

57. HÜKÜMET DÖNEMİNDEKİ BAZI GELİŞMELER IŞIĞINDA 1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI*

Ersel ALDABAK**

Giriş

1982 Anayasası kurucularının temel tercihlerinden en belirgin olanı, yürütme organının güçlendirilmesidir. Devlet Başkanı Kenan Evren'in Anayasayı tanıtmaya konuşmalarında kullandığı şu kelimeler 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."¹ Gerçekten de, 1982 Anayasasında devletin örgütlenmesine baktığımızda genelde yürütme organının, özelde ise bu organın Cumhurbaşkanı kanadının güçlendirildiğini görürüz. Öyle ki, Anayasanın ilk yıllarından itibaren 1982 Anayasasına yöneltelen eleştirilerin başında Cumhurbaşkanının arttırılan yetkileri gelmektedir².

Cumhurbaşkanının konumu, 1982 Anayasasının getirdiği hükümet sistemi üzerinde de tartışmalara neden olmuştur. Ana-

*) Bu makale, Aybay Hukuk Araştırmaları Vakfı tarafından düzenlenen, "Güncel Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı" konulu *Tarık Zafer Tunaya İnceleme Yarışması*'nda (16 Ocak 2002) ikincilik ödülü alan çalışmanın güncellenmiş metnidir.

***) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

1) Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 1998, s.39 (Kenan Evren'in bu konudaki konuşmalarından örnekler için bkz. Burhan KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri Ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s.74-75), Anayasanın 8. maddesinin gerekçesi de bu yöndedir ve yürütmeyi güçlendirme iradesinin Anayasadaki açık ifadesidir (Bakır ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul 1989, s.61).

2) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.40, 305; Bülent TANÖR-Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İstanbul 2002, s.50.

yasanın, kriz dönemlerinde Devlet Başkanının kullandığı Devlet İktidarı ve parlamento aracılığıyla kurulan partiler iktidarından oluşan ikili bir iktidar yapısı kurduğu savunulmuş ve sistem “rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem” olarak adlandırılmıştır³. Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerle sistemin “adeta bir yarı-başkanlık rejimi haline getirildiği”⁴ yorumunun yanına, 1982 Anayasasının kurduğu yasama yürütme ilişkilerini bir “aksak başkanlık hükümeti” olarak değerlendiren görüş⁵ eklendiğinde, bir parlamenter rejim kurduğunu iddia eden Anayasanın⁶, bu konuda tartışmalardan uzak bir düzenleme getiremediği gözükür. Buna rağmen, 1982 Anayasasının hükümet sisteminin esas olarak bir parlamenter rejim olduğu, ancak Cumhurbaşkanıya, klasik parlamenter rejimlere oranla genişletilmiş yetkiler tanıdığı kabul edilmelidir⁷.

-
- 3) B. ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi*, s.286. Devlet Başkanına tanınan, Devlet İktidarının kullanma araçlarından en önemlisi Milli Güvenlik Kurulu’dur (a.g.e., s.291).
- 4) Bülent TANÖR, *İki Anayasa*, Beta Basım Yayım, İstanbul 1986, s.124.
- 5) Lütfi Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*’dan aktaran O. Korkut KANADOĞLU, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, Adalet Yüksekokulu 20. Armağanı, Beta Basım Yayım, İstanbul 2001, s.124.
- 6) Örneğin Anayasanın 8. maddesinin gerekçesi, Anayasanın “...parlamenter hükümet sistemi(ni) bütün gerekleriyle uygula(maya)” koyduğunu belirtmektedir.
- 7) Mümtaz SOYSAL, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1997, s.193 ; E. ÖZBUDUN, “Türkiye’de Başkanlık Rejimi Tartışması”, *Cumhuriyet*, 04.09.1989. 1982 Anayasası ile 1958 Fransız Anayasasının hükümet sistemleri açısından karşılaştırması için bkz. E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 302 vd. 1982 Anayasasının, parlamenter sistem ile yarı başkanlık rejimi arasında kendine özgü bir hükümet sistemi kurduğu, ancak klasik parlamenter rejimin esaslarını koruduğu da ileri sürülmüştür. Bkz. Burhan KUZU, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, İÜHFM, C.LIII, sy1-4, Yıl:1988-1990, s.72-73. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerin, parlamenter sistem içinde fazla olduğu yönündeki tespit Kemal Gözler tarafından doğru bulunmamaktadır. Yazara göre, Anayasanın 104. maddesinde sayılan yetkiler, bütün demokratik parlamenter sistemlerde, kral veya devlet başkanlarına tanınanlarla aynıdır. 1982 Anayasasını diğer demokratik ülke Anayasalarından farklılaştıran metnin kendisi değil, Cumhurbaşkanıya, tek başına kullanabileceği yetkileri oldukça geniş tutan Türk hukuk uygulamasıdır. Yazar, aşağıda inceleyeceğimiz karşı-imza kuralının, Cumhurbaşkanıya istisnasız tüm işlemlerine uygulanması gerektiğini savunmakta, tüm yetkilerini karşı-imzayla kullanabilen 1982 Anayasası Cumhurbaşkanıya esasen klasik parlamenter rejime uygun bir konumda olduğunu ileri sürmektedir (K. GÖZLER, *Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası için bir Savunma*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s. 70-71).

1. 1982 Anayasasını Farklı Okumak

Anayasaları önce bir felsefe ve kurumlar sistemi, sonra bir pratik olarak tanımlamak⁸, anayasal uygulamaların hukuk sistemine etkilerini, anayasaların sadece birer yazılı metin olmadıklarını anlatması yönünden önemlidir. Gerçekten de anayasalar kendilerini oluşturan kurucu iradenin önerdiğinden farklı bir yöne gidebilir, her anayasa uygulamayla ilk halinden farklı bir kalıba bürünebilir. Her anayasanın farklı okunma biçimleri vardır⁹.

1982 Anayasası da -özellikle de Cumhurbaşkanlığına ilişkin düzenlemeleri- farklı okunabilir¹⁰; hem de resmi ağzılardan. Çoğunluk partisinin oylarıyla Cumhurbaşkanı seçilen Turgut Özal'ın, seçildiği 1989'dan 1991'deki genel seçimlere kadar çizdiği Cumhurbaşkanı resmi, kendisine ait şu sözlerle netleşir: "Bu Anayasa, birçoklarının söylediğinin aksine, Cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermiş... Hele 1961 Anayasası ile kıyas kabul etmez. 'Nedir bu yetkiler?' dediğiniz zaman, bir kere en önemli tarafı, madde olarak bakarsanız, uzunluğu itibarıyla en fazla Cumhurbaşkanlığı vazifeleri var. Sanki başkanlık sistemi için hazırlanmış da, son anda bir değişiklik yapmışlar, vazgeçmişler... yarı başkanlık sistemine dönüş yapılmış. Aslında, ben baktım Fransız Anayasasına. Maddelerin çoğu oradan alınmış. Çok benzerlik ve paralellik var. İki üç yerde farkımız var."¹¹

1982 Anayasasının başkanlık veya yarı başkanlık rejimi için hazırlanmadığı ortadadır. Danışma Meclisinde sadece birkaç üye tarafından başkanlık rejimi önerilmiş, ancak meclis bu görüşlere iltifat etmemiş, parlamenter sistemin esasları içerisinde Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırıldığı bir formül benimsemiştir. Danışma Meclisi dışında da durum aynıdır; Meclisin çalışmalarına başlarken görüş istediği çeşitli kamu kuruluşları ve

8) De Gaulle, *Discours et Messages*'dan aktaran Ozan ERÖZDEN, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak", *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt. 13, 1991, s.139.

9) O. ERÖZDEN, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak", s.139.

10) 1982 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının konumuna, siyasi güçler dengesine göre şekillenen kurumlar pratiği değerlendirmesi (Apartheid formülü 1984-1989; Başkanın partisi formülü 1989-1991; Çoğunluksuz başkan formülü) için bkz. O. ERÖZDEN, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak", s.155-156; K. KANADOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı", s.125 vd.

11) *Milliyet*, 09.11.90.

sivil örgütlerin çok az bir bölümü başkanlık ya da yarı başkanlık sistemini savunmuştur¹².

Özal'ın 1958 Fransız Anayasası ile kurduğu benzerlik de kabul edilebilir görünmemektedir. Biran için, iki Cumhurbaşkanının seçim usullerini (ki bu farklılık, iki sistemi birbirinden ayıran temel noktadır) unutarak bir karşılaştırmaya girsek bile, Bakanlar Kuruluna başkanlık etme ve olağanüstü haller bakımından iki cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin birbirine benzediğini, fakat bu yetkilerin niteliklerinin tamamen farklı olduğunu görürüz. Fransız Cumhurbaşkanı tüm yürütmenin başı sıfatıyla Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. Türkiye'de ise Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun dışından biri olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi söz konusudur. Bakanlar Kurulunun olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanıp karar almasının ayrı maddelerde (Any. md.119,120,122) düzenlenmesi de, olağan ve olağanüstü dönemlerdeki yetkilerinin farklılığını gösterir¹³.

Olağanüstü hallerde 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunu olağanüstü hal düzenlemelerini yapmaya yetkili organ olarak düzenlemiştir (md.121-122). Fransa'da ise Cumhurbaşkanı, Anayasanın 16. maddesinde belirtilen şartların oluşması halinde, Başbakan, Meclis Başkanları ve Anayasa Konseyine danıştıktan sonra, olağanüstü halin gerektirdiği önlemleri tek başına almaya yetkili kılınmıştır. Türk Cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi basit bir şekil şartı olmasa da¹⁴ esas karar alma yetkisi Bakanlar Kurulunda olduğu için, söz konusu Anayasal düzenlemelerin farklılıkları açıktır.

Bu durumda, Özal'ın cumhurbaşkanlığının ilk iki yılında yaşananlar¹⁵ esasen, Anayasanın kendisine verdiği yetkilerden

12) E. ÖZBUDUN, "Türkiye'de Başkanlık Rejimi Tartışması", *Cumhuriyet*, 04.09.1989.

13) Lütfi DURAN, "Türk Anayasası ve Fransa Örneği", *Cumhuriyet*, 13.12.1990.

14) K. KANADOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", s.126.

15) Cumhurbaşkanının kararnameleri değiştirerek onaylaması, çeşitli konularda kararnameler hazırlayıp imzalanması için Başbakanlığa göndermesi (*Güneş*, 10.03.1990); başına yansıyan ve yalanlanmayan "boş kararnameler" olayı (bkz. K. KANADOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", s.130); Özal'ın Cumhurbaşkanı tarafsızlığını zedeleyecek şekilde ANAP ile sürdürdüğü ilişki (Örn. Kendisine ziyarette bulunan parti temsilcilerine söyledikleri : "Bu seçimi

değil, Cumhurbaşkanı'nın kişisel özellikleri¹⁶, dönemin siyasal kompozisyonu (Cumhurbaşkanı kendisini seçen meclis çoğunluğunun kayıtsız şartsız desteğine sahip olması¹⁷) ve bu durumun Anayasayı farklı okuma çabalarına imkan sağlamasından kaynaklanmaktaydı. Nitekim, 1991 genel seçimlerinden sonra Cumhurbaşkanı'nın uygulamada gözüken üstünlüğü, yerini bir Cumhurbaşkanı Hükümet çatışmasına bırakmış, hatta Cumhurbaşkanı'nın yetkileri yasa yoluyla (By-pass Yasası) kısıtlanmaya çalışılmıştır¹⁸.

Turgut Özal'dan sonra, yine onun gibi, iktidar partisinin başkanıyken seçilen Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığı dönemine ise, kendisi tarafından sürekli olarak dile getirilen "yetki istemleri" damgasını vurur. Demirel, görev süresi boyunca Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin arttırılmasını istemiş, özellikle Cumhurbaşkanı'na, "rejimin daha iyi işlemesi bakımından seçimleri yenileme yetkisinin" tanınmasını savunmuştur¹⁹. Görüldüğü gibi, yeterince yetkisinin olduğunu düşünen, Anayasayı böyle yorumlayan bir Cumhurbaşkanı'ndan, yönetimde ortaya çıkan hemen her sorunda yeterli yetkilere sahip olmadığını açıklayan, çözümü Cumhurbaşkanı'nın güçlendirilmesinde bulan²⁰ bir Cumhurbaşkanı'na geçiş hiç de zor olmamıştır.

Her Cumhurbaşkanı değişikliğinde, Cumhurbaşkanlığı ku-

sizin lideriniz olarak yaptığımıza göre, seçim yeniden yapılmaya kadar sizinle biraz daha yakın alakadar olmam lazım. Bu benim borcumdur". *Cumhuriyet*, 21.05.1990) vb.

- 16) "...Cumhurbaşkanı Turgut Özal, Hükümetle işbölümü halinde değil, adeta işbirliği halinde çalıştığı izlenimini vermiştir. Bu durum, Sayın Özal'ın aktif politika ve Başbakanlık makamından Cumhurbaşkanlığı gibi daha çok sembolik yetkilere sahip bir makama geçmiş olmasından kaynaklanmaktadır" (B. KUZU, "Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu", s.85).
- 17) O. ERÖZDEN, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanı'nı Sorgulamak", s.155. Yazar, "Başkanın partisi formülü" olarak adlandırdığı bu durumun, Anayasanın "gizli mantığı"ndan kaynaklandığını savunmaktadır.
- 18) K. KANADOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", s.126-127.
- 19) Bkz. *Sabah*, 30 .12.1994 (Demirel burada Portekiz Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenileme yetkisini örnek göstermiştir); *Milliyet*, 23.11.1996; *Milliyet*, 25.02.1997.
- 20) Basında, Özal'ı Cumhurbaşkanlığı'ndan düşürmek için Demirel'in iki Anayasa değişikliği önerisi hazırladığı iddiaları yer almıştır. Bu değişiklik önerilerinden ilkinde göre, ilk 3 turda parlamento tarafından Cumhurbaşkanı seçilemezse, halkoyuna gidilir ; diğerinde ise Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür (*Cumhuriyet*, 03.11.1991). Bu iddiaların gerçekliği bir yana, Demirel Cumhurbaşkanlığı süresince, yarı-başkanlık, başkanlık öneri-

rumunun farklılaşması, 1982 Anayasasının gerçeği olmakla birlikte, istediği sonuç değildir. Bu farklılığı yaratan da, esas olarak Cumhurbaşkanlarının tavırlarıdır. Ancak 1982 Anayasasının farklı yorumlara izin veren yapısını da unutmamak gerekir.

“Anayasa’ya 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 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.” Bu kelimeler 10. Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet Sezer’e aittir ve Cumhurbaşkanı seçilmesinden kısa bir süre önce, adaylığının kamuoyunca bilindiği bir zamanda söylenmişlerdir²¹. 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 uyumsuz. Çünkü, 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 olacaktır²².

Sezer, aynı konuşmada, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının, açabileceği bir iptal davasına bakacak olan Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmesinin de, hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olan yargı bağımsızlığı ilkesine aykırılığını belirterek Anayasanın 104. maddesinin c bendinin yürürlükten kaldırılmasını ya da en azından, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi üyeleri ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını seçme görev ve yetkisine son verilmesini istemiştir²³.

Cumhurbaşkanlarının aynı Anayasayı yorumladıkları, aynı

lerini sık sık dile getirmiştir (B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.50).

21) A. Necdet SEZER, “Anayasa Mahkemesi Başkanının Töreni Açış Konuşması”, *Anayasa Yargısı* 17, Ankara 2000, s.15.

22) A. N. SEZER, “Açış Konuşması”, s.9.

23) A. N. SEZER, “Açış Konuşması”, s.15-16.

Anayasal düzende görevlerini yerine getirdiklerini göz önüne aldığımızda, 1982 Anayasasının farklı okumalara oldukça uygun olduğu ortaya çıkar. Bu da, Anayasa koyucunun isteğinin tersine, değişen güç dengeleri karşısında 1982 Anayasasının, istikrar sağlamaya elverişli olmadığını gösterir²⁴.

Şunu da eklemek gerekir ki, parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının konumu, salt hukuki düzenlemelerle açıklanamaz. Parlamantonun yapısına, Cumhurbaşkanının parlamento ile ilişkilerine (çoğunluk partisinin bulunup bulunmaması; Cumhurbaşkanının çoğunluk partisiyle ilişkilerinin niteliği vb.) göre, Cumhurbaşkanının konumu, dolayısıyla hükümet şeklinin seyri değişebilir.²⁵ Parlamenter sistem Anayasaları Cumhurbaşkanını, parlamenter sisteminin doğal gelişiminin onu getirdiği konuma uygun olarak düzenlerler. Ancak doğal gelişim ile hukuk kuralları arasındaki uyum her zaman tam olarak sağlanamaz. İşte “oluşan bu boşluğu Cumhurbaşkanı Hükümet ilişkilerinin o andaki durumu doldurur. İlişkiler ve dengeleme ya Cumhurbaşkanını üste çıkarır ya da hükümeti”²⁶.

Bülent Ecevit başkanlığında kurulan 57. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti döneminde, Cumhurbaşkanı Sezer ile hükümet arasında yaşananlar, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanını ve daha da ötesi, Anayasasının kendisini sorgulamak için önemli fırsatlar vermekte. Akla gelen ilk soru, Sezer’in 1982 Anayasasının istediği, öngördüğü Cumhurbaşkanı olup olmadığıdır. Sorunun yanıtı, bu dönemde yaşanan Cumhurbaşkanı-hükümet çatışmasının (buna ek olarak, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasının ardından yaşanan Cumhurbaşkanı-Meclis çatışmasının) değerlendirilmesi ve çözüme ulaştırılmasında bize yol gösterecektir.

Şu halde, öncelikle kısa olarak Cumhurbaşkanının 1982 sistemindeki yerini²⁷ tartışmak gerekir.

24) O. ERÖZDEN, “1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak”, s.156.

25) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.307.

26) Bahri SAVCI, “Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnameleri İmzalama Sorunu”, *Yargı*, sy.2, 1976, s.17.

27) Bu konuda bkz. B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 313 vd. ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.279 vd., 302 vd. ; B. KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri*, s.70 vd.; B. ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi*, s.287 vd.; M. SOYSAL, *Anayasasının Anlamı*, s.215 vd. ; Mehmet TURHAN, *Hükümet Sistemleri*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1993, s.101 vd. ; N. YÜZBAŞIOĞLU, “19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir

2. Tarafsız Cumhurbaşkanı

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) gibi ve parlamenter geleneğe de uygun olarak tarafsız ve partiler üstü bir Cumhurbaşkanı öngörmektedir. Bunun en açık göstergesi Cumhurbaşkanı seçiminin usulü ve esaslarıdır. Kısaca belirtmek gerekirse, Anayasanın, Cumhurbaşkanı'nın 7 yıl için, sadece bir defa seçilebileceğine dair hükmü (md.101), Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ve partiler üstü niteliğini korumaya yöneliktir. Seçilen kişinin, görev süresince sadece kendisini seçen meclis çoğunluğuyla çalışmasının engellenmesi ve bir daha seçilebilmek için siyasi bir takım hesaplar ve tavizler içerisine girmesinin önlenmesi, tarafsızlığı korumaya yönelik önlemler olarak düşünülmüştür.²⁸ Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, partisiyle ilişkisinin kesilip meclis üyeliğinin sona ereceği hükmü de (Any. md.101/son) Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını garanti altına almak için konulmuştur.

Cumhurbaşkanı'nın seçim usulü de (md.102), partiler üstü niteliğini güçlendirmeye yönelik bir şekilde düzenlenmiştir. Özellikle, seçim için nitelikli bir çoğunluğun aranması, Cumhurbaşkanı'nın 4. tur sonunda seçilememesi halinde TBMM seçimlerinin yenileneceğine dair emredici hüküm de göz önünde bulundurulduğunda, birden çok partinin üzerinde anlaşabileceği bir adayın seçilme ihtimalini arttırmaktadır. Son olarak belirtmek gerekir ki, TBMM dışından da Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilmesi (md. 101/1), bu düzenlemelerin amacına ulaşması ve 1961 Anayasası uygulamasında görülen dolambaçlı yolu (Cumhurbaşkanıca, Senatoya kontenjan senatörü olarak atama yoluyla aday olmayı sağlama) engellemesi açısından olumludur²⁹.

Değerlendirme", Prof. Dr. Aysel Çelikel'e Armağan (MHB, Yıl 19-20, sy.1-2, 1999-2000), İstanbul 2001, s.1037-1068 ; K. KANADOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", s.123-150 ; K. GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s.20 vd.

28) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.281 ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.316 (Bu anlamda yazarlar, 2000 yılında, Cumhurbaşkanlığı görev süresinin 5+5 formülüne göre düzenleyen Anayasa değişikliği önerisinin kabul edilmemesini, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı açısından olumlu bulmaktadırlar. Bkz. a.g.e., s.316).

29) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.281 ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU,

Kısaca belirtilmesi gereken bir nokta da, 1982 Anayasasının, Cumhurbaşkanı seçiminin TBMM tarafından yapılması yönündeki düzenlemesinin parlamenter rejimimiz açısından isabetli bir tercih olmasıdır. Her ne kadar, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin tek başına, rejimin niteliğini değiştirmeyeceği yönünde örnekler varsa da (Örneğin, Avusturya, İrlanda ve İzlanda), Cumhurbaşkanının yetkilerinin tamamen sembolik olmadığı, az da olsa önemli yetkilerinin bulunduğu parlamenter sistemlerde, Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi ona güçlü bir meşruluk sağlar³⁰. Bu durumda, alınacak tüm önlemlere rağmen parlamento, karşısında güçlü bir rakip olarak yürütme organını bulur ve milli iradeyi temsil ettiğini ileri süren Cumhurbaşkanı denetlemek, onu Anayasal çizgide tutmak imkansız hale gelebilir³¹. Her ne kadar parlamentonun seçtiği Cumhurbaşkanının da tarafsız davranmama tehlikesi bulunsa da, bu ihtimal Cumhurbaşkanı halkın seçmesi durumuna göre oldukça düşüktür. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanının tarafsız olması neredeyse mümkün değildir³².

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası parlamenter geleneğe uygun olarak, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayacak mekanizmaları kurumsallaştırmıştır. Zaten, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığının kurumsal yapısına ilişkin tartışmalarda eleştirilen nokta tarafsızlık konusundan çok Cumhurbaşkanıya 1982 Anayasası ile tanınan yetkiler ve bu yetkilerin kullanım biçimidir.

3. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu ve Karşı İmza Kuralı

Parlamenter rejimlerde Devlet Başkanının tarafsızlığının yanında en önemli özelliği, sorumsuz (siyasi ve cezai açıdan) olmasıdır. Devlet Başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, onun hiçbir şekilde halk ya da Meclis tarafından görevine son verilemeyeceğini ifade eder. Bu sorumsuzluğun temelinde yürütme organının devamlılığını sağlamak düşüncesi yatar. Siyasi so-

Türk Anayasa Hukuku, s.315, dn.5; B. KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri*, s.73.

30) E. ÖZBUDUN, “Türkiye’de Başkanlık Rejimi Tartışması”, *Cumhuriyet*, 04.09.1989.

31) L. DURAN, “Türk Anayasası ve Fransa Örneği”, *Cumhuriyet*, 13.12.1990.

32) N.YÜZBAŞIOĞLU, “19 Şubat Krizi”, s.1043.

rumumsuzluk 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 bakanların imzasıyla kullanabilir. Karşı imza (destek imza-ortak imza) kuralı gereğince, bu işlemlerden doğacak sorumluluklar başbakan ve ilgili bakana ait olacaktır. Bu kuralın hukuki temeli de kamu hukukunun genel ilkelerinden olan “yetki ve sorumluluğun birlikteliği” ilkesidir³³.

1982 Anayasası da, 105. maddesinde “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 yapacağı işlemlere karşı yargı yolunu da kapatmıştır. Karşı imza kuralını açıkça düzenleyen hüküm, bu kuralın istisnaları olabileceğini de belirtmektedir. Ancak, ne 1982 Anayasasında ne de yürürlükteki kanunların herhangi birinde, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler belirtilmemiştir. 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 koyucunun kendisidir. Şöyle ki, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa Tasarısının Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 113. maddesinde³⁴, Cumhurbaşkanının tek başına imzalayabileceği işlemler tek tek sayılmıştı. Ancak, bu hüküm Milli Güvenlik Konseyi aşamasında, “Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir” gerekçesiyle metinden çıkarılmıştır.

MGK gerekçesinin, 105. madde hükmüyle çelişkiye düştüğü

33) E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım, İstanbul 2001, s.404-409.

34) Bkz. T.C. *Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463)*, Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166’ya 4. Ek.

açıktır. Sonuç olarak, ortaya “kendi içinde çelişen, tutarsız ve oldukça karmaşık bir düzenleme” çıkmıştır³⁵. Oysa ki, kanımızca yapılması gereken, birçok demokratik parlamenter rejimde olduğu gibi³⁶, kuralın istisnası olarak kabul edilen işlemlerin açıkça belirtilerek 1961 Anayasası döneminde oluşturulan Anayasa Mahkemesi içtihadının Anayasa hükmü haline gelmesiydi.

1961 Anayasasının 98. maddesi, Cumhurbaşkanının bütün işlemlerini, istisnasız olarak karşı imza kuralına bağlı kılmıştı. Ancak uygulamada, Cumhurbaşkanı bazı yetkilerini tek imza ile kullanmaktaydı³⁷. Doktrinde bu uygulama eleştirilmiş, Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin karşı imza kuralına tabi olduğu savunulmuştur. Anayasada herhangi bir istisna hükmü olmadığından Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili Bakanın imzası olmadan oluşturduğu kararnamelerin noksan kaldığı, hukuکی sonuç doğurmadıkları ileri sürülmüştür. Yine aynı görüşe göre, bazı yetkileri Cumhurbaşkanının şahsına tanımak ve Cumhurbaşkanının bunları tek başına yapabileceğini savunmak da mümkün değildir. Çünkü Anayasa, yorum yetkisini yasama ve yürütme organına tanımamış ve bu organlar arasında yetki çatışmalarını çözecek bir makam belirlememiştir³⁸.

Konu Anayasa Mahkemesi önüne geldiğinde, Mahkemenin içtihadı farklı yönde oluşmuştur. Cumhurbaşkanının açtığı bir iptal davasında esası görüşmeye geçmeden önce, Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağını değerlendiren Mahkeme, olumlu bir sonuca varmıştır. Anayasanın

35) B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.319.

36) 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 belirtmişlerdir (K. GÖZLER, *Devlet Başkanları-Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s.244-245).

37) Örneğin, 168 ve 396 sayılı kanunların TBMM'ye geri gönderilmesi, Cumhuriyet Senatosuna 15 üye, Anayasa Mahkemesi ve Askeri Yargıtaya üye seçilmesi (Orhan ALDIKAÇTI, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 1968, sy.2, s.30-31). 1961 Anayasası döneminde, konuya ilişkin çeşitli görüşler için bkz. B. KUZU, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu”, s.48-50.

38) Orhan ALDIKAÇTI, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, s.45 (Karşıt görüşler bkz. s.31-32). Aynı yönde Turan GÜNEŞ, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, *AÜSBFD*, Cilt 19, No:2, Haziran 1964, s.184 ; E. TEZİÇ, “Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine”, *Yargı*, sy.2, 1976 Haziran, s.22.

“Cumhurbaşkanına, sadece yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler” verdiğini belirten Mahkeme, Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisini de bu yetkilerden biri olarak değerlendirmiştir. Mahkemeye göre, bu yetkinin kullanılmasını karşı imzaya kuralına (1961 Anayasası md.98) bağlı tutmak olanaksızdır; aksi davranış, Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin Başbakan ve ilgili Bakanlara devri anlamına gelir ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez³⁹.

Mahkeme, aynı içtihadını 1979/45 sayılı kararında da devam ettirmiş, bu defa da yasaların tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmesi yetkisinin (1961 Anayasası, md.93) Cumhurbaşkanına Devletin başı olması nedeniyle verilen yetkilerden olduğunu belirtmiştir. Aynen yukarıda söz edilen kararda olduğu gibi, bu kararında da Mahkeme, yetkinin karşı imza kuralına tabi olması halinde, Başbakan ve bakanların yetkinin kullanılmasına ortak olacağını tespit ederek Anayasanın böyle bir durumu öngörmesinin düşünülemeyeceğini kararlaştırmıştır. Mahkemeye göre, 93. maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ve ilgili Bakanla kullanacağına dair bir açıklık olmadığı gibi dolaylı bir anlatım da yoktur⁴⁰.

Mahkemenin kararında, üzerinde durulması gerektiğini düşündüğümüz noktalar vardır. Öncelikle belirlemek gerekir ki, 98. maddenin (1961 Anayasası) karşı imza kuralını esas olarak (hatta istisnasız) benimseyen düzenlemesi karşısında Mahke-

39) E.1975/183, K.1976/15, Kt.16.3.1976, *AYMKD*, sy. 14, s.68.

40) E.1979/22, K.1979/45, Kt. 18.12.1979, *AYMKD*, sy.17, s.373. Yüksek Mahkemeye göre, Cumhurbaşkanının yasaları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmasına “parlamentar rejimin 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.” (aynı karar, s.373-374). Kanunların geri gönderilmesi yetkisinin karşı imza ile kullanılmasına dair görüşler için bkz. E. TEZİÇ, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı* 3, Ankara 1987, s.93-94 ; Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 21, sy.1, Mart 1988, s.15-16 ; N. YÜZBAŞIOĞLU, “Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti” (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1986, s.98-99.

menin, 93. maddede yetkinin “Başbakan ve ilgili Bakanla kulla(nıla)cağına” dair bir açıklık araması anlaşılabilir değildir. Mahkeme, bizim de benimsediğimiz, yasaların tekrar görüşülme 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.

Anayasa Hukuku uygulamamız açısından önemli gördüğümüz ikinci nokta, kararın, Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında güçlenen konumuna adeta, hukuki temeller oluşturan bölümleridir. Türk hukuk doktrininde hakim olan ve parlamenter rejimin niteliğine de uygun olan görüşe göre, kanunların tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi Cumhurbaşkanına tanınan bir uyarı yetkisinden ibarettir⁴¹. Mahkemeye göre, “Yeryüzünde başkansız bir parlamenter demokratik rejim modeli henüz bulunmuş olmadığına, Cumhurbaşkanı, halk oyuna sunulularak kabul edilen Anayasanın verdiği bu yetkiyi Ulus adına kullandığına 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.”⁴²

Geri gönderme yetkisini, uyarı yetkisini de aşacak bir şekilde değerlendirmek Cumhurbaşkanına, yasamaya müdahale fırsatı tanımak anlamına gelir. Çünkü bize göre, Cumhurbaşkanının kanunları yayımlamakla sınırlanan yetkisi, geri gönderme söz konusu olduğunda uyarı niteliğini aşamaz. Anayasa Mahkemesinin değerlendirmesi parlamenter rejimin mantığıyla çelişmektedir. 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi eğilimi, hukuki desteğini adeta 1961 Anayasası uygulamasından almaktadır.

Belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının bir kanunu, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere geri göndermesini, Anayasa Mahkemesine kanunun Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle dava açabilme yetkisi olduğu, dolayısıyla, bu yolu kullanması gerektiği düşüncesiyle eleştirmek 1982

41) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.269 ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.290.

42) E.1979/22, K.1979/45, Kt. 18.12.1979, *AYMKD*, sy. 17, s.374.

Anayasasının ilgili hükümleriyle bağdaşmaz. Cumhurbaşkanı Sezer'in, Anayasa Mahkemesinin 27.10.2001 günlü, 24566 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, E.2001/4, K.2001/332 (Kt.18.7.2001) sayılı kararıyla bazı maddelerini iptal ettiği 4616 sayılı kanundan doğan boşluğun doldurulması için çıkarılan 4754 sayılı "23 Nisan 1999 Tarihine Kadar İşlenen Suçlardan Dolayı Şartla Salıverilmeye, Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"u geri göndermesi üzerine, özellikle hükümet ve TBMM çevresinden tepkiler gelmiş, basına yansıdığı kadarıyla Cumhurbaşkanı da bu tepkilere cevap verince yine bir krizin eşiğine gelinmiştir⁴³.

Cumhurbaşkanı Sezer, 27 Nisan 2002 tarihli geri gönderme gerekçesinde⁴⁴ "Anayasa Mahkemesi'nin 4616 sayılı Yasa'nın anılan (md.1/b.2, f.1) düzenlemesi için yaptığı 'özel af' niteliğinin (4754 sayılı) Yasa'nın 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 4616 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin 2. bendi için de geçerli olduğunda kuşkuya yer yoktur. Bu nedenle Yasa'nın Anayasa'nın 87. maddesi yönünden değerlendirilmesi zorunlu bulunmuştur" diyerek söz konusu hükmün Anayasanın 96. maddesine göre değil, "genel ve özel af ilanı" için nitelikli çoğunluk (üye tamsayısının beşte üçü) öngören 87. maddesine göre oylanması gerektiğini ileri sürmüştür. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, söz konusu hükmü, Anayasanın öngördüğü yeterli oy sayısı ile kabul edilmediği için geri yollamıştır.

Kanımızca, Cumhurbaşkanının "Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, *bu hususta gösterdiği gerekçe* ile birlikte..." (a.b.ç.) TBMM'ye geri gönderebileceği yolundaki Anayasanın 89. maddesi karşısında, yapılan eleştirilerin hukuksal bir dayanağı yoktur. Zira, doktrinde de, Cumhurbaşkanının, hukukilik ya da yerindelik unsurlarından birini ya da ikisini içeren gerekçelerle kanunu tekrar görüşülmek üzere geri gönderebileceği kabul edilmektedir⁴⁵.

43) Bkz. 28-30 Nisan 2002 tarihli gazeteler. Örneğin Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk'e göre, Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine başvurması gerekirken, Anayasa Mahkemesi gibi davranmıştır (bkz. *Radikal*, 28.04.2002; *Cumhuriyet*, 29.04.2002). Cumhurbaşkanının da, Adalet Bakanına "Herhalde iptal kararının gerekçesini iyi okumamışlar" şeklinde cevap verdiği ileri sürülmüştür (*Cumhuriyet*, 20.04.2002).

44) Bkz. http://www.belgenet.com/2002/k4754_veto.html (1.5.2002).

45) B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.290 ; E. ÖZBUDUN,

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası döneminde verdiği 1993/18 sayılı kararında görüşünü geliştirerek sürdürmüştür. Mahkeme göre, “Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak karşı imza kuralı ile imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. 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.”⁴⁶

Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanında devletin başı olması ve tarafsız kimliği nedeniyle kendisine tanınan yetkileri tek başına kullanacağı, yürütme alanına ilişkin yetkilerden icraî nitelikte olan ve siyasi sorumluluk gerektiren yetkilerini ise Başbakan ve ilgili Bakanların imzasıyla kullanabileceği yolundaki yorumu doktrindeki hakim görüşe paraleldir⁴⁷.

Anayasa Mahkemesi ve doktrinin bu yöndeki görüşünü eleştiren Kemal 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 da istisna getirilemeyeceğini belirten yazar, genel kuralı (karşı imza) Anayasa koyucu koyduğuna göre, bunun istisnasının da yine Anayasa koyucu tarafından düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır⁴⁸.

Türk Anayasa Hukuku, s.269. Kanadoğlu’na göre ise, “...cumhurbaşkanının kanunları bir kere daha görüşülmek üzere geri göndermesinin parlamenter rejimi uygulayan ülkelerde tek başına kullanılacak bir yetki olmadığı... görüşünün benimsenmesi halinde, kanunun yerindeliliğinin geri gönderme gerekçesi olarak kullanılabilmesinin kabulü zor görünmektedir. 1982 Anayasası uygulamasında cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına kullanıyor olması, yetki sınırlarının genişletilerek kanunun yerindeliliğinin de göz önünde bulundurulmasını gerektirme(z).” (K. KANADOĞLU, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, s.137).

46) E.1992/37, K.1993/18, Kt. 27.4.1993, AYMKD, sy.31, cilt 1, s.102-103.

47) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.285 vd. ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.317 vd. ; B. KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri*, s.83-84.

48) K.GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, s.62-65.

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasasının söz konusu düzenlemesini karışık, çelişkili ve tartışmalı hale getiren, Anayasa koyucunun nedeni bilinmeyen bir şekilde, Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabileceği yetkilerini belirten maddeyi Anayasadan çıkarmasıdır. Bu durumda yapılması gereken Anayasaya Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabileceği yetkilerini düzenleyen bir madde eklemektir⁴⁹. Parlamenter rejimin daha sağlıklı işlemesi açısından bu çözüm zorunlu gözükmemektedir.

Anayasa Mahkemesinin içtihadına rağmen, uygulamada Cumhurbaşkanı, idare içinde yer alan ve icraî yetkiler kullanan bazı kurumlara atamaları tek başına yapmaktadır. Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini atamak bu yetkilerin başında gelir. Bunun yanında, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Cumhurbaşkanı'na çeşitli atama yetkileri vermiştir. Cumhurbaşkanı'nın icraî 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 uygulama parlamenter rejimin mantığına da ters düşer⁵⁰. Eklemek gerekir ki, Türkiye dışında hemen hiçbir demokratik ülkede, Devlet Başkanına, rektör gibi yürütme alanında icraî yetkilere sahip bir kişiyi tek başına atama yetkisi verilmiş değildir⁵¹.

4. Kararnameler Krizi

Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin yetkileri arasında en çok tartışılan konuların başında, hükümet kararnamelerini imzalama yetkisinin niteliği, bu yetkinin nasıl kullanılacağı sorunu gelir.

49) Bkz. Türkiye Barolar Birliği, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, TBB Yayınları No:14, 2001, md.114 ve madde gerekçesi. Aynı yönde bkz. B. KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri*, s.85.

50) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.285 vd. ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.323 ; M. TURHAN, *Hükümet Sistemleri*, s.119, 123; B. KUZU, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu", s.78.

51) K. GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s.183. Devlet Başkanlarının atama yetkileri için bkz. a.g.e., s.179 vd.

Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı seçilmesinden itibaren bu konu tekrar Türk siyasi hayatında gündeme ciddi bir şekilde oturmuş, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu (57. Hükümet) arasında birçok kez çatışma boyutlarına varan anlaşmazlıklar krizlere sebep olmuştur⁵².

Cumhurbaşkanlığı ile Bakanlar Kurulu arasında ilk sorun, Cumhurbaşkanlığının Cumhuriyetin temel niteliklerine karşı faaliyetlere karışan memurların idari kararlarla görevlerine son verilmesini düzenleyen kanun hükmünde kararnameyi (KHK) Hükümette geri yollamasıyla başlamış (8 Ağustos 2000), Bakanlar Kurulunun Kararnameyi aynen Cumhurbaşkanlığına sunmasının (14 Ağustos 2000) ardından Cumhurbaşkanlığının KHK'yi yeniden Bakanlar Kuruluna geri göndermesiyle (20 Ağustos 2000) ipler iyice gerilmiştir⁵³.

Yaşanan gelişmeler cevaplanması gereken bazı sorular ortaya çıkarır. Akla gelen ilk soru şudur: Cumhurbaşkanlığının kararnamelerde bulunması zorunlu imzasının niteliği nedir?

Cumhurbaşkanlığının görev ve yetkilerini belirleyen Anayasanın 104. maddesinin, b bendinde Cumhurbaşkanlığının yetkileri arasında kararnameleri imzalamak hükmü de sayılmıştır. Şunu belirtmek gerekir ki, KHK'ler usul ve şekil unsurları bakımından Bakanlar Kurulunun diğer kararnamelerinden farksızdırlar ve bu durum KHK'ler açısından da Cumhurbaşkanlığının imzasını gerektirir⁵⁴. Anayasada Cumhurbaşkanlığının "kararnameleri imzalama"ya yetkili olduğu açıkça bildirilmese bile, yürütmenin iki başlı olduğunu düzenleyen 8. madde nedeniyle Cumhurbaşkanlığının kararnameleri imzalamak zorunda olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim 1961 Anayasasında böyle bir hüküm olmamasına rağmen, hükümet kararnameleri Cumhurbaşkanlığınca imzalanıyordu⁵⁵. Anayasa Mahkemesine göre de, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun ayrı konumları bulunmasına karşın, birbirlerinden bağımsız işlemler yapma yetkileri yoktur. Anayasanın 8. maddesinde yer alan "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaş-

52) 8 Ağustos 2000-18 şubat 2001 tarihleri arasında Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasında yaşanan sorunlar için bk. N. YÜZBAŞIOĞLU, "19 Şubat Krizi", s.1038-1039.

53) N. YÜZBAŞIOĞLU, "19 Şubat Krizi", s.1038.

54) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.208.

55) Pertev BİLGİN, "Cumhurbaşkanlığının Yetkileri", *Cumhuriyet*, 04.01.1992.

kanı ve Bakanlar Kurulu tarafından... kullanılır ve yerine getirilir" hükmü, yürütme işlemlerinin hukuksal geçerliği için, her ikisinin de katılmalarıyla ortaklaşa yapılması gereğini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır⁵⁶.

Şu halde Cumhurbaşkanının imzasının kararnamelerin oluşmasında bir şekil şartı olduğunun kabul edilmesi gerekir. KHK'ler ancak Cumhurbaşkanının imzasıyla varlık kazanacaklardır. Burada çözüme bağlanması gereken nokta bu imza yetkisinin neleri içerdiğidir. Konumuza bağlı olarak sorarsak, Cumhurbaşkanı kararnameleri imzalamaktan kaçınabilir mi?

Öncelikle şunu tespit etmek gerekir ki, yetki ve sorumluluğun birlikteliği kuralı gereği KHK'lerin oluşmasında asıl irade ve söz sahibi, parlamento önünde sorumlu Bakanlar Kuruludur. Cumhurbaşkanının imzası, yürütmenin başı olması sıfatıyla şekli ve tamamlayıcı niteliktedir⁵⁷. 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının yürütme alanındaki yetkileri kendisine bilgi verilme, danışılma, gerektiğinde uyarmadan ibarettir. Bu durum Anayasada açıkça yazmasa bile, parlamenter rejimin niteliğinden kaynaklanır. Bu yetkiler, cumhurbaşkanının yürütme işlerindeki yetkisinin sınırlarını da belirler. Cumhurbaşkanı uyarma yetkisini kullandıktan sonra hükümet görüşünde ısrar ederse, Cumhurbaşkanının bunu siyasi takdirin bir ifadesi olarak kabul etmesi ve kararnameyi imzalaması gerekir. Parlamenter rejimin niteliğine uygun olan bu davranış, sorumlu hükümetin programını uygulamasının, Cumhurbaşkanı tarafından engellenmesi tehlikesinin de önüne geçmiş olur⁵⁸.

Anayasa Mahkemesi de, yürütmenin sorumluluğunun Bakanlar Kurulunda olduğunu belirttikten sonra şu değerlendirmeyi yapmaktadır : "...günümüzde Devlet Başkanı'nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı'nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur. Bu nedenle de, sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı'nın uyarı ve tavsi-

56) E.1992/37, K.1993/18, Kt. 27.4.1993, AYMKD, sy.31, cilt 1, s.113. Ayrıca bkz. E. TEZİÇ, "Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine", s.22.

57) N. YÜZBAŞIOĞLU, "19 Şubat Krizi", s.1063.

58) E. ÖZBUDUN, "Cumhurbaşkanı ve Kararnameler", *Cumhuriyet*, 24.01.1992.

yede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer... Anayasa'ya ve yasaya aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır... Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnamelemleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz.”⁵⁹

Cumhurbaşkanının hükümet ile ilişkilerinde, ikna, telkin ve tavsiye biçiminde ve uzlaştırıcı niteliğe sahip olması gereken rolü⁶⁰, KHK'yi bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisini de içerir mi? Bir görüşe göre, Cumhurbaşkanı bu rolü doğrultusunda, Anayasada açık bir hüküm olmasa da, kararnamelemleri bir kez daha incelenmek üzere Bakanlar Kuruluna geri gönderebilir. Yine, uzlaşma sağlanamazsa Cumhurbaşkanı, “hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile tespit edilen işlemleri dışında” parlamentoya karşı sorumlu Bakanlar Kurulunun iradesi doğrultusunda hareket edip kararnamelemleri imzalamak zorundadır⁶¹.

Ancak, siyasal yerindelik ve hukuka uygunluk bakımından bir ayırım yapmadan Cumhurbaşkanının KHK'leri geri gönderebileceği yönündeki görüş, Cumhurbaşkanına siyasal yerindelik denetimi yapma fırsatı verebileceğinden, bu durumun sorumlu hükümetin siyasal takdir yetkisine bir müdahale oluşturacağı ileri sürülmüştür. Hukuka aykırılık halleri dışında, Cumhurbaşkanı'nın rolü, imza öncesi Bakanlar Kurulu ile arasında kurulacak diyalog çerçevesinde sınırlı kalmalıdır.⁶² Kanımızca da bu görüş, hem parlamenter rejimin mantığı hem de Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararı çerçevesinde en uygun çözümdür. Cumhurbaşkanının yerindelik unsuru içeren gerekçelerle kararnamelemleri geri yollayamaması gerekir⁶³.

Cumhurbaşkanının, hukuka aykırı kararnamelemleri imzalamaktan kaçınabileceği hatta imzalamamakla yükümlü olduğu görüşü, doktrinde de kabul görmektedir.⁶⁴ Burada tartışılması

59) E.1992/37, K.1993/18, Kt. 27.4.1993, AYMKD, sy.31, cilt 1, s.114-115.

60) B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.324.

61) N. YÜZBAŞIOĞLU, “19 Şubat Krizi”, s.1063.

62) K. KANADOĞLU, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, s.134.

63) B. KUZU, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu”, s.43.

64) E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.290; B. SAVCI, “Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnamelemleri İmzalamaya Sorunu”, s.19; E. TEZİÇ, “Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine”, s.23. K. Gözler'e göre, Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı, kararnamelemleri imzalamayı hiçbir şekilde reddedemez. Yazar görüşünü Cum-

gereken nokta “hukuka aykırılık” kavramının neyi ifade ettiğidir. Hukuka aykırılık ancak mahkemelerce tespit edilebileceğine göre, Cumhurbaşkanının bir kararnamenin hukuka aykırı olduğu yolundaki düşüncesi, onun kararnameyi imzalamaktan kaçınmasını haklı kılar mı? Yüzbaşıoğlu’na göre, Cumhurbaşkanı, *Anayasaya aykırı gördüğü* bir kararnameyi imzalamaktan kaçınmaz. İmzalamama hakkı, “Anayasaya ya da hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla tespit edilen kararnameler” açısından söz konusudur. Aksi görüş, Cumhurbaşkanının KHK’ler aleyhine Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisini anlamsız kılacaktır. Cumhurbaşkanının KHK’yi imzalamadan önce, hükümete uyarı niteliğinde, Bakanlar Kuruluna geri göndererek Anayasaya aykırılık yönündeki görüşünü bildirmesi, Bakanlar Kurulunun görüşünde direnmesi halinde KHK’yi imzalayıp, Anayasa Mahkemesine dava açması gerekir⁶⁵.

Gerçekten de, hukuka aykırılığın sadece mahkemeler tarafından tespit edileceğine ilişkin genel ilke göz önüne alındığında, söz konusu görüş Anayasaya aykırılık iddiasının Anayasa Mahkemesince değerlendirilmesine fırsat vermesi açısından en uygun çözümü getirmektedir. Bununla birlikte, Anayasaya aykırılığın açık bir biçimde belirlediği hallerde Cumhurbaşkanının imzadan kaçınabilmesinin mümkün olması gerekir. Nitekim memurlar için disiplin suç ve cezası öngören KHK’nin Anayasaya açıkça aykırı olduğu Anayasa Mahkemesinin 1988/8 sayılı kararıyla tespit edilebilir.⁶⁶ Artık burada, Anayasaya aykırılığı mahkeme kararıyla tespit edilmiş bir kararname söz konusudur ve Cumhurbaşkanının bu işlemi, Anayasa Mahkemesinin ka-

hurbaşkanının sorumsuzluğu, demokratik meşruluktan mahrum olması ve kararnameleri imzalama yetkisinin esasen bir tevsik etme yetkisinden ibaret olduğu gerekçeleri üzerine dayandırmaktadır. Hukuka aykırılık ancak ve ancak mahkemelerce tespit edebileceği için, yazar, hukuka aykırılık düşüncesiyle Cumhurbaşkanının bir kararnameyi imzalamayı reddetmesini Danıştay veya Anayasa Mahkemesine ait bir yetkiyi gasbetmek olarak yorumlamaktadır (K. GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, s.31-37).

65) N. YÜZBAŞIOĞLU, “19 Şubat Krizi”, s.1063-1064.

66) K. KANADOĞLU, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, s.135. Karara göre, “Yönetim, yönetim ilişkisi nedeniyle yönetilenler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir... bu yetki, Anayasa çerçevesi içinde yasalarla *düzenlenen alanda, yine yasalarla belirlenen koşullarda* kullanılır.”(a.b.ç.)(E.1987/16, K.1988/8, Kt.19.4.1988, AYMKD, sy.24, s.108) Söz konusu kararnamenin farklı yönlerden Anayasaya aykırı olduğuna dair bkz. A. Ülkü AZRAK, “Cumhurbaşkanı ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin İmzalanması”, *Cumhuriyet*, 16.8.2000.

rarlarının bağlayıcılığı kuralı (Any. md.153/son) gereği imzalamaması gerekir.

Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisi ve bu yetkinin anlamsız kalacağı gerekçeleriyle Cumhurbaşkanının hukuka aykırı kararnamelemleri imzalamaktan kaçınamayacağı görüşü, Cumhurbaşkanının aleyhine herhangi bir yargı yoluna başvuramayacağı kararnameler söz konusu olduğunda yetersiz kalmaktadır. Kanımızca, Cumhurbaşkanının hukuka aykırılığı açıkça tespit edilebilecek kararnameleri imzalamak zorunda olduğunu kabul etmek Anayasa Mahkemesinin yukarıda bahsedilen kararına aykırı olacaktır. Ancak burada da, hukuka açık aykırılığın yukarıdaki örnekteki gibi tespit edilebildiği durumlar dışında, Cumhurbaşkanının uyarı yetkisini kullanarak kararnameyi geri göndermesi, Bakanlar Kurulunun görüşünde direnmesi halinde kararnameyi imzalaması gerektiğini kabul etmek en uygun çözümdür. Bundan sonra hukuka aykırılık iddiasının çözümü yargı yerlerince yapılacaktır. Sorumlu makam elbette ki Bakanlar Kuruludur.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı Sezer'in, Anayasaya aykırılığı, Anayasa Mahkemesi içtihatlarından açıkça tespit edilebilen "memur kararnamesi" dolayısıyla yaşanan krizdeki tavrının 1982 Anayasası düzenlemelerine aykırı olmadığını kabul etmek gerekir.

5. Anayasa Değişiklikleri ve Halkoylaması Kararı

TBMM, 3 Ekim 2001 tarihinde 1982 Anayasasının 34 maddesini değiştiren bir kanunu (4709 sayılı T.C. Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun⁶⁷⁾ kabul etti. Yapılan ikinci tur oylamada, milletvekilliği dokunulmazlığını kısmen de olsa sınırlandıran ve milletvekillerinin haklarındaki davalardan Yargıtay'da yargılanmalarını düzenleyen maddenin reddedilmesine karşılık, milletvekillerinin özlük haklarını düzenleyen Anayasanın 86. maddesinde yapılan, milletvekilleri maaşlarının "en yüksek Emekli Sandığı iştirakçisinin almakta olduğu miktardan" az olamayacağı ve üyeliği sona erenlerin Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesine yönelik değişikliğin (md.27)⁶⁸ kabul edilmesi kamuoyunda büyük tepkiye yol açtı⁶⁹.

67) R.G. 17 Ekim 2001, sy.24556, Mükerrer.

68) Madde metni için bkz. R.G. 22.10.2001, sy.24561 (Mükerrer).

69) Bkz. 04.10.2001 tarihli basın; örn. Radikal, Cumhuriyet.

Kamuoyunda “kıyak emeklilik”⁷⁰ olarak bilinen düzenlemenin yarattığı tepki ve Cumhurbaşkanının söz konusu 27. maddeyi halkoyunu sunacağına dair beklentilerin artması üzerine, adeta bir geri adım atılarak Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen bir önerge ile milletvekilleri maaşları Anayasa değişikliğinden önceki hale getirildi. Kabul edilen önergeye göre, milletvekilleri maaşları “en yüksek emekli sandığı iştirakçisi” yerine “en yüksek devlet memuru” maaşına endekslendi⁷¹.

Cumhurbaşkanı Sezer yasanın, 34 maddesinin yayımlanmasına, milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin değişiklik getiren 27. maddesinin ise Anayasanın 175. maddesinin kendisine verdiği yetkiye dayanarak halkoyuna sunulmasına ilişkin kararını 15 Ekim 2001 tarihinde verdi. Durum 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazıyla⁷² da Başbakanlığa bildirildi. Yazıda, aynen şu ibare yer alıyordu: “yasanın çerçeve 27. maddesi dışındaki maddelerin Resmi Gazete’de yayımlanmasını rica ederim”.

İşte bu andan itibaren de Cumhurbaşkanının kararı yoğun tartışmalara neden oldu. Tartışmanın odak noktası 4709 sayılı yasanın son maddesiydi. Bu maddeye göre, “Bu kanun... halkoylamasına sunulması halinde tümüyle oylanır.” Bu madde dolayısıyla tek maddenin halkoylamasına sunulamayacağını savunan hükümet, basına yansıdığı kadarıyla önce “direnme” kararı aldı ve Değişiklik Kanununu yayımlamadı. Anayasa değişiklikleri ve halkoylaması kararı 2 gün Başbakanlıkta bekletildi. Ardından Kanun, 27. maddesi dışında 15 Ekim 2001 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girdi. Halkoylaması kararı ise ancak, Cumhurbaşkanının kararın Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin bir yazı daha göndermesiyle 22 Ekim 2001 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayımlandı ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun öngördüğü 120 günlük süre (md. 2) başlamış oldu⁷³.

70) Milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin 1966’dan beri yapılan 10 kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. (Radikal, 19.10.2001).

71) Radikal, 11.10.2001.

72) Metin http://www.belgenet.com/2001/sezer_151001.html’den alınmıştır. (31.10.2001)

73) Krizin gün gün özeti için bkz. *Radikal*, 23.10.2001. 21 Kasım 2001 tarihinde TBMM’nde kabul edilen ve Anayasanın 86. maddesini değiştiren 4720 sayılı yasanın, 1 Aralık 2001 tarihli Resmi Gazetede (sy.24600) yayımlanmasıyla halkoylaması süreci de sona erdi.

Yukarıda özetlenen ve Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki gerginliği tırmandırıp, Meclis ile Cumhurbaşkanı adeta çatışma noktasına getiren kriz⁷⁴ konumuz açısından önemli noktalar içeriyor. Tartışmanın odak noktası yasanın son maddesi ve onun dayanağı Anayasanın değişik 175. maddesi hükmü. Anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanı'nın "onay" safhasını daha önceki Anayasalardan farklı olarak ekleyen maddenin⁷⁵ 5. fıkrası "Doğrudan veya Cumhurbaşkanı'nın iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir" hükmünü içerir. 4709 sayılı kanunun son maddesine dayanak olan 7. fıkra ise "TBMM Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun Halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" hükmünü getirmiştir.

175. maddenin 7. fıkrasından yola çıkan hükümet ve meclis 4709 sayılı kanunun 35. maddesi gereğince, Anayasayı değiştiren bu kanunun tümünün halkoylamasına sunulabileceğini, tek madde için Cumhurbaşkanı'nın halkoylaması kararı alma yetkisinin olmadığını ileri sürmektedir. Dönemin TBMM Başkanı Ömer İzgi bu görüşü şöyle açıklıyor :

"...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 görecektir?"

74) Cumhurbaşkanı'nın kararı milletvekilleri ve özellikle Başbakan yardımcısı Mesut Yılmaz'ın yoğun eleştirilerine neden oldu. Daha sonraki günlerde Cumhurbaşkanı Sezer'in basında yer alan "milletvekili sayısı 300'e insin" önerisi TBMM Genel Kurulunda Meclis Başkanvekili Murat Sökmenoğlu tarafından "yaralayıcı, rencide edici" bulundu. Bazı milletvekilleri de Genel Kurulda söz alıp Cumhurbaşkanı'na eleştirdiler (*Cumhuriyet*, 31.10.2001). Bunun yanı sıra, basında, halkoylaması kararının ardından gündeme gelen ve Cumhurbaşkanı'nın bazı yetkilerini, özellikle de Anayasa değişikliklerini halkoylamasına sunma yetkisini kaldıran bir Anayasa değişikliği tasarısının TBMM Uzlaşma Komisyonunda beklediği haberleri yer aldı (örn. bkz. 09.01.2002 ve 27.05.2002 tarihli *Cumhuriyet* gazeteleri).

75) Anayasanın değiştirilme usulünün ayrıntıları için bkz. E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.122 vd.; B. TANÖR-N. YUZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.284 vd.

Meclis. Meclis bu kararı vermiş. Eğer referanduma gidilecekse, tümü gitmeli...”⁷⁶.

Anayasanın ilgili maddesi karşısında bu yorumu kabul etmek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı Sezer’in de yukarıda anılan 15.10.2001 tarih ve 2001-693 sayılı yazısında da belirttiği gibi, 7. fıkranın 5. fıkradan bağımsız olarak yorumlanması, Cumhurbaşkanının ihtiyari olarak halkoylamasına gitme yetkisini kullanamaz hale getirir. Şöyle ki, bu yoruma göre, TBMM yasanın sadece tümünün halkoylamasına sunulabileceğini karara bağlayabilir; ancak bu da Anayasanın 175. maddesinin 5. fıkrasının açık hükmüyle bağdaşmaz, Cumhurbaşkanı kanunun gerekli gördüğü maddelerini halkoylamasına sunmakla yetkilendirilmiştir⁷⁷. Şu durumda, 7. ve 5. fıkralar TBMM ve Cumhurbaşkanı kanına madde ile verilen yetkilerin kullanılmasını engellemeyecek şekilde birlikte yorumlanmalıdırlar. Cumhurbaşkanının 5. fıkra uyarınca değişiklik kanununun madde veya maddelerini yahut tümünü halkoylamasına sunma yetkisi karşısında TBMM’nin yetkisi, Anayasanın değiştirilen kurallarından (Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmaları durumunda) hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını belirtmekten ibarettir. Bugüne kadar ki, uygulama da bu yönde olmuştur⁷⁸. Dolayısıyla, 4709 sayılı kanunun 35. maddesi, Cum-

76) *Radikal*, 18.10.2001.

77) Kaldı ki, maddeyi TBMM Başkanı İzgi gibi anlamak, Anayasa değişikliklerinde halkoylamasına gitme yetkisini TBMM’ye vermek anlamına gelir. Zira, “gerekli gören” makam TBMM olursa, Anayasa md.175/5 hükmünden şu sonuç çıkar: TBMM, kabul ettiği kanunun tamamının veya gerekli gördüğü maddelerinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulabileceğini karara bağlar; Cumhurbaşkanının halkoylamasına “sunabilme yetkisi” TBMM’nin kararı ile sınırlıdır ve TBMM’nin sadece belirli maddelerin halkoyuna sunulması kararı olarak, kanunun geri kalan hükümlerini halkoylaması dışında tutma yetkisi bulunmaktadır. Görüldüğü üzere bu durumda, halkoylaması kararını veren Cumhurbaşkanı değil TBMM olur. Türk Anayasa Hukukunda ise, Anayasa değişikliklerinde, halkoylamasına sunma yetkisinin Cumhurbaşkanında olduğu tartışmasız olarak kabul edilmektedir (örn. bkz. E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.165-167 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.128-132 ; B. TANÖR-N. YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, s.284-287).

78) 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı kanunun 16. maddesi, kanunun halkoylamasına sunulması halinde, hangi maddelerinin tek başına hangilerinin birlikte oylanacağını (bütün maddeleri belirterek) hükme bağlamaktadır. Örneğin bu maddeye göre, halkoylamasına sunulmaları halinde, kanunun 1. maddesi, 4. maddesi, 5. maddesinin tek başına oylanması karara bağlanırken; 2.,3.,13. ve 15. maddeleri birlikte oylanacaktır (bkz. R.G., 26.7.1995, sy.22355). Yine, 13

hurbaşkanının birden fazla maddeyi halkoyuna sunması halinde, bunların (halkoylamasına sunulan maddelerin) birlikte oylanacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Aksi yönde getirilecek çözümler, Cumhurbaşkanının değişiklikleri halkoylamasına sunma yetkisinin, TBMM tarafından Anayasada belirtilenlerden başka bir şart daha getirilerek ihlal edilmesi anlamına gelir; zira, Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulduğu, daha doğru bir deyişle “onayladığı” değişiklikleri de halkoylamasına götürmek zorunda kalacaktır.

Kanımızca, burada da Cumhurbaşkanı, kendisine Anayasa tarafından açıkça tanınmış bir yetkiyi kullanmıştır. Şu halde, ortaya çıkan çatışma hali, Cumhurbaşkanının yetkilerini aşmasından değil, çeşitli siyasi tercihlerden kaynaklanmaktadır. Yasama organı üyelerinin, olası bir halkoylamasında, hazırladıkları değişikliğin yüksek bir ihtimalle kabul görmeyeceği yolundaki izlenimleri, bu tartışmayı başlatan asıl sebeptir.

Anayasanın 175. maddesindeki düzenleme, Cumhurbaşkanının yetkilerini arttıran, onu güçlendiren düzenlemelerin başında gelmektedir. Karşılaştırmalı hukuk açısından da olaya bakıldığında, demokratik parlamenter rejim Devlet Başkanları arasında 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı, Anayasa değişiklikleri sürecinde onama ve halkoyuna sunma yetkileri bakımından en güçlü olanların başında gelir⁷⁹.

Sonuç

1982 Anayasasının, Cumhurbaşkanı, “parlamenter sistemlerde pek görülmeyen kimi yetkilere sahip”, “güçlü ve etkili”⁸⁰ bir Cumhurbaşkanıdır. Anayasa Mahkemesinin by-pass yasasına ilişkin verdiği ve yukarıda ayrıntılarıyla incelenen kararından da (1993/18 sayılı karar) çıkan sonuç, 1982 Anayasasının yarattığı Cumhurbaşkanının, sembolik bir konumda bulunmadığıdır⁸¹.

Kanımızca, Cumhurbaşkanının bu konumunun Anayasadaki

Ağustos 1999 tarih ve 4446 sayılı kanunun 4. maddesi şu hükmü içermektedir: “Bu Kanun... halkoylamasına sunulması halinde 1. maddesi ayrı, 2 ve 3 üncü maddeleri birlikte oylanır” (R.G., 14.8.1999, sy.23786). 4388 sayılı kanun (18.6.1999 günlü), halkoylamasına sunulma halinde tüm kanunun oylanacağını belirtmekte (md.2) ise de, kanun sadece bir maddeliktir (R.G., 18.6.1999, sy.23729, Mükerrer).

79) K. GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s.163-164.

80) E.1992/37, K.1993/18, Kt. 27.4.1993, *AYMKD*, sy.31, cilt 1, s.112, 114.

81) K. KANADOĞLU, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, s.132.

en güçlü temellerinin başında “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi” (md.104/1) gelir. Anayasada yer alan bu soyut hükmün somutlaşmış hali 108. maddede karşımıza çıkar. Devlet Denetleme Kuruluna ilişkin bu madde ile Cumhurbaşkanına, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin sağlanması amacıyla her türlü inceleme ve denetleme yaptırma fırsatı verilmiştir⁸².

Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme formülü, Cumhurbaşkanını güçlendiren Anayasaların kullandığı formülün aynısı hatta daha etkili olanıdır. 1958 Fransa Anayasasının 5. maddesi Cumhurbaşkanına “Anayasaya uyulmasını gözetme” görevini verirken 1975 Yunan Anayasasının Cumhurbaşkanı “kurumların çalışmasını düzenleme” görev ve yetkisini kullanır. Görüldüğü gibi 1982 Anayasası, iki Anayasanın kullandığı formülleri birleştirerek Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerini geniş bir alana yaymıştır.

Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi, 1982 Anayasasının hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Anayasal sistem üzerine yapılacak bütün değerlendirmeler bu noktadan hareket etmelidir. Cumhurbaşkanının, siyasi sorumsuzluğunun gereklerini ihlal edecek tavır içine girmemesi hukuksal düzenlemelerle ilgili olduğu kadar, siyasi gelenek ve ahlak sorunudur da. 1982 Anayasasının olumsuz bir özelliği, çalışmanın başında da değinildiği gibi, farklı okumalara, dolayısıyla farklı uygulamalara elverişli olmasıdır. Bu yüzden Anayasa değişmedikçe, parlamenter sistemin gereklerine uygun tavırlar ve bu yöndeki geleneğin güçlenmesi siyasal sistem açısından önemlidir. Anayasal sistemler sadece metinlerden ibaret değildir.

Bu anlamda, kanımızca 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, çalışmada incelediğimiz olaylarda Anayasa tarafından kedisine tanınan yetkileri tam olarak ve yetkilerinin niteliği izin verdiği oranda, parlamenter rejimin gereklerine uygun bir şekilde kullanmıştır. Yaşanan çatışmalar, 1982 Anayasasının güçlü yürütme, güçlü Cumhurbaşkanı yaratma adına kurduğu çelişkili düzenlemelerin, yürütme içinde anlaşmazlıklara olanak veren yapısının sonucudur.

82) E.1992/37, K.1993/18, Kt. 27.4.1993, AYMKD, sy.31, cilt 1, s.114 ; aynı yönde bkz. Pertev BİLGİN, “Cumhurbaşkanının Yetkileri”, *Cumhuriyet*, 04.01.1992.