

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

1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI

Doktora Tezi

Fatih ÖZKUL

Ankara-2011

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

1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI

Doktora Tezi

Fatih ÖZKUL

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Erdal ONAR

Ankara-2011

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

1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Erdal ONAR

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Erdal Onar

Prof. Dr. Hakan Pınar

Prof. Dr. Mehmet Öden

Doç. Dr. Levent Gönenç

Yrd. Doç. Dr. Osman Ergül

.....

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi..

27.X.2011

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR CETVELİ	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ VE GÖREV SÜRESİ

I. CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ	9
A. SEÇİLME YETERLİLİĞİ	9
1. Önceki Anayasalarımızda	10
a) 1921 Anayasasında	10
b) 1924 Anayasasında	13
c) 1961 Anayasasında	14
2. 1982 Anayasasında	15
a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında.....	15
b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında	18
B. SEÇME YETKİSİ	22
1. Önceki Anayasalarımızda	23
a) 1921 Anayasasında	23
b) 1924 Anayasasında	24
c) 1961 Anayasasında	24
2. 1982 Anayasasında	26
a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında.....	26
b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında	28
C. SEÇİM ŞEKLİ.....	28
1. Önceki Anayasalarımızda	28
a) 1921 ve 1924 Anayasalarında.....	28
b) 1961 Anayasasında	29
2. 1982 Anayasasında	29
a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında	29

b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında	36
D. CUMHURBAŞKANININ YEMİNİ	36
1. Önceki Anayasalarımızda	37
2. 1982 Anayasasında	38
E. CUMHURBAŞKANI SEÇİMİNİN HUKUKİ SONUÇLARI.....	40
1. Önceki Anayasalarımızda.....	40
2. 1982 Anayasasında.....	41
II. CUMHURBAŞKANININ GÖREV SÜRESİ VE GÖREVİN SONA ERMESİ .	43
A. GÖREV SÜRESİ.....	43
1. Önceki Anayasalarımızda.....	44
a) 1921 Anayasasında	44
b) 1924 Anayasasında	44
c) 1961 Anayasasında	45
2. 1982 Anayasasında	46
a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında.....	46
b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında	47
3. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresine İlişkin Tartışmalar .	48
B. GÖREVİ SONA ERDİREN HALLER	50
1. Önceki Anayasalarımızda.....	51
a) 1924 Anayasasında	51
b) 1961 Anayasasında.....	51
2. 1982 Anayasasında	52
a) Görev Süresinin Dolması.....	52
b) Cumhurbaşkanı'nın İstifası.....	54
c) Cumhurbaşkanı'nın Ölümü.....	54
d) Görevin Başka Bir Sebeple Sona Ermesi	55
e) Cumhurbaşkanı'nın Vatana İhanetle Suçlanması	56
III. CUMHURBAŞKANINA VEKÂLET VE VEKİLİN YETKİLERİ.....	56
A. Önceki Anayasalarımızda.....	57
B. 1982 Anayasasında.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

I. CUMHURBAŞKANININ TEK BAŞINA YAPABİLECEĞİ İŞLEMLER.....	60
A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA	65
1. 1924 Anayasasında	65
2. 1961 Anayasasında	65
B. 1982 ANAYASASINDA.....	66
II. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	74
A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA	74
1. 1921 Anayasasında	74
2. 1924 Anayasasında	75
3. 1961 Anayasasında	77
B. 1982 ANAYASASINDA.....	80
1. Cumhurbaşkanının Yasama İle İlgili Görev ve Yetkileri.....	83
a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak	83
b) Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırarak	84
c) Kanunları Yayımlamak	85
d) Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine Geri Göndermek	88
e) Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Geri Göndermek ve Halkoyuna Sunmak	95
f) Anayasa Mahkemesine İptal Davası Açmak	103
g) Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek	105
2. Cumhurbaşkanının Yürütme İle İlgili Görev ve Yetkileri.....	108
a) Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek	108
b) Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek	112
c) Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırarak	114

d) Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Göndermek, Türkiye Cumhuriyetine Gönderilecek Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etmek	116
e) Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak	118
f) Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını Temsil Etmek	122
g) Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Vermek	123
h) Genel Kurmay Başkanını Atamak	124
ı) Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıyı Çağırarak ve Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek	127
i) Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etmek ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak..	128
j) Kararnameleri İmzalamak	130
k) Sürekli Hastalık, Sakatlık ve Kocama Sebebi ile Belirli Kişilerin Cezalarını Hafifletmek veya Kaldırmak	138
l) Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri ile Başkanını Atamak ve Bu Kurula İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtmak	140
m)Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini Seçmek	145
n) Kararname Çıkartmak	149
3. Cumhurbaşkanının Yargı İle İlgili Görev ve Yetkiler	150

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI, SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

I. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI.....	152
A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA	153
1. 1921 ve 1924 Anayasalarında.....	153
2. 1961 Anayasasında	156
B. 1982 ANAYASASINDA.....	157
1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında.....	158

a) Cumhurbaşkanı Seçilenin Partisi İle İlişkisinin Kesilmesi ve Milletvekili Sıfatının Sona Ermesi.....	158
b) Cumhurbaşkanı İçin Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev Süresinden Farklı Bir Görev Süresinin Kabul Edilmesi.....	159
c) Arka Arkaya İki Defa Seçilme Yasağı	160
d) Cumhurbaşkanı'nın Andı.....	160
e) Cumhurbaşkanı Seçiminde Özel Çoğunluk Arama	161
2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında	161
II. CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU	163
A. CUMHURBAŞKANININ SİYASİ SORUMSUZLUĞU	163
1. Önceki Anayasalarımızda	164
a) 1924 Anayasasında	164
b) 1961 Anayasasında	164
2. 1982 Anayasasında	165
B. CUMHURBAŞKANININ CEZAİ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU	166
1. Önceki Anayasalarımızda	167
a) 1924 Anayasasında	167
b) 1961 Anayasasında	167
2. 1982 Anayasasında	168
a) Kişisel Suçları ile İlgili Cezai Sorumluluğu	168
b) Görevi ile İlgili Suçlarda Cezai Sorumluluğu	176
C. CUMHURBAŞKANININ HUKUKİ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU	182
1. Önceki Anayasalarımızda	182
a) 1924 Anayasasında	182
b) 1961 Anayasasında	183
2. 1982 Anayasasında	183
a) Göreviyle İlgili Eylem ve İşlemlerinden Doğan Hukuki Sorumsuzluğu.....	183
b) Kişisel Eylem ve İşlemleriyle İlgili Hukuki Sorumluluğu	185

III. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞININ BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	186
A. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ	186
B. 1982 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ	193
C. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN SİYASAL SİSTEMİMİZDE DOĞURACAĞI MUHTEMEL SONUÇLARA YÖNELİK DEĞERLENDİRME	204
1. Cumhurbaşkanlığı Seçim Süreci	204
2. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı	208
3. Çifte Meşruiyet ve Diğer Sorunlar	210
4. Çözüm Önerileri	224
SONUÇ	228
KAYNAKÇA	234
TEZ ÖZETİ	268
ABSTRACT	270

KISALTMALAR CETVELİ

AAMD	: Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuku Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
Der.	: Derleyen
DEÜ	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DP	: Demokrat Parti

DÜHF	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
DÜSBD	: Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.	: Esas
EBD	: Eskişehir Barosu Dergisi
Ed.	: Editör
Gs. Ü	: Galatasaray Üniversitesi
GÜ	: Gazi Üniversitesi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜİİBFD	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
GÜSBE	: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
GÜTEF	: Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İBÜ	: İstanbul Bilgi Üniversitesi
İİİD	: İdare Hukuku İlimler Dergisi
İSD	: İdarecinin Sesi Dergisi
İTÜ	: İstanbul Ticaret Üniversitesi
İTÜSB	: İstanbul Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜİF	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KTOD	: Konya Ticaret Odası Dergisi

MBD	: Mülkiyeliler Birliği Dergisi
MBV	: Mülkiyeliler Birliği Vakfı
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHB	: Milletlerarası Hukuk Bülteni
MÜ	: Marmara Üniversitesi
MÜHFD	: Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Mük.	: Mükerrer
RG	: Resmi Gazete
RP	: Refah Partisi
S.	: Sayı
s.	: sayfa
ss.	: sayfa sayısı
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
vd.	: ve devamı
Vol.	: Volume
Y.	: Yıl
YD	: Yasama Dergisi
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

YSK : Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Cumhurbaşkanlığı makamı siyasi tarihimizde gündemi sıklıkla meşgul eden ve en çok tartışılan kurumlarımızdan birisi olmuştur. Parlamenter rejimle yönetilen ülkelerdeki Cumhurbaşkanlığı seçimleri çoğu zaman sorun olmaz iken, ülkemizdeki seçimler genelde siyasal ve hukuksal tartışmaların odağında yapılmıştır. Bu seçimlerin bazı dönemlerde krize dönüştüğü de görülmüştür. Özellikle 1961’den bu yana Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) birçok kez belirleyici etmen olarak devreye girmiştir.¹ Son elli yıldır, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün seçimine kadar, Türk Parlamentosuna ya TSK içerisinde birisi, ya da TSK’nın hayır demeyeceği bir aday cumhurbaşkanı seçilmiştir. Türkiye’de anayasal bir kurum olan TSK, cumhurbaşkanı seçilecek olan kişinin belirlenmesinde özel bir role sahip olmuştur.²

Önceki Anayasalarımız gibi 1982 Anayasası da Cumhurbaşkanlığı makamını kabul etmiş, fakat ona, ileride ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı gibi, diğer

¹ SUNAY, Cengiz, **Türk Siyasetinde Sivil Asker İlişkileri (27 Mayıs – 12 Mart, 12 Eylül ve Sonrası)**, Orion Kitabevi, Ankara, (2010), s. 26-35, 94-115; ÜNSALDI, Levent, **Türkiye’de Asker ve Siyaset**, Kitap Yayınevi, İstanbul, (2008), s. 13-14.

² Özellikle askeri yönetim sonrasındaki demokrasiye geçiş süreçlerinde askeri liderler cumhurbaşkanı olmuşlardır. 1961 ve 1982 Cumhurbaşkanlığı seçimleri, askeri yönetim liderlerinin cumhurbaşkanı seçilmesi ile sonuçlanmıştır. 1961’de Milli Birlik Komitesi Başkanı Orgeneral Cemal Gürsel, 1966’da Cevdet Sunay, 1973’te Fahri Korutürk, yine 1982’de Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren sivil dönemin asker kökenli Cumhurbaşkanları olmuşlardır. TSK her üç seçimde de ya aday çıkartan, ya onayı zorunlu kılınan, ya da onay vermesi beklenen fiili bir partner olmuştur. Bkz., KAHRAMAN, Mehmet, “Fonksiyonları İtibariyle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları”, **DÜSBD**, S. 19, Aralık (2007), s.150, 154-155, 160-161.

Anayasalarımızdan daha ayrıcalıklı bir önem atfetmiştir. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiği andan günümüze kadar sürekli olarak eleştirilmiş ve zaman içinde birçok değişikliğe uğramıştır.³ Anayasanın en çok tartışılan kurumlarından birisi de Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. 1982 Anayasasında 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesi, yeni tartışma kapılarının aralanmasına sebep olmuştur. Anayasamızda Cumhurbaşkanlığı makamının düzenleniş şeklini incelemeden önce, devlet başkanlığının⁴ batı toplumları ile ülkemizdeki doğuş nedenlerine, genel hatlarıyla ve konuya giriş niteliğinde değinmemiz gerekmektedir.

Çağdaş demokrasilerde yürütme organı yapısı bakımından monist ve düalist yürütme şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Monist yani tekçi yürütme yapılanmasında tüm yürütme yetkisi tek bir organda toplanmıştır. Monist yürütme de kendi içerisinde ikiye ayrılır. Birinci türde tüm yürütme yetkisi halkın seçtiği bir kişiye (başkana) ait olabilir ki, bu şekle en güzel örnek Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD)

³ 1982 Anayasası, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun ile, 8.7.1993 tarih ve 3913 sayılı Kanun ile, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun ile, 18.6.1999 tarih ve 4388 sayılı Kanun ile, 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun ile, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile, 21.11.2001 tarih ve 4720 sayılı Kanun ile, 27.12.2002 tarih ve 4777 sayılı Kanun ile, 7.5.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile, 21.6.2005 tarih ve 5370 sayılı Kanun ile, 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun ile, 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı Kanun ile, 10.5.2007 tarih ve 5659 sayılı Kanun ile, 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile, 9.2.2008 tarih ve 5735 sayılı Kanun ile, nihayet 12.09.2010 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile değişikliklere uğramıştır.

⁴ Devlet başkanlığı tüm hükümet sistemleri için geçerli olan bir üst tabir iken, cumhurbaşkanı yürütmenin diğer kolunu oluşturan, başbakan ve kabinesi karşısında görev yapmak üzere seçilen cumhurbaşkanını ifade etmektedir. Bkz., ÖZSOY, Şule, "Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi: Bilimsel Görüşler", **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara (2007), s. 137.

başkanlık sistemidir. Monist yürütmenin ikinci şeklinde ise yürütme yetkisi bir kurula (konseye) verilmiştir.⁵

İkili yürütme yapılanmasında yürütme yetkisi bir kişi (devlet başkanı) ile bir kurul (bakanlar kurulu) arasında paylaşılmış durumdadır. Devlet başkanı meşru bir hükümdar olabileceği gibi, bir cumhurbaşkanı da olabilir. Rejim monarşik niteliğe sahip ise, yani devlet başkanlığı seçimle değil de, belli bir soydan gelme esasına göre belirleniyorsa, süreçte yasama organının veya halkın bir rolü yoktur. Bu tipe en güzel örnek İngiltere modelidir. Eğer rejim bir Cumhuriyet ise cumhurbaşkanı soy esasına göre değil seçim ile belirlenmektedir. Zaman içerisinde güçlenen parlamento, hükümdarın yerine yetkisiz ve sembolik bir devlet başkanı koymuştur.

Tarihsel gelişim içerisinde şekillenip güçlenen düalist yürütme karşımıza iki başlı yürütme yapılanmasını, yani cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunu çıkarmıştır. Devletin başında ülkenin birliğini ve yürütme organını temsil eden sembolik yetkilere sahip, siyasal açıdan sorumsuz bir devlet başkanı (cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı, monarşilerde kral veya hükümdar), öte yanda hükümet eden ve bu işlevin birlikte ve bireysel olarak tüm sorumluluğunu yasama organına karşı üstüne alan bir bakanlar kurulu. Düalist yürütme yapılanmasının temel özellikleri, her ülkenin tarihsel özelliklerine göre farklılık gösterebilir.

⁵ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2005), s. 305-306; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2010), s. 42-44; TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, (2009), s. 371-372.

Parlamentar hükümet sistemlerinde, yürütme organının ikili yapıda olması ve cumhurbaşkanının da yürütmenin sorumsuz kanadını temsil etmesinden dolayı karşı imza kuralı benimsenmiştir. Karşı imza kuralına göre, sorumsuz olan devlet başkanının bütün işlemlerinin, sorumlu olan başbakan veya bakan tarafından imzalanması gerekmektedir.⁶

Çalışmamızın konusu düalist yani ikili yürütme yapılanması ile ilgilidir. Bütün Anayasalarımızda cumhurbaşkanlarının ikili niteliği olmuştur. Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı, hem de yürütmenin başı olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı makamı zaman içerisinde doğmuş, gelişimi ise siyasal tarihimizin geçirdiği değişim ile paralellik göstermiştir. Türkiye 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren iki başlı yürütme yapılanmasını tercih etmiş, 1909'dan sonra arada sapmalar olsa da, 2007 Anayasa değişikliğine kadar parlamenter sistemi kabul etmiştir. İlk yazılı Anayasamız olarak kabul edilen 1876 Anayasasında devlet başkanlığı monarka yani padişaha göre düzenlenmiştir.⁷ 1876 Anayasasının getirdiği bu yapı zaman içerisinde değişmiş ve özellikle 1909 yılında, anılan yenilikle bir anlamda sınırlı monarşiye geçilmiştir.⁸ 1921 Anayasası ise o günün olağanüstü şartları gereği meclis

⁶ GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006), s. 231-233.

⁷ GÖRÜRYILMAZ, Mustafa, **Türklerde Anayasa Hukukunun Gelişimi**, Işık Yayınları, Ankara, (2007), s. 154-157.

⁸ GÖRÜRYILMAZ, (2007), s. 194-199. Bizde yürütme organı 1876 Anayasasına kadar tek başlılık arz etmiştir. 1876 Anayasası bir tarafta “padişah” diğer tarafta “vükelayı devlet” olmak üzere görünüşte iki başlı, ancak padişaha tanınan yetkiler göz önüne alındığında özde tek başlı bir yürütme yapılanması öngörmüştür. Yürütmedeki iki başlılık II. Meşruiyet Dönemi’nde yapılan Anayasa değişiklikleri ve yeni siyasal gelişmeler ile birlikte gelmiştir. Bkz., GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (1998), s. 22; ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya, (2000b), s. 18-19.

hükümeti sistemini benimsemiştir.⁹ Henüz saltanat kaldırılmadığı için, o olağanüstü koşullarda Anayasa bir devlet başkanlığı makamı öngörmemişti. 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklik ile birlikte Cumhuriyet ilan edilmiş ve ilk Cumhurbaşkanlığı makamı bu değişikliğin gerçekleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Buradan hareketle, siyasal tarihimizde Cumhurbaşkanlığının, Kurtuluş Savaşının sonlarına doğru Türkiye Büyük Millet Meclisinden (TBMM) doğmuş bir makam olduğunu ve Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim 1923 tarihinden itibaren, makamı dolduran kişinin aynı zamanda devletin de başı olduğunu söyleyebiliriz. Kurtuluş Savaşının mimarı büyük önder Mustafa Kemal Atatürk de, savaşın ve bağımsızlığın kazanılması ile beraber ilk Cumhurbaşkanımız olmuştur. 1924 Anayasası da Cumhurbaşkanlığı geleneğini devam ettirmiştir. 1924 Anayasası tarafsız bir cumhurbaşkanı öngörmemiştir. Bu nedenle 1945'te çok partili hayata geçilmesi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı rejim sıkıntıları ile birlikte tartışılır hale gelmiştir. 1961 Anayasası ise tarafsız bir cumhurbaşkanı öngörmüş ve bu amacı gerçekleştirmeye yönelik düzenlemeler getirmiştir. İleride üzerinde durulacağı üzere, 1961 Anayasası parlamenter sistem ile uyumlu bir Cumhurbaşkanlığı kabul etmiştir.

1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı bir cumhurbaşkanı portresi çizmiştir. Özde parlamenter sistemde değişiklik yapılmamıştır; bu bağlamda yürütme yine iki başlıdır. Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ile görevinin, cumhurbaşkanı ve bakanlar tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı, parlamentoya karşı sorumlu hükümetin yanında yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. 1982

⁹ TUNAYA, Tarık, Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", **İÜHFİM**, S.3-4, İstanbul, (1958), s. 227-242.

Anayasasını 1961 Anayasasından ayıran, cumhurbaşkanının atamaya, olağanüstü dönemlere, Anayasayı ve sistemi korumaya yönelik yetkileridir. Cumhurbaşkanının bu anayasal görev ve yetkilerinin niteliği, 1982 Anayasasının öngördüğü cumhurbaşkanını, klasik parlamenter sistemlerdeki sembolik yetkilere sahip olan cumhurbaşkanlarından ayırmaktadır.

1982 Anayasasında, anayasa kurallarında bulunması gereken, tartışmaya yer bırakmayan net ve açık hükümler içermeye özelliği, bazı düzenlemelerde görülmemektedir. Bu bağlamda 104. maddede cumhurbaşkanının görev ve yetkileri açık olarak belirtilmiş olmasına rağmen, bu yetkilerden hangilerinin tek başına kullanılabileceği, hangi yetkilerin ise 105. madde uyarınca karşı imza kuralına tabi olduğu açıklanmamıştır. Bu durum doktrinde tartışmalı olduğu gibi, uygulamada ve siyasal hayatımızda da krizlere, görüş ayrılıklarına sebep olmaktadır. 1982 Anayasası da aynen 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanının tarafsızlığını korumak istemiş ve bu yönde düzenlemeler getirmiştir.

Anayasal sistemimizde Cumhurbaşkanlığı makamı ile ilgili en önemli değişiklik, 21 Ekim 2007 tarihli halk oylamasıyla onaylanan, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa değişikliğidir. 1982 Anayasasının 101 ve 102. maddelerinde yapılan değişiklikler ile birlikte, daha önce TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiş, yedi yıl olan görev süresi beş yıla indirilmiş, bir kişinin en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu değişiklik ile birlikte cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir hale gelince, doğal olarak yetkileri, sorumluluğu ve hükümet sistemimizin niteliği üzerindeki tartışmalar da yeniden başlamıştır.

Tezin amacı, siyasi tarihimizde ve 1982 Anayasasında böylesine önemli bir yer işgal eden Cumhurbaşkanlığı makamını incelemek, gerekli konularda önceki Anayasalarımızla karşılaştırmalar yapmak, ilgili düzenlemelerdeki eksiklikleri, uygulamadaki sorunları araştırmak ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasının hükümet sistemimiz üzerindeki etkisini değerlendirmektir.

Çalışmanın daha anlaşılır olabilmesi için, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanlığı makamı ile ilgili düzenlemelerini, önceki Anayasalarımızla gerekli görülen konularda ve genel bir yaklaşımla karşılaştırmamız gerekmektedir. 1876 tarihli ilk Osmanlı İmparatorluğu Anayasasının monarşik bir temel üzerine oturması sebebiyle, kıyaslamaya 1921 Anayasasından itibaren başlayacağız. Esasen Cumhuriyet Dönemi anayasal gelişmelerini 1921 Anayasası ile başlatmamız da yanlış olmayacaktır. Mustafa Kemal Atatürk, önderliğindeki milli mücadeleyi Cumhuriyetin ilanına yönelik inancı ile yapmıştır. Yapılan kongrelerde hep ulusal egemenlik ve meclis üstünlüğü gibi ilkeler ön planda tutulmuştur. Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyetinin başlangıç tarihi, TBMM'nin açıldığı 23 Nisan 1920 olarak da kabul edilmektedir.¹⁰

¹⁰ ATATÜRK, Mustafa Kemal, **Söylev Cilt: I-II**, Basıma Hazırlayan: Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, Çağdaş Yayınları, İstanbul, (1988), s. 248-249; GİRİTLİ, İsmet – SARMAŞIK, Jale, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, (2001), s. 207-208.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, 1982 Anayasası yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çok çeşitli eleştirilere maruz kalmış ve yapılan değişiklikler de yeterli görülmeyerek, sıklıkla yeni bir anayasanın yapılması gerektiği dile getirilmiştir. Bu sebeple çalışmamızda, 1982 Anayasasına alternatif olarak sunulan anayasa taslakları da inceleme konusu yapılmış, araştırma konuları üzerinde dururken siyasi tarihimizden örnekler verilmiştir.

Bu açıklamaların ışığında tez konusu üç bölüm halinde incelenecektir. İlk Bölümde 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının seçim şekli ve görev süresi, II. Bölümde görev ve yetkileri, III. Bölümde ise tarafsızlığı, sorumsuzluğu ve sorumluluğu ele alınacaktır. 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik yeni düzenlemenin, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve hükümet sistemimiz üzerindeki etkisi ise ayrı bir bölümde değil, yine III. Bölüm içerisinde değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ VE GÖREV SÜRESİ

I. CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ

Cumhurbaşkanının devletin başı, ülke içinde ve dışında temsilcisi olması sebebiyle seçimi de ayrı bir özellik taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimleri kural olarak parlamento seçimlerinden ayrı olarak yapılır. Seçilme yeterliliği, seçme yetkisi ve seçim şekli anayasalarda parlamento seçimlerinden ayrı olarak düzenlenir. Aşağıda önceki Anayasalarımızı da dikkate alınarak konuyu açıklamaya çalışacağız.

A. SEÇİLME YETERLİLİĞİ

Demokrasinin en temel kurallarından birisi seçme ve seçilme hakkı olduğuna göre, her vatandaş belli koşullar altında yasama organı üyeliğine adaylığını koyabilmektedir. Bu ilkeye paralel olarak kişilerin cumhurbaşkanı seçimine de aday olabilmeleri gerekir.¹¹ Ancak böylesine önemli ve yetki sahibi bir makama, yaş, bilgi ve kişilik olarak belli olgunluğa gelmiş kişilerin seçilmesi de olağan karşılanmalıdır. Anayasalarımız bu konuda değişik düzenlemeler getirmiştir.

¹¹ SEZER, Abdullah, 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat, Beta Yayınları, İstanbul, Şubat (2004), s. 247.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1921 Anayasasında

1921 Anayasası meclis hükümeti sistemini kabul ettiği için, Cumhurbaşkanlığı makamını öngörmemiştir. 1921 Anayasası bir devlet başkanlığı makamı yaratmamıştır. Dönemin olağanüstü şartlarında buna ihtiyaç olmadığı gibi, böyle bir makamın kurtuluş savaşına zarar vereceği de gözden kaçmamalıdır. Atatürk Ankara’da kurulacak olan ulusal hükümetin niteliği hakkında yaptığı konuşmada, hükümet kurmanın zorunlu olduğunu, ancak geçici olsa bile bir hükümet başkanı veya padişah vekili ortaya çıkarmanın uygun olmadığını belirtmiştir.¹² 1921 Anayasası yasama ve yürütme yetkilerini TBMM’ye tevdi etmek, Meclisin her zaman bakanları değiştirebileceğini düzenlemek, buna karşılık bakanlar kuruluna Meclise karşı kullanabileceği paralel bir yetki örneğin fesih yetkisi tanımamak suretiyle, teknik anlamda meclis hükümeti sistemi yaratmıştır. Anayasa ilk defa bir temsil heyeti kurmuş ve adını da TBMM hükümeti olarak vermiştir. Bu Anayasanın ruhunda ve mantığında, bütün görev ve yetkinin gerçek ve tek kaynağı olarak millet ve onun temsilcileri yatmaktadır.¹³ Anayasanın 9. maddesine göre, TBMM Reisi Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Fakat Meclis tarafından seçilen bu başkan, tercih edilen hükümet sisteminin gereği olarak bir cumhurbaşkanı konumunda

¹² ATATÜRK, (1986), s. 249.

¹³ YAZICI Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İBÜ Yayınları, İstanbul, (2002), s. 115; BAŞGİL, Ali Fuad, **Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri Konferanslar**, Yağmur Yayınları, İstanbul, (2008), s. 48. 1921 Anayasasının temel özellikleri hakkında bkz., GÜRBÜZ, Reşit, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku)**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2008), s. 37-38; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları, (1876, 1921, 1924, 1961, 1982, Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler)**, Turhan Kitabevi, 6. Bası, Ankara, (2007), s. 39-40.

değildir. Ancak belirtmek gerekir ki 1921 Anayasası, normalde devlet başkanına ait olması gereken bir takım fonksiyonları TBMM Reisine vermektedir. Birinci Büyük Millet Meclisi Döneminde, parlamenter rejimdeki anlamıyla bir devlet başkanı bulunmamasına ve hükümet sisteminin bir meclis hükümeti sistemi olmasına rağmen,¹⁴ Meclis Reisi, normalde bir devlet başkanına ait olması gereken birtakım yetkilere sahiptir. Örneğin Anayasa 9. maddesine göre, TBMM Reisinin, Meclis adına imza koyma, yani devleti temsil yetkisi, yine parlamenter rejimlerde devlet başkanına ait olan, vekiller heyetinin kararlarını onaylama yetkisi bulunmaktadır.¹⁵ Büyük Millet Meclisinin açılışından sonra, İcra Vekillerinin Suret'i İntihabına Dair Kanunda 4 Kasım 1920 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, İcra vekillerinin Meclis Reisinin göstereceği adaylar arasından seçilmesi usulünün benimsenmesi, hükümetin kuruluş şeklini parlamenter rejime, Meclis Reisini de parlamenter rejimdeki devlet başkanına yaklaştırmıştır.¹⁶

29 Ekim 1339 tarihli ve 364 sayılı “Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile Cumhuriyet kurularak ilk defa Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. 1921 Anayasasındaki Meclis üstünlüğü ilkesi ortadan kaldırılmadan sisteme iki başlı bir yürütme organı yerleştirilmiştir. Meclisin kendi içinden seçeceği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı fakat Meclisçe uygun bulunacak bir başbakan. Bu değişiklik meclis hükümeti sisteminden

¹⁴ KUBALI, Nail, Hüseyin, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler)**, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, (1971), s. 368.

¹⁵ ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası**, AAM Yayınları, Ankara, (1992), s. 66-67.

¹⁶ ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku**, Mars Ticaret ve Sanayi A.Ş. Matbaası, Ankara, (1959), s. 64-65.

parlamentar sisteme ilk kayma olarak değerlendirilmektedir.¹⁷ 1923 değişikliğinin asıl önemi saltanatın kaldırılması ve devlet başkanlığına padişah yerine bir reisi cumhurun seçilmesidir.

1923 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamına aday olabilmek için TBMM üyesi olmak tek ve yeterli şarttır. 1921 Anayasasının 4. maddesine göre de TBMM üyesi olabilmenin şartı ise vilayetler tarafından seçilmiş olmaktır. 1921 Anayasası döneminde yürürlükte olan ve yeni bir seçim kanununun çıkarılamamış olmasından dolayı, 1908, 1912, 1919 seçimlerinde uygulanan, 1942 yılında kabul edilen 4320 sayılı Mebus Seçimi Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 2 Ağustos 1908 tarihli İntihabı Mebusan Kanun'ı Muvakkatının (Mebus Seçimi Kanunun) 17. maddesine göre, Mebus seçilebilmek için, Osmanlı Devletinin tebaası olmak, özel kurallar gereğince yabancı devlet imtiyazına sahip olmamak, Türkçe bilmek, otuz yaşını bitirmek, seçim sırasında bir kimsenin hizmetkarlığında bulunmamak, iflas ile mahkum olduğu takdirde iade-i itibar etmiş olmak, kötü şöhreti olmamak, kısıtlılığına karar verilmiş olduğu takdirde kısıtlılığı kaldırılmış olmak, medeni haklardan yoksun olmamak ve yabancı devlet uyrukluğunu ileri sürmemek

¹⁷ SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, AÜSBF Yayınları, Ankara, (1969), s. 166-167; OKANDAN, R. Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İÜHF Yayınları, İstanbul, (1976), s. 349; DAL, Kemal, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Bilim Yayınları, Ankara, (1986), s. 36-37; YÜCEL, Bülent, **Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınları, Ankara, (2009), s. 210-213; MEMİŞ, Emin, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, Doktora Tezi, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1999), s. 445-446; ÖZDEMİR Hikmet, **Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri**, Remzi Kitabevi, İstanbul, (2007), s. 20-21; YAZICI, (2002), s. 115.

gerekmektedir.¹⁸ 1921 Anayasasında tekrar seçilebilme engeli ve seçilebilmek için nitelikli bir yetersayı aranmamıştır.

b) 1924 Anayasasında

1924 Anayasasının 31. maddesi¹⁹ uyarınca cumhurbaşkanı seçilebilmek için TBMM üyesi olmak yeterli idi. Bu şart dışında başka bir şart Anayasa tarafından aranmamıştır. Örneğin 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde, Atatürk'ün ölümünden sonra cumhurbaşkanı arayışına girilmiş ve dönemin Genelkurmay Başkanı General Fevzi Çakmak'ın ismi üzerinde durulmuştur. Ancak en güçlü adaylardan birisi olan Fevzi Çakmak, milletvekili olmadığı için cumhurbaşkanı adayı olamamıştır.²⁰ Kadınlar seçme ve seçilme hakkını 1934 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile elde ettikleri için, 1924 Anayasasında yapılan bu değişikliğe kadar cumhurbaşkanı adayı da olamıyorlardı. 1934 değişikliği öncesinde milletvekili olabilmek için erkek ve en az otuz yaşında olmak gerekirken, anılan değişiklik ile birlikte seçilme yeterliliğine sahip kadınlar da, cumhurbaşkanı seçimlerine aday olabilme hakkını kazandılar. 1924 Anayasasına göre tekrar seçilebilmek için yasal bir engel bulunmadığı gibi, seçimde nitelikli çoğunluk da aranmamıştır.

¹⁸ TUNCER, Erol, **Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)**, Tesav Yayınları, Yayın No: 24, Ankara, (2003), s. 27, 183, 186.

¹⁹ Anayasanın 31. maddesi şu şekildedir. *“Türkiye Reisicumhuru, Büyük Millet Meclisi Heyet'i umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife'i riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.”*

²⁰ AKIN, Rıdvan, **Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı, 1923-2007**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, (2009), s. 21; ÖZDEMİR, (2007), s. 118.

c) 1961 Anayasasında

1961 Anayasası ile birlikte cumhurbaşkanı seçilebilmek için yeni şartlar getirilmiştir. Anayasanın 95. maddesine göre cumhurbaşkanı, TBMM tarafından, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Anılan maddenin 2. fıkrası uyarınca bir kimsenin arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilebilmesi mümkün değildir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere, araya başka bir cumhurbaşkanı girdikten sonra, Cumhurbaşkanlığı yapmış kişi tekrar cumhurbaşkanı seçilebilirdi. Yüksek öğrenim yapma şartı 1924 Anayasasında yoktur. Bu şart ilk olarak 1961 Anayasasıyla getirilmiştir.

1961 Anayasasının çift meclisli yapıyı benimsemesinden dolayı, hem Meclis üyeleri hem de Cumhuriyet Senatosu üyeleri Cumhurbaşkanı adayı olabilirlerdi. Anayasanın 72. maddesine göre kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış, milletvekili seçilmeye engel durumu olmayan her Türk Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilirdi. Ancak Cumhurbaşkanınca re'sen seçilen on beş kontenjan senatörü için kırk yaş koşulu devam ettiği halde, yüksek öğrenim yapmış olma şartı aranmıyordu. Bu durumda tüm Cumhuriyet Senatosu üyeleri cumhurbaşkanı adayı olabilecekleri halde, yüksek öğrenim yapmamış olan bir Cumhuriyet Senatosu üyesi cumhurbaşkanı adayı olması mümkün değildi. Aynı durum eski cumhurbaşkanları için de geçerli idi. 1961 Anayasasının 70. maddesi uyarınca eski cumhurbaşkanları ölünceye kadar Cumhuriyet Senatosu üyesiydiler. Yüksek öğrenim yapmamış Cumhuriyet Senatosu üyesi olan eski cumhurbaşkanları da, cumhurbaşkanı adayı olamazlardı.

2. 1982 Anayasasında

a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında

1982 Anayasasının 101. maddesi 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesi şu şekildeydi. *“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür. Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partili ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği sona erer.”* Görüleceği üzere cumhurbaşkanı seçilebilmek için, Türk vatandaşı olmak²¹, kırk yaşını doldurmuş olmak, yüksek öğrenim yapmış olmak, TBMM üyesi veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekmektedir. Ayrıca Anayasaya göre bir kimse iki defa cumhurbaşkanı seçilemezdi.²² Tekrar seçilememe kuralı mutlak bir kuraldı. Bu hüküm

²¹ 1982 Anayasasının bu düzenlemesine göre sonradan Türk vatandaşı olan kişi cumhurbaşkanı adayı olabilir. Finlandiya, ABD gibi ülkelerde ise devlet başkanı olabilmek için doğuştan ülke vatandaşlığına sahip olunması gerekmektedir. Farklı ülkelerdeki uygulamalar hakkında bkz., GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, **Terazi: Aylık Hukuk Dergisi**, Y.2, S.9, Mayıs (2007c), s. 19-20.

²² TUSİAD’ın hazırladığı anayasa taslağından bir kimsenin en çok iki kez cumhurbaşkanı seçilebileceği, TBB’nin hazırladığı taslakta kişinin iki kez cumhurbaşkanı seçilemeyeceği düzenlenmiştir. Prof. Özbudun’un başkanlığında bilim heyetinin hazırladığı taslakta ise iki alternatif öngörülmüştür. Taslağa göre birinci alternatifte bir kimse en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebilir. İkinci alternatifte ise bir kimsenin en fazla bir veya iki (seçimli) kez cumhurbaşkanı seçilebileceği öngörülmüştür. Karşılaştırmalı tablo için bkz., <http://www.iyibilgi.com/haber.php?haber/id=36479>, Erişim tarihi, 09.11.2009; Bilim

cumhurbaşkanının tarafsızlığını²³ teşvik edici bir hükümdü. 1961 Anayasasında ise yasak olan arka arkaya iki defa seçilmektir. 1924 ve 1961 Anayasalarına göre cumhurbaşkanı ancak TBMM üyeleri arasından seçilebilirken, 1982 Anayasasıyla birlikte artık TBMM üyesi olmayanlara da seçim yolu açılmıştır.²⁴ 1982 Anayasasının ilk haline göre, TBMM dışından bir kişinin adaylığı, Meclis üye tam sayısının beşte biri tarafından yazılı olarak aday gösterilmesiyle mümkündür. Anayasanın bu hükmü, koalisyon hükümetlerinde Meclisteki partilerin kendi üyeleri arasından bir cumhurbaşkanı adayı üzerinde anlaşamamaları durumunda faydalı olmuştur. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer bu duruma en güzel örnektir. Sezer, Cumhuriyet tarihimiz boyunca TBMM tarafından parlamento dışından aday gösterilerek seçilen ilk ve tek Cumhurbaşkanımızdır.

1982 Anayasasının bu düzenlemesi karşısında acaba çifte vatandaşların durumu ne olacaktır? 1924 Anayasasına göre çifte vatandaşlar milletvekili olamadıkları için cumhurbaşkanı adayı da olamıyorlardı. Ancak 1982 Anayasasına göre çifte vatandaşlar milletvekili olabilmektedirler. Milletvekili seçilebilmeye engel olmayan

Heyetinin taslağı için bkz., <http://www.bianet.org/.../101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni->, Erişim tarihi, 09.11.2009; **TBB 2001 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, Yayın No:14, (2001), s. 69-73; **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, Yayın No:131, Ankara, (2007), s. 215.

²³ Siyasal tarafsızlık hakkında bkz., ARSLAN, Zühtü, **Anayasa Teorisi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2008), s. 81-84.

²⁴ 1961 Anayasasından farklı olarak, 1982 Anayasası uyarınca TBMM üyeleri dışındakilere de seçim yolunun açılmış olması siyasi tarihimizi de etkilemiştir. Anayasanın 104. maddesinin cumhurbaşkanına sunduğu geniş yetkiler ve bu geniş yetkilerin cumhurbaşkanları tarafından fiili bir yarı başkanlık sistemi yaratırcasına kullanılması, TBMM içinden veya dışından Cumhurbaşkanlığı makamına olan ilgiyi artırmış, 1982 Anayasası döneminde neredeyse her Cumhurbaşkanlığı seçimi siyasi kriz haline dönüşmüştür. Bkz., YAZICI, (2002), s. 129.

bir durum, cumhurbaşkanı seçimine aday olmaya engel olabilir mi? Erdal Onar, kamu hukuku ilişkilerinde Türk vatandaşlığının yanı sıra, başka devlet vatandaşlığına da sahip olan bir kişinin, sadece Türk vatandaşlığının dikkate alınması gerektiğini düşünmektedir.²⁵ Ergin Nomer, gerek kamu hukuku gerekse devletler hususi hukuku alanında, Türk vatandaşının sahip olduğu yabancı devlet vatandaşlığı sebebiyle, diğer Türk vatandaşlarından farklı bir muameleye tabi tutulmaması gerektiğini ileri sürmektedir.²⁶ Anayasanın 67. maddesinin 1. fıkrasında, vatandaşların kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme ve seçilme hakkına sahip oldukları düzenlenmiştir. Bu durumda, yabancı devlet vatandaşlığına da sahip olan bir Türk vatandaşının, siyaseten tartışılabilir olsa da, hukuken cumhurbaşkanı aday olabilemesi gerekir.

Burada üzerinde durulması gereken bir başka konu da, 101. maddede yer alan milletvekili seçilmeye engel halin bulunmamasına ilişkin koşulun sonradan ortaya çıkmasıdır. Örneğin Meclis tarafından cumhurbaşkanı seçilen kişinin seçilme yeterliliğine sahip olmadığı, adayın cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra ileri sürülürse hangi yol izlenecektir? Yüksek Seçim Kurulu (YSK), kanunlardaki adaylık şartlarına ilişkin emredici hükümlerin ihlalinin “tam kanunsuzluk” olarak adlandırmakta ve seçimden sonra anlaşılan, seçilmeye engel olan bir durumun varlığını süreye bağlı kalmaksızın incelemektedir.²⁷ YSK, 1988 tarihindeki bir kararında ise daha önceki yerleşik içtihatlarından farklı olarak, seçilmeye engel

²⁵ ONAR, Erdal, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı**, AYM Yayınları, Ankara, (1997), C.14, s. 460.

²⁶ NOMER, Ergin, **Vatandaşlık Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1997), s. 32.

²⁷ ONAR, (1997), s. 436.

halinin olduğu milletvekili seçildikten sonra anlaşılan bir milletvekilinin, milletvekilliğini düşürme yetkisine ancak TBMM'nin haiz olduğunu karara bağlamıştır.²⁸

31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği öncesinde cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği için, cumhurbaşkanı seçilenin seçilme yeterliliğine sahip olup olmadığına yönelik incelemeyi de yasama organı yapmaktaydı. Dolayısıyla, seçilmeye engel halin sonradan ortaya çıkması durumunda, yasama organı seçilmeye engel hali tespit ederek eski kararından geri dönebilirdi. Ancak Meclis, cumhurbaşkanı seçimine yönelik kararından dönmediği takdirde hangi yol izlenebilirdi? Halen yürürlükte olan TBMM İçtüzüğü'nün 121. maddesinin 1. fıkrasında, cumhurbaşkanının, Anayasanın 101. maddesinde yazılı nitelikleri taşıyan adaylar arasından, Anayasanın 102. maddesi hükümlerine göre seçileceği düzenlenmiştir. Bu durumda, cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine sahip olmadığına yönelik iddiaların, içtüzük değişikliği niteliğinde görülerek 148. madde uyarınca AYM'ye götürülmesi gerektiği savunulabilinirdi.

b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte, cumhurbaşkanı seçilebilmek için yine belli şartlara sahip olmak gerekmektedir. Değişiklik sonrası 101. maddesi şu şekildedir. *“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme*

²⁸ Karar için bkz., 11 Ocak 1989 tarihli RG, S. 20046, s. 36.

yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi içinden veya Meclis dışından aday gösterilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği sona erer.” Görülebileceği gibi yeni düzenlemede cumhurbaşkanı seçilebilme koşulları, Türk vatandaşı olmak, kırk yaşını doldurmuş olmak, yüksek öğrenim yapmış olmak, TBMM üyesi veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak, daha önce bir defadan fazla Cumhurbaşkanlığı yapmamış olmak şeklinde sıralanmıştır. Anayasanın yeni hali ile artık bir kişi, araya başka seçim girsin girmesin iki kez cumhurbaşkanı seçilebilecektir. Değişiklik sonrası 101. maddenin 3. fıkrasında, Cumhurbaşkanlığına Meclis dışından da, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partilerin ortak aday gösterebileceği, ayrıca yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile cumhurbaşkanı adayı çıkarılabileceği öngörülmektedir.

Bu değişikliğe kadar Anayasa, kanunlar ve TBMM içtüzüğünde siyasi parti gruplarınca cumhurbaşkanı adayı gösterilemeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, anayasal teamül olarak siyasi parti gruplarınca aday gösterilmemektedir.²⁹ Kaldı ki oylamanın gizli olması da, siyasi parti gruplarınca

²⁹ İBA, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara (2008), s. 218.

aday gösterilmesini bir bakıma anlamsız kılmaktaydı. 1982 Anayasasının 101. maddesinin yeni şekliyle, siyasi parti adına aday gösterilmemesi yönündeki teamül artık terk edilmiştir.

Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasında Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmış ise de, bu güne kadar konu ile ilgili yasal bir düzenleme yürürlüğe girmemiştir. Acaba milletvekili olmayan kamu görevlisi bir aday, cumhurbaşkanı seçimine aday olduğu takdirde, aynen milletvekili seçiminde olduğu gibi belli bir süre önce kamu görevinden ayrılmalı mıdır?³⁰ Anayasanın 101. maddesi 1. fıkrasında cumhurbaşkanı seçilebilmek için, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olunması gerektiği öngörülmüştür. Milletvekili seçilme yeterliliğini düzenleyen Anayasanın 76. maddesinin 3. fıkrası ise şu şekildedir. *“Hâkimler ve Savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yüksek Öğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.”* Bu düzenleme karşısında, cumhurbaşkanı seçiminin usul ve esasları konusundaki yasal boşluk da göz önüne alınarak, milletvekili olmayan kamu görevlisi cumhurbaşkanı adayının, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olabilmesi ve dolayısıyla cumhurbaşkanı seçilebilmesi için, aday olmadan belli bir süre önce görevinden ayrılması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak bu

³⁰ Örneğin, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Cumhurbaşkanı adayı olarak TBMM’ye sunulduğu tarihte AYM Başkanlığı görevinde bulunuyordu. Sezer adaylık sürecinde istifa etmemiş ve ancak seçilmesi ile birlikte görevinden ayrılarak Cumhurbaşkanı olmuştur.

kabul bir takım problemleri de beraberinde getirecektir. Konuyu, milletvekilliği açısından düzenleyen 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunun 18. maddesi³¹ uyarınca kamu görevlileri, genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce, seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde, yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça, aday olamayacak ve aday gösterilemeyeceklerdir. Böyle bir şartın kabulü halinde, kamu görevlisi olan bir cumhurbaşkanı adayının seçim şansı büyük ölçüde azalmaktadır. Örneğin, görevdeki bir cumhurbaşkanı aniden istifa ederse, kamu görevlisi cumhurbaşkanı aday, seçimin yenilenmesine karar verilmesinden itibaren yedi gün içinde görevinden ayrılıp adaylığını koyamaz veya aynı süre zarfından siyasi partiler tarafından aday gösterilmezse, cumhurbaşkanı seçimine aday da olamayacaktır. Cumhurbaşkanlığı seçiminin usul ve esaslarına ilişkin yapılacak olan yasal düzenlemede, bu tür olasılıklar titizlikle göz önüne alınmalıdır.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında, halk tarafından cumhurbaşkanı seçilenin, seçiminden sonra seçilmeye engel hali olduğuna yönelik iddialar, Anayasanın 79.

³¹ 2839 sayılı Kanunun 18. maddesi şu şekildedir. “*Hâkimler ve Savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce, seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler.*”

maddesinin verdiği yetki uyarınca YSK tarafından denetlenecektir. YSK aynen milletvekili seçilme yeterliliğinden olduğu gibi “tam kanunsuzluk” hali ile sınırlı tutarak başvuruyu karara bağlayabilir. Ancak hangi hallerin “tam kanunsuzluk” oluşturacağı üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmalıdır. Örneğin Türk vatandaşı olmamak, kırk yaşını doldurmamış olmak, askerliğini yapmamış olmak “tam kanunsuzluk” hali olarak nitelenebilir. Ancak yukarıda da değindiğimiz gibi, belli bir süre önce kamu görevinden ayrılmamış olmak, kanaatimizce “tam kanunsuzluk” hali olarak kabul edilmemelidir.

B. SEÇME YETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı seçiminde belki de en önemli konu cumhurbaşkanını kimin seçeceği, bir diğer deyişle seçme yetkisidir. Halkın seçme yetkisi demokrasinin temel kurumları arasında yer almaktadır. Yasama organının halk tarafından seçilmesi demokrasinin olmaz ise olmazı olarak kabul edilmektedir.³²

Peki, kısmen yürütme organını temsil eden cumhurbaşkanını kim seçmelidir? Ülkemizde bu konu her zaman çok tartışılmış ve güncelliğini korumuştur.³³ Özellikle Türk sağı 1970’lerden beri cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini talep

³² ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara (1996), s. 203–204.

³³ TÜSİAD’ın, TBB’nin ve Prof. Özbudun başkanlığında bilim heyetinin hazırladığı anayasa taslaklarında, Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Karşılaştırmalı tablo için bkz., <http://www.iyibilgi.com/haber.php?haber/id=36479>, Erişim tarihi, 09.11.2009; Özbudun taslağı için bkz., <http://www.bianet.org/.../101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni->, Erişim tarihi, 09.11.2009; **TBB 2001 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, Yayın No:14, (2001), s. 69-73; **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, Yayın No:131, Ankara, (2007), s. 215.

etmiştir.³⁴ 2007 yılında 5678 sayılı Kanunla uygulanan Anayasa değişikliği ile birlikte, cumhurbaşkanı artık halk tarafından seçilecektir. Bu değişiklik kimi kesimlerce çok olumlu ve geç kalınmış bir yenilik olarak kabul edilirken; kimi yazarlar ise anılan değişikliğin ülkemiz siyasal kültürünün temelini oluşturan parlamenter hükümet sistemi geleneğine uymadığını, sistemi başkalaştıracığını ve krize sürükleyebileceğini düşünmektedirler. Bu görüşlere, söz konusu değişikliğin, hükümet sistemimiz ve dolayısıyla siyasal hayatımız üzerindeki olası etkilerine çalışmanın III. Bölümünde değineceğiz. Biz bu başlık altında, cumhurbaşkanı seçme yetkisinin Anayasalarımızdaki düzenleniş şeklini ele alıyoruz.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1921 Anayasasında

1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Değişikliği gerçekleştiren 364 sayılı Kanunun 10. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin başı olarak ilk defa TBMM üyeleri arasından seçilecek bir cumhurbaşkanı öngörülmüştür.

³⁴ Cumhurbaşkanının halk tarafından seçmesi yönündeki ilk ciddi girişimlerden birisini, Adalet Partisi'nin lideri ve dönemin Başbakanı Süleyman Demirel başlatmıştır. 1980 yılı öncesinde bir anayasa değişikliği hazırlamış ve imzaya açmıştır. Bu girişim üzerine 1961 Anayasasını hazırlayan komisyon üyelerinden Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) üyesi Prof. Dr. Muammer Aksoy, 8 Haziran 1980 tarihinde Milliyet Gazetesinde yayımlanan “*Devlet Başkanı Seçimi ve Bunalım Stratejisi*” başlıklı makalesinde Latin Amerika örneğini vermiş, buradaki diktatörlerin de halk tarafından seçildiklerini ifade etmiştir. Anayasa Komisyonu “*cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin, kuvvetler arasındaki dengeyi bozacağı*” gerekçesi ile değişiklik teklifini reddetmiştir. Bkz., TANYOL, Cahit, **Çankaya Dramı**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, (1990), s. 186-186; ÖZDEMİR, (2007), s. 291.

b) 1924 Anayasasında

Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi esas 1924 Anayasası ile de benimsenmiş ve Anayasanın 31. maddesi ile devlet başkanının yasama organı tarafından seçileceği hüküm altına alınmıştır.³⁵

c) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının 95. maddesine göre cumhurbaşkanı TBMM'nin birleşik toplantısında seçilmektedir. Bilindiği gibi 1961 Anayasası 63. maddesi ile çift meclisli bir yasama organı öngörmüştü. TBMM, Millet Meclisi ve Senatodan oluşmaktaydı. Anayasanın 67. maddesi uyarınca Millet Meclisi genel oyla seçilen dört yüz elli milletvekilinden oluşuyordu. Senato ise üç çeşit üyeden oluşmaktaydı. Yüz elli adet olan 1. grup üyeler halk tarafından, on beş olan 2. grup üyeler ise cumhurbaşkanınca seçilmekteydi. Ömür boyu görev yapan 3. grup üyeler ise Milli Birlik komitesi başkan ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanılarından oluşmaktaydı. 1961 Anayasası döneminde uygulanan Birleşik Toplantı İktüzüğünün 7 ve 8. maddeleri uyarınca cumhurbaşkanı, Millet Meclisi ve Senatonun birlikte toplanmasıyla seçiliyordu. Cumhurbaşkanı seçimi iki Meclisin birlikte toplanarak karar verdiği istisnai hallerden biriydi. 1961 Anayasasının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik tekliflerde bulunulmuş ve bu tekliflerin gerekçelerinde, cumhurbaşkanının ancak halk tarafından

³⁵ 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi, iktidarı elinde bulunduran parti liderinin devlet başkanı olmasına yol açmıştır. Örneğin CHP'nin lideri olan İsmet İnönü ile DP'nin lideri olan Celal Bayar, kendi partilerinin oylarıyla cumhurbaşkanı seçilmişlerdir. Bkz., AKIN, (2009), s. 54-56.

tek dereceli bir seçimle seçilmesi halinde tarafsız olabileceği³⁶, devleti temsil eden bir kimsenin halk tarafından seçilmesi gerektiği³⁷ gibi düşünceler ileri sürülmüştür. Bu teklifler, Türk siyasi tarihinde çok önemli bir konumda olan devlet başkanlarının, mevcut güçlerine halk tarafından seçilmeyi de eklediklerinde ortaya çıkacak olan siyasal tablonun, parlamenter sistemin ruhuna uymayacağı³⁸, halk tarafından seçilmiş olmanın 1961 Anayasasının kabul etmiş olduğu kuvvetler ayrılığı arasındaki dengeyi bozacağı³⁹, siyasi parti tarafından desteklenmeyen bir adayın cumhurbaşkanı olamayacağı, halk tarafından seçilmenin 1961 Anayasasının öngördüğü tarafsız, hakem cumhurbaşkanı rolüne aykırılık oluşturacağı⁴⁰ gibi gerekçelerle reddedilmiştir.

³⁶ Raif Aybar'ın, 1961 Anayasası maddelerinin görüşülmesi sırasında, Temsilciler Meclisinde söz alarak yaptığı konuşma metni için bkz., ÖZTÜRK, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ajans Türk matbaası, Ankara, (1966), C.3, s. 2854-2855.

³⁷ Halil Özmen'in 1961 Anayasası maddelerinin görüşülmesi sırasında, Temsilciler Meclisinde söz alarak yaptığı konuşma metni için bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2857-2858. Ayrıca dönemin Temsilciler Meclisi üyeleri İsmail Ulutaş, Suphi Doğukan, Seyfi Öztürk ve Alp Kuran da, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik teklifte bulunmuşlardır. Bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2868-2869.

³⁸ Bahri Savcı'nın 1961 Anayasası maddelerinin görüşülmesi sırasında, Temsilciler Meclisinde söz alarak yaptığı konuşma metni için bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2856-2857.

³⁹ Sırrı Atalay'ın 1961 Anayasası maddelerinin görüşülmesi sırasında, Temsilciler Meclisinde söz alarak yaptığı konuşma metni için bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2859-2860.

⁴⁰ Turan Güneş'in 1961 Anayasası maddelerinin görüşülmesi sırasında, Temsilciler Meclisinde söz alarak yaptığı konuşma metni için bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2862-2863.

2. 1982 Anayasasında

a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında

Parlamente sistemin siyasi istikrarsızlık yarattığı gerekçesiyle başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin daha demokratik ve etkin bir hükümet sistemi yaratacağına yönelik düşünceler, 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden, 1980 yılında tartışılmaya başlamıştır. Daha 12 Eylül askeri müdahalesi gerçekleşmeden, Tercüman Gazetesi tarafından düzenlenen 19 Nisan 1980 tarihli “Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemimiz” konulu Seminer döneme damgasını vurmuştur.⁴¹

12 Eylül müdahalesi ile birlikte 1982 Anayasası yapılmış ve Anayasasının 101. maddesinin ilk şekline göre cumhurbaşkanının, parlamente sistemin de getirdiği geleneğe uygun olarak TBMM tarafından seçilmesine karar verilmiştir.⁴² Anayasanın yapılış çalışmaları sırasında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi üzerinde durulmuş, fakat bu seçim şekli Anayasa koyucu tarafından benimsenmemiştir.⁴³

⁴¹ Bkz., “Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri”, (Tarabya 19 Nisan 1980) **Tercüman Gazetesi**, 23-27 Nisan 1980.

⁴² 1982 Anayasasının ilk Cumhurbaşkanı Kenan Evren TBMM tarafından seçilmemiştir. 1982 Anayasasının geçici 1. maddesi gereği, Anayasanın halk oylaması ile kabul edilmesi sonucu otomatik olarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. 1982 Anayasasının öngördüğü usul ile seçilen ilk Cumhurbaşkanı Turgut Özal’dır. Turgut Özal aynı zamanda Celal Bayar’dan sonra seçilen ilk sivil Cumhurbaşkanıdır.

⁴³ 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında, Danışma Meclisinde cumhurbaşkanını halkın mı yoksa parlamentonun mu seçeceği konusundaki tartışmaların en önemli boyutunu ülkemizin jeopolitik konumu oluşturmuştur. Hatta Anayasa Komisyonu Başkanı sıfatıyla Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, Danışma Meclisinde söz alarak, ülkenin jeopolitik konumu gereği bölücü akımlara sahip olduğunu ve bu akımların bir gün Cumhurbaşkanlığı makamına aday gösterebileceklerini,

Buna karşılık 1987’de dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği, güçlü yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde kendisini daha özgüvenli hissedeceği, bu seçim şeklinin daha demokratik olduğu yönünde görüşler ileri sürülmüştür.⁴⁴ Yine, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından, hükümet sistemi tartışmalarına girilmeden, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin daha demokratik bir yöntem olacağına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.⁴⁵ Bu arada 2000 yılında, Fazilet ve Doğru Yol Partisi milletvekillerince verilen, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öneren Anayasa değişikliği, TBMM Anayasa Komisyonu tarafından reddedilmiştir.⁴⁶ Bu bağlamda, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik isteklerin, 1982 Anayasasının yapımı yıllarından 2007’lere kadar, belki de kamuoyunun nabzını yoklamak amacıyla sıklıkla gündeme getirilmiş olduğunu görüyoruz.

memleketin birliği için en faydalı yolun cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi olduğunu belirtmiştir. Yine halk tarafından tek dereceli olarak yapılacak olan seçimde, adaylar üzerindeki tartışmaların Makamı yıpratacağı da teklifin kabul görmemesindeki başlıca sebeplerden biri olmuştur. Bkz., **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, (1982), C.9, s. 387-392; ARCAYÜREK, Cüneyt, **Çankaya (Gelenler Gidenler)**, Detay Yayıncılık, İstanbul, (2007), s. 217-218; ÖZDEMİR, (2007), s. 47-48.

⁴⁴ **Hürriyet Gazetesi**, 23 Nisan 1987.

⁴⁵ Bkz., Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in 1 Ekim 1999 tarihinde, TBMM’nin yeni yasama yılında yaptığı açış konuşması. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 21, Yasama Yılı: 2, (1999), C.13, s. 28.

⁴⁶ TBMM’nin 29 Mart 2000 tarihli 73. Birleşimi, **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C. 29, s. 307-310, 327-330.

b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında

5678 Sayılı Anayasa değişikliği ile birlikte, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Yasa koyucuyu bu yönde bir Anayasa değişikliğine götüren süreç cumhurbaşkanının seçim şekli başlığı altında ayrıca incelenecektir. Bu değişiklikte cumhurbaşkanının tarafsızlığı, siyaset üstü niteliği gibi anayasal ilkelerden büyük ölçüde uzaklaşmıştır. Kanaatimizce ileride ayrıntılı bir biçimde ele alınacağı gibi, hükümet sistemimiz de artık parlamenter sistem değildir.

C. SEÇİM ŞEKLİ

Cumhurbaşkanının hangi usul ile seçileceğine ilişkin şartlar Anayasalarımızda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile amaçlanan, gerek Devlet Başkanlığı makamı ve gerekse seçilecek kişiler için arzu edilmeyen sonuçların, belirsizliklerin doğmasını önlemektir.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1921 ve 1924 Anayasalarında

Gerek 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklikte, gerekse 1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanlığı makamına geliş şekli olarak TBMM tarafından seçilmek kabul edilmiş olup, bunun dışında seçim şeklinin hangi usul ile yapılacağına ilişkin bir düzenlemede bulunulmamıştır.

b) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının 95. maddesine göre “*Cumhurbaşkanı TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise salt çoğunlukla yetinilir*”. Burada önemli olan nokta, 1961 Anayasasına göre, hemen yukarıda “seçme yetkisi” başlığı altında değindiğimiz gibi, cumhurbaşkanının hem Millet Meclisi hem de Cumhuriyet Senatosunun birlikte toplanması ile seçilmesidir. Bu usul Meclisin birlikte toplanarak karar verdiği istisnai hallerden birisini oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı seçimi için adi çoğunluk değil, ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte ikisi, sonraki uygulamalarda salt çoğunluğu gibi nitelikli çoğunluk öngörülmüştür. Amaçlanan cumhurbaşkanının geniş bir çoğunluk ile seçilmesiyle tarafsızlığını sağlamaktır. Oylamanın gizli yapılması öngörülmüştür. Bu nedenle siyasi parti gruplarının, parti yöneticilerinin, milletvekilleri ve senatörler üzerinde baskı kurmaları önlenmek istenmiş, vekillerin etki altında kalmadan bağımsız bir biçimde oy kullanmaları sağlanmaya çalışılmıştır.⁴⁷

2. 1982 Anayasasında

a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında

Anayasamızın 102. maddesinin eski şeklinde Cumhurbaşkanlığı seçimi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmişti. Anılan maddenin 1. fıkrasına göre, cumhurbaşkanının TBMM’nin üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçileceği, TBMM’nin toplantı halinde olmaması durumunda hemen toplantıya çağrılacağı, 2. fıkrasına göre,

⁴⁷ 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanının seçim şekli hakkında bkz., KERSE Ahmet, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Sümer Matbaası, Doktora Tezi, İstanbul (1973), s. 36–39.

cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce; ya da Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra seçime başlanacağı ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde de sürecin sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekiyordu. Yine maddenin 3. fıkrasında, en az üçer gün ara ile yapılacak gizli oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte ikisinin çoğunluk oyu sağlanamaz ise 3. oylamaya geçileceği, 3. oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan adayın cumhurbaşkanı seçileceği, bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun sağlanamaması halinde, 3. oylamada en çok oyu almış iki aday arasında dördüncü oylamanın yapılacağı, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda TBMM seçimlerinin yenileneceği belirtilmişti.

Görüleceği üzere, 1982 Anayasasının ilk halinde de gizli oylama öngörülmüştür. Anayasanın ilk iki turda nitelikli çoğunluk aramasının sebebi tarafsızlığı sağlamaya yöneliktir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı seçimlerinde yaşanan tıkanmaları⁴⁸ önlemek için 3. ve 4. turlarda salt çoğunluk öngörmüş, 4. oylamada da üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunun sağlanamaması halinde, TBMM seçimlerinin otomatik olarak yenilenmesini kabul etmiştir. Böylece TBMM uzun sayılamayacak bir süre içerisinde seçim yapmaya

⁴⁸ Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün 6 Nisan 1980'de görev süresinin dolmasının ardından, Meclis, 12 Eylül 1980 askeri darbesine kadar gerçekleştirilen 114 turda cumhurbaşkanını seçememiştir. 11 Eylül 1980 tarihli 124. Birleşim için bkz., **TBMM Birleşik Toplantı Tutanak Dergisi**, C.19, s. 700-732; AKIN, (2009), s. 115-117.

zorlanmış, seçimlerin uzaması ile, gerek devlet başkanlığı makamı, gerekse seçilecek kişiler açısından doğacak istenmeyen eğilim ve düşünceler önlenmek istenmiştir.⁴⁹

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının seçim şekli böylesine ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş iken, 27 Nisan 2007’de 11. Cumhurbaşkanının seçimi⁵⁰ sırasında, TBMM’nin cumhurbaşkanını seçmek amacıyla, Anayasanın 96. maddesinde toplantı yeter sayısı olarak öngörülen, üye tam sayısının üçte biri ile değil, 102. madde uyarınca cumhurbaşkanı seçimi için özel çoğunluk olarak öngörülmüş olduğu savunulan, üçte iki çoğunluk⁵¹ ile toplanması gerektiği iddiası

⁴⁹ İZGİ Ömer – GÖREN Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, C. 2**, TBMM Basımevi, Ankara (2002), s. 959.

⁵⁰ 11. Cumhurbaşkanının seçimi, Türkiye’de cumhurbaşkanı seçimlerinin ne kadar gergin bir siyasal ortamda geçebileceğinin en güzel kanıtıdır. Tek başına iktidarda bulunan AKP yöneticilerinin, cumhurbaşkanı adaylarının kim olduğu konusunda gereğinden fazla ketum davranışları, sadece ana muhalefet Partisi CHP’nin değil, medyanın da katılımı ile birlikte geniş toplumsal katmanları da içine alan bir tartışmaya sebep olmuştur. Sürecin giderek uzayarak aday açıklama işinin son ana bırakılması, Cumhurbaşkanlığı seçimi üzerindeki baskının da artmasına yol açmıştır. 25 Nisan’da bitecek olan adaylık takviminin bitiminden bir gün önce, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın parlamento grubunda yaptığı konuşmada, Dışişleri Bakanı Abdullah Gül’ü AKP’nin 11. Cumhurbaşkanı adayı olarak açıklaması ile birlikte Ankara, İstanbul, İzmir, Manisa ve Denizli’de Cumhuriyet mitingleri olarak adlandırılan bir dizi miting yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk tur oylamasının yapıldığı günün gecesi, Genelkurmay Başkanlığı’nın internet sitesine konulan bir metin ile, TSK’nın laiklikle ilgili konularda taraf olduğu ve laiklik ilkesinin korunması amacı ile gerektiğinde tavır ve davranışlarını en net bir şekilde ortaya koyacağı belirtilmiştir. 11. Cumhurbaşkanlığı seçimi Türk siyasetini bir kez daha krize sokmuştur. Bkz., BALCI, Serap, “Kronik XI. Cumhurbaşkanının Seçimi”, **AÜSBFD**, C.62, S. 2, (2007), s. 238-242; GÜNAL, Erdoğan, **Türkiye’de Demokrasinin Yüzyıllık Serüveni 1908 - 2008**, Karakutu Yayınları, İstanbul, (2009), s. 419-427.

⁵¹ Anayasal çoğunluk kavramı hakkında bkz., NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2008), s. 53-55.

ortaya atıldı.⁵² 2007 değişikliği öncesi toplantı ve karar yeter sayılarını düzenleyen Anayasanın 96. maddesinin 1. fıkrası şu şekildeydi. “*Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.*” Görüleceği üzere, bu hüküm ile farklı kavramlar olan toplantı ve karar yeter sayıları birbirlerinden ayrılmaktadır. Anayasada başka bir özel hüküm bulunmadığı takdirde, TBMM’nin toplanabilmesi için üye tam sayısının en az üçte birinin, yani 184 milletvekilinin genel kurulda bulunması yeterli olacaktır. Cumhurbaşkanı seçimi için TBMM’nin üçte iki çoğunluk ile toplanması gerektiğine ilişkin görüşün dayanağı olan, Anayasanın 102. maddesinin 1. fıkrası ise 2007 değişikliği öncesi şu şekildeydi. “*Cumhurbaşkanı, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır.*”

Cumhurbaşkanlığı seçiminde TBMM Genel Kuruluna gelmeyen Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) konuyu AYM’ye götürmesi üzerine, Yüksek Mahkemece de bu iddia benimsendi ve 1. tur oylamaya ilişkin karar bir içtüzük değişikliği niteliğinde görülerek yürütmeyi durdurma kararı verildi.⁵³ AYM bu kararı ile, 102. maddede öngörülen yetersayıyı cumhurbaşkanı seçimi için aranan özel bir “toplantı yetersayısı”, TBMM’nin 96. maddede öngörülen çoğunlukla toplanıp, seçim turlarına

⁵² Yargıtay eski Cumhuriyet Başsavcısı Sabih Kanadoğlu, Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turunun yapılabilmesi için en az 367 milletvekilinin Meclis’e gelmesi gerektiğini söyledi. Bkz., “AKP Oyları Yetmez”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 26 Aralık 2006.

⁵³ Bkz., AYM’nin 1 Mayıs 2007 tarih, 2007/45 E., 2007/4 sayılı kararı.

başlamasını ise bir “içtüzük değişikliği” olarak kabul etti. AYM’nin kararı, hem kendisine, hem de Cumhurbaşkanlığı makamı ve seçim şekline yönelik kapsamlı hukuki ve siyasal tartışmaların yeniden başlamasına yol açtı.

Kemal Gözler, Yüksek Mahkemenin anılan kararını eleştirerek, Anayasanın 102. maddesinin eski şeklinde öngörülen yetersayının, toplantı değil karar yetersayısı olduğunu, Anayasada TBMM’nin kaç milletvekili ile toplanacağına ilişkin özel bir düzenleme bulunmadığını, TBMM’nin cumhurbaşkanını seçme kararının bir içtüzük değişikliği olarak da kabul edilemeyeceğini ve bu sebeple, AYM tarafından denetlenemeyeceğini ileri sürmüştür.⁵⁴ Ergun Özbudun, Anayasanın toplantı yetersayısı olarak özel bir hüküm öngörmediğini, cumhurbaşkanı seçimi dâhil her konuda 96. madde hükmünün uygulanması gerektiğini, TBMM’nin bu kararının, içtüzükle hiçbir ilgisinin bulunmaması sebebiyle AYM’nin denetimine tabi olamayacağını düşünmektedir.⁵⁵ Süheyl Batum ise, Anayasanın 96 ve 102. maddelerinin beraber yorumlanması gerektiğini, bu maddeler ile Mecliste çoğunluğa sahip bir partinin kendi adayını cumhurbaşkanı seçtirmesinin önlenmek istendiğini, burada Anayasa koyucunun amacının, cumhurbaşkanı seçimini kolaylaştırmak değil zorlaştırmak olduğunu, cumhurbaşkanının uzlaşa ile seçilmesi gerektiğini, Anayasada öngörülen yeterli çoğunluğa dayanmayan bir Meclis kararının, hem Anayasaya hem de içtüzüğe aykırı olmasından dolayı AYM’si tarafından denetlenebileceğini

⁵⁴ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa (2008a), s. 424.

⁵⁵ ÖZBUDUN, Ergun, “Cumhurbaşkanı Seçimi ve Anayasa”, **Zaman Gazetesi**, 17 Ocak 2007; “Anayasa Savaşları”, **Zaman Gazetesi**, 23 Ağustos 2007; “Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Seçilme Yöntemi”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), s. 236-245,

düşünmektedir.⁵⁶ Necmi Yüzbaşıoğlu, 96. maddedeki “Anayasada başkaca bir hüküm yoksa” ibaresinin 102. maddedeki cumhurbaşkanı seçimi için aranan üçte iki çoğunluğa atıfta bulunduğunu, dolayısıyla 102. maddenin 1. fıkrasındaki üçte iki çoğunluğun özel bir toplantı yeter sayısı olarak öngörüldüğünü, cumhurbaşkanı seçiminin Anayasanın 102. maddesinde öngörülen prosedüre uygun yapılmamasının “eylemli içtüzük değişikliği” niteliğinde olmasından dolayı, TBMM’nin cumhurbaşkanı seçimine yönelik kararının Yüksek Mahkemece denetlenebileceğini düşünmektedir.⁵⁷ Ozan Ergül, Anayasada cumhurbaşkanı seçimi için 96. maddedeki düzenlemeden farklı bir toplantı yetersayısı aranmadığını, kararın bir eylemli içtüzük değişikliği olarak addedilemeyecek olmasından dolayı, AYM tarafından da denetlenemeyeceğini, AYM’nin Anayasada öngörülen hükümleri göz ardı ederek, cumhurbaşkanı seçimi üzerinde yeni uzlaşma koşulları getirmesiyle anayasa koyucunun yerine geçtiğini düşünmektedir.⁵⁸ Nur Uluşahin, Anayasanın 96 ve 102. maddelerinin açık olduğunu, 96. maddede Meclisin toplantı yetersayısının düzenlendiğini, 102. maddede ise cumhurbaşkanı seçimi için özel karar yeter sayılarının öngörüldüğünü, Anayasa koyucunun 102. maddedeki düzenlemesi ile cumhurbaşkanı seçimini bilinçli bir şekilde kolaylaştırmaya çalıştığını, ortada Anayasaya aykırı bir içtüzük değişikliği de bulunmadığını düşünmektedir.⁵⁹ Anılan karara muhalif kalan bir kısım üyeler ise karşıoy yazılarında özetle, ortada eylemli

⁵⁶ BATUM, Süheyl, “Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007); s. 245-259.

⁵⁷ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), s. 266-275.

⁵⁸ ERGÜL, Ozan, **Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınevi, Ankara, (2007), s. 273-298.

⁵⁹ ULUŞAHİN, Nur, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri Ya Da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 65, S.2, Bahar (2007b), s. 18-30.

bir içtüzük değişikliği bulunmadığını, bu sebeple konunun AYM'nin denetimi dışında bulunduğunu, Anayasada yasama organının cumhurbaşkanını seçmesi için özel bir toplantı yetersayısı öngörmediğini, 1982 Anayasasının 1961 Anayasasının aksine, cumhurbaşkanı seçimini kolaylaştırmaya çalıştığını ifade etmişlerdir.

Kanaatimizce Anayasa koyucu çeşitli hükümlerinde (madde, 84, 87, 99, 102, 105, 111, 175) karar yetersayısı olarak özel ya da nitelikli bir çoğunluk öngördüğü halde, toplantı yetersayısı olarak 96. maddenin dışında herhangi bir özel çoğunluk öngörmemiştir. Anayasada başkaca bir hüküm de bulunmadığına göre, TBMM cumhurbaşkanı seçimi dâhil her konuda üye sayısının üçte birinin hazır bulunması ile toplanabilir. Daha önce üzerinde durduğumuz gibi, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan sorunlar nedeniyle, 1982 Anayasa koyucusu toplantı yetersayısını üçte bire indirmiştir. İçtüzük, milletvekilliğinin düşmesi ve milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması hariç TBMM'nin kararları AYM'nin denetimine tabi değildir. AYM içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararlarını denetleme yetkisini kendisinde görmektedir. Ancak bu denetimin gerçekleşebilmesi için, TBMM kararının ya Anayasaya aykırı bir içtüzük niteliği taşıması veya Anayasada ve içtüzükte hakkında hüküm bulunmayan bir konuda Anayasaya aykırı tamamen yeni bir uygulama getirmesi gerekmektedir. Olayımızda ise yeni bir içtüzük yapılması veya eylemli bir içtüzük değişikliği değil, Anayasa hükümleri uyarınca yapılan, cumhurbaşkanı seçimine yönelik bir Meclis kararı bulunmaktadır.

b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında

Anayasamızın 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile değişen 102. maddesinin yeni şekline göre cumhurbaşkanı seçimi, cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde, makamın herhangi bir şekilde boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.

Genel oyla yapılacak olan seçimlerde geçerli oyların salt çoğunluğunu alacak olan aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise, izleyen 2. Pazar günü 2. oylama yapılır. Bu oylamaya ilk oylamada en çok oy almış olan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu elde eden aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur. 2. oylamaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde, 2. oylama, boşalan adaylığın 1. oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. 2. oylamaya tek adayın kalması halinde bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların toplam çoğunluğunu aldığı takdirde cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamada hiç aday kalmaması durumunda ne yapılacağı Anayasada düzenlenmemiştir. Böyle bir olasılığın gerçekleşmesi durumunda, 102. maddenin 1. fıkrası uyarınca altmış gün içinde cumhurbaşkanı seçiminin yenilenmesi gerekir.

D. CUMHURBAŞKANININ YEMİNİ

Cumhurbaşkanlarının seçildikten sonra yemin etmeleri törensel bir adettir. Bu adet genelde anayasalara hüküm olarak girmiştir. Yemin içerik itibarıyla, cumhurbaşkanlarının ülkelerinin anayasalarına uyacaklarına, devletlerinin birliğini,

anayasayı koruyacaklarına, halklarının refahını ve adaleti sağlamak için çalışacaklarına dair söz vermeleridir. Cumhurbaşkanlarının yeminleri genelde, hukuki olmaktan çok manevi yönleri ağır basan birer ahlaki davranış olarak kabul edilir.

1. Önceki Anayasalarımızda

Cumhurbaşkanlarının yemin ederek göreve başlamaları ilk olarak 1924 Anayasasının 38. maddesinde⁶⁰, daha sonra 1961 Anayasasının 96. maddesinde⁶¹ düzenlenmiştir. 1924 Anayasasının ilk şeklinde “vallahî” ile biten metin, 1928 değişikliğiyle teokratik nitelikli diğer hükümlerle birlikte değiştirilerek and haline getirilmiştir.

⁶⁰ 1924 Anayasasına göre cumhurbaşkanı görevine başlarken TBMM önünde şu şekilde and içerdi. *“Namusum üzerine söz veririm ki: Cumhurbaşkanı olarak, Cumhuriyet kanunlarını, milletin egemenlik esaslarını sayacağım ve bunları müdafaa edeceğim; Türk milletinin mutluluğuna bütün bağlılığım, bütün kuvvetimle çalışacağım; Türk Devletine yönelecek her türlü tehlikeyi en son şiddetle önleyeceğim; Türkiye’nin şanını, şerefini koruyup yükseltmek, üstüme aldığım görevin isterlerini yerine getirmek için olanca varlığımla çalışmaktan asla ayrılmayacağım.”* Bkz., KİLİ, Suna - GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Sened’i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, (2006), s. 135-136.

⁶¹ 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanı görevine başlarken şu şekilde and içerdi. *“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Türk Devletinin bağımsızlığına, vatanın ve milletin bütünlüğüne yönelecek her tehlikeye karşı koyacağıma; Milletin kayıtsız şartsız egemenliğini ve Anayasayı sayacağıma ve savunacağıma; insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden ve tarafsızlıktan ayrılmayacağıma; Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini koruyup yüceltmek ve üzerime aldığım görevi yerine getirmek için bütün gücümle ve varlığımla çalışacağıma namusum üzerine söz veririm”.* KİLİ - GÖZÜBÜYÜK, (2006), s. 224.

2. 1982 Anayasasında

Cumhurbaşkanının görevine başlarken yemin etmesi 1982 Anayasasının 103. maddesinde düzenlenmiştir.⁶² Anılan maddeye göre cumhurbaşkanı şu şekilde yemin eder. *“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasa, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda namusum ve şerefim üzerine andıçerim.”* 1982 Anayasasının yemin metninde göze çarpan, cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak Anayasaya, devletin birliğine bağlı kalması, koruması ve tarafsız davranacağını belirtmesidir. Bu söz verme hukuki olmaktan çok manevi önem taşıyan bir eylemdir. TBMM içtüzüğünün 122. maddesi uyarınca and içme göreve başlamanın koşulu olduğundan, eğer cumhurbaşkanı daha önce seçilmişse, önceki cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yapılır.⁶³

⁶² Cumhurbaşkanının görevine başlarken TBMM genel kurulunda and içmesi hakkında bkz., NEZİROĞLU, (2008), s. 58.

⁶³ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 5 Mayıs 2000 tarihinde Cumhurbaşkanlığına seçildiğinde, başkanlık divanı yemin töreninin eski Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in yedi yıllık görev süresinin bitimi olan 16 Mayıs 2000 tarihinde yapılacağını duyurduğunda, Tunceli Milletvekili Kamer Genç, Anayasanın 122. maddesi uyarınca yeni seçilen Cumhurbaşkanının hemen yemin ederek göreve başlaması gerektiğini öne sürmüştür. Ancak TBMM içtüzüğünün 122. maddesi uyarınca yemin töreni, 16 Mayıs 2000 tarihinde yapılmış ve Demirel Cumhurbaşkanlığı görevini devretmiştir. Bkz., AKIN, (2009), s. 174-175.

Cumhurbaşkanlığı, görev süresinin dolmasından başka bir sebeple boşalmış ise tören seçimden hemen sonraki oturumda yapılır.

Acaba cumhurbaşkanı yemin etmeden görevine başlayabilir mi?⁶⁴ Anayasanın 103. maddesinin yazılış şekline göre, yemin etmenin göreve başlamanın da bir şartı olduğunu ileri sürebiliriz.⁶⁵ Nitekim Yargıtay Ceza Genel Kurulu da, 2 Nisan 1990 tarihinde, 1990/9 E., 1990/106 K. Sayılı ilamı ile Cumhurbaşkanlığı sıfatının yemin etme ile kazanıldığına karar vermiştir. Anılan kararın alınmasına vesile olan olay şu şekilde gerçekleşmiştir. 31 Ekim 1989 tarihinde yemek yediği lokantada televizyondan Cumhurbaşkanlığı seçimini izleyen sanık, seçim sonucu seçilen Cumhurbaşkanına hakaret etmiştir. Sanık hakkında “Cumhurbaşkanına Gıyapta Hakaret” suçundan açılan kamu davasının yargılaması neticesinde, sanığın 765 sayılı TCK’nun 158. maddesinin 2. fıkrası⁶⁶ uyarınca cezalandırılmasına karar verilmiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine dosyayı incelemekle görevli Yargıtay 9. Ceza Dairesi, 14 Şubat 1990 tarih ve 1990/162 E., 1990/752 K. Sayılı ilamı ile, *“Cumhurbaşkanına hakaret suçu, seçimden hemen sonra, ancak and içmeden önce, Cumhurbaşkanlığı makamında görev süresi henüz dolmamış olan Cumhurbaşkanı*

⁶⁴ 1982 Anayasasının ilk Cumhurbaşkanı Kenan Evren, Anayasanın geçici 1. maddesi gereği, Anayasanın halkoylaması ile kabulü sonucu otomatik olarak Cumhurbaşkanı seçildiği ve zaten daha önceden de Devlet Başkanı olarak görev yaptığı için ayrıca Cumhurbaşkanlığı yemini etmemiştir. 18 Eylül 1980 tarihli Devlet Başkanlığı andı Cumhurbaşkanlığı andı ile ikame edilmiştir.

⁶⁵ GÖZLER, (2008a), s. 423.

⁶⁶ 765 sayılı TCK’nun 2. fıkrası şu şekildedir. *“Hakaret ve sövme Reisicumhurun gıyabında vaki olmuş ise faili, bir seneden üç seneye kadar hapis olunur. Reisicumhurun ismi sarahaten zikredilmeyerek ima veya telmih suretiyle vaki olsa bile, mahiyeti itibarıyla Reisicumhura matufiyetinde tereddüt edilmeyecek derecede karineler varsa, tecavüz sarahaten vukubulmuş addolunur.”*

bulunduğu sırada işlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamında aynı anda iki kişinin bulunduğundan söz edilemez. Bu nedenle TCY'nın 158. maddesindeki suç unsurları bakımından oluşmamıştır.” gerekçesiyle kararı bozmuştur. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın bu karara itiraz etmesi üzerine dosyayı ele alan Yargıtay Ceza Genel Kurulu, “*Cumhurbaşkanı sıfatının seçimle değil and içmeyle başladığı, TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanının Anayasanın 103. maddesi uyarınca and içmeden görevine başlayamayacağı gibi devleti temsil de edemeyeceği, Cumhurbaşkanlığına başlamanın ön koşulunun and içme olduğu, seçilen fakat makam dolu olduğu için and içerek göreve başlamayan Cumhurbaşkanı ile, görevi başında bulunan Cumhurbaşkanı aynı anda hakarete bulunulduğu takdirde TCY'nın 158. maddesinin fail hakkında iki kez uygulanması gerekeceği, devletin başında iki cumhurbaşkanı olamayacağından aksi halin kabulünün olanaksız olduğu”* gerekçeleriyle Özel Dairenin kararının onanmasına, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının itirazının reddine karar vermiştir.

E. CUMHURBAŞKANI SEÇİMİNİN HUKUKİ SONUÇLARI

1. Önceki Anayasalarımızda

Cumhurbaşkanlığı seçiminin tamamlanması ile birlikte seçilen kişi bakımından bir takım hukuki sonuçlar doğmaktadır. 1924 Anayasasının aksine, cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler üstü olmasını sağlamaya çalışan 1961 Anayasasının 95. maddesinin son fıkrasında, cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliği sıfatının sona ereceği düzenlenmiştir. Oysa,

1924 Anayasasında, cumhurbaşkanı, 32. madde gereğince Meclis görüşmelerine katılmamak ve oy kullanmamakla birlikte TBMM üyeliğini sürdürmekte, 36. maddesi uyarınca da her yıl Meclis açılışında konuşma yapmakta idi. Partisinin resmi veya fiili önderi konumunda olan cumhurbaşkanı bu sayede Meclis çoğunluğu ile organik bir bağ içinde bulunuyordu.

2. 1982 Anayasasında

1982 Anayasasının 101. maddesinin 4. fıkrasında da, cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği öngörülmüştür. Bu düzenleme, esasen cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik olup, çalışmanın ilerleyen kısmında üzerinde durulacaktır.

Üzerinde tartışılması gereken bir sorun, bir başbakanın cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, seçildiği anda milletvekili statüsü sona ererek partisi ile ilişkisi de kesileceği için, yemin ederek cumhurbaşkanlığı görevini fiilen eski cumhurbaşkanından devralana kadar başbakanlık makamına kimin oturacağıdır. Konu 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın Başbakan iken cumhurbaşkanı seçilmesi ile gündeme gelmiştir. Boşalan Başbakanlık makamına Prof. Dr. Ali Bozer vekâlet etmiştir. Görevde iken ölen 2. Cumhurbaşkanı olan 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın yerine de, dönemin Başbakanı Demirel seçilmiştir. Demirel'den boşalan başbakanlık makamına, Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü vekâlet etmiştir.⁶⁷ Bu konunun Anayasada düzenlemesi gerektiği inancındayız.

⁶⁷ AKIN, (2009), s. 141-149.

Cumhurbaşkanı seçilen kişi, 1982 Anayasasının 82. maddesinde düzenlenen TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler yasağına, yani yasama bağdaşmazlığı veya uyumsuzluğuna⁶⁸ tabi olacak mıdır? 1982 Anayasasında konuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Biz bu yasaklamanın aynen parlamento üyelerinde olduğu gibi, cumhurbaşkanı için de zorunluluk arz ettiğini düşünmekteyiz. TBMM üyeleri arasından seçilen cumhurbaşkanı yasama dokunulmazlığından faydalanacak mıdır? Anayasamızda bu konu hakkında da bir düzenleme bulunmamaktadır. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün seçimi ile birlikte gündemi uzun süre meşgul eden bu konu üzerinde aşağıda, III. Bölümde “Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu” başlığı altında durulacaktır.

Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ve TBMM üyeliği ile ilişkisi ne zaman kesilecektir? Buradaki kesilme cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlama amacına yönelik olduğuna göre, cumhurbaşkanı seçilen kişinin, seçildiği andan itibaren TBMM üyeliği ile ilişkisinin de sona ermesi gerektiğini düşünüyoruz.

⁶⁸ 1982 Anayasası 82. maddesinde milletvekillerinin yapamayacağı bazı işlerle kabul edemeyecekleri bir takım görevlere yer vermiştir. Anayasa hukukunda “yasama bağdaşmazlığı” olarak adlandırılan bu kurum, tarihi gelişim itibarıyla, milletvekillerinin bu tür görevleri kabul ederek yürütme organının etkisi altına girmelerini engellemek amacını taşımaktadır. Bkz., ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya (2007), s. 206; NEZİROĞLU, (2008), s. 449-452; ÖZBUDUN, (2005), s. 272.

II. CUMHURBAŞKANININ GÖREV SÜRESİ VE GÖREVİN SONA ERMESİ

A. GÖREV SÜRESİ

Cumhurbaşkanlığı görevi belli bir süre ile kayıtlıdır. Monarşilerde esas itibariyle devlet başkanlarının belli bir görev süresi yoktur. Monark ölünceye ya da tahttan feragat edinceye kadar görevinde kalmaktadır. Devlet şeklini cumhuriyet olarak benimseyen ve demokrasiyi esas alan anayasaların ise cumhurbaşkanlığı görevini belli bir süre ile sınırlamaları doğaldır. Aksi halin kabulü cumhuriyet rejimi ve demokrasi ile bağdaşmaz.

Cumhurbaşkanının görev süresinin ne olacağı toplumsal uzlaşma metinleri olan anayasalarda farklı şekillerde düzenlenmiştir. Uzun cumhurbaşkanlığı süresinin kişisel iktidara yol açacağı düşünülen anayasalarda bu süre nispeten kısa tutulmuş, cumhurbaşkanlığı görevinin tecrübe ve bilgi gerektirdiği, sürenin uzun olmasıyla daha tecrübeli ve bilgili bir cumhurbaşkanının kamuya daha yararlı olacağını benimseyen anayasalarda ise süre nispeten uzun tutulmuştur.⁶⁹

⁶⁹ Örneğin Almanya’da, Yunanistan’da ve İsrail’de devlet başkanlarının görev süreleri beş yıl, ABD, Macaristan ve Rusya Federasyonunda dört yıl, İtalya’da ise yedi yıldır. Fransa’da, 24 Eylül 2000 tarihli Anayasa değişikliği ile, III. Cumhuriyet döneminde getirilmiş olan yedi yıllık başkanlık dönemi görev süresi beş yıla indirilmiştir.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1921 Anayasasında

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, 1921 Anayasasında 1923 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamına geliş şekli TBMM tarafından seçilmek kabul edilmiştir. TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanının görev süresi ise Anayasaya göre, TBMM'nin bir yasama dönemlik süresi kadardır. 1921 Anayasanın 5. maddesinde ise TBMM seçimlerinin iki senede bir yapılacağı düzenlenmiştir. 1923 yılında kabul edilen ve 1921 Anayasasının bazı hükümlerinde değişiklik yapan, 29.10.1339 (1923) tarih ve 364 sayılı Teşkilat'ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun'un 10. maddesi devlet başkanlığı makamını şu şekilde düzenlemiştir. *“Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife-i Riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir”* Bu değişiklik ile beraber, TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanının görev süresi de, bir yasama dönemi yani iki yıl olarak kabul edilmiştir.

b) 1924 Anayasasında

1924 Anayasasına göre cumhurbaşkanı dört yıllık bir süre için seçiliyordu. Anayasanın 31. maddesinde, cumhurbaşkanının bir intihab devresi için intihap olunacağı öngörülüyordu. Yasama organının görev süresi de dört yıl olduğundan, Anayasaya göre cumhurbaşkanının görev süresi de yasama organının görev süresine paralel olarak dört yıldır. Başka bir deyişle her Meclis kendi yasama süresinin

cumhurbaşkanını seçiyordu ve bu süre kısalmış uzayabilirdi. Örneğin Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verir ve dört yıllık süre dolmadan dağılırsa, Cumhurbaşkanlığı seçimi de yenilenmeliydi. Yasama döneminin uzamasına karar verirse (bu süre ancak bir yıl olabilirdi) cumhurbaşkanının görev süresi de uzamış olurdu. Bu düzenleme karşısında cumhurbaşkanı ile Meclise sahip olan siyasi çoğunluk aynı dünya görüşüne sahip oluyordu. Partisi ile siyaset ilişkisini devam ettirmeyen cumhurbaşkanının tekrar seçilmesi olanaksızdı. 1924 Anayasası modelinde cumhurbaşkanı günlük siyasetin içinde olmalıydı. Anayasanın yürürlükte olduğu, 1950, 1954 ve 1957 genel seçimlerinde DP'nin iktidar olması ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı makamına da bu partinin lideri olan Celal Bayar seçilmiştir.⁷⁰

c) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının getirdiği en büyük yeniliklerden birisi de, 1924 Anayasasının aksine tarafsız bir cumhurbaşkanı yaratmaya özen göstermesidir. Bu sebeple, 1961 Anayasasının 95. maddesinin 2. fıkrası ile cumhurbaşkanının görev süresi tespit edilirken, yasama organını oluşturan Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun görev süresinden farklı, bağımsız ve daha uzun olan yedi yıllık bir süre tercih edilmiştir. Uzun görev süresi ile devlet yönetiminde şahsi otorite kurulmasını engellemek için, bir kişinin arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilmesi de yasaklanmıştır.

1961 Anayasasının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında cumhurbaşkanının tarafsızlığı üzerinde özellikle durulmuştur. Anayasanın yapımı

⁷⁰ YAZICI, (2002), s. 119; AKIN, (2009), s. 55.

sırasında cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması, arka arkaya iki defa seçilebilmesi⁷¹ ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği⁷² üzerinde durulmuştur. Komisyon adına söz alan Turan Güneş, 1961 Anayasasında cumhurbaşkanına, parlamento oyununun hakemi olma görevinin verildiğini, oyunu tarafsız bir şekilde idare edeceğini, yetkilerinin, seçim şeklinin ve görev süresinin bu amaç doğrultusunda değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁷³

2. 1982 Anayasasında

a) 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında

Anayasamızın 101. maddesinin ilk haline göre cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır. Biz bu görev süresinin uzun olduğu kanaatinde değiliz.⁷⁴ Anayasal yetkilerini kullanarak görev yapacak bir cumhurbaşkanının süre açısından birikime ve tecrübeye ihtiyacı olacaktır.⁷⁵ Görev süresinin yasama organının görev süresinden

⁷¹ Temsilciler Meclisindeki 1. görüşmede söz alan Alp Kuran, cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması ve aynı kişinin bir kez daha seçilebilmesini teklif etmiştir. Bkz., ÖZTÜRK, (1966), s. 2849-2850.

⁷² ÖZKÜRK, (1966), s. 2857.

⁷³ ÖZTÜRK, (1996), s. 2862-2863.

⁷⁴ Bu süre, toplumsal ve siyasal eğilimlerin çok hızlı değişebildiği ülkemizde uzun kabul edilip eleştirilmiştir. Bkz., ÖNDER, Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2007), s. 61; ATAR, Yavuz, “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistemin Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, **TBMM Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Yayın No:1, Ankara, 22-24 Nisan, (2003), s. 316.

⁷⁵ Ülkemizde de Cumhurbaşkanının görev süresinin ne olması gerektiği tartışılmıştır. TÜSİAD’ın hazırladığı taslakta görev süresi beş yıl, Prof. Özbudun’un başkanlığında bilim heyetinin hazırladığı anayasa taslağında seçenekli olarak beş ve yedi yıl, TBB’nin hazırladığı anayasa taslaklarında ise yedi yıl olarak öngörülmüştür. Karşılaştırmalı tablo için bkz., <http://www.iyibilgi.com/haber.php?haber/id=36479>, Erişim tarihi, 09.11.2009; Bilim

farklı olması ve çakışmaması, bir kişinin iki defa cumhurbaşkanı seçilememesi ile birlikte değerlendirildiğinde, amaçlanan cumhurbaşkanının kişisel iktidar kurmasının engellenmesi, tarafsız olmasının sağlanması olduğu ortaya çıkmaktadır. İleride üzerinde durulacağı üzere, iki defa seçilememe yasağı, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir hükümdür. Bu şekilde cumhurbaşkanı, tekrar seçilebilmek için siyasetçilerle diyaloga girmek gereksiniminde olmayacaktır. Cumhurbaşkanı, bu tedbirler sayesinde kendi dünya görüşünden farklı bir yasama çoğunluğu ile de görev yapabilecektir. 1982 Anayasasının, 2007 değişikliği öncesi bizce benimsediği hükümet sistemi olan parlamenter sistemde temenni edilen, cumhurbaşkanının partiler üstü bir tutum izleyerek, kendisini belli bir siyasi partiyle veya onun temsil ettiği siyasi görüş ile özdeşleştirmekten kaçınmasıdır.⁷⁶ Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olarak düzenlenmiş olması, tarafsızlık ilkesi akılda tutularak değerlendirilmelidir.

b) 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında

21 Ekim 2007 tarihli halkoylaması ile birlikte Anayasamızın 101. maddesi değişmiş ve cumhurbaşkanının görev süresi beş yıla indirilmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi yasama organının görev süresi olan dört yıl ile çakışmamaktadır.⁷⁷

Heyetinin taslağı için bkz., bianet.org/.../101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni-, Erişim tarihi, 09.11.2009; **2001 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, (2001), s. 69; **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, TBB Yayınları, (2007), s. 215.

⁷⁶ ÖZBUDUN, (2005), s. 306.

⁷⁷ 21 Ekim 2007 günü yapılan halkoylamasıyla onaylanan, 5678 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun ile, TBMM seçimlerinin dört yılda bir yapılması öngörülmüştür.

3. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresine İlişkin Tartışmalar

11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, TBMM Genel Kurulunun 28.08.2007 tarihli 6. Birleşiminde Cumhurbaşkanı seçilmiştir.⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı görev süresi, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği kanunundan önce yedi yıldır. Anılan Anayasa değişikliğiyle değiştirilmiş olan 101. maddenin yeni şekliyle görev süresi beş yıla indirilmiştir.

Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla indirilmesi, Anayasa değişikliği öncesi TBMM tarafından seçilen 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin ne olacağı konusunda tereddüt uyandırmıştır. Tartışma, TBMM Başkanı Köksal Toptan'ın, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin beş yıla indiği yönündeki değerlendirmesi üzerine başlamıştır.⁷⁹ Bir görüşe göre 11. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıldır.⁸⁰ Aksine bir hüküm belirtilmediği durumlarda statü korunur. Aynı durum Fransa'da da yaşanmış⁸¹ ve Jaques Chirac'ın

⁷⁸ Bkz., 28 Ağustos 2007 tarihli RG, S. 26627 Mük.

⁷⁹ “Cumhurbaşkanının Görev Süresi 5 Bizim de 4 Yıl”, Bkz., **Vatan Gazetesi**, 16 Nisan 2009.

⁸⁰ KUZU, Burhan – KAMALAK, Mustafa, <http://www.samanyoluhaber.com/>, Erişim tarihi, 17.04.2009; KUZU, Burhan, **Habertürk Gazetesi**, 17 Ağustos 2010.

⁸¹ Yedi yıllık süre, Fransa'da da tartışmalara yol açmıştır. 1995'te yüzde 55 oy alarak yedi yıllığına Cumhurbaşkanı seçilen Jaques Chirac, 2000 yılında cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin anayasa değişikliği yapılması için önyak olmuştur. Yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Ancak bu değişikliğin uygulamaya girmesi için Chirac'ın ilk görev süresinin bitmesi beklenmiştir. 2002'de yapılan seçim ile Chirac tekrar seçilmiş ve 2007'de görevini Nicolas Sarkozy'ye devredene kadar Cumhurbaşkanlığı yapmıştır. Bkz., “Fransa'da Seçim Usulü – La France en Turquie”, [http://www. Ambafrance](http://www.Ambafrance) –

görev süresi değişmemiştir. Burada kazanılmış bir hak değil, kazanılmış bir hukuki durum söz konusudur. Görevdeki Cumhurbaşkanı Abdullah Gül yedi yıl görev yapacağına ilişkin Anayasa kuralının yürürlükte olduğu dönemde seçilmiştir. Anayasa değişikliği görevdeki Cumhurbaşkanı değil, bir sonraki cumhurbaşkanını etkileyebilir. Diğer görüşe göre ise, yapılan Anayasa değişikliği görevdeki Cumhurbaşkanı da etkilemektedir. Kamu hukukunda kazanılmış hak olmadığı için, değişikliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte beş yıl sonunda Cumhurbaşkanlığı seçiminin yenilenmesi gerekir. Cumhurbaşkanının görev süresi tarafların irade serbestisiyle belirlenen akdi bir durum değildir, kanuni düzenlemeye dayalı bir durumdur. Bu durum da yürürlüğe giren kanun derhal uygulanmalıdır.⁸² Sezginer ise 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması gerektiğini kabul etmekle birlikte, konuya farklı bir yaklaşım getirmektedir. Asıl hukuki tartışma 11. Cumhurbaşkanı görevinin sona erip ermediği, mevcut şartlarda yeni bir cumhurbaşkanının seçilmesi gerekip gerekmediği konusunda olmalıdır. Sezginer'e göre Cumhurbaşkanlığı statüsüne giriş şartlarındaki değişikliğin, bizzat statünün kendisini de değiştirmesinden dolayı, cumhurbaşkanının halkoyuyla yeniden seçilmesi gerekmektedir.⁸³

Kuvvetler ayrılığını ve hukuk devleti ilkesini dikkate aldığımızda, 1982 Anayasasının devlet içerisindeki üç temel kuvvet olan yasama, yürütme ve yargı

tr.org>Fransa> Fransa'yı Tanıtıcı Fişler, Erişim tarihi, 17.11.2009; KUZU, Burhan, "Gül'ün Görev Süresi 7 Yıl", **Zaman Gazetesi**, 17 Nisan 2009.

⁸² MUMCU, Ahmet, TOPTAN, Köksal, <http://www.forumasi.net/>, Erişim tarihi, 19.04.2009; GÖZLER, (2008a), s. 425-426.

⁸³ SEZGİNER, Murat, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2010), s. 144-145.

erklerini, birbirlerini denetleyebilmeleri amacıyla farklı devlet organlarına vermiş olduğunu görüyoruz. Biz Anayasa değişikliği öncesi yedi yıllığına seçilen 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin, değişiklik sonrası beş yıla inmiş olduğunun kabul edilmesini, dolayısıyla yasama organının yürütmenin bir kolunu teşkil eden cumhurbaşkanının görev süresi üzerinde tasarrufta bulunabilmesini, hukuk devleti ilkesine, kuvvetler ayrılığına, cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ve TBMM'ce görevden alınamamasına aykırı bularak, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğunu düşünüyoruz. Aksi halde, TBMM'yi oluşturan siyasi çoğunluk, hoşlanmadığı veya birlikte çalışmak istemediği bir cumhurbaşkanı ile görev yaptığı takdirde, cumhurbaşkanının görev süresini kısaltan bir anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanını görevden alabilme imkânına sahip olacaktır. Bu tür tartışmalara meydan vermemek için, konunun Anayasaya eklenecek geçici madde ile düzenlenmesi gerekirdi.

B. GÖREVİ SONA ERDİREN HALLER

Cumhurbaşkanı devletin başı konumunda bulunduğu için, Anayasadaki yetkileri de göz önüne alındığında, makamının boşalması bir iktidar boşluğu doğurabilir. Bu sebeple anayasalar özel hükümler öngörerek, zaman kaybetmeden yeni cumhurbaşkanının seçimine yönelik düzenlemeler yaparlar.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1924 Anayasasında

1921 ve 1924 Anayasalarında görevi sona erdiren haller belirtilmemekle birlikte, 1924 Anayasasının 41. maddesinde, cumhurbaşkanının vatan hainliği halinde Meclise karşı sorumlu olacağı düzenlenmiştir. 1921 Anayasasının aksine 1924 Anayasası, 34. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde izlenecek usulü düzenlemiştir. Bu madde ile Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında, TBMM toplantı halindeyse hemen yeni cumhurbaşkanını seçer. Eğer makam boşaldığında TBMM toplantı halinde değil ise, Meclis başkanı tarafından hemen toplantıya çağrılır ve Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır. TBMM'nin seçim dönemi sona ermiş veya seçimlerin yenilenmesine karar verilmiş olması durumunda, cumhurbaşkanını yeni oluşturulacak Meclis seçer.⁸⁴

b) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halleri sınırlı sayıda sayılmamıştır. Anayasanın 100. maddesinde, ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, yenisi seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığına Cumhuriyet Senatosu başkanının vekâlet edeceği düzenlenmiştir. Bu sebeple, cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli şartların kaybedilmesi, örneğin vatan hainliği ile itham olunma, TBMM'ye seçilme

⁸⁴ 1924 Anayasası 34. maddedeki bu düzenleme ile, yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının ülke için önemini vurgulamış ve makamın boş kalması halinde doğacak aksaklık ve istikrarsızlığı önlemek için, yeni cumhurbaşkanının ivedi olarak seçilmesine yönelik bir düzenleme öngörmüştür. Bkz., ÖNDER, (2007), s. 37.

yeterliliğini kaybetme, cumhurbaşkanının görev yapamayacak şekilde sağlığını yitirmesi gibi hallerde de Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış kabul edilmekteydi. 1961 Anayasası yeni cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda, görev süresi dolan cumhurbaşkanının izlemesi gereken yolu da netleştirmemiştir. 6. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk yedi yıllık görev süresinin sona ermesi ile makamı kendiliğinden boşaltmış ve yerine Cumhuriyet Senatosu Başkanı İhsan Sabri Çağlayangil vekâlet etmiştir.⁸⁵

2. 1982 Anayasasında

Cumhurbaşkanlığı görevinin belli bir süre ile sınırlı olduğunu yukarıda belirtmiştik. Anayasamız bu süre ve görevin hangi hallerde biteceğini 101, 102 ve 106. maddelerinde düzenlemiştir.

a) Görev Süresinin Dolması

Yeni düzenleme ile cumhurbaşkanının beş yıla inmiş olan görev süresi and içmeyle başlar. Bu durumda, daha önce seçilmiş olsa bile, önceki cumhurbaşkanının görev süresi sona ermemişse, yeni seçilen and içip görevine başlayamayacaktır.⁸⁶ Görev süresi and içmenin yapıldığı yıldan sonraki beşinci yılda, and içmenin

⁸⁵ KERSE, (1973), s. 55-64; AKIN, (2009), s. 115-116.

⁸⁶ Nitekim 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in görev süresinin dolmasından bir süre önce seçilebilmişti. Bu nedenle seçildiği an milletvekilliği de sona erdi; ancak bir süre sonra and içerek görevine başlayabildi. O ara dönemde Özal'ın milletvekilliği bittiği için Başbakanlığı da sona ermişti. Bu sebeple Cumhurbaşkanı Evren, Başbakan yardımcısı Ali Bozer'i Başbakan olarak görevlendirdi. Özal Cumhurbaşkanı olarak and içip göreve başlayınca hükümeti kurma görevini Yıldırım Akbulut'a verdi. Akbulut'un kurduğu hükümet onaylanıncaya kadar Bozer'in vekâleti devam etti.

yapıldığı gün sona erer. Eğer yeni cumhurbaşkanı henüz seçilememiş ise normal beş yıllık görev süresi dolan cumhurbaşkanı yenisi seçilinceye kadar görevine devam eder. Bu düzenleme ile 1982 Anayasası 1961 Anayasasından ayrılmıştır. 1961 Anayasasının 100. maddesindeki düzenlemeye göre, yeni cumhurbaşkanı henüz seçilmemiş olsa bile, görev süresi dolan cumhurbaşkanı görevden ayrılıyor ve yenisi seçilinceye kadar onun yerine Cumhuriyet Senatosu başkanı vekâlet ediyordu.

Görev süresinin dolmasının, Cumhurbaşkanlığı görevini sona erdirip erdirmeyeceği uygulamada sorun yaratmıştır. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer yedi yıllık görev süresinin dolması ve yeni cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görevine devam etmiştir. TBMM Başkanı Bülent Arınç ise görev süresinin bitmesinin, Anayasanın 106. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı makamının “başka bir sebeple” boşalması halini doğurduğunu, bu sebeple makama kendisinin vekâlet etmesi gerektiğini ileri sürmüştür.⁸⁷ Gönenç, 102. madde uyarınca, seçilen yeni cumhurbaşkanı görevine başlayıncaya kadar, görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevine devam edebilmesi için, yeni cumhurbaşkanının seçilmiş ve bir sebeple görevine başlayamamış olması gerektiğini düşünmektedir.⁸⁸ Bu yorumdan yola çıktığımızda, görev süresi dolan Sezer’e, henüz seçilmiş bir cumhurbaşkanının bulunmaması sebebiyle Meclis Başkanı Arınç’ın vekâlet etmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Ergül ise cumhurbaşkanına meclis başkanının vekâlet edecek olmasının, bir takım problemleri

⁸⁷ “Ankara Masası” adlı program, **Kanal 24**, 12 Temmuz 2007; “Arınç Sezer’e Öfkeli”, **Radikal Gazetesi**, 13 Temmuz 2007.

⁸⁸ GÖNENÇ, Levent, “Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanına Vekalet”, <http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 06.07.2010.

de beraberinde getireceğini düşünmektedir. Öncelikle Meclis seçimlerinin yenilenmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı makamı da tekrar el değiştirmek zorunda kalacaktır. Cumhurbaşkanı vekâlet eden ve seçiminden önce bir siyasi partinin mensubu olan Meclis başkanının, tarafsız devlet başkanı olmasından kaynaklanan yetkilerini nasıl kullanacağı ise üzerinde düşünülmesi gereken başka bir problemidir.⁸⁹

b) Cumhurbaşkanının İstifası

Kamusal bir makamı işgal eden her kişi gibi cumhurbaşkanı da görevinden istifa edebilir. İstifa yenilik doğurucu ve tek taraflı kullanılan bir hak olup kabule bağlı değildir.⁹⁰ Cumhurbaşkanının istifa etmesi Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına sebebiyet verir ve 102. maddesinin 2. fıkrasına göre de boşalmadan itibaren yeni cumhurbaşkanı seçimine başlanır.

c) Cumhurbaşkanının Ölümü

Görevdeki cumhurbaşkanının ölümü de Anayasanın 106. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına sebebiyet verir ve boşalmadan itibaren altmış gün sonra yenisinin seçimine başlanır. Görevdeki cumhurbaşkanının ölmesi durumunda yeni seçilen cumhurbaşkanı, ölen cumhurbaşkanından kalan süre için değil, Anayasanın düzenlediği normal süre için seçilir. Nitekim, 31 Ekim 1989’da Cumhurbaşkanlığı görevini devralan Turgut Özal’ın 17 Nisan 1993’te vefat etmesi

⁸⁹ ERGÜL, Ozan, “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanı Vekâlete İlişkin Diğer Sorunlar”, <http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 06.07. 2010.

⁹⁰ GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, (2004), s. 568-570; GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (1998a), s. 254-255.

üzerine, 16 Mayıs 1993 tarihinde yerine seçilen Süleyman Demirel, Özal'dan kalan süre için değil, bağımsız olarak yedi yıllığına seçilmiş ve yedi yıl dolduğunda 16 Mayıs 2000'de görevi bırakmıştır.⁹¹

d) Görevin Başka Bir Sebeple Sona Ermesi

Cumhurbaşkanının görevini gereği gibi yerine getirmesine engel olabilecek durumlarla karşılaşması muhtemeldir. Örneğin, cumhurbaşkanı, görevini yapmasına engel olacak bir hastalığa yakalanabilir, kısıtlanabilir, hakkında gaiplik kararı alınabilir. Bu durumda Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı makamı boşalır.⁹² 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel hastalığı sebebiyle görev yapamaz duruma düşmüştür. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı makamının hangi durumlarda boşalmış sayılacağına açık bir biçimde düzenlenmemiş olması ve Cumhurbaşkanının hayatta olup yurt içinde bulunması sebebiyle vekâlet müessesesi de işletilemediği için, ortaya anayasal bir problem çıkmıştır. Bu konuda görüşlerine başvurulmuş Prof. Dr. Bülent Nuri Esen ve Prof. Dr. Muammer Aksoy, yeni cumhurbaşkanının seçilmesi gerektiği yönünde görüş belirtmişlerdir. Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in artık görevini yerine getiremeyeceğine ilişkin sağlık raporu doğrultusunda, dönemin Başbakanı Demirel, hükümet yazısıyla TBMM'den Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılmasını istemiş ve Meclis, Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına karar vererek aynı gün yeni

⁹¹ TOY, Hakan - ELMACI, Defne, **Kronolojik Türkiye Tarihi Ansiklopedisi**, Karma Kitaplar, İstanbul, (2007), s.339.

⁹² ÖZBUDUN, (2005), s. 318.

Cumhurbaşkanını seçmiştir.⁹³ Anayasamız görevin hangi sebeplerle sona ereceğini sona erme sebeplerini sayarak sınırlamamıştır.

e) Cumhurbaşkanının Vatana İhanetle Suçlanması

III. Bölümde üzerinde durulacağı üzere cumhurbaşkanı vatana ihanet⁹⁴ ile suçlanabilir. Bu durumda cumhurbaşkanının görevinin sona erip ermeyeceği Anayasada düzenlenmemiş olmakla birlikte, Anayasanın 113. maddesinin 3. fıkrasında, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı Yüce Divan’a sevk edilen bakanın, bakanlıktan düşmüş sayılacağının düzenlenmiş olması karşısında, TBMM tarafından vatana ihanet ile suçlanan cumhurbaşkanının da görevinin sona ereceği ve yenisi seçilinceye kadar makama Meclis başkanının vekâlet edeceği savunulabilir.⁹⁵

III. CUMHURBAŞKANINA VEKÂLET VE VEKİLİN YETKİLERİ

Cumhurbaşkanı elinde olan veya olmayan sebeplerden dolayı görevinin başında bulunmayabilir. Cumhurbaşkanı öngörülemeyen bir sebepten dolayı görevini yerine getiremeyebilir. Örnek olarak cumhurbaşkanları sıklıkla yurt dışı gezilerine çıkmaktadırlar. Anayasamız cumhurbaşkanı yardımcılığı gibi bir makam

⁹³ Bkz., **TBMM Birleşik Toplantı Tutanak Dergisi**, 5. Birleşim, 114 sayılı Karar, 28.03.1966; ÖZDEMİR, (2007), s. 193-194; ARCA YÜREK, (2007), s. 151.

⁹⁴ Vatan ihanet kavramı hakkında bkz., KERSE, (1973), s. 159-179.

⁹⁵ TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları 1447, İstanbul, (2001), s. 318; ÖZBUDUN, (2005), s. 318.

öngörmemiştir. Bu tür durumlarda devlet faaliyetlerinin devamlılığı⁹⁶ ilkesi gereği cumhurbaşkanına vekâlet edilmesi gerekir.

A. Önceki Anayasalarımızda

1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 yılında yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı makamı kabul edilmiş olmasına rağmen, makamın boşalması halinde vekâlete ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. 1924 Anayasasının 33. maddesinde ise cumhurbaşkanının, hastalık ve memleket dışı yolculuk gibi bir sebeple görevini yapamayacağı hallerde veya ölüm, çekilme ve başka sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda, TBMM başkanının makama vekâlet edeceği düzenlenmiştir.

1961 Anayasasının 100. maddesinde, cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde ise yenisi seçilinceye kadar, cumhurbaşkanına Cumhuriyet Senatosu başkanının vekâlet edeceği düzenlenmiştir.

1924 ve 1961 Anayasalarında cumhurbaşkanı vekilinin yetkilerine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Nitekim 1961 Anayasasının son döneminde, Cumhurbaşkanı Korutürk'ün görev süresi dolduğu ve yeni cumhurbaşkanı da seçilemediği için, Cumhurbaşkanlığına vekâlet eden Cumhuriyet senatosu Başkanı

⁹⁶ İdari fonksiyon ve sürekliliği hakkında bkz., GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2004), s. 21-22; GÜNDAY, (2004), s. 17.

Çağlayangil, görev süresi dolan ve Cumhurbaşkanınca seçilmiş olan beş kontenjan senatörü yerine yeni beş isim atamıştır. Bu atama o dönemde çok tartışılmıştır.⁹⁷

B. 1982 Anayasasında

Anayasamızın 106. maddesinde, cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle görevinden ayrılması hallerinde görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde ise yenisi seçilinceye kadar, TBMM başkanının cumhurbaşkanına vekâlet edeceği ve ona ait yetkileri kullanacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddenin 106. maddesinin lâfzî yorumundan,⁹⁸ TBMM başkanının cumhurbaşkanına vekâlet ettiği süre zarfında cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri kullanabileceği sonucu çıkmaktadır. Bu durumda, vekilin asılın tüm yetkileri kullanabiliyor olması, onun (yani vekil için) asılın sahip olması gereken koşullara sahip olmasını gerekli kılar mı? Eğer bu soruya evet cevabını verirsek, Meclis başkanı kırk yaşını doldurmamış ve yüksek öğrenim yapmamış bir kişi olduğu takdirde cumhurbaşkanına vekâlet edebilecek midir? Anayasada cumhurbaşkanına Meclis başkanının vekâlet edeceğinin ve ona ait yetkileri kullanacağını açıkça belirtilmiş olması karşısında, Meclis başkanının, cumhurbaşkanında bulunması gereken koşullara sahip olması gerekmediği kanaatindeyiz. Ancak bu yorumun aksine, TBMM başkanının ancak olağan idari yetkileri kullanabileceği, örneğin

⁹⁷ Bkz., **Milliyet Gazetesi**, 7 Temmuz 1980.

⁹⁸ Anayasal yorum yöntemleri ve anayasaya uygun yorum yöntemleri hakkında bkz., METİN, Yüksel, **Anayasanın Yorumlanması**, Asil Yayın Dağ. Ltd. Şti, Ankara, (2008), s. 38-56, 72-82.

başbakanı atamak, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, parlamentoyu feshetmek, referanduma başvurmak gibi önemli yetkileri, siyasi amaca uygunluk ve gereklilik icabı kullanamayacağı ileri sürülmektedir. Bu ayrımın temelinde vekâlet müessesesinin amacı yatmaktadır. Devlet işlerinin devamlılığını sağlamaya yaramayan ve acil olmayan görev ve yetkiler vekil cumhurbaşkanı tarafından kullanılmamalıdır.⁹⁹ Ancak hangi yetkilerin acil ve devletin devamlılığını sağlamaya yönelik olduğu bir yorum meselesidir. Anayasada bir kısıtlama olmadığı takdirde, cumhurbaşkanına tanınmış bütün görev ve yetkilerin, vekil cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilmesi gerekir. Ayrıca bazı yetkilerin kullanılması süre ile sınırlıdır. Örneğin, cumhurbaşkanı bir kanuna karşı AYM’de iptal davasını esas açısından altmış gün, şekil açısından ise on gün içerisinde açabilir. Bu bir hak düşürücü süredir. Eğer vekil asılın tüm yetkilerini kullanamaz ise, cumhurbaşkanına ait bu yetkiler vekâlet süresi boyunca hiç kullanılamayacak demektir.

⁹⁹ GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2001a), s. 73.

II. BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

I. CUMHURBAŞKANININ TEK BAŞINA YAPABİLECEĞİ İŞLEMLER

I. Bölümde üzerinde durulduğu üzere, 1982 Anayasası, 104. maddesi ile cumhurbaşkanına çok önemli yetki ve görevler vermiştir. Anılan maddede cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, yasama ile ilgili olanlar, yürütme alanına ilişkin olanlar ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur. Yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapmak, TBMM’yi gerektiğinde toplantıya çağırarak, kanunları yayımlamak, tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin (KHK), TBMM içtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle AYM’ye iptal davası açmak, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek gibi yetkiler, yasama ile ilgili olanlar arasında, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devlet temsilcisini kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, TBMM adına TSK’nın başkomutanlığını temsil etmek, TSK’nın kullanılmasına karar vermek, genelkurmay başkanını atamak, Milli Güvenlik Kurulunu (MGK) toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek, başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla

sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak, kararnameleri imzalamak, belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) üyelerini ve başkanını atamak, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) üyelerini ve rektörleri seçmek gibi yetkileri yürütme alanına ilişkin olanlar arasında, AYM üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) üyelerini Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üyelerini seçmek gibi yetkiler ise yargı ile ilgili olan görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu hususlar dışında Anayasanın 104. maddesinin son fıkrasında, cumhurbaşkanının Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri de yerine getirip yetkileri kullanacağı belirtilmiştir. Özellikle cumhurbaşkanının sahip olduğu kapsamlı atama yetkileri onu yürütmenin sembolik kanadı olmaktan çıkarmıştır. Cumhurbaşkanı bu görev ve yetkilerini yapacağı işlemler ile yerine getirir. Cumhurbaşkanı işlemleri hangi usul ile yapar, tek başına yapabilir mi yoksa işlemde ilgili bakanın ve başbakanın imzasının da bulunması gerekli midir?

Parlamente hükümet sisteminde¹⁰⁰ yürütme organı, iki kanatlı, yani devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve hükümet (bakanlar kurulu) şeklinde bir yapıyı oluşturmaktadır. Yürütme organının diğer kanadını oluşturan cumhurbaşkanının bir özelliği de devletin başkanı olmasıdır. Aşağıda üzerinde durulacağı üzere, devlet başkanı olma özelliği cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri hangi usul ile kullanacağı konusunda önem kazanmaktadır. Devlet başkanı, Anayasamızın 105. maddesinde de belirtildiği gibi siyasi açıdan sorumsuzdur. Yürütme organının siyasi

¹⁰⁰ Parlamento hükümet sistemi üzerinde çalışmanın III. Bölümünde daha ayrıntılı durulacak olup, bu kısımda anılan hükümet sistemi karşı imza kuralı çerçevesinde ele alınmıştır.

açından sorumlu kanadını ise hükümet yani bakanlar kurulu oluşturur. Bakanlar kurulu parlamento karşısında kolektif olarak sorumlu olduğu gibi, bakanlar da tek başlarına kendi bakanlıklarından dolayı parlamentoya karşı sorumludurlar. Demokratik mantıkta yetki ile sorumluluk paraleldir. Yetki ve sorumluluğun paralel olması, yapılacak olan işlemde yetki sahibi olan kişinin, bu işlemde doğan sorumluluğu da üzerine alacağı anlamına gelir. Dolayısıyla bu mantıktan hareket edildiğinde, siyasi açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının yetkisiz de olması gerekir. Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının yetkisizliğini sağlamak için, devlet başkanları tarafından yapılan tüm işlemlerde, ilgili bakan ve başbakanın imzalarının bulunması gerekliliği ilkesi getirilmiştir. Bu ilkeye karşı imza kuralı denmektedir. Karşı imza kuralına göre, aksine düzenleme bulunmadığı sürece devlet başkanı, ilgili bakan ve başbakanın imzası olmadan yetki kullanamaz ve sorumluluk doğurucu bir işlemde bulunamaz. Devlet başkanının ilgili bakan ve başbakanın imzasını alarak yaptığı işlemlerden doğacak olan sorumluluk da, işlemde karşı imzası bulunan bakan ve başbakana ait olacaktır.¹⁰¹ Aslında karşı imza ilkesi, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının törensel ve sembolik yetkilere sahip olmasından kaynaklanan, devlet başkanlarının yetkisiz olmalarını hedefleyen bir ilkedir. Tarihsel olarak yetkilerin ilk sahipleri devlet başkanları, hükümdarlar ve cumhurbaşkanları iken, demokratik gelişim ile birlikte karar alma yetkisi başbakan

¹⁰¹ ARMAĞAN, Servet, **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Çağrı Yayınları, İstanbul, (2007), s. 189; YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, (2008), s. 24-26; ALTUĞ, Yılmaz, **Parlamento Hukuku**, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, (2003), s. 8; TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, DÜHF Yayınları, Diyarbakır, (1989), s. 51-52.

ve hükümetlere geçmiştir.¹⁰² Karşı imza ilkesinin kökeni parlamenter rejimin oluşmaya başladığı meşruti monarşi çağıdır. Bu dönemde sorumsuz olan hükümdarın işlemlerine, parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve bakan da katılmaya başlamıştır. Zaman içerisinde yürütme yetkisi, hükümdarın yetki alanından çıkarak halk temsilcileri ile paylaşılır olmuştur.¹⁰³ Bu gelişim ile parlamenter sisteme sahip olan ülkelerde, hükümet ve başbakan tarafından yapılan işlemlerin devlet başkanları tarafından imzalanması geleneğine devam edilmiştir.

Günümüzde karşı imza kuralı hem monarşilerde örneğin İngiltere’de, hem de cumhuriyetlerde geçerliliğini sürdürmektedir. Yani bugün gerek krallar gerekse cumhurbaşkanları tarafından yapılan tüm işlemlerde kural olarak karşı imza kuralı geçerlidir ve işlemde başbakan ve ilgili bakanın da imzasının bulunması gerekir. Karşı imza kuralının bir takım istisnaları mevcuttur. İlk olarak parlamenter hükümet sistemlerinde seçimlerden sonra, ya da başbakanın istifa etmesi üzerine veya başbakanın güvensizlik oyuyla parlamento tarafından düşürülmesi halinde, yeni başbakanın atanması sırasında karşı imza kuralı aranmayacak, devlet başkanı başbakanın imzası olmadan yeni başbakanı atayabilecektir. Zaten parlamenter sistemde yeni atanan başbakanın kabinesi parlamentonun güvenoyunu almak zorundadır. Ancak bu görüşün aksine, başbakanı atamak gibi önemli ve icrai bir yetkinin sorumsuz olan devlet başkanına verilmesinin, demokrasi ve parlamenter hükümet sistemi ilkeleri açısından ne derecede doğru olacağı hususunun tartışılması gerektiği de ileri sürülebilir. Ayrıca devlet başkanının tek başına yaptığı işlemlere

¹⁰² LOUGHLIN, Martin – WALKER, Neil, **The Paradox Of Constitutionalism (Constituent Power and Constitutional Form)**, Oxford University Press, (2007), s. 27-33.

¹⁰³ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2010), s. 329.

karşı, Anayasamızın 105. maddesinin 2. fıkrasında olduğu gibi yargı yolu kapalı ise, denetimden yoksun bir atama işlemi hukuk devleti ilkesine de aykırılık teşkil edecektir. Bu sebeplerle, sorumsuz olan devlet başkanının başbakanı atamasından doğabilecek sakıncalar, atama işleminin karşı imza kuralına tabi kılınması ile giderilebilecektir. Ancak bu kabul beraberinde başka problemler getirebilir. Seçimlerden sonra seçimi kazanan parti liderinin başbakan olarak atanabilmesi için, seçimi kaybeden eski başbakanın imzası gerekecektir. Eski başbakan işleme imza koymayı reddederse nasıl bir yol izlenecektir? 1983 Hollanda Anayasası bu sakıncayı gidermek için, başbakanın atanmasına ilişkin kraliyet kararnamesinin eski başbakan tarafından değil, atanan başbakan tarafından imzalanmasını öngörmüştür.¹⁰⁴ Karşı imza kuralının bir istisnası da, cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetme yetkisi olabilir. Aşağıda göreceğimiz gibi 1961 Anayasası ise, cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağını öngörmüş ve karşı imza kuralına Anayasal hüküm niteliğinde herhangi bir istisna getirmemiştir. Karşı imza kuralının önceki Anayasalarımızda düzenleniş şekline genel olarak değindikten sonra, 1982 Anayasasındaki durumu inceleyeceğiz.

¹⁰⁴ GÖZLER, (2001a), s. 248.

A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA

1. 1924 Anayasasında

1924 Anayasasının 41. maddesinde, cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorunların, 39. madde gereğince bu kararları imzalayan başbakan ve ilgili bakana ait olacağı düzenlenmiştir. Keza, 1924 Anayasasının 39. maddesinde de, cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

2. 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının 98. maddesinin 1. fıkrasında, cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerden dolayı sorumlu olmadığı, 2. fıkrasında ise cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı, bu kararlardan başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Ancak 1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanlarının karşı imza kuralını dikkate almadan işlem yaptıkları olmuştur. 1961 Anayasasının 98. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, AYM'ye iptal davasının hangi usul ile açılabileceği, dönemin Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün iptal davası açması üzerine, AYM tarafından söz konusu davanın ilk incelemesinde ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, Anayasanın 98. maddesinin 2. fıkrasını, cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileriyle sınırlı olarak anlamak gerekmektedir. İptal davası açma yetkisi cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olma sıfatından dolayı verildiği için, karşı

imza kuralına tabi olmayan bir yetkidir.¹⁰⁵ Yine, cumhurbaşkanı tarafından, ilgili bakan ve başbakanın imzaları olmaksızın kanunların tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesi doktrinde eleştirilmiştir.¹⁰⁶ AYM, kanunları veto yetkisini, aynen iptal davası açma yetkisinde olduğu gibi, tarafsız devlet başkanı olmaktan kaynaklanan ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olarak kabul etmiştir.¹⁰⁷

B. 1982 ANAYASASINDA

1982 Anayasası 105. maddesinde, cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararlarının, başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı, bu kararlardan doğacak sorumluluğun başbakan ve bakana ait olacağı düzenlenmiştir. Anayasa bu düzenleme ile siyasal açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının yapacağı işlemlerde karşı imza kuralını aramakta ve bu işlemlerden doğacak sorumluluğu da, siyasal açıdan sorumlu olan hükümete yüklemektedir. Ne var ki, ileride üzerinde durulacağı üzere, Anayasanın 105. maddesinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlere de açık kapı bırakılmıştır.

¹⁰⁵ Bkz., AYM'nin 16. 03. 1976 gün, 1975/183 E., 1976/15 sayılı kararı. **AMKD**, S.14, s. 68 vd.

¹⁰⁶ GÜNEŞ, Turan, "Devlet Başkanı – Meclis Çatışması", **AÜSBFD**, C. XIX/2, , (1964), s. 182-183; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "19 Şubat Krizi – Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Aysel Çelikel'e Armağan**, MHB, Y. 19-20, S. 1-2, (1999-2000), s. 1050.

¹⁰⁷ Bkz., AYM'nin 18. 12. 1979 gün, 1972/22 E., 1979/45 sayılı kararı. **AMKD**, S.17, s. 373 vd.

Ancak Anayasamız, cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğini, hangi işlemlerinin ise karşı imza kuralına tabi olduğu yönünde bir hüküm getirmediği gibi, mevzuatta da bu konuya ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.¹⁰⁸ Dolayısıyla cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği, hangi işlemlerinin ise karşı imza kuralına tabi olacağı veya olması gerektiği her zaman tartışılmıştır.¹⁰⁹ Bu konu, Anayasanın 105. maddesinin 2. fıkrasındaki cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, AYM dâhil yargı mercilerine başvurulmayacağına ve 125. maddesindeki cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetiminin dışında olacağına ilişkin düzenlemeler ile daha da önemli hale gelmektedir.¹¹⁰ Eğer işlem cumhurbaşkanı

¹⁰⁸ Danışma Meclisinin hazırladığı Anayasa metninin 113. maddesinde, cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı sorumlu olmaması sebebiyle, bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağını ve sorumluluğun da ilgili bakan ve başbakana ait olacağı belirtilmişti. Ayrıca aynı maddede, cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların neler olduğu da açık ve net bir biçimde sayılmıştı. Fakat Milli Güvenlik Konseyi, cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayma yoluyla belirtilmesine gerek olmadığı görüşünden hareket ederek, uygulamada karışıklıklara neden olabilecek şekilde, tek başına imzalanılabilecek kararlara ilişkin madde metnini taslaktan çıkartmıştır. Bkz., AKAD, Mehmet – DİNÇKOL, Abdullah, **1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Alkım Yayınları, İstanbul, (1998), s. 434; GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 228-229.

¹⁰⁹ Aslında 1982 Anayasasında, cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine ilişkin tartışmaların belirsizliğinin asıl nedeni, bu yetki ve görevlerin sayısal çokluğundan ziyade, nasıl kullanılacaklarının yani tek başına mı, yoksa başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla mı kullanılacaklarının açık olarak düzenlenmemiş olmasıdır. Bkz., TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 11. Bası, İstanbul, (2006), s. 411; SEVİNÇ, Murat, “Güncel Gelişmelerin Işığında 1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı”, **AÜSBFD**, C. 57, S. 2, (2003), s. 121; GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 228; ATAR, (2007), s. 259; ÖZBUDUN, (2010), s. 330-331; GÖZLER, (2001a), s. 255-257.

¹¹⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinin son fıkrasında ise, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemlerin idari yargı denetiminin dışında olacağı belirtilmiştir. ULUSOY, konunun daha anlaşılır olabilmesi için, Anayasanın 105. maddesinin 2. fıkrasındaki

tarafından tek başına yapılabilen işlemlerden ise veya bu işlemi cumhurbaşkanı karşı imzaya gerek görmeksizin tek başına yapmış ise işleme karşı yargı yolu kapalı olacaktır. Bu durumda ortaya hem siyasal hem de yargısal denetime tabi olmayan türde işlemler çıkaracaktır. Oysa ki Anayasamızın 2. maddesinde, hukuk devleti ilkesi Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır. Hukuk devletinin en önemli öğelerinden biri de devletin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Ayrıca demokrasilerdeki yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi gereği, yetki siyasal sorumluluğa sahip kamu makamları tarafından kullanılmalıdır.¹¹¹ Karşı imza kuralı dışında tutulan bazı işlemlerin yargı organınca denetlenememesinin, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlarını daha da güçlendirebileceği göz ardı edilmemelidir. Anayasada cumhurbaşkanının 104. maddede sayılan yetkilerini nasıl kullanılacağına

“resen imzalanan kararlar ve emirler” teriminin 125. maddedeki “tek başına yapılan işlemler” kategorisinin alt türü olduğuna işaret ederek, cumhurbaşkanının idari işlemlerini, tek başına ve karşı imzaya tabi olan idari işlemler şeklinde iki alt başlığa ayırmakta, alt başlıklardan tek başına yapılan idari işlemleri de, cumhurbaşkanının resen imzaladığı işlemler ve cumhurbaşkanının iradesinin sınırlandığı işlemler biçiminde ikiye ayırmaktadır. Örneğin, rektör atamasında cumhurbaşkanı herhangi bir öğretim üyesini değil, YÖK genel kurulu tarafından seçilen üç adaydan birini atayabildiği için burada, cumhurbaşkanının iradesinin sınırlı olduğu bir işlem vardır. Cumhurbaşkanının AYM’ye yüksek bürokratlar ve avukatlar arasından üye seçmesinde ise, seçimde cumhurbaşkanının iradesini sınırlayan bir kayıtlama bulunmadığı için cumhurbaşkanının resen imzaladığı bir işlem söz konusu olmaktadır. ULUSOY, Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasının, iradenin sınırlandırılmış olup olmadığına veya sınırlamanın hatalı olup olmadığına bakılmaksızın, cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılan tüm işlemlere karşı yargı yolunun kapadığını düşünmektedir. Bkz., ULUSOY, Ali, “Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, S. 3, (2008), s. 13-25.

¹¹¹ Modern devlet anlayışında, demokratik rejim esaslarından yola çıkılarak, sorumluluk olmadan yetkinin de olmayacağı ileri sürülse de farklı uygulamaların var olabileceği unutulmamalıdır. Örneğin çağdaş bir demokratik rejime sahip olan ABD’de başkan (impeachment dışında), siyaseten sorumsuz olmakla birlikte tam yetkiye sahiptir. Bkz., ATILLA, Özer, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, (1998), s. 13, 27-36.

ilişkin düzenleme bulunan konularda problem yoktur. Örneğin, 104 ve 109. maddedeki düzenlemeler karşısında, cumhurbaşkanı bakanları başbakanın teklifi üzerine atayabilecektir. Yine Anayasanın 117. maddesi uyarınca, genelkurmay başkanı, cumhurbaşkanınca ancak bakanlar kurulunun teklifi üzerine atanabilecektir. Cumhurbaşkanının Anayasada sayılan yetkileri ne şekilde kullanacağını ilişkin bir düzenleme bulunmadığı konularda ise ortaya problem çıkmaktadır. Cumhurbaşkanının YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek yetkisini nasıl kullanacağı Anayasada düzenlenmemiştir. Anayasanın dışında bazı kanunlarda da¹¹², cumhurbaşkanına atama yapma yetkisi verilmekle birlikte, bu atamalarda başbakan ve ilgili bakanın imzasının bulunması gerekip gerekmediği belirtilmemiştir. Ayrıca Anayasanın 104. maddesinin son fıkrasında, cumhurbaşkanına kanunlarla da tek başına işlem yapabilme yetkisi verilebileceğinin belirtilmiş olması sorunu daha da ciddi hale getirmektedir. Anayasayı değiştirme çoğunluğuna sahip olmayan bir hükümetin, bu yolla kabul edeceği bir kanun, bazı yetkilerin cumhurbaşkanınca karşı imza olmaksızın tek başına kullanılabilmesine olanak sağlayabilir.

Ergun Özbudun'un doktrinde kabul görmüş görüşüne göre, cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkileri, ona tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilmiştir. Bu yetkilerin siyasal yönden taraflı olan hükümet ile paylaşılması, yetkilerin veriliş amacına aykırı olacağı gibi, yetkilerin kullanılmasından beklenen fonksiyonu da yerine getirmeyecektir. Dolayısıyla 104. maddede sayılan yasama ve

¹¹² Cumhurbaşkanı, 11.11.1983 tarihli, mülga Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunun 6. maddesi uyarınca, 11.08.1983 tarihli, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunun 5. maddesi uyarınca ve 21.07.1983 tarihli, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunun 53. maddesi uyarınca, anılan kurumların yetkili kurullarına üye ataması yapmaktadır.

yargıya ilişkin yetkiler, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilirlerdir. Türkiye’de cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler, devlet başkanına yüklenen tarihsel fonksiyonların bir sonucudur. Cumhurbaşkanının AYM’ye ve diğer yüksek mahkemelere üye seçmesi, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermesi ve kanunlar aleyhine AYM’de iptal davası açabilmesi gibi yetkiler, tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilmiştir. Bu tür yetkilerin bir siyasal parti üyesi başbakan ve ilgili bakan ile paylaşılması, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin anlamını yitirmesine yol açacaktır. Zaten başbakan ve ilgili bakanın, örneğin kanunların bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmesi yetkisinin kullanılmasında veya hükümet tarafından hazırlanmış ve yasama organınca kabul edilmiş bir kanun hakkında, anayasaya aykırılık sebebiyle iptal davası açılması konusunda imza vermeyecek olmaları olağan karşılanmalıdır.¹¹³ Nitekim, yukarıda değindiğimiz gibi AYM, 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının 149. madde gereğince iptal davası açma yetkisi ile ilgili verdiği bir kararında da, Anayasanın cumhurbaşkanına verdiği birtakım yetkilerin, cumhurbaşkanının yürütme organının başı olmasından değil, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilmiş olduğunu, bu sebeple iptal davası açma yetkisinin, başbakan ve ilgili bakanın karşı imzaları ile kullanılabilirliğini kabul etmenin mümkün olmadığını vurgulamıştır.¹¹⁴

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yetkileri konusunda karşı imza kuralı aranacak mıdır? Yürütme ile ilgili yetkilerin, cumhurbaşkanına tarafsız devlet

¹¹³ ÖZBUDUN, (2010), s. 329-332.

¹¹⁴ Bkz., 16. 03. 1976 tarih ve 1975/183 E., 1976/15 sayılı kararı. **AMKD**, S.14, s. 68 vd.

başkanı olma sıfatından dolayı verilmiş olduğunu söyleyebilir miyiz? Anılan yetkilerin, cumhurbaşkanına yürütme organının başı olması sebebiyle verilmiş olduğunu kabul ettiğimizde, hangi yetkinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceği, hangisinin ise hükümet ile birlikte kullanılması gerektiği daha da tartışılır hale gelmektedir. Örneğin, cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkileri arasında sayılan başbakanı atama yetkisinin, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılamayacağı ileri sürülebilir mi? Şöyle düşünelim. Bir an için yasama organında çoğunlukta olan ve bu nedenle de hükümeti kurmuş bulunan A partisinden bazı milletvekilleri ayrılıp, anamuhalefet partisi olan B partisine geçmiş olsun. Bu geçiş sonrasında B partisi hükümeti düşürebilecek çoğunluğa ulaşp, bir gensoru ile A hükümetini düşürmüş olsun. Düşürülen A hükümetinin istifasını kabul eden cumhurbaşkanı, haliyle düşürülen hükümetten, yeni hükümet kurulana kadar göreve devam etmesini isteyecek ve yeni çoğunluğu sağlamış olan B partisine de hükümeti kurma görevini verecektir. Bu görevlendirmeyi ve daha sonra oluşturulan B hükümetini atamayı cumhurbaşkanı tek başına yapamaz dersek, işgüder nitelikte de olsa, hala başbakanlığı sürdüren A partisi liderinin imzası ile bu işlemlere katılması gerekecektir. Acaba böyle bir durumda A partisi lideri, kendisini düşürenin başbakan olarak atanması için imza verecek midir? Dolayısıyla bu yetki tek başına kullanılabileceği bir yetki olarak kabul edilmelidir. Soruna çözüm getirebilmek için cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin olan yetkilerine, işlemin icrai nitelikte olup olmadığı ayrımı getirilmiştir. İcrai nitelik taşımayan, törensel veya temsili nitelikte olan yetkiler, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilecek yetkilerdir; icrai nitelik taşıyan işlemlerin ise tek başına kullanılamaması gerekir.¹¹⁵ Ancak, yukarıda

¹¹⁵ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku** , Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2000a), s. 523-

başbakanın atanması işleminde, karşı imza aranmamasının daha yerinde olacağını belirttik. Ölçütümüz icrai olan olmayan ayrımı ise hükümet atamak icrai bir yetkidir. Bu sebeple, her olayın özelliğine göre başka ölçütler kullanmak gerekebilir. Örneğin siyasi tasarruflar, idari tasarruflar gibi ayrımlar da kabul edilebilir.

İdare hukukuna göre idari işlemin icrai olması demek, idari işlemin tek yanlı irade açıklamasıyla tamamlanması, ilgili kişi tarafından kabul edilmeksizin hukuk düzeninde değişikliğe yol açıp sonuç doğurması anlamına gelmektedir.¹¹⁶ Bu bağlamda cumhurbaşkanının yürütme alanında sayılan ve icrai nitelikte olmayan yetkileri ise tek başına kullanılabilecek yetkililerdir. Örneğin, cumhurbaşkanının TSK'nın Başkomutanlığını temsil etme, icrai kararlar alma yetkisine sahip olmayan DDK'ya üye ve başkan seçme, bu Kurula denetleme yaptırtma, MGK'yı toplantıya çağırma ve başkanlık etme yetkileri, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilecek yetkililerdir. Doktrinde cumhurbaşkanının icrai nitelikteki bir işlemi tek başına yapamayacağı, aksi halin parlamenter hükümet sistemine, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine aykırılık oluşturacağı ileri sürülmüştür.¹¹⁷ Ancak 1982 Anayasasında, 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsendikten sonra, parlamenter sistemden uzaklaşmış olmamız sebebiyle, kanaatimizce bu görüşlerin yeniden gözden geçirilmesinde fayda vardır. Anayasanın cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemeleri yorumlanırken, anayasanın benimsediği hükümet sistemi her zaman göz önünde tutulmalıdır. Tıpatıp aynı

526; ÖZBUDUN, (2005), s. 314-316.

¹¹⁶ GÖZLER, (2004), s. 215; GÜNDAY, (2004), s. 112-114.

¹¹⁷ GÖZLER, (2000a), s. 524-526; ÖZBUDUN, (2005), s. 313-316; GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 228; ATAR (2007), s. 260.

sözcüklerle yazılmış bir hüküm, parlamenter, yarı başkanlık veya başkanlık sistemlerinde farklı uygulamalara yol açabilir.

Parlamenter sistemin temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilen, sorumluluk sahibi olanın yetki sahibi olması gerektiği ilkesi, halk tarafından seçilmiş ve yürütme organının başı olan cumhurbaşkanı karşısında aynı rahatlıkla savunulabilecek midir? Daha önceki bölümde incelediğimiz gibi, 2007 Anayasa değişikliği öncesinde dahi yürütmeye ilişkin rektör seçme, YÖK üyelerini atama gibi birçok işlem, uygulamada cumhurbaşkanları tarafından tek başına karşı imza olmaksızın yapılmıştır. Artık halk tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanları, önceki uygulamalardan örnekler de göstererek bu tür yetkilerini daha meşru düzeyde savunacak ve kullanmakta istekli olacaklardır. Halkça seçilen cumhurbaşkanının icrai nitelik taşıyan işlemleri tek başına yapması, demokrasi ilkesine aykırı görülebilir mi? Eğer demokrasilerde yetkinin bir kaynağı da halk dolayısıyla seçim¹¹⁸ olarak kabul ediliyorsa, halkın oyuyla seçilen cumhurbaşkanının, yetkinin kaynağına ilişkin meşruiyete de sahip olduğu kabul edilmelidir.

Kanaatimizce, Anayasa gereği siyasal sorumluluk sahibi olmayan ve halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, icrai nitelik taşıyıp sorumluluk doğuracak işlemleri tek başına yapamamalıdır. Kaldı ki, Anayasanın 125. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanı tarafından yapılan bu işlemlere karşı yargı yolu kapalı olacaktır.

¹¹⁸ DOEHRING, Karl, **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Çev.: Ahmet Mumcu, İnkilap Kitabevi, İstanbul, (2002), s. 183-185; KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, Ankara, (2006), s. 238-250; EROĞUL, (1999), s. 203-215.

Ayrıca, 125. maddenin hukuk devleti ilkesini benimseyen 1982 Anayasamız ile bağdaşmamasından dolayı değiştirilmesi gerektiği sıklıkla dile getirilmiştir.¹¹⁹ 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler temel kural olarak değil, istisnai bir hüküm olarak kabul edilmeli ve aynen ceza hukukundaki gibi daraltıcı yöntemle yorumlanmalıdır.¹²⁰ Bu genel açıklamalardan sonra, önceki Anayasalarımızda ve 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının ne tür yetkilere sahip olduğunu, 1982 Anayasasında sahip olduğu yetkileri hangi usul ile kullanacağını daha ayrıntılı bir şekilde inceleyebiliriz.

II. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA

1. 1921 Anayasasında

1921 Anayasasında cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1923 yılında yapılan değişiklikle, Anayasada Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması ile düzenlenmiştir. Anayasanın 11. maddesine göre cumhurbaşkanı gerek gördüğü zaman TBMM'ye başkanlık etme yetkisine sahiptir. 1923 Anayasa değişikliğinden önce TBMM Başkanlığı ile TBMM Hükümeti Başkanlığı aynı kişide toplanmıştı. Bu değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı makamı ile Meclis Başkanlığı makamı birbirinden

¹¹⁹ TÜLEN, Hikmet, “Gündemin Değişmeyen Konusu: Anayasa Değişikliği Tartışmaları”, **AÜEHFD**, C.IV, S.1-2, (2000), s. 205-206.

¹²⁰ Daraltıcı yorum, kanun metninde kullanılan sözlerin ifade edilmek istenen amacı aşması halinde, bu sözlerin kanun koyucunun gerçek iradesine indirmek yani daraltmaktır. Bkz., DEMİRBAŞ, Timur, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006), s. 125-126.

ayrılmıştır. Yine Anayasanın 11. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna da başkanlık edebilecektir. Nihayet, Anayasanın 12. maddesine göre, cumhurbaşkanı başbakanı TBMM üyeleri arasından seçer. Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından belirlenen bakanlar kurulu listesi de cumhurbaşkanı tarafından onay için TBMM'ye sunulur. 1921 Anayasasındaki bu durum sonraki Anayasalarımıza göre farklılık arz etmektedir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında hükümeti onaylayan cumhurbaşkanı iken ve kurulmuş olan hükümet göreve devam için Meclisten güvenoyu alırken, 1921 Anayasasında hükümeti onaylama yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Hükümeti onay için sunan makam ise Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Acaba cumhurbaşkanı uygun görmediği bir bakanlar kurulu listesini Meclise sunar mı? Kanaatimizce, öncelikle cumhurbaşkanının bu listeyi onaylaması, sonra da TBMM'nin onayına sunması gerekmektedir. Yani böyle bir durumda hükümetin kurulması için çifte onay gerektiğini söyleyebiliriz.

2. 1924 Anayasasında

1924 Anayasasında cumhurbaşkanının ilk yetkisi 19. maddede yasama ile ilgili olarak düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca TBMM çalışmalarına ara verdiğinde, cumhurbaşkanı gerekli görürse Meclisi tekrar toplantıya çağırabilecektir. Anayasanın 32. maddesine göre devletin başı olan cumhurbaşkanı, törenli oturumlarda, TBMM'ye ve gerekli gördüğü zamanlarda bakanlar kuruluna başkanlık edebilir.

1924 Anayasasının 35. maddesinde, TBMM tarafından kabul edilen kanunların on gün içerisinde cumhurbaşkanı tarafından ilan edileceği, anayasa ve bütçe kanunu

dışında uygun bulunmayan kanunların ise on gün içerisinde, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilebileceği düzenlenmiştir.¹²¹ Anayasanın 36. maddesinde ise cumhurbaşkanına, her yıl kasım ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında TBMM'de konuşma yapma veya bu konuşmayı başbakana okutma; 37. maddesinde de yabancı devletlerde hizmet verecek Türkiye Cumhuriyetinin siyasi temsilcilerini atama ve yabancı devletlerin Türkiye Cumhuriyetinde hizmet verecek siyasi temsilcilerini kabul etme yetkisi verilmiştir. Devam eden 40. maddede başkomutanlığın cumhurbaşkanı tarafından temsil edileceği, TSK komutasının barış zamanında özel bir kanunla Genelkurmay Başkanlığına, sefer zamanında ise bakanlar kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından tayin edilecek kişiye verileceği düzenlenmiştir. Anayasanın 42. maddesinde cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun teklifi üzerine, daimi malullük ve kocama gibi sebeplerden dolayı bir kişinin cezasını kaldırabileceği veya hafifletebileceği; aynı maddenin son fıkrasında, bu yetkiyi TBMM tarafından itham edilerek hüküm giyen bakanlar hakkında kullanamayacağı düzenlenmiştir. Anayasanın 44. maddesine göre başbakan cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunacaktır. Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilen bakanlar kurulu cumhurbaşkanınca onaylanınca da hükümet kurulacaktır. Anayasanın 52. maddesinde, bakanlar kurulu tarafından çıkarılacak tüzüklerin cumhurbaşkanının imzası ve ilanı ile yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

¹²¹ Ancak bu yetki 1924 Anayasası döneminde hiçbir cumhurbaşkanı tarafından kullanılmamıştır. Cumhurbaşkanlarının Meclisteki siyasi çoğunluğun fiili liderleri olmaları sebebiyle buna gerek de yoktur. Uygulamada, Anayasanın öngördüğü Meclis üstünlüğüne dayalı sistem, Atatürk, İnönü ve Menderes gibi karizmatik liderler karşısında, yürütmenin üstünlüğüne dönüşmüş, hükümet Meclise değil, Meclis hükümete ve lidere bağlı kalmıştır. Bkz., ANAYURT, Ömer, "1924 Anayasası'nda Meclis Yürütme İlişkileri", **AAMD**, C.XIII, S. 39, Kasım (1997), s. 686-688.

3. 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının 6. maddesinde yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. Ancak, 1961 Anayasasının, cumhurbaşkanına bakanlar kuruluna göre daha az yetki verdiğini söyleyebiliriz. Anayasada cumhurbaşkanına tanınan yetki ve görevlerin bazıları şunlardır; Anayasanın 97. maddesinde cumhurbaşkanının devletın başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil edeceği düzenlenmiştir. Aynı maddeye göre, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini yurt içinde ve yurt dışında temsil eder, yabancı devletlerde görev yapacak Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve yabancı devletler tarafından Türkiye Cumhuriyetinde görev yapmak üzere gönderilen temsilcileri kabul eder, milletlerarası antlaşmaları Türkiye Cumhuriyeti adına onaylar ve yayımlar. Gerekli gördüğü takdirde bakanlar kuruluna başkanlık eder, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.

Anayasanın 72. maddesine göre, cumhurbaşkanı, en az onu bağımsızlardan olmak üzere, çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını bitirmiş kimselerden on beş kişiyi Cumhuriyet Senatosuna üye olarak seçer. Cumhurbaşkanının seçeceği bu üyelere yükseköğrenim yapmış olma şartı aranmamaktadır. Anayasa bu maddesi ile cumhurbaşkanına belirgin bir takdir yetkisi vermiştir. Anayasanın 83. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı TBMM'yi ara verme ve tatil sırasında, doğrudan doğruya veya bakanlar kurulunun istemi üzerine toplantıya çağırabilir. Anayasanın 93. maddesinde, TBMM tarafından kabul edilen kanunların

on gün içerisinde cumhurbaşkanı tarafından ilan edileceği, cumhurbaşkanının anayasa ve bütçe kanunu dışında uygun bulmadığı kanunları, aynı süre içerisinde bir daha görüşülmek üzere gerekçesi ile birlikte TBMM'ye gönderebileceği düzenlenmiştir.¹²² TBMM, geri gönderilen kanunu, basit çoğunlukla yine kabul ederse cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır. Cumhurbaşkanı 149. madde uyarınca kanunların, TBMM içtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile AYM'ye doğrudan doğruya iptal davası açabilir.

1961 Anayasasının 102. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı başbakanı TBMM üyeleri arasından atar. Anayasanın 107. maddesinde, bakanlar kurulunun çıkaracağı, anayasa ve kanunlara aykırı olmayan ve Danıştay'ın incelemesinden geçmiş tüzüklerin yürürlüğe girmesi için, cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve kanunlar gibi yayımlanması gerektiği düzenlenmiştir. Anayasanın 108. maddesi

¹²² 1924 Anayasasında var olan fakat hiç kullanılmayan veto yetkisi, ilk olarak Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel tarafından kullanılmıştır. Cumhurbaşkanı Gürsel, 7 Şubat 1963'te Ziraat Bankasından kredi almış eski DP milletvekillerinin bazılarını affeden 168 sayılı Yasayı veto etmiştir. Bkz., AKIN, (2009), s. 90. 1924 Anayasasının aksine 1961 Anayasasında, yasama organı ile cumhurbaşkanının iradeleri kanunun yürürlüğe girmesi konusunda çatışabilir. 1961 Anayasası yasama organını her istediğini yapabilecek bir kuvvet olarak kabul etmemiştir. Bkz., SAVCI, Bahri, "Kronik, Devlet Başkanı – Meclis Çatışması", **AÜSBFD**, C. XVIII/3-4, (1963), s. 324-325; SAVCI, Bahri, "Devlet Başkanı Meclis Çatışması Üzerine", **AÜSBFD**, C.XX/3, (1965), s. 147-152. 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosunun varlığı, 1982 Anayasası dönemine oranla cumhurbaşkanınca geri gönderme yetkisinin daha az kullanılmasına sebep olmuştur. Bkz., İBA, Şeref, BOZKURT, Rauf, **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, (2006), s. 32. 1961 Anayasasında Anayasa değişikliklerini TBMM'ne geri gönderme yetkisi cumhurbaşkanına tanınmamıştır. Bu durumun Cumhuriyet geleneğimize uygun ve padişahın son sözü söylemesine tepki olarak geliştiği ileri sürülmüştür. Bkz., EROĞUL, Cem, "Anayasa Değişikliği", **MBD**, S.86, Nisan (1987), s. 27.

uyarınca, 89. ve 104. maddeler gereği verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içerisinde bakanlar kurulu iki defa düşürülmüş ve bakanlar kuruluna 3. defa güvensizlik oyu verilmişse, ayrıca, başbakan da cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini istemiş ise, cumhurbaşkanı Meclislerin başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Anayasa üç defa güvensizlik oyu verilmesinden söz ederken, herhangi bir madde belirlemesi yapmadığına göre, 3. defa güvensizlik oyu verilmesi durumunun, gensoru sonrasında alınan güvensizlik oyu veya görev sırasında istenen güvenoyunun alınamamasına ek olarak, kuruluştaki istenen güvenoyunun alınamamasına da içermesi gerekir. Ancak bu koşulların, yani güvenoyu almış bir hükümetin iki kez düşürülmesi ve bir 3. kez de güvensizlikle karşılaşması, hem de bunların hepsinin on sekiz ay gibi oldukça kısa bir sürede gerçekleşmiş olması, kolay rastlanabilecek bir durum değildir. Nitekim, 1961 Anayasası döneminde ciddi hükümet krizleri¹²³ yaşanmışsa da, bu koşulların tümü gerçekleşmediği için, cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi yoluna gitmemiştir.¹²⁴

Anayasanın 110. maddesi uyarınca başkomutanlık cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Genelkurmay başkanı, bakanlar kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanır. 111. madde uyarınca MGK'ya cumhurbaşkanı

¹²³ Örneğin 1961 Anayasası döneminde, Sadi Irmak'ın güvenoyu alamadığı için istifa etmesi sonrasında beş aya yakın bir süre hükümet kurulamamıştır. Bkz., ONAR, Erdal, “Güncel Demokrasilerde Parlatmentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Gs. Ü. Yayınları, İstanbul, (tarihsiz), s. 93-94.

¹²⁴ 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının milletvekili seçimlerini yenilemesi konusunda bkz., KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yayınları, Yayın No: 465, Ankara, (1982), s. 199-210.

başkanlık eder. 141. madde uyarınca Askeri Yargıtay üyeleri gösterilen adaylar arasından cumhurbaşkanınca seçilir. 1488 sayılı Kanun ile değişik 140. maddeye dayanılarak yürürlüğe konulan 1602 sayılı Kanunla cumhurbaşkanı, AYİM'e üye seçme hakkına sahiptir. 145. madde uyarınca da cumhurbaşkanınca AYM'ye iki üye seçilir.

Ancak bütün bu yetkilere karşın, 1961 Anayasasının cumhurbaşkanı dâhil hiçbir kuruma “devlet iktidarında” kriz çözme yetkisi vermediğini söyleyebiliriz. Her kurum başka bir kurum tarafından dengelenmiş, yargı, yasama ve yürütme karşısında güçlendirilmiştir.¹²⁵

B. 1982 ANAYASASINDA

1982 Anayasası cumhurbaşkanına birçok görev ve yetki vermiştir. Bu görev ve yetkilerin kapsamı başkanlık rejimlerindeki kadar geniş olmasa da, Cumhuriyet döneminde cumhurbaşkanına en geniş yetkiler, 1982 Anayasası ile ve bir anlamda 1961 Anayasasına tepki olarak verilmiştir.¹²⁶ 1982 Anayasası ile yürütme yasamaya

¹²⁵ TANÖR, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul, (1991), s. 22-25; KİLİ, Suna, (Editör), **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, Boyut Kitapları, İstanbul, (1998), s. 54-58; YÜCEL, (2009), s. 239; SAVCI, Bahri, “Modernleşmede Devlet Başkanımızın Rolü”, **Prof. Dr. Yavuz Abadan’a Armağan**, AÜSBF Yayınları, No: 280, Ankara, (1969), s. 233-237; ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, (2007), s. 58-59.

¹²⁶ HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, **Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2004), s. 168-169; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1998), s. 225; ATAR, (2000b), s. 239. Aslında 1961 Anayasasının da 1924 Anayasasına tepki olarak düzenlendiği, aynı tepkinin bu Anayasanın 1971 ve 1973 değişiklikleri ile de devam ettiği, dolayısıyla, çok kullanılan bir deyimle “tepki anayasası” olmanın, 1982 Anayasasına has bir özellik olmadığı da söylenebilir. Bkz., GİRİTLİ - SARMAŞIK, (2001), s. 205-206; ÖZSOY, Şule, **1982 Anayasasının Yapım**

karşı¹²⁷, yürütme içinde Cumhurbaşkanlığı hükümete karşı, idare içinde de merkeziyetçilik yerel yönetimler ve özerkliğe karşı güçlendirilmiştir.¹²⁸ Ancak yeni Anayasada en önemli eğilim cumhurbaşkanının güçlendirilmesidir.¹²⁹ 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığı sadece teorik açıdan değil pratik açıdan da güçlendirilmiştir.¹³⁰ 1982 Anayasasına, 1958 Fransız Anayasasını çağrıştıran ve parlamenter sistemden sapma olarak kabul edilebilecek hükümler konmuştur. Örneğin, Duran, Anayasada geniş yetkili bir cumhurbaşkanının kabul edilmesi ile “*siyasi iktidar yanında bir devlet iktidarı*” yaratıldığını düşünmektedir.¹³¹ Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı kararlar ile yüksek bürokrasiye ve yargıya

Süreci, XII Levha Yayınları, İstanbul, (2010), s. 9-14; KOÇAK, Mustafa, **Batı’da ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi, Devlet ve Egemenlik (Eski Kavramlar – Yeni Anlamlar)**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2006), s. 242-246.

¹²⁷ Parla, 1982 Anayasası ile iyice zayıflatılmış olan yasamaya, olağanüstü yetkili ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamının eşlik etmesiyle, cumhurbaşkanının sistemi anayasal olarak idare edebilecek bir şefe dönüştürüldüğünü düşünmektedir. Bkz., PARLA, Taha, **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul, (2002), s. 78-81.

¹²⁸ PARLA, Taha, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi (1980-1989)**, Deniz Yayınları, İstanbul, (2005), s. 58-64. 1982 Anayasası en çok güçlü yürütme yaratma isteği yüzünden eleştirilmiştir. Bkz., ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasa ve Özgürlük**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2002), s. 93-106; ALDABAK, Ersel, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı”, **İÜHFİM**, C.60, S.1-2, İstanbul, (2002), s. 3.

¹²⁹ HIRSCH, E. Ernst, “(9 Kasım) 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, Çev.: Korkut Kanadoğlu, **Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan**, MHB, Y.19-20, S. 1-2, İstanbul (2001), s. 443-444; “1982’nin Getirdikleri”, SAVCI, Bahri, **Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan**, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 522, (1983), s. 539; ÖZBUDUN Ergun, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yürütme Erkinin Konumu ve Denetimi İçin Reform Önerileri”, **Türkiye’de Anayasa Reformu – Prensipler ve Sonuçlar**, Konrad Adanauer Vakfı, Ankara, Ocak (2001), s. 88-90; SOYSAL, (1992), s. 170- 172; TANÖR, (1991), s. 115-121.

¹³⁰ 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanı birçok yönetsel göreve de sahip olmuştur. Bkz., GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2008), s. 108.

¹³¹ DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, (1988), s. 50-51; ATAR, (2003), s. 319.

yaptığı atamalar yargı denetimi dışında bırakılmış, cumhurbaşkanı güvenlik ve olağanüstü hallerde sistemin en üst ve anahtar kişisi haline getirilmiştir.¹³²

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasamızın 104. maddesinde düzenlenmiştir.¹³³ Anılan maddenin ilk fıkrasına göre cumhurbaşkanının iki temel görevi bulunmaktadır. İlk olarak, devletin başı olan cumhurbaşkanı devleti temsil eder. Cumhurbaşkanı bu sıfatıyla hem Türkiye Cumhuriyetini hem de Türk Milletini yurt içinde ve yurt dışında temsil etmektedir. İkinci olarak, cumhurbaşkanının gözetme görevi vardır. Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Anayasamız 104. maddesinde cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, yasama ile ilgili olanlar, yürütme alanına ilişkin olanlar ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde üç bölüm halinde düzenlemiştir. Buradaki ayrımın ölçütünün maddi ölçütlere göre değil, organik ölçülere göre belirlenmiş olduğu gözükmemektedir. Örneğin konusu itibarıyla yargıya ilişkin olan iptal davası açma, yasama görevleri arasında sayılırken, maddi anlamda birer idari işlem olan atamaların hâkimlere ilişkin olanı, yargı ile ilgili

¹³² TAN, Turgut, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya Da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı**, AYM Yayınları, Yayın No:4, Ankara, (1984), s. 39-44.

¹³³ 1982 Anayasası cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin Anayasada düzenleniş biçimi yönünden 1961 Anayasasından ayrılmaktadır. 1961 Anayasasında cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasa metninin değişik hükümleri arasına serpiştirilmiş iken, 1982 Anayasası tek bir 104. maddesi ile cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev ve yetkilerini sistemli bir şekilde sayma yoluna gitmiştir. Bkz., KUZU, Burhan, “Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının Konumu ve 1961 – 1982 Anayasalarında Durum”, **İÜHF**, S.1-4, C. LIII, İstanbul, (1991), s. 62.

görevler arasında sayılmaktadır.¹³⁴ Aşağıda cumhurbaşkanının görevleri ve yetkileri ile bunların kapsamını ele alacağız.

1. Cumhurbaşkanının Yasama İle İlgili Görev ve Yetkileri

TBMM üyeleri içerisinde veya dışından seçilmiş olsun, cumhurbaşkanının yasama organı ile doğrudan bir organik bağına olmaması gerektiği ileri sürülebilir. Zaten Anayasamızın 101. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilmekte ve TBMM üyeliği de sona ermektedir. Ayrıca Anayasamıza göre esas olan cumhurbaşkanının tarafsız olmasıdır. Bununla birlikte 1982 Anayasası 104. maddedeki düzenleme ile birlikte aşağıdaki hususlarda cumhurbaşkanına TBMM ile ilgili görev ve yetkiler vermiştir.

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak

Cumhurbaşkanının 104. madde uyarınca yasama ile ilgili ilk görev ve yetkisi, yasama yılının ilk günü TBMM’ de açılış konuşması yapmaktır. Cumhurbaşkanına verilen bu yetki, gözetme görevini yerine getirme amacına yönelik sembolik bir yetki olarak kabul edilmektedir.¹³⁵

Gözetme görevinden maksat, cumhurbaşkanının Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlamasıdır. Bu görev, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına uygun gördüğü “güçlü” ve “etkili” konumun

¹³⁴ YAYLA, Yıldızhan, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, MÜ Yayın No: 426, Hukuk Fakültesi Yayın No:1, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul, (1985), s. 170.

¹³⁵ GÖZLER, (2000a), s. 495.

sağlanmasına hizmet etmektedir.¹³⁶ Yine cumhurbaşkanı, bu açılış konuşmasında TBMM'ye mesajlar gönderebilir, belli konularda görüş bildirebilir. Uyarma ve görüş bildirmelerin hukuken bağlayıcılığı olmasa da, kamuoyunun dikkatini çekeceği ve bazen de büyük etki yaratacağı muhakkaktır.¹³⁷ Bu durum da, cumhurbaşkanına siyasi hayata yön vermesi için iyi bir imkân sağlamaktadır.

b) Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde TBMM'yi toplantıya çağırabilir. Anayasanın 93. maddesi uyarınca TBMM bir yasama döneminde en çok üç ay tatil yapabilmektedir. Ayrıca TBMM içtüzüğünün 6. maddesi uyarınca zaman zaman çalışmalarına ara da verebilir. Meclis bu tatil ve ara verme süresi içerisinde cumhurbaşkanı tarafından toplantıyı çağrılabilir. Cumhurbaşkanının Meclisi toplantıya çağırması Anayasanın 93. maddesinin 2. fıkrası uyarınca doğrudan veya bakanlar kurulunun istemi üzerine olabilir. Cumhurbaşkanının Meclisi bakanlar kurulunun istemi olmaksızın kendi inisiyatifiyle toplantıyı çağırması onun tek başına kullanabileceği bir yetkidir. Acaba cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun Meclisi toplantıya çağırması istemini yerine getirmek zorunda mıdır? Maddenin yazılışındaki çağrılır ifadesinden, cumhurbaşkanının bu istemi yerine getirmek zorunda olduğu söylenebilir.¹³⁸ Kanımızca burada bağlı yetki¹³⁹ söz konusudur, cumhurbaşkanı bu yetkiyi bakanlar

¹³⁶ İZGİ – GÖREN, (2002), s. 968.

¹³⁷ Devlet başkanlarının uyarma, görüş bildirme görev ve yetkileri hakkında bkz., GÖZLER, (2001a), s. 120.

¹³⁸ GÖZLER, (2000a), s. 495; ÖNDER, (2007), s.77.

¹³⁹ Kanun, belirli bir durumda idarenin belirli bir kararı almasını emrediyorsa ortada bağlı yetki vardır. İdare alınabilecek muhtemel kararlar arasında seçme şansına sahip değildir. Ancak bağlı

kurulu ile birlikte paylaştığından istem üzerine Meclisi toplantıya çağırmakla yükümlüdür.

c) Kanunları Yayımlamak

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanının diğer bir yetkisi kanunları yayımlamaktır. TBMM tarafından kabul edilen kanunlar cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır. Anayasamızın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına kanunları mutlak veto yetkisi tanınmamış olmasından dolayı, madde metninde onaylamadan değil yayımlamadan söz edilmektedir.

Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kabul edilen kanunları yayımlamak zorunluluğu bulunmamaktadır. 104. madde ile bağlantı halinde olan Anayasanın 89. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içerisinde yayımlayacaktır. Anayasada on beş günlük sürenin hangi tarihten itibaren başlayacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu süre, kanunun cumhurbaşkanına sevk edildiği tarihten itibaren mi, yoksa kanunun TBMM tarafından kabul edildiği tarihten itibaren mi başlayacaktır? 89. maddenin düzenleniş amaçlarından birisinin de, cumhurbaşkanının yayınlanması için kendisine gönderilen kanunlar üzerinde anayasaya uygunluk denetimi yapması olduğunu kabul edersek, on beş günlük sürenin kanunun cumhurbaşkanına ulaştığı andan itibaren başlaması gerektiğini ileri sürebiliriz.¹⁴⁰ Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama yetkisi, bir

yetki durumunda dahi idare, idari işlemin sebebi olarak görülen durumun mevcut olup olmadığını araştırır. Bkz., GÖZLER, (2004), s. 288-299.

¹⁴⁰ İba, on beş günlük sürenin Meclisin kanunu kabul ettiği tarihten itibaren başlayacağını düşünmektedir. Bkz., İBA, Şeref, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen

yasama işlemi niteliğinde kabul edilemez. Bir kanun veya kanun tasarısı, TBMM tarafından usulünce görüşülüp kabul edildikten sonra hukuk dünyasında doğar ve kanun adını alır.¹⁴¹ Yani kanunun cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaması kanun için bir varlık şartı olmamakla birlikte, yayımlanmayan kanun kişileri bağlamayacaktır. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması yetkisini tek başına kullanabilmesi gerekir. Aksi halin kabulü, yani bu işlemin karşı imza kuralına tabi olması, yasama organının kabul ettiği bir kanunun, başbakan tarafından veto edilmesi sonucunu doğurur ki, bu da kuvvetler ayrılığına ve demokrasiye uygun düşmez.¹⁴² Burada karşı imzanın anlamı, özellikle tasarı olarak Meclise gelen kanun önerilerinin kanunlaşmasında sorgulanmalıdır. Ayrıca, hükümetin karşı çıktığı, ancak o an tesadüfen yasama organı çoğunluğunun muhalefet partilerinde bulunduğu bir oturumda kabul edilip kanunlaşan bir teklifin, yayımlanmasını karşı imza ile engelleyebilmenin sakıncaları da göz önüne alınmalıdır.

Anayasanın 104. maddesinde TBMM tarafından çıkarılan kanunların cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacağı belirtilmekle birlikte, bu işlemin hangi usul ile yapılacağı gösterilmemiştir. Ancak Anayasanın 151. maddesinde¹⁴³ Anayasaya

Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **AÜHFD**, (2003), C.52, S. 3, s. 300-301.

¹⁴¹ YOKUŞ, Sevtap, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı**, Legal Yayıncılık, İstanbul, (2004), s. 771. “*Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama görevi, TBMM tarafından hazırlanan elbisenin vatandaşı giydirilmesi gibidir.*” Bkz., İBA, (2003), s. 301.

¹⁴² TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İÜHF Yayınları, İstanbul, (1972), s. 137; GÖZLER, (2000a), s. 496.

¹⁴³ Anayasanın 151. maddesi uyarınca AYM’ye doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının, iptali istenen kanun, KHK veya içtüzüğün RG’de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceği düzenlenmiştir.

aykırılık iddiasıyla dava açma süresinin, kanunun Resmi Gazetede (RG) yayımlanmasından itibaren başlayacağı düzenlenmiştir. Bu durum karşısında cumhurbaşkanının önüne gelen kanunu on beş gün içerisinde imzalayıp Başbakanlığa göndereceğini, kanunun da Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından RG’de yayımlanacağını söyleyebiliriz.

Halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliği kanunları ise cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmamaktadır. Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar TBMM tarafından kabul edildikten sonra, cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulması amacıyla RG’de yayımlanmaktadır.¹⁴⁴ Anayasa değişikliği kanunları halkoylamasıyla kabul edildiği takdirde, halkoylamasının kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından RG’ de ilan edildiği gün yürürlüğe girdiği kabul edilmekte ve söz konusu kanunlar tekrar RG’ de yayımlanmamaktadır.¹⁴⁵ Anayasa değişikliğine ilişkin kanun eğer üçte iki veya daha fazla bir oyla TBMM’de kabul edilmişse, cumhurbaşkanı söz konusu değişikliği, Anayasanın 175. maddesi uyarınca halkoyuna sunmadan doğrudan yayımlama yetkisine de sahiptir.

¹⁴⁴ Doktrinde, RG’de cumhurbaşkanının halkoylamasına sunduğu kanun metnlerinin yayımının yürürlük için değil, halkoylaması için yapıldığının belirtilmesinin uygun olacağı ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun tümü değil de, sadece belli maddeleri halkoyuna sunuluyorsa, yayımın halkoylaması için yapıldığının belirtilmesi daha açıklayıcı olacaktır. Bkz., ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, (1993), s. 102.

¹⁴⁵ Kemal Gözler bu uygulamayı, cumhurbaşkanı tarafından RG’de yayımlanmamış bir metnin hangi tarihte yürürlüğe girmiş olduğu konusundaki tereddütler ve halkoylamasıyla kabul edilen kanun metninin RG’de yayımlanmaması sebebiyle, metnin orijinalliği hususunda doğabilecek belirsizlik yüzünden eleştirmektedir. Bkz., GÖZLER, Kemal, “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazete’de Yayımlanması Sorunu”, **Yasama Dergisi**, S. 7, Ekim-Kasım-Aralık (2007a), s. 5-17.

Cumhurbaşkanının yayımlaması gerektiği kanunları yayımlamaması durumunda izlenecek yol Anayasamızda belirtilmemiştir. Bu olasılığı, konunun ilişkisi ve bütünlüğü açısından aşağıda, cumhurbaşkanının “kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye göndermesi” yetkisi içerisinde ele alacağız.

d) Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine Geri Göndermek

Anayasanın 89. maddesinin 2. fıkrası uyarınca cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir kez daha görüşülmek üzere, gerekçesi ile birlikte TBMM’ye geri gönderebilir. Cumhurbaşkanıya tanınan geri gönderme yetkisi aslında bir geciktirici veto olarak kabul edilmemelidir.¹⁴⁶ Çünkü Anayasamızın 89. maddesinde cumhurbaşkanına kanunun çıkmasını mutlak olarak engelleme yetkisi tanınmadığı gibi, geri gönderilen kanunların, TBMM tarafından tekrar kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk da öngörülmemiştir. TBMM

¹⁴⁶ Anayasa hukukunda veto bir daha görüşülmek üzere geri göndermeden farklıdır. Devlet başkanı parlamentonun kabul ettiği tasarı metnini onaylama yetkisine sahipse mutlak veto söz konusudur. Metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının iradeleri zorunludur. Buna karşılık devlet başkanı, kanun tasarısını uygun bulmayarak parlamentoya geri gönderdiğinde parlamentonun nitelikli çoğunluk ile tasarayı kabul edip devlet başkanının rızasına aykırı olarak kanunlaştırma yetkisi varsa geciktirici veto söz konusudur. Bu durumda devlet başkanının yapabileceği kanunun yapılması bir süre önlemekten öteye geçmemektedir. Bkz., TEZİÇ, (2006), s. 46-53; ÖZBUDUN, (2005), s. 295; İBA, (2003), s. 301-302. ONAR ise mutlak vetoyu kanunun yürürlüğe girişini önlediği için “önleyici veto”, geciktirici vetoyu ise geri gönderilen kanunun nitelikli çoğunluk ile yeniden kabul edilebilmesinin mümkün olması ve cumhurbaşkanının bu iradesinin sadece kanunlaşma sürecini uzatıp güçleştirmesinden dolayı “güçleştirici veto” şeklinde adlandırmaktadır. Bkz., ONAR, (1993), s. 85; Daver, veto ya da onay aşamasıyla, cumhurbaşkanının beğenmediği kanunları kesin olarak durdurma yetkisine sahip olduğundan dolayı, veto teriminin her şekilde mutlak veto’yu içerdiğini düşünmektedir. Bkz., DAVER, Bülent, “Kanunla İlgili Meseleler”, AÜSBFD, C. 16, S. 4, (1961), s. 229.

cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere iade edilen kanunu basit çoğunlukla kabul edebilecektir. 89. maddenin 4. fıkrasında geri gönderilen kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanına tanınan yetki, yasama organınca çıkarılan kanunu Anayasada belirtilen süre içerisinde bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermektir. Kanunların cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi bir yasa önerisinde bulunma niteliğinde değil, fakat cumhurbaşkanına tanınmış uyarı yetkisi niteliğinde kabul edilebilir.¹⁴⁷ Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki 1982 Anayasası döneminde uygulamada titizlikle kullanılmıştır.¹⁴⁸ Doktrinde partiler üstü bir kimlik taşıyan cumhurbaşkanının bu yetkisinin parlamenter sistem ile bağdaşmadığı, cumhurbaşkanının çok istisnai hallerde ve ancak kanunun Anayasaya uygunluğu konusunda gerçek bir kuşkunun bulunması durumunda bu yetkiyi kullanması gerektiği, diğer hallerde Anayasaya aykırılık meselesini AYM'ye havale etmesinin daha doğru olacağı ileri sürülmüştür.¹⁴⁹ 2007 Anayasa değişikliği ile

¹⁴⁷ Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanınmasıyla amaçlanan, yasaların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun olarak çıkması, yasama organına çıkardığı yasaı bir kez daha gözden geçirme olanağının tanınması, cumhurbaşkanının yasada eksik veya hatalı gördüğü bir konuda yasama organını uyarmasıdır. Bkz., ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **AİD**, C.21, S.1, Ankara, (1998), s. 1; ÖZBUDUN, (2005), s. 296.

¹⁴⁸ Örneğin veto yetkisi Cumhurbaşkanı Kenan Evren tarafından 26 kez, Turgut Özal tarafından 18 kez, Süleyman Demirel tarafından 14 kez, Ahmet Necdet Sezer tarafından ise 67 kez kullanılmıştır. Bkz., BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), s. 195-222; Batı demokrasilerinde ise cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi nadiren kullanılan bir yetki olmuştur. Bkz., GÖZLER, (2001a), s. 151.

¹⁴⁹ Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanca kullanılması esastır. Kanun güvenoyu almış olan hükümetin programını gerçekleştirme aracıdır. Siyasi açıdan sorumsuz olan devlet başkanının, siyasi sorumluluğu üstlenmiş olan hükümetin işine müdahale etmesi uygun görülmemektedir. Bkz.,

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesi ile geri gönderme yetkisinin, halkça seçilen cumhurbaşkanları tarafından daha meşru ve kuvvetli bir zeminde kullanılabileceği açıktır.

Cumhurbaşkanı on beş günlük süre zarfında, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları gerekçesi ile birlikte bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermek yetkisine sahiptir. 17 Ekim 2001 tarihli RG’de yayımlanan, 03 Ekim 2001 Gün ve 4709/29 sayılı Kanun ile Anayasanın 89. maddesindeki “yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları” ifadesi, “yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin amacı, Meclis tarafından geri gönderilen yasanın tümüyle görüşülmesi zorunluluğundan doğacak olan zaman kaybının önlenmesidir. Geri gönderilen kanun TBMM tarafından daha farklı bir çoğunluk koşulu olmaksızın aynen¹⁵⁰ kabul edildiği takdirde cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorunda kalmaktadır.¹⁵¹ Kanunların cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmaması durumunda, TBMM ancak uygun bulunmayan kanun maddelerini görüşebilecektir. Ancak, kısmi geri gönderme yetkisinin 2001 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından ilk kez

TEZİÇ Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, AYM Yayınları, C.3, (1986), s. 88-91; KUZU, (1991), s. 80; ALİEFENDİOĞLU, (1998), s. 25.

¹⁵⁰ Teziç, aynen kabul deyiminin iki anlamı olduğunu kabul etmektedir. Aynen kabul ilk olarak cumhurbaşkanının gerekçesi ile iade ettiği kanun metninin hiç değiştirilmeden ilk haliyle kabul edilmesidir. Aynen kabulün ikinci anlamı ise kanun metninin, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmesidir. Aynen kabul deyiminin ikinci anlamını benimsemek cumhurbaşkanına, dolaylı biçimde kanun teklif etme yetkisi tanımak anlamına gelmektedir. Bu durum da, Anayasanın 6. maddesinde yer alan “hiç kimse veya organın, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı” ilkesine aykırılık oluşturacaktır. Bkz., TEZİÇ, (2006), s. 52-53.

¹⁵¹ TEZİÇ, (2006), s. 50.

kullanılması sırasında, TBMM bir usul görüşmesi yaparak, geri gönderilen kanun üzerindeki yetkisini tartışmıştır. Bu tartışma sonucunda TBMM, geri göndermede adı geçmeyen maddelerin de yeniden görüşülebileceği sonucuna ulaşmıştır.¹⁵² Burada cumhurbaşkanının yasanın bazı maddelerini geri göndermesi durumunda, geri kalan maddelerin yayımlanması gerekip gerekmediği sorusu akla gelebilir. Bizce yasanın geri kalan maddelerinin yayımlanarak yürürlüğe girmesi yasanın bütünlüğünü ve uygulamayı bozabilir; ayrıca Meclisin geri gönderilen yasa üzerindeki tasarrufu da henüz belli olmamıştır. Cumhurbaşkanı tarafından bir veya birkaç maddesi geri gönderilen kanunun TBMM tarafından hiç görüşülmemesi de olasılıklar arasındadır. Böyle bir durumda, yarım olarak yürürlüğe girmiş bir kanun, hukuk dünyasında da yarım olarak uygulanacaktır. Yine cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndereceği maddeler, yasanın bütünlüğünü etkileyebilecek nitelikte ise, örneğin yasada bazı maddelerin, kanunun yayımından altı ay sonra yürürlüğe gireceğini düzenleyen bir yürürlük maddesinin gönderme yaptığı maddenin cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi durumunda, ortaya kanunun yürürlük sorunu çıkacaktır. Dolayısıyla cumhurbaşkanına tanınan kısmen geri gönderme yetkisi bazı durumlarda mutlak veya geciktirici veto etkisi yaratabilir.¹⁵³ Ayrıca kısmen geri gönderilen kanunun akıbeti beklenmeden geri kalan maddelerin yayımlanması, cumhurbaşkanının yasayı değiştirerek yayımlayabilmesine yol açar ki, bu yetki Anayasa tarafından kendisine verilmemiştir.¹⁵⁴ Bütçe kanunları 89. madde hükmüne tabi değildir. Bunun sebebi devlete harcama yapabilme imkânının

¹⁵² Bkz., ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizdeki Öncüler**, AÜHF Yayınları, Ankara, (2003), s. 62-65.

¹⁵³ İBA, Şeref, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, **AÜHFD**, C.51, S.1, (2002), s. 89-90.

¹⁵⁴ YOKUŞ, (2004), s. 772.

sağlanmasıdır. Çünkü cumhurbaşkanınca bütçe kanunu bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderildiği takdirde, mali yılın sona ermesi ile yürürlükteki bütçe kanunu da yürürlükten kalkacak, yeni bütçe kanunu ise cumhurbaşkanınca geri gönderildiği için yürürlüğe girmemiş olacaktır. Bunun da büyük bir krize yol açacağı açıktır. Örneğin, ABD'de 1995 yılında böyle bir kriz yaşanmış ve Başkan Clinton, maaşını ödeyemediği federal görevlilerin evlerinde kalmalarını, işe gelmemelerini istemiştir.¹⁵⁵

Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen kanun TBMM tarafından aynen kabul edilirse, kanunun yine cumhurbaşkanınca yayımlanması gerekmektedir. Eğer geri gönderilen kanun üzerinde Meclis tarafından bir değişiklik yapılmış ise, değiştirilen kanun cumhurbaşkanı tarafından tekrar yasama organına geri gönderilebilir.¹⁵⁶ Acaba geri gönderilen kanunun bir kez daha kabulü sonrasında, cumhurbaşkanı önüne ikinci kez gelen düzenlemeyi, ilk seferde karşı çıkmadığı hükümleri gerekçe göstererek tekrar veto edebilir mi? Bizim de katıldığımız görüşe göre, cumhurbaşkanı önüne ikinci kez gelen düzenlemeyi, yeni bir gerekçeyle veto ederek geri gönderme sebeplerini genişletmemelidir.¹⁵⁷

¹⁵⁵ ONAR, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, TBB Yayınları, Ankara, (2005), s. 93-94.

¹⁵⁶ Cumhurbaşkanının geri gönderilen kanun üzerinde değişiklik yapılması durumunda, değiştirilen kanunu tekrar TBMM'ye geri gönderme yetkisi 1924 ve 1961 Anayasalarında yer almamaktadır. TEZİÇ, bu kuralın 1973 yılında Cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderdiği bir kanunun yarattığı sorunlara çözüm olarak 1982 Anayasasında yer aldığını düşünmektedir. Bkz., TEZİÇ, (2006), s. 51.

¹⁵⁷ TEZİÇ, (1986), s. 12; ALİFENDİOĞLU, (1998), s. 18.

1982 Anayasası, cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşölmek üzere Meclise geri göndermemesi, RG’ de yayımlanması için imzalamaması veya geri gönderilen ve aynen kabul edilen kanunun cumhurbaşkanınca yayımlanmaması durumunda izlenecek yola, keza devlet başkanının bu konudaki sorumluluğuna ilişkin bir düzenleme içermemektedir. Örneğın, cumhurbaşkanı geri gönderdiği ve TBMM tarafından aynen kabul edilen bir kanunu, Anayasaya veya hukuka aykırı olduğı iddiasıyla yayımlamayı reddedebilir mi? Kemal Gözler burada Hans Kelsen’e atıfta bulunarak “minimum kontrol yetkisini” kabul etmekle beraber, cumhurbaşkanının kanunların hukuka veya anayasaya uygunluğunu denetlemek gibi bir yetki ve görevinin bulunmadığını düşünmektedir.¹⁵⁸ Cumhurbaşkanı, içeriğı hukuka ve anayasaya aykırı olduğundan bahisle ilgili kanunları yayımlamayı reddedemez. Buna rağmen kanunlar cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaz ise izlenecek yol nedir? Erdoğan Teziç bu duruma iki öneri getirmekte, kanunları yürütmekle görevli bakanlar kurulunun bu görevini yerine getirmemesinden dolayı siyasal sorumluluğuna gidilebileceğini veya TBMM’nin, kanunun yayımlanması yolunda bir karar olarak Meclis başkanı tarafından yayım işleminin yerine getirilebileceğini düşünmektedir. Teziç, burada 23 Mayıs 1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunun 5. maddesine dayanmaktadır. Anılan madde uyarınca, TBMM kararları doğrudan doğruya TBMM başkanınca yayımlatılmak üzere Başbakanlığa gönderilebilmektedir.¹⁵⁹ Kemal Gözler birinci öneriye kısmen katılmakta, fakat

¹⁵⁸ “Minimum kontrol” yetkisi, kanunun anayasada öngörölen organ tarafından kabul edilip edilmediğini inceleme yetkisini içermektedir. Örneğın kanunları yayımlamakla görevli yürütme organına sunulan metin, anayasa tarafından yasama yetkisi ile donatılmış bir organ tarafından değil de başka bir organ tarafından getiriliyorsa, kanunun yayımlanması reddedilebilecektir. Bkz., GÖZLER, (2000a), s. 408–411.

¹⁵⁹ TEZİÇ, (2006), s. 50–51.

bakanlar kurulunun siyasal sorumluluğuna gitmenin hukuki değil siyasi bir çözüm tarzı olduğunu, kanunun yayımlanmasında karşı imzası bulunmayan hükümetin siyasal sorumluluğunu istemenin bir anlamı olmadığını, böyle bir durumda hükümetin istifa etmesinin önerilebileceğini, fakat bu durumun da farklı siyasal sorunlara yol açabileceğini düşünmekte ve yayım işleminin, TBMM tarafından alınacak karar üzerine Meclis başkanı tarafından yapılabileceği önerisine de, Meclisin kendi yaptığı kanunları yayımlama konusunda anayasal yetkisinin olmaması sebebiyle katılmamaktadır.¹⁶⁰ Kanaatimizce, böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde, yasama organının kanunun yayımlanması yönünde alacağı karar doğrultusunda, yayımlama işlemi Meclis başkanı tarafından yerine getirilebilmelidir.

Diğer taraftan, cumhurbaşkanının önüne gelen kanunları yayımlamaması, fiildeki kastın yoğunluğu da dikkate alınarak, cumhurbaşkanının vatana ihanet ile suçlandırılmasına yol açabilir. Vatana ihanet suçu ceza hukukumuzda tanımlanmış bir suç tipi olmayıp, konu üzerinde çalışmanın III. Bölümünde “cumhurbaşkanının sorumsuzluğu” başlığı altında durulacaktır.

Son olarak, cumhurbaşkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisinin, cumhurbaşkanınca tek başına mı, karşı imza ile mi kullanılacağı hususu, devlet başkanı parlamento çatışmasına yol açabilecek etkililiğe sahiptir. Kanaatimizce bu yetki tek başına kullanabilmeli ve karşı imza kuralına tabi olmamalıdır.¹⁶¹ Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla verilmiş

¹⁶⁰ GÖZLER, (2000a), s. 409-411.

¹⁶¹ Aksi görüş için bkz., ALİEFENDİOĞLU, (1998), s. 24-25; TEZİÇ, (1986), s. 94. Aliefendioğlu ve Teziç makalelerinde, geri gönderme yetkisinin tek başına kullanılacak bir yetki olarak

olan bu yetkiyi, başbakan ve ilgili bakanın imzasına tabi kılmak, yetkinin hiç kullanamaması anlamına gelecektir. Bu yetki, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına kendi siyasi politikasını hükümete karşı göstermesi, topluma mesaj verebilmesi için büyük imkânlar sunacaktır.

e) Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Geri Göndermek ve Halkoyuna Sunmak

1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. 1982 Anayasası önceki Anayasalarımızdan farklı olarak, cumhurbaşkanına anayasa değişikliğine ilişkin kanunları da geri gönderme yetkisi tanımıştır. 1982 Anayasası 175. maddesi ile ilk kez cumhurbaşkanına anayasa değişikliklerinin onaylanması aşamasında geniş yetkiler sunmuştur. Anayasanın ilk biçimine göre, anayasa değişikliği kanunlarında karar yeter sayısı üye tam sayısının üçte ikisiydi. Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği hakkındaki kanunları bir kere daha görüşülmek üzere geri gönderdiğinde de, yeniden kabul için öngörülen yetersayıda bir değişiklik olmuyordu (Cumhurbaşkanı Kenan Evren döneminde geri gönderilme halinde yeniden kabul için dörtte üç çoğunluk gerekiyordu). Yasama organınca yeniden kabul aşamasından sonra cumhurbaşkanı eğer isterse değişikliği halkoyuna sunabiliyordu. 6 Eylül 1987 tarihli halk oylamasıyla kabul edilen, 17 Mayıs 1987 tarih ve 3361 sayılı Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının anayasa değişikliklerini onaylama yetkisi yeniden

düşünülmemesi gerektiğini ileri sürmekte ve aksine yorumun, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu ilkesi ile bağdaşmadığını düşünmektedirler.

düzenlenmiştir.¹⁶² 175. maddenin 3. fıkrası uyarınca, TBMM üye tamsayısının gerek beşte üçü, gerekse üçte iki çoğunluğuyla kabul ettiği Anayasa değişikliği kanunları bir kez daha görüşülmek üzere cumhurbaşkanı tarafından yasama organına geri gönderilebilir. Aynı maddenin 4. fıkrasında, Meclis üye tam sayısının beşte üç ile veya üçte ikiden daha az oy ile kabul edilen anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere RG’de yayımlanacağı belirtilmiştir. Nihayet anılan maddenin 5. fıkrasında, doğrudan veya cumhurbaşkanının iadesi üzerine Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunun veya gerekli görülen maddelerinin, cumhurbaşkanı tarafından halkoyunu sunulabileceği düzenlenmiştir.

175. maddede geri gönderme usulüne ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması karşısında geri göndermenin 89. maddede belirlenen usul çerçevesinde olacağını söyleyebiliriz. Anayasanın 89. maddesinde cumhurbaşkanına, kanunları bir daha görüşebilmek üzere Meclise geri gönderebilmesi için on beş günlük süre tanınmıştır. Bu sebeple, cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliğini, TBMM’ye geri gönderip göndermeyeceğine, yürürlüğe sokup sokmayacağına, halkoyuna sunup sunmayacağına bu on beş günlük süre içerisinde karar vermesi gerekir.¹⁶³ Bu

¹⁶² 1924 ve 1961 Anayasalarında, anayasa değişikliklerinin kesinleşmesi için bir onay aşaması öngörülmemiştir. Her iki Anayasamız da cumhurbaşkanına, TBMM tarafından kabul edilen anayasa değişikliği kanunlarını bir kere daha görüşmek üzere geri gönderme yetkisi tanımamıştır. Anayasa koyucu, anayasa değişikliği kanunlarının yasama organınca üçte iki çoğunlukla kabul edilmesini anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesi için yeterli görmüştür.

¹⁶³ ONAR, cumhurbaşkanının halkoyuna sunacağı anayasa değişikliğini, kendisine geliş tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde RG’de yayımlaması gerektiğini ileri sürmektedir. Bkz., ONAR, (1993), s. 102-103.

durumda cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları kısmen veya tamamen on beş gün içinde gerekçesiyle birlikte yasama organına geri gönderebilecektir. TBMM kendisine iade edilen anayasa değişikliği kanunu aynen kabul etmeyip, kanunda değişiklik yaparsa, cumhurbaşkanı bu anayasa değişikliğine ilişkin kanunu da bir kez daha geri gönderebilecektir. Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında, Meclisin geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul etmesi halinde, cumhurbaşkanının bu kanunu halkoyuna sunabileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeden hareketle Meclisin, iade edilen kanunu, bir kez daha kendisine iade edilmemesi için üçte iki çoğunluğuyla aynen kabul etmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Bu çoğunluğun sağlanamaması halinde anayasa değişikliği reddedilmiş sayılıyor ve bu geri göndermenin bir zorlaştırmacı veto yetkisi niteliğinde olduğu benimseniyordu.¹⁶⁴ Ancak AYM, 5 Temmuz 2007 tarih, ve 2007/72 E., 2007/68 sayılı kararı ile beşe karşı altı oy çoğunluğu ile cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine, TBMM'nin anayasa değişikliğini aynen kabul edebilmesi için üçte iki çoğunluğun şart olmadığına, değişiklik teklifinin beşte üç çoğunlukla da kabul edilebileceğine, bu durumda da cumhurbaşkanının anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak zorunda olduğuna karar vermiştir. Ancak burada çoğunluğu oluşturan altı üyenin gerekçeleri aynı değildir. Dört üye, geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun, TBMM'ce aynen kabulünde, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun aranmasının gerekmediğini, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile de aynen kabulün mümkün olacağını, ancak böyle bir durumda, cumhurbaşkanının söz konusu anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak zorunda kalacağını belirtmektedir. Kararın oluşmasına farklı gerekçeyle yaklaşan iki üye ise,

¹⁶⁴ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2008b), s. 349.

cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun, TBMM’ce yeniden kabulü için üye tamsayısının üçte ikisinin oyunun gerektiğini kabul etmekte, fakat bu çoğunluğun maddelerin kabulünde değil, kanunun tümü üzerinde gerçekleştirilen son oylamada sağlanmış olmasını yeterli bulmaktadır. Dolayısıyla hukuken tartışmalı olan bu karardan sonra, cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanunlarını geri gönderme yetkisi, bir anlamda geciktirici veto niteliğine bürünmüştür. Cumhurbaşkanı bu yetkisi ile anayasa değişikliğine ilişkin kanunu engelleyememekte, sadece kanunun çıkmasını geciktirebilmektedir. Meclis, geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunu beşte üç çoğunluk ile bir kez daha kabul ettiği takdirde, cumhurbaşkanı anayasa değişikliğine ilişkin kanunu halkoyuna sunmak zorunda kalmaktadır. Keza, Cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde sayılan yasama ile ilgili bir diğer yetkisi de, anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halkoyuna sunmaktır.

Bu durumda cumhurbaşkanının halkoyuna sunma yetkisi ikiye ayrılmaktadır. TBMM tarafından beşte üç çoğunluğuyla kabul edilmiş olan anayasa değişikliği kanunları, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmeyecekse halkoyuna sunulmak zorundadır. Burada Anayasa gereği zorunlu halkoylaması söz konusudur. İkinci durum, cumhurbaşkanının gerek doğrudan, gerekse geri gönderme üzerine TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisidir. Buradaki halkoylaması ise ihtiyari, cumhurbaşkanının takdirinde olan bir halk oylamasıdır.

Acaba cumhurbaşkanı Anayasanın 175/4. maddesi uyarınca beşte üç çoğunluk ile kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanunun, sadece bazı maddelerini geri gönderip diğer maddelerini halkoyuna sunabilir mi? Anayasanın 175/5. maddesinde, cumhurbaşkanının meclisin üçte iki çoğunluk ile kabul etmiş olduğu anayasa değişikliğine ilişkin kanunun bazı maddelerini halkoyuna sunabileceği hüküm altına alındığı halde, 175/4. maddede konuya ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasanın 175. maddesinin 2. fıkrasında, Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulünün 175. maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabi olacağı belirtilmiştir. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen, 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Yasa ile değişik Anayasanın 89. maddesinin 2. fıkrasında, cumhurbaşkanın kanunları bir daha görüşülmek üzere tamamen değil kısmen yasama organına iade edebileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden yola çıkarak Kemal Gözler, cumhurbaşkanının beşte üç çoğunluk ile kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini geri gönderip, bazı maddelerini ise halkoyuna sunabileceğini ileri sürmektedir.¹⁶⁵ Ancak Anayasanın hem 175 hem de 89. maddelerinde, “kanunu” teriminden bahsedilmektedir. Kaldı ki, 175. madde anayasa değişikliği konusunda doğrudan hüküm içermesi sebebiyle, 89. maddeye göre öncelikli olarak uygulanması gereken bir maddedir. Dolayısıyla biz burada Kemal Gözler’in düşüncesine katılmıyoruz. Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar, tıpkı diğer kanunlar gibi, veto edildikten sonra aynen değil, değiştirilerek kabul edilirse, cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha veto edilebilirler.¹⁶⁶

¹⁶⁵ GÖZLER, Kemal, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 59, S. 4, (2001b), s. 39.

¹⁶⁶ ONAR, (1993), s. 87.

Cumhurbaşkanının bir daha görüşölmek üzere geri gönderdiği anayasa değışikliğine ilişkin yasa, TBMM tarafından iade gerekçesine uyularak kabul edilirse, cumhurbaşkanı bu yasayı yayımlamak zorunda mıdır; yoksa yasayı halkoyuna sunabilir mi? Bizce yasama organı, geri göndermesi sonunda cumhurbaşkanının isteğine katılmış olsa bile, cumhurbaşkanının anayasa değışikliğine ilişkin bir konuda son sözü halka bırakması isteğı olağan kabul edilmelidir.

Burada akla gelebilecek bir başka sorun, cumhurbaşkanının anayasa değışikliğine ilişkin yasayı TBMM'ye geri gönderirken, 89. madde uyarınca normal yasaların geri gönderilmesinde olduğı gibi gerekçe göstermek zorunda olup olmadığıdır. 175. maddenin 3. fıkrasında geri göndermede gerekçe gösterilmesi hususu belirtilmemiş ise de, 2. fıkrada Anayasanın değıştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşölməsi ve kabulünün, kanunların görüşölməsi ve kabulü hakkındaki usule tabi olacağının hüküm altına alınmış olması karşısında, cumhurbaşkanının anayasa değışikliğine ilişkin kanunu iade ederken de gerekçe göstermesi gerektiğini söyleyebiliriz.

Anayasa değışikliğinin halkoyuna sunulmasında karşılaşılabilecek belki de en önemli sorunlardan birisi de, cumhurbaşkanının halkoyuyla kabul edilmiş olan anayasa değışikliğine ilişkin yasa hakkında, AYM'ye, anayasaya şekil yönünden aykırılıktan dolayı iptal başvurusu yapıp yapamayacağıdır. Anayasanın 148. maddesi uyarınca AYM, anayasa değışikliklerini sadece şekil bakımından inceleyebilir. Bu inceleme teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikli görüşölüp

görüülmediği kurallarına uyulup uyulmadığı ile sınırlı olacaktır. Halkın iradesi ile kabul edilen bir anayasa değişikliğinin, şekil açısından da olsa AYM’ce iptal edilemeyeceği, halkın anayasa değişikliğine evet demesinin, halkoyuna sunulmadan önceki mevcut eksiklikleri giderdiği ileri sürülebilir.¹⁶⁷ Ancak Anayasa, herhangi bir istisna getirmeksizin anayasa değişikliklerinin biçim yönünden AYM tarafından denetlenebileceğini belirtmiştir. Halkoyu ise kendisine sunulan anayasa değişikliğinin biçimi ile değil esası ile ilgilidir. Halk kendisine sunulan değişikliğin, anayasanın öngördüğü şekle uyularak yapılıp yapılmadığı ile ilgilenmeyebilir. Örneğin, Anayasanın 175. maddesi uyarınca TBMM üye tam sayısının üçte biri tarafından teklif edilmemiş bir metin de anayasa değişikliği olarak halkoyuna sunulmuş olabilir. Böyle bir durumda halkın iradesi sakat doğmaktadır. Dolayısıyla her durumda halk iradesinin anayasa değişikliğindeki biçimsel eksiklikleri gidermediği ileri sürülmüştür.¹⁶⁸ Halkoyuyla kabul edilen bir anayasa değişikliğinin AYM tarafından iptal edilmesi ise zor ve siyasi sonuçları olan bir karar olacaktır. Bütün bu nedenlerle, halkoyuna sunulmuş bir anayasa değişikliğine karşı iptal davası, halkoyuna sunulma için RG’de yayım tarihinden itibaren on gün içerisinde açılmalıdır. Eğer değişiklik şekil aykırılığı nedeniyle iptal edilirse halkoylaması da konusuz kalacaktır. Zaten halkoyuna sunulmayı düzenleyen 175. maddede de, anayasa değişikliğine ilişkin “teklif”ten değil, “kanun”dan bahsedilmektedir.

¹⁶⁷ Bkz., ONAR, Erdal, “1982 Anayasasının 2007 yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, C. 2, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), s. 537; ONAR, (1993), s. 157.

¹⁶⁸ ALİEFENDİOğLU, (1998), s. 21-22.

Dolayısıyla burada anayasa değişikliğine ilişkin teklifin, TBMM’de öngörülen yetersayı ile kabul edildiği anda kanun şeklini aldığını söyleyebiliriz.¹⁶⁹

Cumhurbaşkanının TBMM’nin üçte iki çoğunluk ile kabul ettiği anayasa değişikliği hakkındaki kanunları halkoyuna sunma yetkisi çok önemli bir yetkidir. Seçmenler anayasa değişikliğini halkoylamasında reddedebilirler. Ülkemizde seçmen toplulukları kolaylıkla saf değiştirebilmekte, medya ve diğer baskı gruplarından, güncel siyasal gelişmelerden etkilenebilmektedir. Bu sebeple, yasama organı tarafından kabul edilen bir anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulması yasama çoğunluğu için her zaman bir risktir.¹⁷⁰ Hatta yasama çoğunluğu değişikliğin kamuoyunda tartışılmasını, halkoyu ile sıcak bir gündemde tutulmasını istemeyebilir. Bu şekilde bir halkoylaması kolaylıkla kamuoyunu ikiye bölebilecek ve siyasi kutuplaşmaya yol açabilecektir. Bu ihtimalleri bir risk olarak gören ve bu riski almak istemeyen yasama çoğunluğu, anayasa değişikliğini geçirebilmek için cumhurbaşkanı ile uzlaşmak zorunda kalacaktır. Anayasa koyucunun cumhurbaşkanına tanıdığı bu yetkinin, önemli

¹⁶⁹ ONAR, (2008), s. 511. Nitekim AYM, 16 Ekim 2007 tarih ve 5697 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanunun Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile önüne gelen iptal davasında, 27 Kasım 2007 gün, 2007/99 E., 2007/86 sayılı kararı ile, halkoylamasının kanunun varlık koşulu olmadığına, onun yürürlüğünü sağladığına, bu nedenle TBMM genel kurulunun kabul iradesiyle birlikte, değişikliğe ilişkin teklifin kanun sıfatını kazanmış olduğuna hükmetmiştir.

¹⁷⁰ Halkoylamalarında soruyu soruş biçimine, soruyu sorana, ya da oylamanın tarihine göre halkoylamasındaki yanıtı tersine çevirecek ölçüde sonucu etkileme imkânları bulunmaktadır. Dolayısıyla halkoylaması kurumu görüldüğü kadar duyarlı bir ölçü birimi olarak kabul edilmemektedir. Hatta halkoylamasının en demokratik kurumlardan birisi olarak gösterilmesine rağmen, halkoylamaları demokrasiye hizmet bir yana dursun, demokrasiyi ortadan kaldırmaya yönelik bir amaca dahi hizmet edebilir. Belki de yaratabileceği en büyük tehlike de budur. Çoğunlukçu amaçlara hizmet edebilir. Daha geniş bilgi için bkz., EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara (1999), s. 215-222.

anayasa değişikliklerinin meşruiyetini artırma veya bu değişiklerin meşruiyeti tartışmalı ise, bir ölçüde de olsa tartışmalara son noktayı koyma niteliğine sahip olduğu unutulmamalıdır.¹⁷¹ Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilen bu anayasal yetki, doğası gereği karşı imza kuralına tabi olmayan, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilmesi gereken bir yetkidir. Aksi halde, halkoylamasından siyaseten aleyhine sonuç çıkabileceğini düşünen başbakan, menfaatine uygun görmediği sürece halkoylamasına gitmek istemeyecektir.

f) Anayasa Mahkemesine İptal Davası Açmak

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili diğer bir yetkisi de Anayasanın 104. maddesi uyarınca kanunların, KHK'lerin, TBMM içtüzüğünün tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olduğu gerekçesi ile AYM'ye iptal davası açmaktır.¹⁷² Cumhurbaşkanı 148. madde uyarınca anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar hakkında ise sadece şekil açısından anayasaya aykırılık iddiası ile iptal davası açabilecektir. Cumhurbaşkanı 148. madde uyarınca kanunlar ve anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar hakkında, şekil açısından anayasaya aykırılık sebebiyle iptal davasını RG'te yayımdan itibaren on gün içinde açabilir. Cumhurbaşkanı 150 ve 151. maddeler uyarınca, kanunlar hakkında esas bakımından

¹⁷¹ Bkz., GÖNENÇ, Levent, "Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyuna Sunulması", <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 08.07.2010.

¹⁷² Cumhurbaşkanı tarafından iptal davası açma yetkisi 1958 Fransız Anayasasının 71. maddesinde, 1937 İrlanda Anayasasının 61. maddesinde, Portekiz Anayasasının 137. maddesinde de düzenlenmiştir. Ancak bu ülkelerde cumhurbaşkanları halk tarafından seçilmektedir. 1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklikten önce, halk tarafından seçilmeyen Türkiye Cumhuriyeti cumhurbaşkanlarına tanınan bu yetki eleştirilmekteydi. Bkz., GÖZLER, (2001a), s. 218-219. Artık ülkemizde de cumhurbaşkanı halk tarafından seçileceğini dikkate aldığımızda bu eleştiriler anlamını yitirmiştir.

anayasaya aykırılık sebebiyle iptal davasını ise RG’te yayımdan itibaren altmış gün içinde açabilecektir. Cumhurbaşkanı, KHK ve TBMM içtüzüğü hakkında anayasaya hem şekil, hem de esas bakımından aykırılık iddiası ile iptal davasını ise yine RG’te yayımdan itibaren altmış gün içinde açabilir.

Acaba cumhurbaşkanının 104. madde uyarınca kullanacağı iptal davası açma yetkisi, karşı imza gerektiren bir yetki midir? Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisi 1961 Anayasasının 149. maddesinde de düzenlenmişti. 1961 Anayasasının 98. maddesinin 2. fıkrasında “*cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır*” hükmünden yola çıkılarak, cumhurbaşkanının AYM’ye iptal davasını, ancak ilgili bakan ya da başbakanın imzası ile birlikte kullanabileceği ileri sürülmüştü. AYM ise bir kararında, yukarıda da değinildiği gibi, iptal davası açma yetkisinin cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilmiş olduğunu kabul ederek, cumhurbaşkanının anılan yetkisini tek başına kullanabileceğini belirtmiştir.¹⁷³

1982 Anayasasının, 1961 Anayasasının 98. maddesinin karşılığı olan 105. maddesinde, “*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...*” hükmü yer almaktadır. Maddede cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların neler olduğu ise sayılmamıştır. 1982 Anayasasının getirdiği bu düzenleme ve cumhurbaşkanına tanınan iptal davası açma yetkisinin onun tarafsız devlet başkanı

¹⁷³ Bkz., 16 Mart 1976 tarih ve 1975/183 E., 1976/15 sayılı karar.

olmasından kaynaklandığı dikkate alındığında, bu yetkinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceği şüphesizdir.¹⁷⁴ Aksi halde hükümet tarafından hazırlanan ve iktidar partisi çoğunluğu tarafından kabul edilen kanunlar aleyhine, cumhurbaşkanınca hiçbir zaman iptal davası açılmayacaktır. Bu yetki, anayasaya aykırı olduğu düşünülen kanunlara karşı tavır sergileme imkânı sağlamaya elverişli bir yetkidir.

g) Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar

Vermek

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili son yetkisi TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir. Cumhurbaşkanlarının bu yetkisi anayasa hukukunda genel olarak fesih hakkı olarak adlandırılmaktadır.¹⁷⁵ Esasında “fesih” dendiğinde fesholunan kurumun varlığı o anda sona erer. Oysa yasama meclisinin görevi, yenisi seçilip göreve başlayana kadar devam etmektedir. Bu nedenle fesih denildiğinde anlaşılması gereken seçimlerin yenilenmesidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisi ile seçimleri yenilemek suretiyle, belirli bir süre için seçilen Meclisin seçim süresi dolmadan varlığını sona erdirmektedir.¹⁷⁶

Fesih yetkisi 1982 Anayasasında 1961 Anayasasına göre hayli kolaylaştırılmıştır. Çünkü, 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanının yasama organının feshedebilmesi için, Anayasasının 89 ve 104. maddeleri uyarınca verilen

¹⁷⁴ ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı**, Yetkin Yayınları, Ankara, (1997), s. 147.

¹⁷⁵ Bkz., EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya)**, Kırılancık Yayınevi, 5. Bası, Ankara, (2006), s. 173; ÇAM, (1982), s. 174.

¹⁷⁶ KARAMUSTAFAOĞLU, (1982), s. 152-166.

güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, bakanlar kurulu iki defa düşmüş ve 3. defa güvensizlik oyu verilmiş olması gerekmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi halinde başbakan, cumhurbaşkanından, millet meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilecektir. Bu istek üzerine cumhurbaşkanı Meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilirdi.

Anayasamız 116. maddesi ile cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilmesini belli şartlara bağlamıştır. Anayasanın 110. maddesi uyarınca yeni kurulan bakanlar kurulunun programı, kuruluşundan itibaren en geç bir hafta içerisinde başbakan veya bir bakan tarafından TBMM’de okunmakta ve güvenoyuna başvurulmaktadır. Bakanlar kurulunun TBMM’den güvenoyu alamaması, Anayasanın 99. maddesi uyarınca hakkında gensoru önergesi verilen bakanlar kurulunun TBMM tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesi, ya da Anayasanın 111. maddesi uyarınca başbakanın bakanlar kurulunda görüştüktan sonra, Meclisten güvenoyu istemesi sonucu yapılan oylamada, bakanlar kurulunun TBMM’ce güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinde, kırk beş gün içinde yeni bakanlar kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde cumhurbaşkanı, TBMM başkanına danıştıktan sonra seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir.

Ayrıca 116. maddenin 2. fıkrası uyarınca cumhurbaşkanı, başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen TBMM’de başkanlık divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde bakanlar kurulunun kurulamaması hallerinde, TBMM başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Bu sayılan şartlar gerçekleşmiş olsa bile, Anayasada “verilir” değil, “verilebilir” sözcüğü kullanıldığına göre, cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar vermeyebilir. Burada cumhurbaşkanına takdir hakkı tanınmıştır. Nitekim, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, Mesut Yılmaz hükümetinin düşürülmesi sonrasında hükümet kurulmasında sorunlar yaşandığında, *“kimse benden TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermemi beklemesin”* demiş ve bir müddet sonra da Bülent Ecevit’in kurduğu bir azınlık hükümeti güvenoyu almıştır. Bu nedenle TBMM seçimlerinin yenilenmesine gerek kalmamış ve ülke, 1999 yılında yapılan seçimlere Ecevit hükümeti altında girmiştir.¹⁷⁷ Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki onun tek başına kullanabileceği, tarafsız devlet başkanı olmasından kaynaklanan bir yetkidir. Ayrıca 116. maddesinde bu yetkinin karşı imza ile kullanılabileceğine ilişkin bir ifadeye de rastlanmamaktadır. Ancak fesih yetkisinin, düşürülen veya istifa eden başbakanın talebi olmadan kullanılabilmesinin, parlamenter sisteme ne derece uygun olduğu konusu da tartışma konusu yapılabilir.

Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verirse bu karar RG’de yayımlanır ve seçimler, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunun 8. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının bu kararı verdiği günden sonraki 90. günü takip eden ilk pazar günü yapılır.

¹⁷⁷ Bkz., **Milliyet Gazetesi**, 11 Ocak1999.

2. Cumhurbaşkanının Yürütme İle İlgili Görev ve Yetkileri

a) Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili Anayasada sayılan ilk yetkisi başbakanı atamak ve istifasını kabul etmektir. Bu yetki parlamenter hükümet sistemlerinin çoğunluğunda, İngiltere örneğinde olduğu gibi devlet başkanlarına verilmiştir.¹⁷⁸ Federal Almanya, Japonya gibi parlamenter sistem örneklerinde başbakan doğrudan doğruya parlamento tarafından seçilmekte, İsveç örneğinde ise başbakan meclis başkanı tarafından belirlenmektedir.¹⁷⁹ Cumhurbaşkanının başbakanı atama ve istifasını kabul etme yetkisi tek başına kullanılabileceği bir yetkidir.¹⁸⁰ Zira, yeni başbakanın atanmasını seçimleri kaybetmiş veya Meclis tarafından düşürülmüş ya da istifa etmiş bir başbakanın karşı imzasına bağlamak anlamsızdır. Bu sebeple parlamenter demokrasilerde başbakanı atama yetkisi, karşı imza kuralından ayırık tutulabilmektedir.

Anayasanın 109. maddesi uyarınca başbakan cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanır. Dolayısıyla yasama organı dışından bir kişi başbakan olarak atanamaz. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan metinde ise başbakanın TBMM üyesi olmayanlar arasından da atanabileceği düzenlenmişti.¹⁸¹

¹⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz., UZ, Abdullah, **Parlamenter Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye’de Devlet Başkanının Başbakanı Atama Yetkisi ve Görevi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, GÜSBE Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 1998; LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler (Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri)**, Çev.: Prof. Dr. Ergun Özbudun - Doç. Dr. Ersin Onulduran, Yetkin Yayınevi, (tarihsiz), s. 78.

¹⁷⁹ ONAR, (2005), s. 74-75.

¹⁸⁰ GÖZLER, (2000a), s. 523.

¹⁸¹ İZGİ – GÖREN, (2002), s. 1003-1006.

Burada cumhurbaşkanının herhangi bir milletvekilini başbakan olarak atayıp atayamayacağı sorusu akla gelebilir. Anayasaya bakılırsa cumhurbaşkanının herhangi bir milletvekilini başbakan olarak atayabilmesinde hukuki engel yoktur. Ancak bu yetki siyasi bakımdan sınırsızca kullanılabilecek bir yetki de değildir. Cumhurbaşkanının başbakan olarak atadığı milletvekili daha sonra TBMM'den güvenoyu isteyecektir. Bu sebeple, cumhurbaşkanı ancak güvenoyu alabilecek bir milletvekilini başbakan olarak atamak zorunda kalacaktır.¹⁸² Örneğin, yasama organı içerisinde bir partinin tek başına güvenoyu alabileceği bir çoğunluğu varsa, bu partinin lideri olan milletvekilinin başbakan olarak atanması kaçınılmaz olacaktır. Eğer TBMM'de hiçbir parti çoğunluğa sahip olmayıp tek başına güvenoyu alamayacak konumda ise, cumhurbaşkanının konumu daha da önem kazanmaktadır. Böyle bir durumda yine, koalisyon hükümeti kurabilecek bir milletvekilinin başbakan olarak atanması uygun olacaktır. Cumhurbaşkanı böyle bir durumla karşı karşıya kaldığında en çok oy almış olan partinin liderinden başlayarak sırasıyla tüm parti liderlerine hükümet kurma görevi verebilir.¹⁸³ Ancak cumhurbaşkanı sayılan hususlar doğrultusunda hareket etmek zorunda da değildir; burada anayasal teamüllere uyulması gerektiği konusunda ileri sürülen görüşlerin hukuki bağlayıcılığı yoktur. Önemli olan TBMM'den güvenoyu alabilecek bir milletvekilinin başbakan olarak atanabilmesidir. Her ne kadar başbakanı seçmek yetki olarak cumhurbaşkanına verilmiş olsa da, hükümetin kurulması sonrasında yasama organının güvenoyuna ihtiyaç olduğu için, fiilen başbakanın kim olacağını belirleyen

¹⁸² ARMAĞAN, Servet, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, I. Kitap, Fakülteler Matbaası, İstanbul, (1979), s. 6; KERSE, (1973), s. 104-105.

¹⁸³ Turhan, öncelikle en çok milletvekilliği kazanmış olan parti liderinin hükümeti kurmakla görevlendirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Bkz., TURHAN, Mehmet, **Siyaset ve Anayasa**, Gündoğan Yayınları, Ankara, (tarihsiz), s. 286.

irade yasama organına ait olmaktadır.¹⁸⁴ Zaten, Epstein'in parlamenter sistem tanımında da, yürütmenin yasama organından kaynaklanmasından söz edilmektedir.¹⁸⁵ Uygulamada da cumhurbaşkanları, hükümeti kurabilecek, TBMM'de çoğunluğa sahip partinin genel başkanlarını başbakan olarak atamaktadırlar.¹⁸⁶

Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki sembolik ve törensel olarak gözüксе de aslında çok önemli bir yetkidir. Eğer TBMM'de tek başına hükümet kurabilecek bir siyasal parti çoğunluğu yoksa, koalisyon kurmak konusunda yasama organında bir uzlaşma mevcut değilse, ya da farklı siyasal durumlar söz konusu ise cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi sembolik olmaktan çıkmaktadır. Tek bir siyasal partinin yasama organında çoğunluğu sağlamış olması durumunda, hükümetin güvenoyu alabilmesi için, cumhurbaşkanının o partinin genel başkanına (milletvekili ise) hükümeti kurma görevi vermesi olağandır. Burada cumhurbaşkanının takdir yetkisi sınırlıdır. Yasama organında hiçbir parti çoğunluğu sağlayıp hükümeti kurabilecek konuma sahip değilse cumhurbaşkanının takdir yetkisi kısmen genişlemektedir.¹⁸⁷ Koalisyon oluşturan partilerin aralarında yapmış oldukları bir anlaşma ile belli bir süre içerisinde dönüşümlü başbakanlık formülünü

¹⁸⁴ ÖZER, Atilla, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, AİTİA Yayınları, Yayın No: 143, (1981), s. 142-143; YAVUZ, Bülent, "Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye'de Başbakanın Göreve Gelmesi", **GÜHFD**, C.XI, S.1-2, (2007), s. 1237; BİLİR, Faruk, "Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekalet", **SÜHFD**, C.11, S.1-2, (2003), s. 3-4; GÖZLER, (2000a), s. 585-587.

¹⁸⁵ EPSTEIN, Leon D., "Parliamentary Government" **Internatioanl Encyclopedia of the Social Sciences**, (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and The Free Press, Vol. 11, 1968, s. 419-425.

¹⁸⁶ KERSE, (1973), s. 103-104; GÖZLER, (2001a), s. 169; LIJPHART, (tarihsiz), s. 78.

¹⁸⁷ ONAR, (tarihsiz), s. 93.

benimsemiş olmalarının da cumhurbaşkanı açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı belirlenen dönemin ilk yarısında başbakanlık yapan iktidar partisi genel başkanının istifası üzerine, başbakanlık görevini daha önce yapılan anlaşma doğrultusunda diğer partinin genel başkanına vermek zorunda değildir. Cumhurbaşkanı bu gibi durumlarda siyasi iktidarın belirlenmesinde doğrudan aktif rol almaktadır.¹⁸⁸

104. madde uyarınca cumhurbaşkanı görevinden istifa eden başbakanın istifasını kabul edecektir. Daha önce belirtildiği gibi, istifa esasen kişiye bağlı ve yenilik doğurucu bir haktır ve tek taraflı irade beyanıyla kullanılır. Yani normalde istifanın kabul edilmesine gerek bulunmamaktadır. Ancak başbakanın görevinden istifa etmesinin siyasi boşluk doğurma ihtimalinden dolayı, Anayasamız 104. maddesi ile başbakanın istifasının cumhurbaşkanı tarafından kabul edileceğini öngörmüştür. Fakat burada cumhurbaşkanının istifayı reddetme hakkı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı başbakanın istifasını kabul eder ve yeni bakanlar kurulu kurulana kadar başbakanın görevinde kalmasını isteyebilir. Nitekim

¹⁸⁸ BİLİR, (2003), s. 7. Örneğin, 28 Şubat 1997 tarihli MGK toplantısı sonrasında, hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca kapatılma davası açılmış olan koalisyon ortağı RP'nin lideri Başbakan Necmettin Erbakan, askeri darbe söylentileri arasında başbakanlığı Tansu Çiller'e devretmek istemiş ve Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'e istifasını, kurulacak olan Çiller Hükümetini destekleyeceklerini belirterek sunmuştur. Erbakan istifanamesinde bu hususu şu şekilde belirtmiştir, "*Refah Partisi ve Doğru Yol Partisi arasındaki Koalisyon Protokolüne uygun olarak, bu bir yıllık süreden sonra Başbakanlığın Doğru Yol Partisine geçebilmesi için yapmış olduğumuz taahhüde ve iki parti arasındaki mutabakata uymak üzere Başbakanlık görevinden istifa ediyorum.*" Bkz., 19. 06. 1997 tarih, 23024 sayılı RG. Demirel, beklenenin aksine hükümet kurma görevini Çiller'e değil, gerginliği azaltacak bir hükümete ihtiyaç olduğu gerekçesi ile Mesut Yılmaz'a vermiştir. Bkz., 21.06.1997 tarih, 23026 sayılı RG. RP ve DYP buna şiddetle karşı çıkmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz., AKŞİN, Sina, **Kısa Türkiye Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 7. Baskı İstanbul, (2008), s. 297-304.

uygulamada da böyle olduğu gör÷lmektedir. 6. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk 1974 yılında düşür÷lmediğı halde istifa eden Ecevit hükümetinin, yeni hükümet kuruluncaya kadar görevde kalmasını istemiştir.¹⁸⁹

Ayrıca işaret etmek isteriz ki, cumhurbaşkanının parlamenter sistemde törensel nitelikte gör÷lebilecek yetkileri, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları tarafından gerçek birer yetkiye dönüştür÷lebilir. Başbakanı atama yetkisi de bu çerçevede değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı dünya görüşünü paylaşmadığı ve Meclis çoğunluğunun bir bütünlük arz etmediğı durumlarda, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, seçim vaatlerini yerine getirebilmek için parlamento içerisinde kendi siyasal eğilimine uygun bir hükümet çıkarma çabasına girebilir.

b) Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek

Anayasamızın 109. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, bakanlar başbakanca seçilir ve cumhurbaşkanınca atanırlar. Dolayısıyla bakanı seçmek yetkisi başbakana aittir. Başbakan milletvekili olan ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip bir kişiyi bakan olarak seçebilir. Başbakanı bu seçim konusunda sınırlayan bir hukuk kuralı bulunmadığından, konu tamamen başbakanın siyasi takdirindedir.

¹⁸⁹ Bkz., ONAR, Erdal, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Denetim İşlevi”, **TBMM ve Milli Egemenlik**, 6. Milli Egemenlik Sempozyumu, Ankara, 22 Nisan 1990, s. 38-39; ONAR, (tarihsiz), s. 94; AKIN, (2009), s. 105.

Bakanlar başbakan tarafından seçilmekte, fakat cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar. Cumhurbaşkanı atama yetkisini ancak başbakanın bu konudaki önerisi üzerine kullanabilecektir. Acaba cumhurbaşkanı başbakan tarafından önerilen kişiyi bakan olarak atamayı reddedebilir mi? Ya da cumhurbaşkanı bakanlar kurulu listesi üzerinde oynama yapıp listeyi kısmen reddedebilir mi? Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğunu göz önüne aldığımızda, bu soruya olumlu cevap vermemiz mümkün değildir. Asıl olan yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakanın bu yetkisi üzerinde siyasi yerindelik denetimi yapmaması ve kendisine sunulan bakanlar kurulu listesini onaylamak zorunda olmasıdır. Ancak gene de cumhurbaşkanını, kendisine sunulun bakanı ataması konusunda zorlayacak bir hukuki mekanizma bulunmamaktadır.¹⁹⁰ Ne var ki, bu durumun gerçekleşmesi halinde siyasi kriz çıkabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır. Aynı koşullar başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine son verilmesinde de geçerlidir. Yetki ve usulde paralellik ilkesi¹⁹¹ gereği bakanların görevlerine başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca son verilebilir.¹⁹² Ancak cumhurbaşkanının bakanların

¹⁹⁰ 60. hükümette İçişleri Bakanlığı görevini yürüten Beşir Atalay, AKP'nin 58. ve 59. hükümet listelerinde Milli Eğitim Bakanı olarak yer almış, fakat dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir. Bkz., **Radikal Gazetesi**, 18 Kasım 2002, 14 Mart 2003.

¹⁹¹ Kanunda aksi öngörülmedikçe bir idari işlemin yapılmasında izlenen şekil ve usul kurallarına, o işlemin geri alınmasında, kaldırılmasında, değiştirilmesinde ve düzeltilmesinde de uyulması gerekir. Bkz., GÜNDAY, (2004), s. 134-145; GÖZLER, (2004). s. 275.

¹⁹² 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, eşi Semra Özal'ın ANAP İstanbul İl Başkanlığına seçilmesine karşı çıkan Milli Savunma Bakanı Hüsnü Doğan'ı, dönemin Başbakanı Yıldırım Akbulut'un da teklifi ile görevinden almıştır. Bkz., AKIN, (2009), s. 143; **Hürriyet Gazetesi**, 23 Şubat 1991. Yine, 1982 Anayasasında iki bakanın daha görevlerinden alındığını görüyoruz. Maliye Bakanı Vural Arıkan Başbakan Turgut Özal'ın isteği üzerine Cumhurbaşkanı Kenan Evren tarafından, koalisyon döneminde Milliyetçi Hareket Partisinden Devlet Bakanı Sadi Somuncuoğlu ise Devlet

atanmasında ve görevden alınmalarında hiçbir takdir hakkının bulunmadığı da iddia edilemez. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan liste üzerinde siyasi yerindelik denetimi yapamasa da, anayasaya uygunluk ve hukukilik denetimi yapabilir. Ayrıca cumhurbaşkanı bakan adaylarının, Anayasanın 109. maddesinde sayılan şartlara sahip olup olmadığını da denetleyebilecektir.

c) Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırarak

Anayasa, bazı hallerde (sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilanı ve olağanüstü KHK yapımı) bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacağını öngörmektedir. Bunun dışındaki haller cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olması sebebiyle bakanlar kuruluna başkanlık edebilmesi olağan bir yetkidir. 1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Acaba yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanı, siyasal açıdan sorumlu olan bakanlar kurulunun sorumluluk doğuran işlemlerine katılabilir mi? Burada siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, yasama organı karşısında siyasal sorumluluğu üstlenen bakanlar kurulu işlemlerine katılmaması gerektiği akla gelmektedir.¹⁹³ Dolayısıyla

Bahçeli'nin talebi doğrultusunda, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından görevlerinden alınmışlardır. Bkz., **Hürriyet Gazetesi**, 27 Ekim 1984, 9 Mayıs 2000.

¹⁹³ ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara, (1965), s. 374; GÜNDAY, (2004), s. 361.

cumhurbaşkanı bakanlar kurulunu toplantıya çağırıp başkanlık edebilse de alınan kararlarda oy kullanamayacağı, kullanmaması gerektiği ileri sürülmektedir.¹⁹⁴ Bu görüşün aksinin kabul edilmesi halinde, cumhurbaşkanına siyasal sorumluluk taşıyan bakanlar kurulunun karar alma sürecini etkileme, bloke etme yolu açılmaktadır. Ancak, kanımızca bu görüşlerin hareket noktası, 2007 Anayasa değişikliğinden önce sahip olduğumuz parlamenter sisteme dayanmaktadır. Siyasal açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunda oy kullanabilmesi her şeyden önce parlamenter sistemin işleyişine, doğasına aykırı görülüyordu. 2007 Anayasa değişikliği ile artık halkın seçtiği cumhurbaşkanı için aynı gerekçeleri ileri sürebilir miyiz? Halk tarafından seçilmiş olmanın getirdiği meşruiyeti dirençli şekilde kullanan ve yasama organı ile aynı siyasi görüşü paylaşan bir cumhurbaşkanı, önemli gördüğü bir konuda bakanlar kurulunu toplantıya çağırıp, başkanlık ettiği toplantıda oy kullanırsa veya farklı dünya görüşüne sahip bir bakanlar kuruluna karşı toplantıyı bloke etmeye çalışırsa, bu oylamanın parlamenter sistemin doğasına aykırı olacağını halen iddia edebilecek miyiz?

Şüphesiz ki cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya başkanlığı altında bakanlar kurulunu toplantıya çağırma yetkisi, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki olup karşı imza kuralına tabi değildir. Zaten bakanlar kurulunun bu işleme ortak olması cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiyi anlamsız kılacaktır. Ancak şuna da işaret etmeliyiz ki, ülkemizde aşağıda da görüleceği gibi, Anayasanın ilgili hükümleri uyarınca, ülkenin tümünde veya bir kısmında sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilanı

¹⁹⁴ GÖZLER, (2000a), s. 499; ÖNDER, (2007), s. 90; GÜNDAY, (2004), s. 361.

ve olağanüstü KHK yapımı sırasında zorunlu olarak başkanlık etme durumu hariç; cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi hemen hemen hiç söz konusu olmamaktadır. Buna karşılık V. Cumhuriyet Anayasasında, bir yarı başkanlık sistemi örneği olan Fransa’da, bakanlar kurulu her zaman cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmaktadır.¹⁹⁵

**d) Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Göndermek,
Türkiye Cumhuriyetine Gönderilecek Yabancı Devlet Temsilcilerini
Kabul Etmek**

Cumhurbaşkanına Anayasanın 104. maddesi uyarınca, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek ve Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet yetkililerini kabul etmek yetkisi verilmiştir. Parlamenter sistemi benimsemiş ülkeler için olmasa da, devlet başkanları, devletin dış ilişkilerinde en önemli organlardan birisi olarak kabul edilmektedir.¹⁹⁶ 1982 Anayasasının 104. maddesinde de, cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyeti devletini temsil edeceği belirtilmiştir. Devletin varlığı ve milletin birliği, devlet başkanlarının kişiliğinde temsil edilmektedir. Bu sebeple, devlet başkanlarının devleti yurt içinde ve yurt dışında temsil etmeleri milletlerarası hukukta da genel kabul görmüş bir ilkedir.¹⁹⁷ Devleti temsil eden diğer organlar ise dışişleri bakanları ve diplomatik temsilcilerdir. 1961 tarihli Viyana Sözleşmesinin 14. maddesine göre, diplomasi temsilcileri, büyük elçiler, murahhaslar veya elçiler ve maslahatgüzarlar olarak üçe ayrılmaktadır.

¹⁹⁵ GÖZLER, (2001a), s. 178.

¹⁹⁶ EROĞLU, Hamza, **Umumi Devletler Hukuku (El Kitabı)**, AİTİA Yayını 30, Cilt 1, Ankara, (1979), s. 286.

¹⁹⁷ GÖZLER, (2001a), s. 118.

Büyükelçiler, murahhaslar veya elçiler devlet başkanları, maslahatgözarlar ise dışışleri bakanları nezdinde gönderilen temsilcilerdir.¹⁹⁸ Dolayısıyla, cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesi uyarınca yurt dışına göndereceğı veya yurtdışından kabul edeceğı temsilci deyiminden maslahatgözarları değıl, büyükelçi ve elçileri anlamamız gerekir. Maslahatgözarların gönderilmesi ve kabul edilmesi yetkisi cumhurbaşkanına değıl, dışışleri bakanına ait bir yetkidir.

Temsilcinin atanması dışışleri bakanının teklifi, bakanlar kurulunun kararı üzerine cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Yani cumhurbaşkanı temsilci atama yetkisini tek başına kullanamaz. Cumhurbaşkanı dışışleri bakanlığının teklifi ve bakanlar kurulu kararıyla temsilci olarak atanmasına karar verilen bir kişiyi reddetme yetkisine sahip midir? Burada cumhurbaşkanının atama kararını reddetme yetkisine sahip olmadığı, söz konusu işlemin yürütme alanında icrai bir işlem olup, yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanının, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kurulunun yetkisini kullanmasını engelleyemeyeceğini düşünmekteyiz. Fakat bu görüşümüzün de hareket noktası, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun bulunmaması ve parlamenter sistemdeki rolüdür. 1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değışiklik sonrasında aynı gerekçeleri ileri sürmek ve cumhurbaşkanının atama kararını engelleyemeyeceğini kabul etmek artık kolay değıldir.

Yabancı devletlere temsilci göndermek yetkisi cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilecek bir yetki değıldir. Bu yetki özü itibariyle yürütmenin icrai

¹⁹⁸ EROĞLU, (1979), s. 289-290, 294-295.

alanında kalan, dış politikayı ve dolayısıyla hükümeti ilgilendiren bir yetkidir. Ayrıca Anayasamıza göre cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu yoktur. Uygulamada yabancı devlete Türk Devletinin temsilcilerini atama, dışişleri bakanının teklifi ve bakanlar kurulunun kararı üzerine cumhurbaşkanı tarafından yapılmakta, cumhurbaşkanının bu kararlara katıldığı görülmektedir.

e) Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak

Anayasamızın 104. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak yetkisine sahiptir. Anayasanın 90. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, *“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır”*; 2. fıkrası uyarınca, *“Ekonomi, ticari ve teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde TBMM’nin bilgisine sunulur”*; 3. fıkrası uyarınca, *“Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların TBMM’nce uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkra göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz”* Dolayısıyla 1. fıkraya göre, bir grup milletlerarası andlaşmaların onaylanması TBMM’nin bu onaylamayı bir kanunla uygun görmesine bağlıdır. Anılan maddenin

2. fıkrası uyarınca diğ er bir grup andlaşmanın ise, yasama organı tarafından bir kanunla uygun bulunmasına gerek bulunmamaktadır.

TBMM’nin onaylamayı kanunla uygun bulmasını m uteakip, andlaşma onay için cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Ancak, ondan önce, bir andlaşmanın onaylanmasını uygun bulan kanun da, tıpkı diğ er kanunlar gibi, cumhurbaşkanınca yayımlanmaktadır. Bu durumda bir andlaşmanın onaylanmasını istemeyen cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunca hazırlanacak onay kararnamesini beklemeden, onaylamayı uygun bulan kanunu yayımlamayıp, bir kez daha görüşülmesi için TBMM’ye geri göndermesi de mümkündür. Uygulamada bunun  rneği Cumhurbaşkanı Turgut  zal döneminde yaşanmıştır. Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında “158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun” Cumhurbaşkanınca veto edilmiş, daha sonra 3999 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiştir.¹⁹⁹ 104. maddede bir açıklık bulunmamasına rağmen, cumhurbaşkanı onaylama işlemini bakanlar kurulu ile birlikte yapacaktır. Çünkü 31 Mart 1963 tarih ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması ve Yayımlanması Hakkındaki Kanunu 3. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, “*milletlerarası andlaşmaların onaylanması bakanlar kurulu kararnamesi ile olmaktadır.*” Ayrıca burada Anayasanın 105. maddesine de dayanabiliriz. Daha önce de üzerinde durduğumuz gibi, Anayasa ve kanunlarda cumhurbaşkanının tek başına yapacağı öngörülen işlemler dışındaki bütün kararları ilgili bakan ve başbakanın imzasını gerektirmektedir. Dolayısıyla onay işlemi

¹⁹⁹ Bkz., BAHÇECİ, (2008), s. 264.

cumhurbaşkanı tarafından tek başına değil, bakanlar kurulu kararnamesi ile birlikte olmalıdır.

Andlaşmanın onaylanmasından doğan sorumluluk, Anayasanın 105. maddesi uyarınca hükümete aittir. Usulünce TBMM tarafından kabul edilmiş ve hükümet tarafından onaylanması için cumhurbaşkanına sunulmuş bir milletlerarası andlaşma cumhurbaşkanı tarafından reddedilebilir mi? Yukarıda belirttiğimiz 244 sayılı Kanunun yürürlükte olduğunu da dikkate alırsak, cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmayı onaylamama yetkisinin bulunmadığını düşünüyoruz.²⁰⁰ Bir kere cumhurbaşkanının bu işlemde bir sorumluluğu bulunmamaktadır, andlaşmanın onaylanmasındaki sorumluluk hükümete aittir. Uygulamada milletlerarası andlaşmaların onaylanması hakkındaki bakanlar kurulu kararnamesi, cumhurbaşkanınca da imzalanmakta, onaylama metninin içeriğinde ise onaylanmanın bakanlar kurulunca kararlaştırıldığı belirtilmektedir.²⁰¹ 244 Sayılı Kanunun 3. maddesine dayanan bu uygulama, 1961 Anayasasına aykırı görülerek iptal istemiyle AYM'ye götürülmüştü.²⁰² Ancak AYM, uygulamayı Anayasaya

²⁰⁰ Pazarcı, bu konuda Anayasa ve yasalarda açık bir hüküm bulunmadığını, cumhurbaşkanının onaylama yetkisinin, devlet iradesinin uluslararası alanda açıklamak olarak kabul edilmesi halinde, cumhurbaşkanının andlaşmayı onaylamayı reddetme yetkisinin olmadığını düşünmektedir. Bkz., PAZARCI, **Hüseyin, Uluslararası Hukuk Dersleri, I. Kitap**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2004), s. 162; DOĞAN, İlyas, **Devletler Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2007), s. 97.

²⁰¹ PAZARCI, (2004), s. 161-162.

²⁰² 244 sayılı Kanunda cumhurbaşkanının onay işlemindeki yetkisinden söz edilmeksizin, andlaşmanın bakanlar kurulu kararnamesiyle onaylanacağından bahsediliyor olması iptal istemine konu olmuş, fakat düzenleme, onay işlemine ilişkin bakanlar kurulu kararnamesinde, karşı imza kuralı gereği cumhurbaşkanının da imzasının bulunması gerektiği gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulunmamıştır. Bkz., AYM' nin 4 Mart, 1965 tarih, 63/311 E., 65/12 sayılı kararı.

aykırı bulmamıştır. Yüksek Mahkemeye göre, onay işleminin bakanlar kurulu kararnamesiyle yapılması karşı imza kuralının gereğidir. Gözler, Anayasanın 104. maddesindeki hükmün açık olduğunu, milletlerarası andlaşmayı onaylama yetkisinin cumhurbaşkanına ait olmasından dolayı, ilgili bakanlar kurulu kararnamesinden sonra, cumhurbaşkanının ayrı bir onay kararnamesi ile andlaşmayı onaylaması gerektiğini düşünmektedir.²⁰³ Burada, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararnamesini onaylamaması durumunda, nasıl bir yaptırım uygulanabileceği sorusu akla gelebilir. Böyle bir durumda hükümetin istifası düşünülebilir.

1982 Anayasasının 90. maddesinin 2 ve 3. fıkrası kapsamına giren diğer grup andlaşmaların onaylanması için, TBMM tarafından kabul edilmesi gereken bir uygun bulma kanununa gerek yoktur. 244 sayılı Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrası uyarınca bu andlaşmalardaki uygun bulma işlemi bakanlar kurulu kararnamesi ile gerçekleşmektedir. Ancak bakanlar kurulu kararnamesi ile onaylanması kabul edilen bir andlaşmanın, TBMM tarafından uygun bulma kanunu ile kabul edilmiş olsun veya olmasın, onaylanmak üzere cumhurbaşkanına sunulması gerekir. Anayasanın 104. maddesi andlaşmanın türüne göre bir ayırım yapmaksızın, milletlerarası bir andlaşmayı onaylama yetkisini cumhurbaşkanına vermektedir. Uygulamada da cumhurbaşkanları bakanlar kurulu kararnamelerini imzalayarak bu onaylama yetkisini kullanmaktadır.²⁰⁴ Ancak konuya ilişkin farklı örnekler de görülmüştür. Uluslararası andlaşmaların kim tarafından imzalanacağı konusu, 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile dönemin Başbakanı Demirel arasında bir andlaşmanın imza töreninde sorun yaratmıştır. Özal bu yetkinin cumhurbaşkanında, Demirel ise

²⁰³ GÖZLER, (2000a), s. 442-444.

²⁰⁴ PAZARCI, (2004), s. 162

başbakanda olduğunu ileri sürmüş ve bu görüş ayrılığı, Özal'ın, Karadeniz Bölgesi ülkelerinin ekonomik işbirliğini konu alan ve on bir ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı andlaşmanın imza törenine, belgeyi imzalayamayacak olması sebebiyle katılmamasıyla sonuçlanmıştır.²⁰⁵ Kanımızca cumhurbaşkanının onaylamayı reddetme, yani bakanlar kurulu kararnamesini imzalamama yetkisi bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmayı onaylama yetkisi tek başına kullanabileceği bir yetki değildir. Ayrıca yukarıda belirttiğimiz gibi siyasal açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının bu onay kararında, başbakan ve dışişleri bakanının da imzası bulunmalıdır. Devletin dış politikasındaki sorumluluğu hükümete aittir. 2007 Anayasa değişikliği sonrasında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, demokratik meşruiyetini gerekçe göstererek, buradaki yetkisinin sınırlarını zorlayabileceği ihtimaller dahilindedir.

**f) Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin
Başkomutanlığını Temsil Etmek**

1982 Anayasasının 87. maddesi uyarınca savaş ilan etme yetkisi TBMM'ye aittir. Yine TSK'nın yabancı ülkelere gönderilmesine karar verme ve TSK'nın kullanılmasına karar verme yetkileri de TBMM'ye ait yetkililerdir. Dolayısıyla bu alandaki temel yetkiler yasama organına ait olmakla birlikte, Anayasanın 104. maddesi cumhurbaşkanına, TBMM adına TSK'nın Başkomutanlığını temsil etme yetkisi vermiştir. Bu durum Anayasamızın 117. maddesinde de açıkça düzenlenmiş

²⁰⁵ AKIN, (2007), s. 149; ELEKDAĞ, Şükrü, "Bakış", [www.sukruelekdağ.wordpress.com/2003-02/-](http://www.sukruelekdağ.wordpress.com/2003-02/), Erişim tarihi, 15.04.2010.

ve Başkomutanlığın TBMM'nin manevi varlığından ayrılmayacağı ve cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı hüküm altına alınmıştır. Yine anılan maddenin 3. fıkrasında, genelkurmay başkanının silahlı kuvvetlerin komutanı olduğu ve savaşta başkomutanlık görevini cumhurbaşkanı adına yerine getireceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla başkomutanlıkta asli yetki TBMM'ye ait olup cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmekte, başkomutanlık görevi ise genelkurmay başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Aslında bu düzenleme kafaları da karıştırmaktadır. Acaba başkomutanlık yasama alanının mı yürütme alanının mı konusudur? Eğer yasamanın konusuysa temsil görevi neden cumhurbaşkanına verilmiştir? Değilse, Anayasadaki Meclisin manevi varlığından ayrılmaz ibaresi ne anlama gelmektedir? Cumhurbaşkanının TSK'nın başkomutanlığını temsil etme yetkisi yürütmeye ait olmayan, sembolik bir yetki olarak kabul edilmektedir.²⁰⁶

g) Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Vermek

Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesi uyarınca TSK'nın kullanılmasına karar vermek yetkisine sahiptir. Ancak 1982 Anayasasının 92. maddesi, TSK'nın kullanılmasına karar vermek yetkisini yasama organına da vermiştir. Anılan maddeye göre yasama organı tatilde veya ara vermede iken, ülkenin ani bir silahlı

²⁰⁶ TSK'nın başkomutanlığını temsil etme yetkisi sembolik nitelikte gözükse de, yakın siyasi tarihimizde farklı örnekler görülmüştür. Cumhurbaşkanı Turgut Özal Anayasanın kendisine verdiği bu sembolik yetkiyi fiilen orduyu yönetmek olarak anlamış ve başkanlık sistemindeki bir başkan gibi hareket etmiştir. Başbakan, dışişleri bakanı, milli savunma bakanı ve genelkurmay başkanını, cumhurbaşkanı tarafından ilkeleri belirlenmiş dış politikayı uygulayan memurlar konumuna indirgemiş, Irak'ın Kuveyt'i işgal etmesi üzerine başlayan körfez krizi sürecinde, ordunun konuşlandırılması ve muhtemel harekâtlar konusunda bizzat askeri planlamalar yapmıştır. Özal'ın körfez krizi politikalarını uygun görmeyen dönemin Genelkurmay Başkanı Necip Torumtay görevinden istifa etmiştir. Bu, Cumhuriyet tarihinde bir ilktir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz., AKIN, (2009), s. 144; AKŞİN, (2008), s. 290; ARCAYÜREK, (2007), s. 289-291.

saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasının kaçınılmaz olduğu hallerde, cumhurbaşkanı da TSK'nın kullanılmasına karar verebilir. Dolayısıyla, silahlı kuvvetlerin cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasına karar verilebilmesi istisnai bir yetki olup, kullanılabilmesi için Anayasanın 92. maddesinde sayılan şartların gerçekleşmesi gerekir.

Anayasanın 92. maddesindeki şartların gerçekleşmesi durumunda cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına mı kullanacaktır, yoksa yetkinin kullanılabilmesi için, bu konuda bir bakanlar kurulu kararının da bulunması gerekir mi? Maddede belirtiler şartların gerçekleşmesi halinde, cumhurbaşkanının bu konuda yasama organından ayrı olarak, özel bir biçimde yetkilendirilmiş olduğunu göz önüne alırsak, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararına gerek olmaksızın silahlı kuvvetlerin kullanılmasına tek başına karar verebileceğini söyleyebiliriz.

h) Genelkurmay Başkanını Atamak

Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesi uyarınca genelkurmay başkanını atamak yetkisine sahiptir. TSK'nın komutanı olan genelkurmay başkanı, Anayasanın 117. maddesi uyarınca bakanlar kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı genelkurmay başkanını tek başına değil, bakanlar kurulunun teklifi üzerine atayabilir. Cumhurbaşkanı bakanlar kurulunca önerilen kişiyi atamayı reddedebilir mi? 117. maddenin 4. fıkrasında genelkurmay başkanının bakanlar kurulunun teklifi üzerine atandığı, görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun teklifini reddedememesi gerekir. Ancak,

cumhurbaşkanını önerilen kişiyi atamaya zorlayacak bir hüküm de mevcut değildir. Böyle bir durumun gerçekleşmesi durumunda, bakanlar kurulu istifayı gündeme getirerek cumhurbaşkanını atama işlemine gerçekleştirmeye zorlayabilir. Bakanlar kurulunun teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile atanan genelkurmay başkanı hangi usulle görevden alınabilir.²⁰⁷ 1982 Anayasasında genelkurmay başkanının görevden alınmasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasada sadece genelkurmay başkanının bakanlar kurulunun önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanacağı ve başbakana karşı sorumlu olacağı belirtilmiştir. Genelkurmay başkanının yetkilerini düzenleyen 1324 sayılı Genelkurmay Başkanı'nın Görev ve Yetkileri'ne Ait Kanun'un 8. maddesinde ise *“Genelkurmay başkanı'nın başka bir göreve atanmasının ve emekliye ayrılmasının, atanmasındaki usule göre yapılacağı”* belirtilmektedir. Bu düzenlemeler karşısında, genelkurmay başkanının görev süresi dolmadan görevinden alınamayacağını, ancak başka bir göreve atanabileceğini veya emekli edilebileceğini ileri sürebiliriz. Ayrıca anılan Kanun, genelkurmay başkanının ancak kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanları arasından seçilebileceğini belirterek, bakanlar kurulunun bu konudaki seçeneklerini de sınırlamış durumdadır. Dolayısıyla bakanlar kurulu bu sayılanlar dışındaki herhangi bir generali aday olarak öneremez. Bu durumda, bakanlar kurulu mevcut genelkurmay başkanının başka bir

²⁰⁷ 8 Kasım 2008 tarihinde TRT 1'de canlı olarak yayınlanan **Politik Açılım** isimli programda, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın Genelkurmay Başkanı'nı görevden almayı düşündüğünü açıklaması üzerine konu gündeme gelmiş ve Başbakan'ın *“Genelkurmay başkanı başbakanın ataması ile gelmez. Bakanlar kurulu'nun teklifi ve cumhurbaşkanı'nın onaylaması ile gelir. Peki, bunun tam aksinin olması halinde durum ne olur? Orada da başbakan'ın tasarrufu yoktur. Yine süreç tam tersine devam eder. İtiraz halinde neresi olur? Nereye itiraz eder? İtirazın kabil olması için askeri yargıya itiraz eder.”*, sözleri üzerine genelkurmay başkanının bakanlar kurulunun teklifi üzerine, cumhurbaşkanı tarafından görevden alınıp alınamayacağı ve bu karara karşı itiraz edilip edilemeyeceği kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır.

göreve atanması veya emekli edilmesi yönünde bir karar alıp, bu kararı bir teklif olarak cumhurbaşkanına sunabilir. 1961 Anayasası döneminde Genelkurmay Başkanı Cemal Tural, bazı sivil kurum ve kuruluşları denetlemeye kalkması üzerine, Başbakan Süleyman Demirel'in başkanlığındaki Bakanlar Kurulunun teklifi ve Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'ın onayı ile görevinden alınmıştır.²⁰⁸ Ancak mevcut genelkurmay başkanının yerine sadece belirtilen kuvvet komutanlarından birisi önerilebilecektir. Cumhurbaşkanı genelkurmay başkanının görevden alınması teklifi ile bağlı değildir; ancak teklifi kabul eder ve görevden alma işlemini yaparsa mevcut genelkurmay başkanının görevi sona ermiş olur ve en geç kırk beş gün içerisinde yenisinin atanması gerekir.

Görevden alma işlemine karşı dava açılabilir mi? Biz burada cumhurbaşkanının görevden alma kararının, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı bir işlem olarak addedilemeyeceğini, bunun sonucu itibariyle bir bakanlar kurulu işlemi olarak kabul edilmesi gerektiği fikrini benimsiyoruz.²⁰⁹ Anayasanın 157. maddesindeki askeri kişiler ve askeri hizmete ilişkin işlemleri başka makamlar yapmış olsa bile, davanın açılabilmesi için AYİM olacağı yönündeki düzenlemeden hareketle, bakanlar kurulunun görevden alma teklifine karşı da AYİM'e iptal davası açılabilmesi düşünüyoruz.

²⁰⁸ Bkz., AKIN (2009), s. 96; ARCAYÜREK, (2007), s. 164; **Milliyet Gazetesi**, 12 Mart 1969.

²⁰⁹ Aksi görüş için bkz., ULUSOY, Ali, "Genelkurmay Başkanı Hukuki Açıdan Görevden Alınabilir mi? ", <http://www.memurlar.net/haber/153117/>, Erişim tarihi, 11.11.2009.

1) Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden bir tanesi de MGK'yı toplantıya çağırma ve MGK'ya başkanlık etmektir. MGK Anayasanın 118. maddesinde düzenlenmiş bir anayasal kuruluştur ve istişari kararlar almaktadır. Kurul, cumhurbaşkanının başkanlığında, başbakan, genelkurmay başkanı, başbakan yardımcısı, adalet, milli savunma, içişleri, dışişleri bakanları, kara, deniz, hava kuvvetleri komutanları ve jandarma genel komutanından oluşur. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda Kurul, başbakanın başkanlığında toplanır. Kurulun gündemi başbakan ve genelkurmay başkanının önerileri dikkate alınarak cumhurbaşkanınca düzenlenir. MGK'nın devletin varlığı ve bağımsızlığına, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliğine, toplumun huzur ve güvenliğinin korunmasına yönelik alınmasında zorunluluk gördüğü tedbirlere yönelik kararları, bakanlar kurulunca değerlendirilir. 1982 Anayasasının ilk düzenlemesinde 118. maddenin 3. fıkrasının sonunda “öncelikle dikkate alınır” ibaresi vardı. Anayasada 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile anılan ibare yerine “değerlendirilir” ibaresi getirilmiştir. Kurul kararları, tavsiye niteliğinde olduğu için, bakanlar kurulu açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak tavsiye niteliğinde de olsa, anılan kararların kamuoyundaki etkisi büyük olabilmektedir.²¹⁰

²¹⁰ MGK kararlarının kamuoyu ve siyaset sahnesindeki etkilerine yakın tarihimizden verilebilecek bir örnek 28 Şubat 1997 sürecidir. 28 Şubat MGK'nın toplantı tarihidir. Bu toplantıda Genelkurmay Başkanı İsmail Hakkı Karadayı ve diğer komutanlar, köktendinciliğin yayılmasını önlemek için on sekiz maddelik bir önlemler demeti önermişlerdir. MGK'da bu toplantıdan itibaren yapılan aylık toplantılarda da, irticanın Türkiye'nin güvenliğine karşı büyük bir tehdit olarak gösterilmesi üzerine, esasen tavsiye niteliğinde olan kurul bildirisi tüm kamuoyunda ve siyaset sahnesinde tartışılır olmuştur. 54. Hükümeti oluşturan koalisyonda başbakanlık görevini sürdüren Necmettin Erbakan görevinden istifa ederek, koalisyon protokolü uyarınca Tansu

Cumhurbaşkanını, MGK'yı toplantıya çağırmak ve Kurula başkanlık etmek yetkilerini tek başına kullanabilir. İlk olarak Kurul kararları icrai değil danışma niteliğindedir. Kurul kararlarının icrai nitelikte olması için kanun, KHK veya bakanlar kurulu kararı gerekmektedir. Bu işlemlerin de tümünde yetki ve sorumluluk bakanlar kuruluna ait olacaktır. Ancak, 1983'ten itibaren ve özellikle 1989 yılı sonrasında cumhurbaşkanı eliyle MGK, Türkiye'de alternatif bir siyasal forum, karar alma mekanizması, gündemi belirleyen siyasal bir erk olmuştur.²¹¹ MGK, cumhurbaşkanlarına kendilerini gündemde tutma, siyasal hayata yön verme imkânı sağlamaktadır.²¹² Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının bu imkânı sonuna kadar kullanmayı deneyeceği de kuvvetle muhtemeldir.

i) Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etmek ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak

1982 Anayasasının 119. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilanına karar verebilecektir.²¹³ 120. madde

Çiller'in hükümeti kurmakla görevlendirilmesini talep etmiştir. Bkz., 19.06.1997 tarih, 23024 sayılı RG. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ise koalisyon protokolünün kendisini bağlamadığını belirterek, hükümet kurma görevini Mesut Yılmaz'a vermiştir. Bkz., 21.06.1997 tarih, 23026 sayılı RG. Ayrıca bkz., AKŞİN, (2008), s. 301-304; ERDOĞAN Mustafa, **Rejim Sorunu**, Vadi Yayınları, Ankara, (1997), s. 43-54.

²¹¹ AKIN, (2009), s. 181.

²¹² KALAYCIOĞLU, Ersin, "Türk Siyasal Hayatı'ndaki Cumhurbaşkanlığı Kurumu", **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), s. 181.

²¹³ Türk Anayasa Hukukunda olağanüstü hal kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., KUZU, Burhan, **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**,

uyarınca ise, yine cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, MGK'nın da görüşü alındıktan sonra, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.²¹⁴ Bu olağanüstü hal süresi içerisinde, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, KHK çıkarabilecek ve bu kararnameler RG'de yayımlanarak aynı gün TBMM'nin onayına sunulacaktır.

Anayasamızın 122. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak olan bakanlar kurulu, Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini, temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren nedenlerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması nedenleriyle, yine MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde sıkıyönetim ilan edilebilecektir. Sıkıyönetim süresince, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilecektir.

Kazancı Hukuk Yayınları No:128, İstanbul, (1993); ESEN, Selin, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, (2008).

²¹⁴ MGK'nın olağanüstü hal ilanına yönelik görüşünün, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu için bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bkz., KUZU, (1993), s. 215-221.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi normal bakanlar kuruluna değil, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna ait bir yetkidir. Dolayısıyla, bu hallerdeki olağanüstü hal veya sıkıyönetim KHK'leri, normal bakanlar kurulu tarafından değil, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından çıkarılabilecektir.

Anayasadaki açık düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan etme ve olağanüstü hal veya sıkıyönetim KHK'leri çıkarma yetkisine sahip değildir. Bu yetki cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu'na aittir. Olağanüstü yönetim biçimlerine ilişkin bu anayasal düzenlemeler, cumhurbaşkanının siyasi hayatta söz sahibi olmasına imkân sağlayacak niteliktedir. Ayrıca doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının, ülke için bu kadar önemli konularda bütün inisiyatifi bakanlar kuruluna bırakacağını düşünmek fazla iyimserlik olur.

j) Kararnameleri İmzalamak

Cumhurbaşkanının 104. madde uyarınca sahip olduğu ve belki de uygulamada en çok sorun çıkaran yetkisi kararnameleri imzalamaktır.²¹⁵ Bu yetki,

²¹⁵ Örnek olarak yakın siyasi tarihimize dönersek, 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, Demirel hükümetinin bürokratik atamalarında yerindelik denetimi yaparak atamaları geniş bir zaman dilimine yayarak onaylamıştır. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer de, Cumhurbaşkanlığı döneminde hükümetlerin birçok kararnamesini imzalamayı reddetmiş ve hükümetler ile Cumhurbaşkanı arasındaki bu çatışma uzun süre gündemi meşgul etmiştir. Bu bağlamda, 1 Aralık 2002 ile 25 Eylül 2006 tarihleri arasında, içlerinde Emniyet Genel Müdürlüğü, TRT Genel Müdürlüğü gibi önemli yüksek bürokrasi görevleri vekâleten yürütülmüştür. Kamu yönetiminin 671 en yüksek makamına vekâleten atama yapılmıştır. Sezer, 16 Mayıs 2000 tarihinde başladığı Cumhurbaşkanlığı görevinde 19 Nisan 2007 tarihine kadar atamalara ilişkin 22 bakanlar kurulu

cumhurbaşkanını yürütme alanında çok etkili bir konuma getirmektedir. Türk anayasa düzeninde, cumhurbaşkanının onay vermeyeceği bir atama hükümet tarafından gerçekleştirilemez. Siyasal sorumluluğu olmasa bile cumhurbaşkanının kerhen de olsa imzasının alınamadığı bir atama kararnamesi, anayasal düzende yürürlüğe giremez.²¹⁶ Cumhurbaşkanının anayasa uyarınca imzalaması gereken kararnameler, KHK'ler, bakanlar kurulu kararnameleri ve ortak (müşterek), diğer adıyla üçlü kararnamelerdir.

KHK'lerin nasıl çıkarılacağı Anayasamızda düzenlenmiştir.²¹⁷ Anayasamızın 91. maddesine göre olağan dönemlerde KHK çıkarma yetkisi bakanlar kuruluna aittir. Anayasamızın 121 ve 122. maddelerine göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde KHK çıkarma yetkisi ise cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aittir. 91. maddede düzenlenen olağan KHK'lerin yapımında ise cumhurbaşkanından söz edilmemektedir. Gerçekten, 91. maddenin ilk fıkrasının ilk cümlesinde, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde*

kararı ile 729 müşterek kararnameyi geri göndermiştir. Sayısal verilerle ilgili olarak bkz., DEMİRDÖĞEN, İsmet, “Sezerli 7 Yıl”, **Radikal Gazetesi**, 28 Nisan 2007. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararnamelerini imzalama zorunda olup olmadığı konusu da doktrinde ve siyaset sahnesinde geniş biçimde tartışılmıştır. Sezer dönemine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz., BAHÇECİ, (2008), s. 222-253; AKIN, (2009), s. 181-183.

²¹⁶ ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, İstanbul, (1960), s. 140.

²¹⁷ 1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk şeklinde yer almayan KHK, 1961 Anayasasında 1971 yılında 1488 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile hukukumuzda girmiştir. KHK konusu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararname Rejimi**, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul, (1996); GÖZLER, Kemal, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2000b); DENİZHAN, Hüseyin, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2006).

kararname çıkarma yetkisi verebilir.” demektedir. Bir an için, bu yetki, bakanlar kuruluna verildiğine göre, cumhurbaşkanının imzasına gerek olmadığı düşünülse de; Anayasanın cumhurbaşkanının yetkilerini öngören 104. maddesinde, “yürütme alanına ilişkin olanlar” başlığı altında yer alan “kararnameleri imzalamak” yetkisi, bir ayırım yapmadan “kararnameler” terimini kullandığına göre, bir kararname türü olan KHK’lerde de, cumhurbaşkanının imzasının aranacağı doğaldır. Nitekim, 1961 Anayasası dönemi olsun, 1982 Anayasası dönemi olsun, bugüne kadar yapılan tüm KHK’ler cumhurbaşkanının imzasını taşımaktadır.²¹⁸ KHK’lerin cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekir. Bakanlar kurulu kararnamesi bakanlar kurulu tarafından çıkarılan, başbakan ve bütün bakanların imzaladığı kararnamedir. Bu kararnamelerin de tekemmül etmesi için cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekmektedir. Ortak veya müşterek kararnameler ise ilgili bakanın, başbakanın ve cumhurbaşkanının imzasının bulunduğu kararnamelerdir. Anayasada aksine hüküm bulunmadıkça bütün bakanlar kurulu işlemlerinin cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekmektedir.²¹⁹ Buradaki mantık yürütmenin iki kolunu oluşturan organların, yani bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanının birbirlerinden bağımsız işlem yapmamalarıdır.²²⁰ Yürütme organının bir kanadını oluşturan bakanlar kurulunun işlemine, diğer kanadı oluşturan cumhurbaşkanının da iradesi eklenmelidir. 1992 yılında bazı atama işlemlerinin yalnız ilgili bakan ve başbakanın imzası ile tekemmül etmesi, yani cumhurbaşkanının imzasına gerek olmaması yolunda çıkarılan ve kamuoyunda “by pass yasası” olarak bilinen 3825 sayılı Kanun, AYM’ce,

²¹⁸ Örneğin, 1971 Anayasa değişikliği sonrası çıkarılan ilk KHK’de, dönemin Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay’ın da imzası bulunmaktadır. Bkz., 12.09.1972 tarih ve 14304 sayılı RG.

²¹⁹ KANADOĞLU, O. Korkut, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, **Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı**, Beta Yayınevi, İstanbul, (2001), s. 132-133.

²²⁰ GÖZLER, (2000a), s. 508-509.

Anayasanın 8. maddesinde yer alan, yürütme yetkisi ve görevinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılacağı yönündeki hükme aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Mahkemeye göre, bakanlar kurulu kararnameleri ile yalnızca başbakan ve ilgili bakanın imzasını taşıyan müşterek kararnamelerin, geçerlilik kazanabilmeleri için cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal zorunluluktur. Anayasanın 104. maddesinde kararnameleri imzalama cumhurbaşkanının yetkileri arasında sayılmıştır. Geleneklere dayalı parlamenter sistemde önemli devlet işlerinin tümü devlet başkanının imzası ile tamamlanmaktadır. Yürütme yetki ve görevinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirileceğini belirten bu hüküm karşısında, kimi atamalarda cumhurbaşkanının imzasını gerek görmemek, Anayasanın 8. maddesine aykırılık oluşturacaktır.²²¹

Cumhurbaşkanı kendisine sunulan kararnameleri veya başka isimler taşıyan bakanlar kurulu işlemlerini imzalamak zorunda mıdır? Bu işlemler cumhurbaşkanı tarafından imzalanmadığı takdirde hukuken doğmayacaklardır. Bir görüşe göre cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun hukuka aykırı kararnamelerini imzalamak zorunda değildir. Çünkü anayasa cumhurbaşkanını hükümetin emrindeki bir yürütme organı olarak değil, siyasal hayatta tarafsız bir denge ve istikrar sağlayıcı, aynı zamanda bu işlemlerde anayasaya uygunluğu daima gözetmesi gereken bir makam olarak öngörmüştür.²²² Özbudun, burada ikili bir ayırım yapmakta ve bakanlar kurulunun hukuka uygun bir işleminin cumhurbaşkanı tarafından siyasal yerindelik açısından denetlenememesi gerektiğini, bu tutumun parlamenter rejimin mantığına ve sağlıklı işleyişine uygun bir davranış olmayacağını, ancak cumhurbaşkanının

²²¹ Bkz., 27 Nisan 1993 tarih, 1992/37 E., 1993/18 sayılı karar.

²²² ÖZBUDUN, (2005), s. 315-316.

sorumsuzluğunun, onun bakanlar kurulunun hukuka aykırı kararnameleri mutlaka imzalaması gerektiği yönünde de yorumlanamayacağını ileri sürmekte ve böyle bir kabulün, devlet başkanının anayasa ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalma andıyla bağdaşmayacağını düşünmektedir.²²³ Cumhurbaşkanının KHK'leri tıpkı yasalar gibi bir kez daha görüşölmek üzere geri gönderebileceği, ancak hükümetin değişiklik yapmadan kararnameyi geri göndermesi durumunda imzalaması gerektiği de savunulmuştur.²²⁴ Dayanılan görüş, genelde KHK'nin, kanunlar gibi sonuç doğuruyor olmasından hareketle, cumhurbaşkanının KHK'ler üzerindeki yetkisinin de, bu nedenle kanunlar üzerindeki yetkisi gibi değerlendirilmesi gerektiğine dayanmaktadır. Kanaatimizce, Anayasada açık bir hüküm olmadığı sürece KHK'ler için bu görüşü savunmak zordur. Tüzükler açısından ise bu görüş daha kabul edilebilir niteliktedir. Çünkü Anayasanın 115. maddesinin 2. fıkrasında, “*tüzükler cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır*” ibaresi yer almaktadır. Kanunun nasıl yayınlanacağı ise 89. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak bu hükümden sadece RG'de yayımlanma da anlaşılabilir. Diğer bir görüşe göre, cumhurbaşkanı hukuka uygunluk veya aykırılık ayrımı yapmaksızın hükümetin bütün kararnamelerini imzalamak zorundadır. Çünkü hukuka uygunluk ya da aykırılık bir yorum meselesidir ve kişiden kişiye değişebilir. Ayrıca cumhurbaşkanının bu kararnameler üzerindeki imza yetkisi bir denetleme değil

²²³ ÖZBUDUN, (2005), s. 317.

²²⁴ YÜZBAŞIOĞLU, (1996), s. 122; ALDABAK, (2002), s. 20-21; GÖREN, (2006), s. 228; SAĞLAM, Fazıl, “Kanun Hükümünde Kararname Sorunu: Cumhurbaşkanını Zorlamak Yanlış”, **Milliyet Gazetesi**, 19 Ağustos 2000.

tevsik yetkisidir.²²⁵ Aslında burada daha önemli bir ayrım, işlemin kurucu (inşai) işlem mi, yoksa duyurucu (ilan edici) işlem olup olmadığıdır. İnşai işlemler yeni bir hukuki durum doğran veya mevcut bir hukuki durumu değiştiren, kaldıran işlemlerdir. İlan edici işlemler ise daha önceden doğmuş bir hukuki durumu belirleyen işlemlerdir.²²⁶ Bir diğer değişle, işlem cumhurbaşkanının imzasından önce var olmakta mıdır, yoksa cumhurbaşkanı o işlemi duyurmakta mıdır?

Olması gereken, anayasalardaki hükümlerin tereddüde ve yoruma yer bırakmayacak şekilde açıkça düzenlenmiş bulunmasıdır. Örneğin, cumhurbaşkanının bakanlar kurulundan gelen kararnameleri imzalamak zorunda olup olmadığı, ya da hangi tür kararnameleri imzalamak zorunda olduğu, hatta imzalamak zorunda olduğu kararnameleri imzalamaması durumunda uygulanacak usulün ne olacağı da Anayasada düzenlenebilirdi. 1982 Anayasasında bu tür düzenlemelerin bulunmaması nedeniyle, 104. maddeyi, Anayasanın bütününü de gözeterek yorumlamaktan başka bir seçeneğimiz kalmamaktadır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanını tarafsız ve yetkisiz bir konumda düzenlememiş, aksine devlet başkanına 104. madde ile Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi yüklemiş ve bu görevleri yerine getirebilmesi için de hayli etkin yetkilerle donatmıştır. Anayasamızdaki bu düzenlemeler karşısında cumhurbaşkanının önüne gelen her bakanlar kurulu kararnamesini imzalaması gerektiğini ileri sürmek kanımızca yerinde olmayan bir yorumdur. 1982

²²⁵ GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanı Kanun Hükümünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi? (Realist yorum Teorisi ve Mekanist Anayasa Anlayışı Açısından Bir Yaklaşım)”, **Ankara Barosu Dergisi**, C.58, S.3, Ankara, (2000d), s. 31-42.

²²⁶ GÜNDAY, (2004), s. 117.

Anayasası, rejimin temelleri konusunda anayasa ve yasalara açık aykırılık durumunda, cumhurbaşkanına hükümete karşı direnme, kararnameleri denetleme, anayasa ve kanunlara aykırı olanları imzalamama yetkileri vermiştir. Bu konumda olan cumhurbaşkanını bir imza makamı olarak görmek, parlamenter rejime uygun gözükse de, Türkiye'nin siyasi ve tarihi gelişimine uygun olmayacaktır.²²⁷ AYM de yukarıda değinilen kararında, cumhurbaşkanının önüne gelen her bakanlar kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olmadığını şu şekilde ifade etmiştir. *“Anayasada tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan “simgesel” bir Devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanının tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz.”*²²⁸ Cumhurbaşkanı imza için kendisine sunulan kararnamelerde tabii ki hukukilik denetimi yapabilmelidir. Cumhurbaşkanından Anayasaya aykırı gördüğü bir kararnameyi imzalaması, daha sonra iptali için AYM'ye başvurması beklenemez. Aksi halin kabulü cumhurbaşkanının anayasa ile kendisine verilmiş olan anayasayı koruma görevine de aykırılık oluşturacaktır. Konuya yakın siyasi tarihimizden bir örnek verirse, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin Başbakanı Ecevit arasında, KHK'yi imzalama imzalamama konusunda büyük bir kriz yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Sezer, irticai ve bölücü eylemlere karıştığı tespit edilen kamu görevlilerinin, tabi oldukları en üst

²²⁷ ÖZTÜRK, N. Kemal, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumunu”, **AİD**, C.25, S.1, Ankara, (1992), s. 74-75.

²²⁸ Bkz., 27 Nisan 1993 gün, 1992/37 E., 1993/18 sayılı karar.

hiyerarşik amirin kararı ile temelli kamu hizmetinden çıkarılmasını öngören KHK'yi iade etmiştir. Bu kez hükümet kararname üzerinde hiçbir değişiklik yapmadan, sadece bazı açıklamalar ve gerekçeler ekleyerek, KHK'yi Cumhurbaşkanına ikinci kez göndermiştir. Cumhurbaşkanı da, söz konusu KHK'yi ikinci kez veto etmiştir.²²⁹ Burada cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamayı reddetmesi halinde, bu red kararına karşı yargı yoluna başvurulup vurulamayacağı sorusu da akla gelebilir. Birleşme işlem olarak nitelendirilen müşterek kararnamelerdeki iradeler, birbirlerinden ayrı ve bağımsız birer işlem olarak nitelendirilemeyeceklerinden iptal davasına konu olmaları da düşünülemez.²³⁰ Olsaydı dahi, cumhurbaşkanı red kararını tek başına vermektedir. Anayasanın 125. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler yargı denetiminin dışındadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamamasına karşı iptal davası açmak mümkün görülmemektedir.²³¹ Cumhurbaşkanının imzasına sunulan kararnameler üzerinde siyasal yerindelik denetimi yapması halinde, karşısına yürütmenin diğer kolu olan bakanlar kurulunun siyasal tepkileri çıkabilir ve bu durumun sonuçlarının da cumhurbaşkanı tarafından önceden göze alınmış olması gerekir.²³² Cumhurbaşkanının tutumunu beğenmeyen hükümetin yapabileceği şey istifa etmektir. Böyle bir durum üzerine, cumhurbaşkanının yeni hükümet

²²⁹ Cumhurbaşkanından Anayasaya aykırı olduğuna inandığı bir işlemi yapmasını beklemek ve bu konuda ısrar etmek, Anayasanın 11. maddesinde yer alan, Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine de ters düşecektir. Bkz., SABUNCU , Yavuz, “Kronik (Cumhurbaşkanının Görevi Neydi?)”, **AÜSBFD**, C.55, S.3, (2000), s. 176.

²³⁰ SEZGİNER, (2010), s. 114-118.

²³¹ KARAN, Yıldırım, **İdare Hukuku**, C.1, XII Levha Yayınları, İstanbul, (2009), s. 50; ERÖZDEN, Ozan, “1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulama”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 13, (1991), s. 153.

²³² GÖZLER, (2000d), s. 39-41; KANADOĞLU, (2001), s. 134.

oluşturulamamasının yol açacağı krizin sonuçlarını da cumhurbaşkanının göz önüne alması ve bir uzlaşma yolunun bulunması umulabilir. Bir diğer deyişle çözümü, her zaman hukuki yollarda aramamak, siyasal çözüm yollarını da akılda tutmak uygun bir davranış biçimi olacaktır.

k) Sürekli Hastalık, Sakatlık ve Kocama Sebebi İle Belirli Kişilerin Cezalarını Hafifletmek veya Kaldırmak

Cumhurbaşkanının sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak yetkisi özel af niteliğinde bir yetkidir. Hapis cezasının infaz kurumunda çektirilmesine son veren veya infaz kurumunda çektirilecek süreyi kısaltan ya da adli para cezasına çeviren af özel aftır. Kamu davasını düşüren ve hükmedilmiş cezaları bütün sonuçları ile ortadan kaldıran af ise genel aftır.²³³ Yani özel af, genel affın aksine suçu ortadan kaldırmamakta cezayı ortadan kaldırmakta veya hafifletmektedir. Kişinin hükümlülüğü konusunda bir değişiklik olmamakta, genel aftaki gibi mahkûmiyetin bütün neticeleri ortadan kalkmamaktadır.

Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanına tanınan özel af yetkisi, kişiye özgü af çıkarma yetkisi olup sebep ile sınırlandırılmıştır. 104. madde uyarınca cumhurbaşkanının kişiye özel af çıkarabilmesi için sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebeplerinden birisinin bulunması gerekir. Dolayısıyla özel affa konu

²³³ Genel ve özel af hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., TOROSLU Nevzat, **Ceza Hukuku Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, Ankara, (2007), s. 423-427. GÖZLER Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayını C.18, Ankara, (2001c).

hükümlüde, bu üç sebepten birisi var olmadıkça cumhurbaşkanı af yetkisini kullanamaz. Kaldı ki, cumhurbaşkanı hangi sebepten dolayı kişiyi affettiğini de belirtmelidir. Uygulamada anılan sebeplerin varlığı Adli Tıp Kurumundan alınan raporlara göre tespit edilmektedir. Sayılan sebeplerin varlığı halinde bile cumhurbaşkanı af yetkisini kullanmayabilir; bu yetkinin kullanımı takdire dayalıdır. Cumhurbaşkanı af yetkisini kullanarak hükümlü hakkındaki cezayı başka bir cezaya dönüştüremez, hükmolunan cezada veya cezaya ilişkin suçun niteliğinde bir değişiklik yapamaz.

Kanımızca cumhurbaşkanı anayasanın kendisine tanıdığı af yetkisini tek başına kullanabilir. Yani işlemde adalet bakanının veya başbakanın imzasının bulunmasına gerek yoktur. Af yetkisi, cumhurbaşkanına devletin tarafsız kimliğini temsil etmesi ve yürütme organının diğer temsilcilerine göre partiler üstü ve partisiz kişiliğe sahip olması sebebiyle verilmiş, temelinde siyasi değil insani değerler olan bir yetkidir. Bu sebepten dolayı cumhurbaşkanının af yetkini kullanması, siyasal sorumluluk gerektiren bir işlem olarak düşünülmemelidir. Aksine bu yetkiyi ilgili bakanın ve başbakanın imzaları ile işler hale getirmeyi kabul etmek, siyasi tartışma ve çıkarlara davetiye çıkarmak demektir. Cumhurbaşkanının gerekli incelemeyi ve öngörüğü yapmadan bu yetkisini kullanması halinde, af kararının kamuoyu nezdinde tartışılacağı ve cumhurbaşkanı açısından saygınlık kaybına yol açacağı açıktır.²³⁴ Uygulamada 1980’li yıllarda bazı af kararlarında adalet bakanı ve başbakanın da

²³⁴ Örneğin, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in yedi yıllık görev süresi içinde kendine gelen 270 af talebinden 261 tanesini onaylaması ve yasadışı terör örgütüne üye olmaktan cezalandırılmış bir hükümlünün, Cumhurbaşkanı tarafından affedildikten sonra güvenlik güçleriyle girdiği bir çatışmada öldürülmesi, af yetkisinin kamuoyunda tartışılmasına yol açmıştır. Bkz., 22 Haziran 2005, **Zaman Gazetesi**.

imzaları bulunmuştur.²³⁵ Aslında bunun aksi de mümkün görülmemektedir. Yukarıda da değindiğimiz gibi, 1961 Anayasası cumhurbaşkanının bütün kararlarında ilgili bakan ve başbakanın imzalarının bulunması gerektiğini hüküm altına almıştır. Son yıllarda ise af kararları sadece cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül eski başbakanlardan Necmettin Erbakan hakkında af yetkisini, sürekli hastalık durumunda bulunma sebebiyle kullanmıştır.²³⁶ Ancak Erbakan af yetkisinin kullanılmasından sonra bir siyasi partinin genel başkanı olmuştur. Acaba buradan, Erbakan'ın sağlığının düzelmiş olduğu, bu sebeple Cumhurbaşkanının sağlığı düzelen bir hükümlü hakkında cezayı kaldırma yetkisini geri alabileceği sonucu çıkarılabilir mi? Af yetkisinin şarta bağlı olmaksızın kullanıldığı ve hükümlünün lehine olan bir hukuki sonuç doğurduğu düşünüldüğünde, kanaatimizce bu soruya olumlu cevap vermek mümkün görülmemektedir.

1) Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri İle Başkanını Atamak ve Bu Kurula İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtmak

DDK, 1982 Anayasasının 108. maddesinde düzenlenmiş anayasal bir kuruldur. Kurul, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun ve bu Kanunu değiştiren 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Anayasanın 108. maddesine göre Kurulun kuruluş amacı, idarenin

²³⁵ 17 Şubat 1984 tarih ve 84/29850 sayılı Salih Poyraz'ın cezasının kaldırılması kararında, dönemin Başbakanı ile Adalet Bakanının da imzaları bulunmaktadır. Bkz., 22 Şubat 1984 tarihli, 18320 sayılı RG.

²³⁶ Bkz., 20 Ağustos 2008 tarih ve 26973 sayılı RG.

hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Anılan maddenin gerekçesinde Kurulun, merkezi idarenin önemli fonksiyonlarından biri olan denetim fonksiyonunun, çeşitli sebeplerle yerine getirilemediği ve bu nedenle siyasal etkilerden bağımsız tarafsız ve etkin bir denetim kurumuna olan ihtiyaçtan dolayı kurulduğu belirtilmiştir.²³⁷

DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurul olup, üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından cumhurbaşkanınca atanır. 2443 sayılı Kanunun 3. maddesi uyarınca, Kurul üyeliğine seçilebilmek için, yüksek öğrenimi bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış olmak, başarı ve tecrübe ile temayüz etmiş bulunmak gerekmektedir. İcrai karar alma yetkisi bulunmayan, dolayısıyla yaptığı denetlemelerden siyasal sorumluluk doğmayacak olan kurulun üyeleri, Anayasa gereği siyasal sorumluk taşımayan cumhurbaşkanı tarafından tek başına atanmaktadır. DDK dokuz üyeden oluşur. İki yılda bir üyelerin üçte biri yenilenir. Kurul başkanı da cumhurbaşkanı tarafından iki yıllık süre için seçilmektedir. Kurul üyeleri görev süreleri dolmadan cumhurbaşkanı tarafından görevlerinden alınabilirler.

Kurulun görevleri Anayasanın 108. maddesinde sayılmıştır. 108. madde uyarınca DDK, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda araştırma inceleme ve denetleme yapabilir.

²³⁷ KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1988), s. 143.

İdare içerisinde yer alan silahlı kuvvetler ile yargı organları ise kurulun denetim kapsamının dışında tutulmuştur.

DDK kendiliğinden harekete geçip denetleme yapamaz. Kurul, cumhurbaşkanının istemi üzerine ve onun görevlendireceği üye veya üyeler eliyle inceleme yapar. DDK alışılmış bir denetleme ve teftiş kurulu olarak kabul görmemiştir. Çünkü bu tür kuruluşlar genelde, yaptıkları denetim sonucunda görevliler hakkında disiplin ve ceza soruşturması da yapabilirler. DDK ise resen disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde bir faaliyette bulunamaz.²³⁸ Denetleme sırasında araştırma yapan üyeler gerekli gördükleri belgeleri ilgili kuruluştan isteyebilirler ve bu belgelerin verilmesi zorunludur. Denetleme sonucunda hazırlanan rapor cumhurbaşkanına sunulur.

2443 Sayılı Kanunun 1990 yılında 406 Sayılı KHK ile değiştirilmesinden önce DDK kararlarının bağlayıcı niteliği yoktu. Çünkü Kurul raporları cumhurbaşkanının onayına sunulduktan sonra, Başbakanlığa ve diğer ilgili kurumlara gönderiliyor ve sonuç hakkında Başbakanlıkça Cumhurbaşkanlığına bilgi veriliyordu. Bu sebeple Kurul raporları, hiyerarşik ve öteki denetim yollarını harekete geçirmekten başka bir niteliğe sahip değildi. 1990 yılında 406 Sayılı KHK ile değişen 2443 Sayılı Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, kurul raporları, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylandıktan sonra yine Başbakanlığa gönderilmektedir. Aynı maddenin 3. fıkrasında da, Kurul raporlarında, incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konuların, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere, Başbakanlıkça

²³⁸ TANÖR - YÜZBAŞIOĞLU, (2001), s. 332.

ilgili mercilere intikal ettirileceği ve sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına bilgi verileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanı önemli gördüğü konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere de intikal ettirir. Bu değişiklikten sonra da DDK raporlarının bağlayıcı niteliğe sahip oldukları söylenemez. Günday ise, bu değişikliğin Kurul raporlarının bağlayıcılık gücünü arttırdığını, raporların artık hiyerarşik denetim ve öteki idari denetim yollarını harekete geçirmek için yapılan uyarının ötesinde bir anlama sahip olduğunu düşünmektedir.²³⁹ Kurulun hazırladığı raporlar halen kamu kurum ve kuruluşlarını bağlamamaktadır. Hazırlanan raporlar kamu kurum ve kuruluşları, Cumhuriyet savcıları tarafından bir ihbar niteliğinde değerlendirilerek, disiplin ve ceza kovuşturması başlatılabilecektir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının, başlatılan soruşturma sonucunda kurul raporu doğrultusunda işlem yapma mecburiyetleri bulunmadığı gibi, kurul raporlarına karşı başvurulacak bir itiraz yolu da bulunmamaktadır. Dolayısıyla DDK raporlarının hukuken bağlayıcı gücü bulunmamaktadır.

Ülkemiz idari teşkilatına hâkim olan temel ilkelerle bağdaşmayan DDK'ya sahip olan cumhurbaşkanı, yürütme ve idare üzerinde otorite kurabilir.²⁴⁰ Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasında yardımcı olması düşüncesiyle kurulan DDK'nın, 1982 Anayasasının 2007 değişikliği öncesi benimsediği sistem olan

²³⁹ GÜNDAY, (2004), s. 371-372.

²⁴⁰ GÜNDAY, (2004), s. 372. Yıldırım ise DDK'nın, kamu yönetimindeki yolsuzluklar ve hukuka aykırılıkların önlenmesinde kullanılabilecek önemli bir Kurul olduğunu, ancak yeterince yararlanılamadığını, Kurulun etkin çalışması halinde Ombudsman gibi yönetimi denetleyici araçlara ihtiyaç olmayacağını düşünmektedir. Bkz., YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul, (2007), s. 77.

parlamentar rejim ile bütünleştirmenin mümkün olmadığı ileri sürülmüştür.²⁴¹ Ancak, Kurul ile Cumhurbaşkanının tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanmaya çalışılmış olabileceği fikri de göz ardı edilmemelidir. Aslında 2007 Anayasa değişikliğinden sonra da temel mantığın değiştiği söylenemez. Çünkü 1982 Anayasasının 2007 değişikliğinden sonraki halinde de, siyasal sorumsuzluğa sahip ve yürütmenin tarafsız kanadını oluşturan cumhurbaşkanının rolü denetim organı olmak değil, Anayasanın 104. maddesi uyarınca partiler üstü sıfatıyla devlet organları arasında denge ve uyumu sağlamaktır. Bizce anayasa yapıcının yargıyı bağımsız, silahlı kuvvetleri özerk kabul ettikten sonra, tabip odaları, mimar mühendis birlikleriyle, hiçbir şekilde idareye tabi olmayan işçi, işveren kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıfları cumhurbaşkanının teftiş alanına sokması, 1982 Anayasasının, cumhurbaşkanını tüm siyasal düzen üzerinde bir vesayet organı olarak gördüğünün açık kanıtlarından birisi olduğu gibi eleştiriye de açıktır.²⁴²

Her ne kadar Kurul icrai karar alamasa da, yaptığı denetimler kamuoyunda ses getirebilir ve cumhurbaşkanının, kamu kurum ve kuruluşları ile özellikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde baskı kurmasına imkân sağlayabilir. 2007 Anayasa değişikliği sonrasında halk tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanı, DDK aracılığıyla kamuoyunu yönlendirebilir, seçimi öncesi vermiş olduğu vaatleri yerine getirmeye çalışabilir.

²⁴¹ Bkz., ATAR, (2003), s. 316.

²⁴² GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2008c), s. 51.

m) Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini Seçmek

Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesinin verdiği yetki ile YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçer. YÖK, Anayasanın 131. maddesinde düzenlenmiş olup, üyelerinin bir kısmı doğrudan cumhurbaşkanınca, diğer bir kısmı ise üniversiteler, bakanlar kurulu ve Genelkurmay Başkanlığınca seçilen adaylar arasından cumhurbaşkanınca atanmaktadır.²⁴³ Kurul başkanı da kurulun üyeleri arasından cumhurbaşkanınca dört yıllık bir süre için seçilmektedir. YÖK idari teşkilat içerisinde yer alan ve icrai kararlar alma yetkisine sahip bir kamu kuruluşudur.

Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, Genelkurmay Başkanlığı ve üniversiteler arası kurul tarafından seçilerek kendisine onay için sunulan YÖK üye adaylarını onaylamayı reddedebilir mi? Kemal Gözler, Anayasanın 131. maddesinin cumhurbaşkanına, bir kısım üyeleri doğrudan, bir kısım üyeleri ise seçilen adaylar arasından atama yetkisi verdiğini, cumhurbaşkanının takdir yetkisinin doğrudan atadığı adaylar üzerinde tam olduğunu, seçilen adaylar üzerinde ise takdir yetkisinin kısıtlı olduğunu ve dolayısıyla seçilen adayları reddetme yetkisinin bulunmadığını düşünmektedir.²⁴⁴ Ancak 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunun 6. maddesi açıkça cumhurbaşkanına kendisine sunulan üyeleri onaylamama yetkisi vermektedir. Anılan maddede, cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayanların yerine yeni aday

²⁴³ 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunun 6. maddesinin b bendi uyarınca YÖK, cumhurbaşkanınca doğrudan seçilen yedi, bakanlar kurulunca seçilen yedi, üniversitelerarası kurulca seçilen yedi, ve Genelkurmay Başkanlığınca seçilen bir üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanınca doğrudan seçilmeyen üyelerin atamaları cumhurbaşkanınca onaylanmalıdır.

²⁴⁴ GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanı Yök Çatışması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y.59, S. (2001d), s. 47-50.

seçimlerinin iki hafta içerisinde yapılmaması halinde, cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının kendisine sunulan YÖK adaylarını onaylamama yetkisi vardır. Nitekim, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, üniversitelerarası kurul tarafından seçilen ve onay için kendisine sunulan, YÖK üye adayları Prof. Dr İsmail Tosun ve Prof Dr. Mustafa Kuru'nun atamalarını, adayları uygun bulmadığı gerekçesiyle yapmamıştır. Bunun üzerine yeniden toplanan üniversitelerarası kurul, atanmayan iki üye için yeni seçim yapmamış, durumu Cumhurbaşkanının takdirlerine arz etmiştir. Bu gelişme üzerine Cumhurbaşkanı Sezer, üniversitelerarası kurul kararı olmaksızın, Prof. Dr Türkan Saylan ile Prof. Dr. Alpaslan Işıkly'yı doğrudan doğruya YÖK üyeliğine atamıştır.²⁴⁵

Üniversite rektörleri de cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi Anayasanın 130. maddesinde ayrıca belirtilmiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunun 13. maddesi uyarınca, bir üniversitede öğretim üyelerinin belirlediği altı rektör adayı arasından YÖK tarafından belirlenen üç aday, atanmak amacıyla cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı da üç aday arasından bir kişiyi rektör olarak atamaktadır.

Cumhurbaşkanının YÖK'ün kendisine önerdiği rektör adayları arasından atama yapmayı reddetme ve kendisine sunulan listeyi geri gönderme yetkisi var mıdır?²⁴⁶

²⁴⁵ Bkz., 2 Şubat 2001 tarihli, 24306 sayılı RG. DEMİRDÖĞEN, İsmet, “Sezerli 7 Yıl”, **Radikal Gazetesi**, 28 Nisan 2007.

²⁴⁶ 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yirmi iki üniversite rektörünün görev süresinin bitmesi üzerine, rektör atanması için YÖK genel kurulu tarafından kendisine sunulan listeyi, rektör ataması yapmaksızın, rektör atama önerilerinin her üniversite için ayrı bir liste halinde yapılması ve her üniversite ile ilgili olarak ayrı bilgi sunulması talebiyle, 18 Temmuz 2000 tarihinde YÖK'e

Cumhurbaşkanının kendisine sunulan liste üzerinde şekli denetim yapabilmesi gerekir. Örneğin cumhurbaşkanı kendisine sunulan adayın YÖK genel kurulu tarafından seçilmiş olan adaylar olup olmadıklarını araştırabilir. Cumhurbaşkanı başka bir sebeple, örneğin, adayların üniversite öğretim üyelerinden aldıkları oy miktarından yola çıkarak kendisine sunulan listeyi geri çevirebilir mi? Kemal Gözler, burada cumhurbaşkanının siyasi değil, idari bir yetki kullandığını ve bu yetkinin bağlı yetki olduğunu, dolayısıyla YÖK'ün kendisine sunduğu listede yer alan adaylardan birisini atamak zorunda olduğunu düşünmektedir.²⁴⁷

Doktrinde cumhurbaşkanının YÖK üyeleri ile başkanını ve rektörleri tek başına ataması, bu atamalarda ilgili bakanın ve başbakanın imzasının aranmaması eleştirilmektedir.²⁴⁸ Eleştirilerin temel noktası YÖK ve üniversitelerin birer danışma kurulu olmamalarına, merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliği sahip ve hizmet bakımından adem-i merkeziyet²⁴⁹ kuruluşu olmalarına dayanmaktadır. Bu sebeple YÖK ve üniversiteler icrai kararlar almaktadırlar. Dolayısıyla, icrai karar alan kurul üyelerinin ve başkanının yürütmenin siyasal açıdan sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanınca tek başına atanabileceğinin kabul edilmesi halinde, bu icrai

geri göndermiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının asıl geri gönderme gerekçesinin, Dokuz Eylül Üniversitesinde en çok oy alan rektör adayı yerine, bir oy alan adayın YÖK listesine alınarak Cumhurbaşkanına sunulması olduğu ileri sürülmüştür. Bkz., DEMİRDÖĞEN, (2007).

²⁴⁷ GÖZLER, (2001d), s. 37-40; ÖZBUDUN, (2010), s. 332; GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 228-229; ATAR, (2007), s. 259; GÜNDAY, (2004), s. 368.

²⁴⁸ GÖZLER, (2000a), s. 513-514; ÖZBUDUN, (2010), s. 332; ATAR, (2007), s. 259.

²⁴⁹ Adem-i merkeziyet, bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinden bir bölümünün merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir. Bkz., GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2008c), s. 29-33; GÖZLER, (2004), s. 70; GÜNDAY, (2004), s. 61-63.

işlemlerden doğacak olan sorumluluk da boşlukta kalacaktır. Bu işlemlerde, ilgili bakanın ve başbakanın imzasının bulunması halinde ise yapılan atamalardan doğan sorumluluk, ilgili bakan ve başbakanın üzerinde kalacaktır. Anayasanın 125. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olması nedeniyle, icrai makamlara yapılan atamaların yargı denetimi dışında kalması halinin, Anayasanın 2. maddesinde sayılan hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturacağı açıktır.²⁵⁰ Ancak burada, üniversitelerin Anayasanın 130. maddesi uyarınca bilimsel özerkliğe sahip kuruluşlar olduklarını dikkate aldığımızda, rektör atamalarına Milli Eğitim bakanı ve başbakan gibi, siyasi parti üyelerinin katılıyor olması ne kadar uygun olacaktır. Bu sebeple, idare alanında yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinde siyasi bakımdan sorumlu tutulabilecek makam aranırken, işleme konu kurumun niteliği de mutlaka göz önünde tutulmalıdır. Kanaatimizce rektör atama işleminde Milli Eğitim Bakanı ve başbakanın imzası aranmamalıdır.

²⁵⁰ Üniversite öğretim üyeleri ve YÖK genel kurulu'nun seçimleri sonrasında cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamalar, Danıştay tarafından tek başına yapılabilecek işlem olarak kabul edilmemiştir. Danıştay, 1993 yılında iki ayrı üniversitede yapılan rektör seçimlerini dava edilmesi üzerine verdiği kararında, doğrudan cumhurbaşkanının atama işleminin dava konusu edilmemiş olmasına rağmen, zincir işlemin bir halkasının iptali ile birlikte, nihai işlemin de geçersiz olacağını ifade ederek, başkaca makamların katılımı ile birlikte yapılan bir işlemin tek başına yapılabilen işlemlerden sayılamayacağını kabul etmiştir. Yani burada iptal edilen işlem YÖK'ün işlemidir. Cumhurbaşkanının seçme işlemi ise desteksiz kaldığı için düşmüş sayılmıştır. Bkz., Danıştay 5. Dairesinin 16 Eylül 1993 gün, 1992/4035 E., 1993/3177 sayılı kararı. Kararın eleştirisi için ayrıca bkz., SEZGİNER, Murat, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınevi, Ankara, (2000), s. 60 vd.

n) Kararname Çıkartmak

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, cumhurbaşkanının kendi görevlerini yerine getirebilmesi için Anayasanın 107. maddesinde düzenlenmiş bir idari teşkilattır. Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, Başyaverlik ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğünden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği de, cumhurbaşkanı genel sekreteri, biri yasama ve yürütme, ötekisi idari hizmetler ile görevli genel sekreter yardımcıları, Değerlendirme Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü ve bürolardan oluşmaktadır.²⁵¹ 107. maddeye göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, TBMM tarafından çıkarılacak olan yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın doğrudan cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan ve sadece cumhurbaşkanı tarafından imzalanan düzenleyici bir işlemdir. Burada cumhurbaşkanı, yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın düzenleme yapma yetkisini bizzat Anayasanın 107. maddesinden almaktadır. Daha önceki Anayasalarda hiç yer almayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 1982 Anayasasında yürütmenin sadece görevli değil, aynı zamanda yetkili de olmasına yol açmaktadır. Bu kararname aynı zamanda yürütmenin bir tekel yetkisidir. Çünkü, Anayasanın 107. maddesindeki açık hüküm karşısında, Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğinin kanunla düzenlenebilme imkanı bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı genel sekreteri doğrudan doğruya cumhurbaşkanı tarafından atandığından, yaptığı işlemlerden dolayı cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Genel

²⁵¹ GÜNDAY, (2004), s. 369; [http://www. Cankaya.gov.tr](http://www.Cankaya.gov.tr), Erişim tarihi, 02.02.2010.

sekreter aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının hiyerarşik amiridir. Genel sekreter cumhurbaşkanına anayasa ve kanunlarla verilmiş görev ve yetkilerini kullanması için gerekli işlemleri hazırlar, cumhurbaşkanının basın ve halkla ilişkilerini sağlar, yapılan başvuruları değerlendirir, gerektiğinde bu başvuruları cumhurbaşkanına iletir ve cevabını ilgililere duyurur, cumhurbaşkanınca görevlendirilmesi halinde onu temsil eder.

3. Cumhurbaşkanının Yargı İle İlgili Görev ve Yetkileri

12 Eylül 2010 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği öncesi, cumhurbaşkanının yargı ile ilgili görev ve yetkileri AYM üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekilini, Askeri Yargıtay Üyelerini, AYİM, HSYK üyelerini seçmektir. Cumhurbaşkanı bu sayılanlar dışında, Anayasanın 104. maddesinin son fıkrası gereğince, Anayasa ve kanunlar ile kendisine verilen diğer atama ve seçme görevlerini de yerine getirirdi.

Anılan Anayasa değişikliği sonrasında AYM'nin on yedi üyeden oluşması kabul edilmiştir. 146. maddenin yeni düzenlemesi uyarınca on dört üye cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Bu bağlamda, cumhurbaşkanı üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askeri Yargıtay, bir üyeyi AYİM genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden, dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar,

birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından seçecektir. Yine Anayasanın değişik 159. maddesi uyarınca, yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden oluşan HSYK'nın dört asıl üyesi cumhurbaşkanı tarafından, nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri, üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçilecektir.

Cumhurbaşkanının yargı ile ilgili sayılan yetkileri, doktrindeki genel kabule göre onun tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı sahip olduğu yetkililerdir ve bu sebeple tek başına kullanılması gerekir.²⁵² Kaldı ki, yüksek mahkemelere üye seçme işlemlerinde adalet bakanı ile başbakanın da imzasının bulunmasını aramak, Anayasanın 138. maddesinde düzenlenen yargı bağımsızlığına aykırılık oluşturacaktır. Cumhurbaşkanına Anayasa ve yasalarda tanınan atama ve seçme yetkilerinin doğrudan halk tarafından seçilmiş ve ikinci kez seçilme olanağı bulunan bir cumhurbaşkanı tarafından tarafsızlıkla kullanılacağını söylemek güçtür. 1961 Anayasasına göre yüksek mahkeme üyeleri cumhurbaşkanı tarafından değil, doğrudan yargı kurumları tarafından seçilmekteydi. Biz aynı sistemin 1982 Anayasasında da benimsenebileceğini, bu tür bir seçim şeklinin daha demokratik ve yargı bağımsızlığının sağlanması açısından etkili olacağını düşünüyoruz.

²⁵² GÖZLER, (2000a), s. 522-523; ÖZBUDUN, (2005), s. 311-316.

III. BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI, SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

I. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI

Parlamente sistemlerde cumhurbaşkanının tarafsızlığı, sistemin adeta bir unsuru haline gelmiştir. İleride daha ayrıntılı olarak üzerinde durulacağı üzere, 2007 Anayasa değişikliğine kadar ülkemizde de benimsenmiş olan parlamente sistem, cumhurbaşkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri değil, yürütmenin diğer kanadını temsil eden kabine, yani hükümet ile parlamento arasındaki ilişkileri konu edinmektedir.²⁵³ Parlamente sistemlerde devlet başkanından beklenen fonksiyon, sistemin işleyişinde hükümet ile parlamento arasında çıkan sorunları, tarafsız ve partiler üstü kimliğiyle çözmesi, sistemin tıkanmadan işlemesine anayasal yetkileri ile yardımcı olmasıdır. Daha önce incelediğimiz üzere, cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olmasının temel kaynaklarından birisi de bu beklentidir.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı sistemin kendi kurallarına göre işlemesi, kendi bünyesinin dışına çıkmaması için çok önemlidir. Fakat tercih edilen siyasal sistemin işleyişinde kurumsal yapıdan ziyade, kurumu dolduran aktörün kişiliği de önem kazanmaktadır. Tarafsızlığından şüphe duyulan, tartışmalı bir kişinin bu makamı doldurması, sistemin işlemesine yönelik fonksiyonları da tartışmalı hale getirebilir.

²⁵³ ALDIKAÇTI, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İÜHF Yayınları, İstanbul, (1982), s. 324.

A. ÖNCEKİ ANAYASALARIMIZDA

1. 1921 ve 1924 Anayasalarında

1921 ve 1924 Anayasalarında cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile ilgili bir hüküm yer almamaktadır. Bu anayasalarda böyle bir düzenlemeye gerek de bulunmamaktadır. Meclis hükümeti sistemini benimseyen ve olağanüstü koşulların ürünü olan 1921 Anayasası ile, meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi kuran 1924 Anayasalarında tarafsız bir cumhurbaşkanına ihtiyaç duyulmamıştır. Zaten 1924 Anayasası içerdiği hükümler ile cumhurbaşkanını tarafsız bir kimlik olarak da görmemiştir. Bunun tam tersine iktidarı elinde bulunduran partinin lideri, aynı zamanda devletin de başıdır.

Siyasal sistemimizde tarafsız bir cumhurbaşkanına duyulan ihtiyaç 1945 yılının sonunda çok partili hayata geçtiğimiz zaman önem kazanmıştır. Tek parti döneminde olağanüstü koşullarda cumhurbaşkanının görevi tarafsız olmak değil, cumhuriyetin getirdiği devrimleri gerçekleştirmek, rejimi kollamak ve korumaktır. Ülkemizin ilk Cumhurbaşkanı olan Atatürk ile halefi İsmet İnönü tamamen bu fonksiyonu üstlenmişlerdi.²⁵⁴

Ülkemizde devlet başkanının tarafsızlığı, 1945 yılı ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır. 1945 yılının sonunda çok partili hayatın başlaması ile birlikte,

²⁵⁴ 1945-1950 yılları arasında Türk demokrasisi çok partili hayata geçmeye hazırlanırken, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü rejimin muhafızlığını üstlenmiş, meşru muhalefetin sınırlarını çizmiş ve gerektiğinde de rejimi himaye eden bir tutum takınmıştır. Cumhurbaşkanı İsmet İnönü bu dönemde olağanüstü koşullar gereği taraflı bir Cumhurbaşkanı olmuştur. bkz., AKIN, (2009), s. 53; KERSE, (1973), s. 182-183.

Cumhuriyet devrimini koruma ve kollama amacındaki CHP ile genel olarak muhafazakâr ve sağ seçmeni temsil eden DP arasında kıyasıya bir mücadele başlamıştır. 1924 Anayasası uyarınca 1946 Meclisi, yeni yasama döneminde Cumhurbaşkanlığı makamına tekrar İsmet İnönü'yü seçmiştir. Bu seçim çok partili demokrasi koşullarında gerçekleşen ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi olmuştur. İsmet İnönü'nün bu seçimden sonraki Cumhurbaşkanlığı öncekinden farklıdır. Çok partili siyasi hayata geçilmesi ve DP milletvekillerinin de Meclise girmesiyle, tüm milletvekilleri ilk olarak tek ağızdan bürokrasinin ve Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını istemişlerdir.²⁵⁵ 1950'li yıllara kadar muhalefet partisi olan DP, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün aynı zamanda CHP'nin de başkanı olmasından duyduğu rahatsızlığı çok sık dile getirmiş ve Cumhurbaşkanının tarafsızlığına vurgu yapmıştır. DP bütün muhalefet yıllarında Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'yü CHP'den uzaklaştırarak muhalefet ile eşit noktaya çekmeye çalışmıştır.²⁵⁶ Aslında bu istekler Cumhurbaşkanı İsmet İnönü için yerine getirilmesi zor isteklerdir. Çünkü 1924 Anayasasına göre, cumhurbaşkanının görev süresi yasama dönemi ile sınırlıydı. Partisi ile siyaset ilişkisini devam ettiremeyen cumhurbaşkanı için yeniden seçilmek bir bakıma olanaksızdı. 1924 Anayasası günlük siyasetin içinde olması gereken bir cumhurbaşkanı ortaya çıkarmıştır. Cumhurbaşkanı İsmet İnönü devrinde de bu durum değişmemiştir. Bu muhalefet karşısında, dönemin Cumhurbaşkanı ve aynı zamanda CHP'nin de parti başkanı olan İsmet İnönü, muhalefet partisi olan DP'den gelen istek ve şikâyetler üzerine siyasal tarihimize "12 Temmuz Beyannamesi"

²⁵⁵ AKIN, (2009), s. 55.

²⁵⁶ Bu amaç doğrultusunda DP, İnönü'ye, CHP'nin aday göstereceği seçim bölgesinden 1. sırada DP milletvekili adayı olmasını dahi önermiştir. Bkz., AKIN, (2009), s. 53.

olarak geçen 12 Temmuz 1947 tarihli bildiriye yayınlamıştır.²⁵⁷ Bu bildiri, cumhurbaşkanının partiler arasında tarafsız arabuluculuk girişimine siyasal tarihimizdeki ilk ciddi örnektir. 1950’de DP iktidara geldiğinde, o ana kadar partinin lideri ve aynı zamanda Başkanı olan Celal Bayar, DP’nin oylarıyla Cumhurbaşkanı seçildiğinde ilk olarak parti başkanlığını bırakmıştır.²⁵⁸

Fakat eski Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’yü tarafsız olmadığı gerekçesi ile sıkça eleştiren Celal Bayar, kendisi Cumhurbaşkanı olduktan sonra tarafsızlık konusunu hiç önemsememiştir. Celal Bayar, Cumhurbaşkanı olduğu 1950-1960 döneminde büyük ölçüde bir demokrat partili gibi davranmıştır.²⁵⁹ 1924 Anayasasının taraflı devlet başkanlığına olanak sağlayan yapısı, DP ve Celal Bayar’da bir hoşnutsuzluk

²⁵⁷ DP, 10 Ocak 1947’de yaptığı ilk büyük kongresinde “hürriyet misakı” adında bir bildiri yayınlamıştı. Bu bildiriye göre siyasal taleplerinin kabul edilmemesi halinde DP’li milletvekilleri Meclisten ayrılacaklardı. Siyasal talepler ise Anayasaya aykırı yasaların ayıklanması, dürüst seçimleri sağlayacak bir seçim yasasının çıkarılması, devlet başkanlığı ile parti başkanlığının aynı kişide birleşmemesi (Cumhurbaşkanı İnönü’nün durumu) şeklinde özetlenebilirdi. İnönü, bu durumun çok partili hayata zarar verebileceğini düşünerek CHP ile DP’yi uzlaştırmayı amaçlayan 12 Temmuz Beyannamesini yayınlamıştır. Bkz., EROĞUL, Cem, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, İmge Yayınları, İstanbul, (1989), s. 28-31; AKŞİN, (2008), s. 245.

²⁵⁸ Celal Bayar’ın Cumhurbaşkanı seçildiği 1950 seçiminde anayasa hukuku açısından cumhurbaşkanının tarafsızlığını ilk kez tartışmaya açan Dr. Adnan Adıvar’dır. Adıvar ilk olarak 1924 Anayasasında cumhurbaşkanının konumunu tartışmaya açmış ve 1924 Anayasasının parlamenter sistem açısından çelişkili ve tehlikeli yanına işaret ettikten sonra, cumhurbaşkanı seçilen bir parti liderinin, partisinin siyasetinden kopmasını beklemenin saflık olacağını iddia etmiştir. Bkz., ÖZDEMİR, (2007), s. 135-136.

²⁵⁹ Celal Bayar’ın Cumhurbaşkanı seçilmesi ile birlikte Türk siyasetinde çok partili hayata geçişten sonraki ilk taraflı cumhurbaşkanı modeli gündeme gelmiştir. Bkz., MANGIRCI, Y. Faruk, **Çankaya Savaşları**, Tekışık Matbaacılık, Ankara, (2000), s. 44. Celal Bayar Çankaya köşkünde görevi ile ilgili konularda tarafsız bir tutum izlemediği gibi, Çankaya’dan halkın arasına karıştığı, ya da bir törene katıldığı zamanlarda da, sapında büyükçe DP harfleri okunan bir baston kullanmış ve sanki DP’lilerin Cumhurbaşkanı olduğunu ima etmiştir. Bkz., ARCAYÜREK, s. 86; ÖZDEMİR, s. 132.

yaratmadığı gibi, aksine kendilerini olabildiğince hükümrân hissetmelerine yol açmıştır. Cumhurbaşkanı Bayar, DP'nin seçim kampanyalarına faal bir partili olarak katılmış, hükümetin politikalarını desteklemiş, bazen bizzat hükümet politikalarına kendisi yön vermiştir. Tarafsız ve partiler üstü olması beklenen Bayar, siyasi çatışmalarda DP'nin inançlı bir tarafı olduğu gibi, özellikle 1957'den itibaren, bir parti başkanı havası çizmiştir.²⁶⁰

2. 1961 Anayasasında

1961 Anayasasını hazırlayanlar cumhurbaşkanı ile ilgili düzenlemeleri yaparken 1950-1960 yılları arasında yaşananları göz önüne almışlardır. Celal Bayar'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde kendi partisi olan DP'ye angaje olması, 1961 Anayasasının devlet başkanı modelinin, 1924 Anayasasına tepki temelinde inşa edilmesine yol açmıştır.

İlk olarak 1961 Anayasası cumhurbaşkanını tarafsız ve partiler üstü bir konuma getirmek istemiş ve seçiminde özel şartlar aramıştır.²⁶¹ Bu düşünceden hareketle 95.

²⁶⁰ AKIN, (2009), s. 72.

²⁶¹ 1961 Anayasasında cumhurbaşkanının seçimi ve tarafsızlığına ilişkin düzenlemelerin gerekçelerinde ve maddeler üzerinde Temsilciler Meclisindeki görüşmelere, cumhurbaşkanının tarafsız olması gerektiği konusu damgasını vurmuştur. Bu konuda ilk söz alan Raif Aybar, *“Türkiye'nin isteklerine intibak edecek olan Devlet Reisinin, bütün partilerin safları içinde veya etrafında toplanan vatandaşların tümünün vicdanlarına hitabetmesi ve tarafsız olması lazımdır ve bu tarafsızlığın milletin bütününde en katî delilleri taşıyabilecek vasıfta olması şarttır.”*, sözleriyle tarafsızlığın önemini vurgulamıştır. Bkz., ÖZTÜRK, (1966), C.3, s. 2584.

maddesinin son fıkrasında, cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliği sıfatının da sona ereceğini düzenlenmiştir.²⁶² Yine Anayasa, 95. maddesinin 1. fıkrasında cumhurbaşkanı için yasama organından farklı olan yedi yıllık bir görev süresi, 2. fıkrasında da arka arkaya iki kere seçilme yasağı getirmiştir. 70. maddesinin 2. fıkrasında, görev süresi biten cumhurbaşkanına Cumhuriyet Senatosuna ömür boyu tabii üye olma hakkı tanıyarak, cumhurbaşkanını seçim endişelerinin dışına çıkarmak istemiştir. Son olarak 96. maddede düzenlenen cumhurbaşkanı andında da devlet başkanı, tarafsız kalacağına dair söz vermekle yükümlü tutulmuştur.

B. 1982 ANAYASASINDA

1982 Anayasası, 2007 değişikliğinden önceki halinde, aynen 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partiler üstü niteliğini sağlamaya çalışmış ve bunu gerçekleştirmek için özel hükümler öngörmüştür. Karşılaştırmalı inceleme

²⁶² Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik olan bu hüküm işlevsel değildir. Çünkü 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanı ancak TBMM üyeleri arasından seçilebilmektedir. Dolayısıyla, yasama organındaki çoğunluğu arkasına almayan veya bu çoğunluk tarafından aday gösterilmeyen kişi cumhurbaşkanı seçilemeyecektir. Bkz., KERSE (1973), s. 185. Yine de 1961 Anayasası genel ruhuyla cumhurbaşkanını tarafsızlaştırmaya çalışmıştır. Yürürlükte olduğu dönemde göreve gelen Cumhurbaşkanları Cemal Gürsel, Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk, siyasal güçler arasında hakemlik yapabilecek konuma ve yetkiye sahip olmamışlardır. 1961 Anayasası cumhurbaşkanını siyasetin dışında ve üstünde tutmuştur. 1961 Anayasasında cumhurbaşkanının tarafsızlığı, yasama yürütme ilişkilerinde ağırlığını herhangi bir tarafa koymayı önleyici mahiyettedir. Bkz., SAVCI, Bahri, “1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış (1)”, **AÜSBFD**, C.19, s. 3-4, Eylül-Aralık (1964), s. 24, 35.

yapabilmek amacıyla konu, 2007 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası başlıkları altında ikili ayrıma gidilerek incelenecektir.

1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasasında

1982 Anayasası 2007 değişikliği öncesi halinde, 1961 Anayasasındaki birçok düzenlemeyi aynen kabul etmiş ve cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya çalışmıştır.²⁶³ şimdi sırasıyla bu hükümleri inceleyelim.

a) Cumhurbaşkanı Seçilenin Partisi İle İlişisinin Kesilmesi ve Milletvekili Sıfatının Sona Ermesi

Aynen 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasası da, 101. maddesinin son fıkrasında cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişiğinin kesileceğini ve TBMM üyeliğinin sona ereceğini düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişiğinin kesilmesi her ne kadar tarafsızlığını sağlayıcı bir hüküm olarak gözükse de, TBMM üyeleri arasından seçilecek bir cumhurbaşkanı için bir anlam ifade etmeyebilir. 1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanı TBMM üyesi olmayan kişiler arasından da seçilebilmektedir. Fakat cumhurbaşkanı adayının, TBMM üyeleri arasından seçilebilmesi için ya çoğunluk partisinin adayı olması, ya da yasama organındaki belli bir çoğunluk tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişiğinin kesilmesi ve milletvekili sıfatının sona ermesi, TBMM üyeliğinden Cumhurbaşkanlığına seçilen bir kişi için işlevsel bir

²⁶³ 1961 ve 1982 Anayasaları en çok bu konuda birbirlerine benzemektedir. Bkz., TÜRK, Hikmet Sami, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Tesav Yayınları No: 25, Ankara, (2003), s. 312-313.

tedbir değildir. Ayrıca cumhurbaşkanı seçilenin, eski partisine duyduğu ilginin azalacağını da garantisi yoktur. Bu hüküm ancak TBMM üyesi olmayan bir kişinin seçilmesi halinde biraz daha anlam kazanabilir. TBMM dışından seçilen bir partilinin, cumhurbaşkanı seçilmesi halinde, partisine olan ilgisinin azalacağını kimse garanti edemez.

Cumhurbaşkanı seçilenin TBMM üyeliği sıfatının sona ermesi ile cumhurbaşkanının eskiden üyesi olduğu siyasal partinin görüşmelerine ve oylamalarına katılması da önlenmiş olmaktadır. Ancak bu durum bizi başka yönlerde götürebilir. Örneğin, bağımsız bir milletvekili cumhurbaşkanı seçildiğinde, seçiminden önce bir kanunun meclisteki görüşmesine katılıp, kabul oyu vermiş olsun. Daha sonra o kanun yayımlanmak için kendisine sunulduğunda, cumhurbaşkanı kanunu veto edebilecek midir? Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde cumhurbaşkanının, kanunun görüşülmesi sırasında aklına gelmeyen yeni hususları öne sürerek veto işlemini gerçekleştirebileceği ileri sürülebilir.

b) Cumhurbaşkanı İçin Türkiye Millet Meclisinin Görev Süresinden Farklı Bir Görev Süresinin Kabul Edilmesi

1982 Anayasası da 1961 Anayasasına benzer şekilde 101. maddesinin 1. fıkrasıyla, cumhurbaşkanı için yasama organından farklı bir görev süresi kabul etmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olarak saptanması, 2007 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM'nin beş yıl olan görev süresi ile çakışmamaktadır. Bu farklılık, cumhurbaşkanının seçildikten sonra TBMM'de farklı

bir siyasal çoğunluk ile çalışma ihtimalini göz önünde bulundurmasına, bunu dikkate almasına yol açmaktadır. Bu ihtimal karşısında cumhurbaşkanı belli bir siyasal partiye ilgi duymadan, partiler üstü ve tarafsız bir tavır takınmaya özenecektir.

c) Arka Arkaya İki Defa Seçilme Yasağı

1982 Anayasası, 2007 değişikliğine uğramadan önceki halinde, 101. maddesinin 3. fıkrasında bir kişinin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceğini hüküm altına almıştı. Böylelikle Anayasa arka arkaya iki defa seçilme yasağı konusunda 1961 Anayasasından daha katı bir tutum takınmıştı. I. Bölümde incelediğimiz üzere 1961 Anayasasına göre yasak olan arka arkaya iki defa seçilmek idi. Yani araya başka bir kişi girdikten sonra yeniden Cumhurbaşkanlığı seçimine katılmakta bir engel yoktu. 1982 Anayasası ise değişiklikten önceki halinde, ister arka arkaya, ister araya bir başkası girdikten sonra olsun, bir kişinin cumhurbaşkanı seçilmesini mutlak olarak yasaklamıştı.

Yedi yıllık görev süresinin cumhurbaşkanı için uzun bir görev süresi olduğu unutulmamalıdır. Tekrar seçilmek isteyen cumhurbaşkanı, yasama organındaki siyasal çoğunluk ile veya muhtemel siyasal çoğunluk ile diyaloga girebilir. Arka arkaya seçilme yasağı, bu tür kişisel siyasal yatırımları önleyerek, cumhurbaşkanının görevinde tarafsız davranmasını sağlayacak bir düzenlemedir.

d) Cumhurbaşkanının Andı

Cumhurbaşkanı 1982 Anayasasının 103. maddesinde düzenlenen andında, üzerine aldığı görevi tarafsızlıkla yerine getireceğine dair, TBMM ve tarih huzurunda

namusu ve şerefi üzerine and içmektedir. Bu düzenleme de, Anayasanın cumhurbaşkanından tarafsız olmasını beklediğinin kanıtıdır.

e) Cumhurbaşkanı Seçiminde Özel Çoğunluk Arama

Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla getirilen düzenlemelere, seçiminde özel şartların aranmasını da ekleyebiliriz. İlgili düzenlemeleri I. Bölümde açıklamış olmamız sebebiyle, konuya burada tekrara girmiyoruz. Çoğunluk ile sağlanmak istenen, yasama organınca seçilecek olan cumhurbaşkanı üzerinde, geniş tabanlı bir uzlaşya ulaşmak amacıdır.²⁶⁴

2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası 1982 Anayasasında

1982 Anayasasının 101. maddesinde 2007 yılında yapılan değişiklik ile birlikte, cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından seçileceği, görev süresinin beş yıl olacağı ve bir kimsenin en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebileceği düzenlenmiştir.

Acaba bu değişiklikler, önceki bölümde incelediğimiz cumhurbaşkanının tarafsızlığını nasıl etkileyecektir? Cumhurbaşkanı değişiklikten önce TBMM tarafından seçiliyor ve seçiminde de basit çoğunluk ile yetinilmeyerek özel çoğunluk aranıyordu. Cumhurbaşkanının TBMM’de oldukça geniş bir çoğunluk ile seçilmesinin sebebi, tarafsızlığını sağlamaya hizmet eden bir kuraldı. Cumhurbaşkanı

²⁶⁴ ALDABAK, (2002), s. 10.

adayının seçilebilmesi için, çoğu kez birden fazla siyasi partinin aday üzerinde uzlaşması gerekiyordu. Bu da cumhurbaşkanının farklı görüşteki siyasal partiler tarafından kabul edilebilir bir kişi olmasını olanaklı kılıyordu.

2007 Anayasa değişikliği ile birlikte, aday üzerindeki uzlaşma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Artık siyasal partiler TBMM üyesi olsun veya olmasın kendi adaylarını seçime sokabilme imkânına kavuşmuştur. Kanaatimizce bu anlayış, toplumsal uzlaşmadan ziyade, ayrılmaya yol açabilecek bir yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Seçimden zafer ile çıkan aday, her ne kadar Anayasa gereği tarafsız olmakla yükümlü olsa da, göreve geldiğinde seçmenlerinin isteklerine ve kendisini aday gösteren partinin dünya görüşüne yakın durabilir. Zaten cumhurbaşkanı adayının seçimden önceki vaatlerini, seçim sonrası yerine getirmeye çalışması olağan karşılanmalıdır.

2007 Anayasa değişikliği ile birlikte, bir kimsenin en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebileceği kabul edilerek, 1961 Anayasasında yer alan arka arkaya iki defa seçilme yasağı ile 1982 Anayasasında yer alan tekrar seçilme yasakları da kaldırılmıştır. Bu değişikliğin de tarafsızlığı olumsuz yönde etkileyeceğini kabul etmek gerekir. Belli bir siyasal çoğunluk ile çalışan veya toplumun belli bir kesimine yakın olan cumhurbaşkanı, tekrar seçilebilmek için tarafsız davranmak yerine, bir kısım siyasal güçleri veya toplumun bir kesimini hoşnut etme eğilimine girebilir. Bu düzenleme karşısında, devlet yönetiminde şahsi üstünlük kurmayı amaçlayan bir cumhurbaşkanının tarafsız davranacağını beklemek zordur.

Cumhurbaşkanının yedi yıl olan görev süresi 2007 Anayasa değişikliği ile beş yıla indirilirken, TBMM'nin görev süresi de dört yıla indirilmiştir. Bu durumda cumhurbaşkanının görev süresi TBMM'nin yasama dönemi ile çakışmamaktadır. Yani cumhurbaşkanı, bir sonraki seçimde iktidara gelecek olan farklı bir siyasal çoğunluk ile (sadece bir yıl da olsa) çalışabileceğini göz önüne alarak tarafsız davranmaya özenabilir. Fakat cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesi ve iki defa seçilme yasağının kaldırılmış olması, cumhurbaşkanı ile yasama organının görev sürelerinin farklı olmasından beklenecek tarafsızlığı, pratikte uygulanması zor bir temenni haline getirmiştir.

II. CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, siyasi sorumluluğu, cezai sorumluluğu ve hukuki sorumluluğu olmak üzere üç ayrı başlıkta incelenebilir.

A. CUMHURBAŞKANININ SİYASİ SORUSUZLUĞU

Siyasi sorumluluk, cezai ve hukuki sorumluluktan farklı olarak konu ile sınırlandırılmamış olan ve cumhurbaşkanının seçmenlere, onun temsilcilerine karşı olan sorumluluğudur.²⁶⁵ Siyasi sorumluluk ekonomik, sosyal, kültürel ve benzeri konulardan kaynaklanabilir.

²⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 229-230; ATAR; (2007), s. 262.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1924 Anayasasında

1924 Anayasasının 39. maddesi şu şekildedir. *“Reisicumhurun isdar edeceği bilcümle mukarrerat Başvekil ile vekili aidi tarafından imza olunur.”* Dolayısıyla Anayasanın kabul ettiği karşı imza kuralı gereğince siyasal sorumluluk, bu kararları imzalayan başbakan ve ilgili bakanındır. Anayasasın 41. maddesinde de cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorunların, 39. maddede gereğince bu kararları imzalayan başbakan ve ilgili bakana ait olacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemeler karşısında 1924 Anayasasının parlamenter sistemin ruhuna uygun olarak, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunu kabul etmiş olduğunu söyleyebiliriz.

b) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasında cumhurbaşkanının sorumsuzluğu 98. maddede düzenlenmiştir. Anılan madde şu şekildedir. *“Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur.”*

Bu maddeye göre, cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Dolayısıyla 1961 Anayasası da cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunu kabul etmiştir. Ancak gerek uygulamada (veto yetkisinin kullanırken), gerek AYM’ye açılan bir iptal davasında, AYM’nin de ilk inceleme sonrasında belirttiği gibi, 1961 Anayasasında, 98. maddedeki bütün kararlarda ilgili bakan ve başbakanın imzasının bulunacağına

ilişkin düzenlemeye rağmen, cumhurbaşkanı bazı kararları tek başına alabiliyordu.²⁶⁶

Bu tür kararlarından ötürü cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu olabileceği düşünülebilir.

2. 1982 Anayasasında

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının sorumsuzluğu 105. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir. “*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.*” Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, daha önce incelediğimiz karşı imza kuralını esas alan 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasını kabul etmekte ve sorumluluğu onlara yükleyerek, sorumsuz olan cumhurbaşkanının işlemlerinin, sorumlu olan başbakan veya bakanlar tarafından imzalanmasını öngören parlamenter demokrasinin temel kuralını benimsemektedir. Yani cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuz olmasının sebebi karşı imza kuralının benimsenmiş olmasıdır. Karşı imza kuralı gereği, cumhurbaşkanının işlemlerini imzalayan başbakan ve bakanlar, bu işlemlerden doğan siyasal sorumluluğu da üstlenmektedirler. Ancak burada cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler üzerinde durmak gerekebilir. Çünkü tek başına yapılan işlemlerde cumhurbaşkanı hem yetki kullanmaktadır, hem de sorumsuzdur.²⁶⁷ Acaba bu bir çelişki olarak kabul edilebilir mi? Madem cumhurbaşkanı sorumsuz, tek başına kullanabileceği bir yetki

²⁶⁶ Bkz., 16.03.1976 tarih, 1975/ 183 E., 1976/15 sayılı karar, **AMKD**, S. 14, s. 68.

²⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 228; ÖZBUDUN, (2010), s. 329-330.

olmalı mıdır? Bu çelişki 1982 Anayasasının, cumhurbaşkanına parlamenter rejimle bağdaşmayacak ölçüde geniş yetkiler vermesinden, ona yürütme organının öteki kanadı karşısında bağımsız işlemler yapabilme imkânı tanınmasından, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevinden kaynaklanmaktadır.²⁶⁸ Siyasal sorumsuzluk gereği, cumhurbaşkanı yapmış olduğu işlemlerden dolayı TBMM tarafından görevinden alınamaz. 2007 Anayasa değişikliği sonrası halk tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanı da, siyasal sorumsuzluk ilkesi gereği normal görev süresi içerisinde halk tarafından görevinden alınamayacaktır.

B. CUMHURBAŞKANININ CEZAI SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ceza hukuku karşısındaki sorumluluğu demektir. Bu sorumluluğun müeyyideleri de yine ceza kanunlarında düzenlenmiştir. Monarşilerde devlet başkanlarının cezai sorumsuzlukları tam ve mutlakdır. 1876 Osmanlı Kanuni Esasisi de 5. maddesindeki, hükümdarın şahsının “mukaddes ve gayri mesul” olduğu yönündeki düzenleme ile padişahın cezai yönden mutlak sorumsuzluğunu benimsemiştir. Cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanlarının cezai sorumsuzlukları tam ve mutlak değildir.

²⁶⁸ GÜNDAY, (2004), s. 367-368.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1924 Anayasasında

1924 Anayasasının 41. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının vatan hainliği suçundan dolayı cezai sorumluluğu bulunmakta olup, 17. madde uyarınca kişisel filllerinden, yani görevi dışındaki eylem ve işlemlerinden dolayı milletvekili dokunulmazlığından faydalanacaktır. Bu durumda cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığı, görevi dışındaki suçlarından dolayı kaldırılabilecektir.²⁶⁹

b) 1961 Anayasasında

1961 Anayasasının 99. maddesindeki düzenleme şu şekildedir. *“Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.”* Bu düzenleme ile cumhurbaşkanının vatan hainliğinden dolayı cezai sorumluluğu kabul edilmiştir. 1961 Anayasası cumhurbaşkanının kişisel sorumluluğu gündeme geldiğinde, 1924 Anayasasının aksine hangi usul ile hareket edileceğine dair bir düzenlemeyi ise içermemektedir. Bunun sebebinin, Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı makamına duyduğu saygı olduğu ileri sürülmüştür.²⁷⁰ Bu düzenleme şekli, yasama dokunulmazlığı kurumu ile örtüşmediği için de eleştirilmiştir. Yasama dokunulmazlığı yasama görevinin her türlü endişe ve baskıdan uzak olarak yerine getirilebilmesi için tanınan bir anayasa müessesesidir. Dolayısıyla devlet başkanının,

²⁶⁹ DÖNMEZER, Sulhi – ERMAN, Sahir, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Genel Kısım)*, C.1, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1985), s. 244.

²⁷⁰ KERSE, (1973), s. 176.

yasama dokunulmazlığından faydalanıp faydalanmayacağı Anayasada açık bir şekilde düzenlenmelidir.²⁷¹

2. 1982 Anayasasında

1982 Anayasasının 105. maddesinin son fıkrasında, cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlanabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla 105. maddedeki düzenleme cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu ortaya koyma yönünden bir açıklık taşımamaktadır. Biz konunun daha iyi incelenmesi amacıyla, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu, kişisel suçları ile ilgili cezai sorumluluğu ve görevi ile ilgili suçlarda cezai sorumluluğu başlıkları altında ikili bir ayırım altında ele alacağız.

a) Kişisel Suçları İle İlgili Cezai Sorumluluğu

1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası da, cumhurbaşkanının görevi dışındaki kişisel suçlarından sorumlu olduğuna dair bir hüküm içermemektedir. Cumhuriyetlerde devlet başkanlarının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olmaları gerektiği ilkesinden hareketle, hukuk devleti ilkesini benimseyen 1982 Anayasası uyarınca, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Örneğin, Dönmezer – Erman, aynen 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğunun açık olarak kabul edilmemesinin sebebinin, anayasa koyucunun bu makama duyduğu

²⁷¹ ÖZCAN, Hüseyin, **Yasama Bağışlıkları (Yasama Sorumsuzluğu–Yasama Dokunulmazlığı)**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006), s. 133-135.

saygı olduğunu ileri sürmüştür.²⁷² 1982 Anayasasında cumhurbaşkanını kişisel suçlarından dolayı, ceza kanunundan ayırık veya muaf tutan bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple Anayasa uyarınca, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca hukuk düzenimizde ceza kanunlarının mecburiliği ilkesi geçerli olup, bu ilke uyarınca Türk Ceza Kanunu (TCK) ülkede bulunan herkese uygulanacaktır. 5237 sayılı TCK mecburilik ilkesini 8. maddesi ile kabul etmiştir. Anılan madde gereğince, Türkiye’de suç işleyen kişinin milliyeti ve durumu ne olursa olsun, ilgiliye TCK uygulanacaktır. Ceza kanunlarının kişi yönünden uygulanmasına getirilen ilk ve en bilinen sınırlama ise devlet başkanları ile ilgilidir. 1982 Anayasasında bu konuda cumhurbaşkanına özel bir ayrıcalık getirilmediğine göre, hukuk devletinde işgal edilen makam ne olursa olsun, kimsenin hukukun üstünde olamayacağı savından hareket edilerek, cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan suçlarından dolayı sorumlu olacağı kabul edilmelidir.²⁷³

Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğunu kabul ettiğimize göre, aklımıza hangi usul ile yargılanacağı sorusu gelebilir. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da, 1924 Anayasasının aksine, cumhurbaşkanlarının kişisel suçlarından dolayı sorumlulukları doğduğunda nasıl hareket edileceği hususunda bir düzenleme içermemektedir. Bu durumda cumhurbaşkanı hakkında normal bir vatandaş gibi ceza soruşturması yapılabilecek midir? Yoksa böylesine önemli bir konumu işgal eden cumhurbaşkanı, milletvekili dokunulmazlığından faydalananak mıdır?

²⁷² DÖNMEZER – ERMAN, (1985), s. 246.

²⁷³ TOROSLU, (2007), s. 78

Sorun, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün, cumhurbaşkanı seçilmeden önce işlediği iddia olunan suçtan dolayı yargılanması gerektiğine ilişkin bir mahkeme kararı ile daha da güncel ve tartışmalı hale gelmiştir. Süreç bir vatandaşın, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının Cumhurbaşkanı Abdullah Gül hakkında, özel evrakta sahtecilik ve 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanununa aykırılık suçlarından dolayı açılan soruşturmada verdiği kovuşturmayaya yer olmadığına dair karara karşı, hazinenin uğramış olduğu zarardan dolayı suçtan zarar gördüğü gerekçesiyle, 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (CMK) 173/1. maddesi²⁷⁴ uyarınca itiraz etmesiyle başlamıştır. Kararı itirazen incelemeye yetkili mahkeme olan Sincan 1. Ağır Ceza Mahkemesi, seçmenlik sıfatı bulunan vatandaşın, bir siyasi partinin harcamaları ile Devlet hazinesi arasındaki ilişkinin denetlenmesini isteme ve hazinenin uğramış olduğu zarardan dolayı itiraz hakkının bulunduğu gerekçeleriyle, delillerin mahkemesince değerlendirilmesi gerektiğinden bahisle, itirazın kabulüne karar vererek kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararı kaldırmıştır. Kamuoyuna yansıyan bilgiler kadarıyla Ağır Ceza Mahkemesi kararında ayrıca şu hususlar kaydedilmiştir.

“Ancak; bu kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilirken Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı, yasalar yönünden dokunulmazlığı bulunan ve yasalarda yargılanmaları istisna kabul edilen kişiler ile kıyas yapılarak, şüphelinin Cumhurbaşkanı olması nedeniyle milletvekili ve bakanlara tanınan dokunulmazlığın, yasa koyucunun Cumhurbaşkanı da kapsadığı yönünde görüşleri hukuktan yoksun, kanunlara aykırı olduğu açıktır. Kıyasın; kamu hukuku alanında yapılamayacağı, kaldı ki daha önce Cumhurbaşkanlığı makamında bulunan kişilerin önceden suç işlemiş

²⁷⁴ 5271 Sayılı CMK'nın 173. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, suçtan zarar gören, kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararın kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren on beş gün içinde, bu kararı veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesine en yakın ağır ceza mahkemesi başkanına itiraz edebilir.

bulunmalarının doğal olarak yasa koyucular tarafından düşünülemediğinden, Anayasada bu konuda boşluğun bulunduğu, bunun yerine Anayasanın ilgili hükümlerinde değişiklik yapılarak Cumhurbaşkanlığı makamında bulunan kişilerin Cumhurbaşkanlığı döneminden önceki suçlarına yönelik düzenlemelerin yapılması gerektiği ve Anayasadaki bu boşluğun kıyas yolu ile değil, hukuki düzenleme ile ortadan kaldırılması hukuki açıdan çok daha uygun olacağından; şüpheli Abdullah Gül hakkında iddia olunan eylemlerin kanıt ve unsurlarının mahkemesince tartışılması için Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının hukuka uygun olmayan takipsizlik kararının kaldırılmasına karar vermek gerekmiştir.”²⁷⁵

Sincan 1. Ağır Ceza Mahkemesinin kararına karşı Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü tarafından, CMK’nun 309. maddesi²⁷⁶ uyarınca, Cumhurbaşkanı hakkında, vatana ihanet suçlaması dışında CMK kapsamında bir hukuki işlem yapılamayacağı, ayrıca suçtan doğrudan zarar görme kavramının gerçekleşmesi için zararın belirlenebilir, denetlenebilir ve hukuken korunan, dava edilebilir olması gerektiği, karara itiraz edenin ise bu şartları taşımadığı, dolayısıyla itiraza hakkı da olmadığı gerekçeleriyle, kanun yararına bozma talebinde bulunulmuştur.

Kanun yararına bozma talebi sonucunda, talebi incelemekle yetkili Yargıtay 11. Ceza Dairesi karara itiraz edenin, CMK’nın 173. maddesi kapsamında suçtan doğrudan zarar görmediğini, dolayısıyla isteminin reddi yerine kabulüne karar verilmesinin yasaya aykırı olduğuna karar vererek, Sincan 1. Ağır Ceza

²⁷⁵ Bkz., “Gül’e Soruşturma Yolu Açıldı”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 19 Mayıs 2009.

²⁷⁶ 5271 sayılı CMK’nın 309. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, hâkim veya mahkeme tarafından verilen ve istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeksizin kesinleşen karar veya hükümde hukuka aykırılık bulunduğunu öğrenen Adalet Bakanlığı, o karar veya hükmün Yargıtayca bozulması istemini, yasal nedenlerini belirterek Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına bildirir. 2. fıkrada ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının, bu nedenleri aynen yazarak karar veya hükmün bozulması istemini içeren yazısını Yargıtay’ın ilgili ceza dairesine vereceği düzenlenmiştir.

Mahkemesinin kararının bozulmasına karar vermiştir. 11. Ceza Dairesi, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül hakkında vatana ihanet suçlaması dışında CMK kapsamında bir hukuki işlem yapıp yapılamayacağına ilişkin hususu ise “1982 Anayasasının 105. maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin hükümler dikkate alındığında, “vatana ihanet” suçlaması dışında kalan bir suç ile ilgili olarak Cumhurbaşkanı hakkında 5271 sayılı CMK kapsamında bir hukuki işlem yapılamayacağı istemiyle bozulması isteminin, bu aşamada incelenmesine olanak bulunmamaktadır.” gerekçesiyle inceleme dışı bırakmıştır.²⁷⁷

Konu üzerine yapılan değerlendirmelerde önceki Adalet Bakanlarından Prof. Dr. Hikmet Sami Türk ve Doç. Dr. Ümit Kocasakal, Anayasaya göre Cumhurbaşkanının görevi devam ettiği sürece yargılanmasının doğru olmadığını, Gül’ün görev süresince zamanaşımının duracağını ve görevi bittikten sonra yargılanabileceğini belirtmişlerdir. TBMM Başkanı Köksal Toptan da, Cumhurbaşkanlığı makamının yetkisiz ve sorumsuz olduğunu belirttikten sonra, Cumhurbaşkanının en az milletvekili dokunulmazlığı kadar dokunulmazlığa sahip olduğunu, bu sebeple Cumhurbaşkanı olduğu sürece Gül hakkında soruşturma ve kovuşturma işlemi yapılamayacağını belirtmiştir.²⁷⁸ Prof. Dr Mümtaz Soysal’a göre, Anayasada Cumhurbaşkanlığı seçiminden önceki suçlar konusunda hiçbir düzenleme bulunmaması ve Cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekili sıfatının düşmüş olması sebebiyle, konu karmaşık bir hale gelmiştir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının görevi süresince yargılanamayacağı benimsemek, üzerinde tartışılması gereken bir

²⁷⁷ Bkz., Yargıtay 11. Ceza Dairesinin 14 Haziran 2010 gün, 2009/16787 E., 2010/7000 sayılı kararı.

²⁷⁸ Bu görüşler için bkz., **Cumhuriyet Gazetesi**, 19 Mayıs 2009.

fikirdir.²⁷⁹ Prof Dr. Ergun Özbudun Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı milletvekili dokunulmazlığından faydalanması gerektiğini düşünmektedir. Meclis dışından atanan bakanlara tanınan dokunulmazlıktan Cumhurbaşkanının da faydalanması gerekir.²⁸⁰ Prof. Dr. Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman da cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğunu kabul etmekle birlikte, yargılama usulünün vatana ihanet suçlaması halindeki usul ile paralel olması gerektiğini düşünmektedirler.²⁸¹ Prof. Dr. Nevzat Toroslu da, cumhurbaşkanının herhangi bir vatandaş gibi kovuşturulmasının kabul edilemeyeceğini, cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlanmasına ilişkin usulün, kıyas yoluyla şahsi suçlarına da uygulanmasının uygun olacağını düşünmektedir.²⁸² Ancak bu kabul tarzının “tabiî hâkim” ilkesine aykırılık oluşturacağı gözden kaçmamalıdır. Kişi cumhurbaşkanı olmasaydı, fiilinden dolayı örneğin Sulh Ceza Mahkemesinde yargılanacağı halde, aynı fiilden dolayı Yüce Divanda yargılanacaktır. Prof. Dr. Zeki Hafizoğulları, Cumhurbaşkanlığı makamı ve statüsünün, vatandaş olan Cumhurbaşkanına diğer vatandaşlardan farklı olarak, vatana ihanet suçu dışında şüpheli veya sanık olarak yargılama bağışıklığı sağladığını, Türkiye Cumhuriyetinde vatandaş olan Cumhurbaşkanına tanınan bu ayrıcalığın onun şahsından değil, hukuk düzeninin ona tanıdığı farklı hukuki konumdan kaynaklandığını ve bu ayrıcalığın esas kaynağının kamusal olduğunu düşünmektedir.²⁸³ Prof. Dr. Kemal Gözler

²⁷⁹ Bkz., “Kurumlar ve Saygınlıklar”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 22 Mayıs 2009.

²⁸⁰ ÖZBUDUN, Ergun “Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu”, **Zaman Gazetesi**, 11 Haziran 2009; ÖZBUDUN, (2005), s. 317.

²⁸¹ DÖNMEZER – ERMAN, İstanbul, (1985), s. C.1, s. 246.

²⁸² TOROSLU, (2007), s. 78-79.

²⁸³ HAFIZOĞULLARI, Zeki, “Cumhurbaşkanı Seçilme Yeterliliğinin “Suç İsnadı Altında Bulunmama” Koşulu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 65, S.2, Bahar (2007), s. 33.

Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu konusunda, milletvekili dokunulmazlığı usulünün kıyas olarak alınamayacağını, kamu hukukunda özellikle ceza hukukunda kıyas yapılamayacağını düşünmektedir.²⁸⁴

Kanımızca her ne kadar Anayasada bir usul öngörülmemiş ise de, cumhurbaşkanının kişisel suçundan dolayı sorumluluğu gündeme geldiğinde, milletvekili dokunulmazlığı benzeri bir dokunulmazlıktan yararlanması uygun olacaktır. 1982 Anayasası milletvekillerine, dışarıdan atanan bakanlara bu imkânı tanımıştır. Devleti yurt içinde ve dışında devleti temsil eden devlet başkanının da, milletvekili dokunulmazlığı benzeri bir dokunulmazlıktan faydalanabilmesi gerekir. Cumhurbaşkanının olağan bir usul ile kovuşturmaya tabi tutulabilir olması, muhakeme hukukunda görev ve statüden kaynaklanan istisnalara bakıldığında, hukuk sistemimizin mantığına da ters düşmektedir. Taşındığı statü gereği en alt kademede görev yapan bir memur bile özel soruşturma ve yargılama iznine tabi iken²⁸⁵, cumhurbaşkanının olağan yargılama ve soruşturma usulüne tabi olduğunu kabul etmek bir çelişki yaratmaktadır.²⁸⁶ Anayasanın 106. maddesinde cumhurbaşkanına vekillik etme görevi Meclis başkanına verilmiş olup, vekâlet sırasında cumhurbaşkanının bütün yetkilerine sahip olan Meclis başkanı, milletvekili sıfatıyla

²⁸⁴ GÖZLER, (2000a), s. 537. Ceza hukukunda kıyas konusu için bkz., BAKICI, Sedat, **Ceza Hukuku Genel Hükümleri**, Adalet Yayınevi, Ankara, (2007), s. 17-18.

²⁸⁵ 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun 1. maddesinde, memurlar ve kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmelerinin izne tabi olduğu belirtilmiş ve 3. maddesinde de izni vermeye yetkili merciler düzenlenmiştir. 3. maddenin g bendinde Cumhurbaşkanlığı genel sekreteri hakkında gerekli iznin cumhurbaşkanı tarafından, Cumhurbaşkanlığında görevli bir memur hakkındaki iznin ise Cumhurbaşkanlığı genel sekreteri tarafından verileceği belirtilmiştir.

²⁸⁶ AKTAŞ, Kadir, “Cumhurbaşkanı Dokunulmazlığı”, **Meclis Bülteni**, S. 154, Mayıs, (2009), s. 50.

dokunulmazlığa da sahip bulunmaktadır. Vekilde olan bir hakkın aslında olmadığını ileri sürmek hukuk mantığı ile çelişmektedir. Kaldı ki, 1982 Anayasasının geçici 2. maddesinde Milli Güvenlik Konseyi üyelerinin, Cumhurbaşkanlığı Konseyi²⁸⁷ üyesi sıfatıyla dokunulmazlığa sahip oldukları düzenlenmiştir. Konseyin başı olan cumhurbaşkanının dokunulmazlığa sahip olmadığını kabul etmenin, anayasa koyucunun yaklaşımı ile uyum sağlamayacağı açıktır. Açıklamamızın başında “milletvekili dokunulmazlığı” yerine “milletvekili dokunulmazlığı benzeri bir dokunulmazlık” terimini kullanmamızın bazı gerekçeleri vardır. Şöyle ki; cumhurbaşkanına tanınan dokunulmazlığın milletvekili dokunulmazlığının aksine kaldırılamaması ve Anayasanın 83. maddesindeki ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ile, milletvekili seçilmeden önce soruşturulmasına başlanmış olması durumunda Anayasanın 14. maddesindeki fiillere ilişkin istisnaya da tabi olmaması gerekir.

Aslında benzer bir durum Fransa’da da gündeme gelmiştir. Gerçekten, Fransız Cumhurbaşkanı Jacques Chirac’ın Cumhurbaşkanı iken, Cumhurbaşkanı olmadan önce Paris Belediye Başkanıyken bazı eylemlerinin soruşturulması gerektiğinde, Cumhurbaşkanının adi suçlarından ötürü yargılanabilip yargılanamayacağı tartışma konusu olmuştu.²⁸⁸ Fransız Anayasasının 68. maddesinin²⁸⁹ yürürlükte olan düzenlemesinde, Cumhurbaşkanının görevi sırasındaki eylemlerinden sadece

²⁸⁷ 1982 Anayasasının geçici 2. maddesine göre TBMM toplanıp göreve başladıktan sonra, Milli Güvenlik Konseyi, altı yıllık bir süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyi haline dönüşmekte ve Milli Güvenlik Konseyi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi sıfatını almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri, Anayasada TBMM üyelerinin haiz bulundukları özlük hakları ile dokunulmazlığa sahip olmaktadır.

²⁸⁸ <http://www.wikipedia.org/wiki/Jacques-Chirac>, Erişim tarihi, 23.04. 2011.

²⁸⁹ FINER, S.E, **Five Constitutions**, Penguin Books, 1979, s. 298.

“Yüksek İhanet” durumunda sorumlu olacağı öngörülmekte ve görevi dışındaki suç iddiaları karşısındaki konumuna yönelik bir anayasal hüküm bulunmamaktaydı. Ancak yargı organları, bu hükmü geniş yorumlayarak, Anayasanın, bir cumhurbaşkanını cumhurbaşkanlığı sırasında yalnızca “Yüksek İhanet” ten sorumlu tutulabileceğini öngördüğünü kararlaştırmışlar ve Cumhurbaşkanlığı devam ederken Chirac’ın da başka bir eyleminden ötürü yargılanamayacağına karar vermişlerdi.²⁹⁰ Bu olay sonrasında Fransız Anayasasında bir değişiklik gerçekleştirilmiş ve şu anki 67 ve 68. maddelerde, cumhurbaşkanının görevi devam ederken hiçbir adli işleme tabi tutulamayacağı, bu tür işlemlerin görevinin sona ermesini izleyen bir ayın bitiminden sonra yapılabileceği açıkça öngörülmüştür.²⁹¹

Cumhurbaşkanının kişisel bir suçlama ile karşı karşıya kalması siyasi bakımdan çok yönlü etkileri olan sonuçlar yaratabilir. Dolayısıyla kanun koyucunun bilerek bıraktığı bu boşluğu yargı içtihatları ile doldurmak yerine, anayasa değişikliği ile konu hakkında düzenleme yapmak bize doğru çözüm yolu olarak gözükmektedir.

b) Görevi ile İlgili Suçlarda Cezai Sorumluluğu

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanı kural olarak göreviyle ilgili suçlardan dolayı sorumsuzdur. Bu sorumsuzluğun tek istisnası ise vatana ihanet suçudur. Aslında Anayasada cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı sorumsuz olduğuna ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 105. maddesinin 3.

²⁹⁰ Bkz., <http://www.easydroit.fr/jurisprudence/Cour-de-Cassation-Chambre-criminelle-du-10-octobre-2001-01-84-922-Public-au-bulletin/C84924/>; Erişim tarihi, 23.05. 2011.

²⁹¹ Bkz., France Constitution, <http://www.servat.unibe.ch/icl/Fr0000-html>, Erişim tarihi, 23.04. 2011.

fikrasında, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak vatana ihanetten dolayı hangi usul ile suçlanabileceği düzenlenmiştir. Bu fıkranın yorumundan, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarda, vatana ihanet suçu dışında sorumluluğunun bulunmadığı söylenebilir. Aslında bu konuda açık bir düzenleme olmasa da, kanaatimizce karşı imza kuralı uygulandığı sürece, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından doğan cezai sorumluluk, işleme imza atan başbakan veya ilgili bakan tarafından üstlenilecektir. Prof. Dr. Kemal Gözler ise karşı imza kuralının, cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlemlerdeki ceza sorumluluğunu kapsamadığını, siyasi sorumluluk alanında geçerli olduğunu düşünmektedir.²⁹²

105. maddenin 3. fıkrasında cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlanabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla vatana ihanet suçlaması için ilk olarak, üye tam sayısının en az üçte biri kadar üyenin, yazılı olarak TBMM Başkanlığına verecekleri bir önerge ile cumhurbaşkanını suçlamaları gerekmektedir. TBMM içtüzüğünün 114. maddesinin son fıkrası uyarınca suçlamada hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun, hangi gerekçe ile vatana ihanet sayılması gerektiği de belirtilecektir. Ayrıca içtüzüğün 114. maddesinin 1. fıkrasında, görevden ayrılmış eski cumhurbaşkanlarının da vatana ihanet ile suçlanabilecekleri açıkça belirtilmiştir.

²⁹² GÖZLER, (2000a), s. 539.

Bu hükümden cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğunun, göreve ilişkin işler bakımından görevin bitmesinden sonra da devam edebileceği anlaşılmaktadır.²⁹³

TBMM içtüzüğünün 113. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, TBMM Başkanlığınca teklif derhal TBMM'nin bilgisine sunulur, suçlandırılması istenen cumhurbaşkanına bildirilir ve TBMM'nin bilgisine sunulmasından itibaren yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır. 3. fıkra uyarınca, bu birleşimde vatana ihanet ile suçlandırılması istenen cumhurbaşkanı da dinlenecektir. Eğer cumhurbaşkanı savunmasını yazılı olarak gönderirse bu savunma genel kurulda aynen okunacaktır.

Cumhurbaşkanı dinlendikten veya yazılı olarak savunması okunduktan sonra oylama işlemine geçilir. Anayasa ve içtüzükte aksine bir hüküm bulunmadığı için oylamanın işaret oyu ile yapılabileceği ileri sürülebilir. Ancak 100. maddede başbakan veya bir bakanın Yüce Divan'a sevkine ilişkin oylamanın gizli olacağı düzenlenmiştir. Kanaatimizce kıyasen gizli oylamanın burada da geçerli olması ve siyasi parti gruplarınca Yüce Divan'a sevke ilişkin bir karar alınamaması gerekir. Kaldı ki, Anayasada dörtte üç gibi bir çoğunluktan söz edildiğine göre, bu çoğunluğun sağlanıp sağlanamadığı göz kararı ile (yani işaret oyu ile) tespit edilemeyeceğinden²⁹⁴, ya açık oy, ya da gizli oy gerekir. 100. maddede Meclis soruşturmasında gizli oy öngörüldüğüne göre, aynı türde bir işlem olacağı için burada da gizli oy gerekir. Bu oylama sonucunda cumhurbaşkanının vatana ihanet ile

²⁹³ YAYLA, Yıldızhan, "Milletvekili Dokunulmazlığı Bakanların Sorumluluğu Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu", **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, TBB Yayınları No:12, 9-13 Ocak, (2001), s. 496.

²⁹⁴ 1961 Anayasası döneminde AYM bir Anayasa değişikliğini iptal ederken, kararında bu konuya dayanmıştır. Bkz., 16.06.1970 gün ve 1970/1 E., 1970/31 sayılı kararı. **AYMKD**, S.9, s. 427.

suçlanıp Yüce Divan'a sevk edilebilmesi için üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Eğer bu çoğunluk sağlanır ve cumhurbaşkanı Yüce Divan'a sevk edilirse, içtüzüğün 114. maddesinin son fıkrası uyarınca, işlendiği iddia olunan suçun hangi gerekçe ile vatana ihanet sayılması gerektiği de belirtilmek zorundadır.

Anayasada açık bir düzenleme olmamasına rağmen, görevdeki cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesi halinde, Anayasanın 113. maddesinin 3. fıkrasındaki Yüce Divan'a sevk edilen bakanın bakanlıktan düşeceği yolundaki düzenlemeden yola çıkılarak, Cumhurbaşkanlığı sıfatının da sevk ile sona ereceği kabul edilmektedir.²⁹⁵ Fakat kabul etmek gerekir ki bu konuda anayasal bir boşluk bulunmaktadır.²⁹⁶ Vatana ihanet ile suçlanan bir cumhurbaşkanının görevinden düşmesini bir müeyyide olarak kabul ettiğimiz takdirde, görevden düşme kıyası uygun bir hukuki kavram olmaktan çıkmaktadır. Görevden düşmüş sayılma, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunun sınırı olmadığı ilkesine olumsuz örnek teşkil edebilecek bir sonuç doğurabilir. Yasama organı tarafından Yüce Divan'a sevk edilen ve bu sebeple makamından olan bir cumhurbaşkanı, Yüce Divan'da beraat ettiği takdirde sonuç, cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna yönelik olacaktır

Kanımızca, vatana ihanet ile suçlanan cumhurbaşkanının görevde kalamaması gerekir. Meclisin büyük çoğunluğu tarafından vatana ihanet ile suçlanan

²⁹⁵ ÖZBUDUN (2005), s. 318; Gözler, 113. maddedeki bakanlar hakkındaki düzenlemenin, kıyas yoluyla cumhurbaşkanı için uygulanamayacağını düşünmektedir. Aksi halde 113. madde kamu hukukunda caiz olmayacak şekilde geniş yorumlanmış olacaktır. Bkz., GÖZLER, (2000a), s. 541.

²⁹⁶ YAVUZ, (2008), s. 156.

cumhurbaşkanının, hiçbir görevini ifa edemeyeceği ortadadır. Bu sebeple, Anayasada açık bir düzenleme bulunmamasına rağmen, vatan ihanet ile suçlanıp Yüce Divan'a sevk edilen cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı sıfatını yitirdiğini kabul etmek gerekir. Ancak bu karar hangi organ tarafından alınabilir? Tereddütleri gidermek için Anayasal bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu açıktır.

Vatana ihanet ile suçlanan cumhurbaşkanı, Anayasanın 148. maddesinin 3. fıkrası gereğince Yüce Divan sıfatıyla AYM tarafından yargılanır. Anayasanın 148. maddesinin 4. fıkrası uyarınca Yüce Divan'da savcılık görevini Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ya da vekili yapar.²⁹⁷ Cumhurbaşkanının vatana ihanet ile suçlanması ceza muhakemesindeki son soruşturmanın açılması anlamına gelmektedir.²⁹⁸

Burada üzerinde durulması gereken asıl önemli konu hangi suçların vatana ihanet suçu oluşturacağıdır.²⁹⁹ Genellikle benimsenen görüşe göre, Türk vatanının bütünlüğüne ve Devletin anayasa ile kurulu rejimine karşı işlenen suçların bütünü vatana ihanet kavramı ile ifade edilmektedir.³⁰⁰ TCK'da vatana ihanet suçu bulunmadığı gibi, Anayasamızda da hangi suçların vatana ihanet suçu oluşturacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Mevzuatımızda vatana ihanet suçunun tanımını yapan veya ceza öngören bir hüküm bulunmaması karşısında,

²⁹⁷ AYM'nin Yüce Divan sıfatıyla baktığı işlerde izleyeceği usul hakkında bkz., 10 Kasım 1983 tarih ve 2949 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, madde, 35-40.

²⁹⁸ DÖNMEZER- ERMAN, (1985), s. 243.

²⁹⁹ Vatan hainliği suçunun tanımı yapan 29 Nisan 1336 (1920) tarih ve 2 Sayılı Hıyaneti Vataniye Kanunu, TCK'nın yasalaşması ile birlikte yürürlükten kalkmıştır.

³⁰⁰ DÖNMEZER- ERMAN, (1985), s. 242.

cumhurbaşkanının hangi fiilleri vatana ihanet suçu olarak değerlendirilecektir? Kaldı ki, 5237 sayılı TCK'nın 2. maddesinde, önceki ceza kanunlarımız gibi suçta ve cezada kanunilik ilkesi kabul edilmiş, kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemeyeceği, güvenlik tedbiri uygulanamayacağı, kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasamızın 38. maddesinin ilk fıkrasında, kimsenin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilinden dolayı cezalandırılmayacağı, kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği belirtilmiştir.

Bu durum karşısında öğretide, TCK'da düzenleme yapılmamış olması sebebiyle, cumhurbaşkanının TBMM tarafından vatana ihanet suçlaması ile suçlandırılmayacağı ve eğer suçlandırılmış ise AYM tarafından yapılan yargılama sonucunda beraat hükmü kurulması gerektiği ileri sürülmüştür.³⁰¹

Biz bu görüşe katılmıyoruz. Aslında vatana ihanet suçu kavramı cumhurbaşkanının görevini kötüye kullanması anlamına gelmektedir. Aksine, cumhurbaşkanının hangi fiillerinin vatana ihanet suçu oluşturacağının Anayasa veya ceza kanununda sayılmış olması, fiilde görevi kötüye kullanmanın ortaya çıkarılmasını daha da güç hale getirecektir. Örneğin, cumhurbaşkanının yasama organındaki çoğunluk ile farklı dünya görüşüne sahip olduğunu ve bu sebeple önüne gelen hiçbir kararnameyi imzalamadığını düşünelim. Burada artık cumhurbaşkanı anayasal görevini kasıtlı olarak yerine getirmemektedir ve TBMM tarafından Yüce

³⁰¹ GÖZLER, (2000a), s. 548-550; SEZGİNER, (2010), s. 120-121.

Divan’a sevk edilmesi halinde, vatana ihanet suçundan yargılanıp hakkında mahkûmiyet hükmü kurulabilir. Yasama organının ve Yüce Divan’ın vatana ihanet durumunda esas ele alması gereken husus, görevden kaynaklanan fiildeki nitelik ve kast yoğunluğu olmalıdır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının, vatana ihanet ile suçlandırılmasına yönelik önergeler TBMM tarafından gündeme alınmalı ve Yüce Divan’a sevk halinde yargılama yapılmalıdır.

C. CUMHURBAŞKANIN HUKUKİ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerden dolayı hukuki sorumluluğu bulunmamasına rağmen, görevi dışındaki eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu vardır.

1. Önceki Anayasalarımızda

a) 1924 Anayasasında

1924 Anayasası, yukarıda da belirttiğimiz üzere 39. maddesinde cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bütün kararların, başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanacağını, 41. maddesinde de 39. maddeye yollamada bulunarak bu kararlardan doğacak sorunların, kararları imzalayan başbakan ve ilgili bakana ait olacağını düzenlemiştir. Bu düzenleme karşısında 1924 Anayasası uyarınca cumhurbaşkanının eylem ve işlemlerinden doğacak olan hukuki sorumluluk da, bu kararları imzalayan başbakan ve ilgili bakanda kalacaktır.

b) 1961 Anayasasında

1961 Anayasası ise 98. maddesinin ilk fıkrasında, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerde sorumlu olmadığını belirtmiştir. Bu düzenlemeden de, cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlemlerde hukuki sorumluluğunun bulunmadığını söyleyebiliriz.

2. 1982 Anayasasında

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunu incelerken, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili ve kişisel işlemlerinden doğan hukuki sorumluluğu şeklinde ikili bir ayırım yapmamız konuyu daha anlaşılır kılacaktır.

a) Göreviyle İlgili Eylem ve İşlemlerinden Doğan Hukuki Sorumsuzluğu

1982 Anayasası cumhurbaşkanının sorumluluğu hakkında 1961 Anayasası gibi açık bir düzenleme içermemektedir. Ancak yukarıda karşı imza kuralını incelerken belirttiğimiz üzere, 105. maddesinde tek başına yapabileceği işlemler dışındaki bütün işlemlerin başbakan ve ilgili bakanca imzalanacağı, bu kararlardan doğacak sorumluluğun da başbakan ve ilgili bakanda olacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasında, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olduğu, 105. maddesinin 2. fıkrasında da cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine AYM dâhil, yargı mercilerine başvurulamayacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemeler karşısında, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerden dolayı hukuki sorumluluğu olmadığını söyleyebiliriz. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili ve karşı imza kuralına tabi olan işlemde doğacak olan hukuki sorumluluk, işlemde imzası olan başbakan veya bakanda kalacaktır. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili tek başına yaptığı işleme karşı da, 125. madde uyarınca yargı yolu kapalı olacağından, bu işlemde de cumhurbaşkanının herhangi bir hukuki sorumluluğu bulunmayacaktır. Uygulamada cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerden dolayı sorumsuz olduğuna ilişkin bir örnek yargı kararında şu şekilde yer almıştır. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in yurt içinde yaptığı konuşmalarda, kamuoyunda aydınlar dilekçesi diye bilinen dilekçeyi hazırlayan ve imzalayanların vatan haini olduklarını söylemesi üzerine, dilekçenin hazırlayıcılarından biri olan Aziz Nesin tarafından Cumhurbaşkanına manevi tazminat davası açılmıştır. İlk derece mahkemesi Cumhurbaşkanının görevi sırasındaki işlemlerden dolayı sorumsuz ve yargı bağımsızlığına sahip olduğu gerekçesiyle, Cumhurbaşkanına karşı dava açılmayacağına karar vererek davayı reddetmiştir. Bu karar Yargıtay 4. Hukuk Dairesi tarafından, Cumhurbaşkanının yurt gezisi sırasında yaptığı açık hava toplantılarının göreviyle ilgili olduğu ve bu sebeple, göreviyle ilgili işlemlerde sorumsuz olan Cumhurbaşkanına karşı dava açılmayacağı gerekçesiyle onanmıştır.³⁰²

³⁰² Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin kararı için bkz., 27 Nisan 1984 Tarih, 1987/2865 E., 1987/3710 sayılı karar.

b) Kişisel Eylem ve İşlemleriyle İlgili Hukuki Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumsuzluğu bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının özel hukuktan doğan sorumluluğu diğer gerçek kişiler gibi tamdır.³⁰³

Cumhurbaşkanı bir gerçek kişi olarak özel hukuk ilişkilerine, örneğin ticaret hukuku, borçlar hukuku, medeni hukuktan doğan ilişkilere taraf olabilir. Cumhurbaşkanı bir gayrimenkul alıp bunu satabilir, kendisine miras kalabilir. Cumhurbaşkanı bir hak ve fiil ehliyetine sahip bir kişi olarak bir yakınının evini kiraya verebilir, kendisine ev kiralayabilir. İşte tüm bu işlemlerde cumhurbaşkanı sade bir vatandaş gibidir. Kendisine alacak davası, tazminat davası açılabilir, hakkında icra takibi yapılabilir.

Cumhurbaşkanının haksız fiilden kaynaklanan sorumluluğu da tamdır. Örneğin, bir trafik kazası sonucu kusurlu olarak yaralanmaya sebep olduğu takdirde, haksız fiilden doğan maddi zararı ödemelidir. Aksi halde karşı taraf, kendisine alacak davası açarak doğan zararın tazmin edilmesini isteyebilir.

³⁰³ GİRİTLİ, İsmet – BİLGİN, Pertev – AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, Der yayınları, İstanbul, (2006), s. 205; ATAR, (2000b), s. 250; GÖZLER, (2000a), s. 552-554; KERSE, (1973), 175-176; GÖZÜBÜYÜK, (1998), s. 231.

III. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞININ BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2007 Anayasa değişikliğinin, cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve uygulanan hükümet sisteminin niteliğini de etkileyeceği şüphesizdir. Anılan değişiklik ile birlikte, siyasi tarihimizde uzun yıllardır özellikle merkez sağ partiler tarafından dile getirilen, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi isteği artık gerçekleşmiştir. Bu başlık altında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve benimsemiş olduğumuz hükümet sistemi üzerindeki etkisini inceleyeceğiz. Değişikliğin siyasal sistem üzerinde doğuracağı muhtemel sonuçları değerlendireceğiz.

A. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2007 Anayasa değişikliğinin getirdiği hükümet sistemini daha iyi anlayabilmek için, genel hatları ile hükümet sistemlerini, 2007 Anayasa değişikliği öncesi benimsediğimiz hükümet sistemini kısaca ve genel hatlarıyla gözden geçirmemiz gerekmektedir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması, yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle olan ilişkilerine, birbirlerini etkileme araçlarına dayanmaktadır.³⁰⁴ Yasama ve yürütme organının birbirleriyle olan ilişkileri de karşımıza başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter rejim gibi yaygın olarak kullanılmakta olan klasik modeller ile kendine özgü bir hükümet modeli olarak kabul edilen yarı başkanlık sistemini çıkarmaktadır.

³⁰⁴ GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜ Yayınları, İstanbul, (1956), s. 3-4; TURHAN (1989), s. 21; ÖZBUDUN, (2005), s. 329.

Yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden sert bir şekilde ayrılmışsa karşımızda başkanlık sistemi vardır. Başkanlık sisteminde hem yürütme organının başı, hem de devlet başkanı olan başkan belirli bir süre için halk tarafından seçilir. Bu sistemde yasama organı başkanı düşüremeyeceği gibi, başkanın da yasama organını fesih yetkisi bulunmamaktadır.³⁰⁵ Yürütme organı tek başlı olup, başkanın kabinesinde yer alanlar onun danışmanı, belli alanlardaki yardımcıları konumundadırlar.³⁰⁶

Parlamente hükümet sistemi ise yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir anayasal demokrasi türüdür.³⁰⁷ Parlamento sisteminde yürütme organı ikili yapıya sahiptir. Yürütmenin bir kanadını

³⁰⁵ SARTORI, Giovanni, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, **The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective**, Vol. 1, Juan J Linz-Arturo Valenzuela edit., The Hopkins University Press, Baltimore and London, (1994), s. 107-108; LIJPART, Arend, **Demokrasi Motifleri Otuzaltı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Çev.: Güneş Ayas - Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul, (2006), s. 119-120; LIPSON, Leslie, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, (1978), s. 339-340; TURHAN, (1989), s. 163.

³⁰⁶ Bkz., TOSUN, Erdoğan Gülgün – TOSUN, Tanju, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri (Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı)**, Alfa Yayınları, İstanbul, (1999), s. 59-74; YANIK Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul, (1997), s. 36-52; YAZICI, (2002), s. 19-37; ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, (1999), s. 27-41; ÖZER, (1998), s. 5-13; ONAR, (2005), s. 72-73; TUNÇ, Hasan, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, **İSD**, C.II, S. 1, Konya, Ocak, (1998), s. 3-7. Başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanabilirliği hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., AKÇALI, Pınar ve diğ., **Başkanlık Sistemi ve Türkiye (Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz)**, Der.: Dr. İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2007),

³⁰⁷ EPSTEIN, Leon D., “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and the Free Press, vol: 11, (1968), s. 419-415; ARSEL İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Sıralar Matbaası, İstanbul, (1968), s. 215-216.

devlet başkanı, diğer kanadını ise başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu yani hükümet oluşturmaktadır. Rejim monarşik bir yapıda ise, yani devlet başkanı seçimle değil de soy esasına göre belirleniyorsa, devlet başkanının belirlenmesinde yasama organının haliyle rolü olmamaktadır.³⁰⁸ Eğer rejim bir Cumhuriyet ise devlet başkanı ya doğrudan yasama organı tarafından, ya da yasama organının da içinde yer aldığı bir seçici kurul tarafından belirlenmektedir. Bu sisteme örnek olarak Almanya gösterilebilir.

Parlamente sistemde yürütme organının ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu yani hükümet yasama organından kaynaklanmaktadır. İngiltere (Westminister) örneğinde olduğu gibi başbakan, devlet başkanı tarafından parlamento içerisinde görevlendirilebilir. Başbakan olarak görevlendirilen parlamente hükümeti kurar ve izleyeceği politika için yasama organından güvenoyu ister.³⁰⁹ Bu sistemde Almanya ve Japonya örneğinde olduğu gibi başbakan yasama organı tarafından da seçilebilmektedir.³¹⁰ Parlamente sistemde yürütme organının birinci kanadını oluşturan devlet başkanı siyasal açıdan sorumsuzdur.³¹¹ Devlet başkanının sorumsuzluğu aslında onun yetkisizliğini de ifade etmektedir. Yürütme organının ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulunun, yasama organına karşı kolektif ve her bir bakanın da bireysel sorumluluğu bulunmaktadır. Devlet

³⁰⁸ TURHAN, (1989), s. 51-55.

³⁰⁹ GÖZÜBÜYÜK, (2010), s. 33-37.

³¹⁰ Federal Almanya Anayasasının 63. maddesi uyarınca, federal başbakan cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Önerilen aday seçilmediği takdirde, Federal Meclis oylamadan sonraki on dört gün içinde üyelerinin salt çoğunluğu ile bir başbakan seçebilir. Japonya Anayasasının 67. maddesi uyarınca, başbakan Japon Parlamentosu tarafından seçilmektedir.

³¹¹ ALDIKAÇTI, (1960), s. 102; ARSEL, (1968), s. 216.

başkanının bütün işlemleri başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu işlemlerin sorumluluğu onlar tarafından üstlenilir. İşte yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ve birbirlerini dengeler şekilde ayrılığı olarak da tanımlanan parlamenter sistemin ayırıcı özelliği, bakanlar kurulunun yasama organı önündeki bireysel ve kolektif sorumluluğudur.³¹² Bu siyasal sorumluluk gereği yasama organı, soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru gibi çeşitli denetim araçları ile hükümeti denetlemektedir.³¹³ Yasama organının güvenini kaybeden hükümet ise düşecektir.³¹⁴ Yasama organının hükümeti denetlemesi ve güvensizlik oyu vermek suretiyle hükümeti düşürebilmesi parlamenter rejimin temel şartıdır.³¹⁵ Ayrıca parlamenter sistemlerin çoğunda yürütme organı da yasama organını feshetme yetkisine sahiptir. Bir diğer deyişle yasama organının güvensizlik oyuna karşılık yürütme organının elinde de yasama organını seçime götürme yetkisi bulunmaktadır. Karşılıklı bu silahlar yasama ve yürütme organı arasındaki dengeyi sağlamaktadır.³¹⁶

Klasik parlamenter sistemin temel unsurları yukarıda açıklananlar olsa da, son yıllarda bu modelden önemli sapmalar olmuş ve başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında karma sistemleri kabul eden anayasalar doğmuştur. Bu anayasalara en güzel örnek 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında ülkemizde

³¹² GÖZÜBÜYÜK, (2010), s. 31-33.

³¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz., ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, AÜHF Yayınları, (1962).

³¹⁴ SARTORI, (1994), s. 107-108.

³¹⁵ GÜNEŞ, (1956), s. 57.

³¹⁶ ÖZBUDUN, (2005), s. 329-330.

uygulanabilirliği tartışılan 1958 Fransız Anayasasıdır. Bu anayasa yarı başkanlık modelini benimsemiştir.³¹⁷

Yarı başkanlık sistemi melez bir sistem olup, hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin özelliklerini içinde barındırmaktadır. Bu sistemde cumhurbaşkanı başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı parlamenter sisteme oranla güçlü yetkilere sahiptir. Örneğin devlet başkanının yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri parlamenter sisteme göre fazladır. Bu sistemde yürütme organının diğer kanadını oluşturan hükümetin, aynen parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına karşı siyasal sorumluluğu da devam etmektedir.³¹⁸ Bu sistemde hükümet sisteminin tasnifi açısından belirleyici olan, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilere, özellikle parlamentoyu koşulsuz fesih yetkisine sahip olmasıdır. Devlet başkanı sistem üzerinde önemli yetkileri olmasına rağmen, bakanlar kurulu üzerinde herhangi bir yetkiye sahip değildir. Örneğin başbakanı ve bakanları azledemez.³¹⁹

³¹⁷ DUVERGER, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **Parliamentary Versus Presidential Government**, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, s. 142-149. Eroğul 1958’den beri Fransız siyasal sisteminde, Cumhurbaşkanının ağır basmasından dolayı bu ülkedeki hükümet biçiminin yarı başkanlık olarak adlandırıldığını belirtmektedir. Bkz., EROĞUL, (2006), s. 183-184.

³¹⁸ ELGIE, Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, **Semi-Presidentialism in Europe**, ed: Robert Elgie, Oxford University Press, Oxford, (1999), s. 13.

³¹⁹ Yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri ve tanımı hakkında bkz., DUVERGER, (1980), s. 142-149; YAZICI, (2002), s. 91-103; ULUŞAHİN, Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, **AÜSBFD**, C.52, S.2, (2003), s. 206-208.

Bu üç hükümet sisteminin uygulamada karşımıza çıkan örnekleri açıklamakta yetersiz kaldıkları düşüncesinden hareket eden bazı düşünürler, farklı sınıflandırmalar getirmektedirler. Aslında hükümet sistemleri üzerindeki bu sınıflandırmaların temeli, farklı ülkelerde daha demokratik ve istikrarlı bir yönetime sahip olma amacından kaynaklanmaktadır.

Bu sınıflandırmalar içerisinde en çok tartışılan ve dikkati çeken örnek Shugart ve Carey'in yaptıkları ayrımdır. Shugart ve Carey hükümet sistemlerini belirlemek için beşli bir ayrım önermektedir.³²⁰

- a- Başkancı parlamenter sistem,
- b- Başkanlı parlamenter sistem.
- c- Başbakanlı başkanlık sistemi,
- d- Saf başkanlık sistemi,
- e- Saf parlamenter sistem,

Shugart tarafından yapılan bu ayrımda saf başkanlık sistemi ile saf parlamenter sistem, bizim de yukarıda açıkladığımız başkanlık ve parlamenter sistemlerini, başbakanlı başkanlık sistemi ise yarı başkanlık sistemini anlatmaktadır. Hemen hemen klasikleşmiş bir örneklendirme olarak saf başkanlık sistemine ABD, saf parlamenter sisteme İngiltere, Almanya, İtalya, yarı başkanlık yani başbakanlı başkanlık sistemine de Fransa örnek olarak gösterilmektedir.

³²⁰ SHUGART, Matthew Soberg - CAREY, John M., **Presidents and Assemblies (Constitutional Design And Electoral Dynamics)**, Cambridge University Press, Cambridge, (1992), s. 18-28; SHUGART, Matthew, Soberg, **Of Presidents and Parliaments**, East European Constitutional Review, Vol: 2, No:1, (1993), s. 30.

Başkanlı parlamenter sistemde güçlü yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, başbakan ile bakanlar kurulunun diğer üyeleri hem yasama organına hem de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır. Bu sistemde Bakanlar Kurulu cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir.³²¹

Başkanlı parlamenter sistemi tanımlarken yine parlamenter sistemden yola çıkmamız gerekmektedir. Parlamenter sistemin temel unsurlarını yukarıda incelediğimiz için burada tekrar etmeyeceğiz. İşte parlamenter sistemin ana unsurlarını değiştirmeden, sisteme halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı eklediğimizde karşımıza başkanlı parlamenter sistem çıkmaktadır. Başkanlı parlamenter sistemde, halk tarafından seçilen sembolik yetkili bir cumhurbaşkanı ile parlamentoya karşı sorumlu hükümet bir arada bulunmaktadır. Bu sistem melez bir sistemdir. Parlamenter sistem olarak kabul edilemez; çünkü devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Sistem bir yarı başkanlık sistemi olarak da addedilemez; çünkü başkanlı parlamenter sistemdeki devlet başkanı, yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanının yetkilerine sahip değildir. Örneğin yasama organını feshetme gibi sistem üzerinde çok önemli yetkileri yoktur.

Bu ayrımda başkanlı parlamenter sistem 2007 Anayasa değişikliği sonrası ülkemiz için de önem arz etmektedir. Anılan değişiklik ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası getirildiği için, hükümet sistemimizin başkanlı parlamenter

³²¹ ONAR, (2005), s. 76.

sisteme dönüştürdüğü ileri sürülmektedir.³²² Hükümet sistemleri üzerindeki bu sınıflandırmalar üzerinde kısaca durduktan sonra, artık konu başlığımız olan, 2007 Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi üzerinde durabiliriz.

B. 1982 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

1982 Anayasası 2007 Anayasa değişikliği öncesinde, cumhurbaşkanına parlamenter rejimlerde görülen devlet başkanına ait yetkileri hayli aşan yetkiler vermiş olmakla beraber, bir yandan cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçiliyor olması; öte yandan hükümetin yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğunu kabul etmesi nedeniyle, parlamenter rejimin en temel unsurlarını bünyesinde barındırmıştır.³²³ Ayrıca parlamenter rejimin belirleyici kurallarından biri olan, bakanlar kurulunun göreve başlarken güvenoyu alması zorunluluğu da Anayasada benimsenmiştir. Bakanlar kurulunun yasama organına karşı kolektif sorumluluğu bulunduğu gibi, her bakanın yaptığı işlemlerden dolayı bireysel sorumluluğu da devam etmektedir.

1982 Anayasası bakanlar kurulunun TBMM önündeki siyasal sorumluluğunu kabul etmekle birlikte, parlamenter sistemin mantığına uygun olarak cumhurbaşkanının da siyasal sorumsuzluğunu benimsemiştir. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ilkesinin gereği olarak karşı imza kuralı Anayasada

³²² GÖNENÇ, Levent, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, S.44, Ankara, (2007), s. 39-43.

³²³ ÖZBUDUN, (2005), s. 335.

düzenlenmiştir. Her ne kadar Anayasada cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler olduğu belirtilmiş olsa da, yukarıda da belirtildiği gibi bu yetkiler cumhurbaşkanına yürütme organının başı olmasından dolayı değil, tarafsız devlet başkanı olmasından dolayı verilmiştir. Bu düzenlemelerden yola çıkılarak, cumhurbaşkanının klasik parlamenter rejimi aşan yetkilere sahip olmasının, sisteme bir başkanlık veya yarı başkanlık rejimi niteliği kazandırmadığı, klasik olmayan bir parlamenter sistem niteliğini bünyesinde barındırdığı ileri sürülmüştür.³²⁴

Bakır Çağlar, 1982 Anayasası ile 1958 Fransız Anayasasını karşılaştırmış, bazı benzerliklerden yola çıkarak, yasama organı tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanının, klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanına göre daha fazla ve etkili yetkilere sahip olması sebebiyle benimsenen sistemin, yarı başkanlık ve parlamenter sistemin karışımı olan başkanlı parlamenter sistem olduğunu ileri sürmüştür.³²⁵ Aslında bu görüş kolay göz ardı edilebilecek bir düşünce olarak kabul edilemez. 1982 Anayasası da 1958 Fransız Anayasası gibi yasama organı karşısında yürütme organını, fakat yürütme organı içinde ise özellikle devlet başkanını güçlendirmiştir. 1982 Anayasası parlamenter sistemin temel ilkelerinden biri olan karşı imza kuralını koymuş olsa da, 104. maddesinde saydığı geniş yetkilerden hangisinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağını, hangisinin karşı imza kuralına tabi olduğunu belirtmemiştir.

1982 Anayasasının benimsediği hükümet sisteminin parlamenter sistem olmadığını iddia eden bazı düşünürler ise, 1982 Anayasasının bakanlar kurulunu

³²⁴ SOYSAL, (1990), s. 284-290.

³²⁵ ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, (1989), s. 268-269, 286-293.

TBMM'ye karşı sorumlu tuttuğunu, devlet başkanının başbakanın önerisi üzerine bakanların görevine son verebildiğini, başbakanı istifaya davet edebildiğini, cumhurbaşkanının uygun gördüğü kişilerden oluşan bakanlar kurulunun güvenoyu alamamış olmasına rağmen görevde tutularak, kırk beş gün bekledikten sonra genel seçimlerin yenilenmesine karar verebildiğini belirttikten sonra, benimsenen hükümet sistemini, “aksak başkanlık hükümeti” olarak nitelemişlerdir.³²⁶ Cumhurbaşkanının etkili rolüne rağmen, Anayasada parlamenter sistemin esaslarının korunmuş olması sebebiyle, sistemin zayıflatılmış parlamentarizm olarak adlandırılabilceği de ileri sürülmüştür.³²⁷ Üskül ve Tanör'e göre 1982 Anayasasıyla cumhurbaşkanının statüsünde yapılan esaslı değişiklikler sistemi bir yarı başkanlık rejimine dönüştürmüştür.³²⁸ Ancak 1982 Anayasasının, 1958 Fransız Anayasası gibi bir yarı başkanlık modeli benimseyip benimsemediği konusundaki tespitin esas önemli unsuru cumhurbaşkanının seçim şeklidir.³²⁹ 1958 Fransız Anayasasına göre cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Oysa 1982 Anayasasının 2007 değişikliğinden önceki haline göre cumhurbaşkanı halk tarafından değil, yasama organı tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmediği sürece, halk tarafından seçilen ve doğrudan meşruiyet sahibi yasama organının uzantısı olan bakanlar kurulu, siyaset sahnesinde cumhurbaşkanının önünde olacak ve onun kendi politikasını yürütmesine izin vermeyecektir.

³²⁶ DURAN, (1988), s. 16-20.

³²⁷ ÖZBUDUN, (2005), s. 337-338.

³²⁸ ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, (1991), s. 46; TANÖR, (1991), s. 124; YAZICI, (2002), s. 139-140.

³²⁹ ÖZBUDUN, (2005), s. 334-335.

1982 Anayasasının, 2007 değişikliğinden önceki şeklinde benimsediği hükümet sistemi üzerinde bizim temel hareket noktamız, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiyor olmasıdır.³³⁰ Bu sebeple 1982 Anayasamızın değişikliktan önceki halini güçlü yürütme ile donatılmış bir parlamenter hükümet sistemi modeli olarak kabul edebiliriz.³³¹ Anayasamız parlamenter sistemin temel özelliklerini korumakla birlikte, yasama ve yürütme organları arasındaki kuvvetler ayrımı arasındaki dengeyi yürütme organı ve özellikle de cumhurbaşkanı lehine bozmuştur. 1982 Anayasasıyla arzu edilen, güçlü ve merkezi bir hükümet ve sistem içerisinde belirleyici, denetleyici bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratmaktır. 1982 Anayasasının getirdiği bu anayasal düzen, güçlü yürütme ile siyasal sisteme etkinlik ve istikrar kazandırmak amacından kaynaklanmaktadır.³³² 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını parlamenter sistemin özelliklerini zorlayacak şekilde

³³⁰ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi-AKARTÜRK, Ali Ekrem, “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler”, **MÜHFD**, S.2, (2005), s. 224.

³³¹ YÜCEL, (2009), s. 246., ÖZSOY, (2009), s. 306. Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasının yürütmede istikrar arayışından dolayı sistemin, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olduğunu düşünmektedir. Bkz., YÜZBAŞIOĞLU Necmi, “Cumhuriyetin 75 Yılına Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İÜ Yayınları, İstanbul, (1999), s. 256. Kuzu, 2007 değişikliği öncesi 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemini, parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında kendine özgü bir hükümet sistemi olarak adlandırmaktadır. Bkz., KUZU, (1991), s. 73; Savcı, Cumhuriyetin kurulmasıyla geçen zaman dilimi içerisinde hükümetin parlamento içinden çıktığını ve sistemin başbakan odaklı parlamenter sisteme kaydığını, yani parlamenter rejimin tarihsel süreç içinde şekillendiğini düşünmektedir. Bkz., SAVCI Bahri, “Anayasacılığımızın Gelişim Çizgisi Üzerine”, **AÜSBD**, C. 50, No: 34, Haziran- Aralık (1995), s. 285-286.

³³² ÖZER, Atilla, **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Lazer Ofset Matbaa, Ankara, (2002), s. 47-49. Güçlü yürütme aynı zamanda ekonomik istikrarsızlığı da çare olarak ileri sürülmüştür. Bkz., TEZİÇ, Erdoğan, “Batı Demokrasilerinde “Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İHİD**, Y. 1, S. 2, Ağustos (1980), s. 93-94.

güçlü ve etkin yetkiler ile donatarak³³³ özel bir önem vermiş olsa da, parlamenter sistem ekseninden dışarıya çıkmamıştır.³³⁴ Ancak belirtmeliyiz ki, yürütme organında siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanını güçlendiren sistem, kendi içinde çelişkilere yol açmıştır. Siyasal çekişmelerin, cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin düzenlemeler ile birleşmesi sonucunda ortaya, cumhurbaşkanı – hükümet, parlamento – cumhurbaşkanı çatışması çıkmıştır. 1982 Anayasasının 2007 değişikliği öncesi halinde de, yürütme organı her zaman kendi içerisinde iktidar mücadelesine sahne olabilir. Cumhurbaşkanı her an hükümet ile siyasal çatışma ortamına girebilecek ve hatta sistemi tıkayabilecek imkânlara sahiptir. Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirerek sisteme istikrar ve etkinlik sağlamaya çalışan anayasal düzen, aslında siyasal istikrarsızlık ve yürütme organı içinde çatışma yaratabilecek bir yapıyı kendi içinde barındırmıştır.³³⁵

1982 Anayasasının 2007 değişikliğinden önceki halinde, tüm anayasal sistem içinde kilit noktada bulunan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmemektedir. Bu durum, cumhurbaşkanının meşruiyetini azaltsa da, yürütme organı içinde iktidar mücadelesini önleyebilecek bir eksiklik olarak görülmemelidir. Çünkü güçlü kişiliğe³³⁶ sahip bir cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmemiş olsa da, kendisine

³³³ GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, **İdare Hukuku, Genel Esaslar**, C.1, Turhan Kitabevi, Ankara, (2001), s. 167-168.

³³⁴ YAVUZ, (2008), s. 131-132.

³³⁵ YAVUZ, (2008), s. 137.

³³⁶ Güçlü kişiliğe sahip olma, yürütmenin diğer kanadının anayasaya uygun olmayan kararlarına cumhurbaşkanının, anayasadan kaynaklanan yetkileri ile karşı koyabilme kararlılığını ifade etmektedir. Anayasal olarak güçlü bir cumhurbaşkanı siyasal olarak zayıf olabileceği gibi, anayasal olarak zayıf olan bir cumhurbaşkanı siyasal açıdan güçlü bir tutum sergileyebilir. Bkz., ULUŞAHİN, (2003), s. 223.

etkinlik kazandıran anayasal yetkileri sayesinde, siyasal sistemin işleyişini zorlaştırıp tıkayabilir. İşte bu durum Anayasanın getirmek istediği güçlü ve istikrarlı yürütme organı için bir çelişkidir. Sistem içerisinde baskın ve yönlendirici olması beklenen cumhurbaşkanı, bu gücünü hükümet aleyhine kullanabilir. Aslında 1982 Anayasasının 2007 değişikliği öncesi halinde bile, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında “birlikte yaşama” durumu potansiyel olarak mevcudiyetini korumaktadır. Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri kararlı biçimde kullanması, hükümetin işleyişini yavaşlatabileceği gibi, belli politikaların izlenmesini de engelleyebilir. Bu durum yürütme organının iki kanadı arasında sürtüşme doğmasına yol açabilir. Dolayısıyla parlamenter sistem içerisinde güçlü, etkin ve istikrarlı bir yürütme organı yaratmak isteyen Anayasa, cumhurbaşkanının yetkileri sebebiyle, yürütme içinde çatışma ihtimalini içinde barındırmaktadır.

1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklik ile birlikte siyasi hayatımızı uzun süre meşgul eden ve özellikle muhafazakâr sağ partiler tarafından aralıklarla nabız yoklarcasına gündeme getirilen bir tartışma da son bulmuştur. Anayasamızın 102. maddesi uyarınca artık cumhurbaşkanı genel oyla ve halk tarafından seçilecektir. Bu değişiklik ile birlikte bu güne kadar uygulayıp deneyim sahibi olduğumuz parlamenter sistem de değişikliğe uğramıştır. Cumhurbaşkanı seçimi usulünde yapılan değişiklik, aynı zamanda idari sistemimizi de etkileyen, anayasamızın geçirdiği en önemli değişikliktir.³³⁷ Kaldı ki değişikliğin sonuçları, önümüzdeki yıllarda siyasal gelişmeler ile görülecek, belki de siyasi hayatımız yeniden yazılacaktır.

³³⁷ GÜLER, B. Ayman, **Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-**, İmge Kitabevi, Ankara, (2009), s. 136-137.

1982 Anayasasının ilk şeklinde benimsenen parlamenter sistemi yarı başkanlık sisteminden ayırt eden en önemli unsurun, yani cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesi usulünün terk edilmesiyle, etkin bir iki başlı yürütme yapılanması Anayasamıza girmiştir.³³⁸ 1982 Anayasasının ilk halinde, hükümet sistemimiz ve cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin görüşlerin temel hareket noktası, cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçiliyor olması idi. Hatta 1980’li yıllarda cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasının gerekip gerekmediğine, hükümet sistemimizin yarı başkanlık sistemi olup olmadığına yönelik tartışmalarda ve benimsenen sistemin parlamenter sistem olduğu konusunda uzlaşmaya varılmasının sebebi de, cumhurbaşkanının halk tarafından değil, yasama organı tarafından seçiliyor olmasıydı.³³⁹

2007 Anayasa değişikliği bu uzlaşma noktalarını da ortadan kaldırmıştır. Bu sebeple, halk tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanının yetkileri ve hükümet sistemimiz üzerindeki tartışmalar kaldığı yerden yeniden başlamıştır. Artık yürütmenin birinci kanadını oluşturan güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanı, yasama organı karşısında ayrı bir meşruiyet sahibidir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde oynama yapmadan, sadece seçimi usulünde yapılan bu değişiklik acaba

³³⁸ İki başlı yürütme yapılanması ile parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu, halk tarafından ya da yasama organı tarafından seçilen ve hükümet karşısında onunla yarışabilecek derecede kuvvetli yetkilere sahip bir devlet başkanının varlığı kastedilmektedir. Aslında bu tanımda önemli olan halk tarafından seçilmiş olmaktan ziyade, devlet başkanının hükümet karşısında geniş ve güçlü yetkilere sahip olmasıdır. Bkz., ULUŞAHİN, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2007a), s. 53-56; ULUŞAHİN, (2003), s. 224-226.

³³⁹ DEMİR, Fevzi, “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, **Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan**, DEÜ Yayını, İzmir, (2000), s. 66-67.

hükümet sistemimizde nasıl bir etki yaratacaktır? Parlamenter sistemimizin doğrudan bir yarı başkanlık sistemine mi, yoksa başkanlı parlamenter sisteme mi dönüştüğü konusunda tereddütler vardır.

Kabul etmek gerekir ki, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, değişiklik öncesi benimsemiş olduğumuz parlamenter sisteme melez bir unsur eklemiştir.³⁴⁰ Cumhurbaşkanının yasama organı karşısında iktidar ve meşruiyet sahibi olduğunu kabul ettiğimize göre, değişiklik sonrası hükümet sistemimizin niteliğini tespit edebilmek için, cumhurbaşkanının yetkilerini incelemeli ve bu yetkileri yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanının yetkileri ile karşılaştırmalıyız. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin neler olduğu ve nasıl kullanılacakları konusunu çalışmanın 2. Bölümünde incelediğimiz için burada bütün yetkilere değil, cumhurbaşkanının yasama ve yürütme organlarına karşı sahip olduğu işlevsel yetkilere değineceğiz.

1982 Anayasasının 104. maddesine göre cumhurbaşkanının yasama ile ilgili ve sembolik olmayan yetkileri şunlardır:

- a) Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek,
- b) Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

³⁴⁰ ÖZSOY, (2009), s. 184.

c) Kanunların, KHK'lerin, TBMM içtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından ayrı oldukları gerekçesi ile AYM'ye iptal davası açmak,

d) TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin bu yetkileri onu olağan parlamenter sistemdeki sembolik konumundan çıkarmakta ve iktidarın kullanımına ortak etmektedir. Bu yetkiler ile cumhurbaşkanı parlamentodaki çoğunlukları etkileme, hükümet krizleri yaşandığında bu krizleri aşabilme olanağına sahip olmaktadır. Dahası, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı, kamuoyunu arkasına alarak hükümet üzerinde baskı oluşturabilir, Meclis çoğunluğunu yönlendirebilir.³⁴¹

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili ve sembolik olmayan yetkileri ise şunlardır:

a) Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

b) Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

c) Başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek, olağanüstü KHK çıkarmak,

d) Kararnameleri imzalamak.

³⁴¹ Aslında günümüz Türkiye'sinde özellikle medya alanında görünüşte bir çoğulculuk olmasına rağmen, yayın organlarının belli kişi ve gruplara ait olması, kamuoyunun oluşumunda bu kişi ve grupların da söz sahibi olmasına yol açmaktadır. Buradan hareketle, cumhurbaşkanının kamuoyunu yönlendirebileceği gibi, kamuoyunu etkileyen kişi ve grupların da cumhurbaşkanını yönlendirebileceğini söyleyebiliriz. Kamuoyu ve onu etkileyen faktörler hakkında bkz., AKAD, Mehmet – DİNÇKOL, Bihterin Vural, **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları: 287, s. 407-410; DAVER, Bülent, **Siyaset Bilimine Giriş**, Kalite Matbaası, Ankara, (1976), s. 258-267.

Cumhurbaşkanı yürütmeye ilgili olan bu yetkileri ile hükümetin oluşmasında söz sahibi olmaktadır. Bakan atama yetkisi cumhurbaşkanına başbakan tarafından yapılan tercihleri anayasal yönden takdir etme ve gerektiğinde, sunulan isimler yerine başkalarını önerme imkânı sağlayacaktır. Halkça seçilmiş cumhurbaşkanları tarafından yapılacak olan bu müdahaleler arkasına meşruiyet desteğini de alacaktır. Hükümetin dayandığı politik görüş ile uyum içerisinde olmayan bir cumhurbaşkanı, hükümet politikalarını belli ölçüde önleme imkânına sahiptir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde sınırlı olarak, yasa gücünde işlem yapabilme yetkisinin yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu söylenebilir. Olağanüstü dönemlerde KHK yapımında bakanlar kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanı, bu kararnameleri sadece imzalamamakta, onların yapımına da katılmaktadır. Olağan dönemde KHK imzalama ise, cumhurbaşkanına yürütme organının politikalarına direnme, bu politikalarda söz sahibi olma yetkisi vermektedir. Cumhurbaşkanlarının normal KHK'leri imzalamaktan kaçındıklarına, bu yetkilerini bir veto aracı olarak kullandıklarına çalışmanın II. Bölümünde değinmiştik. Halk tarafından seçilmiş olan bir cumhurbaşkanı, bu tür karşı çıkışları daha rahat yapabilecektir.

Cumhurbaşkanının atama yetkileri ise zaten sembolik olmayan yetkililerdir. Cumhurbaşkanının YÖK üyelerini, üniversite rektörlerini, bazı yüksek yargı organları üyelerini seçmesi, DDK üyeleri ve başkanını ataması, merkez bürokrasiyi oluşturmaya, kurumları biçimlendirmeye imkân sağlayan yetkileridir.

Cumhurbaşkanına Anayasa tarafından tanınan bu yetkilerin çeşitliliğini ve niteliklerini göz önüne aldığımızda, 2007 Anayasa değişikliği sonrası

benimsediğimiz hükümet sisteminin başkanlı parlamenter sisteme uymadığını söyleyebiliriz. Her ne kadar Anayasa, değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngörürken, Parlamenteoya karşı siyasal sorumluluğu olan bir bakanlar kurulunu korumuş ise de; Anayasada cumhurbaşkanına tanınan ve başkanlı parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanını kısıktandırarak sayıda ve nitelikteki yetki demeti nedeniyle biz, sistemin bir yarı başkanlık sistemine dönüştüğünü düşünuyoruz.³⁴²

³⁴² Aynı görüş hakkında bkz., TUNÇ, Hasan – BİLİR, Faruk – YAVUZ, Bülent, **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, (2009), s. 154; ÖZSOY, (2009), s. 298; SEZGİNER, (2010), s. 133. Gönenç, yeni sistemi başkanlı parlamenter sistem olarak adlandırmaktadır. Bkz., GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet sisteminin Niteliği”, <http://www.tepav.org.tr>, Erişim tarihi, 28.04.2011; GÖNENÇ, (2007), s. 39-43. Gözler, yasama organında çoğunluğa sahip bir siyasal parti liderinin cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, sistemin pratikte başkanlık sistemi gibi çalışacağını, yasama organından herhangi bir üyenin veya yasama organında kendisini destekleyen bir çoğunluğa sahip olmayan bir kişinin halk tarafından cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda ise, sistemin yine parlamenter sistem gibi çalışacağını düşünmektedir. Bkz., GÖZLER (2008b), Bursa, s. 250-256; YAZICI, (2002), s. 92-93. İba, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, hükümet sistemimizi saf ya da klasik parlamenter sistemden uzaklaştıracağını ancak cumhurbaşkanının yetkilerinde herhangi bir değişiklik olmadığını, bu sebeple benimseyeceğimiz yeni sistemin uygulama ile ortaya çıkacağını düşünmektedir. Bkz., İBA, Şeref, “Güle Güle Parlamenter Rejim: (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine)”, **Çelik İş Dergisi**, S. 23, Mart (2010), s. 30-35; Hekimoğlu, cumhurbaşkanının siyasi nedenlerle parlamentoyu feshetme yetkisinin bulunmamasından dolayı, sistemin ana karakteristik özellikleriyle parlamenter sistem olduğunu düşünmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı olağan dönemlerde yürütmenin itici gücü konumunda değildir ve dış politikadaki yetkileri sistemin yarı başkanlık olarak adlandırılması için yetersizdir. Bkz., HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, (2009), s. 106-107.

C. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN SİYASAL SİSTEMİMİZDE DOĞURACAĞI MUHTEMEL SONUÇLARA YÖNELİK DEĞERLENDİRME

Türkiye 1909'dan beri yani yaklaşık yüz yıldır, demokrasisini parlamenter sistem üzerine yerleştirmeye çalışmıştır. Yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte bu güne kadar alışkın olup uyguladığımız parlamenter sistemi bir kenara bırakıp, yarı başkanlık hükümet sistemine geçiş yapıyoruz. Uygulanan parlamenter sistemin temel özelliklerini değiştirmeden, bir tek cumhurbaşkanını halka seçtirmek, alışılan siyasi sistemi çok farklılaştırmak anlamına gelmektedir.³⁴³ Türk Cumhurbaşkanları siyasi sistem üzerinde, Anayasadan bağımsız olarak her zaman etkili olmuşlar ve siyasi iktidara doğrudan veya dolaylı olarak zaman zaman müdahalelerde bulunmuşlardır.³⁴⁴ Cumhurbaşkanlarının böyle konuma sahip oldukları bir ülkede, cumhurbaşkanını halka seçtirmenin bir takım sıkıntılar doğuracak olması kaçınılmazdır. Benimsediğimiz yeni sistemin parlamenter sistemi aratacağını düşünüyoruz. Şimdi bizi bu düşünceye iten sebepler üzerinde duralım.

1. Cumhurbaşkanlığı Seçim Süreci

1982 Anayasasının 104. maddesinde 2007 yılında yapılan değişiklik ile birlikte, yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile Cumhurbaşkanlığına TBMM içinden veya

³⁴³ EROĞUL, Cem, “2007 Cumhurbaşkanı Seçime Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”, **AÜSBFD**, C.62, S.3, (2007), s. 175.

³⁴⁴ SEVİNÇ, Murat, “1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanına İlişkin Tartışmalar”, **Anayasa Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara, (2010), s. 272.

dışından aday gösterilebileceği, ayrıca en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde, geçerli oylar toplamı ile birlikte hesaplandığında, yüzde onu geçen siyasal partilerin ortak aday gösterebileceği kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kaçınılmaz sonuçlarından birisi, aday cumhurbaşkanlarının seçim kampanyaları düzenlemeleri, seçmenlerine vaatlerde bulunmalarıdır. Bu olgu siyasi partiler ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerini büyük ölçüde özdeşleştirecektir. Anayasamız artık Cumhurbaşkanlığı seçimini fiilen siyasi partilerin kontrolüne vermiştir.³⁴⁵

Anayasanın önemli yetkiler ile donattığı bu makam, şüphesiz ki önceden olduğu gibi, siyasal partilerin ve toplumda genel kabul gördüklerine inanan siyasetçilerin ilgisini çekecektir. Aslında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi en çok siyasi parti liderlerini cezbedecektir. Meclisteki çoğunluk ile aynı dünya görüşüne sahip parti liderleri, cumhurbaşkanı seçildiklerinde çok büyük bir politik güç elde edeceklerinin farkında olacak ve adımlarını bu doğrultuda atacaktırlar.

Siyasal partiler ile Cumhurbaşkanlığı seçimi arasındaki bağı bir diğer sonucu da, siyasal çoğunlukların oluşumuna etki eden faktörlerin Cumhurbaşkanlığı seçimini de etkileyeceğidir. Siyasi partiler, cumhurbaşkanı adaylarını belirlerken, kendilerine oy veren çoğunlukların isteklerini de öncelikle hesaba katmak zorunda olacaklardır. Hatta adaylar toplumdaki marjinal oyları elde edebilmek amacıyla, bu gruplardan destek almaya ve tavizler vermeye de yönelebilirler. Bu durum özellikle

³⁴⁵ ESEN, Selin, “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, MBV Yayınları, Ankara, Aralık (2009), s. 255.

tam olarak laikliği gerçekleştirememiş olan, dinsel açıdan bölünmüş, cemaat kültürünü barındıran, kültür ve din eksenli toplumumuzda öngörülmeyen sonuçlara yol açabilir. Türkiye’de seçmenler ekonomik politikalar bakımından sağ ve sol olarak ikiye bölünmüş durumdadır. Bu sağ ve sol görüş kendi içinde de her zaman bölünebilir. Seçmenler laik ve laik olmayanlar biçiminde de ikiye bölünmüştür. Ülkemizde milliyetçilik farklı siyasi partiler tarafından temsil edilmektedir. Seçmenler düzeyinde etnik bakımdan da bir ölçüde parçalanmışlık mevcuttur. lke genelinde belki küçük ama belli yörelerde fevkalade güçlü bir vatandaş grubu, etnik kimlikli bir parti tarafından temsil edilmektedir. Özellikle son on yıldır ülkemiz, siyasal bakımdan hayli gergin bir ortamdadır ve bu gerginliğin dozu gün geçtikçe artmaktadır. Uzlaşma kültürünün gelişmediğini, toplumdaki bölünmüşlüğün son derece suni gündemlerle dahi oğalabildiğini düşündüğümüzde, politize edilmiş bir ortamda geçecek olan her Cumhurbaşkanlığı seçiminin, toplumumuzda ve kurumlar arasında yeni kutuplaşma kapıları açacağı muhakkaktır. Sistemimiz, bugüne kadar şikayet ettiğimizden daha fazla popülizme ve popülist liderler yaratmaya yatkın hale gelecektir. Halk tarafından yapılacak olan seçime adaylığını koyan cumhurbaşkanı adayları, aynen siyasi partiler gibi seçim meydanlarına inerek propaganda yapacaklardır. Partilerin belli kişileri desteklemeleri sonucu oluşacak olan seçim kampanyaları, ilgili adayları karalama, kötü yönlerini sergileme, hoş olmayan yakıştırmaların yapılmasına yol açacaktır.

Burada tartışılması gereken bir konu da cumhurbaşkanının kamu görevlilerinden aday gösterilmesi durumunda, adayın görevinden istifa etmesi gerekip gerekmediğidir. 1982 Anayasası milletvekilliğine aday olacak olan kamu

görevlilerinin adaylık sürecine ilişkin düzenleme içerdiği halde, Cumhurbaşkanlığı makamına bir kamu görevlisinin aday olması durumunda ne yapılacağı hakkında bir hüküm içermemektedir.³⁴⁶ Anayasadaki düzenleme karşısında, milletvekilliğinin aksine Cumhurbaşkanlığı adaylığı bireysel bir talep olarak kabul edilmemelidir. Milletvekili adayları olan kamu görevlileri görevlerinden ayrılarak siyasi partilere başvurmakta veya bağımsız aday olarak YSK'ya başvurumaktadırlar. Cumhurbaşkanlığı adaylığı ise kişisel irade ile değil, belli sayıda milletvekili topluluğu tarafından önerilmek suretiyle kazanılmaktadır. Bu durum da 101. madde uyarınca yirmi milletvekili, bir kamu görevlisini cumhurbaşkanı adayları olarak gösterdiği takdirde, bu kişinin kamu görevinden ayrılması mı gerekecektir? Gösterilen kişinin seçilememesi durumunda ne olacağı belirsizdir. Halk tarafından yapılacak olan seçimde siyasi kampanya yürütmek zorunda olan bir kamu görevlisinin görevinden ayrılmaması kabul edilemez. Konu başbakanın Cumhurbaşkanlığına aday olması durumunda daha da ciddi bir hal alacaktır. Başbakan adaylık sürecinde görevinden mutlaka ayrılmalıdır. Aksi halde yapılacak olan seçimde, adaylar eşit şartlarda yarışma imkânından yoksun olacaklardır.³⁴⁷

³⁴⁶ Hatırlanacağı üzere 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Cumhurbaşkanı adayları olarak TBMM'ye sunulduğu tarihte AYM Başkanlığı görevinde bulunuyordu. Sezer adaylık sürecinde istifa etmemiş ve ancak seçilmesi ile birlikte görevinden ayrılarak Cumhurbaşkanı olmuştur.

³⁴⁷ SEZGİNER, (2010), s. 87-89.

2. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı

Seçim için siyasi partilerin aday gösterebilmesi, Anayasanın cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin temel ruhuna aykırıdır.³⁴⁸ Yukarıda da üzerinde durduğumuz gibi Anayasamız cumhurbaşkanının tarafsızlığına önem vermiş ve 101. maddesinin son fıkrasında cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisinin kesileceğini, 103. maddesindeki yemin metninde de görevini tarafsızlık ile yapacağını düzenlemiştir. Bir yandan siyasi partileri aday belirleme sürecinin asli unsurlarından birisi haline getirmek, diğer yandan cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisinin kesileceğini düzenlemek kendi içerisinde çelişki taşımaktadır.³⁴⁹ Yine Anayasamız birçok hükmünde, cumhurbaşkanına engelleyici, dengeleyici bir hakem rolü vermiştir. Yasama organı içindeki bir parti liderinin veya bu çoğunluğun desteklediği bir siyaset adamının cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, seçilenin Cumhurbaşkanlığı süresi içinde kendisini seçen çoğunluğa karşı ilgi duymayacağını, diğer çoğunluklar ile kendisini seçen çoğunluğu aynı kefeye koyacağını düşünmek fazla iyimserlik olacaktır. Halk tarafından seçilebilmek için çeşitli vaatlerle seçime giren aday, seçildikten sonra verdiği sözü tutmak için toplumdaki belli bir kesimi kayırabilir. Taraflı bir cumhurbaşkanına 1982 Anayasasının tarafsız bir cumhurbaşkanı için öngördüğü yetkileri tanımak, örneğin yüksek mahkeme üyelerini

³⁴⁸ Soysal, halk tarafından seçilen devlet başkanının tarafsız ve partiler üstü olmasını beklemenin, yarı başkanlık sisteminin mantığıyla da bağdaşmadığını düşünmektedir. Bkz., SOYSAL, Mümtaz, “Türk Siyasal sistemi Üzerine Görüşler”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye (Ülkeler Deneyimleri ve Karşılaştırmalı Analiz)**, Der.: İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2007), s. 344.

³⁴⁹ ESEN, (2009), s. 256.

seçtirmek, temel kamu kurumlarına atama yaptırtmak, af yetkisi kullanırmak, demokratik hukuk devletini de zorlayacaktır.

102. maddede yapılan değişiklik ile bir kişinin iki defa cumhurbaşkanı seçilebileceği de düzenlenmiştir. Bu düzenleme, ilk bakışta, popüler ve başarılı kabul edilen bir cumhurbaşkanının kesintiye uğramadan yeniden halk tarafından seçilebilmesine imkân tanıdığı için olumlu gözükebilir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı makamında oturan kişi görev süresi içerisinde, yeniden seçilmek amacı doğrultusunda hareket ederek siyasi partiler ile flört edebilir, halka yeni seçim vaatlerinde bulunabilir. İkinci kez seçilmek isteyen cumhurbaşkanı, seçmenlerle ilk dönemde yaptığı işlerle ilgili olarak siyasal hesaplaşmaya girebilir.³⁵⁰ Bu düzenlemeler, 1982 Anayasasının temel mantığına aykırılık oluşturmaktadır. Bu durumda Anayasanın cumhurbaşkanına verdiği kontrol edici, dengeleyici yetkilerinin bir anlamı kalmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçiminin bir de finansman yönü vardır. Siyasi partiler tarafından aday gösterilerek, seçim propagandaları siyasi partilerce finanse edilen adaylar, cumhurbaşkanı seçildikten sonra içtikleri anda değil, kendilerini seçtiren partilere sadık kalmayı düşünebilirler. Aslında Anayasada siyasal hayatın vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen siyasi partiler, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile önemlerini yitirmek tehlikesi ile karşı karşıya kalabilirler. Belli bir parti desteği ile halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, seçimden sonra kendi politikalarını uygulamaya karar verdiği zaman, siyasal partilerin önemi azalacak, siyaset belli kişilerin etrafında yoğunlaşacaktır. Kısaca cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esas, Anayasamız içerisindeki sistemin

³⁵⁰ EROĞUL, Cem, **Anatüze** Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, (2009), s. 344.

öngördüğü tarafsız ve partiler üstü cumhurbaşkanı yapısını bozmakta, hatta tam tersine çevirerek, tarafgir ve partili bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratmaktadır.³⁵¹ Popülist vaatler sonucu seçilen cumhurbaşkanı, eğer vaatlerini yerine getiremiyorsa, kendisini seçen çoğunluğun beklentilerini karşılayamadığında, toplumda ve yasama organında yeni destekçiler bulmaya çalışabilir. Böyle bir cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasının yaratmaya çalıştığı tarafsız, uzlaştırıcı, sistem üzerinden denetleyici cumhurbaşkanı tipinden çok uzaktır. Aslında parlamenter sistemde cumhurbaşkanının konumunu belirleyen tarafsızlık, sembolik olma, temsilcilik ve sorumsuzluk gibi kavramların, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilir olması ile fiili olarak taraflılık, otorite, her alanda kendini yetkili görme kavramlarına dönüşeceğini söyleyebiliriz.

3. Çifte Meşruiyet ve Diğer Sorunlar

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine getirilecek belki de en önemli eleştiri çifte meşruiyete yol açacak olmasıdır.³⁵² Yeni düzenleme, beraberinde tam

³⁵¹ BECEREN, Ertan – KALAĞAN, Gökhan, “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İTÜSBD**, Yıl: 6, S. 11 Bahar, (2007/2), s. 178-179; ESEN, (2009), s. 269.

³⁵² Aslında halk tarafından seçilen ve güçlü yetkilere sahip olan bir cumhurbaşkanının Türkiye’de çifte meşruiyete yol açarak işleri daha kötü yapacağı, söz konusu anayasa değişikliğini gerçekleştiren AKP’nin 57. hükümet dönemi milletvekili, Meclis Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Burhan Kuzu tarafından 1996’da yayımlanan bir makalede de dile getirilmiştir. Kuzu makalesinde, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin yarı başkanlık modelini andıracağını, bu modelin Türkiye’de büyük sıkıntılar çıkaracağını, parlamenter sistemde cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesi gerektiğini, cumhurbaşkanını halka seçtirmek yerine, yapılacak bir anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik bir konuma getirilmesi ve başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bkz., KUZU,

bir ikili yürütme organı getirebilir.³⁵³ Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı aynı zamanda hükümet başkanı olmadığı için, siyasi sistem içinde hükümet ve devlet başkanlığı birbirlerinden farklı makamlar tarafından temsil edilmektedir. Hem cumhurbaşkanı hem de yasama organı halk tarafından seçildiği için, ortaya aynı demokratik meşruluğa sahip iki kurum çıkacaktır. Bu iki kurum birbirlerinden bağımsız olacakları ve hukuki varlıklarına son veremeyecekleri için, sistem aynen başkanlık sisteminde olduğu gibi katılaşacaktır.³⁵⁴

1982 Anayasasına göre eğer Çankaya'ya çıkan kişi görevini tam yaparsa, parlamento ile hükümet arasında sık sık aşılması zor sürtüşmeler çıkacaktır. Örneğin cumhurbaşkanının yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları Meclise geri gönderme yetkisi ülkeyi siyasi krize sokabilir. Bugüne kadarki uygulamada cumhurbaşkanlarının, kanunları geri göndermedeki çekinceleri

Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, **AİD**, C.29, S.3, Ankara, (1996), s. 82-83; KUZU, Burhan, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, (1997), s.119-120.

³⁵³ 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, değil halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanını; TBMM tarafından seçilmiş olan cumhurbaşkanlarını da zaman zaman yasama organı çoğunluğu ve onun güvenine sahip bir hükümet ile karşı karşıya getirmiştir. Örneğin Cumhurbaşkanı Sezer Anayasa değişikliği de dâhil birçok kanunu veto etmiştir. Yine Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile yürütmenin diğer kanadı arasında çekişmeler yaşanmıştır. Sayısal verilerle ilgili olarak bkz., BAHÇECİ, (2008), s. 195-222. ÖZDEMİR, Hikmet, **Sivil Cumhuriyet**, Boyut Yayınevi, İstanbul, (1991), s. 122; AKIN, (2009), s. 202; DEMİREL, Tanel, “Türkiye’de Siyasal Liderler ve Demokrasi (Bir Kitabın Düşündürdükleri)”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan** C. 1, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), s. 146; ARCAYÜREK, (2007), s. 296-321. Özal ile kendini gösteren yürütmedeki iki başlılık sorunu, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel – Başbakan Tansu Çiller, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer - Başbakan Recep Tayyip Erdoğan döneminde de kendisini hissettirmiştir.

³⁵⁴ Başkanlık sisteminde başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve bu süre içinde (impeachment dışında) yasama organı tarafından düşürülememesi sistemde katılığa yol açmaktadır. Bkz., YAZICI, (2002), s. 43-53.

büyük oranda dikkate alınmamıştır. Uygulanmış olan parlamenter rejimin doğası gereği parlamento çoğunluğuna dayanan hükümetler, cumhurbaşkanlarının kanunları geri göndermesine karşı direnmiş psikolojik ve siyasal mücadele sergileme eğiliminde olmuşlardır.³⁵⁵ Anayasa mevcut haliyle cumhurbaşkanına koşulsuz olarak yasama organının seçimlerini yenileme hakkı vermemektedir. 1982 Anayasasının fesih konusunda getirmiş olduğu bu düzenleme parlamenter sisteme oldukça uygundur. Cumhurbaşkanı sadece hükümet krizlerini çözmek için ve Anayasada öngörülen durumların gerçekleşmesi halinde yasama organının seçimlerini yenileme hakkına sahiptir. Bu düzenlemenin temelinde de cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlama düşüncesi yatmaktadır. Yasama organı da istisnai olan vatana ihanet suçlaması dışında cumhurbaşkanının görevine son veremeyecektir. Cumhurbaşkanı ile yasama organını oluşturan çoğunluk ve dolayısıyla hükümet arasında uyuşmazlık ortaya çıktığında, Anayasamızda bu sorunu çözebilecek bir yol bulunmamaktadır.³⁵⁶ Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluk yönünden parlamentonun etki alanı dışında olması, Anayasamızın öngörmüş olduğu çözüm mekanizmalarını işlemez hale getirmektedir. Aktif politikada bulunan siyasilerimizin, en temel konularda bile asgari müşterekte anlaşamadıklarını düşündüğümüzde, yasama organındaki farklı çoğunlukların cumhurbaşkanı ile anlaşabileceklerini düşünmek iyimserlik olacaktır. Sistemin kilitlenmeden işlemesi için bir yol da, cumhurbaşkanının aktif politikaya katılmayarak kabuğuna çekilmesidir ki, bunun gerçekleşmesini beklemek de uzak bir ihtimaldir. Özellikle başbakanlıktan Cumhurbaşkanlığına seçilen kişilerin (Özal ve Demirel örneklerinde olduğu gibi), görevlerinde aktif politika izlemeleri olağan karşılanmalıdır. Halkça seçilmiş olmak, cumhurbaşkanının aktif bir şekilde siyasete

³⁵⁵ İBA, (2003), s. 304.

³⁵⁶ HEKİMOĞLU, (2009), s. 104.

müdahale etme ve iktidarı kişiselleştirme potansiyelini bizzat içinde taşımaktadır.³⁵⁷ Halk tarafından seçilir olmak daha fazla merkeziyet ve tek adam yönetimini hâkim kılabilir. Yasama organından bağımsız ve halktan aldığı yetki ile meşruluğunu pekiştirmiş ve normal şartlarda sabit görev süresi olan bir cumhurbaşkanı, kişisel saygınlığının yardımı ile iktidarı çok kolay bir şekilde bireyselleştirecektir.³⁵⁸ Cumhurbaşkanı ile yasama organını oluşturan çoğunluğun farklı dünya görüşüne sahip olmaları durumunda, uyuşmazlık potansiyeli büyüyecek ve belki de çok önemli olmayan konular bile büyütülerek siyasal krizler rejim krizlerine dönüşebilecek³⁵⁹, bu karşılıklı çekişmeden kamu bürokrasisi olumsuz yönde etkilenebilecektir. Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda ise karşımıza tamamen denetimsiz bir güç birliğinin çıkabileceği ileri sürülebilir.³⁶⁰ Demokratik meşruluğu takviye edilmiş, yasama çoğunluğunu arkasına almış, halkın oylarıyla seçilmiş bir cumhurbaşkanı, sistemde denge unsuru olmak yerine, sistemin tek hâkimiymiş gibi de davranabilir. Bu yaklaşım döneme özgü politik hedeflere

³⁵⁷ TURHAN, Mehmet, “Parliamentarism or Presidentialism? (Constitutional Choices For Turkey)”, **AÜSBFD**, C.47, S.1-2, Ocak – Haziran (1992), s. 158-159; LIJPHART, (tarihsiz), s. 79-80.

³⁵⁸ DUVERGER, Maurice, **Seçimle Gelen Krallar**, Çev.: Necati Erkurt, Konuk Yayınları, (1975), s. 209-220; KAMALAK, İhsan, “Türk Siyasal Sistemine (Yarı) Başkanlık Sisteminin İthalinin Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye Ülkeler Deneyimleri ve Karşılaştırmalı Analiz**, Ed.: İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2006), s. 331-332.

³⁵⁹ YOKUŞ, Sevtap, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2010), s. 187; ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, (1993), s. 48; GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, **Türkiye Günlüğü**, S. 89, Yaz (2007b), s. 23; TEZİÇ, Erdoğan, “Rejim Krizine Yol Açabilir”, **Sabah Gazetesi**, 11 Mayıs 2007; ONAR, (2005), s. 96; ULUŞAHİN, (2007b), s. 20-21.

³⁶⁰ YAVUZ, K. Haluk, **Türkiye’de Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2000), s. 537-538; KALAYCIOĞLU, Ersin, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı”, **Başkanlık Sistemi**, TBB Yayınları, Ankara, (2005), s.27.

yöneleceği için, farklı siyasal koşullarda demokratik yapı içerisinde bir engele de dönüşebilir. Cumhurbaşkanının seçimden önce vaat ettiği, ya da kendi dünya görüşüne uygun olan siyasi programı, bakanlar kurulunun görevde kalacağı sürede uygulayacağı siyasi program ile çatışabilir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin çok olumlu bir siyasal gelişme olduğunu savunanlar, 1958 Fransız Anayasasını³⁶¹ örnek göstermektedirler. Ancak Fransa’da siyasi çoğulculuk, güçlü sendikalar, yerel yönetimler, uyanık, bilinçli ve eğitimli bir sivil toplum olduğu halde bile Mitterand ve Jacques Chirac çatışması engellenememiştir. Fransa’da yarı başkanlık sisteminin ilk yıllarında sorunsuz işlemedeki en önemli faktörlerden birisi, Cumhurbaşkanı De Gaulle’nin tarihi ve karizmatik kişiliği üzerinde Fransız halkının uzlaşmasıdır.³⁶² Her ülkenin kendi siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik

³⁶¹ II. Dünya savaşıdan sonra hükümet istikrarsızlığından kaynaklanan siyasal bunalım sonucunda, Cezayir’deki Fransız generallerinin 13 Mayıs 1958 tarihinde ayaklanması üzerine hükümet darbesi gerçekleştirilmiştir. Bu askeri müdahalenin temelinde, hükümet bunalımlarının önlenememesi ve güçlü devlet mekanizmasının yaratılması isteği yatmaktadır. General De Gaulle’nin Başbakanlığa getirilmesi ile birlikte, De Gaulle’nin kimliğinde cumhurbaşkanına güçlü yetkilerin tanındığı bir anayasa hazırlanarak 4 Ekim 1958’de V. Cumhuriyet kurulmuştur. Bkz., YÜCEL, Bülent, “Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, **AÜHFD**, C.52, S.4, (2003), s. 345; DUVERGER, Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Çev. ve Der.: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, (tarihsiz), s. 68-71; VERGİN, Nur, “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Günlüğü**, S.41, Temmuz – Ağustos (1996), s. 10-16; CORRADO, Michael Louis, **Comperative Constitutional Review (Cases and Metarials)**, Coralina Acedemic Press, (2005), s. 156-157.

³⁶² GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, (2007), s. 591-601; Bkz., TOSUN-TOSUN, (1999), s. 130. Kaldı ki yarı başkanlık sisteminin Fransa’ya istikrar getirdiği de tam olarak ileri sürülmez. Fransız cumhurbaşkanı parlamenter çoğunluk tarafından desteklendiği dönemlerde siyaset sahnesinde belirleyici role sahip iken, kendisine muhalif parlamenter çoğunluğun bulunduğu dönemlerde, siyaset üzerindeki belirleyiciliği azalmakta, cohabitation (birlikte icra) dönemi olarak tanımlanan bu dönemde, siyaset sahnesinde başbakanın

yapısı farklıdır. Bir ülkede başarılı sonuçlar verdiği iddia edilen bir uygulamanın başka ülkede benzer sonuçlar vereceğini kimse garanti edemez.³⁶³ Ülkelerin sahip olduğu sistemlerin başarısını büyük oranda sosyal ve kültürel şartlar belirlemektedir.³⁶⁴ Karşılaşılan sorunlar sistemden bağımsız olarak düşünülmeli ve parlamenter rejimle yönetilen birçok dünya ülkesinin, karşılaştığı sorunları başarılı bir şekilde çözebildiği unutulmamalıdır. Cumhurbaşkanı'nın mevcut yetkileri ile doğrudan halk tarafından seçilmesi, sistemi parlamenter sistemden uzaklaştıracağı için, cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında kriz yaşanmasına yol açması kuvvetle muhtemeldir.³⁶⁵ Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı partiden olmadıkça Türkiye'nin hiçbir siyasal problemi çözülmeyecektir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi Türkiye için istikrar ve yarar değil tam

belirleyiciliği ön plana çıkmaktadır. Bu durumun da yürütmeye istikrar getireceğini iddia etmek doğru olmaz. Bkz., SAĞLAM, Musa – ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı mı Başbakan mı?”, **AİD**, C.34, S. 4, (2001), s. 33-47; Fransa’da 1986-1988, 1993-1995 yılları arasında görülen Cohabitation 1997 seçimlerinde de kendini göstermiş ve hükümet sistemi açısından kilitlenme yaşanması üzerine, 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı'nın yedi yıl olan görev süresi beş yıla indirilmiştir. Bkz., Yücel, (2003), s. 348.

³⁶³ SHAPIRO, Ian, **The State of Democratic Theory**, Princeton University Press, (2006), s. 90-91; TURHAN, Mehmet, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, **AİD**, C.26, S.3, Eylül (1993), s. 34.

³⁶⁴ Türkiye’de parlamenter sistem eleştirilirken tarihsel süreç, sosyal yapı, kültür, din, gelenek, asker ve toplum arasındaki karşılıklı etkileşim konuları unutulmamalı, sorunların tümü sosyolojik açıdan bir üst yapı kurumu olan ve alt yapıyı oluşturan topluma göre şekillenen parlamenter sisteme yüklenmemelidir. HAZIR, Hayati, **Anayasa Hukuku**, Alter Yayınları, Ankara, (2004), s. 8-9; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmi İdeoloji Eksenli)”, **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul, (2004), s. 99-128.

³⁶⁵ Cumhurbaşkanı'nın genel oy ile halk tarafından seçilmesi halinde, Cumhurbaşkanı'nın anayasadan kaynaklanan denetlemeye ilişkin yetkileri, yönetmeye ilişkin yetkiler niteliğinde kullanılabilir. Bu durum tarihsel gelişimimize, parlamenter rejime ve ülkemizin gereklerine aykırı olacaktır. Bkz., TUNÇ- BİLİR- FARUK, (2009), s. 153-154; EROĞUL, Cem, “Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi”, **AÜSBFD**, C.33, S.1, (1978), s. 53; AY, Şadiye, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 7, S. 77, Mayıs (2004), s. 17.

tersine istikrarsızlık getirebilir.³⁶⁶ Çünkü yasama çoğunluğunun cumhurbaşkanından farklı siyasal görüşteki partilerde olması durumunda, o görüşten oluşacak hükümet cumhurbaşkanı ile çatışma yaşanması durumunda belki de istifa edecek ve yeni hükümet kurulamazsa, seçimlerin yenilenmesine dahi gidilebilecektir. Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun, dolayısıyla hükümetin farklı siyasal görüşe sahip olmalarından kaynaklanabilecek karar alamama durumu etkinliği engelleyecektir. Yapılan Anayasa değişikliği ile istikrar uğruna etkinlikten vazgeçilmektedir. Her istikrarlı yönetimin beraberinde etkinliği getirmeyebilir.³⁶⁷ İstikrarı ortadan kaldırdığı ileri sürülen, çok partili hükümetlere sahip parlamenter sistemi uygulayan Almanya, İtalya, İsveç, İsviçre ve Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde son derece etkin hükümetlere rastlanabilmektedir.

Ayrıca istikrarlı yönetim ihtiyacına hükümet sistemlerinin ne ölçüde cevap vereceği de tartışmalıdır. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'deki istikrarlı yönetim, klasik parlamenter rejimin en iyi şekilde uygulandığı disiplinli³⁶⁸ iki parti sisteminin parlamentoya hâkim olduğu İngiltere'de de görülmektedir.³⁶⁹ Yine

³⁶⁶ GÖNENÇ, Levent, “Bu Anayasa ile Seçilecek Bir Cumhurbaşkanı Kriz Çıkarır”, <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2059>, Erişim tarihi, 26.04.2011; YOKUŞ, (2010), s. 168-171.

³⁶⁷ LIJPHART, (tarihsiz), s. 100.

³⁶⁸ Parti disiplini hakkında bkz., ÖZBUDUN, Ergun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, AÜHF Yayınları, (1968); ÖZCAN, Hüseyin – YANIK Murat, **Siyasi Partiler Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, (2007), s. 106 vd.

³⁶⁹ GÜRBÜZ, Yaşar, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Beta yayınları, İstanbul, (1987), s. 35-41; TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi (Anayasa hukukuna Giriş)**, Say Yayınları, İstanbul, (1988), s. 364-365; JACKSON, C. Vicki – TUSHNET, Mark, **Comperative Constitutional Law**, New York Foundation Press, (1999), s. 714; POLLOCK, K. James, “A Comparision of the American and British Party Systems”, **Journal of the Royal Institute of International Affairs**,

başkanlık sisteminin en kötü örnekleriyle uygulandığı Latin Amerika Ülkelerindeki istikrarsız yönetimler³⁷⁰, parlamenter hükümet sisteminin son yıllarda çok istikrarlı uygulandığı İtalya’da da görülmüştür. Dolayısıyla istikrarlı yönetimi sadece hükümet sistemleri ile ilgilendirmek doğru değildir. İstikrarlı hükümet için başta seçim sistemi, parti yapısı siyasal sistemin bütünü değerlendirilmelidir.³⁷¹ Aslında hükümet istikrarsızlığının gerçek sebebi parlamenter sistem değil, çok parti sistemidir. Benimsenen modelin işleyişini anayasa hükümleri kadar parti sistemi de etkiler.³⁷² Parlamenter sistemin iyi işleyebilmesi için toplumda, birlikte çalışma sorumluluğunun benimsenmesi, toplumsal hoşgörü,³⁷³ karşı görüşe saygı, sisteme

Vol. 9, No. 2, Blackwell Publishing on behalf of the Royal Institute of International Affairs, (Mar., 1930), s. 207-221.

³⁷⁰ Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin farklı işleyiş modelleri hakkında bkz., FOWAKER, Joe, “Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America”, **British Journal of Political Science**, Vol. 28, No. 4, Cambridge University Press, October, (1998), s. 654-676.

³⁷¹ ELGİE, Robert, “From Linz to Tsebellis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?”, **Democratization**, 12:1, (2005), s. 118-119; TURHAN, Mehmet, **Anayasal Devlet**, Naturel Yayınları: 26, Ankara, (2004), s.123-128; PROTSKY, Oleh, “Troubled Semi Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine”, **Europa Asia Studies**, Vol. 65, No. 7, Toylar & Francis Ltd., (Nov., 2003), s. 1091-1092.

³⁷² DUVERGER, Maurice, **Siyasal Partiler**, Bilgi Yayınevi, Çev.: Ergun Özbudun, Ankara, (1986), s. 502-504; TUNAYA, Tarık, Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, (1980), s. 304-305; Parti sistemleri ile hükümet istikrarı arasındaki ilişki için bkz., TAYLOR, Michael – HERMAN, V. M., “Party Systems and Government Stability”, **The American Political Science Review**, Vol. 65, No. 1, American Political Science Assosiation, (Marc., 1971), s. 28-37; POWELL, Bingham G., “Party Systems and Political System Perfonmance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies”, **The American Political Science Review**, Vol. 75, No. 4, American Political Science Assosiation, (Dec., 1981), s. 861-879.

³⁷³ Toplumsal hoşgörümüz hakkında kıyaslamalı bir inceleme için bkz., KALAYCIOĞLU, Ersin, “Türkiye’de Demokrasinin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, C. I, Siyaset Bilimi, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), s.260-262.

paralel çağdaş ve üretime dönük bir ulusal eğitimin varlığı gibi erdemlerin de en azından asgari düzeyde mevcut olmaları gerektiği unutulmamalıdır.

Günümüzde yasama organında çoğunluğu elde eden siyasi parti liderleri, hükmettikleri yasama çoğunluğu sayesinde her şeyi yapabilme gücünü kendilerinde görmekte ve soyut bir ifade olan “millet egemenliği” terimi ile kendi somut çoğunluklarını aynı anlamda kabul ederek, siyasal çoğunluklarına karşı olan herhangi bir eylem veya düşüncüyü ulusun iradesine yönelmiş bir tehdit olarak görebilmektedirler. Bu anlayış, muhalefetin³⁷⁴ hükümet aleyhindeki görüşlerinin ulusal iradeye karşı çıkılması biçiminde algılanmasına, beraberinde hoşgörüsüzlüğü ve uzlaşma kabul etmeyen bir tutumu getirmektedir.³⁷⁵

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sadece cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında değil, seçmenler arasında da sorunlar doğmasına yol açabilir. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı kendisine oy vermeyen, kendisi ile aynı dünya görüşüne sahip olmayan seçmen kitlesini, milli iradenin karşısındaki güçler olarak görebilir. Siyaseten sorumsuz olan ve halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, görev ve yetkilerini, temsil ettiği çoğunluğun lehinde kullandığı takdirde, siyasi hayatımızda telafisi güç ayrılık ve krizlerin olabileceğini göz ardı etmememiz gerekir.

³⁷⁴ Günümüzde yürütme organının denetlenmesi görevini büyük ölçüde muhalafet, özellikle de parlamento içi muhalefet üstlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz., TUNÇ, Hasan, **Parlamento İçi Muhalefet**, Mimoza Yayınevi, Konya, (1997).

³⁷⁵ KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1987), s. 112-124.

Ülkemizde başkanlık sistemine yönelik taleplerin temelinde iki husus yer almaktadır. Bunlardan ilki güçlü bir yürütme organına olan ihtiyaç³⁷⁶, ikincisi ise parlamenter sistemden kaynaklanan sorunların giderilmesidir. Güçlü ve istikrarlı bir yürütme organı oluşturmanın bir diğer yolu da parlamentarizmin rasyonelleştirilmesidir.³⁷⁷ Kurucu güvensizlik oyu bu araçlardan birisidir.³⁷⁸ Ülkemizde parlamenter sisteme getirilen eleştirilerin büyük çoğunluğu, parçalanmış toplumsal yapı ve demokratik hoşgörünün gereği olan uzlaşma kültüründeki eksiklik

³⁷⁶ İktidarın sınırlandırılmasına yönelik düşünceler zaman içerisinde yerini yürütmenin güçlendirilmesi gerekliliği düşüncesine bırakmıştır. Özellikle II. Dünya savaşıdan sonra bu eğilim daha da belirginleşmiştir. Bu görüşün temelinde, yürütme organının yasama organına göre daha hızlı hareket edebilmesi, olaylara anında ve teknik müdahale yapabilmesindeki yeterlilik yatmaktadır. Bu sebeple yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesinin bir zorunluluk olduğu ileri sürülmüştür. Bkz., ARSLAN, Nagehan Talat, “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **GÜİİBFD**, C.5, S.3, (2003), s. 161-162.

³⁷⁷ YAŞAMIŞ, Demir Firuz, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması (Sorunlar ve Çözümler)**, Doruk Matbaası, İstanbul, (2001), s. 69; GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık Sistemi**, TBB Yayınları, Ankara, (2005), s.11-12; GÖZTEPE, Ece, “Türkiye’de Bir Rejim Sorunu Olarak Cumhurbaşkanlığı Seçimi-Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme” **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı** TBB Yayınları, Ankara, (2007), s. 212; DURSUN, Hasan, “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya’sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler”, **TBB**, S. 67, Kasım – Aralık (2006), s. 282-283; HEKİMOĞLU, (2009), s. 107; ESEN, (2009), s. 274.

³⁷⁸ Parlamenter sistemde hükümetlere istikrar ve etkinlik sağlama amacıyla düşünülmüş bir takım usuller vardır. Bu usullere yer veren parlamenter sisteme genellikle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm denilmektedir. Aslında 1982 Anayasası parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi ve hükümet istikrarının korunması için, hükümetlerin kurulmasını kolay düşürülmesini ise zorlaştıran hükümler getirmiştir. Cumhurbaşkanına Meclis seçimlerini yenileme yetkisinin tanınması, cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanlığı seçimini düzenleyen hükümler, hükümetin kuruluş aşamasında güven oylamasında basit çoğunluk düşürülmesinde ise nitelikli çoğunluk esasının benimsenmesi bunlara örnektir. Bkz., ÖZBUDUN, Ergun – Yürük Ayşe Tülin (Edit.), **Anayasa Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1466, Eskişehir, (2004), s. 195, 262; ONAR, (2005), s. 103-104; YÜCEL, (2009), s. 305-317.

nedeniyle, seçimlerden koalisyon hükümetlerinin çıkması, istikrarsızlık³⁷⁹ ve çift başlılığın yol açacağı sakıncalar gibi konularda kümelenmektedir. Ülkemizdeki uygulamada koalisyon hükümetlerinin işleyişi, yürütmenin istikrar ile etkinlik sağlayamamasına yol açmakta bu durum da parlamenter sisteme fatura edilmektedir.³⁸⁰ Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi belki de yıllardır başkanlık sistemine duyulan özlemin ilk adımıdır.³⁸¹ Ancak, bu haliyle cumhurbaşkanı parlamentodan bağımsız olmakla birlikte tek başına hükümet edebilecek yetkilere sahip değildir. Karşı imza kuralı gereği işlemlerinin bir kısmını hükümet eliyle yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın hükümet ile restleşmesi ve bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına kendi politikasını yürütmesine imkân

³⁷⁹ 1961 ve 1982 Anayasalarında benimsemiş olduğumuz parlamenter sistemin, hükümet istikrarsızlığına yol açtığı ve bu sebeple başarılı olamadığı ileri sürülmüştür. Bkz., ATAR Yavuz, **Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayınları, Konya, (2000a), s. 218-219; KUZU, Burhan, “Neden Başkanlık Hükümeti”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İÜ Yayınları, İstanbul, (1999), s. 141-179; KUZU, Burhan, Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu’nda Sunulan Tebliğ, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), s.16-19.

³⁸⁰ Kaldı ki parlamenter demokrasilerde koalisyon hükümetlerinin istikrarsız olmalarının türlü sebepleri vardır. İstikrarsızlık bizzat parlamenter sisteme yüklenmemelidir. Bkz., FRENDEIS P. John – GLEİBER, W. Dennis – BROWNE, C. Eric., “The Study of Cabinet Dissolutions in Parliamentary Democracies”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 11, No: 4, Nov., Comparative Legislative Research Center, (1986), s. 619-628; HUBER, D. John – MCCARTY, Nolan, “Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining”, **The American Political Science Review**, Vol. 95, No. 2, American Political Science Association, June (2001), s. 345-360.

³⁸¹ Nitekim 60. Hükümetin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan katıldığı bir programda, başkanlık sisteminin Türkiye’ye gelebileceğini, kendisinin önceden beri bu sisteme olumlu baktığını, 2011 yılında halkın kendilerine yetki vermesi halinde, yepyeni bir anayasa ile başkanlık sistemine geçilebileceğini belirtmiştir. Bkz., “Başbakan ile Gündem”, **ATV**, 18 Nisan 2010; <http://www.Sabah.com.tr>, Erişim tarihi, 19.04.2010. Aslında ülkemizde ortaya atılan başkanlık sistemi tartışmalarının, bir sistem arayışı mı olduğu, yoksa kişiliğe biçilmiş bir rol için mi yapıldığı da şüphe konusudur.

tanımaması durumunda, cumhurbaşkanının güçlü anayasal yetkilerini hükümet aleyhine kullanacağı açıktır. Sistemin sağlıklı işleyebilmesi için ülkemizde yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanmış olması, kaliteli ve etkin bir yargı erkinin bulunması³⁸², sivil toplum örgütleri ile baskı gruplarının çeşitli ve güçlü olması, halkın aktif ve bilinçli bir şekilde politik hayata katılması gerekmektedir ki bu koşulların ülkemizde varlığı tartışmaya açıktır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik Anayasa değişikliği, güçlü yürütme ve devlet yapısı taraftarlarınca çok olumlu bir değişiklik olarak algılanmıştır.³⁸³ Ancak, parlamenter sistemde yasama organını oluşturan çoğunluğun lideri konumundaki bir başbakanın, başkanlık sistemindeki bir başkan kadar güçlü yetkilere sahip olduğu unutulmaktadır.³⁸⁴ Ülkemizde siyasal partiler ne tam

³⁸² MURPHY, Walter F., **Constitutional Democracy (Creating and Maintaining a Just Political Order)**, The John Hopkins University Press, Baltimore, (2007), s. 241-242.

³⁸³ Güçlü yürütme arzusu sadece ülkemize ve bu zamana özgü değildir. Demokrasinin başlangıç safhasında en belirgin amaç, icra organına karşı yasama organını güçlendirmek iken, zaman ve gelişen siyasi olaylar ile birlikte kuvvetler ayrılığı yerini yürütmenin üstünlüğüne bırakmıştır. Bkz., ÖZKOL, Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **AÜHFD**, C.XXVI, S.1-2, (1969), s. 75-76.

³⁸⁴ Disiplinli partilerin oluşturduğu yasama çoğunluklarının içinden kaynaklanan ve bu çoğunluğun güvenine dayanan bir başbakan önderliğindeki bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının karşısına yürütme organının belirleyici aktörü olarak çıkmaktadır. Bkz., LİPSON, Leslie, **Demokratik Uygarlık**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, (1984), s.437-439; YAZICI Serap, “Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), s.116-128; YÜCEL, Bülent, “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması”, **EBD**, S.12-13, Şubat – Haziran (2007), s. 157-158; MAINVARING, Scott / SHUGART, S. Matthew, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, **Comperative Politics**, Vol. 29, No:4, July (1997), s. 453-454.

anlamıyla kadro ne de tam anlamıyla kitle partisidirler.³⁸⁵ Ancak sistemimizin disiplinli parti yapısına sahip olduğu, partilerin hem seçim zamanlarında hem de seçim dışı dönemlerde etkin olarak çalıştıklarını, parti lideri ve çevresinin parti örgütünde tartışılmaz üstünlüğe sahip olduğu unutulmamalıdır.³⁸⁶ Bu duruma 1982 Anayasasının, başbakana bakanlar kurulunun kolektif yapısı içerisinde eşitler arasında birincilik konumunu verdiğini eklediğimizde, koalisyon hükümetlerinin olmadığı zamanlarda, karşımıza en az başkanlık sistemindeki kadar güçlü bir başbakan ve hükümet dayanıklılığı çıkmaktadır.³⁸⁷ Hatta bazı konularda yasama organını oluşturan çoğunluğun lideri konumundaki başbakan, başkanlık sistemindeki başkandan daha da güçlüdür.³⁸⁸ Başkanlık sisteminde halk tarafından seçilmiş olan başkan, sistemin özelliği uyarınca yalnızca yürütme sürecine istediği şekilde müdahale edebilecektir. Örneğin ABD'deki başkanın yasa teklif etme yetkisi bile bulunmamaktadır. Oysa parlamenter sistemde yasama organının çoğunluğunu oluşturan partinin lideri konumundaki bir başbakan, hem bakanlar kuruluna yani

³⁸⁵ KAPANİ Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, İstanbul, (1998), s. 171.

³⁸⁶ DURGUN, Şenol, **Parlamenter Yapılar ve Parlamenterin Temsil Gücü**, Alter Yayınları, Ankara, (2005), s. 257-256; ARSLAN, (2003), s. 163; ÖZBUDUN, Ergun, **Siyasal Partiler**, Sevinç Matbaası, Ankara, (2009), s. 162-166; ÖZBUDUN, (1968), s. 46-95.

³⁸⁷ YAZICI, Serap, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İBÜ Yayınları, İstanbul, (2009), s. 238-241. 2007 değişikliği öncesi 1982 Anayasası uygulanmasında, yürütme gücü yasama organından yürütme organına, yürütme organında ise devlet başkanından başbakana geçmiş, kuvvetli icradan ziyade kişisel iktidar oluşturabilecek uygulamalara dahi rastlanmıştır. Bkz., DURAN, Lütfi, "III. Cumhuriyetin "Yürütme"si: Kuvvetli İcra mı, Kişisel İktidar mı?", **Bahri Savcı'ya Armağan**, MBV Yayınları, Ankara, (1998), s. 234-242.

³⁸⁸ YOKUŞ, (2010), s. 45-51. Başkanlık hükümet modelinin istikrarlı bir şekilde yürüdüğü Amerikan sisteminde bile, Amerikan Başkanına ait yetkilerin, ancak olağanüstü durumlarda, yasama çoğunluğunu arkasına almış bir başbakanın yetkileri ile (Federal Mahkemenin de yardımıyla) aynı seviyede olabileceği hakkında bkz., KAPANİ, Münci, "Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Selahiyetleri", **AÜHFD**, C.IX, S. 1-2, S. 135-166.

yürütme sürecine, hem de meclisteki parti çoğunluğu aracılığıyla yasama sürecine müdahale edebilmektedir.³⁸⁹ Başbakan, lideri olduğu siyasal çoğunluk sayesinde iktidarını belli bir süre için garanti altına almakta, yasama faaliyetlerini denetimi altında bulundurmakta, hükümet politikalarının uygulanması için gerekli olan hukuki araçları rahatlıkla Meclisten geçirebilmektedir.³⁹⁰ Aslında istikrarlı yasama çoğunluğuna sahip olan başbakanlar ülkenin lideri ve devletin de fiilen başkanı durumundadır. Başbakanlar iç ve dış meseleler sebebiyle günümüz kitle iletişim araçlarının sunduğu imkânları da kullanarak sıklıkla halkın karşısına çıkabilmekte, hükümet ve devlet adına konuşabilmektedirler. Bu faaliyetler yasama çoğunluğunu arkasına alan başbakanları gerçek devlet başkanı statüsüne taşımıştır.³⁹¹ Güçlü yürütme yapısını savunanlar bu hususları göz ardı ederek, bir parti veya seçmen kitlesi liderinin cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, güçlü ve etkili yürütmenin aksine siyasal hayatta bölünme ve güç kaybı yaşanabileceğini unutmaktadırlar.³⁹² Dolayısıyla cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi veya ülkemiz için yarı başkanlık sistemini savunanlar, öncelikle Türk anayasa düzeninde cumhurbaşkanı ile başbakanın konum ve yetkilerini ayırmalı, daha sonra yeniden düşünmelidirler. 1982

³⁸⁹ LUTZ, Donald S., **Principles of Constitutional Design**, Cambridge University Press, (2006), s. 109-111; AKBULUT, Örsan Ö., “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, **AİD**, C. 36, S. 1, Mart (2003), s. 62; DUVERGER, (1975), s. 105-106.

³⁹⁰ TUNÇ, Hasan, “Parlamenter Rejimlerde Yasama Faaliyetleri Açısından İktidar-Muhalefet İlişkileri ve Türkiye”, **KTOD**, Y.4, S. 40, Haziran. (1991), s. 49; Cengiz – KARAGÖZ, Kasım, “Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”, **GÜHFD**, C.XI, S. 1-2, (2007), s. 717-724.

³⁹¹ ERDOĞAN, Mustafa, “Başbakanlık Hükümeti mi? ”, **AÜSBFD**, C.44, S. 3-4, Temmuz-Aralık (1989), s. 231, 236; BİRAND, Mehmet Ali, “Bugün Zaten Fiilen Başkanlık Sistemindeyiz”, **Milliyet Gazetesi**, 20.04.2010

³⁹² Demirel’in Cumhurbaşkanı seçilmesi bu duruma çok iyi bir örnek olmuştur. 1991 seçimleri sonrasında başlayan koalisyon hükümetleri, Demirel’in 1993 Mayıs’ında Cumhurbaşkanı seçilmesi ile birlikte devam etmiştir. Merkez sağ partiler küçülmeye başlamış, bu seçmene yansımış, zayıf koalisyon hükümetleri doğmuştur. Bkz., ÖZDEMİR, (2007), s. 131-135.

Anayasasında istikrarlı bir yasama çoğunluğunun lideri konumundaki başbakanın önündeki en büyük rakip cumhurbaşkanıdır. Dolayısıyla arzu edilen güçlü yürütme modeli, bugüne kadar alışkın olduğumuz parlamenter sistemi değiştirmek ile değil, cumhurbaşkanının parlamenter sisteme uymayan güçlü yetkilerini törpülemekle de gerçekleştirilebilirdi.

4. Çözüm Önerileri

Böylesi bir anayasa değişikliğinin, cumhurbaşkanının kullanacağı yetkiler ile birlikte ve bütüncül bir yaklaşımla ele alınmamış olması hatadır.³⁹³ Eğer tercih yarı başkanlık sisteminden yana kullanılacaksa, yapılacak bir değişiklik ile cumhurbaşkanına koşulsuz olarak yasama organını fesih edip, seçime gidebilme yetkisi verilmelidir. Ayrıca cumhurbaşkanının, başbakan dolayısıyla bakanlar kurulu ve Meclis çoğunluğu ile çatışmasını en aza indirmek için, yürütmeye ilişkin yetkilerinin yeniden tanımlanması, tek başına yapabileceği işlemlerin, ayrıca ve açıkça yorum gerektirmeyecek şekilde düzenlenmesi, farklı görüşteki yasama çoğunluğuna dayalı hükümet ile birlikte yaşama olgusunun sakıncalarını giderebilmek için de, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin aynı anda ya da birbirlerine çok yakın tarihlerde yapılması gerekir.³⁹⁴ Cumhurbaşkanının KHK'leri, bakanlar kurulu kararlarını ve üçlü kararnameleri imzalamayı reddetme yetkine sahip olup olmadığı sorunu mutlaka açıklığa kavuşturulmalıdır. Cumhurbaşkanının sayılan kararnameleri imzalayıp yayımlamak zorunda olduğu anayasada hüküm altına alınabilir. Yayımlanmış olan KHK'lere karşı AYM'ye iptal davası açma yetkisine

³⁹³ SEZGİNER, (2010), s. 149; YAVUZ, (2008), s. 144.

³⁹⁴ EROĞUL, (2007), s. 176.

sahip olan cumhurbaşkanına, yayımlamak zorunda kaldığı bakanlar kurulu kararları ve üçlü kararnamelere karşı da Danıştay’a iptal davası açma yetkisi tanınabilir. Aslında en akılcı yol parlamenter sistemden ayrılmamak ve cumhurbaşkanını yasama organına seçtirmektir.³⁹⁵ Tercih yarı başkanlık sisteminden yana kullanılmayacak ancak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinde ısrar edilecek ise, yapılacak anayasa değişikliği yine cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin olmalıdır. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı parlamenter sistemin mantığına uygun olarak sembolik yetkiler ile donatılmalı³⁹⁶, hangi işlemleri tek başına yapabileceği anayasa’da tek tek sayılmalıdır. Türkiye’de halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olduğu takdirde siyasal sorun çıkmayacaktır. Ancak ne tür özel önlemler alınırsa alınsın, halk tarafından seçilme esasının benimsendiği sistemde, milli iradeyi temsil ettiğine inanan bir cumhurbaşkanı, faaliyet ve icraatlarında frenlemenin, denetleme ve anayasal çizgide tutmanın oldukça zor olacağı kabul edilmelidir. 1982-2007 yılları arasında göreve gelen ve halk tarafından seçilmeyen Cumhurbaşkanlarının bile, siyasal sorunlara müdahale etmekten, anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmaktan kaçınmadıkları unutulmamalıdır.³⁹⁷ Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olması halinde, TBMM seçimleriyle aynı gün yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçimi bile, ülke genelinde

³⁹⁵ Yeni bir anayasa değişikliği, bir geri adım olarak kabul edilmemelidir. İsrail kendine özgü bir şekilde başbakanın halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinden sonra, yeni sistemden beklediği sonuçları alamaması üzerine, başbakanın halk tarafından seçilmesine son vermiştir. Bkz., ONAR, Erdal, **İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüş**, 72 Tasarım Ltd Şti, Ankara, (2003), s. 133-136.; Türk de, aynı hususa işaret ederek, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esassından vazgeçilmesi ve seçiminin parlamenter sisteme uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünmektedir. Bkz., TÜRK, Hikmet Sami, “Nasıl Bir Anayasa Değişikliği?”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 21 Mart 2010.

³⁹⁶ ONAR, (2005), s. 104.

³⁹⁷ ESEN, (2009), s. 272.

gerilim yaratmayabilir. Partiler kendileri aday gösterebilecekleri gibi, başka bir adayı desteklediklerini de açıklayabilirler; yeter ki Cumhurbaşkanlığı makamı sembolik bir makam olsun.

Parlamente sistemde benimsenebilecek olan kurucu güvensizlik oyu ile mevcut hükümeti düşürmek isteyen yasama çoğunluğu, yeni başbakan ve dolayısıyla hükümet üzerinde de anlaşmak zorunda kalacaklardır. Güvensizlik oylaması ile mevcut hükümet düşürüldüğünde, yeni başbakan da belirlenmiş olacaktır. Kurucu güvensizlik oyu, parlamente sistemlerde görülen olumsuz çoğunluklara karşı bulunmuş bir çaredir.³⁹⁸

Türkiye’de demokrasiyi geliştirmenin ve etkililiği sağlamanın tek yolu cumhurbaşkanını halka seçtirmek değildir. Ülkemizdeki çok parti sistemini iki parti³⁹⁹ sistemine dönüştürmek için nisbi temsil seçim sistemini terk edip, dar bölgede iki turlu çoğunluk seçim sistemine geçilmesi tartışılabilir. Yasama ve yürütme organlarının etkinliği ile seçim ve dolayısıyla parti sistemleri arasındaki etkileşim de göz ardı edilmemelidir.⁴⁰⁰ Ancak ülkemizde sadece partiler düzeyinde

³⁹⁸ Olumsuz çoğunluklar hükümete karşı güçlerini birleştirebilen ama kendi içlerinde ise birleşemeyen çoğunluklar demektir. Bkz., GÖZLER, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 62, Eylül – Ekim (2000c), s. 34-35.

³⁹⁹ İki parti sisteminin içeriğinde sadece istikrar ve etkinlik değil, aynı zamanda temel demokratik değerler açısından da üstünlük taşıdığı iddia edilmektedir. Bkz., LIJPHART, (tarihsiz), s. 96-99.

⁴⁰⁰ TRAVERSERY – GRIFFITH M. A., **Democracy, Parliament and Electoral Systems**, Pluto Press, (2002), s. 33-34.

yapay bölünmeler değil, seçmenler düzeyinde de siyasal parçalanmışlık vardır.⁴⁰¹ Dolayısıyla bölünmüş bir toplumda iki parti sistemini başarıyla uygulamanın çok güç olduğu unutulmamalıdır. Demokrasinin tam ve gerçek anlamda uygulanabilmesi için, halk yığınlarını şekilsel anlamda aktif politika içinde tutmak yeterli olmayacaktır. İdeal demokrasinin gerçekleşmesi için hükümet sisteminin değiştirilmesi tartışmaları bir yana bırakılarak, halkın inançlı ve bilinçli desteğinin de sağlanması, demokrasiye işlerlik kazandıracak kurumların geliştirilmesi gerekmektedir.⁴⁰² Halkın demokrasiye olan inanç ve desteği, halk yığınlarının, aktif politika sürecine, sadece politikacıların kendi beklentileri doğrultusunda sınırlarını çizdikleri alanlarda değil, daha çeşitli yollarla ve mümkün olan en geniş ölçüde katılımı ile orantılı ölçüde gelişip sağlamlaşacaktır.⁴⁰³

⁴⁰¹ Vergin, seçmen kitlesinde ve dolayısıyla onun uzantısı olan parlamentodaki parçalanmışlığın olumsuz etkilerinin, halk tarafından seçilmiş ve belli bir siyasal çoğunluğu etrafında toplamış bir Cumhurbaşkanı tarafından bertaraf edilebileceğini düşünmektedir. Bkz., VERGİN, Nur, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, **Türkiye Günlüğü**, S. 16, Güz (1991), s. 138.

⁴⁰² YAZICI Serap, “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, TBB Yayınları, Ankara, (2005), s. 142.

⁴⁰³ KAPANİ, Münci, “Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar”, Prof. Dr. **Bülent Nuri Esen’e Armağan**, AÜHF Yayınları, No: 417, Ankara, (1977), s. 218-219.

SONUÇ

Çalışmamızda önceki Anayasalarımızı ve siyasi tarihimizi de göz önünde bulundurarak, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı makamının düzenleniş şeklini inceledik. Cumhurbaşkanının seçimi, görev süresi, görev ve yetkileri, siyasi sorumsuzluğu, tarafsızlığı, cezai - hukuki sorumluluğu ele aldığımız ana konuları oluşturdu. İncelememiz sonucunda birtakım problemlere ve bu problemlerin çözümüne yönelik sonuçlara da ulaştık. Şimdi karşılaştığımız sorunları ve çözüm önerilerini genel hatlarıyla ortaya koyacağız.

Cumhurbaşkanlığı makamı Cumhuriyetin kurulması ile Meclis Başkanlığından doğmuş bir makam olup, siyasi tarihimizde her zaman önemli bir yere ve etkinliğe sahip olmuştur. Ülkemiz 1909 yılından, devlet başkanının seçim şekline yönelik 2007 Anayasa değişikliğine kadar 1921 Anayasasında meclis hükümeti sistemini, 1924 Anayasasında meclis hükümeti ve parlamenter sistem karışımı olarak kabul edilen sui generis bir hükümet sistemini, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Parlamenter hükümet sisteminden hareket eden 1982 Anayasası iki başlı yürütme yapılanmasını kabul etmiş; fakat önceki Anayasalarımızın aksine, yürütme organını ve yürütme organı içerisinde de özellikle cumhurbaşkanını, benzer hükümet sistemlerinde görülen örneklere aykırılık teşkil edecek ve yürütmenin diğer kanadı ile çatışmaya girebilecek şekilde güçlendirmiştir. Kuvvetli yürütme organı arzulayan 1982 Anayasası, yürütme organı içerisindeki yetki ve sorumluluk dengesini cumhurbaşkanı lehine bozmuştur. Anayasa, cumhurbaşkanına siyasete yön veren,

sözünü dinleten, gerektiğinde hükümete siyasal olarak direnebilen, tarafsız, etkin yetkilere sahip bir devlet başkanı rolü vermiştir. Anayasa tarafından çizilen bu rol, güçlü kişiliğe sahip cumhurbaşkanlarının göreve gelmeleri ile daha da hissedilir olmuştur.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin çokluğu ile birlikte, bu yetki ve görevlerin hangilerinin tek başına, hangilerinin karşı imza ile kullanılacağına belirtilmemiş olması, siyaset sahnesinde çekişmelere, hukuk dünyasında ise bulanıklığa sebep olmaktadır. Hangi yetkilerin tek başına kullanılması gerektiği sorusu, yetkinin niteliğinden veya AYM'nin benimsediği bazı kıstaslardan yola çıkılarak cevaplanabilmektedir.

Yakın siyasi tarihimizde cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında çıkan en önemli problemlerden birisi de kararnameler konusudur. Türk hukuk düzeninde cumhurbaşkanının imzalamayı reddettiği kararnameler, ancak birer taslak niteliğindedir. Cumhurbaşkanını kararnameleri imzalamaya zorlamak olanaksızdır. Bu düşünce tarzının siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanlığı statüsüne uymadığı ileri sürülebilir. Ancak Anayasayı koruma görevi, cumhurbaşkanına bizzat Anayasanın kendisi tarafından verilmiştir.

Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili suçlardan dolayı ancak vatana ihanet durumunda suçlanabilir. Görev dışı suçlarda ise cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı süresince yargılanamayacağına, ancak bu süre içinde zamanaşımı süresinin işlemeyeceğine yönelik bir düzenlemenin kabul edilmesi isabetli olacaktır.

Cumhurbaşkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 Anayasa değişikliği, 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının konumunu ve yürütmenin iki başlı yapısını daha da kuvvetlendirerek belirgin hale getirmiştir. Bu değişiklik ile birlikte kanaatimizce parlamenter sistem terk edilmiş ve yarı başkanlık sistemine geçilmiştir. Ancak sistemin bir yarı başkanlık hükümet modeli gibi işleyip işlemeyeceği büyük olasılıkla uygulamada ortaya çıkacaktır.

2007 Anayasa değişikliği, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına çizmiş olduğu tarafsız ve partiler üstü niteliği de değiştirmiştir. Muhtemelen önümüzdeki Cumhurbaşkanlığı seçimleri, siyasi partilerimiz ve sosyal, etnik, dinsel bakımdan bütünlük taşımayan toplumumuz içerisinde kıyasıya mücadeleye sahne olacaktır. Demokratik sistemde en önemli özelliğin, gerektiğinde halka gidebilmek olduğu doğrudur. Fakat maalesef ülkemizde yapılan seçimler, yükselen tansiyonu düşürmek yerine artırmaya yaramaktadır. Bizce cumhurbaşkanının anayasal yetkileri göz önüne alınmadan, aceleyle kabul edilmiş olan bu değişiklik, daha önce benimsemiş olduğumuz uzlaştııcı özelliklere sahip parlamenter sistemi aratacaktır.

Türk siyasi tarihinde cumhurbaşkanları çoğu zaman, anayasal hükümler ve benimsenen hükümet modelinden farklı olarak, her zaman etkili konuma sahip olmuşlar, doğrudan halk tarafından seçilmemiş olmalarına karşılık, siyasal hayata müdahale etmekten ve anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmaktan kaçınmamışlardır. Temel hak ve özgürlüklerin tam olarak güvence altına alınamadığı, eksiksiz yargı bağımsızlığının sağlanamadığı toplumlarda, yarı başkanlık sistemi veya güçlü yetkilere sahip devlet başkanının halk tarafından

seçilmesi iktidarı kişiselleştirilebilir. Böyle bir durum hem demokratik siyasal kültürün sağlıklı gelişmesini, hem de bizzat demokrasinin kendisini olumsuz yönde etkileyebilir. Dolayısıyla Ülkemizde de, yarı başkanlık sisteminin olumsuz yönlerinin belirmesi olasılığı yüksektir. Bu olasılıkların en başında çifte meşruiyet gelmektedir. Bu fiili durum, cumhurbaşkanının siyasal kararlar almasını ve hükümetlere karşı direnebilmesini daha teşvik edici bir ortam yaratacaktır. Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı dünya görüşünü paylaşmadıkları durumlarda sistem krize sürüklenebilir. Ayrıca cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu aynı siyasal akımdan gelse dahi, yürütmenin iki kanadı arasında gerilim çıkmayacağını kimse garanti edemez. Türkiye’de aynı dünya görüşünü paylaştığı halde, birbirlerine ters düşen başbakan - cumhurbaşkanı örneklerine de siyasi tarihimizde rastlanmıştır.

Anılan Anayasa değişikliği ile ortaya çıkması muhtemel siyasi krizleri önlemenin birtakım yolları olduğu düşünülebilir. Bunlardan ilk akla gelen, devlet başkanı ile hükümet arasında kriz çıktığında, krizi bitirmeye yarayacak bir mekanizma olan, cumhurbaşkanına koşulsuz olarak yasama organını feshetme yetkisinin verilmesidir. Yine cumhurbaşkanına yasa tasarısı sunma yetkisi de verilebilir. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının kanun teklifinde bulunamaması bizce eksikliktir. Bu değişikliklerle cumhurbaşkanı, sistemde kriz çözücü yetkiye sahip gerçek bir anayasal güç haline gelebilir. Ayrıca, cumhurbaşkanına ait hangi yetkilerin tek başına, hangi yetkilerin karşı imza kuralına uygun olarak kullanılabileceği de Anayasada tek tek sayılmalıdır.

Ancak, bizce asıl yapılması gereken değişiklik, cumhurbaşkanını halka seçtirmekten vazgeçmek veya halk tarafından seçilmesini benimsemekle birlikte, cumhurbaşkanını, sistemin parlamenter yapıda çalışmasına yol açacak nitelikte sembolik yetkilerle donatmaktır. 1982 Anayasası ile birlikte, siyasal hayatı düzenleyen bütün mevzuat bütünüyle gözden geçirilerek, cumhurbaşkanının sistemi tıkamasını önleyici mekanizmalar geliştirilmelidir. Bu tür bir değişiklik toplumu, siyasal çatışma ve istikrarsızlık ortamından uzak tutabilir.

Ayrıca işaret etmek isteriz ki, ülkemizin gündeminden anayasa değişikliği veya yeni bir anayasa yapımı hiç düşmemektedir. Ancak şunu kabul etmek gerekir ki, Türkiye’de anayasal gelişmeler yönünden bir geriye dönüş yaşanmaktadır. Anayasa yapımında veya değişikliğinde geniş bir tartışma süreci yaşanmalı ve toplumun tüm kesimleri bu aşamada katılımcı olmalıdır. Ulusal anayasa gelişmelerini, tamamen uluslararası dinamiklere bağlamak ve temellendirmek kanaatimizce çok doğru bir yaklaşım tarzı değildir. Anayasa yapmak ve değiştirmek tamamen milli aktörlerin yapacağı bir iştir; fakat küresel anlamda dünya üzerinde mevcut olan anayasal bilgi birikiminden de mutlaka faydalanmak gerekir. Burada karşılaştırmalı anayasa hukukuna çok büyük iş düşmektedir. Önemli olan küresel anayasa hukukunun verilerini iyi anlamak, fakat bunu kendi siyasal kültürümüzle bir diğer deyişle, farklı kültürlere, dile, din ve mezheplere sahip bireylerden oluşan toplumumuzla birleştirmektir. Karşılaştırmalı anayasa hukukunu böyle bir tahlilden geçirmeden kullanmak uzun vadede faydadan ziyade zarar getirebilir. Şunu unutmamak gerekir ki, siyasi kültür temelli sorunlar bizi hiçbir karamsarlığa

itmemelidir. Karamsar düşünce tarzı, toplum nezdinde anayasa hukukuna hak ettiğinden daha az değeri verilmesine yol açmaktadır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

AKAD, Mehmet – DİNÇKOL, Abdullah, **1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Alkım Yayınları, İstanbul, (1998).

AKAD, Mehmet - DİNÇKOL VURAL, Bihterin, **Genel Kamu Hukuku**, Der Yayınları: 287, İstanbul, (2006).

AKBULUT, Örsan Ö., “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, S. 1, Mart (2003), ss. 49-82.

AKÇALI, Pınar ve diğ., **Başkanlık sistemi ve Türkiye (Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz)**, Derleyen: İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2007).

AKIN, Rıdvan, **Gaziden Günümüze Cumhurbaşkanlığı**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, (2009).

AKŞİN, Sina, **Kısa Türkiye Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, (2008).

AKTAŞ, Kadir, “Cumhurbaşkanı Dokunulmazlığı”, **Meclis Bülteni**, S.154, Mayıs, (2009), ss. 49-52.

ALDABAK, Ersel, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.60, S.1–2, İstanbul, (2002), ss. 3–28.

ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, İstanbul, (1960).

- ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, (1982).
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı**, Yetkin Yayınları, Ankara, (1997).
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S.1, Ankara, (1998), ss. 5-38.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmi İdeoloji Eksenli)”, **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul, (2004), ss. 99-128.
- ALTUĞ, Yılmaz, **Parlamento Hukuku**, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, (2003).
- ANAYURT, Ömer, “1924 Anayasasında Meclis Yürütme İlişkileri”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, S. 39, C. 13, (1997), ss. 1-11.
- ARCAYÜREK, Cüneyt, **Çankaya Gelenler Gidenler**, Detay Yayıncılık, İstanbul, (2007).
- ARMAĞAN, Servet, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, I. Kitap, Fakülteler Matbaası, İstanbul, (1979).
- ARMAĞAN, Servet, **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Çağrı Yayınları, İstanbul, (2007).
- ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku**, Mars Ticaret ve Sanayi A.Ş. Matbaası, Ankara, (1959).
- ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara, (1965).

ARSEL, İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Sıralar Matbaası, İstanbul, (1968).

ARSLAN, Nagehan Talat, “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari İlimler Fakültesi Dergisi**, C.5, S. 3, Ankara, (2003), ss. 161-173.

ARSLAN, Zühtü, **Anayasa Teorisi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2008).

ATAR Yavuz, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayınları, Konya, (2000a).

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya, (2000b).

ATAR, Yavuz, “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara, (2003), ss. 311-331.

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya, (2007).

ATATÜRK, Mustafa, Kemal, **Söylev Cilt:1-2**, Basıma Hazırlayan: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, (1988).

AY, Şadiye, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Mevzuat Dergisi**, Y.7, S. 77, Mayıs (2004), ss. 1-17.

BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008).

BAKICI, Sedat, **Ceza Hukuku Genel Hükümleri**, Adalet Yayınevi, Ankara, (2007).

- BALCI, Sarp, “Kronik XI. Cumhurbaşkanının Seçimi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 62, S. 2, Ankara, (2007), ss. 237-242.
- BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş I**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 117, Ankara, (1970),
- BAŞGİL, Ali Fuad, **Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri Konferanslar**, Yağmur Yayınları, İstanbul, (2008).
- BATUM, Süheyl, “Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2007), ss. 245-259.
- BECEREN, Ertan - KALAĞAN, Gökhan, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6, S.11, Bahar, (2007/2), ss. 163-181.
- BİLİR, Faruk, “Başbakanın Hukuki Durumu ve Başbakana Vekâlet”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, S.1-2, Konya, (2003).
- CORRADO, Michael Louis, **Comperative Constitutional Review (Cases and Metarials)**, Coralina Acedemic Press, (2005).
- ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, (1989).
- DAL, Kemal, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Bilim Yayınları, Ankara, (1986).
- DAVER, Bülent, “Kanunla İlgili Meseleler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**, C. 16, S. 4, (1961), ss. 217-246.
- DAVER, Bülent, **Siyaset Bilimine Giriş**, Kalite Matbaası, Ankara, (1976).

- DEMİR, Fevzi, “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, **Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, (2000), ss. 59-78.
- DEMİRBAŞ, Timur, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006).
- DEMİREL, Tanel, “Türkiye’de Siyasal Liderler ve Demokrasi (Bir Kitabın Düşündürdükleri)”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, C.I, Siyaset Bilimi, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), ss.137–157.
- DENİZHAN, Hüseyin, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2006).
- DOEHRİNG, Karl, **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Çev: Ahmet Mumcu, İnkılap Yayınevi, İstanbul, (2002).
- DOĞAN, İlyas, **Devletler Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2007).
- DÖNMEZER, Sulhi - ERMAN, Sahir, **Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt:1**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (2005).
- DURAN, Lütfi, “III. Cumhuriyet Yürütmesi: Kuvvetli İcra mı Kişisel İktidar mı?”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, (1988).
- DURAN, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, (1988).
- DURGUN, Şenol, **Parlamente Yapılar ve Parlamenterin Temsil Gücü**, Alter Yayınları, Ankara, (2005).
- DURSUN, Hasan, “Süper Başkanlık Ya Da Başkancı Parlamente Sistem: Weimar Almanya’sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve

- Çıkartılacak Dersler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 67, Kasım – Aralık (2006), ss. 230-285.
- DUVERGER, Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli”, **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Çev. ve Der. Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, (tarihsiz), ss. 68-98.
- DUVERGER, Maurice, **Seçimle Gelen Krallar**, Çev: Necati Erkurt, Konuk Yayınları, İstanbul, (1975).
- DUVERGER, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **Parliamentary Versus Presidential Government**, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, (1980).
- DUVERGER, Maurice, **Siyasal Partiler**, Bilgi Yayınevi, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, (1986).
- DUVERGER, Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti”, **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Çev: Mehmet Turhan, Der: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara, (tarihsiz).
- ELEKDAĞ, Şükrü, “Bakış”, www.sukruelekdağ.wordpress.com/2003-02/-/, Erişim tarihi, 15.04 2010.
- ELGIE, Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, **Semi-Presidentialism in Europe**, edit.: Robert Elgie, Oxford University Press, Oxford, (1999), ss. 1-21.
- ELGIE, Robert, “From Linz to Tsebellis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?”, **Democratization**, 12:1, (2005), ss. 106-122.

- EPSTEIN, Leon D., “Parliamentary Government” **Internatioanl Encyclopedia of the Social Sciences**, (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and The Free Press, vol. 11, (1968).
- ERDOĞAN, Mustafa, “Başbakanlık Hükümeti mi?”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**, C.44, S.3-4, (1989), ss. 229-244.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, (1993).
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, (1996).
- ERDOĞAN, Mustafa, **Rejim Sorunu**, Vadi Yayınları, Ankara, (1997).
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasa ve Özgürlük**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2002).
- ERGÜL, Ozan, **Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınları, Ankara, (2007).
- ERGÜL, Ozan, “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanına Vekaletle İlişkin Diğer Sorunlar”, **www.yasayananayasa.ankara.edu.tr**, Erişim tarihi, 06.07.2010.
- EROĞLU, Hamza, **Devletler Umumi Hukuku El Kitabı**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, (1979).
- EROĞUL, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.33, S.1–2, Ankara, (1978), ss. 35–57.
- EROĞUL, Cem, “Anayasa Değişikliği”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 86, Nisan (1987).

- EROĞUL, Cem, **Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi**, İmge Kitabevi, Ankara, (1990).
- EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, (1999).
- EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzerleri (İngiltere – Amerika – Fransa – Almanya)**, Kırılancık Yayınevi, Ankara, (2006).
- EROĞUL, Cem, “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.63, S. 3, Ankara. (2007), ss. 168-181.
- EROĞUL, Cem, **Anatüzeze Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara, (2009).
- ERÖZDEN, Ozan, “1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulama”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 13, (1991), ss. 139-156.
- ESEN, Selin, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, (2008).
- ESEN, Selin, “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, Aralık (2009), ss. 249-279.
- FINER, S.E, **Five Constitutions**, Penguin Books, (1979).
- FOWAKER, Joe, “Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presedential Regimes of Latin America”, **British Journal of Political Science**, Vol. 28, No. 4, Cambridge University Press, October, (1998), ss. 654-676.

FRENDREIS P. John – GLEİBER, W. Dennis – BROWNE, C. Eric., “The Study of Cabinet Dissolutions in Parliamentary Democracies”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 11, No: 4, Nov., Comparative Legislative Research Center, (1986), ss. 619-628.

GİRİTLİ, İsmet – SARMAŞIK, Jale, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, (2001).

GİRİTLİ, İsmet – BİLGİN, Pertev – AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, (2006).

GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006),

GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2005), ss. 1-13.

GÖNENÇ, Levent, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, S.44, İstanbul, (2007).

GÖNENÇ, Levent, “Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanına Vekâlet”, www.yasayananayasa.ankara.edu.tr, Erişim tarihi, 06.07.2010.

GÖNENÇ, Levent, “Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyuna Sunulması”, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr>, Erişim tarihi, 08.08.2010.

GÖNENÇ, Levent, “Bu Anayasa ile Seçilecek Bir Cumhurbaşkanı Kriz Çıkarır”, <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2059>, Erişim tarihi, 26.03.2011

- GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet sisteminin Niteliği”, <http://www.tepav.org.tr>, Erişim tarihi, 28.04.2011.
- GÖRÜRYILMAZ, Mustafa, **Türkler’de Anayasa Hukukunun Gelişimi**, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, (2007).
- GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, (2007).
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2000a).
- GÖZLER, Kemal, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, (2000b)
- GÖZLER, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 62, Eylül – Ekim (2000c), ss. 25-47.
- GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir Mi? (Realist yorum Teorisi ve Mekanist Anayasa Anlayışı Açısından Bir Yaklaşım)”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 58, S.3, (2000d), ss. 31-42.
- GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2001a).
- GÖZLER, Kemal, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 59, S. 4, (2001b), ss. 35-52.

- GÖZLER Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayını C.18, Ankara, (2001c).
- GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanı Yök Çatışması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 59, S. (2001d), ss. 37-59.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2004).
- GÖZLER, Kemal, “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazete’de Yayımlanması Sorunu”, **Yasama Dergisi**, S. 7, Ekim-Kasım-Aralık (2007a), ss. 5-17.
- GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, Yaz (2007b), ss. 17-23.
- GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, **Terazi: Aylık Hukuk Dergisi**, Yıl 2, S.9, Mayıs (2007c), ss.19-29.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2008a).
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2008b).
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, (2008c).
- GÖZTEPE, Ece, “Türkiye’de Bir Rejim Sorunu Olarak Cumhurbaşkanlığı Seçimi-Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme” **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı** TBB Yayınları, Ankara, (2007), ss. 193–214.

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (1998a).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (1998b).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, **İdare Hukuku, Genel Esaslar, C.1**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2001).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları (1876, 1921, 1924, 1961, 1982 Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler)**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2007).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2008),
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2010).
- GÜL, Cengiz - KARARGÖZ, Kasım, “Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, S. 1-2, (2007), ss. 711-752.
- GÜLER, B. Ayman, **Türkiye'nin Yönetimi –Yapı-**, İmge Kitabevi, Ankara, (2009).
- GÜNAL, Erdoğan, **Türkiye’de Demokrasinin Yüzyıllık Serüveni 1908-2008**, Karakutu Yayınları, İstanbul, (2009).
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, (2004).
- GÜNEŞ, Turan, **Parlamente rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (1956).
- GÜNEŞ, Turan, “Devlet Başkanı – Meclis Çatışması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XIX/2, , (1964), ss. 175-192.

- GÜRBÜZ, Reşit, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2008).
- GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, İstanbul, (1987).
- HAFIZOĞULLARI, Zeki, “Cumhurbaşkanı Seçilme Yeterliliğinin “Suç İsnadı Altında Bulunmama Koşulu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 65, S. 2, (2007), ss. 31-34.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, **Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2004).
- HAZIR, Hayati, **Anayasa Hukuku**, Alter Yayınları, Ankara, (2004).
- HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, (2009).
- HUBER, D. John – MCCARTY, Nolan, “Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining”, **The American Political Science Review**, Vol. 95, No. 2, American Political Science Association, June (2001), ss. 345-360.
- İBA, Şeref, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.51, S.1, (2002), ss. 79-95.
- İBA, Şeref, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52, S. 3, (2003), ss. 317-332.

İBA, Şeref - BOZKURT, Rauf, **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, (2006).

İBA, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar Ek: 1982 Anayasası Pratik Çalışma Testi**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2006).

İBA, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2008).

İBA, Şeref, “Güle Güle Parlamenter Rejim: (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine),” **Çelik İş Dergisi**, S. 23, Mart (2010), ss. 30-35.

İZGİ Ömer – GÖREN Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, TBMM Basımevi, Ankara, (2002).

JACKSON, C. Vicki – TUSHNET, Mark, **Comperative Constitutional Law**, New York Foundation Press, (1999).

KAHRAMAN, Mehmet, “Fonksiyonları İtibariyle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.19, Aralık, (2007), ss. 149-165.

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2005), ss.13–21.

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Türk Siyasal Hayatı’ndaki Cumhurbaşkanlığı Kurumu”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2007), ss. 176-185.

- KALAYCIOĞLU, Ersin, “Türkiye’de Demokrasinin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, C. I, Siyaset Bilimi, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), ss. 247-279.
- KAMALAK. İhsan, “Türk Siyasal Sistemine (Yarı) Başkanlık Sisteminin İthalinin Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye Ülkeler Deneyimleri ve Karşılaştırmalı Analiz**, Edit.: İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2006), ss. 311-337.
- KANADOĞLU, O. Korkut, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”, **Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı**, Beta Yayınevi, İstanbul, (2001), ss. 123-150.
- KAPANİ, Münci, “Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Salahiyetleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.IX, S.1-2, (1952), ss. 135-166.
- KAPANİ, Münci, “Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar”, **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, (1977), ss. 205-219.
- KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Yetkin Yayınları, Ankara, (1998).
- KARAL, Enver Ziya, **Türkiye Cumhuriyeti Tarihi (1918-1960)**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, (1966).
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer, **Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, (1982).
- KARAN, Yıldırım, **İdare Hukuku**, C.1, XII Levha Yayınları, İstanbul, (2009).

- KERSE Ahmet, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Sümer Matbaası, Doktora Tezi, İstanbul, (1973).
- KİLİ, Suna (Editör), **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, Boyut Kitapları, İstanbul, (1998).
- KİLİ, Suna – GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, (2006).
- KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Yayınevi, Ankara, (2006).
- KOÇAK, Mustafa, **Batı’da ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi, Devlet ve Egemenlik (Eski Kavramlar – Yeni Anlamlar)**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2006).
- KUBALI, Nail, Hüseyin, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler)**, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, (1971).
- KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1987).
- KUZU Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1988).
- KUZU, Burhan, “Parlamente Rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961–1982 Anayasalarında Durum”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LIII, S.1-4, İstanbul, (1991), ss. 37-86.
- KUZU Burhan, **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul, (1993).

- KUZU, Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 29, S.3, Ankara, (1996), ss. 57-85.
- KUZU, Burhan, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, (1997).
- KUZU, Burhan, “Neden Başkanlık Hükümeti”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (1999), ss. 141-179.
- KUZU, Burhan, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu’nda Sunulan Tebliğ**, Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2007), ss.16–39.
- LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler (Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri)**, Çev.: Prof. Dr. Ergun Özbudun - Doç. Dr. Ersin Onulduran, Yetkin Yayınevi, (tarihsiz).
- LIJPART, Arend, **Demokrasi Motifleri Otuzaltı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Çev.: Güneş Ayas - Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul, (2006).
- LIPSON, Leslie, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, Çev: Tuncer Karamustafaoğlu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, (1978).
- LIPSON, Leslie, **Demokratik Uygarlık**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, (1984).

- LOUGHLIN, Martin – WALKER, Neil, **The Paradox Of Constitutionalism (Constituent Power and Constitutional Form)**, Oxford University Press, (2007).
- LUTZ, Donald S., **Principles of Constitutional Design**, Cambridge University Press, (2006).
- MAINVARING, Scott - SHUGART, S. Matthew, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, **Comperative Politics**, Vol. 29, No:4, July (1997), ss. 449-471.
- MANGIRCI, Y. Faruk, **Çankaya Savaşları**, Tekışık Matbaacılık A.Ş. İstanbul, (2000).
- MEMİŞ, Emin, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, Doktora Tezi, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1999).
- METİN, Yüksel, **Anayasanın Yorumlanması**, Asıl Yayın Dağ. Ltd. Şti, Ankara, (2008).
- MURPHY, Walter F., **Constitutional Democracy (Creating and Maintaining a Just Political Order)**, The John Hopkins University Press, Baltimore, (2007).
- NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2008).
- NOMER, Ergin, **Vatandaşlık Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (1997).
- OKANDAN, Recai Galip, “Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.11, Yıl: 11, S: 7-8, İstanbul, (1936), ss. 522-523.

OKANDAN, Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, (1976).

ONAR, Erdal, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Armağan Seri No: 5, İstanbul, (tarihsiz), ss. 91-122.

ONAR, Erdal, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Denetim İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu**, TBMM ve Milli Egemenlik, Ankara, 22 Nisan 1990, ss. 28-60.

ONAR, Erdal, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, (1993).

ONAR, Erdal, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, (1997), C.14, ss. 387-465.

ONAR, Erdal, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizdeki Öncüler**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, (2003).

ONAR, Erdal, **İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüş**, Tasarım Ltd. Şti., Ankara, (2003).

ONAR, Erdal, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2005), ss.71–104.

ONAR, Erdal, “1982 Anayasasının 2007 yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler”, **Prof. Dr. Ergun**

Özbudun’a Armağan, Cilt: 2, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, (2008), ss. 487-547.

ÖNDER Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2007).

ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (1962).

ÖZBUDUN, Ergun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 235, Ankara, (1968).

ÖZBUDUN Ergun, **Siyasal Partiler**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, (1979).

ÖZBUDUN, Ergun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, S. 2, C.1, (Mart 1985)

ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, (1992).

ÖZBUDUN Ergun, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yürütme Erkinin Konumu ve Denetimi İçin Reform Önerileri”, **Türkiye’de Anayasa Reformu – Prensipler ve Sonuçlar**, Konrad Adanauer Vakfı, Ankara, Ocak (2001), ss. 84-91.

ÖZBUDUN, Ergun – Yürük Ayşe Tülin (Edit.), **Anayasa Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1466, Eskişehir, (2004).

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2005).

ÖZBUDUN, Ergun “Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Seçilme Yöntemi”,
Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2007), ss. 236-245.

ÖZCAN, Hüseyin, **Yasama Bağışıklıkları (Yasama Sorumsuzluğu – Yasama Dokunulmazlığı)**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2006).

ÖZCAN, Hüseyin – YANIK Murat, **Siyasi Partiler Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, (2007).

ÖZDEMİR, Hikmet, **Sivil Cumhuriyet**, Boyut Yayınları, İstanbul, (1991).

ÖZDEMİR, Hikmet, **Atatürk’ten Günümüze Cumhurbaşkanı Seçimleri**, Remzi Kitabevi, İstanbul, (2007).

ÖZER, Atilla, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Doktora Tezi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara, (1981).

ÖZER, Atilla, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, (1998).

ÖZER, Atilla, **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Lazer Ofset Matbaa, Ankara, (2002).

ÖZKOL, Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”,
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S.1-4, (1969), ss. 43-76.

- ÖZSOY, Şule, “Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Seçimi: Bilimsel Görüşler”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara (2007), ss.128–153.
- ÖZSOY, Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği)**, XII Levha Yayınları, İstanbul, (2009).
- ÖZSOY, Şule, **1982 Anayasasının Yapım Süreci**, XII Levha Yayınları, İstanbul, (2010).
- ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, (2007).
- ÖZTÜRK, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, (1966).
- ÖZTÜRK, N. Kemal, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemli Uyumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.1, Ankara, (1992), ss. 65-92.
- PARLA, Taha, **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul, (2002).
- PARLA, Taha, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi (1980-1989)**, Deniz Yayınları, İstanbul, (2005).
- PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri, I. Kitap**, Turhan Kitabevi, Ankara, (2004).
- POLLOCK, K. James, “A Comparision of the American and British Party Systems”, **Journal of the Royal Institute of International Affairs**, Vol. 9, No. 2, Blackwell PUBLISHING on Behalf of the Royal Institute of International Affairs, (Mar., 1930), ss. 207-221.

POWELL, Bingham G., “Party Systems and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies”, **The American Political Science Review**, Vol. 75, No. 4, American Political Science Association, (Dec., 1981), ss. 861-879.

PROTSKY, Oleh, “Troubled Semi Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine”, **Europa Asia Studies**, Vol. 65, No. 7, Toylar & Francis Ltd., (Nov., 2003), ss. 1077-1095.

SABUNCU, Yavuz, “Kronik (Cumhurbaşkanının Görevi Neydi?), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.55, S.3, ss. 175-177.

SAĞLAM, Musa – ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı mı Başbakan mı?”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, S. 4, Ankara, (2001), ss. 33-47.

SARTORİ, Giovanni, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, **The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective**, Vol. 1, Juan J Linz-Arturo Valenzuela ed., The Hopkins University Press, Baltimore and London, (1994).

SARTORİ Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, (1997).

- SAVCI, Bahri, “Kronik, Devlet Başkanı – Meclis Çatışması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XVIII/3-4, (1963), ss. 319-340.
- SAVCI, Bahri, “1961 Anayasasının Müdür Prensiplerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.19, S.3-4, (1964), ss. 11-36.
- SAVCI, Bahri, “Devlet Başkanı Meclis Çatışması Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.XX/3, (1965), ss. 141-152.
- SAVCI, Bahri, “Modernleşmede Devlet Başkanımızın Rolü”, **Prof. Dr. Yavuz Abadan’a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, Ankara, (1969), ss. 206-239.
- SAVCI, Bahri, “1982’nin Getirdikleri”, **Prof. Dr. Fadıl H. Sur’un Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, (1983), ss. 533-550.
- SAVCI Bahri, “Anayasacılığımızın Gelişim Çizgisi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 50, No: 34, Haziran- Aralık (1995), ss. 279-289.
- SEVİNÇ, Murat, “Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 57, S. 2, Ankara, (2002), ss. 111-137.
- SEVİNÇ, Murat, “1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanına İlişkin Tartışmalar”, **Anayasa Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara, (2010), ss. 239-273.

- SEZER, Abdullah, **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat**, Beta Yayınları, İstanbul, (2004).
- SEZGİNER, Murat, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınevi, Ankara, (2000).
- SEZGİNER, Murat, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2010).
- SHAPIRO, Ian, **The State of Democratic Theory**, Princeton University Press, (2006).
- SHUGART, Matthew - Soberg, CAREY, John, M., **Presidents And Assemblies (Constitutional Design And Electoral Dynamics)**, Cambridge University Press, Cambridge, (1992).
- SHUGART, Matthew Soberg, **Of Presidents and Parliaments**, East European Constitutional Review, Vol: 2, No:1, (1993), ss. 30.
- SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, (1969),
- SOYSAL, Mümtaz, “Türk Siyasal sistemi Üzerine Görüşler”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye (Ülkeler Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz)**, Der.: İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, (2007).
- SUNAY, Cengiz, **Türk Siyasetinde Sivil Asker İlişkileri (27 Mayıs – 12 Mart, 12 Eylül ve Sonrası)**, Orion Kitabevi, Ankara, (2010).
- TAN, Turgut, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya Da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi'nin 22. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyum, (1984). ss. 31-47.

- TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, Say Yayınları, İstanbul, (2008).
- TANÖR, Bülent, **İki Anayasa, 1961–1982**, Beta Yayınları, İstanbul, (1991).
- TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, (2001).
- TANYOL, Cahit, **Çankaya Dramı**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, (1990).
- TAYLOR, Michael – HERMAN, V. M., “Party Systems and Government Stability”, **The American Political Science Review**, Vol. 65, No. 1, American Political Science Assosiation, (Marc., 1971), ss. 1077-1095.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, (1972).
- TEZİÇ, Erdoğan, “Batı demokrasilerinde “Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İdare Hukuku İlimler Dergisi**, Y. 1, S. 2, Ağustos (1980), ss. 91-106.
- TEZİÇ, Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, C. 3, Ankara, (1986), ss. 83-94.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, (2006).
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, (2009), ss. 371-372.
- TOROSLU, Nevzat, **Ceza Hukuku, Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, Ankara, (2000).

- TOSUN, G. Erdoğan - TOSUN, Tanju, **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, (2009).
- TOY, Hakan - ELMACI, Defne, **Kronolojik Türkiye Tarihi Ansiklopedisi**, Karma Kitaplar, İstanbul, (2007).
- TRAVERSERY – GRİFFITH M. A., **Democracy, Parliament and Electoral Systems**, Pluto Press, (2002).
- TUNAYA, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.13, S.3-4, İstanbul, (1958), ss. 227-277.
- TUNAYA, Tarık, Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, (1980).
- TUNCER, Erol, **Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)**, Tesav Yayınları, Yayın No: 24, Ankara, (2003).
- TUNÇ, Hasan, “Parlamente Rejimlerde Yasama Faaliyetleri Açısından İktidar-Muhalefet İlişkileri ve Türkiye”, **Konya Ticaret Odası Dergisi**, Yıl:4, S.40, Konya, (1991).
- TUNÇ, Hasan, **Parlamento İçi Muhalefet**, Mimoza Yayınevi, Konya, (1997).
- TUNÇ, Hasan, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.11, S.1, Ankara, (1998), ss. 3-7.
- TUNÇ, Hasan – BİLİR, Faruk – YAVUZ, Bülent, **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, (2009).

TURHAN, Mehmet, **Siyaset ve Anayasa**, Gündoğan Yayınları, Ankara, (tarihsiz).

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, (1989).

TURHAN, Mehmet, “Parliamentarism or Presedentialism? “Constitutional Choices for Turkey”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.47, S. 1-2, (1992), ss. 153-168.

TURHAN, Mehmet, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.3, Eylül (1993), ss. 25-43.

TÜLEN, Hikmet, “Gündemin Değişmeyen Konusu: Anayasa Değişikliği Tartışmaları”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.4, S. 1-2, (2000), ss. 197-218.

TÜRK, Hikmet Sami, **Daha İyi Bir Anayasa İçin**, Tesav Yayınları, Ankara, (2003).

ULUSOY, Ali, “Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, S. 3, (2008), ss.13-25.

ULUSOY, Ali, “Genelkurmay Başkanı Hukuki Açıdan Görevden Alınabilir mi? ”, <http://www.memurlar.net/haber/153117/>, Erişim tarihi, 11.11. 2009.

ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, (1999).

ULUŞAHİN, Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme

- Yapılanmasına”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.52-2, Ankara, (2003), ss.199-233.
- ULUŞAHİN, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2007a).
- ULUŞAHİN, Nur, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri Ya da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:66, S.2, Ankara, (2007b), ss.18-30.
- UZ, Abdullah, **Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye’de Devlet Başkanının Başbakanı Atama Yetkisi ve Görevi**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, (1998).
- ÜNSALDI, Levent, **Türkiye’de Asker ve Siyaset**, Çeviri: Orçun Türkay, Kitap Yayınevi, İstanbul, (2008),
- ÜSKÜL, Zafer, **Türkiye’nin Anayasa Sorunu**, İstanbul, (1991).
- VERGİN, Nur, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, **Türkiye Günlüğü**, S.16, (Güz 1991), ss. 129-141.
- VERGİN, Nur, “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Günlüğü**, S.41, Temmuz-Ağustos, (1996), ss. 5-16.
- YANIK, Murat, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Alfa Basın Yayın Dağıtım, İstanbul. (2007).
- YAŞAMIŞ, Demir Firuz, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması (Sorunlar ve Çözümler)**, Doruk Matbaası, İstanbul, (2001).

- YAVUZ, Bülent, “Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 1-2, (2007).
- YAVUZ, Bülent, **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Asil Yayın Dağ., Ankara, (2008).
- YAVUZ, K. Haluk, **Türkiye’de Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, (2000).
- YAYLA, Yıldızhan, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Marmara Üniversitesi Yayın No: 426, İstanbul, (1985).
- YAYLA, Yıldızhan, “Milletvekili Dokunulmazlığı Bakanların Sorumluluğu Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu” **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, TBB Yayınları:12, Ankara, (2001), ss. 478-499.
- YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (2002).
- YAZICI Serap, “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, (2005), ss.125–145.
- YAZICI Serap, “Başkan ve Başbakanın Anayasal ve Siyasal konumları Yönünden Başkanlık ve Parlamenter Hükümet”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), ss.116–128.
- YAZICI, Serap, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (2009).

YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul, (2007).

YOKUŞ, Sevtap, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı**, Legal Yayınları, İstanbul, (2004), ss.762-781.

YOKUŞ, Sevtap, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişin Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara, (2010).

YÜCEL, Bülent, “Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Kominizm Sonrası Polonya”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.52, S. 4, (2003), ss. 335-364.

YÜCEL, Bülent, “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması”, **Eskişehir Barosu Dergisi**, S. 12-13, (2007), ss. 155-164.

YÜCEL Bülent, **Parlamente Hukuk Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınları, Ankara, (2009).

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararname Rejimi**, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul, (1996).

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, “Cumhuriyetin 75 Yılıın Devletın Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, (1999), ss. 249-259.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “19 Şubat Krizi – Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Aysel Çelikel’e Armağan**, Milletlerarası Hukuk Bülteni, Y. 19-20, S. 1-2, (1999-2000), ss. 1037-1069.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi – AKARTÜRK, Ali Ekrem, “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2, (2005), ss. 213-248.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, (2007), ss. 259-276.

Türkiye Barolar Birliği 2001 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Yayın No:14, Ankara, (2001).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Yayın No:131, Ankara, (2007).

Gazete Makale ve Haberleri

BİRAND, Mehmet Ali, “Bugün Zaten Fiilen Başkanlık Sistemindeyiz”, **Milliyet Gazetesi**, 20 Nisan 2010

DEMİRDÖĞEN, İsmet, “Sezerli 7 Yıl”, **Radikal Gazetesi**, 28 Nisan 2007.

KANADOĞLU, Sabih, “AKP Oyları Yetmez”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 26 Aralık 2006.

KUZU, Burhan, “Gül’ün Görev Süresi 7 Yıl”, **Zaman Gazetesi**, 17 Nisan 2009.

ÖZBUDUN, Ergun, “Cumhurbaşkanı Seçimi ve Anayasa”, **Zaman Gazetesi**, 17 Ocak 2007.

ÖZBUDUN, Ergun, “Anayasa Savaşları”, **Zaman Gazetesi**, 23 Ağustos 2007.

ÖZBUDUN, Ergun “Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu”, **Zaman Gazetesi**, 11 Haziran 2009.

SAĞLAM, Fazıl, “Kanun Hükmünde Kararname Sorunu: Cumhurbaşkanını Zorlamak Yanlış”, **Milliyet Gazetesi**, 19 Ağustos 2000.

SAZAK, Derya, “Başkanlık Düşü”, **Milliyet Gazetesi**, 20 Nisan 2010.

SOYSAL, Mümtaz, “Kurumlar ve Saygınlıklar”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 22 Mayıs 2009.

TEZİÇ, Erdoğan, “Rejim Krizine Yol Açabilir”, **Sabah Gazetesi**, 11 Mayıs 2007.

TÜRK, Hikmet Sami, “Nasıl Bir Anayasa Değişikliği”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 21 Mart 2010.

“Arınç Sezer’e Öfkeli”, **Radikal Gazetesi**, 13 Temmuz 2007.

“Gül’e Soruşturma Yolu Açıldı”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 19 Mayıs 2009.

“Cumhurbaşkanının Görev Süresi 5 Bizim de 4 Yıl”, **Vatan Gazetesi**, 16 Nisan 2009.

Elektronik Kaynaklar

<http://www.samanyoluhaber.com/>, Erişim tarihi, 17.04.2009.

<http://www.forumasi.net/>, Erişim tarihi, 19.04.2009.

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=219694>, Erişim tarihi, 31.10.2008.

[http://www. Ambafrance – tr.org](http://www.Ambafrance-tr.org)>Fransa> Fransa’yı Tanıtıcı Fişler, Erişim Tarihi, 17.11.2009.

<http://www.iyibilgi.com/haber.php?haber/id=36479>, Erişim tarihi, 09.11.2009.

[http://www. bianet.org/.../101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni-](http://www.bianet.org/.../101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni-), Erişim tarihi, 09.11.2009.

[http://www. çankaya.gov.tr](http://www.çankaya.gov.tr), Erişim tarihi, 02.02.2010.

<http://www.servat.unibe.ch/icl/Fr0000-html>, Erişim tarihi, 23.04.2011.

<http://www.wikipedia.org/wiki/Jacques-Chicac>, Erişim tarihi, 23.04.2011.

<http://www.easydroit.fr/jurisprudence/Cour-de-Cassation-Chambre-criminelle-du-10-octobre-2001-01-84-922-Public-au-bulletin/C84924/>; Erişim tarihi, 23.05.2011.

TEZ ÖZETİ

Doktora tezinin konusu, 1982 Anayasasının hükümleri ışığında Cumhurbaşkanlığı makamının incelenmesidir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı sembolik bir makam olarak öngörülmemiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına tepki olarak cumhurbaşkanına çok önemli görev ve yetkiler vermiştir. Bu görev ve yetkilerle cumhurbaşkanından en yüksek danışman ve politik krizlerde arabulucu bir hakem olması beklenmektedir.

Türk Anayasal sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamının büyük bir öneme sahip olmasından dolayı çalışmada, kurumu etkileyen tarihsel ve politik gelişmeler göz önüne alınmış, ilgili konularda önceki Anayasalarımızla ve gerekli görüldüğü takdirde yabancı anayasalarla karşılaştırmalar yapılmıştır.

Çalışma şu şekilde üç ana bölümden oluşmaktadır:

- a) Cumhurbaşkanının seçimi ve görev süresi,
- b) Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri,
- c) Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, sorumsuzluğu ve sorumluluğu.

2007 Anayasa değişikliği anayasal sistemimizde gerçekleştirilen en önemli değişikliktir. Bu değişiklikle birlikte artık cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, yedi yıl olan görev süresinin beş yıla indirilmesi ve bir kişinin en çok iki kez cumhurbaşkanı seçilebilmesi esası benimsenmiştir. Biz anılan değişikliğin, 1982 Anayasasının benimsediği parlamenter sistemi de değiştirdiğini düşünüyoruz.

Tez alışmasında Cumhurbaşkanlığı makamının 1982 Anayasasındaki düzenleniş şekli, uygulamada ortaya çıkan sorunlar, çözüm yolları ve 2007 Anayasa değişikliği karşısında hükümet sistemimiz etrafı bir şekilde incelenmiştir.

ABSTRACT

The subject of the doctorate thesis is to examine the President of the Republic of Turkey under the light of the provisions of the 1982 Constitution. The President under the 1982 constitution is not a ceremonial leader. As a reaction to 1961 Constitution, the 1982 Constitution gives very important functions and duties to the President. With his capacity and duties, he is expected to act a highest adviser and the persuasive arbiter in the times of the political crises.

Since the Presidency as an institution has a great importance in Turkish Constitutional system, the historical and political developments that affected this institution is taken into account. The method carried out in this study, has been to examine the related subject by making comparisons with the previous constitutions and referances to the foreign constitutions if necessary.

The study consists of the following main chapters:

- a) Elections and the term of the President,
- b) Duties and powers of the President,
- c) Impartiality, unresponsibility and responsibility of the President.

The most important amendment made in our constitutional system is the 2007 amendment. From now on, the President of the Republic will be elected by the nation, the duty is declined to five years period and one can be elected maximum two

times. I am of the opinion that with the 2007 amendment, the parliamentary system founded by the 1982 Constitution is also changed.

In these thesis, the subject of the Presidency of the Republic, the problems in practises, solutions of the problems and the affect of the 2007 amendment on our government system is thoroughly examined, under the provisions of the 1982 Constitution.