanunların Görüşülme Usulü

Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca; *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"*.

Anılan anayasa değişikliğine uyum amacıyla, İçtüzüğün *"Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi"* başlıklı 81. maddesine, 10.4.2003 tarih ve 766 sayılı Meclis Kararıyla, cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunların görüşülme usulüne ilişkin bir fıkra eklenmiştir. İçtüzüğün 81. maddesine son fıkra olarak eklenen hüküm şöyledir: *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."*

Uygulamada, bu hükümler çerçevesinde, kısmen geri gönderilen kanunların, sadece geri gönderilen maddelerinin yahut tümünün görüşülmesi konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlik hakka sahip olduğu kabul edilmektedir.

3.10.2001 tarihli anayasa değişikliği ile bu değişikliğe uyum amacıyla alınan içtüzük değişikliği kararı arasında geçen yaklaşık iki yıllık süre zarfında, kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü sorunu, görüşmelerinin başında alınan bir kararla çözülmüştür.

Cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan anayasa değişikliği yürürlüğe girdikten sonraki kısmen geri göndermeye ilişkin ilk uygulama, "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı

Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4719 Sayılı Kanun"un bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi olmuştur. Cumhurbaşkanı, 1, 2, 3 ve geçici 1. maddelerine itirazı nedeniyle yayımlanmasının kısmen uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere tümüyle Meclise geri göndermiştir[465].

Cumhurbaşkanınca yayımlanması uygun bulunmayarak Meclise geri gönderilen bu kanunun görüşmelerine geçilmeden önce, *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"* hükmünün nasıl anlaşılması gerektiği konusundaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı açıklamasının ardından, İçtüzüğün 63. maddesine göre usul görüşmesi açılmıştır[466]. Yapılan görüşme sonucunda, Başkanlığın açıklaması doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kısmen ya da tümüyle görüşme konusunda takdir yetkisi bulunduğu ve bu yetkinin görüşmelerin başında bir karar alınarak ortaya konulması gerektiği benimsenmiştir. Görüşme sonunda alınan usul kararıyla, ilgili kanunun sadece cumhurbaşkanınca geri gönderilen maddelerinin yeniden görüşülmesi kabul edilmiş ve bu uygulama çerçevesinde bir teamül oluşmuştur[467].

Ancak, kısmen geri gönderilen kanunların geri gönderme tezkeresinde itiraz edilen maddeleri yanında, bu maddelerle bağlantılı diğer maddelerin de yeniden görüşülmesinin bir zorunluluk olarak ortaya çıktığı durumlara rastlanabilmektedir. Geri gönderilen kanunun tümünün yeniden görüşülmesine karar verilmeksizin yalnızca itiraz edilen maddelerinin ve bunlara ilaveten bunlarla bağlantılı görülen itiraz edilemeyen bir ya da birkaç maddesinin görüşülüp görüşülemeyeceği konusunda, gerek Anayasada

---

[465] <http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.html>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

[466] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 21, C. 78, 6.12.2001 tarihli 32. Birleşim, s. 455-457.

[467] Kanunların kısmen geri gönderilmesine imkan tanıyan anayasa değişikliği 3.10.2001 tarihinde kabul edilmiş ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ne var ki, geri gönderilen kanunların Meclis komisyonlarında ve Genel Kurulda görüşülme usulüne ilişkin değişiklik, 10.4.2003 tarihinde yapılmış, bu süre zarfında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusundaki boşluk, kanunun görüşmelerine başlanmadan önce, konuya ilişkin anılan Başkanlık açıklaması doğrultusunda karar alınmak suretiyle çözülmüştür.

gerekse İçtüzükte herhangi bir açıklık yoktur. Buna karşılık, kısmen geri gönderilen kanunların tekrar görüşülmeleri sırasında, tümünün yeniden görüşülmesine karar verilmeksizin, sadece itiraz edilen maddelerinin ve bu maddelerle bağlantılı bulunarak itiraz edilmeyen diğer maddelerin yeniden görüşülmesine karar verilip verilemeyeceği konusu da Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamalarıyla somutlaştırılmaktadır.

Örneğin, bazı vergi kanunlarında değişiklik yapan 4775 sayılı Kanun, cumhurbaşkanınca, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9. maddeleri uygun bulunmayarak bir daha görüşülmek üzere kısmen geri gönderilmiştir. 17 maddeden oluşan kanunun, 16. maddesi, kanun maddelerinin yürürlüğü ile ilgili değişik tarihler öngörmekteydi[468]. Cumhurbaşkanının geri göndermesi nedeniyle, anılan kanunun, komisyon ve Genel Kurulda yeniden görüşülmesi için belli bir süre geçtiğinden ve bunun sonucunda kanun koyucunun, kanunun yürürlüğü konusundaki amacıyla bağdaşmayan bir durum ortaya çıktığından, yürürlük maddesi olan 16. maddeyi değiştirme zorunluluğu doğmuştur. Bu nedenle, Plan ve Bütçe Komisyonu, geri gönderme gerekçesinde sayılmayan 16. maddeyi de yeniden görüşerek değiştirmiştir. Geri gönderilen kanunun Genel Kuruldaki görüşmelerine başlanmadan önce, yapılan başkanlık açıklaması şöyledir:

"…Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında 19.12.2002 Tarihli ve 4775 Sayılı Kanunun, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 uncu maddeleri, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterilen gerekçeyle birlikte Başkanlığımıza geri gönderilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, kanunun sadece bu maddelerini ve ilgisi nedeniyle yürürlükle ilgili 16 ncı maddesini yeniden görüşmüştür.

Anayasamızın 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük

[468] Anılan kanunun 16. maddesi şöyledir. *"15 inci maddesi 31.12.2002 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı, 11 inci maddesi 1.2.2003, diğer maddeleri 1.1.2003 tarihinde yürürlüğe girer."*

Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir' hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, geri gönderilen kanunun bütün maddelerinin veya sadece Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi, Genel Kurulun kararına bağlıdır.

Bu nedenle, söz konusu kanunun, İçtüzüğün 81 inci maddesinde belirtilen usule göre, ancak, sadece, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8 ve 9 uncu maddeleri ile ilgisi nedeniyle Plan ve Bütçe Komisyonunca yeniden görüşülen 16 ncı maddesinin görüşülmesini Genel Kurulun onayına sunacağım"[469]. Oylama sonucunda da başkanlık açıklaması çerçevesinde bir usul belirlenmiş ve 16. maddenin de yeniden görüşülmesi kabul edilmiştir.

Böylece, on yedi maddeden oluşan kanunun on maddesi yeniden görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Bu uygulamada, Anayasanın 89. maddesindeki kısmen uygun bulmama durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından sadece uygun bulunmayan maddelerin görüşülebileceği yönündeki düzenleme konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, geri gönderilen kanunun ya tümünü görüşme ya da sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşme biçimindeki seçimlik hakkına üçüncü bir seçenek daha eklenmiş olmaktadır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, kanunun tümünü görüşmeksizin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde uygun bulmadığı belirtilen maddelere ek olarak, bunlarla bağlantısı nedeniyle yeniden görüşülmelerine gerek gördüğü ancak cumhurbaşkanınca uygun görülmüş madde veya maddeleri de yeniden ele alıp görüşme yolu açılmıştır.

Benzer bir örneğe, 4.4.2003 tarihli ve 4840 sayılı Kanunun 2. ve bu maddeyle bağlantısı nedeniyle 3. maddesinin, cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesinin ardından yeniden görüşmeleri esnasında rastlanmaktadır. Geri gönderilen bu kanunun, Plan ve Bütçe Komisyonundaki yeniden görüşmeleri sırasında sadece cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 2 ve

---

[469] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 7.1.2003 tarihli 18. Birleşim, C. 2, s. 337.

3. maddelerinin görüşülmesine ilişkin bir önergenin kabulü üzerine, anılan maddeler ve geri gönderme tezkeresinin tümü üzerinde yapılan görüşmeler sonucunda; anılan Kanunun 2. maddesi; hukuken tekemmül etmiş işlemlerin geriye dönük olarak yok sayılması sonucunu doğurduğu anlaşıldığından oyçokluğu ile metinden çıkarılmış, 3. maddesi ise 2. madde olarak aynen kabul edilmiş ve Kanunun başlığı da buna göre yeniden düzenlenmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunun Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17.4.2003 tarihli 68. Birleşiminde görüşülmüştür. Genel Kurulda yapılan görüşmelerde; Kanunun, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldüğü ve Komisyonun, cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak geri gönderilen 2. maddeyi metinden çıkardığı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanınca, kanunun 2. maddesiyle bağlantısı nedeniyle geri gönderilen 3. maddesinin, Plan ve Bütçe Komisyonunca, 2. madde olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Başkanlıkça, kanunun sadece bu 2. maddesinin dahi görüşülmesine mani olmadığı yönünde görüşler ileri sürülse de, doğabilecek duraksama ve tereddütleri gidermek amacıyla, kanunun sadece 2. maddesinin görüşülmesi Genel Kurulun onayına sunulmuş ve 4849 sayılı Kanun olarak kanunlaşmıştır.

Kısmen geri gönderilen kanunların yeniden görüşülme usulünün bu şekilde yasama teamülleri ile belirlenmesi sürecinde, konuya ilişkin uygulamanın nasıl olması gerektiği probleminin, her seferinde alınan kararlarla çözülmeye çalışılması sonucunda, bir içtüzük düzenlemesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla, yasama teamülleri ile belirlenen kısmen geri gönderilen kanunların komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülme yöntemi, 10.4.2003 tarihli ve 766 sayılı Karar ile gerçekleştirilen içtüzük değişikliğiyle, bir içtüzük düzenlemesi haline getirilmiştir. Bu değişiklikte komisyonların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun kısmen geri gönderilen kanunları görüşme yöntemine ilişkin ilkeler belirlenmektedir. Anayasaya uyum amacıyla yapılan bu içtüzük değişikliğiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 35. maddesinin sonuna şu fıkra eklenmiştir: *"Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece*

uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır." Bu düzenleme uyarınca, komisyonların kısmen geri gönderilen kanunları görüşme yetkileri, sadece cumhurbaşkanınca itiraz edilen maddeleri görüşebilecekleri yönünde emredici bir hükümle, bağlı bir yetkiye dönüştürülmüştür.

766 sayılı Karar ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 81. maddesine *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun tümü hakkında görüşmeler başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."* hükmü eklenmiştir. Görüldüğü üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kısmen geri gönderilen kanunları Genel Kurul safhasındaki görüşme yetkisi, seçimlik bir yetki olarak düzenlenmiştir. Nitekim, Meclis Genel Kurulu geri gönderilen kanunun tamamını ya da yalnızca geri gönderilen maddelerini görüşme konusunda, kanunun tümünün görüşmelerine başlanmadan önce bir karar alacak ve bu kararın sonucuna göre tamamını ya da sadece geri gönderilen maddeleri görüşecektir[470].

Belirtmek gerekir ki, Anayasanın 89. maddesindeki düzenleme yeterince açık değildir. Madde metninde geçen "sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir" ifadesinden, Meclisin kısmen iade edilen kanunun diğer maddeleri üzerinde artık bir yetkisinin olmadığı ve bu maddeleri görüşemeyeceği yönünde bir anlam çıkmaktadır. İlgili hükmün, deyimsel yorumu yoluyla ulaşılan bu anlam esas alındığında, Anayasanın 89. maddesi ile İçtüzüğün 81. maddesinin son fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir"* hükmü çelişir görünmektedir.

[470] İBA, 2003, s. 313.

Öğretide, *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"* şeklindeki anayasa değişikliği ile, cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, artık Meclisin kanunun tümünü, diğer bir deyişle tüm maddelerini tek tek yeniden görüşme ve oylama zorunluluğunda olmadığı, uygun bulunmayan kısım dışında milletvekillerince yeniden değişiklik önergesi verilemeyeceği ileri sürülmektedir[471].

Anayasa Mahkemesi, 7.12.2004 tarihli, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun son oylamasının, bir başka deyişle tümünün oylamasının yapılmamış olmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81. maddesine, dolayısı ile Anayasanın 88. maddesinin ikinci fıkrasına ve son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılması hususunun yerine getirilmemesi nedeni ile Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal ve yürürlüğün durdurulması istemli davada konuyu inceleme fırsatı bulmuştur.

Olayda, cumhurbaşkanınca Anayasanın 89 ve 104 üncü maddelerine göre bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen 9.7.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Geçici 4. maddesi, Kanun metninden çıkarılmıştır. Genel Kurulda, 669 sıra sayısı almış bulunan söz konusu Kanun üzerinde yapılan görüşmelerde ise, yeni bir Geçici Madde 4'ün bu Kanuna eklenmesi için önerge verilmiştir. Geçici Madde 4 olarak eklenmesi istenen önergenin Plan ve Bütçe Komisyonunun Kanun metninden çıkardığı Geçici Madde 4'ün bir benzeri olduğu görülmektedir. Kanuna yeni Geçici Madde 4 olarak eklenmesi önerilen hüküm af içerdiğinden, Anayasanın 87 ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 92. maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az 3/5'ine ulaşan bir çoğunlukla kabul edilebilmektedir. Elektronik cihazla yapılan oylamada çıkan 330 kabul oyuyla, yeni Geçici Madde 4'ün kabul edilerek Kanuna eklendiği açıklanmıştır. Daha sonra, eklenen yeni Geçici Madde 4'le birlikte, Kanunun tümü oylanmıştır.

---

[471] İZGİ-GÖREN, 2002, s. 847.

Anayasanın 87 ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 92. maddesine göre af içeren kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün kabulü, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 3/5 çoğunluğunun kararı ile mümkündür. Bu nedenle Başkan, Kanunun tümü üzerindeki oylamada 330 kabul oyu arayacağını açıklamıştır.

Ancak, söz konusu Belediye Kanununun tümü hakkındaki oylamada 330 kabul oyu çıkmamış ve Kanunun durumunu açıklamak üzere oturuma ara verilmiştir. Verilen arada, yapılmış olan itirazlar üzerine, eklenen Geçici Madde 4 ile ilgili oylama sonuçları tekrar incelenmiş ve mükerrer kabul oyları belirlenmiş; kabul oylarının 323'te kalması nedeniyle, önergenin aslında reddedilmiş olduğu anlaşılmış olduğu açıklanmıştır. Bunun üzerine eklenen Geçici Madde 4, metinden çıkartılmıştır. Af içeren hüküm düştüğü için de son oylamada nitelikli çoğunluk aranmayacağı sonucuna ulaşılmış ve Kanunun kabul edilmiş olduğu ve kanunlaştığı açıklanmıştır[472].

Anayasa Mahkemesi, kararında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusuna hiç değinmeksizin, söz konusu kanunun şekil bakımından Anayasanın 88. ve 148. maddelerine ve İçtüzüğün 81. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir[473].

Konumuz açısından anılan kararın önemi, Üye Serdar Özgüldür'ün karşı oy yazısında kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usullerine değinilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Karşı oy yazısında; *"Anayasa'nın 89/2. maddesi gereğince, kısmen uygun bulmama halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin artık uygun bulunan diğer kanun hükümlerini yeniden ele alma yetkisi kalmamıştır ve* ***sadece*** *uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Anayasakoyucu bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne herhangi bir takdir yetkisi tanımamış, kısmen uygun bulunmayan maddeler dışında, uygun görülen diğer kanun hükümlerinin yeniden ele alınmasını men yasağı öngörmüştür. …. Anayasa'nın 89. maddesinin ikinci fıkrasında 3.10.2001 günlü, 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrasında Türkiye Büyük*

---

[472] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşim, s. 79.

[473] Anayasa Mahkemesinin E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı ve 18.1.2005 tarihli Kararı

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81. maddesinde yapılan değişiklikle, anılan İçtüzük düzenlemesinin Anayasa'nın belirtilen hükmüne uygun hale getirilmesi gerekirken; İçtüzük değişikliğiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na Anayasa'nın öngörmediği bazı yetkiler verildiği görülmektedir. Gerçekten, Anayasa'nın 89. maddesinin değişik ikinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.' denilmesine karşın; anılan İçtüzük değişikliğiyle, bu anayasal direktif Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun takdirine bırakılmış ve eğer isterse Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun alacağı bir kararla bu yönde bir görüşme usulü benimsenebileceği; ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun isterse kanunun tümünün görüşülmesine karar verebileceği, ***her iki durumda da kanunun tümünün*** *oylanmasının her halde yapılacağı hükmü öngörülmüştür. Anayasakoyucunun açık iradesine aykırı düşen bu düzenlemenin, … bir takım karışıklıklara yol açtığı anlaşılmaktadır"* denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalara paralel olarak, anılan anayasa değişikliğine, yasama organına geri gönderilen bir kanunun, hangi madde ya da maddeler nedeniyle itiraz edildiğinin iletilmesi böylece, yasama organına, sadece ilgili maddeleri (kanunun sistematiği elverdiği ölçüde) yeniden görüşebilme olanağı tanınması ve bu suretle de yasama işlemleri açısından usul ekonomisinin sağlanması amacından hareketle gidildiği göz önünde bulundurulmalıdır. Kanun koyucuyu, anılan anayasa değişikliğine götüren bu amaç dikkate alındığında, bir başka deyişle, Anayasa hükmünün amaçsal yorumundan hareket edildiğinde, Meclisin sadece geri gönderilen maddeleri ya da kanunun tümünü görüşme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim, anılan içtüzük değişikliğine dayanak oluşturan 2/108 esas numaralı Kanun Teklifinin 3. maddesinin gerekçesinde, *"İçtüzüğün kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesini düzenleyen 81 inci maddesine bir fıkra eklenerek; Anayasadaki 89 uncu maddedeki değişiklik doğrultusunda Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük*

Millet Meclisi'ne geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun tümü hakkındaki görüşmeler başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebileceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılacaktır. Aksi durumda ise, Kanun 81 inci maddedeki genel hükümlere göre görüşülecektir" denilmektedir.

Kısmen geri gönderilen kanunun tümünün görüşüldüğü bir örnek de vardır. Sadece 5 maddeden oluşan "Milli Eğitim Temel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında 31.7.2003 tarihli ve 4967 Sayılı Kanun'un 1. maddesi tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Esas Komisyon olarak havale edildiği Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri esnasında, Komisyon, Kanunun bütün maddelerinin görüşülmesini kabul etmiştir. Yapılan görüşmeler sonucunda ise, Kanunun

- 1. maddesi; verilen bir önerge doğrultusunda Kanun metninden çıkarılması suretiyle, diğer maddeler de teselsül ettirilerek, diğer bir deyişle,
- 2. maddesi; 1. madde olarak aynen,
- 3. maddesi; 2. madde olarak aynen,
- yürürlük ve yürütmeye ilişkin 4 ve 5. maddeleri; 3. ve 4. maddeler olarak aynen kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmelerde, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesinin Genel Kurulun kararına bağlı olduğu; ancak, cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayarak geri gönderilen kanunun 1. maddesinin metinden çıkarıldığı, dolayısıyla kısmen görüşülecek bir hususun kalmadığı belirtilmiştir. Bu nedenle, kanunun diğer maddelerinin görüşülmemesi Genel Kurulun onayına sunulmuş ve kabul edilmiştir. Böylece kanunun sadece tamamı Genel Kurulun onayına sunulmuş ve 5005 sayılı Kanun olarak kanunlaşmıştır[474].

[474] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 31, 3.12.2003 tarihli 23. Birleşim, s.596-598.

Görüldüğü üzere, bu hükümler çerçevesinde bile kısmen geri gönderilen kanunların görüşülme usulü konusundaki sorunlar tamamen çözülmüş değildir. Gerçekten hemen akla, kısmen geri gönderilen bir kanunun yeniden görüşmeleri sırasında tümünün görüşülmesi kararı alınmaksızın sadece itiraz edilen maddelerin ve bunlara ek olarak bu maddelerle bağlantısı nedeniyle geri gönderme gerekçesinde değinilmeyen maddelerin de görüşülmesinin mümkün olup olmadığı sorusu gelmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasında, 9.7.2004 tarihli ve 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayarak, 3, 14 ve Geçici 4. maddeleri bir daha görüşülmek Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmiştir. Anılan Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonundaki yeniden görüşmelerinde, sadece iade edilen maddelerin görüşülerek geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi kabul edilmiştir. Böylece;

- 3. maddesinin (a) bendinde yer alan "Beldenin ve" ibaresinin metinden çıkarılması,
- 14. maddesinin, birinci fıkrasında yer alan "münhasıran" ibaresinin metinden çıkarılması ve maddenin yeniden düzenlenmesi,
- geçici 4. maddesinin metinden çıkarılması,
- geçici 4. maddenin metinden çıkarılması nedeniyle Kanunun geçici 5, 6, 7, 8 ve 9. maddelerinin, geçici 4, 5, 6, 7 ve 8. maddeler olarak

kabulüne karar verilmiştir[475].

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 7.12.2004 tarihli 28. Birleşiminde, Plan ve Bütçe Komisyonunun bu Raporu görüşülmüştür. Kanunun görüşmelerinde; İçtüzüğün 81. maddesinin son fıkrasındaki, *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun*

[475] Plan ve Bütçe Komisyonunun anılan kanuna ilişki Raporu için bkz. Sıra Sayısı 669. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşime ait tutanağın sonuna eklidir.

görüşülmesine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır... Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır" hükmünden bahisle, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun kararına bağlı olduğu belirtilmiş ve bu nedenle, kanunun, sadece cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan 3, 14 ve geçici 4 üncü maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun onayına sunulmuştur. Oylama sonucunda sadece cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen maddelerin görüşülmesi yönünde bir karar çıkmıştır[476].

Kanaatimce, yasama organının hızlı ve verimli çalışması amacıyla cumhurbaşkanına kısmen geri gönderme yetkisi verilmesi yönündeki bu anayasa değişikliği ile ulaşılmak istenen amaç ile, anayasanın bu yöndeki amaçsal yorumuyla uyumlu içtüzük değişikliğinin Meclise tanıdığı seçimlik hak dikkate alındığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunun sadece geri gönderilen maddelerini ve tekrar görüşme sırasında geri gönderilen maddelerde yapılan değişikliklerle ilişkisi nedeniyle hiç geri gönderilmeyen maddeleri görüşme ve değiştirme yetkisine sahip olduğu kabul edilmelidir.

Esasen Anayasa Mahkemesi de, 5215 sayılı Kanunun son oylamasının yapılmamış olması nedeniyle açılan iptal davasında, Serdar Özgüldür adlı üyenin karşıoy yazısındaki, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sadece geri gönderilen maddeleri görüşebileceği şeklindeki görüşe katılmamıştır[477].

2. Kısmen Geri Gönderilen Temel Kanunların Görüşülme Usulü

Tartışılması gereken bir diğer konu da, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91. maddesinde ifadesini bulan temel kanun usulüyle görüşülmüş kanunların, kısmen iade edilmeleri halinde yeniden görüşme

[476] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 67, 7.12.2004 tarihli 28. Birleşim, s. 53-54..
[477] Anayasa Mahkemesinin E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı ve 18.1.2005 tarihli Kararı.

usullerinin ne olacağıdır. Bir kanun tasarı veya teklifinin tümünün bölümler halinde görüşülerek kabul edilmesine olanak tanıyan temel kanun usulü uyarınca görüşülerek kabul edilmiş bir kanunun, kısmen geri gönderilmesi üzerine sadece geri gönderilen maddelerinin yine temel kanunun usulüyle görüşülüp görüşülemeyeceği hususu tartışmalıdır. Gerçekten temel kanun usulüyle dört bölüm halinde görüşülmüş bir kanunun ilk bölümden 1. maddesine, ikinci bölümünden 20. maddesine, üçüncü bölümden ise 40. maddesine itiraz edilerek kısmen geri gönderildiğini varsayalım. Bu durumda sadece geri gönderilen bu üç madde, temel kanun usulü uyarınca bir bölüm halinde görüşülebilecek midir?

Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulaması incelendiğinde, iki farklı durumla karşılaşılmaktadır. İlki, temel kanun olarak görüşülen kanunun yalnızca bir maddesine itiraz edilmesi üzerine, geri gönderilen kanunun yeniden kabulü için yapılan görüşmelerde, yalnızca bu tek madde üzerinde görüşme açılmasıdır. Temel kanun usulü uygulanarak kabul edilen kanunların birden çok maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesi durumunda ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin benimsediği uygulama, bu maddeleri de temel kanun usulü uyarınca bölümler halinde görüşmektir. Çalışmanın bu kısmında, bir teamül haline gelen bu iki uygulama, İçtüzük hükümlerine uygunlukları açısından ayrı ayrı inceleme konusu yapılacaktır. Bu yapılırken de, anılan yasama teamüllerine dayanak teşkil eden somut örnekler çerçevesinde değerlendirmelere gidilecektir.

a. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanıca Tek Bir Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü

13.4.2006 tarihli 5487 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu"nun 6. maddesi bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmiştir. Söz konusu kanun, İçtüzüğün 91. maddesinde düzenlenmiş bulunan temel kanun olarak anılan özel bir yasama usulü çerçevesinde görüşülmüştür. Komisyon, kısmen iade edilen bu kanunun yeniden

görüşmeleri esnasında; cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresindeki gerekçeleri doğrultusunda, 5487 sayılı Kanunun 6. maddesinin (b), (c), (ç) ve (d) bentlerini değiştirerek kabul etmiştir. Diğer bir ifadeyle, komisyon sadece, 5487 sayılı Kanunun iade edilmesine neden olan 6. maddeyi görüşmüş ve cumhurbaşkanının iade gerekçelerinde sayılan itirazlar doğrultusunda söz konusu maddeyi değiştirerek kabul etmiştir[478]. Komisyonun 1152 Sıra Sayılı Raporu Genel Kurulun 16.5.2006 tarihli 102. Birleşiminde görüşülmüştür. Raporun görüşmelerine geçmeden önce, Anayasanın 89. ve İçtüzüğün 81. maddelerindeki hükümler uyarınca cumhurbaşkanınca kısmen geri gönderilen kanunların tümünün veya sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun karar vereceği açıklandıktan sonra yapılan oylamada, kanunun sadece geri gönderilen maddesinin görüşülmesi kabul edilmiş ve bu karar doğrultusunda sadece 6. madde görüşülmüştür[479].

Bir başka örnekte de, 26.9.2006 tarihli ve 5545 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu" sadece bir maddesine itiraz edilerek geri gönderilmiştir. Komisyonda ve Genel Kurulda da kanunun yalnızca geri gönderilen 12. maddesinin görüşülmesi kabul edilmiş ve sadece bu madde yeniden görüşülerek 5580 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir[480].

Görüldüğü gibi bu örneklerde, temel kanun olarak görüşülen bir kanunun sadece bir maddesinin geri gönderilmesi durumunda, komisyon ve Genel Kurulda yalnızca bu geri gönderilen maddenin görüşülmesi suretiyle kanunun tekrar kabulü söz konusudur. Buraya kadar yapılan açıklamalara paralel olarak Anayasanın değişik 89. maddesi ile getirilen düzenlemenin yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde benimsenen yorumu ve bu yorum doğrultusunda İçtüzüğün 81. maddesinin Meclise tanıdığı seçimlik yetki göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sadece geri gönderilen madde/maddeleri görüşme yetkisini haiz olduğu ortadadır. Zira,

---

[478] Bkz. Plan ve Bütçe Komisyonunun 1152 Sıra Sayılı Raporu, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 120, 16.5.2006 tarihli 102. Birleşim'e ait tutanağın sonuna eklidir.

[479] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 120, 16.5.2006 tarihli 102. Birleşim, s. 68-84.

[480] Plan ve Bütçe Komisyonunun 1253 Sıra Sayılı Raporu için bkz: **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 146, 8.2.2007 tarihli 61. Birleşim'e ait tutanağın sonu.

yukarıda da etraflıca incelendiği üzere bu anayasa değişikliğinin amacı, kısmen geri gönderilen kanunların yalnızca itiraz edilen maddelerinin görüşülmesine olanak sağlayarak yasama ekonomisinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yasama organının yalnızca itiraz edilen maddeleri görüşerek kanunu yeniden kabul etmesi, Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde doğruluğu tartışmasız kabul görmesi gereken bir usul olarak kabul edilmelidir.

Kanunun ilk görüşmeleri sırasında temel kanun usulü çerçevesinde görüşülmüş olması ise, geri gönderilmesini takiben tekrar görüşülmesi sırasında da bu usule tabi olmasını gerektirmeyecektir. Nitekim, kanun tasarı veya tekliflerinin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesi imkanını içeren istisnai bir yöntem olan temel kanun uygulamasının benimsenmesine, tasarı veya teklifin görüşmeleri esnasında; hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği hükme bağlanmıştır. İçtüzüğün 91. maddesinde sayılan özellikleri haiz bir tasarı veya teklifin, temel kanun usulü uyarınca bölümler halinde görüşülmesi ancak hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca kabul edilmesi ile mümkündür. Bu hüküm dikkate alındığında, temel kanun olarak görüşülmüş ve geri gönderilmiş bir kanunun tekrar görüşülmesi sırasında da temel kanun olarak görüşülmesinin kendiliğinden zorunlu olmadığı sonucuna rahatça ulaşılabilir. Gerçekten de bu kanunun yeniden görüşmeleri sırasında temel kanun usulünün uygulanabilmesi de yine hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine, Genel Kurulca kabul edilmesi ile mümkündür.

b. Temel Kanun Olarak Görüşülen ve Cumhurbaşkanınca Birden Çok Maddesine İtiraz Olunması Suretiyle Kısmen Veto Edilen Kanunların Yeniden Görüşülme Usulü

Türkiye Büyük Millet Meclisince görüşülerek kabul edilen ve yayımlanmak üzere 25.04.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulan 19.04.2006 tarihli ve 5489 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık

Sigortası Kanunu", Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayarak; 3, 28, 29, 31, 40, 46, 55, 63, 80, 82, Geçici 1, Geçici 2, Geçici 4, Geçici 6 ve Geçici 9 uncu maddeleri bir defa daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Bu kanunun görüşmeleri temel kanun usulü çerçevesinde gerçekleşmişti.

Yine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca temel kanun usulü çerçevesinde görüşülerek kabul edilen 15.6.2006 tarih ve 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", yayımlanması kısmen uygun bulunmayarak; 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, Geçici 1 ve 41 inci maddeleri tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir.

Her iki kanunun yeniden görüşmeleri sırasında tümünün görüşülmesi kabul edildikten sonra İçtüzüğün 91. maddesinde ifade edilen temel kanun usulü uyarınca görüşülmesi kararlaştırılmıştır[481].

Konuya ilişkin başkanlık açıklamasında;

"Anayasanın 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.'

İçtüzüğün 81 inci maddesinin son fıkrasında ise 'Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır.'

---

[481] 19.4.2006 Tarihli ve **5489** Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonun 1189 Sıra Sayılı Raporu için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 121, 30.5.2006 tarihli 108. Birleşimin sonuna eklidir. Anılan Başkanlık açıklaması ve bu Başkanlık açıklamasına muhalif görüşler için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 121, 30.5.2006 tarihli 108. Birleşim, s. 163-170; 15.6.2006 Tarihli ve **5521** Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonun 1236 Sıra Sayılı Raporu için bkz **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 129, 28.10.2006 tarihli 131. Birleşimin sonuna eklidir. Kanunun görüşülmesine ilişkin Başkanlık açıklaması için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, C. 129, 28.10.2006 tarihli 131. Birleşim, s. 928.

Bu hükümler yer almaktadır. Bu hükümlere göre, geri gönderilen kanunun tümünün veya sadece Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi Genel Kurulun kararına bağlıdır" denildikten sonra Genel Kurulda alınan karar gereğince, kanunun tümünün, İçtüzüğün 91 inci maddesi kapsamında görüşüleceği, bu nedenle, kanunun tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra bölümler halinde görüşüleceği ve bölümlerde yer alan maddelerin ayrı ayrı oylanacağı ifade edilmiştir.

Temel kanun olarak görüşülen bir kanunun bazı maddelerinin yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi durumunda, Genel Kurulun sadece geri gönderilen maddeleri görüşme kararı aldıktan sonra, bu maddelerin görüşmelerinin temel kanun usulü çerçevesinde yapılması kararı alıp alamayacağı, Türkiye Büyük Millet Meclis İçtüzüğünün kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda genel görüşme usulünün düzenlendiği Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi başlıklı 81. maddesinin 6. fıkrasında yer alan *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür"* hükmü ile istisnai bir görüşme yöntemi olan temel kanun usulünü düzenleyen 91. maddesinin son fıkrasında yer alan *"diğer hükümler saklıdır."* hükümleri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, İçtüzüğün 91. maddesinin 5. fıkrası hükmünün, temel kanun usulüne ilişkin, bölümler halinde görüşülebilirlik dışında, 81. maddenin uygulanacağını açıkça hükme bağladığı, 91. maddeyle 81. maddeye yapılan bu gönderme karşısında, kısmen geri gönderilen kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi halinde, görüşmelerin 81. maddedeki genel görüşme usulü çerçevesinde yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine imkan veren bir görüşüme usulü olarak tanımlanan temel kanun uygulamasını, İçtüzüğün 81. ve takip eden 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 ve 89. maddelerinde öngörülen, "genel görüşme usulü" olarak esas alabilecek usulün bir istisnası olarak kabul edebilir. Bu çerçevede İçtüzüğün 91. maddesinde sayılan özellikleri taşıyan tasarı veya tekliflerin, temel kanun usulü çerçevesinde görüşülmesi, "genel görüşme usulü"nden temel olarak iki noktada farklılık taşımaktadır:

1. Temel kanun olarak görüşülmesi kabul edilen bir tasarı veya teklif, tek tek maddelerin görüşülmesi yerine otuz maddeyi aşmayan bölümler halinde görüşülebilecek; bölümlerin görüşülme usulü de, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı olacak ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanacaktır.
2. Milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet tıpkı genel görüşme usulündeki gibi değişiklik önergesi verebilecektir. Farklı olarak milletvekillerinin Anayasaya aykırılık önergeleri dahil her madde üzerinde sadece iki önerge verme hakkı vardır.

Bu iki istisna dışında temel kanun olarak görüşülen tasarı veya tekliflerin görüşmeleri, İçtüzüğün 91. maddesinin (a) bendinin beşinci paragrafı uyarınca, İçtüzüğün 81. maddesindeki genel görüşüme usulüne tabidir. 91. maddede yer alan *"diğer hükümler saklıdır"* ifadesinden anlaşılması gereken budur. Bu çerçevede temel kanun olarak görüşülen tasarı veya teklifin tümü üzerinde görüşme açılacak, süresi 91. maddede öngörülen şekilde olmak

kaydıyla soru-cevap işlemi yapılacak, tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanacak ve bu aşamadan sonra bölümler halinde görüşülecektir.

Sonuç olarak, temel kanun olarak görüşülmesine karar verilmesi halinde, bölümler halinde görüşme ve önerge sayısına kısıtlama getirilmiş olması dışında, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi 81. madde hükümlerine tabidir. 91. maddedeki "diğer hükümler saklıdır" hükmü ile anlatılmak istenen budur.

Bu durumda içtüzüğün 91. maddesinin 81. maddeye yaptığı gönderme nedeniyle, cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunların görüşmelerinde İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrasındaki esaslar dikkate alınacaktır.

İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrası şöyledir: *"Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır."*

Bu hükümden çıkan sonuç, bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda, görüşmelerin 81. madde hükümlerine göre yapılacağı, 91. maddenin uygulanamayacağıdır. Dolayısıyla kısmen geri gönderilen kanunun tümünün, İçtüzüğün 91. maddesi kapsamında görüşüleceği, bu nedenle, kanunun tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra bölümler halinde görüşüleceği ve bölümlerde yer alan maddelerin ayrı ayrı oylanacağı yönündeki Türkiye Büyük Millet Meclisi uygulamasının Anayasa ve İçtüzük hükümleri ile bağdaşırlığı tartışmalıdır.

V. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI ÜZERİNDE CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ

1982 Anayasası, Anayasada değişiklik yapılması usulünü 175. maddesinde düzenlemiştir. Anayasanın 175. maddesi, cumhurbaşkanına, Anayasa değişikliği sürecinin onay safhasında çok önemli yetkiler vermiştir. 1924 ve 1961 Anayasalarında, anayasanın değiştirilmesi sürecinde cumhurbaşkanına onay veya halkoyuna sunma yetkileri tanınmamıştı. 1924 ve 1961 Anayasalarında cumhurbaşkanına tanınmayan anayasa değişikliği kanunlarını onama ve halkoyuna sunma yetkisi, 1982 Anayasası ile tanınmıştır. Diğer bir deyişle, 1982 Anayasasında, anayasayı değiştirme süreci, önceki Cumhuriyet dönemi anayasalarında olduğu gibi değişiklik teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmesiyle tamamlanmamakta; buna bir de onay aşaması eklenmektedir. Gerçekten, gerek 1924 Anayasası, gerek 1961 Anayasası, cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen anayasa değişikliği ile ilgili kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanımamıştı. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunlukla kabul edilmeleri ile anayasa değişiklikleri kesinleşiyordu. Buna karşılık, 1982 Anayasasının 1987 yılında değiştirilmiş olan 175. maddesi uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kesinleşmesi, ya bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesine ya onay için halkoyuna sunmasına ya da anayasa değişikliği üzerinde yasama organında sağlanan oylama çoğunluğunun izin verdiği durumlarda doğrudan onaylanıp Resmi Gazete'de yayımlanmasına bağlıdır. Bu nedenle, 1982 Anayasasında, anayasa değişikliğine ilişkin onay yetkisinin cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmış olduğu kabul edilmektedir[482].

Gerçekten cumhurbaşkanı, yasama organının kabul ettiği bir anayasa değişikliğini, Anayasanın 175. maddesi uyarınca, bir kez daha görüşülmesi için geri gönderme, onay için halkoyuna sunma ve Anayasada öngörülen

[482] ÖZBUDUN, 2003, s.154; TEZİÇ, 2005, s. 166; ONAR, 1993, s. 83.

oylama çoğunluğuna ulaşılmışsa doğrudan kendisi onaylayıp Resmi Gazete'de yayımlama yetkilerine sahiptir.

Çalışmamızın bu bölümünde cumhurbaşkanının, anayasa değişikliği kanunları üzerinde sahip olduğu bu üç yetki incelenecektir.

A. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliği Kanunlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderme Yetkisi

1. Anayasa Değişikliği Kanunlarını Geri Gönderme Yetkisinin Niteliği

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına sıradan kanunların yanı sıra, anayasada değişiklik yapan kanunları da bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisi tanımıştır.

1982 Anayasasının 1987 yılında 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesinin yeni şeklinin üçüncü fıkrasında, "*Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.*

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 Resmî Gazetede yayımlanır" denilmektedir[483].

---

[483] 1982 Anayasasının ilk biçimine göre, anayasa değişikliğinde karar yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisiydi. Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir daha görüşülmek üzere geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen metni aynen kabul ederse cumhurbaşkanı bunu dilediği takdirde ayrıca halkoyuna sunabiliyordu. Öte yandan, Anayasanın geçici 9. maddesi ilk genel seçimlerden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kurulmasından başlayarak altı yıllık süre içinde (7Aralık 1983-6 Aralık 1989), cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından aynen kabul ederek yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmesi, üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olabiliyordu. Her iki madde (madde 175 ve geçici 9. m.) uyarınca, yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilen anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar, son aşamada, cumhurbaşkanınca "gerekli görüldüğü takdirde" halkoylamasına sunulabiliyordu ve halkoyuna sunma ihtiyari nitelikteydi. Ancak yukarıda anılan 6

Bu düzenlemeden anlaşıldığı gibi, 175. maddenin yeni şeklinde, bir yandan anayasada değişiklik yapan tekliflerin kabulü için gereken yeter sayı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçüne düşürülmekte; diğer yandan, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir anayasa değişikliğinin aynen kabulü için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyunun aranacağı öngörülmektedir[484].

1982 Anayasasında 3361 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin, bazı durumlarda sadece bir "geciktirici veto" bazı durumlarda ise bir "güçleştirici veto" niteliği taşıdığı kabul edilmektedir[485]. Gerçekten eğer anayasa değişikliği teklifi, beşte üç veya daha fazla ve fakat üçte ikiden az oyla kabul edilmişse (ki bu oran 330-366 arasındaki milletvekilini ifade etmektedir), cumhurbaşkanının iade yetkisi güçleştirici veto niteliğindedir. Çünkü bu takdirde anayasa değişikliği sürecinin devam edebilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu üye tam sayısının 2/3 çoğunlukla kabul etmesine bağlıdır. İade edilen anayasa değişikliği kanununun Meclisteki yeniden görüşmeleri sırasında bu çoğunluk sağlanamazsa, anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olacaktır[486]. Buna karşılık, anayasa değişikliğine ilişkin kanun, ilk defa kabulünde zaten

---

yıllık süre içinde, Anayasanın geçici 9. maddesi çerçevesinde bir uygulama gerçekleşmemiştir. Nitekim, 6 Eylül 1987 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu, değiştirilen anayasa kuralları (m. 67, 75, 175) ve geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılması ile, 25 Eylül 1985 tarihinde, yerel seçimlerin öne alınması amacıyla yapılması istenen ama halkoylaması sonucu reddedilen anayasa değişikliğinde, (md. 127/3) cumhurbaşkanı kabul edilen metinleri bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermemiştir.

[484] Geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde 2/3 çoğunluğun aranacağı konusunda öğretide görüş birliği bulunmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, çok yeni bir kararında, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde 2/3 çoğunluğa ulaşılmasının zorunlu olmadığını, anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde 2/3 çoğunluğa ulaşılmış olmasının yalnızca, anayasa değişikliğinin bağlı olduğu yayım ve yürürlük rejimini belirlemede belirleyici bir unsur olacağını kabul etmiştir. (Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı) Bu konuya ayrıca değinilecektir. Cumhurbaşkanınca iade edilen anayasa değişikliklerinin aynen kabul edilmesi için 3/5 sayısının yeterli olduğuna ilişkin İBA ve CAN'ın çalışmaları istisna tutulduğunda Türk doktrininde geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranacak yeter sayınını 2/3 olduğu konusunda görüş birliği vardır. İBA, 2003, s. 306; CAN, Osman, "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetimi Sorunu", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C. 62, S. 3, s. 125.

[485] ÖZBUDUN, 2003, s. 154-157.

[486] Aynı görüş için bkz. ONAR, 1993, s. 85; ÖZBUDUN, 2003, s. 154, 157; TEZİÇ, 1987, s. 92; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 274; ERDOĞAN, Mustafa, **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu,** Yayımlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara, 1987, s. 73 den aktaran ONAR, 1993, s. 85. dpn. 106.

2/3 çoğunlukla kabul edilmişse, cumhurbaşkanının iade yetkisi, sadece geciktirici veto niteliğindedir; zira, geri gönderilen bu anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, üye tam sayısının üçte ikisinden daha kuvvetli bir çoğunluk gerekmemektedir.

Bu nedenle, yalnızca Meclis üye tamsayısının 3/5'i ile 2/3'ü arasında bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişiklikleri bakımından, cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, nitelikli bir çoğunluk gerekiyor olması ve bu zorunluluk karşısında, kanunun yasama organınca yeniden kabulünün sadece gecikmeyip aynı zamanda güçleştiğinden hareketle, söz konusu geri göndermenin, güçleştirici veto niteliğinde olduğu kabul edilmelidir[487]. Ancak öğretide, düşük yeter sayısının sınırında kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununun cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi ihtimalinde, ilkinden daha nitelikli çoğunluğa ulaşılmasının bir bakıma imkansız olduğundan hareketle; geri gönderme yetkisinin, kimi durumlarda teknik anlamda olmasa bile, pratikte doğurduğu sonuçlar bakımından "mutlak veto" niteliğine bürüneceği haklı olarak ifade edilmektedir[488].

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi çok yeni bir kararında[489] (belirtilmelidir ki bu karar, 5 red oyuna karşılık 6 kabul oyu ile alınmış ve karara olumlu oy kullanan iki üye de karara "değişik gerekçe" ile katıldıklarını belirten bir yazı ile kararın sonucuna katılmakla birlikte, gerekçesine katılmadıklarını ifade etmişlerdir), Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkranın ikinci cümlesinde öngörülen, "*Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir*" hükmü ile cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranan 2/3 kabul oyunu, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde aranması gereken olmazsa olmaz bir şart olarak değerlendirmemekte, cumhurbaşkanının anayasa değişiklikleri üzerinde sahip olduğu zorunlu

[487] ÖZBUDUN, 2003, s. 157. ONAR, 1993, s. 85; TEZİÇ, 1987, s. 92; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 274; ERDOĞAN, 1987, s. 73 den aktaran ONAR, 1993, s. 85. dpn. 106.
[488] TEZİÇ, 1987, s. 92.
[489] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihi Kararı.

halkoyuna sunma yetkisinin "halkoyuna sunabilme" konusunda seçim hakkına dönüşmesini sağlayan bir unsur olarak, başka bir anlatımla, öğretide kabul gören ortak ifade ile "ihtiyari halkoyuna" sunabilme yetkisinin doğabilmesi için bir şart olarak değerlendirmektedir. Anayasa Mahkemesi, hükmün deyimsel yorumundan hareketle bu sonuca varmaktadır. Mahkeme'ye göre, *"Üçüncü fıkranın lafzındaki 'üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse' ifadeleri, başka çoğunluklarla da kabul edilme olanağının varlığına işaret eder. 'Üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse' ifadesi, 'ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir' ifadesiyle mantıksal olarak özdeş değildir. Bu ifade, üçüncü fıkradaki 'sunabilir' yüklemine bağlanmış bir koşul olduğundan, bunu 'ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir' biçiminde bir önermeye dönüştürmek olanaksızdır."* Mahkemenin, hükmün amaçsal yorumundan hareketle de aynı sonuca ulaştığı, kararındaki şu ifadelerden açıkça anlaşılmaktadır: "*17.05.1987 günlü ve 3361 sayılı Yasanın 3. maddesiyle değiştirilen Anayasanın 175 maddesinin teklif aşamasında 'Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla mümkün olabilir' biçimindeki metin, komisyonda değiştirilmiş, üçte iki çoğunluk, kabul için zorunluluk olmaktan çıkarılarak referanduma götürme konusunda Cumhurbaşkanına takdir yetkisi veren bir koşul olarak kabul edilmiştir … Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, teklifin kabulü için üçte iki çoğunluğun zorunlu görülmesi durumunda, 1987 yılında yapılan değişikliğin herhangi bir kolaylaştırma ve kriz çözücü boyutunun bulunmadığı ve anlamsız bir değişiklik olduğu sonucu doğacaktır"*[490]...

Öncelikle ifade edilmelidir ki, sorun, cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabul edilmesi için aranan kabul yeter sayısının ne olması gerektiği noktasında toplanmaktadır. Oldukça anlaşılmaz bir sistematik içerisinde kaleme alınan Anayasanın 175.

[490] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.

maddesinin yeni şeklinin, deyimsel yorumundan hareketle bir çözüme ulaşmak yerine, maddede değişiklik yapan 3361 sayılı Kanunun yasalaşma sürecini ortaya koyarak, hükmün tarihsel yorumu ve bu çerçevede netleştireceğimiz amaçsal yorumundan hareketle bir sonuca ulaşmak daha doğru olacaktır.

1982 Anayasasında ilk başta anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde her durumda 2/3 kabul yeter sayısı aranırken, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra bu konuda farklı bir düzenleme getirilmiştir. Değişiklik süreci şöyledir: 3361 sayılı Kanun'a esas teşkil eden 2/438 Esas Numaralı Kanun Teklifinin 3. maddesi ve teklifin 4. maddesinde, anayasada değişiklik yapan kanunların her durumda (zorunlu) halkoyuna sunulması öngörüldüğünden, teklifin 3. fıkrası ile, cumhurbaşkanının yetkilerinin sayıldığı Anayasanın 104. maddesinin (a) bendinin beşinci fıkrası *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halk oyuna sunar"* şeklinde değiştirilmiştir. Bu suretle gerekli görüp görmeme esası fıkradan çıkarılmıştır. Teklifin, Anayasanın 175. maddesinde değişiklik öngören 4. maddesinin gerekçesinde ise *"Getirilen teklif ile, … değişiklik teklifinin kabulü Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün görülmüş* (tür)*. …Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar T.B.M.M.'ne geri gönderildiği takdirde T.B.M.M.'nin geri gönderilen Anayasa değişikliği kanunu aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına geri gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile mümkün olabilecektir. Maddeye eklenen diğer hükümlere gelince, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girebilmesi için halk oyuna sunulması zorunlu hale getirilmiştir"* denilmektedir. Görüldüğü gibi, 2/438 Esas Numaralı Kanun Teklifinin metninde, anayasa değişikliği kanunlarının kabul edilmesi için öngörülün kabul yeter sayısının 3/5 olduğu, kanunun cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde ise 2/3 olacağı açıkça hükme bağlandıktan sonra, anayasa değişikliği kanunlarının yürürlüğe

girebilmesinin için halkoyuna sunulmasının zorunlu olduğu açıkça öngörülmüştür[491]

Ancak anılan teklifin Anayasa Komisyonunda yapılan görüşmelerinde teklifinin anayasa değişikliği kanunlarının her durumda zorunlu halkoyuna sunulacağını öngören 3. maddesi, metinden çıkarılmış, bu doğrultuda olmak üzere 4. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Komisyon raporunda teklif metninde yapılan değişiklik şöyle tarif edilmektedir. *"Yapılan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği ile ilgili kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderdikten sonra Meclis geri gönderilen kanunu üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ettiği takdirde bu kanunu isterse halkoyuna sunabilecektir. Yeni düzenlemede, bir halde halkoyuna sunma mecburiyeti kabul edilmiştir. Bu hal Anayasa değişikliğinin Meclisçe üye tam sayının beşte üçünden fazla oyla kabul etmesine rağmen bu oy sayının üçte iki ekseriyete ulaşmamasıdır. Cumhurbaşkanı bu kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermediği takdirde Anayasa değişikliğine ilişkin bu Kanun zorunlu olarak halkoyuna sunulacaktır."* Teklifte, Anayasa Komisyonunda yapılan değişiklikle, Komisyon Raporunda da açıkça ifade edildiği gibi, cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisi, yalnızca 3/5 oyla kabul edilen kanunlar için zorunlu kalmaya devam ederken, 2/3 oyla kabul edilen kanunlar için ihtiyari olacağı öngörülmektedir. Görüldüğü gibi, Anayasa Komisyonu tarafından teklif metninde yapılan tek değişiklik, ulaşılan kabul yeter sayısına göre halkoylamasına gidilmesinin zorunlu olup olmayacağı noktasında toplanmaktadır. Geri gönderilen kanunun yeniden kabul edilmesi için aranması gereken kabul yeter sayısı konusunda, Komisyonca herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulünde aranması gereken kabul yeter sayısı hala 2/3'tür. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmeler

[491] Teklifin metni için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** 17. Dönem, 4. Yasama Yılı, C. 40, 13.5.1987 tarihli 102. Birleşime ait tutanağın sonuna ekli olan Anayasa Komisyonuna ait 564 Sıra Sayılı Rapor, s. 8-9.

sırasında da teklifin 4. maddesi, Anayasa Komisyonunda yapılan değişiklik esas alınmak suretiyle kabul edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin sözü edilen kararına değişik gerekçe ile katılan Serdar ÖZGÜLDÜR ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT adlı üyelerin, karara farklı bir gerekçe ile katıldıklarını gösteren değişik gerekçe yazılarında da cumhurbaşkanınca geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının kabulünde 2/3 kabul yeter sayının aranması gerektiği şu gerekçelerle açıkça ifade edilmektedir. *"Anayasa'nın 175. maddesinde 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra da, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermesi halinde, Meclis'in geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul etmesi gerektiği ilkesinde bir değişiklik olmamıştır. Çünkü, değişiklik öncesi metinde sadece Meclis'in geri gönderilen kanunu aynen (2/3 çoğunlukla) kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanının bu kanunu halkoyuna sunabileceği yönündeki hüküm, 3361 sayılı Kanun'un teklif metni ile TBMM'deki görüşmede ortaya çıkan metni uzlaştırmak suretiyle "farklı" alternatifler gözetilerek, birden fazla hale özgülenmiştir. Gerçekten, teklif metninde, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların kabul edilerek Cumhurbaşkanınca Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra zorunlu halkoyuna sunulması esası öngörülürken; TBMM'de bu düşünce kabul görmeyerek, halen Anayasa'nın 175. maddesinde belirtilen biçimde "zorunlu-ihtiyari" olmak üzere, değişik durumlara göre halkoylaması benimsenmiştir. Bu nedenle de, 3/5 ve 2/3 kabul çoğunluklarına ve Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde ancak 2/3 kabul çoğunluğu koşuluna bağlı olarak ihtiyari ya da zorunlu halkoylaması esası, TBMM Anayasa Komisyonunda teklif metinleri ile birlikte redaksiyona tâbi tutularak, aynı cümle içinde anlam bulmak üzere kaleme alınmıştır. Ne komisyon gerekçelerinde ne de TBMM görüşmelerinde Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde 2/3 yerine 3/5 kabul çoğunluğu gerektiğine ilişkin en küçük bir ima dahi yoktur. Dolayısıyla "Meclis, geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir."*

cümlesi, teklif metninin "ihtiyari halkoylaması" durumunun ilavesi suretiyle biçimlendirilmiş şeklinden başka bir anlam taşımamaktadır. Değişiklik gerekçesinde, açıkça 2/3 kabul çoğunluğunun her halde yüksek bulunduğu, bu nedenle 3/5 kabul çoğunluğunun yeterli görüldüğü şeklinde hiçbir aksi düşüncenin de serdedilmemesi, bu görüşümüzü açıkça teyit etmektedir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere iade halinde 2/3 oylama çoğunluğunun aranması gerektiği kuşkusuzdur[492]*.*

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesi, geri gönderilen kanunun ilk kabulü sırasında elde ettiği kabul yeter sayısına bağlı olarak, faklı sonuçlara bağlanmıştır. Bu nedenle bu yetkinin kullanımı ve doğurduğu sonuçlar beşte üç çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunları ile 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunları bakımından ayrı ayrı incelenecektir.

a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Geri Gönderilmesi

Cumhurbaşkanı, Meclisçe 3/5'i aşan veya 2/3 çoğunluktan az bir oyla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarını, yani kabulü yönünde kullanılan oyların, 330 (dahil) ile 366 (dahil) arasında bir oylama çoğunluğuna ulaşmış kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilir. Bu konuda herhangi bir tartışma yoktur. Zira, Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası çok açık bir şekilde "*Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun…"* dediğine göre, cumhurbaşkanı bu kanunu Meclise geri gönderme yetkisine sahiptir.

Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanı 3/5 veya 2/3'ten az bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, bir

[492] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.

kez daha görüşülmesi için geri göndermişse, Meclis, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu ancak üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile kabul edebilir.

Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden görüşmeleri esnasında üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla aynen kabul edilmezse, anayasa değişikliği kanunu reddedilmiş sayılır. 175. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan "*Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse"* hükmünün mefhumu muhalifinden çıkan sonuç budur. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının 3/5 ile 2/3 arasındaki bir oy çoğunluğuyla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanununu Meclise geri göndermesi, cumhurbaşkanına verilmiş bir güçleştirici veto yetkisidir. Yani cumhurbaşkanı bu yetkisiyle anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesini belli bir süre geciktirmekle kalmaz, aynı zamanda anayasa değişikliğini engelleyebilir de. Zira, böyle bir durumda Meclisin cumhurbaşkanının vetosunu kaldırabilmesi için daha yüksek oranda, diğer bir değişle 2/3'lük bir oy çoğunluğuna ihtiyaç vardır.

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendisine geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla aynen kabul ederse, cumhurbaşkanın anayasa değişikliği kanununu onaylamak ile halkoyuna sunmak arasında tercih hakkı vardır. Cumhurbaşkanı takdir yetkisini, anayasa değişikliği kanununu onaylama yönünde kullanırsa, bu takdirde anayasa değişikliği kanunu Resmi Gazetede yayımlanır.

Cumhurbaşkanı böyle bir anayasa değişikliği kanununu halkoylamasına da sunabilir. Zira, Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır"*

Görüldüğü gibi, Anayasa beşte üç çoğunlukla kabul edilen kanunlar için zorunlu halkoylaması öngörmekle kalmamış, zorunlu halkoyuna başvurulmaması halinde başvurulabilecek tek yolun, geri gönderme yetkisi

olduğunu açıkça düzenleyerek cumhurbaşkanına geri gönderme konusunda bağlı yetki tanımıştır.

Cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisine yeri geldiğinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği K*anunlarının Geri Gönderilmesi*

Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrası, anayasa değişikliklerinin bir kez daha görüşülmesi için cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesini düzenlerken kabul çoğunluğuna göre bir ayrım yapmadığı için, cumhurbaşkanı, dilerse Meclisin doğrudan 2/3 veya daha büyük bir çoğunlukla kabul ettiği bir anayasa değişikliğini de bir daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilecektir. Bu durumda, anayasa değişikliğinin cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi üzerine aranacak olan çoğunluk, zaten kanunun ilk kabulü esnasında aranan çoğunluk olduğundan, geri gönderme yetkisinin, güçleştirici değil sadece geciktirici bir nitelik taşıdığı kabul edilmektedir[493]. Zira, cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanarak, Meclisin üye tamsayısının en az 2/3'ünün oyuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu engelleyememekte, yalnızca geciktirebilmektedir. Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynen kabul edebilmesi için daha yüksek bir kabul yeter sayısı öngörülmemektedir. Meclis aynı çoğunlukla, diğer bir ifadeyle 2/3 çoğunlukla, aynı anayasa değişikliği kanununu bir kez daha kabul edebilir. Yukarıda değindiğimiz gibi, eğer Meclis, bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu aynen kabul ederse, cumhurbaşkanının "onay" ile "halkoylamasına sunma" biçiminde iki seçeneği vardır.

---

[493] ONAR, 1993, s. 86; GÖZLER, 2001, s. 163.

2. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilip Gönderilemeyeceği

Bilindiği gibi, Anayasanın 89. maddesinin 17.10.2001 tarihinden önceki şeklinde, cumhurbaşkanına, kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanınmazken, 17.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle kanunları "kısmen veya tamamen" geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Bu değişiklikle birlikte, cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını da kısmen geri gönderip gönderemeyeceği tartışmalı bir konu haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanının, anayasa değişikliği kanunlarını kısmen geri gönderme yetkisine sahip olup olmadığı hususu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Nitekim, sıradan kanunları kısmen geri gönderme yetkisi tanıyan 17.10.2001 tarihli anayasa değişikliğinin ardından, cumhurbaşkanının önüne gelen bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini onaylayıp, sadece itiraz ettiği maddelerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi konusunda, gerek Anayasanın 175. maddesinde, gerekse diğer maddelerinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, bu kanun boşluğunun nasıl doldurulacağı konusunda öğretide yeterince çalışma yapılmadığı gibi, henüz sorunlu bir uygulamaya konu olmadığı için yargı önüne taşınarak bir içtihat oluşturulması da mümkün olmamıştır.

Öğretide, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilip gönderilemeyeceği konusunda bir boşluk olduğu kabul edilerek[494] Anayasanın 175. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *"Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir"* hükmü, Anayasanın kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi ve kabulüne ilişkin hükümleri yanında, 89. maddesinde yer alan kanunların geri gönderilmesi ve geri gönderilen kanunların kabulüne ilişkin hükmü de kapsar

[494] ÖZBUDUN, 2003, 131; ONAR 1993, s. 86; GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi,** Y. 59, S. 4, 2001, (2001(a)), s. 38.

şekilde yorumlanmaktadır. Diğer bir deyişle, Anayasanın 175. maddesinde geri gönderme yetkisine ilişkin bir boşluk olması halinde, bu boşluğun, 175. maddenin ikinci fıkrası uyarınca, 89. maddeye bakılarak doldurulması gerektiği ifade edilmektedir[495].

ONAR, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesi yöntemine uygulanacak normu tespit ederken, "*Anayasanın hem 175., hem 89. maddesinde 'kanun'un geri gönderilmesinden ve 'kanun'un aynen kabul edilmesinden söz edilmektedir. Bu nedenle, birden fazla maddeden oluşan bir Anayasa değişikliğinin sadece bir maddesine karşı çıkmış olsa bile, cumhurbaşkanının, değişiklik yapan kanunun tümünü geri göndermesi gerekecektir"* görüşünü savunmaktadır. Kanunları kısmen geri gönderme yetkisinin anayasa hukukumuza girmesinden önceki bir tarihte kaleme aldığı "1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu" adlı çalışmasında ifadesini bulan bu sonuca, ONAR, Anayasanın 175. ve 89. maddesinin birlikte yorumu yoluyla ulaşmaktadır[496].

Öğretide genel kabul gören bu yorumun uygulamada da benimsenmesinin bir sonucu olarak, anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme yetkisinin tabi olacağı süre ve geri gönderme yetkisinin yöntemi konusunda, Anayasanın 89. maddesindeki hükümler uygulanmakta, bir başka anlatımla, sıradan kanunlarda olduğu gibi anayasa değişikliği kanunları da on beş gün içinde ve gerekçeli olarak geri gönderilmektedir.

Anayasa hukuku öğretisi tarafından, anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesine uygulanacak normun belirlenmesi konusunda üzerinde uzlaşılan bu yorum, kısmen geri gönderme yetkisi bakımından da benimsenecek olursa; Anayasanın 89. maddesinde 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle cumhurbaşkanına kanunları "kısmen veya tamamen" geri gönderme yetkisi tanınmış olması dikkate alınarak cumhurbaşkanının, 4709 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 17.10.2001 tarihinden itibaren, anayasa değişikliği kanunlarının da tamamını, bazı maddelerini veya sadece bir maddesini

[495] ÖZBUDUN, 2003, 131; ONAR 1993, s. 86; GÖZLER, 2001 (a), s. 38.
[496] ONAR, 1993, s. 87.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermesinin mümkün olacağı sonucuna ulaşılacaktır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarla, Anayasanın 89. maddesinin, anayasa değişiklikleri kanunlarının da geri gönderilmesi usulünü tespitte uygulanacak bir hüküm olduğu ortaya konulmuştur. Çalışmanın bundan sonraki kısmında ise, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilme usulü üzerinde durulacaktır.

Öncelikle ifade edilmelidir ki, anayasanın 175. maddesinde beşte üç çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi ile 2/3'lük kabul yeter sayısını aşan kanunların geri gönderilmeleri ve yeniden kabul edilmeleri konusunda farklı hükümler öngörüldüğünden, bu iki farklı olasılık için kısmen geri gönderme yetkisinin uygulanabilirliği konusunda farklı sonuçlara ulaşılacaktır. Bu nedenle her iki çoğunlukla kabul edilen kanunların kısmen geri gönderilebilirliği konularının ayrı başlıklar altında incelenmesi uygun olacaktır.

a. Beşte Üç Çoğunlukla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği

Acaba cumhurbaşkanı, beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununu kısmen geri gönderebilecek midir?

Beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanununu geri gönderme yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır"*.

Öğretide, 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla 89. maddede yapılan değişiklikten sonra, 175. maddede anayasa değişikliklerinin kısmen geri gönderilip gönderilemeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmaması karşısında bu boşluğun 89. maddeye bakılarak doldurulması gerektiği, bu nedenle artık cumhurbaşkanının Meclisin 3/5'i ile 2/3'ünden az bir çoğunlukla kabul edilen

anayasa değişikliği kanunlarını da kısmen geri gönderebileceği, geri göndermediği maddeleri ise halkoyuna sunması gerektiği savunulmaktadır[497].

Öncelikle belirtilmelidir ki, üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşan anayasa değişikliği kanunlarının kısmen halkoyuna sunulabileceğini, geri kalan kısmın da Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe sokulabileceğini açıkça hükme bağlayan Anayasanın 175. maddesinde beşte üç ile üçte ikilik kabul yeter sayısı arasında bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kısmen halkoylamasına sunabileceğine ilişkin bir hüküm yoktur. Aksine, 175. maddenin dördüncü fıkrasında kanunun bazı maddelerinin değil, tamamının halkoyuna sunulacağı ya da tamamının geri gönderileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının böyle bir anayasa değişikliği kanununu blok halinde Meclise geri göndermesi veya blok halinde halkoyuna sunması gerektiği savunulabilir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, Anayasanın 175. maddesinde Meclisin beşte üçü ile üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının ya geri gönderilebileceği ya da halkoyuna sunulabileceği konusunda sadece iki seçenek öngörülmesi karşısında, cumhurbaşkanının bu çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliklerini kısmen geri gönderip geri kalan maddelerini ise zorunlu halkoyuna sunabilmesinin mümkün olmaması gerekir.

Açıkça ortadadır ki, Meclisçe üye tam sayısının beşte üç ile üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kanunlaşma süreci henüz tamamlanmamıştır. Sürecin tamamlanabilmesi için geri gönderilip 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi ya da halkoyuna sunulup geçerli oyların yarısından çoğunu alması yollarından biriyle, kanunlaşma işleminin tamamlanması gerekmektedir. Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasında cumhurbaşkanına tanınan tek yetki, 2/3 çoğunluğa ulaşamayan anayasa değişikliklerinin yasalaşma sürecinin bu iki yoldan hangisine başvurularak tamamlanacağını belirlemekten ibarettir.

---

[497] GÖZLER, 2001 (a), s. 40.

Bir an için cumhurbaşkanının bu kanunlar üzerinde kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu varsayıldığında, bu olanağa sahip olan cumhurbaşkanı, üçte ikilik sınırı aşamayan anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini halkoyuna sunduktan sonra, kanunun diğer maddelerini de yeniden görüşülmek üzere geri gönderebileceğini kabul edelim. Bu durum aslında cumhurbaşkanının, bir anayasa değişikliği kanununun farklı maddeleri için farklı farklı kesinleşme usulü benimseyebilmesi anlamına gelmektedir ki böyle bir tercihte bulunabilme yetkisi cumhurbaşkanına, Anayasanın 175. maddesinde tanınmayan bir yetkidir.

Diğer taraftan, cumhurbaşkanının aynı kanununun farklı maddeleri için farklı kesinleşme seçeneklerini tercih edebilmesinin mümkün olduğu varsayıldığında, aynı kanununun farklı maddeleri için farklı kesinleşme seçeneklerini tercih etmesinin altında yatan saiğiin, cumhurbaşkanının kesinleşmesini istediği maddeler için en uygun yolu seçme çabası olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında; örneğin dört maddelik bir anayasa değişikliği kanununun 2/3 çoğunluğa ulaşamadığı ve bu nedenle geri gönderildiği durumlarda yeniden görüşmeleri esnasında 2/3 çoğunluğa ulaşabilmesinin olasılık dışı olduğu varsayımında, cumhurbaşkanının bu olasılıktan kurtarmaya çalıştığı maddeleri halkoyuna sunması, geri kalan maddeleri ise geri göndermesi, cumhurbaşkanının bir bakıma bu maddeler üzerinde son sözü söylemesi anlamına gelecektir ki, cumhurbaşkanının 1982 Anayasası sisteminde böyle bir yetkisi yoktur. Kaldı ki böylesi yorumlara yol açabilecek bir yetkinin kullanımı cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi ile de bağdaşmayacaktır.

b. Üçte İki Çoğunlukla Kabul Edilmiş Anayasa Değişikliği Kanunlarının Kısmen Geri Gönderilebilirliği

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan, *"Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin **kanun veya gerekli görülen maddeleri** Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir.*

*Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin **Kanun veya ilgili maddeler** Resmî Gazetede yayımlanır"* hükmü uyarınca, cumhurbaşkanının, Meclisçe 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarının tamamını veya gerekli görülen maddelerini halkoyuna sunma veya onaylayarak yürürlüğe sokma seçenekleri arasında tercih hakkına sahip olduğu tartışmasız ortadadır. Cumhurbaşkanı, kanunun bazı maddelerini halkoyuna sunabilmekte ve halkoyuna sunulmayan maddelerini Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokabilmektedir. Görüldüğü gibi 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunları açısından cumhurbaşkanına kısmen halkoyuna sunma ve kısmen Resmi Gazetede yayımlama yetkisi tanınmıştır. Acaba aynı rahatlıkla kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu da kabul edilebilir mi?

Üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilmesi konusunda da Anayasanın 175. maddesinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, bu boşluğun 89. madde hükümleri uygulanarak doldurulmasına da herhangi bir engel yoktur. 89. maddedeki hükümler uyarınca cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını kısmen geri gönderebilir.

Bu kabulün pratiğe yansıması, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesinin yeğlendiği durumlarda, yeniden görüşülmesi istenen maddelerin hangileri olduğunun belirtilmesi ve kanunun tümünün geri gönderilmesi biçiminde olacaktır[498]. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu tıpkı sıradan kanunlarda olduğu gibi kısmen veya tamamen görüşebilme konusunda seçimlik bir hakka sahip olacaktır.

Bu durumda, cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu kısmen geri gönderme yönünde takdir yetkisini kullanmışsa, geri kalan maddelerini yayımlamak ya da halkoyuna sunmak seçeneklerinden herhangi birini kullanma hakkından vazgeçmiş sayılmalıdır.

[498] Çalışmanın ilgili bölümünde açıklandığı gibi kanunların kısmen geri gönderilmesinin uygulamaya yansıması, kanunun itiraz edilen maddelerinin teker teker sayılması ve maddelere yöneltilen itiraz nedenlerinin sıralanmasıyla birlikte yine kanunun tamamının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesi biçiminde olmaktadır.

Zira, kısmen geri gönderme imkanı cumhurbaşkanına, kanunun itiraz etmediği maddelerini yayımlayarak yürürlüğe sokma yetkisi vermez[499]; tam tersine kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç, yasama organını cumhurbaşkanınca itiraz edilmeyen maddeleri yeniden görüşme zorunluluğundan kurtararak, yasama ekonomisinin sağlanmasıdır. Kısmen geri gönderme yetkisi tanınmasının bu amacı dikkate alındığında, cumhurbaşkanının kısmen geri gönderdiği kanunun geri kalan maddelerinin bir kısmını yayımlayıp diğer bir kısmını da halkoyuna sunmasının kabul edilemeyeceği kolayca anlaşılacaktır.

Konuya ilişkin bu açıklamalardan sonra, Anayasanın 89. maddesinde değişiklik yapan 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, anayasa değişikliği kanunlarının kısmen geri gönderilmesi yoluna başvurulup başvurulmadığını incelemek, diğer bir deyişle, kısmen geri gönderilebilirliğin uygulayıcılar tarafından nasıl yorumlandığını, uygulamanın nasıl biçimlendiğini ortaya koymak uygun olacaktır. Bu inceleme ile, Anayasanın 89. maddesinde, 4709 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonra, bir veya birkaç maddesine itiraz edildiği durumlarda anayasa değişikliği kanunlarının tamamı yerine sadece itiraz edilen maddelerinin geri gönderilip gönderilmediğini ortaya koyarak, şimdiye kadar yapılan bu soyut tartışmaların pratiğe nasıl yansıdığını görme olanağına da sahip olunacaktır.

4709 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen anayasada değişiklik yapan kanunlardan, 4774, 4841, 4960 ve 5356, 5660 sayılı kanunlar bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Anılan kanunların geri gönderme tezkerelerinde, bu yetki kullanılırken, aşağıda görüleceği gibi, kimi zaman Anayasanın 89., 104. ve 175., kimi zaman ise 104. ve 175. maddelerine ya da sadece 175. maddesine dayanıldığı ifade edilmiştir.

4709 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca

[499] ONAR, 2003, s. 76.

13.12.2002 gününde kabul edilen, 4774 sayılı "2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" yayımlanması uygun bulunmamış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 4709 sayılı Kanun ile değişik 89., 104. ve 175. maddeleri uyarınca geri gönderilmiştir. Geri gönderme tezkeresinde 4774 sayılı Kanun geri gönderilirken, Anayasanın 104. ve 175. maddeleri yanında 89. maddesine de dayanıldığı açıkça belirtilmektedir. 4774 sayılı kanunun geri gönderme tezkeresinde, kanunun tüm maddelerine itiraz edilmiş, bu itirazların neler olduğu tek tek sayılarak kanunun tamamı geri gönderilmiştir. Bu uygulamada dikkat çeken nokta, cumhurbaşkanlığı tarafından anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme yetkisi kullanılırken de 89. maddenin uygulanacağının açıkça belirtilmiş olmasıdır.

Yine, 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geri gönderme tezkeresinde, Anayasa'nın 175. maddesine dayanılarak geri gönderilmiş olduğu belirtilmiştir. 4841 sayılı kanun konumuz açısından önemli bir örnektir. Gerçekten, 4841 sayılı Kanun, Anayasanın birbirinden farklı iki alanı düzenleyen üç farklı maddesinde değişiklik yapmıştır. Kanunun ilk maddesiyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının milletvekili seçilme yeterliliğini düzenleyen 76. maddesi değiştirilerek milletvekili seçilebilmek için otuz yaş sınırı yirmibeşe indirilmiştir. Kanunun 2. ve 3. maddesiyle Anayasanın *"Ormanların korunması ve geliştirilmesi*" ile *"Orman köylüsünü korunması"* başlıklı 169. ve 170. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Geri gönderme tezkeresi incelendiğinde, cumhurbaşkanının itirazlarının sadece bu iki maddeye yönelik olduğu görülecektir. Ancak, cumhurbaşkanı sadece bu iki maddesine itiraz etmesine rağmen kanunu kısmen geri göndermemiş, üstelik Anayasanın yalnızca 175. maddesine dayanarak (89. maddeye herhangi bir atıf yapılmamıştır) tamamını geri göndermiştir. Geri gönderilen 4841 sayılı Kanun, çerçeve ikinci maddesinin madde metninden çıkarılması, çerçeve 3. maddesinin ise değiştirilerek 2. madde olarak yeniden düzenlenmesiyle, 4960 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ve yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak 4960 sayılı Kanun, aynen

kabul edilmediği dolayısıyla yeniden geri gönderme hakkı doğduğu ve yapılan yeni düzenlemeye rağmen geri gönderilmesine ilişkin kimi gerekçelerin geçerliliğini koruduğu vurgulanarak, yine sadece bir maddesi nedeniyle geri gönderiliyor olmasına rağmen Anayasanın sadece 175. maddesine istinaden tümüyle geri gönderilmiştir.

5356 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" ile 5660 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 104 ve 175. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir. 5356 sayılı Kanun yürürlük maddesi hariç sadece bir maddeden oluşmaktadır. Yürürlük maddesi dahil toplam yedi maddeden oluşan 5660 sayılı Kanun ise 2., 4., 5., 6. maddelerine itiraz edilerek tümüyle geri gönderilmiştir.

Görüldüğü gibi uygulamada, anayasada değişiklik yapan kanunlar, sadece bir veya birkaç maddelerine itiraz edilse bile tümüyle geri gönderilmektedir. Ayrıca anayasa değişikliği kanunlarının, Anayasanın 89., 175. maddelerine dayanılarak geri gönderildikleri açıkça vurgulanmaktadır. Buradan konunun uygulayıcılarından etkin makam olarak nitelendirebileceğimiz Cumhurbaşkanlığı makamının, anayasa değişikliği kanunlarının geri gönderilmesinde uygulanacak norm olarak Anayasanın 175. maddesiyle birlikte 89. maddesini de kabul ettiği sonucuna ulaşılabilir. Ancak anayasa değişikliği kanunlarının 89. madde uyarınca kısmen geri gönderilmesi konusunda Cumhurbaşkanlığı kendisini yetkisiz görmektedir. Gerçekten yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde cumhurbaşkanının 5660, 4841 ve 4960 sayılı kanunları kısmen geri gönderme yetkisine sahip olduğu düşünülebilirdi. Zira bu üç kanun, anayasanın birbirinden farklı konuları düzenleyen farklı farklı maddelerinde değişiklik yapmış ve cumhurbaşkanı da bu kanunların yalnızca bazı maddelerine itiraz etmiş olmasına karşın kanunların tümünü geri göndermiştir. Görülmektedir ki, uygulamada kısmen geri gönderme yetkisi anayasa değişikliklerini de kapsar biçimde yorumlanmamaktadır.

3. Geri Gönderme Yetkisinin Usulü

Anayasanın 175. maddesi, anayasa değişikliği kanunlarının cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi yöntemine ilişkin herhangi bir hüküm öngörmemiştir. Bu durumda sıradan kanunların geri gönderilmesine ilişkin 89. maddedeki yöntem uygulanacaktır[500]. Bu hüküm uyarınca, anayasa değişikliği kanunlarının on beş gün içinde geri gönderilmesi ve geri gönderme işleminin gerekçeli yapılması zorunludur[501]. Uygulamada da anayasa değişikliği kanunları 89. maddede öngörüldüğü gibi onbeş gün içinde ve gerekçeli olarak geri gönderilmektedir.

Ancak hemen akla, 3/5 ile 2/3 çoğunlukla kabul edilen ve anayasal bir zorunluluk olarak halkoyuna sunulması ya da geri gönderilmesi gereken kanunlar için bir geri gönderme gerekçesi yazılmasının zorunluluk olup olmadığı sorusu gelecektir. Böyle bir değişiklik kanununu cumhurbaşkanı, itiraz ettiği için değil, halkoyuna sunmayı yeğlemediği için geri göndermektedir. Bu nedenle geri gönderme gerekçesinde sadece bu hususun belirtilmiş olması yeterli sayılmalıdır.

1982 Anayasasında kanunların geri gönderilmesi yetkisinin karşı-imza ile kullanılıp kullanılmayacağı konusunda herhangi bir hüküm bulunmadığı gibi, anayasada değişiklik yapan kanunları geri gönderme yetkisinin tek başına mı, yoksa karşı-imza kuralı çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanların ortak imzaları ile mi kullanılabileceği konusunda da bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda, çalışmamızın önceki bölümünde kanunların geri gönderilmesi konusunda etraflıca ortaya konan tartışmaları tekrarlamaksızın, cumhurbaşkanının yürütme organının bir kanadı olarak değil de "devletin başı" sıfatıyla yaptığı işlemlerde, karşı imzanın aranmayacağı kabulünden hareketle, anayasada değişiklik yapan kanunları da karşı-imza aranmaksızın geri gönderebileceğini kabul etmek gerekecektir[502].

---

[500] ONAR, 1993, s. 89.
[501] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20.21; ONAR, 1993, s. 86.
[502] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ONAR, 1993, s. 89-90; SOYSAL, 1993, s. 224-225; TURHAN, 1989, s. 119.

4. Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Aynen Kabulü

3/5 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarının bir kez daha görüşülmesi amacıyla cumhurbaşkanınca gerekçeli olarak geri gönderilmesinin ardından, Meclis tarafından yeniden kabul edilmeleri için, sıradan kanunlardan farklı olarak daha ağır bir kabul yeter sayısı aranmaktadır. Zira, 175. maddenin üçüncü fıkrasında, *"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir."* denilmektedir. Görüldüğü gibi anayasa değişikliği kanunlarının ***"aynen kabulü"*** için ağırlaştırılmış bir çoğunluk aranmaktadır. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü sırasında, Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 2/3 çoğunluğunun olumlu oyunun şart koşulduğu "aynen kabul" kavramından ne anlaşılması gerektiği, öğretide üzerinde durulan diğer bir konudur. Gerçekten, yasama organı kendi ilk metninde ısrar etmez de cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyar ve bu doğrultuda yaptığı düzenlemelerle anayasa değişikliğini yine kabul ederse, bu da "aynen kabul" sayılacak ve daha önemlisi üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu aranacak mıdır?

Bilindiği gibi, öğretide, sıradan kanunlar açısından "aynen kabul", cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişiklikleri de kapsar şekilde kanunun yeniden kabulüdür[503]. Buna karşın, anayasada değişiklik yapan kanunlar açısından, "aynen kabul" ifadesinin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda kanunun yeniden kabulünü kapsayıp kapsamayacağı; kapsayacağının kabulü halinde ise, bu kabulün bir uzantısı olarak geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun aynen kabulü için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin olumlu oyunun aranıp aranmayacağı, üzerinde

[503] TEZİÇ, 1987, s. 89-91, ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 16-17.

titizlikle durulması gereken bir konudur. ONAR, Anayasanın 175. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen bu kanunu "aynen kabul" edebilmesi için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun aranıyor olması karşısında "aynen kabul" ifadesini, yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde ifadesini bulan itirazları benimsemeyip, kendi ilk metninde ısrar edebilmesi için gerekli bir koşul olarak görmektedir. Buna karşılık, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulü sırasında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde dile getirilen itirazlar dikkate alınarak yeniden düzenleme yapılması halinde, 2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiğini ileri sürmektedir[504].

Kuşkusuz bu sav, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir çoğunlukla kabul edilen ve halkoyuna sunulmayarak bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen anayasa değişikliklerinin yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimseyerek düzenleme yapması olasılığında, "yeniden kabul" için üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun aranmasının anlaşılabilir bir güçleştirme olarak görülmemesi karşısında kabul edilebilir bir savdır.

Bu açıklamalar doğrultusunda, geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine katılmayıp kendi ilk metninde ısrar edebilmesi için, üye tam sayısının üçte ikisinin olumlu oyuna ihtiyaç olduğu, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasındaki açık hüküm karşısında tartışmasız kabul edilmesi gereken bir gerçektir. Buna karşılık, yasama organının, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyarak gerekçede ileri sürülen itirazlar doğrultusunda yeniden düzenleme yapması durumunda

[504] ONAR, 1993, s. 91-92.

2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiği kabul edilmelidir. Doğaldır ki ilk olasılıkta, kabul yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte ikisini aştığından, cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamayı uygun bulmazsa ihtiyari halkoyuna sunabilecektir. İkinci olasılıkta ise, kabul yeter sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte ikisinin altında kaldığından, bu anayasa değişikliği için zorunlu halkoylamasına gitmek gerekecektir.

Bu kabulün pratikteki önemi, geri gönderildikten sonraki yine kabulü sırasında da 3/5 ile kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanunu, yeniden kabul edilirken cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda değişiklik yapılarak kabul edilmiş ise, normal şartlarda 2/3 çoğunluğa ulaşamadığı için reddedilmiş sayılması gerekirken, cumhurbaşkanın geri gönderme gerekçesi doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmiş olması, diğer bir deyişle yasama organı ile cumhurbaşkanı arasındaki ihtilafın ortadan kaldırılmış olması nedeniyle reddedilmiş sayılmayacak, dolayısıyla, anayasa değişikliği süreci sona ermiş olmayacak ve zorunlu halkoyuna sunularak süreç devam ettirilebilecektir. Ancak, artık burada cumhurbaşkanının tekrar geri gönderebilme seçeneği yoktur. Zira, öğretide, geri gönderilen sıradan kanunların, geri gönderme gerekçesindeki itirazlar doğrultusunda yeniden kabul edilmesi halinde, artık tekrar geri gönderilemeyeceği konusunda görüş birliği vardır[505].

Yasama organının cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimseyip bu doğrultuda yapacağı düzeltmelerde de üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmasını beklemek, yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı olmadığı durumlarda da ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasının gerektiği anlamına gelecektir ki, bu düşünce anayasal hükmün amacına uygun düşmediği gibi geri gönderme kurumunun niteliği ile de çelişmektedir. Zira, yasama organı cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate almış ve önerileri doğrultusunda düzenleme yapmış bulunmaktadır. Diğer bir deyişle kendi metninde ısrar etmek yerine cumhurbaşkanının

[505] TEZİÇ, 1987, s. 91; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 17; TANÖR&YÜZBAŞIOĞLU 2001, s. 280.

önerilerine uymuştur. Bu durumda artık 2/3 çoğunluğu aramanın bir anlamı yoktur. Diğer taraftan güçleştirici vetonun anlamı, geri gönderilen kanunun yeniden kabul edilebilmesi için daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasıdır. Kanunun yeniden kabul edilebilmesi için nitelikli çoğunluğun arandığı durumlarda, cumhurbaşkanının kanunu geri göndermesi yalnızca yasama organını uyarması anlamına gelmeyip, bir bakıma ağırlaştırılmış çoğunluğa ulaşılamaması olasılığında kanunun reddedilmesi sonucunu doğuracak bir tehdit niteliğindedir. Cumhurbaşkanı, yasama organına, kanunun yürürlüğe girmesini uygun bulmadığını, bu uyarısına rağmen ilk görüşünde ısrar edecekse daha büyük bir kabul yeter sayısıyla kabul etmesi gerektiğini salık vermektedir.

Konuya bir başka açıdan yaklaşarak da aynı sonuca ulaşabiliriz. Bu bağlamda, anayasa metinlerinin o toplum için bir "sosyal sözleşme" oldukları gerçeğinden hareket edilecek olursa, yürürlüğe girmelerinde ve değiştirilmelerinde geniş tabanlı bir uzlaşının aranmasının nedeni kolayca anlaşılacaktır. Aksi halde anayasa değişikliklerinin meşru bir zemine oturması ve halk tarafından benimsenmesi güçleşir. 1982 Anayasası da bu kabul çerçevesinde hareket etmiş ve Anayasa değişiklikleri açısından iki farklı düzeyde iki farklı meşruiyet eşiği öngörmüştür[506]. Anayasa koyucu, halkın temsilcileri düzeyinde, yani Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunluğu; halk düzeyinde de halkoylamasında salt çoğunluğu, Anayasanın değiştirilmesi için aşılması gereken minimum eşik olarak kabul etmiştir.

1982 Anayasası sisteminde bu eşiğin hangi yolla aşılacağı, cumhurbaşkanının kendisine sunulan anayasal seçeneklerden hangisini tercih edeceğine bağlı olarak değişir. Bu seçeneklerden biri olarak, cumhurbaşkanı, üçte ikiden az, fakat beşte üçten çok bir çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndererek, "aynen kabul" mekanizmasını işletebilir ve bu kabul nisabının yukarı yani 2/3 çoğunluğun üzerine çekilmesini sağlayabilir. Görüldüğü gibi;

---

[506] GÖNENÇ, Levent, "Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyuna Sunulması", www.yasayananayasa.ankara.edu.tr, Erişim tarihi, 18.7.2007.

cumhurbaşkanına tanınan bu anayasal seçenek, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunması durumunda işlerlik kazanacak bir seçenektir. Gerçekten, cumhurbaşkanının yapılan anayasa değişikliğinin karşısında olması, diğer bir deyişle yasama organıyla görüş ayrılığında olması nedeniyle anayasa değişikliği kanununu yeniden görüşülmesi için geri göndermesi, özellikle yasama organındaki parti dağılımının görünümü hesaba katıldığında, engelleyici bir sonuca yol açabilir. Özellikle, anayasa değişikliğini destekleyen çoğunluk partisinin 2/3 çoğunluğa ulaşması, diğer bir deyişle geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü, Mecliste üyesi bulunan partilerin oranı dikkate alındığında, olasılık dışı olabilir. Çoğunluk partisinin ya da partilerinin 2/3 çoğunluğa ulaşmasının mümkün olmadığı bir üye dağılımına sahip yasama organının varlığı halinde, eğer cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında çıkarılan anayasa değişikliği kanunu konusunda görüş birliği varsa, zaten cumhurbaşkanının, anayasa değişikliğini doğrudan halkoylamasına sunarak diğer meşruiyet eşiğinin sağlanması olasılığına işlerlik kazandırma yönünde tercih hakkı saklıdır ki, bu yapıdaki Mecliste yeniden kabulü imkansız denebilecek olan anayasa değişikliğinin, halkoylaması sonucu kabulü her zaman mümkündür[507].

Herhangi bir nedenle yasama organı çoğunluğu ile anayasa değişikliği konusunda görüş birliğinde olan cumhurbaşkanının, Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir sayıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, meclise geri göndermek yerine halkoyuna sunması, özellikle meclis içi muhalefetin anayasa değişikliğine kesin olarak karşı çıkması nedeniyle geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun 2/3 çoğunlukla yeniden kabul olasılığının çok düşük olduğu durumlarda oldukça iyi bir tercihtir ki bu olasılıkta mecliste reddine mutlak gözle bakılabilecek kanunun halkoylaması sonucu reddedilmesine bu kadar kolay kesin gözüyle bakılamayacaktır. Diğer taraftan, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı varsa, cumhurbaşkanının böyle bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak yerine, yasama organına tekrar

[507] Aynı yöndeki görüş için bkz. GÖZLER, Kemal, "Halkoylamasının Değeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XL, Sayı 1-4, 1988, s. 106.

görüşülmesi için geri gönderme seçeneğini tercih etmesi olasılığı oldukça yüksektir. Zira 2/3 çoğunluğa ulaşması mümkün olmayan bir yasama organı varlığı karşısında, anayasa değişikliğinin kabul edilmesi olasılık dışı görünmektedir.

Bu nedenle, anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmesi için geri gönderilmesi durumunda yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları benimsiyor ve bu doğrultuda yaptığı düzenlemelerle anayasa değişikliğini yeniden kabul ediyorsa, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun yeterli olması gerektiği savunulabilir. Aksi halde cumhurbaşkanının geri göndermesi pratikte mutlak veto olarak sonuç doğuracaktır ki, bu cumhurbaşkanının istemediği bir sonuçtur. Buna karşılık, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimsemiyor ve kendi ilk metninde ısrar ediyorsa, yeniden kabul için 2/3 çoğunluğun aranması gerekecektir.

Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu geri gönderirse, yasama organının önünde teorik olarak üç seçimlik hak vardır: Değişikliği aynen kabul etmek, cumhurbaşkanının gerekçesinde ifadesini bulan itirazlar doğrultusunda yeniden kabul etmek, cumhurbaşkanının itirazlarını dikkate almadan kendiliğinden yeni değişiklikler yaparak kabul etmek (ki bu sonuncusunda zaten cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi vardır ve yeniden kabul için 2/3 çoğunluğun aşılması zorunludur). Doğaldır ki Meclisin kanunu aynen kabul edebilmesi için 2/3 çoğunluk şarttır. Meclisteki parti dağılımı dikkate alındığında bu şartın gerçekleşmeyeceği ortada ise, halkoyuna gidilmesi, kanunlaşma sürecinin devam ettirilmesini sağlayan bir yoldur.

Geri gönderilen anayasa değişikliği kanununda yasama organının kendiliğinden değişiklik yapması halinde, Anayasanın 89. maddesindeki, "*Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir"* hükmünden hareketle, yeniden geri gönderme yetkisinin, geri gönderilen anayasa değişikliği

kanunları için de geçerli olması gerektiği kabul edilmektedir[508]. Bu bağlamda, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifadesini bulan itirazları dikkate almaksızın kendi ilk metninde değişiklik yaparak farklı bir düzenlemeyle kanunu yeniden kabul ederse, cumhurbaşkanı dilerse bu anayasa değişikliğini yeniden yasama organına geri gönderebilecektir. Kuşkusuz, bu yeni anayasa değişikliği kanunun kabulü için Meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyu gerekecek, cumhurbaşkanı bu kanunu dilerse halkoyuna da sunabilecektir.

Cumhurbaşkanının, birden fazla maddeden oluşan bir anayasa değişikliği kanununun sadece bir maddesine karşı çıkıp tümünü yasama organına geri göndermesi durumunda, yasama organı, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemeyip söz konusu kanunu aynen kabul etmesi olasılığında, kanunun cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin yeniden kabulünde aranması gereken yeter sayının ne olması gerektiği, öğretide üzerinde durulan diğer bir konudur[509].

Anayasanın değişik 89. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının, sadece bir maddesini benimsemediği durumlarda; kanunu geri göndermesi olasılığında, bu kanunun yeniden kabulü için, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra, maddelerinin oylanması sırasında cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin kabulünde de üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyu aranacak mıdır?

Anayasalarda yer alan maddelerin birbirinden çok faklı alanları düzenliyor olması nedeniyle, bir anayasa değişikliği kanununun; bir paket halinde, birbirinden oldukça farklı konulara ilişkin alanlarda değişiklik yapması, sık karşılaşılan bir durumdur. Bu gerçek karşısında, anayasanın farklı farklı alanları düzenleyen maddelerinde değişiklik yapmış olan bir kanunun, cumhurbaşkanınca sadece bir maddesine karşı çıkılarak geri gönderilmesi durumunda, geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimsemeyen yasama organının, kendi ilk metninde ısrar ederken daha nitelikli bir çoğunluğun aranması, Anayasa hükümleri çerçevesinde

[508] ÖZBUDUN, 2003, s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20-21; ONAR, 1993, s. 92.
[509] ONAR, 1993, s. 93.

tartışmasızdır. Ancak, kanununun tümünün geri gönderilmesi nedeniyle, tamamını yeniden görüşmek durumunda kalan Meclis'in, cumhurbaşkanının itiraz etmediği, dolayısıyla cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunmayan öteki maddeleri yeniden kabul edebilmesi için 2/3 çoğunluğun aranmasının gerekmediği haklı olarak ileri sürülmektedir[510].

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 4.4.2003 tarihinde kabul edilen 4841 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. maddesi ile 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 76. maddesinin birinci fıkrasındaki "Otuz" ibaresi "Yirmibeş" olarak değiştirilmiştir. 2. ve 3. maddeleri ile ise "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" başlıklı Anayasanın 169 uncu maddesinin ikinci fıkrası ile "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 170. maddesi, kenar başlığı ile beraber değiştirilmiştir. Görüldüğü gibi, bu anayasa değişikliği paketiyle birbirinden tamamen farklı iki alanı düzenleyen iki Anayasa maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Anayasanın 76., 169. ve 170. maddelerinde değişiklik yapan 4841 sayılı kanunun oylama sonuçları aşağıdaki gibidir.

MADDE 1:	Oylamaya katılan üye	: 501
	Kabul	: 358
	Ret	: 134
	Çekimser	: 7
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 1
MADDE 2:	Oylamaya katılan üye	: 495
	Kabul	: 360
	Ret	: 128

[510] ONAR, 1993, s. 93. belirtilmelidir ki ONAR çok yani bir çalışmasında böyle bir ayrıma girmeksizin cumhurbaşkanı tarafından anayasada değişiklik yapan kanunların geri gönderilmesi durumunda, TBMM'nin geri gönderilen kanunu aynen kabul edip tekrar cumhurbaşkanına sunabilmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuna gerek duyulacağı görüşündedir. ONAR, Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler" içinde: **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan,** C. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 518.

	Çekimser	: 6
	Geçersiz	: 1
	Boş	: -
MADDE 3:	Oylamaya katılan üye	: 487
	Kabul	: 359
	Ret	: 123
	Çekimser	: 3
	Geçersiz	: -
	Boş	: 2
MADDE 4:	Oylamaya katılan üye	: 486
	Kabul	: 365
	Ret	: 120
	Çekimser	: 1
	Geçersiz	: -
	Boş	: -
TÜMÜ:	Oylamaya katılan üye	: 385
	Kabul	: 366
	Ret	: 9
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: -
	Boş	: -

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi gerek tümü gerekse tek tek maddeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir kabul yeter sayısıyla kabul edilen, 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", yayımlanması uygun görülmeyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için (zorunlu olarak) geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının 4841 sayılı Kanuna ilişkin geri gönderme tezkeresinde

dikkat edilmesi gereken çok önemli bir nokta vardır. Nitekim, cumhurbaşkanı anılan kanunun sadece 2. ve 3. maddelerine itiraz etmiştir. Bununla birlikte kanunun tümünü Anayasanın 175. maddesine dayanarak geri göndermiştir. Anılan kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden kabul edilmiş ve 4960 sayılı Kanun olarak yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. 4960 sayılı Kanunun yeniden görüşmeleri sırasında ortaya çıkan kabul yeter sayıları ise aşağıdaki gibidir.

MADDE 1:	Oylamaya katılan üye	: 372
	Kabul	: 365
	Ret	: 3
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 3
MADDE 2:	Oylamaya katılan üye	: 372
	Kabul	: 369
	Ret	: -
	Çekimser	: 1
	Geçersiz	: 1
	Boş	: 1
MADDE 3:	Oylamaya katılan üye	: 371
	Kabul	: 371
	Ret	: -
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: -
	Boş	: -
TÜMÜ:	Oylamaya katılan üye	: 371
	Kabul	: 368
	Ret	: -
	Çekimser	: -
	Geçersiz	: 2
	Boş	: 1

Son oylama sonuçlarına göre, cumhurbaşkanınca itiraz edilmeyen 1. maddesinin 2/3 çoğunluğun altında kalan bir kabul yeter sayısıyla, geri gönderme gerekçesinde itiraz edilen diğer maddelerinin ise üçte ikiyi aşan kabul yeter sayılarıyla kabul edildiği, oturumu yöneten Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Bülent ARINÇ tarafından duyurulmuştur[511]. Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının da, cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının, cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeyen ve kanunun yeniden görüşmeleri sırasında aynen kabul edilen maddeleri için 2/3 değil de beşte üçü aşan kabul yeter sayısının yeterli olacağı görüşünde olduğu sonucuna ulaşabiliriz.

Bu açıklamalar göstermektedir ki, cumhurbaşkanının hiç itiraz etmediği 1. maddenin yeniden kabulü için 2/3 çoğunluğun sağlanmasını aramanın bir gereği yoktur. Zira, nitelikli veto, cumhurbaşkanının yürürlüğe girmesini istemediği bir kanunun önündeki bu engelin aşılabilmesi için daha ağırlaştırılmış bir kabul yeter sayısının gerektiği durumlarda, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin niteliğini ortaya koyan bir kavram olduğuna göre, cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeyen maddelerin yeniden kabulünde de nitelikli çoğunluğun aranmasının bir anlamı yoktur. Bu nedenle, anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi durumunda, 2/3 çoğunluğun sadece cumhurbaşkanının karşı çıkmış olduğu maddelerin aynen kabulünde aranması, öteki maddeler için beşte üç çoğunluğun yeterli görülmesi gerekir. Maddelerin kabulünden sonra kanunun tümü üzerinde yapılacak son oylamaya gelince, burada 2/3 çoğunluk aranması konusunda tereddüt yoktur. Zira, geri gönderilen anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulünde 2/3 çoğunluk aranması, Anayasanın 175. maddesinde öngörülen bir zorunluluktur. Son oylama, kanunun kesin kabulünü gösterdiğine göre; yasama organının bu kabul iradesi, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde itiraz ettiği maddelerle birlikte hiç itiraz etmediği ve yasama organındaki tekrar görüşmeleri esnasında herhangi bir değişiklik yapılmayan

[511] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:1, Cilt: 25. 112. Birleşim 29.7.2003, s. 44.

maddeleri de kapsamaktadır. Bu nedenle kanun metninin tümünün son oylamasında, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun olumlu oyu gerekmektedir.

Cumhurbaşkanınca *itiraz edilen* maddelerin oylamasında kabul oylarının sayısı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmazsa, bu maddelerin metinden çıkarılması ve kanunun son oylamasının geri kalan diğer maddelerini kapsayacak şekilde yapılmış sayılması gerekir. Kuşkusuz ki, bu karara varabilmek için, kanunun tümü üzerindeki son oylamada, kabul edenlerin sayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3'ünden aşağı düşmemelidir. Aksi halde kanunun tümü reddedilmiş olur.

Benzer bir duruma, 5660 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, yayımlanmasının uygun görülmeyerek Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmesinin ardından anılan kanunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 31.5.2007 tarihinde 5678 sayılı kanun olarak yeniden kabul edildiği oylamada da rastlamak mümkündür. Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmasına karar verilen bu kanun, halkoyuna sunulmak üzere 16.06.2007 günlü, 26554 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından kanunun yokluğuna karar verilmesi, yokluğa karar verilmesinin mümkün olmaması olasılığında iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır.

25.05.2007 tarihinde 5660 sayılı Kanunun yeniden kabulü için yapılan Meclis Genel Kurulunun 28.05.2007 tarihindeki 115. Birleşiminde yapılan görüşmelerin ardından teklifin maddelerine 366 kabul oyuyla geçilmiş ve maddeler üzerinde yapılan birinci görüşmede;

1. madde 368,
2. madde 361,
3. madde 363,
4. madde 367,
5. madde 368,
6. madde ve ona bağlı Geçici Madde 18 ve Geçici Madde 19, 366'şar,
7. madde (yürürlük maddesi) 363,

oy almıştır.

İkinci görüşmeler 31.05.2007 tarihli 118. Birleşimde gerçekleştirilmiş ve yapılan gizli oylamalarda;

1. madde 366

2. madde 370

3. madde 375

4. madde 369

5. madde 371

6. madde ve ona bağlı Geçici Madde 18 ve Geçici Madde 19, 371'er

7. madde 375,

Teklifin tümü ise 370

oy almıştır.

Meclis Başkanı Yasanın ikinci görüşmesine 393 üyenin katıldığını ve 1. maddenin 366 oyla kabul edildiğini açıklamıştır.

Anamuhalefet Partisinden bazı milletvekillerinin, değişikliklerin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi üzerine yapılacak oylamalarda kabul için 2/3 çoğunluğun olması gerektiğini belirterek 1. maddenin kabul edilmediğini, kabul doğrultusunda bir açıklama yapılmasının Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmeleri üzerine, İçtüzüğün 63. maddesi uyarınca usul tartışması açılmıştır[512]. İtiraz eden milletvekilleri, Cumhurbaşkanının iadesi üzerine maddelerin görüşülmesine geçilmesine ilişkin oylamada basit çoğunluk yeterli olduğu halde, maddelerin kabulü için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun olması gerektiğini, bunun bilimsel çalışmalarda ve Anayasanın 175. maddesinin gerekçesinde kabul edildiğini, aksine bir tutumun Anayasaya aykırı bir içtüzük değişikliği anlamına geleceğini, Yasanın tümü üzerinde üçte iki çoğunluk sağlanmasının 1. maddenin kabulü anlamına gelmeyeceğini belirtmişlerdir[513].

İktidar partisi milletvekilleri, 1987 yılında Anayasanın 175. maddesinde yapılan değişikliklerin, Anayasa değişiklik usullerini kolaylaştırma amacı

---

[512] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:5, Cilt: 160. 118. Birleşim, 29.7.2003, s. 195.

[513] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi,** Dönem 22, Yasama Yılı:5, Cilt: 160. 118. Birleşim, 29.7.2003, s. 195-196.

taşıdığını, Cumhurbaşkanının iadesi üzerine üçte iki çoğunluğu aramanın bu amaca uymadığını, Maddenin üçüncü ve beşinci fıkralarındaki ifadelerin, Cumhurbaşkanının üçte iki çoğunluk ile kabul edilen bir değişikliği de halkoyuna sunabileceğini vurgulama işlevinin olduğunu dile getirmişlerdir.

Kanunun 1. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin dört yerine beş yılda bir yapılması konusunda Anayasanın 77. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapmaktadır. Cumhurbaşkanının 5660 sayılı Kanuna ilişkin geri gönderme tezkeresinde, kanunun 1. maddesine yönelik her hangi bir itiraz yer almamaktadır. Ancak, kanununun tümünün geri gönderilmesi nedeniyle, tamamını yeniden görüşmek durumunda kalan Meclis'in, cumhurbaşkanın itiraz etmediği, dolayısıyla cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş ayrılığı bulunmayan 1. maddeyi yeniden kabul edebilmesi için, yukarıdaki yapılan açıklamalardan hareketle, 2/3 çoğunluğun aranmaması gerektiği kabul edilmelidir.

B. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunma Yetkisi

1. 1982 Anayasasında Halkoylaması

1982 Anayasasında, önceki anayasalarda yer almayan geri gönderme yetkisi gibi halkoylaması[514] da, anayasanın değiştirilmesi sürecinin tamamlanmasında cumhurbaşkanına tanınmış çok etkin bir yetki olarak göze çarpmaktadır[515]. 175. maddenin ilk şeklinde, uygulanması daha güç

---

[514] Teknik anlamıyla halkoyu (referandum), bir yasama işlemi hakkında vatandaşların oyuna başvurulmasıdır. KUBALI, 1971, s. 278. Halkoyu hakkında daha fazla bilgi için bkz: KUBALI, 1971, s. 278-285; GÖZLER, 1988, s. 97-113 Bu çerçevede anayasa, uluslararası antlaşmalar ve kanunlar bir yasama işlemi olarak halkoylamasının konusunu oluşturabilirler. Bununla birlikte dünyada anayasal referandumlar oldukça yaygındır. Bir çok devlette ve Türkiye'de (1961 ve 1982 Anayasaları) anayasanın kabulünde, aynı şekilde Orta ve Doğu Avrupa'da yeni demokrasilerin yarısından fazlasında anayasalarının kabulünde uygulanmıştır. Ayrıca ülkemizde ve pek çok ülkede anayasa değişikliklerinin kabulünde de başvurulmaktadır. KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Bası, İstanbul, 2005, s. 185-186.

[515] 13.12.1960 tarihli 157 sayılı "Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun"un 2. maddesi ve 28.3.1961 tarihli 283 sayılı "Anayasanın Halkoylamasına sunulması Hakkında Kanun"un ilgili hükümleri

koşulların gerçekleşmesine bağlanmış olan halkoylaması, bu maddede 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra farklı bir boyut kazanmıştır[516].

175. maddenin ilk şeklinde, "*Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir*" hükmü yer almaktaydı. Bu hükümden de anlaşıldığı gibi, cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliği kanununu halkoyuna sunabilmesi için, öncelikle, bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermiş olması, ardından yasama organının geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi, bir başka deyişle kendi ilk metninde direnmesi gerekirdi. Aksi halde, cumhurbaşkanının bu anayasa değişikliğini halkoyuna sunma yetkisi yoktu. Ayrıca 1982 Anayasasının ilk şeklinde halkoyuna başvurma yetkisi ihtiyari nitelikte yer almışken 1987 yılında Anayasada yapılan değişiklikle halkoylamasının kapsamı daha da genişletilmiş ve bu yöntem bir durumda zorunlu, iki durumda da ihtiyari olarak başvurulabilecek bir yöntem haline gelmiştir.

1987 yılında Anayasada yapılan bu yeni düzenleme ile, anayasanın değiştirilebilmesi için daha önce en az 2/3 olan kabul yeter sayısının beşte üçe indirilmiş olması, bir yandan daha yumuşak bir anayasa yolunda önemli bir adım olarak değerlendirilirken diğer yandan yeni sistemde daha yoğun olarak gündeme gelebilecek olan halkoylamasının, aslında katı anayasa yöntemlerinden bir olduğu vurgulanmaktadır[517]. Gerçekten öğretide, anayasaların değiştirilişi açısından, halkoylaması usulünün, özel bir çoğunluk aranmadığı takdirde, mecliste nitelikli bir çoğunlukla yapılması gereken anayasa değişikliğine oranla, daha kolay olduğu, bunun anayasaların katılığını zayıflattığı kabul edilmektedir[518].

Bununla birlikte, özellikle uygulanan seçim sistemi nedeniyle, büyük partilerin artık temsili, küçük partilerin ise eksik temsilinin görüldüğü; bu nedenle parlamentodaki çoğunluk ile ülke genelindeki çoğunluğun birbiriyle

---

uyarınca, 1961 Anayasası da halkoyuna sunulup kabul edilmişse de; bu, sadece yürürlüğe giriş şartı olarak öngörülmüş, halkoyu 1961 Anayasasında sürekli bir düzenleme olarak yer almamıştı.

[516] ONAR, 1993, s. 94.

[517] ÖZBUDUN, 2003, s. 155.

[518] GÖZLER, 1988, s. 111.

uyumlu olmadığı ve seçmen düzeyinde olumsuz çoğunlukların, parlamento düzeyinde ise yapay çoğunlukların etkin olduğu Türkiye gibi ülkelerde, parlamentoda nitelikli çoğunluğa ulaşmanın, halkoylamasında salt çoğunluk sağlamaktan daha kolay olduğu kabul edilmektedir[519]. Gerçekten, Türkiye'de olumsuz çoğunlukların varlığı ve bunların güçlerini hükümete karşı birleştirmesi gerçeği, halkoylamasının hükümetin istemediği şekilde sonuçlanması olasılığını önemli ölçüde arttırmaktadır[520]. Bu nedenle, Türkiye'deki halkoylamalarında, kazanmak değil, kaybetmek eğilimi söz konusu olabilir. Halkoylaması konusunun aşırı derecede politize olduğu ve muhalefet partilerinin topluca anayasa değişikliği paketine karşı cephe aldıkları durumlarda halkoylamasında değişiklik lehinde bir çoğunluk sağlamanın zor olduğu ortadadır. Nitekim değişik 175. maddeye göre yapılan iki halkoylamasının ilkinde anayasa değişikliği ancak %50.16 evet oyu ile kabul edilebilmiş, ikinci halkoylamasında ise değişiklik % 65'lik çoğunlukla reddedilmiştir.

2. Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması

Anayasanın 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değişik 3., 4. ve 5. fıkralarında;

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

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.

---

[519] GÖZLER, 1988, s.111.

[520] Nitekim, ülke genelinde aldığı % 36'lık oyla, parlamentoda %65 bir çoğunluk sağlayan Anavatan Partisi'nin, parlamentoda % 65 çoğunlukla kabul ettiği anayasa değişikliği, halkoylamasında % 65 lik bir çoğunlukla reddedilmiştir.

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" denmektedir. Bu üç fıkra birlikte ele alındığında, 1982 Anayasasının yeni şeklinin, anayasa değişikliklerinde "zorunlu", ve "ihtiyari" olmak üzere iki tür halkoylaması öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu hüküm uyarınca cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan bir anayasa değişikliği kanununu, eğer bir kere daha görüşülmesi için Meclise geri göndermiyorsa, halkoyuna sunmak zorundadır. Buna karşılık, yasama organının, ister doğrudan, ister geri gönderilmesi üzerine, üye tam sayısının üçte ikisi veya daha fazlası bir çoğunlukla kabul ettiği bir anayasa değişikliği kanununu halkoyuna sunma ya da Resmi Gazete'de yayımlayıp yürürlüğe sokma konusunda takdir yetkisine sahiptir. Öğretide, cumhurbaşkanının doğrudan ya da geri göndermesinin ardından yeniden kabulü sırasında üçte ikilik kabul yeter sayısıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını, Resmi Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe sokma ya da halkoyuna sunma seçeneklerinden, halkoyunu tercih etmesi sonucunda, halkoyuna başvurulmasına ihtiyari halkoylaması denilmektedir. Gerçekten bu halkoylaması, anayasa değişikliğinin yasalaşması sürecinin sonuçlanabilmesi için zorunlu olarak başvurulması gereken olmazsa olmaz bir şart değil, cumhurbaşkanının Resmi Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe sokabileceği bir kanunu yürürlüğe sokmayarak bir de halkoyuna sunmak ve bu şekilde oylamaya katılanların salt çoğunluğunun olumlu oylarının da alınmasını şart koşması anlamında ihtiyaridir. Diğer bir deyişle bu halkoyu, anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için bizzat anayasanın kendisi tarafından değil aksine anayasanın verdiği yetkiye dayanarak cumhurbaşkanının şart koştuğu, tamamen cumhurbaşkanının ihtiyarında olan bir oylamadır.

Her iki çoğunluk açısından bu tür bir farklılaştırmaya gidilmesinin amacı ise, anayasa koyucunun, göreceli olarak daha az çoğunlukla kabul

edilen anayasa değişikliklerinin *meşruluk* temelini zayıf bulması ve sürece toplumun onayını da ekleyerek, meşruiyeti güçlendirmek ve değişiklik hakkındaki kuşku ve kararsızlıkları ortadan kaldırmak istemesidir[521]. Bir başka anlatımla amaç, değişikliğin benimsenme tabanını olabildiğince genişletmektir. Bu tür bir tercih, anayasanın "toplumsal uzlaşı belgesi" olma niteliğiyle de yakından ilgili görülebilir.

Öğretide, özellikle bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen bir anayasa değişikliği kanununu, yasama organının aynen kabul etmesinin ardından, cumhurbaşkanının bir de halkoyuna sunabilmesi, anayasanın değiştirilmesi sürecinde kendisine çok geniş yetkiler tanınması anlamına geldiği gerekçesiyle eleştirilmektedir[522]. 1961 ve 1982 Anayasalarını karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında TANÖR, 1982 Anayasasıyla cumhurbaşkanına tanınan anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden kabul edilmeleri durumunda bir de halkoyuna sunma yetkilerini *"Milli iradeyi temsil eden organ karşısında cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler aşırıdır…"* ifadeleri ile eleştirmektedir[523].

Benzer şekilde PARLA da anayasayı *"son derece"* katılaştırdığını ileri sürdüğü bu düzenlemeyi, *"… 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'na anayasa değişikliği kanununun yasama meclisine geri gönderme yetkisini tanımakla kalmıyor; Meclis'in kendi metninde ısrar etmesi halinde, yasama meclisinin üstüne basıp geçerek kişisel iradesiyle halkoyuna başvurma yetkisini veriyordu. Bu 'süper-veto' hakkıyla 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı anayasanın nihai bekçisi haline getiriyor ve bu anayasayı, değiştirilme yöntemi bakımından son derece katılaştırıyordu"* diyerek eleştirmektedir[524]. PARLA, ihtiyari halkoylamasının, *"… Millet Meclisi, cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine kendi metnini aynen kabul ederse, cumhurbaşkanının bu kanunu yine de halkoyuna sunabilmesi, ancak ve ancak "kişisel iktidar" ve*

---

[521] KABOĞLU, 2005, s. 188.
[522] TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, İstanbul, 1986, s. 168.
[523] TANÖR, 1986, s. 168.
[524] PARLA, Taha **Türkiye'de Anayasalar**, İstanbul, 1991, s. 120-121.

milli iradenin seçilmiş temsilcisi olan yasamanın hiçlenmesi" anlamına geldiğini savunmaktadır[525].

TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU da, özellikle ihtiyari halkoylamasının hem anayasa değişikliğini iyice zorlaştırdığını, hem de cumhurbaşkanını, meclisin üçte iki çoğunluğunu karşısına alması sonucunu doğuran bir siyasi riske soktuğunu dile getirmiştir[526].

Cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği bir anayasa değişikliğini yasama organının aynen kabul etmesi üzerine bir de halkoyuna sunabilmesi, TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi yasama organının en az üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanının görüş ayrılığı içinde olduğu bir anayasa değişikliği üzerinde, halkoylamasına gidebilmesi cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında bir tür hakemlik görevi[527] görecektir[528].

Vurgulanması gereken diğer bir husus, cumhurbaşkanının, ihtiyari halkoylaması yetkisini, yalnızca, yasama organıyla ters düştüğü anayasa değişikliklerini engellemek istediği durumların yanında, özellikle değişikliğin kamuoyunda tartışmalı olduğu hallerde onay yetkisini halka bırakmak istediği durumlarda da kullanabilecek olmasıdır[529]. Nitekim Anayasanın 34. maddesinde değişiklik öngören 4709 sayılı Kanun, 3 Ekim 2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildi. Kanunun ikinci oylamasında, milletvekilliği dokunulmazlığını kısmen de olsa sınırlandıran ve milletvekillerinin haklarındaki davalardan Yargıtay'da yargılanmalarını düzenleyen maddenin reddedilmesine karşın, milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen Anayasanın 86. maddesinde yapılan, milletvekilleri maaşlarının "en yüksek Emekli Sandığı iştirakçisinin almakta olduğu miktardan az olmayacağı ve üyeliği sona erenlerin Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesine yönelik değişikliğin kabul edilmesi, kamuoyunda büyük tepkilere yol açmıştır.[530] Kamuoyunda "kıyak emeklilik" olarak bilinen düzenlemenin

---

[525] PARLA, Taha **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 2. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 52.
[526] TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, 2001, s. 275.
[527] NALBANT, 1992, s. 174-175.
[528] TEZİÇ, 1987, s. 93.
[529] ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20.
[530] Bkz. 4.10.2001 tarihli basın.

yarattığı tepki ve Cumhurbaşkanının söz konusu 27. maddeyi halkoyuna sunacağına yönelik beklentilerin artması üzerine, adeta bir geri adım atılarak Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen bir önerge ile milletvekili maaşları anayasa değişikliğinden önceki haline getirildi[531].

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 15 Ekim'de kanunun 33 maddesini onayladı, milletvekili ödenek ve yolluklarını düzenleyen 27. maddesini ise halkoyuna sunma kararı aldı. Bu kararın ardından Türkiye'de "referandum tartışması" yaşandı. Tartışma, 27. maddenin 22 Ekim'de Resmi Gazete'de yayımlanması ve halkoylaması sürecinin resmen başlamasıyla son buldu[532].

Ancak bu arada, milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen 86. maddesi ile ilgili yeni bir teklif hazırlandı ve 313 milletvekilinin imzasıyla 26 Ekim'de TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Teklif, 21 Kasım 2001'de yasalaştı, 1 Aralık 2001'de de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Böylece Cumhurbaşkanı SEZER'in önceki değişiklik metnini referanduma götürme kararının konusu ortadan kalkmış oldu. Halkoylaması süreci de durdu.

a. Halkoylamasına Başvurulabilirliğin Koşulları

Anayasanın 175. maddesi uyarınca, anayasa değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabulleri sırasında ulaşılan kabul yeter sayısına göre, cumhurbaşkanının kullanabileceği yetkiler farklılaşmaktadır. Anayasa değişikliği teklifi beşte üç veya daha fazla, fakat üçte ikiden az bir oyla kabul edildiğinde, cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermesi veya halkoyuna sunması gibi iki tercih hakkı vardır; fakat onaylayarak Resmi Gazetede yayımlama yetkisi yoktur. Eğer, anayasa değişikliğine ilişkin kanun Meclisteki ilk oylamada üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilmişse, bu durumda cumhurbaşkanı kanunu tekrar görüşülmek üzere Meclise iade etmek, halkoyuna sunmak veya onaylayarak

[531] Milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin 1966'dan beri yapılan 10 kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Radikal, 19.10.2001.
[532] R.G. 17,10.2001, S. 24556, Mükerrer.

yürürlüğe sokmak gibi üç farklı imkâna sahip olmaktadır. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu yetkilerden hangilerini kullanabileceği, kanunun kabul edilmesi sırasında ulaşılan kabul yeter sayısına bağlıdır. Ancak bu belirleme yapılırken kanunun hangi aşamasındaki oylama çoğunluğunun dikkate alınacağı sorusunun yanıtlanması gerekmektedir. Burada akla üç farklı olasılık gelebilir: Kanunun ya sadece maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğu, ya sadece tümü üzerideki oylama çoğunluğu ya da tek tek maddelerinin kabulündeki çoğunlukla birlikte tümü üzerindeki son oylama çoğunluğu esas alınacaktır.

Kanunun sadece maddelerinin kabulündeki çoğunluğu dikkate alarak, kimi maddeler için zorunlu, kimi maddeler için ihtiyari halkoylamasının tercih edilebileceğini düşünmek, kanunun tümü üzerindeki son oylamayı işlevsiz kılacağından kabul edilemez[533]. Aksine, sadece son oylamadaki çoğunluğun esas alınması yolundaki bir düşünceyi benimsemek de, bu kez maddeler için yapılan oylamayı işlevsiz bırakacaktır. Gerçekten, sadece son oylamadaki çoğunluğun esas alınması durumunda, maddelerin kabulündeki çoğunluğun, bu maddeye ilişkin olarak hangi yetkilerin kullanılacağının belirlenmesi konusunda hiçbir etkisi olmamaktadır[534].

Anayasa Mahkemesi'nin de bir kararında belirttiği gibi, bir kanun teklifi tüm maddeleriyle bir bütün oluşturur. Bu nedenle, kanunun kabulü için özel bir yetersayının öngörüldüğü hallerde, bu yeter sayının, kanunun hem maddelerinin hem de tamamının kabulünde aranması gerekir. Nitekim anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerde, teklifin sadece tümü değil, maddeleri de teker teker kabul yeter sayısını sağladıklarını gösterecek şekilde oylanmaktadır. Bu gerekçeyle, anayasa değişikliği tekliflerinin kabulünde, yetersayının sadece teklifin tümü üzerindeki son oylamada sağlanmış olması ile yetinilmemekte ve teklifin maddelerinin kabulünde de bu yetersayının sağlanıp sağlanılmadığına tek tek bakılmaktadır. Bu nedenle, anayasa değişikliğinin tabi olacağı rejim belirlenirken, kanunun tümü üzerindeki son

[533] Aynı görüş için bkz. ONAR, 1993, s. 98.
[534] ONAR, 1993, s. 98.

oylama ile birlikte, her bir maddesinin kabul çoğunluğunun da ayrıca dikkate alınması gerekecektir[535].

Sonuç olarak, anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun onaylanıp onaylanamayacağının, diğer bir anlatımla, halkoyuna sunulmasının zorunlu olup olmadığının belirlenmesinde, hem tümünün hem de maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğu birlikte dikkate alınmalıdır[536].

Örneğin, bir anayasa değişikliği kanununun tümü üzerindeki son oylamada Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edildiğini, maddelerinin bir kısmının ise üçte ikinin üzerinde bir çoğunlukla kabul edildiğini varsayalım. Böyle bir durumda son oylamada üçte ikilik çoğunluk sağlamadığı için, kanunun tamamının ya zorunlu halkoylamasına sunulması ya da yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderilmesi gerekir. Cumhurbaşkanı bu kanunu onaylayarak yürürlüğe koyma yetkisine sahip değildir. Buna karşılık son oylamada 2/3 çoğunluk sağlanmışsa, kanunun her bir maddesinin sağladığı oylama çoğunluğuna bakılmalı ve bunlardan 2/3 çoğunluğu sağlayanlar için ihtiyari halkoylaması, beşte üç ile 2/3 arasında bir çoğunluğu sağlayanlar içinse zorunlu halkoylaması söz konusu olmalıdır. Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının bu kanununu da onaylayarak yürürlüğe sokma yetkisi yoktur. Zira, beşte üç ile 2/3 arasında bir çoğunlukla kabul edilen maddelerin yürürlüğe girebilmeleri için halkoylamasına sunulmaları zorunludur[537].

Anayasa değişikliklerine ilişkin bir kanunun her bir maddesinin, diğerleriyle hiç ilişkisi olmayan bambaşka bir alanı düzenleyebileceğinden maddelerin böyle bir ayrıma tabi tutulması ve maddelerinin tek tek oylaması aşamasında aldıkları oya göre, bazıları zorunlu halkoylamasına sunulurken bazılarının halkoylamasına sunulup sunulamayacağının cumhurbaşkanı tarafından takdir edilmesi, kanunun bütünlüğünün bozulması gibi bir sakıncaya da yol açmayacaktır. Nitekim, Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasına göre, cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam

[535] Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 tarihli, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararı.
[536] ONAR, 1993, s. 98.
[537] ONAR, 1993, s. 98.

sayısının en az 2/3 çoğunluğu ile kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin sadece bazı maddelerini halkoyuna sunduktan sonra, diğer maddelerini Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokma yetkisine sahiptir. 175. maddenin beşinci fıkrası uyarınca, Cumhurbaşkanı en az 2/3 çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak isterse, bu takdirini kanunun tümü için kullanmak zorunda değildir. Dilerse bir ayrım yapıp, kanunun sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabilecek, diğerlerini ise Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokabilecektir. İhtiyari halkoylamasında anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun maddeleri üzerinde böyle bir ayrım yapma yetkisi cumhurbaşkanına tanındığına ve bu uygulama kanunun bütünlüğünü bozmadığına göre, kimi maddelerinin kabul yeter sayısı nedeniyle zorunlu halkoyuna sunulması durumunda da bütünlük bozulmayacaktır[538]. Böyle olunca, cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunmasının zorunlu ya da ihtiyari olduğu belirlenirken, kanunun tümü üzerindeki son oylamada ulaşılan çoğunluğun yanı sıra, maddelerinin kabulündeki sayının da dikkate alınması gerektiği ve buna göre, halkoylamasının kimi maddeler için ihtiyari kimi maddeler içinse zorunlu olacağı kabul edilmelidir. Elbette ki böyle bir durumda cumhurbaşkanının kanunu bir kez daha geri gönderme yetkisi saklıdır. Son oylamasında üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşılan bir kanunun maddelerinin bir kısmının 3/5 ile 2/3 arasında bir çoğunlukla kabul edilmesi durumda ise bu maddelerinin halkoyuna sunulması ya da geri gönderilmesi zorunludur. Cumhurbaşkanının bu kanunun 2/3 sınırını aşan maddelerini yayımlayarak yürürlüğe sokabileceği kabul edilmelidir. Geri kalan maddeleri ise halkoyuna sunmalıdır.

Ayrıca, anayasa değişikliği kanunlarının maddelerinin iki defa görüşülüp oylanıyor olması öngörüldüğüne göre, maddelerinin hangi oylamasındaki sonuçlarına bakılacağı tartışılması gereken diğer bir husustur. ONAR haklı olarak, çok kesin bir biçimde ikinci oylamaya göre hareket etmek gerekeceğini savunmaktadır Anayasa Mahkemesi de çok yeni bir kararında

[538] ONAR, 1993, s. 100.

bu yönde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre, *"oylama çoğunluğundan, Anayasanın 148. maddesindeki oylama çoğunluğundan, Anayasanın 175. ve İçtüzük kuralları uyarınca, değişiklik teklifi maddelerinin ikinci görüşmelerdeki maddelere ilişkin oylama ile teklifin tümü üzerinde yapılacak son oylamadaki çoğunluğun anlaşılması gerekmektedir."*[539] Gerçekten, her ne kadar, ikinci görüşmenin yapılabilmesi için maddenin birinci görüşmede kabul edilmiş olması şart ise de, daha sonra izlenecek yolun belirlenmesinde, ikinci görüşme sonundaki oylamanın esas alınması gerekir. İkinci görüşmede bir takım değişikliklerin de yapılabileceği düşünülürse, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun birinci görüşmede kabul etmiş olduğu bir madde üzerindeki son ve kesin iradesi, ikinci oylamada ortaya çıkacaktır[540].

b. Halkoylamasının Yöntemi

Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, halkoyuna sunulacak olan Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı Meclis üye tam sayısının beşte üç ile üçte ikisi arasında kalan bir kabul yeter sayısıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, Meclise bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermiyorsa, zorunlu olarak halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanacağı Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrasında hükme bağlanmıştır. Maddeye göre, *"Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır.*"

Uygulamada bu zorunluluk, beşte üçlük kabul sınırını aşan anayasa değişikliği kanununun, yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilmesi suretiyle yerine getirilmektedir. Uygulamanın bu şekilde biçimlenmesi

[539] Anayasa Mahkemesinin E. 2007/72, K. 2007/68 sayılı ve 5.7.2007 tarihli Kararı.
[540] ONAR, 1993, s. 101.

Anayasanın 175. maddesi hükmüne de uygundur. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu da Resmi Gazetede yapılan bu yayımın, kanunun yürürlüğe girmesi için değil, halkoyuna sunulması için olduğunun açıkça belirtilmesi gereğidir. Cumhurbaşkanlığınca Başbakanlığa gönderilen yayım tezkeresinde bu yayımın kanunun yürürlüğü için değil de halkoyuna sunulması için yapıldığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır[541].

1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar 175. maddenin dördüncü fıkrası, sadece 3361 ve 3467 sayılı kanunların halkoyuna sunulmasında uygulama imkanı bulmuş ve Anayasada değişiklik yapan bu kanunlar cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmuştur. Cumhurbaşkanının halkoylamasına sunduğu bu kanunların metinleri Resmi Gazete'de yayımlanmış, ancak bu yayımda, yayının yürürlük için değil, halkoylamasına sunulması için yapıldığı belirtilmemiştir[542].

Cumhurbaşkanı, 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını da daha önce de belirtildiği gibi halkoyuna sunabilir. Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında açıkça "*Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir"* dendiğine göre, cumhurbaşkanı bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini halkoyuna sunup diğer maddelerini onaylayabilir[543].

Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasında cumhurbaşkanının halkoyuna sunduğu madde veya maddeleri de Resmi Gazete'de yayımlaması gerekip gerekmediği konusunda bir hüküm yoktur. Beşinci fıkranın son cümlesinde sadece "*Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır*" denmekte; halkoyuna sunulan madde veya maddelerin Resmi Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Oysa, yukarıda da belirtildiği gibi, Mecliste 3/5 çoğunlukla kabul edilen kanunun cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulduğu takdirde, Resmi Gazetede

---

[541] ONAR, 1993, s. 102, dpn. 133; GÖZLER, 2001 (a), s. 49.
[542] Bu iki kanun, 13.8.1988 tarihli ve 19898 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmışlardır.
[543] Daha önce açıklandığı gibi cumhurbaşkanı, doğrudan üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilir.

yayımlanması 175. maddenin 3. fıkrasında açıkça öngörülmüştür. Aynı maddenin beşinci fıkrasında, Mecliste 2/3 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği kanununun tamamının veya bir kısmının cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulması halinde, halkoylamasına sunulan kanunun veya maddelerinin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğunun belirtilmesi muhtemelen unutulmuştur[544].

175. maddenin beşinci fıkrasında Resmi Gazete'de yayım konusunda herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna sunulması Hakkında Kanunda, halkoyuna sunulacak kanunların yayımını zorunlu kılan bir hüküm vardır. Anılan kanunun 2. maddesinde *"Anayasa değişikliklerinin halkoylaması, ilgili Anayasa değişikliği Kanununun **Resmi Gazetede yayımını** takip eden yüzyirminci günden sonraki ilk Pazar günü yapılır"* denilmektedir. Madde metninden açıkça anlaşıldığı üzere bir anayasa değişikliği hakkında halkoylaması yapılabilmesi için halkoyuna sunulacak olan anayasa değişikliği kanununun Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir[545]. Maddeye göre, halkoylaması yapılacak kanun veya maddeler veya madde, Resmi Gazetede yayımlanmadıkça, Yüksek Seçim Kurulunun halkoylaması sürecini başlatması mümkün değildir. Zira, anılan hüküm uyarınca Resmi Gazetede yayım olmadıkça 120 günlük süre hiçbir zaman işlemeye başlamayacaktır[546].

Ülkemizde şimdiye kadar cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine Meclisçe 2/3 çoğunlukla kabul edilen ve daha sonra cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulan bir anayasa değişikliği kanunu örneği bulunmadığı gibi doğrudan 2/3 çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununun da cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmasına rastlanmamıştı[547].

Uygulamada 15.10.2001 tarihine kadar, cumhurbaşkanınca bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini onaylayıp, diğer bazı maddelerini ise halkoylamasına sunduğuna rastlanılmamıştı.

---

[544] Aynı görüş için bkz: GÖZLER, 2001 (a), s. 42.
[545] GÖZLER, 2001 (a), s. 43.
[546] GÖZLER, 2001 (a), s. 43.
[547] TANÖR, & YÜZBAŞIOĞULU, 2001, 53-55.

Cumhurbaşkanı, 3.11.2001 tarih ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 27. maddesinin halkoyuna sunulmasına karar verilmiştir. Cumhurbaşkanlığınca, Başbakanlığa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdiği yazıda[548], *"Yasanın çerçeve 27. maddesiyle Anayasanın 86. maddesinde yapılan değişikliğin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin özlük haklarını ilgilendirmesi ve üyelere yönelik her türlü olumsuz eleştiriyi önlenmesi amacıyla doğrudan halkoyuna sunulması uygun bulunmuştur"* denilmekte, halkoyuna sunulmasına karar verilen 27. maddenin Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin bir irade açıklaması yer almamaktadır. Bunun üzerine, 22.11.2001 tarihinde Başbakanlığın, 27. maddenin yayımlanması için Cumhurbaşkanlığından talimat beklendiği resmi bir yazıyla Cumhurbaşkanlığına bildirilmiştir[549]. Cumhurbaşkanlığınca, 22.11.2001 tarihinde, anılan 27. maddenin Resmi Gazetede yayımlanması isteminin açıkça yer aldığı bir yazı, Başbakanlığa gönderilmiş ve anılan yazıya istinaden 22 Ekim 2001 tarih ve 24561 mükerrer sayılı Resmi Gazetede 27. madde yayımlanmıştır[550].

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanan metinde, bu yayımın yürürlük için değil, halkoyuna sunma için yapıldığının belirtilmesinin gerekip gerekmediğidir. Kanunların Resmi Gazetede yayımlanması, asıl olarak yürürlüğe girmelerinin sağlanmasına yönelik olduğu dikkate alınacak olursa, Resmi Gazetede yayınlanan metnin halkoylamasına sunulması amacıyla yayınlandığının belirtilmesi gerekir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığınca Başbakanlığa

---

[548] 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazı, http://www.cankaya.gov.tr/ACIKLAMALAR/15.10.2001-1322.html Erişim tarihi: 18.10.2001. Cumhurbaşkanlığının resmî internet sitesinde açıklanan yazı Başbakanlığa gönderilen değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilendir. Ancak aynı yazının Başbakanlığa da gönderildiği belirtilmektedir.

[549] Radikal, 23 Ekim 2001.

[550] Daha önce de belirtildiği üzere, bu arada milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen 86. madde ile ilgili yeni bir teklif hazırlandı ve 313 milletvekilinin imzasıyla 26 Ekim'de TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Teklif, 21 Kasım 2001'de yasalaştı, 1 Aralık 2001'de de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Böylece Cumhurbaşkanı Sezer'in önceki değişiklik metnini referanduma götürme kararının konusu ortadan kalkmış oldu. Halkoylaması süreci de durdu.

gönderilen yayım tezkeresinde bu yayımın kanunun yürürlüğü için değil de halkoyuna sunulması için yapıldığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır[551].

ONAR'ın da belirttiği gibi, halkoylamasının zorunlu olduğu hallerde belki buna gerek duyulmayabilir. Ancak, ihtiyari halkoylamasında, başka bir anlatımla anayasa değişikliği kanununun, üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyuyla kabul edildiği durumlarda, bu anayasa değişikliği paketinin bazı maddelerinin yayımlanarak yürürlüğe sokulması, diğer maddelerinin ise halkoyuna sunulması imkânının varlığı karşısında, kanunun tamamı değil de sadece bazı maddeleri halkoyuna sunuluyorsa, Resmi Gazetede yer alan metnin yürürlük için değil, halkoylaması için yayımlandığının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır.

Gerçi bu gereklilik, üçte ikilik kabul yeter sayısına ulaşılamayan ve bu nedenle Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca zorunlu halkoyuna sunulması gündeme gelen kanunun, sadece bazı maddelerinin halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmasında ise, geri kalan maddelerinin ise yayımlanarak yürürlüğe sokulması imkanının bulunmaması karşısında, ciddi yanlış anlamalara yol açabilecek bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaz. Zira, beşte üç çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği olsa olsa halkoylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Gerçekten, Anayasanın 175. maddesine göre, üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği kanunu kesinleşmiş ve geri gönderilmediği takdirde onaylanarak yürürlüğe sokulabilecek bir kanun değildir ve geri gönderilmediği takdirde halkoyuna sunulması zorunludur. Bu gerçek karşısında böyle bir kanunu cumhurbaşkanının onaylayarak yürürlüğe sokmak üzere Resmi Gazetede yayımlama yetkisi bulunmadığına göre, kanunun yayımının "halkoylaması" için yapıldığının belirtilmesi, herhangi bir yanlış anlamaya yol açmayacağından, usule ilişkin bir zorunluluk olarak değerlendirilmemelidir.

[551] ONAR, 1993, s. 102 dpn. 133; GÖZLER, GÖZLER, 2001 (a), s. 49.

c. Halkoyuna Sunmada Süre

Anayasanın 175. maddesinin ikinci fıkrasında *"Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir"* denildiğine göre, cumhurbaşkanının Anayasa değişikliği kanunları üzerinde yetkileri konusunda 89. maddenin kıyasen uygulanabileceği konusunda öğretide görüş birliği bulunduğu daha önce ifade edilmişti[552]. Dolayısıyla Anayasa, geri gönderme yetkisini kullanabilmesi için cumhurbaşkanına onbeş günlük bir süre verdiğine göre; cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliği kanununu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme ya da kabul yeter sayısı elverişliyse yürürlüğe sokma veya halkoylamasına sunma yetkilerini bu onbeş günlük süre içinde kullanması gerekmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanı, halkoyuna sunacağı anayasa değişikliğini, kendisine geliş tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Resmi Gazete'de yayımlamalıdır. Halkoyuna sunma yetkisinin usulüne ilişkin olarak söylenebilecek son bir şey de, cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanırken yürütme organının bir kanadı olarak değil, devletin başı sıfatıyla hareket ettiği dikkate alınarak, karşı-imzanın aranmaması gereğidir[553].

ç. Anayasa Değişikliği Kanununun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Halkoyuna Sunulması

Anayasanın 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla eklenen yedinci fıkrasında, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden,*

---

[552] ONAR, 1993, s. 102; GÖZLER, 2001 (a), s. 38; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Anayasanın Değiştirilmesi ve Halkoylaması", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 82, Haziran 1986, s. 10, ÖZBUDUN, 2003. s. 157; ALİEFENDİOĞLU, 1988, s. 20-21.

[553] ÖZBUDUN, 2003, s. 312; SOYSAL, 1993, s. 224-225; NALBANT, 1992, S. 174-175; TURHAN, 1989, s. 119; ONAR, 1993, s. 103.

hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" denilmektedir. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi, Meclis, Anayasayı değiştiren bir kanunun maddelerinin hepsinin aynı sandıkta, birinin veya bir kısmının bir, diğerlerinin başka sandıkta veya sandıklarda, her birinin ayrı ayrı sandıklarda halkoyuna sunulmasına karar verebilecektir. Böylece, anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun halkoyuna sunulması durumunda, maddelerin ayrı ayrı bölümler halinde ya da tamamının ayrı ayrı oylanabilmesi; seçmenlerin katıldıkları bir değişiklik uğruna, katılmadıklarını da kabul etmek veya katılmadıkları bir değişiklik uğruna katıldıklarına da hayır deme zorunda kalmalarının önüne geçilebilecektir[554].

Değişiklik teklifinin metninde böyle bir hüküm yer almamasına rağmen Anayasa Komisyonu tarafından eklenen bu fıkranın gerekçesinde *"Maddede yapılan diğer bir değişiklikle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, ileride halkoylamasına sunulması ihtimaline karşılık, Anayasanın değiştirilen hükümlerinin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı oylanacağı hususunun da kanuna ilave edilecek bir hükümle kararlaştırılması esası getirilmiştir. Halkoyuna sunulmasının Anayasanın değiştirilen her hükmü için ayrı ayrı yapılması kararlaştırıldığı takdirde, oylama sonunda bazı hükümlerin benimsenmesi, bazılarının ise reddi mümkün olabilecek, böylece halkoylamasının daha sağlıklı şekilde sonuçlanması ve bazı hükümler reddedilmiş olsa bile hiç olmazsa benimsenen değişikliklerin yürürlüğe girmesi sağlanmış olacaktır"* denilmektedir[555].

Kuşkusuz ki yasama organının bu belirlemesi, kanunun tümünün halkoylamasına sunulması halinde geçerli olacaktır[556]. Gerçekten, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliği, cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmezse, kanunun tümü

---

[554] ONAR, 1993, s. 125.
[555] **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 17, C. 40, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim Tutanağı sonuna ekli Sıra Sayısı 564, s. 6.
[556] TEZİÇ, 2005, s. 167.

bir blok halinde zorunlu halkoylamasına sunulacak ve bu halkoylamasında, yasama organının belirlediği doğrultuda değişikliğe ilişkin kanun maddeleri aynı veya farklı sandıklarda oylanacaktır. Aynı kural, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 2/3 veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliğinin, cumhurbaşkanınca tümünün ya da birden fazla maddesinin halkoyuna sunulması halinde de geçerli olacaktır. Buna karşılık özellikle üçte ikiyi aşan çoğunlukla kabul edilen kanunların tamamı yanında sadece bazı maddelerinin de halkoyuna sunulabilmesi olanağı karşısında, cumhurbaşkanı kanunun tümünü değil de, 175. maddenin üçüncü fıkrası uyarıca sadece bazı maddelerini halkoyuna sunmuş, diğerlerini onaylamışsa; yasama organının belirlemesi, bu anayasa değişikliği kanununun tüm maddeleri için değil, sadece, halkoyuna sunulan maddeleri için dikkate alınacaktır[557]. Örneğin sırasıyla, Anayasanın ormanların korunmasını düzenleyen 169. maddesi ile sendika kurma hakkının düzenlendiği 51., yasama bağışıklıklarının düzenlendiği 83. ve dilekçe hakkının düzenlendiği 74. maddelerini değiştiren bir anayasa değişikliği kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 2/3 çoğunlukla kabul edildiğini ve yasama organının bu kanun halkoyuna sunulursa, çerçeve 1. ve 2. maddelerinin bir sandıkta, 3. ve 4. maddelerinin de aynı sandıklarda oylanmalarının karalaştırıldığını varsayalım. Cumhurbaşkanı, bu kanunun tümünü halkoyuna sunarsa, oylamanın yasama organının öngördüğü şekilde yapılacağında kuşku yoktur. Ancak, cumhurbaşkanı sadece 1. ve 3. maddeleri halkoyuna sunmuş, 2. ve 4. maddeleri onaylayarak Resmi Gazetede yayımlamışsa; bu durumda yasama organının belirlediği gibi 1. madde 2. maddeyle, 3. madde 4. maddeyle birlikte değil, tek başlarına yani ayrı ayrı sandıklarda halkoyuna sunulacaklardır. Böylece yasama organının belirlemesi sadece 1. ve 3. maddenin ayrı sandıklarda oylanmasında etkili olacaktır; 2. ve 4. maddeler halkoyuna sunulmadığı için, yasama organının bunlara ilişkin yaptığı belirleme, halkoyuna sunulma aşamasında dikkate alınmayacaktır.

[557] ONAR, 1993, s. 126; TEZİÇ, 2005, s. 167.

Yukarıda özetlenen ve "kıyak emeklilik" yasası olarak bilinen 4709 Sayılı Kanunun 27. maddesinin halkoyuna sunulması, Meclis ile Cumhurbaşkanını adeta çatışma noktasına getirmiştir. Tartışmanın odak noktası, kanunun son maddesi ve onun dayanağı Anayasanın 175. maddesi hükmü idi. Anayasa değişikliklerinde cumhurbaşkanının onay safhasını daha önceki anayasalardan farklı olarak ekleyen maddenin 5. fıkrası, *"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"* hükmünü içermektedir. 4709 sayılı Kanunun son maddesine dayanak olan 7. fıkrası ise, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" hükmünü içermektedir.

175. maddenin 7. fıkrasından yola çıkan meclis 4709 sayılı Kanunun 35. maddesi gereğince, anayasayı değiştiren bu kanunun tümünün halkoylamasına sunulabileceğini, tek madde için cumhurbaşkanının halkoylaması kararı alma yetkisinin olmadığını ileri sürmektedir.

Dönemin meclis başkanı, İZGİ, *"… Anayasanın 175. maddesinin 7. fıkrası varken, 5. fıkra hükmüne göre re'sen hareket etme imkanı mümkün değil. 5. madde 'cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde' demiyor. Cumhurbaşkanı gerekli görülen maddeleri ayrı ayrı ya da tümünü halkoyuna götürür diyor. 'Gerekli görüleni' kim görecek? Meclis. Meclis bu kararı vermiş, eğer referanduma gidilecekse tümü gitmeli*[558] *".*

Anayasanın ilgili maddesi karşısında bu yorumu kabul etmek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı SEZER'in de 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazısında da belirildiği gibi, 7. fıkranın 5. fıkradan bağımsız olarak yorumlanması, cumhurbaşkanının ihtiyari olarak halkoyuna gitme yetkisini kullanamaz hale getirir. Bu yoruma göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunun sadece tümünü halkoyunu sunulabileceğini karara bağlayabilir;

[558] Radikal, 18.10.2001.

ancak bu da Anayasanın 175. maddesinin beşinci fıkrasının açık hükmüyle bağdaşmaz. Cumhurbaşkanı kanunun gerekli gördüğü maddelerini halkoyuna sunmakla yetkilendirilmiştir. Cumhurbaşkanının 5. fıkra uyarınca kanunun madde veya maddelerini yahut tümünü halkoylamasına sunma yetkisi karşısında Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisi, anayasanın değiştirilen kurallarından (cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmaları durumunda) hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını belirtmekten ibarettir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının birden fazla maddeyi halkoyuna sunması durumunda, bunların (halkoyuna sunulan maddelerin) birlikte oylanacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Aksi yönde getirilecek çözümler, cumhurbaşkanının değişiklikleri halkoyuna sunma yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Anayasada belirtilenden başka bir şart daha getirilerek sınırlandırılması anlamına gelir.

Halkoylamasına sunulan anayasa değişikliği kanunu, geçerli oyların yarısından bir fazlasını alırsa, anayasa değişikliği Türk Milletince kabul edilmiş sayılacaktır.

C. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanınca Onaylanması

Anayasanın 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesi, cumhurbaşkanına anayasa değişikliği kanunlarını dilerse halkoyuna sunmayıp onaylama yetkisini de tanımaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için, söz konusu anayasa değişikliği kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabulü esnasında, ya doğrudan ya da bir kez daha görüşülmesi istemiyle geri göndermesi üzerine, üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmiş olması gerekmektedir. Üye tam sayısının üçte ikisinden daha az çoğunlukla kabul edilen bir anayasa değişikliğini cumhurbaşkanının onaylama yetkisi yoktur. Beşte üç ile üçte iki arasında bir kabul yeter sayısını ancak toplayabilmiş, diğer bir ifadeyle üçte ikilik kabul yeter sayısı sınırını aşamamış bir anayasa değişikliği kanununu sadece geri gönderme veya halkoyuna sunma yetkisi vardır.

Cumhurbaşkanı gerek doğrudan gerek bir kez daha görüşülmesi istemiyle geri göndermesi üzerine, üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarını onayladığı takdirde, kanun, Resmi Gazetede yayımlanır. Böylece anayasa değişikliği kanunu kesinleşmiş olur. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen Anayasanın 89. maddesinin birinci fıkrasındaki; cumhurbaşkanınca, onaylanan kanunların onbeş gün içinde yayımlanacağını öngören hüküm uyarınca, anayasa değişikliği kanunlarının da onbeş gün içinde yayımlanması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı kanunun tamamını onaylamak zorunda değildir. Daha önce de açıklandığı gibi, 175. maddenin beşinci fıkrası açıkça, bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerinin halkoyuna sunulup diğer bazı maddelerinin ise onaylanabileceğini öngörmektedir. Cumhurbaşkanının onayladığı maddeler, Resmi Gazetede yayımlanmak zorundadır.

Anayasanın 175. maddesindeki düzenleme, cumhurbaşkanının yetkilerini arttıran, onu güçlendire düzenlemelerin başında gelmektedir. Karşılaştırmalı hukuk açısından da konuya yaklaşıldığında, demokratik parlamenter rejim devlet başkanları arasında 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının, anayasa değişiklikleri sürecinde onama ve halkoyuna sunma yetkileri bakımından en güçlü olanların başında gelir[559].

[559] GÖZLER, 2001, s. 163-164.

SONUÇ

Bu çalışmada, 1982 Anayasasının 104. maddesinde cumhurbaşkanının "yasama ile ilgili" olduğu belirtilen görev ve yetkileri incelenmiş ve ortaya çıkan sorunlara elden geldiğince cevap bulunmaya çalışılmıştır. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına daha önceki anayasalarla kıyaslanamayacak görev ve yetkiler vermiştir. 1982 Anayasası sisteminde cumhurbaşkanı, parlamenter sistemlerde pek görülmeyen kimi yetkilere sahip, güçlü ve etkili bir cumhurbaşkanıdır. Kanımızca, cumhurbaşkanının bu konumunun en güçlü temellerinin başında, "*Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"* hükmünün geldiği söylenebilir. Anayasada yer alan bu soyut hükmün somutlaştırılmış hali, topluca Anayasanın 104. maddesinde sayılan; usul ve esaslarıyla ise Anayasanın çeşitli maddelerinde serpiştirilen yetkiler ile ortaya konmaktadır.

Cumhurbaşkanının kurumları gözetme görevi nedeniyle sahip olduğu ve yasama organına ilişkin olan yetkileri, Anayasanın 104. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde sayılmaktadır. Bu yetkilerden bir kısmının parlamenter sistemi benimseyen 1982 Anayasası öncesi Cumhuriyet dönemi anayasalarında yer alan geleneksel yetkiler oldukları, bir kısmının ise 1982 Anayasası ile birlikte, önceki anayasal dönemlerde yaşanan tecrübelerin etkisiyle önemli ölçüde genişletildiği görülmektedir. Bu yetkilerden, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisi ise, ilk kez 1982 Anayasası ile Türk anayasa hukukuna girmiştir. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisinin, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanlığını sistem içinde güçlendiren ve cumhurbaşkanına sistemin bekçiliği görevini veren genel

eğilimi ile gündeme gelen yetkilerden biri olduğu temel bir değerlendirme olarak dile getirilebilir.

Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dahil olan cumhurbaşkanının (Anayasa, m. 8) yasama ile ilgili yetkilerinin bir kısmı kendisinin *"devletin başı"* olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetki olduğu, buna karşın bir kısmının ise devletin başı olması sıfatına 1982 Anayasasının bağladığı, devlet organlarını etkin bir makam olarak "gözetme" görevinin bir sonucu olduğu söylenebilir.

Türk anayasa hukukunda cumhurbaşkanının geleneksel yetkilerinden biri olarak kabul edilebilecek olan "gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapma yetkisi" cumhurbaşkanının, Meclise bir "mesaj gönderme" ya da "görüşünü açıklama" aracı olarak kabul edilmekte, bu görüş bildirmenin ise hukuksal açıdan hiçbir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamuoyu nezdinde önemli bir etki potansiyeline sahip olduğu söylenebilir. Organik ve fonksiyonel anlamda yürütmeye dâhil olan cumhurbaşkanının açılış konuşması yapabilme yetkisi, kendisinin *"devletin başı"* olmasının doğal bir sonucu ve bu açıdan da sembolik bir yetkidir.

Yasama ile ilgili yetkilerden, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırma yetkisi ise, cumhurbaşkanına, acil olan bir konunun Mecliste gecikme olmaksızın görüşülmesini sağlama fırsatını tanımaktadır. Bakanlar kurulunun dayandığı parlamento çoğunluğunun ya da büyük olasılıkla yine iktidar partisi üyeleri arasından seçilmiş olan Meclis Başkanının da Meclisi toplantıya çağırabilmesinin anayasaya göre mümkün olması karşısında, Meclisin ara verme ya da tatil dönemlerinde bakanlar kurulunun istemi üzerine cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılması düşük bir olasılıktır. Bununla birlikte, tatil veya ara verme döneminde olan Meclisin toplantıya çağırılmasını gerektiren olağanüstü nedenin varlığı konusunda özellikle hükümet ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı bulunan durumlarda, cumhurbaşkanının böyle bir çağrıda bulunması ve bu çağrıdan bir netice alamamış olması durumunda, yetkinin kullanımıyla kamuoyunun dikkatinin çekilmesi sağlanmış olacağından, bu yetki, cumhurbaşkanını,

sistem içinde etkin bir konuma getirme potansiyelini her zaman için bünyesinde taşıyan bir yetki olarak karşımıza çıkacaktır.

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınmış olan bir diğer yetki de, doğrudan yasama organının kendisi üzerinde sonuç doğuran, parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisidir. 1961 Anayasası ile kıyaslandığında 1982 Anayasası, seçimlerin yenilenmesi yetkisini önemli ölçüde genişletmiştir. Anayasanın 116. maddesinin, 1961 Anayasasının 108. maddesinden oldukça farklı olduğu ve seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi koşullarını çok daha "gerçekleşebilir" koşullar olarak belirlediği kabul edilmelidir. 1982 Anayasası Meclisi fesih yetkisini genişletmiş ve belirli koşullarda gerçekleşen bir hükümet krizini, yetkinin kullanımı için yeterli saymıştır. Üstelik 1961 Anayasasından farklı olarak bu yetkinin kullanılabilmesi için başbakanının önerisi gerekmemekte, cumhurbaşkanı meclis başkanına danıştıktan sonra meclisi feshedebilmektedir. Diğer bir önemli nokta, cumhurbaşkanının 116. maddedeki koşullar yerine gelse dahi meclisi feshetmek zorunda olmamasıdır. Bunun anlamı, hükümet krizinin baş göstermesi durumunda, cumhurbaşkanının meclisi feshetme yerine yeni hükümet arayışlarına girebilmesidir.

Parlamenter sisteme işlerlik kazandırma, gereksiz tıkanma ve bunalımları önleme amacını güden kurum ve kurallara yer veriyor olması nedeniyle, 1982 Anayasasının, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir eğilim gösterdiği, 116. maddedeki bu düzenlemenin de "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm"in sağlanmasına yönelik bir düzenleme olduğu kabul edilmelidir. Parlamento ile hükümet arasında bir kısır döngünün ortaya çıktığı ve bu kısır döngünün sistemi bir türlü aşılamayan bir "kriz"e soktuğu durumlarda cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi, yürütme bakımından güvence altına almaktadır.

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir diğer yetki ve görevi de, kanunları yayımlama yetkisidir. Ancak cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere önüne gelen kanunu doğrudan yayımlamak zorunda olmayıp Anayasadaki

şartlar çerçevesinde geri gönderme yetkisine de sahiptir. Bununla birlikte Anayasada öngörülen prosedür çerçevesinde geri gönderme yetkisinin tüketilmesi durumunda, cumhurbaşkanının anayasaya veya hukuka aykırı bulduğu kanunları yayımlamayı reddetme hakkı yoktur. Bu çerçevede, Türk hukukunda cumhurbaşkanının, "geri gönderme" aşamalarını tamamlamış kanunların hukuka uygunluğunu veya anayasaya uygunluğunu denetlemek gibi bir yetki ve görevi yoktur. Bu yetki ve görev, hukuk sistemimizde yalnızca Anayasa Mahkemesine tanınmıştır. Cumhurbaşkanı olsa olsa Anayasa Mahkemesini harekete geçirme biçiminde bir yetkiye sahiptir.

Türk hukukunda yayımlanacak kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun metni olduğunun, cumhurbaşkanı tarafından tasdik olunması anlamında imza yetkisi bulunmaması karşısında, "ısdar" müessesesine ihtiyaç olduğu kabul edilmelidir. Bu makam da, doğal olarak cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının imzası olmadan kanun metninin yayımlanamaması gerekir. Keza cumhurbaşkanı kanun metnini, Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra tekrar kontrol de edebilmelidir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği metin ile Resmi Gazete'de yayımlanan metin arasında bir farklılık olması halinde, bu farklılığın yine cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilecek bir tezkere ile düzeltilmesi gerekir. Resmi Gazete'de yayımlanan kanun metinlerine ilişkin düzeltmeler, "maddi hata"ya ilişkin olsa bile, cumhurbaşkanının imzasıyla yapılmalıdır. Bu gereklilik karşısında, cumhurbaşkanına, kanunların ısdarı anlamına gelecek şekilde bir imza yetkisi verilmesi yönünde bir anayasa değişikliğine gidilmesi önerilebilir. Cumhurbaşkanı kanun metninin altını imzalamalı ve imzasının yanına o kanunun "Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun olduğunu tasdik" ettiğini belirtmelidir.

Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama yetkisi, ilk bakışta son derece teknik bir yetki olarak görülebilir. Bununla birlikte, yeri geldiğinde cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilmektedir. Nitekim, 1961 Anayasası, kanunları yayımlamak ya da Meclise geri göndermek için cumhurbaşkanına on gün süre vermişken, 82 Anayasası bu süreyi onbeş güne çıkarmıştır. Bu değişiklik önemsiz gibi görünse de, ivedilik taşıyan

durumlarda, gayet teknik gibi görünen bu yetki, cumhurbaşkanının etkin bir aracı durumuna gelebilmektedir. Anayasada, cumhurbaşkanının yayım süresinin başlangıcına ilişkin olarak açık bir düzenleme öngörülmemiş olması karşısında, cumhurbaşkanının kanunları onbeş günlük yayım süresinin son gününe kadar bekledikten sonra tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ya da yayım için Başbakanlığa göndermesinin, Meclis Başkanlığı makamı ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasında zaman zaman tartışmalara yol açtığına rastlanmaktadır. Bu tartışmaların yaşanmaması için, Meclis Başkanlığının kanunları kabul tarihinden itibaren en kısa süre içerisinde Cumhurbaşkanlığına göndermesi, cumhurbaşkanının da incelemesini kabul tarihini dikkate alarak yayımlaması gerektiği kabul edilmelidir.

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi, cumhurbaşkanının kurumları gözetme iktidarından kaynaklanan etkin yetkilerinden bir diğeridir. Cumhurbaşkanının, aynı zamanda Anaysa Mahkemesinin tüm üyelerini de atama yetkisini de elinde bulundurduğu göz önüne alındığında Anayasa Mahkemesinin, cumhurbaşkanında odaklanan devlet iktidarının araçlarından biri haline dönüşmesi, kuvvetli bir olasılık olarak belirmektedir.

Anayasanın 104. maddesinin 1. fıkrasına göre, devletin başı olan cumhurbaşkanının, bu sıfatla “anayasanın uygulanmasını”, “devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını” gözetme görevinden kaynaklanan bir diğer görev ve yetkisi de, kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisidir.

Anayasanın, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, geri gönderilen kanunu yeniden kabulü için özel bir kabul yeter sayısı aramamış olması, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin, teknik anlamda bir geciktirici veto olduğunu ortaya koymaktadır. Gerek 1924 ve 1961 anayasaları ve gerekse bu konuda benzer esasları benimsemiş olan 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına, yasama organınca kabul edilen kanunları yürürlüğe girmesini engelleme ya da yeniden kabulünü güçleştirme yetkisi

veren bir veto hakkı tanımamıştır. Gerçekte bu tür bir yetkiyi, parlamenter rejimin çok duyarlı güçler dengesiyle bağdaştırmak da olanaklı değildir.

1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları, o dönemde kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi olmamasına karşın, Anayasanın kendilerine verdiği geri gönderme yetkisini kullanmamışlardır. Ancak 1961 Anayasası döneminden itibaren, yetkinin kullanımı giderek artmış; hatta geri gönderme yetkisi, kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetim araçlarından biri haline gelmiştir.

1961 Anayasasından itibaren cumhurbaşkanlarının geri gönderme gerekçeleri incelenirse, bunların büyük bir bölümünün, anayasa kurallarına ya da anayasanın öngördüğü kimi ilkelere aykırılık savına dayandırıldıkları görülür. Diğer bir kısım geri gönderme gerekçelerinde ise yerindelik ilkesine aykırılık savına dayanılmıştır.

Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç; kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Bu niteliğiyle kanunların geri gönderilmesi, cumhurbaşkanına tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibarettir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi, anayasaya aykırılık iddiası şeklinde hukuki olabileceği gibi, kanunun yerindeliğine ilişkin de olabilir. Başka bir deyişle, geri gönderilme gerekçesi hukukilik veya yerindelik unsurlarından birine ya da her ikisine birden dayandırılabilir.

Cumhurbaşkanının, yasama organının kabul ettiği bir kanunu bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi, 1982 Anayasasının genel gerekçesinde sözü edilen “dengeli ve işbirlikçi parlamenter sistemde” tek başına kullanabileceği bir yetki olmaması gerekir. Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanlarının kanunları geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılması esastır. Doktrinde de, bu yetkinin devlet başkanınca ortak imzalı olarak kullanılabileceği güçlü olarak dile getirilmektedir. Fransa’da devlet başkanına geniş yetkiler tanıyan ve başkanlık rejiminin özelliklerini de taşıyan 1958 Anayasası devlet başkanının

tek başına kullanabileceği yetkileri tek tek sayma yoluna gitmiş, ancak, kanunların geri gönderilmesini ortak imza kuralına bağlamıştır. Parlamenter rejimlerde, böyle bir yetkinin devlet başkanınca tek başına kullanılması, meclis ve devlet başkanı arasında bir uyuşmazlığa yol açabileceği gibi, bakanlar kurulu ile devlet başkanı arasında bir sürtüşmeye yol açabilir. Kaldı ki, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullandıktan sonra Meclisin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda hiçbir değişiklik yapmadan, kendi metnini aynen kabul etmesi ve uygulamanın da bu yönde süreklilik kazanmış olması cumhurbaşkanının prestijini gölgeleyebilir. Devlet başkanı ile yasama arasındaki ilişkiler yerine, devlet başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile yasama arasındaki ilişkileri temel alan parlamenter rejimde cumhurbaşkanı, her iki organ arasında hakem konumundadır. Bu konumu nedeniyle cumhurbaşkanı, hakemlik fonksiyonunu yerine getirirken, yasama meclisindeki azınlık ve çoğunlukla veya iktidar ve muhalefetle ihtilafa düşmemiş olmalıdır. Cumhurbaşkanının yasama meclisi ile ihtilafa düşmesi durumunda, tarafsızlığı hakkında şüpheler uyanabilir ve hakemlik fonksiyonunu amacına uygun olarak yerine getirmesi güçleşebilir. Bu tür tartışmaların yaşanmasını engellemek amacıyla, Anayasada bir değişikliğe gidilerek özellikle doğrudan halk tarafından seçilmesi yönündeki anayasal değişikliğinin ardından cumhurbaşkanının, sistem içinde daha da güçlenen bu yeni statüsü ile paralellik sağlamak amacı ile yetkilerinden hangilerini tek başına kullanabileceği açıkça gösterilmeli ve bu arada geri gönderme yetkisi de tek başına kullanabileceği yetkilerden biri olarak düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunun yasama organınca tekrar kabul edilmesinin ardından, bir kez daha geri gönderilip gönderilemeyeceği konusunun, “yine kabul” kavramının yer aldığı 1961 Anayasası döneminde tartışmalara neden olması üzerine, 1982 Anayasasında, geri gönderildikten sonra “aynen kabul” edilen kanunların tekrar geri gönderilebileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu hüküm karşısında artık, cumhurbaşkanının değiştirilen yasayı tekrar yasama organına gönderebilmesi kendisine tanınmış anayasal bir yetkidir (md. 89).

Belirtilmelidir ki, Anayasanın 89. maddesindeki bu düzenleme, cumhurbaşkanını yasama karşısında son derece üstün bir pozisyona taşımıştır. Zira bu düzenleme ile, cumhurbaşkanınca kabul edilmeyen, onun iradesine uygun hale getirilmeyen kanunların kesinleşmesi mümkün değildir. Kanunları geri gönderme yetkisinin cumhurbaşkanına devletin başı olması dolayısıyla tanınmış Meclisi uyarma yetkisinden ibaret olduğu kabul edildiğinde, özellikle Anayasada kanunları geri gönderme gerekçesi konusunda bir sınırlama öngörülmemiş olması nedeniyle yerindelik kapsamına giren gerekçelerle kanunları geri gönderme yetkisine sahip cumhurbaşkanına, yasama organının kanun yapma yetkisine müdahale niteliğinde Anayasada öngörülmeyen imkanların tanınması sonucunu doğuracağı biçiminde haklı eleştiriler ileri sürülmüştür. Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sırasında her değişiklik yapışında cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması yol ve yöntemi getiren bu kural, “bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme” yetkisini, devlet başkanlarının kanunlar üzerinde sahip oldukları yetkilerin en hafifi iken, en ağırı statüsüne taşımakta, adeta geri gönderme yetkisine “onama” niteliği kazandırmaktadır.

Anayasanın 89. maddesinde 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanına itiraz ettiği kanunların tamamı yanında sadece itiraz ettiği maddelerini geri gönderme yetkisi de tanınmıştır. Cumhurbaşkanına böyle bir anayasal yetki verilmesindeki amaç, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde uzun çalışmalar sonucu kabul edilen madde sayısı itibariyle hacimli kanunların, bir veya birkaç maddesine itiraz edilerek geri gönderilmesinin ardından, Mecliste yeniden kabulleri sırasında tümüyle, bir başka deyişle itiraz edilmeyen maddeleriyle birlikte, yeniden görüşme zorunluluğundan kaynaklanan zaman kaybını önlemektir. Bu açıdan bakıldığında, anılan anayasa değişikliğinin yasama organının hızlı ve verimli çalışması için olumlu yönde gerçekleştirilmiş bir değişiklik olduğu ortadadır. Uygulamada, kısmen geri gönderilen kanunların, sadece geri gönderilen maddelerinin yahut tümünün görüşülmesi konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin seçimlik hakka sahip olduğu kabul edilmektedir.

1924 ve 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına Anayasada değişiklik yapan kanunları da geri gönderme yetkisi vermiştir. Kuşkusuz bu yetki, ancak ağırlaştırılmış çoğunlukla kabul edilebilen Anayasa değişiklikleri konusunda dahi son sözü söyleme yetkisinin yasama organında değil, cumhurbaşkanında olduğu anlamına gelmektedir. 1982 Anayasasını önceki anayasalardan ayıran bu konudaki tercihi, sistem içinde cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ve cumhurbaşkanına sistemin bekçiliği görevinin verilmesi ile yakından ilgili olarak görülebilir.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin, bazı durumlarda sadece bir "geciktirici veto" bazı durumlarda ise bir "güçleştirici veto" niteliği taşıdığı kabul edilmelidir. Gerçekten eğer anayasa değişikliği teklifi, beşte üç veya daha fazla ve fakat üçte ikiden az oyla kabul edilmişse (ki bu oran 330-366 arasındaki milletvekilini ifade etmektedir), cumhurbaşkanının iade yetkisi güçleştirici veto niteliğindedir. Çünkü bu takdirde anayasa değişikliği sürecinin devam edebilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen kanunu üye tam sayısının 2/3 çoğunlukla kabul etmesine bağlıdır. İade edilen anayasa değişikliği kanununun Meclisteki yeniden görüşmeleri sırasında bu çoğunluk sağlanamazsa, anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olacaktır. Buna karşılık, anayasa değişikliğine ilişkin kanunun ilk defa kabulünde Meclisçe zaten 2/3 çoğunlukla kabul edilmişse, cumhurbaşkanının iade yetkisi, sadece geciktirici veto niteliğindedir; zira, cumhurbaşkanınca geri gönderilen bu anayasa değişikliği kanununun yeniden kabulü için, üye tam sayısının üçte ikisinden daha kuvvetli bir çoğunluk gerekmemektedir.

Anayasanın 175. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin geri gönderilen bu kanunu "aynen kabul" edebilmesi için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun aranıyor olması karşısında "aynen kabul" ifadesini, yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, cumhurbaşkanının geri gönderme tezkeresinde ifadesini bulan itirazları benimsemeyip, kendi ilk

metninde ısrar edebilmesi için gerekli bir koşul olarak kabul edilmelidir. Buna karşılık, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarının yeniden kabulü sırasında cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde dile getirilen itirazlar dikkate alınarak yeniden düzenleme yapılması halinde, 2/3 çoğunluğun aranmamalıdır. Aynı durum, bir anayasa değişikliği paketi içindeki bazı maddelerine cumhurbaşkanınca hiç itiraz edilmeksizin geri gönderilmesi durumunda da geçerlidir. Bu durumda da, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında görüş birliği olduğu anlaşılan bu değişikliklerin tekrar kabulünde artık nitelikli çoğunluk aranmamalıdır.

Kuşkusuz bu sav, üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasındaki bir çoğunlukla kabul edilen ve halkoyuna sunulmayarak bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen anayasa değişikliklerinin yeniden kabulü sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesindeki itirazları benimseyerek düzenleme yapması ya da h,ç itiraz edilmeyen maddeleri aynen kabul edilmesi olasılığında, "yeniden kabul" için üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun aranmasının anlaşılabilir bir güçleştirme olarak görülmemesi karşısında kabul edilebilir bir savdır. Yasama organının cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimseyip bu doğrultuda yapacağı düzeltmelerde de üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşmasını beklemek, yasama organı ile cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığı olmadığı durumlarda da ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasının gerektiği anlamına gelecektir ki, bu düşünce anayasal hükmün amacına uygun düşmediği gibi geri gönderme kurumunun niteliği ile de çelişmektedir.

KAYNAKÇA

AKSOY, Muammer, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Forum**, C. 16, S. 213, 1963

AKSOY, Muammer, Cumhuriyet Gazetesi, 11-12. 2.1963.

ALDABAK, Ersel, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 60, S. 1-2, 2002

ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı,** İstanbul, 1960

ALDIKAÇTI, Orhan, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 1, S. 2, 1968,

ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 345, İstanbul, 1970

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Anayasanın Değiştirilmesi ve Halkoylaması”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 82, Haziran 1986

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi,** C. 21, S. 1, Mart 1988

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, 1996

ANAYURT**,** Ömer, **Hukuka Giriş Ve Hukukun Temel Kavramları**, 3. Bası, Ankara, 2002

ARSEL, İlhan, Dünya Gazetesi, 14.2.1963

ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, 1965

ATAR, Yavuz, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayıncılık, Konya 2000,

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** 2. Bası, Mimoza Yayıncılık, Konya, 2002

ATAR, Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Sempozyumu**, Ankara, 2003

ATAY, E. Ethem, "Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", **KhuKA-Kamu Hukuku Arşivi**, Yıl. 2, 1999

AYBAY, Rona, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**, İstanbul, 1963

BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebetleri,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1960

BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, C.1, Fasikül II, İstanbul, 1960

BAYINDIR, Savaş, "Kıt'a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme" **Khuka, Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007, ŞEN, İ. Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. 7, S. 2, 2005

CAREY, M. John **Presidents and Assemblies: Constitutional Desing and Electoral Dynamics,** Cambridge University Press, Cambridge, 1992

CHRIMES, S. B., **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953

ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989,

ÇAĞLAR, Bakır: *"İktidar Yapısında 82 Formülü ve Karşı Tezler"*, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988

ÇAVUŞOĞLU, Naz: **Anayasa Notları**, Beta Yayınları, İstanbul 1997

ÇELİK, Edip Faruk, **Milletlerarası Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, C. 1, 1975

DURAN, Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstihza Usulü", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XVI. S. 1-2, 1950

DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, 1988

DUVERGER, Maurice: *"A New Political System Model: Semi-Presidential Goverment"*, **Parliamentary Versus Presidential Goverment**, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press

ERDOĞAN, Mustafa, "Parlamenter Rejim Açısından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu", **Türkiye Günlüğü,** Bahar Gündemi, 10 Mart 1990

ERDOĞAN, Mustafa, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996

EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 33, S. 1-2, 1978

EROĞUL, Cem, **Anatüzeye Giriş**, İmaj Yayıncılık, 4. Bası, Ankara, 1996

EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınları, Ankara, 2001

ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, 1980

ESEN, Bülent, Nuri, "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Hukuk Bilimine Giriş**, İstanbul, 1997

FISHER Louis, **Constitutional Conflicts Between Congress and the President**, 4th Edition, University Press of Kankas, 1991

GÖNENÇ, Levent, "Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyunu Sunulması", <www.yasayananayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 18.7.2007

GÖNENÇ, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği" **Güncel Hukuk**, S.44, 2007

GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006

GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 3. Bası, Beta Basım-Yayım, İstanbul, 1986

GÖZLER, Kemal **Anayasa Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2004

GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi,** Y. 59, S. 4, 2001, (2001(a))

GÖZLER, Kemal, "Halkoylamasının Değeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***,* C. XL, Sayı 1-4, 1988

GÖZLER, Kemal, "Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi***,* C. 54, S. 1, 1999

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (2000 (a))

GÖZLER, Kemal, ***Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?,*** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000 (2000 (b)) <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, Erişim tarihi:14.5.2007

GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001

GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2005

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000

GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, 5. Baskı, Bursa, 2008

GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001

GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı–Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 19, 1964

GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956

GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956

İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 3, 2003

İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir?", **Siyasal Rejim**

Tartışmaları, Koordinatör, İNCİOĞLU, Nihal, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000

İNCİOĞLU, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye Neler Sunabilir ?" içinde: **Siyasal Rejim Tartışmaları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000
İZGİ, Ömer - GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, C. II. (Madde: 79-177), Ankara, 2002

KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Bası, İstanbul, 2005

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara 2000

KALAYCIOĞLU, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yayınları No. 465, Ankara, 1982

KERSE, Ahmet, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, 1973

KERSE, Ahmet, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Doktora Tezi, İstanbul, 1973

KORKUT, Sevgi & YILDIZ, Ahmet, **Çeşitli Ülke Anayasalarında Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi (Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İspanya, İtalya, Mısır, Pakistan, Portekiz, Yunanistan)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Araştırma Servisi, Ankara, 1997

KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri – Genel Esaslar ve Siyasi** Rejimler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 1604, Hukuk Fakültesi No: 351, Kurtulmuş Matbaası, İstanbul, 1971

KURIAN, Geoerge Thomas, **"Glossary", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, C. 2, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1998

KUZU, Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990

KUZU, Burhan: *"Neden Başkanlık Hükümeti"*, **Cumhuriyetin 76. Yılı Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999

LEWIS, Bernard, **The Emergence of Modern Turkey**, 2nd Edition, London, 1968

LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentry Demokrasy: Does İt Make a Difference?", **The Failure or Presidential Democrasy: Comperative Perspective,** Vol. 1, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela ed., The John Hopkins Universty Press, Baltimore and London, 1994

LIJHPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,** Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Tarihsiz

MEMİŞ, Emin, **Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005

NALBANT, Atilla, "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidarı Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul Barosu Yayını, 1992

OKANDAN, Recai G., **Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 363, İstanbul, 1973

OKANDAN, Recai G., **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, 1976

OKANDAN, Recai.G., "7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre Devlet Başkanının Milletvekilleri Meclisini Fesih Salahiyeti", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1947, C. 13

ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", içinde: **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

ONAR, Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler" içinde: **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan,** C. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008

ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, 1993

ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, 2003

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, 3. Bası, İstanbul, 1966

OYTAN, Muammer, "1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirilme Nedenleri", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1984

ÖNDER, Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2007

ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası,** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992

ÖZBUDUN, Ergun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", içinde: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. 36, S. 1-4, 1979

ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı,** Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993

ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, 1962

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003

ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

ÖZER, Attila, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara,1998

ÖZER, Attila, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 143, Ankara, 1981

ÖZER, Attila, **Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası,** Ankara, 1996

ÖZSOY, Şule, "Devlet Başkanlarının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007

ÖZTÜRK, Kazım, "Yasa Yapımında Veto'nun Yeri", **Parlamento Dergisi,** S. 47, 1988

ÖZTÜRK, N. Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanı Geleneği Ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25,S. 1, 1992

PARLA, Taha **Türkiye'de Anayasalar**, İstanbul, 1991

PARLA, Taha **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 2. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993

PAZARCI, Emin, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile yapılan röportaj, Tercüman Gazetesi, 23.2.2004

RUHİ, Mehmet Emin, "Osmanlı-Türk Anayasa Hukukunda Parlamentonun Feshi", **Kazancı Hukuk İşletme Ve Maliye Bilimleri Dergisi**, S. 9, 2005

RUMPF, C. , **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1995

SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, 2001

SARTORİ, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997

SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması Üzerine" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XX, S. 3, 1965

SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XVIII, S. 3-4, 1963

SERİM, Bülent, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Yayımında Süre Sorunu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi,** C. 16, S. 145, 1992

SEVİNÇ, Murat, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 57, S. 2, 2002

SEZER, A. Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Töreni Açış Konuşması", **Anayasa Yargısı**, C. 17, Ankara, 2000

SEZER, Ahmet Necdet, "Anayasa Mahkemesi Başkanının Açılış Töreni Konuşması"**, Anayasa Yargısı** 17, Ankara, 2000

SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı: 100 Soruda**, Gerçek Yayınları, Ankara, 1969

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968

SPITZER, J. Robert, **President and Congress Executive Hegemony at the Crossroad of American Government,** Temple Universty Press, Philadelphia, 1993

SPITZER, J. Robert, **The Presidential Veto, Touchstone of the American Presidency,** State University of New York Press, United States of America, 1988

SULEIMAN, Ezra N., "French Prensidentialism and Politikal Stability, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? konulu konferansta sunulan tebliğ, Georgotown Universty, Washington, D.C., May 14-16, 1989

TANÖR Bülent & YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001

TANÖR, Bülent, **İki Anayasa**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986

TEZİÇ, Erdoğan, "1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Yargı**, S. 49, 1980

TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanı ve Yasalar", Cumhuriyet, 8.6.1974

TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı 3**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 7, Ankara 1987

TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararları ve Kanun", **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, C. 5, 1989

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 10. Bası, İstanbul, 2005

TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, **Yargı**, S. 2, 1976

TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972

TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, 5. baskı, İstanbul, 1982

TUNCAY, Mete, "1293 Kanunu Esasisinin Son Tadilleri", **Kanunu Esasi'nin 100. Yılı**, Armağan, Ankara, 1978

TUNÇ, Hasan, "Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı", **İdarecinin Sesi Dergisi,** C.II, S. 1, 1988

TURAN, İtler, "Başkanlık Sistemi Sevdası Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi,** Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 9, Diyarbakır, 1989

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu (D. Meclisi: 1/463; MGK: 1/397), **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi**, C. 7, 118. Birleşim, 18.10.1982

ULUŞAHİN, Nur, "Demokratik Siyasal Sistemlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003

ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999

ULUŞAHİN, Nur: "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 2, 2003

ULUŞAHİN, Nur: **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2002

ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, 1991

Von BEYME, Klaus, **Parlamentary Demoracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999,** Macmillan Press Ltd., Great Britain, 2000

YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997

YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde Ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara, 2008

YAZICI, Serap, "Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal Konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet" içinde: **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007

YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1986

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

<http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/AyinTarihi/2002/eylul2002.htm>, Erişim tarihi: 13 Eylül 2002

<http://www.cankaya.gov.tr/ACIKLAMALAR/15.10.2001-1322.html>, Erişim tarihi: 18.10.2001

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.ht>, Erişim tarihi: 18.7.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/28.11.2001-1393.html>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/29.04.2005-3091.html>, Erişim tarihi: 15.8.2007.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR>, Erişim tarihi: 18.7.2007

<http://www.milliyet.com.tr/secim2007/detay.asp?id=783>

<http://www.tbmm.info/modules.php?name=announcement&lang=tr&uid=bulentarinc&PHPSESSID=bebd34605f&file=index_detay&idMAnnouncement=5618&PHPSESSID=bebd34605f>

<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=veto>, Erişim tarihi: 2.2.2007

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0803.pdf>, Erişim tarihi: 20.8.2007.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0015.pdf> (23. Yasama Dönemi 1/12 Esas Numaralı Kanun Tasarısı), Erişim tarihi: 15.8.2007

GAZETE ve DERGİLER

Cumhuriyet Gazetesi

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi

Radikal Gazetesi

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşiv Kayıtları

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi

ÖZET

ALGAN, Müberra. Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Kaynağını monarşilerde bulan, yasama organınca kabul edilen kanunları devlet başkanının geri gönderme yetkisi, esasen devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, devlet başkanının kurduğu hükümetle parlamento arasındaki ilişkileri konu alan parlamenter sistem açısından bir takım sakıncalar taşımaktadır. Anayasada cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi tanınmakla, meclisin belli konularda dikkatinin çekilmesi amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasındaki amaç; kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkması için Meclise, çıkardığı kanunu bir daha gözden geçirme olanağının tanınması, başka bir deyişle cumhurbaşkanının eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Ancak bu yolla cumhurbaşkanı ile meclis arasında, münhasıran yasama organına ait olduğu anayasal güvence altındaki yasama yetkisine devlet başkanınca müdahale edildiği gerekçesiyle çatışma da doğabilir. Anılan gerekçelerle, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin kapsam ve sınırlarının açık ve net olarak tespiti Türk siyasal yaşamında cumhurbaşkanının konumunu belirlemede oldukça önemlidir.

Devlet başkanının siyasal sistem içindeki konumunu belirleyen yetkilerinden biri de hiç kuşkusuz, kanunları bir daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme yetkisidir. Bu yetki mutlak veto yetkisi olmayıp, parlamenter rejimde yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yürütme ve yasama organlarına işbirliği imkânı veren bir yetkidir.

Anılan gerekçeyle çalışmada ilk olarak, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının konumu, anayasada tercih edilen hükümet sistemi

çerçevesinde genel hatlarıyla incelenecektir. Türkiye'nin kendine özgü parlamenter sistemi çerçevesinde cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin sistem içinde sahip oldukları etki ve önem ortaya konarak konuya bütüncül bakış açısıyla yaklaşılması amaçlanmıştır. Ardından parlamenter hükümet sistemindeki anlamı, çıkarılan kanunların yeniden gözden geçirilmesi amacıyla meclisin dikkatinin çekilmesi olan kanunları geri gönderme yetkisi incelenecektir.

Anahtar Sözcükler

1. Parlamenter Sistem
2. Cumhurbaşkanı
3. Yasama
4. Kanun
5. Geri Gönderme Yetkisi

ABSTRACT

ALGAN, Müberra. Presidential Veto, Master Thesis, Ankara, 2008.

Presidential veto, origin of which can be found in monarchies, results a number of drawbacks in the parliamentarian system, which in fact treats the relation between the cabinet set by the president and the parliament, but not the relation between the president and the parliament. The object of granting the president the power of presidential veto is, to give the parliament an opportunity to review a law enacted before or, in other words, the object is that the president warns the lawmakers on a subject which he/she regards the regulation imperfect or false. However, it may give rise to a conflict between the president and the parliament as the legislative power, a power guaranteed by the constitution exclusively belonging to the legislative organ is intervened by the head of state. In this context, a concrete determination of the scope and limits of presidential veto is of great importance for determining the position of the president in Turkish political sphere.

It is indeed presidential veto which is one of the competences determining the position of the president in the system. This authority of the president is not absolute veto, but a copmpetence which serves as an opportunity of cooperation between executive and legislative power as a result of separateness of powers.

As explained above, first of all, the position of the president in parliamentarian system is analyzed in general in the light of the government system preferred in the constitution. Considering the *sui generis* parliamentarian system of Turkey, it is aimed to approach the subject as a whole by demonstrating the impact and importance of the powers of the

president relating to the legislation over the system. Next, presidential veto, which means attracting the attention of the parliament so that the laws enacted and subject to presidential veto is reviewed by the parliament, is deeply analyzed.

Key Words

1. Parliamentarian System
2. President
3. Legislation
4. Law
5. Veto