T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

DOKTORA TEZİ

İSMAİL YAZICIOĞLU

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOÇ. DR. FATMA EBRU GÜNDÜZ
DANIŞMAN

ANKARA, 2020

ONAY SAYFASI

İsmail YAZICIOĞLU tarafından hazırlanan "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Konumu" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği ile Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Unvan Adı Soyadı	Kurumu	İmza
Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi	
Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi	
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi	
Prof. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi	
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KILINÇ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi	

Tez Savunma Tarihi: 21.01.2020

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Doktora tezi olması için şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Ünvan Ad Soyad

Doç. Dr. Seyfullah YILDIRIM

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün aşamalarda patent ve telif haklarını ihlal edici etik dışı davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, bu tezde kullanılmış olan tüm bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi beyan ederim. (21.01.2020)

İmza:

Adı Soyadı: İsmail YAZICIOĞLU

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın her aşamasında büyük desteğini gördüğüm, kendisinden çok şey öğrendiğim danışmanım ve kıymetli hocam Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ'e sonsuz şükranlarımı sunarım. Tez savunma jurimde yer alarak bu çalışmaya yapıcı eleştirileri, görüş ve önerileriyle katkı sağlayan değerli hocalarım Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ, Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU, Prof. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN ve Dr. Öğretim Üyesi Ahmet KILINÇ'a teşekkürü borç bilirim.

Doktora eğitimim sırasında "2211-A Genel Yurt İçi Doktora Burs Programı" kapsamında beni destekleyen TÜBİTAK'a ayrıca teşekkür ederim.

Aldığım her kararın arkasında duran, maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen ailemin hakkı nasıl ödenir bilmiyorum. Babam Ali YAZICIOĞLU, annem Fehime YAZICIOĞLU ve abim Furkan YAZICIOĞLU iyi ki varsınız. Akademik hayata giriş yaptığım günden itibaren tüm zorlukların üstesinden birlikte geldiğimiz hayat arkadaşım, eşim Ferda Firdevs YAZICIOĞLU'na minnet ve şükran borçluyum.

Ve bu çalışmanın yazımı sırasında dünyaya gelen kızım Hale… Hayatımızı güzelleştirdiğin gibi varlığınla da bana güç kattın. Umarım bundan sonra birlikte daha fazla vakit geçirir ve tez sürecinin telafisini yapabiliriz.

ÖZET

TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

YAZICIOĞLU, İsmail

Doktora, Kamu Hukuku Bölümü

Tez Danışmanı: Doç. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ

Ocak 2020, xvi + 375 sayfa

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinden ayrıldığı kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler; parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak ortaya çıkmış, daha sonra bunlara yarı başkanlık sistemi eklenmiştir. Devlet başkanı parlamenter ve yarı başkanlık sisteminde ikili yürütme yapısının bir tarafını, başkanlık sisteminde ise tek başına yürütme organını oluşturmaktadır. Devlet başkanının seçimi ve anayasal yetkilerine göre bu üç sistem karakterize edilmektedir. Devlet başkanının uygulamada anayasal yetkilerini nasıl kullandığı ise siyasal sistemin işleyişini göstermektedir. Buradan hareketle devlet başkanının konumunu belirleyen üç unsur tespit edilmiştir: Devlet başkanının seçimi, devlet başkanının anayasal yetkileri, devlet başkanının anayasal yetkilerini kullanması ve uygulamadaki durum. Bu üç unsur bir bütün halinde değerlendirildiğinde devlet başkanının güçlü ya da zayıf konumda olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklikten, 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliğe kadar, Anayasalarımızda yürütme organı ikili yapıya sahip olmuştur. Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı, yürütme organının daha az yetkili tarafı şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, bu süreçte görev yapan Cumhurbaşkanlarının uygulamada anayasal yetkilerinin ötesinde güce sahip olabildikleri görülmüştür. 2017 Anayasa değişikliği ile ise ikili yürütme yapısı terk edilmiş ve Cumhurbaşkanı gerek anayasal yetkiler gerekse de uygulama açısından güçlü bir konuma sahip olmuştur. Bu çalışmada Cumhuriyet dönemi tüm Anayasalarımız dikkate alınarak Cumhurbaşkanının konumu açıklanmıştır. Aynı zamanda devlet başkanının anayasal yetkilerini ölçme yöntemi kullanılmış, 1961 ve 1982 Anayasası ile bu Anayasaların çağdaşı olan başka ülkelerin Anayasaları, devlet başkanlarının anayasal yetkilerine göre birbirleriyle karşılaştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Başkanın Gücü, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanının Konumu, Devlet Başkanı, Hükümet Sistemleri.

ABSTRACT

THE POSITION OF THE PRESIDENT IN TURKEY

YAZICIOĞLU, İsmail

Ph.D, Department of Public Law

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ

January 2020, xvi + 375 pages

Systems based on the separation of powers where legislative and executive forces are separated; it emerged as a parliamentary system and a presidential system, and then a semi-presidential system was added. In the parliamentary and semi-presidential system, the head of state is one side of the dual executive structure and in the presidential system, it constitutes the executive body alone. These three systems are characterized by the election of the president and his constitutional powers. How the president uses his constitutional powers in practice shows the functioning of the political system. From this point, three factors determining the position of the head of state were ascertained: the election of the head of state, the constitutional powers of the head of state, the use of the constitutional powers of the head of state and the situation in practice. When these three elements are considered as a whole, it becomes clear that the president is in a strong or weak position. In Turkey, from the amendment of the 1921 Constitution in 1923, until the amendment of the 1982 Constitution in 2017, the executive body in our constitutions had a dual structure. The President, who is the head of state, is organized as the less competent part of the executive body. However, it was observed that the Presidents working in this process could have power beyond their constitutional powers in practice. With the 2017 constitutional amendment, the dual executive structure was abandoned and the President had a strong position in terms of both constitutional powers and practice. In this study, the position of the President was explained by taking into consideration all our constitutions in the Republican period. At the same time, the method of measuring the constitutional powers of the president was used, the Constitution of 1961 and 1982 and the Constitutions of other countries that are contemporary of these Constitutions are compared with each other according to the constitutional powers of the heads of state.

Keywords: Presidential Power, President, The Position of the President, Head of State, Governmental Systems.

İÇİNDEKİLER

ÖZET v

ABSTRACT vi

İÇİNDEKİLER vii

KISALTMALAR xv

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÇERÇEVESİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

1. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ 5

2. PARLAMENTER SİSTEMDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU 8

2.1. Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi 8

2.1.1. Yasama Yetkisinin Kraldan Ayrılması 8

2.1.2. Yürütme Yetkisinin Kraldan Ayrılması 12

2.1.3. Parlamenter Sistemin Ortaya Çıkması 14

2.1.4. Parlamenter Sistemin Avrupa'da Kurulan Cumhuriyetlere Yayılması 15

2.2. Parlamenter Sistemin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar 20

2.3. Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi 24

3. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU 27

3.1. Başkanlık Sisteminin Ortaya Çıkması ve Latin Amerika Ülkelerine Yayılması 28

3.2. Başkanlık Sisteminin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar ve Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi 30

4. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU 32

4.1. İkili Yürütme Yapısına Sahip Ülkelerde Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilme Yönteminin Benimsenmesi 33

4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar ve Yarı Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi 36
5. DEVLET BAŞKANI DİKKATE ALINARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI 39
6. DEVLET BAŞKANININ KONUMUNU BELİRLEYEN UNSURLAR 42
6.1. Devlet Başkanının Seçimi 42
6.2. Devlet Başkanının Anayasal Yetkileri 44
6.2.1. Önemli Anayasal Yetkilerin Belirlenmesi ve Devlet Başkanının Gücü 45
6.2.2. Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Yetkiler 47
6.2.2.1. Yasama Yetkileri ve Yasama Dışı Yetkiler Ayrımı 47
6.2.2.1.1. Yasama Yetkileri 49
6.2.2.1.1.1. Veto Yetkisi 49
6.2.2.1.1.2. Kısmi Veto Yetkisi 52
6.2.2.1.1.3. Kararname Çıkarma Yetkisi 53
6.2.2.1.1.4. Devlet Başkanının Münhasır Olarak Kanun Teklifinde Bulunma Yetkisi 56
6.2.2.1.1.6. Referanduma Sunma Yetkisi 59
6.2.2.1.1.7. Anayasa Yargısına (Önleyici Denetime) Başvurma Yetkisi 61
6.2.2.1.2. Yasama Dışı Yetkiler 63
6.2.2.1.2.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu 63
6.2.2.1.2.2. Bakanlar Kurulunun Görevden Alınması 67
6.2.2.1.2.3. Gensoru 70
6.2.2.1.2.4. Yasama Organının Feshi 73
6.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum 76

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

1. 1921 ANAYASASI DÖNEMİ 79
2. 1924 ANAYASASI DÖNEMİ 83
2.1. 1924 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi 83
2.2. Cumhurbaşkanının Konumu 87
2.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi 88
2.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi 88
2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği 89
2.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi 90
2.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet 91
2.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları 92
2.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu 93
2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri 93
2.2.1.1.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi 93
2.2.2.1.2. Kanunları İlan Etme ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi 95
2.2.2.1.3. Başkumandanlığı Temsil Etme Yetkisi 97
2.2.2.1.4. Törenli Oturumlarda Meclise ve Gerekli Gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi 98
2.2.2.1.5. Af Yetkisi 99
2.2.2.1.6. TBMM'yi Toplantıya Çağırma Yetkisi 100
2.2.2.1.7. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi 101
2.2.2.1.8. Meclise Nutuk Verme Yetkisi 101
2.2.2.1.9. Tüzükleri İmza ve İlan Etme Yetkisi 102
2.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu 102

2.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum 105
3. 27 MAYIS 1960 ASKERİ MÜDAHALESİYLE KURULAN GEÇİCİ DÖNEM 110
3.1. 1 sayılı Kanuna Göre Devlet Başkanının Konumu 111
3.2. Anayasa Çalışmaları ve 157 Sayılı Kanun'un Kabulüyle Yaşanan Gelişmeler 113
4. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ 117
4.1. 1961 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi 117
4.2. Cumhurbaşkanının Konumu 118
4.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi 119
4.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi 119
4.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği 121
4.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi 124
4.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet 128
4.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları 132
4.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu 133
4.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri 134
4.2.2.1.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi 134
4.2.2.1.2. Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi 136
4.2.2.1.3. Başkomutanlığı Temsil Etme ve Genelkurmay Başkanını Atama Yetkisi 138
4.2.2.1.4. Gerekli Gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi 139
4.2.2.1.5. Af Yetkisi 140
4.2.2.1.6. TBMM'yi Toplantıya Çağırma Yetkisi 142
4.2.2.1.7. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi 143
4.2.2.1.8. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayınlama Yetkisi 143
4.2.2.1.9. Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi 144
4.2.2.1.10. Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçme Yetkisi 145
4.2.2.1.11. Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi ... 147

4.2.2.1.12. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi 150
4.2.2.1.13. Yüksek Mahkemelere Üye Seçme Yetkisi 152
4.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu 153
4.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler.. 157
4.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum 164
4.2.3.1. Anayasal Yetkilerin Kullanılmasıyla İlgili Uygulamada Yaşanan Sorunlar 164
4.2.3.1.1. Tek Başına Kullanılabilecek Yetkiler Sorunu 166
4.2.3.1.2. Kararnameleri İmzalayıp İmzalamama Sorunu 172
4.2.3.2. Önemli Anayasal Yetkilerin Kullanılması 176
5. 12 EYLÜL 1980 ASKERİ MÜDAHALESİYLE KURULAN GEÇİCİ DÖNEM 178

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

1. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ DÖNEM 181
1.1. 1982 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi 181
1.2. Cumhurbaşkanının Konumu 183
1.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi 183
1.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi 184
1.2.1.1.1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesinde 184
1.2.1.1.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında 192
1.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği 193
1.2.1.2.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında 195
1.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi 196
1.2.1.3.1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesinde 196

1.2.1.3.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında 199
1.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet..... 203
1.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları 207
1.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu..... 208
1.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri..... 208
1.2.2.1.1. Yasama ile İlgili Yetkiler..... 209
1.2.2.1.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşması Yapma Yetkisi 209
1.2.2.1.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Toplantıya Çağırma Yetkisi.... 210
1.2.2.1.1.3. Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi 211
1.2.2.1.1.4. Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Halkoyuna Sunma Yetkisi 218
1.2.2.1.1.5. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi 225
1.2.2.1.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi 230
1.2.2.1.2. Yürütme ile İlgili Yetkiler 232
1.2.2.1.2.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi..... 232
1.2.2.1.2.2. Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırma Yetkisi 234
1.2.2.1.2.3. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi..... 236
1.2.2.1.2.4. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayımlama Yetkisi ... 237
1.2.2.1.2.5. Başkomutanlığı Temsil Etme, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Verme ve Genelkurmay Başkanını Atama Yetkisi..... 238
1.2.2.1.2.6. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Kurula Başkanlık Etme Yetkisi..... 239
1.2.2.1.2.7. Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlân Etme ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi 241

1.2.2.1.2.8. Kararnameleri İmzalama Yetkisi 242
1.2.2.1.2.9. Af Yetkisi 243
1.2.2.1.2.10. Devlet Denetleme Kurulunun Üyeleri ile Başkanını Atama ve Kurula İnceleme, Araştırma, Denetleme Yaptırtma Yetkisi 244
1.2.2.1.2.11. Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Rektörleri Seçme Yetkisi. 246
1.2.2.1.2.12. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi..... 246
1.2.2.1.3. Yargı ile İlgili Yetkiler 247
1.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu 249
1.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler 252
1.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum 268
1.2.3.1. Anayasal Yetkilerin Kullanılmasıyla İlgili Uygulamada Yaşanan Sorunlar 269
1.2.3.1.1. Tek Başına Kullanılabilecek Yetkiler Sorunu 269
1.2.3.1.2. Kararnameleri İmzalayıp İmzalamama Sorunu 273
1.2.3.2. Önemli Anayasal Yetkilerin Kullanılması 277
2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DÖNEM 287
2.1. 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi 287
2.2. Cumhurbaşkanının Konumu 290
2.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi 290
2.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi: Eş Zamanlı Seçimler 291
2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği 295
2.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi 296
2.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet 298
2.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları 303
2.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri ve Sorumluluğu 305
2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri 305
2.2.2.1.1. Cumhurbaşkanına Tanınan Yeni Yetkiler 306

2.2.2.1.1.1. Meclise Mesaj Verme Yetkisi 306
2.2.2.1.1.2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi 307
2.2.2.1.1.3. TBMM Seçimleri ile Birlikte Kendi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi 309
2.2.2.1.1.4. Milli Güvenlik Politikalarını Belirleme ve Gerekli Tedbirleri Alma Yetkisi 311
2.2.2.1.1.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi 312
2.2.2.1.1.6. Üst Kademe Yöneticilerini Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi 320
2.2.2.1.1.7. Yönetmelik Çıkarma Yetkisi 321
2.2.2.1.1.8. Ekonomik ve Mali Konulara İlişkin Yetkiler 323
2.2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Korunan Yetkileri 325
2.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu 328
2.2.2.2.1. Siyasi Sorumluluk 328
2.2.2.2.2. Cezai Sorumluluk 329
2.2.2.2.3. Hukuki Sorumluluk 332
2.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler 333
2.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum 342
SONUÇ 345
KAYNAKÇA 351
ÖZGEÇMİŞ 375

KISALTMALAR

AÜHFD : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBFD : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

AY : Anayasa

B. : Birleşim

Bkz. : Bakınız

C. : Cilt

CBK : Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Çev. : Çeviren

D. : Dönem

Der. : Derleyen

dn. : Dipnot

E. : Esas

Ed. /Eds. : Editör /Editörler

f. : Fıkra

İDDGK : İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

İÜHFM : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

K. : Karar

K.T. : Karar Tarihi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

m. : Madde

No. : Numara

RG : Resmi Gazete

s. : Sayfa

S. : Sayı

s.e.t. : Son Erişim Tarihi

TBB : Türkiye Barolar Birliği

vd. : ve devamı

Vol. : Volume

YBHD : Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi

yuk. : Yukarıda

YY. : Yasama Yılı

GİRİŞ

İnsanların siyasal biçimde örgütlenmesi sonucu devletin oluşumuyla, en üst yönetici olan devlet başkanı da ortaya çıkmıştır. Tarihsel olarak oldukça eski bir makam olan devlet başkanlığının, anayasa hukuku açısından önemi büyüktür[1]. Bir kere anayasal tarih, devlet başkanına karşı girişilen mücadeleleri esas almaktadır. Orta Çağda tüm iktidarı kendilerinde toplayan devlet başkanları, zaman içinde kendilerine karşı girişilen bu mücadelelerin sonucunda sınırlandırılmıştır. İktidarın sınırlandırılması, anayasacılık düşüncesinin temelini oluşturmaktadır. Diğer yandan, anayasa hukuku açısından oldukça önemli olan hükümet sistemleri, devlet başkanı esas alınarak incelenmekte, hükümet sistemleri sınıflandırılırken yürütme organının yapısı ve devlet başkanı dikkate alınmaktadır. Zira parlamenter sistem ve başkanlık sistemi şeklinde iki tür olarak ortaya çıkan hükümet sistemlerinde; parlamenter sistemde ikili yürütme yapısı içinde güçlü olmayan, sembolik nitelikte devlet başkanı, başkanlık sisteminde ise tekli yürütme yapısında güçlü devlet başkanı bulunmaktadır. Bu iki sistem dışında, ortaya çıkan farklı sistemler de devlet başkanı eksenli açıklanabilmektedir.

Devlet başkanı, ülkemizin anayasal ve siyasal tarihinde de önemli bir figürdür. Köklü bir devlet geleneğine sahip olan Türkiye'de, devlet başkanı daima devletin merkezinde yer almıştır. Yüzyıllar boyu süren Osmanlı Devleti idaresinde yönetimler, devlet başkanı olan padişahların isimleriyle anılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin ardından cumhuriyetin kurulmasıyla ise devlet başkanlığı ayrı bir anlam kazanmıştır. 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanı devlet başkanı olarak Anayasada düzenlenmiştir. Sonraki 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da bu düzenleme muhafaza edilmiştir. Anayasalarımızda Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin öngördüğü şekilde ikili yürütme yapısının daha az yetkili olan ve sorumluluğu bulunmayan tarafı olarak yer almıştır. Yürütme içinde günlük politikalara yön veren, icracı ve aktif taraf olarak ise Bakanlar Kurulu ve onun başındaki Başbakan öngörülmüştür.

Bununla birlikte, Türkiye'de Cumhurbaşkanının konumu üzerine her üç Anayasa döneminde de tartışmalar yapılmıştır. Cumhurbaşkanı eğer ikili yürütme yapısının daha az

[1] **Aldıkaçtı,** Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960, s.9.

yetkili olan tarafı ise neden bu tartışmalar ortaya çıkmıştır? Diğer bir deyişle, Anayasalarımızda yürütme organı içinde gerçek yetkili makam Bakanlar Kurulu ve onun başındaki Başbakan olarak düzenlenmesine rağmen neden tartışılan Cumhurbaşkanı olmuştur?

Daha da çoğaltılabilecek bu soruların ortaya çıkmasının nedeni ülkemizde Cumhurbaşkanına olan bakış açısıdır. Cumhurbaşkanlığı yürütme içinde daha az yetkili olsa da hiçbir zaman daha önemsiz bir makam olmamıştır. Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçildiği dönemlerde, yapılan seçimlerin çoğunlukla krize dönüşmesi bundandır. Yine bu dönemlerde yapılan seçimlerde, ordunun seçimlere müdahil olması ve görev yapan Cumhurbaşkanlarının çoğunluğunun asker kökenli olmasının altında aynı sebep bulunmaktadır. Başbakanlık yapan pekçok siyasinin bu görevden Cumhurbaşkanlığına talip olması da aynı şekilde açıklanabilir.

Cumhurbaşkanının konumunun tartışılır hale gelmesinde anayasal düzenlemelerin de etkisinin olduğu söylenebilir. Özellikle 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının yetkilerini artırmak ve Cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği yetkiler tanımak suretiyle bu tartışmalara katkıda bulunmuştur. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi bu tartışmaları daha da artırmıştır.

Bunların neticesinde, ülkemizde 2017 yılında bir Anayasa değişikliği gerçekleşmiş ve ikili yürütme yapısı terk edilmiş; Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisinin tek sahibi olmuştur. Cumhurbaşkanının konumunu tamamen değiştiren bu Anayasa değişikliği ile önceki dönemlerde yaşanan tartışmaların da sona ermesi amaçlanmıştır. Ancak bu Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanının konumu ile ilgili yeni tartışmaları beraberinde getirdiği görülmektedir.

İşte çalışmamızın konusu, anayasa hukuku ve ülkemiz açısından önem arzeden ve aynı zamanda ülkemizde tartışmalara neden olan devlet başkanıdır. Daha doğru bir ifadeyle, bu çalışmada Türkiye'de Cumhurbaşkanının konumu incelenmektedir. Çalışmanın kapsamını Cumhuriyet dönemi Anayasaları oluşturmaktadır. Yani 1921 Anayasasının uygulandığı kısa dönem de dikkate alınarak 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının uygulandığı dönemde Cumhurbaşkanının konumu açıklanmaktadır. Çalışmada salt Anayasa hükümleri değil, her bir dönemin Anayasa yapım süreçleri de dikkate alınmıştır. Anayasa yapım

süreçlerinde, Meclis görüşmeleri sırasında Cumhurbaşkanının konumuyla ilgili ortaya çıkan farklı görüşlere değinilmiştir.

Terminoloji açısından, seçimle göreve gelen devlet başkanları için genellikle, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, başkanlık sistemlerinde ise başkan ifadesi kullanılmaktadır. Çalışmamızda da bu iki kavram kullanılmakla beraber, birçok noktada daha kapsayıcı olması nedeniyle devlet başkanı ifadesine yer verilmiştir.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, hükümet sistemleri çerçevesinde devlet başkanının konumu üzerinde durulmuştur. Öncelikle hükümet sistemleri hakkında bilgi verilmiş ardından da parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının konumu açıklanmıştır. Buradan hareketle, devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlar tespit edilmiştir. Bu unsurlardan biri olarak belirlenen devlet başkanının anayasal yetkileri incelenirken; karşılaştırmalı çalışmalarda sıklıkla kullanılan ancak ülkemizde pek fazla yaygın olmayan[2] devlet başkanının anayasal yetkilerinin ölçülmesi yöntemi benimsenmiştir. Çalışmamızda kullandığımız ölçüm yöntemi, Shugart ve Carey tarafından ortaya konulan[3] ve daha sonra Metcalf tarafından değiştirilen[4] ölçüm yöntemidir[5]. Bu ölçüm yönteminde, öncelikle devlet başkanının sahip olduğu bazı önemli anayasal yetkiler tespit edilmektedir. Ardından tespit edilen her bir önemli anayasal yetki, devlet başkanının o yetkiye sahip olma biçimine göre 0-4 arası puanlanmaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayana sistemlerde bu ölçüm yönteminin uygulanmasıyla, devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin gücü belirlenmekte ve farklı ülkelerin devlet başkanları anayasal yetkilerinin gücüne göre birbirleriyle karşılaştırılabilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, 1982 Anayasası öncesi dönemde yani 1921, 1924 ve 1961 Anayasaları dönemlerinde Cumhurbaşkanının konumu incelenmiştir. Cumhurbaşkanının konumu, çalışmanın birinci bölümünde ortaya konan devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlar üzerinden açıklanmıştır. Bu noktada, kuvvetler ayrılığının

---

2 Ülkemizde bu yöntemin daha önce uygulandığı bir çalışma için bkz. **Özsoy Boyunsuz,** Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem; Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, On İki Levha Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014.

3 **Shugart,** Matthew Soberg/ **Carey,** John M., Presidents and Assemblies; Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s.150.

4 **Metcalf,** Lee Kendall, "Measuring Presidential Power", Comparative Political Studies, Vol. 33 No. 5, June 2000, s.669-670.

5 Çalışmamızın pekçok yerinde bu ölçüm yöntemi için "Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi" ifadesi kullanılmıştır.

tam anlamıyla benimsendiği 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkilerine Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi uygulanmıştır. Böylelikle Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler açısından 1961 Anayasası ile çağdaşı olan başka ülkelerin Anayasaları karşılaştırılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası dönem şeklinde ikiye ayrılarak, 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının konumu incelenmiştir. Bu bölümde de Cumhurbaşkanının konumunun açıklanmasında, çalışmanın birinci bölümünde ortaya konan devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlardan yararlanılmıştır. 1982 Anayasasının ilk halinde yetkileri artırılan Cumhurbaşkanının yürütme organı içinde ayrı bir iktidar alanına sahip olup olmadığı ayrıca sorgulanmıştır. Zira 2017 Anayasa değişikliğinin gerçekleştirilme sebeplerinden biri, yürütme organı içindeki ikiliğin ortadan kaldırılmasıdır. 2017 Anayasa değişikliği sonrası dönemde ise Cumhurbaşkanının konumuyla ilgili ortaya çıkan yeni durum, tartışmalara ve görüşlere yer verilerek açıklanmıştır. Ayrıca her iki dönemde de Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi uygulanarak, Cumhurbaşkanının sahip olduğu anayasal yetkilerle, farklı ülkelerin devlet başkanlarının anayasal yetkileri arasında bir karşılaştırma yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÇERÇEVESİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

1. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devletin ortaya çıkması yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin çeşitli şekillerde düzenlenmesini gerektirmiştir. Hükümet sistemi kavramı; devlet içindeki yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin dağılımını ve düzenlenişini ifade etmektedir[6]. Hükümet sistemleri sınıflandırılırken, bu kuvvetlerden yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileri esas alınmakta; yargı kuvveti ise bağımsız olması gerektiği kabul edilerek, diğer kuvvetlerden ayrı tutulmaktadır[7].

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkisi, bu iki kuvvetin aynı organda toplanmasıyla sonuçlanmışsa, kuvvetler birliği; farklı organlara dağıtılmasıyla sonuçlanmışsa, kuvvetler ayrılığı sistemlerinden bahsedilmektedir[8]. Kuvvetler birliği sistemlerinde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organında birleşmesi halinde, mutlak monarşi veya diktatörlük ortaya çıkmaktadır. Kuvvetlerin yasama organında birleşmesi halinde ise meclis hükümeti sisteminden söz edilmektedir[9].

Kuvvetler birliği sistemlerinden mutlak monarşide, yasama ve yürütme kuvvetleri kalıtsal yani ırsi esaslara göre belirlenen bir monarkta toplanmaktayken[10]; diktatörlükte, yasama ve yürütme kuvvetleri tek bir kişi ya da grubun elinde bulunmaktadır. Diktatörlükte yasama organı ortadan kaldırılmayabilir ancak bu durumda yasama organı, tamamen yürütme organına bağımlıdır[11]. Aynı zamanda, diktatörlükte seçimlere ve halkoylamasına yer verilebilir. Ancak seçimler, iktidarın el değiştirmeyeceği biçimde tasarlandığından,

---

6 **Hekimoğlu,** Mehmet Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye, Detay Yayınları, Ankara, 2009, s.5; **Erdoğan,** Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 12. Baskı, Ankara, 2015, s.451; **Karatepe,** Şükrü, Türk Anayasa Hukuku, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2018, s.85.

7 **Turhan,** Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.21; **Gözler,** Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, 2.Baskı, Bursa, 2011, s.223.

8 **Özbudun,** Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 2010, s.349.

9 **Turhan,** s.21; **Teziç,** Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 17. Baskı, İstanbul, 2014, s.477; **Gözler** (2011), s.223.

10 **Tunaya,** Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 1982, s.391-392; **Gözler** (2011), s.223-224; **Turhan,** s.22.

11 **Teziç** (2014), s.477; **Turhan,** s.22; **Tunaya,** s.392.

halkın onayı bir anlam ifade etmemektedir[12]. Demokratik bir nitelik taşımadığından mutlak monarşi ve diktatörlükler çalışma konumuzun dışında bırakılmıştır.

Diğer bir kuvvetler birliği sistemi olan meclis hükümeti sistemi ise Jean-Jacques Rousseau tarafından ortaya konan, egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır. Rousseau egemenliğin; mutlak, tek, bölünemez ve devredilemez nitelikte olduğunu ifade etmektedir[13]. Egemenlik, tek ve bölünemez nitelikte olduğuna göre tek bir organ tarafından temsil edilmeli ve bu organ da halk iradesinin tek dayanağı olan yasama organı olmalıdır[14]. Bu düşünceler çerçevesinde ortaya çıkan meclis hükümeti sisteminin[15] ilk özelliği, yasama organının tek meclisten oluşmasıdır. Zira ikinci meclis, halkın iradesinin bölünmesine ve tam anlamıyla meclise yansımamasına neden olmaktadır[16]. Meclis hükümeti sisteminin diğer bir özelliği, meclisi feshetme yetkisinin yine meclisin kendisine ait olmasıdır. Meclis dışında başka bir devlet organının meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır[17].

Meclis hükümeti sisteminde, yürütme yetkileri de meclis tarafından kullanılmaktadır. Ancak yüzlerce üyeden oluşan meclisin, yürütme yetkilerini birlikte kullanması mümkün değildir. Diğer yandan, yürütmenin büyük bir güç elde etmemesi için tek bir kişiye de verilmemesi gerekir. Bu nedenlerle meclis, yürütme işlerini görmek üzere kendi içinden bir kurul oluşturmaktadır. Bu kurul, meclisten ayrı bir varlığa sahip değildir ve yürütme işlerini görürken meclisin emir ve talimatına göre hareket etmektedir[18]. Kurulun üyeleri meclis tarafından istenildiği anda görevden alınabilir. Meclis, kurulun üyeleri tarafından alınan

---

12 **Teziç** (2014), s.477-478; **Gözler** (2011), s.224. Diktatörlüklerin, otoriter ve totaliter rejimlerde görüldüğünden hareketle, konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. **Linz,** Juan J., Totaliter ve Otoriter Rejimler, Liberte Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2017.

13 **Turhan,** s.24-25; **Gözler** (2011), s.225-226; **Teziç** (2014), s.479.

14 **Akyılmaz,** Bahtiyar, "Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1998, C.2, S.2, s.216-217; **Gözler** (2011), s.226; **Teziç** (2014), s.479; **Turhan,** s.25; **Karatepe,** s.86; **Özer,** Atilla, Anayasa Hukuku (Genel İlkeler), Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005, s.117.

15 Meclis hükümeti sistemini açıklayan üç görüşün bulunduğu belirtilmektedir. Birinci görüş, meclis hükümeti sistemini yasama organının ağırlığıyla açıklamaktadır. İkinci görüş, meclis hükümeti sistemini açıklarken, yürütme organının yasama organına bağlı olduğunu belirterek kuvvetler ayrılığı ilkesini en baştan dışarda bırakmaktadır. Üçüncü görüş ise parlamenter sistem ile meclis hükümeti sistemi arasında bir fark olmadığını belirterek, meclis hükümeti sistemini ayrı bir siyasal sistem olarak kabul etmemektedir. Bu görüşlerle ilgili bilgi için bkz. **Özer** (2005), s.118-120; **Özer,** Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Ankara, 1998, s.79-80.

16 **Turhan,** s.27; **Gözler** (2011), s.226.

17 **Turhan,** s.27; **Gözler** (2011), s.226; **Teziç** (2014), s.480; **Anayurt,** Ömer, Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019, s.437.

18 **Tunaya,** s.392-393; **Gözler** (2011), s.226-227; **Karatepe,** s.87; **Teziç** (2014), s.480.

kararları iptal edebilir veya değiştirebilir. Bu nedenle, meclisin sürekli toplantı halinde olması gerekmekte ve bu durum, meclisin sürekliliği (istimrarı) ilkesiyle açıklanmaktadır[19].

Görüldüğü üzere meclis hükümeti sistemi, meclisin üstünlüğü anlayışına dayanmaktadır. Bu sistemde ayrı bir devlet başkanı bulunmamaktadır. Esasen ayrı bir devlet başkanının bulunması, bu sistemin mantığıyla uyuşmamaktadır. Zira yürütme yetkisi, yasama organından bağımsız olmayan ortaklaşa bir organ tarafından yerine getirilmektedir[20]. Diğer yandan, ayrı bir devlet başkanının bulunması, meclisten ayrı başka bir organa temsil yetkisi verilmesi anlamına gelir ki bu da yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste birleşmesine aykırıdır[21]. Bu açıklamalar doğrultusunda, ayrı bir devlet başkanına yer vermeyen meclis hükümeti sisteminin çalışma konumuz dışında olduğunu belirtilmelidir.

Kuvvetler birliği sistemlerine değindikten sonra kuvvetler ayrılığı sistemleri [22] üzerinde durmak gerekir. Kuvvetler ayrılığı sistemlerinin kuvvetlerin yumuşak bir biçimde ayrıldığı, kuvvetler arasında iş bölümünün olduğu, parlamenter sistem ile kuvvetlerin sert bir biçimde birbirinden ayrıldığı, başkanlık sistemi olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir[23]. Zaman içinde yaşanan farklı uygulamalar, bu iki sistemin ortaya çıktığı halinden farklı şekilde anlaşılmasını gerektirmiştir. Diğer yandan bu iki sisteme, her ikisinin de bazı özelliklerini taşıyan yarı başkanlık sistemi eklenmiştir. Bu sistemlerde yürütme organının yapısına bakıldığında, parlamenter sistemde ve yarı başkanlık sisteminde ikili (dualist) yürütme yapısının, başkanlık sisteminde ise tekli (monist) yürütme yapısının bulunduğu görülmektedir. Devlet başkanı, parlamenter sistemde ikili yürütme yapısının daha ziyade yetkisiz tarafını, başkanlık sisteminde yürütmenin kendisini oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde ise devlet başkanı, ikili yürütme yapısı içinde yetkili bir makamı temsil

---

19 **Aldıkaçtı** (1960), s.181-182; **Teziç** (2014), s.480; **Turhan,** s.27; **Gözler** (2011), s.226-227; **Anayurt** (2019), s.437; **Karatepe,** s.87-88.

20 **Aldıkaçtı** (1960), s.21; **Teziç** (2014), s.480; **Erdoğan** (2015), s.468.

21 **Karatepe,** s.88.

22 Kuvvetler ayrılığı sistemlerinin kaynağını oluşturan kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya çıkışı ile ilgili bkz. **Akyılmaz,** Bahtiyar, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı", Prof. Dr. Halil Cin'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1995, s.43-60.

23 **Turhan,** s.32.

etmektedir. Bu genel bilgilerden sonra, çalışma konumuz olan devlet başkanının konumunun söz konusu üç sistem bakımından incelenmesi gerekmektedir.

2. PARLAMENTER SİSTEMDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

Parlamenter sistem, üzerinde düşünülerek ve ilkeleri önceden belirlenerek ortaya çıkmamış, İngiltere'de belli bir tarihsel süreç içinde oluşmuştur. Dolayısıyla parlamenter sistemde devlet başkanının konumu da İngiliz siyasi tarihinin gelişimiyle birlikte değerlendirilebilir. İkili yürütme yapısı ve parlamenter sistemin ortaya çıkışı ile devlet başkanının yürütmenin yetkisiz tarafını oluşturması, devlet başkanı olan Krala karşı İngiltere'de girişilen uzun mücadelelerin sonucudur. Bu nedenle parlamenter sistemde devlet başkanının konumunu belirleyebilmek için öncelikle parlamenter sistemin tarihsel gelişimi üzerinde durulmalıdır.

2.1. Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi

Parlamenter sistemin tarihsel gelişimi içinde İngiltere'de Krala karşı girişilen mücadeleler iki aşamada gerçekleşmiştir. Bu mücadeleler sonunda önce yasama yetkisi, ardından da yürütme yetkisi Kraldan ayrılmıştır. Parlamenter sistemin ortaya çıkmasına zemin hazırlayan bu iki aşamayı sırasıyla incelemek gerekmektedir.

2.1.1. Yasama Yetkisinin Kraldan Ayrılması

Orta Çağ Avrupası'nda iktidar; monark, hükümdar, kral gibi isimlerle adlandırılan devlet başkanlarının şahsında toplanmıştır. Kural koyan, koyduğu kuralı uygulayan ve bu kurala uymayanları cezalandıran devlet başkanları yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tümüne sahiptir. Devlet başkanlarının iktidarının mutlak olması bu dönemin yönetim anlayışının genel görünümünü oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, İngiltere'de devlet başkanlarının iktidarının sınırlandırılmasına yönelik bazı uygulamaların başladığı görülmektedir. Anglo Sakson döneminde, yani Normanların [24] 1066 yılında İngiltere'yi fethetmesinden önce, Kralın yanında onu sınırlandıran ve geniş yetkilere sahip olan "Witenagemot" adında bir meclis bulunmaktadır.

[24] Normanlar, adını kuzeyli insanlar anlamına gelen "Northmen" kelimesinden almış Viking kökenli halktır. Bkz. https://www.britannica.com/topic/Norman-people, s.e.t. 20.11.2018.

Kral, önemli konularda Witenagemot meclisinin görüş ve rızasına uygun olarak hareket etmektedir[25]. Bu meclisin üyeleri "Witan" denilen ve genellikle Kraliyetin ileri gelenleri, yüksek rütbeli subaylar, baronlar, soylular ve bazı din adamlarından oluşan bilge kişilerdir[26].

Normanlar, İngiltere'yi fethettikten sonra, geleneklere saygı göstererek Kralın yanında bir meclisin varlığını devam ettirmiştir. Ancak bu meclisin adı değişerek "Magnum Concilium" (Büyük Konsey) olmuştur. "Magnum Concilium" meclisi, "Witenagemot" meclisine benzer şekilde baronlar, soylular, din adamları gibi kişilerden oluşmuş ve Kralın iktidarını sınırlandırmıştır[27].

Kralın iktidarını etkileyen bir başka gelişme, Normanların İngiltere'yi fethiyle İngiliz feodal sisteminin temelinin atılmış olmasıdır. Feodal sistemin İngiltere'de kurulması, başlangıçta Kralın üstünlüğünün ve gücünün azalmasıyla sonuçlanmamıştır. Zira Kral, baronlara ülkenin farklı farklı yerlerinden topraklar vererek onların bir araya gelmesini önlemek istemiştir. Ayrıca baronları doğrudan kendisine bağlayarak gücünü korumuştur[28]. Ancak zaman içerisinde baronlar, halkın da yardımını alarak Krala karşı bir mücadeleye girişmiştir[29].

Bu mücadelenin en önemli örneğini, 1215 yılında Kral Yurtsuz John'a imzalatılan Magna Carta Libertatum (Büyük Ferman) oluşturmaktadır. Magna Carta Libertatum, Kralın iktidarının sınırlanmasını ve Magnum Concilium meclisinin konumunun güçlenmesini sağlamıştır. Zira bu ferman ile kişi hürriyeti ve baronların başkaldırma hakkı başta olmak

---

25 **Freeman,** Edward A., The History of The Norman Conquest of England: Its Causes and Its Results, Vol I, Clarendon Press, Oxford, 1877, s.111; **Arsel,** İlhan, Anayasa Hukuku: Demokrasi, Sıralar Matbaası, İstanbul, 1968, s.105. İngiliz siyasi tarihini anlatan kaynaklarda Witan'ın Kralı seçme ve görevden alma yetkisine sahip olduğu dahi ifade edilmektedir. Bkz. **Freeman,** s.113; **Kemble,** John Mitchell, The Saxons in England: A History of The English Commonwealth Till The Period of The Norman Conquest, Vol II, Bernard Quaritch, London, 1876, s.214-221.

26 **Stubbs,** William, The Constitutional History of England: In Its Origin And Development, Vol I, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1891, s.138; **Freeman,** s.111-112; **Arsel** (1968), s.105.

27 **Savcı,** Bahri, "Parlamenter Rejimli Hükümetin Unsurları", AÜSBFD, 1949, C.4, S.1, s.26-27; **Göze,** Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayıncılık, 14. Baskı, İstanbul, 2013, s.27-28; **Arsel** (1968), s.107; **Başgil,** Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt I, Fasikül II, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s.379.

28 **Arsel** (1968), s.106; **Mosca,** Gaetano, Siyaset Biliminin Temelleri, Çev. Hasan İlhan, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005, s.122; **Savcı** (1949), s.469-470.

29 **Arsel** (1968), s.106. Oysa başta Fransa olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde güçlenen feodal beylere karşı halk, Kral ile birleşerek mücadele etmiştir. Bu mücadele, feodal beylerin etkinliğinin ortadan kalkması, Kralın iktidarının ise giderek artmasıyla sonuçlanmıştır. Bkz. **Duverger,** Maurice, Siyasal Rejimler, Çev. Teoman Tunçdoğan, İletişim Yayınları, Presses Universitaries de France, s.57-58; **Göze,** s.470; **Arsel** (1968), s.106-107.

üzere pek çok konu düzenlenmiş ve en önemlisi Kralın halktan vergi toplayabilmesi Magnum Concilium'un rızasına bağlanmıştır[30]. Böylece Kral, ülkeyi yönetmek için Magnum Concilium ile iyi ilişkiler kurulması gerektiğinin; halk ise Magnum Concilium vasıtasıyla Kralın iktidarını sınırlandırabileceğinin farkına varmıştır[31].

13. yüzyılın ortalarından itibaren Magnum Concilium'un yapısında değişiklikler meydana gelmiştir. Toplantılara şehir temsilcileri de katılmaya başlamış ve Magnum Concilium temsili bir hale bürünmüştür. Magnum Concilium'un üyelerinin şehir temsilcilerinin de katılımıyla artması sonucu, meclisin aristokratik kanadını temsil eden baronlar ayrı olarak toplanmaya başlamış ve Lordlar Kamarasını meydana getirmiştir. Diğer tarafta, şehir temsilcilerinden oluşan üyeler ise Avam Kamarasını oluşturmuş ve İngiliz parlamentosunun iki meclisi doğmuştur[32]. İlk zamanlar, Lordlar Kamarasının, Avam Kamarasına nazaran ayrıcalıklı bir konumu söz konusu olsa da zaman içinde Avam Kamarası daha önemli hale gelmiştir. Her iki meclis, Kralın iktidarının sınırlandırılması konusunda birlikte hareket etmiştir[33]. Bu iş birliğinde Lordlar ve Avam Kamarası, Krala karşı "vergiye rıza göstermek" ve "dilekçe hakkı" gibi iki silaha sahiptir[34]. Bu iki silahın önemi şu şekilde açıklanabilir: O tarihlerde yasama yetkisi halen Krala aitir. Diğer yandan Kral, halktan vergi toplamak için parlamentonun rızasını almalıdır. Kralın koymuş olduğu vergilere parlamentonun rıza göstermesi, vergiyle ilgili düzenlemenin parlamento tarafından temsil edilen halk nazarında meşruluğunun sağlanması açısından da gereklidir. İşte bu noktada parlamento, konulan vergileri kabul etmek karşılığında, düzenleme yapılmasını istediği konularda kanun çıkarması için Krala dilekçe vererek bu durumu bir pazarlık unsuru olarak kullanmıştır[35].

---

30 **Elkins,** Zachary/ **Ginsburg,** Tom/ **Melton,** James, "On the Influence of Magna Carta and Other Cultural Relics", International Review of Law and Economics, Vol.47, August 2016, s.3 vd.; **Arsel** (1968), s.108-109; **Başgil,** s.380.

31 **Arsel** (1968), s.109.

32 **Başgil,** s.380; **Göze,** s.475-476; **Arsel** (1968), s.110; **Savcı** (1949), s.28-29; **Gözler**, Kemal, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, C.I, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, s.369.

33 **Göze,** s.476; **Çam,** Esat, Çağdaş Devlet Sistemleri, Der Yayınevi, İstanbul, 2000, s.18.

34 **Arsel** (1968), s.110; **Gözler** (2009), s.369; **Başgil,** s.380-381.

35 **Başgil,** s.381; **Çam,** s.18; **Arsel** (1968), s.111; **Gözler** (2009), s.369-370; **Duverger,** s.58.

Diğer yandan "vergiye rıza göstermek" ve "dilekçe hakkı" parlamentonun sonraki yıllarda yasama yetkisini elde etmesine zemin hazırlamıştır[36]. Bunun ilk örnekleri 15. yüzyılda görülmüştür. Bu yüzyılda parlamento, kanun çıkarması için Krala dilekçe vermek yerine bizzat kendisi kanun teklifi hazırlamaya başlamıştır. Hazırlanan kanun teklifi, her iki meclis tarafından kabul edildikten sonra Kralın onayı ile kanun halini almaktadır. Böylece kanun teklif etme gücüne sahip olan parlamento, yasama yetkisinin kullanılmasına ortak olmuştur[37]. Ancak bu dönemde Kralın, parlamentonun hazırladığı kanun tekliflerini veto etme ve çıkardığı emirnameler yoluyla kanunların uygulanmasını sınırlama veya önleme yetkisi bulunmaktadır. Bu durum karşısında yasama yetkisinin kullanılmasında halâ asıl yetkinin Krala ait olduğu görülmektedir[38].

Kralın yasama yetkisini kaybetmesiyle sonuçlanan süreç ise 17. yüzyılda yaşanmıştır. Herşeyden önce bu yüzyıl, tahta çıkan Kralların mutlakıyet düşüncesine sahip olması ve parlamentoyu feshederek, tüm yetkileri tekrar kendilerinde toplamak istemesi nedeniyle büyük mücadelelere sahne olmuştur. Parlamento, bu mücadelelerde her defasında yeni imtiyazlar elde etmiş ve Kralın iktidarını giderek sınırlandırmıştır[39]. İlk olarak 1628 yılında Kral tarafından kabul edilen "Petition of Rights" (Haklar Dilekçesi) ile Magna Carta hükümleri tekrar edilerek, vatandaşların kişi hürriyeti ve güvenliği hakkına riayet edileceği ve parlamento kararı olmaksızın vatandaşlardan vergi alınamayacağı düzenlenmiştir[40]. Bu hükümlere uyulmaması sonucunda 1679 yılında "Habeas Corpus Act", Krala kabul ettirilerek kişi hürriyeti ve güvenliği hakkıyla ilgili düzenlemeler tekrar hatırlatılmıştır[41].

1689 yılında Krala imzalatılan "Bill of Rights" (Haklar Beyannamesi) ile ise vergiyi kabul etme ve yasama yetkisi tamamen parlamentoya geçmiştir. Kralın yasamayla ilgili tek yetkisi parlamento tarafından çıkarılan kanunları yürürlüğe koymaktır. Bunun dışında artık Kralın kanunların yürürlüğe girmesini sınırlama veya önleme gibi herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır[42]. Ayrıca Bill of Rights, parlamentonun düzenli olarak toplanacağını,

---

36 **Arsel** (1968), s.110-111; **Gözler** (2009), s.369; **Başgil,** s.380-381.

37 **Savcı** (1949), s.30; **Göze,** s.477; **Başgil,** s.381; **Çam,** s.18; **Arsel** (1968), s.111.

38 **Göze,** s.477-478; **Başgil,** s.381; **Arsel** (1968), s.111; **Savcı** (1949), s.30.

39 **Arsel** (1968), s.112-113; **Göze,** s.479; **Başgil,** s.381-382.

40 **Göze,** s.480; **Arsel** (1968), s.113.

41 **Arsel** (1968), s.115-116; **Göze,** s.482.

42 **Masterman,** J. Howard B., History of the British Constitution, Macmillan and Co., London, 1920, s.149; **Maitland,** Frederic William, The Constitutional History of England, University Press, Cambridge, 1909, s.388; **Adams,** George Burton, Constitutional History of England, Jonathan Cape, London, 1935, s.366; **Başgil,** s.382; **Göze,** s.483; **Arsel** (1968), s.118; **Savcı** (1949), s.31; **Mosca,** s.139-140.

parlamento seçimlerinin serbestliğini, parlamento üyelerinin söz ve düşünce özgürlüğüne sahip olduğunu, Kralın barış zamanında parlamentonun rızası olmadan devamlı ordu bulunduramayacağını teminat altına almıştır[43].

Bill of Rights ile yasama gücünün sahibi olan Parlamento, 1701 yılında Krala karşı "Act of Settlement"ı (Veraset Kanunu) kabul etmiştir. Bu Kanunda Kralın parlamento izni olmadan savaş ilan edemeyeceği, Avam Kamarası tarafından suçlanan bir kimsenin Kral tarafından affedilemeyeceği, Kral tarafından görevlendirilen bir kimsenin aynı zamanda Avam Kamarası üyesi olamayacağı düzenlenmiştir[44]. Böylece parlamento yasama yetkisini kullanarak Kralın iktidar alanını daha da daraltmıştır.

2.1.2. Yürütme Yetkisinin Kraldan Ayrılması

Yasama yetkisinin parlamentoya geçmesiyle sonuçlanan süreç, Kralın yürütme alanındaki yetkilerini kaybetmesini doğrudan etkilemiştir. Şöyle ki önceleri Kralın yanında bulunan ve alınan kararların icrasında Krala yardımcı olan bakanlar, Kralın güvendiği kişilerden oluşmakta ve Krala karşı sorumluluk taşımaktadır[45]. İlerleyen zamanlarda parlamentonun Kral karşısında giderek güçlenmesiyle bakanların belirlenme şekli de değişmiştir. Kral, yürütme alanında danışmanlığını yapan bakanları parlamentoyla iyi ilişkileri olan veya parlamentoyla ters düşmeyen kişiler arasından seçmeye başlamıştır. Zira parlamento, Kralın koyduğu vergilere rıza gösterme yetkisini burada da pazarlık unsuru olarak kullanmıştır[46]. Parlamentonun yasama yetkisini tamamen ele geçirmesiyle birlikte ise Kral, bakanlarını parlamentoda çoğunluğu elde eden partinin üyeleri arasından atamak zorunda kalmıştır. İstediği kanun ve vergilerin parlamentodan geçmesi ve parlamentoyla ilişkilerin iyi tutulması için izlenen bu usul sonraları teamül haline gelmiştir[47]. Böylece kabine şeklinde, yasama organı içinden çıkan bir yürütme organı oluşmuştur. Yürütme yetkisi, kabine toplantılarına katılan ve alınan kararlar üzerinde söz sahibi olan Kral ile kabine arasında paylaşılmıştır[48].

---

43 **Masterman,** s.149; **Maitland,** s.388, **Adams,** s.366; **Göze,** s.483; **Arsel** (1968), s.118.

44 **Arsel** (1968), s.118; **Göze,** s.485.

45 **Maitland,** s.388, **Güriz,** Adnan, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", AÜHFD, 1955, C.12, S.3-4, s.140; **Mosca,** s.142; **Arsel** (1968), s.132-133.

46 **Arsel** (1968), s.133.

47 **Başgil,** s.386; **Arsel** (1968), s.135-136; **Güriz,** s.141.

48 **Arsel** (1968), s.136.

Kralın kabine üzerindeki etkinliğinin kaybolması ise 18. yüzyılda gerçekleşmiştir. Buna zemin hazırlayan tarihsel olay, 1714 yılında İngiltere Krallığına, Alman Hannover hanedanından I. George'un geçmesidir. I. George, İngilizce bilmediğinden kabine toplantılarına katılmamaya başlamış ve bu usul ondan sonra gelen Krallar tarafından devam ettirilmiştir. Bunun üzerine kendi kendine toplanan ve kararlar almaya başlayan kabine, almış olduğu kararları Krala bildirmeye başlamıştır. Bildirme görevini, Kral üzerinde etki uyandıran ve kabine toplantılarına başkanlık eden bir bakan yapmaktadır. Bu bakan, sonraki dönemlerde başbakan olarak anılmıştır. Böylece kabine, başbakan ve bakanlardan oluşan ve devlet siyasetinde yetki sahibi olan bir organ haline gelmiştir[49].

Kabineyi oluşturan bakanların yürütme içinde yetkili hale gelmesinin yanında sorumluluk sahibi olması da zamanla gerçekleşmiştir. Kralın tek başına işlem yapamaması ve yaptığı işlemlerin bakan veya Kralın yüksek görevlilerince mühürlenmesi sonucu karşı imza kuralı ortaya çıkmıştır[50]. Diğer yandan, bakanların kişisel sorumluluğu oluşmuştur. Bunu da cezai ve siyasi sorumluluk bakımından ayrı ayrı ele almak gerekir. Bakanların cezai sorumluluğu, Magnum Concilium meclisi zamanına dayanmaktadır. Bu meclisin, bakanları (o zamanki adıyla Kralın icrai işlerini gören kişileri) yargılama yetkisi bulunmaktadır. Magnum Concilium'un, Lordlar ve Avam Kamarası şeklinde iki meclise ayrılmasıyla bakanları yargılama işi daha da gelişerek yerini "impeachment" usulüne bırakmıştır. Impeachment, haklarında suç isnadı bulunan bakanların, Avam Kamarası tarafından itham edilip, Lordlar Kamarası tarafından yargılanmasını ifade etmektedir[51]. Zamanla sadece cezai konularda değil, siyasi konularda da impeachment usulü uygulanmaya başlanmıştır. Bunun üzerine, parlamento ile anlaşmazlığa düşen bakanlar, impeachment yoluyla kendilerine çok ağır cezalar verilebildiğinden, bu usulün işletilmesinden çekinerek görevlerinden ayrılmaya başlamıştır. Böylece impeachment, bir denetim usulü gibi gözükmesine karşılık, parlamentonun istemediği bakanların görevden alınabilmesinin en önemli yolu haline gelmiştir[52].

---

49 **Maitland,** s.395; **Kuzu,** Burhan, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", İÜHFM, 1990, C.53, S.1-4, s.44; **Arsel** (1968), s.136; **Göze,** s.486; **Başgil,** s.387; **Güriz,** s.141; **Duverger,** s.59-60.

50 **Gözler,** Kemal, Devlet Başkanları; Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2016, s.236-237.

51 **Arsel** (1968), s.134; **Duverger,** s.58-59; **Başgil,** s.386; **Güriz,** s.143-144.

52 **Göze,** s.485; **Arsel** (1968), s.134; **Duverger,** s.59; **Başgil,** s.386. 1701 yılında kabul edilen "Act of Settlement", Avam Kamarası tarafından suçlanan ve hakkında "impeachment" usulü işletilen bir

18. yüzyılda ise parlamentonun kendisine güveni olmadığı durumlarda kabine, toplu olarak istifa etmiş veya Kraldan parlamentoyu feshetmesini isteyerek durumu halkın hakemliğine havale etmek istemiştir. Böylelikle bakanların kişisel sorumluluğunun yanında kolektif siyasi sorumluluğu ortaya çıkmış ve kabine, yürütme organı içinde yetkili ve sorumlu bir organ haline gelmiştir[53].

2.1.3. Parlamenter Sistemin Ortaya Çıkması

Kralın iktidarının sınırlandırılarak yasama ve yürütme yetkilerini kaybetmesiyle sonuçlanan tarihsel süreç aynı zamanda parlamenter sistemin tarihini oluşturmaktadır. 18. yüzyılın sonuna gelindiğinde İngiltere'de iki meclisli parlamento yasama yetkisine, parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan kabine ise yürütme yetkisine sahiptir ve parlamentonun desteğini alan kabinelerin göreve gelmesi teamül halini almıştır[54].

Bununla birlikte, Kralın tam anlamıyla sembolik hale gelmesi ve kabinenin parlamentoya hakim olması 19. yüzyılda gerçekleşmiştir. Bu yüzyılda gerçekleşen seçim reformlarıyla, seçim çevreleri genişletilerek seçmen sayısı arttırılmıştır. Bu durum parlamentonun seçmenlerin kontrolü altına girmesini ve kabine ile parlamento üyelerinin oy kazanmak için seçmene yönelmesini sağlamıştır. Daha fazla seçmene ulaşmak için parti tabanlı politikalara ihtiyaç duyulmuş, bu da siyasi partilerin etkinliğini artırmıştır[55]. Siyasi partilerin etkinliğinin artmasıyla kabineyi parlamento çoğunluğuna sahip siyasi parti oluşturmaya başlamıştır. Böylece kabine, yürütme yetkisinin yanında yasama organına da hakim olarak siyasal sistemin merkezine yerleşmiş ve parlamenter sistem ortaya çıkmıştır[56].

Buraya kadar yapılan açıklamalardan hareketle, Kralın iktidarının sınırlandırılması ve parlamenter sistemin ortaya çıkmasıyla sonuçlanan süreç şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle Kral, yanında bazı meclisler bulunsa da siyasi iktidara tümüyle sahiptir.

---

kimsenin Kral tarafından affedilmesinin de mümkün olmadığını düzenlemektedir. Bkz. **Arsel** (1968), s.118; **Göze,** s.485.

53 **Başgil,** s.386-387; **Çam,** s.22; **Arsel** (1968), s.136-137; **Güriz,** s.146.

54 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.10.

55 **Müller,** Wolfgang C./ **Bergman,** Torbjörn/ **Strøm,** Kaare, "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006, s.7; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.11.

56 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.11.

Sonrasında bu meclisler, Kralın iktidarına karşı mücadeleye girişerek[57] önce yasama yetkilerinin kullanılmasına ortak olmuş, ardından yasama gücünün tamamen sahibi olmuştur. En son olarak ise Kral, yürütme yetkilerini kaybetmiş ve yasama organından çıkan kabine bu yetkileri üstlenmiştir. Ayrıca siyasi partilerin zamanla disiplinli hale gelmesi ve seçim reformlarıyla birlikte yasama organının çoğunluğuna dayanan kabine, yasama organına da hakim olmuştur[58]. Kral ise sembolik ve manevi varlığı ile yetkisiz ve sorumsuz bir devlet başkanı rolüne bürünmüştür.

Kralın siyasi rolünü kaybetmesi ve yetkilerinin sınırlandırılması sonucunda İngiltere, parlamenter bir monarşi haline gelmiştir. Yazılı bir anayasadan kaynaklanmayıp, var olan monarşinin sınırlandırılması çerçevesinde İngiliz siyasi tarihi içinde ortaya çıkan İngiliz parlamenter monarşisi, parlamenter sistemin prototipi ve esasını oluşturmuştur[59]. 19. yüzyıldaki anayasacılık hareketleri ve demokratikleşme süreçleriyle birlikte parlamenter sistem, İngiltere üzerinden Avrupa ülkelerine yayılıp gelişmiştir[60]. Bu yüzyıldan itibaren özellikle Belçika, Danimarka, Hollanda, İsveç, Lüksemburg ve Norveç gibi Batı Avrupa ülkelerinde mutlak monarşilerin yerini, parlamenter monarşiler almaya başlamış, parlamentoların etkinliği artarak, monarkların (kral, kraliçe, hükümdar) yetkileri kabinelere kaymıştır[61].

Şu hâlde 19. yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkan ve diğer Batı Avrupa ülkelerine yayılan şekliyle parlamenter sistem, yürütmenin yetkili kanadının hükümet veya kabineden oluştuğu, bunun yanında sembolik yetkileri bulunan monarkın devlet başkanı olarak muhafaza edildiği ikili yürütme yapısını ifade etmektedir.

2.1.4. Parlamenter Sistemin Avrupa'da Kurulan Cumhuriyetlere Yayılması

19. yüzyılda parlamenter sistemin esasını, yukarıda da ifade edildiği gibi, parlamenter monarşiler oluşturmaktadır. Ancak bu yüzyılın sonlarına doğru Fransa'da monarşinin yıkılarak cumhuriyetin ilan edilmesiyle parlamenter sistem farklı bir boyut

---

57 **Verney,** Douglas V., The Analysis of Political Systems, The Free Press, Glencoe, 1959, s.18-19; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.12.

58 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.11-12.

59 **Shugart/Carey,** s.4; **Müller/Bergman/Strøm,** s.6; **Duverger,** s.71.

60 **Bulmer,** Elliot, Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies, International IDEA Constitution-Building Primer 7, Second Edition, Stockholm, 2017, s.4; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.53.

61 **Müller/Bergman/Strøm,** s.8; **Shugart/Carey,** s.6.

kazanmıştır. Üçüncü Cumhuriyet olarak ifade edilen bu dönemde (1870-1940), Fransa'da ikili yürütme yapısının yetkili kanadını hükümet oluşturmakla birlikte, devlet başkanı olan monarkın yerini parlamento tarafından seçilen Cumhurbaşkanı almıştır. Böylelikle Fransa, Avrupa'daki ülkeler arasında parlamenter cumhuriyet tecrübesini yaşayan ilk ülke olmuştur[62].

Fransa'da, bu dönemin anayasası, anayasal nitelikteki bir dizi kanundan oluşmaktadır[63]. Bunlardan biri de 25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanundur. Bu Kanunda, Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan iki meclisli yasama organına yer verilmiştir. Temsilciler Meclisi üyelerinin, genel oy esasına dayalı olarak halk tarafından (m.1); Senato üyelerinin ise vilayetler ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin belirlediği delegeler tarafından iki dereceli seçim usulüyle seçileceği düzenlenmiştir[64].

Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının yedi yıl süreyle her iki meclisin ortak oturumunda seçileceği belirtilmiştir (m.2). Cumhurbaşkanının yetkileri ise sınırlandırılarak, genel itibariyle parlamenter sistemdeki devlet başkanına uygun olarak düzenlenmiştir[65]. Yürütme fonksiyonunun başında bulunan Cumhurbaşkanı, yürütmenin diğer kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu üyelerini atama yetkisine sahiptir (m.4). 25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanun, Cumhurbaşkanının yapmış olduğu her işlemin, bir bakan tarafından imzalanacağını düzenleyerek karşı imza kuralını açıkça kabul etmiştir (m.3). Ayrıca bakanların ayrı ayrı ve kolektif olarak parlamento önünde siyasi sorumluluğa sahip olduğunu, Cumhurbaşkanın ancak vatana ihanetten sorumlu tutulabileceğini hükme bağlamıştır (m.6)[66].

---

62 **Blondel,** Jean, The Presidential Republic, Palgrave Macmillan, New York, 2015, s.50.

63 **Hermens,** Ferdinand A., The Representative Republic, University of Notre Dame Press, Indiana, 1958, s.264; **Blondel,** s.50. Bu anayasal nitelikteki kanunlar, 24 Şubat 1875, 25 Şubat 1875 ve 16 Temmuz 1875 tarihlidir. Bunların metni hakkında bkz. **Wright,** Herbert F. (Ed.), The Constitutions of the States at War 1914-1918, Government Printing Office, Washington, 1919, s.193-197.

64 **Arsel,** İlhan, "Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde Senato", AÜHFD, 1954, C.11, S.1, s.103; **Stevens,** Anne, The Government and Politics of France, St. Martin's Press, Second Edition, New York, 1996, s.33.

65 **Sajó,** András, Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest, 1999, s.176; **Hermens,** s.265. 25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanunda, Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama, af, Silahlı kuvvetlerin başı olma, sivil ve askeri görevlileri atama, yabancı devletlerin elçilerini kabul etme gibi yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler dışında, Cumhurbaşkanına tanınan kanun teklifinde bulunma yetkisi dikkat çekmektedir (m.3).

66 **Lockwood,** Henry C., Constitutional History of France, Rand, McNally Publishers, Chicago, 1890, s.404-405.

Söz konusu anayasal hükümler de dikkate alındığında devlet başkanı olarak monark yerine Cumhurbaşkanına yer veren Fransa Üçüncü Cumhuriyeti'nin, İngiliz sisteminin etkilerini barındırdığı görülmektedir. Walter Bagehot, 1872'de ikinci baskısını yayınladığı *"The English Constitution"*[67] adlı eserinin giriş kısmında bu durumu ifade etmekle birlikte, Fransa'nın İngiliz sisteminin tümüyle kopyası olmadığına ve İngiliz sisteminin etkili bir biçimde işlemesini sağlayan mekanizmaların Fransa'da bulunmadığına dikkat çekmektedir[68]. Bagehot'un burada kastettiği, Fransız Cumhurbaşkanının sahip olmadığı fakat İngiltere'de monark tarafından kullanılan parlamentoyu fesih yetkisidir. Bagehot, bu nedenle Fransa'daki sistemin sürdürülebilir olmadığı öngörüsünde bulunmuştur[69]. Gerçekten de zaman içinde ortaya çıkan gelişmelere zemin hazırlayan bu durum, Bagehot'un öngörüsünü haklı çıkararak Fransa Üçüncü Cumhuriyetinin sonunu getirmiştir.

Aslında Bagehot'un söz konusu satırları yazdığı tarihlerde mevcut olmasa da sonradan -25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanun ile- Cumhurbaşkanına parlamentoyu fesih yetkisi tanınmıştır. Fakat Cumhurbaşkanının tek başına bu yetkiyi kullanması mümkün değildir. Buna göre, Cumhurbaşkanı, Senato'nun rızasını alarak Temsilciler Meclisi'ni feshedebilmektedir (m.5). Bu durum Fransa Üçüncü Cumhuriyeti boyunca bir kez gerçekleşmiştir. Şöyle ki 1877'de Cumhurbaşkanı MacMahon, Temsilciler Meclisi üzerinde etkili olamayan mevcut hükümeti istifaya zorlayarak, yeni bir hükümet atamış, Cumhurbaşkanının bu hamlesine karşı, Temsilciler Meclisi yeni atanan hükümete güvenoyu vermemiştir. Ortaya çıkan hükümet krizinde, Cumhurbaşkanı MacMahon, Senatonun rızasıyla Temsilciler Meclisini feshetmiştir. Yapılan seçimlerden sonra, atanan yeni hükümete yine güvenoyu vermeyen Temsilciler Meclisini, Cumhurbaşkanı MacMahon tekrar feshetmek istemiştir. Fakat Senato, bu sefer feshe onay vermemiştir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisinin eğilimine uygun bir hükümeti atamaya razı olmuştur[70].

Bu olayın Fransa Üçüncü Cumhuriyetinde parlamenter sistemin işleyişi bakımından birbiriyle bağlantılı iki önemli sonucu bulunmaktadır. Birincisi, bu olaydan sonra Üçüncü Cumhuriyet döneminde hiçbir Cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi'ni feshetme girişiminde

---

67 İngiltere'nin anayasal ve siyasal yapısını anlatan söz konusu eser, ilk olarak 1867'de yayınlanmış ve büyük yankı uyandırarak klasik haline gelmiştir.

68 **Bagehot,** Walter, The English Constitution, Henry S. King & Co., Second Edition, London, 1872, s.lii.

69 **Bagehot,** s.lii.

70 **Arsel** (1954), s.134 (dn. 89).

bulunamamıştır. Zira Senato'nun rıza vermeyeceği düşüncesi, ilgili anayasa hükmünün uygulamasını ortadan kaldırmıştır[71]. Parlamentoyu fesih yetkisinin kullanılamaması, çok partili yapıya sahip Fransa Üçüncü Cumhuriyetinde parlamentoda çoğunluğun sağlanamaması durumu ile birleşince hükümet krizlerinin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur[72]. İkincisi, yasama organı yürütme organı karşısında üstünlük kazanmış, Cumhurbaşkanı siyasi bir işlev yerine getiremez hale gelmiştir. Kendisinin feshedilemeyeceği düşüncesine sahip olan Temsilciler Meclisi, dilediği zaman hükümeti düşürerek siyasal sistemin işleyişi içinde baskın konumda olmuştur[73].

Gerçekten de Fransa Üçüncü Cumhuriyeti dönemi boyunca, ortalama ömrü 8 aydan az olan 106 hükümetin kurulması, hükümet istikrarsızlığının ulaştığı boyutu göstermektedir[74]. Bu duruma parlamenter sistemin ve parlamenter sistem içinde devlet başkanının zayıflatılmış konumunun benimsenmesinin neden olduğu ileri sürülmüştür. Hatta rejimin 1940'ta sona ermesi Fransa'nın parlamenter cumhuriyet tecrübesi ile ilişkilendirilmiş ve bu nedenle sonraki yıllarda devlet başkanının konumunu güçlendiren hükümet sistemi değişikliği yapılmıştır[75].

Fransa'da ortaya çıkan bu yeni durum, yani parlamenter cumhuriyet modeli, 2. Dünya Savaşı sonuna kadar diğer ülkeler tarafından yeterince takip edilmemiştir. Aslında Avrupa'da birçok ülkede özellikle 1. Dünya Savaşı'ndan sonra monarşinin yerini cumhuriyet almıştır fakat bunları parlamenter olarak nitelemek oldukça zordur. Bu noktada Çekoslovakya'da kurulan cumhuriyet dikkat çekmektedir[76].

1. Dünya Savaşı'ndan sonra Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun dağılmasıyla bağımsızlığını ilan eden Çekoslovakya, yeni devletin esaslarını 1920 Anayasası ile belirlemiştir[77]. 1920 Anayasası, bir tarafta devlet başkanı olarak Cumhurbaşkanının, diğer

---

71 **Arsel** (1954), s.134; **Aldıkaçtı** (1960), s. 73-74.

72 **Sajó,** András, Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest, 1999, s.31 (dn. 35).

73 **Stevens,** s.33; **Arsel** (1954), s.139; **Bradley,** Anthony W./ **Pinelli,** Cesare, "Parliamentarism" in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Ed. Michel Rosenfeld and András Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012, s.654; **Aldıkaçtı** (1960), s. 74-75.

74 **Hermens,** s.267.

75 **Blondel,** s.52.

76 **Blondel,** s.51-52.

77 1920 Çekoslovakya Anayasası için bkz. **McBain,** Howard Lee/ **Rogers,** Lindsay, The New Constitutions of Europe, The Country Life Press, New York, 1922, s.310 vd.

tarafta ise hükümetin bulunduğu ikili bir yapı içinde hükümeti devlet yönetimini belirleyen, yetkili organ olarak düzenlemiştir[78]. Cumhurbaşkanı ise Başbakan ve diğer bakanları atayıp görevden alma, çeşitli kamu görevlilerini atama, yasama organının feshi gibi bazı önemli yetkileri dışında (m.64, 70)[79], sınırlı yetkilere sahiptir[80].

Anayasada devletin demokratik bir cumhuriyet olduğu, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan iki meclisli yasama organının bulunduğu, devlet başkanının her iki meclisin ortak oturumunda yedi yıllık süre için yapılan seçimle göreve geleceği ifade edilmektedir (m.2, 6, 38, 56, 57, 58). Ayrıca Anayasaya göre, ikili yürütme yapısı içinde Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken herhangi bir sorumluluğa sahip değildir. Sorumluluk hükümete aittir (m.66). Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun tek anayasal istisnasını vatana ihanet durumu oluşturmaktadır (m.67). Hükümetin ise alınan kararlar bakımından Temsilciler Meclisi'ne karşı sorumluluğu bulunmaktadır (m.75). Cumhurbaşkanının her hükümet işleminde, ilgili bakanın imzasının bulunması gerektiği düzenlenerek karşı imza kuralına açıkça yer verilmektedir (m.68).

Söz konusu düzenlemeler, 1920 Anayasasının, Fransa'nın benimsediği parlamenter cumhuriyet modelinden etkilendiğini göstermektedir [81] . Bununla birlikte, Çekoslovakya'daki parlamenter cumhuriyet de sürdürülebilir olamamış ve 2. Dünya Savaşıyla ortadan kalkmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde ise parlamenter

---

78 **Taborsky,** Edward, Czechoslovak Democracy at Work, George Allen & Unwin Ltd, London, 1945, s.24.

79 **Bugge,** Peter, "Czech Democracy 1918-1938- Paragon or Parody?", Bohemia 47 (2006/07) 1, s.18.

80 **Brunclik,** Milos/ **Kubat,** Michal, "The Czech Parliamentary Regime After 1989: Origins, Developments and Challenges", Acta Politologica, 2016, Vol. 8, No. 2, s.7-8. 1920 Anayasası hazırlanırken üzerinde en çok tartışmanın bulunduğu konu devlet başkanının anayasal yetkileri olmuştur. Çekoslovakya'nın bağımsızlığına öncülük eden ve ilk devlet başkanı olan Tomas Garrigue Masaryk, devlet başkanının Amerikan modeline benzer şekilde güçlü ve önemli yetkilere sahip olmasından yanadır. Bkz. **Brunclik/Kubat,** s.7; **Bugge,** s.18. Diğer tarafta ise devlet başkanının sembolik bir konumda bulunmasını isteyenler bulunmaktadır. Anayasa taslağını hazırlanmasına öncülük edenlerden biri olan Hoetzel, bu konuda düştükleri ikilemi şu şekilde açıklamaktadır: *"Cumhurbaşkanın yetkilerinin tartışılmasına başladığımızda büyük bir sorunla karşılaştık. Eğer anayasa yalnızca ilk Cumhurbaşkanına uygulanabilseydi, ona verilen yetkiler konusunda daha cömert olurduk. Ancak bir anayasa kalıcı esaslar üzerine kurulmalı ve sıradan Cumhurbaşkanına uygulanabilir olmalıdır. Monarşiyi anımsatan her şeyden uzak durmaya gayret ettik."* Bkz. **Taborsky,** s.18-19.

81 **Brunclik/Kubat,** s.7. Bununla birlikte, 1920 Anayasasına göre devlet başkanının, Fransa Üçüncü Cumhuriyeti'nin devlet başkanından daha zayıf konumda olduğu görülmektedir. Zira 1920 Anayasası, anayasa ve kanunlarla açıkça devlet başkanına tanınan yetkiler dışında, tüm yürütme gücünün hükümete ait olduğunu açıkça düzenlemiştir (m.64/2). Böylece devlet başkanı ve hükümet arasındaki yetki paylaşımı herhangi bir karışıklığa yer vermeyecek şekilde yapılmış ve devlet başkanın yetki alanı kesin bir biçimde belirlenmiştir. Bu durum devlet başkanının sınırlı yetkilere sahip olmasıyla birlikte düşünüldüğünde, onun anayasal konumunu zayıflatmaktadır. Bkz. **Taborsky,** s.23-24.

cumhuriyetlerin sayısı giderek artmış[82] ve başta Fransa (1946 AY), İtalya (1947 AY) ve Almanya (1949 AY) olmak üzere pekçok ülke Anayasasında hükümet sistemi bu şekilde kurulmuştur.

2.2. Parlamenter Sistemin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar

Parlamenter cumhuriyetlerin 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde giderek yaygınlaşmasıyla birlikte parlamenter sistemin, yalnızca parlamenter monarşiler üzerinden açıklanma imkânı kalmamıştır. Yasama ve yürütme organları arasındaki iktidar paylaşımlarının farklı şekilde yapılması, parlamenter sistemin İngiltere'de ortaya çıktığı halinden farklı şekilde ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu durum karşısında, doktrinde parlamenter sistemin tanımlanmasına yönelik çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür.

Bu tanımlardan bazıları oldukça kapsamlıyken, bazıları daha kısa ve sadedir. Douglas Verney'in 1959 yılında yayınladığı çalışmasında, parlamenter sistemin en kapsamlı tanımını yaptığı ifade edilmektedir[83]. Verney, bu çalışmasında parlamenter sistemin temel ilkelerini on bir kritere dayandırmaktadır. Bu kriterler;

"1. Meclisin bir parlamento haline gelmesi,

2. Yürütmenin ikili yapıya sahip olması,

3. Devlet başkanının hükümet başkanını ataması,

4. Hükümet başkanının bakanları ataması,

5. Hükümetin kolektif bir organ olması,

6. Bakanların genellikle parlamento üyesi olması,

7. Hükümetin meclise karşı siyasi sorumluluğa sahip olması,

8. Hükümet başkanının devlet başkanına parlamentoyu feshetmesini tavsiye edebilmesi,

9. Parlamentonun üstün olması,

10. Hükümetin tümüyle seçmenlere karşı sadece dolaylı sorumlu olması,

11. Parlamentonun siyasal sistemde güç odağı olmasıdır"[84].

---

82 **Müller/Bergman/Strøm,** s.9; **Stepan,** Alfred/ **Skach,** Cindy, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", World Politics, 1993, C.46, s.4.

83 **Lijphart,** Arend (Ed.), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, New York, 1992, s.2.

84 **Verney,** s.18-38.

Verney'in on bir kritere dayanan tanımı oldukça ayrıntılı olduğundan parlamenter sistemle ilgili bütüncül bir bakış açısı sunmamaktadır. Başka bir deyişle, parlamenter sistem tanımlanırken Verney'in tanımının benimsenmesi, parlamenter olarak kabul edilen çoğu ülkenin dışlanmasına neden olmaktadır. Zira tanımlayıcı kriterlerin sayısı arttıkça, bu kriterlerin tümüyle sağlanması zorlaşmaktadır[85].

Parlamenter sistemi daha kısa ve sade bir anlayışla tanımlayan yazarlar ise çoğunlukla, Verney'in yedinci ve onuncu kriterlerini kullanmaktadır[86]. Bu kriterler, doğrudan halk tarafından seçilmeyen ve meclisteki temsilciler arasından atanan hükümetin, sorumluluğunun da meclise karşı olmasını ifade etmektedir[87]. Bu anlamda Epstein parlamenter sistemi, *"yürütmenin yasama organından çıktığı ve yasama organına sorumlu olduğu"* bir hükümet biçimi olarak tanımlamaktadır[88].

Bu tanımdan yola çıkan Lijphart, 1984 yılında yayınladığı eserinde parlamenter sistemin iki tanımlayıcı unsuru olduğunu belirtmektedir. Birincisi, hükümetin ve hükümetin başı olan başbakanın yasama organına karşı sorumlu olmasıdır. İkincisi, hükümetin başı olan başbakanın yasama organı tarafından seçilmesidir[89]. Lijphart, seçim sürecinin doğrudan yasama organı tarafından yapılan seçimleri ifade ettiği gibi farklı biçimleri olabileceğini belirtmiştir. Partiler arası müzakereler sonucu kurulan hükümetin veya çoğunluk partisinin lideri olduğu için başbakan olarak atanan kişinin kurduğu hükümetin göreve başlaması ve/veya görevini sürdürmesi bakımından yasama organının güvenine ihtiyaç duymasını bu kapsamda değerlendirmiştir[90]. Lijphart, sonraki yıllarda yayınladığı eserlerinde yürütme organının kolektif veya kolejyal niteliğe sahip olmasını, parlamenter sistemin üçüncü tanımlayıcı unsuru olarak eklemiştir[91].

---

85 **Müller/Bergman/Strøm,** s.10.

86 **Lijphart** (1992), s.2.

87 **Verney,** s.29,34.

88 **Epstein,** Leon D., "Parliamentary Government", International Encyclopedia of the Social Sciences, (ed. David L. Sills), Cilt 11, Macmillian and Free Press, New York, 1968, s.419.

89 **Lijphart,** Arend, Democracies; Patterns of Majoritan and Consensus Government in Twenty-One Countries, Yale University Press, New Haven&London, 1984, s.68.

90 **Lijphart** (1984), s.68-69.

91 Bkz. **Lijphart** (1992), s.3; **Lijphart,** Arend, Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, Second Edition, New Haven&London, 2012, s.107.

Lijphart'ın ilk iki tanımlayıcı unsuruna benzer bir yaklaşımla konuyu ele alan Carey'e göre parlamenter sistem, hükümetin parlamento tarafından seçildiği ve parlamentonun desteğiyle görevde kalabildiği hükümet biçimidir [92] . Hükümetin, parlamentonun desteğiyle görevde kalabilmesi, ona karşı sorumlu olmasını beraberinde getirir. Sartori de aynı şekilde parlamenter sistemi tanımlamış ancak "seçilme" yerine "atanma" ifadesini kullanmıştır. Bu anlamda Sartori'ye göre, hükümetin parlamentonun oyuyla atandığı, görevini devam ettirdiği ve görevinden alındığı sistemler parlamenterdir[93].

Lijphart, Carey ve Sartori'nin yapmış olduğu tanımların ortak noktası, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında tek yanlı bağımlılığa vurgu yapmalarıdır. Tek yanlı bağımlılık, hükümetin, parlamento çoğunluğunun desteğine bağımlı olmasıdır. Bu bağımlılık, hükümetin oluşumu ve görevini devam ettirmesi bakımından söz konusu olmaktadır. Buna karşılık Stepan ve Skach, parlamenter sistemleri karşılıklı bağımlılık sistemleri olarak tanımlamaktadır. Parlamenter sistemlerde, yasama organının çoğunluk oyu ile hükümeti düşürebilmesi, yürütme organının da yasama organını feshedebilmesi, kuvvetlerin birbirine bağımlılığını ortaya koymaktadır[94]. Oysa Sartori'nin ifadesiyle, parlamenter sistemlerde parlamentonun egemenliği ilkesi gereği, yasama ve yürütme organlarının birbirleri üzerindeki yetkileri eşit tutulamaz. Parlamenter sistemin işleyişi içinde, parlamentonun hükümeti denetlemesi ve düşürebilmesi her an ortaya çıkabilirken; yürütme organının parlamentoyu feshi ara sıra gerçekleşmektedir[95]. Bu durumun ortaya çıkmasına anayasal koşullar da etki edebilmektedir. Örneğin, Almanya (1949 AY m.63, m.68), Fransa (1946 AY m.51) ve Türkiye'de (1961 AY m.108) yürütme organının parlamentoyu feshedebilmesi sıkı koşullara tabi tutulmuştur. Norveç'te ise yürütme organının parlamentoyu feshiyle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir[96]. Bu nedenle parlamenter sistemleri, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı bağımlılığına dayanarak açıklamak mümkün görünmemektedir[97].

---

92 **Carey,** John M., "Presidential versus Parliamentary Government", içinde Handbook of New Institutional Economics, C. Menard/ M. M. Shirley (Eds.), Springer, Netherlands, 2005, s.91.

93 **Sartori,** Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği; Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.137.

94 **Stepan/Skach,** s.3.

95 **Sartori,** s.156 (dn. 1).

96 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.18; **Bulmer (2017g),** s.13, 24; **Müller/Bergman/Strøm,** s.12.

97 **Sartori,** s.156 (dn. 1).

Tek yanlı bağımlılığı içeren tanımlar ise hükümetin oluşum sürecinde parlamentoya aktif bir rol vermeleri ve parlamenter olarak kabul edilen ülkeleri tümüyle karşılamamaları nedeniyle eleştirilmektedir[98]. Bu tanımlarda Lijphart, başbakanın parlamento tarafından seçildiğini; Sartori, hükümetin parlamentonun oyuyla atandığını; Carey ise hükümetin parlamento tarafından seçildiğini belirtmektedir. Oysa Almanya (1949 AY m.63) ve İsveç'te (1974 AY 6. Bölüm m.4) Başbakan, parlamento tarafından seçilse de parlamenter sistemi uygulayan pek çok ülkede parlamentonun rolü, bir seçim yapmaktan ziyade Başbakan ve hükümetine göreve başlarken güvenoyu vermektir. İngiltere, Norveç, Danimarka ve Hollanda'da hükümetin göreve başlarken parlamentodan güvenoyu alması gibi bir uygulama dahi yoktur[99]. Diğer yandan Hollanda, Norveç, Lüksemburg gibi parlamenter sisteme sahip ülkelerde hükümet üyeliği, parlamento üyeliği ile bağdaşmamaktadır. Bu ülkelerde parlamento üyelerinin, hükümet üyesi olabilmesi için parlamento üyeliğinden ayrılmaları gerekmektedir[100].

Buradan hareketle parlamenter sistemin, hükümetin oluşum sürecinde parlamentonun etkisiyle ilgili bir imaya yer vermeden tanımlanması gerektiği ifade edilmektedir[101]. Yapılması gereken, tek yanlı bağımlılığı esas alan tanımlardan, bu yönde ifadelerin çıkarılması ve hükümetin görevini yaparken parlamentoya bağımlı olduğunun vurgulanmasıdır. Böylelikle, parlamenter sistemi uygulayan ülkelerin tümünün ortak noktasının tespit edilmesi hedeflenmektedir[102]. Buna göre parlamenter sistem, hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olduğu ve görevini devam ettirebilmek bakımından parlamentonun desteğine ihtiyaç duyduğu bir hükümet biçimi olarak tanımlanabilir[103].

Ancak bu tanım da hükümetin parlamento karşısındaki konumuna odaklanmakta ve yürütme organının diğer kanadı olan devlet başkanıyla ilgili bir açıklamaya yer vermemektedir. Görevini devam ettirmek bakımından parlamentoya bağımlı ve sorumlu olan hükümetin yanında devlet başkanının bulunduğu ikili yürütme sistemlerinin tamamını parlamenter olarak kabul etmek mümkün görünmemektedir. Bu noktada devlet başkanının

98 **Müller/Bergman/Strøm,** s.11.

99 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.16-17; **Müller/Bergman/Strøm,** s.11.

100 **Lijphart** (2012), s.113; **Sajó,** s.88.

101 **Müller/Bergman/Strøm,** s.12.

102 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.20.

103 **Müller/Bergman/Strøm,** s.12-13; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.19. **Cheibub,** José Antonio, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s.35.

konumu, sistemin parlamenter niteliğine etki edebilmekte veya onu ortadan kaldırabilmektedir. Örneğin Fransa'da hükümetin, görevini devam ettirmesi bakımından parlamentoya bağımlılığı ve sorumluluğu bulunmaktadır (1958 AY m.20, 49, 50). Ancak bunun yanında halk tarafından seçilen ve bazı önemli yetkilere sahip olan devlet başkanı, yürütmenin diğer kanadını oluşturmaktadır[104]. Şu hâlde ikili yürütmenin bulunduğu parlamenter sistemlerde, devlet başkanının konumunun belirlenmesi gerekmektedir.

2.3. Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi

Parlamenter sistemlerde yürütme organı ikili bir yapıya sahiptir, hükümet başkanı ile devlet başkanı birbirinden ayrılmıştır. Bir tarafta, yasama organına karşı sorumlu, icrai yetkilere sahip başbakanın başkanı olduğu hükümet; diğer tarafta sorumluluğu bulunmayan ve daha ziyade sembolik yetkilere sahip olan devlet başkanı bulunmaktadır. Devlet başkanı, parlamenter monarşilerde monark iken; parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanıdır.

Bu noktada parlamenter sistemlerde ikili yürütme içinde neden yetkisiz veya daha ziyade sembolik yetkilere sahip tarafın devlet başkanı olduğu sorusu akla gelmektedir. Belirtmek gerekir ki parlamenter sistemlerde devlet başkanı sorumsuzdur. Aynı mantıkla, sorumsuz olanın yetkisinin de olmaması gerekmektedir[105]. Zira kamu hukukunun temel ilkelerinden birine göre yetkinin olduğu yerde sorumluluk vardır. Dolayısıyla parlamenter sistemlerde başbakan ve hükümetin sorumlu tarafı oluşturması, bu organların ikili yürütme yapısı içinde, yürütme yetkisinin gerçek sahibi olduğunu göstermektedir[106].

Siyasi sorumsuzluğun temelinde bulunan karşı imza kuralı ile devlet başkanının kararları, başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmakta ve bu kararlar dolayısıyla sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olduğu kabul edilmektedir. Karşı imza kuralının bir sonucu olarak, parlamenter sistemlerde devlet başkanının görevleriyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır. Zira bu duruma sebep olan devlet başkanı kararı, başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalandığından, cezai sorumluluk yine başbakan ve ilgili bakana ait olmaktadır. Parlamenter monarşilerde devlet başkanının cezai

---

104 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.20.

105 **Gözler,** Kemal, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s.12.

106 **Özbudun** (2010), s.329.

sorumsuzluğu mutlak olarak uygulanırken, parlamenter cumhuriyetlerde genellikle vatana ihanet hali bu durumun istisnası olarak kabul edilmektedir[107].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının sorumsuzluğunun kabul edilmesi, onun siyaset üstü ve tarafsız konumunun korunması açısından önem arz etmektedir. Böylece devlet başkanının, siyasi meseleler üzerinden tartışılır hale gelmesi önlenmektedir[108]. Bu bağlamda, Bagehot'a göre, günlük politikalara yön veren ve hükümet eden başbakan, yürütmenin "etkili" unsuruyken; devlet başkanı, ulusal birliği simgeleyen "onurlu" unsurudur[109]. Parlamenter sistemlerde devlet başkanının onurlu unsur olması, tüm yurttaşları temsil etmesini, siyaset üstü ve tarafsız olmasını gerektirmektedir.

Siyaset üstü ve tarafsız bir devlet başkanı, hükümetin izlediği politikaların, demokratik anayasal düzeni temsil eden ve partizan olmayan bir üst otoriteye sembolik olarak bağlı olmasını sağlamaktadır[110]. Devlet başkanının günlük politikalara müdahil olmaması, karar alma gücüne ve önemli yetkilere sahip olmaması siyaset üstü ve tarafsız kalmasına yardımcı olmaktadır. Zira günlük politikalara müdahil olan veya önemli yetkileri olan bir devlet başkanının, belli bir kesimin lehine veya aleyhine hareket etme ihtimali artacağından ulusal birliği simgelemesi de zorlaşacaktır[111].

Bu noktada parlamenter sistemlerde devlet başkanına tanınan sembolik ve törensel yetkilere değinmek gerekmektedir. Büyükelçileri kabul etmek, yabancı ülkeleri ziyaret etmek, toplantı ve törenler düzenlemek, ödül ve paye vermek bu yetkiler kapsamında ifade edilebilir[112]. Devlet başkanın sembolik ve törensel yetkileri, önemsiz gibi görünmesine karşılık, kendini çeşitli nedenlerle dışlanmış hisseden farklı dini, siyasi ve kültürel grupların devlete olan aidiyetlerinin korunması bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda siyaset üstü ve tarafsız bir devlet başkanının sembolik ve törensel faaliyetleri, toplumsal olayların ortaya çıkmasını güçleştirebilir ve vatandaşlar üzerinde birleştirici bir rol oynayabilir.

---

107 **Özbudun** (2010), s.335; **Gözler** (2000), s.13.

108 **Aldıkaçtı** (1960), s.100-101.

109 **Bagehot,** s.4 vd. Ayrıca bkz. **Bogdanor,** Vernon, The Monarchy and The Constitution, Oxford University Press, New York, 1995, s. 62.

110 **Bulmer** (2007a), s.5-6; **Bulmer,** Elliot, Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, International IDEA Constitution-Building Primer 6, Second Edition, Stockholm, 2017, s.8.

111 **Bogdanor,** s.62 vd.

112 **Linz,** Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" içinde The Failure of Presidential Democracy, Juan J. Linz/ Arturo Valenzuela (Eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s.46; **Bulmer** (2007a), s.5; **Bulmer** (2017c), s.7.

Özellikle etnik ve kültürel olarak bölünmüş devletlerde, devlet başkanının ulusal birliği sağlamaya yönelik bu rolü oldukça önemlidir[113].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, ulusal birliği temsil eden sembolik, siyaset dışı ve tarafsız konuma sahip olsa da bazı zamanlarda yürütme organının etkili bir figürü haline gelebilmektedir. Bu durum genellikle, devlet başkanının arabulucu veya hakem rolünü oynadığı hallerde söz konusu olmaktadır. Devlet başkanının, bir siyasi uyuşmazlığın çözümünde parti temsilcilerini bir araya getirerek uzlaşmaya katkıda bulunması buna örnektir[114]. Diğer yandan devlet başkanına hakem rolü kapsamında kanunları veto etme, parlamentoyu feshetme, başbakanı atama gibi yetkilerin tanınması da onun siyasal işleyişe doğrudan etki etmesine olanak sağlamaktadır[115]. Örneğin, başbakanı atama yetkisine sahip olan bir devlet başkanı için bu yetki, yasama organında çoğunluğu oluşturan bir partinin çıkmaması veya yasama organının belli bir kişi üzerinde anlaşamaması halinde ya da başbakanın ölümü ve istifası gibi ani durumlarda hükümetin kuruluşu bakımından önemli bir güce dönüşmektedir. Bu durumda siyaset üstü ve tarafsız konuma sahip olan devlet başkanı, kullandığı takdir yetkisi ile siyaseti tanzim eden bir role sahip olmaktadır[116].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasi meselelere müdahil olması ile siyaset üstü ve tarafsız kalması arasında ince bir çizgi bulunmaktadır. Bu ince çizginin korunması ve ikili yürütme yapısında devlet başkanı ile hükümet başkanı arasındaki ayrımın sağlanması bakımından, parlamenter monarşilerde genellikle daha az sorunla karşılaşılmaktadır. Zira devlet başkanı olan monarklar, veraset yoluyla göreve geldiklerinden herhangi bir siyasi tartışmanın dışındadır. Ayrıca demokrasilerde monarkların varlığı, ancak kendilerine yönetme yetkisi tanınmaması[117] koşuluyla kabul edilmektedir. Aksi halde, demokratik bir şekilde göreve gelmeyen monarkların, demokrasilerdeki yeri sorgulanır hale gelecektir. Bu durum monarkların demokrasilerde meşruiyetlerini, siyaset üstü, tarafsız ve sembolik konumda kalmak suretiyle sürdürmelerini sağlamaktadır. Bu şekilde hareket eden monarklar, parlamenter sistemin ve demokrasinin işleyişi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Nitekim Lijphart, 1945-2010 yıllarını kapsayan araştırmasında, demokrasisi kesintiye uğramayan 36 ülkenin neredeyse yarısının

113 **Linz** (1994), s.46-47.

114 **Linz** (1994), s.47.

115 **Bulmer** (2007a), s.7; **Bulmer** (2017c), s.10; **Aldıkaçtı** (1960), s.139-141.

116 **Lijphart** (2012), s.127-128.

117 **Bogdanor,** s.1.

monarşilerden oluştuğunu tespit etmektedir[118]. Diğer yandan parlamenter monarşilerde, devletin en üst makamının her zaman bir sahibi bulunmaktadır. Veraset yoluyla devlet başkanı olan monarklar, siyasetçilerin daha üst düzeyde iktidar arayışlarına açık bir sınır koymaktadır [119] . Örneğin parlamenter monarşilerde, başbakan olan bir kişi, rejim değişmediği sürece, hiçbir zaman devlet başkanı olamayacağının farkındadır. Bu durum, hükümet başkanı ile devlet başkanı arasındaki ayrımın net bir biçimde yapılmasına yardımcı olmaktadır.

Parlamenter cumhuriyetlerde ise devlet başkanı olan Cumhurbaşkanları seçimle göreve geldiğinden, bir ya da birden fazla siyasi partinin desteğine ihtiyaç duymaktadır. Bu şekilde seçilen Cumhurbaşkanları, görevlerini devam ettirirken, kendilerini seçilme sürecinde destekleyen parti ya da partilerin politikalarını tümüyle benimseyebilmektedir. Ya da meşruiyetini geniş bir mutabakatla seçilmekten alan Cumhurbaşkanları, hükümetin politikasından ayrı bir politika yürütebilmektedir. Her iki ihtimal de parlamenter sistemlerde devlet başkanı ile hükümet başkanı arasındaki ayrımın sağlanması ve devlet başkanının sahip olması gereken sembolik, siyaset üstü ve tarafsız konuma uygun düşmemektedir.

Görüldüğü üzere ister monarşi isterse de cumhuriyet biçiminde olsun parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının siyaset üstü, tarafsız, ulusal birliği sağlayan bir konumda olması gerekmektedir. Devlet başkanının bu konumu parlamenter monarşiler bakımından daha az tartışmalıdır. Parlamenter cumhuriyetlerde ise devlet başkanlarının seçilmiş kimseler olması, onların konumlarına yönelik tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bu nedenle çalışmamızın bundan sonraki kısmında parlamenter sistemler bakımından seçilmiş devlet başkanlarının bulunduğu parlamenter cumhuriyetler esas alınmaktadır.

3. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

Parlamenter sistem karşısında ortaya çıkan başkanlık sisteminde devlet başkanı olan başkanın konumunu açıklayabilmek için bu sistemin ortaya çıkışını, yayılmasını ve tanımlayıcı unsurlarını incelemek gerekmektedir.

---

118 **Lijphart** (2012), s.127-129.

119 **Weber,** Max, From Max Weber: Essays in Sociology, H. H. Gerth/ C. Wright Mills (Eds.), Oxford University Press, New York, 1946, s.264.

3.1. Başkanlık Sisteminin Ortaya Çıkması ve Latin Amerika Ülkelerine Yayılması

Başkanlık sistemi, ilk olarak Amerika'da 1787 Anayasasıyla ortaya çıkmıştır. Parlamenter sistem gibi yüzyıllar boyu süren mücadelelerin ürünü olmasa da başkanlık sisteminin ortaya çıkışını, Amerika'nın tarihsel gelişimiyle birlikte değerlendirmek gerekir[120]. Şöyle ki Amerika kıtasının keşfinden sonra çok sayıda İngiliz, Amerika'ya göç etmeye başlamış ve burada koloniler oluşturmuştur. Bu kolonilerle İngiltere arasında sömürge düzeni kurulmuştur. Zamanla Amerika'daki İngiliz kolonilerinin sayısı artarak 13'e ulaşsa da bu kolonilerin anavatanları İngiltere'ye bağlılıkları devam etmiştir. Ancak İngiltere'nin sömürge düzeninin koşullarını ağırlaştırması ve Fransa ile yapmış olduğu savaş neticesinde mali açıdan uğradığı kaybı gidermek için kolonilere yeni vergiler koyması, kolonilerin İngiltere'ye karşı giriştiği bağımsızlık mücadelesinin başlangıcı olmuştur[121].

1774 yılında, 13 koloni birlikte hareket ederek *"kongre"* adı altında ilk toplantısını yapmış, sonrasında bu toplantıyı izleyen bir dizi toplantı daha gerçekleştirmiştir. Bu arada 1775 yılında kolonilerle İngiltere arasında savaş başlamıştır. 1776 yılına gelindiğinde 13 koloni, Amerika Bağımsızlık Bildirgesini kabul ederek bağımsızlıklarını ilan etmiş ve ayrı birer devlet haline gelmiştir. Bu noktada, 13 devletin İngiltere'ye karşı yürüttükleri mücadeledeki fiili birlikteliğinin, hukuki olarak güvence altına alınması ihtiyacı ortaya çıkmış ve 1777 yılında kabul edilen "Konfedarasyon Maddeleri" ile söz konusu devletler, bağımsızlıklarını koruyarak konfederal bir yapı oluşturmuştur[122].

Bu konfederal yapı içinde İngiltere'ye karşı mücadele eden devletler, 1783 yılında sona eren savaştan galip çıkmayı başarmıştır. Savaşın ardından, konfederal yapının geleceği devletler tarafından sorgulanmıştır. Zira bu süreçte konfederasyonun, üye devletlerden doğrudan vergi toplama ve devletler arasında ortak para birimi oluşturma yetkisi bulunmadığından ekonomik açıdan sıkıntılar yaşanmıştır. Ayrıca, Avrupa devletleriyle olan ilişkilerin tek bir elden yürütülememesi nedeniyle konfederasyon, uluslararası alanda da

---

120 **Özsoy Boyunsuz,** Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Yayınları, Ankara, 2017, s.59; **Eroğul,** Cem, Anatüzeye Giriş, İmaj Yayınları, 13. Baskı, Ankara, 2013, s.53.

121 **Aldıkaçtı** (1960), s.143-144; **Akçalı,** Pınar, "Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleri Örneği", içinde (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye; Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, İhsan Kamalak (Der.), Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014, s.84; **Açıl,** Murat, Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018, s.5-6.

122 **Aldıkaçtı** (1960), s.144-146; **Akçalı,** s.86-87; **Eroğul** (2013), s.54-55.

sorunlara yol açmıştır[123]. Bu noktada üye devletler, birbirleri arasındaki ilişkileri düzenleyen güçlü bir yürütme organına ihtiyaç duymuştur[124].

1787 yılında üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir grup, üye devletlerin sorunlarını ve ihtiyaçlarını görüşmek amacıyla toplanmış, toplantının neticesinde konfederasyondan federasyona geçiş sağlayan Anayasayı kabul etmişlerdir[125]. Anayasada yürütme organını tek başına oluşturan başkanın, ulusal birliği koruyabilecek ölçüde güçlü olmasına izin verilmiştir[126]. Ancak bunun dışında, yasama ve yürütme organları arasında dengenin kurulmasında hassas hareket edilmiştir. Zira 1787 Anayasasının kurucuları her iki organa da güvenmemektedir. Bu güvensizliğin oluşmasında, İngiltere'ye karşı yürütülen bağımsızlık mücadelesinde, İngiliz parlamentosunun çıkarmış olduğu vergi kanunları ve İngiliz Kralının baskıcı politikaları etkili olmuştur[127]. Şu halde, Amerika'da başkanlık sisteminin *"ulusal birliği sağlayacak güçlü bir yürütme organına duyulan ihtiyaç ile mutlak güç karşısında hissedilen tedirginliğin birleşmesi[128]"* sonucunda ortaya çıktığı ifade edilebilir.

Başkanlık sisteminin ortaya çıkması gibi Latin Amerika ülkelerine yayılması da ülkelerin bağımsızlık süreciyle yakından ilgilidir[129]. Büyük ölçüde İspanya sömürgesi olan Latin Amerika ülkeleri, 19. yüzyılda bağımsızlıklarını kazanmaya başlayınca Amerika Anayasasından etkilenerek başkanlık sistemini benimsemiştir[130]. Bunlar arasında 1811 Venezuela, 1824 Meksika, 1826 Arjantin ve 1830 Ekvador Anayasaları, Amerika Anayasasının etkilerini önemli ölçüde taşımıştır[131]. Ancak Latin Amerika ülkelerinin, Amerika'da ortaya çıkan başkanlık sistemini tüm özellikleriyle kendilerine aktardıkları söylenemez[132]. Yukarıda da belirtildiği gibi, başkanlık sistemi Amerika'da benimsenirken

---

123 **Akçalı,** s.87-89.

124 **Aldıkaçtı** (1960), s.149; **Kuzu,** Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, Babıali Kültür Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2012, s.20.

125 **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.59; **Eroğul** (2013), s.60.

126 **Açıl,** s.8.

127 **Teziç** s.510.

128 **Açıl,** s.9.

129 **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.75.

130 **Loewenstein,** Karl, "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions", The Journal of Politics, 1949, Vol.11, No.3, s.452.

131 **Cheibub,** Jose Antonio/ **Elkins,** Zachary/ **Ginsburg**, Tom, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective" Texas Law Review, 2011, Vol.89, s.3-4.

132 **Ludwikowski,** Rett R., "Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot", Boston University International Law Journal, 2003, Vol.21, s.34.

yasama ve yürütme organları arasında bir dengenin sağlanmasına dikkat edilmiştir. Latin Amerika Anayasaları ise tamamen güçlü bir yürütme anlayışına odaklanmıştır[133]. Bunun neticesinde, Amerika'da ortaya çıkan başkanlık sisteminden belli yönleriyle sapmalar taşıyan bir başkanlık modeli ortaya çıkmıştır.

Latin Amerika ülkelerinin başkanlık sistemini benimsemesinde, Amerika'nın etkisi dışında tarihsel koşulların da payı bulunmaktadır. Bu ülkeler bağımsızlıklarını kazandıklarında Avrupa'da parlamenter sistem monarşiler üzerinden uygulanmakta ve seçilmiş devlet başkanları bulunmamaktadır. Dolayısıyla bağımsızlığını kazanan Latin Amerika ülkeleri, aslında cumhuriyeti tercih etmekle başkanlık sistemini de benimsemiş olmaktadır[134].

3.2. Başkanlık Sisteminin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar ve Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi

Başkanlık sisteminin, bu sistemin ortaya çıktığı Amerika üzerinden tanımlanması doktrinde yaygın bir yaklaşımdır. Bu tanımların bazıları oldukça ayrıntılı, bazıları ise daha kısadır. Bu konuda ayrıntılı bir tanım yapan Verney, parlamenter sistemde olduğu gibi, başkanlık sistemini de on bir kritere dayanarak açıklamaktadır. Bu kriterler şu şekildedir:

"1. Meclisin yalnızca meclis olarak kalması[135],

2. Yürütmenin bölünmemesi ve başkanın meclis seçimleriyle eş zamanlı olarak belli süre için halk tarafından seçilmesi,

3. Hükümetin başının aynı zamanda devletin de başı olması,

4. Başkanın, astları olan yürütme birimlerinin başındaki kişileri ataması,

5. Başkanın tek başına yürütme organını oluşturması,

6. Yasama organı üyeliği ile yürütme organı üyeliğinin bağdaşmaması,

7. Yürütme organının anayasaya karşı sorumlu olması,

8. Başkanın meclisi feshedememesi veya onu baskı altında tutamaması,

---

133 **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.83; **Ludwikowski,** s.51-52.

134 **Sartori,** s.116-117; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.82-83; **Açıl,** s.11-12.

135 Oysa daha önce de belirtildiği gibi Verney, parlamenter sistemi tanımlarken *"meclisin bir parlamento haline gelmesi"* kriterine yer vermiştir. Bu farklılığın nedeni, yazarın parlamento terimini, parlamenter sistemlerde yürütmenin içinden çıkmış olduğu yasama yapısını ifade etmek için kullanmasıdır. Yazara göre parlamento, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, meclis ile hükümetin birleştiği bir yapıyı ifade etmektedir. Bkz. **Uluşahin,** Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.27-28 (dn. 1).

9. Meclisin hükümetin diğer bölümlerinden üstün olması ve yasama ile yürütme organlarının parlamentoda olduğu gibi birleşmemesi,

10. Yürütme organının doğrudan seçmenlere karşı sorumlu olması,

11. Siyasal sistemde hiçbir güç odağının olmamasıdır[136]*."*

Başkanlık sisteminin varlığının, bu kriterlerin tamamının bir arada bulunması koşuluna bağlanması halinde, başkanlık sistemine sahip olduğu düşünülen pek çok ülke kapsam dışında kalacaktır. Dolayısıyla daha işlevsel sonuçlar elde edilebilmesi için daha minimal bir tanımın benimsenmesi gerekmektedir.

Doktrinde bu şekilde yapılan başkanlık sistemi tanımlarında, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı bağımsızlığına dikkat çekilmektedir. Örneğin Stepan ve Skach'e göre, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinden bağımsızdır ve birbirlerinin görevlerine son veremezler. Her biri meşruiyetini kendi seçimlerinden alır ve sabit görev süresine sahiptir[137]. Shugart ve Carey de başkanlık sistemini tanımlarken aynı hususa değinmiştir. Yazarlara göre, başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterleri şu şekildedir: Yürütmenin başının halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütme organlarının sabit görev sürelerine sahip olması ve birbirlerinin güvenine dayanmaması, hükümet kompozisyonunun seçilmiş yürütme organı tarafından atanması ve yönetilmesi, başkanın bazı yasama yetkilerine sahip olması[138]. Görüldüğü üzere, söz konusu tanımdaki ikinci kriterden, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden bağımsızlığı ve birbirlerinin görevlerine son veremeyeceği anlaşılmaktadır. Tanımlarında aynı hususa yer veren başka yazarlar da bulunmaktadır[139]. Bununla birlikte, başkanlık sisteminde başkan ve yasama organının görevlerini devam ettirmeleri bakımından birbirlerinden bağımsız olduğunu kabul eden minimal bir tanım da Amerika için geçerli olmakta, bu sistemi uygulayan tüm ülkeler açısından bütüncül bir yaklaşım sunmamaktadır[140].

Bu noktada Sartori, başkanlık sisteminin üç ayırıcı unsurundan bahsetmektedir: Başkanın halk tarafından seçilmesi, başkanın yürütmeyi yönlendirmesi ve başkanın görevine

---

136 **Verney,** s.42-56; **Uluşahin** (1999), s.27-28 (dn. 1).

137 **Stepan/Skach,** s.3-4.

138 **Shugart/Carey,** s.19.

139 Bkz. **Linz** (1994), s.6; **Riggs,** Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", International Political Science Review, 1988, Vol. 9, No. 4, s.248.

140 **Uluşahin** (1999), s.39.

yasama organı tarafından son verilememesi[141]. Son unsurda, başkanın yasama organından bağımsızlığı açıkça ortaya konulurken, yasama organının başkandan bağımsızlığına değinilmemektedir. Zira Sartori'ye göre bu üç şartın mevcudiyeti halinde, başkanın yasama organını fesih yetkisine sahip olması veya yasama organının görevine son verebilmesi sistemin, başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesine engel değildir[142].

Benzer bir yaklaşıma sahip olan Lijphart da başkanlık sisteminde, yürütmenin başı olan başkanın, yasama organına karşı sorumluluğunun bulunmadığını ve yasama organının başkanın görevine son veremeyeceğini ifade etmekte, buna karşılık yasama organının başkan tarafından feshedilemeyeceğinden ayırıcı bir unsur olarak bahsetmemektedir[143]. Hatta Lijphart'a göre, yasama organının başkanın görevine son verme yetkisine sahip olması halinde, belli koşullar varsa sistem yine başkanlıktır. Bu koşullar, başkanın da yasama organını feshetme hakkının bulunması ve hangi organ diğerinin görevine son verirse versin her iki durumda da başkanın ve yasama organının seçimlerinin yenilenmesidir[144]. Lijphart, başkanın doğrudan veya bir seçim heyeti aracılığıyla halk tarafından seçilmesini ve yürütme organının tek kişiden oluşmasını başkanlık sisteminin diğer ayırıcı unsurları olarak belirtmektedir[145].

Şu halde başkanlık sistemi ister Amerika'daki saf hali, isterse de Amerika dışındaki uygulamaları üzerinden tanımlansın yürütme organının tek bir kişiden yani başkandan oluştuğunu, bunun doğal sonucu olarak yürütme yetkilerinin başkanda toplandığını, başkanının halk tarafından seçildiğini ve güçlü bir konuma sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

4. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

Yarı başkanlık sistemi; belli yönleriyle parlamenter sistemin, belli yönleriyle ise başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyan karma bir hükümet sistemidir. Yarı başkanlık sistemi ile özellikle parlamenter sistem arasındaki ayrım, devlet başkanının konumundan

141 **Sartori,** s.115.

142 **Sartori,** s.118; **Uluşahin** (1999), s.39.

143 **Lijphart** (2012), s.106.

144 **Lijphart,** (2012), s.106 (dn. 1), 112.

145 **Lijphart,** (2012), s.106-107.

kaynaklanmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının konumunu açıklayabilmek için ise bu sistemin ortaya çıkışı ve tanımlayıcı unsurları ele alınmalıdır.

4.1. İkili Yürütme Yapısına Sahip Ülkelerde Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilme Yönteminin Benimsenmesi

Parlamenter sistemler, daha önce yaptığımız açıklamalar doğrultusunda, yasama organına karşı sorumluluğu bulunan, yürütme yetkisinin gerçek sahibi olan hükümet ile dolaylı olarak seçilen (halk tarafından seçilmeyen) sembolik, siyaset üstü ve tarafsız konuma sahip olan, sorumluluğu bulunmayan bir devlet başkanından oluşan ikili yürütme yapıları şeklinde açıklanabilir. Halk tarafından seçilme yönteminin ise yürütme organının tekli yapıya sahip olduğu başkanlık sistemlerine ait bir özellik olduğu ifade edilebilir.

Bununla birlikte, parlamenter sistemlerdeki gibi ikili yürütme yapısına sahip ülkelerde devlet başkanının halk tarafından seçilme yöntemine yer verildiği görülmektedir. Bu konudaki ilk tecrübeler, Weimar Cumhuriyeti'nde (1919-1933) ve Finlandiya'da yaşanmıştır. Weimar Cumhuriyetinde, parlamenter sistemin işleyişinde siyasi partilerin yasama sürecine tamamen hakim olması, başka bir deyişle seçmen ile yasama organı arasına girmeleri, klasik temsili demokrasi anlayışından bir sapma ve siyasi istikrarsızlıkların nedeni olarak görülmüştür. Bu noktada siyasal sistemin işleyişinde istikrarsızlıkların, halk tarafından seçilen ve demokratik meşruiyete sahip bir devlet başkanının dengeleyici unsur olmasıyla çözüme kavuşacağı düşünülmüştür[146]. 1919 Weimar Anayasası ile aynı tarihli olan Finlandiya Anayasasında ise halk tarafından seçilen devlet başkanına yer verilmesinde, ülkenin bağımsızlığını kazanmasının etkisi olduğu ifade edilmektedir[147].

Bu iki ülke örneğinde görüldüğü gibi halk tarafından seçilen devlet başkanlarına yer verilme nedenleri ülkeden ülkeye değişebilmekte, bu konuda kapsayıcı bir kanaate varmak kolay gözükmemektedir. Bununla birlikte, farklı ülke örneklerini göz önünde bulunduran ve devlet başkanının halk tarafından seçilme nedenlerini, rejimin oluşumunu biçimlendiren olaylar çerçevesinde açıklayan Elgie, üç duruma dikkat çekmektedir. İlk durumda, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, ülkelerin kendi kaderlerini tayin hakkıyla ilgilidir. Monarşiden bağımsızlığını kazanan bir ülke, halk tarafından seçilen devlet

---

146 **Alkan,** Haluk, Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, Açılım Yayınları, İstanbul, 2013, s.143-144.

147 **Alkan,** s.224.

başkanına yer vermek suretiyle kurmuş olduğu yeni rejimin demokratikliğini güçlendirmektedir[148]. Bu şekilde, o ülkenin bağımsızlığını kazanmadan önce bağlı olduğu monarkın onurlu ve itibarlı konumu, demokratik meşruluğa da sahip bir devlet başkanına tanınmaktadır[149]. Bu durumda halk tarafından seçilen devlet başkanları, zayıf ve sembolik konumda olmaktadır[150]. İrlanda, İzlanda ve bir dereceye kadar Finlandiya'nın böyle bir süreç yaşayarak halk tarafından seçilen devlet başkanlarına yer verdikleri ifade edilmektedir[151].

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin benimsendiği ikinci durum, parlamenter sistemlerin çöküşüyle ilgilidir. Parlamenter sistemin işleyişinde ortaya çıkan siyasi istikrarsızlıkların yol açtığı krizlerin, meşruiyetini halktan alan devlet başkanlarının varlığı halinde tekrarlanmayacağı düşünülmüştür[152]. Bu durumda halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi, devlet başkanlarının güçlü konumda olmasıyla sonuçlanmıştır[153]. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde Fransa'da, parlamenter sistem deneyiminin siyasi istikrarsızlıkla sonuçlanması ve bunun göz önünde bulundurularak Beşinci Cumhuriyetin kurumsal temellerinin oluşturulması buraya örnek olarak belirtilmektedir[154].

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin benimsendiği üçüncü durum ise ülkelerin demokrasiye geçiş süreçleriyle ilgilidir. Bu durumda halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi, devlet başkanının konumuyla ilgili farklı ihtimalleri ortaya çıkarmaktadır. Demokrasiye geçiş süreci, devlet başkanının liderliğinde gerçekleşiyorsa güçlü devlet başkanı söz konusu olmaktadır. Bunun dışında devlet başkanının güçlü olmadığı veya yetkilerin devlet başkanı, başbakan ve parlamento arasında paylaşıldığı siyasi uygulamalar da mevcuttur[155]. Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan ülkelerin, halk tarafından seçilen devlet başkanlarına yer vermesi bu kapsamda ifade edilmektedir[156].

---

148 **Elgie,** Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism" içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, New York, 1999, s.17.

149 **Linz** (1994), s.50.

150 **Elgie** (1999), s.17.

151 **Linz** (1994), s.50; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.84.

152 **Elgie** (1999), s.17; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.84; **Alkan,** s.144.

153 **Elgie** (1999), s.17.

154 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.84; **Alkan,** s.144.

155 **Elgie** (1999), s.17-18.

156 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.84; **Eyüboğlu,** Ercan, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", içinde (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, İhsan Kamalak (Der.), Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014, s.124.

Buradan hareketle halk tarafından seçilen devlet başkanlarının ortaya çıkışının üç ayrı dalga halinde gerçekleştiğini ifade eden Canas, ilk dalganın Weimar Cumhuriyeti (1919 AY), Finlandiya (1919 AY), Avusturya (1920 AY)[157], İrlanda (1937 AY) ve İzlanda'dan (1944 AY) oluştuğunu belirtmektedir. Yazara göre, ikinci dalga Fransa (1958 AY)[158] ve Portekiz'de (1976 AY) halk tarafından seçilen devlet başkanlarına yer verilmesi ile gerçekleşmiştir. Üçüncü ve en büyük dalga ise 1990'lı yıllardan itibaren ortaya çıkmıştır. Berlin Duvarının yıkılması ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından yeniden şekillenen dünya haritasında çok sayıda ülkede, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir[159].

Elgie'nin Avrupa kıtasını kapsayan ve 1911-2011 yıllarını esas alan çalışması bu durumu doğrulamakta ve Tablo 1'de gösterilmektedir[160].

	Monarklar		Dolaylı seçilen başkanlar		Doğrudan seçilen başkanlar		Toplam	
Yıl	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
1911	18	%90	2	%10	0	%0	20	%100
1936	13	%50	11	%42.3	2	%7.7	26	%100
1986	8	%38.1	6	%28.6	7	%33.3	21	%100
2011	8	%19.5	12	%29.3	21	%51.2	41	%100

Tablo 1: Avrupa'da monarklar ile dolaylı ve doğrudan seçilen devlet başkanların dağılımı[161]

Tabloya göre, 2011 yılı itibarıyla Elgie'nin tespit ettiği 41 ülkenin yarısından fazlası halk tarafından seçilen devlet başkanına sahiptir. Monarşiler bir kenara bırakıldığında, bu oran çok daha yukarı çıkmaktadır. Vurgulanması gereken asıl nokta ise söz konusu çalışmanın parlamenter sistemin merkezini oluşturan Avrupa'yı esas almasıdır. Şu halde

157 1920 Avusturya Anayasasında 1929 yılında yapılan değişiklik ile devlet başkanının halk tarafından seçilme usulü benimsenmiştir.

158 1958 Fransa Anayasasında 1962 yılında yapılan değişiklik ile devlet başkanının halk tarafından seçilme usulü benimsenmiştir.

159 **Canas,** Vitalino, "The Semi-Presidential System", Zaörv 64, 2004, s.107-124.

160 Elgie, çalışmasına Türkiye ve Rusya'yı da dahil etmektedir. Bkz. **Elgie,** Robert, "The President of Ireland in Comparative Perspective", Irish Political Studies, 2012, 27:4, s.519 (dn. 1).

161 **Elgie (**2012), s.503.

Avrupa'da ikili yürütme yapısına sahip ülkeler arasında, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yaygın bir yöntem olarak benimsendiğini söylemek mümkündür.

4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımlanmasına Yönelik Çeşitli Yaklaşımlar ve Yarı Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumunun Belirlenmesi

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemine, ikili yürütme yapısına sahip ülkelerde yer verilmesi karma bir durum oluşturmaktadır. Zira devlet başkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemine ait bir özellikken, ikili yürütme yapısı parlamenter sistemde bulunmaktadır. Bu karma durumun ortaya çıkardığı teorik tartışmalara değinmek gerekmektedir. Tartışmaların çalışmamızı ilgilendiren yönü, halk tarafından seçilen devlet başkanlarının bulunduğu ikili yürütme yapılarının ayrı bir hükümet sistemi türü olarak kabul edilip edilmeyeceğinin tespiti zorunluluğudur.

Bu noktada Lijphart, ikili yürütmenin bir tarafında başbakan, diğer tarafında halk tarafından seçilen devlet başkanına yer veren sistemlerin sorunlu bir alanı oluşturduğunu ifade etmektedir. Lijphart'a göre, bu sorunlu alanı çözümlemek için *"Hükümetin gerçek başı kim? Devlet başkanı mı başbakan mı?"* sorusunu sormak gerekir. Bu soruya verilecek cevap başbakan ise sistem parlamenterdir[162]. Lijphart'ın görüşü, halk tarafından seçilen devlet başkanlarının parlamenter sistemlerde bulunabileceğini ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte Maurice Duverger'in 1958 tarihli Fransa Beşinci Cumhuriyeti Anayasasını dikkate alarak kurumsallaştırdığı ve "yarı başkanlık" olarak adlandırdığı ayrı bir siyasal sistemin ortaya çıkmasıyla tartışmalar yeni bir boyut kazanmıştır. Duverger,

- Devlet başkanının genel oyla (halk tarafından) seçilmesi,
- Devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması,
- Ayrıca yürütme yetkilerine sahip olan, parlamentonun güvenine tabi bir hükümetin bulunması koşullarının tamamını taşıyan siyasal sistemleri yarı başkanlık olarak nitelendirmektedir[163].

Duverger, makalesini yayınladığı tarih olan 1980 itibariyle Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya, Weimar Cumhuriyeti (1919-1933), Fransa ve Portekiz'den oluşan yedi

---

162 **Lijphart** (2012), s.109-110.

163 **Duverger,** Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal of Political Research, 1980, 8, s.166.

ülkenin yarı başkanlık olduğunu ifade etmektedir[164]. Duverger, yarı başkanlık olarak nitelediği bu ülkelerde devlet başkanının yetkileri bakımından büyük farklılıklar bulunduğunu ancak bu durumun yarı başkanlık sisteminin genel görünümünde ikincil derecede kaldığını ifade etmektedir[165]. Başka bir deyişle Duverger'e göre, devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması, o ülkenin yarı başkanlık olarak nitelendirilmesi için gerekli bir unsur olmakla birlikte; önemli yetkilerin boyutu, yarı başkanlık sisteminin kendi içinde değerlendirilmesi gereken hususdur. Nitekim Duverger, söz konusu çalışmasında yer verdiği ülkeleri, devlet başkanlarının anayasal yetkilerine göre sıralamaktadır[166].

Duverger'in yarı başkanlık tanımından yola çıkan Shugart ve Carey de devlet başkanlarının anayasal yetkilerine vurgu yapmaktadır. Ancak Shugart ve Carey, Duverger'in tanımındaki "devlet başkanın önemli yetkilere sahip olması" unsurunun oldukça geniş bir yarı başkanlık yelpazesi sunması karşısında, yarı başkanlık sistemini halk tarafından seçilen devlet başkanlarının yetkilerine göre başbakancı başkanlık sistemi *(premier- presidential system)* ve başkancı parlamenter sistem *(president- parliamentary system)* olarak iki alt kategoriye ayırmaktadır[167].

Duverger ile Shugart ve Carey'in açıklamaları değerlendirildiğinde, parlamentonun güvenine tabi bir hükümetin yanında halk tarafından seçilen bir devlet başkanının bulunmasının, o ülkenin yarı başkanlık haline gelmesine yetmeyeceği sonucuna varılabilir. Bu noktada devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması, Duverger'in yarı başkanlık tanımı, Shugart ve Carey'in ise oluşturduğu iki alt kategori için gerekmektedir.

Yarı başkanlık sistemlerini tanımlarken, devlet başkanının yetkilerine vurgu yapan başka bir yazar da O'Neil'dir. Ancak O'Neil, yukarıda ifade edilen görüşlerden farklı olarak, devlet başkanının halk tarafından seçilmesini yarı başkanlık sistemlerinin zorunlu tanımlayıcı unsurlarından biri olarak dahi görmemektedir. O'Neil'e göre, yürütme yetkisi devlet başkanı ile başbakan arasında bölünmüşse ve devlet başkanı önemli yürütme

164 **Duverger** (1980), s.165.

165 **Duverger** (1980), s.167.

166 **Duverger** (1980), s.178-179.

167 **Shugart/Carey,** s.23-25; **Shugart,** Matthew Soberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", French Politics, 2005, Vol. 3, No. 3, s.333.

yetkilerine sahipse yarı başkanlık sisteminden söz edilir. Devlet başkanının nasıl seçildiğinin yarı başkanlık tanımı bakımından bir önemi bulunmamaktadır[168].

Elgie ise yukarıdaki görüşlerin aksine yarı başkanlık tanımında, devlet başkanının yetkileriyle ilgili herhangi bir açıklamaya yer vermemektedir. Elgie'ye göre, belli görev süresi için halk tarafından seçilen devlet başkanının yanında parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ile hükümetin bulunduğu sistemler yarı başkanlık olarak tanımlanmaktadır. Bu koşulları taşıyan ülkeler, devlet başkanlarının yetkilerine bakılmaksızın yarı başkanlık olarak sınıflandırılacaktır. Bu durum yazara göre, Duverger'in tanımında geçen devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması unsurunun neden olduğu sorunları ortadan kaldırdığı gibi yarı başkanlık sistemleri ile ilgili net bir bakış açısı sunmaktadır[169]. Elgie gibi devlet başkanının seçilme biçimini öne çıkaran bir başka yazar da Linz'dir. Linz'e göre, devlet başkanının parlamento tarafından değil, halk tarafından seçildiği ve parlamentonun güvenine tabi bir başbakanın bulunduğu sistemler yarı başkanlıktır[170].

Görüldüğü üzere parlamenter sistem gibi ikili yürütmeye ve parlamentoya karşı sorumlu hükümete yer veren fakat devlet başkanlarını halka seçtiren ülkelerin sahip olduğu siyasal sistemin nitelendirilmesi konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Bir görüşe göre (Elgie, Linz), devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, o sistemi parlamenter olmaktan çıkarıp, yarı başkanlık haline getirmeye yeterlidir. Bir başka görüşe göre (Duverger, Shugart ve Carey[171]), devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanında önemli yetkilere sahip olması halinde o sistem yarı başkanlık haline gelmektedir. Son görüşe göre (O'Neill) ise siyasal sistemin yarı başkanlık haline gelmesi, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ile değil, yalnızca yetkileri ile ilgilidir.

Kanaatimizce, ikili yürütme içinde parlamentoya karşı sorumlu hükümetle birlikte bulunan devlet başkanının, halk tarafından seçilmesi parlamenter sistemin saf halinden bir sapmadır. Bununla birlikte, halk tarafından seçilme usulünün benimsendiği her durumun parlamenter sistemden bir kopma meydana getirdiği söylenemez. Diğer bir deyişle, önemli anayasal yetkilere sahip olmayan fakat halk tarafından seçilen devlet başkanının bulunduğu

---

168 **O'Neil,** Patrick, "Presidential Power In Post-Communist Europe: The Hungarian Case In Comparative Perspective", Journal of Communist Studies, 1993, 9:3, s.197 (dn. 4).

169 **Elgie** (1999), s.13.

170 **Linz** (1994), s.48.

171 Shugart ve Carey'in yarı başkanlık yerine başbakancı başkanlık ve başkancı parlamenter ayrımını kullandığını tekrar belirtmek gerekir.

ikili yürütme yapıları, parlamenter sistemin saf halinden bir sapma meydana getirmesine rağmen parlamenter sistem dahilinde açıklanmalıdır.

Öte yandan, halk tarafından seçilen devlet başkanının önemli anayasal yetkilere sahip olması halinde ise Duverger'in yaklaşımına uygun olarak, yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkacağını kabul etmek gerekir. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanları, ikili yürütme yapısı içinde hükümetten ayrı bir iktidar alanına sahip olmaktadır.

5. DEVLET BAŞKANI DİKKATE ALINARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Başkanlık sisteminin bir özelliği olarak ortaya çıkan devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yönteminin, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemlerinde de görüldüğü, buraya kadarki açıklamalar doğrultusunda ifade edilebilir. Bu durum karşısında hükümet sistemlerini, devlet başkanını dikkate alarak sınıflandırmak gerekmektedir. Zira böyle bir sınıflandırma, konunun anlaşılmasını kolaylaştıracağı gibi çalışmamızın ilerleyen kısmında devlet başkanının konumunu belirlerken ortaya koyacağımız unsurların anlaşılmasını da sağlayacaktır.

Bu noktada ihtiyacımıza cevap veren, Shugart'ın yapmış olduğu sınıflandırmadır. Yazar hükümet sistemlerini; saf başkanlık sistemi, başbakancı başkanlık sistemi *(premier-presidential system),* başkancı parlamenter sistem *(president- parliamentary system),* başkanlı parlamenter sistem *(parliamentary with president system)* ve saf parlamenter sistem şeklinde beşe ayırarak incelemektedir [172]. Beşli sınıflandırmaya dayananan hükümet sistemlerinin temel özellikleri Tablo 2'de bir arada gösterilmektedir.

[172] **Shugart,** Matthew Soberg, "Of Presidents and Parliaments", East European Constitutional Review, 1993, Vol.2, No.1, s.30.

	Saf Parlamenter Sistem ***(Pure Parliamentary System)***	**Başkanlı Parlamenter Sistem** ***(Parliamentary with President System)***	**Başbakancı Başkanlık Sistemi** ***(Premier-Presidential System)***	**Başkancı Parlamenter Sistem** ***(President-Parliamentary System)***	**Saf Başkanlık Sistemi** ***(Pure Presidential System)***
Yürütme Organının Yapısı	İkili Yapı (Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu)	İkili Yapı (Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu)	İkili Yapı (Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu)	İkili Yapı (Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu)	Tekli Yapı (Devlet Başkanı)
Devlet Başkanının Seçimi	Yasama organı veya seçim kurulları tarafından (dolaylı olarak)	Halk tarafından	Halk tarafından	Halk tarafından	Halk tarafından
Devlet Başkanının Yetkileri	Sembolik ve törensel yetkiler	Sembolik ve törensel yetkiler	Önemli yetkiler	Önemli yetkiler	Önemli yetkiler
Hükümetin veya Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu	Yasama Organına Karşı	Yasama Organına Karşı	Yasama Organına Karşı	Yasama Organı ve Devlet Başkanına Karşı	Devlet Başkanına Karşı
	Parlamenter Sistem		**Yarı Başkanlık Sistemi**		**Başkanlık Sistemi**

Tablo 2: Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması

Yapılan sınıflandırmaya ve tablodaki bilgilere dayanarak bazı tespitlerde bulunmak gerekmektedir. Öncelikle, beşli sınıflandırmadaki siyasal sistemlerin, klasik üçlü sınıflandırmanın (parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık) alt türleri olduğu görülmektedir. Nitekim beşli sınıflandırmayı yapan Shugart da saf parlamenter ile başkanlı parlamenter sistemlerin yasama-yürütme ilişkileri bakımından özdeş olduğunu ve bunların parlamenter sistem olarak adlandırılabileceğini belirtmektedir[173]. Yine Shugart, daha önce de belirtildiği gibi, başbakancı başkanlık ve başkancı parlamenter sistemlerin yarı başkanlık sisteminin alt türleri olduğunu ifade etmektedir[174]. Ayrıca kanaatimizce, saf başkanlık sistemi ifadesi yerine bunu da içine alan başkanlık sistemi ifadesinin kullanılması daha isabetlidir.

Buradan hareketle Tablo 2'nin alt kısmında da görüldüğü üzere çalışmamızda hükümet sistemleri için parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sisteminden oluşan klasik üçlü sınıflandırma benimsenmektedir. Ancak her bir siyasal sistemin kendi içinde farklılıklarını ortaya koymak amacıyla beşli sınıflandırmayı oluşturan siyasal sistemlere, alt türler olarak yer verilmektedir.

173 **Shugart** (1993), s.31.

174 **Shugart/Carey,** s.23-25; **Shugart** (2005), s.333.

Bu bağlamda parlamenter sistemlerde devlet başkanının yasama organı, seçim kurulları ya da halk tarafından seçilebildiği fakat önemli anayasal yetkilere sahip olmaması gerektiği ifade edilebilir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin parlamenter sistemin saf halinde meydana getirdiği sapma, "başkanlı parlamenter sistem" olarak adlandırılmaktadır. Başkanlı parlamenter sistemin saf parlamenter sistemle birlikte parlamenter sistemin alt türleri olduğu görülmektedir.

Halk tarafından seçilen devlet başkanının önemli anayasal yetkilere sahip olması durumunda ise parlamenter sistemin sınırlarından çıkılmakta ve yürütme organı tekli yapıya sahipse başkanlık sisteminden, ikili yapıya sahipse yarı başkanlık sisteminden bahsedilmektedir. Önemli yetkilerin, devlet başkanına hükümet üzerinde güç sağlayıp sağlamamasına göre ise yarı başkanlık sisteminin alt türleri olan "başbakancı başkanlık sistemi" ve "başkancı parlamenter sistem" arasında ayrım yapılmaktadır.

Belirtmek gerekir ki burada yer verdiğimiz hükümet sistemlerini sınıflandırma yönteminin, dünyadaki tüm ülkeleri karşılama imkanı bulunmamaktadır. Esasen böyle bir sınıflandırma yöntemi ortaya koymak da mümkün değildir. Zira her ülke kendi siyasal, tarihsel ve toplumsal koşullarına göre kendi hükümet sistemini oluşturabilir ve bunu yaparken mevcut hükümet sistemlerinde bazı farklılıklara gidebilir[175]. Dolayısıyla yer verdiğimiz sınıflandırma yöntemi, hükümet sistemlerinin asgari koşullarını belirleyen bir çerçeve olarak değerlendirilmelidir.

Son olarak ise çalışmamızda benimsediğimiz klasik üçlü sınıflandırma ve alt türlerinin özelliklerinin belirlenmesinde, anayasal düzenlemelerin esas alındığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla çalışmamız bakımından, bir ülkenin demokratik siyasal sistemlerden hangisinin kapsamına girdiği, devlet başkanıyla ilgili anayasal düzenlemelere diğer bir deyişle devlet başkanının anayasal konumuna göre belirlenmektedir. Devlet başkanının anayasal konumu dışında var olan uygulamadaki konumu ise o ülkenin hangi siyasal sistemi benimsediği değil, hangi siyasal sistemin işleyişine sahip olduğu hakkında bilgi vermektedir. Bu nokta, devlet başkanının anayasal konumu ile uygulamadaki konumunun farklı olduğu ülkeler bakımından önemlidir. Örneğin, yürütmenin ikili yapıya sahip olduğu İzlanda'da halk tarafından seçilen devlet başkanının oldukça önemli anayasal yetkileri bulunduğu fakat

---

175 **Anayurt,** Ömer/ **Ekinci,** Ahmet, "Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.446.

uygulamada bu yetkileri kullanmadığı ve sembolik bir devlet başkanı gibi hareket ettiği görülmektedir. Verilen bilgilere göre, İzlanda'nın yarı başkanlık sistemine sahip olduğu fakat uygulamada parlamenter sistem gibi işlediği kabul edilmelidir.

6. DEVLET BAŞKANININ KONUMUNU BELİRLEYEN UNSURLAR

Hükümet sistemleri çerçevesindeki daha önceki açıklamalarımızdan da yararlanarak devlet başkanının konumunu belirleyen üç unsur tespit edilebilir. Bu unsurlar şu şekildedir:

- Devlet başkanının seçimi,
- Devlet başkanının anayasal yetkileri,
- Anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki durum.

Bu unsurları sırasıyla incelemek gerekmektedir.

6.1. Devlet Başkanının Seçimi

Devlet başkanın seçiminde iki temel yol bulunmaktadır. Birincisi, devlet başkanının doğrudan veya doğrudan benzeri bir yolla[176] halk tarafından seçilmesi yöntemidir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemine ait bir özellik olarak ortaya çıkmışken, yukarıda da belirtildiği gibi diğer koşullar varsa yarı başkanlık sistemleri ve parlamenter sistemlerde de söz konusu olabilmektedir.

Devlet başkanının seçimindeki ikinci yöntem ise devlet başkanının yasama organı tarafından veya bu amaçla oluşturulan bir seçim kurulu tarafından dolaylı olarak seçilmesidir [177] . Dolaylı seçim yöntemi, parlamenter sistemlerde görülmektedir.

---

176 Devlet başkanının doğrudan benzeri bir yolla halk tarafından seçilmesi Amerika'da görülmektedir. Bu yöntemle yapılan seçimlerde, halk önce başkanı seçen seçiciler kurulunu seçmektedir. Halkın seçtiği seçiciler kurulu, kendi tercihleri doğrultusunda istediği başkanı seçmek konusunda serbest değildir. Kurulun oluşmasında ortaya çıkan aritmetik, Başkanın seçimine de yansıdığından, halkın iradesi bir aracı kurul yoluyla Başkan seçiminde esas rolü oynamaktadır. Dolayısıyla devlet başkanının doğrudan veya doğrudan benzeri bir yolla halk tarafından seçilmesinin sonuçları bakımından bir fark bulunmamaktadır. Bkz. **Sartori,** s.115.

177 **Elgie** (2012), s.503; **Gözler** (2016), s.58-62. Daha önce de belirtildiği gibi parlamenter monarşiler çalışmamızın dışında kaldığından devlet başkanının veraset yoluyla seçilme yöntemine burada değinilmemiştir. Ayrıca bunların dışında ortaya çıkan istisnai bir yöntem devlet başkanının atanmasıdır. Bu yöntem, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda gibi İngiliz Milletler Topluluğuna *(Commonwealth)* dahil olan bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Esasen bu ülkelerde İngiltere Kraliçesi, devlet başkanı olarak tanınmaktadır. Fakat Kraliçenin bu ülkelerdeki temsilciliğini, Kraliçe tarafından atanan Genel Valiler yerine getirmektedir. Bkz. **Gözler** (2016), s.62.

Monarşilerden cumhuriyetlere yayılan parlamenter sistemlerde, monarkların yerini alan Cumhurbaşkanlarının sembolik, siyaset üstü ve tarafsız konumlarını sağlamak ve onları başkanlık sistemlerindeki başkanlardan ayırmak amacıyla dolaylı seçim yöntemi benimsenmiştir.

Devlet başkanını yasama organına seçtirmek suretiyle dolaylı seçim usulüne yer verilmesi ilk olarak, daha önce de belirtildiği gibi Fransa Üçüncü Cumhuriyeti döneminde uygulanmıştır[178]. Fransa'da aynı uygulamaya Dördüncü Cumhuriyet döneminde de (1946-1958) devam edilmiştir (1946 AY m.29)[179]. Türkiye'de 1961 Anayasasında (m.95) ve 1982 Anayasasının 2007 yılında değiştirilmesinden önceki halinde (m.101) Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçileceği kabul edilmiştir. Günümüzde ise devlet başkanı yasama organı tarafından seçilen ülkelere Yunanistan (1975 AY m.30, 32), Arnavutluk (1998 AY m.87), İsrail[180] ve Letonya (1922 AY m.35) örnek olarak verilebilir.

Seçim kurulu tarafından yapılan dolaylı seçimlerde ise kurulun oluşumuna yasama organı üyelerinin yanında yerel makamların temsilcileri katılmaktadır[181]. İtalya, Almanya ve Hindistan'da bu usulle devlet başkanı seçilmektedir[182]. Fransa'da ise devlet başkanının doğrudan seçimine yönelik 1962 yılında anayasa değişikliği yapılmadan önce bu usul uygulanmıştır[183]. Söz konusu ülkelerin ilgili anayasal düzenlemelerine bakıldığında, 1947 İtalya Anayasasının çift meclisli yasama organını kabul ettiği görülmektedir (m.55). Ayrıca Anayasada, devletin 20 bölgeden oluştuğu düzenlenmektedir (m.131). Cumhurbaşkanı, her iki meclisin ortak oturumunda seçilecektir. Ayrıca azınlıkların temsilini sağlamak amacıyla, her bölgeden üç temsilcinin Cumhurbaşkanı seçimlerine katılması öngörülmüştür (m.83)[184].

Almanya'da 1949 Anayasası, Cumhurbaşkanının Federal Konvansiyon adında bir seçim kurulu tarafından seçileceğini düzenlemektedir. Anayasaya göre Federal

178 25 Şubat 1875 tarihli Anayasal Kanun m.2.

179 **Gözler** (2016), s.58.

180 İsrail'de devlet organlarının yapısı ile temel hak ve özgürlükler, farklı tarihlerde çıkarılan temel kanunlarla düzenlenmiştir. Anayasa işlevi gören bu temel kanunlardan biri olan 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkındaki Temel Kanunda, devlet başkanının yasama organı tarafından seçileceği düzenlenmektedir. Bu ve diğer tüm temel kanunlar için bkz. https://www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013.pdf?lang=en s.e.t 12.06.2018.

181 **Bulmer** (2017c), s.14.

182 **Bulmer** (2017c), s.14-15.

183 **Gözler** (2016), s.58-59.

184 Yalnızca Valle d'Aosta isimli bölgenin, Cumhurbaşkanı seçimlerine bir temsilci göndereceği aynı hükümde düzenlenmektedir.

Konvansiyon, Federal Meclis üyeleri ile bu üyelere eşit sayıda olmak üzere, eyaletlerin parlamentolarından nispi temsil ilkesine dayanarak seçilen üyelerden oluşmaktadır (m.54). Çift meclisli yasama organına ve federal yapıya sahip olan Hindistan'da da 1949 Anayasası ile devlet başkanının bir seçim kurulu tarafından seçileceği kabul edilmiştir (m.54). Anayasaya göre bu seçmen kurulu, her iki meclisin seçilmiş üyeleri ile federal yapıyı oluşturan devletlerin meclislerinin seçilmiş üyelerinden meydana gelmektedir[185]. Son olarak, Fransa'da 1958 Anayasasında 1962 yılında yapılan değişiklikten önce, devlet başkanının parlamento üyeleri, denizaşırı toprakların meclislerinin üyeleri, il genel meclisi üyeleri ve belediye meclisinin seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir seçmen kurulu tarafından seçileceği düzenlenmiştir (m.6). Aynı hükümde belediye meclisinin seçilmiş temsilcilerinin, kim ya da kimler olacağı o yerin nüfusuna göre belirlenmiştir. Belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları ve belediye meclis üyeleri bu kapsamda temsilci olarak kabul edilmiştir[186].

Son olarak, Estonya, devlet başkanının seçiminde dolaylı seçim usulünü benimsemekle birlikte enteresan bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira Estonya'da devlet başkanının seçiminde, yasama organı ve seçim kurulunun her ikisi de yetki sahibidir. 1992 Estonya Anayasası, devlet başkanının yasama organı tarafından seçileceğini belirtmekte, fakat yeterli oyu alan bir adayın çıkmaması nedeniyle yasama organı tarafından devlet başkanının seçilememesi halinde, bir seçim kurulu oluşturulacağını düzenlemektedir. Bu durumda devlet başkanı, yasama organı üyeleri ile yerel yönetim temsilcilerinden oluşan seçim kurulu tarafından seçilmektedir (m.79).

6.2. Devlet Başkanının Anayasal Yetkileri

Devlet başkanının konumunu belirleyen ikinci unsur, devlet başkanının anayasal yetkileridir. Her anayasada devlet başkanına değişik düzeyde yetkiler tanınmıştır. Bu yetkiler arasında önemli olarak kabul edilenler, devlet başkanının konumunun belirlenmesinde etkili olmaktadır. Zira parlamenter sistemlerde, devlet başkanının sembolik ve törensel yetkilere sahip olması esas olmakla birlikte, parlamenter sisteme sahip ülkelerin

---

185 1949 Hindistan Anayasasına göre, her iki meclisin, devlet başkanının atamasıyla göreve gelen, başka bir deyişle seçimle göreve gelmeyen üyeleri bulunmaktadır (m.80, 81, 331).

186 1958 Fransa Anayasasının ilk hali için bkz. https://en.wikisource.org/wiki/Constitution _of_the_Fifth_French_Republic_(original_text) s.e.t. 12.06.2018. Ayrıca bkz. **Gözler** (2016), s.58-59; **Aldıkaçtı** (1960), s.91.

çoğunda devlet başkanlarına sembolik ve törensel yetkiler dışında bazı önemli yetkiler tanınabilmektedir. Yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanı önemli anayasal yetkilere sahiptir. Bu noktada önemli anayasal yetkilerin belirlenmesi gerekmektedir.

6.2.1. Önemli Anayasal Yetkilerin Belirlenmesi ve Devlet Başkanının Gücü

Devlet başkanına tanınan önemli anayasal yetkilerin belirlenmesi çalışmamızı iki yönden ilgilendirmektedir. İlk olarak, önemli anayasal yetkilere sahip bir devlet başkanının varlığı parlamenter sistemle bağdaşmamaktadır. Başka bir deyişle, devlet başkanına tanınan önemli yetkiler arttıkça, siyasal sistem, anayasal düzlemde parlamenter sistemden uzaklaşmaktadır. Önemli anayasal yetkilere sahip devlet başkanına, halk tarafından seçilme unsuru eklenince ise daha önce de ifade edildiği gibi artık parlamenter sistemden tamamen bir kopma meydana gelmektedir. O halde önemli anayasal yetkilerin belirlenmesi, hükümet sistemleri arasındaki farklılıkların (özellikle de parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasındaki farklılığın) ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

Önemli anayasal yetkilerin belirlenmesinin çalışmamızı ilgilendiren ikinci yönü ise bu yetkilere dayanarak farklı hükümet sistemlerinde devlet başkanının gücünün ölçülebilmesidir. Böylece parlamenter sistemde devlet başkanının sembolik ve siyaset üstü konumdan ne ölçüde uzaklaştığı; yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanın ne ölçüde güçlü olduğu tespit edilmektedir.

Peki önemli anayasal yetkiler nelerdir ve devlet başkanının gücü nasıl ölçülür? Doktrinde, devlet başkanının gücünü ve otoritesini artıran yetkileri belirleyen çok sayıda çalışma yapılmıştır. Doyle ve Elgie, 2011 yılının sonuna kadar bu şekilde ortaya çıkan 19 çalışma tespit etmiştir. Bu çalışmalarda, devlet başkanının önemli yetkileri belirlenerek puanlanmakta ve bu puanlara dayanarak farklı ülkelerin devlet başkanlarının gücü ve otoritesi ölçülmektedir. Devlet başkanının gücü, çalışmaların bir kısmında, özgün bir yetki kataloğu geliştirilerek ölçülmüştür. Çalışmaların diğer kısmında ise var olan özgün bir yetki kataloğu üzerinde değişiklikler yapılarak yeni bir ölçme yöntemi oluşturulmuştur[187].

[187] **Doyle,** David/ **Elgie,** Robert, "Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power" British Journal of Political Science, October 2016, Volume 46, Issue 4, s.731-733.

Bunlardan en kapsamlı olanı[188] ve karşılaştırmalı çalışmalarda en çok tercih edilenleri Shugart ve Carey'in 1992 yılında[189] geliştirdikleri ölçümlerdir.

Shugart ve Carey, devlet başkanının yetkilerini, yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Devlet başkanının yasama alanında veto, kısmi veto, kararname çıkarma, münhasır olarak kanun teklifinde bulunma, bütçe ve referanduma sunma yetkileri bulunmaktadır. Yasama dışı yetkiler ise Bakanlar Kurulunun kuruluşu, Bakanlar Kurulunun görevden alınması, gensoru ve yasama organını fesih yetkileridir. Böylece toplamda 10 yetki türü tespit eden yazarlar, her yetki türünü kendi içinde 0-4 arası puanlayarak en fazla 40 puana ulaşmakta ve geliştirdikleri ölçüm yöntemini, yürütme organının tekli veya ikili yapıya sahip olduğu halk tarafından seçilmiş devlet başkanlarının bulunduğu ülkelere uygulamaktadır[190].

Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi, 2000 yılında Metcalf tarafından değiştirilerek yenilenmiştir. Metcalf, Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminin halk tarafından seçilmiş tekli yürütme organına, yani başkanlık sistemine sahip ülkeler bakımından kullanılabilir olduğunu ifade etmekle birlikte, ikili yürütmeye sahip ülkeler bakımından bazı eksikler taşıdığını düşünmektedir. Bu noktada devlet başkanının gücü belirlenirken, başbakan ve bakanlar kurulunun daha fazla dikkate alınması, yürütme içindeki ikili yapı hakkında daha güvenilir fikir sahibi olmayı sağlamaktadır[191]. Bu amaçla Metcalf, Shugart ve Carey'in ifade ettiği bazı yetkilerin puanlamasını değiştirmiş ve yasama yetkilerine anayasa yargısına başvurmayı eklemiştir. Böylece Metcalf, 11 yetki türü ve en fazla 44 puana ulaşan bir ölçüm yöntemi ortaya çıkarmış ve bunu ikili yürütmeye sahip, halk tarafından seçilen devlet başkanlarının bulunduğu bir grup ülkeye uygulamıştır[192]. Literatüre bu katkısından sonra, karşılaştırmalı birçok çalışmada, Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminin Metcalf tarafından değiştirilmiş hali kullanılmaya başlanmıştır[193].

---

188 **Doyle/Elgie,** s.733.

189 **Shugart/Carey,** s.150.

190 **Shugart/Carey,** s.150.

191 **Metcalf** (2000), s.667.

192 **Metcalf** (2000), s.668.

193 Bkz. **Amorim Neto,** Octavio/ **Strom,** Kaare, "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies" British Journal of Political Science, 2006, Vol. 36, s.638-639; **Tavits,** Margit, Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?, Oxford University Press, Oxford, 2008, s.47 vd.; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.96 vd.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi, devlet başkanının gücünü belirlemede tamamen eksiksiz değildir. Zira bu yöntem, anayasal yetkiler dikkate alınarak oluşturulduğundan devlet başkanının anayasal düzlemde konumuna odaklanmakta ve uygulamayı dikkate almamaktadır[194]. Bununla birlikte devlet başkanının önemli anayasal yetkilerini dikkate alarak gücünü belirlemek, teorik açıdan veri elde edilmesi ve karşılaştırmalı bir bakış açısı sunması yönüyle önemlidir[195]. Diğer yandan, söz konusu yöntem, devlet başkanının gücünün ölçülmesinde ayrıntılı bir bakış açısı sunmaktadır. Zira her bir yetki, devlet başkanına tanındığı şekle göre kademeli olarak puanlanmaktadır. Dolayısıyla bir yetkiye devlet başkanının sahip olmasından ziyade ne şekilde sahip olduğu bu yöntemde önemlidir. Son olarak ise bu yöntem, kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine sahip tüm ülkelere uygulanabilmektedir.

Bu nedenlerle çalışmamızda Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi kullanılacaktır. İlerleyen bölümlerde bu yönteme dayanarak ve daha önce yapılmış bazı çalışmalardan yararlanılarak Türkiye ve bazı ülkelerin devlet başkanlarının gücü ölçülecektir. Bu açıklamaların ardından, söz konusu ölçüm yöntemini ve devlet başkanının gücünü artıran önemli yetkileri yakından incelemek gerekmektedir.

6.2.2. Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Yetkiler

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre devlet başkanına tanınan önemli anayasal yetkiler, yukarıda da belirtildiği gibi, yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu kısımda öncelikle yapılan bu ayrımın mantığı üzerinde durulacak, ardından da yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler sırasıyla incelenecektir.

6.2.2.1. Yasama Yetkileri ve Yasama Dışı Yetkiler Ayrımı

Yasama yetkileri, devlet başkanının yasa yapım sürecine katılmasını sağlayan ve anayasa tarafından yasama süreci ile ilgili devlet başkanına tanınan yetkilerdir[196]. Bu

194 **Doyle/Elgie,** s.733.

195 **Shugart/Carey,** s.149.

196 **Metcalf** (2000), s.664.

yetkiler, yeni bir hukuki düzenlemeyi ortaya çıkararak yasama süreciyle ilgili yeni bir durum meydana getiriyorsa "proaktif yetkiler" olarak adlandırılır[197]. Kararname, kanun teklifinde bulunma, bütçe yetkileri proaktif yetkilere örnektir[198]. Devlet başkanının yasama organının çoğunluğuna karşı mevcut durumu korumasını sağlayan yasama yetkileri ise "reaktif yetkiler" olarak adlandırılır[199]. Veto ve anayasa yargısına başvurma yetkileri reaktif yetkilere örnektir.

Devlet başkanının yasama yetkilerinden bazıları hem proaktif hem de reaktif olarak ortaya çıkabilmektedir. Kısmi veto yetkisi ile referanduma sunma yetkisi buna örnektir. Kısmi veto yetkisinde, devlet başkanının veto ettiği maddeler bakımından reaktif; yayımladığı maddeler bakımından proaktif yetkisinden bahsetmek mümkündür. Referanduma sunma yetkisi ise yasama organının kabul etmediği veya kabul etmekle birlikte bu kabulün, bir kanunun yürürlüğe girmesi için yeterli orana ulaşamadığı durumlarda devlet başkanına tanınmışsa proaktif yetkidir. Buna karşılık, yasama organının kabul ettiği veya daha önce devlet başkanı tarafından veto edilmesine rağmen yasama organının tekrar kabul ettiği bir kanunun referanduma sunulması halinde reaktif yetki söz konusudur[200].

Devlet başkanının yasama dışı yetkileri ise yürütme organı ile yasama organının birbirlerinden ayrı olarak göreve gelmesi ve görevlerini devam ettirmesinin anayasal sınırlarını belirlemektedir. Bu sınırlar, her iki organın görevlerini devam ettirebilmeleri bakımından birbirleri üzerinde yetki sahibi olmalarını ve birbirlerini dengelemelerini sağlamaktadır[201]. İkili yürütmeye sahip parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde, yasama organının dengeleyici etkisi daha çok yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulu üzerinde doğmaktadır. Yasama organı, bakanlar kurulu ve bakanlar üzerinde gensoru mekanizmasını işletebilirken, yürütme organı olan devlet başkanı yasama organını feshedebilmektedir. Ayrıca devlet başkanının, bakanlar kurulu üzerindeki yetkileri de yasama dışı yetkileri ifade etmektedir[202].

---

197 **Shugart,** Matthew Soberg/ **Mainwaring,** Scott, "Presidentialism and Democracy In Latin America: Rethinking the Terms of the Debate" içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Scott Mainwaring/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s.41.

198 **Bulmer** (2017d), s.8 vd.

199 **Shugart/Mainwaring,** s.41.

200 **Bulmer** (2017d), s.19.

201 **Metcalf** (2000), s.664.

202 **Shugart/Carey,** s.150; **Metcalf** (2000), s.669-670.

Şu hâlde, devlet başkanının yasama dışı yetkilerinin iki boyutu olduğunu söylemek mümkündür. İlki, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden ayrılığının katı ya da yumuşak olmasını sağlayan gensoru ve yasama organını fesih yetkileri bakımından devlet başkanının sahip olduğu yetkilerdir. İkincisi, devlet başkanının bakanlar kurulu ve bakanların göreve gelmesi ve görevden alınması bakımından sahip olduğu bakanlar kurulu üzerindeki yetkilerdir.

Yasama ve yasama dışı yetkiler ayrımını yapan Shugart ve Carey, demokrasi açısından iki sorunlu grup tespit etmektedir. İlk grup, devlet başkanının yetkilerinin özellikle de yasama yetkilerinin fazla olduğu sistemlere sahip ülkelerdir. İkinci grup ise devlet başkanının yasama dışı yetkilerinden olan bakanlar kurulu üzerindeki yetkilerinin, fazla olduğu sistemlere sahip ülkelerdir[203]. Buradan hareketle Shugart ve Carey, demokrasinin başarısı için iki güvenli grup bulunduğunu ifade etmektedir. İlk grup, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son veremediği ve devlet başkanının yasama yetkilerinin az olduğu sistemlerin bulunduğu ülkelerdir. İkinci grup, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son verebildiği ve devlet başkanının yasama dışı yetkilerinden olan bakanlar kurulu üzerindeki yetkilerinin azaltıldığı sistemlerin bulunduğu ülkelerdir[204].

6.2.2.1.1. Yasama Yetkileri

Yasama yetkileri ile yasama dışı yetkiler ayrımını açıkladıktan sonra ilk olarak yasama yetkileri üzerinde durmak gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre yasama yetkileri; veto, kısmi veto, kararname çıkarma, münhasır olarak kanun teklifinde bulunma, bütçe, referanduma sunma ve anayasa yargısına başvurma yetkileri şeklinde belirlenmiştir. Bu kısımda her bir yetki ve her bir yetkinin nasıl puanlandığı incelenecektir.

6.2.2.1.1.1. Veto Yetkisi

Veto, devlet başkanlarının sahip olduğu en eski yetkilerden biridir. Orta Çağ Avrupası'nda monarkların, adalet ve kamu yararını dikkate alarak yasama organlarının taleplerini reddetmelerine dayanan bu yetki, monarşilerin yerini cumhuriyetlerin almasıyla

[203] **Shugart/Carey,** s.148.

[204] **Shugart/Carey,** s.148.

seçilmiş devlet başkanlarına geçmiştir[205]. Günümüzde veto yetkisi, yasama organının kabul ettiği kanunların, devlet başkanı tarafından tekrar görüşülmesi için yasama organına iade edilmesi anlamına gelmektedir[206].

Veto, Metcalf ile Shugart ve Carey'in yetki kataloğunda paket veto *(package veto)* olarak kullanılmaktadır[207]. Paket veto, kanunun devlet başkanı tarafından tümüyle yasama organına iade edilmesidir[208]. Dolayısıyla bu durumda, devlet başkanı kanunun bazı noktalarına karşı olsa da onu bir bütün halinde tekrar görüşülmesi için yasama organına göndermektedir. Geri gönderilen kanunun, yasama organı tarafından tekrar görüşülmesinin mümkün olmadığı mutlak veto yetkisine günümüz demokrasilerinde rastlanılmamaktadır[209].

Geri gönderilen kanunun yasama organında tekrar görüşülerek kabul edilmesi başka bir deyişle devlet başkanının vetosunun aşılması *(override)* ise bazı yasama çoğunlukları ile mümkün olmaktadır. Vetonun aşılması için gereken yasama çoğunluğu arttıkça devlet başkanının gücü de artmaktadır[210]. Zira yasama organının yüksek orandaki bir çoğunluğa ulaşması daha zor olduğundan, devlet başkanın iradesi yasama organına baskın gelmektedir. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre veto yetkisinin gücü, bu durumu yansıtmakta ve Tablo 3'te gösterilmektedir.

4	Başkan, mutlak veto yetkisine sahiptir.
3	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından daha yüksek bir çoğunlukla aşılabilir.
2	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aşılabilir.
1	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından basit çoğunluk ile aşılabilir.
0	Başkan veto yetkisine sahip değildir.

Tablo 3: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Veto Yetkisi[211]

---

205 **Bulmer,** Elliot, Presidential Veto Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 14, Second Edition, Stockholm, 2017, s.6.

206 **Bahçeci,** Barış, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.13.

207 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150.

208 **Sartori,** s.211.

209 **Bahçeci,** s.13-14; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.119.

210 **Bahçeci,** s.13.

211 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.96; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.111.

Tabloda devlet başkanının veto yetkisine hiç sahip olmamasından, mutlak veto yetkisine sahip olmasına doğru artacak şekilde puanlama yapılmıştır. Devlet başkanının vetosunun yasama organının basit çoğunluğu ile aşılabilmesine 1; üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aşılabilmesine 2; yasama organı üyelerinin 3/5'i, 2/3'ü, 3/4'ü gibi daha yüksek çoğunluklarla aşılabilmesine ise 3 puan verilmiştir.

Tabloyla ilgili üzerinde durulması gereken diğer bir husus, devlet başkanın veto yetkisi gücünün siyasal sistemler ile yakından ilişkili olmasıdır. Buna göre parlamenter sistemlerde, devlet başkanının veto yetkisinin bulunmaması veya sınırlı olarak bulunması beklenir. Zira devlet başkanının veto noktasında önemli güce sahip olması, onun parlamenter sistemlerdeki siyaset üstü, tarafsız ve sembolik konumuna uygun düşmemektedir. Ayrıca parlamenter sistemlerde sınırlı da olsa veto yetkisine sahip bir devlet başkanı bu yetkisini siyasal hayata müdahale amacıyla değil, anayasanın korunması ve uygulanmasını temin etmek amacıyla kullanmalıdır. Aksi durumda, yürütme içi çatışma ortaya çıkabilir[212]. Oysa devlet başkanının siyasal bir figür olarak yer aldığı yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde, veto yetkisi önemli bir güç kaynağıdır. Bu sistemlerde (yarı başkanlık sistemlerinde görece daha az olmakla birlikte) devlet başkanı, veto yetkisini siyasal hayata müdahale etmek amacıyla kullanmaktadır[213].

Vetonun aşılmasında aranan oran, o ülkenin anayasasının, yasama çoğunluğunun sınırlandırılması amacını mı yoksa yasama çoğunluğunun iradesini koruma amacını mı önceliğini konusunda farklı ihtimalleri ortaya çıkarmaktadır[214]. Vetonun yüksek oranda bir çoğunlukla aşılabilmesi halinde, devlet başkanı ile yasama organının çoğunluğu arasındaki uyumsuzluk, gerekli olan orana ulaşabilmek için yasama organındaki azınlıkların önemini artırmaktadır. Bu durumda yasama çoğunluğu sınırlandırılırken; azınlık, sahip olduğu gücün ötesinde bir güce ulaşmaktadır. Buna karşılık, vetonun düşük oranda bir çoğunlukla aşılabilmesi, yasama çoğunluğunun iradesinin sınırlandırılmasından ziyade korunmasına yöneliktir[215].

212 **Bulmer** (2017e), s.5; **Bahçeci,** s.19-20.

213 **Bulmer** (2017e), s.5; **Bahçeci,** s.19-20.

214 **Bulmer** (2017e), s.17.

215 **Bulmer** (2017e), s.16-17.

6.2.2.1.1.2. Kısmi Veto Yetkisi

Kısmi veto *(partial veto, line item veto)*, paket veto gibi kanunun tümü üzerinde devlet başkanını bir seçim yapmaya mecbur bırakmamaktadır. Bu yetki, devlet başkanına kanunun bazı hükümlerini yasama organına geri gönderme, kalan hükümleri ise yayımlama yetkisi vermektedir[216]. Kısmi veto yetkisi, yasama organının kabul ettiği kanunun arkasında durmasını ve devlet başkanına karşı pazarlık etmesini zorlaştırmaktadır[217]. Çünkü kanunun tümüyle veto edilmesinden farklı olarak bu yetki, bazı hükümlerin kabul edilmesini de içerdiğinden yasama organının iradesine tamamen karşıtlık oluşturmamaktadır.

Bununla birlikte, kısmi veto, kanunun tümüyle veto edilmesine göre devlet başkanının yasama alanında daha etkili olmasını sağlamaktadır[218]. Zira bu yetki ile yasama organından çıkan bir kanun, devlet başkanı tarafından tek tek hükümlerin kabul veya veto edilmesiyle aktif bir biçimde yeniden yazılmaktadır[219]. Kısmi veto yetkisi, bu vetonun yasama organı tarafından yüksek bir çoğunlukla aşılabilmesi haliyle birlikte düşünüldüğünde, kanunun yasama organının iradesinden bambaşka bir hale bürünmesine neden olmakta ve devlet başkanının gücünü artırmaktadır[220]. Bu nedenle kısmi veto yetkisine, devlet başkanının sembolik konumda olduğu parlamenter sistemler ile yürütme içinde ikili otorite yapısının bulunduğu yarı başkanlık sistemlerinde rastlanılmamaktadır. Başkanlık sistemine sahip Latin Amerika ülkelerinde ise devlet başkanına kısmi veto yetkisinin yaygın biçimde tanındığı görülmektedir[221].

Kısmi veto yetkisinin devlet başkanının gücünü artırması karşısında, bu yetkiyi devlet başkanına tanıyan bazı ülkeler, veto dışında kalan kısmın kabulü yetkisini açıkça Anayasada devlet başkanına vermeyerek bu gücü biraz olsun sınırlamaktadır. Bu durumda yasama organı, Anayasada öngörülen çoğunlukla veto edilen hükümleri yeniden kabul

---

216 **Mainwaring,** Scott/ **Shugart,** Matthew S., "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", Comparative Politics, July 1997, Vol. 29, No. 4, s.464; **Bahçeci,** s.15.

217 **Shugart/Carey,** s.134.

218 **Sartori,** s.211; **Shugart/Carey,** s.134; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.120.

219 **Sartori,** s.211.

220 **Bahçeci,** s.16; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.120.

221 **Shugart/Carey,** s.135; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.121.

edebileceği gibi, bu hükümleri kanun metninden çıkarıp yine Anayasada öngörülen çoğunlukla kalan hükümleri kabul edebilir[222].

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde devlet başkanının kısmi veto yetkisi, veto yetkisiyle aynı şekilde ve yasama organının bu vetoyu hangi çoğunlukla aşabileceğine göre düzenlenmiş ve Tablo 4'te gösterilmiştir. Dolayısıyla vetonun aşılması için gereken yasama çoğunluğu arttıkça devlet başkanının gücünün de artacağı başta olmak üzere, veto yetkisi için yukarıda yer verdiğimiz açıklamalar burada da geçerlidir.

4	Başkan, mutlak veto yetkisine sahiptir.
3	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından daha yüksek bir çoğunlukla aşılabilir.
2	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aşılabilir.
1	Başkanın veto yetkisi, yasama organı tarafından basit çoğunluk ile aşılabilir.
0	Başkan veto yetkisine sahip değildir.

Tablo 4: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Kısmi Veto Yetkisi[223]

6.2.2.1.1.3. Kararname Çıkarma Yetkisi

Kararname çıkarma *(decree)* yetkisi, devlet başkanının kanun gücünde düzenleme yapabilmesini sağlamakta ve yasama organının kanun yapmasına benzer sonuç doğurmaktadır. Devlet başkanını yasama alanında güç sahibi yapan bu önemli yetkinin, iki şekilde devlet başkanına tanındığı görülmektedir. Birincisi, devlet başkanının yasama organı tarafından yetkilendirilmesine gerek olmaksızın belli konularda kararname çıkarabilmesidir. Bu durumda, yasama organına kararnameyi geçersiz kılma yetkisi tanınabilmektedir. Yasama organı; kararnameyi, onaylamayarak ya da aynı konuda kanun çıkararak geçersiz kılabilir. Kararname, yasama organı tarafından geçersiz kılınıncaya kadar kanun gücündedir[224]. Kararname çıkarma yetkisinin ikinci şekli ise devlet başkanının bu yetkiyi,

---

222 Bununla ilgili bazı Latin Amerika ülkelerinden örnekler için bkz. **Shugart/Mainwaring,** s.44; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.120-122.

223 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.96; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.108.

224 **Shugart/Carey,** s.140; **Shugart/Mainwaring,** s.44-45.

yasama organı tarafından yetkilendirilmesi halinde kullanabilmesidir[225]. Yasama organının, kararname çıkarılmadan önce sahip olduğu yetkiye ek olarak, burada da kararname çıkarıldıktan sonra onu geçersiz kılma yetkisi bulunabilmektadır.

Kararname çıkarma yetkisinin ilk şeklinin, devlet başkanını daha güçlü kılacağı muhakkaktır. Zira kararname, araya herhangi bir yetkilendirme işlemi girmeden, devlet başkanı tarafından imzalandığı anda kanun gücündedir[226]. Bununla birlikte, kararname çıkarma yetkisinin her iki şekli de devlet başkanının yasama sürecine tamamen hakim olmasını sağlamamaktadır[227]. Yasama organı, kararname yetkisinin kullanılmasına sınırlamalar getirebilmekte ve/veya bu yetki kullanılarak çıkarılan kararnameleri geçersiz kılabilmektedir. Diğer yandan demokratik anayasalarda, devlet başkanına sınırsız kararname yetkisinin tanınması da pek rastlanan bir durum değildir. Ancak devlet başkanını destekleyen yasama çoğunluğu karşısında, bu sınırlamaların bir anlam ifade etmediğini de belirtmek gerekmektedir.

Devlet başkanı, kararname çıkarma yetkisi ile yasama sürecine tamamen hakim olmasa da yasamayı çeşitli açılardan şekillendirme imkanına sahip olmaktadır. Her şeyden önce yasama organının kanun yapım süreci bir teklif ya da tasarı ile başlarken; kararname çıkarma yetkisine sahip bir devlet başkanı bu yetkisini kullandığında ortaya bir teklif ya da tasarı değil, kanun gücünde bir düzenleme çıkmaktadır. Bu kararname, sonradan yasama organı tarafından geçersiz kılınabilse de o ana kadar yasama, devlet başkanının istemi doğrultusunda şekillenmiş olmaktadır[228]. Diğer yandan devlet başkanı, sürekli kararname çıkarmak suretiyle, yasama organının iş yükünü artırabilmekte ve onun kendi yasama gündeminden uzaklaşmasını sağlayabilmektedir. Bu durumda, yoğun mesai yapması gereken yasama organının, kararnamelerin etkilerini ortadan kaldırması da kolay olmamaktadır[229]. Son olarak devlet başkanının, yasama organının muhalefetiyle karşılaşılmayacak konularda kararname çıkarması halinde de yasamayı şekilllendirdiğinden bahsedilebilir[230].

---

225 **Shugart/Carey,** s.140.

226 **Mainwaring/Shugart,** s.464.

227 **Mainwaring/Shugart,** s.464.

228 **Mainwaring/Shugart,** s.464.

229 **Mainwaring/Shugart,** s.464.

230 **Mainwaring/Shugart,** s.464.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, devlet başkanının gücü belirlenirken kararname çıkarma yetkisine getirilen sınırlamaların dikkate alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Yasama organı veya başka bir organın, kararname çıkarma yetkisinin kullanımı veya sonuçları bakımından yetkisinin bulunup bulunmadığına göre değerlendirme yapmak gerekmektedir. Metcalf'in, Shugart ve Carey'i esas aldığı ölçüm yönteminde kararname çıkarma yetkisinin gücü bu durum göz önünde bulundurularak belirlenmekte ve Tablo 5'te gösterilmektedir.

4	Başkana özgülenmiş sınırsız kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır.
2	Başkan, bazı sınırlamalarla birlikte geçici kararname çıkarma yetkisine sahiptir.
1	Başkanın kararname çıkarma yetkisi sınırlandırılmıştır.
0	Başkanın kararname çıkarma yetkisi yoktur veya sadece yasama organı tarafından yetkilendirilmesi halinde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır.

Tablo 5: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Kararname Çıkarma Yetkisi[231]

Tabloda, devlet başkanının kararname yetkisinin sınırsız olmasından, hiç olmamasına doğru azalan bir puanlamaya yer verilmektedir. Parlamenter sistemlerde, sembolik yetkileri bulunan devlet başkanlarının böyle bir yetkiye sahip olmaması veya belli sınırlar dahilinde sahip olması gerekmektedir. Kararname yetkisi, yasama alanında önemli bir güç sağladığından, devlet başkanının güçlü olduğu başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine sahip ülkelerde ise yaygın bir biçimde görülmektedir. Bu durumu ortaya koyan bir araştırma, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerini benimseyen anayasaların yaklaşık yüzde 70'inde bu yetkinin, yürütme organına verildiğini belirtmektedir. Parlamenter sistemi benimseyen anayasalarda ise bu oran yüzde 50'lerdedir[232].

Bu araştırmanın ortaya koyduğu başka bir husus, kararname çıkarma yetkisinin, parlamenter sistemlerde ve bazı yarı başkanlık sistemlerinde, genellikle yasama organının yürütme organını yetkilendirmesi halinde kullanılabilmesidir. Bunun sonucunda, yasama

231 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.96; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.108.

232 Söz konusu araştırma, 1789-2007 yılları arasında anayasalardaki kararname yetkisi ile ilgili düzenlemeleri esas almaktadır. Bkz. **Cheibub,** José Antonio/ **Elkins,** Zachary/ **Ginsburg,** Tom, "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution" içinde New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices, Detlef Nolte and Almut Schilling-Vacaflor (Eds.), Routledge, Abingdon, 2012, s.89-90. Ayrıca bkz. **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.123.

organı, yürütme organı tarafından çıkarılan kararnameyi onaylayan merci olmaktadır. Başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanının çıkardığı kararnamenin, yasama organı tarafından onaylanması usulü oldukça az görülmektedir[233].

6.2.2.1.1.4. Devlet Başkanının Münhasır Olarak Kanun Teklifinde Bulunma Yetkisi

Çoğu başkanlık ve bazı yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerde devlet başkanı, ihtiyaç duyduğu konularda yasama organına mesaj vererek yasama sürecini başlatma girişiminde bulunabilmektedir[234]. Dahası, devlet başkanının doğrudan yasama organına kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip olduğu anayasalar da yaygın biçimde görülmektedir. Kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip olmak, devlet başkanının gücünde dikkate değer bir artış meydana getirmemektedir. Zira böyle bir yetkisi bulunmayan devlet başkanı, bir yasama organı üyesini ikna ederek istediği kanun teklifinin yasama organına verilmesini sağlayabilmektedir[235].

Burada devlet başkanının gücünü artıran bir yetki olarak ifade edilen ise devlet başkanının münhasır olarak kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip olmasıdır. Bu yetki, bazı politik alanların devlet başkanına özgülenmesini ve bu alanlarda kanun teklif etme yetkisinin yalnızca devlet başkanına ait olmasını ifade etmektedir. Özellikle bütçe, vergi, askeri harcamalar gibi finansal konularda devlet başkanlarına bu yetkinin tanındığı görülmektedir[236].

Belli konularda kanun teklifinde bulunma yetkisi münhasır olarak devlet başkanına tanınmışsa, düzenleme konusu alanın sahibi devlet başkanı olmaktadır. Devlet başkanı, bu konuda hareket etmediği takdirde yasama süreci başlamamaktadır. Böyle bir durumda devlet başkanının sunduğu kanun teklifinde, yasama organı tarafından değişiklik yapılabiliyorsa devlet başkanının gücü sınırlanmaktadır. Ancak kanun teklifinin yasama organı tarafından

---

233 **Cheibub/Elkins/Ginsburg** (2012), s.89-90.

234 **Bulmer,** Elliot, Presidential Legislative Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 15, Second Edition, Stockholm, 2017, s.8.

235 **Shugart/Carey,** s.139.

236 **Mainwaring/Shugart,** s.464; **Bulmer** (2017d), s.9.

değiştirilememesi söz konusu ise bu yetki bakımından devlet başkanının gücü en üst noktaya ulaşmaktadır[237].

Metcalf'in, Shugart ve Carey'i esas aldığı ölçüm yönteminde kanun teklifinde bulunma yetkisinin gücü bu durum göz önünde bulundurularak belirlenmekte ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

4	Başkanın kanun teklifinde, yasama organının değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır.
2	Başkanın kanun teklifinde, yasama organı tarafından sınırlı değişiklik yapılabilir.
1	Başkanın kanun teklifinde, yasama organı tarafından sınırsız değişiklik yapılabilir.
0	Başkan, münhasır olarak kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip değildir.

Tablo 6: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Münhasır Olarak Kanun Teklifinde Bulunma Yetkisi[238]

Tabloyu bir örnekle açıklamak gerekirse, vergi muafiyetleri konusunda kanun teklifi sunma yetkisinin yalnızca devlet başkanına tanındığını düşünelim. Eğer yasama organı, kanun teklifinde hiçbir değişiklik yapma yetkisine sahip olmayıp, teklifi oyluyorsa devlet başkanın gücü 4 puandır[239]. Yasama organı, sunulan teklifteki vergi muafiyetlerini artıramıyor fakat azaltabiliyorsa devlet başkanının gücü 2 puan; hem artırabiliyor hem de azaltabiliyorsa devlet başkanının gücü 1 puandır. Vergi muafiyetleri konusunda yalnızca devlet başkanına tanınan bir kanun teklifi sunma yetkisinden bahsedilmiyorsa, bu yetki bakımından devlet başkanının gücü bulunmamaktadır. Devlet başkanının sembolik ve tarafsız olduğu parlamenter sistemlerde böyle bir yetkinin devlet başkanına tanınmasını beklemek mümkün değildir.

6.2.2.1.1.5 Bütçe Yetkileri

Bütçe yetkisi, bir önceki başlıkta açıklanan devlet başkanının münhasır olarak kanun teklif etme yetkisi ile yakından ilgilidir. Zira devlet başkanının yürütme içinde etkili bir aktör olduğu çoğu anayasada bütçe yetkisi, devlet başkanına özgülenmiş konulardan biri olarak

237 **Shugart/Carey,** s.139.

238 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.97; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.108.

239 **Shugart/Carey,** s.151.

düzenlenmiştir. Başka bir deyişle, bu anayasalarda genellikle bütçe konusunda devlet başkanı, münhasır olarak kanun teklif etme yetkisine sahip olmaktadır[240]. Bununla birlikte, yasama organının yürütme organı üzerinde bir denetim aracı olması bütçenin ayrı olarak ele alınmasını ve önemini artırmaktadır.

Devlet başkanının bütçe yetkisini yasama organıyla paylaşıp paylaşmaması, yasama organının yürütme organı üzerindeki denetimini ve devlet başkanının bu yetkisinin gücünü belirlemektedir. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde, bütçe yetkisinin gücü bu durum göz önünde bulundurularak belirlenmekte ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

4	Başkanın hazırladığı bütçede hiçbir değişiklik yapılamaz.
3	Yasama organı, bütçedeki harcama miktarını azaltabilir, fakat artıramaz.
2	Başkan toplam harcamalara üst sınır koyabilir, yasama organı bu sınır içinde değişiklik yapabilir.
1	Yasama organı, yeni gelirler göstermek şartıyla harcama miktarını artırabilir.
0	Yasama organının bütçeyi hazırlama ve değiştirme konusunda sınırsız yetkisi bulunmaktadır.

Tablo 7: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Bütçe ile İlgili Yetkisi[241]

Tabloya göre, yasama organı devlet başkanının hazırladığı bütçe teklifinde hiçbir değişiklik yapamayıp, teklifi oyluyorsa devlet başkanın gücü 4 puandır. Bu durumda yasama organının, bütçe üzerindeki yetkisi tamamen yok olmasa da önemli biçimde azalmaktadır[242]. Yasama organının bütçe üzerindeki yetkisinin kademeli olarak artması halinde devlet başkanının gücü azalmakta ve nihayet yasama organı bütçeyi hazırlama ve değiştirme konusunda tamamen yetkili olduğunda ise devlet başkanının bütçe yetkisi bakımından gücü bulunmamaktadır. Parlamenter sistemlerde, bütçe ile ilgili yetkiler devlet başkanına değil, yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kuruluna tanınmaktadır.

240 **Shugart/Carey,** s.139.

241 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.97; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.108.

242 **Shugart/Carey,** s.152.

6.2.2.1.1.6. Referanduma Sunma Yetkisi

Referanduma sunma yetkisine sahip bir devlet başkanı, bu yetkisini kullanarak bir kanunun halk tarafından kabul edilmesi veya edilmemesiyle sonuçlanan süreci başlatmaktadır. Bu bakımdan söz konusu yetki, devlet başkanına yasama alanında güç kazandırmaktadır. Referandumun danışma niteliğinde mi bağlayıcı mı olduğu, hangi konulardaki kanunlar için öngörüldüğü ve yapılmasına devlet başkanı tarafından tek başına mı başka bir organla birlikte mi karar verildiği bu gücün belirlenmesinde önem arz etmektedir[243].

Referandumun bağlayıcı olması, referanduma sunulan kanunun kabulü veya reddi bakımından halkın son sözü söylemesidir[244]. Referanduma sunma yetkisi, konu bakımından ise anayasa değişikliğine ilişkin ve/veya olağan kanunlar [245] için devlet başkanına tanınmaktadır. Referandum, demokrasiyi yansıtan ve halkın egemenliğini güçlendiren bir araçken; devlet başkanı tarafından istediği kanunun çıkması veya çıkmaması için yasama organına karşı silah olarak kullanılabilmektedir. Özellikle yasama organıyla aynı siyasi eğilime sahip olmayan devlet başkanı, siyasi ve taktiksel nedenlerle referandum yolunu sıklıkla işletebilmektedir[246].

Örneğin, bir kanunun kabul edilip yürürlüğe girmesini isteyen bir devlet başkanı, yasama organının kabul etmediği veya kabul etmekle birlikte bu kabulün, kanunun yürürlüğe girmesi için yeterli orana ulaşamadığı durumlarda referandum yoluna başvurabilir. Bunun tam tersine, devlet başkanı referandum yetkisini, veto yetkisi gibi kanunun yürürlüğe girmesini güçleştirmek ya da engellemek amacıyla da kullanabilir. Yasama organının kabul ettiği veya daha önce devlet başkanı tarafından veto edilmesine rağmen yasama organının tekrar kabul ettiği bir kanunun referanduma sunulması buna örnektir. Referandumun devlet başkanının arzuladığı gibi sonuçlanması; hem ortaya çıkan sonucun meşruluğunun artmasını hem de devlet başkanının kendi yasama gündemini uygulamaya geçirmesini ve yasama alanında güçlenmesini sağlamaktadır[247].

---

243 **Bulmer** (2017d), s.18.

244 **Teziç** (2014), s.292; **Gözler** (2011), s.291.

245 **Teziç** (2014), s.292; **Gözler** (2011), s.292.

246 The International IDEA Handbook, Direct Democracy, Stockholm, 2008, s.49.

247 **Bulmer** (2017d), s.19.

Devlet başkanının referanduma sunma yetkisi dolayısıyla yasama alanında sahip olduğu güç, Metcalf'in, Shugart ve Carey'i esas aldığı ölçüm yönteminde farklı ihtimaller göz önünde bulundurularak puanlanmakta ve Tablo 8'de gösterilmektedir.

4	Başkan referanduma sunma yetkisini sınırsız olarak kullanabilir.
2	Başkanın referanduma sunma yetkisi sınırlıdır.
1	Başkan, referanduma sunma yetkisini bakanın karşı imzası ile kullanabilir.
0	Başkan, referanduma sunma yetkisine sahip değildir.

Tablo 8: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Referanduma Sunma Yetkisi[248]

Tabloya göre, devlet başkanının referandum yetkisini sınırsız olarak kullanabilmesi, bu yetkiye tek başına sahip olmasını ve hangi konularda referanduma gidileceğini kendisinin belirlemesini ifade etmektedir. Böyle bir durumda devlet başkanı, referandum yetkisi bakımından 4 puan ile en yüksek güce sahiptir[249]. Devlet başkanının referandum yetkisinin sınırlı olması halinde ise verilecek puan azalarak 2 olmaktadır. Sınırlı yetki, devlet başkanının yanında yasama organı gibi bir başka organın da referanduma gitme yetkisinin olmasını veya devlet başkanının hangi konularda referanduma gideceğinin anayasal sınırlarının bulunmasını ifade etmektedir. Bu noktada Metcalf, Fransa'da (1958 AY m.11) devlet başkanının, hükümetin önerisi ile referandum yetkisini kullanabilmesini göz önünde bulundurarak, Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine bir ilavede bulunmaktadır. Yazara göre, devlet başkanının gücü, tek başına referandum yetkisine sahip olmadığı ve bu yetkisini hükümetin onayı veya bakanın karşı imzası ile kullanabildiği hallerde daha da azalmakta ve 1 puan olarak değerlendirilmektedir[250]. Son olarak, devlet başkanının referanduma sunma yetkisine sahip olmaması halinde ise bu alanda gücü bulunmamaktadır.

Tablodaki bilgiler göz önünde bulundurularak devlet başkanının referanduma sunma yetkisi ile siyasal sistemler arasında ilişki kurmak mümkündür. Buna göre, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, yürütme içinde etkili bir aktör olduğundan referandum yetkisine sınırsız veya sınırlı olarak sahip olabilmektedir. Bu durumda, yukarıda

248 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.97; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.111.

249 **Shugart/Carey,** s.152.

250 **Metcalf** (2000), s.671.

da ifade edildiği gibi, referandum yetkisi devlet başkanının yasama sürecine yön vermesini sağlayan ve yasama organına karşı kullanılan bir silah haline gelebilmektedir. Parlamenter sistemlerde ise devlet başkanının referandum yetkisine sahip olmaması veya sahip olmakla birlikte bu yetkiyi başka bir organla birlikte kullanabilmesi gerekmektedir. Zira referandum yetkisi yasamaya ilişkin bir yetki olduğundan devlet başkanının yasama sürecini tek başına başlatabilmesi, onun sembolik ve tarafsız konumuyla bağdaşmamaktadır. Bu noktada devlet başkanına yasama organının teklifiyle, bakanın karşı imzası ile veya hükümet önerisiyle referandum yetkisi tanınabilmektedir.

6.2.2.1.1.7. Anayasa Yargısına (Önleyici Denetime) Başvurma Yetkisi

Anayasa yargısına başvurma yetkisi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin yapılmasının devlet başkanı tarafından Anayasa Mahkemesinden istenebilmesini ifade etmektedir. Bu yetki, Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde bulunmayıp, Metcalf tarafından devlet başkanının yasamayla ilgili yetkilerine eklenmiştir. Ancak Metcalf'in anayasa yargısına başvurma yetkisi ile kastettiği önleyici (ön, a priori) denetime başvurmadır[251]. Burada önleyici denetim ile düzeltici (sonradan, a posteriori) denetim arasındaki ayrımı belirtmek gerekmektedir. Bu ayrımda, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetimin zamanı dikkate alınmaktadır. Önleyici denetim, kanunun devlet başkanı tarafından yayımlanmasından önce; düzeltici denetim ise kanunun devlet başkanı tarafından yayımlanmasından sonra yapılmaktadır. Önleyici denetimde henüz yürürlüğe girmemiş bir kanunun denetimi söz konusuyken, düzeltici denetimde daha önce yürürlüğe girmiş bir kanun denetlenmektedir[252].

Metcalf'in, önleyici denetime başvurma yetkisini yasama alanında devlet başkanının gücünü artıran bir yetki olarak ifade etmesinin nedeni, bu yetkiye sahip bir devlet başkanının, yasama organının kabul ettiği kanunun yürürlüğe girmesini Anayasa Mahkemesine başvurarak engelleyebilmesidir[253]. Bu noktada önleyici denetime başvurma yetkisine devlet başkanının tek başına sahip olup olmadığı ve denetimi yapacak Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde devlet başkanının rol oynayıp oynamadığı önemlidir. Devlet

---

251 **Metcalf** (2000), s.671-672. Önleyici denetim ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Değerli,** Yavuz Selim, Anayasa Yargısında Ön-Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020; **Yıldız,** Ceren, Anayasaya Uygunluk Bakımından Önleyici Denetim, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.

252 **Gözler** (2011), s.457-458.

253 **Metcalf** (2000), s.671-672.

başkanının Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanmasındaki rolü arttıkça, önleyici denetime başvurma yetkisinin yasama organı üzerindeki etkisinin de artacağı söylenebilir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev sürelerinin genellikle devlet başkanlarının görev sürelerinden uzun olması ve tek seferde tüm üyelerin değiştirilememesi devlet başkanlarının Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde belirleyici rol oynamasını zorlaştırmaktadır[254].

Buradan hareketle Tablo 9'da da gösterildiği üzere Metcalf, önleyici denetime başvurma yetkisinin gücünü, devlet başkanının bu yetkiye tek başına veya başka organlarla birlikte sahip olmasına göre ölçmektedir.

4	Anayasa yargısına başvurma yetkisi yalnızca Başkan'a aittir.
2	Başkan, Bakanlar Kurulu veya yasama organının çoğunluğu anayasa yargısına başvurabilir.
1	Başkan, Bakanlar Kurulu veya yasama organının azınlığı anayasa yargısına başvurabilir.
0	Başkan, anayasa yargısına başvuramaz veya önleyici denetim bulunmamaktadır.

Tablo 9: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Anayasa Yargısına Başvurma Yetkisi[255]

Tabloda üzerinde durulması gereken husus, önleyici denetime başvurma yetkisinin devlet başkanıyla birlikte başka organlara tanınmasıdır. Bu durumda devlet başkanı dışında önleyici denetime başvurma yetkisine sahip bakanlar kurulu, yasama organı gibi her bir organ da ayrı ayrı başvuruda bulunabilmektedir. Devlet başkanının yanında önleyici denetime başvurma yetkisinin yasama organının çoğunluğu veya azınlığına tanınmasına göre devlet başkanının gücü değişmektedir. Bu şekilde bir ayrım yapılmasının nedeni önleyici denetim kurumunun ilk yerleşip kurumsallaştığı ülke olan Fransa'daki anayasal düzenlemedir[256]. 1958 Fransa Anayasasına göre, önleyici denetime başvurma yetkisine

254 **Metcalf** (2000), s.672.

255 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.97; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.111.

256 **Metcalf** (2000), s.672.

sahip organlar arasında devlet başkanı ile birlikte yasama organının azınlığı da bulunmaktadır[257].

Fransa'yı takiben birçok ülke önleyici denetim kurumuna yer vermiş ve önleyici denetime başvurma yetkisini devlet başkanlarına tanımıştır. Bunlar genel itibarıyla Fransa gibi yarı başkanlık sistemine sahip olan ülkeler ile paramenter sistemi benimseyen ülkelerdir. Önleyici denetime başvurma yetkisi, başkanlık sistemlerinde ise daha nadir olarak görülmektedir[258].

6.2.2.1.2. Yasama Dışı Yetkiler

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde, daha önce de belirtildiği gibi yasama dışı yetkiler; bakanlar kurulunun kuruluşu, bakanlar kurulunun görevden alınması, gensoru ve yasama organını fesih yetkileri şeklinde belirlenmiştir. Bu kısımda her bir yetki ve her bir yetkinin nasıl puanlandığı incelenecektir.

6.2.2.1.2.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu

Devlet başkanının, bakanlar kurulunun kuruluşundaki rolü siyasal sistemin türü ve yürütme organının yapısına göre açıklanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde, yürütme organı önemli yetkilerle donatılmış tek kişiden oluştuğundan parlamenter sistemlerdeki gibi genel siyaseti belirleyen bir bakanlar kurulundan bahsetmek mümkün değildir[259]. Fakat başkanlık sistemlerinde de devlet ve hükümet işlerinin başkan tarafından yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla bakanlar atanmaktadır. Yukarıdan aşağıya dikey bir yapılanmanın bulunması nedeniyle başkan, birlikte çalışacağı bakanları atarken geniş yetkiye sahiptir. Bu yetki, Amerika'da Senato'nun onayına uygun kullanılma koşuluyla kısmen sınırlanmışken, çoğu Latin Amerika ülkesinde başkanlar tarafından serbestçe kullanılmakta ve bakanların atanmasında yasama organının onayına gerek bulunmamaktadır[260].

İkili yürütme yapısına sahip parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemlerinde ise durum farklıdır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulu ve bu kurulun başında bulunan

---

257 1958 Fransa Anayasasının 61. maddesi önleyici denetime başvurma yetkisinin Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi Başkanı, Senato Başkanı, 60 Millet Meclisi üyesi veya 60 Senatöre ait olduğunu düzenlemektedir.

258 **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.141.

259 **Gözler** (2016), s.20-21.

260 **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.145 vd.

başbakan yürütme organında icracı fonksiyona sahiptir. Dolayısıyla bakanların atanması ve bakanlar kurulunun kurulmasında sembolik, siyaset üstü ve tarafsız konuma sahip devlet başkanının rol oynamaması gerekir. Bununla birlikte, parlamenter sisteme sahip ülkelerin çok azı devlet başkanını, bakanlar kurulunun kurulması sürecinden ayrı tutmaktadır[261]. Devlet başkanları genellikle başbakanı atama yetkisine sahip olarak, bakanların atanması ve bakanlar kurulunun kurulması sürecini başlatmaktadır[262]. Bu noktada devlet başkanının başbakanı doğrudan ataması veya yasama organının onayıyla ataması şeklinde iki tür anayasal düzenleme bulunmaktadır[263]. İlk türe İtalya örnek olarak verilebilir. 1947 İtalya Anayasasına göre Devlet Başkanı, Başbakanı ve Başbakanın önerisi üzerine bakanları atamaktadır (m.92). İkinci tür anayasal düzenleme ise Almanya'da bulunmaktadır. 1949 Almanya Anayasası, Devlet Başkanının yasama organına (Bundestag) başbakan adayı önermesini ve bu adayın yasama organında yeterli kabul oyu alarak Başbakan seçilmesi halinde Devlet Başkanı tarafından atanmasını düzenlemektedir (m.63). Bakanlar ise Başbakanın önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır (m.64)[264].

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, anayasal bir zorunluluk olmamakla birlikte[265], başbakanı atarken yasama organının çoğunluğunu dikkate almaktadır. Bunun nedeni daha önce de belirtildiği üzere, parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun görevini devam ettirebilmek bakımından yasama organının çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duymasıdır. Eğer yasama organı üyelerinin salt çoğunluğuna sahip bir parti bulunuyorsa,

---

261 Bu durum parlamenter monarşi olduğu için çalışma konumuz dışında kalan İsveç'te görülmektedir. İsveç'te başbakanı atama yetkisi Kraldan, meclis başkanına devredilmiştir. 1974 İsveç Anayasasına göre, meclis başkanı tarafından önerilen başbakan adayı yasama organında reddedilmediği takdirde başbakan olarak kabul edilmiş sayılır. Başbakan, en kısa sürede bakanları atayarak, yasama organına bildirir. Meclis Başkanı, yasama organı adına başbakanın atama yazısını yayınlar (1974 AY 6. Bölüm m.1, 4, 6). Ayrıca bkz. **Gözler** (2016), s.167; **Bulmer,** Elliot, Government Formation and Removal Mechanisms, International IDEA Constitution-Building Primer 17, Stockholm, 2017, s.48.

262 **Bucur,** Cristina/ **Cheibub,** José Antonio, "Presidential Partisanship in Government Formation: Do Presidents Favor Their Parties When They Appoint the Prime Minister?", Political Research Quarterly, Vol. 70(4), 2017, s.803.

263 **Gözler** (2016), s.165-166.

264 **Gözler** (2016), s.166; **Bulmer** (2017f), s.45.

265 Bu noktada 1975 Yunanistan Anayasasında, istisnai bir düzenleme bulunmaktadır. Anayasanın 37. maddesi, Bakanlar Kurulunun kurulma sürecinde devlet başkanının nasıl hareket etmesi gerektiğini sıkı koşullara bağlamaktadır. Buna göre devlet başkanı, yasama organında üyelerin salt çoğunluğuna sahip bir parti bulunuyorsa onun liderini başbakan olarak atamaktadır. Eğer yasama organında üyelerin salt çoğunluğuna sahip bir parti bulunmuyorsa devlet başkanı görece çoğunluğa sahip partinin liderini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmektedir. Bu kişi Bakanlar Kurulunu kuramazsa devlet başkanı, yasama organının ikinci büyük partisinin liderini; bu kişi de başarısız olursa yasama organının üçüncü büyük partisinin liderini Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmektedir. Ayrıca bkz. **Gözler** (2016), s.170; **Bulmer** (2017f), s.46.

devlet başkanının bakanlar kurulunun kuruluşundaki rolü sınırlı olmaktadır. Bu durumda devlet başkanı, çoğunluğa sahip partinin bir üyesini (liderini) başbakan olarak atayıp, bakanlar kurulunu kurmakla görevlendirmektedir. Buna karşılık, yasama organında parçalı bir yapının ortaya çıkması ve yasama organı üyelerinin salt çoğunluğuna sahip bir partinin bulunmaması halinde, birden fazla partinin biraraya gelerek koalisyon oluşturması gerekmektedir. Bu durumda devlet başkanının bakanlar kurulunun kuruluşundaki rolü artmaktadır. Zira, devlet başkanı bakanlar kurulunu kurabilme ihtimalini en fazla gördüğü kişiye bu görevi vermektedir. Bu sırada devlet başkanı, partilerin yasama organındaki temsilini göz önünde bulundursa da kişisel insiyatif kullanabilmektedir[266]. Ayrıca parti temsilcileriyle bir araya gelerek koalisyon görüşmelerini yürütebilmektedir[267].

Yarı başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanının Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki rolünü belirlemek sistemin nasıl işlediğini anlamak bakımından önem taşımaktadır[268]. Zira bu sistemlerde halk tarafından seçilen ve önemli yetkilere sahip olan devlet başkanının yetkilerinin kapsamıyla ilgili farklılıklar bulunmaktadır. Bu durum devlet başkanının Bakanlar Kurulu üzerindeki yetkilerinin de değişkenlik göstermesine neden olmaktadır[269]. Örneğin 1944 İzlanda Anayasasına göre devlet başkanı, bakanların sayılarını ve görevlerini belirleyerek onları atama yetkisine sahiptir (m.15). Finlandiya'nın 1919 tarihli önceki Anayasası ise bakanların devlet başkanı tarafından seçilmesini ve yasama organının güvenoyunu almasını düzenlemektedir (m.36). Görüldüğü üzere, her iki anayasadaki hükümlere göre bakanları belirleyerek Bakanlar Kurulunun kuruluşunda yetki sahibi olan başbakan değil, devlet başkanıdır.

Bu örnekler bir kenara bırakıldığında, yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerde Bakanlar Kurulunun kuruluşunun genel itibariyle parlamenter sisteme benzer şekilde gerçekleştiği görülmektedir. Öncelikle devlet başkanı, başbakanı doğrudan veya yasama organının onayıyla atayarak Bakanlar Kurulunun kurulma sürecini başlatmaktadır[270]. Sonrasında başbakan tarafından belirlenen bakanlar, devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Örneğin, 1958 Fransa Anayasasına göre Devlet Başkanı, Başbakanı atadıktan sonra

---

266 **Bucur/Cheibub,** s.806; **Gözler** (2016), s.170.

267 **Back,** Hanna/ **Dumont,** Patrick, "Making the First Move: A Two-Stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation", Public Choice, 2008, 135, s.354-355.

268 **Protsyk,** Oleh, "Prime Ministers' Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes", European Journal of Political Research, 2005, Vol. 44, No. 5, s.721.

269 **Shugart (2005),** s.335 vd.

270 **Protsyk,** s.724.

bakanları, Başbakanın önerisi üzerine atamaktadır (m.8). Ancak Başbakanın daha etkin olduğu bu durumda dahi Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulunun kuruluşu sürecinin önemli bir parçasıdır. Zira yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı siyasi bir figür olduğundan, başbakanın atanması ve istediği bakanların bakanlar kurulunda yer alması konusunda aktif bir tutum izleyebilmektedir. Bu nedenle devlet başkanı ile yasama organının farklı siyasi eğilimde olması halinde her iki organ arasında çatışma yaşanabilmektedir. Devlet başkanı ile yasama organının aynı siyasi eğilimde olması halinde ise bakanlar kurulunun kuruluşu, her iki organın güç mücadelesine dönüşebilmektedir[271].

Görüldüğü üzere devlet başkanının bakanlar kurulunun kuruluşundaki rolü, siyasal sistemin türüne göre farklılaşmaktadır. Bu farklılıklar, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde göz önünde bulundurulmakta ve devlet başkanının bakanlar kurulunun kuruluşundaki yetkisinin gücü belirlenerek Tablo 10'da gösterilmektedir.

4	Başkan, yasama organının onayı olmadan bakanları atama yetkisine sahiptir.
3	Başkan, yasama organının rızası ile bakanları atama yetkisine sahiptir.
2	Başkan, bakanları yasama organının onayına veya güvenoyuna bağlı olarak atama yetkisine sahiptir.
1	Başkan, yasama organının güvenine ihtiyaç duyan başbakanı atama yetkisine sahiptir; başbakan ise diğer bakanları muhtemelen Başkanın onayı ile belirlemektedir.
0	Başkan, yasama organının tavsiyesi olmadan bakanları atayamaz.

Tablo 10: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Bakanlar Kurulunun Kuruluşunda Yetkisi[272]

Metcalf, yasama organı ve başbakanın, bakanların atanmasına olan etkisine göre ortaya çıkabilecek her türlü alternatifi tabloda belirtmektedir. Buna göre devlet başkanı; yasama organının onayı, rızası, güvenoyu gibi herhangi bir etkisi bulunmadan bakanları atayabiliyorsa bakanlar kurulunun kurulmasında en yüksek güce sahip olmaktadır. Bu durum, Latin Amerika ülkelerinin çoğunda ve İzlanda'da görülmektedir. Eğer Amerika'da olduğu gibi devlet başkanının, bakanları atamadan önce yasama organının rızasını alma zorunluluğu varsa, bakanlar kurulunun kurulmasında sahip olduğu yetkinin gücü 3 puandır.

271 **Protsyk,** s.724.

272 **Metcalf** (2000), s.669; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.97-98; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.111-112.

Devlet başkanının, bakanları atamasından sonra yasama organının onayı veya güvenoyu gerekiyorsa, bu yetki bakımından gücü daha da azalmakta ve 2 puan olmaktadır. Finlandiya'nın 1919 tarihli önceki Anayasasındaki düzenleme buna örnektir. Devlet başkanının bakanlar kurulunun kurulmasında sahip olduğu yetkinin gücü, öncelikle bir başbakan ataması ve bu başbakan ile birlikte bakanları ataması halinde 1 puandır. Devlet başkanının, bakanlar kurulunun kuruluşunda herhangi bir güce sahip olmaması ise iki şekilde ortaya çıkmaktadır: Ya devlet başkanının başbakanı veya bakanları atama yetkisi hiç bulunmamaktadır; ya da devlet başkanının atama yetkisi, yasama organı tarafından kabul edilmiş başbakan ve bakanları atamaktan ibarettir. Bu sonuncu durum, İrlanda'da görülmektedir. 1937 İrlanda Anayasası, Başbakan ve bakanların atanmasında yasama organının belirleyici güce sahip olduğunu, yasama organı tarafından kabul edilen Başbakan ve bakanların Devlet Başkanı tarafından atanacağını düzenlemektedir (m.13)[273].

6.2.2.1.2.2. Bakanlar Kurulunun Görevden Alınması

Devlet başkanının bakanlar kurulunun görevden alınmasındaki rolü, bakanlar kurulunun kuruluşundaki rolü gibi siyasal sistemin türü ve yürütme organının yapısına göre açıklanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde ve parlamenter sistemlerde, bakanlar kurulunun kuruluşunda yetkili olan organların, bakanlar kurulunun görevden alınmasında da yetkili olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, başkanlık sistemlerinde bakanları genellikle serbestçe atama yetkisine sahip olan başkan, bakanları görevden alma yetkisine de serbestçe sahip olmaktadır[274]. Hatta başkanın, bakanları atamadan önce yasama organının rızasını aldığı Amerika'da dahi bakanların görevden alınmasında başkan için herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir.

Parlamenter sistemlerde ise başbakanı atayarak bakanlar kurulunun kurulma sürecini başlatan devlet başkanları, bakanların atanması ve görevden alınmasıyla ilgili yetkilerini genellikle başbakanla birlikte kullanmaktadır. Örneğin, başbakanın belirlediği bakanları atamakta, başbakanın önerisi üzerine bakanların görevlerine son vermektedir. Diğer yandan, parlamenter sistemlerde bakanların ve bakanlar kurulunun görevine yasama organının güvensizlik oyuyla da son verilebilmektedir. Bu sistemlerde başbakanın yasama organının

273 **Bulmer** (2017f), s.44.

274 **Shugart** (2005), s.333.

çoğunluğunu temsil ettiği düşünüldüğünde, bakanlar kurulunun atanması ve görevden alınması aslında yasama organının iradesi doğrultusunda gerçekleşmektedir[275].

Yarı başkanlık sistemlerinde ise bakanlar kurulunun kurulması ve görevden alınmasında farklı organlar rol oynamaktadır[276]. Bu sistemlerde, genellikle parlamenter sisteme benzer şekilde devlet başkanı, bakanlar kurulunu kuracak başbakanı atamakta, bakanları ise başbakanın önerisi üzerine atamaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, parlamenter sistemlerden farklı olarak halk tarafından seçilen ve önemli yetkilere sahip olan devlet başkanı, bakanların atanması ve bakanlar kurulunun kurulması sürecine aktif biçimde katılabilmektedir. Devlet başkanının, atadığı başbakanı ve kurulma sürecinde etkili olduğu bakanlar kurulunu görevden alabilme yetkisi ise genellikle bulunmamaktadır. Devlet başkanı, başbakanın önerisi üzerine bakanların görevlerine son verebilse de bakanlar kurulunun sorumluluğu yasama organına karşıdır. Başka bir deyişle bakanlar kurulu, yasama organının güvensizlik oyuyla görevden alınabilmektedir. Örneğin 1958 Fransa Anayasası, bakanların Başbakanın önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanıp, görevden alınabileceğini düzenlemektedir. Aynı hükme göre Devlet Başkanı, Başbakanı atama yetkisine sahipken, görevden alma yetkisine sahip değildir (m.8)[277]. Başbakan ve Bakanlar Kurulu, yasama organına karşı sorumludur (m.50).

Yarı başkanlık sisteminin bazı uygulamalarında ise başbakan ve bakanlar kurulunun, yasama organının yanında devlet başkanına karşı da sorumluluğu bulunmaktadır[278]. Bunun anlamı devlet başkanının, başbakan ve bakanlar kurulunu tek taraflı olarak görevden alabilme yetkisine sahip olmasıdır. 1993 Rusya Anayasası, bu yönde düzenlemeye sahiptir. Anayasaya göre Devlet Başkanının herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan Bakanlar Kurulunun istifası konusunda karar alma yetkisi bulunmaktadır (m.117).

Sonuç itibariyle, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının bakanlar kurulunu görevden alma yetkisinde farklılıklar bulunsa da bakanların bireysel olarak görevden alınması parlamenter sistemlere benzer şekilde genellikle başbakanın önerisi üzerine

---

275 **Shugart** (2005), s.333.

276 **Shugart** (2005), s.333.

277 Burada ifade edilmek istenen, başbakanın, devlet başkanının isteği ile görevden alınmasının mümkün olmamasıdır. Zira aynı hükme göre başbakan, hükümetin istifasını sunması halinde devlet başkanı tarafından görevden alınabilmektedir.

278 Bu özelliği taşıyan yarı başkanlık sistemleri, daha önce de belirtildiği üzere Shugart ve Carey tarafından başkancı parlamenter sistem *(president- parliamentary system)* olarak ifade edilmektedir.

gerçekleşmektedir. Bu durum Metcalf tarafından dikkate alınarak, Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine eklenmiştir[279]. Devlet başkanının, bakanların görevden alınmasında sahip olduğu yetkiler, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre Tablo 11'de gösterilmektedir.

4	Başkan, istediği zaman bakanları görevden alabilir.
3	Başkan, yasama organının rızası ile bakanları görevden alabilir.
2	Başkan, ancak belli şartlar altında bakanları görevden alabilir.
1	Başkan, başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilir.
0	Bakanlar, sadece yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınabilir.

Tablo 11: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Bakanlar Kurulunun Görevden Alınmasında Yetkisi[280]

Tabloya göre devlet başkanının, başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilmesi halinde sahip olduğu yetkinin gücü 1 puandır. Bakanların görevden alınmasında yalnızca yasama organı yetkiliyse, devlet başkanının bu alanda herhangi bir gücü bulunmamaktadır. Devlet başkanın, bakanları görevden alma yetkisi bulunmakla birlikte, belli koşullara bağlanmışsa sahip olunan yetkinin gücü 2 puandır. 1976 Portekiz Anayasasında bu yönde düzenleme bulunmaktadır. Anayasa devlet başkanına, bakanları başbakanın önerisi üzerine görevden alma yetkisi tanımakla (m.133) beraber ayrı bir hükme de yer vermektedir. Buna göre devlet başkanı, demokratik kurumların işleyişini sağlamak amacıyla Devlet Şurasına danıştıktan sonra Bakanlar Kurulunu görevden alabilmektedir (m.195). Söz konusu hüküm, demokratik kurumların işleyişini sağlamak gibi devlet başkanına takdir yetkisi veren bir koşulun varlığı halinde bakanların görevine son verilebileceğini ifade etmektedir[281]. Bunların dışında Metcalf'in ölçüm yöntemine göre, bakanların görevine son verilebilmesi yasama organının rızası ile gerçekleşiyorsa devlet başkanının sahip olduğu yetkinin gücü 3 puandır. Son olarak, başkanlık sistemlerinde sıklıkla karşılaşıldığı gibi bakanların görevden alınması yetkisi tamamen devlet başkanına tanınmışsa, devlet başkanının gücü bu yetki bakımından en üst noktaya ulaşmaktadır.

279 **Metcalf** (2000), s.673.

280 **Metcalf** (2000), s.670; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.98; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.112.

281 **Shugart/Carey,** s.153.

6.2.2.1.2.3. Gensoru

Gensoru, bakanların bireysel veya kolektif olarak yasama organına karşı siyasi sorumluluğuna yol açan, başka bir deyişle bakanların ya da bakanlar kurulunun yasama organı tarafından görevden alınabilmesini sağlayan bir araçtır [282] . Bazı ülkelerin anayasalarında gensoru yerine "güvensizlik oyu" ifadesi kullanılmaktadır[283]. Ancak ister gensoru ister güvensizlik oyu olarak adlandırılsın her iki durum da yasama organının girişimiyle gerçekleşmekte ve yapılan oylama neticesinde yasama organının güvenini kaybeden bakanların ya da bakanlar kurulunun görevlerine son verilmektedir[284].

Bakanların ve bakanlar kurulunun yasama organının güvenine bağlı olması, başka bir deyişle yasama organı tarafından görevden alınabilmeleri, parlamenter sisteme ait bir özelliktir. Dolayısıyla bu sisteme sahip ülkelerde kuvvetlerin yumuşak ayrılığının bir sonucu olarak gensoru veya güvensizlik oylamasının bulunması doğaldır. Yarı başkanlık sisteminin tanımında ise daha önce belirtildiği gibi tartışmalar bulunmakla beraber, bu tartışmaların çoğunlukla devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması meselesine yoğunlaştığı görülmektedir. Yasama organının güvenine bağlı bir bakanlar kuruluna, yarı başkanlık sistemleri ile ilgili yapılan tanımlarda genellikle yer verilmektedir. Buradan hareketle, gensoru veya güvensizlik oylamasına yarı başkanlık sistemlerinin de yabancı olmadığı söylenebilir.

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinde ise bakanların ve bakanlar kurulunun görevlerine son verme yetkisinin yalnızca devlet başkanına tanınması, yasama organının gensoru veya güvensizlik oyu gibi yetkilerinin bulunmaması gerekir. Nitekim Amerika'da böyle bir yetki yasama organına tanınmamıştır. Ancak Latin Amerika'da görülen başkanlık sistemlerinde, parlamenter sisteme ait bir özellik olan gensoru veya güvensizlik oyu müessesesine yer verildiği görülmektedir[285]. Bu konuda yapılan bir çalışmaya göre, Latin Amerika ülkelerinin Anayasalarının yüzde 55'inde yasama

---

282 **Tanör,** Bülent/ **Yüzbaşıoğlu,** Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2014, s.316; **Özbudun** (2010), s.317; **Kaboğlu,** İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Legal Yayınları, 10.Baskı, İstanbul, 2015, s.151.

283 1958 Fransa Anayasası m.49-50, 1947 İtalya Anayasası m.94, 1949 Almanya Anayasası m.67.

284 **Teziç** (2014), s.494-495.

285 **Colomer,** Josep M./ **Negretto,** Gabriel L., "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", Government and Opposition, 2005, Vol. 40, No. 1, s.81; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.152-153.

organının bakanlar hakkında güvensizlik oyu verebileceğine ilişkin düzenleme bulunmaktadır[286].

Diğer yandan gensoru veya güvensizlik oyu, başkanlık sistemine sahip bazı Latin Amerika ülkelerinde, parlamenter sistemdeki anlamından farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu ülkelerde gensoru veya güvensizlik oyu siyasi bir ikaz anlamındadır ve yaptırım gücüne sahip değildir. Gensoru veya güvensizlik oyu alan bakanların görevlerine devam edip etmeyeceğine devlet başkanı karar vermektedir[287]. Oysa parlamenter sistemde ve burada kullandığımız anlamıyla gensoru veya güvensizlik oyu, bakanların veya bakanlar kurulunun görevlerini sona erdiren bir süreci ifade etmektedir. Bu durum, güvensizlik oyu alan bakanların veya bakanlar kurulunun görevlerinin kendiliğinden sona ermesiyle ya da güvensizlik oyu alan bakanların veya bakanlar kurulunun istifa etmek zorunda kalmasıyla gerçekleşmektedir[288].

Buraya kadarki açıklamalar, gensorunun aslında yasama organının bakanlar kurulu üzerindeki gücüyle ilgili olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, yasama organının sahip olduğu gensoru yetkisi, devlet başkanının bakanlar kurulu üzerindeki gücünü etkilediği için Shugart ve Carey tarafından devlet başkanının yasama dışı yetkilerinden biri olarak ifade edilmekte ve devlet başkanının gücünün belirlenmesinde dikkate alınmaktadır[289]. Yasama organının gensoru yetkisi karşısında devlet başkanının gücünün puanlaması, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre Tablo 11'de gösterilmektedir.

---

286 **Cheibub/Elkins/Ginsburg** (2012), s.81; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.153.

287 **Shugart/Carey,** s.112; **Colomer/Negretto,** s.84-85.

288 1947 İtalya Anayasasındaki düzenleme bu duruma istisna oluşturmaktadır. Anayasanın 94. maddesine göre, yasama organının güvensizlik oyuyla karşılaşan Bakanlar Kurulunun istifa etme zorunluluğu bulunmamaktadır**.**

289 **Shugart/Carey,** s.153.

4	Yasama organı, Bakanlar Kurulu veya bakanları görevden alamaz ve onlar hakkında güvensizlik oyu veremez.
2	Yasama organı, güvensizlik oyu verebilir, fakat Başkan yasama organını feshederek buna karşılık verebilir.
1	Yapıcı güvensizlik oyu bulunur. (Yasama organı alternatif bir Bakanlar Kurulu sunmak zorundadır.)
0	Yasama organının gensoru yetkisinde herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

Tablo 12: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Gensoru Karşısında Yetkisi[290]

Tabloya göre, yasama organının güvensizlik oyuyla bakanlar kurulunu veya bakanları görevden alamaması halinde devlet başkanının bu alandaki gücü en yüksek düzeye ulaşmaktadır. Genellikle başkanlık sistemlerinde karşılaşılan bu durumda, bakanları veya bakanlar kurulunu görevden alma yetkisi yalnızca devlet başkanına aittir. Yasama organının gensoru yetkisini serbestçe kullanarak bakanları veya bakanlar kurulunu görevden alabilmesi halinde ise devlet başkanının bu alanda gücü bulunmamaktadır[291]. Bu durumun genellikle parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemlerinde bulunduğunu tekrar belirtmek gerekir. Bunlar dışında, devlet başkanının bakanlar kurulu üzerindeki yetkisini sınırlandıran fakat tamamen ortadan kaldırmayan bazı durumlar da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, 1992 Litvanya Anayasasına göre, yasama organı Bakanlar Kuruluna güvensizlik oyu vermişse Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine yasama organını feshedebilir (m.58). Benzer bir düzenleme, 1991 Hırvatistan Anayasasında da bulunmaktadır (m.104). Bu durumlarda devlet başkanının yasama organının gensoru yetkisi karşısındaki gücü 2 puandır.

Son olarak, yapıcı güvensizlik oyunun söz konusu olması halinde devlet başkanının gücü 1 puana düşmektedir. Yapıcı güvensizlik oyunda, *"yıkmak için önce yapmak gerekmektedir"* [292]. Başka bir deyişle, bakanlar kurulunun yasama organı tarafından görevden alınabilmesi, yeni bir bakanlar kurulunun sunulmasına bağlıdır. 1949 Almanya Anayasası, bu konuda düzenlemeye sahiptir. Anayasanın 67. maddesine göre, yasama organı

290 **Metcalf** (2000), s.670; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.98; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.109.

291 **Shugart/Carey,** s.153.

292 **Gözler** (2011), s.256.

(Bundestag) Başbakan hakkındaki güvensizlik oyunu, ancak üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Başbakan seçerek ve Devlet Başkanından Başbakanı görevden almasını isteyerek verebilir. Bu durumda Devlet Başkanı mevcut Başbakanı görevden alarak, yerine seçilen Başbakanı atamakla yükümlüdür. Benzer bir düzenleme, 1997 Polonya Anayasasında da bulunmaktadır (m.158).

6.2.2.1.2.4. Yasama Organının Feshi

Yasama organının feshi, yasama dönemi tamamlanmadan önce yasama organının görevine devlet başkanı tarafından son verilmesidir[293]. Yasama organını fesih yetkisi, tarihsel süreç içinde parlamenter sisteme ait bir özellik olarak ortaya çıkmış ve bu sisteme sahip ülkelerde genellikle devlet başkanlarına tanınmıştır[294]. Bunun temelinde parlamenter sistemin işleyişinde ortaya çıkan aksaklıkların devlet başkanı eliyle düzeltilmesi anlayışı bulunmaktadır. Zira parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun görevine devam etmesi için yasama organının desteğine ihtiyacı vardır. Bu desteğin olmaması veya kaybedilmesi halinde ortaya çıkan hükümet boşlukları yasama ile yürütme organı arasında kilitlenmeye yol açmaktadır. Devlet başkanı, yasama organını feshederek iki organ arasındaki kilitlenmeyi çözecek anahtara sahiptir[295].

Bu anlayışı yansıtan düzenlemelere parlamenter sisteme sahip bazı ülkelerin anayasalarında açıkça yer verilmektedir. Örneğin 1949 Almanya Anayasasının 63. maddesi, Başbakanın yasama organı tarafından seçilmesini düzenlemekte ve Başbakanın seçilememesi halinde Devlet Başkanına yasama organını fesih yetkisi tanınmaktadır. Yine Anayasanın 68. maddesine göre, Başbakanın güven isteminin yasama organı tarafından kabul edilmemesi halinde Devlet Başkanının yasama organını fesih yetkisi bulunmaktadır. 1992 Çek Cumhuriyeti Anayasasında da yeni atanan Bakanlar Kuruluna güvenoyu vermeyen yasama organının Devlet Başkanı tarafından feshedilebileceği düzenlenmektedir (m.35). Örnekleri çoğaltmak mümkündür[296].

---

293 **Gözler** (2016), s.122. Yasama organının feshi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Karamustafaoğlu,** Tunçer, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

294 **Gözler** (2016), s.122-123.

295 **Bulmer,** Elliot, Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer 16, Second Edition, Stockholm, 2017, s.15-16.

296 1992 Estonya Anayasası m.89 ve 97, 1975 Yunanistan Anayasası m.37 ve m.41 gibi.

Parlamenter sistemler gibi bakanlar kurulunun görevine devam etmesinin yasama organının desteğine bağlı olduğu yarı başkanlık sistemlerinde de fesih yetkisine rastlanmaktadır. Hatta bu yetkinin, parlamenter sistemdeki anlayışa benzer şekilde yarı başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerin anayasalarında açıkça yer aldığı görülmektedir[297]. Örneğin 1997 Polonya Anayasası, Devlet Başkanına yeni kurulan Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması halinde yasama organını feshetme yetkisi vermektedir (m.155). Bir başka örnek olan 1991 Romanya Anayasasına göre, Bakanlar Kurulunun kurulması sırasında yasama organından 60 gün içinde en az iki defa güvenoyu alınamazsa Devlet Başkanı yasama organını feshedebilmektedir (m.89).

Parlamenter sisteme ve yarı başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerin anayasalarından verilen örnekler, yasama organının desteğine sahip olmayan bir bakanlar kurulu ile ilgili belli durumların varlığı halinde fesih yetkisinin devlet başkanına tanındığını göstermektedir. Ancak fesih yetkisini devlet başkanına tanıyan kimi ülkelerde bu yetkinin kullanılacağı durumlar ile ilgili anayasal bir düzenleme yer almamaktadır[298]. Başka bir deyişle, devlet başkanının fesih yetkisini kullanırken takdir yetkisi bulunmakta ve gücü artmaktadır[299]. Bu durumda fesih yetkisinin hangi zaman veya sıklıkta, kaç defa kullanabileceği ile ilgili düzenlemelere anayasalarda yer verilerek, devlet başkanının gücü sınırlanmaya çalışılmaktadır[300]. Örneğin 1947 İtalya Anayasasına göre, Devlet Başkanı fesih yetkisini görev süresinin son altı ayında kullanamamaktadır (m.88)[301]. 1958 Fransa Anayasası, Devlet Başkanının bir yıl içinde bir kez yasama organını feshedebileceğini düzenlemektedir (m.12). 1976 Portekiz Anayasası, seçimlerden sonraki altı ayda ve Devlet Başkanının görev süresinin son altı ayında yasama organının feshedilemeyeceğini belirtmektedir (m.172).

Fesih yetkisinin parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemindeki genel görünümünü ortaya koyduktan sonra konuyu başkanlık sistemi açısından ele almak gerekmektedir. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları ayrı seçimlerle

---

297 **Bulmer** (2017g), s.16.

298 **Gözler** (2016), s.125.

299 **Strøm,** Kaare/ **Müller,** Wolfgang C./ **Bergman,** Torbjörn/ **Nyblade,** Benjamin, "Dimensions of Citizen Control", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006, s.675-676; **Bulmer** (2017g), s.40.

300 **Gözler** (2016), s.127.

301 Aynı maddeden, devlet başkanının görev süresinin son altı ayı ile yasama organının görev süresinin son altı ayının tamamen veya kısmen denk gelmesi halinde devlet başkanının fesih yetkisini kullanabileceği anlaşılmaktadır.

işbaşına gelmekte ve yürütme organının görevine devam etmesi bakımından yasama organının desteğine ihtiyacı bulunmamaktadır. Bu sistemlerde kuvvetler sert bir biçimde ayrıldığından yürütme organının fesih yetkisi ile yasama organının görevine son vermesinin mümkün olmaması gerekir[302].

Bununla birlikte Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinde, çok yaygın olmasa da fesih müessesesine yer verildiği görülmektedir. Bu konuda yapılan bir çalışmaya göre, Latin Amerika ülkelerinin Anayasalarının yüzde 20'si başkanın yasama organını feshedebileceğine ilişkin düzenlemeye sahiptir[303]. Başkanlık sistemlerinde, başkan ile yasama organının farklı siyasi eğilimde olması halinde ortaya çıkabilecek krizlerin aşılmasında fesih yetkisi bir çözüm gibi görülebilir[304]. Ancak böyle bir yetkiye başkanlık sistemlerinde yer verilmesinin kuvvetlerin sert ayrılığından önemli bir sapma meydana getireceği ve başkanın gücünü artıracağı muhakkaktır[305].

Yasama organını fesih yetkisi bakımından devlet başkanının gücünün puanlaması, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre Tablo 13'te gösterilmektedir.

4	Başkan, yasama organını fesih yetkisini sınırsız olarak kullanabilir.
3	Başkanın yasama organını fesih yetkisi, görev süresi içinde belli sayıda veya sıklıkta kullanılabilmesiyle sınırlanmıştır.
2	Yasama organının feshi, başkanlık seçimlerinin yenilenmesini gerektirir.
1	Başkanın yasama organını fesih yetkisi, sadece belli durumların varlığı halinde kullanılabilmesiyle sınırlanmıştır.
0	Başkan, yasama organını fesih yetkisine sahip değildir.

Tablo 13: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Devlet Başkanının Yasama Organını Fesih Yetkisi[306]

Tabloya göre, yasama organını fesih yetkisinin kullanımı sebep, zamanlama veya sayı bakımından sınırlandırılmamışsa devlet başkanının gücü en yüksektir. Örneğin 1944

302 **Sartori,** s.213; **Shugart** (2005), s.346.

303 **Cheibub/Elkins/Ginsburg** (2012), s.81; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.153.

304 **Shugart/Carey,** s.126.

305 **Sartori,** s.213; **Shugart/Carey,** s.126.

306 **Metcalf** (2000), s.670; **Shugart/Carey,** s.150; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.98; **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.109.

İzlanda Anayasasında, Devlet Başkanının yasama organını feshedebileceği düzenlenmekle birlikte herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir (m.24). Yasama organı Fransa'da olduğu gibi, herhangi bir sebebe bağlı olmadan feshedilebilmekle birlikte zamanlama veya sayı bakımından sınırlama getirilmişse devlet başkanının gücü 3 puandır. Devlet başkanının yasama organını feshetmesi halinde kendi görevi de sona eriyorsa gücü azalmaktadır. Böyle bir düzenlemeye yer verilmesi halinde devlet başkanının yasama organını fesih yetkisinin gücü 2 puandır. Devlet başkanının, yukarıda da ifade edildiği üzere, hükümet boşluklarının önüne geçmek gibi belli durumların varlığı halinde yasama organını feshetme yetkisi bulunuyorsa gücü 1 puandır. Bu noktada Metcalf'e göre, belli durumların varlığı halinde devlet başkanının ihtiyari ya da zorunlu olarak yasama organını feshetme yetkisine sahip olmasının puanlama açısından farkı bulunmamaktadır[307]. Son olarak, başkanlık sistemini uygulayan çoğu ülkede de görüldüğü gibi, devlet başkanının yasama organını fesih yetkisine sahip olmaması halinde bu yetki bakımından gücü yoktur.

6.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum

Devlet başkanının seçilme yöntemi ve yetkilerini, onun konumunu belirleyen unsurlar olarak yukarıda açıkladık. Bu iki unsur, anayasa hükümleri dikkate alınarak açıklanmaları yönüyle devlet başkanının konumunun belirlenmesinde önemlidir. Ancak devlet başkanının konumunu yalnızca bu iki unsura bağlı olarak açıklamak eksik bir yaklaşım olacaktır. Zira devlet başkanının anayasa hükümlerine göre belirlenen konumu ile uygulamadaki konumu arasında farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Bu farklılıklar özellikle ikili yürütme yapısına sahip parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemlerinde daha belirgindir.

Duverger, bu farklılıkların ortaya çıkmasında devlet başkanı ile yasama organının çoğunluğu arasındaki ilişkinin etkili olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre, yasama organında çoğunluğun bulunmadığı veya yasama organının parçalı yapıya sahip olduğu ülkelerde, devlet başkanının anayasal konumu ile uygulamadaki konumu büyük ölçüde

---

307 **Metcalf** (2000), s.673-676. Kanaatimizce bu iki durumun farklı şekilde değerlendirilmesi isabetli olurdu. Zira belli durumların varlığı halinde anayasa devlet başkanına yasama organını feshetme zorunluğu getiriyorsa, devlet başkanının burada rolü anayasayı uygulamaktan ibarettir. Bununla birlikte, Anayasa belli durumların varlığı halinde devlet başkanının yasama organını feshedebileceğini düzenliyorsa devlet başkanına takdir yetkisi sunmaktadır ve fesih konusunda karar verme yetkisi devlet başkanındadır. Bu son durumda devlet başkanının gücü artmaktadır. Aslında Metcalf de bu noktanın altını çizmekte fakat puanlama açısından her iki durum arasında fark görmemektedir.

birbirine uygun düşmektedir. Bu durumda devlet başkanı ne sembolik ne de tümüyle güçlü olup, ara bir konumdadır[308].

Buna karşılık, yasama organında çoğunluğun istikrarlı bir biçimde sağlandığı ülkelerde, devlet başkanının anayasal konumu ile uygulamadaki konumu arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir[309]. Bu noktada Duverger, üç ihtimalin bulunduğuna dikkat çekmektedir. İlk ihtimal, devlet başkanının yasama organının çoğunluğunun lideri olmasıdır. Bunun gerçekleşmesi halinde yürütmenin diğer kanadı olan başbakanın bir önemi kalmayacak ve devlet başkanı, yürütme organına tamamen hakim olacaktır. İkinci ihtimal, devlet başkanının yasama organının çoğunluğunun lideri değil, yalnızca üyesi olmasıdır. Bu durumda devlet başkanı sembolik olmaktan öteye gidemeyecek, başbakanın yürütme organına hakimiyeti ortaya çıkacaktır. Üçüncü ihtimal ise yasama organının çoğunluğundan bağımsız veya bu çoğunluğa muhalif birinin devlet başkanı olmasıdır. Bu durumda, devlet başkanı anayasanın kendisine tanıdığı ölçüde yetkilerini kullanacak ve düzenleyici bir konuma sahip olacaktır[310].

Duverger, ilk iki ihtimalin varlığı halinde devlet başkanının uygulamadaki konumunun, anayasal konumundan uzaklaştığını ifade etmektedir. Yazara göre, devlet başkanının yasama organı çoğunluğunun lideri olduğu ilk ihtimal Fransa'da görülmektedir. Bunun sonucunda Fransa'da Devlet Başkanı, anayasal konumunun ötesinde bir güce sahip olmaktadır[311]. Devlet başkanının yasama organı çoğunluğunun lideri olmadığı ikinci ihtimal ise Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da görülmektedir. Bu ülkelerde Devlet Başkanları, anayasal konumlarının gerisinde parlamenter sistemlerdeki gibi sembolik niteliktedir[312].

Duverger, her ne kadar yarı başkanlık olarak sınıflandırdığı ülkeler için bu ihtimalleri sıralamış olsa da parlamenter sistemlerde de benzer durumlar ortaya çıkabilmektedir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, anayasal konumu gereği sembolik yetkilere sahip,

---

308 **Duverger** (1980), s.182.

309 **Duverger** (1980), s.182.

310 **Duverger** (1980), s.184-185.

311 **Duverger** (1980), s.184.

312 **Duverger** (1980), s.184. Elgie, Duverger'in Fransa ile ilgili yapmış olduğu tespite katılırken, Avusturya, İrlanda ve İzlanda ile ilgili tespitlerine katılmamaktadır. Yazara göre, bu ülkelerde yasama organı çoğunluğunun devlet başkanının uygulamadaki konumuna etkisi çok azdır veya hiç bulunmamaktadır. Bu nedenle yasama organının çoğunluğu, tüm ülkelerde devlet başkanının uygulamadaki konumunu belirleyici bir unsur olmamaktadır. Bkz. **Elgie,** Robert, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, New York, 1999, s.291-292.

siyaset üstü ve tarafsız olmalıdır. Ancak devlet başkanının daha önceden siyasi kariyere sahip olması halinde hükümet işlerine karışma ihtimali artmakta[313], anayasal konumu ile uygulamadaki konumu arasında farklılıklar meydana gelebilmektedir. Bu noktada devlet başkanının siyasi kariyeri sırasında mensubu olduğu siyasi parti ile arasındaki ilişkinin fiili olarak devam etmesi ve bu partinin yasama organında çoğunluğa sahip olması gibi faktörler etkili olmaktadır.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının anayasal konumu ile uygulamadaki konumu arasında fark oluşturacak ve onu uygulamada güçlü kılacak bir başka unsurun halk tarafından seçilmesi olduğu ifade edilmektedir. Zira halk tarafından seçilen bir devlet başkanı, gücünü ve meşruiyetini doğrudan halktan almanın etkisiyle hareket edecektir. Bu durum karşısında Lijphart, parlamenter sistemlerde devlet başkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmemesi gerektiğini düşünmektedir[314].

Son olarak, başkanlık sistemlerinde de devlet başkanının konumu ile yasama organı çoğunluğu arasında ilişki kurulabilir. Bu sistemlerde yürütme organını tek başına elinde bulunduran ve önemli yetkilerle donatılan başkan, yasama organının çoğunluğu tarafından desteklenmesi halinde anayasal konumunun ötesinde bir güce sahip olmaktadır. Bunun en dikkat çekici örneği Meksika'da yaşanmıştır. Devlet Başkanları, seçimlerde uzun bir süre yasama organının büyük çoğunluğunu elde eden Kurumsal Devrimci Parti (PRI) üzerindeki hakimiyetleri sayesinde uygulamada büyük bir güç elde etmiştir.

313 **Lijphart** (2012), s.128.

314 **Lijphart** (2012), s.128-129.

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

1. 1921 ANAYASASI DÖNEMİ

1921 Anayasası, Milli Mücadele döneminin olağanüstü koşulları içinde ortaya çıkan ve bu nedenle de bir anayasada bulunması gereken tüm hususları düzenlemeyen geçici bir dönem anayasasıdır[315]. Bu dönemde 1876 Kanun-i Esasinin, 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin de yürürlükte olduğunu belirtmek gerekir[316]. Bununla birlikte 1921 Anayasası,

---

315 **Anayurt,** Ömer, "1924 Anayasasında Meclis- Yürütme İlişkileri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 1997, C.13, S.39, s.673.

316 Daha önce ifade edildiği gibi çalışmamızda, kısa süreli uygulanan 1921 Anayasasının da aralarında bulunduğu Cumhuriyet dönemi Anayasalarımız incelenmektedir. Bu nedenle 1876 Kanun-i Esasinin kurduğu sistem ve Padişahın konumuyla ilgili açıklamalara yer verilmemektedir. Ancak 1921 Anayasası ve 1876 Kanun-i Esasinin kısa süreli birlikte uygulanması nedeniyle Kanun-i Esasi ile ilgili teorik bazı hususlara değinmek gerekir. Kanun-i Esaside Padişah ve Heyet-i Vükeladan (Bakanlar Kurulu) oluşan ikili yürütme yapısı benimsenmiştir. Padişah, yürütme organının başıdır. Padişahın şahsı dokunulmaz ve sorumsuzdur (m.5). Heyet-i Vükelanın başında ise Sadrazam bulunmaktadır (m.28). Sadrazam dışında Şeyhülislam ve diğer bakanlar Heyet-i Vükelanın üyesidirler. Heyet-i Vükelanın başkan ve üyeleri Padişah tarafından atanmaktadır (m.7, 27). Bu kimselerin sorumluluğu da Padişaha karşıdır. Kanun-i Esasi ile öngörülen yasama organı olan Meclis'i Umumi iki meclislidir. Heyet-i Mebusan üyeleri seçimle göreve gelirken (m.69), Heyet-i Ayan üyeleri Padişah tarafından seçilip atanır (m.60, 61). Her iki meclisin de başkanlarını seçme yetkisi Padişaha aittir (m.60, 77). Kanun teklifinde bulunabilmek için Padişahın izni gereklidir (m.53) ve Padişah kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisine sahiptir (m.54). Padişahın Meclis'i Umumiyi tatil etme ve Heyet-i Mebusanı feshetme yetkisi bulunmaktadır (m.7, 35, 73). Bunun dışında Padişaha, hükümetin emniyetini ihlal edenleri sürgüne yollama yetkisi tanınmıştır (m.113). Bu bilgiler doğrultusunda Kanun-i Esaside padişahın iktidarının tam anlamıyla sınırlandığını kabul etmek mümkün görünmemektedir. Padişah, yasama ve yürütme alanında hakim konumdadır. Kanun-i Esasi ile ilgili açıklamalar için bkz. **Gözler,** Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 10. Baskı, Bursa, 2010, s.16-19; **Erdoğan,** Mustafa, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2012, s.36-39; **Tanör,** Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 25. Baskı, İstanbul, 2015, s.135-144; **Hekimoğlu,** s.171-175. Kanun-i Esaside 1909 yılında yapılan değişiklikle ise Padişahın Heyet-i Vükela üzerindeki yetkileri değişime uğramıştır. Sadrazam ve Şeyhülislamı atama yetkisi halâ Padişaha aittir fakat Padişah, Sadrazamı atama konusunda eskisi gibi serbest bir yetkiye sahip değildir. Heyet-i Vükela artık Heyet'i Mebusana karşı sorumlu olduğundan, Padişahın Heyet'i Mebusandan güvenoyu alabilecek bir kimseyi Sadrazam olarak ataması gerekmektedir. Bakanlar ise Sadrazam tarafından seçilmekte ve Padişah tarafından usulen atanmaktadır (m.7). Padişah yetkilerini Sadrazam ve ilgili bakanın karşı imzası ile kullanabilmektedir. Padişah ile yasama organı arasındaki ilişkilere bakıldığında ise Padişahın, Heyet-i Ayan üyelerini seçip atamasına ilişkin yetkisi korunmuştur. Seçimle göreve gelen Heyet-i Mebusan ise artık kendi başkanını seçme yetkisine sahiptir (m.77). Padişahın izni ile kanun teklifinde bulunulabileceğine ilişkin hüküm kaldırılmıştır (m.53). Padişahın kanunlar üzerindeki mutlak veto yetkisi sona ermiştir. Yasama organına geri gönderilen bir kanun, yasama organınca üçte iki çoğunlukla kabul edilmişse Padişah tarafından onaylanmak zorundadır (m.54). Padişahın Heyet-i Mebusan'ı fesih yetkisi sınırlandırılmıştır (m.7, 35). Diğer yandan Padişahın sürgün yetkisi de kaldırılmıştır. Bu açıklamalar ışığında 1909 değişiklikleriyle parlamenter bir monarşinin kurulduğunu, Padişahın yasama ve yürütme alanındaki hakim konumunu kaybettiğini belirtmek gerekir. 1909 değişiklikleri ile ilgili açıklamalar için bkz. **Gözler** (2010), s.19-21; **Tanör,** s.192-196; **Erdoğan** (2012), s.49-50; **Hekimoğlu,** s.175-177.

cumhuriyetin kurulmasıyla sonuçlanan sürecin başarılı bir şekilde idare edilmesinde önemli rol oynamıştır[317].

1921 Anayasasında meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir[318]. Ayrı bir devlet başkanlığı makamının belirtilmemesi, yasama ve yürütme yetkilerinin Mecliste toplanması (m.2), Devletin, Büyük Millet Meclisi tarafından idare edileceğinin ve hükümetin Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanı taşıyacağının açıkça hükme bağlanması (m.3), Büyük Millet Meclisi'nin, hükümet işlerini seçmiş olduğu icra vekilleri aracılığıyla yürüteceği, bu vekillere yön verebileceği ve gerektiğinde onları değiştirebileceğinin düzenlenmesi (m.8) 1921 Anayasasının meclis hükümeti sisteminin özelliklerini taşıdığını göstermektedir[319].

1921 Anayasasında ayrı bir devlet başkanlığı makamına yer verilmemesinin, bu Anayasada benimsenen meclis hükümeti sisteminin bir gereği olduğu söylenebilir. Ancak bu durum, büyük ölçüde dönemin koşullarının etkisiyle ortaya çıkmıştır[320]. Ayrı bir devlet başkanlığı makamı kabul edildiğinde, kurulmak istenen yeni rejimle padişahlık arasında irtibat kurulmasından ve padişahlığın devamından endişe edilmiştir. Zira Milli Mücadele hareketi tarafından padişahlığın ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu noktada devlet başkanlığının bulunmadığı meclis hükümeti sistemi de padişahlıkla irtibatı önleyecek en uygun yol olarak görülmüştür[321].

1921 Anayasasında, ayrı bir devlet başkanlığı makamına yer verilmemekle birlikte, devlet başkanına ait bazı görevler Meclis Başkanı tarafından yerine getirilmiştir[322]. Zira Anayasada Meclis Başkanına, Meclis kararlarını imzalama ve İcra Vekilleri Heyetinin

---

317 **Tanör,** s.253, 290.

318 Yokuş, Kurtuluş Savaşının yürütüldüğü bir döneme denk gelmesine rağmen 1921 Anayasasında başkanlık sisteminin benimsenmemesinin ilginç olduğunu, bunun nedeninin kişisel iktidara dayalı monarşik rejimlere duyulan tepki olabileceğini belirtmektedir. Bkz. **Yokuş,** Sevtap, Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.82.

319 **Özbudun,** Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2008, s.58-63; **Balta,** Tahsin Bekir, Türkiye'de Yürütme Kudreti, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1960, s.9; **Soysal,** Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, 11. Baskı, İstanbul, 1997, s.30-31; **Yazıcı,** Serap, Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri; Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2013, s.114; **Erdoğan** (2012), s.71; **Atar,** Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, 9. Baskı, Konya, 2014, s.22-23; **Tunç,** Hasan/ **Bilir,** Faruk/ **Yavuz,** Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Adalet Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2015, s.35; **Akgül,** Mehmet Emin, Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.188-189; **Fendoğlu,** Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2018, s.219.

320 **Kerse,** Ahmet, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973, s.8; **Tanör,** s.271-272; **Yokuş,** s.82.

321 **Balta,** s.10.

322 Anayasaya göre, Meclis Başkanı bir seçim dönemi için seçilir (m.9). Bir seçim dönemi ise iki yıldır (m.5).

kararlarını onaylama yetkisi tanınmıştır (m.9). Aynı maddede Meclis Başkanının, yürütme yetkisini kullanan İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanı olduğu düzenlenmiştir[323]. Uygulamada da Meclis Başkanı zaman zaman İcra Vekilleri Heyeti toplantılarına başkanlık etmiştir[324]. Nitekim Atatürk de bu dönem için *"Devlet reisliğinden bahsetmeksizin, onun vazifesini fiilen Meclis reisine gördürüyorduk"*[325] ifadesini kullanmıştır.

1921 Anayasası döneminde aynı zamanda parlamenter sisteme doğru bir yönelmenin başladığı da görülmektedir. Bu noktada yapılan üç düzenleme öne çıkmaktadır[326]. Birincisi, icra vekilleri ve bu vekillerin başkanının seçimine ilişkindir. 1921 Anayasası, yasama ve yürütme yetkilerini Mecliste toplasa da yürütme yetkisinin yukarıda da belirtildiği gibi, İcra Vekilleri Heyeti tarafından kullanılacağını düzenlemiştir (m.8). İcra vekillerinin nasıl seçileceğine ilişkin bir düzenleme ise Anayasada yer almamakta, bu konuda 4 Kasım 1920 tarihli Kanunun öngördüğü usul uygulanmaktadır. Buna göre icra vekilleri, Meclis Başkanının Meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar içinden, Meclis tarafından seçilmektedir[327]. İcra vekillerinin kendi aralarından bir kişiyi başkan olarak seçeceği ise 1921 Anayasasında düzenlenmiştir (m.9)[328]. Böylelikle bir nevi başbakan ortaya çıkmıştır[329]. 8 Temmuz 1922 tarihli Kanunla[330] yapılan değişiklikle, icra vekillerinin seçiminde Meclis Başkanının aday göstermesi usulüne son verilmiş ve icra vekilleri ile İcra Vekilleri Başkanının doğrudan Meclis tarafından seçileceği kabul edilmiştir (m.1). İcra Vekilleri Başkanının, doğrudan Meclisin desteğine dayanması, onun icra vekilleri üzerindeki konumunu ve otoritesini güçlendirmiştir[331]. Bu durum parlamenter sisteme doğru atılmış bir adım olarak değerlendirilmiştir[332].

---

323 **Tanör,** s.271-272; **Keskinsoy,** Ömer, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Statüsü ve Sorumluluğu, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s.6.

324 **Özer** (1998), s.81. Bu yönleriyle, 1921 Anayasası döneminin uygulamada başkanlık sistemine yakın bir işleyişe sahip olduğu ifade edilmiştir. Bkz. **Fendoğlu** (2018), s.223.

325 **Atatürk,** Mustafa Kemal, Nutuk, Cilt II, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1969, s.839.

326 **Tanör,** s.273; **Erdoğan** (2012), 71-72.

327 **Özer** (1998), s.78.

328 Aynı hükümde Meclis Başkanının, İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanı olarak düzenlendiğini tekrar belirtmek gerekir.

329 **Tanör,** s.273; **Yokuş,** s.82.

330 244 sayılı İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun

331 **Tanör,** s.273-274.

332 **Özbudun** (2008), s.69.

1921 Anayasası döneminde, parlamenter sistem yönünde yapılan ikinci düzenleme 14 Nisan 1923 tarihli Büyük Millet Meclisi kararıdır[333]. Bu kararla İcra Vekilleri Başkanı, İcra Vekilleri Heyeti ile Meclis arasında aracı ve icra vekillerinin danışma makamı olarak kabul edilmiştir. Böylece icra vekilleri üzerindeki konumu daha da belirginleşen ve güçlenen İcra Vekilleri Başkanının, parlamenter sistemdeki başbakanla benzerliği artmıştır. Aynı kararla, daha önceden fiilen uygulanan kolektif siyasi sorumluluk ilkesi açıkça düzenlenmiş ve İcra Vekilleri Heyetinin yürüttüğü görevlerden, İcra Vekilleri Başkanının icra vekilleriyle birlikte sorumlu olduğu kabul edilmiştir. Böylece parlamenter sistemlerde hükümetin ortak bir politikayla hareket etmesine benzer bir durum ortaya çıkmıştır[334].

1921 Anayasası döneminde yukarıda belirtilen iki düzenlemeyle, parlamenter sisteme özgü ikili yürütmeyi andıran bir yapının oluştuğu söylenebilir. Buna göre bir tarafta Bakanlar Kurulu ve Başbakana benzer bir işleve sahip olan İcra Vekilleri Heyeti ve bunun Başkanı; diğer tarafta devlet başkanının görevini üstlenen Meclis Başkanı bulunmaktadır[335].

Yürütmenin her iki tarafının parlamenter sisteme uygun bir biçimde açıkça ifade edilmesi ise 29 Ekim 1923 tarihinde Anayasada yapılan değişiklikle[336] gerçekleşmiştir. Bu dönem yapılan üçüncü düzenleme olan söz konusu değişiklikle, devletin yönetim şeklinin cumhuriyet olduğu ilan edilirken (m.1), ayrı bir devlet başkanlığı makamına yer verilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, Devletin Başkanıdır (m.11). Cumhurbaşkanının, Meclis tarafından ve Meclisin kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçileceği, tekrar seçilmenin mümkün olduğu, yenisi seçilene kadar önceki Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği hükme bağlanmıştır (m.10).

Diğer yandan 1923 değişikliğiyle, Başbakan (başvekil) ifadesi Anayasaya girmiş ve hükümetin kuruluş biçimi parlamenter sisteme daha uygun hale gelmiştir[337]. Buna göre Cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından Başbakanı, Başbakan ise yine meclis üyeleri arasından bakanları (icra vekillerini) seçecektir. Başbakan tarafından oluşturulan hükümet, Cumhurbaşkanınca Meclisin onayına sunulacaktır (m.12).

---

333 384 sayılı Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı

334 **Özbudun** (2008), s.69-70; **Tanör,** s.274; **Erdoğan** (2012), s.71-72.

335 **Özbudun** (2008), s.69-70.

336 364 sayılı Teşkîlât-ı Esasiye Kanunu'nun Bazi Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun

337 **Tanör,** s.284-285; **Özbudun** (2010), s.30.

Sonuç itibariyle, 1921 Anayasasında yapılan 1923 değişikliği, devlet başkanının konumuyla ilgili ilk düzenlemelere yer verdiği gibi parlamenter sisteme doğru gelişmenin başladığının en açık göstergesi olmuştur[338]. Bununla birlikte söz konusu değişiklikte, Devletin Büyük Millet Meclisince idare edileceğinin ve hükümet işlerinin Meclis tarafından icra vekilleri aracılığıyla yerine getirileceğinin düzenlenmiş olması (m.4), Cumhurbaşkanının gerekli gördükçe Meclise başkanlık edebilmesi (m.11) halâ meclisin üstünlüğü ve kuvvetler birliği anlayışının devam ettiğini göstermektedir[339].

2. 1924 ANAYASASI DÖNEMİ

2.1. 1924 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi

1921 Anayasası daha önce de belirtildiği gibi, bir anayasada bulunması gereken tüm hususları düzenlememektedir. Ayrıca 1921 Anayasasının uygulandığı dönemde, 1876 Kanun-i Esasi'nin bazı hükümleri de yürürlüktedir. Bu noktada, söz konusu anayasa ikiliğinin ortadan kaldırılarak, kurulan yeni devletin ihtiyacını karşılayacak bir anayasa metni için çalışmalara başlanmıştır[340]. Kanun-u Esasi Encümeni ismini taşıyan[341] milletvekillerinden oluşan komisyonun hazırladığı anayasa tasarısı, Mecliste uzun ve hararetli tartışmalar neticesinde kabul edilmiştir[342].

Encümen, anayasa tasarısının gerekçesinde, tasarı hazırlanırken inkilâbımızın ruhunun daima dikkate alındığını ancak başka cumhuriyet anayasalarından da yararlanıldığını belirtmiştir[343]. Şu hâlde anayasa tasarısının hazırlanmasında iki husus göz önünde bulundurulmuştur: "İnkilâbımızın ruhu" ve "başka cumhuriyet anayasaları".

---

338 **Soysal** (1997), s.31; **Tanör,** s.274-275; **Özbudun** (2010), s.31; **Yazıcı** (2013a), s.115; **Karatepe,** s.35.

339 **Tanör,** s.284; **Hekimoğlu,** s.180; **Akgül,** s.191.

340 **Özbudun,** Ergun, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.1; **Tanör,** s.290.

341 Bundan sonra Encümen ifadesi kullanılacaktır.

342 **Aldıkaçtı** (1960), s.210. Encümen tarafından hazırlanarak Meclise sunulan Anayasa tasarısının benimsediği hükümet sistemi hakkında bütüncül bir değerlendirme için bkz. **Çelik,** Demirhan Burak, Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasasının Yapım Süreci, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s.132-141.

343 **Gözübüyük,** A. Şeref/ **Sezgin,** Zekai, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957, s.1.

"İnkilâbımızın ruhu" ifadesi ile 1921 Anayasasının benimsediği kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi kastedilmektedir[344]. Nitekim Meclis görüşmeleri sırasında Encümen sözcüsü Celal Nuri Bey, anayasa tasarısını hazırlarken Amerika'nın benimsediği başkanlık sisteminden uzak durduklarını, bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ayrı seçildiğini ve aralarında sert bir ayrım olduğunu oysa bizim *"eskiden beri tevhidi kuvva"* (kuvvetler birliği) ilkesini dikkate aldığımızı belirterek, 1921 Anayasasının benimsediği meclis hükümeti sistemine göndermede bulunmuştur[345]. Yine Celal Nuri Bey, sunulan anayasa tasarısında kuvvetler birliği ilkesine oldukça dikkat edildiğini, çünkü cumhuriyetin kuvvetler birliği esasına dayanarak kurulduğunu ifade etmiştir[346].

Yararlanılan "başka cumhuriyet anayasalarının" ise 1875 Fransa Üçüncü Cumhuriyeti Anayasası [347] ve 1921 Polonya Anayasası olduğu Meclis görüşmelerine bakıldığında anlaşılmaktadır[348]. Zira Encümen sözcüsü Celal Nuri Bey, Meclis görüşmeleri sırasında Polonya Anayasasından pek çok istifade ettiklerini ve Fransa Üçüncü Cumhuriyet Anayasasını gözden geçirip çok sayıda hükmünü aldıklarını ancak söz konusu Anayasalardan aynen alınmış bir madde bulunmadığını ifade etmiştir[349]. Fransa Üçüncü Cumhuriyeti ve Polonya Anayasalarının ortak yanı, yasama organının yürütme organı karşısında daha güçlü olduğu bir parlamenter sistem kurmalarıdır[350].

Bu açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, Encümenin anayasa tasarısında kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi kurmak istediği, bunu yaparken de bir kuvvetler ayrılığı modeli olan parlamenter sistemden yararlandığı gibi ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır[351]. Tasarının maddelerine yansıyan bu anlayış, Meclis görüşmeleri sırasında değişikliğe uğramamış, kabul edilerek anayasa metninde somutlaşmıştır.

---

344 **Aldıkaçtı** (1960), s.210-211.

345 **Gözübüyük/Sezgin,** s.34.

346 **Gözübüyük/Sezgin,** s.30.

347 Daha önce de belirtildiği üzere, 1875 Fransa Üçüncü Cumhuriyeti Anayasası, anayasal nitelikteki bir dizi kanundan oluşmaktadır.

348 **Özbudun** (2012), s.3; **Aldıkaçtı** (1960), s.211.

349 **Gözübüyük/Sezgin,** s.30, 33.

350 Aldıkaçtı ise Polonya Anayasasının meclis hükümeti sistemine dayandığını ifade etmektedir. Bkz. **Aldıkaçtı** (1960), s.211.

351 **Aldıkaçtı** (1960), s.211-212.

Bu durum karşısında doktrinde, 1924 Anayasasının benimsediği hükümet sistemini meclis hükümeti sistemi[352], parlamenter sistem[353] ve her iki sistemin belli özelliklerini taşıyan karma sistem[354] olarak niteleyen farklı görüşler bulunmaktadır.

Anayasanın meclis hükümeti sistemini benimsediğini savunanlar, Anayasadaki bu sisteme ilişkin hükümlerden hareket etmektedir. Egemenlik hakkının millet adına millletin tek ve gerçek temsilcisi olan TBMM tarafından kullanılması (m.4), yasama ve yürütme kuvvetlerinin TBMM'de toplanarak kuvvetler birliğinin kabul edilmesi (m.5), Meclisin, Hükümeti her zaman denetleyip düşürebilmesi mümkün olmasına rağmen (m.7) yürütme organının Meclisi feshetme yetkisinin bulunmaması, 1924 Anayasasındaki meclis hükümeti sistemine ilişkin özellikler olarak ifade edilmektedir[355].

Kanaatimizce, söz konusu düzenlemelere dayanarak 1924 Anayasasında meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini kabul etmek mümkün görünmemektedir. Zira Meclisin, Hükümeti her zaman denetleyip düşürebilmesinin mümkün olmasına rağmen yürütme organının, Meclisi feshetme yetkisinin bulunmaması, meclis hükümeti sistemini parlamenter sistemden ayıran bir özellik değildir. Başka bir deyişle, bu özellik parlamenter sistem için de geçerli olabilir[356]. Nitekim çalışmamızın ilk bölümünde parlamenter sistem tanımlanırken, hükümetin görevini devam ettirmesi bakımından yasama organının desteğine ihtiyaç duymasına yani yasama organının, hükümeti desteklemeyerek onu düşürebilmesine vurgu yapılmıştır. Yürütme organının, yasama organını feshedebilme yetkisinin bulunması ise parlamenter sistemin tanımında zorunlu bir unsur olarak ifade edilmemiştir[357].

Diğer yandan, Anayasada kuvvetler birliği ilkesinin bir gereği olarak yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM'de toplanması düzenlense de TBMM'nin yürütme yetkisini

---

352 **Duran,** Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1950, C.16, S.1-2, s.204; **Aldıkaçtı** (1960), s.212-214.

353 **Balta,** s.8; **Güneş,** Turan, Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956, s.128.

354 **Tanör,** s.305. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku kitabında 1924 Anayasasının karma sisteme sahip olduğuna dikkat çekerken; 1924 Anayasasını inceleyen eserinde bu Anayasanın özü itibariyle parlamenter sistemi benimsediğini ifade etmiştir. Bkz. **Özbudun** (2010), s.31-32; **Özbudun** (2012), s.22. 1924 Anayasasının meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin belli özelliklerini taşıdığını belirten diğer yazarlar için bkz. **Abadan,** Yavuz/ **Savcı,** Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1959, s.75-79; **Arsel,** İlhan, Türk Anayasa Hukuku, Mars Matbaası, Ankara, 1959, s.282-285; **Özer** (1998), s.83-84; **Soysal** (1997), s.32; **Yazıcı** (2013a), s.118; **Fendoğlu** (2018), s.225.

355 **Aldıkaçtı** (1960), s.213-214; **Özbudun** (2010), s.31; **Tanör,** s.305.

356 **Özbudun** (2012), s.17.

357 Aynı yönde açıklamalar için bkz. **Özbudun** (2012), s.17.

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanacağı belirtilmiştir (m.7). Şu hâlde Anayasaya göre, TBMM teorik olarak yürütme yetkisinin sahibi olmakla birlikte bu yetkiyi bizzat kullanamamaktadır[358]. Bu hüküm karşısında, Anayasada benimsenen kuvvetler birliği ilkesinin ne anlam ifade ettiği, yani Meclisin bizzat kullanamadığı yürütme yetkisinin nasıl sahibi olacağı sorusu akla gelmektedir[359]. Ergun Özbudun, 1924 Anayasasının bu hükmünün *"kuvvetler birliği ilkesini teorik ve nostaljik bir kalıp"* haline getirdiğini ifade etmektedir[360]. Tahsin Bekir Balta ise söz konusu hükmü, *"Millî Mücadele devrinin, bugünkü anayasa rejimimizde ameli sonucu olmayan nazari bir bakiyesi"* olarak açıklamaktadır[361]. Şu hâlde 1924 Anayasasının, 1921 Anayasası döneminin etkisiyle kuvvetler birliği ilkesine yer verdiğini ve Meclisin yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanması hükmünün bu ilkeyi işlevsizleştirdiğini kabul etmek gerekmektedir.

Buradan hareketle, 1924 Anayasasının benimsediği hükümet sisteminin parlamenter sistem olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, 1924 Anayasasında Bakanlar Kurulunun Meclis tarafından denetlenip düşürülebilmesi parlamenter sistemlerde de mümkündür. Ayrıca yürütme yetkisinin Meclise ait olduğu düzenlense de bu yetkiyi kullanan parlamenter sistemlerdeki gibi ikili bir yürütme yapısı oluşturulmuştur. Bunların yanında 1924 Anayasasının parlamenter sisteme ilişkin başka özellikleri de bulunmaktadır. Örneğin, Anayasada hükümetin kuruluşu parlamenter sisteme uygun şekilde düzenlenmiş (m.44), Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden birlikte sorumlu olacağı kabul edilmiş (m.46) ve karşı imza kuralına yer verilmiştir (m.39, 41) [362]. Bu düzenlemelerin tümü birlikte düşünüldüğünde, 1924 Anayasasında parlamenter sistemin benimsendiği kabul edilebilir mi? Her ne kadar yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılmasının kuvvetler birliği ilkesini işlevsizleştirdiğini ifade etsek de Anayasada yasama ve yürütme yetkisinin Mecliste toplandığını düzenleyen açık hüküm karşısında bu soruya olumlu cevap vermek mümkün görünmemektedir.

---

358 **Özbudun** (2012), s.17. Anayasa tasarısının gerekçesinde de Meclisin en ince ayrıntısına kadar yürütme yetkisini bizzat kullanması mümkün olmadığından bu yetkiyi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanacağı ifade edilmiş, yürütme yetkisinin esasen Meclise ait olduğu belirtilerek kuvvetler birliğinin benimsendiğine vurgu yapılmıştır. Bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.2.

359 **Özbudun** (2012), s.17. Nitekim Meclis görüşmeleri sırasında Mersin vekili Niyazi Bey, söz konusu düzenlemeye, yürütme yetkisinin kullanımını hükümete vermesi ve bunun kuvvetler birliği ilkesine uygun olmaması gerekçesiyle itiraz etmiştir. Bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.104.

360 **Özbudun** (2012), s.17.

361 **Balta,** s.8.

362 **Özbudun** (2010), s.31-32.

Bu bağlamda 1924 Anayasasının, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin belli özelliklerini taşıyan karma bir sistemi benimsediği kabul edilmelidir. Ancak yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, 1924 Anayasasının meclis hükümeti sistemi-parlamenter sistem ikiliğinde parlamenter sisteme daha yakın olduğunu da belirtmek gerekir. Bu nedenle 1924 Anayasasında benimsenen hükümet sistemini, parlamenter sisteme yaklaşan karma bir sistem olarak ifade etmek daha doğru olacaktır[363].

2.2. Cumhurbaşkanının Konumu

1924 Anayasasında tartışmalara yol açan bir hükümet sisteminin benimsenmesi, bu Anayasaya göre Cumhurbaşkanının konumunun açıklanmasını zorlaştırmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasına, Encümen'in hazırladığı Anayasa tasarısının kaynaklık ettiği görülmektedir. Gerçekten de tasarıda bir yandan Cumhurbaşkanının hakem ve düzenleyici olduğundan bahisle siyaset üstü konumuna vurgu yapılırken [364], diğer yandan Cumhurbaşkanına önemli yetkiler verildiği ve onun konumunu güçlendiren düzenlemeler bulunduğu görülmektedir[365]. Bu birbirine ters anlayışların kuvvetler birliği ve Meclisin üstünlüğü ilkeleri içinde tasarıda düzenlenmiş olması ise durumu daha da karmaşıklaştırmaktadır.

Tasarının Meclis görüşmeleri sırasında, milletvekilleri Meclisin üstünlüğü anlayışına bağlı kalarak, Cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren düzenlemelere karşı çıkmıştır[366]. Mesela, Cumhurbaşkanına Meclisi fesih yetkisi veren düzenleme bunlardan biridir[367]. Tasarıya göre, Cumhurbaşkanının hükümetin görüşünü aldıktan sonra gerekçesini Meclise ve millete bildirmek şartıyla seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi bulunmaktadır[368]. Meclis görüşmeleri sırasında söz alan milletvekilleri, hiçbir kişi ya da makama Meclisi fesih yetkisinin tanınamayacağını ifade ederek bu düzenlemeye şiddetli biçimde tepki göstermiştir. Nihayetinde, söz konusu düzenleme Mecliste kabul edilmeyerek, Anayasada

---

363 Çelik de salt anayasal hükümler dikkate alındığında, 1924 Anayasası ile meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistem arasında karma bir modelin benimsendiğini, ancak sistemin parlamenter sisteme doğru evrildiğini ifade etmektedir. Bkz. **Çelik,** s.141.

364 **Gözübüyük/Sezgin,** s.5-6.

365 **Özbudun** (2010), s.37-38; **Okandan,** Recai G., Umumi Amme Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1976, s.352.

366 **Tanör,** s.302.

367 **Özbudun** (2010), s.38.

368 **Gözübüyük/Sezgin,** s.13.

yer almamıştır [369] . Tasarıdaki Cumhurbaşkanının konumununu güçlendiren diğer düzenlemeler ise ilerleyen kısımda da ifade edileceği üzere, Meclis görüşmeleri sırasında değişikliğe uğramıştır.

Bununla birlikte, Anayasada nihai halini alan bazı hükümler Cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki bir devlet başkanının konumuna sahip olduğunu düşündürürken; diğer bazı hükümler, Cumhurbaşkanının konumunun bu Anayasadaki kuvvetler birliği anlayışından etkilendiğini göstermektedir. Bu durum karşısında, Encümen'in tasarıdaki yaklaşımı ve Meclis görüşmeleri sırasında yaşanan tartışmalar da göz önünde bulundurularak, 1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının konumunun etraflıca açıklanması gerekmektedir.

Çalışmamızın ilk bölümünde devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlar; devlet başkanının seçimi, anayasal yetkileri, anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki durum şeklinde ifade edilmişti. 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanı devlet başkanı olarak düzenlendiği için (m.32) burada söz konusu unsurlar, Cumhurbaşkanının konumunun açıklanması için kullanılacaktır. Ayrıca anayasal yetkiler açıklanırken, Cumhurbaşkanının bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu ve sorumsuzluğu da incelenecektir. Bununla birlikte, 1924 Anayasasında tam anlamıyla bir parlamenter sistem kurulmadığından, Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri üzerinde Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi uygulanmayacaktır.

2.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

2.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi

1924 Anayasasında, Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçileceği düzenlenmekle birlikte, Cumhurbaşkanı seçiminin yapılma şekli ve Cumhurbaşkanının nasıl bir çoğunlukla seçileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konu, 1927 tarihli Meclis İçtüzüğünde düzenlenmiştir[370]. Buna göre, Meclis Başkanlık

369 **Gözübüyük/Sezgin,** s.179-215; **Tanör,** s.300-301; **Özbudun** (2010), s.38-40.

370 **Balta,** s.16; **Özdemir,** Hikmet, Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanı Seçimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2007, s.24; **Yücel,** Serhan, Çankaya'dan Beştepe'ye; Türkiye'de Cumhurbaşkanı Seçimleri, Ülke Yayınları, İstanbul, 2016, s.31-32.

Divanının seçimi yapıldıktan sonra Cumhurbaşkanı seçimine geçilecektir. Cumhurbaşkanı, gizli oyla ve mutlak (salt) çoğunlukla seçilecektir[371].

2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği

1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanının Meclis üyeleri arasından seçileceği düzenlenmiş, bunun dışında Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin ayrı bir hükme yer verilmemiştir (m.31). Anayasada, milletvekili seçilebilmek için ise bazı şartlar öngörülmüştür. Bu şartlar; otuz yaşını tamamlamak[372], yabancı devlet resmi hizmetinde bulunmamak, ağır cezayı gerektiren ya da bazı suçlardan[373] hüküm giymemek, kısıtlı olmamak, yabancı devlet vatandaşı olmamak, kamu hizmetinden yasaklı olmamak ve Türkçe okuma yazma bilmektir (m.11, 12). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı olabilmek için öncelikle bu şartları sağlayarak milletvekili seçilmek gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası Meclis dışından yani milletvekili olmayan birinin Cumhurbaşkanı olmasına izin vermemektedir. Aslında Encümen tarafından Meclise sunulan Anayasa tasarısında, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak kaydıyla Meclis dışından birinin de Cumhurbaşkanı olabileceği düzenlenmiştir[374]. Ancak Meclis görüşmeleri sırasında, Cumhurbaşkanının görev süresi, tasarıda sunulan yedi yıl yerine, bir seçim dönemi olarak kabul edilince Encümen, Cumhurbaşkanının sadece milletvekilleri arasından seçilmesini teklif ederek, bu maddede de değişiklik yapılmasını talep etmiştir[375]. Bunun üzerine söz alan Eskişehir Milletvekili Abdullah Azmi Efendi, Meclis dışında da Cumhurbaşkanı olmaya uygun değerli kişiler bulunabileceğini, milletin her ferdinin devletin en yüksek makamına gelme ümidi taşıması gerektiğini ifade ederek değişiklik teklifine karşı çıksa da[376] yapılan oylama neticesinde, Cumhurbaşkanının milletvekilleri arasından seçileceğine ilişkin düzenleme kabul görmüş ve bu şekilde 1924 Anayasında yer almıştır.

---

371 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahilî Nizamnamesi m.8.

372 Maddenin ilk halinde milletvekili seçilmek otuz yaşını tamamlayan erkeklere tanınmışken, 1934 yılında 2599 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle otuz yaşını tamamlayan kadın, erkek her Türk'ün milletvekili seçilebileceği düzenlenmiştir. Bkz. **Aybay,** Rona, Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1963, s.101.

373 Bu suçlar 1924 Anayasasının 12. maddesinde hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, güveni kötüye kullanma, dolanlı iflâs olarak düzenlenmiştir.

374 Tasarının 32. Maddesi için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.14.

375 **Gözübüyük/Sezgin,** s.253.

376 **Gözübüyük/Sezgin,** s.255.

2.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

Cumhurbaşkanının görev süresi, Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısında Meclisin görev süresinden uzun tutulmuş ve yedi yıl olarak belirlenmiştir[377]. Tasarının gerekçesinde, Cumhurbaşkanın hakemlik ve düzenleyicilik konumuna sahip olması ve siyaset üstü kalması amaçlandığından yedi yıllık görev süresinin belirlendiği ifade edilmiştir [378] . Dolayısıyla Encümen, Cumhurbaşkanının görev süresini belirlerken parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun bir yaklaşımla hareket etmiştir.

Fakat Encümen'in bu yaklaşımı tasarının Meclis görüşmeleri sırasında karşılık görmemiş[379] ve 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının görev süresi *"bir seçim dönemi"* olarak kabul edilmiştir (m.31). Bir seçim dönemi ifadesi ile kastedilen, Meclisin yasama dönemi olan dört yıllık süredir (m.13). Yani Anayasaya göre Cumhurbaşkanının görev süresi, yasama dönemine bağlı olarak belirlenmiştir. Yasama dönemi tamamlanarak milletvekilleri seçiminin yapılması halinde, yeni bir yasama dönemi başlayacağından yeni bir Cumhurbaşkanının seçilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla her Meclis, kendi yasama döneminin Cumhurbaşkanını seçmektedir[380]. Cumhurbaşkanınının kendisini seçen Meclisin varlığına bağlı olarak görevini sürdürebilmesi, Anayasadaki kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi anlayışının bir sonucu olup, Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında ister istemez bir yakınlık doğurmuştur[381].

Cumhurbaşkanının görev süresinin yasama dönemine bağlı olarak belirlenmesiyle ilgili değinilmesi gereken diğer bir husus da yasama döneminin kısalması ya da uzaması halidir. Zira Anayasaya göre, yasama döneminin Meclisin alacağı seçimlerin yenilenmesi kararı ile kısalması (m.25) ya da bir yıl süreyle uzaması mümkündür (m.13). Bu durumların varlığı halinde kural olarak bir seçim dönemi yani dört yıl olan Cumhurbaşkanının görev süresi de kısalıp uzayabilecektir[382].

---

377 **Gözübüyük/Sezgin,** s.240.

378 **Gözübüyük/Sezgin,** s.5.

379 **Gözübüyük/Sezgin,** s.240-253.

380 **Arsel** (1959), s.310; **Aldıkaçtı** (1960), s.215.

381 **Soysal,** Mümtaz, Anayasaya Giriş, AÜSBF Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1969, s.173-174; **Aldıkaçtı** (1960), s.215; **Arsel** (1959), s.310.

382 **Aldıkaçtı** (1960), s.215. Şu hâlde Meclis, seçimlerin yenilenmesi kararıyla kendi görevinin de sona ermesini göze alarak, memnun olmadığı Cumhurbaşkanının görev süresini kısaltma imkanına sahiptir. Bkz. **Duran,** s.205.

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının görev süresi yasama dönemine bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Bu durum karşısında Anayasada Cumhurbaşkanının görev süresinin sınırlarını çizen bir başka hükme yer verilmiştir. Söz konusu hükme göre, Cumhurbaşkanı görevini *"yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar"* sürdürecektir (m.31). Dolayısıyla görev süresinin uzunluğu ne olursa olsun, Cumhurbaşkanının görevi yeni Cumhurbaşkanının seçimiyle tamamlanmış olacaktır[383].

1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanının görev süresi bakımından dönem sınırlaması bulunmamaktadır. Yani Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı olarak görev yapmış bir kişinin yeniden seçilmesi mümkün olduğu gibi üst üste seçilme konusunda da bir engel yoktur (m.31). Nitekim bu Anayasa döneminde Atatürk ve İsmet İnönü dörder defa, Celal Bayar ise üç defa üst üste Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Son olarak, 1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı olarak seçilen kimsenin, Meclis önünde Anayasanın 38. maddesinde öngörüldüğü şekliyle yemin ederek göreve başladığını belirtmek gerekir[384].

2.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet

Cumhurbaşkanının seçimini ilgilendiren bir başka konu da Cumhurbaşkanına vekalettir. 1924 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanına vekalet iki şekilde ortaya çıkabilir. İlki, Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışına çıkma gibi geçici sebeplerle görevi başında bulunamaması; ikincisi, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasıdır. Her ikisinde de Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanına vekalet edecek ve onun görevini yerine getirecektir (m.33).

Ancak Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, Meclisin yeni Cumhurbaşkanını seçmesi gerekmektedir. Bu durumda Meclis, toplantı halindeyse Cumhurbaşkanını hemen seçecek, toplantı halinde değilse Meclis Başkanı tarafından hemen toplantıya çağrılarak Cumhurbaşkanı seçimini gerçekleştirecektir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde zaten yasama dönemi sona ermiş veya

---

383 **Aldıkaçtı** (1960), s.218.

384 Söz konusu maddedeki yemin metni şu şekildedir: *"Reisicumhûr sıfatiyle Cumhûriyet'in kanûnlarına ve hâkimiyet-i millîyye esâslarına riâyet ve bunların müdâfaa, Türk milletinin saâdetine sâdıkâne ve bütün kuvvetimle sarf-ı mesâû, Türk Devleti'ne teveccüh edecek her tehlikeyi kemâl-i şiddetle men, Türkiye'nin şân ve şerefini vikâye ve ilâya ve deruhde ettiğim vazîfenin icâbâtına hasr-ı nefs etmekten ayrılmayacağıma Vallahi"*. Metnin sonundaki *"Vallahi"* ifadesi, 1928 yılında 1222 sayılı Kanunla *"namusum üzerine söz veririm"* şeklinde değiştirilmiştir. Bkz. **Aybay,** s.162.

seçimlerin yenilenmesi kararı alınmışsa, Cumhurbaşkanını mevcut Meclis değil, seçimler sonucunda oluşacak yeni Meclis seçecektir (m.34).

Anayasada Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasının *"ölüm, istifa ve başka sebeplerle"* gerçekleşebileceği belirtilmiştir (m.33). Bu noktada Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasını, başka sebepler arasında değerlendirmek gerekir[385]. Ancak Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasının nasıl tespit edileceğini düzenleyen bir hüküm Anayasada bulunmamaktadır. Esasen bu konu, Anayasa tasarısının Meclis görüşmeleri sırasında gündeme gelmiştir. Mersin Milletvekili Niyazi Bey, *"...Reisicumhurun vefattan başka maddi ve manevi âraz dolayısiyle vazifesini sureti daimede ifa edemeyeceğine Meclis tarafından karar verilirse istifası kabul olunur..."* hükmünü teklif etmiş, ancak bu teklif Meclis tarafından kabul edilmemiştir[386].

Cumhurbaşkanının görev süresinin kendisini seçen Meclisin yasama dönemine bağlı olması ile ilgili daha önce yaptığımız açıklamalar, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde seçilen Cumhurbaşkanı bakımından da geçerlidir. Dolayısıyla bu durumda Cumhurbaşkanının görev süresi, kendisini seçen Meclisin yasama döneminin tamamlanması için kalan süre kadar olacaktır[387]. Örneğin, dört yıl olan yasama döneminin tamamlanmasına bir yılı kala ölüm nedeniyle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde seçilen Cumhurbaşkanı, Meclisin kalan bir yılı boyunca görevini sürdürecektir[388]. Nitekim 1935 yılında dördüncü ve son defa Cumhurbaşkanlığına seçilen Atatürk, 1938 yılında vefat edince yerine seçilen İsmet İnönü, Meclisin kalan süresi boyunca görev yapmış ve 1939 yılındaki Meclis seçimleri akabinde tekrar Cumhurbaşkanı seçimleri yapılmıştır[389].

2.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları

1924 Anayasası, daha önce de ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanının milletvekilleri arasından seçileceğini düzenlemektedir (m.31). Bununla birlikte Anayasada, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekilliği sıfatının sona ereceği ile ilgili bir hüküm

---

385 **Arsel** (1959), s.313.

386 **Arsel** (1959), s.314-315; **Gözübüyük/Sezgin,** s.260-262.

387 **Aldıkaçtı** (1960), s.217; **Arsel** (1959), s.315; **Balta,** s.15. Bu noktada Cumhurbaşkanının, yenisi seçilinceye kadar görevine devam edeceğini düzenleyen Anayasa hükmünü (m.31) tekrar belirtmek gerekir.

388 Kuşkusuz Meclisin seçimlerin yenilenmesi kararı alması halinde Cumhurbaşkanının örnekteki bir yıllık görev süresi kısalacaktır.

389 **Arsel** (1959), s.315; **Yücel,** s.38-45.

bulunmamaktadır. Dolayısıyla kuvvetler birliği anlayışının bir yansıması olarak Cumhurbaşkanı, aynı zamanda milletvekilliğini devam ettirmektedir[390]. Cumhurbaşkanının milletvekili sıfatının devam etmesi, onun milletvekillerinin sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olması anlamına gelmektedir[391]. Ancak Anayasaya göre Cumhurbaşkanının, Meclis tartışma ve görüşmelerine katılması ve oy vermesi mümkün değildir (m.32). Böylelikle Cumhurbaşkanının tarafsız bir devlet başkanı konumunda olması istenmiştir.

Cumhurbaşkanının bir yandan milletvekilliğinin devam etmesi, diğer yandan tarafsız kalması Anayasadaki çelişkili konulardan biridir. Zira bu Anayasanın uygulandığı tek partili dönemde bir parti Meclise hakimdir. Çok partili dönemde ise Mecliste birden fazla parti bulunmasına rağmen bir partinin ezici çoğunluğu söz konusudur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığına seçilecek kişinin bir partinin milletvekili olması kaçınılmazdır.

Dahası Anayasada, Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliğini engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır. Şu hâlde, bir partinin milletvekili olarak seçilen Cumhurbaşkanının milletvekilliği devam ederken, parti üyeliği de sürebilir. Cumhurbaşkanı ile siyasi parti arasında ilişki kurulması, 1924 Anayasası döneminde devlet başkanının konumunun sürekli tartışılmasına neden olmuştur. Bu konuyla ilgili açıklamalara, anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki durum başlığı altında yer verilecektir.

2.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

Cumhurbaşkanının seçimini, onun konumunu belirleyen ilk unsur olarak açıkladıktan sonra ikinci unsur olan Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ve bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu ve sorumsuzluğuna değinmek gerekmektedir.

2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri

2.2.1.1.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi

Bakanlar Kurulunun kurulma sürecinin, 1921 Anayasasında 1923 yılında yapılan değişiklikle parlamenter sisteme yaklaştığı daha önce ifade edilmişti. Buna göre, Cumhurbaşkanı Meclis üyeleri arasından Başbakanı, Başbakan ise yine Meclis üyeleri

---

390 **Aldıkaçtı** (1960), s.218. Nitekim bu Anayasa döneminde Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Atatürk, İsmet İnönü ve Celal Bayar aynı zamanda milletvekilliğini sürdürmüştür.

391 **Arsel** (1959), s.331.

arasından bakanları (icra vekillerini) seçmekteydi. Başbakan tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanınca Meclisin onayına sunulmaktaydı (m.12).

Encümen'in hazırladığı 1924 Anayasası tasarısında da Bakanlar Kurulunun kurulma süreciyle ilgili Cumhurbaşkanının, Meclis üyeleri arasından Başbakanı atayacağı düzenlenmiştir. Başbakan ise yine Meclis üyeleri arasından bakanları seçmektedir[392]. Ancak önceki düzenlemeden farklı olarak, Başbakanın oluşturduğu Bakanlar Kurulu Meclis tarafından değil, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Bakanlar Kurulunun Meclise arz edilmesi, yani yalnızca Meclisin bilgisine sunulması gerekmektedir[393]. Tasarıda, bu şekilde kurulan Bakanlar Kurulunun izleyeceği politikaları ve siyasi görüşünü ayrıca Meclise bildireceğinden bahsedilmekle birlikte, Meclisten güvenoyu alacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır[394]. Ancak tasarının Meclis görüşmeleri sırasında güvenoyu müessesesi de maddeye eklenerek kabul edilmiştir[395].

Böylelikle son halini alan ilgili maddeye göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunu kurması için Meclis üyeleri arasından Başbakanı atamakta, Başbakan ise yine Meclis üyeleri arasından seçtiği bakanlar ile Bakanlar Kurulunu oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının onaylamasıyla kurulmuş sayılacak ve Meclisten güvenoyu isteyecektir (m.44).

Görüldüğü üzere, Başbakanı atayarak Bakanlar Kurulunun kurulma sürecini başlatan ve Başbakanın seçtiği bakanları onaylayarak Bakanlar Kurulunun kurulmasını sağlayan Cumhurbaşkanıdır. Dolayısıyla, 1924 Anayasasında Bakanlar Kurulunun kurulma sürecinin ve bu süreçte Cumhurbaşkanının yetkisinin parlamenter sisteme uygun olduğu ifade edilebilir[396]. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının istediği milletvekilini Başbakan olarak atamasına bir engel bulunmamaktadır. Ancak güvenoyu müessesesinin bulunması ve siyasal sistemin işleyebilmesi, Meclis çoğunluğu ile birlikte hareket edebilecek bir milletvekilinin

392 **Gözübüyük/Sezgin,** s.16-17.

393 **Özbudun** (2012), s.49.

394 **Özbudun** (2012), s.49.

395 **Gözübüyük/Sezgin,** s.390-391.

396 **Aldıkaçtı** (1960), s.221; **Gözler** (2010), s.30.

Başbakan olarak atanmasını gerektirmektedir[397]. Nitekim uygulama da bu şekilde gerçekleşmiştir.

2.2.2.1.2. Kanunları İlan Etme ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi

Cumhurbaşkanınına tanınan veto yetkisi, 1924 Anayasasının hazırlanması sırasında tartışmalı konulardan biri olmuştur[398]. Encümen tarafından sunulan tasarıda, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından kabul edilen kanunları bir hafta içinde ısdar ve ilan edeceği, uygun görmediği kanunları gerekçesini de belirterek tekrar görüşülmek üzere bir ay içinde Meclise geri göndereceği düzenlenmiştir. Ayrıca Meclisin geri gönderilen kanunu, mevcudun üçte iki çoğunluğu ile yeniden kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanının o kanunu ısdar ve ilan etmek zorunda olduğu belirtilmiştir[399].

Tasarıdaki söz konusu düzenleme, Meclis görüşmelerine başlarken Encümen tarafından bazı değişikliklere uğramıştır. Sözcü Celal Nuri Bey, kanunların hem ısdar ve ilanı hem de geri gönderilmesi için on günlük süreyi kabul ettiklerini, Meclisin geri gönderilen kanunu tekrar kabul etmesi için gereken "mevcudun üçte iki çoğunluğu" ifadesini ise kaldırdıklarını belirtmiştir[400]. Böylelikle kanunların ilanı ve geri gönderilmesi için öngörülen süre farklılıkları ile güçleştirici veto düzenlemesi herhangi bir tartışmaya yol açmadan tasarıdan çıkarılmıştır.

Tasarının Meclis görüşmeleri sırasında asıl tartışma ise veto yetkisinin Cumhurbaşkanına tanınıp tanınmaması üzerine yapılmıştır. Gerek tasarının gerekçesinde gerekse de Meclis görüşmeleri sırasında Encümen Sözcüsü Celal Nuri Bey'in açıklamalarında, Meclis tarafından kabul edilen kanunlardaki eksik ve hatalardan doğacak zararları ortadan kaldırmak amacıyla bu yetkinin Cumhurbaşkanına tanındığı ifade edilmiştir[401]. Ancak böyle bir yetkinin Cumhurbaşkanına tanınmasına bazı milletvekilleri karşı çıkmıştır[402]. Konya Milletvekili Refik Bey, Anayasada kuvvetler birliği ilkesi benimseniyorsa, Meclisi ilgilendiren meselelerin hiçbir sebeple hiçbir kişiye verilmemesi

397 **Arsel** (1959), s.333.

398 **Özbudun** (2012), s.40.

399 **Gözübüyük/Sezgin,** s.15.

400 **Özbudun** (2012), s.40; **Gözübüyük/Sezgin,** s.263.

401 **Gözübüyük/Sezgin,** s.6, 266.

402 **Özbudun** (2012), s.40-41; **Bahçeci,** s.145.

gerektiğini ifade etmiştir[403]. Diğer bir Konya Milletvekili Eyüp Sabri Efendi ise hükümetin her kanunda değişiklik yapma yetkisine sahip olduğunu, kanunlardaki eksikliklerin bu şekilde giderilebileceğini belirterek neden Cumhurbaşkanına böyle bir yetki verildiğini sormuştur[404].

Tasarının Meclis görüşmelerinde, veto yetkisinin tüm kanunlar için geçerli olup olmadığı da gündeme gelmiştir. Konya Milletvekili Musa Kâzım Efendi, veto yetkisinin kabul edilmesine gerekçe olarak belirtilen eksik ve hataların giderilmesi hususunun sıradan kanunlar için söz konusu olduğunu, bütçe kanunları ile Anayasayı değiştiren kanunların sıradan kanunlardan ayrılması gerektiğini ifade etmiştir. Bahsi geçen milletvekilinin bu doğrultuda vermiş olduğu teklif, Meclis tarafından kabul edilerek Anayasayı değiştiren kanunlar ve bütçe kanunları veto yetkisinin kapsamı dışında bırakılmıştır[405].

Meclis görüşmeleri sırasında değişikliğe uğrayan diğer bir husus da madde metninde geçen ısdar kelimesidir. Encümen Sözcüsü Celal Nuri Bey'in ısdar kelimesinin kamuya duyurma anlamına geldiğini belirtmesi üzerine, ilan kelimesinin bunu tek başına karşılayacağı ve ayrıca ısdar kelimesine yer verilmesine gerek olmadığı Meclis görüşmelerinde ifade edilmiştir[406]. Sonrasında verilen önergeyle ısdar kelimesinin madde metninden çıkarılması kabul edilmiştir[407].

Böylelikle son halini alan 1924 Anayasasının 35. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından kabul edilen kanunları on gün içinde ilan edecek; Anayasayı değiştiren kanunlar ile bütçe kanunları dışında uygun bulmadığı kanunları ise tekrar görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte yine on gün içinde Meclise geri gönderecektir. Meclis, geri gönderilen kanunu bu defa da kabul ederse, Cumhurbaşkanı o kanunu ilan etmek zorundadır. Görüldüğü üzere, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisi, bir kanunun

403 **Gözübüyük/Sezgin,** s.264.

404 **Gözübüyük/Sezgin,** s.266.

405 **Gözübüyük/Sezgin,** s.272-273.

406 Niğde Milletvekili Hazım Bey ile Encümen Sözcüsü Celal Nuri Bey arasında geçen konuşmalar için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.266.

407 **Gözübüyük/Sezgin,** s.272; **Özbudun** (2012), s.41. **Bahçeci,** s.146-147.

yürürlüğe girmesini güçleştirmekten ziyade geciktirmektedir[408]. Bu yönüyle parlamenter sistemi kabul eden çoğu ülkede olduğu gibi sınırlı bir yetki niteliğindedir[409].

2.2.2.1.3. Başkumandanlığı Temsil Etme Yetkisi

Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısında kara, deniz ve hava kuvvetlerinin başkumandanının Cumhurbaşkanı olduğu düzenlenmiştir[410]. Tasarının Meclis görüşmeleri sırasında, Cumhurbaşkanının başkumandan olmasına milletvekilleri tarafından şiddetli biçimde tepki gösterilmiştir[411]. Tepkiler sırasında, sıklıkla dile getirilen husus, Meclisin üstünlüğü ile yasama ve yürütme yetkilerinin Mecliste toplanması nedeniyle başkumandanlığın Meclisin manevi varlığında bulunması gerektiğidir[412].

Diğer yandan, Meclis görüşmeleri sırasında başkumandanın ülkenin en tecrübeli en seçkin askeri olması gerektiği, Atatürk'ten sonra Cumhurbaşkanı olacak kişinin aynı özellikleri taşıması düşünülemeyeceği gibi bu kişinin asker kökenli olmayabileceği ve böylesine önemli bir görevin Cumhurbaşkanı olacak bir sivile verilemeyeceği ifade edilmiş[413], bu nedenlerle başkumandanlık meselesinin Atatürk'ün şahsından ayrı düşünülerek Anayasada düzenlenmesinin doğru olacağına dikkat çekilmiştir[414]. Ayrıca tasarıya göre, Cumhurbaşkanının sorumluluğu bulunmadığından sorumluluğu olan bir kişinin başkumandan olması gerektiği milletvekilleri tarafından belirtilmiştir[415]. Bunun üzerine Encümen Başkanı Yunus Nadi Bey, söz konusu düzenlemenin Atatürk'ün şahsı göz önünde bulundurularak yapılmadığını, eğer böyle olsaydı Atatürk'ü ömür boyu başkumandan kabul eden bir düzenleme yapmalarının mümkün olduğunu belirtmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının başkumandan olmasıyla, bu görevi bilfiil kendisinin yerine getirmeyeceğini ifade etmiştir[416].

---

408 **Anayurt** (1997), s.675; **Soysal** (1969), s.173.

409 **Okandan,** s.358.

410 **Gözübüyük/Sezgin,** s.16.

411 **Özbudun** (2012), s.41-43.

412 Saruhan Milletvekili Abidin Bey, Eskişehir Milletvekili Arif Bey, Karesi Milletvekili Ali Şuuri Bey, Mersin Milletvekili Niyazi Bey ve Karesi Milletvekili Süreyya Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.279, 291-294, 296-298, 302-303, 326-329.

413 Eskişehir Milletvekili Arif Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.276-279.

414 Mersin Milletvekili Niyazi Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.303-305.

415 Eskişehir Milletvekili Arif Bey ve Karesi Milletvekili Ali Şuuri Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.276-279, 296-297.

416 **Gözübüyük/Sezgin,** s.305-308.

Bu görüşler doğrultusunda, başkumandanlığın Meclisin manevi varlığında bulunması düşüncesi ön plana çıkmış fakat Meclisin başkumandanlığı fiilen yerine getirmesi mümkün olmadığından, bu görevi yerine getirecek kişinin nasıl belirleneceği tartışma konusu olmuştur[417]. Bazı milletvekilleri başkumandanın Meclis tarafından seçilmesinin uygun olacağını ifade ederken[418], bazıları savaş zamanında Meclis içinde görüş ayrılıkları yaşanacağından hareketle Meclisin başkumandanı seçme işine dahil olmaması gerektiği düşüncesindedir[419].

Görüşmeler sonucunda Kütahya Milletvekili Recep Bey'in vermiş olduğu önerge, Meclis tarafından kabul edilerek 1924 Anayasasının bir hükmü haline gelmiştir[420]. Buna göre, başkumandanlık Meclisin manevi varlığında bulunmakla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilecektir. Ordunun emir ve kumandası barış zamanında Genelkurmay Başkanlığı, savaş zamanında ise Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanan kimse tarafından yerine getirilecektir (m.40).

Görüldüğü üzere, söz konusu düzenleme ile başkumandanlık temsili bir görev olarak Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bunun yanında Meclis görüşmeleri sırasında Cumhurbaşkanının asker kökenli olmamasıyla ilgili ifade edilen düşünceler de dikkate alınarak ordunun emir ve kumandası ayrıca hükme bağlanmıştır[421].

2.2.2.1.4. Törenli Oturumlarda Meclise ve Gerekli Gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceğini düzenlemiştir (m.32). Bu madde, Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısındaki haliyle Mecliste kabul edilmiş ve 1924 Anayasasında yer almıştır. Törenli oturum ile neyin kastedildiği 1927 tarihli Meclis İçtüzüğünde belirtilmiştir. Buna göre, Kasım ayının başında yapılan yasama yılının

---

417 **Özbudun** (2012), s.43.

418 Saruhan Milletvekili Abidin Bey ve Mersin Milletvekili Niyazi Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.294, 304-305.

419 Kütahya Milletvekilleri Recep Bey ve Ragıp Bey'in görüşleri için bkz. **Gözübüyük/Sezgin,** s.287-288, 295-296.

420 **Özbudun** (2012), s.43-44; **Gözübüyük/Sezgin,** s.348.

421 **Arsel** (1959), s.324.

ilk toplantısı ile seçimlerin yenilenmesi üzerine toplanan Meclisin ilk toplantısı törenli oturum olarak kabul edilmiştir (m.12)[422].

Maddede geçen Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi yetkisine ayrıca değinmek gerekir. Zira Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, onu Bakanlar Kurulunun başı haline getirmemektedir. Anayasaya göre, Bakanlar Kurulunun başı Başbakandır (m.45). Cumhurbaşkanı ise gerekli gördükçe ve Devlet başkanı olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilecektir[423].

2.2.2.1.5. Af Yetkisi

Cumhurbaşkanına af yetkisi tanıyan düzenleme, Encümenin hazırladığı Anayasa tasarısının Meclis görüşmeleri sırasında tartışmalara çok fazla konu olmadan kabul edilerek Anayasada yer almıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının, daimî mâlûllük veya kocama gibi sebeplerden dolayı belli kimselerin cezalarını kaldırma veya hafifletme yetkisi bulunmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı bu yetkisini kendiliğinden değil, Hükümetin teklifi üzerine kullanabilecektir (m.42).

Cumhurbaşkanının sahip olduğu af yetkisi özel af niteliğindedir[424]. Anayasaya göre, Meclisin de özel af ilan etme yetkisi bulunmaktadır[425]. Bu noktada, Meclisin sahip olduğu özel af yetkisi ile Cumhurbaşkanının sahip olduğu özel af yetkisini birbirinden ayırmak gerekir. Cumhurbaşkanının özel af yetkisini kullanması mâlûllük veya kocama gibi şahsi sebeplerle sınırlıdır. Oysa Meclis, bu sebeplerin yanında başka sebeplerle de özel af yetkisini kullanabilir[426].

1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanını af yetkisini kullanırken sınırlayan başka bir düzenleme daha bulunmaktadır. Buna göre, Meclis tarafından itham edilerek yargılanıp hüküm giyen bakanlar hakkında Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanması mümkün

---

[422] **Aldıkaçtı** (1960), s.225.

[423] **Duran,** s.204.

[424] **Aldıkaçtı** (1960), s.226; **Arsel** (1959), s.325. Özel af, kesinleşen ceza mahkumiyetinin ortadan kalkmasını, hafiflemesini veya başka bir yaptırıma dönüşmesini gerektirirken; genel af ceza mahkumiyetini tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırmaktadır. Bkz. **Dönmezer,** Sulhi/**Erman,** Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Genel Kısım), C.III, Beta Yayınları, 12. Baskı, İstanbul, 1997, s.238.

[425] 1924 Anayasasının 26. maddesinde genel ve özel af ilân etmek, cezaları hafifletmek ve değiştirmek Meclisin görevleri arasında sayılmıştır.

[426] **Arsel** (1959), s.325.

değildir (m.42). Anayasada böyle bir düzenlemeye yer verilmesinin nedenini İngiliz parlamenter sisteminin tarihsel gelişiminde aramak gerekir[427]. Çalışmamızın ilk bölümünde de ifade edildiği gibi İngiltere'de impeachment usulüyle Avam Kamarası tarafından suçlanan bakanlar, Lordlar Kamarası tarafından yargılanmakta ve ağır cezalar almaktadır. Kral ise af yetkisini kullanarak bakanların cezalarını kaldırmakta ve parlamentonun iradesinin önüne geçmektedir. Bu duruma karşı parlamento tarafından 1701 yılında kabul edilen "Act of Settlement" ile Avam Kamarası tarafından suçlanan ve hakkında "impeachment" usulü işletilen bir kimsenin Kral tarafından affedilmesi yasaklanmıştır[428].

Buradan hareketle, Meclisin bakanlar üzerinde yapmış olduğu denetimin, Cumhurbaşkanı tarafından af yetkisi kullanılarak etkisiz hale getirilmemesi amacıyla 1924 Anayasasında söz konusu düzenlemeye yer verildiği söylenebilir[429].

2.2.2.1.6. TBMM'yi Toplantıya Çağırma Yetkisi

Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısında, tatil sırasında Meclisi toplantıya çağırma yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Cumhurbaşkanının bu yetkisini gerekli görmesi halinde veya üyelerin beşte biri tarafından talep edilmesi halinde kullanacağı belirtilmiştir[430].

Bununla birlikte, görüşmeler sırasında Meclis Başkanının da Meclisi toplantıya çağırma yetkisine sahip olması gerektiği milletvekilleri tarafından dile getirilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle Karesi (Balıkesir) Milletvekili Ahmet Süreyya Bey'in vermiş olduğu teklif Mecliste kabul edilmiş, ardından Zonguldak Milletvekili Halil Bey'in değişiklik teklifiyle madde son halini almıştır[431]. Buna göre tatil sırasında[432] Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı, gerekli görmesi halinde Meclisi toplantıya çağırabilecektir. Bunun yanında, üyelerden beşte birinin talep etmesi halinde Meclis Başkanı, Meclisi toplantıya çağıracaktır (m.19).

---

427 **Arsel** (1959), s.326.

428 **Göze,** s.485; **Arsel** (1959), s.326; **Arsel** (1968), s.118.

429 **Arsel** (1959), s.326.

430 **Gözübüyük/Sezgin,** s.12.

431 **Gözübüyük/Sezgin,** s.160-169.

432 1924 Anayasasının 14. maddesine göre, *"Meclis, âzâsının memleket dahilinde devir, tetkik ve murâkabe vazifelerinin ihzarı ve teneffüs ve istirahatleri için senede altı aydan fazla tatili faaliyet edemez."*

Görüldüğü üzere 1924 Anayasasında, Encümen tasarısından farklı olarak, yalnızca Cumhurbaşkanının değil Meclis Başkanının da kendi insiyatifiyle Meclisi tatil sırasında toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca üyelerin beşte birinin talep etmesi halinde Meclisi toplantıya çağırma yetkisi de Cumhurbaşkanı yerine Meclis Başkanına verilmiştir[433].

2.2.2.1.7. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi

1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, yabancı devletler nezdinde Türkiye'nin siyasi temsilcilerini atama ve yabancı devletin siyasi temsilcilerini kabul etme yetkisine sahiptir (m.37). Bu düzenleme, Meclis görüşmeleri sırasında herhangi bir tartışmaya konu olmadan, Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısındaki haliyle kabul edilerek 1924 Anayasasında yer almıştır[434]. Söz konusu düzenlemenin Cumhurbaşkanına temsili bir yetki sağladığı ifade edilebilir[435].

2.2.2.1.8. Meclise Nutuk Verme Yetkisi

Cumhurbaşkanının Meclise nutuk vermesine ilişkin düzenleme de Meclis görüşmeleri sırasında herhangi bir tartışmaya konu olmadan, Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısındaki haliyle kabul edilerek 1924 Anayasasında yer almıştır[436]. Buna göre Cumhurbaşkanı her yıl Kasım ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve o yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında Mecliste bir nutuk verir. Yahut bu nutku Başbakana okutur (m.36).

Söz konusu düzenleme 1924 Anayasasının kendine özgü, yerli hükümlerinden biri olarak ifade edilmiştir[437]. Zira genellikle başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde başkanın sahip olduğu yasama organına "mesaj" verme yetkisine benzer bir yetki 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Başkanlık sistemlerinde başkanın yetkili ve sorumlu bir makam olması karşısında mesaj verme yetkisine de sahip olması doğal karşılanabilir. Fakat

433 **Özbudun** (2012), s.26.

434 **Gözübüyük/Sezgin,** s.273.

435 **Aldıkaçtı** (1960), s.225.

436 **Gözübüyük/Sezgin,** s.273.

437 **Aldıkaçtı** (1960), s.223.

1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı sınırlı yetkilere sahip ve sorumsuz bir makamdır[438]. Bu bakımdan dönemin yazarları, Meclise nutuk verme yetkisinin Cumhurbaşkanı yerine Başbakana tanınmasının daha isabetli olacağını[439] veya en azından Anayasadaki hükme dayanarak nutkun Başbakana okutulmasının bir teamül haline gelmesi gerektiğini belirtmişlerdir[440]. Ancak Anayasanın uygulandığı dönemde, yalnızca Atatürk'ün hasta olduğu 1938 Kasım nutku Başbakan tarafından okunmuş, bunun dışındakileri Cumhurbaşkanları bizzat kendileri okumuştur[441].

2.2.2.1.9. Tüzükleri İmza ve İlan Etme Yetkisi

1924 Anayasası, *"kanunların uygulanışını göstermek yahut kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla"* tüzük çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Tüzüğün yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve ilânı gerekmektedir (m.52).

Encümen tarafından sunulan Anayasa tasarısında ise tüzüğün, Cumhurbaşkanının ısdar ve ilanıyla yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Ancak maddenin Meclis görüşmeleri sırasında, kanunlarda olduğu gibi ısdar kelimesi yerine ilân kelimesinin kullanılması teklif edilmiştir. Bu teklif kabul edilerek tüzüklerin yürürlüğe girmesi bakımından Cumhurbaşkanının yetkisi imza ve ilân etme şeklini almıştır[442].

2.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

1924 Anayasasının Cumhurbaşkanına yukarıda ifade edilen yetkileri tanıması, bu yetkilerin kullanılmasından doğan sorumluluğun Cumhurbaşkanına ait olup olmayacağı sorusunu akla getirmektedir. Bu konuda Anayasa, Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların Başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanacağını (m.39) ve bu kararlardan ötürü sorumluluğun kararları imzalayan Başbakan ve ilgili bakana ait olacağını

---

438 **Duran,** s.208.

439 **Esen,** Bülent Nuri, Anayasa Hukuku, Milli Eğitim Basımevi, 2. Baskı, Ankara, 1946, s.179; **Duran,** s.211-212.

440 **Duran,** s.212.

441 **Aldıkaçtı** (1960), s.223; **Duran,** s.212.

442 **Gözübüyük/Sezgin,** s.410-414.

düzenlemektedir (m.41). Dolayısıyla Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasından dolayı sorumluluğu bulunmamaktadır[443].

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun siyasi, cezai ve hukuki bakımdan söz konusu olduğunu belirtmek gerekir.[444]. Siyasi sorumsuzluk, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından güvensizlik oyu gibi bir usulle görevden alınamamasını [445] ; cezai sorumsuzluk, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırken bir suç işlese dahi ceza kanunları karşısında sorumlu olmamasını[446]; hukuki sorumsuzluk ise Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırken verdiği zararlardan ötürü sorumlu tutulamamasını[447] ifade etmektedir.

Vatana ihanet hali Anayasada, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun istisnası olarak düzenlenmektedir[448]. Vatana ihanet hali, esasen Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgilidir [449] . Ancak Anayasada bu konuda bir açıklık yoktur. Yani Anayasa, Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde Meclise karşı sorumlu olduğunu belirtmekte (m.41) fakat bu sorumluluğun türü hakkında bir düzenlemeye yer vermemektedir. Buradan hareketle, vatana ihanet halinde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun yanında siyasi sorumluluğunun da bulunduğunu kabul etmek gerekmektedir[450]. Ancak bu durumda da siyasi sorumluluğun nasıl işletileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Zira Anayasada, vatana ihanet halinde Cumhurbaşkanının görevine Meclis tarafından son verilebileceğini düzenleyen açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu noktada Tahsin Bekir Balta, Cumhurbaşkanının aynı zamanda milletvekili olduğunu, Anayasanın 27. maddesine göre vatana ihanetle suçlanan milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülebileceğini [451] ,

---

443 **Aldıkaçtı** (1960), s.219.

444 **Özbudun** (2012), s.48.

445 **Aldıkaçtı** (1960), s.219; **Duran,** s.204; **Gözler** (2016), s.81. Bununla birlikte, daha önce ifade edildiği gibi Meclis, seçimlerin yenilenmesi kararı alarak kendi görevine son vermek suretiyle Cumhurbaşkanının görevine de son verebilir. Bu durumda mevcut Cumhurbaşkanının görevini yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar sürdürecektir (m.31).

446 **Gözler** (2016), s.85.

447 **Atar** (2014), s.271.

448 **Aldıkaçtı** (1960), s.219.

449 **Esen,** s.180; **Arsel** (1959), s.327; **Aldıkaçtı** (1960), s.219.

450 **Balta,** s.20-21.

451 1924 Anayasasının 27. maddesi, Mecliste hazır bulunanların üçte ikisi tarafından vatana ihanetle suçlanan milletvekilinin, milletvekilliğinin düşeceğini düzenlemektedir.

milletvekilliğinin düşürülmesi halinde buna bağlı olarak Cumhurbaşkanlığı sıfatının da sona ereceğini ifade etmiştir[452].

Vatana ihanet halinde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun nasıl işletileceği de tartışmalıdır. Bir görüşe göre, Cumurbaşkanının vatana ihanet halinde Meclise karşı sorumlu olduğunu düzenleyen hükümden hareketle yargılanmasının da Meclis tarafından yapılması gerekir[453]. İkinci görüşe göre, Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde Meclise karşı sorumlu olması, Meclis tarafından suçlanması anlamına gelmektedir. Bu durumda Meclis, bir yargı organı olmadığından yargılama yapamaz. Yargı yetkisi yasal bir düzenleme yapılmak suretiyle Anayasal bir organ olan Yüce Divan'a ait olmalıdır[454]. Üçüncü görüşe göre ise 1924 Anayasasında görevleriyle ilgili suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanabilecek kişiler arasında Cumhurbaşkanı sayılmamamıştır (m.61). Dolayısıyla bu gibi hallerde Meclisin özel bir yargı organı kurabileceğinin kabul edilmesi gerekmektedir[455].

Vatana ihanet kavramından ne anlaşılması gerektiği de dönemin doktrini arasında görüş ayrılıklarına yol açmıştır. Bir görüşe göre, vatan ihanet halini tespit edebilmek için 29 Nisan 1920 tarihli ve 2 sayılı Hiyaneti Vataniye Kanununa başvurmak gerekmektedir[456]. Söz konusu Kanun, saltanat lehine veya Meclisin meşruluğuna karşı hareket edilmesini vatana ihanet kapsamında değerlendirmektedir[457]. Bu Kanundaki vatana ihanet tanımını yeterli bulmayan başka bir görüşe göre Cumhurbaşkanı, etmiş olduğu yemin gereği anayasayı korumakla yükümlüdür. Cumhurbaşkanı yeminine uygun davranmazsa anayasayı ihlal etmiş olur ki bu da vatana ihanet anlamına gelmektedir[458]. Bu konuda diğer bir görüş ise vatana ihanet halini tespit edebilmek için Hiyaneti Vataniye Kanununa başvurulmaması gerektiğini belirtmekle beraber, Cumhurbaşkanının yemini üzerinden de hareket edilmemesi gerektiğini

---

452 **Balta,** s.21.

453 **Arsel** (1959), s.328.

454 **Balta,** s.21-22; **Özbudun** (2012), s.48.

455 Uygulama son görüşe uygun olarak gerçekleşmiştir. 27 Mayıs askeri müdahalesiyle yasama yetkisine sahip olan Milli Birlik Komitesi, Yüksek Adalet Divanı kurarak Cumhurbaşkanının burada yargılanmasına karar vermiştir. **Dönmezer,** Sulhi/**Erman,** Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Genel Kısım), C.I, Beta Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 1994, s.260 (dn. 8).

456 **Arsel** (1959), s.328.

457 Kanunun 1. maddesine göre, *"Saltanatın ilgasına ve hukuku hakimiyet ve hükümranisinin gayri kabili tecezzi ve ferağ olmak üzere Türkiye halkının mümessili hakikisi olan Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti maneviyesinde mündemiç bulunduğuna dair 1 Teşrinisani 1338 tarihli karar hilafına veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin meşruiyetine isyanı mutazammın kavlen veya neşriyatta bulunanlar haini vatan addolunur."*

458 **Aldıkaçtı** (1960), s.219-220.

ifade etmektedir. Vatana ihanet kavramından Devletin bütünlüğü, egemenliği ve bağımsızlığına aykırı davranışlar anlaşılmalı ve her türlü genişletici yorumdan kaçınılmalıdır[459].

Görüldüğü üzere, vatana ihanet halinin tespiti ve buna dayanarak sorumluluğun işletilmesi 1924 Anayasası dönemi doktrininde tartışmalara yol açmıştır. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasından doğan sorumluluğunun yalnızca vatana ihanet halinde ortaya çıkacağını tekrar belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasıyla ilgili olmayan kişisel işlem ve eylemlerinden sorumluluğu ise zaten bulunmaktadır[460]. Örneğin, Cumhurbaşkanının sözleşmeden doğan bir borcunu yerine getirmemesi halinde hukuki sorumluluğunun bulunduğu muhakkaktır. Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemlerinin suç oluşturması halinde ortaya çıkan cezai sorumluluğu bakımından ise Anayasanın 17. maddesinde bulunan milletvekili dokunulmazlığına ilişkin hükümlerin uygulanacağı Anayasada düzenlenmektedir (m.41). Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü yargılanabilmesi dokunulmazlığının kaldırılmasına bağlıdır[461].

Son olarak, sorumluluk meselesini 1924 Anayasasının oluşturduğu yürütme yapısı bakımından değerlendirmek gerekir. Daha önce belirtildiği gibi Anayasada benimsenen kuvvetler birliği ilkesi nedeniyle yürütme yetkisi aslında Meclise ait olmakla birlikte (m.5) Meclis bu yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanmaktadır (m.7). Şu hâlde ikili yürütme yapısı içinde Cumhurbaşkanı sorumsuz tarafı oluşturmaktadır[462]. Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırken sorumluluğu vatana ihanet hali içindir (m.41). Buradan hareketle, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının sorumluluğu ve sorumsuzluğu meselesinin parlamenter sisteme uygun biçimde düzenlendiği söylenebilir.

2.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanı- siyasi parti ilişkisini engelleyen bir hükmün bulunmaması, bu dönemde Cumhurbaşkanlarının siyaset üstü ve tarafsızlığının

459 **Balta,** s.20.

460 **Arsel** (1959), s.328; **Balta,** s.17.

461 **Gözler** (2016), s.89.

462 Yürütme yapısının diğer tarafındaki Bakanlar Kurulu ise sorumlu taraftır. Cumhurbaşkanının çıkaracağı kararlardan, bu kararları imzalayan Başbakan ile ilgili Bakanın sorumlu olmasının yanında (m.39, 41) Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinden birlikte sorumlu olmaktadır (m.46).

sorgulanmasına ve uygulamanın oldukça farklı gelişmesine yol açmıştır. Şöyle ki 1924-1945 yılları arasında ülkede Cumhuriyet Halk Partisi'nden (CHP) oluşan tek parti yönetimi bulunmaktadır. Bu dönemde Cumhurbaşkanları Atatürk ve İnönü'nün mevcut tek partinin lideri olması, "ebedi şef" ve "milli şef" gibi unvanların kendilerine verilerek parti-devlet bütünleşmesinin sağlanması, parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumundan farklı bir durum ortaya çıkarmıştır. Önce Atatürk ardından da İnönü, Cumhurbaşkanı olarak siyasal sistemin işleyişinde temel belirleyici role sahip olmuştur[463]. Her iki Cumhurbaşkanı da görev yaptıkları dönemde, iç ve dış politika alanında aktif bir tutum takınmıştır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı döneminde Atatürk ile o dönem Başbakan olan İnönü arasında iç ve dış politika alanında bazı anlaşmazlıklar yaşanması[464], İnönü'nün Başbakanlıktan istifasıyla sonuçlanmıştır[465].

1945-1950 yılları arasındaki dönem ise çok partili siyasal hayata ve demokrasiye geçiş dönemi olarak ifade edilebilir[466]. Bu dönemde ilk olarak Milli Kalkınma Partisi (MKP), ardından da Demokrat Parti (DP) kurulmuştur. Ancak 1946 yılında yapılan tartışmalı seçimlerde 4918 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'na[467] göre "açık oy, gizli sayım döküm" yönteminin uygulanması ve seçimlerin adli makamların yerine idari makamların denetim ve gözetimi altında yapılması sonucu CHP, Mecliste çoğunluğu elde etmiş ve İsmet İnönü'yü yeniden Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir.

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte bir iktidar değişikliği meydana gelmese de Cumhurbaşkanının konumuna yönelik eleştiriler yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. Özellikle DP, Cumhurbaşkanının aynı zamanda siyasi parti başkanı olmasına karşı

---

463 **Tanör,** s.316-317; **Yokuş,** s.84.

464 İç politika alanında bu anlaşmazlıkların, Atatürk'ün bakanların belirlenmesi ve görevden alınmasına varacak kadar Hükümet işlerine müdahil olmasından kaynaklandığı ifade edilmiştir. Dış politika alanında ise Atatürk'ün daha dinamik, İnönü'nün daha temkinli ve çözümü zamana yayan politikalar benimsemesinin, ikili arasında anlaşmazlıklara neden olduğu belirtilmiştir. Bkz. **Akın,** Rıdvan, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009, s.13.

465 Dönemi anlatan kitaplarda, bir tren yolcuğu sırasında Atatürk'ün şu sözlerle İnönü'den istifasını istediği belirtilmektedir: "… Ben şimdiye kadar her işte mutabık olduğumuzu sanıyordum. Dün geceki halinden anladım ki yanılmışım. Fakat geç olmakla beraber hakiki vaziyeti anlamış olmam iyi oldu. Mademki aramızda mutabakat yoktur. O halde seninle bir müddet arkadaşlığa fasıla vermemiz lazım geliyor. Bu vaziyette teşriki mesai edemeyiz. Birbirimizden uzak kalalım …" Bkz. **Aydemir,** Şevket Süreyya, İkinci Adam, 1. Cilt, Remzi Kitabevi, 7. Baskı, İstanbul, 1993, s.493-498.

466 **Özbudun,** Ergun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s.117 vd.; **Erdoğan** (2012), s.99. Aslında bu döneme kadar çok partili hayata geçmek için çeşitli denemelerde bulunulmuş, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuştur. Ancak söz konusu partiler kalıcı olmamış ve tek parti yönetimi devam etmiştir.

467 Kanun No: 4918, Kabul Tarihi:05.06.1946, RG, 06.06.1946, Sayı 6326.

çıkmıştır[468]. Bu durum DP'nin seçim beyannamesinde belirtildiği gibi[469] parti yetkililerince de sıklıkla dile getirilmiştir. Örneğin Adnan Menderes, Vatan Gazetesindeki bir yazısında sorumsuzluk ilkesi gereği, devlet başkanlığı ile parti başkanlığının aynı kişide birleşemeyeceğini, zira sorumluluğu bulunmayan devlet başkanının, parti başkanı sıfatıyla hükümet işlerini en ince ayrıntısına kadar elinde tutabileceğini ifade etmiştir. Ayrıca aynı zamanda parti başkanı olan devlet başkanının ister istemez parti mücadelelerine dahil olacağını, bu durumun ise onun siyaset üstü ve tarafsız kalmasını engelleyeceğini belirtmiştir[470].

Cumhurbaşkanı İnönü ise parti başkanlığından çekilmesini isteyenlerin amacının partisini zayıflatmak olduğunu belirterek[471], 1950 yılına kadar her iki görevi birlikte yerine getirmeye devam etmiştir. Ancak bu dönemde yaşanılan gelişmeler ve İnönü'nün hareket şekli, DP'nin görüşlerinin tamamen karşılıksız kalmadığını göstermektedir. Özellikle, 1946 seçimleri sonrasında Başbakan olan CHP'li Recep Peker ile DP lideri Celal Bayar arasında yaşanan gerilim İnönü'nün 12 Temmuz 1947 Beyannamesi ile çözülmüştür[472]. Gerilimin taraflarından Bayar, CHP yönetimi karşısında baskı altında olduklarını, Peker ise DP'nin kanuni sınırlar içinde çalışması ve faaliyetlerinin memleketin huzurunu bozacak şekilde tahrikler oluşturmaması gerektiğini düşünmektedir. İnönü, her iki taraf ile görüştükten sonra ilan ettiği Beyannamede, karşılıklı şikayetlerde haklılık payı olduğunu, kanuni sınırlar içinde hareket eden muhalefet partisine iktidar partisinin sahip olduğu çalışma şartlarının sağlanması gerektiğini, kendisinin devlet başkanı olarak her iki partiye karşı aynı derecede sorumluluk taşıdığını belirtmiştir[473]. Bu ifadeler, İnönü'nün devlet başkanı olarak siyaset üstü ve tarafsız bir rol benimsediği şeklinde yorumlanmıştır[474]. Ancak İnönü, bu süreçte

---

468 **Arslan,** Ali, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı ile Siyasî Parti Üyeliğinin Birbirinden Ayrılması Süreci (1923-1961)", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 1996, C.12, S.34, s.229-230.

469 Cumhuriyet, 19 Haziran 1946, s.4.

470 **Menderes,** Adnan, "Ulus Gazetesindeki Bir Cevap Münasebetiyle", Vatan, 22 Haziran 1946.

471 **Akandere,** Osman, "1946 Genel Seçimleri ve Sonuçları Üzerinde İktidar ve Muhalefer Partileri Arasında Yapılan Tartışmalar I", Atatürk Araştırma Merkesi Dergisi, C.25, S.75, www.atam.gov.tr/dergi/sayi-75/1946-genel-secimleri-ve-sonuclari-uzerinde-iktidar-ve-muhalefet-partileri-arasinda-yapilan-tartismalar-i s.e.t. 15.03.2019.

472 **Özbudun** (2011), s.118.

473 12 Temmuz 1947 Beyannamesinin metni için bkz. www.ismetinonu.org.tr/12-temmuz-1947-beyannamesi s.e.t. 15.03.2019; **Özbudun** (2011), s.118.

474 **Aldıkaçtı** (1960), s.230.

partisi içinde etkin rol oynamaya devam etmiş, kendisiyle fikir ayrılıkları yaşayan Recep Peker, kısa bir süre sonra Başbakanlıktan istifa etmek zorunda kalmıştır[475].

1950 seçimlerine doğru DP, seçim kanunun demokratikleşmesi konusundaki taleplerini artırırken[476], Peker'den sonra kurulan CHP hükümetleri DP'nin taleplerine karşı daha ılımlı hareket etmiştir[477]. Cumhurbaşkanı İnönü de 1 Kasım 1949 tarihindeki Meclis açılış nutkunda yeni bir seçim kanununun gerekliliğine işaret etmiştir[478]. Bunun üzerine 5545 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 1950 seçimleri öncesinde Mecliste kabul edilmiştir[479]. Söz konusu Kanun, milletvekilleri seçiminin genel, eşit ve serbest oyla yapılacağını ifade ettiği gibi "gizli oy ve açık sayım döküm" ilkelerine de açıkça yer vermiştir (m.1). İllerde il seçim kurulu, ilçelerde ilçe seçim kurullarının bulunması (m.57, 58), bu kurulların hakimlerin denetiminde görev yapması (m.59) ile Yargıtay ve Danıştay üyeleri arasından seçilen bir Yüksek Seçim Kurulunun oluşturulması (m.120) Kanunun diğer önemli hükümleridir.

Yeni seçim kanununun kabul edilmesinden kısa bir süre sonra yapılan 1950 seçimlerinde DP, Mecliste çoğunluğu elde etmiştir[480]. Bu sefer DP'li milletvekilleri, partilerinin genel başkanı Celal Bayar'ı Cumhurbaşkanı seçerek Çankaya Köşkü'ne yollamıştır. Sonraki 1954 ve 1957 seçimlerinde de milletvekilleri ve Cumhurbaşkanı seçimleri açısından benzer sonuçlar ortaya çıkmış; Meclis çoğunluğu DP'den oluşurken, Cumhurbaşkanlığına da bu çoğunluğun seçtiği Celal Bayar gelmiştir.

Celal Bayar, Cumhurbaşkanlığı döneminde partisinin savunduğu devlet başkanlığı ile parti başkanlığının aynı kişide birleşmemesi fikrine sadık kalarak DP genel

---

475 **Aldıkaçtı** (1960), s.230; **Özbudun** (2011), s.119.

476 Hatta DP'nin 1946-1950 arasında yapılan ara seçimlere katılmama kararı alarak bu konuda CHP üzerinde baskı oluşturmayı amaçladığı ifade edilmektedir. Bkz. **Yücel,** s.61.

477 **Özbudun** (2011), s.119.

478 İnönü konuşmasında şu ifadeleri kullanmıştır: *"1950'de yapılacak olan ikinci tek dereceli umumi seçimin, geçen tecrübelerden de faydalanmış olarak, ilmin ve memleket zaruretlerinin icabettirdiği yenilikleri kavrayan bir kanunla yapılmasını sağlamak Yüce Kamutayın bu seneki en mühim işlerinden biri olacaktır. Seçim Kanunu hususunda şu noktalar bilhassa ehemmiyetlidir: İyi niyet sahibi fakat vesveseli vatandaşların yüreğinde dahi seçimde hile imkânı olmadığı inancını yerleştirmelidir. Bunun için ne kadar tedbir alınsa, yerindedir."* Bkz. T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem:8, Toplantı:4, Cilt:21, Birleşim:1, (01.11.1949), s.9.

479 Kanun No: 5545, Kabul Tarihi:16.02.1950, RG, 21.02.1950, Sayı 7438.

480 1950 seçimi sonuçlarına göre DP, yüzde 55,2 oy ile 416 milletvekili; CHP, yüzde 39,6 oy ile 69 milletvekili; Millet Partisi ve Bağımsızlar ise birer milletvekili çıkarmıştır. **Türkiye İstatistik Kurumu,** Milletvekili Genel Seçimleri 1923–2011, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2012, s.25.

başkanlığından ayrılmış, fakat partisinin üyesi olmaya devam etmiştir[481]. Bununla birlikte bazı çevrelerce, Celal Bayar'ın partisinin genel başkanlığından ayrılmasının Atatürk'le başlayıp, İnönü ile devam eden devlet başkanı- siyasi parti başkanı bütünleşmesini ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiştir[482]. Adnan Adıvar'ın, bu konudaki görüşleri dikkat çekicidir. Adıvar, bir siyasi partinin en etkili makamında bulunan kişinin hükümet başkanı (başbakan) olması gerektiğini, bu kişinin devlet başkanı olması halinde tarafsız kalmasını beklemenin "*evladını seven bir babanın çocuğunun her türlü hareketine karşı lakayt kalacağına inanmak kadar safdillik"* olacağını belirtmiştir[483].

Gerçekten de Celal Bayar, DP genel başkanlığından ayrılmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı döneminde siyaset üstü ve tarafsız bir konuma sahip olmamıştır. Gezilerinde DP amblemli bastonunu kullanmış, seçim dönemi propaganda için meydanlara inmiş ve Adnan Menderes ile birlikte DP politikalarının belirlenmesinde rol oynayarak hala DP'nin lideri olduğu izlenimini uyandırmıştır[484].

1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlarının siyasi partileriyle ilişki içinde olması, kendilerine tanınan anayasal yetkilerin kullanılmasını da etkilemiştir. Örneğin veto yetkisi, 1924 Anayasası dönemi boyunca Cumhurbaşkanları tarafından hiç kullanılmamıştır. Aslında bu yetkinin kullanılma ihtiyacının hissedilmediğini söylemek daha doğrudur[485]. Zira bu dönemdeki Cumhurbaşkanlarının görev yaptığı sırada, mensubu olduğu partileri yasama organında çoğunluğu oluşturmaktadır. Diğer yandan, Cumhurbaşkanları anayasal yetkilerini kullanırken karşı imza kuralına da tam anlamıyla uygun hareket etmemiştir. Cumhurbaşkanları yasamaya ilişkin yetkilerini ve hükümetin kuruluşuyla ilgili yetkilerini tek başına kullanmış, yürütmeye ilişkin yetkilerinde ise genellikle karşı imza kuralına riayet etmiştir[486].

Sonuç olarak, 1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının konumu açısından uygulamadaki duruma bakıldığında üç ayrı dönemin olduğu görülmektedir. 1924-1945 yılları arası tek parti dönemi, 1945-1950 yılları arası çok partili siyasal hayata ve

---

481 **Arslan,** s.231.

482 **Özdemir,** s.135-136.

483 **Adıvar,** A. Adnan, "Anayasaya Zeyil Bir Madde", Akşam, 20 Mayıs 1950.

484 **Yıldırım,** Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 1999, s.35; https://tr.wikipedia.org/wiki/Celâl_Bayar s.e.t. 08.01.2018.

485 **Anayurt** (1997), s.675-676.

486 **Balta,** s.17.

demokrasiye geçiş dönemi, 1950-1960 yılları arası ise DP'nin iktidarı ele geçirdiği dönemdir. Her üç dönemde de uygulamada Cumhurbaşkanları, Anayasada kendisine tanınan sembolik ve temsili konumun ötesinde hareket etmiştir[487].

3. 27 MAYIS 1960 ASKERİ MÜDAHALESİYLE KURULAN GEÇİCİ DÖNEM

Çok partili siyasal hayata geçildikten sonra 1950 yılında DP'nin iktidara gelmesi Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren yenilik hareketlerine öncülük etmiş, askeri ve sivil bürokrasiyi ikinci plâna itmiştir[488]. DP'nin, askeri ve sivil bürokrasinin çıkarları yerine halkın kendi kültürünü önemseyen politikalar izlemesi, bürokratik yapının üstünlüğünü yitirmesine neden olmuştur[489]. Esasında DP iktidarının sonunu getiren de bu bürokratik yapınının yeni rolünü kabullenememesidir[490].

Nihayetinde 27 Mayıs 1960'ta kendilerini Milli Birlik Komitesi olarak takdim eden bir grup subay askeri müdahale yaparak Türkiye'de demokrasiyi kesintiye uğratmıştır. Başta dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar ve Başbakanı Adnan Menderes olmak üzere askeri müdahalenin nedeni olarak görülen DP'li bakanlar ve milletvekilleri tutuklanmıştır. Ancak askeri müdahale emir-komuta zinciri içinde gerçekleşmediğinden[491], müdahaleye liderlik eden ve ordunun birlikte hareket etmesini sağlayan kıdemli bir generale ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaca cevap veren Kara Kuvvetleri eski komutanı Orgeneral Cemal Gürsel, Milli Birlik Komitesi'nin başına geçirilmiştir[492].

Milli Birlik Komitesi, askeri müdahaleden kısa bir süre sonra 12 Haziran 1960 tarihinde 1 sayılı Kanunu kabul etmiştir[493]. Söz konusu Kanun, 1924 Anayasasının özellikle

---

487 **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, İstanbul, 1966, s.748-749.

488 **Soysal** (1997), s.44.

489 **Erdoğan** (2012), s.108; **Neziroğlu,** İrfan, Türkiye'de Askeri Müdahaleler ve Basın (1950-1980), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s.56; **Mardin,** Şerif, Türk Modernleşmesi (Makaleler-4), İletişim Yayınları, 21. Baskı, İstanbul 2012, s.274-275.

490 **Soysal** (1997), s.44.

491 Nitekim dönemin Genelkurmay Başkanı Orgeneral Rüştü Erdelhun da askeri müdahaleyi gerçekleştirenler tarafından tutuklanmıştır.

492 **Erdoğan** (2012), s.111.

493 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun, Kanun No:1, Kabul Tarihi:12.06.1960, RG, 14.06.1960, Sayı 10525.

yasama ve yürütme organlarıyla ilgili birçok maddesini kaldıran ve değiştiren geçici anayasa niteliğindedir[494]. Zira Kanuna göre, Milli Birlik Komitesi Türk Milleti adına hâkimiyet hakkını, *"yeni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usullere uygun olarak, kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar"* kullanacaktır (m.1). Genel seçimlerle oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevine başlaması ile Milli Birlik Komitesi'nin görevi kendiliğinden sona erecektir (m.8)[495].

Çalışmamızın bu kısmında, askeri müdahale sonrası 1 sayılı Kanunla kurulan geçici anayasa döneminde devlet başkanının konumu açıklanacaktır. Bunun için öncelikle 1 sayılı Kanunun Devlet Başkanıyla ilgili hükümleri incelenecek, ardından 1961 Anayasasının yapılması için çıkarılan 157 sayılı Kanunun, 1 sayılı Kanunun Devlet Başkanıyla ilgili hükümlerinde yapmış olduğu değişikliklere değinilecektir.

3.1. 1 sayılı Kanuna Göre Devlet Başkanının Konumu

1 sayılı Kanunla kurulan geçici anayasa döneminin merkezi organı yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplayan Milli Birlik Komitesidir[496]. Komite, 1924 Anayasasındaki Meclisin yerini almıştır[497]. Bu anlamda 1 sayılı Kanunda Komitenin, yasama yetkisini doğrudan kendisi, yürütme yetkisini ise Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanacağı düzenlenmiştir (m.3)[498].

1 sayılı Kanuna göre, Komite'nin Başkanı olan Cemal Gürsel, Devlet Başkanı olduğu gibi Bakanlar Kurulunun da başıdır (m.17). Şu hâlde 1924 Anayasasındaki Meclis Başkanlığı, Cumhurbaşkanlık ve Başbakanlık gibi makamların 1 sayılı Kanunda aynı kişide birleştiği görülmektedir. Bunun yanında 1924 Anayasasasının yapım sürecinde büyük

---

494 **Arsel,** İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu), Mars Matbaası, Ankara, 1965, s.115; **Tanör,** s.367; **Özbudun** (2010), s.35.

495 Ayrıca 16 Eylül 1960 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan Direktifte, Milli Birlik Komitesi'nin *"en geç 1961 yılı son baharında"* iktidarı devretmeyi hedeflediği ifade edilmektedir. Bkz. RG, 16.09.1960, Sayı 10605.

496 **Tanör,** s.367. Milli Birlik Komitesi, Kanunda imzası bulunan Cemal Gürsel (Başkan) ve 37 üyeden oluşmaktadır (m.9).

497 **Soysal** (1969), s.192.

498 **Arsel** (1965), s.116; **Soysal** (1969), s.192.

tartışmalara konu olan ve nihayetinde Meclisin manevi varlığında bulunmasına karar verilen Başkomutanlık yetkisi de 1 sayılı Kanunla birlikte Devlet Başkanına verilmiştir (m.17)[499].

Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanları atama yetkisine sahiptir. Ancak Devlet Başkanının atadığı bakanlar Komite'nin onayına tabidir (m.3). Ayrıca Devlet Başkanı, bakanları Komite üyeleri veya 27 Mayıs 1960 tarihinde herhangi bir siyasi partiye kayıtlı olmayan vatandaşlar arasından seçmek zorundadır (m.21)[500]. Bakanların sorumluluğu ise kendilerini atayan Devlet Başkanına karşı değil, Komiteye karşıdır[501]. Komitenin her zaman bakanları denetleme ve görevden alma yetkisi bulunmaktadır. Görevden alınan bakanın yerine Devlet Başkanı tarafından atama yapılmaktadır (m.4).

1 sayılı Kanunda, Devlet Başkanına bakanları atamak dışında başka yetkiler de tanınmıştır. Bunlardan biri af yetkisidir. Kanuna göre, Devlet Başkanının devamlı sakatlık veya yaşlılık gibi sebeplerle hükümlülerin cezalarını kaldırma veya hafifletme yetkisi bulunmaktadır (m.18)[502].

Devlet Başkanının sahip olduğu diğer bir yetki ise kanunları veto yetkisidir. Devlet Başkanı, Millî Birlik Komitesi'nin kabul ettiği geçici kanunları en geç yedi gün içinde ilân etme, ilânını uygun bulmadığı kanunları ise tekrar görüşülmesi için Komiteye geri gönderme yetkisine sahiptir. Komite, kural olarak basit çoğunluk ile karar alırken[503], Devlet Başkanı tarafından geri gönderilen kanunların kabulü için beşte dört çoğunluk gerekmektedir. Bu çoğunluğun sağlanması halinde Devlet Başkanı kanunu en geç beş gün içinde ilân edecektir (m.18). Şu hâlde 1924 Anayasasında geciktirici veto şeklinde Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin, 1 sayılı Kanunla birlikte güçleştirici veto haline geldiği görülmektedir.

Devlet Başkanlığı makamının boşalması ve Devlet Başkanına vekalet gibi konular da 1 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Hastalık, yurt dışına çıkma gibi sebeplerle Devlet Başkanının geçici olarak görev başında bulunamadığı zamanlarda görevine dönünceye kadar; çekilme, ölüm gibi sebeplerle Devlet Başkanlığı makamının boşalması halinde ise

---

499 **Öztürk,** Mehmet Utku, 1961 Kurucu Meclisi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016, s.30.

500 **Arsel** (1965), s.118.

501 **Arsel** (1965), s.118.

502 Aynı maddede Devlet Başkanının bu yetkiyi, *"devrilen iktidar zamanında işlenen siyasi suçlardan veya siyasi maksatlı katil ve müessir fiillerden veya görevi kötüye kullanma, irtikâp, nüfuzun kötüye kullanılması suretiyle ve başka yollarla haksız servet yapmaktan hüküm giyenler"* bakımından kullanamayacağı ifade edilmektedir.

503 **Arsel** (1965), s.116.

yenisi seçilinceye kadar Milli Birlik Komitesi'nin en yaşlı üyesi Devlet Başkanına vekalet edecektir. Devlet Başkanlığı makamının boşalması halinde, Komite üyelerinin yedide altısının katılacağı ilk toplantıda üçte iki çoğunlukla Komite üyeleri arasından yeni bir Devlet Başkanı seçilecektir (m.17).

Devlet Başkanının görev süresi ile ilgili bir düzenleme ise 1 sayılı Kanunda bulunmamaktadır. Buradan hareketle, Devlet Başkanının görevinin belli bir süreyle sınırlı olmadığı ifade edilebilir[504]. Ancak daha önce de belirtildiği gibi Milli Birlik Komitesi'nin en yakın tarihte yapılacak seçimlerle iktidarı devredeceğini ve bu tarihin en geç 1961 yılı sonbaharı olacağını açıklaması, Devlet Başkanının da görev süresini sınırlamaktadır[505].

1924 Anayasasındaki düzenlemelerle kıyaslandığında, Devlet Başkanının 1 sayılı Kanunda daha geniş yetkilere ve daha güçlü konuma sahip olduğu görülmektedir. Devlet Başkanı uygulamada da Bakanlar Kurulunun ve Milli Birlik Komitesi'nin başı olarak etkin bir rol üstlenmiş ve ülke yönetimine yön vermiştir[506].

3.2. Anayasa Çalışmaları ve 157 Sayılı Kanun'un Kabulüyle Yaşanan Gelişmeler

Milli Birlik Komitesi, bir yandan 1 sayılı Kanunla geçici bir anayasa dönemi kurmuşken, diğer yandan bu geçici dönemi sona erdirecek yeni bir anayasa yapılması için çalışmalara başlamıştır. Bu amaçla askeri müdahaleden kısa bir süre sonra üniversite öğretim üyelerinden oluşan ve İstanbul'da çalışacak olan bir bilim komisyonu görevlendirmiştir[507]. Sıddık Sami Onar başkanlığında, "İstanbul Komisyonu" olarak anılan bu Komisyon yeni anayasa ile ilgili hazırlamış olduğu ön tasarıyı 1960 yılının Ekim ayında Milli Birlik Komitesi'ne sunmuştur[508].

Ön tasarıda, demokrasinin vazgeçilmezi olan seçimlere ve siyasal partilere güvenmeyen bir anlayış hakimdir[509]. Bu anlayışın ortaya çıkmasında komisyon üyelerinin

---

504 **Aldıkaçtı** (1973), s.118.

505 **Aldıkaçtı** (1973), s.118; **Öztürk,** s.30-31.

506 **Aldıkaçtı** (1973), s.118; **Öztürk,** s.31.

507 Milli Birlik Komitesi 13 Numaralı Tebliğ, RG, 30.05.1960, Sayı 10515. Ayrıca bkz. **Özbudun** (2010), s.35-36; **Soysal** (1997), s.46.

508 **Arsel** (1965), s.137-139. İstanbul Anayasa ön tasarısının metni için bkz. **Öztürk,** Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.I, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s.23-82.

509 **Soysal** (1997), s.46; **Özbudun** (2010), s.36.

1950-1960 yılları arasında DP'nin iktidarda olduğu siyasal hayattan memnuniyetsizliği etkili olmuştur[510]. Benzer tecrübelerin tekrarlanması ihtimaline karşılık ön tasarıda, neredeyse üçte ikisi seçimle oluşmayan ikinci bir yasama meclisine yer verilmiştir. Ayrıca "Devlet yardımcı kurulları" ile "muhtar müesseseler" başlığı altında bazı kuruluşlar düzenlenerek hükümetin iktidar alanı sınırlandırılmıştır[511].

Hükümetin iktidar alanının sınırlandırılması anlayışı, ön tasarıda devlet başkanının konumunun belirlenmesine de yansımıştır. Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, sorumsuz fakat yetkili bir organ olarak düzenlenmiş ve hükümetin yanında ayrı bir otorite haline getirilmiştir[512]. Cumhurbaşkanının yasama meclislerine mesaj gönderme yetkisine sahip olması (m.97), hükümetin faaliyetlerinden sürekli olarak haberdar edilmesini istemesi (m.96), tek başına yapabileceği işlemlerin bulunması (m.99) ön tasarının bu yöndeki dikkat çekici hükümleridir. İstanbul öntasarısı kamuoyunda tepkiyle karşılanmış ve tasarladığı parlamenter sistemin uygulamada sorunlara yol açacağı ifade edilmiştir[513].

İstanbul Komisyonunun çalışmalarını devam ettirdiği sırada Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü öğretim üyeleri tarafından kurulan bir komisyon ayrı bir ön tasarı daha hazırlamıştır[514]. "Ankara Komisyonu" olarak anılan bu komisyonun resmi olmadığını yani Milli Birlik Komitesinin görevlendirmesi şeklinde kurulmadığını belirtmek gerekir[515]. Zaten Komisyon da ön tasarıyı hazırlamalarında, anayasa çalışmalarına yardımcı olma ve kamuoyuna yansıyan anayasa meseleleri hakkında etraflıca bir açıklama yapma isteğinin etkili olduğunu ifade etmiştir[516]. Ankara ön tasarısı, İstanbul ön tasarısından farklı olarak, seçimlere ve siyasal partilere güvensizlik duymamakta, hükümetin iktidar alanını sınırlamak yerine kuvvetli ve istikrarlı bir hükümetin varlığını benimsemektedir[517]. Yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanının

---

510 Nitekim Komisyon üyelerinden İlhan Arsel, Anayasa ön tasarısının hazırlanması sırasında Komisyona hakim olan düşünceyi, Komisyonun ilk raporunu da göz önünde bulundurarak şu ilginç cümlelerle açıklamaktadır: *"... demokrasi cahil bir çoğunluğun idaresi olmayıp milletin gerçek iradesinin iz'harına imkân veren ve çoğunluk istibdadına mani olarak siyasi kuvvetin soysuzlaşmasını önleyen bir rejimdir."* **Arsel** (1965), s.139.

511 **Soysal** (1997), s.46; **Özbudun** (2010), s.36.

512 **Soysal** (1997), s.46; **Tanör,** s.371.

513 **Soysal** (1997), s.46-47.

514 Bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.

515 **Armağan,** Servet, Türk Esas Teşkilât Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979, s.32-33.

516 "Siyasal Bilgiler Fakültesi …", s.III.

517 **Aldıkaçtı** (1973), s.130-132; "Siyasal Bilgiler Fakültesi …", s.16-17;

yetkileri de daha sınırlı ve parlamenter sisteme uygundur. Ayrıca Ankara ön tasarısını hazırlayanlar, yeni Anayasanın bir kurucu meclis tarafından yapılmasını önermektedir[518].

Milli Birlik Komitesi, İstanbul ön tasarısının beklentileri karşılayamamasının da etkisiyle kurucu meclis taleplerine kayıtsız kalmamıştır. 157 sayılı Kanunu[519] çıkararak yeni anayasanın sırf bu amaçla oluşturulacak bir kurucu meclis eliyle yapılmasına karar vermiştir[520]. Diğer yandan 157 sayılı Kanun, 1 sayılı Kanuna ek mahiyette düzenlemeler getirmiş ve onun bazı hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır (m.41). Böylelikle 1 sayılı Kanunla kurulan anayasal düzende bazı değişiklikler olmuştur.

En önemli değişiklik, yasama yetkisi ile ilgilidir. Zira 157 sayılı Kanuna göre, Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinden oluşan kurucu meclis (m.1) yeni Anayasayı kabul etmek dışında kanunları yapma, değiştirme, yorumlama ve yürürlükten kaldırma gibi yetkilere sahiptir (m.18). Şu hâlde 1 sayılı Kanunla yasama yetkisini tek başına kullanan Milli Birlik Komitesi, 157 sayılı Kanunla birlikte bu yetkiyi başka bir organla paylaşmaktadır[521].

157 sayılı Kanunda, Devlet Başkanının konumunu ilgilendiren bazı değişiklikler de yapılmıştır. Bunlardan ilki Devlet başkanına tanınan veto yetkisine ilişkindir. 157 sayılı Kanuna göre, Kurucu meclisi oluşturan her iki organ tarafından ayrı ayrı basit çoğunlukla kabul edilen bir kanun[522], yayımlanması için Devlet Başkanının önüne gelmektedir (m.20). Devlet başkanının, kanunu 7 gün içinde veto etme yetkisi bulunmaktadır. Devlet başkanının vetosu sonucu Kurucu Meclise geri gönderilen kanunun tekrar kabul edilmesi için üçte iki

---

518 "Siyasal Bilgiler Fakültesi …", s.4-15.

519 Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun, Kanun No:157, Kabul Tarihi: 13.12.1960, RG, 16.12.1960, Sayı 10682.

520 **Soysal** (1997), s.46-47.

521 **Öztürk,** s.50-51. Bununla birlikte, Temsilciler Meclisinin genel oy sisteminin uygulandığı bir seçimle kurulmadığını ve Kurucu meclis içinde Milli Birlik Komitesinin daha baskın olmasını sağlayan düzenlemeler bulunduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, 157 sayılı Kanuna göre, kanun teklifleri bir Komite üyesi ile bir Temsilciler Meclisi üyesinin imzasını taşımak zorundadır (m.19). Bu hüküm, kanunların henüz teklif edilmeden Komite tarafından kontrol edilmesini ve imzalanmamak suretiyle teklif aşamasına geçirilmesinin önlenmesini sağlamaktadır. Bkz. **Aldıkaçtı** (1973), s.124-125; **Soysal** (1969), s.193.

522 157 sayılı Kanuna göre, kanun yapım sürecinde Temsilciler Meclisi ile Milli Birlik Komitesi arasında ihtilaf çıkması halinde bu ihtilafın giderilmesi için Karma Komisyon kurulmaktadır. Karma Komisyon, her iki organdan seçilen üyelerden oluşmaktadır. Karma Komisyonda beliren görüşler ve ortaya çıkan metinler, Kurucu Meclisin birleşik toplantısında oylanmaktadır (m.20). Birleşik toplantıda, aksine bir hüküm olmadıkça kararlar basit çoğunlukla alınmaktadır (m.27).

çoğunluk aranmaktadır[523]. Bu oranının sağlanması halinde kanun derhal yayımlanacaktır (m.21). Görüldüğü üzere 157 sayılı Kanun, 1 sayılı Kanunda geri gönderilen bir kanunun tekrar kabulü için aranan beşte dörtlük oranı daha aşağı çekmiştir. Bununla birlikte, devlet başkanına tanınan veto yetkisi, 1 sayılı Kanunda olduğu gibi güçleştirici veto niteliğindedir. Diğer yandan, 1924 Anayasasında Anayasayı değiştiren kanunlar ve Bütçe kanunlarının veto yetkisinin kapsamı dışında bırakılmasına benzer şekilde 157 sayılı Kanun da yapılacak Anayasa ve Seçim Kanunu ile Bütçe Kanununun veto edilemeyeceğini düzenlemektedir (m.21).

157 sayılı Kanun, Devlet başkanının bakan olarak atayacağı kişiler bakımından da değişiklik yapmıştır. Buna göre Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanları Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi üyeleri arasından veya dışardan seçebilecektir (m.37). Böylelikle 1 sayılı Kanundaki bakanların herhangi bir siyasi partiye kayıtlı olmayan vatandaşlar arasından seçilebileceğine ilişkin hüküm kaldırılmış, siyasi parti mensubu olan kişilerin de bakan olması sağlanmıştır[524]. 157 sayılı Kanunun diğer bir yeniliği ise Devlet başkanına tatil sırasında kurucu meclisi toplantıya çağırma yetkisi tanımasıdır (m.24).

157 sayılı Kanunda Devlet Başkanının konumunu ilgilendiren hükümler açıkladıktan sonra[525] Kanunun asıl amacı olan yeni Anayasanın hazırlanmasıyla ilgili gelişmelere kısaca değinmek gerekir. Kanun, Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinin kendi içinden seçtiği 20 kişiden oluşan Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanacağını düzenlemektedir (m.29). Bu şekilde oluşturulan Anayasa Komisyonu, Anayasa tasarısını hazırlarken İstanbul öntasarısı ve Ankara öntasarısından, 1924 Anayasasından ve ayrıca yabancı ülke Anayasalarından yararlanmıştır[526]. Yararlanılan yabancı ülke Anayasaları arasında ise 1947 İtalya, 1949 Almanya, 1958 Fransa Anayasaları ile yine Fransa'nın önceki 1946 Anayasası dikkat çekmektedir[527]. Anayasa Komisyonunun hazırladığı tasarı, 157 sayılı Kanunda öngörüldüğü üzere önce Temsilciler Meclisinde ardından da Milli Birlik Komitesinde

---

523 Kanun yapım sürecinde Temsilciler Meclisi ile Milli Birlik Komitesi arasında ihtilaf çıkması halinde olduğu gibi Devlet başkanının vetosu halinde de geri gönderilen kanun Karma Komisyonda görüşülmekte ve Kurucu Meclisin birleşik toplantısında oylanmaktadır.

524 **Aldıkaçtı** (1973), s.125; **Arsel** (1965), s.133.

525 Söz konusu düzenlemeler dışında 1 sayılı Kanunun Devlet Başkanıyla ilgili hükümleri geçerliliğini korumaktadır.

526 Anayasa tasarısının genel gerekçesinden bkz. **Öztürk K.,** C.I, s.601.

527 **Tanör,** s.373-374; **Aldıkaçtı** (1973), s.145-147.

görüşülerek son halini almış (m.31)[528] ve halkoyuna sunulmuştur (m.2). 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylamasında yüzde 61,5 evet oyu ile kabul edilmiştir.

Yeni anayasanın kabul edilmesinden sonra Milli Birlik Komitesi'nin iktidarı devretmesi ve normal döneme geçilmesi için son bir aşama kalmıştır: Genel seçimlerin yapılması ve bu seçimlere göre TBMM'nin toplanması. Bu aşama da 15 Ekim 1961'de yapılan genel seçimler sonucunda TBMM'nin, 25 Ekim 1961'de toplanmasıyla tamamlanmış ve böylelikle yaklaşık bir buçuk yıl süren geçici anayasa dönemi sona ermiştir[529].

4. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

4.1. 1961 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi

1924 Anayasasından farklı olarak, 1961 Anayasası ile benimsenen hükümet sistemi konusunda herhangi bir tartışma ve tereddüt bulunmamaktadır. Anayasa tasarısının genel gerekçesinde parlamenter sistemin benimsendiği açık bir biçimde belirtilmiştir[530]. Meclis görüşmeleri ve oylamaları neticesinde de tasarının parlamenter sistem niteliğini etkileyen bir değişiklik olmamış ve bu sisteme ait özellikler Anayasa metninde somutlaşmıştır.

Gerçekten de 1961 Anayasasının hükümlerine bakıldığında yasama organı olan TBMM artık egemenliği kullanan organlardan yalnızca birisidir (m.4, 5). Egemenliği kullanan diğer bir organ olan yürütme organı ise yasama organından ayrılmıştır (m.6)[531]. Yürütme organı ikili yapıdadır. Başbakanın başkanlığındaki Bakanlar Kurulu, yürütme organının yetkili ve sorumlu tarafını oluşturmaktadır (m.105). Bakanlar Kurulunun yetkili

---

528 157 sayılı Kanuna göre, Anayasa yapım sürecinde Kurucu Mecliste izlenen usul şu şekildedir: Anayasa Komisyonunun hazırladığı metin önce Temsilciler Meclisinde görüşülmekte, burada kabul edilmesi halinde Milli Birlik Komitesine gönderilmektedir. Milli Birlik Komitesi de söz konusu metni aynen kabul ederse halkoylaması öncesi süreç tamamlanmaktadır. Milli Birlik Komitesi, Temsilciler Meclisinden gelen metni aynen kabul etmezse Temsilciler Meclisine tekrar görüşülmesi için geri göndermektedir. Bu görüşmede de Temsilciler Meclisi, Milli Birlik Komitesinden gelen metni aynen kabul etmezse her iki organ arasındaki ihtilafın giderilmesi için Karma Komisyon kurulmaktadır. Komisyonun oluşturduğu madde metni, Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşüldükten sonra üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi halinde halk oyuna sunulabilir hale gelmektedir (m.31). Ayrıca bkz. **Tanör,** s.374-375; **Soysal** (1969), s.194-195.

529 **Tanör,** s.376.

530 **Öztürk K.,** C.I, s.603.

531 **Aldıkaçtı** (1973), s.283; **Sevinç,** s.115; **Arsel** (1965), s.358. Oysa 1924 Anayasası, milletin tek ve gerçek temsilcisinin TBMM olduğunu (m.4), yasama ve yürütme yetkilerininin TBMM'de toplandığını (m.5), yürütme organının TBMM adına yetki kullandığını (m.7) düzenliyordu.

olması ülkenin genel siyasetini yürütmesi; sorumlu olması ise bu siyasetin yürütülmesinden ötürü TBMM'ye karşı sorumluluk taşıması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda Bakanlar Kurulunun görevine devam edebilmesi için TBMM'nin desteği gereklidir. Diğer bir deyişle TBMM, Bakanlar Kurulunu güvensizlik oyuyla düşürebilmektedir (m.89, 104).

Yürütme organının diğer tarafında ise Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı bulunmaktadır (m.97). TBMM tarafından seçilen (m.95) ve sınırlı yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı, yetkilerini kullanmasından dolayı sorumluluk taşımamaktadır. Anayasada benimsenen karşı imza kuralı gereği sorumluluk Başbakan ve ilgili bakana ait olmaktadır (m.98). Söz konusu hükümler, 1961 Anayasasında parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir[532].

1961 Anayasasında neden parlamenter sistemin benimsendiği ise 1924 Anayasası dönemindeki tecrübelere bakılarak anlaşılabilir. Daha önce de belirtildiği gibi 1924 Anayasası, parlamenter sisteme ilişkin pek çok özelliğe yer verse de kuvvetlerin yasama organında birleşmesini veya yasama organının yürütme organına hakim olmasını istemiştir. Uygulamada ise tam tersine yürütme organı yasama organına hakim olmuştur. Bu durum karşısında sıklıkla o dönem, yapılacak yeni bir Anayasanın kuvvetler birliğinden uzak durması, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan ve kuvvetlerin birbirini dengelediği bir parlamenter sistemi esas alması gerektiği ifade edilmiştir. İşte 1961 Anayasasını hazırlayanların bu görüşler doğrultusunda hareket ederek parlamenter sistemden yana tercih kullandıkları söylenebilir[533].

4.2. Cumhurbaşkanının Konumu

1961 Anayasasında kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistemin benimsenmesi sonucunda Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının konumu da bu sisteme göre Anayasada düzenlenmiştir. Herşeyden önce yukarıda da ifade edildiği gibi

---

532 **Erdoğan** (2012), s.125-126; **Arsel** (1965), s.358-361; **Teziç,** Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine", Günümüzde Yargı Dergisi, Haziran 1976, S.2, s.22; **Sevinç,** Murat, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı", AÜSBFD, 2002, C.57, S.2, s.115-116; **Soysal** (1997), s.63; **Soysal** (1969), s.274. TBMM'nin güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulunu düşürebilmesine karşılık, Cumhurbaşkanının da yasama organını fesih yetkisine sahip olması, yukarıdaki hükümlerin yanında 1961 Anayasasının parlamenter sisteme ilişkin bir özelliği olarak doktrinde ve Anayasa tasarısının genel gerekçesinde belirtilmiştir. Bkz. **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.401; **Öztürk K.,** C.I, s.605. Bununla birlikte daha önce de ifade ettiğimiz gibi yürütme organının, yasama organını feshedebilme yetkisinin bulunması parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru olarak görülmemelidir.

533 **Aldıkaçtı** (1973), s.282.

Cumhurbaşkanı sınırlı yetkilere sahip ve sorumsuzdur. Ayrıca 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanı ile TBMM'yi birbirinden ayırmış [534], Cumhurbaşkanının tarafsızlığına büyük önem atfetmiş ve onun siyasi hayatta denge unsuru olmasını sağlayacak bazı düzenlemelere yer vermiştir[535].

Bu genel bilgilerden hareketle, çalışmamızın bu kısmında 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının konumu açıklanacaktır. Bunun için çalışmamızın birinci bölümünde ortaya konulan ve 1924 Anayasası dönemi açıklanırken kullanılan devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlardan yararlanılacaktır. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanının konumu açıklanırken Cumhurbaşkanının seçimine, anayasal yetkilerine ve bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu ve sorumsuzluğuna, anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki duruma değinilecektir. Ayrıca yeri geldiği ölçüde Anayasa yapım sürecinde ortaya çıkan çalışmalara ve görüşlere, yararlanılan yabancı ülke Anayasaları ve 1924 Anayasasının ilgili hükümlerine yer verilecektir. Böylelikle 1961 Anayasasındaki düzenlemelerin bu Anayasalardaki düzenlemelerle farklılıkları ve ortaklıkları ortaya konacaktır. Bunlara ek olarak Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri üzerinde, yine çalışmamızın birinci bölümünde açıklanan Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi uygulanarak karşılaştırmalı bir bakış açısı sunulacaktır.

4.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

4.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçileceğini düzenlemektedir (m.95). Bununla birlikte, söz konusu düzenlemenin Temsilciler Meclisindeki görüşmeleri sırasında bazı üyeler Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde görüş bildirmişlerdir[536]. Bu görüşlerde, 1924 Anayasası döneminde Meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile ilgili yaşanan sorunların etkisi olduğu görülmektedir. Zira üyeler, Meclis tarafından yapılan seçimlerde partilerin söz sahibi olacağına ve Meclis içinden seçilen Cumhurbaşkanının kendisini seçenlere karşı tarafsız kalamayacağına dikkat çekerek Cumhurbaşkanının tarafsızlığının halk tarafından seçilmesiyle sağlanacağını

534 **Soysal** (1997), s.63-64.

535 **Öztürk K.,** C.I, s.605.

536 **Kerse,** s.29; **Özkul,** Fatih, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011, s.24-25.

belirtmişlerdir[537]. Bu görüşlere karşı, halk tarafından seçilme yönteminde partilerin etkisinin daha da artacağı, Cumhurbaşkanının daha fazla siyasal alana dahil olacağı ve tarafsız kalamayacağı ifade edilmiştir[538]. Ayrıca yürütme organı içinde icracı tarafı oluşturmayan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme gibi yöntemlerle güçlendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir[539]. Görüşmeler neticesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle ilgili teklifler reddedilmiş ve TBMM tarafından seçilmesi kabul edilmiştir.

Bu noktada TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan iki meclisli yapıya sahip olduğundan seçimin nasıl gerçekleşeceği üzerinde durmak gerekmektedir. 1961 Anayasası, bazı hallerde her iki meclisin birlikte toplanacağını belirtmiş (m.63), Cumhurbaşkanı seçimini de bu hallerden biri olarak düzenlemiştir[540]. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı seçimi gizli oyla yapılmakta ve ilk iki turda *"üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu"* aranmaktadır. Eğer bu çoğunluk sağlanamazsa sonraki turlarda *"salt çoğunluk"* yeterli kabul edilmiştir (m.95). Anayasada hükmün düzenleniş şekli göz önüne alındığında salt çoğunluk ifadesini, üye tam sayısının salt çoğunluğu şeklinde anlamak gerekir[541].

Üye tamsayısının belirlenmesi bakımından her iki Meclise bakıldığında Millet Meclisi'nin dört yüz elli milletvekilinden oluştuğu görülmektedir (m.67). Cumhuriyet Senatosu'nda ise halk tarafından seçilen yüz elli üye ve Cumhurbaşkanı tarafından seçilen on beş üye (kontenjan senatörü) bulunmaktadır. Buna ek olarak Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, Cumhuriyet Senatosu'nun tabiî üyesidir (m.70). Dolayısıyla 1961 Anayasası döneminde yapılan Cumhurbaşkanı seçimlerinde her iki meclisin sahip olduğu toplam üye tamsayısına göre gerekli çoğunluk hesaplanmaktadır.

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanının nasıl bir çoğunlukla seçileceğini düzenlemiştir. Diğer yandan, 1961 Anayasası ilk iki turda Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde gerekli çoğunluğu daha da

---

537 Raif Aybar, Halil Özmen ve Seyfi Öztürk'ün görüşleri için bkz. **Öztürk,** Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.III, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s.2854-2855, 2857-2858, 2861-2862.

538 Sırrı Atalay ve Komisyon sözcüsü Turan Güneş'in görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2858-2859, 2863-2864.

539 Bahri Savcı'nın görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2857.

540 **Kerse,** s.36; **Armağan,** s.52-53. Ayrıca bkz. TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü m.7, 8.

541 **Aldıkaçtı** (1973), s.283. Diğer yandan TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü 9. maddesinde *üçüncü ve daha sonraki oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğu* ile yetinileceği açık bir biçimde düzenlenmektedir.

aşağı çekerek Cumhurbaşkanı seçimini kolaylaştırmak istemiştir[542]. Ancak Cumhurbaşkanı seçimlerine ikinci turdan sonrası için tur sınırlaması koymamış ve Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde yasama organının kendiliğinden feshi gibi bir çözüm sunmamıştır. Bu durum, Cumhurbaşkanı seçimlerinde uzayıp giden seçim turlarına ve 1961 Anayasasının söz konusu düzenlemesinin tartışılmasına neden olmuştur.

4.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği

1924 Anayasası Cumhurbaşkanı seçilebilmek için yalnızca Meclis üyesi olmayı yeterli görürken, 1961 Anayasası buna ek olarak kırk yaşını doldurma ve yüksek öğrenim yapma koşullarını getirmiştir (m.95).

Madde gerekçesinde, kırk yaşın olgunluk için yeterli görüldüğünden kabul edildiği ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesinin gerekçesi ise *"bu seçime demagojik cereyanların karışmasını önlemek, tarafsız ve itibarlı bir organ olması gereken Cumhurbaşkanının seçiminin efkarı umumiyede polemiklere yol açmasına engel olmak"* şeklinde açıklanmıştır[543]. Bununla birlikte, Anayasa yapılırken Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında üyelerden İsmet Giritli, seçimin olduğu yerde tartışma ve polemiğin olacağını, Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesiyle, TBMM dışından seçilmesi arasında bu anlamda bir fark bulunmadığını belirterek madde gerekçesindeki hususları ikna edici bulmamamıştır. Ayrıca Giritli, Cumhurbaşkanının bir yandan tarafsız ve itibarlı bir organ olması istenirken diğer yandan yalnızca TBMM içinden seçilmesinin bir çelişki olduğunu, TBMM dışından da bu görevi yerine getirecek kimselere ihtiyaç duyulabileceğini ifade etmiştir[544]. Gerçekten de Meclis dışından seçilen Cumhurbaşkanının tarafsız ve hakem rolüyle Anayasada kurulan parlamenter sistemin işlemesini kolaylaştıracağı muhakkaktır[545]. Ancak 1924 Anayasasının yapım sürecinde olduğu gibi 1961 Anayasasının yapım sürecinde de Cumhurbaşkanının Meclis dışından seçilebilmesine imkân tanıyan görüşler karşılık bulmamıştır[546].

---

542 **Armağan,** s.53.

543 **Öztürk K.,** C.III, s.2847-2848.

544 **Öztürk K.,** C.III, s.2852-2853.

545 **Aldıkaçtı** (1973), s.283.

546 **Arsel** (1965), s.365; **Kerse,** s.32-33.

Şu hâlde Anayasa koyucunun Anayasaya yansıyan iradesinin Meclis dışından bir kimsenin Cumhurbaşkanı seçilememesi şeklinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Anayasadaki kontenjan senatörlüğü müessesesinin amacından farklı kullanılması Meclis dışından Cumhurbaşkanı seçilebilmesini mümkün hale getirmiştir[547]. Şöyle ki öncelikle kontenjan senatörlerinden biri istifa ederek burada bir boşluk oluşturulmuştur. Ardından Meclis dışından Cumhurbaşkanı olması düşünülen kimsenin, kontenjan senatörü olarak seçilmesiyle bu boşluk doldurulmuştur. Böylelikle Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan TBMM üyesi olma koşulu sağlanmıştır. Bu kimse, Cumhurbaşkanı olarak seçildikten sonra ise kendisinden boşalan kontenjan senatörlüğünü, vaktiyle kendisi için istifa eden kimseyi yeniden seçmek suretiyle doldurmuştur[548]. 1961 Anayasası döneminde Cevdet Sunay, bu yöntem izlenerek Cumhurbaşkanı olurken[549], Fahri Korutürk yaklaşık beş yıl süren kontenjan senatörlüğünün ardından Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir[550].

Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesi kabul edildiğine göre Cumhurbaşkanı seçilecek kimsenin öncelikle milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasaya göre milletvekili seçilmek için aranan kısıtlı olmamak, askerlik hizmetini yapmak, kamu hizmetinden yasaklı olmamak, ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan kesin olarak hüküm giymemek, taksirli suçlar dışında beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya yüz kızartıcı suçlardan biriyle[551] kesin olarak hüküm giymemek koşullarını (m.68, 72) Cumhurbaşkanı seçilecek kimse de taşımaktadır.

1961 Anayasasının Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aradığı diğer bir koşul olan yüksek öğrenim yapma koşulunun ise Komisyon tarafından hazırlanan tasarıda bulunmadığını ve Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında gündeme getirildiğini belirtmek gerekir. Bu noktada yüksek öğrenim yapma koşulunun iki nedenle üyeler

---

547 **Özdemir,** s.34.

548 **Soysal** (1969), s.274.

549 Cevdet Sunay'ın Cumhurbaşkanı olması söz konusu olunca kontenjan senatörlerinden Salih Ragıp Üner görevinden istifa etmiştir. Halihazırda Genelkurmay Başkanı olan Cevdet Sunay, kendi isteği ile emekli olmuş ve aynı gün Salih Ragıp Üner'den boşalan Senato üyeliğine, Cumhurbaşkanına vekalet eden İbrahim Şevki Atasagun tarafından kontenjan senatörü olarak seçilmiştir. Ardından TBMM tarafından Cumhurbaşkanı olarak seçilen Cevdet Sunay, Salih Ragıp Üner'i yeniden kontenjan senatörlüğüne seçmiştir. Bkz. **Yücel,** s.121; https://tr.wikipedia.org/wiki/Cevdet_Sunay s.e.t. 01.04.2019, https://tr.wikipedia.org/wiki/Salih_Ragıp_Üner s.e.t. 01.04.2019.

550 **Özdemir,** s.34.

551 Bu suçlar Anayasada zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma ve dolanlı iflâs şeklinde sayılmıştır (m.68).

tarafından istendiği görülmektedir[552]. İlki, yüksek öğrenim tahsiline sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının ülke için olumsuz sonuçlar doğuracağının düşünülmesidir. 1950-1960 yılları arasında ülke yönetimine duyulan memnuniyetsizlik ve bu esnada yüksek öğrenim tahsiline sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının bulunması bu düşüncenin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Yüksek öğrenim yapma koşulunun istenmesinin ikinci nedeni ise Senato üyeliği için bu koşulun aranmasıdır. Zira görevi sonunda Senatonun tabiî üyesi olan Cumhurbaşkanı için yüksek öğrenim koşulu aranmaması halinde çelişki ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Senato üyeliği için aranan bir koşulun devletin en üst makamı olan Cumhurbaşkanı için aranmaması mantıklı bulunmamıştır[553].

Bu görüşlere karşı Komisyon Sözcüsü Turan Güneş, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen kontenjan senatörlerinde de yüksek öğrenim koşuluna yer verilmediğini, böyle bir koşulun halk tarafından seçilen Senato üyeleri için arandığını belirtmiştir. Ayrıca Güneş, yüksek öğrenim yapmış bir kimsenin ülkeyi daha iyi idare edeceği şeklindeki yaklaşımın doğru olmadığını, bilgiyle yüksek öğrenim arasında bir ilişki bulunmadığını ve kendisini yetiştirmiş bir kimsenin sadece yüksek öğrenim yapmaması nedeniyle Cumhurbaşkanı olmasının engellenmemesi gerektiğini ifade etmiştir[554]. Güneş'in görüşleri ve Komisyon'un aksi yöndeki ısrarlarına rağmen Temsilciler Meclisindeki görüşmeler neticesinde yüksek öğrenim yapma koşulunun madde metnine eklenmesi kabul edilmiştir[555].

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için yüksek öğrenim yapma koşulunun aranması, herkesin kamu hizmetine girme hakkına sahip olması bağlamında dönemin doktrini tarafından anti demokratik bir düzenleme olarak nitelendirilmiştir[556]. Ayrıca bu düzenleme 1950-1960 yılları arasında devlet yönetiminde üstünlüğünü yitiren bürokratik yapının yeniden üstünlüğü ele geçirme çabalarının bir sonucu olarak değerlendirilmiştir[557]. Diğer yandan Anayasa tasarısı hazırlanırken yararlanılan Ankara ön tasarısı ile 1946 ve 1958

552 **Kerse,** s.34-35; **Aldıkaçtı** (1973), s.282-283.

553 Ahmet Karamüftüoğlu ve Emin Soysal'ın görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2850-2851, 2853-2854.

554 Turan Güneş'in görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2864-2865, s.2878-2880.

555 **Öztürk K.,** C.III, s.2882.

556 **Soysal** (1969), s.274; **Aldıkaçtı** (1973), s.282.

557 **Soysal** (1969), s.274; **Kerse,** s.34.

Fransa, 1947 İtalya ve 1949 Almanya Anayasalarında da böyle bir düzenleme yer almamaktadır[558].

4.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

1961 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı seçilen kişi Anayasanın 96. maddesinde düzenlendiği şekliyle yemin ettikten sonra göreve başlamaktadır [559] . Anayasada Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıl olarak belirlenmiş ve bir kimsenin arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği düzenlenmiştir (m.95). Dolayısıyla Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı seçilen bir kimse, araya başka bir Cumhurbaşkanının girmesi halinde tekrar seçilebilecektir. Bu kimsenin ilk Cumhurbaşkanlığı döneminde yedi yıllık süreyi tamamlayamadan herhangi bir nedenle görevden ayrılması halinde de aynı kural geçerlidir[560].

Söz konusu düzenleme, Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Bu eleştirilerde arka arkaya seçilme imkânı olmayan bir Cumhurbaşkanının görevini layıkıyla yapmayabileceğine ve yedi yıl olarak belirlenen görev süresinin mantığının açıklanması gerektiğine vurgu yapılmıştır[561]. Bunun üzerine söz alan Komisyon Sözcüsü Turan Güneş, Cumhurbaşkanının görev süresinin her iki Meclisin görev süresinden[562] uzun tutulduğunu ve arka arkaya seçilme imkânı olan bir Cumhurbaşkanının tekrar seçilme düşüncesine kapılarak yasama organının çoğunluğunun etkisi altına girebileceğini belirtmiştir[563]. Güneş'in ifadeleri, söz konusu düzenlemenin yapılışı esnasında Komisyona hakim olan düşüncenin Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak olduğunu

---

558 Bununla birlikte Anayasa tasarısının hazırlanırken yararlanılan diğer bir kaynak olan İstanbul ön tasarısında Cumhurbaşkanı seçilebilmek için yüksek öğrenim koşulu aranmıştır (m.92).

559 Söz konusu maddedeki yemin metni şu şekildedir: *"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 ayrılmıyacağıma; Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini koruyup yüceltmek ve üzerime aldığım görevi yerine getirmek için bütün gücümle ve varlığımla çalışacağıma namusum üzerine söz veririm."*

560 **Arsel** (1965), s.367; **Aldıkaçtı** (1973), s.284; **Özçelik,** Selçuk, 1961 Anayasası Ders Notları, İstanbul, 1964, s.100.

561 Sırrı Atalay ve Fahri Belen'in görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2851-2852, 2855-2856.

562 1961 Anayasasına göre, Millet Meclisi'nin görev süresi dört yıl (m.69), Cumhuriyet Senatosunun görev süresi ise altı yıldır (m.73).

563 Turan Güneş'in görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2865-2866.

göstermektedir[564]. Bu düşünce görüşmeler neticesinde kabul görmüş ve madde yukarıdaki şekliyle Anayasada yerini almıştır.

Böylelikle 1924 Anayasasında yer alan, Cumhurbaşkanının görev süresinin Meclisin görev süresine bağlı olması şeklindeki düzenlemenin aksine 1961 Anayasasında, Cumhurbaşkanının görev süresi ile her iki Meclisin görev süresi birbirinden ayrılmıştır[565]. Meclislerin görev sürelerinin tamamlanması ya da seçimlerinin kısmen veya tamamen yenilenmesi, yedi yıllığına seçilen Cumhurbaşkanının görev süresini etkilememektedir[566].

1961 Anayasasına göre, TBMM yeni Cumhurbaşkanını, eski Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına on beş gün kalınca seçmektedir. TBMM toplantı halinde değilse, Cumhurbaşkanını seçmek üzere hemen toplantıya çağrılmaktadır (m.101). Diğer yandan, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde *"yeni Cumhurbaşkanı, eski Cumhurbaşkanının görev süresi bitince görevine başlamak üzere seçilir"* (m.7) hükmü bulunmaktadır. Bu noktada on beş günlük süre içinde yeni Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde ne olacağı sorusu akla gelmektedir. Zira 1924 Anayasasında yer alan yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar eski Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği şeklinde bir hüküm 1961 Anayasasında bulunmamaktadır. İlerleyen kısımda da açıklanacağı üzere bu durumda eski Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinden Cumhurbaşkanına vekalet hükümlerini uygulamak gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesinin sonuçlarına bakıldığında ise 1961 Anayasasının, 1947 İtalya Anayasasında yer alan hükme[567] benzer bir düzenlemeye yer verdiği görülmektedir. Anayasaya göre, eski Cumhurbaşkanları ömür boyu Cumhuriyet Senatosunun tabiî üyesi olmaktadır (m.70)[568]. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı seçilen bir kimse görev süresinin sonunda Senato üyesi sıfatını kazanmaktadır. Anayasa, "eski Cumhurbaşkanları" ifadesini kullandığından görev süresini (örneğin istifa nedeniyle)

---

564 Nitekim söz konusu düzenlemenin gerekçesinde *"... tasarı, Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlamak maksadıyla görev süresini Meclislerin süresinden tamamen bağımsız hale getirmiştir"* ifadelerine yer verilmiştir. Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2847.

565 **Kerse,** s.52.

566 **Arsel** (1965), s.368.

567 1947 İtalya Anayasası m.59.

568 Madde gerekçesinde, Cumhurbaşkanlığı yapmış bir kimsenin bilgi ve tecrübeleriyle Meclise faydalı olacağı düşünüldüğünden ve onun siyasi endişelerin dışında kalması ve ebedi bir şeref yerine sahip olması istendiğinden böyle bir düzenlemeye yer verildiği ifade edilmiştir. Bkz. **Kerse,** s.72; **Öztürk,** Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.II, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s.2412.

tamamlayamayan Cumhurbaşkanlarının da Senato üyesi olabileceğini kabul etmek gerekmektedir[569].

Bu noktada 1924 Anayasası döneminde görev yapmış Cumhurbaşkanlarının da söz konusu düzenlemeden yararlanarak Cumhuriyet Senatosunun tabiî üyesi olup olamayacağı sorusu akla gelmektedir. 1961 Anayasası yapılırken Cumhuriyet Senatosuna üyeliğini düzenleyen 70. maddenin Milli Birlik Komitesindeki görüşmeleri sırasında yalnızca bir yerde bu konu geçmiştir. Üyelerden Haydar Tunçkanat, eski Cumhurbaşkanı olarak İnönü üzerinden konuşunca diğer üye Kadri Kaplan, Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra Cumhurbaşkanı olacak kişilere bu hükmün uygulanması gerektiğini dolayısıyla İsmet İnönü'nün bu hükümden yararlanmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Ayrıca Kaplan, bu konunun açıklığa kavuşturulması gerektiğini ifade etmiş ancak görüşmeler sırasında konu üzerinde durulmamıştır[570].

1972 yılında partisinden ayrılan İsmet İnönü'nün eski Cumhurbaşkanı sıfatıyla Cumhuriyet Senatosuna tabii üyelik için başvurmasıyla birlikte konu gündeme taşınmıştır. Halihazırda Millet Meclisi üyesi olan İnönü, başvurusunun kabul edilmesi halinde bu görevden ayrılacağını belirtmiştir. İnönü'nün Senatonun tabii üyesi olup olamayacağı dönemin yazarları arasında görüş ayrılıklarına yol açmıştır[571]. Bir görüş, Anayasa yapılış sürecinde de dile getirilen hususa benzer şekilde kanunların yürürlüğe girdikten sonraki olaylar için uygulanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Bu görüşe göre, bir kanunun yürürlüğünden önceki benzer olaylar için uygulanması isteniyorsa izlenecek yol o kanunun sonuna geçici madde konulmasıdır. Ancak 1961 Anayasasına bu yönde bir geçici madde konulmamıştır. Ayrıca 70. maddenin gerekçesinde ve yapılış sürecindeki görüşmeler sırasında, eski Cumhurbaşkanları ifadesinin 1924 Anayasası döneminde bu görevi yapanları da kapsadığı şeklinde bir açıklama bulunmamaktadır. Dolayısıyla 1924 Anayasası dönemindeki Cumhurbaşkanlarının Senatonun tabii üyesi olmaması gerekmektedir[572]. İsmet İnönü'nün Senato üyesi olabileceğini savunan diğer görüş ise geçmişe etkili olmamak kuralının mutlak bir kural olmadığını, Anayasada bu konuda açık bir engel bulunmadığını,

---

569 **Kerse,** s.72; **Arsel** (1965), s.368-369.

570 **Öztürk K.,** C.II, s.2419; Cumhuriyet, 14 Kasım 1972, s.7.

571 Esasen, İnönü de Millet Meclisinden ayrılmadan Cumhuriyet Senatosuna tabii üyelik için başvurarak ve başvuru sonucuna göre Millet Meclisinden ayrılacağını bildirerek bu konuda ihtiyatlı hareket etmiştir. Bkz. Cumhuriyet, 14 Kasım 1972, s.1, 7.

572 **Kerse,** s.78-80 (dn. 3).

hükmün 1924 Anayasası dönemi Cumhurbaşkanlarını da kapsamasıyla ilgili bir tereddüt olmadığından Anayasa yapılış sürecinde konu üzerinde durulmadığını ifade etmiştir. Ayrıca bu görüşe göre, hükmün konulma amacı ülkede Cumhurbaşkanlığı yapmış bir kişinin bilgi ve tecrübesinden görev süresi sonunda yararlanmak olduğuna göre hangi Anayasa döneminde Cumhurbaşkanlığı yapmış olmanın bir önemi bulunmamaktadır[573].

Uygulamada ikinci görüş esas alınmış ve İsmet İnönü'nün eski Cumhurbaşkanı sıfatıyla Cumhuriyet Senatosu üyeliği için yapmış olduğu başvuru kabul edilmiştir[574]. 1924 Anayasası döneminin diğer bir Cumhurbaşkanı olan Celal Bayar'ın Cumhuriyet Senatosu üyeliği ise ancak 1974 yılında gündeme gelmiştir. Zira bu tarihten önce Celal Bayar'ın Senato üyesi olmasının önünde bazı anayasal engeller bulunmaktadır. Bayar, 27 Mayıs askeri müdahalesi sonucu yargılanarak idam cezasına mahkûm edilmiş, sonrasında cezası ömür boyu hapse çevrilmiştir. 1966 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay, Anayasanın 97. maddesindeki af yetkisini kullanarak Bayar'ın cezasını affetmiştir[575]. Ancak Anayasanın 68. maddesine göre belli suçlardan mahkûm olanların *"affa uğramış olsalar da"* milletvekili seçilemeyeceğini düzenleyen hüküm, Anayasanın 70. maddesine göre Cumhuriyet Senatosuna üye olarak seçilmeye de engel niteliktedir. Bu engeli ortadan kaldırmak amacıyla 1974 yılında 1801 sayılı Kanunla, Anayasada değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik, Anayasanın 68. maddesindeki *"affa uğramış olsalar da"* ifadesinin madde metninden çıkarılmasına ve milletvekili seçilme yeterliliği ile ilgili Anayasanın geçici 11. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkindir[576]. Bu değişiklik sonrası Celal Bayar'ın Cumhuriyet Senatosuna üye olması önündeki engel kalkmış ve Cumhuriyet Senatosu Başkanı Tekin Arıburun, tabii üye olması için Celal Bayar'a davet göndermiştir. Ancak Bayar, halk tarafından seçilmediği bir makama gelmeme düşüncesinde olmuş ve bu daveti, *"Tabii senatörlük ve benzeri sıfatların gerçek demokrasi esasları ile telifini güç buluyorum.*

---

573 Konuyla ilgili Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Muammer Aksoy ve Bahri Savcı'nın görüşleri için bkz. Cumhuriyet, 14 Kasım 1972, s.7.

574 **Kerse,** s.80-81, (dn. 3).

575 RG, 09.07.1966, Sayı 12344. Ayrıca bkz. Milliyet, 9 Temmuz 1966, s.1, 7.

576 Kanun No: 1801, Kabul Tarihi: 16.04.1974, RG, 22.04.1974, Sayı 14866. Aslında aynı değişiklik, 1969 yılında 1188 sayılı Kanunla yapılmıştır (Kanun No: 1188, Kabul Tarihi: 06.11.1969, RG, 12.11.1969, Sayı 13349). Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu değişikliği, şekil yönünden Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1970/1, K. 1970/31, K.T. 16.06.1970, RG, 07.06.1971, S. 13858.

Bu konuda samimi olarak bağlı bulunduğum görüş, düşünce ve inancıma sadık kalmak kararındayım" diyerek geri çevirmiştir[577].

Son olarak, 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile ilgili hassasiyetini Senato üyesi olmuş eski Cumhurbaşkanları için de devam ettirdiğini belirtmek gerekir. Bu bağlamda Anayasa, Senato üyesi olmuş eski Cumhurbaşkanlarının herhangi bir siyasi partiye girmesi halinde tabiî üyelik sıfatının takip eden ilk Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçiminde sona ereceğini düzenlemiştir (m.70)[578].

4.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet

1961 Anayasasının Cumhurbaşkanına vekaleti düzenleyen hükmü, Anayasa yapım sürecinde herhangi bir tartışmaya konu olmamış ve Komisyon tarafından sunulan tasarıdaki haliyle kabul edilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanına vekalet iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlki, Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışına çıkma gibi geçici sebeplerle görevi başında bulunamaması; ikincisi, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasıdır. Söz konusu düzenlemenin 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına vekaleti düzenleyen hükme benzediği görülmektedir. Ancak 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak iki meclisli yasama organına yer verdiğinden Cumhurbaşkanına vekalet edecek kişiyi ikinci meclis olan Cumhuriyet Senatosunun Başkanı olarak belirlemiştir (m.100).

Cumhurbaşkanına tamamı halkın seçtiği milletvekilerinden oluşan Millet Meclisi Başkanının değil de Cumhuriyet Senatosu Başkanının vekalet etmesinin nedeni madde gerekçesinde açıklanmıştır. Gerekçede, Millet Meclisi Başkanının her iki meclisin birleşik toplantılarına başkanlık etme yetkisine sahip olduğu ve yasama-yürütme ilişkilerinde özel bir konumunun bulunduğu vurgulanmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanına, Cumhuriyet Senatosunun Başkanının vekalet etmesinin tarafsızlığı daha iyi sağlayacağının düşünüldüğü ifade edilmiştir[579]. Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan kırk yaş ve yüksek öğrenim yapma koşullarının Cumhuriyet Senatosu üyesi olmak için de aranması (m.72)[580] böyle bir

577 Milliyet, 29 Nisan 1974, s.1, 11.

578 **Kerse,** s.72.

579 **Öztürk K.,** C.III, s.2919.

580 Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen kontenjan senatörlerinde yüksek öğrenim yapma koşulunun aranmayıp, kırk yaşını bitirme koşulunun yeterli görüldüğünü tekrar belirtmek gerekir (m.72).

düzenleme yapılmasında etkili olmuştur[581]. Ayrıca 1961 Anayasası yapılırken yararlanılan 1947 İtalya Anayasasında da benzeri bir düzenleme bulunmaktadır (m.86).

1961 Anayasasına göre Cumhuriyet Senatosu Başkanının vekaleti, Cumhurbaşkanının geçici sebeplerle görevi başında bulunamaması halinde görevine dönmesine kadar; Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde ise yenisi seçilinceye kadar sürmektedir (m.100)[582]. Bu süre zarfında Cumhuriyet Senatosu Başkanı vekaleten Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır[583]. Zira Anayasada vekalet süresi boyunca kullanılmayacak yetkilerle ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır[584].

Cumhuriyet Senatosu Başkanının vekaletiyle ilgili açıklamalardan sonra yeni Cumhurbaşkanının seçilmesini gerektiren Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hali üzerinde durmak gerekir. Zira 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde TBMM toplantı halindeyse yeni Cumhurbaşkanının seçileceğini, TBMM toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılacağını düzenlemektedir (m.101). TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü ise konuyla ilgili daha ayrıntılı bir hükme yer vermiştir. İçtüzüğe göre, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde bu durum Başbakanlık tarafından TBMM'ye bildirilecektir. Bu bildiriden sonra en geç üç gün içinde, TBMM Başkanının çağrısı üzerine TBMM, yeni Cumhurbaşkanını seçmek için birleşik olarak toplanacaktır (m.8).

Yeni Cumhurbaşkanının seçilmesini gerektiren Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinin *"ölüm, istifa veya başka bir sebeple"* ortaya çıkabileceği Anayasada düzenlenmiştir (m.100). Bu noktada ölüm ve istifa dışında Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına neden olabilecek hallerin belirlenmesi gerekmektedir. Örneğin, daha önce de ifade edildiği gibi Anayasada yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar eski Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği şeklinde bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla eski Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi üzerine yeni Cumhurbaşkanı seçilemezse Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olacak ve Cumhuriyet Senatosu Başkanı bu makama vekalet edecektir. Nitekim 6. Cumhurbaşkanı Fahri

---

581 **Arsel** (1965), s.369-370.

582 **Kerse,** s.66.

583 Nitekim İbrahim Şevki Atasagun ve İhsan Sabri Çağlayangil, Cumhurbaşkanına vekalet ettikleri dönemlerde Cumhurbaşkanına ait kontenjan senatörü atama yetkisini kullanmışlardır. Bkz. **Akın,** s.116, 172.

584 **Kerse,** s.68.

Korutürk'ün görev süresinin 6 Nisan 1980 tarihinde sona ermesi ve yeni Cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine Cumhuriyet Senatosu Başkanı İhsan Sabri Çağlayangil, Cumhurbaşkanlığını 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri müdahaleye kadar vekaleten yürütmüştür[585].

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halini ortaya çıkaran başka bir sebep, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından vatana ihanet ile suçlandırılmasıdır[586]. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı makamının boşalacağı Anayasada açıkça düzenlenmemekle birlikte, vatana ihanet hali Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun tek anayasal istisnası olduğundan (m.99) bununla suçlanan Cumhurbaşkanının görevine devam edememesi gerekir.

Bundan başka, Cumhurbaşkanı seçildikten sonra Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşulların bulunmadığının anlaşılması veya Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşulların Cumhurbaşkanı seçildikten sonra kaybedilmesi hallerinin Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına neden olacağı ifade edilmelidir. Daha önce de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşullar kırk yaşını doldurmak, yüksek öğrenim yapmak ve Meclis üyesi olmaktır. Cumhurbaşkanının Meclis üyesi olması ise milletvekili seçilme koşullarına sahip olması anlamına gelmektedir[587]. Bu bağlamda örneğin, Cumhurbaşkanı seçilen bir kimsenin seçildikten sonra yüksek öğrenim yapmadığının ortaya çıkması veya göreviyle ilgili olmayan bir suçu[588] kasıtlı olarak işleyerek beş yıldan fazla hapis cezasıyla kesin hüküm giymesi[589] hallerinde Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşullar ortadan kalkacağından Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olacaktır.

Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olması da Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına neden olabilecek haller arasında yer almaktadır. Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasının nasıl tespit edileceği 1924 Anayasasında

---

585 https://tr.wikipedia.org/wiki/İhsan_Sabri_Çağlayangil s.e.t. 07.04.2019.

586 Dönemin bazı yazarları ise Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılıp Anayasa Mahkemesinde mahkum olması halinde Cumhurbaşkanlığı makamının boşalacağını ifade etmişlerdir. Bkz. **Kerse,** s.55; **Arsel** (1965), s.370; **Onar,** C.II, s.752.

587 **Kerse,** s.56.

588 1961 Anayasası Cumhurbaşkanının yalnızca vatana ihanetten yargılanabileceğini düzenlemiş (m.99), bunun dışında işleyeceği kişisel suçlarda nasıl bir yargılama usulü izleneceği hakkında bir hükme yer vermemiştir. Bu konuyla ilgili açıklamalara "Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu" başlığı altında değinilecektir.

589 1961 Anayasasına göre, kasıtlı bir suçtan beş yıldan fazla hapis cezasıyla kesin hüküm giymek Meclis üyesi olmaya engeldir (m.68, 72). Cumhurbaşkanının Meclis üyeleri arasından seçilmesi göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir mahkûmiyet milletvekili seçilemeye engel olduğu kadar Cumhurbaşkanı seçilmeye de engel olmaktadır.

olduğu gibi 1961 Anayasasında da belli değildir. Bununla birlikte, 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in hastalığı nedeniyle görevini yapamayacak duruma gelmesi bu konuda bir çözüm üretilmesini zorunlu kılmıştır[590]. Bunun için öncelikle Gürsel'in tedavi gördüğü Gülhane Askeri Tıp Akademisindeki profesörler ile Ankara Hastanesi Sağlık Kurulu üyelerinden oluşan heyet oybirliği ile bir rapor düzenlemiştir. Raporda Gürsel'in hastalığına ilişkin bilgiler paylaşıldıktan sonra derin koma halinin ilerleyerek devam ettiği ve *"komadan çıkmaları bir an için düşünülse dahi kendilerinin Devlet Başkanlığı görevini ifaya devam buyurmalarına tıbben imkân bulunmadığı"* ifade edilmiştir[591]. Söz konusu rapor, Başbakanlık tezkeresiyle TBMM Genel Kuruluna sunulmuştur. Tezkerede rapora istinaden Anayasanın 100. maddesindeki Cumhurbaşkanlığı makamının *"başka bir sebeple"* boşalması halinin gerçekleştiği ve Anayasanın 101. maddesine göre yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır[592]. Tezkere ve rapor, TBMM Genel Kurulunda okunduktan sonra yeni Cumhurbaşkanı seçimlerine geçilmiş ve Cevdet Sunay Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir[593].

Cemal Gürsel'in görevini yapamayacak kadar hasta olmasının tespiti ve Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasıyla ilgili izlenen süreç, doktrinde Ahmet Kerse tarafından eleştirilmiştir. Kerse, Gürsel'in görevini yapamayacak kadar hasta olmasını bir raporla tespit eden heyetin önceden belirlenen ve mevzuatta yer verilen bir heyet olmadığını, bu heyetin hükümetin emri ile oluşturulan geçici bir organ niteliğini taşıdığını belirtmiştir. Ayrıca rapora istinaden hazırlanan Başbakanlık tezkeresiyle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına karar verildiğini, oysa bu konuda karar verme yetkisinin Cumhurbaşkanını seçen TBMM'ye ait olması gerektiğini ifade etmiştir[594]. Bu eleştirilerin, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde Başbakanlığa yetki tanıyan TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünün daha önce de bahsi geçen hükmü (m.8) karşısında yersiz olduğu düşünülebilir. Ancak söz konusu hükümde, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına karar verme yetkisi değil, boşalma halini TBMM'ye bildirme yetkisi Başbakanlığa verilmiştir. Bu durum ölüm,

---

590 **Kerse,** s.59.

591 Bu raporla için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, TBMM Birleşik Toplantısı, Toplantı:5, Birleşim:5, (28.03.1966), Cilt:5, s.33-34.

592 Başbakanlık tezkeresi için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, TBMM Birleşik Toplantısı, Toplantı:5, Birleşim:5, (28.03.1966), Cilt:5, s.32-33.

593 **Kerse,** s.59-64.

594 **Kerse,** s.62-64. Dönemin yazarlarından Arsel ise Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasının tespitinin yargı organının işi olduğunu ve bu konuda Anayasa Mahkemesinin karar vermesi gerektiğini belirtmiştir. Bkz. **Arsel** (1965), s.372. Aynı yönde bkz. **Onar,** C.II, s.752-753.

çekilme gibi Cumhurbaşkanlığı makamının objektif koşullara bağlı olarak boşalması bakımından önem arz etmez. Fakat Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olması halinde bir karar alınması şarttır. Bu bakımdan Cemal Gürsel ile ilgili yaşanan süreçte, kararın alınmasında hükümetin tek başına rol oynaması ve bu rolün sınırlarının önceden çizilmemiş olması Kerse'nin eleştirilerinin haklı olduğunu göstermektedir.

Son olarak, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde seçilen yeni Cumhurbaşkanının görev süresinin de yedi yıl olduğunu belirtmek gerekir. Zira 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının görev süresi ile yasama organının görev süresi birbirinden ayrılmıştır. Bu bakımdan, 1924 Anayasasında olduğu gibi yeni seçilen Cumhurbaşkanının, yasama döneminin tamamlanması için kalan süre kadar görev yapması şeklinde bir durum söz konusu değildir[595].

4.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları

Cumhurbaşkanı seçiminin doğurduğu hukuki sonuçlar, 1961 Anayasasında 1924 Anayasasından farklı şekilde düzenlenmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanı seçilenin aynı zamanda TBMM üyeliği devam etmektedir. 1961 Anayasasında ise kuvvetler birliği anlayışının terkedilmesi ve Cumhurbaşkanının TBMM'den ayrı bir organ olarak düzenlenmesi sonucunda Cumhurbaşkanı seçilenin TBMM üyeliğinin sona ereceği hükmüne yer verilmiştir (m.95)[596]. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin Meclis tartışma ve görüşmelerine katılması ve oy vermesi mümkün değildir[597].

1961 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı seçiminin doğurduğu diğer bir hukuki sonuç ise Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişiğinin kesilmesidir (m.95). Madde gerekçesinde, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının teminatı olarak böyle bir düzenlemeye yer verildiği belirtilmektedir[598]. Böylelikle 1924 Anayasası döneminde yoğun bir şekilde Cumhurbaşkanı- siyasi parti ilişkisi üzerinden tartışılan Cumhurbaşkanının tarafsızlığı

---

595 **Arsel** (1965), s.372.

596 Bu durum madde gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: *"Yeni sistemimize göre, Meclislerle ilgisi kesilmiş bulunan Cumhurbaşkanının, Meclis üyeliğini muhafaza edememesi tabiidir."* Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2848.

597 Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin Meclis tartışma ve görüşmelerine katılması ve oy vermesinin 1924 Anayasasına göre de mümkün olmadığını (m.32) belirtmek gerekir.

598 **Öztürk K.,** C.III, s.2848.

meselesi 1961 Anayasası ile çözüme kavuşturulmak istenmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasasında yer verilen söz konusu düzenlemenin tek başına Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yeterli olduğunu kabul etmek mümkün görünmemektedir. Zira Anayasaya göre, Meclis üyeleri arasından ve Meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı çoğunluk partisinin üyesi veya desteklediği bir kişi olmak durumundadır. Cumhurbaşkanı seçilen çoğunluk partisinin üyesiyse, partisiyle ilişiğinin kesilmesi onun eski partisine olan manevi bağlılığını ortadan kaldırmayacaktır [599] . Cumhurbaşkanı seçilenin çoğunluk partisinin desteklediği bir kişi olması halindeyse, bu kişi kendisini destekleyenler karşısında tarafsız hareket edemeyebilir.

İşte bu nedenlerle 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik başka tedbirlere yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresinin her iki Meclisin görev süresinden uzun tutulması bu tedbirlerden biridir. Böylelikle, Cumhurbaşkanının sadece kendisini seçen üyelerden oluşan Meclislerle değil, farklı dağılım ve çoğunluktan oluşan Meclislerle de çalışması sağlanmıştır. Başka bir tedbir olarak Cumhurbaşkanının arka arkaya iki defa seçilememesi ifade edilebilir. Zira tekrar seçilme hesabı yapan bir Cumhurbaşkanı, Meclislerle iyi ilişkiler kurmaya çalışabilir. Bu da onun tarafsızlığına gölge düşürebilir. Son olarak ise Cumhurbaşkanının görevi sonunda Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesi olacağının kabul edilmesi onun tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir tedbirdir. Böylelikle Cumhurbaşkanı gelecekteki durumunun teminat altında olduğunu bilerek hareket eder ve görevi sonunda Meclis üyesi olmak için herhangi bir partiye yakınlaşma gereği duymaz[600]. Görüldüğü üzere, 1961 Anayasasındaki bu düzenlemelerin tamamı parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun niteliktedir.

4.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

1961 Anayasasının 97. maddesinde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri düzenlenirken öncelikle Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu ve bu sıfatla Devleti ve milletin birliğini temsil ettiği ifade edilmektedir. Söz konusu düzenleme, Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişiğinin kesilmesi başta olmak üzere, Anayasadaki Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile ilgili hükümlerin sebebini oluşturmaktadır[601].

---

599 **Kerse,** s.185.

600 **Arsel** (1965), s.392-393; **Kerse,** s.185-187; **Teziç** (1976), s.20-21.

601 **Kerse,** s.74; **Arsel** (1965), s.373.

97. maddenin devamında ve Anayasadaki başka hükümlerde ise Cumhurbaşkanının yetkilerine yer verildiği görülmektedir. Bu yetkiler, 1924 Anayasasında düzenlenenlerden bazı farklılıklar taşımaktadır[602]. Şöyle ki 1961 Anayasasasında TBMM'den ayrı bir organ olarak düzenlenen Cumhurbaşkanının, TBMM'nin törenli oturumlarına başkanlık etmesi ve TBMM'ye nutuk vermesi gibi yetkileri bulunmamaktadır[603]. Bu açıklamalardan sonra 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler ile bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu ve sorumsuzluğu üzerinde durmak gerekmektedir.

4.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri

4.2.2.1.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi

1961 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunu kurması için TBMM üyeleri arasından Başbakanı atamakta, bakanlar ise Başbakan tarafından TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından seçilerek Cumhurbaşkanınca atanmaktadır (m.102). Madde gerekçesinde, Başbakanın seçmenler önünde sorumluluğunun ortaya çıkabilmesi için TBMM üyesi olmasının zorunlu görüldüğü, bakanlar için ise böyle bir zorunluluğunun bulunmadığı belirtilmektedir[604]. Dolayısıyla 1924 Anayasasından farklı olarak 1961 Anayasası, TBMM dışından bakan atanabilmesini mümkün hale getirmiştir[605]. Bakanlar Kurulunun göreve başlayabilmesi için ise Millet Meclisinden güvenoyu alması gerekmektedir (m.103).

Görüldüğü üzere, 1961 Anayasasında Bakanlar Kurulunun kuruluş süreci ve bu süreçte Cumhurbaşkanının yetkisi parlamenter sisteme uygun şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, Başbakanı atayarak Bakanlar Kurulunun kurulma sürecini başlatmakta ve Başbakanın seçtiği bakanları onaylayarak Bakanlar Kurulunun kuruluşunu sağlamaktadır. Cumhurbaşkanının Başbakanı atama yetkisiyle ilgili getirilen tek anayasal sınırlama

602 **Kerse,** s.74.

603 Bu durum 97. maddenin gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: *"... Cumhurbaşkanının Meclisle her türlü ilişiği kesildiği için törenli oturumlara başkanlık etmesi için sebep kalmamıştır. Eski Anayasa rejiminde senelik açış nutku esası da bu sebeple kaldırılmıştır."* Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2896.

604 **Öztürk K.,** C.III, s.2924.

605 Anayasa yapılırken Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında, bazı üyeler dışardan bakan atanmasına imkân tanıyan düzenlemeye karşı çıkmış ancak bu görüşler karşılık bulmamıştır. Cemil Sait Barlas ve Kasım Gülek'in görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2928-2930, 2942.

Başbakan olarak atanacak kişinin TBMM üyesi olmasıdır[606]. TBMM iki meclisli yapıya sahip olduğuna göre, Başbakan Millet Meclisi üyeleri arasından atanabileceği gibi Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasından da atanabilir[607]. Nitekim 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde görev yapan sekiz başbakanın beşi Cumhuriyet Senatosundan çıkmıştır[608].

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının istediği TBMM üyesini Başbakan olarak atamasına bir engel bulunmamaktadır. Ancak Bakanlar Kurulunun göreve başlarken ve görevi sırasında Millet Meclisinin güvenoyuna ihtiyaç duyması, Millet Meclisindeki çoğunluğun desteklediği bir kişinin Başbakan olarak atanmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla Millet Meclisinde tek başına mutlak çoğunluğu sağlayan bir partinin olması, Cumhurbaşkanının Başbakan olarak atayacağı kişiyi belirlemede takdir yetkisini neredeyse tamamen ortadan kaldırmaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı, çoğunluğu elde eden partinin liderini veya bir üyesini Başbakan olarak atayacaktır[609].

Millet Meclisinde tek başına mutlak çoğunluğu sağlayan bir partinin bulunmaması, diğer bir deyişle koalisyonun ortaya çıkması halindeyse Cumhurbaşkanı, Başbakanı atama konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olmaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı, partilerin sandalye dağılımını ve birbirleriyle ilişkilerini dikkate alarak Millet Meclisinin çoğunluğunun desteğini alacak bir Başbakan bulmalıdır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanının, Millet Meclisinde görece daha az milletvekiline sahip partinin liderini veya bir üyesini Başbakan olarak atama imkânı bulunmaktadır[610]. Hatta Cumhurbaşkanının Başbakanı herhangi bir parti üyesi olmayan TBMM üyeleri arasından dahi ataması mümkündür. Nitekim 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasından atanan Başbakanların çoğunlukla tarafsız olduğu görülmektedir.

---

606 Anayasa yapılırken Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında, Başbakanın yüksek öğrenim yapmış TBMM üyeleri arasından atanması teklif edilmişse de bu teklif kabul edilmemiştir. Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2941.

607 **Kerse,** s.103; **Arsel** (1965), s.397.

608 Suat Hayri Ürgüplü, Nihat Erim, Ferit Melen, Naim Talu ve Sadi Irmak Cumhuriyet Senatosundan; İsmet İnönü, Süleyman Demirel ve Bülent Ecevit ise Millet Meclisinden Başbakan olarak atanan kişilerdir. Bkz. **Çoker,** Fahri, Türk Parlamento Tarihi; Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri, Cilt 1 (1961-1964), TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1998, s.VIII; **Özgişi,** Tunca, Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2012, s.121, 521-527.

609 **Arsel** (1965), s.396; **Kerse,** s.103-104.

610 **Arsel** (1965), s.396-397; **Kerse,** s.104.

Cumhurbaşkanının, Başbakan olarak atanacak kişiyi belirleme yetkisine değindikten sonra bakanları belirleme yetkisine sahip olup olmadığı üzerinde durmak gerekir. Aslında 1961 Anayasası, bakanların Başbakan tarafından seçileceğini açıkça düzenlemiş ve Cumhurbaşkanına Başbakanın seçtiği bakanları atama yetkisi vermiştir. Ancak bu noktada akla başka bir soru gelmektedir. Acaba Cumhurbaşkanı, Başbakanın seçtiği bakanları atamamak suretiyle bakanların belirlenmesi sürecine dahil olabilecek midir? Anayasa, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başı olduğunu belirtmiş ve ona Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetme görevi vermiştir (m.105). Dolayısıyla Anayasaya göre yürütme organının sorumlu tarafında bulunan Başbakan bu sorumluluğu paylaşacağı ve birlikte çalışacağı bakanları serbestçe seçebilmelidir. Yürütme organının sorumsuz tarafını oluşturan Cumhurbaşkanına düşen ise bakanları geri çevirmeyerek atamaktır[611]. Aksi takdirde sorumsuz olan Cumhurbaşkanının isteğine uygun bakanlar belirlenir ki bunun da Anayasanın benimsediği parlamenter sisteme uygun olmadığı açıktır[612].

Son olarak, Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanların Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği hususunda 1961 Anayasasında bir hüküm bulunmadığını belirtmek gerekir. Bu durum karşısında doktrinde, bakanların atanmalarında geçerli olan usulün görevden alınmalarında da uygulanabileceği yani bakanların, Başbakanın isteği üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği ifade edilmiştir[613]. Ancak Anayasada açık bir hüküm bulunmaması karşısında bu görüşü kabul etmek mümkün görünmemektedir. Şu halde yapılacak olan, Başbakanın anlaşamadığı bir bakanın istifasını istemesidir[614].

4.2.2.1.2. Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi

1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar. Anayasayı değiştiren kanunlar ile bütçe kanunları dışında uygun bulmadığı kanunları ise tekrar görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte yine on gün içinde TBMM'ye geri gönderir. TBMM, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse kanun, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır (m.93).

---

611 **Kerse,** s.105; **Arsel** (1965), s.402.

612 **Gözler** (2016), s.177.

613 **Arsel** (1965), s.410.

614 **Okşar,** Mustafa, 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s.338.

Söz konusu hüküm bakımından üzerinde durulması gereken ilk husus, Cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin, kısmi veto yetkisini içermediğidir. Yani Cumhurbaşkanı, kanunun bazı maddelerinin yayınlanmasını uygun görmüyorsa bunları TBMM'ye geri gönderip, diğerlerini yayınlama yoluna gidemez. Anayasa Mahkemesi de bir kararında bu durumu açıkça ifade etmiştir[615].

Üzerinde durulması gereken ikinci husus ise Cumhurbaşkanının veto ettiği bir kanunun, TBMM tarafından yine kabulünün ne anlama geldiğidir. Anayasa Mahkemesi yukarıda bahsi geçen kararında, TBMM'nin geri gönderilen kanunu, geri gönderme gerekçelerini kısmen veya tamamen dikkate alıp değişiklikler yaparak kabul etmesi halinde ya da bu gerekçeleri dikkate almadan Cumhurbaşkanına ilk gönderdiği şekliyle kabul etmesi halinde kanunun yine kabulünden söz edileceğini belirtmiştir[616].

Cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunun TBMM tarafından yine kabul edilmesi için özel bir çoğunluk aranmamaktadır. Bu bağlamda 1961 Anayasasında veto yetkisi, bir kanunun yürürlüğe girmesini güçleştirmekten ziyade geciktirmekte ve parlamenter sistemi kabul eden çoğu ülkedeki gibi devlet başkanına sınırlı bir yetki vermektedir[617].

---

615 Anayasa Mahkemesine göre, *"Cumhurbaşkanının Anayasanın 93. maddesi uyarınca bir yasa hakkında geri gönderme yetkisini kullanması, bir değişiklik tasarı veya teklifi yapılmışcasına Yasama Meclislerinin o yasayı yeniden görüşme durumunu ortaya çıkarır. Anayasanın 93. maddesi Cumhurbaşkanına kısmi geri çevirme yetkisi tanımamıştır. Daha açık anlatmak ve örneklemek gerekirse, bir yasanın yalnızca bir maddesi, fıkrası ya da bendi hükmünün Cumhurbaşkanınca uygun bulunmaması nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi ancak yasanın tümünün geri çevrilmesi koşulu ile olanak içine girer. Bu durumda geri gönderme gerekçesinde sözü edilenler dışındaki maddelerin kesinleştiği ve yasalaştığı, yasama meclislerinde, yalnızca gerekçede açıklanan hükümler üzerinde görüşme açılması gerektiği, yolundaki düşünce ve görüşler Anayasanın 93. maddesinin sözüne ve özüne uygun düşmez."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, RG, 11.05.1980, S. 16985.

616 Yüksek Mahkeme kararında şu ifadeleri kullanmıştır: *"…Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiçbir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturması durumunda da yasanın yine kabulünden sözedilemiyeceği açıktır. Anayasanın 93. maddesindeki "yine kabul" deyiminin, Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirttiği görüşlerin bir bölümünün veya tümünün benimsenmesi ya da geri gönderme gerekçesine karşın geri çevrilen metnin yasalaştırılması suretiyle bir yasa metni oluşturulması anlamına geldiği ortadadır. Geri gönderme gerekçesiyle ilgisi ve ilişkisi olmayan yeni hükümlerin yasalaştırılmasında yasanın "yine kabul" ünden değil, yeni bir yasa yapmaktan söz edilebilir. …bu yeni yasa üzerinde de Cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği kuşkusuzdur… Yasama Meclisleri yeni metinler oluşturdukça Cumhurbaşkanının o hükümler üzerindeki uygun bulmama yetkisi de yinelenmiş bulunmaktadır."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, RG, 11.05.1980, S. 16985.

617 1961 Anayasasının hazırlanmasında göz önünde bulundurulan İstanbul ön tasarısında ise Cumhurbaşkanının veto ettiği bir kanunun TBMM tarafından tekrar kabulü için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (m.96).

Son olarak, 1961 Anayasasında Anayasa Mahkemesine yer verilmesiyle birlikte kanunların Cumhurbaşkanı tarafından vetosu bakımından değinilmesi gereken ayrı bir durum daha ortaya çıkmıştır. Anayasa Cumhurbaşkanını, aynı zamanda kanunların iptali için Anayasa Mahkemesinde dava açmaya yetkili organlardan biri olarak düzenlemiştir (m.149). Cumhurbaşkanı, veto ettiği ve TBMM'nin yine kabul etmesi üzerine yayınlamak zorunda kaldığı bir kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilecektir[618]. TBMM'nin kabul ettiği ve Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmeyerek yayınlanan bir kanun için de yine Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilecektir. Anayasaya göre, iptal davası açılabilmesi için yayınlanmış bir kanunun bulunması yeterlidir (m.150). Dolayısıyla kanunun veto edildikten sonra yayınlanmak zorunda kalınması veya veto edilmeden doğrudan yayınlanması arasında Cumhurbaşkanının o kanun hakkında iptal davası açabilmesi bakımından bir fark bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanının bir kanunu veto etmesi, o kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilmesinin ön koşulu değildir.

4.2.2.1.3. Başkomutanlığı Temsil Etme ve Genelkurmay Başkanını Atama Yetkisi

1961 Anayasası, Başkomutanlığın TBMM'nin manevi varlığında bulunmakla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından temsil edileceğini düzenleyerek (m.110/1), 1924 Anayasasındaki hükmü (m.40) aynen kabul etmiştir. Cumhurbaşkanına verilen temsili Başkomutanlık yetkisi, ordunun bizzat Cumhurbaşkanı tarafından savaşa hazırlanması ve komuta edilmesi anlamına gelmemektedir[619].

Bu konuda 1924 Anayasası, daha önce de belirtildiği gibi, ordunun emir ve komutasının barış zamanında Genelkurmay Başkanlığı; savaş zamanında ise Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanan kimse tarafından yerine getirileceğini düzenlemiştir. Aslında 1961 Anayasasını hazırlayan Anayasa Komisyonunun sunmuş olduğu tasarıda da ordunun emir ve komutası bakımından barış ve savaş zamanı ayrımı yapan 1924 Anayasasının söz konusu hükmü tekrarlanmıştır[620]. Ancak tasarıyla ilgili

618 Aksi yönde **Kerse,** s.92.

619 **Arsel** (1965), s.387-388.

620 Tasarıdaki hüküm şu şekildedir: *"Silâhlı Kuvvetlerin Komutası, barışta Genelkurmay Başkanına savaşta Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanacak kimseye verilir."* Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.3040.

yapılan görüşmeler sonucunda barış ve savaş zamanı ayrımı kaldırılmış ve *"Genelkurmay Başkanı, Silâhlı Kuvvetlerin Komutanıdır"* kuralı kabul edilerek, Anayasa hükmü haline getirilmiştir (m.110/3)[621].

Söz konusu hükme dayanarak, herhangi bir zaman ayrımı olmaksızın orduyu komuta eden ve savaşa hazırlayanın Genelkurmay Başkanı olduğu söylenebilir. Anayasa, ülkenin savaşa hazırlanmasıyla ilgili sorumluluğu ise TBMM'ye karşı Bakanlar Kuruluna vermektedir (m.110/2). Bu noktada ülkeyi savaşa hazırlayan Genelkurmay Başkanı ile bundan ötürü sorumluluğu yüklenen Bakanlar Kurulu arasında bir bağlantı kurmak gerekmektedir. Anayasa bu bağlantıyı, Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu tutulmasıyla sağlamaktadır[622]. Ayrıca Genelkurmay Başkanının, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı Anayasada düzenlenmektedir. (m.110/4).

Bu bilgilere dayanarak 1961 Anayasasının Başkomutanlık ile ilgili hükmü şöyle anlaşılmalıdır: Başkomutanlık TBMM'nin manevi varlığında bulunmakta ancak Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmektedir. Genelkurmay Başkanı tarafından barışta ve savaşta yerine getirilen ise ordunun hazırlanması, fiili emir ve komutasıdır[623]. Genelkurmay Başkanının bu görevi yerine getirmesi, onu Başkomutan haline getirmemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararında da belirttiği üzere *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılması mümkün olmayan ve barışta ve savaşta Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilen, yani temsilî bir nitelik taşıyan (Başkomutanlık) ın her ne sebeple olursa olsun, barışta ve savaşta bir başka şahsa devri ve "Başkomutan" sıfatı ile herhangi bir kimsenin tayini mümkün değildir[624]."*

4.2.2.1.4. Gerekli Gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi

1961 Anayasası, 1924 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanının gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceğini düzenlemektedir (m.97). Madde

---

621 Tasarıdaki hüküm, Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sonucunda kabul edilmekle birlikte Milli Birlik Komitesi tarafından kabul edilmemiştir. Milli Birlik Komitesi, söz konusu hükmü Genelkurmay Başkanının Silâhlı Kuvvetlerin Komutanı olduğu şeklinde değiştirmiştir. Bunun üzerine Temsilciler Meclisi de Milli Birlik Komitesinin hazırladığı metne aynen katılmayıp, bazı değişiklikler yapınca her iki meclis arasında ihtilaf çıkmış ve konu Karma Komisyona havale edilmiştir. Karma Komisyonun oluşturduğu madde metni, Kurucu Meclisin birleşik toplantısındaki görüşmeler sonucunda kabul edilerek Anayasa hükmü haline gelmiştir. Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.3040-3133.

622 Anayasa Mahkemesi, E. 1963/67, K. 1966/19, K.T. 14.04.1966, RG, 13.07.1966, S. 12347.

623 **Kerse,** s.110.

624 Anayasa Mahkemesi, E. 1963/67, K. 1966/19, K.T. 14.04.1966, RG, 13.07.1966, S. 12347.

gerekçesinde, yürütmenin başı olduğundan Cumhurbaşkanına bu yetkinin tanındığı ifade edilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık ederken düşüncelerini açıklayabileceği ancak hükümetin sorumluluğuna ortak olabilecek davranışlarda bulunmayacağı belirtilmektedir[625]. Bu son cümleyle, Anayasaya göre sorumsuz olan Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisini parlamenter sisteme uygun biçimde kullanması gerektiği vurgulanmaktadır.

Ancak üzerinde durulması gereken asıl konu, Anayasanın benimsediği parlamenter sistem içinde böyle bir yetkinin Cumhurbaşkanına tanınmasıdır. Çalışmamızın ilk bölümünde de ifade edildiği gibi Kralın kabine toplantılarına katılmaması, parlamenter sistemin İngiltere'de ortaya çıkış sürecinde önemli bir aşamayı oluşturmaktadır[626]. Ayrıca 1961 Anayasası yapılırken yararlanılan 1947 İtalya ve 1949 Almanya Anayasalarında Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi bulunmamaktadır[627]. Nitekim Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında bu konuya dikkat çeken görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerde, sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi halinde ister istemez siyasetin içine gireceği ve sorumluluk gerektiren kararların alınmasına etki edeceği vurgulanmış ve böyle bir yetkinin parlamenter sistemle bağdaşmadığı ifade edilmiştir[628]. Ancak bu görüşler karşılık bulmamış ve madde yukarıdaki şekliyle kabul edilmiştir.

4.2.2.1.5. Af Yetkisi

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanına sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisi tanımaktadır (m.97). Söz konusu düzenlemenin esas itibarıyla 1924 Anayasasındaki hükme benzediği (m.42) ve özel af niteliğinde olduğu görülmektedir[629]. Bununla birlikte, 1961 Anayasasındaki düzenleme belirli yönleriyle önceki Anayasadaki düzenlemeden ayrılmaktadır.

---

625 **Öztürk K.,** C.III, s.2896.

626 Ayrıca bkz. **Arsel** (1965), s.373.

627 1961 Anayasası yapılırken yararlanılan 1946 Fransa Anayasası (m.32) ile 1958 Fransa Anayasası (m.9) Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceğini düzenlemiştir.

628 Nihat Reşat Belger ve Sadık Aldoğan'ın görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2901-2903.

629 **Keyman,** Selâhattin, Türk Hukukunda Af (Genel Af- Özel Af), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1965, s.93; **Dönmezer/Erman** (1997), s.212-213. Ayrıca 1924 Anayasasında olduğu gibi 1961 Anayasasında da TBMM'nin özel af çıkarma yetkisine sahip olduğunu belirtmek gerekir (m.64). Ancak TBMM, özel af yetkisini sürekli hastalık, sakatlık, kocama sebebiyle kullanabileceği gibi başka sebeplerle de kullanabilmektedir.

İlk olarak, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanabilmesi Hükümetin teklifine bağlanmışken, 1961 Anayasasında böyle bir koşul bulunmamaktadır. Dolayısıyla, 1961 Anayasasında af yetkisinin kullanılması bakımından Cumhurbaşkanının takdirine daha fazla üstünlük tanındığı söylenebilir[630]. Ancak 1961 Anayasasındaki Cumhurbaşkanının bütün kararlarının, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanacağı hükmü (m.98) karşısında bu üstünlüğün önemi bulunmamaktadır. Zira söz konusu hüküm, af yetkisini kullanmak isteyen bir Cumhurbaşkanının öncesinde Başbakan ve ilgili Bakanla anlaşmasını gerektirmektedir[631]. Nitekim 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlarının sıklıkla başvurduğu af yetkisinin Başbakan ve Adalet Bakanının imzasıyla kullanıldığı görülmektedir[632].

İkinci olarak, 1924 Anayasasında Meclis tarafından itham edilerek yargılanıp hüküm giyen bakanlar hakkında Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanamayacağı düzenlenmişken, 1961 Anayasasında böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla yargılayarak mahkûm ettiği bir bakanı da affedebilecektir[633].

Son olarak ise 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının *"daimî mâlûllük veya kocama gibi"* sebeplerle af yetkisini kullanabileceği düzenlenmişken, 1961 Anayasasında bu yetkinin kullanılması üç sebebe bağlanmıştır. Bu sebepler *"sürekli hastalık, sakatlık ve kocama"* dır. Dolayısıyla 1961 Anayasası, madde metninde *"gibi"* kelimesine yer vermemiş ve önceki anayasadan farklı olarak af yetkisinin hangi hallerde kullanılabileceğini sınırlamıştır. Cumhurbaşkanının bu üç sebebe benzeyen sebeplerle af yetkisini kullanması mümkün değildir[634].

Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanabilmesinin üç sebeple sınırlandırılmış olması yabancı ülkelerin anayasalarına bakıldığında ayrıksı bir durum oluşturmaktadır. 1961 Anayasası hazırlanırken yararlanılan 1946 Fransa (m.35), 1958 Fransa (m.17), 1947 İtalya (m.87), 1949 Almanya Anayasalarında (m.60) Cumhurbaşkanlarına tanınan af yetkisi sebep

---

630 **Keyman,** s.93.

631 **Arsel** (1965), s.383.

632 Ayrıca af yetkisi genellikle 27 Mayıs askeri müdahalesi sonucu Yüksek Adalet Divanında yargılanarak mahkûm olmuş kişiler hakkında kullanılmıştır. Bkz. RG, 02.10.1964, Sayı 11822; RG, 06.10.1964, Sayı 11825; RG, 28.10.1964, Sayı 11844; RG, 09.07.1966, Sayı 12344.

633 **Keyman,** s.93-94; **Arsel** (1965), s.383-384; **Erem,** Faruk, Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku (Genel Hükümler), C.II, Seçkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 1985, s.438; **Kerse,** s.119.

634 **Erem,** s.432; **Dönmezer/Erman** (1997), s.213; **Kerse,** s.119-120.

bakımından sınırlandırılmamıştır[635]. Bu bağlamda, 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının af yetkisini üç sebep dışında da kullanabilmesini sağlayan bir değişiklik yapılması gerektiği dönemin doktrini tarafından ifade edilmiştir[636].

Diğer yandan Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanabileceği üç sebebin geniş yoruma ve takdire elverişli olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Zira sürekli hastalık ile ne tür hastalığın ve ne kadar sürenin kastedildiği, sakatlığın hangi organa ilişkin olduğu, yaşa bağlı kocamanın mı yoksa fizyolojik kocamanın mı esas alındığı gibi konular yoruma açıktır. Uygulamada, hastanelerin Sağlık Kurullarının verdiği raporlar üzerine Adli Tıp Kurumunun olumlu görüş bildirmesiyle bu konuların tespiti sağlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı, af yetkisini kullanırken söz konusu rapor ve görüşlerle bağlı değildir[637].

4.2.2.1.6. TBMM'yi Toplantıya Çağırma Yetkisi

1961 Anayasası Cumhurbaşkanının, ara verme veya tatil sırasında TBMM'yi toplantıya çağırabileceğini düzenlemektedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Bakanlar Kurulunun istemi üzerine veya doğrudan kendisi kullanmaktadır (m.83). Maddenin Anayasadaki düzenleniş şeklinden Bakanlar Kurulunun istemi halinde Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırmak zorunda olduğu anlaşılmaktadır[638].

Diğer yandan, 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı dışında her iki Meclisin Başkanına da kendi Meclislerini toplantıya çağırma yetkisi vermektedir. Meclis Başkanları doğrudan kendileri veya üyelerinin beşte birinin istemi üzerine Meclislerini toplantıya çağıracaklardır. Ayrıca Anayasaya göre, Meclislerden birinin toplantıya çağrılması halinde diğeri de kendiliğinden toplanacaktır (m.83).

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası, TBMM'nin toplantıya çağrılması konusunu genel itibarıyla 1924 Anayasasına benzer şekilde düzenlemiştir. İki Anayasa arasındaki fark, 1961 Anayasasında Bakanlar Kurulunun TBMM'nin toplantıya çağrılmasını Cumhurbaşkanından

635 **Kerse,** s.119-120 (dn. 9); **Erem,** s.436.

636 **Erem,** s.433; **Kerse,** s.124.

637 **Erem,** s.432, 441; **Kerse,** s.120-121.

638 **Arsel** (1965), s.277.

isteyebilmesidir. Ayrıca 1961 Anayasasında TBMM'nin toplantıya çağrılması konusu düzenlenirken, Anayasada benimsenen iki meclisli yapı dikkate alınmıştır.

4.2.2.1.7. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi

1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, yabancı Devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek ve Türkiye'ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabul etmek yetkisine sahiptir (m.97). Söz konusu yetki, parlamenter sistemdeki devlet başkanlarında bulunan temsili bir yetki niteliğindedir. Bu nedenle, böyle bir yetkinin Cumhurbaşkanına verilmesi dış ilişkiler alanında onu etkili kılmamaktadır. Dış ilişkileri yürüten ve bu alanda faaliyet gösteren Bakanlar Kuruludur[639].

4.2.2.1.8. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayınlama Yetkisi

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayınlama yetkisine sahip olduğunu düzenlemektedir (m.97)[640]. Ancak Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylaması için TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması gerekmektedir (m.65/1).

Genel kural bu şekilde olmakla birlikte, bazı andlaşmalar bakımından TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına gerek bulunmamaktadır (m.65/2, 3). Anayasaya göre, bu andlaşmalardan bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra yayınlanarak yürürlüğe girmektedir (m.65/2). Diğer bir kısmının yürürlüğe girebilmesi için ise yayınlanması dahi gerekmemektedir (m.65/3)[641].

Şu halde, 1961 Anayasasına göre milletlerarası andlaşmalar üzerinde TBMM'nin yetkisi ve Cumhurbaşkanının yayınlama yetkisi farklılaşsa da Cumhurbaşkanının onaylama yetkisi herhalükarda bulunmaktadır. O dönem yürürlüğe giren 244 sayılı Kanun[642] ise

---

639 **Kerse,** s.106-107.

640 1924 Anayasasında ise Cumhurbaşkanına böyle bir yetki verilmemişti. Anayasada milletlerarası andlaşmalarla ilgili düzenlenen tek husus, devletlerle sözleşme ve andlaşma yapma yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu düzenleyen hükümdü (m.26).

641 **Arsel** (1965), s.381-382; **Kerse,** s.98-99.

642 Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No: 244, Kabul Tarihi: 31.05.1963, RG, 11.06.1963, Sayı 11425.

milletlerarası andlaşmaların Bakanlar Kurulu kararnamesiyle onaylanacağını düzenlemektedir (m.3). Kanunun bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan bir iptal davasında Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemenin nasıl anlaşılması gerektiğini şöyle açıklamıştır: *"Anayasa'nın 97. maddesinin ikinci fıkrasında (Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak) yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak, bu madde hükmünü tamamlayan 98. maddede de (Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur) hükmü yer almaktadır. Bu hal; aynı maddenin başında belirtildiği gibi, (Cumhurbaşkanının, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmaması) nın tabiî sonucudur. 244 sayılı Kanun, andlaşmaların onaylanması işine bütün Bakanların katılmalarını öngördüğünden bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenlenecek, bütün imzalar tamamlanınca Cumhurbaşkanının imzasına sunulacaktır. Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalaması, yapılan andlaşmayı Anayasa'nın 97. maddesi gereğince onaylamasından başka bir anlam taşımaz*[643]*."*

Görüldüğü üzere Mahkeme kararında, milletlerarası andlaşmaların Bakanlar Kurulu kararnamesiyle onaylanmasını, Cumhurbaşkanının almış olduğu kararların karşı imza kuralına tabi olması bağlamında değerlendirmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisini, diğer bakanların da imzalarının bulunduğu Bakanlar Kurulu Kararnamesini imzalayarak kullanmaktadır.

4.2.2.1.9. Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisi

1961 Anayasası, daha önceden kanuna dayanarak kurulmuş olan Milli Savunma Yüksek Kurulunu[644], Milli Güvenlik Kurulu adı altında yeniden düzenleyerek anayasal bir organ haline getirmiştir (m.111)[645]. Madde gerekçesinde, yurt savunmasının genel ilkelerini ve siyasetini belirleyen yüksek bir Kurula modern devletlerin Anayasalarında yer verildiği için benzeri bir düzenleme yapıldığı ifade edilmektedir[646].

643 Anayasa Mahkemesi, E. 1963/311, K. 1965/12, K.T. 04.03.1965, RG, 24.12.1965, S. 12185.

644 Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu, Kanun No: 5399, Kabul Tarihi: 30.05.1949, RG, 03.06.1949, Sayı 7223.

645 **Kerse,** s.111.

646 **Öztürk K.,** C.III, s.3134.

Anayasanın ilk halinde Milli Güvenlik Kurulunun, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kuruluna görüşlerini bildirme ve yardımcılık etme görevinin bulunduğu düzenlenmektedir. 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Milli Güvenlik Kurulunun bahsi geçen konulardaki yardımcılık etme görevi, tavsiye etme görevine dönüşmüştür (m.111/3).

Anayasaya göre Milli Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık etmekte, onun bulunamadığı zamanlarda ise bu görev Başbakan tarafından yapılmaktadır (m.111/2). Bunlar dışında Milli Güvenlik Kurulu; Genelkurmay Başkanı, kanunun gösterdiği bakanlar ve Kuvvet Komutanlarından oluşmaktadır (m.111/1).

4.2.2.1.10. Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçme Yetkisi

1961 Anayasası, ikinci meclis olarak yer verdiği Cumhuriyet Senatosuna on beş üyenin[647] Cumhurbaşkanı tarafından seçileceğini düzenlemektedir (m.70)[648]. Bu üyeler, Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı kontenjandan Senatoya dahil olduğu için uygulamada kontenjan senatörü olarak adlandırılmıştır.

Madde gerekçesinde, Cumhurbaşkanının Senatoya üye seçme yetkisinin tanınma nedeninin *"Senatonun uzmanlık bakımından zenginleşmesini sağlamak"* olduğu ifade edilmiştir[649]. Anayasada bu gerekçeyi tamamlayan bir hükme yer verilmiş ve Cumhurbaşkanının *"çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış"* kimseler arasından Senatoya üye seçeceği düzenlenmiştir (m.72). Şu hâlde Cumhurbaşkanının farklı alanlardan uzman kişileri Senatoya seçmesi gerekmektedir. Ancak seçilecek üyelerin hangi alanlardan olacağı, tanınmışlıkları ve geçmiş hizmetleriyle Senato üyesi olmaya layık görülmeleri konusunda takdir hakkı tamamen Cumhurbaşkanına aittir[650]. 1961 Anayasasının

---

647 Komisyon tarafından hazırlanan maddenin ilk halinde, Cumhurbaşkanının Senatoya seçeceği üye sayısı on olarak belirlenmiş ve Temsilciler Meclisindeki görüşmeler neticesinde bu haliyle kabul edilmiştir. Maddenin Milli Birlik Komitesindeki görüşmeleri sırasında ise bu sayı yetersiz görülerek on sekize çıkarılmıştır. Temsilciler Meclisi de bu düzenlemeyi kabul etmeyince madde Karma Komisyona gönderilmiştir. Karma Komisyonun oluşturduğu madde metninde Cumhurbaşkanının seçeceği üye sayısı on beş olarak belirlenmiş ve madde bu şekilde Kurucu Meclisin birleşik toplantısında kabul edilerek son halini almıştır. Bkz. **Öztürk K.,** C.II, s.2413-2441.

648 Ayrıca söz konusu maddeye göre, genel oyla seçilen yüz elli üyenin ve Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanlarından oluşan tabii üyelerin Cumhuriyet Senatosunda bulunduğunu tekrar belirtmek gerekir.

649 **Öztürk K.,** C.II, s.2412; **Kerse,** 81.

650 **Kerse,** s.82.

uygulandığı dönem boyunca görev yapan Cumhurbaşkanlarının bu takdir hakkını genellikle hukukçular ve askerlerden yana kullandığı görülmektedir[651].

Cumhurbaşkanı Senatoya üye seçerken takdir hakkına sahip olmakla birlikte bazı koşulları da dikkate almak durumundadır[652]. Her şeyden önce Anayasaya göre Cumhurbaşkanı tarafından seçilen Senato üyelerinin, halk tarafından seçilen Senato üyeleri gibi Türk olması ve milletvekili seçilmeye engel bir durumlarının bulunmaması gerekmektedir (m.72).

Ayrıca Anayasa, Cumhurbaşkanının Senatoya seçeceği on beş üyenin (m.70) en az onunun bağımsızlar arasından olacağını düzenlemektedir (m.72). Bu noktada Komisyon tarafından hazırlanan maddenin ilk halinde, Cumhurbaşkanının Senato üyelerini bağımsızlar arasından seçmesiyle ilgili bir hüküm bulunmadığını, bağımsız üye fikrinin maddenin Milli Birlik Komitesindeki görüşmeleri sırasında ortaya çıktığını belirtmek gerekir. Görüşmeler sırasında TBMM'nin her iki meclisinin aynı siyasi eğilimde olması halinde Senatonun kendisinden beklenen frenleyici işlevi yerine getiremeyeceğine vurgu yapılmış ve buna çözüm olarak Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerin bağımsızlar arasından olması koşulu maddeye eklenmiştir. Bu koşulun maddeye eklenmesini Temsilciler Meclisinin kabul etmemesi üzerine madde Karma Komisyona gönderilmiştir. Karma Komisyonun oluşturduğu madde metninde Cumhurbaşkanının Senatoya seçeceği üyelerin en az onunun bağımsızlar arasından olması koşuluna yer verilerek bir nevi orta yol bulunmuştur. Madde bu şekliyle Kurucu Meclisin birleşik toplantısında kabul edilerek Anayasa hükmü haline gelmiştir[653].

Bundan başka 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyelerde kırk yaşını bitirme koşulunu ararken, yüksek öğrenim yapma koşuluna yer vermemiştir[654]. Madde gerekçesinde bu koşula yer verilmeme nedeni, uzmanlığın zorunlu olarak diplomaya

---

651 1961-1980 yılları arası Cumhurbaşkanınca Cumhuriyet Senatosuna seçilen 60 üyenin 20'si Hukuk Fakültesi, 13'ü Harp Okulları mezunudur. Bu dönemde seçilen üyelerin öğrenim durumları ve meslekleriyle ilgili istatistikler için bkz. **Çoker,** s.702-703.

652 **Kerse,** s.81.

653 **Öztürk K.,** C.II, s.2446-2459.

654 Bununla birlikte, 1961 Anayasasına göre Cumhuriyet Senatosuna halk tarafından seçilen üyelerde kırk yaşını bitirme ve yüksek öğrenim yapma koşulları birlikte aranmaktadır. Aslında Anayasa yapım sürecinde Cumhurbaşkanı tarafından Senatoya seçilecek üyelerde de yüksek öğrenim yapma koşulunun aranması teklif edilmiş fakat bu teklif kabul edilmemiştir. Bkz. **Öztürk K.,** C.II, s.2447.

bağlı olmaması şeklinde açıklanmıştır[655]. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış kimseleri öğrenim durumuna bakmaksızın Senatoya üye olarak seçebilmektedir.

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen Senato üyelerinin görev süresinin 6 yıl olduğunu, yeniden seçilme imkanının bulunduğunu ve bu üyelerin üçte birinin her iki yılda bir yenileneceğini düzenlemektedir (m.73). Bu hükmün uygulanmasını sağlamak amacıyla Anayasaya ayrıca geçici bir madde eklenmiştir (Geçici m.10). Söz konusu geçici maddeye göre, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen ilk Senato üyelerinden (15 üye) hangilerinin iki, hangilerinin ise dört yıl sonra yenileneceğini belirlemek için ad çekme usulüne başvurulacaktır. Ancak ikinci yıl sonunda seçilmiş olan yeni üyeler, dördüncü yıl sonundaki ad çekmeye katılmayacaktır. Böylelikle ilk seçilen 15 üyeden sonra, Cumhurbaşkanının her iki yılda bir Senatoya 5 üye seçeceği bir döngü oluşturulmuştur[656]. Bu döngü içinde, görev süresi dolan üyeler yerine Cumhurbaşkanı tarafından bir ay içinde yeni üyeler seçileceği Anayasada düzenlenmiştir. Herhangi bir sebeple üyeliklerde boşalma olması halinde de Cumhurbaşkanı aynı süre içinde yeni üyeler seçecektir. Ancak boşalan bir üyeliğe seçilen kimse 6 yıl değil, yerine seçildiği üyenin süresi kadar görev yapacaktır (m.73).

Son olarak ise 1961 Anayasası hazırlanırken yararlanılan 1947 İtalya Anayasasında da Cumhurbaşkanının Senatoya üye seçme yetkisi bulunduğunu belirtmek gerekir. Ancak İtalya Anayasasında, 1961 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanının Senatoya beş üye seçeceği ve seçilen üyelerin ömür boyu görev yapacağı düzenlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının hangi alanlardan Senatoya üye seçeceğine açıkça yer verilmiştir. (m.59)[657].

4.2.2.1.11. Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

Cumhurbaşkanının yasama organını fesih yetkisinin, 1924 Anayasasının yapılış sürecinde tasarıda yer aldığı ancak Meclis görüşmeleri sırasında büyük tartışmalara neden olduğu için kabul edilmeyerek Anayasa hükmü haline getirilmediği daha önce ifade

655 **Öztürk K.,** C.II, s.2412.

656 **Özgişi,** s.75.

657 Söz konusu maddede Cumhurbaşkanının sosyal, bilimsel, sanat ve edebiyat alanlarından Senatoya üye seçebileceği ifade edilmiştir.

edilmişti. 1961 Anayasası ise Cumhurbaşkanına yasama organını fesih yetkisi tanıyan bir hükme yer vererek 1924 Anayasasından ayrılmıştır. Ancak söz konusu hükümde fesih yetkisinin kullanılmasının oldukça sınırlandığı görülmektedir. 1961 Anayasasının fesih yetkisini düzenleyen 108. maddesi şu şekildedir: *"Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini istiyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir"*.

108. maddenin gönderme yaptığı 89. madde gensoru nedeniyle; 104. madde ise Başbakanın güven isteminin reddi nedeniyle verilen güvensizlik oyunu ifade etmektedir. Her iki güvensizlik oyu türü de göreve başlamış bir Bakanlar Kurulu için geçerlidir. Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamaması (m.103) nedeniyle düşmesi halinin ise Anayasanın 108. maddesi kapsamına girmediğini belirtmek gerekir[658].

Anayasadaki koşulların gerçekleşmesi, yani on sekiz aylık sürede görevine devam eden Bakanlar Kuruluna üçüncü defa güvensizlik oyu verilmesi halinde ülkede Hükümet krizinin ortaya çıkacağı düşünülmüş ve bu krizin çözülmesi için Cumhurbaşkanına bir rol verilmiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının iki Meclisli yapıda yalnızca Millet Meclisi'nin seçimlerini yenileme yetkisine sahip olmasının nedeni Bakanlar Kurulunun Millet Meclisine karşı sorumlu olması ve Millet Meclisi tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilmesidir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için Başbakanın istekte bulunması gerekmektedir. Ancak anayasal koşullar oluşsa ve Başbakan seçimlerin yenilenmesini istese dahi bu yetkinin kullanılması konusunda takdir Cumhurbaşkanınındır. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı, halâ Millet Meclisi çoğunluğuna hakim olabilecek bir Başbakan bulunabileceğini düşünüyorsa seçimleri yenilemeyebilir. Bu noktada Cumhurbaşkanı her iki Meclisin Başkanına danışarak seçimleri yenileyip yenilemeyeceğine ilişkin nihai kararını verecektir.

1961 Anayasasında, Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanımı sınırlandığı gibi bu yetkinin kullanımını ortadan kaldırabilecek farklı ihtimaller de bulunmaktadır. Örneğin,

658 **Aldıkaçtı** (1973), s.306.

Millet Meclisi on sekiz aylık süre içinde Bakanlar Kurulunu iki defa düşürdükten sonra üçüncü güvensizlik oyunu vermek için on sekiz ayın tamamlanmasını bekleyebilir. Böylelikle kendisinin feshedilmesine engel olabilir. Ya da Millet Meclisi zaten feshedilmeyi göze almışsa Anayasaya göre bunu kendisi gerçekleştirebilir. Zira Anayasanın 69. maddesi, Millet Meclisinin dört yıllık görev süresi dolmadan kendi seçiminin yenilenmesine karar verebileceğini düzenlemektedir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunu düşürmek isteyen Millet Meclisi güvensizlik oyuna başvurmadan kendi seçimlerini yenileyerek bu amaca ulaşabilir[659].

Buraya kadarki açıklamalar, 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanmasının oldukça zor olduğunu göstermektedir. Bu noktada fesih yetkisinin neden bu kadar sınırlanarak Anayasada düzenlendiği sorusu akla gelmektedir. Kanatimizce bunun iki nedeni bulunmaktadır. İlk neden, 1946 Fransa Anayasasında bulunan benzer düzenlemeden etkilenilmiş olmasıdır. Bu Anayasanın 51. maddesi de on sekiz aylık süre içinde gensoru ve güven isteminin reddi nedeniyle güvensizlik oyu alarak düşen Bakanlar Kurulunun bulunması halinde Meclisin feshedilebileceğini düzenlemektedir[660]. İkinci neden ise 1924 Anayasasının kabulü sırasında Cumhurbaşkanının Meclisi fesih yetkisine sahip olmaması için yapılan şiddetli tartışmalardan 1961 Anayasası hazırlayan Komisyonun bir ölçüde etkilenmesidir. Nitekim Komisyon madde gerekçesinde, *"... parlamenter rejimlerde icraya tanınmış olan fesih yetkisi; çok daraltılarak yeni Anayasa rejimimize alınmış bulunmaktadır. Parlamenter rejimlerdeki normal ve otomatik bir fesih yetkisi üzerinde, memleketimiz için mahzurlar doğurabileceği mülahazasıyla, durulmamıştır"* ifadelerini kullanarak, kabul edilen fesih yetkisinin farklılığına vurgu yapma ihtiyacı hissetmiştir[661].

Bununla birlikte, 1961 Anayasasının yapımı sırasında Temsilciler Meclisindeki görüşmelerde de Cumhurbaşkanına fesih yetkisi verilmemesine ilişkin görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerde Başbakanın Cumhurbaşkanıyla birleşmek suretiyle Meclisin feshini sağlayarak, Meclisin Hükümet üzerindeki denetimini ortadan kaldırabileceğine vurgu

---

659 **Arsel** (1965), s.379-380.

660 Ancak 1961 Anayasasından farklı olarak 1946 Fransa Anayasası, fesih için on sekiz aylık süre içinde Bakanlar Kurulunun iki defa düşmesini yeterli görmüş ve feshin yasama döneminin ilk on sekiz ayı sona erdikten sonra uygulanabileceğini düzenlemiştir. Ayrıca bu Anayasaya göre Bakanlar Kurulu feshe karar vermekte ancak fesih bu karara dayanan Cumhurbaşkanı kararnamesiyle ilan edilmektedir.

661 **Öztürk K.,** C.III, s.2974.

yapılmıştır[662]. Ancak görüşmeler neticesinde bu görüşler karşılık bulmamış ve madde yukarıda şekliyle Anayasa hükmü haline gelmiştir[663].

4.2.2.1.12. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi

1961 Anayasası ile birlikte kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi ilkesi kabul edilmiş ve bu sebeple Anayasa Mahkemesi kurulmuştur[664]. Anayasaya göre, Anayasa Mahkemesine bu denetim için başvurunun iki yolu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, görülen bir dava esnasında hakime veya davanın taraflarına tanınmış itiraz yoluyken (m.151); ikincisi, aralarında Cumhurbaşkanının da bulunduğu yalnızca Anayasada belirlenmiş kişi veya organlar tarafından açılan iptal davasıdır (m.149)[665].

1961 Anayasasının ilk halinde, kanunların yanında TBMM İçtüzüğünün de Anayasa Mahkemesinin denetim alanı içinde olduğu belirtilmişken, Anayasa değişiklikleri hakkında bir düzenlemeye yer verilmemiştir (m.147). Dolayısıyla Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini kanunlar ve TBMM İçtüzüğü için kullanabileceğini belirtmek gerekir (m.149).

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi bu dönemde vermiş olduğu bir kararında Anayasa değişikliklerini de kendi denetim alanı içinde görmüş ve önüne gelen Anayasa değişikliğini şekil bakımından iptal etmiştir[666]. Mahkeme bu kararında Anayasa

---

662 Hıfzı Oğuz Bekata, Muharrem İhsan Kızıloğlu ve Emin Soysal'ın görüşleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2976-2978, 2984-2985, 2989-2990, 2992-2993.

663 Ayrıca Temsilciler Meclisindeki görüşmeler neticesinde söz konusu maddeyle ilgili verilen ve kabul edilmeyen değişiklik önergeleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında Zeki Baltacıoğlu ve Şinasi Özdenoğlu tarafından verilen ve yıllar sonra Türkiye'de Anayasa hükmü haline gelecek şu önerge dikkat çekicidir: *"Millet Meclisi seçiminin yenilenmesi halinde Cumhurbaşkanı seçimi de yenilenir."* Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.2997.

664 Anayasanın 145. maddesinin gerekçesinden bkz. Bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.3706.

665 **Kerse,** s.115-116.

666 Anayasa Mahkemesi, E. 1970/1, K. 1970/31, K.T. 16.06.1970, RG, 07.06.1971, S. 13858. Aslında bu dönemde Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerinin denetlenmesine kapı araladığı ilk kararı 1965 tarihlidir. Ancak bu karar, TCK'nın bazı hükümlerinin iptali istemiyle açılan iptal davasına ilişkin olup, bir anayasa değişikliğinin iptali istemiyle ilgili değildir. Mahkeme bu kararında, Anayasa değişikliklerinin denetimiyle ilgili kanaatini ayrıca şu şekilde açıklamıştır: *"Anayasa'nın, değiştirilme şekil ve şartları 155. maddesinde gösterilmiştir. Oradaki usullere uyularak, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm hariç olmak üzere, Anayasa hükümlerinin değiştirilebileceğinden şüphe edilemez. Ancak Anayasa'nın bu maddesinde (değiştirilme) den söz edilmesi sebepsiz değildir… 155. maddenin, Türk toplumunu daha ileri uygarlık düzeyine çıkarmak için, Anayasa'nın ruhuna uygun değişmelere imkân sağlamak maksadiyle kabul edilmiş olduğu söz götürmez bir gerçektir. Ancak, Türk toplumunu geriletici, temel hak ve hürriyetleri, hukuk devleti ilkesini yok edici, bir kelime ile, 1961 Anayasa'sının Özünü ortadan kaldırıcı ve bu niteliği ile (değişiklik) olarak kabul edilmesi caiz olmayan ve Anayasa'nın devrilmesini öngören maksatların, sözü geçen 155. maddenin gölgesin de gerçekleştirilebilmelerini düşünmek mümkün değildir."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1963/173, K.

değişikliklerinin aslında "kanun" olduğunu belirtmiş ve bu kanunların, Anayasanın 155. maddesindeki teklif ve kabule ilişkin usul ve şartlara uygun olup olmadığının Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Mahkeme, söz konusu kararında Anayasa değişikliğini şekil bakımından iptal ettiğinden esas bakımından incelemeye yer olmadığına karar vermiş ancak Anayasa değişikliklerini esas bakımından denetlemeye de yetkili olduğuna dikkat çekmiştir[667]. Başka bir kararında Mahkemenin Anayasa değişikliğini esas bakımından denetlemesi üzerine[668] Anayasa koyucu 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 147. maddesinde değişiklik yapmıştır. Bu değişiklikle, Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceği kabul edilmiştir. Yine aynı Kanunla Anayasanın 64. maddesinde yapılan değişiklikle kanun hükmünde kararnameler hukukumuza girmiş ve kanun hükmünde kararnamelerin de Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğu belirtilmiştir. Böylelikle başta Cumhurbaşkanı olmak üzere Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaya yetkili kişi veya organların dava açabileceği normlar kapsamca genişlemiştir.

1961 Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresi doksan gün olup, bu süre iptali istenen normun Resmi Gazetede yayınlanmasından itibaren başlamaktadır (m.150). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayınlanmış bir norm için iptal davası açıldığından Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetim, düzeltici (sonradan, a posteriori) denetimdir.

Son olarak, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini, bir kanunu veto edip etmemesinden bağımsız olarak kullanabildiğini tekrar belirtmek gerekir. Anayasaya göre, Anayasayı değiştiren kanunlar bakımından ise Cumhurbaşkanının veto yetkisi zaten bulunmamaktadır (m.93). Dolayısıyla böyle bir kanunun Anayasaya uygun olmadığını düşünen Cumhurbaşkanına 1971 yılında yapılan değişiklikle birlikte Anayasa Mahkemesinde (şekil yönünden) iptal davası açmaktan başka bir seçenek tanınmamıştır.

1965/40, K.T. 26.09.1965, RG, 25.07.1967, S. 12656. Bu kararın değerlendirilmesiyle ilgili bkz. **Can,** Osman, Kurucu İktidar, Alfa Yayınları, İstanbul, 2013, s.145-148.

667 **Can,** s.149.

668 Anayasa Mahkemesi, E. 1970/41, K. 1971/37, K.T. 13.04.1971, RG, 17.03.1972, S. 14131.

4.2.2.1.13. Yüksek Mahkemelere Üye Seçme Yetkisi

1961 Anayasası, yüksek mahkemeler başlığı altında Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesine yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi ise bir yüksek mahkeme niteliği taşımakla birlikte yerine getirdiği fonksiyonunun önemi göz önünde bulundurularak daha ayrıntılı şekilde ve ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir[669]. Ayrıca 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla Anayasanın Danıştay ile ilgili 140. maddesine Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşunu öngören bir fıkra eklenmiştir. Buna dayanarak çıkarılan 1602 sayılı Kanunla[670], Askeri Yüksek İdare Mahkemesi bir yüksek mahkeme olarak kurulmuştur[671].

Cumhurbaşkanının bu yüksek mahkemelerden Anayasa Mahkemesi, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesine üye seçme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının Askeri Yüksek İdare Mahkemesine üye seçmesi Anayasada değil, 1602 sayılı Kanunda düzenlendiğinden (m.8) burada açıklanmayacaktır.

On beş asıl beş yedek üyeye sahip Anayasa Mahkemesinin ise 2 asıl üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 1961 Anayasasında düzenlenmiştir (m.145). Cumhurbaşkanı, bu üyelerden birini, Askeri Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla göstereceği üç aday arasından seçecektir[672]. Yani Cumhurbaşkanı üyelerden birini seçerken tamamen serbest olmayıp, Askeri Yargıtay'ın göstereceği adaylarla bağlıdır[673]. Diğer üye ise Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine doğrudan seçilecektir. Cumhurbaşkanı burada, Anayasaya göre Anayasa

---

669 Anayasa Mahkemesinin diğer yüksek mahkemelerden farklı olarak, özel bir Anayasa organı şeklinde görülmesi, onun Anayasada ayrı bir başlık altında düzenlenmesinde etkili olmuştur. Anayasa Mahkemesinin özel bir Anayasa organı şeklinde görülmesinin nedenleri için bkz. **Azrak,** Ülkü, Türk Anayasa Mahkemesi, İÜHFM, 1962, C.28, S.3-4, s.651-655; **Özbudun** (2010), s.398-399.

670 Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, Kanun No: 1602, Kabul Tarihi: 04.07.1972, RG, 20.07.1972, Sayı 14251.

671 1602 sayılı Kanun m.1: *"Askeri Yüksek İdare Mahkemesi; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş bağımsız bir yüksek mahkemedir."*

672 1961 Anayasasının yapım sürecinde Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine seçeceği üyeler ile ilgili değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerden biri, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine bir üye seçmesi, Cumhurbaşkanına tanınan diğer kontenjanın ise Askeri Yargıtay tarafından kullanılmasına ilişkindir. Diğer görüş ise Cumhurbaşkanına tanınan iki üye seçme yetkisinin korunmasını fakat Cumhurbaşkanının doğrudan seçeceği üyenin Harp Okulu mezunu olmasını öngörmektedir. Her iki görüşü içeren teklifler kabul edilmemiş ve madde yukarıda şekliyle Anayasa hükmü haline gelmiştir. Sırrı Atalay ve Necip San'ın görüş ve teklifleri için bkz. **Öztürk K.,** C.III, s.3710-3711, 3715, 3719-3722.

673 **Kerse,** s.116 (dn. 2).

Mahkemesine üye olmak için gerekli koşulları[674] taşıyan istediği kişiyi seçmek konusunda serbesttir.

Askeri Yargıtay'ın ise tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 1961 Anayasasında düzenlenmektedir (m.141). Cumhurbaşkanı bu seçimi, Askeri Yargıtay Genel Kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile her boş yerin üç misli olarak gösterdiği adaylar arasından yapacaktır. Yani Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesinin bir üyesini seçerken olduğu gibi burada da tamamen serbest olmayıp, Askeri Yargıtay'ın göstereceği adaylarla bağlıdır[675]. Anayasanın ilk halinde Askeri Yargıtay üyelerinin yanında Askeri Yargıtay Başsavcısının da aynı usulle Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği düzenlenmektedir. Ancak Anayasada 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte Başsavcının rütbe ve kıdem esasına göre atanacağı düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanının bu alandaki yetkisi yalnızca üye seçmek olarak kalmıştır[676].

4.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

1961 Anayasasının 98. maddesinde *"Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir"* hükmüne yer verilerek, Cumhurbaşkanının yukarıda ifade edilen yetkilerini kullanmasından sorumlu olmadığı açıkça düzenlenmiştir. Aynı maddenin devamında 1924 Anayasasında olduğu gibi karşı imza kuralı benimsenmiş ve Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanarak bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakanın sorumlu tutulacağı belirtilmiştir. Böylelikle Cumhurbaşkanı, parlamenter sisteme uygun şekilde Anayasada belirlenen ikili yürütmenin sorumsuz tarafını oluşturmuştur.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumsuz olması siyasi, cezai ve hukuki bakımdan sorumsuzluğu ifade etmektedir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun tek anayasal istisnası (m.99), 1924 Anayasasında olduğu gibi vatana

---

674 1961 Anayasasına göre bu koşullar, *"kırk yaşını doldurmuş bulunmak ve Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay veya Sayıştayda Başkanlık, üyelik, Başsavcılık, Başkanun sözcülüğü veya üniversitelerde hukuk, iktisat ve siyasal bilimler alanlarında en az beş yıl öğretim üyeliği veya onbeş yıl avukatlık yapmış olmak"* tır (m.145).

675 **Kerse,** s.126.

676 Yine Anayasanın ilk haline göre, Askeri Yargıtay'a üye olarak seçilecek kimselerin *"hâkimlik niteliğine sahip, kırk yaşını bitirmiş ve en az on yıl askerî hâkimlik veya askerî savcılık yapmış"* olması gerekirken, aynı değişiklikle birlikte seçilecek üyelerde *"en az albay rütbesinde birinci sınıf askerî hâkim"* olma koşulu benimsenmiştir.

ihanet halidir. Ancak 1961 Anayasasında vatana ihanet halinin düzenleniş şekli, önceki Anayasadan çeşitli yönleriyle ayrılmaktadır. Bir kere, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde sorumluluğunun TBMM tarafından nasıl işletileceği ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. 1961 Anayasası ise TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılacağını düzenlemektedir (m.99). İkinci olarak, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde nerede yargılanacağı ise belirtilmemiştir. 1961 Anayasası ise kurduğu Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanını göreviyle ilgili suçlardan ötürü Yüce Divan sıfatıyla yargılayacağını düzenlemektedir (m.147). Cumhurbaşkanının Anayasaya göre, göreviyle ilgili sorumlu tutulabileceği tek suç vatana ihanet olduğuna göre bu suçtan itham edilen Cumhurbaşkanı, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanacaktır.

Üçüncü olarak 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde Meclise karşı sorumlu olacağı şeklinde bir düzenlemeye yer vermiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi, buradaki sorumluluk esasen cezai sorumlulukla ilgili olmakla birlikte siyasi sorumluluğu da kapsamaktadır. 1961 Anayasası ise vatana ihanet halinde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından suçlandırılacağını düzenleyerek açık bir biçimde cezai sorumluluğa vurgu yapmıştır[677]. Ancak kanaatimizce burada da Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ek olarak siyasi sorumluluğunun doğacağı kabul edilmelidir. Her ne kadar Anayasada bu konuda açık bir hüküm bulunmasa da TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisi gibi yüksek bir çoğunlukla suçlandırılan bir Cumhurbaşkanının görevine devam edememesi gerekir[678].

Bunların dışında 1924 Anayasası döneminde vatana ihanet kavramından ne anlaşılması gerektiği üzerine yapılan tartışmaların 1961 Anayasası döneminde de varlığını devam ettirdiği görülmektedir. 1961 Anayasasının yapım sürecinde Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında Komisyon Sözcüsü Turan Güneş, Hiyaneti Vataniye Kanununa atfen milli iradeye ve Meclise karşı işlenen suçların vatana ihanet sayıldığını ayrıca demokratik ve laik düzeni ortadan kaldırmaya yönelik suçların da bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir[679]. Diğer yandan maddenin görüşülmesi

677 **Kerse,** s.155.

678 Nitekim Anayasanın 106. maddesinde TBMM kararıyla Yüce Divana sevk edilen bir Bakanın, bakanlıktan düşeceği düzenlenmiştir.

679 **Öztürk K.,** C.III, s.2916.

sırasında, Cumhurbaşkanının vatana ihanete ek olarak Anayasayı ihlal suçundan ötürü de sorumlu tutulmasına yönelik görüş ve teklifler, vatana ihanet halinin Anayasayı ihlal suçunu içine aldığı gerekçesiyle reddedilmiştir[680]. Görüldüğü üzere Anayasanın yapım sürecinde, vatana ihanet halinin geniş yorumlanmasına elverişli bir yaklaşım hakimdir.

Mevzuatta ise değişik suç tiplerinin vatana ihanet suçu oluşturduğuna yönelik düzenlemeler dışında belirli bir vatana ihanet suçu tipinin bulunmadığı görülmektedir[681]. Bu durum karşısında, dönemin doktrini genel itibarıyla mevzuattaki düzenlemelerden yararlanarak vatana ihanet halini belirlemeye çalışırken[682] Çetin Özek, vatana ihanet halinin belirlenmesinde daha makul bir bakış açısı sunmuştur. Özek, Cumhurbaşkanının vatana ihanet ile suçlanabilmesi için herşeyden önce kanunda suç olarak kabul edilen bir fiilde bulunması gerektiğini ifade etmektedir. Suç oluşturan bu fiilin vatana ihanet olarak nitelendirilmesi ise başka bir meseledir. TBMM, Cumhurbaşkanının fiilinin vatana ihanet kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğini tespit edecektir. Zira Anayasaya göre, Cumhurbaşkanını vatana ihanetten suçlandırma yetkisine sahip olan TBMM'dir (m.99)[683]. Ayrıca TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde de bu yaklaşıma uygun bir düzenleme bulunmaktadır. İçtüzüğün 23. maddesinde *"Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatan hainliği sayılması gerektiği belirtilir"* denilmek suretiyle, vatana ihanetin suç teşkil eden bir fiilin nitelendirilmesiyle ilgili olduğu ifade edilmiştir.

Şu hâlde Cumhurbaşkanının kanunda suç oluşturan herhangi bir fiili nedeniyle vatana ihanet ile suçlandırılması mümkündür. Yani Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılması aslında siyasi bir konu olup, TBMM'nin takdirindedir[684]. Bu durum, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılması halinde cezai sorumluluğunun yanında siyasi sorumluluğunun doğacağı şeklinde yukarıda ifade ettiğimiz görüşe de uygun düşmektedir.

Buraya kadarki açıklamaların, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden veya yetkilerini kullanmasından sorumsuzluğu (vatana ihanet halinde sorumluluğu) ile ilgili

680 **Öztürk K.,** C.III, s.2913-2918.

681 Vatana ihanet ile ilgili mevzuattaki hükümler için bkz. **Kerse,** s.160-161.

682 **Kerse,** s.163-165; **Arsel** (1965), s.390.

683 **Özek**, Çetin, Siyasi İktidar Düzeni ve Fonksiyonları Aleyhine Cürümler, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1967, s.83-85; **Kerse,** s.167-168.

684 **Sevinç,** s.133.

olduğunu tekrar belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel işlemlerinden sorumluluğunun bulunup bulunmadığı üzerinde ise ayrıca durulmalıdır. Esasen 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığını düzenlediğine göre bu hükmün mefhum-u muhalifinden kişisel işlemlerden sorumlu olduğu şeklinde bir sonuca ulaşılabilir[685]. Zaten devlet başkanının kişisel işlem ve eylemlerinden sorumlu olmaması monarşik devlet biçimine özgü bir özelliktir. 1961 Anayasasında parlamenter cumhuriyet benimsendiği için devlet başkanı konumundaki Cumhurbaşkanı, kişisel işlem ve eylemleri nedeniyle cezai ve hukuki sorumluluğa sahiptir[686].

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemleri nedeniyle cezai sorumluluğunun nasıl işletileceği tartışma konusudur. Zira 1961 Anayasası, 1924 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanının kişisel suçlarında milletvekili dokunulmazlığına ilişkin hükümlerin uygulanacağı şeklinde bir düzenlemeye yer vermemiştir. Aslında 1961 Anayasası hazırlanırken göz önünde bulundurulan İstanbul öntasarısı ve Ankara öntasarısında Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemlerinden sorumluluğuna ilişkin hükümler bulunmaktadır[687]. Ancak Anayasa tasarısını hazırlayan Anayasa Komisyonu bu düzenlemelere itibar etmemiş, tasarının Meclis görüşmeleri sırasında da bu konu gündeme gelmemiştir[688]. 1961 Anayasasında böyle bir düzenleme bulunmamasının nedeninin Cumhurbaşkanlığı makamına duyulan saygı olduğu ifade edilmiştir[689].

Bu durum karşısında Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumluluğu bakımından dönemin doktrininde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, Cumhurbaşkanının kişisel suçları bakımından dokunulmazlık ile ilgili hükümlerin uygulanabilmesi için Anayasanın bunu açıkça düzenlemesi gerekir. Oysa dokunulmazlık ile ilgili hükümler istisnai nitelikte olup Anayasada yalnızca TBMM üyeleri için öngörülmüştür. İstisnai nitelikteki bu hükümlerin genişletilerek Cumhurbaşkanı hakkında uygulanması mümkün değildir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, kişisel suçları bakımından

685 **Dönmezer/Erman** (1994), s.262.

686 **Çoban,** Ali Rıza/ **Erdağ,** Ali İhsan, "Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Yargılanması", TBB Dergisi, 2008, S.75, s.180-182.

687 İstanbul öntasarısı m.100, Ankara öntasarısı m.60. Bkz. **Öztürk K.,** C.I, 54, 373.

688 **Öztürk K.,** C.III, s.2913-2918.

689 **Dönmezer/Erman** (1994), s.262.

herhangi bir vatandaşa uygulanacak usule tabi olmalıdır[690]. İkinci görüşe göre, Anayasada Cumhurbaşkanı seçilenin TBMM üyeliğinin sona ereceği düzenlendiği için (m.95) yasama dokunulmazlığı hükümleri uygulanamaz. Cumhurbaşkanı kişisel suçları dolayısıyla herhangi bir vatandaşa uygulanacak usule de tabi olmamalıdır. Bu durumda Cumhurbaşkanının vatana ihanet hali için öngörülen usul, kişisel suçları bakımından da uygulanmalıdır[691]. Üçüncü ve bizce de kabul edilebilir görüşe göre ise Cumhurbaşkanına kişisel suçları dolayısıyla vatana ihanet hali için öngörülen usul uygulanamaz. Zira vatana ihanet, Anayasada Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili sorumluluğunu doğuran tek durum olarak düzenlenmiş ve ayrı bir usule bağlanmıştır. Diğer yandan Cumhurbaşkanının herhangi bir vatandaşa uygulanacak usule tabi olması halinde ise keyfi birçok suç isnadı ile karşı karşıya kalabilecektir. Şu hâlde en makul çözüm, Cumhurbaşkanının kişisel suçları dolayısıyla dokunulmazlık hükümlerinden yararlanabilmesidir. Zaten Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, görev süresinin sonunda Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesi olmaktadır. Tabii üye olma hakkı Cumhurbaşkanı seçilme ile kazanıldığına göre Senatonun diğer üyelerine tanınan dokunulmazlık hükümlerinden, Cumhurbaşkanının da yararlanacağını kabul etmek gerekir[692].

Son olarak 1961 Anayasası hazırlanırken yararlanılan 1946 Fransa (m.42) ve 1947 İtalya Anayasalarında (m.90) Cumhurbaşkanının sorumluluğu ve sorumsuzluğu meselesinin benzer şekilde düzenlendiği görülmektedir. Her iki Anayasa da Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden vatana ihanet halinde sorumlu olacağını düzenlerken[693], kişisel işlemleri konusunda susmayı tercih etmiştir.

4.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler

Çalışmamızın birinci bölümünde, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi açıklanmıştı. Bu yöntem, devlet başkanının bazı önemli anayasal

690 **Kerse,** s.178.

691 **Aldıkaçtı** (1973), s.302; **Dönmezer/Erman** (1994), s.263.

692 **Onar,** C.II, s.758. İlhan Arsel ise Meclis dışından seçilen bakanların dokunulmazlığa sahip olması karşısında tarafsızlık nedeniyle Meclis üyeliği sona erdirilen Cumhurbaşkanına bu hakkı tanımamanın mümkün olamayacağını belirtmiş ve Cumhurbaşkanının kişisel suçlarında dokunulmazlık hükümlerinin uygulanacağını kabul etmiştir. **Arsel** (1965), s.390-391 (dn. 441).

693 1947 İtalya Anayasasının bahsi geçen hükmünde, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden Anayasayı ihlal halinde de sorumlu tutulacağı belirtilmektedir.

yetkilerini tespit etmekte, bu yetkileri yasama ve yasama dışı yetkiler olarak ikiye ayırarak her bir yetkiyi kendi içinde 0-4 arası puanlamaktaydı. Böylelikle devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin ölçülmesi ve gücünün kıyaslanması hedeflenmekteydi.

Çalışmamızın bu kısmında söz konusu yönteme dayanarak, Türkiye (1961 AY) ile İtalya (1947 AY), Almanya (1949 AY) ve Fransa (1946 ve 1958 AY) devlet başkanlarının anayasal yetkileri karşılaştırılmaktadır. Karşılaştırma için bu ülkelerin belirlenmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Herşeyden önce 1961 Anayasası hazırlanırken bu ülkelerin Anayasalarından yararlanıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca 1961 Anayasası gibi bu ülkelerin Anayasaları da parlamenter sisteme uygun şekilde ikili yürütme yapısına ve yasama organına karşı sorumlu bir Bakanlar Kuruluna yer vermektedir.

Son olarak, yapılan karşılaştırmayla ilgili bir hususu daha belirtmek gerekir. 1946 Fransa Anayasası dışında, karşılaştırmada kullanılan ülkelerin Anayasaları halen yürürlüktedir ve bugüne kadar pek çok değişikliğe uğramıştır. Bu noktada, söz konusu Anayasaların ilk halleri ve varsa 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde geçirdiği değişiklikler dikkate alınmıştır.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre Türkiye'de ve söz konusu ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin ölçümü Tablo 14'te gösterilmiştir.

	Yasama Yetkileri							Yasama Dışı Yetkiler				Toplam
	Veto	Kısmi Veto	Kararname Çıkarma	Kanun Teklifinde Bulunma	Bütçe	Referanduma Sunma	Anayasa Yargısına (Önleyici Denetime) Başvurma	Bakanlar Kurulunun Kuruluşu	Bakanlar Kurulunun Görevden Alınması	Gensoru	Yasama Organının Feshi	
Fransa (1958 AY)	1 (m.10)	0	1 (m.16)	0	0	1 (m.11)	1 (m.61)	1 (m.8)	1 (m.8)	0	3 (m.12)	9
İtalya (1947 AY)	1 (m.74)	0	0	0	0	0	0	1 (m.92)	0	0	3 (m.88)	5
Almanya (1949 AY)	0	0	0	0	0	0	0	1 (m.63, 64)	1 (m.64)	1 (m.67)	1 (m.63, 68)	4
Türkiye (1961 AY)	**1 (m.93)**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1 (m.102)**	**0**	**0**	**1 (m.108)**	**3**
Fransa (1946 AY)	1 (m.36)	0	0	0	0	0	0	1 (m.45-46)	0	0	0	2

Tablo 14: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Türkiye'de ve Bazı Ülkelerde Devlet Başkanlarının Anayasal Yetkileri[694]

694 Ülkelerin Anayasaları. Ayrıca bkz. **Shugart/Carey,** s.155; **Metcalf** (2000), s.675; **Tavits,** s.53; **Amorim Neto/Strom,** s.638; **Strøm/Müller/Bergman/Nyblade,** s.677.

Tabloya göre, **yasama yetkileri** arasındaki ***kısmi veto, kanun teklifinde bulunma*** ve ***bütçeye ilişkin yetki*** hiçbir ülkede devlet başkanına verilmemiştir. Bu durumu söz konusu yetkilerin genellikle başkanlık sistemlerinde görülmesi karşısında olağan karşılamak gerekir.

Veto yetkisi, Türkiye (1961 AY), İtalya (1947 AY) ve Fransa (1946 ve 1958 AY)'da devlet başkanlarına geciktici veto niteliğinde bir yetki olarak tanınmıştır. Bu ülkelerde devlet başkanı tarafından yasama organına geri gönderilen bir kanunun yasama organında tekrar kabulü sırasında özel çoğunluk aranmamaktadır. Bu nedenle Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre bahsi geçen ülkelerde veto yetkisi 1 puandır. Ayrıca bu ülkelerin Anayasalarına göre veto yetkisi, devlet başkanlarının karşı imza ile kullanması gereken bir yetkidir [695] . Almanya'da ise devlet başkanının veto yetkisi bulunmamaktadır[696].

Tabloya göre, ***kararname çıkarma yetkisi,*** yalnızca 1958 Fransa Anayasasında devlet başkanına tanınmıştır [697] . Bu Anayasanın 16. maddesi Cumhurbaşkanının; Cumhuriyet kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani şekilde tehdit edildiği ve kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğunda durumun gerektirdiği tedbirleri alacağını düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre, Cumhurbaşkanı bu tedbirleri alırken Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin görüşlerini almalıdır. Ancak bu görüşler istişari nitelikte olup, nihai karar Cumhurbaşkanına aittir. Anayasada Cumhurbaşkanının 16. maddede belirtilen olağanüstü hale ilişkin yetkilerini tek başına kullanacağı düzenlenmektedir (m.19). Cumhurbaşkanı bu yetkilerini kullanmak için kararname çıkarabilmektedir[698]. Fransa'da kararname çıkarma yetkisi, yalnızca olağanüstü durumlarda devlet başkanı tarafından kullanılabildiğinden Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde 1 puana karşılık gelmektedir.

---

695 1961 Türkiye Anayasası m.98, 1947 İtalya Anayasası m.89, 1946 Fransa Anayasası m.38, 1958 Fransa Anayasası m.19.

696 Bununla birlikte 1949 Almanya Anayasasında Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması için belli bir süre öngörülmediğinden, Cumhurbaşkanları kanunların yayımlanmasını geciktirebilmekte ve Anayasaya aykırı olduğu düşünülen kanunları istisnaen de olsa yayımlamayı reddedebilmektedir. Bkz. **Bahçeci,** s.118-120.

697 **Strøm/Müller/Bergman/Nyblade,** s.681-682.

698 **Özçelik,** A. Selçuk, "1958 Fransız Anayasasına Göre Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı Durumları", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1982, C.3, S.1-3, s.165-167.

Referanduma sunma yetkisi, incelenen ülkelerden yalnızca Fransa'da devlet başkanına tanınmıştır. 1958 Fransa Anayasasının 11. maddesine göre devlet başkanı, hükümetin veya her iki Meclisin önerisi üzerine, kamusal yetkilerin düzenlenmesine veya kurumların çalışması üzerinde etkili olabilecek bir uluslararası antlaşmanın onaylanmasına ilişkin kanun tasarılarını referanduma sunabilmektedir. Diğer yandan Fransa Anayasası, başbakanın ve gerektiğinde ilgili bakanın karşı imzasını alarak, devlet başkanının Anayasa değişikliklerini referanduma sunabileceğini de düzenlemektedir (m.89). Bu durumda referanduma sunma yetkisi, karşı imza ile kullanıldığından 1 puandır.

Devlet başkanının ***önleyici denetim yoluyla anayasa yargısına başvurma yetkisi*** de yalnızca 1958 Fransa Anayasasında bulunmaktadır[699]. Bu Anayasanın 61. maddesinin ilk halinde önleyici denetime başvurma yetkisi Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanına tanınmıştır. 1974 yılında söz konusu maddede yapılan değişiklikle başvuruculara 60 Millet Meclisi üyesi ve 60 Senatör de eklenmiştir. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde devlet başkanının dışında yasama organının azınlığının da önleyici denetime başvurma yetkisinin bulunmasının karşılığı 1 puandır. Ayrıca 1958 Fransa Anayasasına göre önleyici denetime başvurma yetkisi, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasındadır (m.19).

Yasama dışı yetkilerde ilk üzerinde durulması gereken devlet başkanlarının ***Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki yetkisidir.*** Bu yetki bakımından tablodaki ülkeler arasında usuli farklılıklar bulunsa da[700] devlet başkanının Başbakanı ataması ve Başbakanın önerisi üzerine bakanları ataması ortaktır. Bunun karşılığı Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde 1 puandır. Ayrıca 1958 Fransa (m.19) ve 1949

699 Aslında 1946 Fransa Anayasasında da bir nevi ön denetim kurumu bulunduğunu belirtmek gerekir. Bu Anayasaya göre (m.91, 92) kanunlar yayım süresi içinde Anayasa komitesi adında bir organın önüne getirilebilmektedir. Bu Komite, kanunların anayasa değişikliği gerektirip gerektirmediğini incelemektedir. Cumhurbaşkanı ve Senato Başkanı ortak bir taleple bir kanunun Komite tarafından incelenmesini isteyebilmektedir. Bununla birlikte, Komiteye Cumhurbaşkanının başkanlık etmesi, Komite üyelerinin oluşumu ve bağımsızlığı göz önünde bulundurulduğunda burada yapılan denetimin yargısal bir denetim olduğunu kabul etmek mümkün görünmemektedir.

700 Örneğin 1961 Anayasasında (m.102), 1947 İtalya Anayasasında (m.92) ve 1958 Fransa Anayasasında (m.8) Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunu kurması için doğrudan bir Başbakan atamaktadır. 1946 Fransa ve 1949 Almanya Anayasasında ise Cumhurbaşkanı, yasama organına bir Başbakan önermektedir. Başbakan olarak önerilen kişi; 1949 Almanya Anayasasına (m.63) göre yasama organı tarafından seçilirse, 1946 Fransa Anayasasına (m.45) göre ise yasama organından güvenoyu alırsa Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan olarak atanmaktadır.

Almanya Anayasasına (m.58) göre Başbakanı atama yetkisi, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasındadır.

Bakanlar Kurulunun (veya onu oluşturan bakanların) görevden alınması yetkisi, 1949 Almanya (m.64) ve 1958 Fransa Anayasalarında (m.8) devlet başkanlarına tanınmıştır. Bu Anayasalarda Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerisi üzerine bakanların görevlerine son vermektedir. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre bu yetki 1 puandır.

Tabloya göre Almanya dışındaki tüm ülkelerde yasama organının ***gensoru*** veya güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulunu görevden almasında bir sınırlama bulunmamaktadır. 1949 Almanya Anayasasına göre ise Başbakanın güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi yasama organının üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmesi şartıyla gerçekleşebilir (m.67). Yapıcı güvensizlik oyu niteliğindeki bu düzenleme, yasama organının Bakanlar Kurulunu görevden almasını nispeten zorlaştırmaktadır. Yasama organı karşısında devlet başkanının gücünü artıran bu durum, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde 1 puana karşılık gelmektedir.

Devlet başkanının ***yasama organını fesih yetkisine*** bakıldığında ise ilk olarak 1961 Türkiye ve 1949 Almanya Anayasasındaki düzenlemelere değinmek gerekir. 1961 Anayasasına göre, onsekiz aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulunun iki defa düşmesi ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmesi üzerine Başbakan, Cumhurbaşkanından Millet Meclisi'nin seçimlerinin yenilenmesini isteyebilmektedir (m.108)[701]. 1949 Almanya Anayasası ise iki durumda devlet başkanına yasama organını (Bundestag) fesih yetkisi tanımaktadır[702]. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanının yasama organına Başbakan olarak önerdiği kişinin, yasama organında yeterli kabul oyu alarak seçilememesi üzerine ortaya çıkmaktadır. Bu durumda yasama organı Cumhurbaşkanının önerdiğinden başka bir kişiyi de Anayasanın öngördüğü sürede ve aradığı çoğunlukla Başbakan olarak seçememişse, Cumhurbaşkanı yasama organını feshedebilecektir (m.63). Cumhurbaşkanı Anayasaya göre burada fesih yetkisini tek başına kullanabilmektedir (m.58). 1949 Almanya Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının fesih yetkisine sahip olduğu ikinci durum, Başbakanın güven

---

701 Aslında benzeri bir düzenleme, daha önce de ifade edildiği gibi 1946 Anayasasında bulunmaktadır (m.51). Ancak bu Anayasaya göre fesih yetkisi Bakanlar Kuruluna tanındığından puanlama yapılmamıştır.

702 **Gözler** (2016), s.134-135.

isteminin yasama organı tarafından reddedilmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerisi üzerine ve Anayasanın öngördüğü süre içinde yasama organını feshedebilir. Ancak yasama organının bu süre içinde yeni bir Başbakan seçmesi halinde Cumhurbaşkanının fesih yetkisi bulunmamaktadır (m.68). Görüldüğü üzere, 1961 Türkiye ve 1949 Almanya Anayasalarında fesih yetkisi devlet başkanlarına sadece belli durumların varlığı halinde ve sınırlı olarak tanınmıştır. Bunun karşılığı, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde 1 puandır.

1947 İtalya ve 1958 Fransa Anayasalarında ise fesih yetkisinin devlet başkanları tarafından kullanılması herhangi bir sebeple sınırlandırılmamıştır. 1947 İtalya Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, Meclislerin birini veya ikisini Meclislerin Başkanlarının görüşünü alarak feshedebilir. Ancak Cumhurbaşkanı bu yetkisini görev süresinin son altı ayında kullanamaz (m.88). Fesih yetkisi, Cumhurbaşkanının diğer yetkileri gibi karşı imza kuralına tabidir (m.89)[703]. 1958 Fransa Anayasasına göre ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanlarına danıştıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir. Ancak fesih üzerine yapılan seçimleri takip eden bir yıl içinde Cumhurbaşkanı tekrar fesih yetkisini kullanamaz (m.12). Bunun dışında fesih yetkisinin Cumhurbaşkanının olağanüstü hale ilişkin yetkilerini kullandığı dönemlerde (m.16) ve Cumhurbaşkanına vekalet edildiği dönemlerde (m.7) kullanılamayacağı Anayasada düzenlenmektedir. Ayrıca Anayasaya göre fesih yetkisi, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasındadır (m.19)[704]. Şu halde 1947 İtalya ve 1958 Fransa Anayasalarında devlet başkanına tanınan fesih yetkisinin sebep yönünden değil de zaman yönünden sınırlandırılmış olmasının Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde karşılığı 3 puandır.

Böylelikle her bir yetkiyi ülkelere göre ayrı ayrı puanladıktan sonra tablonun bütünü hakkında bir değerlendirme yapmak gerekir. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre, 1961 Anayasası döneminde Türkiye ile karşılaştırdığımız ülkeler arasında devlet başkanının en güçlü anayasal yetkilere sahip olduğu ülke Fransa'dır. Fransa, 1958 Anayasasında devlet başkanına önemli yetkiler tanımış ve ayrıca ona bu yetkilerin çoğunu tek başına kullanabilme imkanı sunmuştur. Bu yetkilerin, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarına tanınması gereken yetkilerin üzerinde olduğu açıktır. Zaten Fransa'da, daha önce de belirtildiği gibi, 1958 Anayasasının yürürlüğe girmesinden kısa bir

703 **Gözler** (2016), s.138, 140.

704 **Gözler** (2016), s.136, 140.

süre sonra 1962 yılında bir Anayasa değişikliği gerçekleşmiş ve bu değişiklikle devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilme usulü benimsenmiştir. Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olmasının yanında halk tarafından da seçilmesiyle Fransa yarı başkanlık sisteminin örneği olmuştur.

Tablo, Türkiye'nin ise 1961 Anayasında Cumhurbaşkanına oldukça sınırlı yetki tanıdığını ortaya koymaktadır. Ayrıca Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı bu yetkilerini Başbakan ve ilgili bakanın karşı imzasıyla (m.98) kullanması gerekmektedir. Bu yönüyle 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkilerinin parlamenter sisteme uygun biçimde düzenlendiği görülmektedir. Hatta elde edilen sonuca göre 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin önemli örnekleri olan İtalya ve Almanya'nın devlet başkanlarından daha az güce sahiptir.

4.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum

Cumhurbaşkanının seçimi ve anayasal yetkilerini, onun konumunu belirleyen ilk iki unsur olarak açıkladıktan sonra, üçüncü unsura yani anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki duruma değinmek gerekir. Bu kısımda önce anayasal yetkilerin kullanılmasıyla ilgili uygulamada yaşanan sorunlar, ardından da önemli anayasal yetkilerin nasıl kullanıldığı açıklanacaktır.

4.2.3.1. Anayasal Yetkilerin Kullanılmasıyla İlgili Uygulamada Yaşanan Sorunlar

Cumhurbaşkanı, yukarıda ifade edilen yetkilerini kararnameler düzenleyerek kullanabilir. Diğer bir deyişle kararnameler, Cumhurbaşkanının iradesini açıklamasının ve yetkilerini kullanmasının hukuki biçimidir[705]. Bu kararnamelerin Cumhurbaşkanının imzası dışında, karşı imza kuralı gereği Başbakan ve ilgili bakanların da imzasını taşıması gerekir. Zira Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasından ötürü sorumluluğu bulunmadığından Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından sorumluluk bu şekilde üstlenilmektedir[706].

---

705 **Teziç,** Erdoğan, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", Amme İdaresi Dergisi, 1972, C.5, S.1, s.7; **Onar,** Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, İstanbul, 1966, s.398.

706 **Okandan,** s.473.

Nasıl ki Cumhurbaşkanının iradesini yansıtan kararnameler Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanıyorsa, Başbakan ve ilgili bakanların iradesini yansıtan kararnameler de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalıdır[707]. Bu bağlamda örneğin, Başbakanla birlikte tüm bakanların imzasını taşıyan bir Bakanlar Kurulu Kararnamesinin ya da Başbakanla birlikte ilgili bakanın imzasını taşıyan bir müşterek (ortak-üçlü) kararnamenin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekmektedir[708].

Kararnamelerin Cumhurbaşkanıyla birlikte Başbakan ve ilgili bakan (veya bakanlar) tarafından imzalanması, parlamenter sistemde benimsenen ikili yürütme yapısının birbirlerinden ayrı işlem yapamamasının gereğidir[709]. 1961 Anayasasında da parlamenter sistem benimsendiğine göre yürütme organının her iki tarafı işlem yaparken ortak hareket etmelidir[710].

Durum böyle olmakla birlikte, dönemin doktrini arasında tartışmalara ve görüş ayrılıklarına yol açan iki sorun ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanıp kullanamayacağıdır. Zira 1961 Anayasası dönemi uygulamasına bakıldığında, Cumhurbaşkanlarının bazı yetkilerini tek başına kullandığı diğer bir deyişle tek imza ile kararname düzenlediği görülmüştür[711]. İkinci sorun ise Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu ya da Başbakan ve ilgili bakan tarafından hazırlanıp imzalanması için kendisine sunulan bir kararnameyi imzalamaktan kaçınma yetkisinin bulunup bulunmadığıdır. Birbiriyle bağlantılı bu iki sorun karşısında benimsenen tutum, Cumhurbaşkanının konumunun belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir[712]. Şöyle ki bazı yetkilerin tek başına kullanılabileceğinin kabulü, Cumhurbaşkanının güçlenmesine, yürütme organı içinde ayrı bir otorite haline gelmesine ve nihayetinde hükümetle bir çatışma yaşamasına neden olabilir[713]. Benzer ihtimal Cumhurbaşkanının, kararnameleri imzalamama yetkisinin bulunduğunun kabul edilmesi hali için de geçerlidir. Bu nedenle her

---

707 **Güneş,** Turan, "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Bakanlar Kurulu Kararnameleri", Milliyet, 2 Şubat 1976, s.2.

708 **Onar,** C.I, s.399; **Teziç** (1972), s.7.

709 **Gözler,** Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s.508-509.

710 **Güneş** (1976), s.2.

711 **Kerse,** s.139.

712 **Tanilli,** Server, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, Say Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1981, s.349.

713 **Aldıkaçtı,** Orhan, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması (md.98,2)", İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, 1968, C.1, S.2, s.33; **Güneş,** Turan, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", AÜSBFD, 1964, C.19, S.2, s.184.

iki sorunun doktrindeki görüşler, yargı kararları ve uygulamadaki durum çerçevesinde ayrıntılı bir biçimde ele alınması gerekir.

4.2.3.1.1. Tek Başına Kullanılabilecek Yetkiler Sorunu

1961 Anayasasının uygulandığı dönemde, yukarıda da ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanları bazı yetkilerini kullanırken Başbakan ve ilgili bakanların imzasını almaya gerek duymamış, diğer bir deyişle tek başına hareket etmiştir. Özellikle dönemin ilk Cumhurbaşkanı olan Cemal Gürsel'in Cumhuriyet Senatosuna, Askeri Yargıtay'a ve Anayasa Mahkemesi'ne üye seçme yetkileri ile veto yetkisini tek başına kullanması üzerine alevlenen tartışmalar doktrini ikiye bölmüştür[714].

Doktrinde ilk görüş, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanmasının ve bu şekilde kararname düzenlemesinin mümkün olmadığını savunmaktadır. Örneğin Aldıkaçtı, devlet başkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmamasının yanında, bazı yetkileri tek başına kullanabileceğinin kabul edilmesinin bu yetkilerin kullanılmasından doğan sorumluluğun kimseye ait olmayacağı gibi bir sonuç ortaya çıkaracağını ifade etmiştir[715]. Yazara göre, bu sonucun ortaya çıkabilmesi için Anayasada açık bir düzenleme bulunması gerekmektedir. Oysa 1961 Anayasasının 98. maddesinde, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığı belirtildikten sonra, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanacağı ve sorumluluğun da yine Başbakan ve ilgili bakanlara ait olduğu düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceğine ilişkin istisnai nitelikte ve açık bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının, Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzasını almadan kararname çıkarması mümkün değildir[716].

Aynı görüşü savunan Soysal, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin kullanılmasının Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemleri arasına girdiğini ve bunların bütün kararlar gibi başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gerektiğini ifade etmiştir. Yazara göre, Cumhurbaşkanının, başbakan ve ilgili bakanların imzası olmadan hangi kararları alabileceğinin ayrıca belirtilmesi gerekir. Parlamenter sistemden sapma meydana getiren ve

714 **Tanilli,** s.349-350; **Soysal (1997),** s.64; **Kerse,** s.139; **Kuzu** (1990), s.47.

715 **Aldıkaçtı** (1968), s.36.

716 **Aldıkaçtı** (1968), s.38-41.

Cumhurbaşkanının sistem içinde önemini artıran bu yönde bir hüküm, 1961 Anayasasında yer almamaktadır[717].

Konuyu veto yetkisi bağlamında ele alan Güneş, karşı imza kuralının parlamenter sistemin temelini oluşturduğunu, zira sorumluluğu olmayan bir yetkinin düşünülemeyeceğini belirtmiş ve veto yetkisinin Cumhurbaşkanına tanınan diğer yetkiler gibi karşı imza kuralına tabi olması gerektiği sonucuna varmıştır[718].

Teziç de Cumhurbaşkanının yetkilerini Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzası ile kullanabileceğini kabul etmekle birlikte, 1961 Anayasasında bunun bir istisnası bulunduğunu ileri sürmüştür. Yazara göre, ara verme veya tatil sırasında TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisi dışında Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki bulunmamaktadır. Bu yetki de siyasi yansımaları olacak veya siyasi sorumluluk doğuracak bir nitelik taşımadığından, Cumhurbaşkanının sistem içinde öneminin artmasına yol açmayacaktır[719].

Ayrıca 1961 Anayasası hazırlanırken yararlanılan İstanbul öntasarısı[720] ve Ankara öntasarısı[721] ile 1949 Almanya[722] ve 1958 Fransa Anayasalarında[723] Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceğine ilişkin hükümler olmasına rağmen benzeri bir

---

717 **Soysal** (1969), s.276.

718 **Güneş, (**1964), s.183-184.

719 **Teziç** (1976), s.22; **Teziç,** Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Demokrasi", Milliyet, 13 Şubat 1977, s.2, 9.

720 İstanbul öntasarısı m.99: *"Cumhurbaşkanının Anayasa ile kendisine tanınmış olan yetkiye dayanarak kanunları Meclise geri yollaması, kanunları, yasama meclislerinin içtüzüklerini ve her türlü kararlarını Anayasa Mahkemesinin incelemesine sunması, kurulan Hükümeti yasama meclislerine bildirmesi, yasama meclislerine mesajlar göndermesi, özel af kararı dışındaki her türlü tasarruf ve kararları Başbakan ile birlikte ilgili bakanlar tarafından imzalanır. Bu tasarruf ve kararlardan ötürü sorumluluk, imza sahibi Başbakan ile bakanlarındır."* Bkz. **Öztürk K.,** C.I, s.53.

721 Ankara öntasarısı m.59: *"Cumhurbaşkanının kararları Başbakanla birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır. Bu kararlardan ötürüsorumluluk, imza sahibi Hükümet üyelerine aittir. Cumhurbaşkanının Başbakanı tayin etmesi, kanunları ilan veya Meclislere iade eylemesi ve Meclislere bildiriler göndermesi bu hüküm dışındadır."* Bkz. **Öztürk K.,** C.I, s.372.

722 1949 Almanya Anayasasının 58. maddesinde, Başbakanın atanması ve görevden alınması ile Meclisin *(Bundestag)* feshedilmesi yetkilerinin karşı imzaya tabi olmadığı ve Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceği düzenlenmiştir.

723 1958 Fransa Anayasasının 19. maddesine göre, Başbakanı atama ve Hükümetin istifası üzerine Başbakanın görevine son verme, kanun tasarılarını referanduma sunma, Millet Meclisi'ni feshetme, Cumhuriyet kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani şekilde tehdit edildiği ve kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğunda durumun gerektirdiği tedbirleri alma, Meclislere mesaj gönderme, milletlerararası bir taahhüdün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Konseyine başvurma, Anayasa Konseyinin üç üyesi ve başkanını atama, kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimi amacıyla Anayasa Konseyine başvurma yetkilerini Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilir.

düzenlemeye 1961 Anayasasında yer verilmemiştir. Bu durum karşısında Anayasa koyucuda da Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanamayacağına ilişkin bilinçli bir irade bulunduğu ileri sürülmüştür[724].

Doktrinde ikinci görüş ise Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceğini ve bu şekilde kararname düzenleyebileceğini kabul etmektedir. Bu görüşün dayanakları ve hangi yetkilerin tek başına kullanabileceği konusunda farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Onar, Cumhurbaşkanının Anayasa gereğince doğrudan doğruya Meclisle ilgili yetkilerini tek başına düzenleyeceği kararnamelerle kullanabileceğini ifade etmiştir. Cumhuriyet Senatosuna on beş üye seçme, kanunları veto etme, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma ve Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkileri bu tür yetkilerdir[725].

Okandan, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceğini kabul etmekle birlikte bu yetkilerin neler olduğunu belirtmemiştir. Yazara göre, Cumhurbaşkanının şahsına tanınan, doğrudan doğruya kendisi tarafından kullanılması gereken ve Başbakan ile bakanların siyasi sorumluluğunu doğuracak nitelikte olmayan yetkilerin tek başına kullanılması mümkündür[726].

Savcı ise 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının şahsına Anayasa koruyuculuğu rolü tanındığını, bu rolün kaynağının Cumhurbaşkanının yeminini düzenleyen hüküm (m.96) olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre, sahip olduğu bu rol nedeniyle Cumhurbaşkanı Anayasayı bizzat yasama organına karşı korumak zorunda da kalabilir. Kanun koyucunun Anayasayı ihlal etmesi halinde, Cumhurbaşkanı veto yetkisi ve Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini kullanmak suretiyle Anayasa koruyuculuğu rolünü yerine getirir. Savcı, bu yetkilerin kullanılmasında karşı imza kuralından bahsetmemiştir[727].

Konuyu veto yetkisi bağlamında değerlendiren Arsel, bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceğini belirtmiştir. Zira veto yetkisinin Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzasıyla kullanılabileceğinin kabul edilmesi, bu yetkinin onların isteğine göre kullanılması veya hiç kullanılamaması sonucunu doğuracaktır. Diğer yandan Arsel'e

[724] **Aldıkaçtı** (1968), s.38-41.

[725] **Onar,** C.II, s.754-756.

[726] **Okandan,** s.475.

[727] **Savcı**, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", AÜSBFD, 1963, C.18, S.3, s.326-327.

göre, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı ve bu kararlardan yine Başbakan ve ilgili bakanların sorumlu olacağı şeklindeki Anayasa hükmünün, hükümetin Meclise karşı sorumluluğunun doğmadığı durumlarda uygulanması gerekmez. Veto yetkisi bu kapsamdadır. Arsel, ayrıca veto yetkisinin karar niteliğinde olmayıp, Cumhurbaşkanının talebinden ibaret olduğuna ve bu yönüyle karşı imzaya tabi olmadığına vurgu yapmıştır[728].

Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceğini kabul eden diğer bir yazar da Tanilli'dir. Tanilli, karşı imza kuralının 1961 Anayasasında da benimsenen parlamenter sistemin temel ilkelerinden biri olduğunu ancak bu kuralın katı bir biçimde uygulanmasının Cumhurbaşkanına tanınan bazı yetkilerin amaç ve niteliğine aykırı düşeceğini ve Cumhurbaşkanını "çoğunluk partisinin emrindeki bir araç" haline getireceğini belirtmiştir[729]. Örneğin, Anayasaya göre Cumhuriyet Senatosuna Cumhurbaşkanı tarafından seçilen on beş üyenin en onunun bağımsızlar arasından olması gerekmektedir (m.70, 72). Bu yetkinin karşı imza ile gerçekte Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağının kabul edilmesi halinde, yasama çoğunluğunu elinde bulunduran parti kendi iradesi doğrultusunda bir seçim yapacaktır. Oysa bu durum, Cumhurbaşkanına tanınan Senatoya üye seçme yetkisinin amacıyla bağdaşmamaktadır. Benzer hususlar Cumhurbaşkanının Askeri Yargıtay'a ve Anayasa Mahkemesine üye seçme yetkileri bakımından da ileri sürülebilir. Bu yetkilerin karşı imza ile gerçekte Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı kabul edilirse, çoğunluk partisi yüksek yargı organlarına istediği kişileri seçebilir. Böyle bir durumun, yargı bağımsızlığını benimseyen bir Anayasa tarafından amaçlanmadığı açıktır[730].

Tanilli, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma, Başbakan ve bakanları atama, Millet Meclisi seçimlerini yenileme ve veto yetkilerinin de benzer nedenlerle Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceğini ifade etmektedir. Bu bağlamda yazar, Anayasada benimsenen karşı imza kuralının Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin ve Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğunu doğuracak yetkileri bakımından uygulanacağını; Anayasada doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına tanınan ve yürütmeye ilişkin olmayan yani

[728] **Arsel** (1965), s.379.

[729] **Tanilli,** s.350.

[730] **Tanilli,** s.350-351.

yasama ve yargı organlarına ilişkin yetkilerin ise karşı imza kuralının dışında kalacağını kabul etmektedir[731].

Eroğul ise Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini ikiye ayırmakta, bu yetkilerden bazılarının devlet başkanı olması nedeniyle bazılarınınsa yürütmenin başı olması nedeniyle Cumhurbaşkanına tanındığını ifade etmektedir. Eroğul'a göre, Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması nedeniyle sahip olduğu yetkiler, hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesine ilişkindir. Bu yetkiler bakımından Cumhurbaşkanı, hükümete tabi olmak ve onunla birlikte hareket etmek durumundadır[732]. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması nedeniyle sahip olduğu yetkiler dışındaki yetkiler ise ona devlet başkanı olması nedeniyle tanınmıştır. Bu yetkiler, TBMM'yi toplantıya çağırma (m. 83), Cumhuriyet Senatosu'na on beş üye seçme (m. 70), Millet Meclisi seçimlerini yenileme (m. 108), kanunları yayınlama veya veto etme (m. 93), Başbakanı seçme ve atama (m. 102), Anayasa Mahkemesi'ne iki üye seçme (m. 145), Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma (m. 149), Askerî Yargıtay üyelerini seçme (m. 141) ve bireysel özel af yetkisini kullanmadır (m. 97). Eroğul'a göre Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla bu yetkileri tek başına kullanabilir[733].

Doktrindeki her iki görüş değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanamayacağını savunan ilk görüş pozitif hukuka; Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceğini savunan ikinci görüş ise olması gerekene[734] ve Anayasadaki bazı hükümlerin amacına daha uygundur[735].

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası dönemi vermiş olduğu kararlarda, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceği şeklindeki ikinci görüşü benimsemiştir. Yüksek Mahkeme, Fahri Korutürk'ün tek imza ile iptal davası açması üzerine[736], davanın esasına girmeden önce Cumhurbaşkanının tek başına iptal davası açıp açamayacağını

---

731 **Tanilli,** s.351-352.

732 **Eroğul,** Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", AÜSBFD, 1978, C.33, S.1-2, s.42, 57.

733 Nitekim uygulamada bu yetkilerden yalnızca bireysel özel af yetkisi, karşı imza ile kullanılmıştır. Bkz. **Eroğul (**1978), s.42-43, 47, 52, 57 (dn. 18).

734 Aslında doktrinde ilk görüşü savunan yazarlardan bazıları da Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabilmesi ve Anayasada bu şekilde bir düzenleme olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bkz. **Aldıkaçtı** (1968), s.41; **Kerse,** s.144-145.

735 **Kuzu** (1990), s.51.

736 Fahri Korutürk'ten önceki Cumhurbaşkanları Cevdet Sunay ve Cemal Gürsel tarafından Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmamıştır. Bkz. **Ülgen,** Özen, İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s.87.

değerlendirmiş ve kararında şu ifadelere yer vermiştir: *"Anayasa'nın 6. maddesinde 'Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir' kuralı getirildikten sonra 97. maddenin birinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil eder' kuralına yer verilmiş ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının Yürütme ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anayasa'nın 98. maddesinde yer alan 'Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur' yolundaki ilkeyi bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerekir. Öte yandan Anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve lâik Türkiye Cumhuriyeti'ni yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa'nın 149. madesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki, ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasa'nın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Hemen eklemek gerekir ki, Anayasa'nın 149. maddesi iptal davası açacakları göstermiş ve bunlar arasında yürütme organına yer vermemiştir. Yukarıda açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanının, Anayasanın 149. maddesine göre, Başbakanla herhangi bir bakanın imzalanmasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasiyle iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir[737]."*

Anayasa Mahkemesi bu dönemde vermiş olduğu başka bir kararında, yukarıdaki kararına atıfta bulunarak Cumhurbaşkanının veto yetkisini tek başına kullanabileceği sonucuna varmıştır[738]. Görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme, söz konusu kararlarında iptal

---

737 Anayasa Mahkemesi, E. 1975/183, K. 1976/15, K.T. 16.03.1976, RG, 09.07.1976, S. 15641.

738 Yüksek Mahkeme kararında şu ifadeleri kullanmıştır: *"Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclîsine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağının kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez. Cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin*

davası açma ve veto yetkileri üzerinden değerlendirme yapsa da Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkileri tek başına kullanabileceğine hükmetmiştir.

Kanaatimizce de Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceğini savunan ikinci görüşe katılmak gerekir. Ancak böyle bir kabul, Anayasanın 98. maddesindeki düzenleme karşısında, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanmak zorunda olduğu şeklinde anlaşılmamalıdır. Eroğul'un da haklı olarak belirttiği gibi önemli olan Cumhurbaşkanın gerçekte sahip olduğu yetkilerin belirlenmesidir. Bu yetkiler, yukarıda ifade edilen Cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak sahip olduğu ve hükümetin sorumluluğunu doğurmayan yetkilerdir. Cumhurbaşkanı, devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkileri kullanırken tek başına heraket edebileceği gibi, Başbakan ve ilgili bakanların karşı imzasını alarak da hareket edebilir. Ancak Cumhurbaşkanı bu yetkileri karşı imza ile kullanacaksa, karşı imzayı atacak Başbakan ve ilgili bakanların imza atmayı reddedememeleri gerekir. Zira bu yetkilerin gerçek sahibi Cumhurbaşkanıdır[739].

4.2.3.1.2. Kararnameleri İmzalayıp İmzalamama Sorunu

1961 Anayasasında benimsenen parlamenter sistem, daha önce de belirtildiği gibi kural olarak yürütmenin her iki tarafı olan Cumhurbaşkanı ile Hükümetin birlikte işlem yapmalarını gerektirmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken çıkaracağı kararnamelerde, karşı imza kuralı gereği Başbakan ve ilgili bakan(lar)ın imzalarını almalıdır. Aynı şekilde hükümetin iradesini yansıtan kararnameler, Başbakan ve ilgili bakan(lar)ın imzasının yanında Cumhurbaşkanınca imzalanmalıdır.

Uygulama ise kararnamelerin çoğu zaman sorumluluğu üstlenen Başbakan ve ilgili bakan(lar) tarafından hazırlanmasının ardından Cumhurbaşkanının imzasına sunulması şeklinde gerçekleşmiştir[740]. Bu noktada Cumhurbaşkanının önüne gelen kararnameleri

---

tanınmış olmasına parlementer rejimin gereklerinin ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin elvermediği yolundaki savlar geçersiz ve dayanaksızdır. Çünkü bu yolla yürütme organının, yasama organı işlevleri üzerinde etkin bir yetkiye sahip olduğundan, ayrıca Cumhurbaşkanının yasama tasarruflarını yönlendirmesi ya da onları denetlemesi gibi bir durumun oluşmasından sözedilemez. Yeryüzünde başkansız bir parlamenter demokratik rejim modeli henüz bulunmuş olmadığına, Cumhurbaşkanı, halk oyuna sunularak kabul edilen Anayasanın verdiği bu yetkiyi Ulus adına kullandığına göre, sözü edilen yetkinin sadece bir uyarıdan ibaret olup başka bir etkisi bulunmadığı ya da yasama tasarruflarına, parlamento üyesi sıfatı ortadan kalkan Cumhurbaşkanının bu yolla ortak olduğu yolundaki görüşler geçersiz oldukları kadar Anayasal dayanaktan da yoksundur." Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, RG, 11.05.1980, S. 16985.

739 **Eroğul** (1978), s.52, 57.

740 **Soysal** (1969), s.276; **Aldıkaçtı (**1968), s.36; **Teziç** (1977), s.9; **Onar,** C.II, s.756.

imzalayıp imzalamama sorunu ortaya çıkmıştır. Sorunun özü, Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan kaçınma yetkisinin bulunup bulunmadığıdır. Bu sorunu dönemin doktrininin görüşleri doğrultusunda açıklamadan önce, Cumhurbaşkanının imzasına sunulan kararnamelerden ne anlaşılması gerektiği tespit edilmelidir.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanının imzasına sunulan ve imzalanıp imzalanmaması sorun oluşturan kararnameler, Hükümetin gerçekte yetki sahibi olduğu konulara ilişkindir. Dolayısıyla bir önceki başlıkta açıkladığımız Cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkileri kullanırken çıkardığı kararnameleri bu kapsamda değerlendirmemek gerekir. Zira bu kararnamelere konu olan olan yetkilerin gerçek sahibi Cumhurbaşkanıdır. Bu kararnamelerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması, Cumhurbaşkanının o alandaki yetkisini kullanması; imzalanmaması yetkisini kullanmaması anlamına gelir ve bir sorun oluşturmaz. Cumhurbaşkanının, devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkileri tek başına kullanması halinde ise zaten kendisine sunulan bir kararnameden bahsedilemeyeceğinden yine bir sorun ortaya çıkmayacaktır.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkiler dışında da yetkileri bulunmaktadır. İşte gerçekte Hükümete ait olan ve Hükümetin iradesi doğrultusunda kullanılması gereken bu yetkilere ilişkin kararnameler Başbakan ve ilgili bakan(lar) tarafından hazırlanarak Cumhurbaşkanının imzasına sunulmaktadır. Bundan başka, doğrudan Hükümete tanınan bir yetkinin Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ya da bir atama işleminin müşterek kararname ile yapılması durumunda hazırlanan kararnamelerin de Cumhurbaşkanının imzasına sunulması gerekir. Son olarak, 1961 Anayasasında 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle hukukumuza giren kanun hükmünde kararnameler de Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakla birlikte, yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanının imzasına sunulmaktadır.

Cumhurbaşkanının imzasına sunulan kararnamelerin kapsamını belirledikten sonra asıl soruna yani Cumhurbaşkanının kendisine sunulan bu kararnameleri imzalayıp imzalamama yetkisine değinmek gerekir. Anayasada Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamak zorunda olduğuna ya da olmadığına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Bir görüş, Cumhurbaşkanının yürütmenin sorumsuz tarafı olduğunu, önüne gelen kararnamelerde yetki ve sorumluluğun hükümete ait olduğunu bu nedenle

Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan kaçınamayacağını ifade etmektedir[741]. Genel kabul gören diğer görüşe göre ise Cumhurbaşkanı bir imza makinası değildir ve kararnameleri imzalamaktan kaçınabilir[742]. Bu görüşün de kendi içinde ikiye ayrıldığı görülmektedir.

Bazı yazarlar, Cumhurbaşkanının önüne gelen kararnamelerde siyasi yerindelik denetimi yapabileceğini belirterek, Cumhurbaşkanına oldukça geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanının bir kararnameyi imzalayabilmesi için hükümet tarafından o kararnamenin isabetli olduğuna inandırılması gerekmektedir. Hükümetin siyasal ve kişisel tercihlerine dayanan bir tasarrufu, Cumhurbaşkanının o tasarrufla ilgili kararnameyi imzalamamasıyla engellenebilir. Cumhurbaşkanının bu şekilde hareket etmesi, parlamenter sisteme aykırı olarak değerlendirilemez[743].

Görüşüne katıldığımız diğer yazarlar ise yürütmenin sorumsuz tarafını oluşturan Cumhurbaşkanının ancak bir hukuka aykırılık bulunması halinde önüne gelen kararnameyi imzalamaktan kaçınabileceğini savunmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, Hükümetin kararnameye konu olan tasarrufunun yerinde olmadığını düşünüyorsa en fazla Hükümeti uyarabilir, ancak Hükümetin siyasi tercihlerine karışamaz. Dolayısıyla Hükümet bahse konu kararnamenin çıkmasında ısrar ediyorsa, Cumhurbaşkanı karanameyi imzalamak durumundadır[744]. Örneğin müşterek kararnameyle üst düzey göreve atanacak bir kişinin siyasi görüşü nedeniyle atama kararnamesinin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaması düşünülemez. Cumhurbaşkanı, bu kişinin kanunun aradığı niteliklere sahip olması halinde kararnameyi imzalamalıdır.

Şu hâlde Cumhurbaşkanının kararnamelerde yerindelik değil, hukukilik denetimi yapabileceği kabul edilmelidir. Hukukilik denetiminin kapsamına mahkeme kararlarına uyulup uyulmadığının denetiminin girip girmediğine ayrıca değinmek gerekir. Bu son durum, 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde TRT Genel Müdürünün atanması sırasında gündeme gelmiştir. Şöyle ki Demirel Hükümeti kurulduktan sonra, TRT Genel Müdürü olan İsmail Cem'i görevden alarak yerine Nevzat Yalçıntaş'ın atanmasına ilişkin bir Bakanlar

741 **Kırca,** Coşkun, "Cumhurbaşkanlığı", Milliyet, 17 Şubat 1966, s.2.

742 **Tanilli,** s.352; **Teziç** (1977), s.9; **Güneş** (1976), s.2; **Kırca,** s.2; **Eroğul** (1978), s.52; **Kuzu** (1990), s.43.

743 **Kerse,** s.145-146; **Kırca,** s.2.

744 **Savcı,** Bahri, "Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnameleri İmzalama Sorunu", Günümüzde Yargı Dergisi, Haziran 1976, S.2, s.18-19; **Tanilli,** s.352; **Kuzu** (1990), s.43; **Teziç** (1976), s.23.

Kurulu kararnamesi düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, Hükümetin siyasi tercihine karışmamış ve kararnameyi imzalamıştır. Hukuksuz bir biçimde görevden alındığını düşünen İsmail Cem, görevden alınmasına ve Yalçıntaş'ın yerine atanmasına ilişkin kararnamelerin yürütülmesini durdurmak amacıyla Danıştay'a başvurmuştur. Danıştay'ın yürütmenin durdurulması kararı vermesi üzerine Yalçıntaş görevden ayrılmış, ancak bu kez Hükümet, TRT Genel Müdürlüğüne Şaban Karataş'ın atanması için yeni bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenleyerek Cumhurbaşkanına sunmuştur. Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalaması kamuoyunda ve doktrinde eleştirilere neden olmuştur [745] . Eleştiriler öyle yoğunlaşmıştır ki kararnameyi imzalayan dönemin Cumhurbaşkanı Korutürk, Cumhurbaşkanlığına sunulan atama kararnameleri konusunda yetkilerinin açıklığa kavuşturulmasını istemiştir[746].

Bu eleştirilere göre, ortada bir yürütmenin durdurulması kararı bulunmaktadır. Bu karar üzerine, Hükümetin İsmail Cem'i tekrar görev başına getirmesi gerekirken Şaban Karataş için yeni bir kararname düzenlenlenmiştir. Anayasanın 132. maddesinde, yürütme organının mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu ve bu kararların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği hükme bağlanmıştır. Hükümetin söz konusu hükmü dikkate almaması karşısında, Cumhurbaşkanı gereğini yapmalı ve mahkeme kararlarına aykırı bir biçimde hükümet tarafından düzenlenen kararnameyi imzalamamalıdır[747].

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalayıp imzalamaması açısından hassas bir çizgi bulunmaktadır. Cumurbaşkanının bazen kararnameleri imzalaması hukuki açıdan sorun teşkil edebilir. Bazense kararnamelerin imzalanmaması veya imzalanmasının geciktirilmesi Hükümetin bir tasarrufunun engellenmesi sonucunu doğuracağından Cumhurbaşkanını Hükümetle bir çatışma içine sokabilir[748]. Olması gereken, Cumhurbaşkanının Hükümetin siyasi tercihlerine müdahale etmemesi ve kararnameleri imzalama yetkisini hukuka aykırılık halinde kullanmamasıdır. Cumhurbaşkanı her ne kadar yetkileri sınırlı ve sorumsuz olsa da hukuka aykırılığın aracı haline gelmemelidir. Diğer bir

745 **Güneş** (1976), s.2.

746 "Korutürk Yetkisinin Belirlenmesini İstedi", Milliyet, 22 Ocak 1976.

747 **Savcı** (1976), s.19; **Tanilli,** s.353; **Teziç** (1977), s.9; **Güneş** (1976), s.2; **Teziç** (1976), s.23.

748 **Onar,** C.II, s.757; **Güneş** (1976), s.2.

deyişle, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde bir yoruma sebep olmamalıdır[749].

4.2.3.2. Önemli Anayasal Yetkilerin Kullanılması

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının sahip olduğu önemli yetkiler; veto, Bakanlar Kurulunun kuruluşu ve yasama organının feshi olarak daha önce (Tablo 14'te) tespit edilmişti. Çalışmamızın bu kısmında 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlarının bu yetkileri kullanımı incelenecektir. Ayrıca her ne kadar Metcalf'in ölçüm yönteminde önemli yetki olarak sayılmasa da 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan iptal davası açma yetkisinin uygulamada nasıl kullanıldığına da değinilecektir.

Öncelikle 1961 Anayasası döneminde yasama organını fesih yetkisinin (Anayasanın deyimiyle Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisini) Cumhurbaşkanları tarafından hiç kullanılmadığını belirtmek gerekir. Zira daha önce de ifade edildiği gibi bu yetkinin kullanılabilmesi, gerçekleşmesi oldukça güç koşullara bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun kuruluşu ile ilgili yetkisinin kullanımı konusunda ise Anayasada benimsenen parlamenter sistemin niteliğine uygun olmayan bazı uygulamalar görülmüştür. Örneğin, Başbakan olarak atanan Cumhuriyet Senatosu üyesi Suat Hayri Ürgüplü'nün oluşturduğu Bakanlar Kurulu listesi, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay tarafından kabul edilmemiştir. Sunay, *"Bakanlar Kurulunun, bir bütün halinde 12 Mart 1971 tarihli muhtıranın icapları ve carî durumun şartları ile bağdaşır bir nitelik taşımadığı için"* atanmasını uygun görmediğini ifade etmiştir. Bunun üzerine Suat Hayri Ürgüplü, başbakanlıktan istifa etmiştir[750]. Fahri Korutürk döneminde ise Cumhurbaşkanı, hükümeti kurmakla görevlendirdiği başbakana, kurulacak hükümetin politikası ile ilgili yönerge niteliğinde bir yazı vermiştir[751].

Veto yetkisi ise 1961 Anayasası döneminde görev yapan Cumhurbaşkanlarının tümü tarafından kullanılmıştır. 1924 Anayasası döneminde hiç kullanılmayan bu yetkinin, 1961 Anayasası döneminde kullanılmasına zemin hazırlayan çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bir

749 **Tanilli,** s.352-353; **Güneş,** (1976), s.2.

750 RG, 16.05.1972, Sayı: 14189.

751 **Eroğul** (1978), s.54.

kere, 1961 Anayasası 1924 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik pek çok hükme yer vermiştir. Ayrıca bu dönem görev yapan Cumhurbaşkanlarının tamamı asker kökenli olup, siyaset dışı kimliğe sahiptir. Bunlara ek olarak, 1961 Anayasası döneminde yasama organının genel itibariyle parçalı bir yapısı bulunmaktadır. Bu nedenlerin tamamının Cumhurbaşkanlarını tarafsız devlet başkanı olarak veto yetkisini kullanma konusunda teşvik ettiği ifade edilebilir[752].

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları tarafından veto yetkisinin kullanımına ilişkin bilgiler Tablo 15'te gösterilmektedir.

Cumhurbaşkanı	Veto Edilen Kanun Sayısı	Vetonun Sonucu
Cemal Gürsel	2	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 2
Cevdet Sunay	18	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 14
Fahri Korutürk	13	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 6

Tablo 15: 1961 Anayasası Döneminde Cumhurbaşkanları Tarafından Veto Yetkisinin Kullanımı[753]

Tabloya göre, Cumhurbaşkanları bu dönemde toplamda 33 defa veto yetkisine başvurmuşlardır. Bunların 11'i için TBMM yeniden görüşme yapmamıştır. TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanunlar bakımından Cumhurbaşkanlarının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini kullanıp kullanmadığına ise ayrıca değinmek gerekmektedir. Tablo 16, 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları tarafından açılan iptal davalarını göstermektedir.

Cumhurbaşkanı	Açtığı İptal Davası	İptal Davalarının Sonucu
Cemal Gürsel	-	-
Cevdet Sunay	-	-
Fahri Korutürk	6	6 iptal

Tablo 16: 1961 Anayasası Döneminde Cumhurbaşkanları Tarafından Açılan İptal Davaları[754]

Buna göre, 1961 Anayasası döneminde iptal davası açma yetkisini kullanan tek Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'tür. Korutürk, bir kısmı daha önce veto ettiği ve TBMM

752 **Bahçeci,** s.152-154.

753 **Bahçeci,** s.162, 165-167, 174-175.

754 **Ülgen** (2013), s.87; https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/istatistikler/genel-kurul/ s.e.t. 15.03.2019.

tarafından yeniden kabul edilen kanunlar hakkında olmak üzere toplamda altı defa bu yetkisini kullanmıştır. Korutürk tarafından açılan davaların tamamında iptal kararı çıkmıştır[755].

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanının önemli yetkilerinin kullanımıyla ilgili bazı tespitler yapmak gerekir. Bu yetkiler arasında 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları tarafından en etkin kullanılan veto yetkisidir. Veto yetkisi, uygulamada Cumhurbaşkanları tarafından tek başına kullanılmıştır. Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi ve Bakanlar Kurulunun kuruluşu ile ilgili olarak Başbakanı atama yetkisi de uygulamada Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkiler arasındadır. Önemli yetkiler olarak tespit edilen bu yetkilerin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması onun uygulamadaki gücünü artırmıştır.

5. 12 EYLÜL 1980 ASKERİ MÜDAHALESİYLE KURULAN GEÇİCİ DÖNEM

12 Eylül 1980'de Silahlı Kuvvetler emir ve komuta zinciri içinde ülke yönetimine el koymuş ve demokrasi bir kez daha kesintiye uğramıştır. Başta dönemin Genelkurmay Başkanı Kenan Evren olmak üzere yüksek komutanlardan oluşan Milli Güvenlik Konseyi, devlet yönetimi yetkilerini kendisinde toplamıştır[756]. Evren, aynı gün Resmi Gazetede yayınlanan açıklamasında yeni hükümet ve yasama organı kuruluncaya kadar geçici bir zaman için yasama ve yürütme yetkilerinin Kara, Deniz, Hava Kuvveti Komutanları ile Jandarma Genel Komutanından oluşan Millî Güvenlik Konseyi tarafından kullanılacağını ve Konseye kendisinin başkanlık edeceğini belirtmiştir[757]. Yine aynı günkü Resmi Gazetede yayınlanan Milli Güvenlik Konseyinin 1 Numaralı Bildirisinde yasama organı ve hükümetin feshedildiği ve ülke çapında sıkıyönetim ilan edildiği açıklanmıştır.

Milli Güvenlik Konseyi, 21 Eylül 1980'de sivillerden oluşan bir Bakanlar Kurulu kurmuş, 25 Eylül 1980'de ise yasama görevlerini düzenleyen bir İçtüzük hazırlamıştır[758]. Bu İçtüzüğe göre, kanun teklif etme yetkisi Milli Güvenlik Konseyi üyeleri ile Bakanlar Kuruluna tanınmıştır (m.9). Kanun teklifleri Milli Güvenlik Konseyinde görüşülmekte,

755 **Bahçeci,** s.173-175.

756 **Özbudun** (2010), s.51.

757 RG, 12.09.1980, Sayı 17103, s.3.

758 RG, 28.09.1980, Sayı 17119.

kabul edilmesi halinde kanunlaşmaktadır (m.11, 12). Milli Güvenlik Konseyinin, Başbakan ve bakanları denetleme, Bakanlar Kurulunu veya bir bakanı görevden alma yetkisi bulunmaktadır (m.19). Bu düzenlemeler daha önce TBMM'ye ait olan yetkilerin, Milli Güvenlik Konseyine devredildiğini ve hükümetin de Milli Güvenlik Konseyinin kontrolü altında olduğunu göstermektedir [759] . Bakanlar, Konseyin görevlileri konumunda bulunmaktadır[760].

Askeri müdahale ile kurulan geçici dönemin temel çerçevesini belirleyen ise 27 Ekim 1980'de kabul edilen 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun olmuştur [761] . Bu Kanunun 1. maddesinde, Kanunda belirtilen hükümler saklı kalmak üzere, yeni bir Anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu düzenlenmiştir. Diğer yandan Kanunda, Milli Güvenlik Konseyinin aldığı kararların ve kabul ettiği kanunların 1961 Anayasasının hükümlerine uygun düşmemesi halinde Anayasa değişikliği olarak; yürürlükteki kanunlara uygun düşmemesi halinde ise kanun değişikliği olarak yürürlüğe gireceği belirtilmiştir (m.6). 2324 sayılı Kanunda; TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosuna ait olan görev ve yetkilerin Milli Güvenlik Konseyince kullanılacağı tekrar ifade edilmiştir. Ayrıca Kanunda, Milli Güvenlik Konseyi Başkanının aynı zamanda Devlet Başkanı olduğu ve 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanına ait olan görev ve yetkileri kullanacağı düzenlenmiştir (m.2). Ancak Kenan Evren'in askeri müdahaleyle kurulan geçici dönemin merkez organı olan Milli Güvenlik Konseyinin de başında yer alması, Devlet Başkanı olarak geniş bir alanda yetki kullanabilmesini sağlamıştır.

Bu süreçte bir yandan da yeni bir anayasanın hazırlanmasına yönelik çalışmalara başlanmış ve Milli Güvenlik Konseyi tarafından 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun kabul edilmiştir[762]. Bu Kanuna göre Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinden oluşmaktadır (m.1). Kurucu Meclis, yeni Anayasanın hazırlanması görevinin yanında, Milli Güvenlik Konseyince kararlaştırılacak tarihte yapılacak genel seçimlerle TBMM kurulup fiilen göreve başlayıncaya kadar kanun koyma, değiştirme ve kaldırma suretiyle yasama görevlerini de yerine getirecektir (m.2). Kurucu Meclis içinde Milli Güvenlik Konseyi hakim konumdadır. Zira Konsey, Danışma Meclisi üyelerini seçme

759 **Eroğul** (2013), s.294.

760 **Soysal** (1997), s.85.

761 Kanun No: 2324, Kabul Tarihi:27.10.1980, RG, 28.10.1980, Sayı 17145.

762 Kanun No: 2485, Kabul Tarihi:29.06.1981, RG, 30.06.1981, Sayı 17386 (Mükerrer).

yetkisine sahip olduğu gibi (m.3), Danışma Meclisinin kabul ettiği kanun tekliflerine (m.25) ve Anayasa metnine son halini verme yetkisine sahiptir (m.26).

2485 sayılı Kanunda, yeni Anayasanın hazırlanması için Danışma Meclisinin 15 kişilik bir Anayasa Komisyonu oluşturacağı düzenlenmiştir (m.21). Bu hükme dayanarak oluşturulan, başkanlığını Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı'nın yaptığı Anayasa Komisyonu, hazırladığı Anayasa tasarısını Danışma Meclisine sunmuştur. Danışma Meclisinde iki kez görüşülerek ve değişiklikler yapılarak kabul edilen Anayasa metni, Milli Güvenlik Konseyinin önüne gelmiş ve Konsey tarafından da bazı değişikliklere uğratılarak son halini almıştır. 2485 sayılı Kanunda, Anayasa metninin halkoylamasına sunulacağı ve halkoylamasında kabul edilmesi halinde kesinleşeceği düzenlenmiştir (m.26). 7 Kasım 1982'de yapılan halkoylmasında Anayasa, yüzde 91,37 oranında evet oyuyla kabul edilmiştir. 1982 Anayasasına eklenen geçici 1. madde nedeniyle, Milli Güvenlik Konseyi başkanı Kenan Evren, Anayasanın halkoylamasında kabul edilmesi sonucu yedi yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı sıfatını kazanmıştır. Askeri müdahale ile kurulan geçici dönem ve Milli Güvenlik Konseyinin hukuki varlığı, 6 Kasım 1983'te yapılan TBMM seçimlerinin ardından 6 Aralık 1983'te TBMM Başkanlık Divanının oluşmasıyla sona ermiştir[763].

[763] **Özbudun** (2010), s.57; **Gözübüyük,** A. Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara, 2013, s.150.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ KONUMU

1. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ DÖNEM

1.1. 1982 Anayasası ile Benimsenen Hükümet Sistemi

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili yürütme yapısını benimsemiş (m.8) ve Bakanlar Kurulunu, yürütme organının esas yetkili ve sorumlu tarafı olarak belirlemiştir. Bakanlar Kurulu, TBMM'ye karşı sorumludur ve görevini devam ettirebilmek bakımından TBMM'nin desteğine ihtiyaç duymaktadır (m.99, 112). Yürütmenin diğer tarafını oluşturan Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından seçilmektedir (m.102). Ayrıca Anayasada karşı imza kuralına yer verilmekte ve vatana ihanet dışında Cumhurbaşkanının sorumluluğuna gidilememektedir (m.105).

1982 Anayasasında yer alan bu hükümler, Anayasada parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir. Ancak 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanları gibi sembolik ve törensel nitelikte değildir[764]. 1982 Anayasasında, çağın genel eğilimine uygun olarak yürütmenin güçlendirildiği görülmektedir[765]. Bu bağlamda 1982 Anayasasında yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi sadece görev olarak değil, yetki ve görev olarak düzenlenmiştir (m.8)[766]. Anayasanın öngördüğü ikili yürütme yapısında ise Cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin öncelendiği

---

764 Anayasa Mahkemesinin bu dönemde vermiş olduğu kararlarda da belirttiği gibi *"Parlamenter demokrasinin benimsendiği Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın hiçbir yetkiye sahip olmayan simgesel bir Devlet Başkanı durumunda bulunması da amaçlanmamıştır."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.04.1993, RG, 12.10.1995, S. 22431; E. 1992/39, K. 1993/19, K.T. 29.04.1993, RG, 17.10.1995, S. 22436.

765 **Turhan,** s.164; **Hekimoğlu,** s.190; **Tan,** Turgut, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya da Güçlü Yürütme)" Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1, s.31-36. 1982 Anayasasında yürütmenin güçlendirilmesiyle ilgili bkz. **Kuzu,** Burhan, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.160-168.

766 **Sabuncu,** Yavuz, Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, 15. Baskı, Ankara, 2012, s.230; **Gözübüyük,** s.235. Madde gerekçesinde bu durum şu şekilde açıklanmaktadır: *"... yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde iş birliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir."* Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), Yunus Emre Yılmazoğlu/ İsmail Emrah Perdecioğlu (Haz.), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019, s.31.

ifade edilebilir[767]. Anayasanın hazırlık aşamasında çeşitli gezilerde bulunarak Anayasayı tanıtan Devlet Başkanı Kenan Evren, Anayasanın bu niteliğini şöyle açıklamıştır: *"Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi de birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı yahut taraflı hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir[768]."*

Gerçekten de 1982 Anayasasıyla aralarında önemli yetkilerin bulunduğu çok sayıda yetki yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olarak üç başlık altında Cumhurbaşkanına tanınmıştır (m.104). Ayrıca Anayasada, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceği ve bundan ötürü sorumlu olmayacağı düzenlenmiştir (m.105, 125)[769]. Bu noktada, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin Anayasanın parlamenter niteliğini ortadan kaldırıp kaldırmadığı üzerinde durulmalıdır. Bir görüşe göre, 1982 Anayasasında benimsenen hükümet sistemi, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesiyle yarı başkanlık haline gelmiştir[770]. Kanaatimizce, çalışmamızın birinci bölümünde de ifade edildiği gibi, yarı başkanlık sisteminden bahsedebilmek için ikili yürütme yapısı içinde devlet başkanının halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Halk tarafından seçilen devlet başkanının yetkileri belli bir yoğunluğa ulaşırsa, yarı başkanlık sisteminin benimsenip benimsenmediği hakkında bir tartışma yapılabilir[771]. 1982 Anayasasının ilk halinde, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi düzenlenmiştir. Şu halde her ne kadar Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki devlet başkanlarının ötesinde yetkilere sahip olsa da Anayasada benimsenen hükümet sistemini parlamenter sistem olarak değerlendirmek gerekir[772].

---

767 **Turhan,** s.165; **Sabuncu,** s.231; **Hekimoğlu,** s.193.

768 **Kuzu** (1990), s.58.

769 Bu yönüyle 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının, bürokratik vesayet odağı olarak kurgulandığı ifade edilmektedir. Bkz. **Kılıç,** Muharrem, Hukuksal Aklın Sosyo-Politik Bağlamı; Nom- Anlam- Yorum, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.312, 323-324.

770 **Tanör,** Bülent, İki Anayasa; 1961 ve 1982, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1994, s.124.

771 Bu noktada benimsediğimiz ve çalışmamızın ilk bölümünde açıkladığımız Duverger'in yarı başkanlık tanımına göre, bu koşullara ek olarak yürütmenin diğer tarafı olan Bakanlar Kurulunun da yasama organına karşı sorumluluğunun bulunması gerektiğini ayrıca belirtmek gerekir.

772 **Özbudun** (2010), s.355-360; **Turhan,** s.166.

2007 Anayasa değişikliğiyle ise Cumhurbaşkanının güçlendirilmiş konumuna halk tarafından seçilme unsuru eklenmiştir. Dolayısıyla Anayasada benimsenen parlamenter sistemden, yarı başkanlık sistemine bir geçiş olup olmadığı tartışılacak hale gelmiştir. Çalışmamızın ilerleyen kısmında, Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin belli bir yoğunluğa ulaşıp ulaşmadığı ölçülerek, halk tarafından seçilme unsurunun Anayasada hükümet sistemi değişikliğine yol açıp açmadığı tespit edilecektir. Burada yalnızca 2007 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının yetkilerini ilgilendiren bir değişiklik yapılmadığını ve Anayasaya göre Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin, yarı başkanlık sisteminin kaynağı olan Fransa'nın, 1958 Anayasası ile Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin gerisinde olduğunu belirtmekle yetinelim[773].

1.2. Cumhurbaşkanının Konumu

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının konumu, çalışmamızın birinci bölümünde ifade edilen devlet başkanının konumunu belirleyen unsurlar göz önünde bulundurularak açıklanacaktır. Bu kapsamda öncelikle Cumhurbaşkanının seçimi üzerinde durulacak, ardından Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri, bu yetkiler karşısında sorumluluk hali de göz önünde bulundurularak ele alınacaktır. Bu kısımda daha önce açıkladığımız Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi, 1982 Anayasası ve çağdaşı olan bazı ülkelerin anayasalarına uygulanarak, Cumhurbaşkanının konumu karşılaştırmalı bir bakış açısıyla değerlendirilecektir. Son olarak ise Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini kullanması ve uygulamadaki durum başlığı altında, uygulamada yaşanan sorunlar ve önemli anayasal yetkilerin nasıl kullanıldığı açıklanacaktır.

1.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanının seçimi ve nitelikleriyle ilgili 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği[774] nedeniyle çalışmamızın bu kısmında bazı başlıklar, Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası durumu daha iyi açıklayabilmek için ikiye ayrılarak incelenecektir.

---

773 1982 Anayasasından farklı olarak, 1958 Fransa Anayasasında Cumhurbaşkanının tek başına olağanüstü hal ilan etme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi (m.16, 19), genişletilmiş bir yasama organını fesih yetkisi (m.12) bulunmaktadır. Bunun yanında Fransa'da Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi istisnai bir durum değildir. Ayrıca bkz. **Özbudun** (2010), s.350-355.

774 Kanun No: 5678, Kabul Tarihi:31.05.2007, RG, 16.06.2007, Sayı 26554.

1.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi

1.2.1.1.1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesinde

1982 Anayasasının ilk halinde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçileceği düzenlenmektedir (m.101, 102). Ancak 1961 Anayasasının hazırlanma sürecinde olduğu gibi 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde de Cumhurbaşkanının seçilme yöntemi tartışma konusu olmuştur. Söz konusu düzenlemenin Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında bazı üyeler, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu görüşlerin kendi içinde ayrıldığı görülmektedir. Üyelerden bazıları, Anayasada başkanlık sisteminin benimsenmesi gerektiğini ifade ederek Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini bu kapsamda desteklemişlerdir[775]. Bazı üyeler ise parlamenter sistem içinde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına yer verilebileceğini belirtmişlerdir. Bu sonuncu görüşü savunanlar, parlamenter sistemde güçlü bir Cumhurbaşkanının varlığından yana olmuş[776] ve Cumhurbaşkanına tanınan önemli yetkilerin halk tarafından seçilme yöntemiyle tamamlanması gerektiğini ifade etmiştir[777]. Ancak bu görüşler karşılık bulmamış ve Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir.

Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında tartışılan bir başka konu, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından nasıl bir çoğunlukla seçileceğidir. Anayasa Komisyonunun hazırlayıp Danışma Meclisine sunduğu tasarıda, Cumhurbaşkanının TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçileceği ve seçimlerin dört turda yapılacağı düzenlenmiştir. Buna göre, ilk iki turda TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunu elde eden aday çıkmazsa, üçüncü turda oyların salt çoğunluğunu alan Cumhurbaşkanı seçilecektir. Üçüncü turda da bu çoğunluk sağlanamazsa, bu turda en çok oyu alan iki adayla dördüncü tur yapılacak ve en çok oy alan Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır[778]. Tasarıdaki bu hüküm, Cumhurbaşkanı seçiminin özellikle dördüncü turda olabildiğince

---

775 Süleyman Sırrı Kırcalı ve Ertuğrul Zekai Ökte'nin görüşleri için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, İkinci Oturum, C.9, s.377-380.

776 Beşir Hamitoğullarının görüşü için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, İkinci Oturum, C.9, s.380-381.

777 Kemal Dal'ın görüşleri için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, İkinci Oturum, C.9, s.382-383. Aynı zamanda Anayasa Komisyonu üyesi olan Kemal Dal'ın, Danışma Meclisine sunulan Anayasa tasarısı hakkındaki görüşleri ve karşı oyu için ayrıca bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.120, 04.08.1982, C.7, s.82, 84.

778 Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak Danışma Meclisine sunulan Anayasa tasarısının metni için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.120, 04.08.1982, C.7.

kolaylaştırıldığını ve en geç bu turda seçimin tamamlanmasının amaçlandığını göstermektedir.

Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında bu düzenlemeye itiraz ederek önerge veren üyelerin hemen hemen tamamı, Cumhurbaşkanının daha yüksek çoğunlukta oy ile seçilmesi gerektiğine dikkat çekmiş ve Cumhurbaşkanının seçilememe ihtimaline karşılık ise Meclisin feshini bir çözüm olarak ileri sürmüşlerdir. Üyeler görüşlerinde Cumhurbaşkanının yüksek olmayan bir çoğunlukla seçilmesinin, Cumhurbaşkanına verilen yetkilerle bağdaşmayacağını ve Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığını azaltacağını ifade etmişlerdir. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçiminin tüm turları için yüksek çoğunlukta oy aranması halinde, seçilen Cumhurbaşkanının bütün milleti temsil edeceğini ve tarafsızlığının sorgulanmayacağını belirtmişlerdir[779]. Bu görüşler doğrultusunda tekrar hazırlanan söz konusu madde önce Danışma Meclisinde, ardından da Milli Güvenlik Konseyinde kabul edilerek Anayasa hükmü haline gelmiştir.

Buna göre, Cumhurbaşkanı TBMM üye tamsayısının üçte iki oyu ile seçilmektedir. İlk iki turda bu çoğunluğun sağlanamaması halinde, üçüncü turda Cumhurbaşkanı seçilebilmek için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu almak gerekmektedir. Üçüncü turda da Cumhurbaşkanı seçilemezse bu turda en çok oyu alan iki aday arasında dördüncü tur yapılmakta ve üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Cumhurbaşkanının dördüncü turda da seçilememesi halinde TBMM seçimlerinin yenileneceği düzenlenmiştir (m.102/1, 3).

Görüldüğü üzere, 1961 Anayasası döneminde uzayan seçim turlarının tekrar yaşanmaması için 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının seçiminin dört turda tamamlanmasını öngörmüştür. Seçimin dört turda tamamlanamaması halinde TBMM, feshedilme müeyyidesi ile karşı karşıya bırakılmıştır[780]. Ayrıca üçüncü ve dördüncü turda Cumhurbaşkanı seçimi ilk iki tura göre kolaylaştırılmış fakat basit çoğunluğa yer verilmeyerek, Danışma Meclisinde dile getirilen görüşler dikkate alınmıştır.

Bunun dışında 1982 Anayasasının 102. maddesinin 2. fıkrasında, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının

779 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.401-406.

780 **Erdoğan,** Mustafa, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1987, s.44; **Kuzu,** Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s.71-72.

boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanacağı ve seçimin, başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılacağı, bu otuz günlük sürenin ilk on gününde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirileceği, kalan yirmi gününde ise seçimin tamamlanacağı gibi usuli hükümler düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının 102. maddesi, bu dönemde Cumhurbaşkanı olarak seçilen Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Ahmet Necdet Sezer'in seçimlerinde tartışma konusu olmamıştır[781]. Ancak 11. Cumhurbaşkanının seçimi sırasında, Anayasanın 102. maddesi hakkında ortaya atılan bir görüş, bu madde ekseninde Cumhurbaşkanı seçimini gerçek bir krize dönüştürmüştür. Bu görüşe göre, Anayasanın 96. maddesinde TBMM üye tamsayısının üçte biri (184 milletvekili) şeklinde düzenlenen toplantı yeter sayısı, Cumhurbaşkanının seçimi bakımından uygulanamaz. Anayasanın 102. maddesinde Cumhurbaşkanının seçimi için öngörülen TBMM üye tam sayısının üçte ikisi oranındaki çoğunluk (367 milletvekili), aynı zamanda toplantı yeter sayısıdır. Dolayısıyla, 354 milletvekiline sahip olan Ak Parti'nin, desteklediği adayı Cumhurbaşkanı olarak seçebilmesi için TBMM'de bulunan diğer partilerin, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin oylamaya katılmaları gerekir. Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin ilk tur, en az 367 milletvekilinin katılımıyla açılabildiğine göre bu sayının bulunmaması halinde birinci tur yapılmamış sayılır ve diğer turlara geçilemez. Diğer turlara geçilememesi halinde ise Anayasanın belirlediği yirmi günlük süre içinde Cumhurbaşkanı seçimi tamamlanamayacak ve TBMM seçimleri yenilenecektir[782].

---

781 Bu noktada 1982 Anayasası döneminin ilk Cumhurbaşkanı olan Kenan Evren'in TBMM tarafından seçilmediğini tekrar belirtmek gerekir. Zira Evren, 1982 Anayasasının geçici 1. maddesine göre, Anayasanın halkoylaması ile kabul edildiğinin usulünce ilanıyla birlikte yedi yıllık bir dönem için Cumhurbaşkanı sıfatını kazanmıştır.

782 **Kanadoğlu,** Sabih, "AKP, Cumhurbaşkanını Tek Başına Seçemez" Cumhuriyet, 26 Aralık 2006, s.8. Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının TBMM üye tamsayısının üçte ikisi olduğu görüşü bilinenin aksine ilk defa Sabih Kanadoğlu tarafından dile getirilmemiştir. Kanadoğlu'ndan önce, Sermaye Piyasası Kurulu eski başkanı Ali İhsan Karacan, Dünya Gazetesinde bir yazı kaleme almış ve bu yazıda Anayasanın 102. maddesine göre Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının en az karar yeter sayısı kadar olması gerektiğini, ilk iki turda en az üçte iki çoğunlukla toplantı yapılabileceğini ifade etmiştir. Bkz. **Karacan,** Ali İhsan, "Köşk Seçiminde Anayasadaki Püf Nokta", Dünya Gazetesi, 1 Aralık 2006, s.20. Ayrıca bkz. **Eroğul,** Cem, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", AÜSBFD, C.62, S.3, s.169-170. Hatta 1982 Anayasasının 102. maddesi hakkındaki bu görüşün daha eski tarihlere dayandığı ve Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı seçiminden sonra Refah Partisi Genel Başkanı Necmettin Erbakan tarafından dile getirildiği görülmektedir. O tarihte Anayasaya göre, TBMM üye tamsayısı 450 milletvekilinden oluşmakta (m.75) ve bu sayının üçte ikisi 300 milletvekiline karşılık gelmektedir. Erbakan, Özal'ın seçimi sırasında birinci ve ikinci tur oylamalarına 300'den az milletvekilinin katılmasının Anayasaya aykırı ve yok hükmünde olduğunu savunmuştur. Ancak o tarihlerde bu görüş, Cumhurbaşkanı seçimini etkileyen herhangi bir tartışmaya neden olmamıştır. Bkz. Cumhuriyet, 1 Kasım 1989, s.15. Kanadoğlu da yıllar sonra TBMM Muhtıra ve Darbeleri Araştırma Komisyonunda yapmış olduğu açıklamada bu görüşü ilk ortaya atan kişinin Erbakan olduğunu belirtmiştir. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/tutanak_son/

Bu görüşü sahiplenen CHP, 27 Nisan 2007'de yapılan Cumhurbaşkanı seçiminin birinci tur oylamasına katılmamıştır. Ancak, bu oylama öncesinde toplantı yeter sayısının Anayasanın 96. maddesine uygun olduğu bir Meclis kararı ile belirlenmiş ve yeterli çoğunluğun bulunduğu gerekçesiyle oylamaya geçilmiştir. CHP ise aynı gün, birinci tur oylamasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 1 Mayıs 2007'de açıkladığı kararında Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının Anayasanın 102. maddesine göre belirlenmesi gerektiği sonucuna vararak, Anayasanın 96. maddesine göre toplantı yeter sayısını belirleyen Meclis kararını iptal etmiş ve aynı zamanda söz konusu Meclis kararının yürürlüğünü durdurmuştur[783].

Anayasa Mahkemesi'nin kamuoyuna "367 Kararı" şeklinde yansıyan bu kararı incelendiğinde, çeşitli açılardan anayasal yetki sınırlarını aştığı görülmektedir[784]. Kararda öncelikle, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu Meclis kararını denetlemeye yetkili olup olmadığı üzerinde durulmuştur. Bu noktada, Meclis kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmadığı, ancak İçtüzük değişikliklerinin Meclis kararı olmasına rağmen Anayasanın 148. maddesi gereği denetlendiği ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelen işlemin adıyla bağlı olmadığı ve işlemin hukuksal nitelemesini kendisinin yaptığı şeklindeki yerleşik içtihadı hatırlatılmıştır. Böylelikle, Meclis kararı adı altında İçtüzük düzenlemesi veya değişikliği yapılarak Anayasa Mahkemesi denetiminden kaçırılmasının önlenebileceği belirtilmiştir. Yüksek Mahkemenin buraya kadar izlediği yolda bir sorun bulunmamaktadır[785]. Sonrasında ise Mahkeme kararını TBMM İçtüzüğünün 121. maddesiyle ilişkilendirmiştir. Söz konusu hüküm, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin açıklayıcı bir düzenleme içermemekte ve yalnızca seçimin Anayasanın 102. maddesine göre yapılacağını belirtmektedir. Mahkeme ardından Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının Anayasanın 102. maddesine göre TBMM üye tamsayısının üçte ikisi olduğunu belirleyerek, bu maddeye gönderme yapan TBMM İçtüzüğünün 121. maddesinin de aynı esası kabul ettiğini ifade etmiştir. Son olarak, Cumhurbaşkanı seçiminin birinci tur oylamasında Anayasanın 96. maddesinin uygulanacağını belirleyen Meclis kararının,

---

28_subat_alt_komisyonu/28_subat_alt_komisyonu/10.10.2012/Sabih%20Kanado%C4%9Flu-10.10.2012.pdf s.e.t. 10.05.2019.

783 Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

784 **Özbudun,** Ergun, "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", Prof. Dr. Yavuz Sabuncu'ya Armağan, AÜSBFD, 2007, C.62, S.3, s.266.

785 **Uluşahin,** Nur, "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", Ankara Barosu Dergisi, Bahar 2007, Yıl 65, S.2, s.19-21.

İçtüzüğün 121. maddesini değiştirdiği sonucuna vararak, İçtüzük değişikliği niteliğindeki bu Meclis kararını kendi denetim alanı içine sokmuştur.

Belirtmek gerekir ki Anayasanın 102. maddesine ve bu maddeye gönderme yapan TBMM İçtüzüğünün 121. maddesine göre, Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısı TBMM üye tamsayısının üçte ikisi olarak kabul edilse dahi denetim konusu yapılan Meclis kararı bir İçtüzük değişikliği niteliğinde değildir. Zira Meclisin burada Meclis kararı adı altında bir İçtüzük değişikliği yapma iradesi bulunmadığı gibi[786] yeni bir İçtüzük kuralı oluşturduğundan da söz edilemez[787]. Bu durumda olsa olsa Meclis kararının, İçtüzüğe ve Anayasaya aykırılığından bahsedilebilir[788]. Anayasa Mahkemesinin, Meclis kararlarının İçtüzüğe uygunluğunu denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu Meclis kararı, İçtüzük düzenlemesi niteliğinde de olmadığından Anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemez. Şu halde, Mahkemenin başvuruyu görev yönünden reddetmesi gerekmekteydi[789].

Kaldı ki Cumhurbaşkanı seçiminin birinci tur oylamasında toplantı yeter sayısını Anayasanın 96. maddesine göre belirleyen Meclis kararının İçtüzüğe ve Anayasaya aykırılığı da bulunmamaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, Anayasanın toplantı ve karar yeter sayısını düzenleyen 96. maddesi ile Cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 102. maddesini birlikte değerlendirerek aksi sonuca varmıştır.

Anayasanın 96. maddesi şu şekildedir: *"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 yetersayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz."* Anayasanın 102. maddesinin 1. fıkrasına göre ise *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir."* Anayasanın 102. maddesinin 2. fıkrasında Cumhurbaşkanı seçim takvimine ilişkin usuli hükümler düzenlendikten sonra 3. fıkrada *"En*

---

786 **Korucu,** Serdar, Yargısal Aktivizm; Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s.94.

787 **Özbudun** (2007), s.266.

788 **Gözler,** Kemal, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", Türkiye Günlüğü, Yaz 2007, S.89, s.19. Ayrıca söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında Tülay Tuğcu'nun karşı oy yazısına bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

789 Gözler ve Yazıcı, Anayasa Mahkemesinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü Meclis kararlarını da denetleyemeyeceğini belirterek benzer sonuca varmışlardır. Bkz. **Gözler** (2007), s.18-19; **Yazıcı,** Serap, "1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı", Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, C.1, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2013, s.244-247.

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

Anayasa Mahkemesi kararında ilk olarak Anayasanın 96. maddesinin toplantı ve karar yeter sayısı bakımından genel hüküm olduğuna ve maddenin başında geçen *"Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa"* ibaresine dikkat çekilmiştir. Aynı ibarenin 1961 Anayasasının toplantı ve karar yeter sayısını düzenleyen 86. maddesinde yalnızca karar yeter sayısından önce yer aldığı halde, 1982 Anayasanın 96. maddesinde bilinçli bir şekilde madde başına konduğu belirtilmiştir. Böylelikle, 1982 Anayasasında karar yeter sayısı için olduğu kadar, toplantı yeter sayısı için de özel hükümler bulunabileceği vurgulanmıştır.

Öte yandan, Mahkeme kararında, Cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 102. maddenin 1. ve 3. fıkralarında iki ayrı yeter sayının bulunduğu, 3. fıkrada Cumhurbaşkanı seçiminde dört oylamaya ilişkin karar yeter sayılarının gösterildiği, 1. fıkradaki yeter sayının ise 3. fıkradan ayrı bir anlam taşıdığı belirtilmiştir. Mahkemeye göre, 102. maddenin 2. fıkrasında Cumhurbaşkanı seçim takvimine ilişkin usuli hükümler düzenlenerek 1. ve 3. fıkraların birbirinden ayrılması da 1. fıkradaki yeter sayının ayrı bir anlam taşıdığının kanıtıdır. Buradan hareketle Mahkeme, Anayasanın 102. maddesinin 1. fıkrasındaki yeter sayının Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin özel bir toplantı yeter sayısı olduğu sonucuna varmıştır. Bu sayı, TBMM üye tam sayısının üçte ikisi olup, dört oylamada da aranmalıdır. Mahkeme kararında ayrıca Cumhurbaşkanı seçiminde nitelikli uzlaşmanın amaçlandığı ve bu amacın ancak 102. maddenin 1. fıkrasının toplantı yeter sayısı olarak kabul edilmesiyle sağlanabileceğine dikkat çekilmiştir.

Belirtmek gerekir ki Anayasanın 96. maddesinde, toplantı yeter sayısı bakımından Anayasada başkaca hükümler bulunabileceğinin belirtilmesi, 102. maddede böyle bir düzenlemeye yer verildiği anlamına gelmemektedir. Zira Anayasanın 102. maddesinin lafzından Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının, karar yeter sayısından ayrı olarak belirlendiği ve bu sayının TBMM üye tam sayısının üçte ikisi olduğu şeklinde bir

çıkarım yapmak mümkün değildir[790]. 102. maddenin 1. fıkrasında *"... seçilir"* ifadesi kullanılmaktadır. Nasıl ki aynı maddenin 3. fıkrasında *"... seçilmiş olur"* ifadesinden karar yeter sayısının kastedildiği anlaşılıyorsa, aynı şekilde 1. fıkradaki ifade de toplanmayı değil, karar vermeyi ifade etmektedir[791].

Mahkemenin, kararına dayanak göstermek amacıyla 102. maddenin 1. fıkrasına, 3.fıkrasından ayrı anlam yüklemeye çalışmasını da kabul etmek mümkün görünmemektedir. Zira Anayasanın yapımı sürecinde Anayasa koyucunun böyle bir iradesi bulunmamaktadır. Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, Anayasanın 102. maddesinin 1. ve 3. fıkraları bir maddede, 2. fıkrası ise ayrı bir maddede düzenlenmiştir. Anayasanın 102. maddesinin 1. ve 3. fıkralarının birlikte düzenlendiği Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin 110. maddesinde, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir"* denildikten sonra diğer fıkrada "*oylamaların ilk ikisinde **bu çoğunluk** sağlanamazsa… üçüncü oylamaya geçilir…"* hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, *"bu çoğunluk"* ifadesi ile birinci fıkrada öngörülen üçte iki karar çoğunluğuna gönderme yapılması her iki fıkranın birbirinden ayrı değerlendirilmemesi gerektiğini ve her iki fıkranın karar yeter sayısına ilişkin olduğunu göstermektedir[792].

Anayasanın 102. maddesinin 2. fıkrası ise Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde 116. maddeye karşılık gelmektedir. Milli Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisinin hazırladığı metne son halini verirken, Danışma Meclisinin kabul ettiği 110. ve 116. maddeleri birleştirmiştir. Konsey, bunu yaparken Cumhurbaşkanı seçim takvimine ilişkin usuli hükümleri düzenleyen 116. maddeyi, 110. maddeki iki fıkra arasına yerleştirmiştir. Böylelikle son halini alan Anayasanın 102. maddesinde, karar yeter sayılarını düzenleyen 1. ve 3. fıkralar arasına başka bir hüküm girdiğinden, 3. fıkrada "bu çoğunluk" ifadesi kullanılmamış ve bu fıkra *"oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa… üçüncü oylamaya geçilir…"* şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Anayasanın 102. maddesinin 3. fıkrasındaki üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile 1. fıkrasındaki üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aynıdır ve her iki çoğunluk karar yeter sayısını ifade etmektedir.

---

790 **Uluşahin** (2007), s.25; **Özbudun** (2007), s.266.

791 **Atar,** Yavuz, "Anayasa Mahkemesi'nin Yeniden Yapılandırılması", Anayasa Yargısı Dergisi, 2008, C.25, s.109.

792 Ayrıca söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında Haşim Kılıç'ın karşı oy yazısına bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

Son olarak, Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanı seçiminde nitelikli uzlaşmanın amaçlandığını ve bu amacın TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin toplantı yeter sayısı olarak kabul edilmesiyle sağlanabileceğini belirtmesi de Anayasa koyucunun iradesine uygun bir yaklaşım değildir. Bu yaklaşımın kabulü halinde TBMM üye tam sayısının üçte birini oluşturan azınlık, toplantıya katılmayarak Cumhurbaşkanı seçimini tıkayabilecektir. Oysa Anayasa koyucu, Anayasanın 102. maddesinin 3. fıkrasına göre üçüncü ve dördüncü oylamada, ilk iki oylamaya göre Cumhurbaşkanı seçimini kolaylaştırmış ve üye tamsayısının salt çoğunluğunu yeterli görmüştür. Şu halde Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısının, nitelikli uzlaşma adı altında TBMM üye tamsayısının üçte ikisi olarak aranması, üçüncü ve dördüncü oylamaya göre Cumhurbaşkanının seçilmesini fiilen imkansız hale getirecektir[793]. Böyle bir kabul, 1961 Anayasasındaki koşulların daha da ağırlaştırılması olur ki[794] Anayasa koyucunun iradesinin bu yönde olmadığı açıktır[795]. Zira daha önce de belirtildiği gibi, Anayasa hazırlanırken Cumhurbaşkanının seçimi konusunda 1961 Anayasası döneminde yaşanan krizlere benzer bir durumun ortaya çıkmaması hususu özellikle göz önünde bulundurulmuştur. Yani 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının seçimi açısından rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışını benimsemiş, Cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili ortaya çıkabilecek bir krizin parlamenter sistemin işleyişinde bir tıkanmaya yol açmamasına dikkat etmiştir. Cumhurbaşkanının dördüncü turda seçilememesi halinde, Meclis seçimlerinin yenileneceğinin düzenlenmesi bunun Anayasaya yansımasıdır[796]. Dolayısıyla Anayasa koyucunun, Cumhurbaşkanının seçimini zorlaştırma yönünde bir iradesi bulunmamaktadır.

Bütün bu gerekçelere rağmen, Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısını Anayasanın 96. maddesine göre 184 milletvekili olarak belirleyen Meclis kararını iptal etmesi ve toplantı yeter sayısını Anayasanın 102. maddesine göre 367 milletvekili olarak belirlemesi sonucunda 11. Cumhurbaşkanının seçim süreci kilitlenmiştir. Bunun üzerine, TBMM'de seçimlerin yenilenmesi kararı alınarak 22 Temmuz 2007'de seçimler yapılmıştır. Seçimler sonucunda Meclise giren MHP'nin Cumhurbaşkanı seçimine

793 **Özbudun** (2007), s.266-267; **Atar** (2008), s.109-110.

794 1961 Anayasasına göre, toplantı yeter sayısı TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğudur (m.86).

795 Ayrıca söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında Haşim Kılıç ve Sacit Adalı'nın karşı oy yazısına bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

796 **Soysal** (1997), s.212-214.

ilişkin oylamalara katılmasıyla Abdullah Gül, 28 Ağustos 2007'de Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

1.2.1.1.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında

Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan kriz ve Anayasa Mahkemesinin yukarıda açıklanan tartışmalı kararı üzerine, TBMM bir yandan seçimlerin yenilenmesine karar verirken, diğer yandan Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapan 5678 sayılı Kanunu kabul etmiştir[797]. Cumhurbaşkanının niteliklerini ve seçilme yönteminini düzenleyen Anayasanın 101. ve 102. maddelerinin değiştirilmesini esas alan bu değişiklik[798], Meclis tarafından kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanınca halkoylamasına sunulmuş[799] ve 21 Ekim 2007'de yapılan halkoylamasıyla kabul edilmiştir.

Değişiklikle birlikte, 1982 Anayasasının 101. maddesine göre Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecektir. Anayasanın 102. maddesinde ise seçimin nasıl gerçekleştirileceği düzenlenmiştir[800]. Seçimin halk tarafından yapılması, daha uzun bir hazırlık süresini gerektirdiğinden seçime başlanma ve seçimin tamamlanma süresi artırılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanacaktır (m.102/1).

Cumhurbaşkanının seçimi bakımından iki turlu çoğunluk sistemi benimsenmiştir. İlk oylamada, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilecektir. Eğer ilk

---

797 Kanun No: 5678, Kabul Tarihi:31.05.2007, RG, 16.06.2007, Sayı 26554.

798 Ayrıca söz konusu Anayasa değişikliği ile Anayasanın 77. maddesinde beş yıl olarak belirlenen yasama dönemi dört yıla düşürülmüş ve toplantı yeter sayısı konusundaki tartışmaları ortadan kaldırmak amacıyla Anayasanın 96. maddesi değiştirilmiştir. Değişiklikle birlikte madde şu hali almıştır: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, **yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde** üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Anayasada başkaca bir hüküm yoksa** toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz."*

799 Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in bu Anayasa değişikliği üzerinde yetkilerini sonuna kadar kullandığını belirtmek gerekir. Sezer, bu değişikliği önce Anayasada kendisine tanınan on beş günlük veto süresinin son gününde Meclise geri göndermiştir. Meclisin aynen kabulü üzerine Anayasa değişikliğini halkoyuna sunmuştur. Aynen kabul, Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin üzerinde bir oyla olduğundan halkoylaması Cumhurbaşkanının isteğiyle gerçekleşmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bu Anayasa değişikliğinin yokluğu ve iptali talebiyle Anayasa Mahkemesinde dava açmış fakat Mahkeme, vermiş olduğu kararla Cumhurbaşkanının talebini reddetmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2007/72, K. 2007/68, K.T. 05.07.2007, RG, 07.08.2007, S. 26606.

800 Anayasanın 102. maddesinde ayrıca Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiş (f.5) ve buna dayanarak 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu çıkarılmıştır. Bkz. Kanun No: 6271, Kabul Tarihi: 19.01.2012, RG, 26.01.2012, Sayı 28185.

oylamada bu çoğunluğu sağlayan aday çıkmazsa, bu oylamada en çok oy almış iki adayla bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılacaktır. İkinci oylamada geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır (m.102/2).

Değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanı seçiminin herhalükârda tamamlanmasına yönelik düzenlemeler de Anayasaya eklenmiştir. Bu bağlamda, ikinci oylamaya kalan iki adaydan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde boşalan adaylık ilk oylamadaki sıraya göre ikame edilecektir. Yani ilk oylamada en yüksek oyu almış sıradaki aday ikinci oylamaya katılacaktır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde ise oylama referanduma dönüşecek ve aday, geçerli oyların çoğunluğunu alması halinde Cumhurbaşkanı seçilecektir (m.102/3). Özetle, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için yüzde ellinin üzerinde oy almak gerekmektedir.

1982 Anayasasının 2007 değişikliği ile benimsediği iki turlu çoğunluk sisteminin, ikili yürütmeye sahip, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ülkelerde genellikle uygulandığı görülmektedir. Bu bağlamda, 1958 Fransa (m.7), 1999 Finlandiya (m.54), 1920 Avusturya (m.60), 1991 Bulgaristan (m.93), 1976 Portekiz (m.126) ve özellikle 1997 Polonya (m.127) Anayasalarında benzer düzenlemelere rastlamak mümkündür[801].

1.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği

1.2.1.2.1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesinde

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin olarak 1961 Anayasasında bulunan kırk yaşını doldurma ve yüksek öğrenim yapma koşullarına aynen yer vermiştir[802]. 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin olarak yer alan bazı koşullar ise 1961 Anayasasından farklılaşmaktadır. Bunlardan ilki, 1982 Anayasası ile Meclis dışından Cumhurbaşkanı seçilebilmenin mümkün hale gelmesidir. Anayasaya

801 Bununla birlikte, 1958 Fransa Anayasasının söz konusu hükmünde ikinci tura kalan iki adaydan birinin ölümü ya da seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde Anayasa Konseyi'nin seçim sürecinin tümüyle tekrarlanmasına karar vereceği düzenlenmektedir.

802 Yabancı ülke anayasalarında pek fazla rastlanılmayan yüksek öğrenim yapma koşulu, 1961 Anayasasının hazırlanma sürecinden farklı olarak, 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde ciddi bir eleştiriye uğramamıştır. Yalnızca Anayasa tasarısını hazırlayan Anayasa Komisyonu üyelerinden Feyyaz Gölcüklü, tasarı hakkındaki karşı oy yazısında Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan yüksek öğrenim yapma koşuluna karşı olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.120, 04.08.1982, C.7, s.67. Danışma Meclisindeki görüşmelerde ise konuyla ilgili herhangi bir tartışma yaşanmamıştır.

göre Cumhurbaşkanı adayı, milletvekilleri arasından olabileceği gibi[803] milletvekili seçilme yeterliğine sahip olmak[804] kaydıyla Meclis dışındaki Türk vatandaşları arasından da olabilir. Meclis dışından Cumhubaşkanı adayı gösterilebilmesi için Meclis üye tamsayısının beşte birinin yazılı önerisi gereklidir (m.101)[805].

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin getirdiği bu yenilik madde gerekçesinde açıklanırken, her vatandaşın belli koşullar altında Cumhurbaşkanı adayı olabilmesinin demokratik bir hak olduğuna vurgu yapılmıştır[806]. Maddenin Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında ise Cumhurbaşkanının önceden olduğu gibi yalnızca Meclis içinden seçilmesine imkan tanıyan önerge ve görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerde Meclis dışından seçimin, Cumhurbaşkanının belli makamlara gelen kimselerden olacağı gibi bir geleneğin doğmasına yol açabileceğine dikkat çekilmiştir[807]. Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise 1961 Anayasası döneminde Meclis dışından Cumhurbaşkanı seçimi mümkün olmamasına rağmen suni yollara başvurularak[808] dışardan Cumhurbaşkanı adayı belirlendiğini, benzer yolların 1982 Anayasası döneminde de yaşanmaması için Meclis dışından Cumhurbaşkanı adayı belirlenebilmesinin açıkça hükme bağlandığını belirterek mevcut düzenlemeyi savunmuştur[809]. Görüşmeler sonunda madde mevcut haliyle kabul edilmiştir.

1982 Anayasasının, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin olarak getirdiği bir başka yenilik, daha önce Cumhurbaşkanı seçilmiş bir kimsenin tekrar bu göreve seçilememesidir[810]. Diğer bir deyişle, 1982 Anayasasına göre, bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesi mümkün değildir (m.101). Aslında Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak Danışma Meclisine sunulan Anayasa tasarısında, 1961

---

803 Milletvekilleri, Cumhurbaşkanı adaylığına kendileri başvurabilmektedir.

804 Dolayısıyla Anayasanın 76. maddesine göre milletvekili seçilmek için aranan kısıtlı olmamak, askerlik hizmetini yapmak, kamu hizmetinden yasaklı olmamak, ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan hüküm giymemek, taksirli suçlar dışında bir yıl veya daha fazla hapis cezasıyla veya yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymemek koşullarını Cumhurbaşkanı seçilecek kimse de taşımaktadır.

805 1982 Anayasası döneminde yalnızca 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Meclis dışından aday gösterilerek seçilmiştir.

806 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.609.

807 Cahit Tutum'un görüşleri için bkz. bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.396.

808 Aldıkaçtı'nın *"suni yollar"* olarak ifade ettiği, 1961 Anayasası döneminde kontenjan senatörlüğü müessesinin dışardan Cumhurbaşkanı adayı belirlemek için kullanılmasıdır.

809 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.393-394.

810 **Kuzu** (1990), s.74.

Anayasasında yer alan hüküm tekrarlanmaktaydı. Bu hükme göre, bir kimsenin arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği düzenlenmek suretiyle birden fazla kez Cumhurbaşkanı seçilebilmeye teorik olarak da olsa imkan tanınmaktaydı. Ancak maddenin Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı bakımından birden fazla seçilmesinin uygun olmadığı ifade edilmiş ve verilen önerge doğrultusunda *"arka arkaya"* ibaresinin madde metninden çıkarılmıştır[811].

Son olarak, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin olarak bu koşulların yanında en az on yıl Türk vatandaşı olma koşuluna yer verilmiştir. Muhtemelen 1975 Yunanistan Anayasasından[812] esinlenerek yer verilen bu koşulun, metne son halini veren Milli Güvenlik Konseyi tarafından madde metninden çıkarıldığını belirtmek gerekir[813].

1.2.1.2.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında

1982 Anayasasında 5678 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında da Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin kırk yaşını doldurma, yüksek öğrenim yapma, Türk vatandaşı olma, Meclis içinden veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olmak kaydıyla Meclis dışından seçilebilme koşulları varlığını korumuştur. Ancak Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini esas aldığından Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğinde bu esasa dayanan bazı değişiklikler yapılmıştır.

Değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanının en fazla iki defa seçilebileceği kabul edilmiştir (m.101). Arka arkaya Cumhurbaşkanı seçilme konusunda da bir engel bulunmamaktadır. Böylelikle 1982 Anayasasının ilk halinde, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı dikkate alınarak kabul edilen bir kez seçilme kuralı ortadan kalkmıştır.

---

811 Üyelerden Beşir Hamitoğulları ile Abdulbaki Cebeci'nin görüşleri için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.399-401. Maddenin Danışma Meclisindeki ikinci tur görüşmelerinde, *"arka arkaya"* ifadesinin madde metninden çıkarılmasıyla ilgili Komisyon Başkanı Orhan Aldıkaçtı ek bir gerekçe daha ileri sürmüştür. Aldıkaçtı, daha önce parti lideri olmuş bir Cumhurbaşkanının görevi sonunda bir arkadaşını Cumhurbaşkanı olarak seçtirip, kısa bir süre sonra istifa ettirerek tekrar kendisini Cumhurbaşkanı seçtirebileceğini ve böylelikle söz konusu hükmü dolanabileceğini belirtmiştir. Bu durumu önlemek için bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği hükmünü kabul ettiklerini ifade etmiştir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 155, 22.09.1982, İkinci Oturum, C.10, s.698.

812 1975 Yunanistan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşullardan biri, en az beş yıl Yunan vatandaşı olmaktır (m.31).

813 Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.608-609.

Değişiklikle, Cumhurbaşkanlığına aday gösterme süreci de baştan düzenlenmiştir. Daha önce aday olmak isteyen milletvekilinin kendisinin başvurması, Meclis dışından aday gösterilebilmesi için ise üye tamsayısının beşte birinin yazılı teklifi gerekirken; değişiklikle birlikte, Meclis içinden veya dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifine bağlanmıştır. Değişikliğin getirdiği bir başka yenilik ise Cumhurbaşkanlığına aday gösterme yetkisinin milletvekilleri dışında siyasi partilere de tanınmasıdır. Buna göre, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilmektedir (m.101).

1.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

1.2.1.3.1. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesinde

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başlayacağını düzenlemektedir[814]. Cumhurbaşkanının görev süresi ise Anayasanın ilk halinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi yedi yıl olarak belirlenmiştir (m.101). Madde gerekçesinde, parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının tarafsızlığının tartışılmaz bir ilke olduğu ve bu ilkeye bağlı kalınarak böyle bir süre belirlendiği ifade edilmiştir[815]. Cumhurbaşkanının görev süresi ile tarafsızlığı arasında ilişki kurulmasının nedeni Cumhurbaşkanının kendisini seçen Meclis çoğunluğu dışında farklı Meclis çoğunluklarıyla çalışma imkanına sahip olmasıdır. Zira Anayasaya göre Cumhurbaşkanının görev süresi, Meclisin görev süresinden uzun tutulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanının görev süresinin bir dönemle sınırlandırılması da onun tekrar seçilme düşüncesine kapılmadan görev süresi boyunca tarafsız hareket etmesini sağlamaya yönelik bir düzenlemedir.

Daha önce de belirtildiği gibi 1982 Anayasasının ilk haline göre TBMM, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce yeni Cumhurbaşkanının seçimine başlamakta ve seçimi, başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırmaktadır (m.102). Bu noktada TBMM'nin, Anayasada öngörülen seçim takvimi

---

814 1982 Anayasasının 103. maddesine göre Cumhurbaşkanı göreve başlarken şu şekilde andiçmektedir: *"Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."*

815 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.609.

içinde seçimi tamamlayamaması ve bu sırada mevcut Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması halinde ne olacağı üzerinde durmak gerekmektedir. Zira böyle bir durum 11. Cumhurbaşkanının seçimi sırasında yaşanmıştır. Yukarıda açıklanan "367 krizi" nedeniyle seçim tamamlanamamış ve mevcut Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi bu sırada dolmuştur. Sezer'in yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar görevine devam edip etmeyeceği tartışma konusu olmuştur. Tartışmanın nedenini, konuya ilişkin Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasında bulunan hüküm oluşturmaktadır. Söz konusu hüküm şu şekildedir: *"Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder."* Bu hükümden hareketle, Sezer'in görev süresi hakkında iki görüş ortaya çıkmıştır[816].

Birinci görüşe göre, Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasının uygulanabilmesi için *"seçilen yeni Cumhurbaşkanı"* olması gerekir. Oysa bu durumda yeni Cumhurbaşkanı seçilememiştir. Dolayısıyla Sezer'in bu hükümden yararlanarak görevine devam etmesi mümkün değildir. Sezer'in görevi, yedi yıllık görev süresinin dolmasıyla sona erer ve Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olur. Bu durum Anayasanın 106. maddesine göre makamın başka sebeple boşalması hali kapsamında değerlendirilir ve yenisi seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığına TBMM Başkanı vekalet eder[817].

İkinci görüşe göre ise bu durumda Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından bahsedilemeyeceği için Anayasanın 106. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanına vekalet hükümleri uygulanamaz. Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasındaki hükümde, görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği vurgulandığından bu hükmün uygulanması gerekir[818].

Görüldüğü üzere, Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasındaki hüküm farklı yorumlara yol açacak niteliktedir. Bu noktada Anayasa koyucunun iradesine bakılmalıdır. Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak Danışma Meclisine sunulan Anayasa tasarısında böyle bir hüküm bulunmamaktadır. Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında

---

816 **Aliefendioğlu,** Yılmaz, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", TBB Dergisi, 2011, S.94, s.344.

817 **Erdinç,** Tahsin, "Süresi dolan Sezer'in aldığı kararlar geçerli mi?", https://www.yenisafak.com/yerel/suresi-dolan-sezerin-aldigi-kararlar-gecerli-mi-60327 s.e.t. 20.06.2019.

818 Sami Selçuk ve Cem Eroğul'un görüşleri için bkz. "Yeni Tartışma: Cumhurbaşkanlığı Görevini Kim Yürütecek?", http://www.hurriyet.com.tr/gundem/yeni-tartisma-cumhurbaskanligi-gorevini-kim-yurutecek-6441783 s.e.t. 20.06.2019.

ise bazı üyeler tarafından söz konusu hükmün hemen hemen aynısı önerge olarak verilmiştir[819]. Ancak maddenin yeniden Komisyon tarafından düzenlenmesine karar verilince önerge görüşülememiş ve oylanamamıştır. Maddenin Danışma Meclisindeki ikinci tur görüşmeleri sırasında ise yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar eski Cumhurbaşkanının hizmetini devam ettireceğini düzenleyen bir önerge verilmiştir. Üyelerden İsmail Şengün, Cumhurbaşkanının yedi yıllık görev süresi sonunda yeni Cumhurbaşkanı seçilememişse ve Meclis seçimleri yenilenmişse, yeni seçimlere göre oluşan Meclis, Cumhurbaşkanını seçinceye kadar eskisinin göreve devam etmesi gerekir diyerek verdikleri önergeyi savunmuştur. Şengün, ayrıca asıl dururken vekilin görev yapmaması gerektiğini ve yedi yıl görev yapan Cumhurbaşkanının birkaç ay daha görevde bulunmasında bir sakınca olmadığını ifade etmiştir[820]. Komisyon Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise böyle bir hükmün kabulü halinde, siyaset kökenli bir Cumhurbaşkanının, yeni Cumhurbaşkanı seçimlerini sabote ederek görev süresini uzatabilme imkanına sahip olacağına dikkat çekmiştir. Bu nedenle, süresi biten Cumhurbaşkanının derhal görevden ayrılmasını uygun gördüklerini ifade etmiştir[821]. Bunun üzerine verilen önerge geri alınarak oylanmamıştır. Şu halde her ne kadar Danışma Meclisinde tartışılsa da yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevine devam edeceğine ilişkin bir hükmün Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde yer almadığı görülmektedir[822].

Metne son halini veren Milli Güvenlik Konseyi ise Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde değişiklik yapmıştır. Bu değişikliğin gerekçesinde, belirtilen süre içinde Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde Meclis seçimleri yenileneceğinden, *"yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görev süresi dolmuş bulunan Cumhurbaşkanının görevinin devam edeceği"* hükmünün maddeye eklendiği ifade edilmiştir[823]. Ancak ilginç olan böyle bir hükmün maddeye eklenmemesidir. Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasına eklenen ve tartışmalara neden olan hüküm, yukarıda da belirtildiği gibi, *"Seçilen yeni*

---

819 Maddenin ilk tur görüşmeleri sırasında Bekir Sami Daçe, Rıfat Bayazıt ve M. Fevzi Uyguner tarafından verilen önerge şu şekildedir: *"Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar eski Cumhurbaşkanı hizmetini devam ettirir."* Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.403.

820 İsmail Şengün ve bazı üyeler tarafından verilen önerge ile bu önerge hakkında konuşan İsmail Şengün'ün görüşleri için bkz. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 155, 22.09.1982, İkinci Oturum, C.10, s.698-699.

821 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 155, 22.09.1982, İkinci Oturum, C.10, s.699-700.

822 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.619.

823 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.621.

Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder" şeklindedir[824].

Bu bilgilerden hareketle Anayasa koyucuda, hükme açıkça yansımasa da mevcut Cumhurbaşkanının görevine devam edeceğine ilişkin bir irade bulunduğu ifade edilebilir[825]. Dolayısıyla Anayasanın 102. maddesinin son fıkrasındaki hüküm, madde gerekçesi ile birlikte değerlendirildiğinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar mevcut Cumhurbaşkanının göreve devam edeceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Uygulama da bu sonuca uygun biçimde gerçekleşmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer, Anayasanın 102. maddesi gereği yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görevine devam edeceğini açıklamış[826] ve böylelikle 16 Mayıs 2007'de tamamlaması gereken görevini, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün seçildiği 28 Ağustos 2007'ye kadar sürdürmüştür.

1.2.1.3.2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında

1982 Anayasasında, 2007 yılında 5678 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte Cumhurbaşkanının görev süresinin ne zaman tamamlanacağını düzenleyen ve yukarıda Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresiyle ilgili tartışmalara neden olan hükümden *"Seçilen yeni"* ibaresi çıkarılmıştır. Böylelikle söz konusu hüküm, *"Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder"* haline gelmiştir.

Değişiklikte Cumhurbaşkanının görev süresini ilgilendiren asıl nokta ise görev süresinin beş yıl olarak belirlenmesi ve bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğinin kabul edilmesidir (m.101). Böylelikle bir kimsenin bir defada yedi yıl olan Cumhurbaşkanlığı süresi, iki defada ve en fazla on yıl olacak şekilde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin benimsenen bu yeni sisteme ikili yürütmenin bulunduğu ve devlet başkanının halk tarafından seçildiği bazı ülkelerde de rastlanmaktadır.

---

824 Tutanaklarda, gerekçe ile Anayasa hükmü arasındaki farklılığın neden oluştuğuna ilişkin bir bilgiye rastlamadığımızı belirtmek gerekir.

825 Önceki Anayasalarımıza bakıldığında ise 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının görevini "yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar" sürdüreceğini açık bir biçimde hükme bağlamıştır (m.31). 1961 Anayasasında ise konuyla ilgili bir düzenleme bulunmadığından Cumhurbaşkanına vekalet hükümleri geçerli olmuştur.

826 **Aliefendioğlu** (2011), s.345.

1991 Hırvatistan (m.95), 1991 Romanya (m.81, 83) ve 1997 Polonya (m.127) Anayasalarında benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Bunun dışında 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının göreve başlarken andiçtiği metinde herhangi bir değişiklik yapılmadığını, halk tarafından beş yıllığına seçilen Cumhurbaşkanının da daha önceden olduğu gibi Anayasada var olan metni okuyarak göreve başlayacağını belirtmek gerekir.

2007 Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile ilgili düzenlemelerine değindikten sonra, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresine ilişkin o dönem ortaya çıkan tartışmalar üzerinde durulmalıdır. Daha önce de belirtildiği üzere Anayasa değişikliği, 31 Mayıs 2007'de TBMM tarafından kabul edilmiş, 21 Ekim 2007'de yapılan halkoylamasında halkın onayını almış ve 31 Ekim 2007'de Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 11. Cumhurbaşkanı ise değişikliğin yürürlüğe girmesinden önce 28 Ağustos 2007'de TBMM tarafından yedi yıllık süre için seçilmiştir. Söz konusu değişikliğin 11. Cumhurbaşkanı hakkında uygulanıp uygulanmayacağı diğer bir deyişle, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin, değişiklik öncesinde öngörülen yedi yıl mı yoksa değişiklikle getirilen beş yıl mı olacağı tartışmaya esas oluşturan meseledir[827]. Görev süresi konusunda benimsenen görüşün değişiklik öncesi veya değişiklik sonrası durumu esas almasına göre 11. Cumhurbaşkanının bir dönem daha görev yapmasının mümkün olup olmadığı sonucuna da ulaşılmaktadır.

Doktrinde 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olacağını savunanlar, farklı gerekçelere dayanmışlardır. Bu gerekçelerden biri, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu yönünde kazanılmış hakkının bulunduğudur. Zira Cumhurbaşkanının seçildiği dönemde, Anayasa hükmüyle oluşturulan hukuki durum kişiselleşmiş ve somutlaşmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Anayasa hükmüyle oluşturulan hukuki durumu tüm sonuçları ile birlikte hukuka uygun bir şekilde elde etmiştir. Dolayısıyla kazanılmış hakkın koşulları bulunduğundan Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl

827 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin 5 yıl mı 7 yıl mı olduğuna ilişkin ortaya çıkan tartışmada her iki görüşün dayandığı gerekçeleri bütünüyle ortaya koyan bir çalışma için bkz. **Gözler,** Kemal, "Cumhurbaskanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Şubat 2012, Yıl 7, S.66.

olduğu ve Anayasa değişikliğinin bir sonraki seçimle birlikte uygulanması gerektiği kabul edilmelidir[828].

Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğunu savunanların ileri sürdüğü bir başka gerekçe, kanunların geriye yürümezliği ilkesidir. Bu ilke dikkate alınırken, hukuki güvenlik ilkesine dayanılmıştır. Yani bir kişinin göreve geldiği zaman o göreve ilişkin sonuçların neler olduğunu bilecek durumda olması gerekmektedir. Bunun doğal sonucu, göreve geldiği zaman yürürlükte olan kuralın o kişi hakkında uygulanmasıdır. Sonradan yapılan bir değişiklik ileriye etkili sonuç doğurur ve geçmiş durumlara uygulanamaz[829]. Bu görüş bir Anayasa Mahkemesi kararıyla da desteklenmektedir[830]. Şöyle ki 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununda, başkanlık ve genel başkanlık görevlerini üst üste iki dönem yapanların aradan bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyeceklerine ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Bu hükmün iptali istemiyle yapılan başvuruda Mahkeme, söz konusu hükmün başkanlık ve genel başkanlık seçimi için yeni bir koşul olduğuna dikkat çekmiş ve hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi için kural olarak yasaların, yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki olaylara uygulanacağını belirtmiştir. Buradan hareketle Mahkeme, *"Dava konusu kuralla ...* ***görevlerini sürdürmekte olanların*** *gelecek için öngöremedikleri bir engelleme getirilmiştir. Kişilerin seçilerek, koşulları Kanunla belirlenmiş bir göreve getirildikten sonra geriye dönük düzenlemelerle haklarının, hukuki istikrar ve güvenlik gözetilmeden kısıtlanması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz"* diyerek, söz konusu hükmü Anayasanın 2. ve 11. maddelerine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir[831].

Doktrinde 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması gerektiği savunulurken ise yukarıda ifade edilen kazanılmış hak ve kanunların geriye yürümezliği ilkesi üzerinden karşı görüşler ileri sürülmüştür. Bazı yazarlar, kamu hukukunda kazanılmış

---

828 **Yavuz,** Bülent, "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2008, C.12, S.1-2, s.1184, 1200.

829 **Marcou,** Jean, "Yedi Yıllığına Seçilmiş Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar", Milliyet, 21 Şubat 2010; **Erdil,** Kürşat/ **Keskinsoy,** Ömer, "Cumhurbaşkanının Görev Süresi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, S. 2010/1, s.255.

830 **Erdil/Keskinsoy,** s.255-257; **Gül**, Cengiz, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Görev Süresine İlişkin Hukuki Bir Değerlendirme", e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Eylül 2010, S.103, http://www.e-akademi.org/ s.e.t 15.08.2019.

831 Anayasa Mahkemesi, E. 2005/78, K. 2005/59, K.T. 30.09.2005, RG, 21.07.2006, S. 26235.

hakkın olamayacağını [832] , Anayasa hükmü karşısında kazanılmış haktan söz edilemeyeceğini[833] kesin bir biçimde vurgulayarak 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olduğunu belirtmişlerdir. Benzer görüşü savunan başka yazarlar ise kazanılmış hak ilkesinin 11. Cumhurbaşkanının görev süresi belirlenirken kullanılamayacağını ifade etmişlerdir [834]. Zira Cumhurbaşkanı, görevi üzerinde subjektif bir hakka sahip olmadığından görev süresi üzerinde de kazanılmış hakka sahip olamaz. Kamusal statüye ilişkin konularda ilgilisinin iradesi dışında düzenlemeler ve değişiklikler yapılabilir. Yapılan düzenlemeler ve değişiklikler, devam eden statülere derhal uygulanmalıdır[835]. Nasıl ki Cumhurbaşkanının yetkileri üzerinde bir değişiklik yapılsa ve yetkileri azaltılsa Cumhurbaşkanının değişiklik öncesinde sahip olduğu yetkileri kullanmaya devam etmesi mümkün değilse, benzer durum Cumhurbaşkanının görev süresi için de söz konusudur. Bunun istisnasını, değişiklik yapılırken geçici bir maddeyle önceki statünün geçerli olduğunun belirtilmesi oluşturur[836]. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olarak belirlenirken, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğuna ilişkin bir geçici maddeye yer verilmemiştir. Şu halde değişiklikle gelen beş yıllık görev süresinin 11. Cumhurbaşkanı hakkında derhal uygulanması gerekir[837].

11. Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin bu tartışmalardan kanun koyucu da etkilenmiş ve 2012 yılında kabul edilen 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununa geçici bir madde eklemiştir. Bu maddenin ilk fıkrası, *"Onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır"* şeklinde düzenlenmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise *"31/5/2007 tarihli ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce seçilen Cumhurbaşkanları, iki defa seçilememeleri kuralı dahil, Anayasanın değişiklik öncesi hükümlerine tabidir"* hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu Kanunun geçici maddesinin ve bazı maddelerinin iptali istemiyle yapılan başvuruyla birlikte, Anayasa Mahkemesi de 11. Cumhurbaşkanının görev süresi

---

832 Yekta Güngör Özden ve Hikmet Sami Türk'ün konuyla ilgili görüşleri için bkz. " 'Cumhurbaşkanının Görev Süresi 5 Yıl Olmalı' Sözleri Tartışma Yarattı", Milliyet, 17 Ağustos 2010.

833 **Aliefendioğlu** (2011), s.340.

834 **Gözler** (2012), s.15; **Gül**, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Görev Süresine…"; **Doğanoğlu,** Ali Erdem, "Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, 2011/ 3, s.204.

835 **Gözler** (2012), s.15; **Gül**, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Görev Süresine…"

836 **Koçak,** Mustafa, "Cumhurbaşkanının Görev Süresi", Radikal, 3 Eylül 2010; **Gözler** (2012), s.13, 26.

837 **Gözler** (2012), s.27.

tartışmalarına dahil olmuştur. Mahkeme, kararında 11. Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğinden önce seçildiğini, seçimiyle birlikte görev süresinin belirlendiğini ve yapılan Anayasa değişikliğinde görev süresine ilişkin özel bir düzenleme bulunmadığını belirtmiştir. Buradan hareketle, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu sonucuna varmış ve geçici maddenin ilk fıkrasının iptal istemini reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesi, mevcut ve önceki Cumhurbaşkanlarının yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday gösterilmelerini engellemeyi amaçlayan söz konusu Kanunun geçici maddesinin ikinci fıkrasını ise iptal etmiştir. Kararda, yapılan Anayasa değişikliği ile bir kimseye ikinci defa Cumhurbaşkanı olabilme hakkı tanındığı, mevcut ve önceki Cumhurbaşkanlarının bu haktan yararlanmaları açısından Anayasada herhangi bir istisna öngörülmediği ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçimlerinde aday olma hakkının, Anayasanın 67. maddesinde düzenlenen seçme ve seçilme hakkı kapsamında temel bir hak olduğu belirtilmiş, Anayasanın tanıdığı temel bir hakkın kanunla ortadan kaldırılamayacağına hükmedilmiştir[838].

Anayasa Mahkemesinin bu kararı sonrasında 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu ve beş yıllığına ikinci defa seçilebileceği şeklinde daha önce yapılan tartışmalarda üzerinde durulmayan bir tablo ortaya çıkmıştır[839].

1.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet

1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanına vekaletin iki şekilde ortaya çıkabileceğini düzenlemiştir. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışına çıkma gibi geçici sebeplerle görevi başında bulunamaması; ikincisi ise Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasıdır. Her iki durumda da TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanına vekalet etmektedir [840] . TBMM Başkanının vekaleti ilk durumda, Cumhurbaşkanının görevine dönmesine kadar; ikinci durumda yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar sürmektedir (m.106).

Bu noktada TBMM Başkanının da görevde bulunamadığı hallerde Cumhurbaşkanına vekaletin kim tarafından yerine getirileceği sorusu akla gelmektedir. TBMM İçtüzüğünde,

838 Anayasa Mahkemesi, E. 2012/30, K. 2012/96, K.T. 15.06.2012, RG, 01.01.2013, S. 28515.

839 **Yazıcı** (2013), s.251.

840 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanına, ikinci meclis olan Cumhuriyet Senatosunun Başkanının vekalet ettiğini tekrar belirtmek gerekir (m.100).

TBMM Başkanının görevde bulunamadığı bazı hallerde Başkanlık görevini yerine getiren kimseler düzenlenmiştir. Buna göre TBMM Başkanı seçilinceye kadar en yaşlı milletvekili (m.8); TBMM Başkanlığında boşalma olması halinde en yaşlı Başkanvekili (m.12); TBMM Başkanının hastalık, seyahat gibi sebeplerle görev başında bulunamaması halinde ise onun vekalet verdiği Başkanvekili, Başkanlık görevini yerine getirmektedir (m.14). Bu hallerde TBMM Başkanının görevini yerine getiren kişilerin, Cumhurbaşkanına vekalet edeceği ifade edilmiştir[841].

1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasasından farklı olarak TBMM Başkanının Cumhurbaşkanına vekalet ettiği süre içinde Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanacağını açık bir biçimde düzenlemiştir (m.106). Madde gerekçesinde de bütün yetkilerin vekil tarafından kullanılabileceği ayrıca belirtilmiştir[842]. Bununla birlikte vekilin, vekalet müessesesinin amacının devletin devamlılığı ilkesi olduğunu göz önünde bulundurarak günlük işlere ilişkin yetkileri kullanmasının, acil olmayan ve önemli yetkileri kullanmaktan kaçınarak kendi kendini sınırlandırmasının daha yerinde bir yaklaşım olduğu ifade edilmiştir[843].

TBMM Başkanının Cumhurbaşkanına vekalet ettiği süre zarfında, TBMM Genel Kurulunu yönetmesi hakkında da benzer bir yorum yapılmıştır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanına vekillik eden TBMM Başkanının, asıl görevi olan TBMM Genel Kurulunu yönetmesinin önünde anayasal bir engel bulunmadığı, ancak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, Genel Kurulun bir Başkanvekili tarafından yönetilmesinin daha yerinde olduğu belirtilmiştir[844].

TBMM Başkanının vekaletiyle ilgili açıklamalara yer verdikten sonra, vekaleti gerektiren Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hali üzerinde durulmalıdır. 1982 Anayasası, önceki Anayasalarda olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasını ölüm ve istifa halleriyle sınırlandırmamış ve *"başka bir sebeple"* de Cumhurbaşkanlığı makamının boşalabileceğini kabul etmiştir (m.106)[845]. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halini ortaya çıkaran ölüm ve istifadan başka sebeplere değinmek gerekmektedir.

---

841 **Gözler** (2010), s.318.

842 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.654.

843 **Gözler** (2016), s.73-74.

844 **Gözler** (2010), s.318.

845 **Özbudun** (2010), s.336; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.338.

Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olması bir boşalma sebebidir [846] . Nitekim, daha önce de belirtildiği gibi 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in görevini yapamayacak kadar hasta olması, Anayasaya göre başka bir sebeple boşalma hali olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca 1982 Anayasasının yapım sürecinde Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında, Cumhurbaşkanının sürekli hastalık sebebiyle görevini yapmasının imkansız olması halinin, bir boşalma sebebi olarak Anayasada düzenlenmesi yönünde önerge verilmiştir. Buna karşılık, maddede yer alan *"başka bir sebeple"* ifadesinin sürekli hastalık halini kapsadığı belirtilmiş ve yapılan oylamada söz konusu önerge kabul edilmemiştir[847].

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halini ortaya çıkaran diğer bir sebep, Cumhurbaşkanının Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanmak üzere, TBMM tarafından vatana ihanet ile suçlandırılmasıdır[848]. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına ve Cumhurbaşkanının görevinin sona erdiğine ilişkin Anayasada bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasa, bir bakanın göreviyle ilgili herhangi bir suçtan ötürü TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu (m.100) ile Yüce Divan'a sevk edilmesi halinde, bakanlığının sona ereceğini düzenlemiştir (m.113). Bu durum karşısında, ilerleyen kısımda da açıklanacağı gibi, Anayasada belirlenmiş en yüksek oran olan TBMM üye tamsayısının dörtte üçünün oyuyla ve vatana ihanet gibi daha ağır bir suçla suçlanan (m.105) bir Cumhurbaşkanının da görevine devam edememesi gerekir[849].

Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları taşımadığının anlaşılması ya da bu koşulları seçildikten sonra kaybetmesi hali de Cumhurbaşkanlığı makamının boşalma sebebidir. Bu noktada, 1961 Anayasası dönemi için yapmış olduğumuz açıklamalar, büyük ölçüde 1982 Anayasası için de geçerli olduğundan belli değişikliklerle burada tekrarlanabilir. 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin koşullar, daha önce de belirtildiği gibi, kırk yaşını doldurmak, yüksek öğrenim yapmak, milletvekili olmak veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır.

---

846 **Özbudun** (2010), s.336; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.338.

847 Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında, Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olması halinde nasıl bir usul izleneceği de gündeme gelmiştir. Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı, bu tür düzenlemelerin Anayasalarda yer almadığını belirtmiş, böyle bir ihtmalin ortaya çıkması halinde 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi Başbakanın aktif bir rol üstleneceğini ve alınacak bir doktor raporuyla sürecin işletileceğini belirtmiştir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Dördüncü Oturum, C.9, s.411-412.

848 **Erdoğan** (1987), s.48; **Özbudun** (2010), s.336.

849 **Özbudun** (2010), s.336; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.337-338.

Bu bağlamda örneğin, Cumhurbaşkanı seçilen bir kimsenin seçildikten sonra yüksek öğrenim yapmadığının ortaya çıkması veya göreviyle ilgili olmayan bir suçu[850] kasıtlı olarak işleyerek, bir yıldan fazla hapis cezasıyla kesin hüküm giymesi [851] hallerinde, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin koşullar ortadan kalkacağından, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalacağını kabul etmek gerekir.

Eski Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi ve yeni Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde; Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmadığı, Anayasanın 102. maddesi gereği eski Cumhurbaşkanının görevine devam ettiği tekrar belirtilmelidir[852]. Daha önce açıklandığı gibi Anayasanın ilk halinde bu madde, 10. Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresi bağlamında tartışmalara neden olsa da 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile maddedeki tartışmalara neden olan kısım ortadan kaldırılmıştır.

1982 Anayasasının ilk haline göre, Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmışsa, TBMM toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılacaktır. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra yeni Cumhurbaşkanının seçimine başlanacak ve seçim, başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde tamamlanacaktır. 2007 Anayasa değişikliği ile ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsendiğinden, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde TBMM'nin hemen toplantıya çağrılma zorunluğu ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda Cumhurbaşkanı seçiminin, makamın boşalmasını takip eden altmış gün içinde tamamlanması öngörülmüştür (m.102).

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde seçilen yeni Cumhurbaşkanı, yasama organının veya önceki Cumhurbaşkanının kalan görev süresi için değil, Anayasanın düzenlediği görev süresi için seçilmektedir. Nitekim 31 Ekim 1989'da Cumhurbaşkanı seçilen Turgut Özal'ın, 17 Nisan 1993'te vefat etmesi üzerine yeni Cumhurbaşkanı olarak 16 Mayıs 1993'te seçilen Süleyman Demirel, o dönem Anayasanın öngördüğü yedi yıllık

---

850 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının yalnızca vatana ihanetten yargılanabileceğini düzenlemiş (m.105), bunun dışında işleyeceği kişisel suçlarda nasıl bir yargılama usulü izleneceği hakkında bir hükme yer vermemiştir. Bu konuyla ilgili açıklamalara "Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu" başlığı altında değinilecektir.

851 1982 Anayasasına göre, kasıtlı bir suçtan bir yıldan fazla hapis cezasıyla kesin hüküm giymek milletvekili olmaya engeldir (m.76). Anayasa, Cumhurbaşkanının milletvekilleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak şartıyla milletvekili olmayanlar arasından seçilebileceğini düzenlediğinden, böyle bir mahkûmiyet milletvekili seçilmeye engel olduğu kadar Cumhurbaşkanı seçilmeye de engel olmaktadır.

852 Oysa 1961 Anayasası döneminde, Anayasada bu yönde bir hüküm bulunmadığından, Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi üzerine yeni Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış oluyor ve Cumhuriyet Senatosu Başkanı Cumhurbaşkanına vekalet ediyordu.

süre için görev yapmıştır[853]. 1982 Anayasasının bu yönüyle 1961 Anayasasını izlediği ve 1924 Anayasasından ayrıldığı ifade edilebilir[854].

1.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin varsa partisi ile ilişiğinin kesileceğini ve TBMM üyeliğinin sona ereceğini düzenlemektedir (m.101). Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin, TBMM üyesi ise üyeliğinin sona ermesi, Anayasada benimsenen kuvvetler ayrılığı anlayışının ve onun, yasama organına karşı bağımsızlığının sonucudur[855]. Dolayısıyla daha önce TBMM üyesi olan bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilmesi halinde artık, Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamayacak ve oy veremeyecektir.

Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin, varsa partisi ile ilişiğinin kesilmesi ise Anayasanın tasarladığı tarafsız devlet başkanı anlayışının sonucudur[856]. Anayasanın yapım sürecinde Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında bu hükmün Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Üyelerden Şükrü Başbuğ, özellikle Mecliste çoğunluğa sahip bir partinin başkanının Cumhurbaşkanı seçilmesi halinde tarafsız kalamayacağını belirterek, Cumhurbaşkanı seçilecek kimsede daha önce hiçbir partiye kaydolmama ve hiçbir partide görev almama koşullarının da aranması yönünde önerge vermiştir. Komisyon Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise hiçbir partiye eğilimi olmayan bir kimsenin bulunamayacağını belirtmiş ve Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin partisiyle ilişiğinin kesilmesini düzenleyen hükmün, devlet başkanının nasıl hareket etmesi gerektiğini gösteren moral nitelikte bir hüküm olduğunu ifade etmiştir. Bunun üzerine yapılan oylamada söz konusu önerge kabul edilmemiştir[857].

Gerçekten de partisiyle ilişiğinin kesilmesi, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının garantisi olmamakla birlikte, onun tarafsız hareket etmesini sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Daha önce de belirtildiği gibi, Anayasada Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik, başka düzenlemeler de bulunmaktadır. Anayasanın ilk halinde bu düzenlemeler, Cumhurbaşkanının görev süresinin TBMM'nin görev süresinden uzun

853 **Özkul,** s.54-55.

854 **Erdoğan** (1987), s.53-54.

855 **Erdoğan** (1987), s.35.

856 **Erdoğan** (1987), s.35; **Gözler** (2010), s.319.

857 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 141, 02.09.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.394-396.

olması, Cumhurbaşkanının bir kez seçilmesine izin verilmesi ve Cumhurbaşkanının göreve başlarken görevini tarafsızlıkla yerine getireceğine andiçmesi şeklinde ifade edilebilir[858].

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ise Cumhurbaşkanının partisiyle ilişiğinin kesilmesinde, ant metninde ve Cumhurbaşkanının görev süresinin TBMM'den uzun tutulmasında herhangi bir farklılık getirmemiştir. Ancak bu Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğinin kabul edilmesi ve bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesinin mümkün hale gelmesi, başta Cumhurbaşkanının partisiyle ilişiğinin kesilmesi olmak üzere, Anayasada Cumhurbaşkanının tarafsızlığıyla ilgili hükümlerin etkisini zayıflatmıştır. Zira halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının seçim kampanyası yürütmesi ve bu kampanyayı yürütürken de siyasi parti ya da partilerin desteğini alması kaçınılmazdır[859]. Tekrar seçilme imkanı olan bir Cumhurbaşkanının da belli siyasi hesapları göz önünde bulundurarak hareket etmesi muhtemeldir[860]. Buradan hareketle, 2007 Anayasa değişikliğinin tarafsız bir Cumhurbaşkanı anlayışından, partili bir Cumhurbaşkanı anlayışına doğru kayış anlamına geldiği ifade edilmiştir[861].

1.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri, Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

Cumhurbaşkanının seçimini, onun konumunu belirleyen ilk unsur olarak açıkladıktan sonra, ikinci unsur olarak Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ve bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu ve sorumsuzluğu haline değinmek gerekir.

1.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde; Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu, bu sıfatla Devletin ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözettiği belirtilmiştir. Aynı maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde üç gruba ayrılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 104. maddede sayılanlardan ibaret değildir. Zira söz

858 **Gözler** (2010), s.319-320; **İzgi,** Ömer/ **Gören,** Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, C.II (Madde79-177), TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s.958; **Özbudun** (2010), s.322-323.

859 **Özbudun** (2010), s.327; **Kılıç,** s.327-328; **Gözler** (2010), s.320.

860 **Gözler** (2010), s.320; **Özbudun** (2010), s.327.

861 **Özbudun** (2010), s.327.

konusu maddede, Cumhurbaşkanının Anayasada ve kanunlarda belirtilen seçme ve atama yetkileri ile diğer yetkileri kullanacağı da ifade edilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri, Anayasanın 104. maddesinde yapılan ayrıma uygun olarak ve aynı zamanda Anayasanın diğer maddelerinde düzenlenen yetkileri de dikkate alınarak açıklanacaktır.

1.2.2.1.1. Yasama ile İlgili Yetkiler

1.2.2.1.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşması Yapma Yetkisi

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşması yapma yetkisi tanımıştır (m.104). Anayasanın yapım sürecinde, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bu yetkinin, her yıl Eylül ayının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılış konuşmasını yapma şeklinde yer aldığı görülmektedir[862]. Maddeye nihai şeklini veren Milli Güvenlik Konseyi, önce bu yetkiyi madde metninden tamamen çıkarmıştır. Yapılan görüşmeler sonrasında ise yasama yılının Eylül ayından önce veya sonra başlaması ihtimali göz önünde tutularak, Eylül ayının ilk günü yerine, yasama yılının ilk günü ifadesine yer verilmiştir[863]. Ayrıca maddeye *"gerekli gördüğü takdirde"* ifadesi eklenerek, bu yetkinin kullanılması Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır[864].

Cumhurbaşkanının TBMM'de açılış konuşması yapması halinde, konuşmasında değindiği hususların TBMM açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Devletin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından ifade edilen görüşleri, yapılacak yasama çalışmalarında TBMM'ye yol göstermesi açısından yararlı bir paylaşım olarak kabul etmek gerekir[865].

Önceki Anayasalara bakıldığında, daha önce de belirtildiği gibi, 1924 Anayasasında Meclise nutuk verme şeklinde benzer bir yetkinin Cumhurbaşkanına tanındığı görülmektedir. Ancak 1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanının nutkunun talimat niteliği daha ağır basmaktadır. Ayrıca 1924 Anayasasında bu yetkinin kullanılması konusunda

862 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.631.

863 Bu noktada 1982 Anayasasının ilk halinde yasama yılının başlangıcının Eylül ayının ilk günü olarak düzenlendiğini ancak 1995 yılında yapılan Anayasa değişiklikliği ile bunun Ekim ayının ilk günü şeklinde değiştirildiğini belirtmek gerekir (m.93).

864 Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, B. 118, 18.10.1982, İkinci Oturum, C.7, s.377-379.

865 **Akgül,** s.225.

Cumhurbaşkanının takdiri bulunmamaktadır. Anayasaya göre Cumhurbaşkanının her yıl Meclise nutuk vermesi veya bu nutku Başbakana okutması gerekmektedir (m.36). 1961 Anayasasında ise Cumhurbaşkanı böyle bir yetkiye sahip değildir[866].

1.2.2.1.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Toplantıya Çağırma Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisini, Anayasanın 93. maddesiyle birlikte ele almak gerekir. Anayasanın 93. maddesi, TBMM'nin iki şekilde toplanabileceğini düzenlemiştir. Bunlardan ilki, TBMM'nin yasama yılının ilk günü kendiliğinden ve çağrısız olarak toplanması; ikincisi ise TBMM'nin tatil veya ara verme sırasında toplanmasıdır[867]. Olağanüstü toplantı olarak da adlandırılan[868] bu sonuncu durumun gerçekleşmesi için belli kimselerin çağrısı gerekmektedir. Anayasaya göre, Meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilecek kimselerden biri de Cumhurbaşkanıdır[869].

Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde, tatil veya ara verme sırasında TBMM'yi toplantıya doğrudan kendisi çağırabilir. TBMM'nin tatil veya ara verme sırasında toplanmasını gerektiren bir konunun bulunup bulunmadığını Cumhurbaşkanı takdir edecek ve buna göre çağrıda bulunacaktır. Bunun dışında Anayasa, tatil veya ara verme sırasında Bakanlar Kurulunun da Cumhurbaşkanından TBMM'yi toplantıya çağırmasını isteyebileceğini düzenlemektedir. Bu durumda ise Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırma bakımından takdir yetkisi bulunmadığını kabul etmek gerekir[870]. Zira Anayasada TBMM, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya *"çağrılır"* ifadesi kullanılmıştır. Ayrıca bu konu, maddenin Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında da gündeme gelmiştir. Üyelerden birinin, maddede *"çağrılır"* yerine *"çağrılabilir"* ifadesinin kullanılarak, Bakanlar Kurulunun istemi halinde TBMM'nin toplanmasının Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmasını savunması üzerine; Anayasa Komisyonu adına konuşan Kemal Dal, Bakanlar Kurulunun istemi halinde,

---

866 **Soysal** (1997), s.218; **Erdoğan** (1987), s.60-61; **Yıldırım** (1999), s.37.

867 Meclis, Anayasanın 93. maddesine göre, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilirken; TBMM İçtüzüğünün 6. maddesine göre onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarına ara verebilir.

868 **Özbudun** (2010), s.305; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.270.

869 Anayasaya göre, Meclis Başkanı da Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Meclis Başkanı doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine Meclisi tatil veya ara verme sırasında toplantıya çağırır (m.93).

870 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.269; **Özbudun** (2010), s.305.

Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırmak zorunda olduğunu ve maddenin bu şekilde düzenlendiğini ifade etmiştir[871].

1.2.2.1.1.3. Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi

1982 Anayasasının 89. maddesinde Cumhurbaşkanının, TBMM'nin kabul ettiği kanunları, on beş gün içinde yayımlama veya yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları gerekçesini de göstermek kaydıyla, aynı süre içinde TBMM'ye geri gönderme yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca, bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilemeyeceği de belirtilmiştir.

1982 Anayasasının bu hükmü, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki düzenlemelerden ayrılmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, 1924 ve 1961 Anayasalarında Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama ve geri gönderme süresi on gün olarak belirlenmiştir. Ayrıca önceki Anayasalarda, bütçe kanunlarının yanında Anayasa değişiklikleri de Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin dışında tutulmuştur. Esasen 1982 Anayasasının yapım sürecinde Danışma Meclisinde kabul edilen metin de bu bakımdan 1924 ve 1961 Anayasalarıyla benzerlik taşımaktadır. Ancak maddeye son halini veren Milli Güvenlik Konseyi, on günlük süreyi on beş güne çıkarmış ve yalnızca bütçe kanunlarının geri gönderilemeyeceğini kabul ederek, Anayasa değişiklikleri için Cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanımıştır[872].

1982 Anayasasının 89. maddesine göre, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunu TBMM *"aynen kabul"* ederse, kanun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacaktır. Benzer düzenlemeler, 1924 ve 1961 Anayasalarında da bulunmaktadır. Ancak daha önce belirtildiği gibi, geri gönderilen kanunun TBMM tarafından tekrar kabulü için 1924 Anayasasında *"bu defa da kabul"* (m.35), 1961 Anayasasında *"yine kabul"* (m.93) ifadeleri kullanılmıştır. 1982 Anayasasının 89. maddesinde ise bu ifadeler yerine *"aynen kabul"* ifadesine yer verilmiş ve önceki Anayasalardan farklı olarak, TBMM'nin geri gönderilen kanunda *"yeni bir değişiklik"* yapması halinde, Cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri

---

871 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 139, 31.08.1982, Üçüncü Oturum, C.9, s.229-230.

872 **Onar,** Erdal, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara 1993, s.83-84; "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.533-534.

gönderebileceği açık bir biçimde hükme bağlanmıştır[873]. Böylelikle geri gönderilen kanunun tekrar kabulüyle ilgili önceki Anayasaların neden olduğu tartışmalar [874] giderilmeye çalışılmıştır[875]. Şu halde 1982 Anayasasının 89. maddesini, maddede geçen *"aynen kabul"* ve *"yeni bir değişiklik"* ifadeleri doğrultusunda şöyle anlamak gerekir: Geri gönderilen kanunun, Cumhurbaşkanına gönderilmeden önceki ilk halinin, TBMM tarafından hiç değiştirilmeden tekrar kabul edilmesi aynen kabuldür. Ayrıca TBMM'nin, geri gönderilen kanunu Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde belirttiği hususlar doğrultusunda değişiklik yaparak kabul etmesi de aynen kabul anlamına gelmektedir. Aynen kabul halinde, Cumhurbaşkanının kanunu tekrar geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Bunun dışındaki durumlarda, TBMM'nin geri gönderilen kanun üzerinde yaptığı değişiklik, *"yeni bir değişiklik"* olmakta ve Cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi doğmaktadır[876].

Cumhurbaşkanının kanunu geri gönderme gerekçesi, hukukilik veya yerindelik unsurlarından birini ya da ikisini kapsayabilir. Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanı kanunu, Anayasaya aykırı gördüğü için geri gönderebileceği gibi, ülke menfaatlerine uygun bulmadığı için de geri gönderebilir[877].

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunun Meclis tarafından tekrar kabulünde özel bir çoğunluk aramamıştır. Yani 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının bir kanunu geri göndermesi, o kanunun yürürlüğe girmesini güçleştirmekten ziyade geciktirmektedir. Dolayısıyla 1982 Anayasasında geri gönderme yetkisi, önceki Anayasalarda olduğu gibi, geciktirici veto niteliğindedir [878] ve Cumhurbaşkanına sınırlı bir yetki vermektedir.

---

873 **Teziç,** Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı Dergisi, 1986, C.3, s.89-90; **Aliefendioğlu,** Yılmaz, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", Amme İdaresi Dergisi, 1988, C.21, S.1, s.17; **Özbudun** (2010), s.312.

874 1924 Anayasası döneminde veto yetkisi hiç kullanılmadığından, Anayasada yer alan ifadenin uygulamada bir soruna yol açtığı söylenemez. Fakat daha önce de belirtildiği gibi, 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanınca veto edilen bir kanunun, TBMM tarafından *"yine kabul"* edilmesinden ne anlaşılması gerektiği tartışma konusu olmuş ve bu konu Anayasa Mahkemesinin o dönem vermiş olduğu karar sonucunda açıklığa kavuşmuştur.

875 **Teziç** (1986), s.89; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.301. Madde gerekçesinde de benzer durumdan bahsedilmiştir. Bununla ilgili bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.533.

876 **Teziç** (1986), s.90-91; **Aliefendioğlu** (1988), s.17; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.301.

877 **Özbudun** (2010), s.312; **Gözler** (2010), s.257; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.300.

878 Doktrinde bazı yazarların ise geri gönderme yetkisi ile veto yetkisini birbirinden ayırdığı görülmektedir. Bu yazarlar, 1982 Anayasasına göre geri gönderilen bir kanunun, Meclis tarafından özel bir çoğunluk aranmadan aynen kabulünün mümkün olmasından ve bu durumda Cumhurbaşkanının kanunu yayımlamak zorunda kalmasından hareketle, Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin veto yetkisi olmadığını ifade etmiştir. Bkz. **Teziç** (1986), s.88; **Aliefendioğlu** (1988), s.8-9; **Özbudun** (2010), s.311-312;

Cumhurbaşkanının veto yetkisi bakımından değinilmesi gereken başka bir husus, 1982 Anayasasının 89. maddesinde 2001 yılında yapılan değişikliktir. Bu Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı, kanunları kısmen uygun bulmama yetkisine de sahip olmuştur [879]. Ayrıca bu değişiklikle Anayasaya, *"Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir"* hükmü eklenmiştir. Böylelikle bir kanunun birkaç hükmünün Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunmaması halinde, kanunun tümünün Meclis tarafından yeniden görüşülmesi zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Cumhurbaşkanına, önceki Anayasalarda bulunmayan bu yetkinin tanınmasıyla Meclisteki iş yükünün azalması ve zaman kaybının önlenmesi amaçlanmıştır[880].

Bu noktada Cumhurbaşkanına tanınan kısmen uygun bulmama yetkisinin çalışmamızın birinci bölümünde açıkladığımız kısmi veto yetkisi anlamına gelmediğini belirtmek gerekir[881]. Zira kısmi veto yetkisi, devlet başkanına bir kanunun bazı hükümlerini geri gönderip, bazı hükümlerini yayımlama yetkisi vermektedir. Oysa 2001 yılında yapılan değişiklik sonucunda Cumhurbaşkanı, bir kanunun bazı hükümlerini uygun bulmama yetkisine sahip olsa da herhalükarda kanunun tümünü Meclis'e geri göndermektedir. Cumhurbaşkanının, kanunun uygun bulduğu hükümlerini yayımlama yetkisi bulunmamaktadır [882]. Şu halde bu değişikliğin esasını, Meclisin uygun bulunmayan maddeleri görüşmekle yetinebilmesi oluşturmaktadır[883].

Tanör/Yüzbaşıoğlu, s.300; **Gözler** (2010), s.257. Bununla birlikte, daha önceki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere, çalışmamızda geri gönderme yetkisi ile veto yetkisi birbirinden ayrı anlama gelecek şekilde kullanılmamıştır. Günümüz demokrasilerinde rastlanılmayan mutlak veto dışarda tutulduğunda, çalışmamızda geciktirici ve güçleştirici veto ayrımına yer verilmiştir. Bahçeci'nin haklı olarak belirttiği gibi gerek geciktirici gerekse de güçleştirici veto sonucu Cumhurbaşkanı zaten bir kanunu geri göndermektedir. Dolayısıyla, geri göndermenin veto yetkisinden ayrı bir yetki olduğunu değil, veto yetkisinin doğal bir sonucu olduğunu kabul etmek gerekir. Bkz. **Bahçeci,** s.183. Çalışmamızda yer verdiğimiz geciktirici ve güçleştirici veto ayrımında ise geciktirici veto, geri gönderilen bir kanunun tekrar kabulünde daha yüksek bir çoğunluğun gerekmediği; güçleştirici veto, geri gönderilen bir kanunun tekrar kabulünde daha yüksek ve özel bir çoğunluğun gerektiği durumlar için kullanılmıştır. Bu ayrım için ayrıca bkz. **Gözler** (2016), s.149-150. Doktrinde geri gönderme ile veto yetkisini birbirinden ayırmayan ve Anayasalarımızda Cumhurbaşkanına tanınan kanunları geri gönderme yetkisini, (geciktirici) veto yetkisi olarak niteleyen diğer yazarlar için ayrıca bkz. **Bahçeci,** s.182-183. **Erdoğan** (1987), s.66; **Soysal** (1997), s.209; **Kerse,** s.90-91; **Tanilli,** s.320; **Aldıkaçtı** (1960), s.224.

879 **Gözler** (2010), s.258.

880 **İzgi/Gören,** s.847; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.301; **Bahçeci,** s.192-193; **İba,** Şeref, "Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri", AÜHFD, 2002, C.51, S.1, s.89.

881 Aynı yönde **Bahçeci,** s.192; **Gözler** (2010), s.258-259.

882 **Özbudun** (2010), s.311; **Bahçeci,** s.192; **Gözler** (2010), s.258.

883 **Gözler** (2010), s.259.

Cumhurbaşkanının, *Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar* üzerinde sahip olduğu veto yetkisine ise ayrıca değinmek gerekir. Zira yukarıda bahsedildiği gibi 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, önceki Anayasalardan farklı olarak, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları da geri gönderebilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmemiştir. Söz konusu maddenin son fıkrasında, Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmiş ve Anayasanın değiştirilmesi, Anayasanın 175. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir[884]. Cumhurbaşkanının Anayasa değişiklikliklerini veto yetkisine de bu maddede yer verilmiştir.

1982 Anayasasının 175. maddesinin ilk haline göre, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanun, Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin oyuyla kabul edilebilir (f.1). Böyle bir oyla kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu, Cumhurbaşkanı onaylayabilir veya geri gönderebilir. Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine Meclis, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu onaylayabileceği gibi halkoyuna da sunabilir (f.3). Görüldüğü üzere, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında, geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun aynen kabulünden bahsedilmekle birlikte, bu kabulün nasıl bir çoğunlukla gerçekleşeceği belirtilmemiştir. Bu noktada 175. maddenin 1. fıkrasındaki Meclis üye tamsayısının üçte ikisi çoğunluğu, geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun aynen kabulü için de geçerlidir[885]. Dolayısıyla Anayasanın 175. maddesinin ilk haline göre, geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, Meclis tarafından aynen kabulünde daha yüksek bir çoğunluk aranmadığından, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi geciktirici veto olarak ifade edilebilir[886].

Bununla birlikte, 1982 Anayasası hazırlanırken geçici bir maddeye yer verilerek, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar geri gönderme yönünden belli süreliğine ayrı bir kurala bağlanmıştır[887]. Anayasanın Geçici 9. maddesine göre, ilk genel seçimler sonucu

884 **Erdoğan** (1987), s.72.

885 **Teziç** (1986), s.93.

886 Teziç'in geciktirici veto anlayışı ile bu çalışmada kullanılan geciktirici veto kavramı büyük ölçüde farklı olmakla birlikte, Teziç de Anayasanın 175. maddesinin ilk halinde Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin geciktirici veto niteliğinde olduğunu ifade etmiştir. Bkz. **Teziç** (1986), s.93.

887 **Aliefendioğlu** (1988), s.18.

toplanacak TBMM'nin Başkanlık Divanı kurulduktan sonra[888] altı yıllık süre içinde[889] yapılacak Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınınca geri gönderilmesi halinde, geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilebilmesi için üye tamsayısının dörtte üçünün oyu gerekmektedir. Bu düzenlemeyle, geçici süreliğine de olsa Cumhurbaşkanına, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerinde güçleştirici veto yetkisi tanınmıştır[890]. Aslında Cumhurbaşkanının vetosu üzerine, TBMM'nin aynen kabulü için bu denli yüksek bir çoğunluğun aranması, geçici bir süre Anayasada değişiklik yapılmasının istenmediğini göstermektedir[891]. Ancak bu süre zarfında Anayasada bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik, Anayasanın değiştirilmesini kolaylaştıran bir düzenleme de içermesine rağmen Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmemiştir[892].

1987 yılında yapılan ve Anayasanın 175. maddesini baştan düzenleyen bu değişiklikliğe göre[893] Anayasa değişikliklerinin, TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile kabul edilmesi mümkün hale gelmiştir. Diğer yandan, değişiklik öncesinde Anayasa değişikliklerinin TBMM'de kabulü için öngörülen üye tamsayısının üçte iki oranındaki çoğunluk da varlığını korumuştur. Böylelikle Anayasanın 175. maddesinde Anayasa değişikliklerinin TBMM üye tamsayısının beşte üçü veya üçte ikisiyle kabul edilmesine göre iki farklı ihtimal ortaya çıkmıştır.

Belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının TBMM'de üçte iki çoğunluk ile kabul edilen Anayasa değişikliğini onay yetkisi bulunurken; beşte üç çoğunluk ile kabul edilen Anayasa değişikliği bakımından böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, ister üçte iki isterse de beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş olsun, her iki durumda da Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğini geri gönderme yetkisine sahiptir (m.175/3). Geri gönderilen Anayasa değişikliğinin TBMM tarafından aynen kabulünün nasıl bir çoğunlukla sağlanacağı üzerinde

---

888 1982 Anayasasının halk oylamasıyla kabul edilmesinden sonra ilk genel seçimler, 6 Kasım 1983'te yapılmış ve ardından TBMM Başkanlık Divanı 6 Aralık 1983'te kurulmuştur. Bkz. **Gözler** (2010), s.43; **Özbudun** (2010), s.57; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.23.

889 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bu süre yedi yıl, sürenin başlangıcı ise Anayasanın kabul edilme tarihi olarak belirlenmiştir. Maddeye son halini veren Milli Güvenlik Konseyi, yedi yıllık süreyi altı yıl olarak değiştirmiş ve sürenin başlangıcını TBMM Başkanlık Divanının kurulduğu tarih olarak düzenlemiştir. Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.1131.

890 **Erdoğan** (1987), s.73.

891 **Teziç** (1986), s.93.

892 **Bahçeci,** s.254-255.

893 Kanun No: 3361, Kabul Tarihi: 17.05.1987, RG, 18.05.1987, Sayı 19464 (Mükerrer).

ise ayrıca durmak gerekmektedir. Bu konuda doktrine, geri gönderilen Anayasa değişikliğinin TBMM üye tamsayısının üçte ikisi ile aynen kabul edilebileceği görüşü hakim olmuştur[894]. Bu görüşün dayanağını, Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrasında geçen *"Meclis, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse"* ifadesi oluşturmuştur[895]. Buradan hareketle Cumhurbaşkanının, TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile kabul edilen Anayasa değişikliğini geri göndermesi güçleştirici veto[896]; TBMM üye tamsayısının üçte ikisi ile kabul edilen Anayasa değişikliğini geri göndermesi ise geciktirici veto şeklinde nitelendirilmiştir[897].

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi 2007 yılında vermiş olduğu kararda, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin, TBMM üye tamsayısının beşte üçünün oyuyla aynen kabul edilebileceğine hükmetmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"Meclis, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse"* ifadesi, bu kanunun başka çoğunluklarla da kabul edilme olanağının bulunduğunu göstermektedir ve *"üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse"* ifadesi ile *"ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir"* ifadesi mantıksal olarak özdeş değildir. Kararda ayrıca Anayasanın 175. maddesinde 1987 yılında yapılan değişiklikliğin, Anayasa değişikliği yapılmasını kolaylaştırma amacı taşıdığı, geri gönderilen Anayasa değişikliğinin aynen kabulünde üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun zorunlu görülmesinin bu amaçla bağdaşmayacağı ifade edilmiştir[898].

Anayasa Mahkemesinin bu kararı sonrasında, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerindeki geri gönderme yetkisinin sadece geciktirici veto

---

894 **Onar E.** (1993), s.85; **Aliefendioğlu** (1988), s.20; **Gözler,** Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", Ankara Barosu Dergisi, 2001/4, s. 36, 38, 51; **Erdoğan** (1987), s.73; **Atar** (2014), s.384; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.294-295.

895 **Gözler** (2010), s.456.

896 **Gözler** (2001), s.38; **Özbudun** (2010), s.169; **Erdoğan** (1987), s.73; **Atar** (2014), s.386.

897 **Gözler** (2001), s.51; **Atar** (2014), s.386.

898 Anayasa Mahkemesi, E. 2007/72, K. 2007/68, K.T. 05.07.2007, RG, 07.08.2007, S. 26606. Söz konusu kararda da belirtildiği üzere, 1987 yılında Anayasanın 175. maddesinde değişiklik yapılırken, henüz teklif aşamasında *"... Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla mümkün olabilir*" şeklinde açık bir düzenleme bulunuyordu. Ancak bu düzenleme Komisyonda değişikliğe uğradı. Böylelikle yukarıda da geçtiği gibi, maddede *"Meclis, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse"* ifadesi kullanılarak, üçte iki çoğunluk aynen kabul için zorunlu bir koşul olmaktan çıkarıldı. Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.1207-1209.

niteliğinde olduğunu kabul etmek gerekir[899]. Zira TBMM'nin ilk seferde kabul ettiği Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi halinde, daha yüksek bir çoğunlukla aynen kabul edilmesine gerek bulunmamaktadır.

Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesinde izlenecek usul hakkında ise Anayasanın 175. maddesinde (1987 yılında yapılan değişiklik öncesi ve sonrasında) özel bir hüküm bulunmamaktadır[900]. Anayasa değişiklikleri de kanunla yapıldığına ve Anayasa değişikliğine ilişkin kanun şeklinde anıldığına göre, bu konuda Anayasanın 175. maddesinde özel hüküm bulunmuyorsa, Anayasanın 89. maddesinde kanunların geri gönderilmesi için öngörülen usul uygulanmalıdır. Bu bağlamda Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların da on beş gün içinde ve gerekçeli olarak geri gönderilmesi gerekmektedir[901].

Aynı şekilde, Anayasanın 89. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanına tanınan kanunları kısmen uygun bulmama yetkisi, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar için de geçerlidir. Yukarıda açıklandığı gibi bu yetki, kanunun bazı maddelerinin uygun bulunmayarak bir bütün halinde TBMM'ye geri gönderilmesi anlamına geldiğinden, Cumhurbaşkanı kısmi veto yetkisinde olduğu gibi uygun bulduğu maddeleri yayımlayamamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun bazı maddelerini uygun bulmasa da kalan maddeleri üzerinde, Anayasanın 175. maddesinin (kanunun TBMM'de üye tamsayısının beşte üçü veya üçte ikisi ile kabul edilmesine göre) kendisine tanıdığı diğer yetkileri kullanamaz. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun bazı maddelerini geri gönderip, kalan maddelerini onaylama veya halkoyuna sunma yoluna gidemez[902]. Ayrıca Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında

---

899 **Gözler** (2010), s.459; **Özbudun** (2010), s.169.

900 Aslında Anayasanın 175. maddesinin 2. fıkrasında, Anayasa değişikliği tekliflerinin görüşülmesi ve kabulünün, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabi olacağı düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemede Anayasa değişikliği tekliflerinin yalnızca görüşülmesi ve kabulünden bahsedilmektedir. Aliefendioğlu, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin de bu düzenleme kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bkz. **Aliefendioğlu** (1988), s.20. Gözler de Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların, Anayasanın 175. maddesinin 2. fıkrasından hareketle, Anayasanın 89. maddesinde öngörülen usule göre geri gönderileceğini belirtmektedir. Bkz. **Gözler** (2010), s.458 (dn. 24); **Gözler** (2001), s.38, 50.

901 **Özbudun** (2010), s.172; **Onar E.** (1993), s.86; **Erdoğan** (1987), s.73-74; **Atar** (2014), s.386; **Aliefendioğlu** (1988), s.20-21; **Gözler** (2001), s.38, 50.

902 Daha önce de belirtildiği gibi Cumhurbaşkanının, TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile kabul edilen Anayasa değişikliğini onaylama yetkisi bulunmamaktadır. Halkoylaması usulü ise gerek TBMM üye tamsayısının beşte üçü gerekse de üçte ikisiyle kabul edilen Anayasa değişiklikleri için uygulanabilmektedir. Bir alt başlıkta Anayasa değişikliklerinin halkoylamasına sunulmasıyla ilgili açıklamalara yer verilecektir.

da Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların geri gönderilmesinden bahsedilmekte, kanunların bazı maddelerinin geri gönderilmesiyle ilgili bir açıklamaya yer verilmemektedir. Şu halde Anayasanın 89. ve 175. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun bazı maddelerini uygun bulmasa da bir bütün halinde TBMM'ye geri göndermelidir. Nitekim uygulama da böyle gelişmiştir[903].

1.2.2.1.1.4. Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Halkoyuna Sunma Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesi, Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisi vermiştir. Bu yetki, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerinde sahip olduğu geri gönderme yetkisi gibi, ilk kez 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınmıştır[904]. Ayrıca Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, geri gönderilmesi gibi Anayasanın 175. maddesinde belli kurallara bağlanmıştır. Bu maddede yer almayan düzenlemeler bakımından ise Anayasa değişiklikleri de kanunla yapıldığından kanunlara ilişkin hükümlere gitmek gerekir. Dolayısıyla Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisi de on beş gün içinde kullanılmalıdır[905].

1982 Anayasasının 175. maddesi, yukarıda da ifade edildiği üzere 1987 yılında yapılan değişiklikle baştan düzenlenmiştir. Şu halde, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisini, Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi yetkisi açıklanırken verilen bilgilerden de yararlanarak, 1987 yılında yapılan değişiklik öncesi ve sonrası duruma göre incelemek gerekmektedir.

1987 yılında yapılan değişiklikten önce, Anayasanın 175. maddesine göre TBMM, Anayasa değişikliklerini üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edebilmektedir (f.1). Bu çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanı onaylayabileceği gibi geri de gönderebilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen ve TBMM'nin aynen kabul ettiği Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanının tekrar geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerini ya onaylayacak ya

---

903 Cumhurbaşkanının, bazı maddelerini uygun bulmayarak tümüyle geri gönderdiği Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlara uygulamadan örnekler için bkz. **Algan,** Müberra, Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.211-213.

904 Önceki Anayasalarda, halkoylaması kurumuna yer verilmediğinden Cumhurbaşkanının da böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

905 **Gözler** (2010), s.461; **Onar E.** (1993), s.102-103; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.296.

da halkoyuna sunacaktır (f.3). Görüldüğü üzere, 1987 yılında yapılan değişiklikten önce Cumhurbaşkanı, TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğini doğrudan halkoyuna sunamamaktadır. Cumhurbaşkanının bu Anayasa değişikliğini halkoyuna sunabilmesi için öncesinde onu geri göndermesi ve TBMM'nin de geri gönderilen değişikliği aynen kabul etmesi gerekmektedir[906]. Daha önce de belirtildiği gibi aynen kabul için gereken çoğunluk, Anayasanın 175. maddesine göre TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyken; Anayasaya eklenen Geçici 9. maddede TBMM üye tamsayısının dörtte üçüdür. Geçici 9. maddede aynen kabul edilen Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulabileceği ile ilgili bir düzenleme bulunmamakla birlikte; geri gönderilen ve bu maddeye göre, TBMM üye tamsayısının dörtte üçü ile aynen kabul edilen Anayasa değişikliklerinin de Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabileceğini kabul etmek gerekir. Zira Geçici 9. madde, Anayasa değişikliklerinin yalnızca aynen kabulüne yönelik belli süreliğine farklı bir düzenleme getirmektedir. Anayasa değişiklikleri ile ilgili halkoylaması gibi diğer düzenlemeler bakımından ise Anayasanın 175. maddesine göre hareket edilmelidir[907]. 1987 yılında yapılan değişiklikten önce Anayasanın 175. maddesinde düzenlenen halkoylaması, Cumhurbaşkanının isteği üzerine gerçekleştiğinden "ihtiyari halkoylaması" şeklinde nitelendirilebilir.

1987 yılında yapılan değişiklikten sonra, Anayasanın 175. maddesine göre Anayasa değişiklikleri, TBMM üye tamsayısının üçte ikisi yanında beşte üçü ile de kabul edilebilmektedir. Ayrıca Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulabilmesi için öncesinde Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Yani Anayasa değişikliklerinin TBMM'deki ilk kabulünden sonra da halkoylamasına sunulma imkanı bulunmaktadır. Anayasanın 175. maddesinde, Cumhurbaşkanının başta halkoyuna sunma yetkisi olmak üzere, Anayasa değişikliği üzerindeki yetkileri bakımından, değişikliğin TBMM'de üye tamsayısının üçte ikisi veya beşte üçü ile kabul edilmesine göre iki farklı ihtimal ortaya çıkmaktadır.

Birinci ihtimale göre, Anayasa değişikliği TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle (veya daha fazla fakat üçte ikisinden az bir oyla) kabul edilmişse, Cumhurbaşkanının bu değişikliği onaylama yetkisi bulunmamaktadır. Bu değişiklik Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilebilir, geri gönderilmiyorsa halkoyuna sunulmak zorundadır (f.4). Buradaki

906 **Onar E.** (1993), s.94.

907 **Onar E.** (1993), s.94-95 (dn. 121); **Aliefendioğlu** (1988), s.19; **Teziç** (1986), s.92.

halkoylaması, Cumhurbaşkanının isteğine bağlı olmaksızın gerçekleştiğinden "zorunlu halkoylaması" olarak nitelendirilmektedir[908]. Böylelikle, 1987 yılı değişikliğiyle yeni bir halkoylaması şekli, Anayasanın 175. maddesinde yer almıştır[909].

İkinci ihtimale göre, Anayasa değişikliği TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle (veya daha fazla bir oyla) kabul edilmişse, Cumhurbaşkanının bu değişikliği onaylama, geri gönderme veya halkoyuna sunma yetkisi bulunmaktadır (f.5). Buradaki halkoylaması, 1987 yılı değişikliği öncesinde olduğu gibi, Cumhurbaşkanının isteği üzerine gerçekleştiğinden "ihtiyari halkoylaması" şeklinde nitelendirilebilir[910].

Önceki başlıkta Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisi açıklanırken, Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu karar[911] öncesinde, geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin aynen kabulünün TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle sağlanacağı görüşünün doktrine hakim olduğu belirtilmişti. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin bu kararı öncesinde, geri gönderilen ve aynen kabul edilen Anayasa değişiklikleri üzerinde Cumhurbaşkanının yetkileri bakımından (geri gönderme yetkisi dışında) yukarıdaki ikinci ihtimal geçerli olmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı, bu Anayasa değişikliğini onaylayabilir veya halkoyuna sunabilir (ihtiyari halkoylaması).

Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu kararla, geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin aynen kabulünde TBMM üye tamsayısının beşte üçü yeterli görüldüğünden, geri gönderilen ve aynen kabul edilen Anayasa değişiklikleri üzerinde Cumhurbaşkanının yetkileri bakımından (geri gönderme yetkisi dışında) yukarıdaki her iki ihtimal de geçerli olmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı birinci ihtimale göre, bu Anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak zorundayken (zorunlu halkoylaması); ikinci ihtimale göre, bu Anayasa değişikliğini onaylayabilir veya halkoyuna sunabilir (ihtiyari halkoylaması)[912].

---

908 **Gözler** (2010), s.455; **Atar** (2014), s.384.

909 **Özbudun** (2010), s.168, 170; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.294-295. 1987 yılında Anayasanın 175. maddesini değiştiren kanun, teklif aşamasındayken yeterli kabul oyu almış tüm Anayasa değişiklikleri için zorunlu halkoylamasını öngörüyordu. Anayasa Komisyonu bu teklifte değişiklik yaparak maddeyi, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisi bakımından bugünkü şekliyle yeniden düzenlemiştir. Bkz. **Onar E.** (1993), s.95-96 (dn. 122); "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…" s.1207-1209.

910 **Gözler** (2010), s.457; **Özbudun** (2010), s.168-169; **Atar** (2014), s.384; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.295.

911 Anayasa Mahkemesi, E. 2007/72, K. 2007/68, K.T. 05.07.2007, RG, 07.08.2007, S. 26606.

912 **Gözler** (2010), s.456-458; **Özbudun** (2010), s.168-169.

O halde Anayasanın 175. maddesinde 1987 yılında yapılan değişiklik ve Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu karar dikkate alındığında, Anayasa değişikliği ilk defada veya geri gönderme üzerine, TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle (veya daha fazla fakat üçte ikisinden az bir oyla) kabul ediliyorsa halkoylamasının zorunlu; üçte ikisiyle (veya daha fazla bir oyla) kabul ediliyorsa halkoylamasının ihtiyari olduğu ifade edilebilir. İki halkoylaması türü arasında ihtiyari halkoylamasının Cumhurbaşkanına önemli bir yetki sağladığı açıktır. Zira bu yetki, Cumhurbaşkanının takdirine bağlı olarak kullanılmaktadır[913]. Ayrıca böyle bir yetkinin varlığı, TBMM üye tamsayısının üçte ikisi gibi yüksek orandaki bir çoğunluğun, halkoylamasında reddedileceğinden endişe duyduğu bir Anayasa değişikliğini gerçekleştirebilmek için Cumhurbaşkanıyla uzlaşmasını gerektirmektedir[914].

Bu noktada bir Anayasa değişikliğinin, üye tamsayısının beşte üçüyle mi üçte ikisiyle mi kabul edildiğinin belirlenmesinde TBMM'de yapılan hangi oylama veya oylamaların dikkate alınacağı üzerinde durulmalıdır. Konumuz açısından Cumhurbaşkanının başta halkoyuna sunma yetkisi olmak üzere Anayasa değişiklikleri üzerindeki yetkilerini, hangi oylama veya oylamalardaki kabul çoğunluğunu dikkate alarak kullanacağı önemlidir. Zira bir Anayasa değişikliği yapılırken; değişiklik teklifinin maddelerine geçilmesinin oylanması, birinci görüşmede maddelerin oylanması, ikinci görüşmede maddelerin oylanması ve teklifin tümünün oylanması şeklinde dört farklı oylama söz konusu olmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda bahsi geçen 2007 yılına ait kararında, Anayasa değişiklikleri için kabul çoğunluğunun hangi oylamalarda aranması gerektiğini belirtmiştir[915]. Mahkeme, değişiklik teklifinin maddelerine geçilmesi oylamasında nitelikli çoğunluğun aranmasının, teklifin iki defa görüşülme zorunluluğunu etkisiz kılarak işletilmemesine neden olabileceğini belirtmiştir. Mahkeme, birinci görüşmenin ardından

---

913 **Erdoğan** (1987), s.79; **Gözler** (2010), s.459. 1982 Anayasasının 104. maddesinde de Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları "gerekli gördüğü takdirde" halkoyuna sunacağından bahsedilmektedir. Burada kastedilen ihtiyari halkoylamasıdır ki zaten Anayasanın ilk halinde yukarıda da belirtildiği gibi zorunlu halkoylamasına yer verilmemiştir. Zorunlu halkoylaması 1987 yılında Anayasanın 175. maddesinde yapılan değişiklikle hukukumuza girerken, Anayasanın 104. maddesindeki düzenleme aynen korunmuştur.

914 **Gözler** (2010), s.459.

915 **Özbudun** (2010), s.170. Anayasa Mahkemesi bu kararında Anayasa değişikliklerinde kabul çoğunluğundan ne anlaşılması gerektiğini kendi denetim alanının sınırlarını belirlemek amacıyla ortaya koymuştur. Zira 1982 Anayasasının 148. maddesine göre, Anayasa değişiklikleri yalnızca şekil bakımından Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir. Mahkeme, bu denetim esnasında yalnızca teklif çoğunluğuna, kabul (oylama) çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülememe koşuluna uyulup uyulmadığına bakabilir. Dolayısıyla kabul çoğunluğunun kapsamına giren bir eksiklik konusunda, Mahkemenin de denetim yetkisi bulunacaktır.

yapılacak oylamalar için de benzer bir yaklaşımı sergilemiştir. Mahkemeye göre, birinci görüşmede yeterli çoğunluğu sağlayamayan maddeler reddedilmiş sayılırsa, ikinci görüşme engellenmiş olacaktır. Buradan hareketle Anayasa Mahkemesi, kabul çoğunluğundan *"ikinci görüşmelerdeki maddelere ilişkin oylama ile teklifin tümü üzerinde yapılacak son oylamadaki çoğunluğun"* anlaşılması gerektiği sonucuna varmıştır.

Şu halde Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği teklifindeki maddelerin ikinci görüşmesinde ve teklifin tümü için yapılan oylamada TBMM üye tamsayısının beşte üçünün veya üçte ikisinin elde edilmesine göre halkoyuna sunma yetkisini kullanacaktır[916]. Peki ikinci görüşmede yapılan oylamada, maddenin kabul edildiği çoğunluk ile teklifin tümünün kabul edildiği çoğunluk farklı ise Cumhurbaşkanı nasıl hareket edecektir?

Bir örnekle açıklamak gerekirse, dört maddelik Anayasa değişikliği teklifi olduğunu, maddelerin ikinci görüşmesinde yapılan oylamada, birinci ve ikinci maddelerin TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle; üçüncü ve dördüncü maddelerin ise TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edildiğini düşünelim. Bu örnekte teklifin tümü, TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle kabul edilmişse, teklifteki üçüncü ve dördüncü maddeler, üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilse dahi teklifin tümü için böyle bir çoğunluk sağlanamadığından, Cumhurbaşkanının başvuracağı halkoylaması, maddelerin tamamı için zorunlu halkoylamasıdır. Aynı örnekte teklifin tümü, TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilmişse, Cumhurbaşkanı halkoyuna sunma yetkisini kullanırken, maddelerin ikinci görüşmesinde yapılan oylamayı dikkate almalıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının başvuracağı halkoylaması, örnekteki birinci ve ikinci maddeler bakımından zorunlu; üçüncü ve dördüncü maddeler bakımından ise ihtiyaridir[917].

1982 Anayasasının 175. maddesinde, 1987 yılında yapılan değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanına, TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilen Anayasa değişikliklerinin bazı maddelerini halkoyuna sunma, kalanını onaylayarak yayımlama yetkisi tanınmıştır (f.5). Yukarıda vermiş olduğumuz örneğe tekrar dönecek olursak, teklifin tümü TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilmişse Cumhurbaşkanı üçüncü maddeyi halkoyuna sunup, dördüncü maddeyi onaylayarak yayımlayabilecektir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının bu yetkisi, ihtiyari halkoylamasına başvurma imkanına sahip

916 **Onar E.** (1993), s.98-101.

917 **Onar E.** (1993), s.99.

olduğu durumlarda bulunmaktadır[918]. Bu yetki, Anayasa değişikliğinin bazı maddelerini halkoyuna sunma, kalan maddelerinin bir kısmını geri gönderme, bir kısmını onaylayıp yayımlama şeklinde anlaşılmamalıdır. Zira önceki başlıkta Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi incelenirken ifade edildiği gibi, Cumhurbaşkanının kısmi veto yetkisi bulunmamakta, kısmen uygun bulmadığı kanunları tümüyle geri göndermesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisiyle ilgili değinilmesi gereken bir başka husus, 1987 yılında yapılan değişiklik sonrasında 1982 Anayasasının 175. maddesinin 7. fıkrasında yer alan düzenlemedir. Bu düzenlemeyle TBMM'ye, *"Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da"* karara bağlama yetkisi tanınmıştır. Yani TBMM, Anayasa değişikliğinin tüm maddelerinin birlikte veya tüm maddelerinin ayrı ayrı oylanmasına karar verebileceği gibi, bir veya birkaç maddeden oluşan gruplar halinde oylanmasına da karar verebilir[919]. Konumuz açısından önemli olan TBMM'nin bu yetkisinin, Cumhurbaşkanının halkoyuna sunma yetkisi karşısında nasıl anlaşılması gerektiğidir.

Bu noktada Anayasa değişikliğinin TBMM'de üye tamsayısının beşte üçü veya üçte ikisi ile kabul edilmesine göre bir ayrım yapılmalıdır. TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle kabul edilen Anayasa değişikliklerinde söz konusu olan zorunlu halkoylaması, Anayasa değişikliğinin tümü için yapılmaktadır. Bu durumda Anayasa değişikliğinde yer alan maddelerin halkoylamasında nasıl oylanacağına ilişkin TBMM tarafından yapılan belirleme geçerli olacaktır[920]. TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilen Anayasa değişikliklerinde ise ihtiyari halkoylaması söz konusudur ve Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliğindeki bazı maddeleri halkoylamasına sunma, kalan maddeleri onaylayarak yayımlama yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı böyle bir ayrım yapmadan Anayasa değişikliğini tümüyle halkoylamasına sunuyorsa, yine Anayasa değişikliğinde yer alan maddelerin halkoylamasında nasıl oylanacağına ilişkin TBMM tarafından yapılan belirleme geçerli olacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğinin bazı maddelerini halkoylamasına sunuyor, kalanını onaylıyorsa bu durumda TBMM'nin maddelerin

---

[918] **Onar E.** (1993), s.100; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.296.

[919] **Onar E.** (1993), s.125.

[920] **Onar E.** (1993), s.125; **Has,** Volkan, Anayasayı Değiştirme Süreci, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007, s.139.

halkoylamasında nasıl oylanacağına ilişkin yaptığı belirleme yalnızca halkoylamasına sunulan maddeler bakımından uygulanacaktır[921].

Daha önce verdiğimiz örnek üzerinde bu bilgileri somutlaştıralım. Örnekte, dört maddelik Anayasa değişikliği teklifi olduğunu, maddelerin ikinci görüşmesinde yapılan oylamada, birinci ve ikinci maddelerin TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle; üçüncü ve dördüncü maddelerin ise TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edildiği belirtilmişti. TBMM'nin, bu Anayasa değişikliği halkoylamasına sunulması halinde; birinci ve ikinci maddelerin birlikte, üçüncü ve dördüncü maddelerin birlikte oylanacağı yönünde karar aldığını düşünelim. Anayasa değişikliği teklifinin tümü, TBMM üye tamsayısının beşte üçüyle kabul edilmiş olsun. Bu durumda zorunlu halkoylamasından bahsedileceğinden, Cumhurbaşkanı tarafından dört madde tümüyle halkoylamasına sunulur. Ancak halkoylamasında TBMM'nin almış olduğu karara uygun olarak birinci ve ikinci maddeler birlikte, üçüncü ve dördüncü maddeler birlikte oylanır. Aynı örnekte teklifin tümü, TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilmişse, Cumhurbaşkanının üçüncü ve dördüncü maddeler bakımından nasıl hareket ettiğine bakılır. Cumhurbaşkanı üçüncü ve dördüncü maddeleri halkoylamasına sunuyorsa, birinci ve ikinci maddeler için zaten zorunlu halkoylaması söz konusu olduğundan, dört madde tümüyle halkoylamasına sunulmuş olacaktır. Bu durumda TBMM'nin kararına uygun olarak birinci ve ikinci maddeler birlikte, üçüncü ve dördüncü maddeler birlikte oylanacaktır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı yalnızca üçüncü maddeyi halkoylamasına sunuyorsa, dördüncü madde onaylanarak yayımlanacak ve halkoylaması Anayasa değişikliğinin tümü için değil, ilk üç maddesi için yapılacaktır. Bu durumda, TBMM'nin kararına uygun olarak birinci ve ikinci maddeler birlikte, üçüncü madde ise bunlardan ayrı şekilde oylanacaktır.

O halde, Anayasanın 175. maddesinin 7. fıkrasında TBMM'ye tanınan halkoylamasına sunulan maddelerin hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını karara bağlama yetkisi, aynı maddenin 5. fıkrasında Cumhurbaşkanına tanınan TBMM üye tamsayısının üçte ikisiyle kabul edilen Anayasa değişikliklerinin bazı maddelerini halkoylamasına sunma yetkisine bir müdahale anlamına gelmemektedir[922]. Yani yukarıdaki örnekte, TBMM'nin üçüncü ve dördüncü maddelerin birlikte oylanacağını karara bağlaması, Cumhurbaşkanının yalnızca üçüncü maddeyi halkoylamasına sunmasına (dördüncü

921 **Onar E.** (1993), s.125-126; **Gözler** (2010), s.462; **Has,** s.139-140.

922 **Has,** s.139-140.

maddeyi ise onaylamasına) engel teşkil etmemektedir. Aksi bir kabulün söz konusu olması halinde, Cumhurbaşkanına böyle bir yetki tanımanın anlamı kalmayacaktır[923].

1.2.2.1.1.5. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi, kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin gerçekleştirilmesi amacıyla, itiraz yolu ve iptal davası şeklinde iki başvuru yolu benimsemiş ve iptal davası açma yetkisine sahip olanlar arasında Cumhurbaşkanına da yer vermiştir. 1982 Anayasasının 104. ve 150. maddelerine göre Cumhurbaşkanı, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğünün şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Bunun dışında Cumhurbaşkanının, Anayasanın 148. maddesine göre yalnızca şekil bakımından denetlenen Anayasa değişiklikleri için de iptal davası açma yetkisi bulunmaktadır[924].

1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da Resmi Gazetede yayımlanmış bir norm için iptal davası açıldığından, Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetimin, düzeltici (sonradan, a posteriori) denetim olduğu söylenebilir. Bu noktada 1982 Anayasasının yapım sürecinde Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, kanunların şekil denetimi bakımından önleyici (ön, a priori) denetime yer verildiğini belirtmek gerekir. Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasanın 148. maddesine karşılık gelen hükme göre, *"Şekil bakımından denetleme, kanunun yayımlanma süresi içinde Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından talep edilebilir. Kanunun yayımlama süresi geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz…"* [925].

Söz konusu düzenlemede, şekil bakımından denetim için iptal davasının *"kanunun yayımlanma süresi içinde"* açılabileceğinin ifade edilmesi, kanunun henüz yayımlanmadığı evrede şekil denetimine konu olması anlamına gelmektedir[926]. Ayrıca Danışma Meclisi, bu düzenlemenin gerekçesinde şekil eksikliğine dayanan iptal davasının, kanunun yayımından

---

923 **Gözler** (2010), s.462.

924 İptal davası açma süresi, kanunların esas bakımından, kanun hükmünde kararnameler ile TBMM İçtüzüğünün şekil veya esas bakımından denetiminde 60 gün iken (m.151); Anayasa değişiklikleri ile kanunların şekil bakımından denetiminde 10 gündür (m.148). Süreler, iptali istenen normun Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren başlamaktadır (m.148, 151).

925 Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.917.

926 **Değerli,** Yavuz Selim, Anayasa Yargısında Ön-Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020, s.383.

önce incelenip tamamlanacağını yani önleyici denetime tabi tutulacağını ve önleyici denetim yoluyla kanundaki şekil eksikliklerinin kısa sürede karara bağlanacağını açık bir biçimde belirtmiştir[927].

Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte birine, önleyici denetime başvurma yetkisi tanıyan bu düzenlemenin Danışma Meclisi tarafından kabul edilmeden önce, yapılan görüşmeler sırasında bazı itirazlarla karşılaştığı görülmektedir. Üyelerden Akif Erginay, ilgili düzenlemede yer alan *"kanunun yayımlanma süresi içinde"* ifadesinin aydınlatılması gerektiğini, maddenin bu şekilde kabulü halinde TBMM'nin beşte biri üyenin önleyici denetime başvururken sorunlarla karşılaşılacağını belirtmiştir. Erginay'a göre Cumhurbaşkanı, kanunu aynı zamanda Resmi Gazetede yayımlama yetkisine sahip olduğundan, kanun yayımlanmadan önce şekil bakımından denetim için iptal davası açabilir. Ancak Cumhurbaşkanının özellikle kısa sürede kanunu yayımlama ihtimali dikkate alındığında, kanunun ne zaman yayımlanacağını bilemeyen TBMM üyelerinin, dava dilekçesini ne ara hazırlayacağı ve iptal davasını nasıl açacağı açıklığa kavuşturulmalıdır[928].

Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde değişiklik yapan Milli Güvenlik Konseyi, değişiklik gerekçesinde Erginay'ın da dile getirdiği hususlara dikkat çekmiş ve çareyi önleyici denetim sisteminden vazgeçmede bulmuştur. Milli Güvenlik Konseyinin yapmış olduğu değişikliğin gerekçesi şu şekildedir: *"Kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılabilecek davalar için tanınan "...kanunun yayımlanma süresi..." ile kayıtlı sürenin, uygulamada, başlangıç ve hesaplanmasının değişik yorumlara neden olabileceği, sağlıklı inceleme ve dava açma hazırlıklarına yeterli olamayacağı gözönünde tutularak maddenin bu konuya ilişkin bölümü, "kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz..." şeklinde değiştirilmiştir"*[929]. Böylelikle Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin önleyici denetime başvurma yetkisi, anayasal bir düzenleme haline gelmemiş ve madde bugünkü şeklini almıştır. Yani Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri, Anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil bakımından denetimi için iptal davasını, ilgili normun Resmi Gazetede *"yayımlandığı tarihten itibaren"* on gün içinde açacaktır (m.148).

---

927 Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.917-918.

928 Akif Erginay'ın görüşleri için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 148, 10.09.1982, Dördüncü Oturum, C.10, s.189.

929 Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.919.

Bu düzenlemenin kanunlar ile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa değişiklikleri açısından tartışılır bir yanı bulunmamaktadır. Zira bu durumlarda dava konusu olan normlar, gerekli süreçleri tamamlayarak norm değeri kazanmıştır[930]. Ancak yukarıda incelendiği gibi, 1982 Anayasasıyla birlikte, Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulma ihtimali de bulunmaktadır. Bu noktada halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliklerine karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılıp açılamayacağı konusu gündeme gelmektedir. Bu konu, Anayasanın yürürlüğe girdiği ilk yıllardan itibaren doktrinde tartışılmıştır. 2007 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve TBMM üyelerinin beşte birinin, halkoylamasına sunulmuş bir Anayasa değişikliği için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmasıyla doktrindeki tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır[931].

Doktrinde ilk görüş, halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetimi için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabileceğini kabul etmektedir[932]. Bu görüşü savunanlardan Onar'a göre, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasıyla iptal davası açma süresinin başlamakta, yayımın yürürlüğe sokulmak veya halkoyuna sunmak amacıyla yapılması bu durum açısından bir fark oluşturmamaktadır. Onar, Anayasanın 175. maddesinde halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerinin de kanun olarak adlandırıldığına, Anayasanın 148. maddesinde ise kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on günlük sürede, iptal davasının açılabileceğinin düzenlendiğine dikkat çekmiş ve henüz onaylanıp yürürlüğe girmese de halkoyuna sunulma amacıyla yayımlanan Anayasa değişikliklikliklerinin bahsi geçen sürede iptal davasına konu olabileceği sonucuna varmıştır[933].

Anayasa Mahkemesi, yukarıda bahsi geçen halkoylamasına sunulmuş Anayasa değişikliği için açılan davayı ilk incelemede görev yönünden reddetmeyerek bu görüşe geçerlilik tanımıştır[934]. Yüksek Mahkeme, sonraki tarihli bir başka kararında ise halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliğini denetleme yetkisine neden sahip olduğunu

---

930 **Anayurt,** Ömer, "Referandumlar Üzerinde Anayasallık Denetimi Sorunu", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.46-47.

931 Doktrindeki tartışmalarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Çoban,** Ali Rıza, Anayasayı Değiştirme Yetkisi, Sınırları ve Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.319-339.

932 **Onar E.** (1993), s.172-174; **Yayla,** Yıldızhan, "1982 Anayasasına Göre Devletin Özü", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, C.4, S. 1-3, s.141-144; **Can,** Osman, "Anayasa Yargısında Yokluk", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.196-197, 203.

933 **Onar E.** (1993), s.172.

934 Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2007/72, K. 2007/68, K.T. 05.07.2007, RG, 07.08.2007, S. 26606.

açıklamıştır[935]. Mahkemeye göre, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar Genel Kurulun "kabul" iradesiyle varlık kazanmakta ve tamamlanmaktadır. Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca yayımlanması ya da halkoyuna sunulması Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun varlık koşulu değil, yürürlük koşuludur. Söz konusu kararda, Mahkeme ayrıca Anayasa değişikliklerini şekil bakımdan denetleme yetkisinin, referanduma sunulan-sunulmayan ve yürürlüğe giren-girmeyen yönünden herhangi bir ayrıma tabi tutulamayacağını açık bir biçimde belirtmiştir[936]. Anayasa Mahkemesi, benzer yaklaşımını 2010 yılında halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliği için açılan iptal davasını kabul edip, söz konusu değişikliği denetlemek suretiyle sürdürmüştür[937].

Doktrindeki ikinci görüşe göre ise halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetimi için Anayasa Mahkemesinde iptal davası, halkoylamasından önceki aşamada açılamaz. İptal davasının açılabilmesi için Anayasa değişikliğinin halkoylamasında kabul edilmiş olması gerekir. Halkoylamasında kabul edilen Anayasa değişikliği, Resmi Gazetede yayımlanmalı[938] ardından on günlük süre içinde iptal davası açılmalıdır [939] . Bu görüşü savunanlardan Gözler, halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliğinin henüz hukuk aleminde varlık kazanmadığını, yasalaşma sürecinin devam ettiğini ve halkoylamasında kabul edilmesi halinde hukuken doğacağını belirtmiştir. Yazara göre, hukuk aleminde henüz varlık kazanmayan bir Anayasa değişikliği için iptal davası açılması halinde Anayasa Mahkemesinin bu davayı ilk incelemede reddetmeyip denetime

---

935 **Onar,** Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanun'la Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.537.

936 Anayasa Mahkemesi, E. 2007/99, K. 2007/86, K.T. 27.11.2007, RG, 19.02.2008, S. 26792. Bu kararın eleştirisi için bkz. **Gözler,** Kemal, "Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Denetim Yapılabilir mi?" Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s.564-568.

937 Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2010/49, K. 2010/87, K.T. 07.07.2010, RG, 01.08.2010, S. 27659 (Mükerrer).

938 Bununla birlikte uygulamada halkoylamasına sunulan Anayasa değişiklikleri, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanmakta fakat halkoylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişiklikleri yeniden Resmi Gazetede yayımlanmamaktadır. Uygulamadaki durum ve eleştirisi için bkz. **Gözler,** Kemal, "Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazetede Yayımlanması Sorunu", Yasama Dergisi, 2007, S.7, s.7-16.

939 **Gözler** (2010), s.470-472; **Gözler,** Kemal, "Halkoylamasına Sunulmak Üzere Resmi Gazetede Yayımlanan Bir Anayasa Değişikliği Kanununa Karşı İptal Davası Açılabilir mi?", http://www.anayasa.gen.tr/anayasa-degisikligi-iptal-davasi.htm s.e.t. 30.07.2019; **Aliefendioğlu,** Yılmaz, "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1, s.112; **Anayurt** (2008), s.46-48.

girişmesi önleyici (ön, a priori) denetim yapması anlamına gelmektedir. Oysa hukuk sistemimizde düzeltici (sonradan, a posteriori) denetim bulunmaktadır[940].

Bu görüşün benimsenmesi halinde Anayasa Mahkemesi, halkoylamasında milyonlarca vatandaşın oylayarak kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini şekil bakımından denetleyecek ve belki de iptal edecektir. Aslında ilk görüşün kabul edilmesi halinde de böyle bir ihtimal bulunmaktadır. Zira halkoylamasına sunulan Anayasa değişikliği için halkoylamasından önce açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi denetimini tamamlamadan halkoylaması gerçekleşebilir ve Anayasa değişikliği halk tarafından kabul edilebilir. Bu noktada üzerinde durulması gereken, halk tarafından kabul edilen bir Anayasa değişikliğine karşı iptal davası açılıp açılmayacağı ya da halkoylamasından önce açılan bir iptal davasında yapılan denetime, halkoylamasında kabul oyu çıkmasıyla devam edilip edilmeyeceğidir.

Doktrindeki yaygın yaklaşıma göre, en üstün kurucu iktidar olan halkın onayı, Anayasa değişikliğinde bulunabilecek şekil eksikliklerini ortadan kaldırır ve halkın iradesinden sonra Anayasa Mahkemesinde bir şekil denetimi yapılmaması gerekir[941]. Bu yaklaşımın kabul edilmesi halinde yukarıda açıklanan doktrindeki ilk görüşe göre halkoylamasından önce tamamlanamayan şekil denetimine devam edilemeyecektir. İkinci görüş ise anlamını yitirecektir.

Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetim, halkın iradesine yönelik bir denetim olmayıp, Anayasa değişikliğinin TBMM aşamasıyla ilgilidir. Anayasanın 148. maddesine göre, Anayasa değişiklikleri yalnızca şekil bakımından denetlenmekte ve denetim esnasında teklif ve oylama (kabul) çoğunluğu ile ivedilikle görüşülmeme koşuluna uyulup uyulmadığına bakılmaktadır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin yaptığı, halkoylamasıyla kabul edilmiş de olsa bir Anayasa değişikliğinde 148. maddede belirtilenler doğrultusunda şekil eksikliği bulunup bulunmadığını belirlemektir[942]. Şekil eksikliğinin bulunması halinde Anayasaya uygun bir TBMM iradesi

---

940 **Gözler** (2010), s.471-472; **Gözler,** "Halkoylamasına Sunulmak Üzere …"

941 **Özbudun** (2010), s.179-180; **Kuzu** (1990), s.184; **Onar E.** (1993), s.174; **Yayla** (1983), s.142; **Erdoğan** (1987), s.85-86. Bu noktada, 1982 Anayasasının yapım sürecinde Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında üyelerden Kazım Öztürk'ün, Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulan kanunların Anayasa Mahkemesi denetimi dışında bırakılmasına ilişkin bir önerge verdiğini ve bu önergenin Danışma Meclisinde kabul edilmediğini belirtmek gerekir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 148, 10.09.1982, Dördüncü Oturum, C.10, s.184.

942 **Aliefendioğlu** (1984), s.112.

oluşmayacaktır. Bu durumda, halkoylaması neticesinde halkın verdiği onay da TBMM iradesini Anayasaya uygun hale getirmeyecektir [943] . Dolayısıyla mevcut Anayasal düzenleme bakımından, halkoylamasına sunulan bir Anayasa değişikliğinin halk tarafından kabul edilmesinin ardından iptal davasına konu olacağını kabul etmek gerekir.

1.2.2.1.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak, seçimlerin yenilenmesi adı altında, Cumhurbaşkanına yasama organını fesih yetkisi tanıyan bir hükme yer vermişti. 1982 Anayasası da bu konuda, 1961 Anayasasını takip etmiştir. 1982 Anayasasının 116. maddesinde, TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenebileceği haller iki ayrı fıkrada düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının 116. maddesinin ilk fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamaması (m.110), gensoru nedeniyle (m.99) veya Başbakanın güven isteminin reddi nedeniyle (m.111) güvensizlik oyu alarak düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamıyor veya kurulduğu halde güvenoyu alamıyorsa Cumhurbaşkanı, TBMM seçimlerini yenileyebilir. Dikkat edilirse, bu fıkrada güvenoyu alamayan ya da güvensizlik oyuyla düşürülen bir Bakanlar Kurulunun bulunması [944] , Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenileyebilmesi için gereklidir fakat yeterli değildir. Bu sebeplerden birinin varlığı halinde ayrıca 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulunun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması gerekmektedir.

1982 Anayasasının 116. maddesinin ikinci fıkrasına göre ise Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine veya yeni seçilen TBMM'de Başkanlık Divanı seçiminden sonra 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM seçimleri yenilenebilmektedir. Bu fıkrada düzenlenen fesih sebeplerini önceki fıkrada düzenlenenlerden ayıran, güvensizlik oyu verilmiş bir Bakanlar Kurulunun bulunmamasıdır[945].

---

943 **Anayurt** (2008), s.52.

944 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.343-344.

945 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.343.

1982 Anayasasının 116. maddesinin her iki fıkrasında yer alan fesih sebeplerinin ortak noktasını, ortada bir hükümet sorununun bulunması oluşturmaktadır [946] . Cumhurbaşkanı bu sorunun yeni bir seçim yapılarak aşılacağına kanaat getirirse, TBMM seçimlerini yenileyebilir. Aksine, Cumhurbaşkanı mevcut şartlar içinde hükümet sorununun aşılabileceğini düşünüyorsa bu yetkisini kullanmayabilir. Yani fesih yetkisini kullanmak konusunda Cumhurbaşkanı takdir yetkisine sahiptir. Ancak Anayasanın 116. maddesine göre Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanırken, görüşüyle bağlı olmasa da TBMM Başkanına danışması gerekmektedir[947].

Görüldüğü üzere, fesih yetkisinin düzenlenme biçimi açısından 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, 1961 Anayasasında bu yetkinin kullanılması, 18 aylık süre içinde Bakanlar Kurulunun iki defa düşmesi ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmesi gibi gerçekleşmesi oldukça güç koşullara bağlanmıştı. Bu Anayasaya göre, Bakanlar Kuruluna görevi sırasında (yani gensoru nedeniyle veya Başbakanın güven isteminin reddi nedeniyle) verilen güvensizlik oyu fesih sebebi oluşturmaktaydı. 1982 Anayasası ise fesih sebeplerini genişletmiş ve 1961 Anayasasında sayılanlara ek olarak Bakanlar Kurulunun görev başlangıcında güvensizlik oyu almasını, seçimlerin ardından veya Başbakanın istifa etmesi üzerine Bakanlar Kurulunun kurulamamasını fesih sebepleri olarak düzenlemiştir. 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanması da kolaylaştırılmıştır. Bu anlamda 1961 Anayasasında yer alan 18 aylık bekleme süresi ve fesih sebebinin üçüncü defa gerçekleşmesi yerine, 1982 Anayasasında 45 günlük bekleme süresi ve fesih sebebinin bir defa gerçekleşmesi yeterli görülmüştür[948].

Cumhurbaşkanının fesih yetkisine başvurma usulü açısından da iki Anayasa arasında farklılık vardır. Cumhurbaşkanı 1961 Anayasasında fesih yetkisini, Başbakanın isteği üzerine ve her iki Meclisin Başkanına danışarak kullanabilmektedir. 1982 Anayasasında ise Başbakanın isteği usulü kaldırılmış ve Cumhurbaşkanının TBMM Başkanına danışarak bu yetkiyi kullanabileceği düzenlenmiştir[949]. Aslında 1982 Anayasası yapılırken, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde de Bakanlar Kurulunun güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde, Başbakanının isteği üzerine Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabileceğine

946 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.342; **Erdoğan** (1987), s.88.

947 **Gözler** (2010), s.178; **Erdoğan** (1987), s.92; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.344; **Yıldırım** (1999), s.39.

948 **Özbudun** (2010), s.359; **Kuzu** (1990), s.92.

949 **Özbudun** (2010), s.359.

ilişkin bir hükme yer verilmişti. Söz konusu maddeye göre Başbakan, Cumhurbaşkanından TBMM seçimlerinin yenilenmesini istemez ve 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamaz veya kurulduğu halde güvenoyu alamazsa Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmekteydi. Ancak maddeye son halini veren Milli Güvenlik Konseyi, Başbakana böyle bir yetki verilmesine gerek ve zorunluluk görülmediği gerekçesiyle, Başbakanın istekte bulunmasına ilişkin ifadeyi madde metninden çıkarmıştır[950].

Böylelikle son halini alan 1982 Anayasasının fesih yetkisine ilişkin hükmü, fesih sebeplerinin genişletilmesi ve Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanmasının kolaylaştırılması açısından yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, 1982 Anayasasıyla fesih yetkisinin işler hale getirildiği ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışına uygun olarak hükümet sorunlarının neden olduğu parlamenter sistemin işleyişindeki tıkanıklıkların giderildiği ifade edilmiştir[951]. Bunların yanında, fesih yetkisinin kullanılması konusunda, 1982 Anayasasıyla birlikte Cumhurbaşkanının etkili bir konuma kavuştuğunu da belirtmek gerekir. Zira her ne kadar fesih yetkisinin kullanılması belli sebeplere bağlı olsa da bu sebeplerden birinin varlığı halinde, Cumhurbaşkanına doğrudan harekete geçme imkanı tanınmıştır.

1.2.2.1.2. Yürütme ile İlgili Yetkiler

1.2.2.1.2.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ile İlgili Yetkisi

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun kuruluş sürecini parlamenter sisteme uygun bir şekilde düzenlemiştir. 1982 Anayasasının 109. maddesine göre, Cumhurbaşkanı öncelikle, TBMM üyeleri arasından Bakanlar Kurulunu kurması için bir Başbakan atamaktadır. Başbakan da TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından bakanları seçmekte ve seçilen bakanlar Cumhurbaşkanınca atanmaktadır.

1982 Anayasasının 109. maddesinde, 1961 Anayasasında yer almayan başka bir düzenlemeye de yer verildiği görülmektedir. Buna göre, bakanların görevlerine Başbakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilebilmektedir. Böylelikle

950 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.699-700.

951 **Özbudun** (2010), s.359-360; **Kuzu** (1990), s.94-95; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.344-345.

bakanların görevden alınmalarının, atanmalarına benzer bir usulle gerçekleşmesi mümkün hale gelmiştir[952].

1982 Anayasasının 109. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun kuruluş sürecine ilişkin yetkilerini, parlamenter sistemin esaslarına göre yorumlamak gerekmektedir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından istediği kişiyi Başbakan olarak atamasına anayasal bir engel bulunmamaktadır. Ancak Bakanlar Kurulunun görevine devam edebilmesi için TBMM çoğunluğunun desteğine ihtiyacı bulunduğundan, bu çoğunluğu sağlayabilecek kimsenin Başbakan olarak atanması gerekmektedir. Bu kimse, yasama organının çoğunluğunu elde eden bir siyasi parti bulunuyorsa, genellikle onun lideridir. Yasama organının çoğunluğunu elde eden bir siyasi partinin bulunmaması halinde ise Cumhurbaşkanının Başbakan olarak atayacağı kimseyi belirlerken takdir yetkisi genişlemektedir. Ancak Cumhurbaşkanı bu takdir yetkisini kullanırken, yine yasama organının çoğunluğunun desteğini sağlayabilecek bir kimseyi seçecektir. Aksi halde, Bakanlar Kurulu göreve başlarken veya görev sırasında güvensizlik oyuyla düşürülebilir[953].

Cumhurbaşkanının bakanların atanması ve görevden alınmasına ilişkin yetkisine gelince, burada yetkinin asıl sahibinin Başbakan olduğu belirtilmelidir. Zira Cumhurbaşkanı, Başbakandan gelen bir talep doğrultusunda bu yetkiyi kullanmaktadır. Ayrıca Anayasanın 112. maddesine göre, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden TBMM'ye karşı sorumluluğu olan Bakanlar Kurulunun başkanı Başbakanın, istediği kişiyle bakan olarak çalışma yetkisinin bulunduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla, Başbakanın bir kimsenin bakan olarak atanması veya bakanlıktan alınması yönündeki iradesi, Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmemelidir[954].

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun kuruluşu ile ilgili yetkisi büyük ölçüde sınırlıdır. Aslında Anayasanın yapım sürecinde, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak Danışma Meclisine sunulan Anayasa tasarısında Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisinin daha geniş biçimde düzenlendiği görülmektedir. Tasarıda,

---

952 Oysa 1961 Anayasası döneminde, daha önce de belirtildiği gibi, Başbakanın anlaşamadığı bir bakanın istifasını istemekten başka seçeneği bulunmuyordu.

953 **Özbudun** (2010), s.339-340; **Öztürk,** Namık Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", Amme İdaresi Dergisi, 1992, C.25, S.1, s.77-78.

954 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.359-360.

Cumhurbaşkanının bakanlar gibi Başbakanı da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak koşuluyla, TBMM dışından atayabileceği düzenlenmektedir. Ayrıca tasarıya göre Cumhurbaşkanının, usulüne uygun olarak Başbakanın görevine son verme yetkisi bulunmaktadır[955]. Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında tasarıdaki bu iki düzenleme, parlamenter sisteme uygun olmadığı gerekçesiyle üyelerin itirazıyla karşılaşmıştır. Bu itirazlar karşısında Komisyon Başkanı Orhan Aldıkaçtı, Başbakanın Meclis dışından atanmasının istisnai bir durum olduğunu, Meclis içinden Başbakan çıkmaması halinde bu yolun işletileceğini ve Cumhurbaşkanının Meclis dışından istediği kimseyi Başbakan olarak atayamayacağını, zira bu kimsenin de yasama organının çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyacağını belirtmiştir. Aldıkaçtı, Cumhurbaşkanının Başbakanı görevden alma yetkisiyle ilgili olarak ise madde gerekçesinde belirtilen hususlara dikkat çekmiştir[956]. Gerekçede, Cumhurbaşkanının Meclisin güvenine sahip bir Başbakanı görevden almasının söz konusu olamayacağı, bu düzenlemenin güvensizlik oyu alan bir Başbakanın seçimlerin yenilenmesini Cumhurbaşkanından istememesi[957], istifa da etmemesi halinde uygulama alanı bulacağı ifade edilmiştir[958]. Sonuç olarak, Aldıkaçtı tarafından her iki düzenlemenin de normal koşullar altında uygulanamayacağı özellikle vurgulansa da üyeler ikna olmamış, Komisyon maddeyi itirazlar doğrultusunda tekrar düzenlemiştir. Böylelikle söz konusu iki düzenleme, madde metninden çıkarılmış ve madde yukarıda açıkladığımız şekliyle kabul edilmiştir[959].

1.2.2.1.2.2. Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırma Yetkisi

1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği düzenlenmiştir (m.104). Aslında 1924 ve 1961 Anayasalarında benzer düzenlemeler bulunduğundan, bu Anayasalar döneminde konuya ilişkin yapmış olduğumuz

955 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.120, 04.08.1982, C.7, s.124.

956 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.141, 02.09.1982, Dördüncü Oturum, C.9, s.415-435.

957 Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisini açıklarken belirtildiği üzere, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısında ve Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, Bakanlar Kurulunun güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde, Başbakanının isteği üzerine Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmişti. Dolayısıyla gerekçede geçen Başbakanın seçimlerin yenilenmesini Cumhurbaşkanından istememesi ifadesi ile bu düzenlemeye gönderme yapılmıştır. Bu arada Milli Güvenlik Konseyinin, TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesinde Başbakanı dışarda bırakarak söz konusu düzenlemeye son halini verdiğini tekrar belirtmek gerekir.

958 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.671.

959 Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.151, 15.09.1982, Üçüncü Oturum, C.10, s.417.

açıklamaların 1982 Anayasası için de geçerli olduğu ifade edilebilir. Ancak 1982 Anayasasıyla birlikte, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması ve 2007 yılında yapılan Anayasa değişiliğiyle halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi karşısında, Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiyi tekrar değerlendirmek gerekmektedir.

Öncelikle 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği haller üzerinde durulmalıdır. Anayasanın 104. maddesinde ilerleyen kısımda açıklayacağımız gibi Cumhurbaşkanına, başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etme ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Aynı şekilde Anayasanın 119, 120 ve 121. maddelerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ilan edebileceği ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnemesi çıkarabileceği; Anayasanın 122. maddesinde ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilan edebileceği ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabileceği düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi istisnai durumlara özgüdür. Ayrıca bu istisnai durumlarda, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edip etmeme bakımından takdir yetkisi bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, bu durumlarda Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi anayasal bir zorunluluktur[960].

Konumuz itibarıyla tartışılması gereken ise Cumhurbaşkanının, olağan durumlarda Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesidir. Anayasanın 104. maddesi ilk bakışta, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etme konusunda mutlak bir takdir yetkisine sahip olduğunu düşündürmektedir[961]. Zira maddede geçen *"gerekli gördüğü hallerde"* ifadesi, Cumhurbaşkanının *"gerekli gördüğü her halde"* Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği şeklinde anlaşılmaya müsaittir. Ancak söz konusu hükmün anlamını, Anayasadaki başka hükümleri göz önünde bulundurarak belirlemek gerekmektedir[962].

---

960 **Eren,** Abdurrahman, "Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna Başkanlık Edebilir mi?", http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/17-cumhurbaskani-bakanlar-kuruluna-baskanlikedebilir-mi s.e.t. 15.08.2019; **Yavuz,** Bülent/ **Bayındır,** M. Savaş, "Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014, C.18, S. 3-4, s.445; **Okşar** (2013), s.534; **Erdoğan** (1987), s.112.

961 **Öztürk** (1992), s.79.

962 **Eren,** "Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna …"

1982 Anayasasının 109. maddesinde Bakanlar Kurulunun, Başbakan ve bakanlardan oluştuğu, 112. maddesinde ise Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözeteceği açık biçimde düzenlenmiştir. Diğer yandan, 1982 Anayasasının kurduğu ikili yürütme yapısı içinde Cumhurbaşkanının sorumsuz tarafı, Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun sorumlu tarafı oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla sorumsuz tarafı oluşturan Cumhurbaşkanının, sorumluluk doğuran ve genel siyasete ilişkin konuların görüşüldüğü Bakanlar Kurulu toplantılarına dilediği zaman başkanlık ederek aktif bir tutum takınmasını, 1982 Anayasasına göre kabul etmek mümkün görünmemektedir [963] . Kanaatimizce 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı açısından da benzer sonuca varmak gerekir[964]. Zira halk tarafından seçilmek, Cumhurbaşkanının meşruluğunu artırsa da söz konusu değişiklik Cumhurbaşkanının yetkilerinde, ikili yürütme yapısının birbiriyle olan ilişkilerini düzenleyen hükümlerde ve Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki konumunda bir yenilik getirmemiştir.

Bu açıklamalar doğrultusunda Anayasanın 104. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde, Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisini hükümetin genel siyasetine ilişkin olmayan konularla sınırlamak gerekir[965]. Eren'in haklı olarak belirttiği gibi Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi kapsamında gerekli gördüğü hallerde istişari nitelikte Bakanlar Kurulu toplantısı düzenleyebilir[966].

1.2.2.1.2.3. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderme ve Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etme yetkisi tanınmıştır. Daha önce belirtildiği gibi, aynı hükme 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer verilmişti. Dolayısıyla bu Anayasalarla ilgili yapmış

963 **Erdoğan** (1987), s.111; Öztürk de Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına pasif bir durumda katılmasının sağlanması gerekir diyerek benzer yönde kanaatini dile getirmiştir. Bkz. **Öztürk** (1992), s.79.

964 Aynı yönde bkz. **Eren,** "Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna …" ; **Yavuz/Bayındır,** s.447.

965 **Yavuz/Bayındır,** s.446.

966 **Eren,** "Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna …"

olduğumuz açıklamalar burası için de geçerlidir. Yani Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, sembolik ve temsili nitelikte olup, onu dış ilişkiler alanında etkili bir konuma getirmemektedir. Dış ilişkiler alanında faaliyet gösteren ve dış politikaları belirleyen yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kuruludur[967].

1.2.2.1.2.4. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayımlama Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesinde Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisine sahip olduğu, 90. maddesinde ise milletlerarası andlaşmaların tabi olacakları usul düzenlenmiştir. Esasen 1982 Anayasasının 90. maddesi, 1961 Anayasasının 65. maddesini aynen tekrar etmiştir[968]. Madde gerekçesinde de 1961 Anayasasının ilgili maddesinin uygulamada iyi işlediği ve ihtiyaca cevap verdiği için aynen kabul edildiği belirtilmiştir[969]. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisini, 1961 Anayasası döneminde verdiğimiz bilgilerden de yararlanarak açıklamak gerekir.

1982 Anayasasının 90. maddesinde öngörülen genel kural, Cumhurbaşkanının onaylayacağı milletlerarası andlaşmanın, öncesinde TBMM tarafından bir kanunla uygun bulunmasıdır (f.1). Ancak söz konusu maddeye göre, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına gerek bulunmayan andlaşmalar da vardır (f.2, 3). Bu andlaşmalardan bir kısmı, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra yayımlanarak yürürlüğe girerken (f.2); diğer bir kısmının yürürlüğe girebilmesi için yayımlanmasına dahi gerek bulunmamaktadır (f.3)[970].

Bu düzenlemeden yola çıkarak, milletlerarası andlaşmalar üzerinde TBMM'nin yetkisi ile Cumhurbaşkanının yayımlama yetkisinin değişkenlik gösterdiği fakat Cumhurbaşkanının onaylama yetkisinin herhalükarda bulunduğu ifade edilebilir. Milletlerarası andlaşmalar, hükümetin izlediği siyasetin bir parçası olduğundan ve sorumluluk doğurduğundan buradaki yetkinin gerçekte Bakanlar Kuruluna ait olduğunu kabul etmek gerekir [971] . Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, bir milletlerarası andlaşmayı

967 **Kerse,** s.106-107; **Erdoğan** (1987), s.113.

968 Bununla birlikte, konumuz açısından üzerinde durulmayacak da olsa 1982 Anayasasının 90. maddesininin son fıkrasına, 2004 yılında yapılan değişiklikle ek bir cümle eklendiğini belirtmek gerekir.

969 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.540.

970 **Arsel** (1965), s.381-382; **Kerse,** s.98-99; **Erdoğan** (1987), s.114-116.

971 **Soysal** (1997), s.219.

onaylamak istemese dahi aktif bir tutum içine girmemelidir. Ancak Anayasanın 90. maddesindeki genel kural gereğince, onaylanmadan önce bir kanunla uygun bulunan milletlerarası andlaşmalar bakımından Cumhurbaşkanının, uygun bulma kanununu TBMM'ye geri göndermesine bir engel bulunmamaktadır[972].

1.2.2.1.2.5. Başkomutanlığı Temsil Etme, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Verme ve Genelkurmay Başkanını Atama Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesinde Cumhurbaşkanının Başkomutanlığı temsil etme, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme ve Genelkurmay Başkanını atama yetkilerinin bulunduğu ayrı ayrı belirtilmiştir. Bu yetkilerden, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisi, 1982 Anayasasının yeniliği olup 1961 Anayasasında yer almamaktadır. Ancak bu yetkinin 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına belli koşullar dahilinde tanındığı görülmektedir. Zira Anayasaya göre, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme konusunda asıl yetkili olan TBMM'dir. Anayasanın 92. maddesinin 1. fıkrasında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisinin TBMM'ye ait olduğu düzenlenmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise *"TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir"* hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisini kullanabilmesi için ilk koşul, TBMM'nin tatilde veya çalışmalarına ara vermiş olmasıdır. Bu koşulun, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bulunmadığını ve Cumhurbaşkanının yetkisine açıklık getirilmek amacıyla Milli Güvenlik Konseyi tarafından hükme eklendiğini belirtmek gerekir[973]. Söz konusu hükümde Cumhurbaşkanının, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisini kullanabilmesi için aranan ikinci koşul ise ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu konuda acil bir karar alınmasının kaçınılmaz olmasıdır. İşte bu iki koşulun birlikte bulunması halinde, TBMM'nin toplanıp karar alması zaman alacağından, bu konuda Cumhurbaşkanına yetki tanınmıştır[974].

---

[972] **Bahçeci,** s.264; **Özkul,** s.119.

[973] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.552.

[974] Nitekim madde gerekçesinde Cumhurbaşkanına bu yetkinin neden tanındığı şu cümlelerle açıklanmıştır: *"Ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması karşısında Silahlı Kuvvetleri derhal harekete geçirebilmek*

Cumhurbaşkanının Başkomutanlığı temsil etme ve Genelkurmay Başkanını atama yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 117. maddesinin ise 1961 Anayasasının 110. maddesiyle hemen hemen aynı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda 1982 Anayasası, madde gerekçesinde de belirtildiği gibi, Birinci Meclis döneminde ortaya çıkarak 1924 ve 1961 Anayasalarında devam ettirilen, Başkomutanlığın TBMM'nin manevi varlığından ayrılamayacağı ancak Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı esasını benimsemiştir (m.117, f.1)[975]. Ancak Cumhurbaşkanı, Silahlı Kuvvetleri bizzat komuta edemeyeceğinden, söz konusu maddede Genelkurmay Başkanının Silahlı Kuvvetlerin komutanı olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca 1961 Anayasasında yer almayan ek bir düzenlemeye de yer verilerek Genelkurmay Başkanının, savaşta Başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getireceği belirtilmiştir (m.117, f.3)[976].

Anayasada Genelkurmay Başkanının Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilse de bu konuda teklif, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulundan gelmektedir (m.117, f.4). Bakanlar Kurulunun, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı sorumlu olması karşısında (m.117, f.2), Genelkurmay Başkanı da görev ve yetkilerinden ötürü Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakana karşı sorumlu tutulmuştur (m.117, f.4).

1.2.2.1.2.6. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Kurula Başkanlık Etme Yetkisi

1961 Anayasası ile birlikte anayasal bir organ haline gelen Milli Güvenlik Kurulunun, bu Anayasanın ilk halinde, Bakanlar Kuruluna görüşlerini bildirme ve yardımcılık etme görevinin olduğu, 1971 yılında yapılan değişiklikle yardımcılık etme görevinin, tavsiye etme görevine dönüştürüldüğü daha önce belirtilmişti.

1982 Anayasası ise Milli Güvenlik Kurulu başlıklı 118. maddesinde, daha kapsamlı bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu maddenin 3. fıkrasının ilk halinde, Milli Güvenlik

---

için Türkiye Büyük Millet Meclisinin derhal toplanıp karar almasının gecikmelere yol açacağı veya toplanmasına imkân olmayan hallerde telafisi mümkün olmayan durumlar yaratacağı düşünülerek Cumhurbaşkanının silah kullanılmasına derhal karar vermesinin kaçınılmaz olduğu kabul edilmiştir." Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.551.

975 **Kuzu** (1990), s.109; **Erdoğan** (1987), s.117; "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.706.

976 Bu düzenleme, maddenin Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında gündeme gelerek kabul edilmiştir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.142, 03.09.1982, İkinci Oturum, C.9, s.479-483.

Kurulunun, Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildireceği düzenlenmiştir. Söz konusu fıkrada Milli Güvenlik Kurulunun, Bakanlar Kuruluna görüşlerini bildireceğinin ifade edilmesi, 1961 Anayasasının ilk halindeki düzenlemeye geri dönüldüğünü düşündürmektedir. Ancak fıkranın devamında, Milli Güvenlik Kurulunun Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararları Bakanlar Kurulunca *"öncelikle dikkate alınır"* hükmüne yer verilmiştir. Milli Güvenlik Kurulunun bazı kararlarının öncelikle dikkate alınması, 1982 Anayasasında Milli Güvenlik Kurulunun (1961 Anayasasının ilk ve 1971 yılında değiştirilmiş haline göre) daha önemli bir konuma sahip olduğu şeklinde yorumlanmıştır[977].

Bu yorumlardan Anayasa koyucu da etkilenmiş olacak ki 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği[978] ile Milli Güvenlik Kurulunun tavsiye kararı alabileceği belirtilmiş ve fıkradaki *"öncelikle dikkate alınır"* ibaresi *"değerlendirilir"* şeklinde değiştirilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki Anayasaya göre, milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruludur (m.117/2). Milli Güvenlik Kurulu ise istişari bir organ olup, görevi görüş bildirmekten ibarettir. Bu görüşler üzerine Bakanlar Kurulu istediği şekilde karar verebilir[979]. Dolayısıyla Milli Güvenlik Kurulunun görüşlerinin Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınması veya değerlendirilmesi açısından bir fark bulunmamaktadır[980].

Milli Güvenlik Kurulunun görevini açıkladıktan sonra, 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında olduğu gibi, Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık edeceğinin (m.104, m.118/1), Cumhurbaşkanının bulunmadığı zamanlarda ise bu görevin Başbakan tarafından yerine getirileceğini düzenlendiğini belirtmek gerekir (m.118/5). Ayrıca 1982 Anayasası, Milli Güvenlik Kurulunun gündeminin de Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenleneceğini hükme bağlamıştır (m.118/4). Madde gerekçesinde, Cumhurbaşkanının gündemi belirlerken, ülkenin o an içinde bulunduğu ve ileride karşılaşacağı durumları, iç ve dış

977 **Kuzu** (1990), s.110.

978 Kanun No: 4709, Kabul Tarihi:03.10.2001, RG, 17.10.2001, Sayı 24556 (Mükerrer).

979 **Erdoğan** (1987), s.120-121.

980 **Gözler,** Kemal, "3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği", Anayasa Yargısı Dergisi, 2002, C.19, s.327.

tehditleri göz önünde tutacağı belirtilmektedir[981]. Böyle bir düzenleme, 1961 Anayasasında yer almıyordu.

Son olarak, 1982 Anayasasının 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırma yetkisinden, Anayasanın 118. maddesinde, ayrıca bahsedilmediğini belirtmek gerekir. Ancak söz konusu maddeye göre, toplantının gündemi Cumhurbaşkanı tarafından belirlendiğine göre toplantıya çağırma yetkisinin de Cumhurbaşkanına ait olduğu sonucuna varılabilir[982].

1.2.2.1.2.7. Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlân Etme ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanına, başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu ile birlikte sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etme ve bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımıştır. Bu yetki, daha önce de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisinden farklıdır. Diğer bir deyişle, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edebilmek ve bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması zorunludur.

1982 Anayasası, iki tür olağanüstü hal öngörmüştür. Anayasanın 119. maddesine göre tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde; Anayasanın 120. maddesine göre ise şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ülkenin tamamında ya da bir kısmında süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilecektir. Olağanüstü halin Anayasanın 120. maddesine göre, şiddet hareketleri nedeniyle ilan edilebilmesi için Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması gerekmektedir. Gerek Anayasanın 119. gerekse de 120. maddesine göre ilan edilen olağanüstü hal boyunca, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır (m.121).

---

981 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.712.

982 **Erdoğan** (1987), s.120.

1982 Anayasasının 122. maddesine göre sıkıyönetim ilan edilebilmesi için ise savaş, ayaklanma gibi olağanüstü halin ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin görülüp yaygınlaşması gerekmektedir. Bu durumda da Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ülkenin tamamında ya da bir kısmında süresi altı ayı geçmemek üzere sıkıyönetim hal ilan edebilecektir. Bunun için Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması gerekmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır (m.122).

Cumhurbaşkanının olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanı ve bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılması için Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi sembolik ve pasif nitelikte bir görev değildir. Cumhurbaşkanı, bu durumlarda Bakanlar Kurulunun gerçek başkanı sıfatına sahip olur ve toplantılarda politik görüşlerini ileri sürerek, aktif bir tutum takınabilir[983]. Hatta, olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinde Cumhrurbaşkanının, devletin iki önemli organı olan Bakanlar Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulunun başkanı olması onu iyice ön plana çıkartır. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin bulunması, bu kararnamelerin konu unsuru yönünden oldukça geniş bir düzenleme alanına sahip olması ve Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmaması da düşünüldüğünde Cumhurbaşkanının bu dönemlerde sistemin merkezi haline geldiğini kabul etmek gerekir[984].

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasında olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanının konumu, parlamenter sisteme uygun olmayacak şekilde oldukça güçlendirilmiştir[985]. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile meşruiyetini doğrudan halktan alan Cumhurbaşkanının sisteme dahil olması, Cumhurbaşkanını bu alanda daha da güçlü hale getirmiştir.

1.2.2.1.2.8. Kararnameleri İmzalama Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama yetkisi, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi uygulamada büyük sorunlara neden olduğundan, bu sorunlar göz önünde bulundurularak çalışmamızın ilerleyen kısmında

983 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.425; **Kuzu** (1990), s.104; **Okşar** (2013), s.403.

984 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.425; **Yıldırım** (1999), s.45.

985 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.425.

Cumhurbaşkanının Anayasal yetkilerini kullanması ve uygulamadaki durum incelenirken açıklanacaktır. Burada yalnızca hangi kararnamelerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanacağı üzerinde kısaca durmak gerekir.

1961 Anayasası dönemini incelerken yapmış olduğumuz açıklamalardan da yararlanarak bu kararnamelerin, ikili yürütme yapısı içinde gerçekte Hükümete ait olan ve Hükümetin iradesi doğrultusunda kullanılması gereken yetkilere ilişkin kararnameler olduğu söylenebilir. Başbakan ve ilgili bakan(lar) tarafından hazırlanan bu kararnameler Anayasaya göre, yürütme organının diğer tarafı olan Cumhurbaşkanının imzasına sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu kararnameleri, müşterek kararnameler ve kanun hükmünde kararnameler bu kararnamelere örnektir[986]. Önceki başlıkta açıkladığımız olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ise bu kapsamda değerlendirilemez. Zira bu dönemlerde Cumhurbaşkanı etkili bir aktör haline gelmekte ve çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin oluşumuna Bakanlar Kurulu ile birlikte katılmaktadır. Diğer bir deyişle, bu dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerde Cumhurbaşkanının iradesi tamamlayıcı değil, kurucu niteliktedir[987].

Son olarak, ileride açıklanacağı gibi Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkiler için çıkardığı kararnameler ile Anayasanın 107. maddesine göre çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de Anayasanın 104. maddesindeki kararnameleri imzalama yetkisi kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmek gerekir [988] . Zira bu durumlarda Cumhurbaşkanına imza için sunulan bir kararnameden değil, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan bir kararnameden bahsedilmektedir.

1.2.2.1.2.9. Af Yetkisi

1982 Anayasasının 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisine sahiptir. Bu yetki, 1961 Anayasasında da aynı şekilde düzenlenmişti. Dolayısıyla 1961 Anayasası

---

986 **Gözler,** Kemal/ **Kaplan,** Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 18. Baskı, Bursa, 2016, s.130-131. Yayla ise kanun hükmünde kararnalemelerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak zorunda olduğunu belirtmekle birlikte, Anayasanın 104. maddesinde düzenlenen kararnameleri imzalama yetkisinin, kanun hükmünde kararnameleri kapsamadığını, kanun hükmünde kararnamelerin Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili görev ve yetkileri arasında olduğunu ifade etmiştir. Bkz. **Yayla,** Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.240.

987 **Erdoğan** (1987), s.125; **Okşar** (2013), s.403.

988 **Erdoğan** (1987), s.125-126.

döneminde af yetkisi için yapmış olduğumuz açıklamalar burada da aynen geçerlidir. Tek farklılık, bu yetkinin kullanılmasında yaşanmıştır. 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanları af yetkisini Başbakan ve Adalet Bakanının karşı imzasıyla kullanırken; 1982 Anayasası döneminde tek başlarına kullanmaya başlamıştır[989].

1.2.2.1.2.10. Devlet Denetleme Kurulunun Üyeleri ile Başkanını Atama ve Kurula İnceleme, Araştırma, Denetleme Yaptırtma Yetkisi

Devlet Denetleme Kurulu, 12 Eylül döneminde 2443 sayılı Kanunla[990] kurulmuş ve 1982 Anayasasının 108. maddesinde düzenlenerek anayasal bir organ haline gelmiştir[991]. Anayasada Devlet Denetleme Kurulunun, "*idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla"* Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulduğu belirtilmiştir (m.108/1). Madde gerekçesinde ise merkezi idarenin denetim fonksiyonunun gerektiği gibi yerine getirilmesi için siyasi etkilerin dışında kalabilecek, tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak Devlet Denetleme Kurulunun kurulduğu ifade edilmiştir[992]. Bu kurulma amacına binaen, Kurulun üyelerinin ve üyeleri içinden Başkanının, Cumhurbaşkanı tarafından atanması yöntemi benimsenmiştir (m.104, m.108/3).

1982 Anayasasına göre, Devlet Denetleme Kurulunun görevi, *"tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda"* her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmaktır (m.108/1). Kurulun yaptığı denetim, hukuka uygunluk denetimi olabileceği gibi yerindelik denetimi de olabilir[993]. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları ise Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında tutulmuştur (m.108/2)[994].

---

989 **Gözler** (2010), s.325; **Özkul,** s.139-140.

990 Kanun No: 2443, Kabul Tarihi: 01.04.1981, RG, 03.04.1981, Sayı 17299.

991 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.354; **Erdoğan** (1987), s.131.

992 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.666.

993 **Gözler** (2010), s.334.

994 Bu noktada Ulusoy, devletin en üst düzey denetim biriminin Silahlı Kuvvetler üzerinde denetim yetkisine sahip olmamasının haklı ve objektif bir gerekçesi olmadığını ifade etmiştir. Bkz. **Ulusoy,** Ali, Türk İdare Hukuku (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat), Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.175.

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtma yetkisine Cumhurbaşkanı sahiptir (m.104, m.108/1). Diğer bir deyişle, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmektedir. İnceleme, araştırma ve denetim sırasında, Kurulun görev alanına giren bütün kurum ve kuruluşlar, istenen her bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdür[995].

Devlet Denetleme Kurulunun kararlarının bağlayıcı olup olmadığı konusu doktrinde görüş ayrılığı yaşanmıştır. Bu görüş ayrılığı, 2443 sayılı Kanunun 6. maddesinde 406 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikle, Kurul raporlarının Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderileceği; Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konuların en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirileceği ve sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanının haberdar edileceği düzenlenmiştir. Ayrıca aynı değişiklikle, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü takdirde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettireceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme sonrasında doktrinde bir görüş, Kurul'un kararlarının bağlayıcı olduğunu kabul etmiştir[996].

İkinci görüş, Kurulun raporunun ihbar niteliğinde olduğunu, kamu kurum ve kuruluşunun ihbarı öğrendikten sonra gerekli soruşturmayı kendisi yaparak bu konuda gerekli kararları alabileceğini, kamu kurum ve kuruluşunun Kurul raporu doğrultusunda işlem yapma zorunluluğunun bulunmadığını, kamu kurumunun rapor doğrultusunda işlem yapmaması halinde Cumhurbaşkanının kurum üzerinde icrai bir yetkisinin olmadığını ifade etmiş ve 406 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeyle Kurul raporlarına bağlayıcı bir güç tanınmadığını belirtmiştir[997].

---

995 **Soysal** (1997), s.221; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.355.

996 **Yıldırım** (1999), s.60; **Kalabalık,** Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Sayram Yayınları, 5. Baskı, Konya, 2014, s.95. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya ise Kurul raporlarının bir bütün halinde bağlayıcı olmadığını, idarenin işleyişi ile ilgili öneri niteliğindeki ifadelerin, idare açısından bağlayıcılığı bulunmadığını ancak Kurul raporlarında yer alan incelenmesi, teftişi, tahkiki gibi konuların gereğinin yapılmasının idare açısından bağlayıcı olduğunu belirtmiştir. Bkz. **Akyılmaz,** Bahtiyar/ **Sezginer,** Murat/ **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2017, s.258.

997 **Gözler/Kaplan,** s.137. Aynı yönde bkz. **Ulusoy** (2017), s.175; **Zabunoğlu,** Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.156.

Uygulamada ise Devlet Denetleme Kurulunun yaptığı incelemeler ve hazırladığı raporlar, Kurulun temsil ettiği makamın konumunun da etkisiyle, kurum ve kuruluşlar üzerinde etkili olan ve çekinilen bir denetim haline gelmiştir[998].

1.2.2.1.2.11. Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Rektörleri Seçme Yetkisi

Yükseköğretim Kurulu, 12 Eylül döneminde 2547 sayılı Kanunla kurulmuş[999] ve 1982 Anayasasının 131. maddesinde düzenlenerek anayasal bir organ haline gelmiştir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kuruluna iki tür üye seçme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı üyelerden bir kısmını doğrudan; diğer bir kısmını başka organlar tarafından gösterilen adaylar arasından seçmektedir. Cumhurbaşkanına Yükseköğretim Kurulu üyeliği için aday gösteren organlar arasında üniversiteler, Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığı bulunurken, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği[1000] ile Genelkurmay Başkanlığının aday gösterme yetkisine son verilmiştir. Yükseköğretim Kurulu Başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte ancak bu durum Anayasada değil, 2547 sayılı Kanunda düzenlenmektedir (m.6).

Cumhurbaşkanın rektörleri seçme yetkisi ise Anayasanın 104. maddesi dışında 130. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre rektörler, Kanunun belirlediği usul ve esaslar doğrultusunda Cumhurbaşkanınca seçilip, atanacaktır. Maddenin gönderme yaptığı 2547 sayılı Kanunun 13. maddesi ise rektörlerin seçilip atanma usulünü göstermektedir.

1.2.2.1.2.12. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi

1982 Anayasası, önceki Anayasalardan farklı olarak, yeni bir düzenleyici işlem türü kabul etmiş ve Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanımıştır. Bu yetkinin Anayasanın 104. maddesinde sayılan yetkiler arasında yer almadığını ve Anayasanın Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin 107. maddesinde düzenlendiğini belirtmek gerekir[1001]. Zira bu maddeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerine ilişkin çıkarılabilecektir. Esasen 1982 Anayasasının yapım sürecinde,

998 **Ulusoy** (2017), s.175.

999 Kanun No: 2547, Kabul Tarihi: 04.11.1981, RG, 06.11.1981, Sayı 17506.

1000 Kanun No: 5170, Kabul Tarihi: 07.05.2004, RG, 22.05.2004, Sayı 25469.

1001 **Soysal** (1997), s.220.

Danışma Meclisi tarafından kabul edilen metinde Cumhurbaşkanına böyle bir yetki tanıyan düzenleme bulunmamaktadır. Bu düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi tarafından Anayasaya eklenmiştir[1002]. Bunun amacının Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmek olduğu ifade edilebilir[1003].

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, doğrudan Anayasadan kaynaklanmakta ve Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi vermektedir[1004]. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilgili hususlarda münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı oluşturulmuştur. Bu alanın kanunla düzenlenemeyeceğini belirtmek gerekir[1005].

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yukarıda bahsedildiği gibi, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu Kararnamelerinden farklı olup yalnız Cumhurbaşkanının imzasıyla yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerden olduğu için yargı denetimi dışındadır (m.125/2)[1006].

1.2.2.1.3. Yargı ile İlgili Yetkiler

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının yargı ile ilgili yetkileri, yüksek mahkemelere ve Hakimler Savcılar Yüksek Kuruluna (HSYK) üye seçme ve atama yetkilerini ifade etmektedir.

1982 Anayasasının 146. maddesinin ilk halinde Anayasa Mahkemesinin 11 asıl 4 yedek üyeden oluşacağı ve üyelerin tamamının Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı 3 asıl 1 yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından doğrudan seçerken, kalan üyeleri Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay ve Yükseköğretim Kurulunun gösterdiği adaylar içinden Anayasada öngörülen kontenjana göre seçmektedir.

1002 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.661.

1003 **Turhan,** s.122; **Özbudun** (2010), s.262.

1004 **Turhan,** s.122.

1005 **Özbudun** (2010), s.262; **Gözler** (2010), s.334, 360. **Taşdöğen,** Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", AÜHFD, 2016, C.65, S.3, s.942-943.

1006 **Soysal** (1997), s.220; **Özbudun** (2010), s.262; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.355-356; **Turhan,** s.122.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği[1007] ile Anayasa Mahkemesinin yapısı baştan düzenlenerek, Mahkemenin üye sayısı 17'ye çıkarılmış ve yedek üyelik kaldırılmıştır. Cumhhurbaşkanının bu üyelerden 14'ünü seçme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, 4 üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hakim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından doğrudan seçmektedir. Bunun dışında 3 üye Yargıtay'ın, 2 üye Danıştay'ın, 1 üye Askeri Yargıtay'ın, 1 üye Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin ve 3 üye Yükseköğretim Kurulunun göstereceği adaylar arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Cumhurbaşkanının Yargıtay'a üye seçme yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcıvekilini seçme yetkisine sahiptir (m.154). Diğer yüksek mahkemelerden Danıştay'ın üyelerinin dörtte biri (m.155), Askeri Yargıtay üyelerinin tamamı (m.156) ve yine Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin tamamı (m.157) Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Cumhurbaşkanının Anayasada bir yüksek mahkeme olarak sayılmayan HSYK'ya da üye seçme yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 159. maddesinin ilk haline göre HSYK, 7 asıl 5 yedek üyeden oluşmaktadır. Kurulun Başkanı olan Adalet Bakanı ve Kurulun tabii üyesi olan Adalet Bakanlığı müsteşarı dışarda bırakılırsa, HSYK'nın tüm üyeleri Yargıtay ve Danıştay'ın Anayasada öngörülen kontenjana göre gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilmektedir.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle ise Anayasa Mahkemesi gibi HSYK'nın da yapısı değişmiş ve Kurul'un 22 asıl 12 yedek üyeden oluşacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı bu üyeler arasında 4 asıl üyeyi doğrudan seçme yetkisine sahiptir. Diğer üyelerin seçimi ise farklı kişi ve organlar arasında paylaştırılmıştır.

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasındaki düzenlemeler Cumhurbaşkanının yargı ile ilgili seçme ve atama yetkilerinin oldukça fazla olduğunu düşündürmektedir. Ancak bunların çoğunluğunda Cumhurbaşkanı, ilgili organların kendisine önerdiği adaylar üzerinde bir seçim gerçekleştirdiğinden sınırlı bir takdir yetkisine sahiptir[1008].

[1007] Kanun No: 5982, Kabul Tarihi: 07.05.2010, RG, 13.05.2010, Sayı 27580.

[1008] **Erdoğan** (1987), s.137; **Yıldırım** (1999), s.41-42.

1.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu

Cumhurbaşkanının, yukarıda ifade edilen yetkileri kullanmasından ötürü sorumluluğu ve sorumsuzluğu ile ilgili düzenlemeye 1982 Anayasasının 105. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur."* Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerden ötürü Anayasa Mahkemesi ve yargı mercilerine başvurulamayacağı düzenlenmiştir. Her iki fıkra birlikte değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanının tek başına ve yürütmenin diğer kanadını oluşturan hükümet ile birlikte yapmış olduğu işlemler dolayısıyla sorumlu olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Zira Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerde sorumluluğu işletilememekte, birlikte yapmış olduğu işlemlerde ise sorumluluk kendisine değil, işlemi imzalayan hükümet üyelerine ait olmaktadır[1009].

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun siyasi, cezai ve hukuki bakımdan olduğunu belirtmek gerekmektedir [1010] . Yani Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından görevden alınması, işlediği suçlardan ve verdiği zararlardan ötürü sorumlu tutulması kural olarak mümkün değildir. Bu kuralın anayasal tek istisnası vatana ihanet halidir[1011]. Anayasanın 105. maddesinin 3. fıkrası, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılabileceğini düzenlemektedir [1012] . Bu düzenleme, 1961 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanının suçlandırılmasına vurgu yaptığından esasen cezai sorumluluk ile ilgilidir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Anayasanın 148. maddesine göre

---

1009 **Erdoğan** (1987), s.152.

1010 **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.338; **Atar,** Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", TBMM Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu, 22-24 Nisan 2003, TBMM Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 1, s.330.

1011 Bununla birlikte doktrinde, tek başına yapmış olduğu işlemlerden ötürü Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunun bulunduğu görüşü ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, Anayasanın 125. maddesinin son fıkrasında, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu düzenlemekte ve aynı fıkrada herhangi bir istisnaya yer verilmemektedir. Dolayısıyla tek başına yapmış olduğu işlem ve eylemlerden ötürü bir zarar doğmuşsa, Cumhurbaşkanı hakkında tam yargı davası açılmasına bir engel bulunmamaktadır. Bkz. **Yıldırım** (1999), s.57; **Kalabalık,** s.92-93.

1012 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılabilmesi için TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmış ancak bu çoğunluk, metne son halini veren Milli Güvenlik Konseyi tarafından dörtte üçe yükseltilmiştir. Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.646-647.

Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanmaktadır. Ancak vatana ihanetten suçlandırılan Cumhurbaşkanının görevine devam edemeyeceği göz önünde bulundurulduğunda, bu durumun Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu ile de ilgili olduğunu belirtmek gerekmektedir. Her ne kadar 1982 Anayasasında, TBMM tarafından vatana ihanet ile suçlandırılan Cumhurbaşkanının görevine devam edip etmeyeceğine ilişkin bir düzenleme bulunmasa da Anayasanın 113. maddesi Yüce Divana sevk edilen bir bakanın, bakanlık görevinin sona ereceğini düzenlemektedir. Dolayısıyla bir bakandan daha ağır bir suçla ve daha büyük bir çoğunlukla Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının da görevine devam edemeyeceği kabul edilmelidir [1013]. Ayrıca Cumhurbaşkanının vatana ihanet oluşturan eylem ve işlemlerinden ötürü bir zarar meydana gelmişse hukuki sorumluluğu da doğacaktır[1014].

Hangi suçların vatana ihanet kapsamında değerlendirileceği konusunda, 1924 ve 1961 Anayasası dönemlerinde olduğu gibi 1982 Anayasası döneminde de açıklık bulunmamaktadır. Zira 1982 Anayasasında bu konuda bir hüküm bulunmadığı gibi bu dönemde çıkarılan kanunlarda da böyle bir suç tipine rastlanılmamaktadır. Bu noktada 1961 Anayasası döneminde yer verilen Çetin Özek'in görüşlerini burada da benimsemek gerekir. Yani Cumhurbaşkanı öncelikle kanunda suç olarak kabul edilen bir fiilde bulunmalıdır. Bu fiilden ötürü Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılıp suçlandırılamayacağına karar verme yetkisi Anayasaya göre TBMM'ye aittir (m.105)[1015]. Dolayısıyla 1982 Anayasası dönemi için de Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılmasının, TBMM'nin takdirinde olan siyasi bir konu olduğunu[1016] ve TBMM'nin Cumhurbaşkanını, kanunda suç oluşturan herhangi bir fiil nedeniyle vatana ihanet ile suçlandırabileceğini kabul etmek gerekir[1017].

1013 **Özbudun** (2010), s.336; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.337; **Sabuncu,** s.245. Yüce Divana sevki halinde Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılmış sayılacağını ve yargılama sonunda beraat etmesi halinde tekrar göreve başlayacağını savunan görüş için bkz. **Kalabalık,** s.92. Yüce Divana sevki halinde Cumhurbaşkanının, TBMM veya Yüce Divan tarafından yargılama sonuna kadar tedbiren görevden uzaklaştırılabileceğini ancak böyle bir karar alınmaması halinde Cumhurbaşkanının kendiliğinden görevden uzaklaşmış sayılamayacağını savunan görüş için bkz. **Ulusoy** (2017), s.172-173.

1014 **Gözler** (2010), s.332; **Atar** (2003), s.330-331.

1015 **Özek**, s.83-85; **Kerse,** s.167-168.

1016 **Gözübüyük,** s.243; **Aliefendioğlu** (2011), s.336.

1017 **Sevinç,** s.133; **Ulusoy** (2017), s.174. Yıldırım, Meclis'in suçlandırma kararına karşı herhangi bir yargısal başvuru imkanının bulunmadığını, bu kararın Yüce Divan aşamasından önce hukukilik denetiminden geçirilmesinin isabetli olacağını, aksi halde Cumhurbaşkanının siyasal amaçlarla yargı önüne çıkarılabileceğini, bu durumun da Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığını zedeleyeceğini ifade etmiştir. **Yıldırım** (1999), s.51.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer alan geleneği devam ettirmiş ve Cumhurbaşkanının sorumluluğunu parlamenter sisteme uygun bir şekilde yalnızca vatana ihanetle sınırlandırmıştır. 1982 Anayasasının önceki Anayasalardan ayrılan yönü ise Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceğini ve bu şekilde kullandığı yetkilerden ötürü sorumluluğunun bulunmadığını açıkça düzenlemiş olmasıdır. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanabileceğinin belirtilmemesi [1018] ve Cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanınması karşısında, Cumhurbaşkanının yetki kullanıp, sorumluluk taşımadığı geniş bir alan ortaya çıkmıştır. Bu durumun parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun olmadığını belirtmek gerekir.

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu (veya yalnızca vatana ihanetten sorumluluğu) göreviyle ilgili işlem ve eylemleri hakkındadır. Her ne kadar 1961 Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığı açıkça düzenlenmese de (m.98) 1982 Anayasasının 105. maddesinde sorumsuzluk hali düzenlenirken Cumhurbaşkanının tek başına ve hükümet ile birlikte kararlarından bahsedilmiştir. Bu kararların Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olduğu muhakkaktır. Buradan hareketle, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel işlem ve eylemlerinden cezai ve hukuki açıdan sorumlu olduğu ifade edilmelidir[1019]. Zira devlet başkanının kişisel işlem ve eylemlerinden sorumlu olmamasının monarşik devlet biçimine özgü bir özellik olduğunu tekrar belirtmek gerekir[1020].

Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemlerinin suç oluşturması halinde ortaya çıkan cezai sorumluluğunun nasıl işletileceği konusunda 1961 Anayasası döneminde yapılan tartışmaların ve ileri sürülen görüşlerin 1982 Anayasası döneminde de varlığını devam ettirdiği görülmektedir. Zira 1982 Anayasası, 1961 Anayasasını takip ederek Cumhurbaşkanının kişisel suçlarında hangi usulün izleneceği konusunda bir düzenlemeye yer vermemiştir[1021]. Bu noktada, Anayasaya göre milletvekillerine (m.83), milletvekili

---

[1018] Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerle ilgili doktrindeki tartışmalara ve uygulamada yaşanan sorunlara çalışmanın ilerleyen kısmında ayrıca değinilecektir.

[1019] Bu noktada Anayasanın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi gereğince, Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğunun bulunduğu ifade edilmiştir. Bkz. **Yıldırım** (1999), s.57-58; **Kalabalık,** s.93.

[1020] **Çoban/Erdağ,** s.180-182.

[1021] Oysa daha önce belirtildiği gibi 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarında milletvekili dokunulmazlığına ilişkin hükümlerin uygulanacağı şeklinde bir düzenlemeye yer vermişti (m.41).

olmayan bakanlara (m.112) tanınan dokunulmazlık hükümlerinden kişisel suçları dolayısıyla Cumhurbaşkanının da yararlanabileceğini kabul etmek gerekir[1022]. Yani kişisel suçları dolayısıyla Cumhurbaşkanının yargılanabilmesi, milletvekili dokunulmazlığındaki usule göre dokunulmazlığının kaldırılmasına bağlıdır. Yargılama sonucunda Cumhurbaşkanının, seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran bir suçtan mahkum olması halinde görevi sona erecek ve Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına ilişkin hükümler uygulanacaktır[1023].

Son olarak, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanının kişisel veya göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden sorumluluğu hakkında bir yenilik getirmediğini belirtmek gerekir. Yalnızca, değişiklikle kabul edilen halk tarafından seçilme usulünün, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu ilgilendirdiği ifade edilebilir. Bu da iki dönem Cumhurbaşkanı olarak seçilebilen bir kimsenin, ilk döneminden sonra tekrar aday olması ve seçilememesi halinde bir anlam taşıyabilir. Bu durumda dahi Cumhurbaşkanının görev süresi dolmadan halk tarafından görevinden alınmasının değil, tekrar seçilememesinin söz konusu olduğunu belirtmek gerekir[1024].

1.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler

Çalışmamızın birinci bölümünde Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi açıklanmış; ikinci bölümünde bu yönteme dayanarak 1961 Anayasasına göre Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkileri ölçülerek karşılaştırılmıştı. Aynı şekilde, çalışmamızın bu kısmında söz konusu yöntem, 2017 Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasına göre Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerini ölçmek ve karşılaştırmak için kullanılacaktır.

1022 **Özbudun** (2010), s.335; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.337; **Ulusoy** (2017), s.174-175. Kişisel suçları dolayısıyla Cumhurbaşkanı hakkında takibat yapılabilmesinin vatana ihanet halinde olduğu gibi TBMM kararına bağlı olması gerektiği görüşü için bkz. **Kuzu** (1990), s.79. Cumhurbaşkanının dokunulmazlık hükümlerinden yararlanamayacağını savunan görüş için bkz. **Gözler** (2010), s.329; **Gözübüyük,** s.244; **Giritli,** İsmet/ **Bilgen,** Pertev/ **Akgüner,** Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006, s.205. Bu görüşler 1961 Anayasası dönemi doktrini tarafından da ileri sürüldüğü ve çalışmamızın o kısmında ayrıca üzerinde durulduğu için burada tekrar açıklanmamıştır.

1023 **Atar** (2014), s.271.

1024 **Gözler** (2010), s.328; **Atar** (2014), s.269.

Karşılaştırma için Türkiye dışında, Rusya'nın da aralarında bulunduğu on sekiz Avrupa ülkesi belirlenmiştir. Bu ülkelerin incelenen Anayasaları, 1982 Anayasasının bahsi geçen döneminde uygulama alanı bulmuş ve halen yürürlüktedir. Karşılaştırmaya tabi olan ülkelerin Anayasalarının tamamında, 1982 Anayasasında olduğu gibi ikili yürütme yapısına ve yasama organına karşı sorumlu bir Bakanlar Kuruluna yer verilmektedir. Bu ülkelerin bir kısmında devlet başkanları dolaylı olarak (yani yasama organı veya yasama organı üyeleri ile birlikte yerel makamların temsilcilerinden oluşan bir kurul tarafından); diğer bir kısmında ise halk tarafından seçilmektedir. 1982 Anayasasında 2007 yılında Cumhurbaşkanının seçilme yönteminde yapılan değişiklik göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin her iki gruptaki ülkelerle karşılaştırılması amaçlanmıştır.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin ölçümü Tablo 17'de gösterilmiştir.

		Yasama Yetkileri							Yasama Dışı Yetkiler				Toplam
		Veto	Kısmi Veto	Kararname Çıkarma	Kanun Teklifinde Bulunma	Bütçe	Referanduma Sunma	Anayasa Yargısına (Önleyici Denetime) Başvurma	Bakanlar Kurulunun Kuruluşu	Bakanlar Kurulunun Görevden Alınması	Gensoru	Yasama Organının Feshi	
Devlet başkanının dolaylı olarak seçildiği ülkeler	Estonya (1992 AY)	1 (m.107)	0	1 (m.78, 109, 110)	0	0	0	4 (m.107)	1 (m.78, 89, 90)	1 (m.78, 90)	2 (m.97)	1 (m.89, 97, 105, 119)	11
	Türkiye (1982 AY) (1982-2007)	**1 (m.89)**	**0**	**1 (m.121, 122)**	**0**	**0**	**2 (m.175)**	**0**	**1 (m.109)**	**1 (m.109)**	**0**	**1 (m.116)**	**7**
	İtalya (1947 AY)	1 (m.74)	0	0	0	0	0	0	1 (m.92)	0	0	3 (m.88)	5
	Yunanistan (1975 AY)	2 (m.42)	0	0	0	0	0	0	1 (m.37)	1 (m.37)	0	1 (m.37, 41)	5
	Almanya (1949 AY)	0	0	0	0	0	0	0	1 (m.63, 64)	1 (m.64)	1 (m.67)	1 (m.63, 68)	4
Devlet başkanının halk tarafından seçildiği ülkeler	Rusya (1993 AY)	3 (m.107)	0	2 (m.90)	0	0	2 (m.84)	0	4 (m.83, 111, 112, 117)	4 (m.117)	2 (m.117)	3 (m.109, 111, 117)	20
	İzlanda (1944 AY)	0	0	1 (m.28)	0	0	4 (m.26)	0	4 (m.15)	0	0	4 (m.24)	13
	Portekiz (1976 AY)	2 (m.136)	0	0	0	0	1 (m.115, m.134)	4 (m.134, 278)	1 (m.187)	2 (m.195)	0	3 (m.172)	13
	Polonya (1997 AY)	3 (m.122)	0	1 (m.234)	0	0	1 (m.125)	4 (m.122, 144)	1 (m.154)	1 (m.161)	1 (m.158)	1 (m.154, 155, 225)	13
	Fransa (1958 AY)	1 (m.10)	0	1 (m.16)	0	0	1 (m.11)	1 (m.61)	1 (m.8)	1 (m.8)	0	3 (m.12)	9
	Romanya (1991 AY)	1 (m.77)	0	0	0	0	4 (m.90)	1 (m.146)	1 (m.85)	1 (m.85)	0	1 (m.89)	9

	Türkiye (1982 AY) (2007-2017)	**1 (m.89)**	**0**	**1 (m.121, 122)**	**0**	**0**	**2 (m.175)**	**0**	**1 (m.109)**	**1 (m.109)**	**0**	**1 (m.116)**	**7**
	İrlanda (1937 AY)	0	0	0	0	0	0	4 (m.26)	0	1 (m.13)	0	1 (m.13)	6
	Avusturya (1920 AY)	0	0	0	0	0	0	0	1 (m.70)	1 (m.70)	0	3 (m.29)	5
	Çek Cumhuriyeti* (1992 AY)	2 (m.50)	0	0	0	0	0	0	1 (m.68)	1 (m.68)	0	1 (m.35)	5
	Hırvatistan (1991 AY)	0	0	1 (m.101)	0	0	1 (m.87)	0	0	0	2 (m.104)	1 (m.77, 104)	5
	Slovakya** (1992 AY)	2 (m.84)	0	0	0	0	0	0	1 (m.110, 111)	1 (m.111)	0	1 (m.102, 106)	5
	Finlandiya (1999 AY)	1 (m.77)	0	0	0	0	0	0	1 (m.61)	1 (m.64)	0	1 (m.26)	4
	Bulgaristan (1991 AY)	2 (m.101)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (m.99)	3
	Slovenya (1991 AY)	0	0	1 (m.108)	0	0	0	0	0	0	1 (m.116)	1 (m.111,117)	3

Tablo 17: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Türkiye'de ve Bazı Ülkelerde Devlet Başkanlarının Anayasal Yetkileri[1025]

* 1992 Çek Cumhuriyeti Anayasasında, 2012 yılında yapılan değişiklikle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Değişiklikten önce devlet başkanını, iki kanatlı yasama organı birlikte toplanarak seçmekteydi (m.54).

** 1992 Slovakya Anayasasında, 1999 yılında yapılan değişiklikle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Değişiklikten önce devlet başkanı, yasama organı tarafından seçilmekteydi (m.101).

1025 Ülkelerin Anayasaları. Ayrıca bkz. **Shugart/Carey,** s.155; **Metcalf** (2000), s.675; **Tavits,** s.53; **Amorim Neto/Strom,** s.638; **Strøm/Müller/Bergman/Nyblade,** s.677; **Metcalf,** Lee Kendall, "Presidential Power in the Russian Constitution", Journal of Transnational Law & Policy, Vol.6, No.1, 1996, s.142; **Raunio,** Tapio/ **Sedelius,** Thomas, Semi-Presidential Policy-Making in Europe; Executive Coordination and Political Leadership, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020, s.54; **Elgie,** Robert, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype", West European Politics, 2009, Vol. 32, No. 2, s.253.

Tablodaki bilgilere göre öncelikle **yasama yetkilerini** ele almak gerekir. Bu yetkilerden ***kısmi veto, kanun teklifinde bulunma*** ve ***bütçeye ilişkin yetkiler*** genellikle başkanlık sisteminde görüldüğünden incelenen ülkelerde devlet başkanlarına tanınmamıştır.

Yasama yetkilerinden ilki olan ***veto yetkisi;*** Estonya (m.107), İtalya (m.74), Türkiye (m.89), Fransa (m.10), Romanya (m.77) ve Finlandiya (m.77) Anayasalarında geciktirici veto niteliğindedir. Yani devlet başkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun yasama organında yeniden kabulü için özel çoğunluk aranmamaktadır. Bu nedenle Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre bahsi geçen ülkelerde veto yetkisi 1 puandır.

Yunanistan (m.42), Portekiz (m.136), Çek Cumhuriyeti (m.50), Slovakya (m.84) ve Bulgaristan (m.101) Anayasalarında ise devlet başkanı tarafından geri gönderilen kanun, yasama organının üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeniden kabul edilebilmektedir. Vetonun aşılması için daha yüksek bir çoğunluk öngörüldüğünden devlet başkanının bu ülkelerde veto yetkisinin gücü artmakta ve 2 puana karşılık gelmektedir. Ayrıca bu ülkelerde veto yetkisini, devlet başkanları tek başına kullanabilmektedir[1026].

İncelenen ülkelerden Polonya ve Rusya, veto yetkisi bakımından devlet başkanının en büyük güce sahip olduğu ülkelerdir. Her iki ülkede de vetonun aşılması için üye tamsayısının salt çoğunluğunun üzerinde bir çoğunluk aranmakta ve bunun Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yönteminde karşılığı 3 puan olmaktadır. 1997 Polonya Anayasasına göre devlet başkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun yasama organında *(Sejm)* yeniden kabulü için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuna ihtiyaç duyulmakta (m.122) ve devlet başkanı veto yetkisini tek başına kullanmaktadır (m.144). 1993 Rusya Anayasasında ise kanunun yeniden kabulü, yasama organının her iki kanadının üye tamsayısının üçte ikisiyle sağlanabilmektedir (m.107). Rusya Anayasasında karşı imza kuralıyla ilgili bir düzenlemeye yer verilmediğinden, devlet başkanı kanunu tek başına veto etmektedir.

Kararname çıkarma yetkisi incelenen ülkelerin çoğunluğunda devlet başkanlarına tanınmamıştır. Bu yetkinin bulunduğu ülkelerde ise genellikle devlet başkanlarına sınırlı biçimde verildiği görülmektedir. Örneğin Estonya Anayasasına göre devlet başkanı,

[1026] Çek Cumhuriyeti Anayasası m.63, Slovakya Anayasası m.102, Bulgaristan Anayasası m.102, Yunanistan Anayasası m.35, Portekiz Anayasası m.140.

Meclisin *(Riigikogu)* toplanamaması halinde, acil durumlarda Meclis başkanı ve başbakanın karşı imzasıyla kanun gücünde kararnameler çıkarabilmektedir. Bu kararnameler, Meclisin toplanmasıyla onay için Meclise sunulur. Meclis onay işlemini bir kanunla yapar. Meclisin onaylamadığı kararnameler yürürlükten kalkar (m.109)[1027]. Benzer düzenlemelere İzlanda (m.28) [1028], Hırvatistan (m.101) [1029], Slovenya (m.108) [1030] ve Polonya (m.234) [1031] Anayasalarında da rastlanmaktadır. Türkiye'de 1982 Anayasası, olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımıştır. Çıkarılan kanun hükmünde kararnameler aynı gün Meclisin onayına sunulmalıdır (m.121-122). Bu noktada Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesinin sembolik ve pasif nitelikte bir görev olmadığını tekrar belirtmek gerekir. Fransa'da ise Cumhurbaşkanı olağanüstü hale ilişkin yetkileri kapsamında kararname çıkarabilmektedir. Ayrıca 1958 Fransa Anayasası, Cumhurbaşkanının olağanüstü hale ilişkin yetkilerini (m.16) tek başına kullanacağı düzenlenmektedir (m.19). Görüldüğü üzere, bahsi geçen ülkelerde devlet başkanının kararname çıkarma yetkisini tek başına veya başka bir organla birlikte kullanması yönünden farklılıklar bulunmakla beraber, bu yetkinin kullanılması olağanüstü hal veya acil durum gibi hallerle sınırlanmıştır. Bu ülkelerde devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin gücü 1 puan olarak değerlendirilebilir.

Devlet başkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi bakımından diğer ülkelerden ayrıldığı için Rusya üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir. Rusya Anayasasına göre, devlet başkanının çıkardığı kararnameler ülke genelinde bağlayıcıdır. Bu kararnameler, Anayasaya ve kanunlara aykırı olamaz (m.90). Anayasada devlet başkanının kararname çıkarma

---

1027 Ayrıca Estonya Anayasasında, Anayasanın 104. maddesinde belirtilen konular ile vergi ve bütçeye ilişkin konularda kararname çıkarılamayacağı düzenlenmiştir (m.110).

1028 Ancak İzlanda Anayasasına göre, Meclisin *(Althingi)* onayına sunulan kararnameler, altı hafta içinde görüşülmezse de yürürlükten kalkmaktadır (m.28). Ayrıca İzlanda'da devlet başkanının diğer yetkileri gibi kararname çıkarma yetkisini kullanabilmesi bir bakanın karşı imzasına bağlıdır (m.19).

1029 Hırvatistan Anayasasında, Devletin bağımsızlığı, birliği ve varlığının tehdit edilmesi, devlet organlarının anayasal görevlerini düzenli bir şekilde yerine getirmesinin önlenmesi durumlarında devlet başkanının Başbakanın önerisi ve karşı imzasıyla kararname çıkarabileceği düzenlenmektedir (m.101).

1030 Slovenya Anayasasına göre, yasama organının olağanüstü hal veya savaş nedeniyle toplanamaması halinde devlet başkanı, hükümetin önerisi üzerine kanun gücünde kararname çıkarabilir. Devlet başkanı bir sonraki toplantıda yasama organına onaylanması için kanun gücünde kararnameleri sunmalıdır (m.108).

1031 Polonya Anayasasına göre, sıkıyönetim döneminde yasama organı toplanamamışsa, devlet başkanı Bakanlar Kurulunun talebi üzerine, anayasal sınırlar içinde kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararnameler, sonraki oturumunda yasama organı tarafından onaylanmalıdır (m.234).

yetkisinin sınırları açıkça belirtilmemekle birlikte[1032] kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda[1033] kararname çıkarılamayacağı kabul edilmektedir[1034]. Devlet başkanının çıkardığı kararnameler, Rusya'nın her iki Meclisinin *(Duma ve Federasyon Konseyi)* kabul ettiği kanunla geçersiz kılınabilmektedir[1035]. Kanunla düzenlenen bir konuda değişiklik yapılabilmesi yeni bir kanunun çıkarılmasına bağlıdır[1036]. Bununla birlikte, Rusya Anayasa Mahkemesi 1996 yılında verdiği kararda, kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuda henüz kanun çıkarılmamışsa, yasal boşluğun kararname ile doldurulabileceğine ve bu şekilde çıkarılan kararnamelerin ilgili kanun kabul edilene kadar geçerli olacağına hükmetmiştir[1037]. Mahkemenin yaklaşımı, devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin kapsamını genişletmiş ve bu yetkinin geçici de olsa kanun alanında kullanabilmesini mümkün hale getirmiştir. Ayrıca kararname çıkarma yetkisinin doğrudan Anayasadan kaynaklandığı, çıkarılan kararnamelerin parlamentonun onayına tabi olmayarak hemen yürürlüğe girdiği ve karşı imza kuralının bulunmadığı düşünüldüğünde bu yetkinin Rusya'da devlet başkanına yasama alanında önemli bir güç sağladığı kabul edilmelidir[1038]. Bu açıklamalar doğrultusunda Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre, Rusya'da devlet başkanına özgülenmiş sınırsız bir kararname yetkisi bulunmamaktadır. Diğer yandan, devlet başkanının olağanüstü hal gibi durumlarla sınırlı bir kararname

---

1032 **Parrish**, Scott, "Presidential Decree Authority In Russia 1991-95" içinde Executive Decree Authority, John M. Carey/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1998, s.79.

1033 Bu konulardan bazıları şunlardır: Vatandaşlık, konut dokunulmazlığının sınırlandırılması, devlet sırrı oluşturan hususlar, asgari ücret, sosyal güvenlik hakları, ücretsiz adli yardım, fikri mülkiyet haklarının korunması, yabancıların haklarına ilişkin sınırlamalar, hakimlik teminatına ilişkin koşullar, Federal hakimlerin devlet başkanı tarafından atanması, Federasyon Konseyinin oluşum şekli ve Devlet Dumasının seçim şekli. Anayasaya göre, kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların tamamı için bkz. **Remington,** Thomas F./ **Smith,** Steven S./ **Haspel,** Moshe, "Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation", Post-Soviet Affairs, 1998, Vol.14, No.4, s.292-293.

1034 **Remington,** Thomas F./ **Shvetsova,** Olga/ **Smith,** Steven S., Decrees, Laws, and Presidential-Parliamentary Bargaining in Russia, s.13, https://www.researchgate.net/publication/273762883 s.e.t. 01.08.2019; **Donaldson,** Robert H., "Russia", The Journal of Legislative Studies, 2004, Vol.10, No.2-3, s.237.

1035 **Metcalf (**1996), s.135; **Troxel,** Tiffany A., Parliamentary Power in Russia, 1994–2001; President vs Parliament, Palgrave Macmillan, New York, 2003, s.21.

1036 **Donaldson,** s.237.

1037 Söz konusu kararın çoğunluk görüşüne göre, devlet başkanı Rusya Anayasasının garantörüdür ve devlet organlarının uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlamaktadır. Devlet başkanının çıkardığı kararnamelerle yasal boşlukları doldurması bu durumun bir sonucudur. Dolayısıyla, devlet başkanına bu şekilde kararname çıkarma yetkisi tanınması, çıkarılan kararname Anayasaya ve kanunlara uygun olduğu sürece Anayasaya aykırı olarak değerlendirilemez. Bkz. **Remington/Smith/Haspel,** s.291-293 (dn. 4).

1038 **Troxel,** s.21; **Metcalf (**1996), s.135, 137. Bu yönleriyle Rusya'da devlet başkanının çıkardığı kararnamelerin kanun gücünde olduğu ifade eden görüşler için bkz. **Parrish**, s.78-79; **White,** Stephan, "Russia", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999, s.222-223.

yetkisinden de bahsedilemez. Dolayısıyla Rusya'da devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin gücü 2 puan olarak değerlendirilebilir.

Referanduma sunma yetkisi bakımından incelenen ülkelerle ilgili bir değerlendirme yapmak gerekirse, bu yetkinin Fransa'da iki durumda devlet başkanına tanındığı görülmektedir. İlk durum, Fransa Anayasasının 11. maddesinde yer almaktadır. Buna göre kamusal yetkilerin düzenlenmesine veya kurumların çalışması üzerinde etkili olabilecek bir uluslararası antlaşmanın onaylanmasına ilişkin kanun tasarılarının referanduma sunulmasıdır. Devlet başkanı burada referandum yetkisini hükümetin veya her iki Meclisin önerisi üzerine kullanabilmektedir. İkinci olarak ise Anayasanın 89. maddesi, devlet başkanının Anayasa değişikliklerini referanduma sunabileceğini düzenlemektedir. Bu son durumda devlet başkanı referandum yetkisini, başbakanın ve gerektiğinde ilgili bakanın karşı imzasıyla kullanabilir (m.19)[1039]. Portekiz Anayasasına göre, devlet başkanı ulusal önem taşıyan konularda (m.134), Meclisin veya Hükümetin önerisiyle referanduma sunma yetkisine sahiptir (m.115). Benzer bir düzenleme Polonya Anayasasında bulunmakla birlikte, burada devlet başkanı Senato'nun rızası ile referandum yetkisini kullanabilmektedir (m.125). Hırvatistan Anayasasına göre ise devlet başkanı hükümetin teklifi üzerine ve başbakanın karşı imzasıyla Anayasa değişikliklerini ve devletin varlığı, birliği ve bağımsızlığı için önemli gördüğü konulara ilişkin teklifleri referanduma sunabilmektedir (m.87). Bahsi geçen ülkelerde devlet başkanları, başka bir makamın önerisi, rızası, karşı imzası gibi yollarla referandum yetkisini kullanabildiğinden referanduma sunma yetkisinin gücü 1 puandır.

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu bazı ülkelerde ise devlet başkanlarının referanduma sunma yetkisi daha önemli hale gelmiştir. 1982 Anayasasına göre Türkiye'de Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerini referanduma sunma yetkisine sahiptir (m.175). İlerleyen kısımda da bahsedileceği üzere bu yetkinin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanabilen yetkiler arasında olduğu kabul edilmiştir. Rusya Anayasası, devlet başkanına referanduma sunma yetkisi tanımakla birlikte, bu yetkinin nasıl kullanılacağının federal anayasal kanunla düzenleneceğini belirtmiştir (m.84)[1040]. Bunun üzerine çıkarılan 1995

[1039] **Gözler** (2016), s.162; **Yücel,** Bülent, "Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya", AÜHFD, 2003, C.52, S.4, s.351; **Elgie,** Robert, "France", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999, s.77.

[1040] **Troxel,** s.36.

tarihli Referandum Hakkındaki Federal Anayasal Kanun ise bazı konularda[1041] referandum yapılamayacağını düzenleyerek devlet başkanının bu alandaki yetkisini sınırlandırmıştır. Ayrıca, Rusya Anayasasında karşı imza kuralına yer verilmediğinden, devlet başkanı bu yetkisini tek başına kullanmaktadır. Bu açıklamalar doğrultusunda Türkiye ve Rusya'da devlet başkanlarının sınırlı konularda sahip olduğu ve tek başlarına kullandığı referanduma sunma yetkisinin gücü 2 puan olarak değerlendirilebilir.

Referanduma sunma yetkisi bakımından incelenen ülkeler arasında İzlanda ve Romanya devlet başkanlarının en yüksek güce sahip olduğu görülmektedir. Aslında İzlanda Anayasasında devlet başkanının bütün yetkilerini kullanması karşı imza kuralına bağlanmıştır ancak referanduma sunma yetkisi bakımından ilginç bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre, Meclis tarafından kabul edilip Cumhurbaşkanının önüne gelen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayıp, bir bakan tarafından imzalanması halinde yürürlüğe girmekte ancak referanduma sunulmuş olmaktadır (m.26) [1042]. Bu durumda Cumhurbaşkanının, referanduma sunma yetkisini, hareketsiz kalmak suretiyle tek başına kullanma imkanı bulunmaktadır. Romanya'da ise Anayasaya göre devlet başkanı, ulusal çıkarları ilgilendiren konularda, yasama organına danıştıktan sonra referandum kararı alabilir. Devlet başkanı yasama organının görüşüyle bağlı değildir. Ayrıca bu yetki, Anayasanın 100. maddesinde karşı imzaya tabi bir yetki olarak sayılmadığından devlet başkanı tarafından tek başına kullanılabilir. Her iki ülkede referanduma sunma yetkisinin devlet başkanı tarafından tek başına kullanılması ve referandumun konu bakımından sınırlandırılmamış olması[1043] karşısında devlet başkanlarının bu alandaki gücü 4 puan olarak değerlendirilebilir.

[1041] Söz konusu Kanuna göre federasyon statüsünün değiştirilmesi, devlet başkanının azli, parlamentonun feshi, devlet başkanı veya parlamentonun belli süreliğine yetkilerinin uzatılması, seçimlerin ertelenmesi, federal bütçenin kabul edilmesi veya değiştirilmesi, Devletin finansal tahhütlerinin yerine getirilmesi veya değiştirilmesi, federal vergilerin getirilmesi, değiştirilmesi, iptal edilmesi veya muaf tutulması, insanların sağlığını ve güvenliğini sağlamak için olağanüstü önlemler alınması ve af konularında referanduma gidilemez. Bkz. **Avtonomov**, Alexei, Direct Democracy: Country-Report on Russia, C2D Working Paper Series, s.1, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95815/1/C2D_WP02.pdf s.e.t. 01.08.2019.

[1042] **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.101, 145; **Kristinsson,** Gunnar Helgi, "Iceland", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999, s.91; **Kristjánsson,** Svanur, "Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-Presidential Constitution", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006, s.414.

[1043] Romanya Anayasasında yer alan "ulusal çıkarları ilgilendiren konular" ifadesi oldukça muğlak olduğundan ve neyin ulusal çıkarları ilgilendirdiği devlet başkanı tarafından takdir edildiğinden bu ülkede referandumun konu bakımdan sınırlanmadığı kabul edilmiştir.

Önleyici denetim yoluyla anayasa yargısına başvurma yetkisine, incelenen ülkelerin çoğunluğunda devlet başkanları sahip değildir. Bu yetkinin Fransa ve Romanya'da ise yalnızca devlet başkanlarına tanınmadığı görülmektedir. Fransa Anayasasına göre; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi Başkanı, Senato Başkanı, 60 Millet Meclisi üyesi veya 60 Senatör kanunlar için önleyici denetime başvurma yetkisine sahiptir (m.61). Romanya Anayasasına göre ise Cumhurbaşkanı, her iki meclisin başkanları, hükümet, Yüksek Temyiz ve Adalet Mahkemesi, Kamu Denetçisi, 50 milletvekili veya 25 senatörün önleyici denetime başvurma yetkisi bulunmaktadır (m.146). Fransa ve Romanya'da devlet başkanının önleyici denetime başvurma yetkisinin gücü, bu yetkiye yasama organının azınlığı ile bazı kişi ve gruplar da sahip olduğu için 1 puana karşılık gelmektedir[1044].

Önleyici denetim yoluyla anayasa yargısına başvurma yetkisinin, incelenen bazı ülkelerde yalnızca devlet başkanına tanındığı görülmektedir. Bu ülkelerde devlet başkanının önleyici denetim yoluyla anayasa yargısına başvurma yetkisinin gücü 4 puan olarak değerlendirilebilir. Örneğin Estonya'da devlet başkanının, bir kanun hakkında önleyici denetim yoluna başvurabilmesi için öncesinde o kanunu veto etmiş olması gerekmektedir. Estonya Anayasasına göre, devlet başkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri gönderilen kanunların aynen kabulü halinde devlet başkanının iki seçeneği bulunmaktadır. Devlet başkanı, söz konusu kanunu yayınlayabilir veya Anayasa aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesine başvurması halinde, Mahkeme kanunun Anayasaya uygun olduğuna karar verirse devlet başkanı kanunu yayınlar (m.107). Portekiz'de ise organik kanunlar[1045] ile sıradan kanunlar için önleyici denetime başvurma yetkisi farklılaşmaktadır. Portekiz Anayasasına göre; devlet başkanı, başbakan veya yasama organı üye tamsayısının beşte biri organik kanunlar için önleyici denetim yoluna başvurabilmektedir (m.278). Devlet başkanının dışında başka organların da önleyici denetime başvurma yetkisine sahip olması karşısında devlet başkanının bu alandaki gücünün sınırlı olduğu düşünülebilir. Ancak aynı maddede sıradan kanunlarla ilgili düzenlemeye bakıldığında tam tersi bir durum ortaya çıkmaktadır[1046]. Genel hüküm niteliğindeki bu düzenlemeye göre, sıradan kanunlar için önleyici denetim yoluyla Anayasa

---

[1044] Ayrıca Fransa (m.19) ve Romanya Anayasalarında (m.100) önleyici denetime başvurma yetkisi, karşı imzaya tabi bir yetki olarak sayılmadığından devlet başkanı tarafından tek başına kullanılabilmektedir.

[1045] Organik kanunlar, genellikle devletin temel organlarını ve bunların işleyişini ilgilendiren konularda çıkarılabilen, Anayasanın altında, sıradan kanunların ise üstünde yer alan yasama işlemidir. Bkz. **Değerli,** s.88.

[1046] **Strøm/Müller/Bergman/Nyblade,** s.682.

Mahkemesine başvurma yetkisi yalnızca devlet başkanına aittir (m.278). Bu ülkelerin yanında, Polonya (m.122) ve İrlanda Anayasaları (m.26) da kanunlar için önleyici denetime başvurma yetkisini yalnızca devlet başkanlarına tanımıştır[1047].

Yasama dışı yetkilerin ilki olan devlet başkanının ***Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki yetkisi,*** incelenen ülkelerin çoğunluğunun Anayasalarında benzer şekilde düzenlenmiştir. Devlet başkanı, yasama organının çoğunluğunu dikkate alarak başbakanı[1048], başbakanın önerisi üzerine ise bakanları atamaktadır[1049]. Bu düzenlemeye sahip olan ülkelerde, devlet başkanının Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki yetkisinin gücü sınırlı olup, 1 puana karşılık gelmektedir.

İncelenen ülkeler arasında İzlanda ve Rusya Anayasaları, Bakanlar Kurulunun kuruluşunda devlet başkanlarına önemli yetkiler vermiştir. İzlanda Anayasasına göre, devlet başkanı bakanları doğrudan atama, onların sayılarını ve görev alanlarını belirleme yetkisine sahiptir (m.15). Rusya Anayasasına göre ise Bakanlar Kurulunun kuruluşunda devlet başkanı, yasama organı olan Duma'ya bir başbakan adayı önermekte, bu kişi Duma tarafından onaylandıktan sonra devlet başkanınca Başbakan olarak atanmaktadır (m.83, 111). Devlet başkanı, bakanları ise başbakanın önerisi üzerine atamaktadır (m.83, 112). Bu düzenlemelerden hareketle, Rusya'da devlet başkanının Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki rolünün sınırlı olduğu ve yukarıda değinilen çoğu ülkenin devlet başkanıyla benzerlik taşıdığı düşünülebilir. Ancak söz konusu düzenlemeleri, Rusya Anayasasındaki başka hükümlerle birlikte değerlendirmek gerekir. Öncelikle Başbakan atanmasında belirleyici olan devlet başkanının iradesidir. Zira ilerde bahsedileceği üzere, devlet başkanının belirlediği başbakan adayını onaylamayan Duma, belli anayasal koşullar çerçevesinde feshedilme tehdidiyle karşı karşıyadır (m.111). Devlet başkanı tarafından belirlenmiş bir başbakan, bakanlarını devlet başkanın iradesi doğrultusunda belirleyecektir. Ayrıca Rusya Anayasası, devlet başkanına herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan hükümetin istifası konusunda da karar alma yetkisi tanımıştır (m.117). Dolayısıyla Rusya'da Bakanlar

---

[1047] Önleyici denetime başvurma yetkisinin, Polonya (m.144) ve Portekiz Anayasalarında (m.134, 140) devlet başkanı tarafından tek başına kullanılabileceği açıkça belirtilmiştir.

[1048] Bu noktada Almanya (m.63) ve Finlandiya Anayasalarına (m.61) göre, devlet başkanının yasama organına bir başbakan adayı önerdiğini, bu adayın yasama organı tarafından başbakan olarak seçildikten sonra devlet başkanınca atandığını belirtmek gerekir.

[1049] 1982 Türk Anayasası (m.109), Estonya Anayasası (m.89, 90), İtalya Anayasası (m.92), Yunanistan Anayasası (m.37), Almanya Anayasası (m.63, 64), Portekiz Anayasası (m.187), Polonya Anayasası (m.154), Fransa Anayasası (m.8), Romanya Anayasası (m.85), Avusturya Anayasası (m.70), Çek Cumhuriyeti Anayasası (m.68), Slovakya Anayasası (m.110, 111), Finlandiya Anayasası (m.61).

Kurulunun kuruluşunda hakim güç devlet başkanıdır. Bu açıklamalar doğrultusunda, İzlanda ve Rusya'da devlet başkanının bu alandaki yetkisini 4 puan olarak değerlendirmek gerekir.

Devlet başkanının, ***Bakanlar Kurulunun (veya onu oluşturan bakanların) görevden alınmasında,*** incelenen ülkelerin çoğunluğunda sınırlı bir yetkisi bulunmaktadır. Şöyle ki devlet başkanı, başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilmektedir[1050]. Böyle bir düzenlemeye sahip ülkelerde devlet başkanının bu yetkisinin gücü 1 puandır.

Portekiz'de ise devlet başkanının söz konusu yetki bakımından daha güçlü olduğu görülmektedir. Aslında Portekiz Anayasasında da devlet başkanının, bakanları başbakanın önerisi üzerine görevden alabileceği düzenlenmektedir (m.133). Ancak Anayasada ayrı bir hükme daha yer verilmektedir. Buna göre devlet başkanı, demokratik kurumların işleyişini sağlamak amacıyla Devlet Şurasına danıştıktan sonra Bakanlar Kurulunu görevden alabilmektedir (m.195). Devlet başkanı, bu yetkisini tek başına kullanabilmektedir (m.140). Dolayısıyla Portekiz'de Bakanlar Kurulunun görevden alınmasında, devlet başkanı belli şartlar altında yetkiye sahiptir ve bu yetkinin gücü 2 puan olarak değerlendirilebilir.

İncelenen ülkeler arasında Rusya, devlet başkanına bu alanda en önemli gücü veren ülke olarak ifade edilebilir. Rusya Anayasası, Başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından bakanların görevine son verilebileceğini düzenlemekle birlikte (m.83), devlet başkanına Bakanlar Kurulunun görevden alınmasında ayrı bir yetki tanımıştır. Daha önce de belirtildiği gibi devlet başkanı, herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan Bakanlar Kurulunun istifası konusunda karar alabilmektedir (m.117). Bu durum karşısında, Rusya'da devlet başkanının bu alandaki yetkisini, 4 puan olarak değerlendirmek gerekir.

Gensoru (veya güvensizlik oyu) bakımından incelenen ülkelerin altısında devlet başkanının gücünü artıran düzenleme bulunmaktadır. Bu ülkelerden Almanya, Polonya ve Slovenya'da yapıcı güvensizlik oyu bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, Almanya Anayasası

[1050] 1982 Türk Anayasası (m.109), Estonya Anayasası (m.90), Yunanistan Anayasası (m.37), Almanya Anayasası (m.64), Polonya Anayasası (m.161), Fransa Anayasası (m.8), Romanya Anayasası (m.85), İrlanda Anayasası (m.13), Avusturya Anayasası (m.70), Çek Cumhuriyeti Anayasası (m.68), Slovakya Anayasası (m.111), Finlandiya Anayasası (m.64)

(m.67)[1051], Polonya Anayasası (m.158)[1052] ve Slovenya Anayasası'na göre (m.116)[1053] yasama organının, Bakanlar Kurulunu güvensizlik oyuyla düşürebilmesi için yeni Bakanlar Kurulunu kuracak bir Başbakan seçmesi gerekmektedir. Yasama organının Bakanlar Kurulunu görevden alması nispeten zorlaştığı için bu düzenleme karşısında devlet başkanının gücü 1 puana karşılık gelmektedir.

İncelenen ülkelerden Hırvatistan, Estonya ve Rusya'da ise devlet başkanın yasama organı tarafından verilen güvensizlik oyu karşısında konumu daha güçlüdür. Hırvatistan Anayasasına göre, devlet başkanı hükümete güvensizlik oyu veren yasama organını feshetme yetkisine sahiptir (m.104)[1054]. Benzer bir düzenleme Estonya Anayasasında da yer almaktadır (m.97)[1055]. Rusya Anayasasının 117. maddesine göre ise aynı yetki devlet başkanına iki durumda tanınmıştır. İlk olarak, yasama organı olan Duma'nın Hükümete güvensizlik oyu vermesi üzerine devlet başkanı, hükümetin istifasına karar verebileceği gibi Duma'nın kararını geri çevirebilir. Eğer Duma, üç ay içinde hükümete tekrar güvensizlik oyu verirse, devlet başkanı ya hükümetin istifasına karar verir ya da Duma'yı fesheder. İkinci durum ise Başbakanın Duma'dan hükümeti için güvenoyu isteminde bulunmasıdır. Duma güvenoyu vermezse, devlet başkanı hükümetin istifasına karar verebileceği gibi Duma'yı da feshedebilir. Görüldüğü üzere Hırvatistan, Estonya ve Rusya'da güvensizlik oyu veren yasama organının devlet başkanı tarafından feshedilebileceği düzenlendiğinden, bu ülkelerde devlet başkanının yetkisinin gücünü 2 puan olarak değerlendirmek gerekir.

Yasama organını fesih yetkisi, incelenen ülkelerin tamamında devlet başkanlarına tanınmıştır. Türkiye, Estonya, Yunanistan, Almanya, Polonya, Romanya, İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Slovakya, Finlandiya, Bulgaristan ve Slovenya'da devlet başkanlarının, yasama organını fesih yetkisine sınırlı biçimde sahip oldukları görülmektedir. İrlanda ve Finlandiya Anayasalarında herhangi bir fesih sebebine yer verilmemekle birlikte,

---

1051 Almanya Anayasasına göre, yasama organı üye tamsayısının salt çoğunluğuyla yeni bir Başbakan seçerek, mevcut Başbakanı güvensizlik oyuyla düşürebilir (m.67).

1052 Polonya Anayasasına göre, en az 46 milletvekilinin hazırladığı ve başbakan adayının adını taşıyan önerge üzerine, yasama organı üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Bakanlar Kuruluna güvensizlik oyu verebilir. Bu durumda devlet başkanı, seçilen yeni başbakanı ve onun önerisi üzerine bakanları atar (m.158).

1053 Slovenya Anayasasına göre hükümet için güvensizlik oyu verilebilmesi; en az on milletvekilinin önerisi ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeni bir Başbakan seçilmesine bağlıdır (m.116).

1054 Söz konusu maddede bu yetkinin, siyasi parti temsilcileriyle yapılan görüşmelerden sonra, Hükümetin önerisi ve Başbakanın karşı imzasıyla devlet başkanı tarafından kullanılabileceği düzenlenmektedir.

1055 Aynı maddede bu yetkinin, Hükümetin önerisi üzerine devlet başkanı tarafından kullanılabileceği düzenlenmektedir.

devlet başkanının başbakanın önerisi üzerine bu yetkiyi kullanabileceğinin düzenlenmesi onları sınırlamaktadır[1056]. Diğer ülkelerin Anayasalarında ise hükümetin kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması[1057], yasama organı tarafından Başbakan veya hükümete görev sırasında güvensizlik oyu verilmesi ya da hükümetin düşürülmesi[1058], bütçenin kabul edilmemesi[1059] gibi sebeplerle devlet başkanının yasama organını feshedebileceği düzenlenmiştir[1060]. Bahsi geçen ülkelerde fesih yetkisinin sınırlandırılmış olması bakımından devlet başkanlarının bu alandaki gücü, 1 puan olarak değerlendirilmiştir.

İncelenen ülkelerden Avusturya, İtalya, Rusya, İzlanda, Portekiz ve Fransa'da ise devlet başkanlarının fesih yetkisini herhangi bir sebeple kullanması mümkündür. İzlanda'da fesih yetkisinin kullanılmasının zaman, dönem veya sayı bakımından da anayasal sınırı bulunmadığından devlet başkanının bu alandaki gücü 4 puandır. Diğer ülkelerin Anayasalarında ise bu yönde sınırlamalar bulunduğundan devlet başkanlarının fesih yetkisinin gücü 3 puan olarak değerlendirilebilir[1061]. Bu noktada Rusya'daki fesih yetkisi üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir. Rusya Anayasasının 109. maddesine göre devlet başkanının, Anayasanın 111. ve 117. maddelerinde öngörülen durumlarda yasama organı olan Duma'yı fesih yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 111. maddesi, hükümetin kuruluşunda devlet başkanının önerdiği başbakan adayının Duma tarafından üç kez

---

1056 İrlanda Anayasası (m.13), Finlandiya Anayasası (m.26).

1057 1982 Türk Anayasası (m.116), Estonya Anayasası (m.89), Yunanistan Anayasası (m.37), Almanya Anayasası (m.63), Polonya Anayasası (m.154, 155), Romanya Anayasası (m.89), Çek Cumhuriyeti Anayasası (m.35), Bulgaristan Anayasası (m.99), Slovenya Anayasası (m.111).

1058 1982 Türk Anayasası (m.116), Estonya Anayasası (m.97), Yunanistan Anayasası (m.41), Almanya Anayasası (m.68), Hırvatistan Anayasası (m.104), Slovakya Anayasası (m.102), Slovenya Anayasası (m.117).

1059 Estonya Anayasası (m.119), Polonya Anayasası (m.225), Çek Cumhuriyeti Anayasası (m.35), Hırvatistan Anayasası (m.104).

1060 Söz konusu ülkelerin Anayasalarında başka fesih sebeplerine de rastlamak mümkündür. Örneğin Yunanistan Anayasasına göre devlet başkanının, olağanüstü öneme sahip ulusal bir mesele nedeniyle Hükümetin önerisi üzerine, yasama organını feshetme yetkisi bulunmaktadır (m.41). Slovakya Anayasasına göre ise devlet başkanının, halkoylaması sonucunda görevden alınmasının mümkün olduğunu belirtmek gerekir. Böyle bir durumda yapılan halkoylaması, yasama organının kararına dayanmaktadır. Yapılan halkoylaması sonucunda devlet başkanı görevden alınamamışsa, halkoylamasının sonucunun ilanından itibaren 30 gün içinde yasama organı, devlet başkanı tarafından feshedilecektir (m.102, 106)

1061 Avusturya Anayasasında, devlet başkanının fesih yetkisini aynı nedenle bir kez kullanabileceği düzenlenmiştir (m.29). İtalya Anayasasında Cumhurbaşkanı, fesih yetkisini görev süresinin son altı ayında kullanamamaktadır (m.88). Fransa Anayasasına göre, fesih üzerine yapılan seçimleri takip eden bir yıl içinde Cumhurbaşkanı tekrar fesih yetkisini kullanamaz (m.12). Bunun dışında fesih yetkisinin Cumhurbaşkanının olağanüstü hale ilişkin yetkilerini kullandığı dönemlerde (m.16) ve Cumhurbaşkanına vekalet edildiği dönemlerde (m.7) kullanılamayacağı Fransa Anayasasında düzenlenmektedir. Portekiz Anayasası, seçimlerden sonraki altı ayda, devlet başkanının görev süresinin son altı ayında ve olağanüstü hal veya sıkıyönetim sırasında yasama organının feshedilemeyeceğini belirtmektedir.

reddedilmesi halinde, devlet başkanının başbakanı atayıp Duma'yı feshedeceğini düzenlemektedir. Bu durumda devlet başkanının Duma'yı feshetmesi anayasal bir zorunluluktur[1062]. Anayasanın 117. maddesi ise daha önce açıklandığı üzere güvensizlik oyu veren Duma'nın, devlet başkanı tarafından feshedilebileceğini düzenlemekte ve devlet başkanına bu konuda takdir yetkisi sunmaktadır. Söz konusu maddeye göre, Duma'nın Hükümete güvensizlik oyu vermesi üzerine devlet başkanı, hükümetin istifasına karar verebileceği gibi Duma'nın kararını geri çevirebilmekte, eğer Duma üç ay içinde hükümete tekrar güvensizlik oyu verirse, devlet başkanı ya hükümetin istifasına karar vermekte ya da Duma'yı feshetmektedir.

Buraya kadarki açıklamalar, Rusya'da fesih yetkisinin devlet başkanına belli sebeplerin varlığı halinde tanındığını göstermektedir. Ancak Anayasanın 117. maddesinde öngörülen fesihle ilgili diğer düzenleme, devlet başkanının bu alandaki gücünü önemli biçimde artırmaktadır. Buna göre, Başbakanın Duma'dan hükümeti için güvenoyu isteminde bulunması halinde, Duma güvenoyu vermezse, devlet başkanı hükümetin istifasına karar verebileceği gibi Duma'yı da feshedebilmektedir. Rusya'da Başbakanın, devlet başkanının iradesi doğrultusunda belirlendiği göz önünde bulundurulduğunda, Başbakan ile Duma arasındaki anlaşmazlık, aslında devlet başkanı ile Duma arasındaki anlaşmazlık anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda devlet başkanı, başbakana güvensizlik oyu verilmesiyle ilgili hükümden yararlanarak istediği zaman Duma'yı feshetme imkanına sahip olmaktadır[1063]. Bununla birlikte Anayasaya göre Duma, seçildikten sonraki bir yıl içinde, olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinde ve devlet başkanının görev süresinin son altı ayında feshedilememektedir (m.109). Dolayısıyla Rusya'da da devlet başkanının önemli bir fesih yetkisine sahip olduğu ancak bu yetkinin zaman ve dönem açısından sınırlandığı ifade edilebilir.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerini puanladıktan sonra Tablo 17'ye göre bazı çıkarımlarda bulunmak gerekir. İlk olarak, 2007 Anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanı yasama organı tarafından seçildiğinden, Türkiye ile devlet başkanının dolaylı olarak seçildiği ülkeler

---

1062 **Abdullayev,** Natig, Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s.130.

1063 **Abdullayev,** s.136.

karşılaştırılmalıdır. Parlamenter sisteme sahip bu ülkeler arasında Türkiye'nin Estonya ile birlikte, Cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanıdığı görülmektedir. Şu halde, 2007 Anayasa değişikliği öncesi dönemde Türkiye'de Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin gücü, parlamenter sistemle özdeşleşen İtalya, Almanya ve Yunanistan devlet başkanlarının üzerindedir. Bu sonuç, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına parlamenter sistemde devlet başkanlarına tanınan yetkilerden daha geniş yetkiler tanındığı şeklinde daha önce yapmış olduğumuz açıklamaları doğrular niteliktedir.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme yöntemi benimsendiğinden, Türkiye'nin bu dönemini devlet başkanının halk tarafından seçildiği ülkelerle birlikte değerlendirmek gerekir. Tablo 17'ye göre, Türkiye'de Cumhurbaşkanının gücü, başta İrlanda olmak üzere devlet başkanının halk tarafından seçildiği ülkelerin çoğundan fazladır. Bu ülkelerin, çalışmamızın birinci bölümündeki açıklamalardan yararlanarak, parlamenter sisteme sahip oldukları ve parlamenter sistemin alt kategorilerinden başkanlı parlamenter sisteme uygun düştükleri ifade edilebilir. Tablo 17'ye göre Türkiye ile karşılaştırıldığında Romanya, Fransa, Polonya, Portekiz, İzlanda ve Rusya'da ise devlet başkanlarının daha güçlü olduğu görülmektedir. Devlet başkanının anayasal yetkileri dikkate alındığında, bu ülkelerin tamamının yarı başkanlık sistemine sahip olduğu ifade edilebilir. Ancak bu ülkelerden İzlanda ve Rusya üzerinde ayrıca durulmalıdır. İzlanda'da devlet başkanı, Anayasaya göre yetkilerini bir bakanın karşı imzası ile kullanabilirken (m.19)[1064], diğer ülkelerde devlet başkanları sahip oldukları önemli yetkileri tek başlarına kullanmaktadır[1065]. Ayrıca İzlanda'da uygulamada da devlet başkanları önemli yetkileri kullanmak konusunda isteksiz davranmakta ve yetkilerini hükümetin taleplerine

[1064] Bu noktada, devlet başkanının referanduma sunma yetkisi bakımından bir istisna bulunduğunu tekrar belirtmek gerekir. İzlanda Anayasasına göre, devlet başkanının yayınlanması için kendisine gönderilen bir kanunu imzalamaması halinde o kanun referanduma sunulmuş olmaktadır (m.26). Dolayısıyla İzlanda'da devlet başkanının, referanduma sunma yetkisini, hareketsiz kalmak suretiyle tek başına kullanma imkanı bulunmaktadır.

[1065] Portekiz Anayasasının 140. maddesine göre veto, referanduma başvurma, önleyici denetime başvurma, Bakanlar Kurulunun görevden alınması ve yasama organını fesih yetkileri karşı imzaya tabi olmadığından devlet başkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır. Polonya Anayasasının 144. maddesinde veto, referanduma başvurma, önleyici denetime başvurma ve yasama organını fesih yetkilerinin devlet başkanı tarafından tek başına kullanılabileceği düzenlenmiştir. Aynı yetkilerin Romanya Anayasasının 100. maddesine göre de devlet başkanı tarafından tek başına kullanılabilmesi mümkündür. Fransa'da Anayasanın 19. maddesi, devlet başkanının olağanüstü hale ilişkin kararname çıkarma, önleyici denetime başvurma ve yasama organını fesih yetkilerini tek başına kullanabileceğini düzenlemiştir. Rusya Anayasasında ise karşı imza kuralına yer verilmediğinden devlet başkanı yetkilerini tek başına kullanmaktadır.

uygun olarak kullanmaktadır[1066]. Devlet başkanlarının bu tutumunun gelenek haline gelmesi nedeniyle İzlanda'da hükümet sistemi parlamenter sistem gibi işlemektedir. Rusya'da ise devlet başkanının hükümet üzerinde yetkilere sahip olması başka bir deyişle, hükümetin kurulması ve görevden alınmasında belirleyici rol oynaması onu diğer ülkelerden ayırmaktadır. Bu durum karşısında Rusya, çalışmamızın birinci bölümünde açıklanan yarı başkanlık sisteminin alt kategorilerinden başkancı parlamenter sisteme *(president-parliamentary system);* diğer ülkeler ise başbakancı başkanlık sistemine *(premier-presidential system)* uygun düşmektedir.

Tablo 17'ye göre devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin gücü dikkate alındığında, 2007 Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye'yi nasıl değerlendirmek gerekir? Diğer bir deyişle, halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesiyle Türkiye, daha güçlü devlet başkanlarının bulunduğu yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerle mi yoksa tam tersine parlamenter (başkanlı parlamenter) sisteme sahip ülkelerle mi birlikte değerlendirilmelidir? Kanaatimizce 2007 Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye, bu iki grup arasında yarı başkanlık sistemine daha yakındır. Zira, daha önce de ifade edildiği gibi, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının sahip olduğu yetkilerden fazladır. Buna Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün eklenmesiyle siyasal sistemin, parlamenter sistemden ayrıldığını kabul etmek gerekir. Ayrıca 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabilmesinin mümkün olması ve tabloda belirtilen veto, referanduma sunma ve yasama organını fesih gibi önemli yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması onun gücünü artırmaktadır. Dolayısıyla 2007 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye'nin siyasal sistemi, Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri göz önünde bulundurulduğunda yarı başkanlık sistemine (ve onun alt kategorilerinden başbakancı başkanlık sistemine) uygun düşmektedir[1067].

1.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum

Cumhurbaşkanının seçimi ve anayasal yetkilerini açıkladıktan sonra Cumhurbaşkanının konumunu belirleyen üçüncü unsur olarak anayasal yetkilerin

---

[1066] Örneğin, İzlanda Anayasasına göre devlet başkanı, referaduma sunma yetkisi bakımından önemli bir güce sahiptir. Ancak İzlanda'da devlet başkanları referanduma sunma yetkilerini hiç kullanmamıştır. Bkz. **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.145; **Kristinsson,** s.91.

[1067] Aynı yönde **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.312.

kullanılması ve uygulamadaki durumu incelemek gerekir. Burada da ikili bir ayrım yapılarak önce anayasal yetkilerin kullanılmasıyla ilgili uygulamada yaşanan sorunlara, ardından da önemli anayasal yetkilerin nasıl kullanıldığına değinilmelidir.

1.2.3.1. Anayasal Yetkilerin Kullanılmasıyla İlgili Uygulamada Yaşanan Sorunlar

1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, 1982 Anayasası döneminde de Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini kullanmasıyla ilgili uygulamada yaşanan iki sorundan bahsedilebilir. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler sorunu; ikincisi Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalayıp imzalamama sorunudur. Esasen 1961 Anayasası döneminde bu konularda yaşanan sorunlar, 1982 Anayasasının yapım sürecinde dikkate alınmıştır. Hatta 1982 Anayasasına konan bazı hükümlerle bu sorunlar ortadan kaldırılmak istenmiştir. Ancak bu durumun, 1982 Anayasası uygulamasına bakıldığında sonuç vermediği, hatta yeni tartışmalara neden olduğu görülmektedir. Şu halde bahsi geçen iki sorunu 1982 Anayasası dönemi bakımından ele almak gerekmektedir.

1.2.3.1.1. Tek Başına Kullanılabilecek Yetkiler Sorunu

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanmasının doktrinde yol açtığı tartışmalara daha önce değinilmişti. Bu tartışmaların en önemli nedeni, 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanabileceği ile ilgili bir düzenlemenin bulunmamasıydı. 1982 Anayasası ise *"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…"* (m.105/1) hükmüne yer vererek, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini tek başına kullanabileceğini kabul etmiştir. Ancak söz konusu hükümde, Cumhurbaşkanının "Anayasada tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerinden" bahsedilmişse de böyle bir işlem kategorisine Anayasada yer verilmemiştir. Aslında 1982 Anayasasının yapım sürecinde Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında, bazı üyeler tarafından Cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanılabileceğinin Anayasada mutlaka gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir[1068]. Bunun üzerine Danışma Meclisi tarafından kabul

[1068] Cahit Tutum ve Turgut Tan'ın görüşleri için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B.141, 02.09.1982, Dördüncü Oturum, C.9, s.409-410.

edilen metinde Cumhurbaşkanının yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin yetkilerinden hangilerini tek başına kullanabileceği açık bir biçimde düzenlenmiştir[1069]. Ancak Milli Güvenlik Konseyi, Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmediği gerekçesiyle[1070], Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde değişiklik yapmış ve madde yukarıdaki şekilde Anayasada düzenlenmiştir.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının hangi yetkilerinin tek başına kullanılabileceğinin belirtilmemesi karşısında konu doktrinde ele alınmıştır. Genel kabul gören görüşe göre, Cumhurbaşkanı tarafsız devlet başkanı sıfatından kaynaklanan yetkilerini tek başına kullanmalıdır. Bu yetkiler, yasamaya ve yargıya ilişkin yetkilerdir. Yürütmeye ilişkin yetkilerden ise bazılarının nasıl kullanılacağı Anayasada belirtilmektedir. Örneğin, Genelkurmay Başkanı Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanmaktadır (m.117/4). Anayasada bu tür bir belirleme yapılmamışsa idari-icrai nitelik taşımayan, yani Bakanlar Kurulunun sorumluluğunu gerektirmeyen yetkiler Cumhurbaşkanı tarafından tek başına; idari-icrai nitelik taşıyan yani Bakanlar Kurulunun sorumluluğuna yol açan yetkiler

---

[1069] Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin 113. maddesi şu şekildedir:

"Cumhurbaşkanı, görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu değildir; bu sebeple Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakaa ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak tek başına imzalayacağı kararları ise şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,

Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Anayasa Mahkemesinden iptal kararının yeniden incelenmesini istemek,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertelenmesini istemek,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırmak,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

İdam cezasını müebbed ağır hapis cezasına çevirmek,

Üniversite rektörlerini seçmek.

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tabiî üyeleri dışındaki üyelerini seçmek." Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.645-646.

[1070] Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.647.

karşı imza kuralına bağlı olarak kullanılmalıdır[1071]. Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında, 1961 Anayasası dönemindeki içtihadını sürdürerek bu görüşü benimsemiştir[1072].

Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler açısından oldukça öneme sahip başka bir düzenleme, 1982 Anayasasının 105. maddesinin 2. fıkrasında yer almaktadır[1073]. Buna göre, Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı kararlara karşı Anayasa Mahkemesi ve yargı mercilerine başvurulamayacaktır. Benzer bir düzenlemeye, *"Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ... yargı denetimi dışındadır"* denilmek suretiyle Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasında da yer verilmiştir[1074]. Bu düzenlemeler, yargısal denetim muafiyeti getirmesi yönüyle hukuk devleti ilkesi[1075] açısından doktrinde tartışılmıştır. Bu noktada tartışmaya esas olan husus, Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlere karşı idari yargıya başvurulup başvurulamayacağıdır[1076]. Konuyla ilgili iki görüş bulunmaktadır.

Birinci görüşe göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurulamaması, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Zira hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri de idarenin bütün işlemlerine karşı yargı yolunun açık

---

1071 **Özbudun** (2010), s.331-332; **Sabuncu,** s.242-243; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.330-332; **Sevinç,** s.127-128.

1072 Anayasa Mahkemesine göre, *"Anayasa'daki "Cumhurbaşkanının ... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır." kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Tersi durumda, yürütme alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter sistemin mantığı ile bağdaşmaz. Bu nedenle, karşı-imza kuralı yürütme alanındaki atamalarda geçerlidir. Oysa, Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na kimi Yüksek Mahkemeler ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisi verilmesi yürütmenin başı sıfatı ile değil Devlet'in başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanabilecek yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.04.1993, RG, 12.10.1995, S. 22431.

1073 **Soysal** (1997), s.225-226; **Sabuncu,** s.243; **Sevinç,** s.128.

1074 **Kuzu** (1990), s.81-82.

1075 Hukuk devleti ilkesinin unsurları konusunda görüş birliği bulunmamakla birlikte; temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması, kuvvetler ayrılığı, yargının bağımsızlığı, hukuki güvenlik ve belirlilik, yasamanın yargısal denetimi, idarenin yargısal denetimi, idarenin kanuniliği ve idarenin mali sorumluluğu hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz unsurları olarak doktrinde ifade edilmektedir. Bkz. **Akyılmaz/Sezginer/Kaya** (2017), s.120-169; **Kalabalık,** s.25-33; **Fendoğlu,** Hasan Tahsin, İnsan Hakları Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.248-251.

1076 **Özbudun** (2010), s.333. Anayasanın 105. maddesinin 2. fıkrasında, Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı kararlara karşı Anayasa Mahkemesi'ne de başvurulamayacağı belirtilse de burada zaten anayasa yargısına konu bir yasama işlemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan söz konusu düzenlemenin Anayasada yer almasının anlamsız olduğu ifade edilebilir. Aynı yönde bkz. **Sabuncu,** s.244; **Özbudun** (2010), s.333; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.356; **Gözübüyük,** s.242; **Soysal** (1997), s.225-226; **Kuzu** (1990), s.82.

olmasıdır[1077]. Ayrıca 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin tek başına yapılacağının belirtilmemesi, yargı denetimi dışında bırakılabilecek belirsiz bir alanın oluşmasına yol açar. Cumhurbaşkanı, niteliği gereği karşı imza ile kullanması gereken yetkilerini tek başına kullanarak yargı denetimi dışına çıkarabilir. Bu durum ise hukuk devleti açısından sakıncalı sonuçlar ortaya çıkarır[1078].

Bizim de katıldığımız ikinci görüşe göre, idari yargının görev alanını idari-icrai nitelikteki işlem ve eylemler oluşturduğundan, Cumhurbaşkanının idari-icrai nitelikte olmayan işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılması hukuk devleti ilkesine bir aykırılık teşkil etmemektedir. Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemler idari-icrai nitelik taşımamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanı sıfatıyla sahip olduğu, yasamaya ve yargıya ilişkin yetkilerinin kullanılması idari yargının görev alanına girmemektedir. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden idari-icrai nitelik taşıyanlar ise karşı imza kuralı ile kullanılmalı, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmalıdır. Böylelikle bu işlemlere karşı idari yargı yolu açılmış olmaktadır[1079].

Bu noktada önem kazanan husus, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin tek başına kullandığı atama yetkileridir. Zira bazı atama yetkilerinde Cumhurbaşkanının iradesi bir başka makamın önerisi veya teklifiyle sınırlandırılmıştır. Bu durumda yetkinin kullanılması bakımından ilgili bakanın veya Başbakanın karşı imzası söz konusu olmamakla birlikte işin içinde bir başka makam bulunmaktadır. Örneğin, rektör atama işleminde Cumhurbaşkanının, YÖK Genel Kurulunun önerdiği üç adaydan birini rektör olarak seçip atayabilmesi, bu konuda Cumhurbaşkanının iradesinin YÖK tarafından sınırlandırıldığını göstermektedir[1080].

Konuyla ilgili yargı yerlerinin yaklaşımına bakıldığında Danıştay'ın, Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemin tek başına mı yoksa araya başka bir makamın girmesi üzerine mi yapıldığını dikkate alarak görevli olup olmadığına karar verdiği görülmektedir[1081]. Bu bağlamda Danıştay, rektörlerin atanmaları ve görevden alınmaları ile ilgili bazı kararlarında, Cumhurbaşkanının başka organ veya kurumların katkıları sonucu

---

1077 **Sabuncu,** s.243-244; **Gözübüyük,** s.242; **Atar** (2014), s.266; **Soysal** (1997), s.225.

1078 **Sabuncu,** s.244; **Sevinç,** s.128 (dn. 37).

1079 **Özbudun** (2010), s.126, 333; **Tanör/Yüzbaşıoğlu,** s.356-357; **Kuzu** (1990), s.82; **Yıldırım** (1999), s.46-48.

1080 **Ulusoy,** Ali, "Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, 2008/3, s.15.

1081 **Çağlayan,** Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2017, s.211.

yaptığı işlemlerin, tek başına yapılan işlem olarak değerlendirilemeyeceğini ve yargı denetimine tabi olacağını kabul etmiştir[1082].

1.2.3.1.2. Kararnameleri İmzalayıp İmzalamama Sorunu

Daha önce de belirtildiği gibi, Hükümete ait olan veya Hükümetin iradesi doğrultusunda kullanılması gereken yetkilere ilişkin kararnameler, Cumhurbaşkanının imzasına sunulmaktadır. 1982 Anayasasının 104. maddesi, Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama yetkisini düzenlemiştir. Böyle bir yetki Anayasada düzenlenmeseydi, kararnamelerinin yine de Cumhurbaşkanının imzasına sunulması gerekirdi. Zira 1982 Anayasasının ilk halinde benimsenen parlamenter sistemde karşı imza kuralı gereği yürütme organının iki kanadı birlikte işlem yapmak durumundadır. Ayrıca Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği düzenlenmektedir. Dolayısıyla Başbakan ve ilgili bakan(lar) tarafından hazırlanan Bakanlar Kurulu kararnameleri, müşterek kararnameler ve kanun hükmünde kararnamelerin Cumhurbaşkanınca imzalanması gerekmektedir.

Bununla birlikte uygulamada Cumhurbaşkanlarının, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, kararnameleri imzalamaktan kaçındıkları görülmüştür. Hatta 8. Cumhurbaşkanı

[1082] **Yayla** (2019), s.240; **Ulusoy** (2017), s.170; **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.311. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararı şu şekildedir: *"...Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca "tek başına" ("re'sen"-"doğrudan doğruya") yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup: Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla yukarıda belirtilen nitelikleri taşımayan işlemlerin, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13 üncü maddesinin (a) fıkrasının 1 inci bendini değiştiren 3826 sayılı Yasanın Geçici 1 inci Maddesinin 2 nci fıkrası "Yeni kurulan Devlet üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerinin kurucu rektörleri iki yıl için Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca atanır." hükmünü taşımakta, aynı yasaya 2653 sayılı Yasa ile eklenen Ek 1 inci Madde de ise "Üniversite rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcıları ve bölüm başkanları, gerektiğinde bu konuda belirtilen süreleri dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak görevlerinden alınabilirler." hükmü yer almaktadır.*

Yukarıda belirtilen hükümlerin incelenmesinden anlaşılacağı gibi, yeni kurulan devlet üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerinin kurucu rektörlerinin atanması. Milli Eğitim Bakam ve Başbakanın önereceği üç aday arasından Cumhurbaşkanınca yapılmakta; aynı şekilde kurucu rektörlerin Cumhurbaşkanınca görevden alınması sırasında da Milli Eğitim Bakam ve Başbakanın önerisinin bulunması gerekliliği aranmaktadır. Bu durumda, davacının kurucu rektörlük görevinden alınmasına ilişkin ... Cumhurbaşkanlığı kararının esasının incelenmesi gerekirken, Danıştay Sekizinci Dairesince, dava konusu edilmesine olanak bulunmadığından bahisle 2577 sayılı Yasanın 14 üncü maddesinin 3/a ve d bentleri uyarınca davanın incelemeksizin reddedilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır." Bkz. Danıştay İDDGK, E.1994/482, K.1994/619, K.T.04.11.1994. Danıştay'ın benzer yönde kararları için ayrıca bkz. Danıştay 8.D., E.1994/5965, K.1995/1797, K.T.31.05.1995; Danıştay İDDGK, E.1995/353, K.1997/227, K.T.07.03.1997; Danıştay İDDGK, E.1998/831, K.1999/337, K.T.08.03.1999; Danıştay 8.D., E.2006/9, K.2007/805, K.T.16.02.2007; Danıştay 8.D., E.2007/7056, K.2007/6618, K.T.04.12.2007.

Turgut Özal'ın, kararnameleri imzalamama konusundaki katı tutumu nedeniyle *"by-pass"* kanunu olarak bilinen [1083] ve müşterek kararnameler ile atama kararnamelerinden Cumhurbaşkanının imzasını çıkaran birçok kanun Mecliste kabul edilmiştir. Özal, bu kanunların tamamını veto etmiştir. Ayrıca Özal, bu kanunlardan biri olan ve veto edildikten sonra Mecliste aynen kabul edilen 3825 sayılı Kanunun [1084] ilgili hükümlerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde dava açmıştır[1085]. Yüksek Mahkeme kararında, yürütme yetkisinin Anayasanın 8. maddesi gereği Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığını, Başbakan ve ilgili bakanın imzasını taşıyan müşterek kararnamelerde Cumhurbaşkanının imzasına gerek görülmemesinin Anayasanın 8. maddesine aykırılık oluşturacağını belirterek Kanunun ilgili hükümlerini iptal etmiştir[1086]. Benzer şekilde bazı atama kararnamelerinden Cumhurbaşkanının imzasını çıkaran diğer kanunlar ise Özal tarafından veto edildikten sonra[1087], Mecliste yeniden kabul edilmemiştir[1088].

10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in de pekçok kanun hükmünde kararnameyi ve müşterek kararnameyi imzalamadığı veya imzalamasını geciktirdiği bilinmektedir. Buna karşılık Meclisin Özal döneminde olduğu gibi, bazı atama kararnamelerinde Cumhurbaşkanını devre dışı bırakan kanunları kabul ettiği görülmektedir[1089]. Bunlardan biri olan 5333 sayılı Kanunda, Maliye Bakanlığında bazı üst düzey atamaların

---

1083 "By-Pass Yeniden Gündemde", Milliyet, 20 Mart 1992, s.7.

1084 Kanun No: 3825, Kabul Tarihi: 25.06.1992, RG, 11.07.1992, Sayı 21281. Söz konusu Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmeden önce Mecliste 3798 kanun numarasıyla kabul edilmişti. Özal'ın 3798 sayılı Kanunu veto gerekçesi için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 1, B. 81, 27.05.1992, Birinci Oturum, C. 19, s.18-25.

1085 **Bahçeci,** s.211-212.

1086 Anayasa Mahkemesine göre, *"Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmeleri için Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından imzalanmaları; Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları "Bakanlar Kurulu Kararnamesi" ile yalnızca Başbakan ve ilgili Bakanın imzasını taşıyan "müşterek kararname"nin de geçerlik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal bir zorunluluktur… Anayasa'nın 104. maddesinde "kararnameleri imzalamak" Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır… Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlemlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır… Yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğini belirten bu kurallar karşısında, kimi atamalarda Cumhurbaşkanı'nın imzasına gerek görmemek, Anayasa'nın 8. maddesine aykırılık oluşturur."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.04.1993, RG, 12.10.1995, S. 22431.

1087 Bu kanunlar 3820, 3834 ve 3867 sayılı Kanunlardır. Bu kanunların veto gerekçeleri için sırasıyla bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 1, B. 94, 25.08.1992, Birinci Oturum, C. 16, s.122-124; TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 1, B. 94, 25.08.1992, Birinci Oturum, C. 16, s.125-126; TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 2, B. 81, 16.03.1993, Birinci Oturum, C. 32, s.251-266.

1088 **Bahçeci,** s.212.

1089 **Bahçeci,** s.246.

Cumhurbaşkanının imzasına gerek görülmeyerek, bakan tarafından yapılabilmesine olanak tanınmıştır. Veto edilen bu Kanunun, Meclis tarafından aynen kabul edilmesi[1090] üzerine Cumhurbaşkanı Sezer, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Mahkeme, üst düzey atamaların müşterek kararnameyle gerçekleştirileceğini ve bu kararnamelerde Cumhurbaşkanının imzasının bulunması gerektiğini belirterek, daha önceki içtihadını sürdürmüş ve söz konusu Kanunun ilgili hükmünü, Anayasanın 8. ve 104. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir[1091].

Uygulamada yaşanan bu sorunlar nedeniyle 1982 Anayasası döneminde de Cumhurbaşkanının kararnameler üzerindeki yetkisi, diğer bir deyişle kararnameleri imzalamak zorunda olup olmadığı gündeme gelmiştir. Bu noktada 1961 Anayasası dönemi açıklanırken belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının kararnameleri siyasi yerindelik açısından denetlememesi ve bu nedenle reddetmemesi gerektiği kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanı kararnameye konu olan tasarrufunun yerinde olmadığını düşünüyorsa en fazla Hükümeti uyarabilir, ancak Hükümetin siyasi tercihlerine karışmamalıdır. Zira 1982 Anayasasının öngördüğü ikili yürütme yapısında Cumhurbaşkanı sorumsuz tarafı oluşturmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı bir imza makinası da olmadığına göre önüne gelen kararnameler üzerinde

---

1090 Sezer'in 5333 sayılı Kanunu veto gerekçesi için bkz. https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0989.pdf s.e.t. 15.08.2019. 5333 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra Mecliste 5345 kanun numarasıyla aynen kabul edilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 3, B. 95, 05.05.2005, Dördüncü Oturum, C. 83, s.411-424.

1091 Anayasa Mahkemesine göre, *"Anayasa'nın 8. maddesinde 'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.' denilmekte, 104. maddesinde de 'kararnameleri imzalamak' Cumhurbaşkanının yürütme alanındaki görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde sözü edilen 'kararnameler', Kanun Hükmünde Kararnameler ile Bakanlar Kurulunun çeşitli kararnamelerinin yanında üst düzey yöneticilerin atanması ile ilgili müşterek kararnameleri de kapsamaktadır. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğinden, söz konusu kararnamelerin hukuksal geçerliği için her iki tarafın da katılımı gerekmektedir."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/66, K. 2009/102, K.T. 02.07.2009, RG, 07.10.2009, S. 27369.

hukukilik denetimi yapabilir yani hukuka aykırı bulduğu kararnameleri imzalamaktan kaçınabilir[1092]. Anayasa Mahkemesi de kararında aynı görüşü benimsemiştir[1093].

Son olarak, kararnameleri imzalayıp imzalamama sorununu, 2007 yılı Anayasa değişikliğiyle halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı bakımından ele almak gerekir. Bu noktada, söz konusu Anayasa değişikliğinin, ikili yürütme yapısının birbiriyle olan ilişkilerini düzenleyen hükümlerde yenilik getirmediği ve yukarıdaki açıklamaların halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı için de geçerli olduğu ifade edilebilir[1094]. Ancak yasama organı tarafından seçilen Cumhurbaşkanlarının dahi kararnameler üzerinde siyasi yerindelik denetimi yapmaktan çekinmediği düşünüldüğünde, halk tarafından seçilme yönteminin Cumhurbaşkanının elini bu anlamda güçlendirdiğini kabul etmek gerekir[1095].

1092 **Özbudun** (2010), s.334; **Sabuncu,** s.241; **Turhan,** s.124; **Kalabalık,** s.90; **Giritli/Bilgen/Akgüner,** s.206. Gözler ise Cumhurbaşkanının kararnameler üzerinde hukukilik denetimi de yapamayacağını savunmuştur. Zira Gözler'e göre, bir kararnamenin hukuka uygun olup olmadığının belirlenmesi için o kararnamenin yorumlanması gerekmektedir. Yorum halinde ise yorum sahibine göre farklı sonuçlar ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının önüne gelen kararnamelerde yerindelik denetimi-hukukilik denetimi ayrımı yapılamaz. Cumhurbaşkanı, siyasi açıdan yerinde bulmadığı kararnemeler gibi hukuka aykırı bulduğu kararnameleri de imzalamak zorundadır. Bkz. **Gözler** (2000a), s.30-31. Yayla ise Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamak zorunda olup olmadığını açıklarken ikili bir ayrıma gitmiştir. Yayla'ya göre, Cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararnamelerin iptalini Anayasa Mahkemesinden isteyebilmesi karşısında, bu kararnamelerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak zorunda olduğu sonucuna varmak gerekir. Aksi halde, Cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararnameler hakkında Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi bir anlam ifade etmez. Cumhurbaşkanı aynı amaca kanun hükmünde kararnameyi imzalamamak suretiyle ulaşabilir. Yayla, kanun hükmünde kararnameler dışındaki diğer hükümet kararnamelerinin ise aynı tüzel kişilik içindeki Cumhurbaşkanı tarafından yargı önüne getirilmesinin düşünülemeyeceğini, bu nedenle de söz konusu kararnameleri Cumhurbaşkanının imzalayıp imzalamama yetkisinin bulunduğunu belirtmiştir. Bkz. **Yayla** (2019), s.240.

1093 Mahkemeye göre, *"Cumhurbaşkanı'na tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır. Esasen öğretide de Cumhurbaşkanı'nın rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine işaret edilmektedir… hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz."* Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.04.1993, RG, 12.10.1995, S. 22431.

1094 Ulusoy'a göre, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının kararnameler üzerinde siyasi yerindelik denetimi yapamayacağını kabul etmek realist bir yaklaşım olmayacaktır. Dolayısıyla halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, yerinde görmediği kararnameleri imzalamak zorunda değildir. Ancak Cumhurbaşkanı bu seçeneği tercih ederken dikkatli olmalıdır. Cumhurbaşkanının bir kararnameyi yerindelik yönünden reddedebilmesi için o kararnamenin ülkenin iç veya dış politikası ya da kamu düzeni bakımından yaşamsal öneme haiz bir konuda olması gerekmektedir. Bkz. **Ulusoy** (2017), s.171-172.

1095 **Atar** (2014), s.268. Nitekim halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan ile Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında bürokrasideki atamalar konusunda görüş ayrılıkları yaşandığı ve bu görüş ayrılıkları nedeniyle atamalara ilişkin pek çok kararnamenin hazırlanamadığı basına yansımıştı. Atama yapılamaması nedeniyle kamudaki üst düzey çok sayıda görev vekaleten yürütülmüştü. Bkz. "20 ayda 20 sorun", http://www.hurriyet.com.tr/gundem/20-ayda-20-sorun-40099953; "Erdoğan ile Davutoğlu arasında ilk görüş ayrılığı 2015'teki kongrede ortaya çıktı", https://www.karar.com/gundem-haberleri/kirilma-noktalari-112108 s.e.t. 10.08.2019.

1.2.3.2. Önemli Anayasal Yetkilerin Kullanılması

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının gücünü artıran önemli yetkilerin veto, kararname çıkarma, referanduma sunma, Bakanlar Kurulunun kuruluşu, Bakanlar Kurulunun görevden alınması ve yasama organının feshi olduğu Tablo 17'de tespit edilmişti. Çalışmamızın bu kısmında, uygulamada Cumhurbaşkanlarının bahsi geçen önemli yetkileri nasıl kullandığı incelenecektir. Ayrıca Metcalf'in ölçüm yönteminde önemli bir yetki olarak sayılmayan anayasa yargısında iptal davası açma yetkisinin Cumhurbaşkanları tarafından kullanımına da değinilecektir.

Veto yetkisinin 1982 Anayasası döneminde görev yapan Cumhurbaşkanları tarafından kullanımına ilişkin bilgiler Tablo 18'de gösterilmektedir.

Cumhurbaşkanı	Veto Edilen Kanun Sayısı	Vetonun Sonucu
Kenan Evren	26	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 23
Turgut Özal	19	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 12
Süleyman Demirel	14	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 8
Ahmet Necdet Sezer	67	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 51
Abdullah Gül	5	TBMM'nin yeniden kabul ettiği kanun sayısı: 5
Recep Tayyip Erdoğan	-	-

Tablo 18: 1982 Anayasası Döneminde (1982-2017) Cumhurbaşkanları Tarafından Veto Yetkisinin Kullanımı[1096]

[1096] Tablo oluşturulurken Barış Bahçeci'nin "Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi" adlı eserinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Bkz. **Bahçeci,** s.196-199, 207-209, 216-217, 222-227. Söz konusu eser, 2008 tarihli olduğundan Abdullah Gül dönemi ile ilgili bilgiler içermemektedir. Bu noktada Gül'ün veto ettiği kanunlar ile ilgili bilgilere kendi internet sitesinden ulaşılmıştır. Tespitlerimize göre Gül 5 kanunu ve 1 Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu görev süresi içinde veto etmiştir. Bunlar, 5760 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5803 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 5920 sayılı İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6250 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 6262 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6355 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Bkz. http://www.abdullahgul.gen.tr/sayfa/konusma_aciklama_mesajlar/aciklama_mesajlar/ s.e.t. 15.08.2019.

Görüldüğü üzere, veto yetkisinin kullanımı bakımından 1982 Anayasası döneminde görev yapan Cumhurbaşkanları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlarının siyaset kökenli olup olmamasının ve Meclis çoğunluğuyla aralarındaki ilişkinin, veto yetkisinin kullanımını etkilediği ifade edilebilir. Bu noktada dönemin ilk Cumhurbaşkanı olan Kenan Evren'i ayrı tutmak gerekir. Evren, Cumhurbaşkanlığını 1982 Anayasası için yapılan halkoylamasının sonucuyla birlikte kazanmıştır. Evren tarafından veto edilen kanunlar, genellikle veto gerekçeleri dikkate alınarak Mecliste yeniden kabul edilmiş ve Meclis çoğunluğunu oluşturan Anavatan Partisi (ANAP) hükümeti ile Evren arasında ciddi bir çatışma yaşanmamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında Evren'in 1982 Anayasasının kabulüne zemin hazırlayan askeri müdahalenin başında olmasının ve askeri müdahale sonrası demokratikleşme sürecinin tam anlamıyla sağlanamamasının payı büyüktür[1097].

Evren'den sonra, ANAP lideri Turgut Özal, Meclisteki ANAP çoğunluğunun oylarıyla 1989 yılında Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir[1098]. Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde 1991 yılında yapılan genel seçimlere kadar ANAP'ın Meclisteki çoğunluğu devam etmiştir. Bu dönemde veto edilen kanunların, genellikle Mecliste tekrar görüşülmediği veya Cumhurbaşkanının veto gerekçesine uygun olarak yeniden kabul edildiği görülmektedir. 1991 yılında yapılan seçimler sonucunda Meclis çoğunluğu değişmiş ve Süleyman Demirel'in Başbakanlığında Doğru Yol Partisi (DYP) ile Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) hükümeti kurulmuştur. Özal'ın bu dönemdeki veto gerekçeleri, kanunların Meclis tarafından yeniden kabulünde yeterince dikkate alınmamıştır[1099].

Özal'ın ölümü sonucunda Cumhurbaşkanlığı koltuğuna, lideri olduğu DYP ve hükümet ortağı SHP'nin oylarıyla 1993 yılında Demirel oturmuştur[1100]. Veto yetkisinin

---

1097 **Bahçeci,** s.195-206.

1098 Cumhurbaşkanı seçimlerinde Turgut Özal bir başka ANAP milletvekili Fethi Çelikbaş'la yarışmıştır. Bu seçimlerde muhalefet bir aday göstermediği gibi oylamalara da katılmamıştır. 31 Ekim 1989'da yapılan üçüncü tur oylamasında, Anayasanın 102. maddesinde öngörülen üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmış ve Turgut Özal, oylamaya katılan 285 milletvekilinin 263'ünün oyunu alarak 8. Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, YY. 3, B. 20, 20.10.1989, Birinci Oturum, C. 33, s.52-61; TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, YY. 3, B. 21, 24.10.1989, Birinci Oturum, C. 33, s.69-71; TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, YY. 3, B. 24, 31.10.1989, Birinci Oturum, C. 33, s.127-128.

1099 **Bahçeci,** s.206-214. Ayrıca Meclis, daha önce bahsi geçtiği üzere, müşterek kararnamelerden Cumhurbaşkanının imzasını çıkaran bazı kanunları bu dönemde kabul etmiştir. Bu kanunların da Cumhurbaşkanı Özal tarafından veto edilen kanunlar arasında olduğunu tekrar belirtmek gerekir.

1100 9. Cumhurbaşkanlığı için Süleyman Demirel dışında CHP milletvekili İsmail Cem, ANAP milletvekili Kamran İnan ve Refah Partisi (RP) milletvekili Lütfi Doğan aday olmuşlardır. 16 Mayıs 1993'te yapılan üçüncü tur oylamasında, Anayasanın 102. maddesinde öngörülen üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmış ve Demirel, oylamaya katılan 431 milletvekilinden 244'ünün oyunu alarak Cumhurbaşkanı

kullanımı açısından Demirel ile Özal'ın Cumhurbaşkanlığı dönemi benzerlik taşımaktadır. Demirel, 1995 yılında yapılan genel seçimlere kadar, kendisini Cumhurbaşkanlığına taşıyan DYP-SHP hükümetiyle çalışmıştır. Demirel'in bu dönemde veto ettiği kanunların çoğunluğu ya Meclis tarafından tekrar görüşülmemiş ya da veto gerekçelerine uygun olarak yeniden kabul edilmiştir. 1995 yılında yapılan seçimler sonucunda ise Mecliste dengeler değişmiş ve oldukça parçalı bir yapı ortaya çıkmıştır. Meclisin veto edilen kanunları, veto gerekçelerini dikkate almaksızın yeniden kabul ettiği örnekler bu dönemde artmıştır[1101].

Demirel'den sonra, hükümeti oluşturan DSP, MHP ve ANAP, Cumhurbaşkanlığı için Meclis dışından bir isim olan, dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet Sezer üzerinde anlaşmışlardır. Sezer'in Cumhurbaşkanlığına Meclis içindeki diğer partiler olan Fazilet Partisi (FP) ve DYP de destek vermiştir. Böylelikle, Mecliste temsil edilen iktidar ve muhalefet partilerinin tamamı ilk kez bir kimsenin Cumhurbaşkanı adaylığı üzerinde birleşmiştir[1102]. Sezer, Cumhurbaşkanı seçildikten[1103] sonra 2002 yılına kadar kendisinin seçiminde aktif rol oynayan DSP-MHP-ANAP hükümetiyle; 2002 yılından sonra ise tek başına Meclis çoğunluğunu elde eden Ak Parti hükümetiyle çalışmıştır. Görev süresi boyunca 67 kanunu veto eden Sezer, veto yetkisinin kullanımı bakımından her iki hükümetle de sorun yaşamıştır[1104]. DSP-MHP-ANAP hükümeti döneminde veto edilen kanunların büyük çoğunluğunun, veto gerekçeleri dikkate alınmadan Meclis tarafından yeniden kabul edildiği görülmektedir. Veto üzerine Mecliste tekrar görüşülmeyen kanunlar bir kenara

seçilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 2, B. 101, 08.05.1993, Birinci Oturum, C. 35, s.420-431; TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 2, B. 102, 12.05.1993, Birinci Oturum, C. 35, s.470-471; TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 2, B. 103, 16.05.1993, Birinci Oturum, C. 35, s.506-508.

1101 **Bahçeci,** s.215-222.

1102 **Yücel,** s.204.

1103 Siyasi partiler, Sezer üzerinde anlaşsa da münferiden açıklanan adaylıklar nedeniyle 10. Cumhurbaşkanı seçimlerinin ilk tur oylamasında on kişi yarışmıştır. Daha sonra adaylıktan çekilmeler olduğundan ikinci tur seçimlerine yedi, üçüncü tur seçimlerine beş kişi Cumhurbaşkanı adayı olarak katılmıştır. 5 Mayıs 2000'de yapılan üçüncü tur oylamasında, Anayasanın 102. maddesinde öngörülen üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmış ve Sezer, oylamaya katılan 533 milletvekilinden 330'unun oyunu alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 21, YY. 2, B. 88, 27.04.2000, Birinci Oturum, C. 32, s.56-66; TBMM Tutanak Dergisi, D. 21, YY. 2, B. 89, 01.05.2000, Birinci Oturum, C. 32, s.93-97; TBMM Tutanak Dergisi, D. 21, YY. 2, B. 90, 05.05.2000, Birinci Oturum, C. 32, s.130-133.

1104 Sezer'in vetolarının 8'i, DSP-MHP-ANAP hükümeti dönemine; 59'u ise Ak Parti hükümeti dönemine aittir.

bırakılırsa, benzer bir durum Ak Parti hükümeti döneminde veto edilen kanunlar bakımından da geçerlidir[1105].

Sezer, Cumhurbaşkanlığı dönemi boyunca kanunlar dışında Anayasa değişiklikleri üzerinde de veto yetkisini kullanmıştır. Sezer'in veto ettiği beş Anayasa değişikliği de Ak Parti hükümeti dönemine aittir. Veto edilen bu Anayasa değişikliklerinden biri Mecliste yeterli kabul oyunu sağlayamadığından yeniden kabul edilmemiş; kalan dördü ise veto gerekçeleri dikkate alınmadan Mecliste yeniden kabul edilmiştir[1106].

Sezer'in ardından, 2007 yılında krize dönüşen bir seçim süreci sonunda 11. Cumhurbaşkanlığına Abdullah Gül seçilmiştir[1107]. Gül'ün, Cumhurbaşkanlığı döneminde daha önce üyesi olduğu, bakanlık ve başbakanlık yaptığı Ak Parti, Meclis içinde çoğunluktadır. Gül, görev süresi boyunca yalnızca 5 kanunu veto etmiştir. Veto edilen kanunlardan biri Cumhurbaşkanının gerekçeleri dikkate alınmadan Mecliste yeniden kabul edilirken [1108] ; kalan dördü Cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yeniden düzenlenerek kabul edilmiştir. Bunun dışında Gül, görev süresi içinde bir Anayasa değişikliğini de veto etmiş ve bu Anayasa değişikliği, Meclis tarafından yeniden kabul edilmemiştir[1109].

1105 **Bahçeci,** s.222-252. Ayrıca, daha önce bahsi geçtiği üzere, müşterek kararnamelerden Cumhurbaşkanının imzasını çıkaran bazı kanunların Mecliste bu dönemde kabul edildiği görülmektedir. Bu kanunların da Cumhurbaşkanı Sezer tarafından veto edilen kanunlar arasında olduğunu tekrar belirtmek gerekir.

1106 **Bahçeci,** s.261-262. Söz konusu Anayasa değişikliklerinin kabul edildiği tarihlerde, veto edilen Anayasa değişikliklerinin aynen kabulünde TBMM üye tamsayısının beşte üçünün yeterli görüleceğine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı henüz verilmemişti. Dolayısıyla veto edilen Anayasa değişikliklerinin yeniden kabulünde Anayasanın 175. maddesine göre üye tamsayısının üçte ikisi aranıyordu. Ak Parti, Meclis içinde böyle bir çoğunluğa sahip olmadığından, veto edilen Anayasa değişikliklerinin yeniden kabulü başka partilerin desteğiyle gerçekleşmiştir.

1107 11. Cumhurbaşkanı seçimleri, daha önce açıklandığı gibi bu süreçte yaşanan 367 krizi nedeniyle tamamlanamamış, ardından alınan erken seçim kararı ile yenilenen TBMM, Cumhurbaşkanını seçmiştir. Bu seçimlerde Abdullah Gül dışında, Sabahattin Çakmakoğlu ve Hüseyin Tayfun İçli yarışmıştır. 28 Ağustos 2007'de yapılan üçüncü tur oylamasında, Anayasanın 102. maddesinde öngörülen üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmış ve Abdullah Gül, oylamaya katılan 448 milletvekilinden 339'unun oyunu alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 23, YY. 1, B. 4, 20.08.2007, Birinci Oturum, C. 1, s.53-62; TBMM Tutanak Dergisi, D. 23, YY. 1, B. 5, 24.08.2007, Birinci Oturum, C. 1, s.67-69; TBMM Tutanak Dergisi, D. 23, YY. 1, B. 6, 28.08.2007, Birinci Oturum, C. 1, s.74-76.

1108 Bu kanun, şike suçunun cezasında indirim getiren 6250 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Söz konusu Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra Mecliste aynen kabul edilmiştir. Bkz. https://meclishaber.tbmm.gov.tr/ develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=118066 s.e.t. 15.08.2019.

1109 Cumhurbaşkanının veto ettiği 6355 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun, 1982 Anayasasına geçici bir madde eklenerek 2014 yılının Mart ayında yapılması gereken mahalli idareler seçiminin, 2013 yılının Ekim ayının son Pazar günü yapılmasını öngörüyordu. Kanunun gerekçesinde mahalli idareler seçimlerinin yapılacağı dönemin zorlu kış şartlarına denk gelmesi sebebiyle seçim çalışmalarında ve vatandaşların seçime katılımında zorluklar yaşanmaması için böyle bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu

Gül'ün görev süresinin 2014 yılında dolmasıyla, 2007 yılında Anayasanın 102. maddesinde yapılan değişiklik gereği yeni Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Bu seçimlerde Recep Tayyip Erdoğan, ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunun üzerinde bir oy alarak 12. Cumhurbaşkanı olmuştur [1110]. Özal ve Demirel gibi Başbakanlıktan Cumhurbaşkanlığı koltuğuna geçen Erdoğan'ın, görev süresi boyunca (kısa bir dönem haricinde)[1111] seçilmeden önce lideri olduğu Ak Parti, Mecliste çoğunluğu oluşturmuştur. Önceki Cumhurbaşkanlarından farklı olarak Erdoğan, veto yetkisini hiç kullanmamıştır. Esasen bu durumu, Erdoğan'ın veto yetkisini kullanmadığı şeklinde değil, veto yetkisini kullanmasını gerektiren bir durumun oluşmadığı şeklinde ifade etmek daha doğru olacaktır. Zira seçildiği esnada partisiyle ilişiği kesilse dahi Erdoğan'ın Meclis çoğunluğu üzerindeki etkisi devam etmiştir.

Bu açıklamalar doğrultusunda veto yetkisinin kullanımıyla ilgili bazı tespitlerde bulunmak gerekir. Öncelikle siyaset kökenli olmayan Cumhurbaşkanları veto yetkisini daha fazla kullanırken; siyaset kökenli Cumhurbaşkanlarının Meclisteki çoğunluk ile aralarındaki ilişkinin yoğunluğu arttıkça bu yetkiyi kullanma oranı azalmaktadır[1112]. Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta ise veto yetkisinin kullanımının yasama sürecine olan etkisidir. Meclisteki çoğunluk ile aralarında ilişki olan siyaset kökenli Cumhurbaşkanlarının yapmış

---

belirtilmişti. Cumhurbaşkanı veto gerekçesinde, 6355 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin Kanunun, TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edildiğini, bu Anayasa değişikliğini geri göndermezse Anayasanın 175. maddesi gereği halkoyuna sunmak zorunda olduğunu belirtmiştir. Kendisine 15 Ekim 2012'de gönderilen bu Anayasa değişikliğinin, halkoyuna sunulması halinde ise ilgili kanuna göre söz konusu Anayasa değişikliğinin Resmi Gazetede yayımını takip eden altmışıncı günden sonraki ilk pazar günü halkoylamasının yapılacağını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı, bu sefer halkoylamasının kış aylarına denk geleceğine ve bu sonucun Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun gerekçesiyle çelişeceğine dikkat çekerek veto yetkisini kullanmıştır. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 24, YY. 3, B. 10, 17.10.2012, Birinci Oturum, C. 31, s.256-257.

[1110] YSK'nın ilan ettiği kesin sonuçlara göre, 10 Ağustos 2014'te gerçekleşen 12. Cumhurbaşkanı seçimlerinin ilk turunda Recep Tayyip Erdoğan geçerli oyların yüzde 51.79'unu, Ekmeleddin İhsanoğlu yüzde 38.44'ünü, Selahattin Demirtaş ise yüzde 9.76'sını almıştır. Bkz. http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/ 2014CB-Kesin-416_d_Genel.pdf s.e.t.15.08.2019.

[1111] 7 Haziran 2015 milletvekili seçimleri sonucunda hiçbir partinin Meclis içinde çoğunluğu sağlayamaması ve hükümetin kurulamaması üzerine, Cumhurbaşkanı Erdoğan Anayasanın 116. maddesine göre seçimlerin yenilenmesi kararı almıştır. 1 Kasım 2015'te yapılan yeni seçimler sonucunda Ak Parti, Meclis içinde çoğunluğu yeniden elde etmiştir. Bu konuya, yasama organını fesih yetkisinin kullanımıyla ilgili açıklamalar sırasında tekrar değinilecektir.

[1112] Nitekim 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, görevi esnasında basına yaptığı bir açıklamada şu ifadeleri kullanmıştır: *"Bazıları yasaları veto etmediğimi konuşuyor. Şimdiye kadar 6 yasayı veto etmişim. Süleyman Bey 14 yasayı veto etmiş; Sayın Sezer daha çok. Ama benim şöyle bir imkânım var: 2002'deki Ak Parti hükümetini ben kurdum. O kabinedeki bazı bakanlar hala bu kabinede. Haliyle bu ilişki Mecliste birçok yasayı bana gelmeden önce düzelttirme imkânı veriyor. Ben bunu çok kullandım. Kendimde o değiştirebilme imkânını, gücünü görmeseydim, farklı davranırdım."* Bkz. http://www.hurriyet.com.tr/gundem/eger-internet-yasasini-veto-etseydim-25879241 s.e.t. 16.08.2019.

olduğu vetoların yasama sürecini etkilediği görülmektedir[1113]. Bu durumda veto edilen kanunlar, büyük ölçüde Cumhurbaşkanlarının veto gerekçeleri dikkate alınarak Mecliste yeniden kabul edilmiştir. Siyaset kökenli Cumhurbaşkanıyla Meclis çoğunluğu arasında bir ilişki bulunmuyorsa ya da Ahmet Necdet Sezer döneminde olduğu gibi siyaset kökenli olmayan bir Cumhurbaşkanı bulunuyorsa[1114] veto yetkisinin kullanımının yasama sürecini etkileme oranı düşmektedir. Zira bu durumda veto edilen kanunlar, Cumhurbaşkanlarının veto gerekçeleri genellikle dikkate alınmadan, Mecliste ilk haliyle aynen kabul edilmiştir[1115].

Veto yetkisinden sonra, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin kullanımı üzerinde durmak gerekir. 1982 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanları tarafından açılan iptal davalarına ilişkin bilgilere Tablo 19'da gösterilmektedir.

Cumhurbaşkanı	Açtığı İptal Davası	İptal Davalarının Sonucu
Kenan Evren	6	5 iptal
Turgut Özal	2	2 kısmi iptal
Süleyman Demirel	4	2 iptal
Ahmet Necdet Sezer	26	20 iptal veya kısmi iptal
Abdullah Gül	-	-
Recep Tayyip Erdoğan	-	-

Tablo 19: 1982 Anayasası Döneminde (1982-2017) Cumhurbaşkanları Tarafından Açılan İptal Davaları[1116]

Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin kullanımının da Cumhurbaşkanının siyaset kökenli olup olmamasına ve Meclis çoğunluğuyla aralarındaki ilişkiye göre şekillendiği görülmektedir. Evren dönemi yine ayrı tutulursa, siyaset kökenli olmayan Sezer'in iptal davası açma yetkisini daha fazla kullandığı, siyaset kökenli

1113 **Bahçeci,** s.276.

1114 Bu noktada askeri müdahalenin başında yer alması ve ülkenin henüz demokratik siyasi hayata tam anlamıyla dönememesi nedeniyle Kenan Evren'i ayrı tutmak gerekir.

1115 **Bahçeci,** s.276.

1116 **Ülgen** (2013), s.87; https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/istatistikler/genel-kurul/ s.e.t. 17.08.2019.

Cumhurbaşkanlarının ise Meclis çoğunluğuyla ilişkilerinin yoğunluğu arttıkça bu yetkiyi kullanmadıkları ifade edilebilir. Bu bağlamda Özal ve Demirel'in iptal davası açtıkları görülse de bu davalar kendilerini seçen Meclis çoğunluğunun kabul ettiği kanunlar için açılmamıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, her iki Cumhurbaşkanının seçilmesinden bir süre sonra Meclis çoğunlukları değişmiş ve iptal davaları bu Meclislerin kabul ettiği kanunlar için açılmıştır[1117]. Belirtilmesi gereken diğer bir husus, Cumhurbaşkanlarının iptal davası açma yetkisini genellikle veto yetkisinin ardından kullanmalarıdır. Diğer bir deyişle, daha önce veto edilen fakat Meclis tarafından yeniden kabul olunan kanunlar için Cumhurbaşkanları, sıklıkla iptal davası açma yoluna başvurmuşlardır[1118].

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının gücünü artıran önemli yetkilerden biri de referanduma sunma yetkisidir. Daha önce açıklandığı gibi Cumhurbaşkanı, referanduma sunma yetkisini Anayasa değişiklikleri üzerinde kullanabilmektedir. 1982 Anayasası döneminde, 1987, 1988, 2007, 2010 ve 2017 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleri için referanduma başvurulmuştur. Yalnızca 1987 yılı Anayasa değişikliği için yapılan referandum, Cumhurbaşkanının referanduma sunma yetkisi kapsamında gerçekleşmemiştir[1119]. 1988 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin konusu yerel seçimlerin daha erken bir tarihe alınmasıdır. Meclis üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen bu Anayasa değişikliği[1120], Cumhurbaşkanı Evren tarafından veto edilmeyince Anayasanın 175. maddesine göre zorunlu olarak halkoylamasına sunulmuştur[1121]. Aynı şekilde 2010 yılında Anayasanın özellikle yargı ile ilgili bölümünde önemli düzenlemeler getiren Anayasa değişikliği ile 2017 yılında hükümet sistemi değişikliğini temel alan Anayasa değişikliği de Meclis üye tamsayısının beşte üçü ile üçte

---

1117 **Ülgen** (2013), s.87.

1118 **Bahçeci,** s.199-200, 209, 217, 227-230.

1119 1982 Anayasasının geçici 4. maddesi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi öncesi feshedilen Mecliste iktidar partisi ve anamuhalefet partisi durumunda bulunan siyasi partilerin merkez organlarının üyeleri ile milletvekilleri ve senatörlere siyasi faaliyet yasağı getirmişti. 1987 yılında 3361 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinde Anayasanın geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin bir hükme yer verilmiştir (m.4). Ayrıca bu hükmün devamında, hükmün yürürlüğe girebilmesi için halkoylaması zorunlu tutulmuştur. Diğer bir deyişle, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun ilgili hükmünde aynı zamanda o hükmün halkoylamasına sunulmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Bkz. Kanun No: 3361, Kabul Tarihi: 17.05.1987, RG, 18.05.1987, Sayı 19464. Buna dayanarak Anayasanın geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılıp kaldırılmamasına ilişkin olarak 1987 yılında halkoylaması yapılmış ve halkoylaması küçük bir farkla geçici 4. maddenin yürürlükten kaldırılması yönünde sonuçlanmıştır.

1120 TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, YY. 1, B. 77, 06.08.1988, Birinci Oturum, C. 13, s.175-189.

1121 Kanun No: 3467, Kabul Tarihi: 06.08.1988, RG, 13.08.1988, Sayı 19898. Bu halkoylaması, Türkiye'de yapılan tüm halkoylamaları içinde hayır oyları fazla olan tek halkoylamasıdır.

ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiştir[1122]. Bu değişikliklerden ilki[1123] Cumhurbaşkanı Gül, ikincisi[1124] Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından veto edilmemiş ve zorunlu olarak halkoylamasına gidilmiştir. Halkoylamasına sunma yetkisi bakımından Cumhurbaşkanı en etkin rolü ise 2007 Anayasa değişikliği sürecinde oynamıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimini esas alan bu Anayasa değişikliği, Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin üzerinde bir çoğunlukla kabul edilerek Cumhurbaşkanı Sezer'in önüne gelmiştir[1125]. Sezer, Anayasanın 175. maddesine göre yayımlama yetkisine de sahip olduğu bu Anayasa değişikliğini veto etmiştir. Meclisin aynı çoğunlukla aynen kabul ettiği bu Anayasa değişikliği[1126], Cumhurbaşkanı Sezer tarafından bu defa halkoylamasına sunulmuş (ihtiyari halkoylaması)[1127] ve halkoylaması neticesinde kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üzerindeki yetkilerinin nasıl kullanıldığına gelince farklı uygulamalar karşımıza çıkmaktadır. Aslında Cumhurbaşkanının, Başbakanı atarken Meclis çoğunluğuna; bakanları atarken ve görevden alırken ise Başbakanın iradesine göre hareket etmesi gerekir. Zira Anayasaya göre, Bakanlar Kurulunun başı Başbakandır (m.112) ve Bakanlar Kurulu, Meclis çoğunluğunun güveni devam ettiği müddetçe görevde kalabilir (m.99). Ancak 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlarının, Bakanlar Kurulu üzerinde etkin rol oynadığı görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanı Turgut Özal, seçilmeden önceki partisi ANAP'ın İstanbul İl Başkanlığı için eşi Semra Özal'ın adaylığını desteklemiş, bu duruma karşı çıkan Milli Savunma Bakanı Hüsnü Doğan, Cumhurbaşkanı tarafından görevinden alınmıştır. Bu görevden alma işlemi Anayasaya uygun olarak Başbakanın istemi üzerine gerçekleşse de esasında Cumhurbaşkanının iradesinin sonucudur[1128]. Başka bir örnek, Sezer'in Cumhurbaşkanlığı dönemine aittir. Sezer, 58. ve

---

1122 TBMM Tutanak Dergisi, D. 23, YY. 4, B. 103, 06.05.2010, Altıncı Oturum, C. 69, s.602-625; TBMM Tutanak Dergisi, D. 26, YY. 2, B. 63, 20.01.2017, Altıncı Oturum, C. 32, s.834-856.

1123 Kanun No: 5982, Kabul Tarihi: 07.05.2010, RG, 13.05.2010, Sayı 27580.

1124 Kanun No: 6771, Kabul Tarihi: 21.01.2017, RG, 11.02.2017, Sayı 29976.

1125 TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 5, B. 105, 10.05.2007, Altıncı Oturum, C. 157, s.196-201.

1126 TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 5, B. 118, 31.05.2007, İkinci Oturum, C. 160, s.207-210.

1127 Kanun No: 5678, Kabul Tarihi:31.05.2007, RG, 16.06.2007, Sayı 26554.

1128 **Akın,** s.143; **Özkul,** s.113 (dn. 192). Nitekim Hüsnü Doğan basına gönderdiği açıklamada şu ifadeleri kullanmıştır: *"...Dün Sayın Cumhurbaşkanı, Sayın Başbakan tarafından bana iletilmek üzere 'Hüsnü Doğan 22 Şubat günü saat 14.00'te yapılacak Milli Güvenlik Kurulu toplantısına gelmesin, geldiği takdirde bakanlıktan azlederim' mesajını göndermiştir. Anayasanın 118. maddesine göre Milli Savunma Bakanı, Milli Güvenlik Kurulunun üyesidir. Ben bakanlık görevinde kalabilmek için böyle bir bedel ödemeyi kabul etmedim ve toplantıya katılacağımı ifade ettim. Bugün saat 13.30 civarında Sayın Başbakan beni telefonla arayarak bakanlıktan azledildiğimi haber verdiler. Kamuoyuna saygıyla duyurulur."* Bkz. "Özal, Savunma Bakanı Doğan'ı Azletti", Cumhuriyet, 23 Şubat 1991, s.17.

59. hükümet kurulurken önüne getirilen Bakanlar Kurulu listelerinde Beşir Atalay'ın Milli Eğitim Bakanı olarak yer almasına karşı çıkmış, bunun üzerine Atalay, farklı bakanlıklara kaydırılmak zorunda kalmıştır[1129].

Meclisin oldukça parçalı yapıya sahip olduğu koalisyon dönemleri Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu üzerindeki etkinliğini de artırmıştır. Örneğin, 1995 yılında yapılan genel seçimler sonucunda en fazla oyu alan RP, Necmettin Erbakan'ın Başbakanlığında DYP ile koalisyon kurmuştur. Ancak 28 Şubat 1997'de yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantısında alınan kararlar ve ardından RP hakkında kapatma davası açılmasıyla Erbakan, Başbakanlıktan istifa etmek zorunda kalmıştır. Erbakan istifa metninde, Başbakanlığı hükümet ortağı DYP'nin lideri Tansu Çiller'e bırakmak kaydıyla görevinden ayrıldığını belirtmiş[1130] ancak Cumhurbaşkanı Demirel, insiyatif kullanarak yeni hükümeti kurmak konusunda yetkiyi ANAP lideri Mesut Yılmaz'a vermiştir[1131].

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, onun Bakanlar Kurulu üzerindeki etkinliğine ayrı bir boyut kazandırmıştır. Halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan, daha önce lideri olduğu Ak Parti'nin Meclis çoğunluğuna da hakim olmasının etkisiyle bu alanda büyük bir siyasal güce sahip olmuştur. Erdoğan, Anayasanın 104. maddesine göre sahip olduğu *"gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak"* yetkisini sıklıkla kullanmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan, istişari nitelikteki konulardan ziyade enerji, iç güvenlik, dış ilişkiler gibi hükümet politikalarını ilgilendiren konularda Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırarak, Kurula başkanlık etmiştir[1132]. Ayrıca bu dönemde Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında yaşanan bir dizi uyuşmazlığın,

---

1129 **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.304; **Özkul,** s.113 (dn. 190); "Sezer Ayarı", Milliyet, 19 Kasım 2002, s.1, 18-19.

1130 Erbakan bahsi geçen metinde şu ifadeleri kullanmıştır: *"Refah Partisi ve Doğru Yol Partisi arasındaki Koalisyon Protokolü'ne uygun olarak, bu bir yıllık süreden sonra Başbakanlığın Doğru Yol Partisi'ne geçebilmesi için yapmış olduğumuz taahhüde ve iki parti arasındaki mutabakata uymak üzere Başbakanlık görevinden istifa ediyorum."* Bkz. RG, 19.06.1997, Sayı 23024.

1131 **Akın,** s.162; **Özkul,** s.111 (dn. 188); **Özsoy Boyunsuz** (2014), s.303.

1132 Bunun dışında Cumhurbaşkanı, 15 Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişimi nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi ve sonrasında olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarılması için yapılan Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmiştir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Anayasanın 120. ve 121. maddelerine göre, bu durumlarda Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi zorunludur.

Davutoğlu'nun Bakanlar Kurulunun istifasını sunmasıyla sonuçlanması[1133], Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Bakanlar Kurulu üzerindeki etkinliğini göstermesi açısından dikkat çekici bir örnektir[1134].

Son olarak, Cumhurbaşkanının gücünü artıran bir yetki olarak tespit edilen yasama organını fesih yetkisinin nasıl kullanıldığına değinmek gerekir. Bu yetkinin 1982 Anayasası döneminde bir kez kullanıldığı görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, 7 Haziran 2015 seçimlerinden sonra Mecliste hiçbir partinin çoğunluk sağlayamaması üzerine Cumhurbaşkanı Erdoğan, en çok oyu almış Ak Parti'nin o dönemki lideri Ahmet Davutoğlu'nu hükümeti kurmakla görevlendirmiştir. Davutoğlu'nun Meclis Başkanlık Divanı seçiminden sonra 45 günlük süre içinde diğer siyasi parti liderleriyle koalisyon konusunda anlaşıp, hükümet kuramaması üzerine yasama organının Cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesinin anayasal koşulları oluşmuştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan da Anayasanın 116. maddesine göre, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermiştir. Cumhurbaşkanının bu süreçteki tavrını, bir önceki paragrafta açıkladığımız Bakanlar Kurulu üzerindeki etkinliği bakımından da değerlendirmek gerekir. Zira Cumhurbaşkanı Erdoğan, başından beri koalisyon hükümetine sıcak bakmamış ve Davutoğlu'nun hükümeti kuramaması nedeniyle bir başka partinin liderine bu görevi vermemiştir. Böylelikle hükümetin oluşum sürecine etki eden Cumhurbaşkanı, anayasal koşulların sağlanmasıyla vakit kaybetmeksizin TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermiştir. 1 Kasım 2015'te yapılan genel seçimlerde Ak Parti, TBMM içinde çoğunluğu tekrar elde etmiştir[1135].

1133 Davutoğlu'nun Cumhurbaşkanına sunduğu istifa metni *"Yeni bir hükümet kurulmasına imkan sağlamak için başkanlığımda kurulmuş bulunan 64. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin istifasının kabulünü saygılarımla arz ederim"* şeklindedir. Bkz. RG, 22.05.2016, Sayı 29719.

1134 Nitekim Davutoğlu o dönem yapmış olduğu açıklamada Başbakanlıktan ayrılmasının kendi tercihi değil, zaruret olduğunu ifade etmiştir. Bkz. http://www.haber7.com/siyaset/haber/1933059-davutoglu-neden-biraktigini-acikladi s.e.t. 20.08.2019. Yıllar sonra da aynı konuyla ilgili olarak Başbakanlıktan iradesi dışında ayrıldığını belirtmiştir. Bkz. https://www.haberler.com/davutoglu-iradesi-disinda-basbakanliktan-istifa-12255965-haberi/ s.e.t. 20.08.2019.

1135 Cumhurbaşkanı Erdoğan basına yaptığı açıklamada şu ifadeleri kullanmıştır: *"... son 20- 30 yıla bakınca en uzun süreli koalisyon 3,5 sene sürmüş... Bunlardan ülkemiz için fayda bekliyorsak boşuna bekliyoruz. İstikrar ve güven olmazsa yatırım gelmez. Bizim dönemimizde, yılda 22 milyar dolar yatırımın geldiği zamanlar oldu. Bizden önceki dönemler yıllık 1 milyar dolar yatırım zar zor çekilebiliyordu. Tek başına iktidarın en önemli avantajı bu oldu. Koalisyon görüşmelerinden olumlu sonuç çıktı, çıktı. Çıkmadığı takdirde, hemen milli iradeye müracaat edelim ki, tekrar kararı millet versin ve böylece de şu andaki durumdan bir an önce kurtulmuş olalım."* Bkz. http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-cin-gezisi-sirasinda-ucakta-konustu-29690082 s.e.t. 20.08.2019.

2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DÖNEM

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilen 6771 sayılı Kanun[1136] ile 1982 Anayasasında hükümet sistemini ve yürütme organının yapısını baştan düzenleyen bir değişiklik yapılmıştır. Değişiklikte yer alan hükümler bakımından üç farklı yürürlük tarihi belirlenmiştir. Buna göre, Anayasanın 101. maddesinin 4. fıkrasında yer alan ve Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişiğinin kesileceğini düzenleyen hükmün ilgası bakımından yapılan değişikliğin yayım tarihinde yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir (6771 sayılı Kanun m.18/c). Böylelikle 2017 Anayasa değişikliğinin anayasal sistemimize ilk yansıması, partili Cumhurbaşkanına imkan tanınması olmuştur. Bunun dışında değişiklikte yer alan bazı hükümlerin, birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte (6771 sayılı Kanun m.18/b) ve nihayet değişikliğin esasını oluşturan hükümlerin ise birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir (6771 sayılı Kanun m.18/a).

Diğer yandan, söz konusu değişiklikle Anayasaya eklenen geçici maddede, birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tarihi 3 Kasım 2019 olarak belirlenmiş ancak, Meclisin bu tarihten önce seçim kararı alması halinde, her iki seçimin belirlenen tarihte birlikte yapılacağı ifade edilmiştir (m.17). Meclisin 24 Haziran 2018 tarihi için erken seçim kararı almasıyla yapılan seçimler sonucunda, Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı olarak seçilmiş ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek göreve başlamıştır. Böylelikle 9 Temmuz 2018 tarihi itibariyle, 2017 Anayasa değişikliğinin tamamı yürürlüğe girmiştir. Bu açıklamalardan sonra, 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi ve Cumhurbaşkanının konumu üzerinde durmak gerekir.

2.1. 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'de "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemi benimsenmiştir. Bu değişiklikle, Bakanlar Kurulu kaldırılarak ikili yürütme yapısı terk edilmiş, yürütme yetkileri tek bir organda,

[1136] Kanun No: 6771, Kabul Tarihi: 21.01.2017, RG, 11.02.2017, Sayı 29976.

devletin de başı olan Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının seçimi bakımından, değişiklik öncesinde de bulunan halk tarafından seçilme usulü korunmuştur. Yürütme organının tekli yapısı ve halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemine ait özelliklerdir. Bununla birlikte, yeni hükümet sistemi Amerika'da ortaya çıkan ve uygulanan başkanlık sisteminin saf haline uygun olmayan başka bir özelliği de kabul etmiştir: Yasama ve yürütme organının birbirlerinin görevlerine son verebilmesi.

Gerçekten de ilerde açıklanacağı üzere, yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin eş zamanlı seçilip görev yapması esası benimsenmiş ve bu esasa bağlı kalınarak görev süreleri dolmadan her iki organın da seçimlerin yenilenmesi kararı almasına imkan tanınmıştır. Bu kararı ister Cumhurbaşkanı isterse TBMM alsın, seçimler eş zamanlı yapılacağından, her ikisinin de görevi sona ermektedir.

Doktrinde bu özelliğe dikkat çekilerek, yeni hükümet sisteminin başkanlık sistemi olmadığı ifade edilmektedir[1137]. Amerika örneği göz önünde bulundurularak yapılan bir mukayesede bu görüşün haklı olduğu açıktır. Zira başkanlık sistemi Amerika üzerinden tanımlandığında, yasama ve yürütme organlarının sabit bir süre için seçilmesi ve birbirlerinin görevlerine son verememesi, sistemin zorunlu bir özelliği olarak ifade edilmektedir[1138].

Bununla birlikte, çalışmamızın ilk bölümünde de belirtildiği gibi, başkanlık sisteminin Amerika dışındaki uygulamalarında, sistemin saf halinden sapmalar görülmektedir. Başkanlık sistemini tanımlarken bu durumu göz önünde bulunduran bazı yazarlar, başkanın yasama organını fesih yetkisine sahip olmasını başkanlık sistemi dahilinde açıklamaktadır [1139] . Lijphart ise yasama organı ve başkanın birbirlerinin görevlerine son verme yetkisi bulunuyorsa ve hangi organ diğerinin görevine son verirse

---

1137 **Özbudun,** Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 18. Baskı, Ankara, 2018, s.321; **Gözler,** Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2018, s.745; **Gözler,** Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?", http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf s.e.t. 24.08.2019; **Okşar,** Mustafa, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.38-39.

1138 **Stepan/Skach,** s.3-4; **Linz** (1994), s.6; **Shugart/Carey,** s.19; **Riggs,** s.248. Bununla birlikte Amerika'da da yasama ve yürütme organı arasında ortaya çıkan tıkanıkların giderilmesi için yasama veya yürütme organına seçimleri yenileme yetkisinin tanınması gerektiği yönünde öneriler bulunmaktadır. Bkz. **Lijphart** (2012), s.112.

1139 **Sartori,** s.118; **Uluşahin** (1999), s.39.

versin her iki durumda da başkan ve yasama organının seçimleri yenileniyorsa, başkanlık sisteminden bahsedileceğini ifade etmektedir[1140].

Kanaatimizce, Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve Meclisin birbirlerinin görevlerine son verebilmesi, yürütme organının tek kişiden oluşması ve halk tarafından seçilmesi birlikte değerlendirildiğinde, Lijphart'ın formülasyonuna uygun bir durum ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin yeni hükümet sistemini, saf haline uygun olmasa da başkanlık sistemi kapsamı içinde değerlendirmek gerekir.

Türkiye'nin başkanlık sistemine eklediği, yasama ve yürütme organlarının birlikte seçilmesi ve birlikte görevlerinin sona ermesi kuralının *(simul stabunt, simul cadent)*[1141] ikili yürütme yapısı içinde, buna yakın bir şekilde farklı ülkeler tarafından tartışıldığı, hatta uygulandığı görülmektedir[1142]. 1962 yılında yarı başkanlık sistemine geçmeden önce, (sonraları bu sistemi kavramlaştıracak) Duverger'in, Fransa için sunmuş olduğu öneri buna yakındır. Duverger, başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesini, başbakan ve yasama organının sabit bir süre için göreve gelmesini ve yasama organının başbakana güvensizlik oyu vermesi halinde ortaya çıkan tıkanıklığın yeni başbakanın seçimi ve yasama organının feshi ile aşılması gerektiğini belirtmiştir[1143]. Daha yakın bir örnek ise İsrail'in 1996-2003 yılları arasında uyguladığı sistemde görülmektedir. Bu sistemde, başbakanın doğrudan halk tarafından iki turlu bir seçimle seçilmesi ve başbakan ile yasama organı seçimlerinin birlikte yapılması öngörülmüştür. Yasama organı, halk tarafından seçilen başbakanın oluşturduğu hükümete güvensizlik oyu vererek, onu düşürebilir. Buna karşılık, başbakan da yasama organının çoğunluğuyla çatışırsa, cumhurbaşkanının onayını alarak yasama organını

1140 **Lijphart** (2012), s.106 (dn. 1), 112.

1141 *"Simul stabunt, simul cadent"* kuralı, yasama ve yürütme organlarının birlikte durması veya birlikte düşmesini ifade etmektedir. Bu organlardan birinin görevinin sona ermesi, kendiliğinden diğerinin de sonunu getirmektedir. https://en.wikipedia.org/wiki/Aut_simul_stabunt_aut_simul_cadent s.e.t. 01.09.2019.

1142 Turgut Özal, 1987 yılında başbakanlığı sırasında benzer bir öneride bulunmuştur. Özal, Cumhurbaşkanının yetkilerinin aynen korunmasını ancak halk tarafından seçilmesini ve bu seçimin TBMM seçimleriyle eş zamanlı gerçekleştirilmesini savunmuştur. Özal'a göre, Cumhurbaşkanı beş yıl için seçilmeli ve en fazla iki dönem görev yapmalıdır. TBMM'nin erken seçim kararı alması halinde, Cumhurbaşkanı seçimi de yenilenmelidir. Bkz. **Yazıcı** (2013a), s.160-161.

1143 **Pasquino,** Gianfranco, "Semi-Presidentialism: A Political Model at Work", European Journal of Political Research, 1997, Vol.31, s.129-130; **Uluşahin,** Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s.31-32.

feshedebilir. Her iki durumda da başbakan ve yasama organının görevi sona erer ve yeni seçimler birlikte yapılır[1144].

Bu örneklerde, ikili yürütme yapısına ve yasama organına karşı sorumlu olan bir hükümete yer verilmesi bakımından Türkiye'nin yeni hükümet sistemiyle özdeşlik bulunmamaktadır. Ancak ikili yürütme yapısı içinde etkili makamın başbakan olduğu düşünüldüğünde, başbakan ile yasama organının birlikte göreve gelmesi ve birlikte düşmesi karşılaştırma açısından dikkate değerdir.

2.2. Cumhurbaşkanının Konumu

Önceki dönemlerde olduğu gibi, 2017 Anayasa değişikliği sonrası dönemde de Cumhurbaşkanının konumunun açıklanması, çalışmamızın birinci bölümünde ortaya koyduğumuz devlet başkanının konumunu belirleyen üç unsur üzerinden yapılacaktır. Bu kapsamda öncelikle Cumhurbaşkanının seçimi ardından da Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ve bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu incelenecektir. Ayrıca daha önce açıkladığımız Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi, Anayasamızın mevcut haline uygulanarak yeni sistemde Cumhurbaşkanının yetkileri ile başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerde devlet başkanlarının yetkisi karşılaştırılacaktır. Böylelikle Cumhurbaşkanının konumu karşılaştırmalı bir bakış açısıyla değerlendirilecektir. Cumhurbaşkanının konumunu belirleyen son unsur olarak ise anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki duruma değinilecektir.

2.2.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanının konumunu belirleyen ilk unsur olan Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin düzenlemeler, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde Anayasanın 102. maddesinde yer almaktaydı. Ayrıca Anayasanın, Cumhurbaşkanının nitelikleri ve tarafsızlığını düzenleyen 101. maddesinde Cumhurbaşkanının seçimini ilgilendiren diğer hükümler bulunmaktaydı. 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 102. maddesi ilga edilerek, Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin tüm düzenlemelere Anayasanın 101. maddesinde yer verilmiştir. Ayrıca Anayasa değişikliğinin ardından 6271 sayılı

[1144] **Onar,** Erdal, İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü, 72 Tasarım, Ankara, 2003, s.39-43; **Lijphart** (2012), s.111-112.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kısımda Anayasanın 101. maddesi ve 6271 sayılı Kanun temel alınarak Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin düzenlemeler incelenecektir.

2.2.1.1. Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi: Eş Zamanlı Seçimler

Cumhurbaşkanının seçilme yöntemine ilişkin 1982 Anayasasında yer alan hükümler 2007 Anayasa değişikliği ile baştan düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanının halk tarafından, iki turlu çoğunluk sistemine göre seçileceği kabul edilmişti. Cumhurbaşkanının seçilme yöntemine ilişkin aynı esaslar, bazı düzenlemeler yapılarak 2017 Anayasa değişikliği ile de benimsenmiştir.

Bu bağlamda 1982 Anayasasının 101. maddesinde 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçileceği ifade edilmiştir (f.1)[1145]. Aynı maddeye göre ilk oylamada, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilecektir. İlk oylamada bu çoğunluğu sağlayan adayın çıkmaması halinde, bu oylamada en çok oy almış iki adayla bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılacaktır. İkinci oylamada geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır (f.5).

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan iki adaydan birinin herhangi bir nedenle seçime katılamaması halinde[1146], boşalan adaylık ilk oylamadaki sıraya göre ikame edilecek yani ilk oylamada en yüksek oyu almış sıradaki aday ikinci oylamaya katılacaktır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde ise oylama referandum şeklinde yapılacak ve aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alması halinde Cumhurbaşkanı seçilecektir (f.6).

2007 Anayasa değişikliği ile Anayasamıza giren bu düzenlemelerin, 2017 Anayasa değişikliği ile neredeyse aynen korunması doğaldır. Zira devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, 2017 Anayasa değişikliği ile kurulan başkanlık sisteminin bir gereğidir. Ayrıca devlet başkanının iki turlu çoğunluk sistemiyle seçilmesine başkanlık sistemine sahip ülkelerde de rastlanmaktadır. Örneğin, 1988 Brezilya (m.77), 1980 Şili (m.26), 1991

[1145] Değişiklikten önce "doğrudan" ifadesi Anayasada bulunmuyordu. Ancak Amerika'daki gibi halkın seçtiği seçiciler kurulunun başkanı seçmesi şeklinde (doğrudan benzeri) bir durum söz konusu olmadığından, benimsenen yöntem Cumhurbaşkanının yine doğrudan halk tarafından seçilmesiydi.

[1146] Değişiklikten önce, ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan iki adaydan birinin ölümü veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi hallerinde, sıradaki adayın ikamesi söz konusu oluyordu.

Kolombiya (m.190) ve 1993 Peru (m.111) Anayasalarında bu yönde düzenlemeler bulunmaktadır[1147].

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte, Cumhurbaşkanının seçilme yöntemine ilişkin getirilen asıl yenilik, eş zamanlı seçimlerdir *(concurrent elections, simultaneous elections).* Eş zamanlı seçimler, devlet başkanı ile yasama organı seçimlerinin aynı gün yapılmasını ifade etmektedir. Eş zamanlı seçimler, bölünmüş çoğunlukların ortaya çıkması, diğer bir deyişle yasama ve yürütme organlarının farklı çoğunluklardan oluşması ihtimalini azaltmaktadır. Zira yasama ve yürütme organlarında aynı çoğunluğun aynı anda oluşması, farklı zamanlarda oluşmasından çok daha kolaydır[1148]. Seçmenler, genellikle başkan ve yasama organı adaylarını birlikte değerlendirmekte ve oylarını buna göre kullanmaktadır[1149]. Ancak başkan adaylarının popularitesi ve kamuoyundaki gücü seçmenlerin oy tercihi açısından daha belirleyicidir. Dolayısıyla seçmenler oy tercihlerini başkan adaylarına göre belirleme eğiliminde olduğundan, yasama organı seçimlerinin kaderi de başkan adaylarının başarısı veya başarısızlığına bağlı olmaktadır. Bu durum, siyaset bilimi literatüründe *coattail effect,* yani başkan adayının yasama organı seçimleri üzerindeki etkisi şeklinde ifade edilmektedir[1150]. Bu etki, eş zamanlı seçimlerin olduğu başkanlık sistemlerinde yoğun bir biçimde yaşanmaktadır.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerini dengeleyip denetlemesi işlevi açısından bakıldığında ise bu işlevin, farklı zamanlarda yapılan seçimlerle daha iyi yerine getirilebileceği ifade edilebilir[1151]. Zira eş zamanlı seçimler, yasama ve yürütme dengesinde başkanı güçlendirici bir nitelik taşımaktadır[1152]. Başkan, görev süresi boyunca kendisinden

---

1147 Başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerde ise başkan iki turda seçilmekle birlikte, ilk turda aranan oy aranı değişkenlik göstermektedir. Örneğin, 1853 Arjantin Anayasasına göre ilk turda başkan olarak seçilebilmek için geçerli oyların yüzde 45'ini (m.97) veya kendisinden sonra gelen adayla arasında yüzde 10'luk bir fark bulunmak kaydıyla yüzde 40'ını kazanmak gerekmektedir (m.98). 2008 Ekvador Anayasasına göre, ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu veya kendisinden sonra gelen adayla arasında yüzde 10'luk bir fark bulunmak kaydıyla yüzde 40'ını kazanan aday başkan seçilmektedir (m.143). Aynı düzenleme 2009 Bolivya Anayasasında da bulunmaktadır (m.166). 1949 Kosta Rika Anayasasına göre ise ilk turda başkan olarak seçilebilmek için geçerli oyların yüzde 40'ını kazanmak yeterlidir (m.138). Bahsi geçen ülkelerin tamamında, ilk turda aranan oy oranlarını kazanan bir adayın çıkmaması halinde ikinci tur, ilk turda en çok oy almış iki adayla yapılmaktadır.

1148 **Sartori,** s.231.

1149 **Samuels,** David J./ **Shugart.** Matthew S., Presidents, Parties, and Prime Ministers; How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior, Cambridge University Press, New York, 2010, s.129.

1150 **Tavits,** s.141-142.

1151 **Sartori,** s.230-231.

1152 **Siaroff,** Alan, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", European Journal of Political Research, 2003, Vol.42, s.303-304.

sonra seçilmiş, daha yeni ve meşru bir yasama organıyla karşılaşmamaktadır[1153]. Ayrıca aynı çoğunluktan oluşan yasama ve yürütme organlarının birbirlerini dengeleyip denetleme ihtimali zayıflamaktadır.

Seçimlerin aynı ya da farklı zamanlarda yapılması arasındaki tercih, ülkelerin siyasal gerçekliklerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ülke yönetimi için gereken çoğunluk ihtiyacının karşılanması ve işleyen bir yönetim sisteminin sağlanması eş zamanlı seçimlerin tercih edilme sebebini oluşturmaktadır[1154]. Bu bağlamda başkanlık sistemine sahip olan Brezilya, Şili, Paraguay, Kosta Rika, Ekvador, Guatemala, Dominik Cumhuriyeti, Honduras, Peru ve Uruguay'da eş zamanlı seçimler uygulanmaktadır[1155].

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye de bu ülkeler arasına katılmıştır. Değişiklik sonrasında 1982 Anayasasında, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır"* (m.77/1) hükmüne yer verilerek, TBMM ve Cumhurbaşkanının birlikte seçilip görev yapması ve görevlerinin birlikte sona ermesi esası benimsenmiştir[1156].

1153 **Bulmer** (2017e), s.23.

1154 **Sartori,** s.231. Bu noktada tam anlamıyla olmasa da eş zamanlı seçimlere yakın bir uygulamanın ortaya çıktığı Fransa örneği üzerinde kısaca durmak gerekmektedir. Yarı başkanlık sisteminin kaynağı olan Fransa'da, 2000'li yılların başına kadar farklı zamanlarda *kohabitasyon* (birlikte yaşama) olarak adlandırılan Cumhurbaşkanı ile Başbakanın ayrı siyasi gruplardan olduğu dönemler yaşanmıştır. Bunlardan sonuncusu Jacques Chirac'ın Cumhurbaşkanı, Lionel Jospin'in Başbakan olduğu dönemdir. 1995 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Chirac'ın, Anayasaya göre görev süresi yedi yıldır (m.6). 1997 yılında gerçekleşen genel seçimler sonucunda yasama organında elde ettiği çoğunlukla Başbakan olarak atanan Jospin'in görev süresi ise yasama organının görev süresi olan beş yıldır. 2000 yılında Anayasanın 6. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının görev süresi, yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Bu değişiklikle kohabitasyon dönemlerinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Şöyle ki 2002 yılında yapılacak her iki seçimde yasama organı seçimleri, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden yaklaşık bir ay sonra gerçekleşecek, böylelikle Cumhurbaşkanının siyasal eğilimine uygun bir yasama çoğunluğu ve bu çoğunluğun temsilcisi olan bir başbakan ortaya çıkacaktır. Sonrasında da beş yılda bir yapılan seçimlerle bu durum bir döngü haline gelecektir. Uygulamaya bakıldığında, Anayasa değişikliğinin amacına ulaştığı görülmektedir. Gerçekten de 2002, 2007, 2012 ve 2017 yıllarında önce Cumhurbaşkanı seçimleri yapılmış, bu seçimlerden yaklaşık bir ay sonra gerçekleşen yasama organı seçimleri, seçilen Cumhurbaşkanları ile aynı siyasal çizgiye sahip Başbakanlar ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bkz. **Uluşahin** (2007), s.211-213; **Marcou,** Jean, "Fransa'da Yarı Başkanlık Rejimini Belirleyen Temel Öğeler Nelerdir? Bu Rejimin Olumlu Yönleri ve Zaafları Nelerdir?", Çev. Gökçe Gökçen, içinde Türkiye'nin Anayasa Gündemi, İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s.123-125.

1155 **Carey,** John M./ **Amorim Neto,** Octavio/ **Shugart,** Matthew Soberg, "Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America" içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Scott Mainwaring/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s.441-460. Ayrıca bkz. http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html s.e.t. 21.08.2019.

1156 Benzer bir uygulamanın 1924 Anayasası döneminde bulunduğunu belirtmek gerekir. Hatırlanacağı üzere, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının görev süresi, yasama dönemine bağlı olarak belirlenmiş ve her milletvekili seçimin ardından toplanan Mecliste yeni bir Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Seçimlerin ne zaman yapılacağı Kanunda belirtilmiştir. Buna göre seçim tarihi, Cumhurbaşkanı ve Meclisin görev sürelerinin dolmasından önceki son Pazar günüdür. Görev süresinin belirlenmesinde, birlikte yapılan bir önceki seçim tarihi esas alınır. Seçim döneminin başlangıcı, seçim tarihinden geriye doğru hesaplanacak altmış günlük sürenin ilk günüdür (6271 sayılı Kanun m.3/3, 2839 sayılı Kanun m.6/2).

Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin eş zamanlı olarak seçilip görev yapmasını, seçimlerin yenilenmesi ve Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması bakımından ayrıca değerlendirmek gerekir. Zira, ilerde ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı üzere gerek seçimlerin yenilenmesi gerekse de Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev sürelerine ilişkin birliktelik sona ermektedir. Bu durumlarda yapılacak yeni seçimlerin tarihi ve eş zamanlı olup olmayacağı ile ilgili düzenlemelere Anayasa ve 6271 sayılı Kanunda yer verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile baştan düzenlenen Anayasanın 116. maddesine göre, Cumhurbaşkanı ve TBMM, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. İster Cumhurbaşkanı isterse TBMM seçimlerin yenilenmesine karar versin, her iki durumda da TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılmaktadır (m.116/1, 2). Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süresi de beş yıl olarak düzenlenmiştir (m.116/5). Seçim tarihi, yenilenme kararının verildiği günden sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günüdür (6271 sayılı Kanun m.3/4).

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalmasına ilişkin düzenlemelerin bulunduğu Anayasanın 106. maddesi de 2017 Anayasa değişikliği ile baştan düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde iki ihtimal ortaya çıkmaktadır:

İlk ihtimal, Cumhurbaşkanlığı makamının Meclis seçimine bir yıl veya daha az süre kala boşalmasıdır. Bu durumda Meclis ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yapılacağı Anayasa tarafından düzenlenmiştir (m.106/2). Seçim tarihi, makamın boşaldığı günden sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günüdür (6271 sayılı Kanun m.3/5).

İkinci ihtimal ise Cumhurbaşkanlığı makamının, Meclis seçimine bir yıldan fazla süre kala boşalmasıdır. Anayasaya göre bu durumda, kırk beş gün içinde yalnızca Cumhurbaşkanı seçimi yapılacaktır (m.106/2). Kanunda, Cumhurbaşkanı seçiminin, makamın boşaldığı günden sonra gelen kırk beş gün içindeki son Pazar günü yapılacağını

belirtilmiştir (6271 sayılı Kanun m.3/6). Bu şekilde seçilen Cumhurbaşkanı, Meclis seçim tarihine kadar görevine devam edecek ve bu tarihte, her iki seçim birlikte gerçekleştirilerek, seçimlerin birlikte yapılması kuralına geri dönülecektir (Anayasa m.106/2, 6271 sayılı Kanun m.3/6).

Görüldüğü üzere, seçimlerin yenilenmesi ve seçimlere bir yıl veya daha az süre kala Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hallerinde, Anayasanın 77. maddesiyle uyumlu bir biçimde eş zamanlı seçimler gerçekleştirilmektedir. Seçimlere bir yıldan fazla süre kala Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hali ise eş zamanlı seçimlerin istisnasını oluşturmaktadır.

Anayasaya göre, eş zamanlı seçimlerin istisnasını oluşturan başka haller de ortaya çıkabilir. Şöyle ki iki tur şeklinde yapılan Cumhurbaşkanı seçimlerinde, TBMM seçimleri ilk turda tamamlanır ancak herhangi bir aday Cumhurbaşkanı seçilemeyebilir. Cumhurbaşkanının ilk turda seçilememesi iki ayrı durumda söz konusu olabilir. Bunlardan ilki, birden fazla adayın bulunduğu ilk turda hiçbir adayın, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gereken geçerli oyların salt çoğunluğunu alamamasıdır. Bu durumda, daha önce belirtildiği gibi, ilk oylamayı izleyen ikinci pazar günü yalnızca Cumhurbaşkanı seçimlerinin ikinci turu yapılacaktır (AY m.77/3, m.101/5). Cumhurbaşkanının ilk turda seçilememesinin ortaya çıktığı diğer bir durum ise bu turda tek adayın bulunmasıdır. Bu durumda Cumhurbaşkanı seçimleri referandum şeklinde yapılır ve aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alması halinde Cumhurbaşkanı seçilir. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alamazsa, yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri yenilenir. Cumhurbaşkanı seçimi, kesin sonuçların ilânından sonra gelen kırkbeşinci günü takip eden ilk Pazar günü yapılır (6271 sayılı Kanun m.4/3). Cumhurbaşkanının ikinci turda seçilememesi ise bu tura tek adayın kalması halinde söz konusu olabilir. Bu durumda da Cumhurbaşkanı seçimleri referandum şeklinde yapılır. Adayın geçerli oyların salt çoğunluğunu alamaması halinde, yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri yenilenir. Seçimlerin zamanlaması ile ilgili yukarıda verilen bilgiler aynen geçerlidir (AY m.101/6, 6271 sayılı Kanun m.4/3).

2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Yeterliliği

2017 Anayasa değişikliği öncesinde, 1982 Anayasasında yer alan Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin koşullar, değişiklik sonrasında da varlığını korumuştur. Bu anlamda Anayasada, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için kırk yaşını doldurma, yüksek

öğrenim yapma, Türk vatandaşı olma[1157] ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma[1158] koşulları aranmıştır (m.101/1).

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte varlığını devam ettiren bir başka düzenleme Cumhurbaşkanının en fazla iki defa seçilebilme kuralıdır. Bu bağlamda, aynı kimse üst üste iki defa seçilebilir veya seçildikten sonra araya bir başka kimsenin girmesinin ardından bir defa daha seçilebilir (m.101/2). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı seçilebilmek için daha önce en fazla bir kez bu görevi yapmak gerekir[1159].

Bununla birlikte, 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığına aday gösterme süreci baştan düzenlenmiştir. Daha önceden Cumhurbaşkanlığına, yirmi milletvekilinin yazılı teklifiyle aday gösterilebiliyordu. Aynı zamanda en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partilere ortak aday gösterme yetkisi tanınmıştı. Değişiklikle birlikte siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış siyasi partiler ve en az yüzbin seçmen Cumhurbaşkanlığına aday gösterme yetkisine sahip olmuştur (m.101/3). Bu durum, madde gerekçesinde de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi partilerin etkisinin artırıldığını ve seçmenlere doğrudan aday gösterme yetkisi tanınarak demokratik katılımın güçlendirildiğini göstermektedir[1160].

2.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

2007 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 101. maddesinin 2. fıkrasında *"Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı*

1157 TBMM'ye sunulan Anayasa değişikliğine ilişkin kanun teklifinin ilk halinde, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için "doğuştan Türk vatandaşı" olma koşulu bulunuyordu. Komisyon aşamasında "doğuştan" ifadesi maddeden çıkarılmıştır. Bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", 614-615.

1158 2017 Anayasa değişikliği öncesinde ise Cumhurbaşkanının milletvekilleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak kaydıyla Meclis dışından seçilebileceği düzenlenmişti. Milletvekillerinin, evleviyetle milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması karşısında bu düzenleme ile bu düzenlemenin 2017 Anayasa değişikliği sonrası hali arasında bir fark bulunmamaktadır. Dolayısıyla mevcut durumda da milletvekilllerinin, diğer koşulların bulunması halinde Cumhurbaşkanı seçilebileceği muhakkaktır. Bkz. **Gözler** (2018), s.760.

1159 **Gözler** (2018), s.761; **Karatepe,** s.270. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliği ile belli durumlarda aynı kimseye ikiden fazla defa Cumhurbaşkanlığı yapma imkanı tanınmıştır. Bu konuya bir alt başlıkta Cumhurbaşkanının görev süresi açıklanırken değinilecektir.

1160 "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)…", s.615.

seçilebilir" hükmüne yer verilmişti. Aynı hüküm, 2017 Anayasa değişikliğiyle de benimsenmiş ve yine Anayasanın 101. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen bazı düzenlemelerle Cumhurbaşkanının görev süresine esneklik sağlandığı görülmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, Anayasaya göre Cumhurbaşkanlığı makamının, Meclis seçimine bir yıldan fazla süre kala boşalması halinde yalnızca Cumhurbaşkanı seçimi yapılmakta ve yeni seçilen Cumhurbaşkanı, Meclisin seçim tarihine kadar görev yapmaktadır. Bu şekilde seçilip, Meclisin seçim tarihine kadar kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmamaktadır (m.106/2)[1161]. Dolayısıyla, bu Cumhurbaşkanının görev yaptığı süre dışında, (önceden Cumhurbaşkanlığı yapmamışsa) iki dönem daha Cumhurbaşkanı seçilme imkanı bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının görev süresinde esneklik sağlayan bir başka düzenleme Anayasanın seçimlerin yenilenmesine ilişkin hükmüdür. Daha önce de belirtildiği gibi Anayasaya göre, TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilmekte, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde her iki organ birlikte seçime gitmektedir (m.116/1, 2). Eğer TBMM seçimlerin yenilenmesine karar verirse ve Cumhurbaşkanı ikinci dönemindeyse, aynı Cumhurbaşkanının bir defa daha aday olma hakkı bulunmaktadır (m.116/3).

Şu halde, Cumhurbaşkanlığı makamının, Meclis seçimine bir yıldan fazla süre kala boşalmasına ilişkin hüküm ile seçimlerin Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafından yenilenmesine ilişkin hüküm birlikte düşünüldüğünde, aynı kimsenin yirmi yıla yakın bir Cumhurbaşkanlığı görevi yapması mümkündür.

Seçilen Cumhurbaşkanı, TBMM önünde Anayasada yer aldığı şekilde andiçerek göreve başlamaktadır (m.103). 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının okuduğu ant metninde herhangi bir değişiklik yapılmadığını belirtmek gerekir. Andiçme töreninin ne zaman yapılacağı 6271 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre andiçme töreni, birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçiminin ardından Meclisin toplandığı ilk günü

[1161] Hatırlanacağı üzere, 1924 Anayasasına göre de Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde seçilen Cumhurbaşkanı, Meclisin yasama döneminin tamamlanması için kalan süre kadar görev yapmaktadır. Zira Cumhurbaşkanının görev süresi, kendisini seçen Meclisin yasama dönemine bağlı olarak belirlenmiştir (m.31). Ancak 1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması bakımından Meclis seçimine bir yıldan fazla veya az kalmasına ilişkin bir ayrım yapılmamış ve Cumhurbaşkanının görev süresiyle ilgili dönem sınırlamasına yer verilmemiştir.

takip eden üç gün içinde yapılır (m.21/1). Cumhurbaşkanının ikinci oylamada seçilmesi veya sadece Cumhurbaşkanı seçiminin yapılması halinde ise andiçme töreni, seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden üç gün içinde gerçekleştirilir. TBMM toplantı halinde değilse, derhal toplantıya çağrılır (m.21/2).

Cumhurbaşkanının görevi, beş yıllık görev süresinin tamamlanması, kendisi veya TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi ve Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması hallerinde sona ermektedir [1162] . Cumhurbaşkanlığı makamının Meclis seçimine bir yıldan fazla süre kala boşalması hali dışında, bu hallerde TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yapılmaktadır[1163]. Bu noktada 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 101. maddesinin 7. fıkrasında *"Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder"* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükmün, değişiklik öncesinde Anayasada yer alan düzenlemeye benzer nitelikte olduğu düşünülebilir[1164]. Ancak hükmün başındaki *"Seçimlerin tamamlanamaması halinde"* ifadesiyle, Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde mevcut Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu ifade nedeniyle, seçimleri tamamlanmış fakat andiçmesinin gecikmesi gibi çeşitli sebeplerle göreve başlayamamış Cumhurbaşkanı açısından söz konusu hükmün uygulanması tartışmalı hale gelmiştir [1165] . Bu durumda Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından da bahsedilemeyeceğinden, en makul çözüm, mevcut Cumhurbaşkanının görevine devam etmesidir[1166].

2.2.1.4. Cumhurbaşkanına Vekalet

2017 Anayasa değişikliğinden önce TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanına vekalet ediyordu. Değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanına vekalet etme yetkisi Cumhurbaşkanı

[1162] **Gözler** (2018), s.773-777; **Atar,** Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 2018, s.297.

[1163] Bu hallerde seçimlerin ne zaman yapılacağına, yukarıda "Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi" başlığı altında değinilmiştir.

[1164] 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasanın 102. maddesinin 4. fıkrası şu şekildedir: *"Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder."*

[1165] 2017 Anayasa değişikliği öncesinde olduğu gibi hükmün, böyle bir ifadeye yer vermeden düzenlenmesi daha isabetli olurdu. Esasen Anayasa koyucu, seçimlerin yenilenmesiyle ilgili maddede bu şekilde bir düzenlemeye yer vermiştir. Anayasanın 116. maddesinin 4. fıkrasında seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen TBMM ve Cumhurbaşkanının görevlerini, yeni TBMM ve Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar devam ettireceği düzenlenmiştir.

[1166] **Gözler** (2018), s.771-772.

yardımcısına verilmiştir (m.106). Değişiklikle, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin benimsenmesi karşısında bu durumu olağan karşılamak gerekir. Zira parlamento başkanının, Cumhurbaşkanına vekalet etmesi genellikle yasama ve yürütme kuvvetlerinin iş birliği içinde olduğu parlamenter sistemlerde görülmektedir. Başkanlık sistemine sahip Amerika kıtasındaki ülkelere de bakıldığında devlet başkanlarına genellikle yardımcıları tarafından vekalet edilmektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemenin başkanlık sistemine sahip çoğu ülkeden ayrıldığı nokta ise Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimle göreve gelmemesi[1167] ve sayı bakımından sınırlandırılmamasıdır. Gerçekten de başkanlık sistemine sahip ülkelerin Anayasaları incelendiğinde 1853 Arjantin (m.94), 1988 Brezilya (m.77), 2009 Bolivya (m.166), 1949 Kosta Rika (m.138), 1991 Kolombiya (m.202), 2015 Dominik Cumhuriyeti (m.125), 2008 Ekvador (m.143), 1985 Guatemala (m.184), 1982 Honduras (m.236), 1992 Paraguay (m.230), 1993 Peru (m.111), 1966 Uruguay (m.151) ve 1787 Amerika Birleşik Devletleri (m.2, bölüm 1) Anayasalarında Başkan yardımcısının Başkan ile birlikte seçildiği görülmektedir. Bu ülkelerden Peru ve Kosta Rika'da iki, Honduras'ta üç, kalan ülkelerde bir Başkan yardımcısı bulunmaktadır. Latin Amerika ülkeleri içinde Venezuela ise başkan yardımcısının başkan tarafından atanıp, görevden alınacağını Anayasasında düzenleyerek diğer ülkelerden ayrılmaktadır[1168]. Bu ülkede bir başkan yardımcısı yer almaktadır (m.236).

Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, Venezuela'da olduğu gibi[1169], Cumhurbaşkanı yardımcısının göreve geliş yöntemi açısından atama usulü benimsenmiştir. Bu anlamda Anayasada, Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınacağı düzenlenmiştir (m.106/4). Ayrıca Anayasada, *"Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir"* (m.106/1) hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hükümde geçen *"... atayabilir"* ifadesi, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısı atamak zorunda olmadığı şeklinde anlaşılsa da 106. madde bütünüyle değerlendirildiğinde en az bir Cumhurbaşkanı atanması gerektiği

1167 Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçimle göreve gelmemesinin muhtemel nedeni, yürütme organı içinde yeni bir "ikilik" oluşturulmak istenmemesidir. Diğer bir deyişle, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde yürütme organının seçimle göreve gelen her iki tarafının yaşadığı çatışmalara benzer bir durumun ortaya çıkmaması için böyle bir düzenleme benimsenmiş olabilir.

1168 **Anayurt/Ekinci,** s.464.

1169 **Anayurt/Ekinci,** s.489.

sonucuna ulaşılmaktadır. Zira aksi bir durum, Cumhurbaşkanına vekalet etme yetkisine sahip olan kimsenin bulunmaması anlamına gelir[1170].

Cumhurbaşkanının birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ataması halinde ise hangisinin vekalet yetkisine sahip olacağı Anayasada belirtilmemiştir. Bu konu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde[1171], vekaletin ortaya çıktığı hallere göre düzenlenmiştir. Anayasa ve söz konusu Kararnamedeki düzenlemelere göre, Cumhurbaşkanına vekalet iki halde ortaya çıkabilir[1172].

İlk olarak, *"Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması"* halinde Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı görevine dönünceye kadar ona vekalet etmektedir (AY m.106/3). Bu durumda birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı bulunuyorsa, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekalet edecektir (1 sayılı CBK m.18/2). Hükümde yer alan *"... gibi sebeplerle"* ifadesi, hastalık ve yurtdışına çıkma dışında başka sebeplerle de Cumhurbaşkanının geçici olarak görevden ayrılması ve vekalet halinin ortaya çıkmasının söz konusu olabileceğini göstermektedir[1173]. Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması hali, kısa bir süre için Cumhurbaşkanı yardımcısının vekaletinin söz konusu olabileceğini düşündürse de bu sürenin belirsiz bir hal alarak uzaması mümkündür. Örneğin Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak boyutta olmamakla birlikte bir hastalığa yakalanması ve tedavi sürecinin uzun sürmesi, Cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet süresini uzatacaktır[1174].

İkinci olarak ise *"Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması"* halinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanlığına vekalet etmektedir (AY m.106/2). Bu durumda birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı bulunuyorsa, en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet etme yetkisine sahiptir (1 sayılı CBK m.18/1). Cumhurbaşkanlığı makamının hangi durumlarda boşaldığı hususunda Anayasada bir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa 2017 Anayasa değişikliğinden önce, Cumhurbaşkanına

---

1170 **Türk,** Hikmet Sami, Anayasa'ya Aykırı Anayasa Değişiklikleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.47; **Anayurt,** Ömer, Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku), Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019, s.315 (dn. 189).

1171 RG, 10.07.2018, S. 30474.

1172 2017 Anayasa değişikliğinden önce de Anayasanın 106. maddesine göre aynı iki halde Cumhurbaşkanına vekalet ortaya çıkıyordu.

1173 **Gözler** (2018), s.779.

1174 **Okşar** (2019), s.60-61.

vekaleti düzenleyen Anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanlığı makamının ölüm, istifa veya başka bir sebeple boşalmasından bahsedilmekteydi. Bu noktada, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönem için yapmış olduğumuz açıklamalardan yararlanarak, ölüm ve istifanın yanında, Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasını, Cumhurbaşkanının seçildikten sonra Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları taşımadığının anlaşılması ya da bu koşulları seçildikten sonra kaybetmesini Cumhurbaşkanlığı makamının boşalma nedenleri olarak kabul etmek gerekir.

Cumhurbaşkanının, seçildikten sonra Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları taşımadığının ortaya çıkması halinde buna kimin karar vereceği Anayasada düzenlenmemiştir. Cumhurbaşkanının, seçilme yeterliliğine ilişkin koşulları seçildikten sonra kaybetmesini ise bundan ayrı olarak değerlendirmek gerekir. Daha önce de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğine ilişkin koşullardan biri de milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır. Örneğin Anayasaya göre, kasıtlı bir suçtan bir yıldan fazla hapis cezasıyla kesin hüküm giymek milletvekili olmaya engeldir (m.76). Dolayısıyla görevi sırasında Cumhurbaşkanı hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından böyle bir mahkumiyet kararı verilirse Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olacaktır (m.105)[1175].

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalma sebeplerinden görevini yapamayacak kadar hasta olma ve istifa halinde ise nasıl bir yöntem izleneceği belli değildir. 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte, Cumhurbaşkanı sistemin merkezi haline geldiğine göre Cumhurbaşkanlığı makamının boşalma sebeplerinin gerçekleşmesi durumunda izlenecek prosedürün açıklığa kavuşturulması gerekir. İstifanın nereye sunulacağı, Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olduğunun kim tarafından tespit edileceği ve bu durumda Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına hangi organ tarafından karar verileceği konusunda yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Doktrinde bir görüş, istifanın Cumhurbaşkanlığına hitaben sunulması gerektiğini ifade etmektedir[1176]. Diğer bir görüşe göre ise Cumhurbaşkanı, istifa dilekçesini TBMM'ye ve seçim sürecini başlatacak olan Yüksek Seçim Kuruluna sunmalıdır[1177]. Kanaatimizce, 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte benimsenen hükümet sistemi bakımından

---

[1175] 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanının herhangi bir suçtan ötürü yargılanması Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır. Bu konu, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu başlığı altında açıklanacaktır.

[1176] **Anayurt** (2019), s.302 (dn. 186).

[1177] **Gözler** (2018), s.775.

Cumhurbaşkanının istifasını TBMM'ye sunmasının bir anlamı bulunmamaktadır. Bu durumda, istifanın yeni Cumhurbaşkanının seçim sürecini başlatacak olan Yüksek Seçim Kuruluna sunulması yeterli kabul edilmelidir.

Doktrinde Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olması hali için ise bu durumun resmi bir sağlık kurulu raporuyla tespit edilmesi ve ardından anayasal bir organ tarafından Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına karar verilmesi gerektiği ifade edilmektedir[1178]. Gözler'e göre, sağlık kurulu raporu verme konusunda yetki Adli Tıp Kurumu'na; bunun üzerine Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına karar verme konusunda yetki ise TBMM, Anayasa Mahkemesi veya Yüksek Seçim Kuruluna verilebilir[1179]. Bizce de niteliği önceden belirlenmiş olmak kaydıyla Adli Tıp Kurumu bünyesinde oluşturulacak bir kurul, Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak kadar hasta olmasını tespit etmelidir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına ise yüksek yargı organınca karar verilmelidir. Cumhurbaşkanını yargılama yetkisine de sahip olan Anayasa Mahkemesi'ne bu yetkiyi tanımak en makul çözüm gibi görünmektedir.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Meclis seçimlerine bir yıl veya daha az ya da bir yıldan fazla zaman kalmasına göre Cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet edeceği sürenin değişkenlik göstereceğini belirtmek gerekir. Daha önce de ifade edildiği gibi, Meclis seçimine bir yıl veya daha az süre kala Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşalmışsa, Meclis ve Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yapılmaktadır. Seçim tarihi, makamın boşaldığı günden sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günüdür (Anayasa m.106/2, 6271 sayılı Kanun m.3/5). Meclis seçimine bir yıldan fazla süre kala Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde ise makamın boşaldığı günden sonra gelen kırk beş gün içindeki son Pazar günü yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri yapılmaktadır (Anayasa m.106/2, 6271 sayılı Kanun m.3/6). Her iki durumda da bahsi geçen sürelerde Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekalet etmektedir. Ayrıca her iki durumda da Cumhurbaşkanı seçimlerinin tamamlanamaması halinde yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri yenileneceğinden Cumhurbaşkanı yardımcısının

[1178] **Gözler** (2018), s.777; **Kerse,** s.63. Ayrıca 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in hastalığı nedeniyle görevini yapamayacak duruma gelmesiyle ilgili uygulanan süreç için bkz. yuk. 2. bölüm, 4.2.1.4.

[1179] **Gözler** (2018), s.777.

vekalet edeceği sürenin daha da uzaması mümkündür (Anayasa m.101/6, 6271 sayılı Kanun m.4/3).

Anayasada, Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması veya Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hallerinde Cumhurbaşkanına vekalet edecek Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacağı düzenlenmiştir (m.106/2, 3). 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi ve Cumhurbaşkanının sahip olduğu önemli yetkiler de düşünüldüğünde bu yetkilerin, yukarıda bahsi geçen ve uzama ihtimali de olan bir süre boyunca, seçimle göreve gelmeyen ve temsili sıfata sahip olmayan Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından kullanılması haklı olarak eleştirilmektedir[1180].

2.2.1.5. Cumhurbaşkanı Seçiminin Hukuki Sonuçları

1982 Anayasasının ilk hali ve 1961 Anayasasında da yer alan Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona ereceğine ilişkin düzenleme, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında korunmuştur (m.101/4). Daha önceden böyle bir düzenlemenin Anayasada yer alması, Cumhurbaşkanının yasama organına karşı bağımsızlığı ve tarafsız bir devlet başkanı olmasıyla açıklanabilirken; değişiklikle birlikte benimsenen hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organı arasında işlevsel bir birliktelik bulunmadığından böyle bir düzenlemeye yer verildiği ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanı seçimine bağlanan hukuki sonuç bakımından 2017 Anayasa değişikliğinin getirdiği yenilik, Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişiğinin devam etmesinin mümkün kılınmasıdır. Bu anlamda, değişiklik öncesinde Anayasada bulunan Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişiğinin kesileceğine ilişkin hüküm (m.101/4) ilga edilmiştir. Değişikliğin, söz konusu hükmün ilgası bakımından yayım tarihinde yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir (6771 sayılı Kanun m.18/c). Böylelikle Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemine ilişkin düzenlemeler henüz yürürlüğe girmeden[1181], Cumhurbaşkanının partili olmasının önü açılmıştır. Bunun üzerine 2014

1180 **Özbudun** (2018), s.311; **Gözler** (2018), s.779-780;

1181 Daha önce de belirtildiği gibi, 2017 Anayasa değişikliğinin getirilen hükümet sistemiyle ilgili hükümlerinin bir kısmının birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte; diğer bir kısmının birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir (6771 sayılı Kanun m.18/a, b).

yılında Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, yaklaşık üç yıllık bir aranın ardından tekrar Ak Parti'nin başına geçmiştir.

Cumhurbaşkanının partili olması, daha önce belirtildiği gibi, 1924 Anayasası döneminde de uygulanmış[1182], ardından bu döneme duyulan tepkinin bir sonucu olarak 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının partisiyle ilişiğinin kesilmesine ilişkin bir hükme yer verilmiş ve 1982 Anayasasıyla bu gelenek devam etmiştir. Buradaki temel amaç, 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasının ilk halinde tarafsız bir devlet başkanı oluşturulmak istenmesidir[1183]. Belirtmek gerekir ki tarafsızlık, Cumhurbaşkanının hiçbir siyasal eğilime sahip olmaması değil, görevini hakem konumunda yerine getirebilmesidir[1184]. Bu durum, büyük ölçüde parlamenter sistem için anlam ifade etmektedir[1185]. Oysa 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının seçilme yönteminin değişmesi, parlamenter sistemden kopulmasına neden olmuş ve partili Cumhurbaşkanlığının temelini hazırlamıştır. Son olarak 2017 Anayasa değişikliği ile partili Cumhurbaşkanlığının kabulü ve başkanlık sisteminin benimsenmesiyle Cumhurbaşkanının tarafsızlığı büyük ölçüde anlamını yitirmiştir.

Bununla birlikte, 2007 Anayasa değişikliği gibi 2017 Anayasa değişikliğinde de Cumhurbaşkanının göreve başlarken okuyacağı ant metninde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu anlamda ant metninde yer alan *"... üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için ..."* ifadesinin 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen başkanlık sistemi bakımından bir çelişki olduğu[1186] ve ant metninin Anayasada yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilebilir[1187]. Nitekim başkanlık sistemini uygulayan çoğu ülkede devlet başkanlarının ettiği yeminde tarafsızlıkla ilgili ifadelere rastlanmamaktadır. Bu ülkelerin Anayasaları incelendiğinde, 1787 Amerika Birleşik Devletleri (m.2, bölüm 1) 1853 Arjantin (m.93), 1988 Brezilya (m.78), 1980 Şili (m.27), 1949 Kosta Rika (m.194), 1991 Kolombiya (m.188, 192), 2015 Dominik Cumhuriyeti (m.51), 1917 Meksika (m.87), 1992 Paraguay

---

1182 Bu yönüyle 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası ortaya çıkan durum, 1924 Anayasası dönemine benzetilebilir. Nitekim söz konusu Anayasa değişikliğinin Meclisteki görüşmeleri sırasında dönemin Adalet Bakanı Bekir Bozdağ tarafından yapılan değişikliğin; Atatürk dönemine, 1924 Anayasasına yani partili Cumhurbaşkanına dönmek olduğu ifade edilmiştir. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, D. 26, YY. 2, B. 53, 09.01.2017, Dördüncü Oturum, C. 31, s.274-275.

1183 **Atar** (2018), s.290.

1184 **Anayurt** (2019), s.298-299 (dn. 183).

1185 **Gözler** (2018), s.783. Bununla birlikte Türkiye'de parlamenter sistemin uygulandığı dönemlerde dahi siyaset kökenli olmayan veya siyaset kökenli olup, seçilmesiyle partisiyle ilişiğinin kesilmiş olan Cumhurbaşkanları bakımından tarafsızlık tartışması yapılmıştır.

1186 **Gözler** (2018), s.783.

1187 **Anayurt** (2019), s.298-299.

(m.232) ve 1966 Uruguay (m.158) Anayasalarında devlet başkanlarının genellikle Anayasayı korumak ve ona uygun hareket etmek üzerine yemin etmeleri düzenlenmiştir.

2.2.2. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri ve Sorumluluğu

2017 Anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin benimsenmesi sonucunda Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri bazı değişikliklere uğramıştır. Ayrıca değişiklikle birlikte yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplandığından, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasından ötürü sorumlu olacağı esası benimsenmiştir. Bu kısımda öncelikle Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ardından da bu yetkiler dolayısıyla sorumluluğu incelenecektir.

2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkileri

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 104. maddesinde yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu, Cumhurbaşkanının, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği ve Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin edeceği düzenlenmiştir[1188].

2017 Anayasa değişikliği ile yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması sonucunda, daha önceden Anayasada Cumhurbaşkanına tanınan bazı yetkiler anlamını yitirmiş ve Anayasadan çıkarılmıştır [1189] . Diğer yandan değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanının daha önceden sahip olduğu yetkilerin çoğu korunmuş ve bunlara bazı yeni yetkiler eklenmiştir. Bu nedenle aşağıda Cumhurbaşkanına tanınan yeni yetkiler ve Cumhurbaşkanının korunan yetkileri şeklinde ikili bir ayrım yapılacaktır. Cumhurbaşkanının korunan yetkileri, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde ayrıntılı şekilde incelendiğinden tekrar açıklanmayacak, bu yetkilerin yalnızca değişiklikten etkilenen yönleri belirtilecektir. Son olarak, değişiklikle birlikte karşı imza kuralı

[1188] Daha önce aynı hükümde Cumhurbaşkanının; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını *gözeteceği* düzenlenmekteydi. Bu ifade değişikliğinin, Cumhurbaşkanının anayasal sistem içerisinde güçlendirilmiş konumunu teyit eder nitelikte olduğu belirtilmiştir. Bkz. **Gönenç,** Levent/ **Kontacı,** Ali Ersoy, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri", TBB Dergisi 2019, S.145, s.63.

[1189] Daha önce Anayasanın 104. maddesinde yer alan Başbakanı atama ve istifasını kabul etme, Başbakanının teklifi üzerine bakanları atama ve görevlerine son verme, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma, kararnameleri imzalama yetkileri Anayasadan çıkarılmıştır.

kaldırıldığından Cumhurbaşkanının sahip olduğu tüm yetkileri tek başına kullanacağını belirtmek gerekir.

2.2.2.1.1. Cumhurbaşkanına Tanınan Yeni Yetkiler

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanına tanınan yeni yetkiler; Meclise mesaj verme yetkisi, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi, TBMM seçimleri ile birlikte kendi seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi, üst kademe yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi, yönetmelik çıkarma yetkisi ve ekonomik ve mali konulara ilişkin yetkiler olarak tespit edilebilir[1190]. Bu yetkileri sırasıyla incelemek gerekir.

2.2.2.1.1.1. Meclise Mesaj Verme Yetkisi

Mesaj yetkisi, kuvvetlerin sert bir biçimde ayrıldığı başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme organı arasında etkileşim kurulmasını sağlayan bir araç olarak devlet başkanına tanınmaktadır[1191]. Bu yetki, devlet başkanının yürüttüğü politikalarla ilgili Meclisi bilgilendirmesini ve ihtiyaç duyduğu kanunların çıkarılmasını Meclisten talep etmesini sağlamaktadır[1192]. Bununla birlikte mesaj yetkisi, yalnızca başkanlık sistemlerine özgü bir yetki olmayıp parlamenter sistemlerde de bulunmaktadır. Ancak parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının bir politika yürütmesi beklenemeyeceğinden, bu yetkinin ulusal meselelere ilişkin görüşlerini açıklama şeklinde devlet başkanlarına tanındığı görülmektedir[1193].

1190 Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği ile her ne kadar çalışma konumuz dışında olsa da Cumhurbaşkanına görev ve yetkilerini kendisine bağlı teşkilat aracılığıyla yerine getirme imkanı tanınmıştır. Bu amaçla 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılmıştır (RG, 10.07.2018, S.30474). Bu Kararnameye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlardan oluşmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde ayrı kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi olan, idari ve mali özerkliğe sahip Cumhurbaşkanlığı Ofislerine de yer verilmiştir. Bu Ofisler de Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Bkz. **Akyılmaz,** Bahtiyar/ **Sezginer,** Murat/ **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2018, s.198.

1191 **Gülener,** Serdar/ **Miş,** Nebi, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı" içinde Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Nebi Miş/ Burhanettin Duran, Seta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2017, 70.

1192 **Gözler** (2016), s.37.

1193 **Gözler** (2016), s.143-145.

Türkiye'de ise 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte başkanlık sistemine geçilmesi sonucunda Cumhurbaşkanına mesaj yetkisi verilmiştir. Bu anlamda Anayasaya, Cumhurbaşkanı, *"ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir"* hükmü eklenmiştir (m.104/4). Daha önce de belirtildiği gibi, 2017 Anayasa değişiklikleri ile oluşturulan sistemde Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasal eğilimde olması arzu edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Cumhurbaşkanının hakim olduğu bir Meclis çoğunluğunun bulunduğu durumlarda mesaj yetkisinin işlevsel bir anlamı bulunmayacaktır. Zira Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre bütçe kanunları dışında kanun teklif etme yetkisine sahip olmasa da hakim olduğu Meclis çoğunluğu ile istediği kanunu çıkarma gücüne sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının hakim olduğu Meclis çoğunluğunun bulunmadığı veya yeterli olmadığı durumlarda, mesaj yetkisi anlam kazanacaktır. Ancak bu durumlarda da Cumhurbaşkanı tarafından Meclise verilen mesajın bir bağlayıcılığının bulunmadığını belirtmek gerekir.

2.2.2.1.1.2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi

Cumhurbaşkanının 2017 Anayasa değişikliği öncesinde de bakanları atama ve görevden alma yetkisi bulunuyordu. Ancak Cumhurbaşkanı bu yetkisini Başbakanının önerisi üzerine kullanabilirdi. Değişiklikle birlikte, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplandığından, Cumhurbaşkanı bakanları herhangi bir organın önerisi ve isteğine bağlı olmadan atayıp, görevden alma yetkisine sahip olmuştur (m.104/8). Değişiklikle hukukumuza giren Cumhurbaşkanı yardımcıları bakımından da benzer bir durum söz konusudur (m.106/4).

Anayasa, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanacağını düzenlemektedir. Başkanlık sisteminde aynı kimsenin yasama ve yürütmede bulunamamasının bir sonucu olarak, Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlık görevi milletvekilliği ile bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan milletvekillerinin, milletvekilliği sona ermektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Anayasanın 81. maddesinde yazılı şekilde TBMM önünde andiçerek görevine başlamaktadır (m.106/4).

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (m.106/5). Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde olduğu gibi

bakanların TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu ve gensoru gibi bu sorumluluğu işletecek mekanizmalar bulunmamaktadır [1194] . Ayrıca bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğunda siyasi bir bağlılıktan öte, hiyerarşik ilişkiden kaynaklanan idari bir bağlılık ağır basmaktadır [1195] . Zira değişiklikle birlikte, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplandığından, bakanların yürütme yetkisi içindeki konumu farklılaşmıştır. Daha önceden yürütme yetkisinin ortağı konumunda olan ve kollektif kararlar alan bakanlar, artık Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaları uygulayan astlar[1196], diğer bir deyişle Cumhurbaşkanının bir nevi sekreterleri haline gelmiştir[1197]. Son tahlilde, bakanların atanıp, görevden alınmasının tamamen Cumhurbaşkanının takdirinde olduğunu ve bunun Cumhurbaşkanına önemli bir güç sağladığını belirtmek gerekir. Meclise söz konusu atama ve görevden alma işlemlerinde herhangi bir yetki tanınmamıştır[1198].

Göreve geliş ve görevden ayrılış usulüne bakıldığında Cumhurbaşkanı yardımcılarının da Cumhurbaşkanı karşısında konumu bakanlarınkinden farklı değildir. Ancak Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanına vekalet gibi önemli yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanına vekalet kapsamında Cumhurbaşkanı yardımcısı ile ilgili bilgilere daha önce yer verildiğinden burada tekrar edilmeyecektir. Bunun dışında değişiklikle birlikte, Başbakanın kaldırılmasının doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanı yardımcılarına aktarılan yetkiler bulunmaktadır. Bu bağlamda, Anayasada Milli Güvenlik Kurulu üyesi olarak düzenlenen Cumhurbaşkanı yardımcıları (m.118/1), Milli Güvenlik Kurulunun gündeminin belirlenmesinde Cumhurbaşkanına öneri sunmaktadır (m.118/4). Daha da önemlisi Anayasaya göre Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlarda Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır (m.118/5). Birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının bulunması halinde ise Cumhurbaşkanının katılamadığı Milli Güvenlik Kurulu toplantılarına, hangi Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlık edeceği hususunda Anayasada düzenlenme bulunmamaktadır[1199].

1194 **Atar** (2018), s.298.

1195 **Okşar** (2019), s.92; **Ardıçoğlu,** M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s.26.

1196 **Ardıçoğlu,** s.26.

1197 **Gözler** (2018), s.832-833.

1198 **Okşar** (2019), s.93.

1199 **Gözler** (2018), s.828. Daha önce belirtildiği gibi, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan düzenleme, en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Cumhurbaşkanına vekalet etmesiyle ilgilidir (m.18/1).

2.2.2.1.1.3. TBMM Seçimleri ile Birlikte Kendi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

2017 Anayasa değişikliklerinden önce Cumhurbaşkanı, Anayasanın 116. maddesine göre, TBMM seçimlerini yenileme yetkisine sahipti. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için hükümetin kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamamasından kaynaklanan bir hükümet sorununun ortaya çıkması gerekmekteydi. Aynı şekilde, TBMM'nin de Anayasanın 77. maddesine göre kendi seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi bulunmaktaydı. TBMM, herhangi bir nitelikli çoğunluk aranmaksızın seçimlerin yenilenmesine karar verebiliyordu.

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte, daha önce açıklandığı gibi, Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin eş zamanlı yapılması esası benimsenmiştir. Bu bağlamda Anayasada, TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin beş yılda bir aynı günde yapılacağı düzenlenmiştir (m.77). Ancak değişiklikle getirilen sistemde, her iki organın sabit bir süre için görev yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Zira Anayasanın 116. maddesi, Cumhurbaşkanı ve TBMM'ye seçimleri yenileme yetkisi vermiştir.

Bu yetki, değişiklik öncesindeki haliyle kıyaslandığında tamamen farklı bir şekilde Anayasada düzenlenmiştir. Seçimlerin yenilenmesi yetkisi artık TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yenilenmesini ifade etmektedir (m.116/1, 2). Anayasa, seçimlerin yenilenmesi sonucu seçilen TBMM ve Cumhurbaşkanının da görev süresinin beş yıl olduğunu düzenlemiştir (m.116/5). Dolayısıyla, Anayasanın 77. maddesine göre benimsenen eş zamanlı seçim esasının, Anayasanın 116. maddesine göre seçimlerin yenilenmesine karar verilse dahi bozulmaması amaçlanmıştır.

Seçimlerin yenilenmesine karar verilmesiyle eş zamanlı seçimler yapılacağına göre, bu kararı alan TBMM veya Cumhurbaşkanı, kendi göreviyle birlikte diğerinin görevine de son vermiş olmaktadır[1200]. Bu bakımdan yasama ile yürütme organı arasında bir denge sağlanmaya çalışılsa da TBMM'nin bu yetkiyi kullanmasının yüksek bir çoğunluğa bağlanarak zorlaştırılması, Cumhurbaşkanı ile TBMM arasındaki dengenin Cumhurbaşkanı lehine bozulmasına neden olmuştur[1201]. Zira Anayasaya göre TBMM, üye tamsayısının beşte

[1200] Bu durumda Anayasaya göre, seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen TBMM ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni TBMM ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam edecektir (m.116/4).

[1201] **Okşar** (2019), s.69-70.

üçünün oyuyla (360 milletvekili) [1202] seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (m.116/1). Bu çoğunluğun sağlanabilmesinin çok da kolay olmadığını belirtmek gerekir. Bununla birlikte, Anayasada yer alan aynı kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğine ilişkin hüküm (m.101/2) göz önünde bulundurulduğunda, seçimlerin yenilenmesine karar veren TBMM, Cumhurbaşkanının bir veya birkaç dönemini sona erdirebilir. Ancak bu noktada, Cumhurbaşkanı ikinci dönemindeyse ve Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmişse, Anayasa Cumhurbaşkanına bir defa daha seçilme hakkı tanımaktadır (m.116/3). Örnekle açıklamak gerekirse, birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri sonucunda, Cumhurbaşkanı olarak seçilen kimsenin ilk dönemi olduğunu düşünelim. TBMM, seçimlerin yenilenmesine karar verirse, seçimler birlikte yenileneceğinden Cumhurbaşkanının ilk dönemi sona erecektir. Yapılan seçimler sonucunda aynı kimse tekrar Cumhurbaşkanı seçilir ve TBMM, yine seçimlerin yenilenmesine karar verirse, Cumhurbaşkanının ikinci dönemi de sona erecektir. Bu durumda birlikte yapılan seçimlerde aynı kimse bir kez daha Cumhurbaşkanı seçilebilir. Bu kimsenin tekrar seçilmesi halinde TBMM, yine seçimlerin yenilenmesine karar vererek, Cumhurbaşkanının üçüncü döneme uzayan görev süresini de sonlandırabilir. Bunun üzerine, birlikte yapılan seçimlerde aynı kimsenin tekrar Cumhurbaşkanı seçilme hakkı bulunmamaktadır.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisini TBMM'ye kıyasla çok daha kolay bir biçimde kullanabilir. Zira bu yetkinin kullanılması tamamen Cumhurbaşkanının takdirindedir ve herhangi bir sebebe bağlanmamıştır. Ancak iki dönemlik görev süresinin, Cumhurbaşkanını bu yetkinin kullanılması bakımından sınırlayacağı muhakkaktır. Bu konuda herhangi bir istisna öngörülmemiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi, görev süresini kendisinin tüketmesi anlamına gelmektedir.

Bunun dışında Anayasada, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanının, seçim kararı alamayacağı düzenlenmektedir (m.105/4). Ancak kanaatimizce bu hüküm, Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisine önemli bir sınırlama getirmemektedir. Zira Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu incelerken bahsedileceği üzere, Anayasaya göre Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasının istenmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun

[1202] 1982 Anayasasının 75. maddesine göre 550 olan TBMM üye tamsayısı, 2017 Anayasa değişikliği ile 600'e çıkarılmıştır.

(301 milletvekili); soruşturma açılmasına karar verilebilmesi için TBMM üye tamsayısının beşte üçünün oyu (360 milletvekili) gerekmektedir (m.105/1). Herşeyden önce beşte üç çoğunluk, sağlanması zor, yüksek bir çoğunluktur. Ayrıca bu çoğunluğun sağlanabileceğini öngören Cumhurbaşkanı, daha önceki bir aşamada örneğin, soruşturma açılmasının TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile istenmesi üzerine seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir[1203]. Bu konuda anayasal bir engel bulunmamaktadır. Akla gelen bir başka husus, Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar atamasıdır. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atananların TBMM üyelikleri sona erdiğinden (m.106/4), Cumhurbaşkanı böyle bir hamle ile Meclis aritmetiğini değiştirebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, hakkında soruşturma açılmasına karar verilmesini engelleyebildiği gibi seçimlerin yenilenmesi yetkisine getirilen sınırlamayı da ortada kaldırabilir.

2.2.2.1.1.4. Milli Güvenlik Politikalarını Belirleme ve Gerekli Tedbirleri Alma Yetkisi

2017 Anayasa değişikliklerinden önce, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırma ve Kurula başkanlık etme yetkisi tanınmıştı (m.104, m.118/1). Ancak ikili yürütme yapısında hükümet eden Bakanlar Kurulu olduğu için Anayasada, Milli Güvenlik Kurulunun milli güvenlik politikaları ile ilgili aldığı kararları Bakanlar Kuruluna bildirileceği ve bu kararların Bakanlar Kurulunca değerlendirileceği düzenlenmişti (m.118/3). Zira Anayasaya göre, milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruluydu (m.117/2).

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık edeceğine ilişkin hüküm korunmuştur (m.118/1). Ancak yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplandığından, milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi de artık Cumhurbaşkanına aittir (m.104/13). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, devletin başı olmasının yanında, milli güvenlik politikalarının da belirleyicisi olarak Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmektedir.

[1203] Cumhurbaşkanının öngörüsünün oluşması için yeterli bir zaman bulunmaktadır. Zira Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı hakkında TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla soruşturma açılmasının istenmesi üzerine, bu konudaki önerge en geç bir ay içinde görüşülerek soruşturma açılıp açılamayacağına TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla karar verilmektedir (m.105/1).

2017 Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulunun kaldırılmasının doğal sonucu olarak, Anayasanın pekçok maddesinde olduğu gibi 117. ve 118. maddelerinde de Bakanlar Kurulu ifadesi yerine Cumhurbaşkanı ifadesi konulmuştur. Bu bağlamda, Milli Güvenlik Kurulunun milli güvenlik politikaları ile ilgili aldığı kararların Cumhurbaşkanına bildirileceği ve bu kararların Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği Anayasada düzenlenmiştir (m.118/3) [1204] . Bu düzenleme, Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisine sahip olmasıyla uyum içindedir. Ancak aynı mantıktan hareket ederek, değişiklikle Anayasada milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu da düzenlenmiştir (m.117/2). Bu hüküm Gözler tarafından tespit edildiği üzere, Cumhurbaşkanının milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma (m.104/13) yetkisiyle çelişmektedir[1205]. Zira Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrasında geçen milli güvenliğin sağlanması yetkisi ile 104. maddesinin 13. fıkrasında geçen milli güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması yetkisi birbirlerinden farklı değildir. Oysa bunlardan ilkinde Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sorumlu olduğu ifade edilerek yetkinin gerçekte TBMM'ye ait olduğu, ikincisinde ise yetkinin Cumhurbaşkanına ait olduğu Anayasada düzenlenmiştir[1206]. Ayrıca TBMM, milli güvenliğin sağlanmasından kendisine karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanının sorumluluğunu işletebilecek bir mekanizmaya sahip değildir. 2017 Anayasa değişikliğinden önce TBMM, aynı konumdaki Bakanlar Kuruluna karşı gensoru mekanizmasına başvurabilirdi. Ancak değişiklikle benimsenen hükümet sisteminde, gensoru mekanizması söz konusu olmadığından Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrası anlamsız bir hal almıştır. Şu halde yapılması gereken, Gözler'in de ifade ettiği gibi Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrasını yürürlükten kaldırmak veya Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sorumluluğunu sağlayan bir mekanizmaya yer vermektir[1207].

2.2.2.1.1.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte, Cumhurbaşkanına Anayasanın belirlediği sınırlar içinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki

[1204] Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği öncesinde de olduğu gibi Milli Güvenlik Kurulunun aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir.

[1205] **Gözler** (2018), s.792.

[1206] **Gözler** (2018), s.792.

[1207] **Gözler** (2018), s.792.

Cumhurbaşkanına kanuna dayanmadan ve parlamentodan yetki almadan, ilk elden, asli olarak düzenleme yapabilme imkanı vermektedir. Zira Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktadır. Aslında daha önce açıklandığı gibi, Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde de bulunmaktadır. Ancak bu dönemde, Anayasanın ilga edilen 107. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerine ilişkin olarak çıkarılabiliyordu. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi sonucunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı genişletilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkarılmasına göre ikili bir ayrım yapılmıştır. Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, önceki olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamelerinin yerini aldığı söylenebilir. Ancak olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile önceki olağan dönem kanun hükmünde kararnameler kıyaslandığında aynı sonuca varmak mümkün görünmemektedir. Esasen 2017 Anayasa değişiklikleriyle tartışmalara neden olan ve burada üzerinde duracağımız da olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerdir[1208]. Dolayısıyla bundan sonraki açıklamalarımızda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden, olağan dönemde çıkarılanlar anlaşılmalıdır.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında şu hükme yer verilmiştir:

"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda

[1208] 2017 Anayasa değişikliklerinden önce olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ikili yürütme yapısının sorumlu tarafı olan Bakanlar Kurulu; olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktaydı. Ancak Cumhurbaşkanı, olağanüstü dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerde pasif ya da sembolik konumda değildi, kararın oluşumuna katılmaktaydı. Dolayısıyla her ne kadar yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplamasının doğal sonucu olarak, Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde artık tek başına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecek olsa da bu yetkinin Cumhurbaşkanına yabancı olduğu söylenemez. Ayrıca olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri gibi olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de hukuki nitelik itibarıyla kanun hükmündedir (m.119/6). Bu bağlamda olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine, çalışmamızın ilerleyen kısmında Cumhurbaşkanının 2017 Anayasa değişiklikleriyle korunan yetkileri arasında yer verilmiştir.

açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

Söz konusu düzenleme doğrultusunda ilk belirtilmesi gereken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olmadığı ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığıdır. Zira bir normun kanun hükmünde olabilmesi için yürürlükteki kanunları değiştirebilmesi[1209] veya kaldırabilmesi gerekir[1210]. Oysa yukarıdaki düzenlemeden böyle bir sonuç ortaya çıkmamaktadır. Anayasa, kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki çatışmanın çözümünde açık bir biçimde kanunlara üstünlük tanımıştır. Doktrindeki genel eğilim de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olmadığı yönündedir[1211].

Bu belirlemeden sonra Cumhurbaşkanının hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğine değinmek gerekir. Anayasa m.104/17'nin ilk cümlesinde, Cumhurbaşkanının *"yürütme yetkisine ilişkin konularda"* kararname çıkarabileceği düzenlenmektedir. Buradan hareketle yasama ve yargı yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarılamayacağı sonucuna ulaşılsa da[1212] bir konunun yürütme yetkisine ilişkin olup olmadığını tespit etmek kolay değildir. Bu bağlamda yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu organik anlamda yürütme anlayışından hareket ederek değil, fonksiyonel anlamda yürütme anlayışından hareket ederek tespit etmek gerekir. Fonksiyonel anlamda yürütme anlayışına dayanan tespitler de tartışmaya ve yoruma açıktır[1213].

1209 **Teziç** (1972), s.8.

1210 **Özbudun** (2018), s.248; **Gözler,** Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s.3-4; **Eren,** Abdurrahman, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, s.27.

1211 **Gözler** (2018), s.896; **Eren** (2019), s.30; **Özbudun** (2018), s.248; **Fendoğlu,** Hasan Tahsin, Anayasa Yargısı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.119; **Yıldırım,** Turan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.23, S.2, s.23; **Ardıçoğlu,** s.38. Aksi yönde bkz. **Atar** (2018), s.276; **Atar,** Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, s.243. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisi içindeki yeri ve kanuna eş değer olduğu görüşü ile ilgili ayrıca bkz. **Şanlı Atay,** Yeliz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, C.10, S.2., s.579-593.

1212 **Atar** (2018), s.278.

1213 **Gözler** (2018), s.879-880; **Okşar** (2019), s.119; **Söyler,** Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s.84.

Anayasa m.104/17'nin ikinci cümlesinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar alanında yalnızca ekonomik ve sosyal hakların düzenlenebileceği anlaşılmaktadır[1214]. Bu noktada "düzenleme" ifadesinin, "sınırlama" ifadesinden farklı bir anlama geldiği, "düzenleme" ifadesinden hakkı güçlendiren ve onun daha etkili bir biçimde kullanılmasının sağlayan düzenlemelerin anlaşılması gerektiği belirtilmektedir[1215]. Diğer yandan Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabileceğine göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ekonomik ve sosyal haklara yönelik düzenlemelerin sınırlama içermemesi gerektiğini kabul etmek gerekmektedir[1216].

Anayasa m.104/17'nin üçüncü cümlesinde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda"* çıkarılamayacağı belirtilmiştir. Bu noktada, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan ne anlaşılması gerektiği üzerinde durulmalıdır. Zira Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular belirtilmemiştir[1217]. Anayasanın pekçok maddesinde geçen *"... kanunla düzenlenir"* ifadeleri münhasır bir kanun alanı oluşturmakta mıdır, yoksa bunun için *"... ancak kanunla düzenlenir"* şeklindeki ifadelerin varlığını mı aramak gerekmektedir?

Anayasa Mahkemesi, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde hukukumuzda yer alan kanun hükümünde kararnameler bakımından, Anayasada yer alan *"... kanunla düzenlenir"* ifadelerinin münhasır kanun alanı oluşturmadığı sonucuna varmıştır[1218]. Mahkemeye göre, *"... Anayasa'nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesini, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk sayıp KHK yi sakıncalı bulmak, 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır... Anayasa'nın bir maddesinin yasayla düzenleneceğini öngördüğü bir konunun, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça, ya da KHK ile düzenlenemeyeceği*

1214 Aynı hüküm daha önce, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri düzenleyen Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasında yer alıyordu.

1215 **Sağlam,** Fazıl, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1, s.268.

1216 **Gözler** (2018), s.882; **Ardıçoğlu,** s.41.

1217 **Eren** (2019), s.34; **Ardıçoğlu,** s.38.

1218 **Eren** (2019), s.34-36.

Anayasa'da özel olarak belirtilmedikçe KHK ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırı değildir[1219]*."*

Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımının temelinde kanun hükmünde kararnamelerin, kanuna eş değerde, kanun hükmünde bir düzenleyici işlem olması bulunmaktadır[1220]. Mevcut durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olmadığı ve kanunların altında olduğu düşünüldüğünde, Anayasada yer alan *"... kanunla düzenlenir"* ifadelerinin bulunduğu hükümler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından münhasır kanun alanı sayılacaktır. Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasada yer alan *"... kanunla düzenlenir"* ifadelerinin bulunduğu hükümler düzenlenemeyecektir[1221].

Buradan hareketle, Anayasa m.104/17'nin ikinci cümlesiyle ilgili bir ilavede bulunmak gerekir. Yukarıda ifade edildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar alanında yalnızca ekonomik ve sosyal hakları düzenlenebilmektedir. Anayasada yer alan ekonomik ve sosyal haklara ilişkin hükümlerin bazılarında *"... kanunla düzenlenir"* ifadeleri bulunmaktadır[1222]. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, ekonomik ve sosyal haklar alanında olsa dahi, bu ifadelerin bulunduğu hükümlerle ilgili düzenleme yapılamayacaktır[1223].

Anayasa m.104/17'nin dördüncü cümlesinde ise kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı düzenlenmektedir. Bu düzenlemede yer alan *"açıkça"* ifadesi farklı yorum ve bakış açılarını beraberinde getirmeye müsaittir. Bu bağlamda çok sayıda kanunun varlığı Cumhurbaşkanının kararname çıkarma

---

1219 Anayasa Mahkemesi, E. 1989/4, K. 1989/23, K.T. 16.05.1989, RG, 08.10.1989, S. 20306. Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararnamelerle ilgili bu yaklaşımını daha sonraki çok sayıda kararında devam ettirdiği görülmektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2015/65, K. 2015/120, K.T. 23.12.2015, RG, 06.01.2016, S. 29585; E. 2015/101, K. 2015/111, K.T. 03.12.2015, RG, 16.12.2015, S. 29594; E. 2015/1, K. 2015/91, K.T. 22.10.2015, RG, 07.11.2015, S. 29525; E. 2013/116, K. 2014/135, K.T. 11.09.2014, RG, 24.06.2015, S. 29396; E. 2015/33, K. 2015/50, K.T. 27.05.2015, RG, 02.06.2015, S. 29374; E. 2014/172, K. 2014/170, K.T. 13.11.2014, RG, 10.01.2015, S. 29232; E. 2013/147, K. 2014/75, K.T. 09.04.2014, RG, 24.07.2014, S. 29070; E. 2013/63, K. 2013/163, K.T. 26.12.2013, RG, 27.03.2014, S. 28954; E. 2016/15, K. 2016/14, K.T. 16.03.2016, RG, 25.03.2016, S. 29664.

1220 **Eren** (2019), s.36.

1221 **Eren** (2019), s.37; **Ardıçoğlu,** s.39.

1222 Anayasanın 47. maddesinin 3. Fıkrasında yeralan *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir"* hükmü gibi.

1223 **Ardıçoğlu,** s.40-41; **Eren** (2019), s.39.

yetkisini önemli ölçüde sınırlandırabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptali bakımından Anayasa Mahkemesinin elini güçlendirebilir[1224].

Anayasa m.104/17'nin beşinci ve altıncı cümleleri ise kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki çatışmanın çözümü ile ilgili kural koymuş ve kanunlara üstünlük tanımıştır. TBMM'nin çıkardığı kanunla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılması karşısında Cumhurbaşkanının da kanunları veto etme yetkisinin ve Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin bulunduğunu belirtmek gerekir.

Anayasa m.104/17'nin kapsamını belirledikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek münhasır bir alan olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Bu konuyla ilgili doktrinde yaşanan tartışmalara kaynaklık eden dört Anayasa hükmü bulunmaktadır:

- "*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler"* (m.104/9).

- *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" (m.106/11).

- *"Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir"* (m.108/4).

- *"Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir"* (m.118/6).

Doktrindeki ilk görüşe göre, bu hükümler dolayısıyla münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı bulunmamaktadır. Bu görüşlerde, Anayasanın 7. ve 87. maddelerine göre yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu, yasamanın genelliği ilkesinin mevcudiyetini koruduğu ve bahsi geçen dört konunun yasamanın genelliğine istisna

[1224] **Gözler** (2018), s.885-887; **Söyler,** s.98-99.

oluşturmadığı vurgulanmaktadır. Buradan hareketle, dört konu bakımından yasama organının da kanun çıkarılabileceği belirtilmektedir[1225].

İkinci görüşe göre ise bu dört konu münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir. Diğer bir deyişle, yasama organı bu konularda kanun çıkaramaz[1226]. Böyle bir yaklaşımın benimsenmesinde başlangıç noktasını Anayasanın lafzı oluşturmaktadır. Bu görüşe göre, Anayasa m.104/17'de Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için *"... çıkarabilir"* gibi Cumhurbaşkanına olanak sağlayan bir ifade kullanılmışken; yukarıdaki dört konuda *"... düzenler/ ... düzenlenir"* gibi kesinlik taşıyan ifadeler kullanılmıştır. Anayasa koyucu isteseydi bahsi geçen dört konu için de "… düzenleyebilir/ … düzenlenebilir" ifadelerini kullanıp, bu konularda Cumhurbaşkanıyla birlikte yasama organının düzenleme yapmasına imkan tanıyabilirdi. Yahut Anayasa m.123/3'te olduğu gibi[1227] bu dört konunun kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini açık bir biçimde hükme bağlayabilirdi[1228].

İkinci görüşe dayanak teşkil eden ve Anayasa koyucunun iradesini yansıtan başka düzenlemeler de bulunmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleri ile Anayasaya eklenen geçici maddede *"Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir"* hükmüne yer verilmiştir (Geçici m.21/B). Bu hükümdeki *"Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler"* ifadesinden yukarıda dört konuda çıkarılması gereken kararnameler anlaşılmaktadır[1229]. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen bu konuların, 2017 Anayasa

---

1225 **Ardıçoğlu,** s.37-38; **Anayurt** (2019), s.324-326; **Okşar** (2019), s.139; **Söyler,** s.120-121; **Fendoğlu,** Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?", Ankara Barosu Dergisi, 2019/3, s.284-289; **Akyılmaz,** Cemre, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, C.23, S.1, s.197-198.

1226 **Gözler** (2018), s.887-888; **Ülgen,** Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, s.17; **Atar** (2018), s.196-197; **Eren** (2019), s.46; **Yasin,** Melikşah, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, s.318.

1227 Anayasa m.123/3'e göre: *"Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur."*

1228 **Gözler** (2018), s.888; **Ülgen** (2018), s.19. Atar'ın da ifade ettiği gibi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek belli konuların kanunla da düzenlenebileceği amaçlanmış olsaydı, Anayasa m.123/3'te kamu tüzel kişiliğinin *"kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle"* kurulacağının belirtilmesine gerek duyulmazdı. Bkz. **Atar** (2018), s.197.

1229 **Ülgen** (2018), s.19-20; **Eren** (2019), s.44.

değişikliği öncesinde Anayasada kanunla düzenleneceği belirtilmiştir[1230]. Dolayısıyla mevcut düzenlemelerde, bu konular bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunun yerini aldığı ve ona alternatif olmadığı görülmektedir[1231].

Kanaatimizce de Anayasa koyucunun iradesi, bahsi geçen dört konuda Cumhurbaşkanına münhasır bir alan oluşturmak yönündedir. Ancak bu dört konuda yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini kabul etmek, pekçok sorunu beraberinde getirmektedir. Herşeyden önce böyle bir kabul, yasamanın genelliği ilkesinden önemli bir sapma meydana getirmektedir. Ancak Anayasada bu yönde bir açıklık bulunmamaktadır[1232]. Ayrıca özellikle bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasıyla ilgili hükmün (m.106/11) yalnızca kararname ile düzenlenebileceğinin kabul edilmesi Cumhurbaşkanına geniş bir yasama yetkisi tanımak anlamına gelmektedir. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından sorunludur. Diğer yandan, yine bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasıyla ilgili hükümden hareket edilecek olursa, bu hüküm dolayısıyla temel hak ve özgürlüklere müdahale edilmesi ihtimali oldukça fazladır. Bu durumda, Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin hükmün (m.13) varlığını sürdürdüğü ifade edilse de[1233] kanuna kapalı bir alanda kanunla nasıl sınırlama yapılabileceği sorusu akla gelmektedir. Bu noktada, çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanabileceğinin kabul edilmesi ise kendi içinde tutarlı bir görüş olmakla birlikte[1234], Anayasa m.13'e aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca, bahsi geçen dört konuda yalnızca kararname çıkarılabileceğinin kabul edilmesi, Anayasada benimsenen idarenin kanuniliği ilkesine[1235] geniş bir istisna tanınması anlamına gelecektir. İdarenin kanuniliğinin, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu düşünüldüğünde böyle bir kabul, hukuk devleti ilkesi açısından sorunlara neden olacaktır. Tüm bunların yanında, Anayasa m.127/5'te merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet

---

1230 2017 Anayasa değişikliklerinden önce Anayasada üst kademe yöneticilerinin atanmasıyla ilgili bir düzenleme bulunmazken, diğer üç konuya ilişkin düzenlemeler şu şekildedir: "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" (m.113/1), "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir" (m.108/4), "Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir" (m.118/6).

1231 **Eren** (2019), s.44.

1232 **Özbudun** (2018), s.249.

1233 **Ülgen** (2018), s.22.

1234 **Eren** (2019), s.45.

1235 Anayasa m.123/1'e göre *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."*

yetkisine sahip olduğu düzenlenmektedir[1236]. Bu durumda dört alanın yalnızca kararname ile düzenlenebileceğinin kabul edilmesi Anayasa m.127 ile de çelişkili sonuçlar doğuracaktır.

Son olarak 2017 Anayasa değişiklikleriyle, Anayasa m.104/17 kapsamında Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisinin, Rusya'da devlet başkanının sahip olduğu kararname çıkarma yetkisine benzediği görülmektedir[1237]. Rusya ile ilgili daha önce yaptığımız açıklamalardan yararlanarak bu benzerliklerin, kararname çıkarma yetkisinin doğrudan Anayasadan kaynaklanması ve parlamentonun onayına tabi olmaması, kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kararname çıkarılamaması, kararnamelerin kanunla geçersiz kılınabilmesi olduğu ifade edilebilir[1238].

2.2.2.1.1.6. Üst Kademe Yöneticilerini Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi

"Üst kademe yöneticileri" kavramı 1982 Anayasasının ilk halinden beri Anayasada bulunmaktadır [1239] . Zira Anayasanın 128. maddesinin 3. fıkrasında *"Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları kanunla özel olarak düzenlenir"* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme dayanarak TBMM'de Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş[1240] ve bu Kanunda üst kademe yöneticilerinin kimlerden oluştuğu belirtilmiştir [1241] . Ancak söz konusu Kanun, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin bazı usul ve esasların, yönetmelik gibi kanundan başka yöntemlerle düzenleneceğini öngörmesi nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir[1242]. Bunun üzerine konuyla ilgili yeni bir kanun çıkarılmamıştır.

1236 Anayasa m.127/5'e göre: *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."*

1237 **Eren** (2019), s.9.

1238 Bkz. yuk. 3. bölüm, 1.2.2.3.

1239 **Gözler** (2018), s.787.

1240 Kanun No: 3149, Kabul Tarihi:10.01.1985, RG, 19.01.1985, Sayı 18640.

1241 3149 sayılı Kanun m.2/1: *"Bu Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkam, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerim kapsar."*

1242 Yüksek Mahkeme, Kanunun birkaç hükmünü Anayasanın 7. ve 128. maddelerine aykırı bularak iptal etmiş, ancak iptal sonucu diğer hükümlerin de uygulanma olanağı kalmayacağından Kanunun tümünün iptaline karar vermiştir. Bkz. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1985/3, K. 1985/8, K.T. 18.06.1985, RG, 18.10.1985, S. 18902.

2017 Anayasa değişikliğiyle ise Cumhurbaşkanının bir yetkisi olarak Anayasada *"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler"* hükmüne yer verilmiştir (m.104/9). Böylelikle üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esaslar m.128/3 gereği kanunla; atanmalarına ilişkin usul ve esaslar m.104/9 gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacaktır. Yukarıda da ifade edildiği üzere m.104/9, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken bir alandır.

Üst kademe yöneticileri ve bunların atama usullerini düzenleyen 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 10 Temmuz 2018'de çıkarılmıştır[1243]. Bu kararnameye göre, üst kademe yöneticileri iki ayrı cetvelde düzenlenmiştir. (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla; (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılır (m.2/2). (I) sayılı cetvelde yer alan üst kadame yöneticilerinin görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanmıştır. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde bunların da görevi sona ermektedir (m.4). Dolayısıyla yeni seçilen Cumhurbaşkanı, bu cetvelde yer alan yüzlerce üst kadame yöneticisini atama imkanına sahiptir. Yürütme yetkisinin yeni sistemde Cumhurbaşkanında toplanması bağlamında, Cumhurbaşkanının birlikte çalışabileceği üst kademe yöneticilerini belirleme hakkının bulunmasını doğal karşılamak gerekir[1244]. Ancak başkanın yaptığı üst düzey atamaların Senato tarafından onaylanmasını öngören Amerika Anayasasında olduğu gibi (m.2, bölüm 2) benzer bir yöntemin benimsenmesinin yasama yürütme arasındaki denge açısından daha yerinde olduğu muhakkaktır[1245].

2.2.2.1.1.7. Yönetmelik Çıkarma Yetkisi

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde Anayasanın 124. maddesine göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarmaya yetkiliydi. Ayrıca uygulamada Bakanlar Kurulu tarafından da yönetmelik çıkarılmaktaydı[1246]. Değişiklikle,

---

1243 RG, 10.07.2018, S. 30474.

1244 **Öztürk,** Namık Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması", İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2019, C.33, S.4, s.1284.

1245 **Gözler** (2018), s.788; **Fendoğlu,** Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)", Ord. Prof. Dr. Ali Fuat BAŞGİL'in Anısına Armağan, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, s.510.

1246 Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu bir kararında, Bakanlar Kurulunun Anayasanın 113. maddesine göre yönetmelik çıkarabileceğine karar vermiş ve sonraki dönemde uygulama bu şekilde gelişmiştir. Yüksek Mahkeme'ye göre *"... Bakanlar Kurulu, türlü ilgili yasalardaki*

Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik çıkarmaya yetkili organlar arasında sayılan Başbakanlığın yerini Cumhurbaşkanı almış ve ayrıca Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir[1247].

Yönetmelik çıkarma yetkisi tali, türevsel bir niteliğe sahiptir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, görev alanını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilir. Yönetmeliğin kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı olmaması gerekir (m.124/1). Bu anlamda yönetmelik, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılsa da normlar hiyerarşisi bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer almaktadır.

Anayasaya göre hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir (m.124/2). 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'da bu hususlar belirtilmiştir[1248]. Bu Kanuna göre, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin çıkardığı iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen; kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren, yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanacaktır (m.1)[1249].

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerin yargısal denetimi idari yargıda yapılmaktadır. Danıştay Kanunu m.24/1-b'de *"Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler"* den bahsedildiği için bu

---

kuralların elverdiği oranda ve ayrıntıları düzenleyici birtakım tedbîrler alacaktır. Bu ise idarenin olağan yetkileri içinde bulunan ilgili yasalar kurallarının uygulanmasını sağlamak yetkisinin Anayasa'nın 113. maddesi uyarınca kullanılmasından başka bir durum değildir ve tartışma konusu kuralda Anayasa'ya aykırılık, yoktur." Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1967/41, K. 1969/57, K.T. 25.10.1969, RG, 12.03.1971, S. 13776.

1247 Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında, yönetmelik çıkarma yetkisinin tüzelkişiliği olmayan kuruluşlar bakımından genişletici bir yoruma tabi tutulduğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, tüzelkişiliği olmayan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini düzenleyen Kanunun ilgili maddesindeki "çıkarılacak" kelimesinin "hazırlanacak" şeklinde anlaşılması gerektiğini belirterek, söz konusu maddenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1984/9, K. 1985/4, K.T. 18.02.1985, RG, 26.06.1985, S. 18793. Danıştay, 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu bir kararında ise karar almaya yetkili her idari makamın yönetmelik de yapabileceğine ve yönetmelik çıkarmaya yetkili olanların Anayasada sınırlı olmadığına hükmetmiştir. Bkz. **Gözler** (2018), s.926.

1248 Kanun No: 3011, Kabul Tarihi: 24.05.1984, RG, 01.06.1984, Sayı 18418.

1249 Ayrıca aynı Kanunun 1. maddesine kanun hükmünde kararnameyle eklenen fıkrada, yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığının yetkili olduğu düzenlenmiştir.

hükümden hareketle, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklere karşı açılacak davalara ilk derece sıfatıyla Danıştay bakmaya yetkilidir.

2.2.2.1.1.8. Ekonomik ve Mali Konulara İlişkin Yetkiler

2017 Anayasa değişikliklerinden önce Anayasada yer alan ekonomik ve mali konulara ilişkin yetkiler, yürütme organının sorumlu tarafı olan Bakanlar Kuruluna tanınmıştı. Değişiklikle, Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması sonucunda, bu yetkiler Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Bu alanda ilk olarak bütçe kanununa ilişkin yetkiler üzerinde durmak gerekir.

Bütçe kanunu, devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine kamu harcaması yapmak ve kamu gelirlerini toplamak konusunda belli süreliğine yetki vermektedir[1250]. Anayasaya göre bütçe kanun teklifini TBMM'ye sunma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (m.161/3). Bunun üzerine bütçe kanun teklifi önce Bütçe Komisyonunda ardından TBMM Genel Kurulunda görüşülüp, mali yılın başına kadar karara bağlanmaktadır. Bütçe kanun teklifinin yürütme organı tarafından hazırlanıp, yasama organınca olgunlaştırılarak kanun haline getirilmesi yasama ve yürütme kuvvetleri arasında denge ve denetimin sağlanması açısından önemlidir. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasada yer verilen bir hüküm, iki kuvvet arasındaki dengeyi yürütme organı yani Cumhurbaşkanı lehine bozmuştur. Anayasaya göre, *"Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır."* Bu düzenlemeyle yasama ve yürütme arasında bütçe kanunundan kaynaklanan ve sistemin kilitlenmesine yol açan krizlerin yaşanmaması amaçlanmıştır[1251]. Ancak tam tersine bu durum, yürütme organının bütçeye ilişkin meseleleri yasama organıyla müzakere etmemesine de zemin hazırlayabilir. Zira bir önceki yılın bütçesinin yeni yıla taşınması, bütçeyi müzakere etmekten daha kolaydır[1252].

Bütçe kanunları konusunda devlet başkanını yasama organı karşısında güçlendiren düzenlemelere Latin Amerika ülkelerinde de rastlanmaktadır. Bolivya (m.158), Ekvador (m.295), Kolombiya (m.348), Peru (m.80) ve Şili (m.67) Anayasalarına göre, devlet

1250 **Özbudun** (2018), s.222.

1251 **Atar** (2018), s.265.

1252 **Bulmer** (2017d), s.10.

başkanının yasama organına sunduğu bütçe kanun teklifi yasama organı tarafından kabul edilmezse, kendiliğinden yürürlüğe girmektedir. Dominik Cumhuriyeti (m.239), Guatemala (m.171), Honduras (m.368), Paraguay (m.217) ve Venezuela (m.313) Anayasalarında ise yasama organının devlet başkanı tarafından sunulan bütçe kanun teklifini kabul etmemesi halinde, önceki yılın bütçesinin yürürlükte kalacağı düzenlenmektedir[1253].

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına ekonomik ve mali konularda tanınan bir başka yetki kesinhesap kanunu teklifi verme yetkisidir. Kesinhesap kanunu, bütçenin uygulanmasını denetleyen özel bir kanundur[1254]. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının sunmuş olduğu kesinhesap kanunu teklifi hakkında Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini vermesi üzerine, bu teklif yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte TBMM'de görüşülüp karara bağlanır (m.161/9, 11). TBMM'nin kesinhesap kanun teklifini kabul etmesi halinde yürütme organı yani Cumhurbaşkanı ibra edilmiş olur[1255].

Bunlardan başka, Anayasada yer alan iki hükme değinmek gerekir. İlki, Anayasanın 73. maddesinin 4. fıkrasında *"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir"* şeklinde düzenlenmiştir. İkincisi ise Anayasanın 167. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *"Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir"* hükmüdür. Her iki hükümde de Cumhurbaşkanına tali nitelikte bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, söz konusu hükümlerde geçen düzenleme yetkisini kullanabilmesi için bir kanuna dayanmalıdır. O halde, Cumhurbaşkanının buradaki düzenleme yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kullanamaması gerekir. Bu işlemlerin daha önce Bakanlar Kurulu kararı ile yapıldığı da göz önünde bulundurulduğunda, değişiklikle birlikte

---

1253 Ayrıca bkz. **Payne,** J. Mark "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors" içinde Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America, J. Mark Payne/ Daniel Zovatto G./ Mercedes Mateo Díaz (Eds.), Inter-American Development Bank, 2. Baskı, Washington, 2007, s.91-92; **Bulmer** (2017d), s.10.

1254 **Özbudun** (2018), s.225; **Atar** (2018), s.265.

1255 **Atar** (2018), s.265.

Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirileceğini ve idari yargının denetimine tabi olacağını söylemek mümkündür[1256].

2.2.2.1.2. Cumhurbaşkanının Korunan Yetkileri

Cumhurbaşkanının, 2017 Anayasa değişikliğinden önce sahip olduğu yetkilerin çoğu değişiklikle birlikte korunmuştur. Bu yetkilerle ilgili daha önce yapmış olduğumuz açıklamalar aşağıda belirteceğimiz birkaç husus dışında geçerlidir. Diğer yandan, Anayasa değişikliği ile karşı imza kuralı kaldırıldığından, bu yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılıp kullanılmayacağı konusunda artık bir tartışma bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte korunan yetkileri şu şekildedir:

- *Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşması Yapma Yetkisi (m.104/3)*

- *Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Toplantıya Çağırma Yetkisi (m.93/2)*

- *Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme (Veto) Yetkisi (m.104/5, 6, m.89):* Cumhurbaşkanının veto yetkisinin niteliği, 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte değişime uğramıştır. Daha önce Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun Mecliste yeniden kabulünde nitelikli çoğunluk aranmazken; değişiklikle birlikte geri gönderilen kanunun Mecliste yeniden kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Aynı oran, kanunun bazı hükümlerinin uygun bulunmayarak geri gönderilmesi halinde de geçerlidir. Bu durumda Cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki veto yetkisi, geciktirici vetodan güçleştirici vetoya dönüşmüştür. Yeni düzenlemeyle birlikte, Cumhurbaşkanının kanunlar üzerinde belirleyici bir fonksiyona sahip olduğu ve yasama faaliyetinin bir parçası haline geldiği söylenebilir[1257].

- *Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Halkoyuna Sunma Yetkisi (m.104/12)*

- *Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi (m.148)*

- *Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme Yetkisi (m.104/10)*

- *Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayımlama Yetkisi (m.104/11)*

- *Başkomutanlığı Temsil Etme, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Verme ve Genelkurmay Başkanını Atama Yetkisi (m.104/14, 15, m.117)*

[1256] **Taşkan,** Yusuf Ziya, Vergi Hukuku, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2019, s.55; **Taşkan,** Yusuf Ziya, "Türk Vergi Hukuku Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı Kararları", Vergi Dünyası, Ekim 2018, Y.38, S.446, s.11-12; **Ülgen** (2018), s.11-12.

[1257] **Tunç,** Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, s.248-249.

- Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Kurula Başkanlık Etme Yetkisi (m.118)

- Olağanüstü Hal İlân Etme ve Olağanüstü Halin Gerekli Kıldığı Konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kanun Hükmünde Kararname) Çıkarma Yetkisi (m.119)[1258]

- Af Yetkisi (m.104/16)

- Devlet Denetleme Kurulunun Üyeleri ile Başkanını Atama ve Kurula Her Türlü İdari Soruşturma, İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtma Yetkisi (m.108): 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının, Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ile Başkanını atama yetkisi korunmuştur[1259]. Aynı şekilde daha önce olduğu gibi Kurulun, Cumhurbaşkanının istemi üzerine Anayasada belirtilen kurum ve kuruluşları inceleme, araştırma ve denetleme yetkisi bulunmaktadır[1260]. Bununla birlikte, 2017 Anayasa değişikliği ve bu değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan 5 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[1261] ile Kurulun yetkileri genişletilmiştir.

Anayasada daha önce Kurulun görev alanı dışında bırakılan Silahlı Kuvvetler, değişiklikle birlikte Kurulun görev alanı içine sokulmuştur (m.108/2)[1262]. Ayrıca

---

1258 2017 Anayasa değişikliği ile savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanacağı aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmiştir (m.119/son).

1259 Değişiklik öncesinde, Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri içinden Başkanını atayacağı Anayasada düzenlenmekteydi (m.108/3).

1260 Bu noktada Gözler, Cumhurbaşkanı ile ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idareler ve kamu kurumları arasında hiyerarşi bulunmadığını, aralarında hiyerarşi ilişkisi olmayan makamlar arasında da denetleme ilişkisinin olamayacağını belirterek, Cumhurbaşkanının mahalli idareler ve kamu kurumları üzerinde Devlet Denetleme Kuruluna denetim yaptırmasının idare hukukunun ilkelerine uygun olmadığını ileri sürmektedir. Bkz. **Gözler** (2018), s.845-847.

1261 Daha önce de belirtildiği gibi 2017 Anayasa değişikliklerinden önce Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmü Anayasada bulunmaktaydı (m.108/4). Değişiklikle birlikte, aynı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükmü Anayasada yer almıştır. Bu hükme dayanarak 5 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılmıştır. Bkz. RG, 15.07.2018, S. 30479.

1262 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Devlet Denetleme Kurulunun *"a) Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, b) (a) bendinde belirtilenlerin sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda, c) Kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, (a) ve (b) bendinde sayılanlar dışında kalanların; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde, ç) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, d) Kamuya yararlı derneklerde, e) Vakıflarda, f) Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde, g) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az*

değişiklikle Kurula, görev alanı içinde olan kurum ve kuruluşlarda idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir (m.108/1).

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Kurul, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar (m.16). Cumhurbaşkanınca onaylanan raporlar, cevaplanmak üzere raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara gönderilir. Bu kurum ve kuruluşlar, Kararnamede belirtilen usul ve süreye uygun olarak cevaplarını Kurula gönderir (m.19). Cevapların Kurula ulaşması sonrasında, Kurul tarafından genel hükümlere göre ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulabilir. Ayrıca cevaplar üzerine Kurul, konuyla ilgili ivedi durum raporu düzenleyebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılabilir (m.20).

Diğer yandan Kararnameyle, denetim ve soruşturma gruplarının başkanlığını yürüten Kurul üyesine; denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, görevde kalması halinde kamu zararını artıracağı anlaşılan, suç delillerini karartacağı anlaşılan ve kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulama veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerme yetkisi tanınmıştır (m.6).

Bu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, Devlet Denetleme Kurulunun kararlarının bağlayıcılığının arttığı ifade edilebilir. Kurul, değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanına bağlı bir tür teftiş heyeti haline gelmiştir[1263].

- *Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Rektörleri Seçme Yetkisi (m.130, 131)*
- *Yargı ile İlgili Atama Yetkileri*[1264]

yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda, ğ) Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde" denetleme yapabileceği düzenlenmiştir (m.1).

1263 **Gözler/Kaplan,** s.149.

1264 2017 Anayasa değişikliği ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay'ın kapatılması sonucunda Cumhurbaşkanının, bu Mahkemelerin gösterdikleri aday içinden Anayasa Mahkemesine üye seçme imkanı da ortadan kalkmıştır (m.146/3).

2.2.2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

1924 ve 1961 Anayasaları ile 1982 Anayasasının ilk şeklinde, Cumhurbaşkanının yalnızca vatana ihanetten sorumlu olduğu düzenlenmişti. Cumhurbaşkanı, öngörülen hükümet sistemi ve ikili yürütme yapısı içinde sorumsuz tarafı oluşturmaktaydı. Yürütmenin sorumluluk taşıyan tarafı Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kuruluydu. Diğer yandan, yer verilen karşı imza kuralı ile Cumhurbaşkanının yapmış olduğu işlemlerden doğan sorumluluk, Başbakan ve ilgili bakan tarafından üstlenilmekteydi. 2017 Anayasa değişikliği ile yaşanan hükümet sistemi değişikliği ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanınında toplanması sonucunda karşı imza kuralı kaldırılmış ve Cumhurbaşkanı aynı zamanda sorumlu bir makam haline gelmiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanının sorumluluğunu siyasi, cezai ve hukuki açıdan ayrı ayrı ele almak gerekir.

2.2.2.2.1. Siyasi Sorumluluk

Siyasi sorumluluk, sorumluluk sahibi olan kişi ya da kişilerin görevlerinden uzaklaştırılmasını ifade etmektedir[1265]. Siyasi sorumluluk, parlamenter sistemlerde yürütme organının sorumlu tarafını oluşturan Bakanlar Kurulunun görevine, gensoru gibi bir mekanizmayla yasama organı tarafından son verilebilmesi şeklinde kendini göstermektedir. Bu düzenleme, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde, Anayasalarımızda yer bulmuştur.

2017 Anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin benimsenmesi sonucunda, yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun halka karşı olacağını belirtmek gerekir[1266]. Bu durumda siyasi sorumluluk, halk tarafından görevinden alınmak şeklinde değil, tekrar seçilmemek şeklinde kendini göstermektedir. Aynı kimsenin Anayasaya göre kural olarak iki dönem Cumhurbaşkanlığı yapabildiği düşünüldüğünde[1267], siyasi sorumluluğun birinci dönemi sona ermiş bir Cumhurbaşkanı için anlam ifade edeceği anlaşılmaktadır.

1265 **Atar** (2018), s.293.

1266 **Atar** (2018), s.293.

1267 Daha önce de belirtildiği gibi, Anayasaya göre bazı durumlarda aynı kimsenin iki dönemden fazla görev yapması mümkündür. Örneğin, TBMM'nin Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesi kararı alması halinde, aynı kimse bir dönem daha Cumhurbaşkanı olabilir (m.116/3). Yine birlikte yapılacak seçimlere bir yıldan fazla süre kalması halinde, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmışsa yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri yapılır ve seçilen Cumhurbaşkanının birlikte yapılacak seçimlere kadar yaptığı görev, dönemden sayılmaz (m.106/2). Bu durumda aynı kimse daha önce Cumhurbaşkanlığı yapmamışsa iki dönem daha Cumhurbaşkanı olabilir.

Diğer yandan, 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu, seçimlerin yenilenmesi kurumu üzerinden tartışmak gerekir[1268]. Daha önce açıklandığı üzere, TBMM, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla, seçimlerin yenilenmesi kararı alarak kendisiyle birlikte Cumhurbaşkanının da görevine son vermekte ve her iki organ birlikte seçime gitmektedir (m.116). Bu hüküm, daha önce Anayasada yer alan ve Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu düzenleyen hükümden farklıdır. Zira Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlar, genellikle milletvekilidir ve yasama çalışmalarının bir parçasıdır. Oysa değişiklikle birlikte yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanının, göreve gelirken ve görevini yaparken TBMM ile arasında bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak her ne kadar yüksek bir çoğunluk öngörülmüş olsa da söz konusu hüküm, herhangi bir neden olmaksızın, TBMM'ye Cumhurbaşkanını görevinden uzaklaştırma imkanı vermektedir. Dolayısıyla bu hükmün Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu ile ilgili olduğunu kabul etmek gerekir[1269].

2.2.2.2.2. Cezai Sorumluluk

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 105. maddesi, "Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu" başlığı altında baştan düzenlenmiştir. Maddeyle ilgili dikkat çeken ilk husus, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesinin "soruşturma" olarak isimlendirilmesidir. Oysa Anayasada Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların cezai sorumluluğunun soruşturulması için "meclis soruşturması" ifadesi kullanılmıştır (m.98/4). İfade farklılığına karşın, her iki soruşturma da Meclis tarafından yapılmaktadır.

Anayasaya göre, *"Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir"* (m.105/1). Söz konusu hükmün, Cumhurbaşkanı tarafından işlenen suçlarda bir ayrım yapmadığı anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanının sadece görev suçlarının değil, kişisel suçlarının da Meclis tarafından soruşturulması usulü benimsenmiştir. Bu durumda, Cumhurbaşkanının basit bir kişisel suçtan ötürü yargılanabilmesi için dahi, gerçekleşmesi oldukça zor gözüken bazı çoğunlukların TBMM'de sağlanması gerekmektedir. Ayrıca bu çoğunlukların sağlanması halinde yargılama Anayasa Mahkemesinde yapılacaktır. Oysa, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile

---

1268 **Özbudun** (2018), s.308.

1269 **Gözler** (2018), s.814.

bakanlar için yapılan görev suçu- kişisel suç ayrımının[1270] Cumhurbaşkanı için de yapılması ve kişisel suçlarda cezai sorumluluk için dokunulmazlık hükümlerine gidilmesi ve dokunulmazlığın kaldırılması halinde genel mahkemelerde yargılamanın yapılması daha isabetli olurdu[1271].

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilme sürecine tekrar dönecek olursak, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla önerge vermesi halinde, Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşecektir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına, TBMM üye tamsayısının beşte üçünün (yani en az 360 milletvekilinin) gizli oyuyla karar verilmektedir (m.105/1)[1272]. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde Mecliste soruşturmayı yürütecek bir komisyon kurulur. Onbeş kişiden oluşan bu komisyona Meclisteki siyasi partiler güçleri oranında üye verirler. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde tamamlayıp, Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede tamamlanamaması halinde komisyona ek olarak bir aylık kesin süre verilir (m.105/2).

Soruşturma sonucunu belirten rapor, Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Meclis Genel Kurulunda görüşülür. TBMM, üye tamsayısının üçte ikisinin (yani en az 400 milletvekilinin) gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir ve yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır (m.105/3).

Görüldüğü üzere, Anayasada öngörülen süreç bakımından Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilebilmesi kolay değildir. Ayrıca Cumhurbaşkanının kişisel suçları bakımından da aynı sürece tabi olduğunu tekrar belirtmek gerekir. Bu noktada, Anayasada yer alan bir çelişki dikkat çekmektedir[1273]. Yukarıda da açıklandığı gibi, Anayasanın 105. maddesi Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü Yüce Divana sevk edilmesine ve Yüce

---

[1270] Anayasanın 106. maddesinin 5. fıkrasına göre "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında **görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla**, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir." Aynı maddenin 10. fıkrasında ise "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, **görevleriyle ilgili olmayan suçlarda** yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır" hükmü yer almaktadır.

[1271] **Özbudun** (2018), s.310; **Gözler** (2018), s.817-819.

[1272] Daha önce de ifade edildiği gibi, Anayasaya göre, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesi kararı alamayacaktır (m.105/4).

[1273] **Anayurt** (2019), s.307.

Divanda yargılanmasına imkan tanımaktadır. Oysa Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 148. maddesinin 6. fıkrasında, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili suçlardan ötürü Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanabileceği belirtilmektedir. Bu noktada 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 105. maddesi baştan düzenlenirken, 148. maddesinde gerekli uyumlulaştırmanın yapılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yapılacak bir Anayasa değişikliği ile bu sorunun giderilmesi gerekmektedir[1274].

Anayasaya göre, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görevi sona ermektedir (m.105/5). Bu hükümden hareketle iki sonuca varılabilir. İlk olarak, Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevi sona ermemektedir. Böylelikle 2017 Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasında ve 1961 Anayasasında hakkında düzenleme bulunmayan bir konu açıklığa kavuşturulmuştur[1275]. Ancak bu konuda getirilen çözümün sorunsuz olduğu söylenemez. Şöyle ki Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanı bir yandan yargılanırken bir yandan görevine devam edecektir. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinden 12'sini atama yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yargılandığı süre içinde yeni bir üyenin atanması gerekirse, sanığın hakimi ataması şeklinde bir durum ortaya çıkacaktır[1276]. Söz konusu hükmün ikinci sonucu ise Cumhurbaşkanının, Yüce Divanda seçilmeye engel olmayan bir suçtan mahkumiyet alması halinde görevinin sona ermemesidir. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için aranan koşullardan biri milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır (m.101). Milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin koşullardan biri ise taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasıyla hüküm giymemektir (m.76). Şu halde Cumhurbaşkanı, bir suç iddiasıyla Meclis tarafından soruşturulup Yüce Divana sevk edilirse ve burada taksirli bir suçtan hüküm giyerse görevi sona ermeyecektir. Bu durumda Cumhurbaşkanının cezasını görevinin sonunda çekeceği kabul edilmelidir[1277].

1274 **Anayurt** (2019), s.307-309.

1275 Hatırlanacağı üzere, daha önce Cumhurbaşkanının yalnızca vatana ihanetten sorumlu olduğu Anayasalarımızda düzenlenmekteydi. Fakat vatana ihanetten suçlandırılan Cumhurbaşkanının görevine devam edip etmeyeceğine ilişkin bir hüküm yoktu. Bu durumda, vatana ihanetten suçlanarak Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevinin sona erdiği genellikle kabul edilmekteydi.

1276 **Gözler** (2018), s.820.

1277 **Gözler** (2018), s.821. Taşdöğen'e göre bu durumda Cumhurbaşkanı hakkında verilen hapis cezası derhal infaz edilmelidir. İnfaz süresince, Anayasa m.106/3 gereği Cumhurbaşkanlığı makamı geçici olarak boşalmış olur ve Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet eder. Cumhurbaşkanı, hakkındaki hapis cezası infaz edilip serbest kaldıktan sonra görevine geri döner. Bkz. **Taşdöğen,** Salih,

Son olarak, Anayasada, *"Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır"* (m.105/6) şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili yukarıdaki usulün uygulanması açısından Cumhurbaşkanının görevde olup olmaması arasında bir fark bulunmamaktadır.

2.2.2.2.3. Hukuki Sorumluluk

2017 Anayasa değişikliği ile yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması sonucu karşı imza kuralı kaldırılmış ve Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemler dolayısıyla yargı mercilerine başvuralamayacağına ilişkin hüküm Anayasadan çıkarılmıştır. Böylelikle Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden hukuki sorumluluğu ortaya çıkmıştır[1278]. Bu sorumluluk, Cumhurbaşkanının işlem ve eylemleri nedeniyle zarara uğrayanların zararının tazmin edilmesiyle ilgilidir[1279].

Cumhurbaşkanının zarar doğuran kusurlu işlem veya eylemi bir hizmetin kurulması, düzenlenmesi ve işletilmesi sırasında ortaya çıkmışsa hizmet kusurundan ve idarenin sorumluluğundan bahsedilecektir[1280]. Anayasa m.125/7'de idarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca m.129/5 de göz önünde bulundurulduğunda[1281], Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili kusurlu işlem ve eylemlerinden doğan tazminat davalarının idare aleyhine açılması gerekmektedir. Burada açılan dava, bir tam yargı davasıdır[1282].

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan işlem ve eylemlerinden de (daha önce olduğu gibi) hukuki sorumluluğu bulunmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanı sözleşmeden doğan bir borcunu yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan zarardan sorumludur. Bu

---

"Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, 2019, C.21, s.1316.

1278 **Gözler** (2018), s.824.

1279 **Atar** (2018), s.295.

1280 **Gözler** (2018), s.824.

1281 Anayasa m.129/5: "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir."

1282 **Atar** (2018), s.296; **Gözler** (2018), s.824.

durumda, Cumhurbaşkanının işlem ve eylemlerinden ötürü vermiş olduğu zararların tazmini için adli yargıda dava açılır.

2.2.2.3. Cumhurbaşkanının Anayasal Yetkilerinin Ölçülmesi ve Karşılaştırmalı Gözlemler

Çalışmamızın bu bölümünde daha önce açıkladığımız, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi kullanılarak, 2017 Anayasa değişikliği sonrası 1982 Anayasasına göre Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkileri ölçülmekte ve karşılaştırılmaktadır. Karşılaştırma için Türkiye dışında, ABD ve 15 Latin Amerika ülkesi belirlenmiştir. Karşılaştırmaya tabi olan ülkelerin Anayasalarının tamamı yürürlüktedir ve başkanlık sistemini benimsemiştir.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 2017 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye'de ve bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerinin ölçümü Tablo 18'de gösterilmiştir.

	Yasama Yetkileri							Yasama Dışı Yetkiler				Toplam
	Veto	Kısmi Veto	Kararname Çıkarma	Kanun Teklifinde Bulunma	Bütçe	Referanduma Sunma	Anayasa Yargısına (Önleyici Denetime) Başvurma	Bakanlar Kurulunun Kuruluşu	Bakanlar Kurulunun Görevden Alınması	Gensoru	Yasama Organının Feshi	
Ekvador (2008 AY)	3 (m.138)	3 (m.138)	1 (m.140)	1 (m.135)	2 (m.295)	2 (m.441-444)	4 (m.139)	4 (m.147)	4 (m.147)	4	1 (m.148)	29
Şili (1980 AY)	3 (m.73)	3 (m.73)	1 (m.32)	1 (m.65)	3 (m.67)	2 (m.128)	1 (m.93)	4 (m.32)	4 (m.32)	4	0	26
Brezilya (1988 AY)	2 (m.66)	2 (m.66)	2 (m.62)	1 (m.61)	3 (m.63)	0	0	4 (m.84)	4 (m.84)	4	0	22
Türkiye (1982 AY) (2017- …)	**2 (m.89)**	**0**	**2 (m.104, 119)**	**0**	**1 (m.161)**	**2 (m.175)**	**0**	**4 (m.104)**	**4 (m.104)**	**4**	**2 (m.116)**	**21**
Kolombiya (1991 AY)	2 (m.167)	2 (m.167)	1 (m.213-215)	1 (m.150)	3 (m.351)	0	4 (m.167, 241)	4 (m.189)	4 (m.189)	0 (m.135)	0	21
Uruguay (1966 AY)	3 (m.138)	3 (m.138)	0	2 (m.133)	2 (m.215)	0	0	4 (m.174)	4 (m.174)	2 (m.148)	1 (m.148)	21
Arjantin (1853 AY)	3 (m.83)	3 (m.80, 83)	1 (m.99)	0	0	2 (m.40)	0	4 (m.99)	4 (m.99)	3 (m.101)	0	20
Honduras (1982 AY)	3 (m.216)	0	1 (m.187)	0	0	0	4 (m.216)	4 (m.245)	4 (m.245)	4	0	20
Venezuela (1999 AY)	1 (m.214)	1 (m.214)	1 (m.337)	0	2 (m.313)	2 (m.73)	4 (m.214)	4 (m.236)	4 (m.236)	0 (m.246)	1 (m.240)	20
Meksika (1917 AY)	3 (m.72)	3 (m.72)	0	0	0	0	0	4 (m.89)	4 (m.89)	4	0	18
Peru (1993 AY)	2 (m.108)	2 (m.108)	1 (m.118)	1 (m.79)	3 (m.79)	0	0	4 (m.122)	4 (m.122)	0 (m.132)	1 (m.134)	18
Bolivya (2009 AY)	1 (m.163)	0	0	1 (m.172)	0	2 (m.411)	4 (m.202)	4 (m.172)	4 (m.172)	0 (m.158)	0	16
Dominik Cumhuriyeti (2015 AY)	3 (m.102)	0	0	0	1 (m.237)	0	0	4 (m.128)	4 (m.128)	4*	0	16

Kosta Rika (1949 AY)	3 (m.127)	0	0	0	1 (m.179)	0	0	4 (m.139)	4 (m.139)	4	0	16
Paraguay (1992 AY)	2 (m.208)	2 (m.208)	0	0	0	0	0	4 (m.238)	4 (m.238)	4*	0	16
ABD (1787 AY)	3 (m.1, bölüm 7)	0	0	0	0	0	0	3 (m.2, bölüm 2)	4	4	0	14
Guatemala (1985 AY)	3 (m.179)	0	1 (m.138)	0	0	2 (m.173)	0	4 (m.183)	4 (m.183)	0 (m.166, 167)	0	14

Tablo 18: Metcalf Tarafından Değiştirilmiş Shugart ve Carey'in Ölçüm Yöntemine Göre Türkiye'de ve Bazı Ülkelerde Devlet Başkanlarının Anayasal Yetkileri[1283]

[1283] Ülkelerin Anayasaları. Ayrıca bkz. Ayrıca bkz. **Shugart/Carey,** s.155; **Metcalf** (2000), s.669-670; **Carey/Amorim Neto/Shugart,** s.441-460; **Payne,** s.87-99.

* Paraguay (m.194) ve Dominik Cumhuriyeti Anayasasında (m.95) yasama organının bakanlara karşı gensoru verme yetkisi bulunmakla birlikte, gensoru bağlayıcı değildir. Bu ülkelerde yasama organının gensoruyu onaylaması, ilgili bakanın görevden alınması için devlet başkanına yapılan öneri niteliğindedir.

Tabloya göre **yasama yetkileri** arasındaki ***veto yetkisinin*** incelenen ülkelerin tamamında devlet başkanlarına tanındığı görülmektedir. Bolivya (m.163) ve Venezuela (m.214) Anayasalarında, devlet başkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun yasama organında yeniden kabulü için özel çoğunluk aranmamaktadır. Bu nedenle Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre bahsi geçen ülkelerde veto yetkisi 1 puandır.

Türkiye (m.89), Brezilya (m.66), Kolombiya (m.167), Paraguay (m.208) ve Peru (m.108) Anayasalarında devlet başkanı tarafından geri gönderilen kanun, yasama organının üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yeniden kabul edilebilmektedir. Devlet başkanının bu ülkelerde veto yetkisinin gücü artmakta ve 2 puana karşılık gelmektedir.

İncelenen ülkelerin önemli bir kısmında ise vetonun aşılması için yasama organında daha yüksek bir çoğunluk gerekmektedir. Bu çoğunluk, Arjantin (m.83), Şili (m.73), Kosta Rika (m.127), Dominik Cumhuriyeti (m.102), Ekvador (m.138), Guatemala (m.179), Honduras (m.216), Meksika (m.72) ve Amerika (m.1, bölüm 7) Anayasalarında üçte iki, Uruguay Anayasasında (m.138) beşte üç olarak belirlenmiştir. Bu ülkelerde devlet başkanının veto yetkisinin gücü 3 puan olarak değerlendirilebilir.

Kısmi veto yetkisi, incelenen ülkelerden Venezuela'da devlet başkanına sınırlı bir güç sağlamaktadır. Zira Venezuela Anayasasına göre başkanın kısmi vetosu, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile aşılabilir (m.214). Bu durumda Venezuela'da devlet başkanının kısmi veto yetkisinin gücü 1 puandır.

Brezilya (m.66), Kolombiya (m.167), Paraguay (m.208) ve Peru (m.108) Anayasalarına göre kısmi vetonun aşılabilmesi için gereken oran yasama organının üye tamsayısının salt çoğunluğu olduğundan, bu ülkelerde devlet başkanının kısmi veto yetkisini 2 puan olarak değerlendirmek gerekir.

Arjantin (m.80, 83)[1284], Şili (m.73), Ekvador (m.138), Meksika (m.72) ve Uruguay (m.138) Anayasalarında ise devlet başkanlarına kısmi veto yetkisi önemli bir güç sağlamakta ve daha yüksek bir çoğunlukla aşılmaktadır. Bu çoğunluk Uruguay'da beşte üç, diğer ülkelerde üçte ikidir. Dolayısıyla bu ülkelerde devlet başkanının kısmi veto yetkisi 3 puandır.

[1284] Arjantin Anayasasında bir kanunun veto edilmeyen hükümlerinin, kanunun bütünlüğünü bozmaması halinde devlet başkanı tarafından yayınlanabileceği açıkça ifade edilmiştir (m.80, 83).

Kararname çıkarma yetkisi, Latin Amerika ülkelerinde yaygın bir biçimde görülmektedir. Ancak bu yetki genellikle, öncesinde yasama organı tarafından yapılan bir yetkilendirmenin bulunması koşuluyla başkanlara tanınmıştır. Yasama organının çoğunluğunu elinde bulunduran bir başkan için bu durumun büyük bir güç sağlayacağı muhakkaktır. Ancak burada yapmış olduğumuz karşılaştırmada, puanlamaya esas olan yöntem, yasama organı tarafından yetkilendirme olmaksızın başkanın kararname çıkarma yetkisine sahip olmasıdır. İncelenen ülkeler arasında bu koşulu sağlayan ülkelerin olağanüstü veya acil durum gibi hallerde devlet başkanlarına kararname çıkarma yetkisi verdiği görülmektedir. Bu bağlamda Arjantin (m.99), Şili (m.32), Kolombiya (m.213-215), Ekvador (m.140), Guatemala (m.138), Honduras (m.187), Peru (m.118), Venezuela (m.337) Anayasalarında sınırlı bir kararname çıkarma yetkisi başkanlara tanındığından, bu yetkinin gücü 1 puandır.

Brezilya ve Türkiye'yi ise ayrıca değerlendirmek gerekir. Aslında Brezilya Anayasası da başkanın kararname çıkarmasını acil durumlar için düzenlemiştir (m.62). Ancak en fazla altmış gün için kararname çıkarılabilmesi ve bu sürenin başkan tarafından altmış gün için bir kez daha uzatılabilmesi başkanın bu alandaki yetkisini diğer ülkelere nazaran güçlendirmiştir. Türkiye'de ise Anayasaya göre, olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi zaten mevcuttur (m.119). Ayrıca, olağan dönemlerde her ne kadar kanun gücünde olmasa da Cumhurbaşkanının kaynağını Anayasadan alan geniş bir düzenleme yetkisi bulunmaktadır (m.104). Olağan dönemlerde çıkarılan kararnameler, aynı konuda kanun çıkana kadar uygulanacaktır. Bu bağlamda Brezilya ve Türkiye'de devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin diğer ülkelere nazaran devlet başkanını daha fazla güçlendirdiği ifade edilebilir. Bu yönüyle, söz konusu yetkinin gücü 2 puan olarak değerlendirilebilir.

Münhasır olarak kanun teklifinde bulunma yetkisi, belli konularda yalnızca devlet başkanının yasama sürecini başlatabilmesini ifade etmektedir. İncelenen ülkelerde, bütçe kanun teklifi genellikle devlet başkanları tarafından verildiğinden ayırıcı bir unsur olarak dikkate alınmamıştır. Bunun dışında, ekonomik konularda başkanların sahip olduğu kanun teklifinde bulunma yetkisi puanlamada dikkate alınmıştır. Bolivya (m.172), Brezilya (m.61), Şili (m.65), Kolombiya (m.150), Ekvador (m.135) ve Peru (m.79) Anayasalarında devlet başkanının kanun teklifinde bulunma yetkisinin gücü 1 puan olarak belirlenmiştir. Zira bu

ülkelerde yasama organının, başkanının kanun teklifinde değişiklik yapma yetkisi sınırlı değildir.

Uruguay Anayasasına göre ise vergi muafiyetleri konusunda kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip olan başkanın yaptığı teklif, yasama organı tarafından sınırlı olarak değiştirilebilir (m.133). Bu nedenle devlet başkanının kanun teklifinde bulunma yetkisinin gücü 2 puandır.

Bütçeye ilişkin yetki, devlet başkanının bütçesine karşı yasama organının tutumuna göre puanlanmaktadır. İncelenen ülkelerden Brezilya (m.63), Şili (m.67), Kolombiya (m.351) ve Peru (m.79) Anayasalarında devlet başkanının bütçeye ilişkin önemli bir yetkisi bulunmaktadır. Bu ülkelerin Anayasalarında yasama organının, bütçe kanun teklifindeki harcamaları artıramayacağı düzenlendiğinden, devlet başkanının bütçeye ilişkin yetkisinin gücü 3 puandır.

Ekvador (m.295), Uruguay (m.215) ve Venezuela (m.313) Anayasalarında yasama organı, bütçe kanun teklifinde belirtilen üst sınırı aşmamak kaydıyla değişiklikler yapabilir. Bu durumda devlet başkanının bütçeye ilişkin yetkisinin gücü 2 puan olmaktadır.

Türkiye (m.161), Kosta Rika (m.179) ve Dominik Cumhuriyeti (m.237) Anayasalarında ise yasama organı, yeni gelirler göstermek şartıyla yasama organı harcama miktarını artırabileceğinden devlet başkanının bütçeye ilişkin yetkisinin gücünün daha da azalmakta ve 1 puana karşılık gelmektedir.

Referanduma sunma yetkisi, incelenen ülkelerin bir kısmında devlet başkanına sınırlı bir biçimde tanınmıştır. Türkiye (m.175), Bolivya (m.411), Şili (m.128) ve Ekvador (m.441-444) Anayasalarında, anayasa değişiklikleri konusunda devlet başkanlarının referanduma gitme yetkisi bulunmaktadır. Guatemala Anayasasına göre özel öneme sahip siyasi konularda (m.173); Venezuela Anayasasına göre ise egemenliği sınırlayan veya devreden uluslararası anlaşmalar hakkında devlet başkanı referandum yetkisine sahiptir (m.73). Bu noktada yalnızca Arjantin için bir parantez açmak gerekir. Zira Arjantin Anayasasına göre, devlet başkanının referanduma gitme yetkisi belli konularla sınırlanmamıştır. Ancak burada da referandumun bağlayıcı olmadığı düzenlenerek, bu yetkinin gücü azaltılmıştır. Şu halde söz konusu ülkelerin tamamında devlet başkanının referanduma sunma yetkisinin gücü 2 puan olarak değerlendirilebilir.

Önleyici denetime başvurma yetkisi; Venezuela (m.214), Kolombiya (m.167, 241), Ekvador (m.139), Honduras (m.216), Bolivya (m.202) Anayasalarında devlet başkanlarına tanınmıştır. Bu ülkelerde söz konusu yetki bakımından devlet başkanının gücü 4 puana karşılık gelmektedir. Şili Anayasasında ise (m.93) devlet başkanı dışında yasama organı üyelerinin dörtte biri de kanunlar için önleyici denetim yoluyla anayasa yargısına başvurma yetkisine sahiptir. Bu ülkede devlet başkanın önleyici denetime başvurma yetkisinin gücü 1 puan olarak değerlendirilebilir[1285].

Yasama dışı yetkilere bakıldığında, incelenen ülkelerin başkanlık sistemine sahip olması nedeniyle, devlet başkanının ***Bakanlar Kurulunun kuruluşu ve görevden alınmasındaki yetkisinin*** benzer şekilde düzenlendiği görülmektedir. Bu ülkelerde devlet başkanları serbest bir biçimde birlikte çalışmak istediği bakanları atayıp, görevden alabilir. Dolayısıyla devlet başkanlarının bu yetkilerinin gücünü 4'er puan şeklinde değerlendirmek gerekir.

Bu noktada tek istisna, Amerika'da bakanların atanması bakımından söz konusudur. Amerika Anayasasına göre Başkanın, bakanları atamadan önce yasama organının rızasını alma zorunluluğu bulunmaktadır (m.2, bölüm 2). Bu durumda, Amerika açısından başkanın, Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki yetkisinin gücü 3 puandır.

Gensoru (veya güvensizlik oyu) bakımından incelenen ülkelerin çoğunluğunda devlet başkanı önemli bir güce sahiptir. Zira bu ülkelerde, yasama organının bakanları bireysel ya da kolektif olarak gensoru önergesiyle görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu bu ülkelerde, bakanlar üzerindeki tek hakimiyet devlet başkanında olduğundan, devlet başkanının bu alandaki yetkisinin gücü 4 puandır[1286].

İncelenen ülkelerin bazılarında ise başkanlık sisteminin saf haline uygun olmayan gensoru mekanizmasına yer verilerek bir bakan, bakanlar ya da Bakanlar Kurulunun yasama

---

[1285] Ayrıca bkz. **Özsoy Boyunsuz** (2017), s.141-142; **Rios-Figueroa,** Julio, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" içinde Courts In Latin America, Gretchen Helmke/ Julio Rios-Figueroa (Eds.), Cambridge University Press, New York, 2011, s.48.

[1286] Bu noktada Arjantin'de gensoru önergesinin bakanlar için değil yalnızca Bakanlar Kurulu başkanı hakkında verilebildiğini belirtmek gerekir (m.101). Bu durumda devlet başkanının, yasama organının gensoru yetkisi karşısında hala güçlü olduğu söylenebilirse de bu gücün bir miktar azaldığını kabul edilmelidir. Bu nedenle, devlet başkanının bu alandaki yetkisinin gücünü (ölçüm yönteminde yer almasa da) 3 puan olarak değerlendirmek gerekir.

organı tarafından görevden alınabildiği görülmektedir. Bolivya (m.158)[1287], Kolombiya (m.135)[1288], Guatemala (m.166, 167)[1289], Peru (m.132)[1290] ve Venezuela (m.246)[1291] Anayasalarında bu yönde düzenlemeler bulunmaktadır. Bu ülkelerde yasama organının gensoru yetkisinde herhangi bir sınırlama olmadığından, devlet başkanının bu alanda gücü yoktur.

İncelenen ülkeler arasında Uruguay'da ilginç bir düzenleme göze çarpmaktadır. Uruguay Anayasasına göre, bakanlar veya Bakanlar Kurulu hakkında yasama organında gensoru önergesi verilebilmektedir. Ancak gensoru önergesinin kabulü halinde devlet başkanının, belli koşullar varsa yasama organını feshetme yetkisi bulunmaktadır (m.148)[1292]. Devlet başkanını, yasama organı karşısında güçlendiren bu düzenlemenin karşılığı 2 puandır.

Yasama organını fesih yetkisine, incelenen ülkelerin çoğunluğunda devlet başkanları sahip değildir. Bu durumu tablodaki ülkelerin başkanlık sistemine sahip olması bakımından doğal karşılamak gerekir. Bazı ülkelerde ise istisnai olarak fesih yetkisi devlet başkanlarına tanınmıştır. Bu ülkelerden Türkiye'de Cumhurbaşkanının seçimlerin

---

1287 Bolivya Anayasasına göre, yasama organı üyelerinin herhangi bir tarafından verilen gensoru önergesi, yasama organı üye tamsayısının üçte ikisiyle onaylanırsa ilgili bakan ya da bakanın görevi sona erer (m.158).

1288 Kolombiya Anayasasına göre, iki meclisli yasama organında her bir meclis, bakanlara görevleriyle ilgili konularda gensoru önergesi verebilir. Gensoru önergesi, ilgili meclisin üye tamsayısının en az onda biri tarafından hazırlanmalıdır. Bunun üzerine gensoru önergesi veren meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğunun olumlu oyu ile bakanın görevine son verilir (m.135).

1289 Guatemala Anayasasına göre en az dört milletvekili, bakanlar (bir seferde en fazla dört bakan) hakkında gensoru önergesi verebilir. Gensoru önergesinin yasama organının üye tamsayısının salt çoğunluğuyla onaylanması halinde ilgili bakanın istifasını vermesi gerekir. Bununla birlikte, bakanın sekiz gün içinde yasama organına itiraz hakkı bulunmaktadır. Yasama organı itiraz edilen hususları dinledikten sonra üye tamsayısının üçte ikisiyle güvensizlik oyu verirse, bakan görevden alınır (m.166, 167).

1290 Peru Anayasasına göre, yasama organı üyelerinin en az yüzde yirmi beşi Bakanlar Kurulu ya da bakanlar hakkında gensoru önergesi verebilir. Bu önerge yasama organı üye tamsayısının salt çoğunluğu ile onaylanırsa ilgili bakan ya da Bakanlar Kurulu istifa etmek zorundadır (m.132).

1291 Venezuela Anayasasına göre, bir bakan hakkında verilen gensoru önergesinin, yasama organında hazır bulunan üyelerin beşte üçüyle kabul edilmesi halinde bakanın görevi sona erer (m.246).

1292 Uruguay Anayasasına göre, verilen gensoru önergesi yasama organı üye tamsayısının salt çoğunluğu ile onaylanabilir. Bu durumda ilgili bakan ya da Bakanlar Kurulunun istifa etmesi gerekir. Ancak oylama sonucunda gensoru önergesi yasama organı üye tamsayısının üçte ikisinin altında bir oyla kabul edilmişse devlet başkanının ilgili bakan ya da Bakanlar Kurulunun görevden alınmasını veto etme yetkisi bulunmaktadır. Veto üzerine, yasama organı gensoru önergesini tekrar görüşür. Yeniden yapılan oylamada gensoru önergesi, yasama organı üye tamsayısının beşte üçünden az bir oyla kabul edilirse devlet başkanı, ilgili bakan ya da Bakanlar Kurulunun görevine devam etmesine karar vererek, yasama organını feshedebilir (m.148).

yenilenmesine karar vermesi halinde, Anayasaya göre kendi görev süresi sona ermektedir (m.116). Bu durumda Cumhurbaşkanının fesih yetkisinin gücü 2 puana karşılık gelmektedir.

Ekvador (m.148) [1293], Peru (m.134) [1294], Uruguay (m.148) [1295] ve Venezuela (m.240)[1296] Anayasalarında ise fesih yetkisi sadece belli durumların varlığı halinde devlet başkanlarına tanındığından, devlet başkanlarının bu alandaki yetkisinin gücü 1 puandır.

Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre 2017 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye'de ve başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerde devlet başkanlarının anayasal yetkilerini puanladıktan sonra Tablo 18'e göre bazı çıkarımlarda bulunulmalıdır. Tablodaki sonuca göre, yeni sistem ile birlikte Türkiye'de Cumhurbaşkanının önemli ölçüde güçlendirildiği ifade edilebilir. Gerçekten de 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde 7 puan olarak belirlenen Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin gücü, değişiklik sonrasında 21'e çıkmıştır. Cumhurbaşkanının gücünün artışını, değişiklikle birlikte başkanlık sisteminin benimsenmesi ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması karşısında olağan karşılamak gerekir. Ancak başkanlık sistemine sahip diğer ülkelerle de karşılaştırıldığında Türkiye'de Cumhurbaşkanının önemli bir güce sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yetkileri açısından Türkiye ile Latin Amerika'daki güçlü devlet başkanlarının bulunduğu ülkeler arasında bir benzerlik kurulabilir.

1293 Aslında Ekvador Anayasasına göre de devlet başkanının fesih yetkisini kullanmasıyla kendi görevi sona ermekte ve bu durumda yasama ile başkanlık seçimleri birlikte yapılmaktadır. Ancak Ekvador Anayasasında devlet başkanının fesih yetkisini kullanması, Türkiye'den farklı olarak bazı sebeplere bağlanmıştır. Ekvador Anayasasına göre devlet başkanı, yasama organının Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla Anayasaya uygun olmayan görevleri üstlendiğinin belirlenmesi, yasama organının Ulusal Kalkınma Planının uygulanmasını gerekçesiz olarak defalarca engellemesi veya ülkede şiddetli bir siyasi kriz ve iç huzursuzluk bulunması halinde fesih yetkisini kullanabilir. Ayrıca bu yetkinin devlet başkanının görev süresinin ilk üç yılında yalnızca bir kez kullanılabileceği Anayasada düzenlenmiştir (m.148).

1294 Peru Anayasasına göre, Bakanlar Kurulu hakkında iki defa gensoru önergesinin kabul olması halinde, devlet başkanının yasama organını fesih yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki yasama organının son yılında, devlet başkanı tarafından kulanılamaz (m.134).

1295 Uruguay Anayasasına göre yukarıda da bahsedildiği gibi, bakanlar veya Bakanlar Kurulu hakkında gensorunun verilmesine karşılık devlet başkanı da yasama organını feshedebilmektedir. Devlet başkanı, fesih yetkisini görev süresinin son on iki ayında kullanamamaktadır. Bakanlar Kurulu dışındakiler hakkında kabul edilen gensoru önergeleri için devlet başkanı, görev süresi boyunca bir defadan fazla fesih yetkisini kullanamayacaktır (m.148).

1296 Venezuela Anayasasına göre, başkan yardımcısı hakkında verilen gensoru önergesinin, yasama organının üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyuyla kabul edilmesi halinde, ilgili başkan yardımcısının görevi sona erer. Bir başkanlık döneminde, üçüncü kez başkan yardımcısının görevine son verilmesi halinde, başkanın yasama organını fesih yetkisi bulunmaktadır. Başkan, fesih yetkisini yasama döneminin son yılında kullanamaz (m.240).

2.2.3. Anayasal Yetkilerin Kullanılması ve Uygulamadaki Durum

Cumhurbaşkanının seçimi ve anayasal yetkilerini Cumhurbaşkanının konumunu belirleyen ilk iki unsur olarak açıkladıktan sonra; üçüncü unsur olarak anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki duruma değinmek gerekir. Bu noktada anayasal yetkilerin kullanılması ve uygulamadaki durum, Cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğu arasındaki ilişki bağlamında ele alınmalıdır.

Daha önce de belirtildiği gibi, 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin varsa partisiyle ilişiğinin kesileceğine ilişkin hüküm (m.101/4) ilga edilmiş ve Cumhurbaşkanının partili olmasına imkan tanınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçiminde siyasi partilerin etkisi artırılmıştır. Dolayısıyla mevcut durumda olduğu gibi, Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin, siyaset kökenli olması ve hatta bir siyasi partinin genel başkanı olması muhtemeldir. Bu duruma ilaveten, Cumhurbaşkanının partisinin TBMM'de çoğunluğa sahip olması halinde, Cumhurbaşkanı uygulamada oldukça güçlü bir konuma sahip olacaktır.

Aslında Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında böyle bir ilişkinin ortaya çıkmasının, Anayasa koyucu tarafından amaçlandığı ifade edilebilir. Zira yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa değişikliği ile benimsenen Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin eş zamanlı seçilme yöntemi, her iki organının aynı siyasi eğilime sahip olmasını ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının partisinin TBMM'de de çoğunluğu elde etmesini sağlamaya yöneliktir. Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununda yapılan değişiklikle[1297] getirilen "seçim ittifakı" ile ilgili düzenlemelerin de aynı amaca hizmet ettiği söylenebilir. 2839 sayılı Kanuna göre, seçimlere katılma yeterliliğine sahip olan siyasi partilere ittifak yaparak seçime katılma hakkı tanınmıştır (m.12/A). Milletvekili seçimleri sonucunda oylar sayılırken öncelikle ittifakın oyları tek bir partiymiş gibi sayılarak ittifakın elde ettiği milletvekili sayısı belirlenmektedir. Ardından bu milletvekili sayısı ittifaka dahil olan siyasi partilere aldıkları oy oranında dağıtılmaktadır (m.34). İttifak düzenlemesinin konumuz açısından önemi, ittifaka dahil olan büyük partiler için daha avantajlı sonuçlar ortaya çıkarmasıdır[1298]. Dolayısıyla seçimlerde iddialı bir Cumhurbaşkanı

1297 Kanun No: 7102, Kabul Tarihi: 13.03.2018, RG, 16.03.2018, Sayı 30362.

1298 Seçim ittifakı ile ilgili ayrıntılı bilgi ve örnekler için bkz. **Barın,** Taylan, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Temsilde Adalet İlkesi ve "Seçim İttifakı" Düzenlemesinin Değerlendirilmesi", YBHD, S.2019/1, s.1-34; **Çınar,** Yetkin/ **Göksel,** Türkmen, Türkiye'de Yeni Seçim ve Cumhurbaşkanlığı

adayının partisinin, küçük partilerle yapacağı ittifak [1299], ittifakın ve dolayısıyla Cumhurbaşkanı adayı olan kimsenin partisinin elde edeceği milletvekili sayısını artırabilir. Bu sayede yapılan seçimler sonucunda, bir yandan da Cumhurbaşkanını destekleyecek bir TBMM çoğunluğu ortaya çıkabilir.

TBMM çoğunluğu tarafından desteklenen bir Cumhurbaşkanı, bu çoğunluğu veya bu çoğunluğun büyük kısmını oluşturan partinin aynı zamanda genel başkanı ise yasama faaliyetlerine yön verme imkanına sahip olur. Zira Cumhurbaşkanı Anayasaya göre, TBMM çalışmalarına katılamasa da genel başkan olarak partisi üzerinde kurduğu hakimiyet ile dolaylı olarak aynı amaca ulaşabilir. Türkiye'de siyasi partilerin disiplinli bir yapıya sahip olduğu da düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanının partisinin milletvekillerinin, genel başkanlarının iradesi doğrultusunda hareket etmesi kuvvetle muhtemeldir. Şu halde, 2017 Anayasa değişiklikleri ile anayasal yetkileri artırılarak güçlendirilen Cumhurbaşkanının, uygulamada bu gücün de ötesinde hareket edebilme imkanının bulunduğunu kabul etmek gerekir.

Üzerinde durulabilecek diğer bir husus, Cumhurbaşkanının uygulamada önemli anayasal yetkilerini nasıl kullandığıdır. Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanının gücünü artıran önemli yetkilerin veto, kararname çıkarma, bütçe, referanduma sunma, Bakanlar Kurulunun kuruluşu, Bakanlar Kurulunun görevden alınması, yasama organının gensoru yoluyla bakanları görevden alamaması ve yasama organının feshi olduğu Tablo 18'de tespit edilmişti.

Esasen bu yetkilerin uygulamada nasıl kullanıldığı ile ilgili yeterli veri oluşturan bir zaman henüz geçmemiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, 24 Haziran 2018'de seçilmiş ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek göreve başlamıştır. 2017 Anayasa değişikliği de 9 Temmuz 2018 tarihi itibariyle tamamıyla yürürlüğe girmiştir. Ancak kısa da olsa geçen bu zaman diliminde bahsi geçen bazı yetkilerin kullanımıyla ilgili açıklamalarda bulunmak gerekir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, bu dönemde bir kez veto yetkisine başvurmuştur. 7193

Hükümet Sistemi'ne İlişkin Sayısal Analizler ve Politika Önerileri, TEPAV Yayınları, Ankara, 2019, s.97 vd.

[1299] Küçük partilerin ittifak içinde yer almalarının kendilerine sağlayacağı avantaj, ittifak sayesinde yüzde 10'luk ülke barajına takılmamalarıdır. Zira 2839 sayılı Kanuna göre *"Seçim ittifakı yapılması halinde, yüzde onluk barajın hesaplanmasında ittifak yapan siyasi partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınır ve bu siyasi partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmaz"* (m.33).

sayılı Kanunun, termik santrallere filtre takılmasını 2,5 yıl süreyle erteleyen 50. maddesi, Anayasaya göre herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu ve Devletin bu konuda ödevleri bulunduğu belirtilerek Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir[1300]. Bunun üzerine söz konusu Kanun, 50. madde çıkarılarak TBMM'de yeniden kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmıştır[1301].

Diğer önemli yetkilerden olan kararname çıkarma yetkisinin, Cumhurbaşkanı tarafından etkin bir biçimde kullanıldığı görülmektedir[1302]. Bütçeye ilişkin yetkiler bakımından ise Cumhurbaşkanının sunduğu bütçe teklifiyle başlayan sürecin, TBMM'nin bütçe kanununu kabul etmesiyle sonuçlandığı görülmektedir. Dolayısıyla bütçenin TBMM tarafından kabul edilmemesi ve yeniden değerleme oranında önceki yılın bütçesinin artırılması gibi bir durum yaşanmamıştır.

1300 Cumhurbaşkanının veto gerekçesi şu şekildedir: *"... insan sağlığı ve çevrenin korunması da Devletin başta gelen Anayasal ödevi ve herkesin insani görevidir. Nitekim Anayasanın 56 ncı maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin Devletin ve vatandaşların ödevi olduğu hususu da hüküm altına alınmıştır. Devletin çevreyi koruma ödevi gerekli mevzuatın yürürlüğe konması ve mevzuata uygunluğun denetlenmesi suretiyle yerine getirilir. Vatandaşlar ise bu mevzuatın gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmekle sorumludur. Ülkemizin enerji ihtiyacının karşılanması zarureti, insan sağlığı ve çevrenin korunması amacının önüne geçmemelidir. Günümüz şartlarında çevre kirliliğine yol açmadan, özellikle hava, su ve toprak kalitesini bozmadan da enerji üretiminin gerçekleştirilmesi mümkündür. Hal böyle iken, evvelce elektrik üretim şirketlerine tanınan ve esasen yeni mevzuata uyum sağlama ihtiyacından kaynaklanan yaklaşık 7 yıllık geçiş süresi uyum için yeterli olmasına rağmen, incelenen Kanunla bu sürenin nihayetinde 2,5 yıl kadar daha uzatılması Devletin insan sağlığı ve çevreyi koruma ödevi ile bağdaşmayacaktır. Devletin bu meseleye hem yatırımcıyı hem vatandaşını koruyacak bir anlayışla yaklaşması, düzenlemeleri buna göre gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu sebeple, incelenen Kanunun 50 nci maddesinin yeniden değerlendirilmesinde fayda görülmektedir."* Bkz. https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/113752/7193-sayili-kanun s.e.t. 15.12.2019.

1301 Kanun No: 7194, Kabul Tarihi: 05.12.2019, RG, 07.12.2019, Sayı 30971.

1302 Aralık 2019 itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında Cumhurbaşkanı tarafından 55 tane düzenleyici işlem yapılmıştır.

SONUÇ

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında devlet başkanının konumu önemli bir role sahiptir. Bu noktada devlet başkanının konumunu belirleyen üç unsurdan bahsedilebilir. İlk unsur, devlet başkanının seçimidir. Devlet başkanının ırsi bir biçimde belirlendiği monarşiler dışarda bırakıldığında, devlet başkanının seçiminin doğrudan veya dolaylı olarak gerçekleştirilebileceğini belirtmek gerekir. Devlet başkanının doğrudan seçimi, halk tarafından seçilmesini; dolaylı seçimi ise yasama organı veya bu amaçla kurulmuş seçim kurulları tarafından seçilmesini ifade etmektedir.

Devlet başkanının konumunu belirleyen ikinci unsur, devlet başkanının anayasal yetkileridir. Bu yetkiler arasında önemli olanlar, devlet başkanının konumunda belirleyici rol oynamaktadır. Hangi yetkilerin önemli olarak kabul edileceği ise subjektif değerlendirmeleri beraberinde getirmektedir. Karşılaştırmalı çalışmalarda, bu konuda yapılan subjektif değerlendirmeleri belli bir temele oturtmak için devlet başkanının anayasal yetkilerini ölçen farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerde, önemli anayasal yetkiler belirlenmekte ve her bir yetki, devlet başkanına tanınma şekline göre puanlanmaktadır. Bu yöntemler, farklı ülkelerin anayasalarına uygulanarak devlet başkanlarının anayasal yetkileri ölçülebilmekte, diğer bir deyişle devlet başkanlarının önemli anayasal yetkilere sahip olup olmadığı belirlenebilmektedir. Ayrıca bu yöntemler, farklı ülkelerin devlet başkanlarının sahip oldukları anayasal yetkilere göre karşılaştırılabilmesini sağlamaktadır. Bu çalışmada, devlet başkanının önemli yetkilere sahip olup olmadığı, karşılaştırmalı çalışmalarda sıklıkla tercih edilen, Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi kullanılarak tespit edilmiştir.

Devlet başkanının konumunu belirleyen ilk iki unsur olan devlet başkanının seçimi ve anayasal yetkileri, bir ülkenin anayasasında hangi hükümet sisteminin benimsendiğinin anlaşılmasını da sağlamaktadır. İkili yürütme yapısının bulunduğu ve bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumlu olduğu bir siyasal sistemde, devlet başkanı halk tarafından seçilsin veya seçilmesin, önemli anayasal yetkilere sahip değilse parlamenter sistemden bahsedilmektedir. Buna karşılık, aynı siyasal sistemde devlet başkanı sahip olduğu önemli yetkilere ek olarak halk tarafından seçiliyorsa yarı başkanlık sistemi söz konusu olmaktadır. Başkanlık sisteminde ise yürütme organı tekli yapıdadır, devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir ve önemli anayasal yetkilere sahiptir.

Devlet başkanının konumunu belirleyen üçüncü unsur, devlet başkanının anayasal yetkilerini kullanması ve uygulamadaki durumdur. Bu unsur, devlet başkanının uygulamada, anayasada kendisine tanınan rolün ötesinde hareket edip etmediğini ve anayasal yetkilerini nasıl kullandığını esas almaktadır. Bu noktada devlet başkanı ile yasama organındaki çoğunluk arasındaki ilişki uygulamada ortaya çıkan durumu etkilemektedir.

Bu üç unsur dikkate alınarak Türkiye'de Cumhurbaşkanının konumu, her bir Anayasa dönemi için ayrı ayrı değerlendirildiğinde; öncelikle Milli Mücadele dönemi Anayasası olan 1921 Anayasasında, meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini ve ayrı bir devlet başkanlığı makamına yer verilmediğini belirtmek gerekir. Bu Anayasada, 1923 yılında yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanı devlet başkanı olarak Anayasada düzenlenmiştir. Aynı değişiklikle, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği hükmüne yer verilmiştir. Bunun dışında, kısa süreli uygulanan 1921 Anayasasında Cumhurbaşkanının konumuna ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

1924 Anayasası, bir yandan 1921 Anayasasından etkilenerek meclis hükümeti sistemini benimsemiş, diğer yandan da parlamenter sistemin pek çok özelliğine yer vermiştir. Anayasada ikili yürütme yapısı öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından seçilmektedir ve sınırlı yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütmenin sorumluluğu bulunmayan tarafıdır. 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluk açısından parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun bir biçimde düzenlendiği ifade edilebilir. Bunların yanında, 1924 Anayasasında yasama ve yürütme yetkilerinin Mecliste toplandığı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda Meclis üyesidir ve Cumhurbaşkanının partili olması mümkündür. Cumhurbaşkanının partili olması uygulamadaki durumu büyük ölçüde şekillendirmiştir. Bu dönemdeki Cumhurbaşkanlarının görev yaptığı sırada, mensubu olduğu partileri yasama organında çoğunluğu oluşturmuştur. Disiplinli parti yapısının bulunması, partinin üyeleri ve milletvekilleri üzerinde otorite kurulmasını sağlamıştır. Parti liderliğini devam ettiren ya da daha önceden parti lideri olan Cumhurbaşkanı ise bu otoritenin başında bizzat yer almıştır. Cumhurbaşkanı gerek yasama organıyla gerekse de yürütme yetkisini kullanan hükümetle olan ilişkilerinde etkin bir rol üstlenmiş ve uygulamada, anayasal konumunun ötesinde hareket etmiştir. Bu durum yürütme içi bazı anlaşmazlıklara yol açtığı gibi Cumhurbaşkanının tarafsızlığının da sorgulanmasına neden olmuştur.

1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak açık bir biçimde kuvvetler ayrılığını ve parlamenter sistemi benimsemiştir. Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ve onun siyasi hayatta denge unsuru olmasına Anayasada büyük önem verilmiş ve Cumhurbaşkanının konumu parlamenter sisteme uygun bir biçimde düzenlenmiştir. Anayasaya göre, yürütme organı ikili yapıdadır. Meclis tarafından seçilen ve sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı, sınırlı anayasal yetkilere sahiptir. 1961 Anayasası ile çağdaşı olan parlamenter sisteme sahip başka ülkelerin Anayasaları, devlet başkanlarına tanıdıkları yetkiler açısından Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine tabi tutulduğunda aynı sonuca ulaşılmaktadır. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin önemli örnekleri olan İtalya ve Almanya'nın devlet başkanlarından daha az güce sahiptir.

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının konumu açısından uygulamadaki duruma bakıldığında, bu dönemde seçilen Cumhurbaşkanlarının tamamının asker kökenli olduğu görülmektedir. Dolayısıyla siyaset kökenli olmayan Cumhurbaşkanları ile yasama organı arasında, Cumhurbaşkanlarının uygulamadaki konumunu güçlendirecek veya zayıflatacak bir ilişki bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanları bazı anayasal yetkilerini tek başına kullanmak, hükümet kararnamelerini bekletmek veya imzalamamak ve hükümetin kuruluş süreçlerine aktif bir biçimde müdahale etmek suretiyle uygulamada Anayasada kendilerine tanınan konumun ötesinde hareket etmişlerdir.

1982 Anayasasının ilk halinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi ikili yürütme yapısına yer verilmiş, yürütme içinde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun bulunmadığı kabul edilmiştir. Ayrıca 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının tarafsızlığını güvence altına alan bazı düzenlemelere yer verilerek, siyasal sistemin işleyişi içinde Cumhurbaşkanının bir nevi hakem konumunda olması arzulanmıştır. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve tarafsızlığı açısından bakıldığında, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına, parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun bir rol biçtiği düşünülebilir.

Buna karşılık, 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesi anlayışını da benimsemiş ve öngördüğü ikili yürütme yapısı içinde Cumhurbaşkanının güçlendirilmesine ağırlık vermiştir. Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde uzun bir yetki kataloğu oluşturulmuş, sembolik ve temsili olmayan birçok yetki de Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu anlamda yasamaya ilişkin yetkileri artırılan Cumhurbaşkanının, başta yargı organları olmak üzere çeşitli devlet organlarına atama yetkileri genişletilmiştir. Olağanüstü

hal dönemlerinde ise Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluyla birlikte aktif bir politika izleyebileceği öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanının güçlendirildiğini gösteren diğer bir düzenleme, Anayasanın 105. maddesinde Cumhurbaşkanına tek başına işlem yapma yetkisinin tanınmasıdır. Aynı maddeye göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerin yargı mercileri tarafından denetlenemeyeceği de göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanına geniş bir yetki alanında serbest bir biçimde hareket edebilme imkanının tanındığı söylenebilir. Bu düzenlemeler dikkate alındığında, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının parlamanter sistemdeki devlet başkanının konumuna uygun bir biçimde düzenlenmediği sonucuna varılmaktadır. Nitekim Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemi, 1982 Anayasası ile çağdaşı olan parlamenter sisteme sahip başka ülkelerin Anayasalarına uygulandığında, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanındığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Şu halde, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına ikili yürütme yapısı içinde ayrı bir iktidar alanı tanındığı ifade edilebilir. Bu durumun uygulamaya yansıması iki türlü olmuştur. Siyaset kökenli olmayan Cumhurbaşkanı, kendisine hakem rolü biçildiğinden bahisle yetkilerini sonuna kadar kullanmış ve bu durum yürütme içinde anlaşmazlık yaşanmasına neden olmuştur. Siyaset kökenli Cumhurbaşkanları ise yasama organının çoğunluğuyla ilişkisine göre yetkilerini kullanmış ve kendilerini seçen yasama organının çoğunluğunun politikalarına göre hareket etmiştir.

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının güçlendirilmiş konumuna halk tarafından seçilme yöntemi eklenmiştir. Bu değişiklik her ne kadar Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan kriz neticesinde ortaya çıkmışsa da mevcut parlamenter sistemden bir kopma meydana getirmiş ve siyasal sistemin dönüşümünün başlangıcı olmuştur. Zira halk tarafından seçilme yöntemi, seçilecek Cumhurbaşkanının siyaset kökenli olmasına zemin hazırlayan ve ona uygulamada fiili bir güç kazandıran bir yöntemdir. Nitekim uygulama da böyle gerçekleşmiş, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı anayasal yetkilerinin gücüne ek olarak uygulamada önemli bir güce sahip olmuştur.

2017 Anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin benimsenmesi sonucunda ise yürütme organı tek bir kişiden, Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine bakıldığında, daha önce Anayasada yer alan bazı

yetkilerin korunduğu, diğer yandan bazı yeni yetkilerin Cumhurbaşkanına tanındığı görülmektedir. Yeni yetkilerin bir kısmını, Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulunun kaldırılması sonucu Cumhurbaşkanına aktarılan yetkiler oluşturmaktadır.

Bu yetkiler doğrultusunda Cumhurbaşkanı, yürütme organına tam anlamıyla hakim olmuştur. Bakanların ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının atanması ve görevden alınması, üst kademe yöneticilerinin atanması ve görevden alınması yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bu atama ve görevden almalarda yasama organının herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkararak düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanının yasama organı karşısındaki durumuna bakıldığında, Anayasa değişikliği öncesinde bulunan Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin, varlığını koruduğu görülmektedir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki veto yetkisi, değişiklikle birlikte güçleştirici vetoya dönüşmüştür. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun, TBMM tarafından tekrar kabul edilmesi zorlaşmıştır. Buna rağmen tekrar kabul edilen bir kanun için Cumhurbaşkanının, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisini kullanabileceğini belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanının bütçe kanunu bakımından da TBMM üzerinde bir etkinliğinin bulunduğu görülmektedir. Zira değişiklikle birlikte, TBMM tarafından kabul edilmeyen bütçe kanunu için öncelikle geçici bütçe kanunun çıkarılacağı, eğer bu da gerçekleşmezse, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanacağı kabul edilmiştir. Bundan başka, Anayasa değişiklikleri üzerindeki yetkileri korunan Cumhurbaşkanının, veto ve halkoylamasına sunma gibi yetkilerle Anayasa değişiklikleri ile ilgili süreçlere etki etme imkanı bulunmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kendi görevine de son vermek koşuluyla TBMM seçimlerini yenileme yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanının yargı organları karşısındaki durumuna bakıldığında ise daha önceden sahip olduğu yüksek yargı organları ile Hakimler ve Savcılar Kurulu üzerindeki atama yetkilerinin devam ettiği görülmektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanında oldukça önemli yetkilere sahip olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim Metcalf tarafından değiştirilmiş Shugart ve Carey'in ölçüm yöntemine göre, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında 1982 Anayasası ile başkanlık sistemini benimseyen bazı ülkelerin Anayasaları

devlet başkanlarına tanınan yetkiler bakımından karşılaştırıldığında da benzer sonuca ulaşılmaktadır. Türkiye, devlet başkanlarının güçlü olduğu ülkeler arasındadır.

Cumhurbaşkanının, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında uygulamadaki konumunun da güçlendiği ifade edilebilir. Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin partisiyle ilişiğinin devam edebilmesi, Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin birlikte seçilip görev yapması gibi yasama ve yürütme organlarının aynı siyasi eğilime sahip olmasına yönelik tedbirler Cumhurbaşkanına partisi üzerinden yasama organına etki edebilme imkanı vermektedir. Bu açıdan bakıldığında, 2017 Anayasa değişikliği sonrası dönemde Cumhurbaşkanının oldukça güçlü bir konuma sahip olduğunu ve sistemin merkezinde yer aldığını kabul etmek gerekir.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanının uygulamadaki konumunun bu ölçüde güçlenmeme ihtimali de bulunmaktadır. Zira birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri, yasama ve yürütme organlarının aynı siyasi eğilime sahip olmaması şeklinde de sonuçlanabilir. Cumhurbaşkanı seçimlerinin ilk turda sonuçlanamaması halinde bu durumun gerçekleşme ihtimali yüksektir. Böyle bir durumda Cumhurbaşkanına tanınan veto, kararname çıkarma ve yasama organını fesih gibi önemli birçok yetkinin de uygulamada nasıl kullanıldığı anlam kazanacaktır.

Tarihsel süreç bize, Cumhurbaşkanının konumunun büyük ölçüde uygulamayla birlikte şekillendiğini göstermektedir. 2017 Anayasa değişikliğine kadar farklı yöntemlerle seçilen, farklı anayasal yetkilere sahip olan, siyaset kökenli veya siyaset kökenli olmayan Cumhurbaşkanları görev yapmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamı hiçbir zaman sembolik nitelikte olmamıştır. Bu tarihsel gerçeklik doğrultusunda, halk tarafından seçilmeyen, yetkileri sınırlı olan ve siyaset kökenli olmayan bir Cumhurbaşkanı dahi Anayasaya göre devletin başı olmak, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek gibi içeriği tam anlamıyla belirli olmayan bazı yetki ve görevlerle uygulamada güçlü hale gelebilir. Aynı ihtimal, siyaset kökenli ve daha önce parti liderliği yapmış bir Cumhurbaşkanı için daha yüksektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının konumu Anayasada nasıl düzenlenirse düzenlensin, uygulamada tartışılmaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz/ **Savcı,** Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1959.

Abdullayev, Natig, Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008.

Açıl, Murat, Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.

Adams, George Burton, Constitutional History of England, Jonathan Cape, London, 1935.

Adıvar, A. Adnan, "Anayasaya Zeyil Bir Madde", Akşam, 20 Mayıs 1950.

Akandere, Osman, "1946 Genel Seçimleri ve Sonuçları Üzerinde İktidar ve Muhalefer Partileri Arasında Yapılan Tartışmalar I", Atatürk Araştırma Merkesi Dergisi, C.25, S.75, www.atam.gov.tr/dergi/sayi-75/1946-genel-secimleri-ve-sonuclari-uzerinde-iktidar-ve-muhalefet-partileri-arasinda-yapilan-tartismalar-i

Akçalı, Pınar, "Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleri Örneği", içinde (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye; Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, İhsan Kamalak (Der.), Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014.

Akgül, Mehmet Emin, Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

Akın, Rıdvan, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1998, C.2, S.2.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı", Prof. Dr. Halil Cin'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1995.

Akyılmaz, Bahtiyar/ **Sezginer,** Murat/ **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2017.

Akyılmaz, Bahtiyar/ **Sezginer,** Murat/ **Kaya,** Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2018.

Akyılmaz, Cemre, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, C.23, S.1.

Aldıkaçtı, Orhan, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması (md.98,2)", İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, 1968, C.1, S.2.

Aldıkaçtı, Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1973.

Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960.

Algan, Müberra, Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Aliefendioğlu, Yılmaz, "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1.

Aliefendioğlu, Yılmaz, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", TBB Dergisi, 2011, S.94.

Aliefendioğlu, Yılmaz, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", Amme İdaresi Dergisi, 1988, C.21, S.1.

Alkan, Haluk, Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, Açılım Yayınları, İstanbul, 2013.

Amorim Neto, Octavio/ **Strom,** Kaare, "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies" British Journal of Political Science, 2006, Vol. 36.

Anayurt, Ömer, "Referandumlar Üzerinde Anayasallık Denetimi Sorunu", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Anayurt, Ömer, "1924 Anayasasında Meclis- Yürütme İlişkileri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 1997, C.13, S.39.

Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku), Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019.

Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019.

Anayurt, Ömer/ **Ekinci,** Ahmet, "Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Ardıçoğlu, M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 2017/3.

Armağan, Servet, Türk Esas Teşkilât Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979.

Arsel, İlhan, "Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde Senato", AÜHFD, 1954, C.11, S.1.

Arsel, İlhan, Anayasa Hukuku: Demokrasi, Sıralar Matbaası, İstanbul, 1968.

Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku, Mars Matbaası, Ankara, 1959.

Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu), Mars Matbaası, Ankara, 1965.

Arslan, Ali, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı ile Siyasî Parti Üyeliğinin Birbirinden Ayrılması Süreci (1923-1961)", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 1996, C.12, S.34.

Atar, Yavuz, "Anayasa Mahkemesi'nin Yeniden Yapılandırılması", Anayasa Yargısı Dergisi, 2008, C.25.

Atar, Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1.

Atar, Yavuz, "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri", TBMM

Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu, 22-24 Nisan 2003, TBMM Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 1.

Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, 9. Baskı, Konya, 2014.

Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 2018.

Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Cilt II, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1969.

Avtonomov, Alexei, Direct Democracy: Country-Report on Russia, C2D Working Paper Series, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95815/1/C2D_WP02.pdf.

Aybay, Rona, Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1963.

Aydemir, Şevket Süreyya, İkinci Adam, 1. Cilt, Remzi Kitabevi, 7. Baskı, İstanbul, 1993.

Azrak, Ülkü, Türk Anayasa Mahkemesi, İÜHFM, 1962, C.28, S.3-4.

Back, Hanna/ **Dumont,** Patrick, "Making the First Move: A Two-Stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation", Public Choice, 2008, 135.

Bagehot, Walter, The English Constitution, Henry S. King & Co., Second Edition, London, 1872.

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

Balta, Tahsin Bekir, Türkiye'de Yürütme Kudreti, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1960.

Barın, Taylan, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Temsilde Adalet İlkesi ve "Seçim İttifakı" Düzenlemesinin Değerlendirilmesi", YBHD, S.2019/1.

Blondel, Jean, The Presidential Republic, Palgrave Macmillan, New York, 2015.

Bogdanor, Vernon, The Monarchy and The Constitution, Oxford University Press, New York, 1995.

Bradley, Anthony W./ **Pinelli,** Cesare, "Parliamentarism" in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Ed. Michel Rosenfeld and András Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012.

Brunclik, Milos/ **Kubat,** Michal, "The Czech Parliamentary Regime After 1989: Origins, Developments and Challenges", Acta Politologica, 2016, Vol. 8, No. 2.

Bucur, Cristina/ **Cheibub,** José Antonio, "Presidential Partisanship in Government Formation: Do Presidents Favor Their Parties When They Appoint the Prime Minister?", Political Research Quarterly, Vol. 70(4), 2017.

Bugge, Peter, "Czech Democracy 1918-1938- Paragon or Parody?", Bohemia 47 (2006/07) 1.

Bulmer, Elliot, Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies, International IDEA Constitution-Building Primer 7, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017a)

Bulmer, Elliot, Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer 16, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017b)

Bulmer, Elliot, Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer 16, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017g)

Bulmer, Elliot, Government Formation and Removal Mechanisms, International IDEA Constitution-Building Primer 17, Stockholm, 2017. (2017f)

Bulmer, Elliot, Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, International IDEA Constitution-Building Primer 6, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017c)

Bulmer, Elliot, Presidential Legislative Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 15, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017d)

Bulmer, Elliot, Presidential Veto Powers, International IDEA Constitution-Building Primer 14, Second Edition, Stockholm, 2017. (2017e)

Can, Osman, "Anayasa Yargısında Yokluk", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Can, Osman, Kurucu İktidar, Alfa Yayınları, İstanbul, 2013.

Canas, Vitalino, "The Semi-Presidential System", Zaörv 64, 2004.

Carey, John M., "Presidential versus Parliamentary Government", içinde Handbook of New Institutional Economics, C. Menard/ M. M. Shirley (Eds.), Springer, Netherlands, 2005.

Carey, John M./ **Amorim Neto,** Octavio/ **Shugart,** Matthew Soberg, "Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America" içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Scott Mainwaring/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Cheibub, José Antonio, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Cheibub, Jose Antonio/ **Elkins,** Zachary/ **Ginsburg**, Tom, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective" Texas Law Review, 2011, Vol.89.

Cheibub, José Antonio/ **Elkins,** Zachary/ **Ginsburg,** Tom, "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution" içinde New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices, Detlef Nolte and Almut Schilling-Vacaflor (Eds.), Routledge, Abingdon, 2012.

Colomer, Josep M./ **Negretto,** Gabriel L., "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", Government and Opposition, 2005, Vol. 40, No. 1.

Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2017.

Çam, Esat, Çağdaş Devlet Sistemleri, Der Yayınevi, İstanbul, 2000.

Çelik, Demirhan Burak, Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasasının Yapım Süreci, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.

Çınar, Yetkin/ **Göksel,** Türkmen, Türkiye'de Yeni Seçim ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne İlişkin Sayısal Analizler ve Politika Önerileri, TEPAV Yayınları, Ankara, 2019.

Çoban, Ali Rıza, Anayasayı Değiştirme Yetkisi, Sınırları ve Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011.

Çoban, Ali Rıza/ **Erdağ,** Ali İhsan, "Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Dolayı Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Yargılanması", TBB Dergisi, 2008, S.75.

Çoker, Fahri, Türk Parlamento Tarihi; Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri, Cilt 1 (1961-1964), TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1998.

Değerli, Yavuz Selim, Anayasa Yargısında Ön-Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020.

Doğanoğlu, Ali Erdem, "Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, 2011/ 3.

Donaldson, Robert H., "Russia", The Journal of Legislative Studies, 2004, Vol.10, No.2-3.

Doyle, David/ **Elgie,** Robert, "Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power" British Journal of Political Science, October 2016, Volume 46, Issue 4.

Dönmezer, Sulhi/**Erman,** Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Genel Kısım), C.III, Beta Yayınları, 12. Baskı, İstanbul, 1997.

Dönmezer, Sulhi/**Erman,** Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Genel Kısım), C.I, Beta Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 1994.

Duran, Lütfi, "Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1950, C.16, S.1-2.

Duverger, Maurice, Siyasal Rejimler, Çev. Teoman Tunçdoğan, İletişim Yayınları, Presses Universitaries de France.

Elgie, Robert, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype", West European Politics, 2009, Vol. 32, No. 2.

Elgie, Robert, "France", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999.

Elgie, Robert, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, New York, 1999.

Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism" içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, New York, 1999.

Elgie, Robert, "The President of Ireland in Comparative Perspective", Irish Political Studies, 2012, 27:4.

Elkins, Zachary/ **Ginsburg,** Tom/ **Melton,** James, "On the Influence of Magna Carta and Other Cultural Relics", International Review of Law and Economics, Vol.47, August 2016.

Epstein, Leon D., "Parliamentary Government", International Encyclopedia of the Social Sciences, (ed. David L. Sills), Cilt 11, Macmillian and Free Press, New York, 1968.

Erdil, Kürşat/ **Keskinsoy,** Ömer, "Cumhurbaşkanının Görev Süresi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, S. 2010/1.

Erdinç, Tahsin, "Süresi dolan Sezer'in aldığı kararlar geçerli mi?", https://www.yenisafak.com/yerel/ suresi-dolan-sezerin-aldigi-kararlar-gecerli-mi-60327

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

Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 12. Baskı, Ankara, 2015.

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

Erem, Faruk, Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku (Genel Hükümler), C.II, Seçkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 1985.

Eren, Abdurrahman, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1.

Eren, Abdurrahman, "Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna Başkanlık Edebilir mi?", http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/17-cumhurbaskani-bakanlar-kuruluna-baskanlikedebilir-mi

Eroğul, Cem, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", AÜSBFD, C.62, S.3.

Eroğul, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", AÜSBFD, 1978, C.33, S.1-2.

Eroğul, Cem, Anatüzeye Giriş, İmaj Yayınları, 13. Baskı, Ankara, 2013.

Eyüboğlu, Ercan, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", içinde (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz, İhsan Kamalak (Der.), Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?", Ankara Barosu Dergisi, 2019/3.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)", Ord. Prof. Dr. Ali Fuat BAŞGİL'in Anısına Armağan, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2019.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2018.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Yargısı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, İnsan Hakları Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Freeman, Edward A., The History of The Norman Conquest of England: Its Causes and Its Results, Vol I, Clarendon Press, Oxford, 1877.

Giritli, İsmet/ **Bilgen,** Pertev/ **Akgüner,** Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006,

Gönenç, Levent/ **Kontacı,** Ali Ersoy, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri", TBB Dergisi 2019, S.145.

Göze, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayıncılık, 14. Baskı, İstanbul, 2013.

Gözler, Kemal, "3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği", Anayasa Yargısı Dergisi, 2002, C.19.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", Türkiye Günlüğü, Yaz 2007, S.89.

Gözler, Kemal, "Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Denetim Yapılabilir mi?" Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

Gözler, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", Ankara Barosu Dergisi, 2001/4.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaskanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Şubat 2012, Yıl 7, S.66.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?", http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf

Gözler, Kemal, "Halkoylamasına Sunulmak Üzere Resmi Gazetede Yayımlanan Bir Anayasa Değişikliği Kanununa Karşı İptal Davası Açılabilir mi?", http://www.anayasa.gen.tr/anayasa-degisikligi-iptal-davasi.htm

Gözler, Kemal, "Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazetede Yayımlanması Sorunu", Yasama Dergisi, 2007, S.7.

Gözler, Kemal, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, C.I, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, 2.Baskı, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?), Ekin Yayınları, Bursa, 2000. (2000a)

Gözler, Kemal, Devlet Başkanları; Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Yayınları, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 10. Baskı, Bursa, 2010.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2018.

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

Gözler, Kemal/ **Kaplan,** Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 18. Baskı, Bursa, 2016.

Gözübüyük, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara, 2013.

Gözübüyük, A. Şeref/ **Sezgin,** Zekai, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957.

Gül, Cengiz, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Görev Süresine İlişkin Hukuki Bir Değerlendirme", e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Eylül 2010, S.103, http://www.e-akademi.org/

Gülener, Serdar/ **Miş,** Nebi, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı" içinde Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Nebi Miş/ Burhanettin Duran, Seta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2017.

Güneş, Turan, "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Bakanlar Kurulu Kararnameleri", Milliyet, 2 Şubat 1976.

Güneş, Turan, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", AÜSBFD, 1964, C.19, S.2.

Güneş, Turan, Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1956.

Güriz, Adnan, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", AÜHFD, 1955, C.12, S.3-4.

Has, Volkan, Anayasayı Değiştirme Süreci, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye, Detay Yayınları, Ankara, 2009.

Hermens, Ferdinand A., The Representative Republic, University of Notre Dame Press, Indiana, 1958.

İba, Şeref, "Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri", AÜHFD, 2002, C.51, S.1.

İzgi, Ömer/ **Gören,** Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, C.II (Madde79-177), TBMM Basımevi, Ankara, 2002.

Kaboğlu, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Legal Yayınları, 10.Baskı, İstanbul, 2015.

Kalabalık, Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Sayram Yayınları, 5. Baskı, Konya, 2014.

Kanadoğlu, Sabih, "AKP, Cumhurbaşkanını Tek Başına Seçemez" Cumhuriyet, 26 Aralık 2006.

Karacan, Ali İhsan, "Köşk Seçiminde Anayasadaki Püf Nokta", Dünya Gazetesi, 1 Aralık 2006.

Karamustafaoğlu, Tunçer, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

Karatepe, Şükrü, Türk Anayasa Hukuku, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2018.

Kemble, John Mitchell, The Saxons in England: A History of The English Commonwealth Till The Period of The Norman Conquest, Vol II, Bernard Quaritch, London, 1876.

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

Keskinsoy, Ömer, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Statüsü ve Sorumluluğu, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

Keyman, Selâhattin, Türk Hukukunda Af (Genel Af- Özel Af), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1965.

Kılıç, Muharrem, Hukuksal Aklın Sosyo-Politik Bağlamı; Nom- Anlam- Yorum, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Kırca, Coşkun, "Cumhurbaşkanlığı", Milliyet, 17 Şubat 1966.

Koçak, Mustafa, "Cumhurbaşkanının Görev Süresi", Radikal, 3 Eylül 2010.

Korucu, Serdar, Yargısal Aktivizm; Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.

Kristinsson, Gunnar Helgi, "Iceland", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999.

Kristjánsson, Svanur, "Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-Presidential Constitution", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006.

Kuzu, Burhan, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", İÜHFM, 1990, C.53, S.1-4.

Kuzu, Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.

Kuzu, Burhan, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

Kuzu, Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, Babıali Kültür Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2012.

Lijphart, Arend (Ed.), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, New York, 1992.

Lijphart, Arend, Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, Second Edition, New Haven&London, 2012.

Linz, Juan J., Totaliter ve Otoriter Rejimler, Liberte Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2017.

Lockwood, Henry C., Constitutional History of France, Rand, McNally Publishers, Chicago, 1890.

Loewenstein, Karl, "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions", The Journal of Politics, 1949, Vol.11, No.3.

Ludwikowski, Rett R., "Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot", Boston University International Law Journal, 2003, Vol.21.

Mainwaring, Scott/ **Shugart,** Matthew S., "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", Comparative Politics, July 1997, Vol. 29, No. 4.

Maitland, Frederic William, The Constitutional History of England, University Press, Cambridge, 1909.

Marcou, Jean, "Fransa'da Yarı Başkanlık Rejimini Belirleyen Temel Öğeler Nelerdir? Bu Rejimin Olumlu Yönleri ve Zaafları Nelerdir?", Çev. Gökçe Gökçen, içinde Türkiye'nin Anayasa Gündemi, İbrahim Ö. Kaboğlu (Der.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2016.

Marcou, Jean, "Yedi Yıllığına Seçilmiş Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar", Milliyet, 21 Şubat 2010.

Mardin, Şerif, Türk Modernleşmesi (Makaleler-4), İletişim Yayınları, 21. Baskı, İstanbul 2012.

Masterman, J. Howard B., History of the British Constitution, Macmillan and Co., London, 1920.

McBain, Howard Lee/ **Rogers,** Lindsay, The New Constitutions of Europe, The Country Life Press, New York, 1922.

Menderes, Adnan, "Ulus Gazetesindeki Bir Cevap Münasebetiyle", Vatan, 22 Haziran 1946.

Metcalf, Lee Kendall, "Measuring Presidential Power", Comparative Political Studies, Vol. 33 No. 5, June 2000.

Metcalf, Lee Kendall, "Presidential Power in the Russian Constitution", Journal of Transnational Law & Policy, Vol.6, No.1, 1996.

Mosca, Gaetano, Siyaset Biliminin Temelleri, Çev. Hasan İlhan, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005.

Müller, Wolfgang C./ **Bergman,** Torbjörn/ **Strøm,** Kaare, "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006.

Neziroğlu, İrfan, Türkiye'de Askeri Müdahaleler ve Basın (1950-1980), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 2003.

Okandan, Recai G., Umumi Amme Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1976.

Okşar, Mustafa, 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

Okşar, Mustafa, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

Onar, Erdal, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanun'la Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, C.2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Onar, Erdal, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara 1993.

Onar, Erdal, İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü, 72 Tasarım, Ankara, 2003.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I-II, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, İstanbul, 1966.

O'Neil, Patrick, "Presidential Power In Post-Communist Europe: The Hungarian Case In Comparative Perspective", Journal of Communist Studies, 1993, 9:3.

Özbudun, Ergun, "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", Prof. Dr. Yavuz Sabuncu'ya Armağan, AÜSBFD, 2007, C.62, S.3.

Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2008.

Özbudun, Ergun, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özbudun, Ergun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 2010.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 18. Baskı, Ankara, 2018.

Özçelik, A. Selçuk, "1958 Fransız Anayasasına Göre Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı Durumları", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1982, C.3, S.1-3.

Özçelik, Selçuk, 1961 Anayasası Ders Notları, İstanbul, 1964.

Özdemir, Hikmet, Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanı Seçimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2007.

Özek, Çetin, Siyasi İktidar Düzeni ve Fonksiyonları Aleyhine Cürümler, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1967.

Özer, Atilla, Anayasa Hukuku (Genel İlkeler), Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005.

Özer, Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Ankara, 1998.

Özgişi, Tunca, Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2012.

Özkul, Fatih, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011.

Özsoy Boyunsuz, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem; Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, On İki Levha Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2014.

Özsoy Boyunsuz, Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Yayınları, Ankara, 2017.

Öztürk, Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C.I-II-III, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

Öztürk, Mehmet Utku, 1961 Kurucu Meclisi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016.

Öztürk, Namık Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması", İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2019, C.33, S.4.

Öztürk, Namık Kemal, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu", Amme İdaresi Dergisi, 1992, C.25, S.1.

Parrish, Scott, "Presidential Decree Authority In Russia 1991-95" içinde Executive Decree Authority, John M. Carey/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge.

Pasquino, Gianfranco, "Semi-Presidentialism: A Political Model at Work", European Journal of Political Research, 1997, Vol.31.

Payne, J. Mark "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors" içinde Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America, J. Mark Payne/ Daniel Zovatto G./ Mercedes Mateo Díaz (Eds.), Inter-American Development Bank, 2. Baskı, Washington, 2007.

Protsyk, Oleh, "Prime Ministers' Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes", European Journal of Political Research, 2005, Vol. 44, No. 5.

Raunio, Tapio/ **Sedelius,** Thomas, Semi-Presidential Policy-Making in Europe; Executive Coordination and Political Leadership, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020.

Remington, Thomas F./ **Shvetsova,** Olga/ **Smith,** Steven S., Decrees, Laws, and Presidential-Parliamentary Bargaining in Russia, https://www.researchgate.net/publication/273762883.

Remington, Thomas F./ **Smith,** Steven S./ **Haspel,** Moshe, "Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation", Post-Soviet Affairs, 1998, Vol.14, No.4.

Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", International Political Science Review, 1988, Vol. 9, No. 4.

Rios-Figueroa, Julio, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" içinde Courts In Latin America, Gretchen Helmke/ Julio Rios-Figueroa (Eds.), Cambridge University Press, New York, 2011.

Sabuncu, Yavuz, Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, 15. Baskı, Ankara, 2012.

Sağlam, Fazıl, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1.

Sajó, András, Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest, 1999.

Samuels, David J./ **Shugart.** Matthew S., Presidents, Parties, and Prime Ministers; How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior, Cambridge University Press, New York, 2010.

Sartori, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği; Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Savcı, Bahri, "Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnameleri İmzalama Sorunu", Günümüzde Yargı Dergisi, Haziran 1976, S.2.

Savcı, Bahri, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", AÜSBFD, 1963, C.18, S.3.

Savcı, Bahri, "Parlamenter Rejimli Hükümetin Unsurları", AÜSBFD, 1949, C.4, S.1.

Sevinç, Murat, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı", AÜSBFD, 2002, C.57, S.2.

Shugart, Matthew Soberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", French Politics, 2005, Vol. 3, No. 3.

Shugart, Matthew Soberg, "Of Presidents and Parliaments", East European Constitutional Review, 1993, Vol.2, No.1.

Shugart, Matthew Soberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", French Politics, Vol. 3, No. 3, 2005.

Shugart, Matthew Soberg/ **Carey,** John M., Presidents and Assemblies; Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Shugart, Matthew Soberg/ **Mainwaring,** Scott, "Presidentialism and Democracy In Latin America: Rethinking the Terms of the Debate" içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Scott Mainwaring/ Matthew Soberg Shugart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Siaroff, Alan, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", European Journal of Political Research, 2003, Vol.42.

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960. ("Siyasal Bilgiler Fakültesi …")

Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, AÜSBF Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1969.

Söyler, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018.

Stepan, Alfred/ **Skach,** Cindy, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", World Politics, 1993, C.46.

Stevens, Anne, The Government and Politics of France, St. Martin's Press, Second Edition, New York, 1996.

Strøm, Kaare/ **Müller,** Wolfgang C./ **Bergman,** Torbjörn/ **Nyblade,** Benjamin, "Dimensions of Citizen Control", içinde Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Wolfgang C. Müller/ Torbjörn Bergman/ Kaare Strøm (Eds.), Oxford University Press, New York, 2006.

Stubbs, William, The Constitutional History of England: In Its Origin And Development, Vol I, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1891.

Şanlı Atay, Yeliz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, C.10, S.2.

Taborsky, Edward, Czechoslovak Democracy at Work, George Allen & Unwin Ltd, London, 1945.

Tan, Turgut, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya da Güçlü Yürütme)" Anayasa Yargısı Dergisi, 1984, C.1.

Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, Say Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1981.

Tanör, Bülent, İki Anayasa; 1961 ve 1982, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1994.

Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 25. Baskı, İstanbul, 2015.

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

Taşdöğen, Salih, "Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, 2019, C.21.

Taşdöğen, Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", AÜHFD, 2016, C.65, S.3.

Taşkan, Yusuf Ziya, "Türk Vergi Hukuku Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanı Kararları", Vergi Dünyası, Ekim 2018, Y.38, S.446.

Taşkan, Yusuf Ziya, Vergi Hukuku, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2019.

Tavits, Margit, Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Teziç, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı Dergisi, 1986, C.3.

Teziç, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine", Günümüzde Yargı Dergisi, Haziran 1976, S.2.

Teziç, Erdoğan, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", Amme İdaresi Dergisi, 1972, C.5, S.1.

Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 17. Baskı, İstanbul, 2014.

The International IDEA Handbook, Direct Democracy, Stockholm, 2008.

Troxel, Tiffany A., Parliamentary Power in Russia, 1994–2001; President vs Parliament, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 1982.

Tunç, Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Tunç, Hasan/ **Bilir,** Faruk/ **Yavuz,** Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Adalet Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2015.

Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.

Türk, Hikmet Sami, Anayasa'ya Aykırı Anayasa Değişiklikleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), Yunus Emre Yılmazoğlu/ İsmail Emrah Perdecioğlu (Haz.), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2019.

Türkiye İstatistik Kurumu, Milletvekili Genel Seçimleri 1923–2011, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2012.

Ulusoy, Ali, "Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, 2008/3.

Ulusoy, Ali, Türk İdare Hukuku (Genel Esaslar ve İdari Teşkilat), Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Uluşahin, Nur, "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", Ankara Barosu Dergisi, Bahar 2007, Yıl 65, S.2.

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

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

Ülgen, Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1.

Ülgen, Özen, İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Verney, Douglas V., The Analysis of Political Systems, The Free Press, Glencoe, 1959.

Weber, Max, From Max Weber: Essays in Sociology, H. H. Gerth/ C. Wright Mills (Eds.), Oxford University Press, New York, 1946.

White, Stephan, "Russia", içinde Semi-Presidentialism in Europe, Robert Elgie (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999.

Wright, Herbert F. (Ed.), The Constitutions of the States at War 1914-1918, Government Printing Office, Washington, 1919.

Yasin, Melikşah, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, C.36, S.1, s.318.

Yavuz, Bülent, "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2008, C.12, S.1-2.

Yavuz, Bülent/ **Bayındır,** M. Savaş, "Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014, C.18, S. 3-4.

Yayla, Yıldızhan, "1982 Anayasasına Göre Devletin Özü", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, C.4, S. 1-3.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

Yazıcı, Serap, "1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı", Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, C.1, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2013.

Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri; Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2013. (2013a)

Yıldırım, Turan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.23, S.2.

Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 1999.

Yıldız, Ceren, Anayasaya Uygunluk Bakımından Önleyici Denetim, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.

Yokuş, Sevtap, Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

Yücel, Bülent, "Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya", AÜHFD, 2003, C.52, S.4.

Yücel, Serhan, Çankaya'dan Beştepe'ye; Türkiye'de Cumhurbaşkanı Seçimleri, Ülke Yayınları, İstanbul, 2016.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

İnternet Kaynakları ve Gazeteler

http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html

http://www.abdullahgul.gen.tr/sayfa/konusma_aciklama_mesajlar/aciklama_mesajlar/

http://www.haber7.com/siyaset/haber/1933059-davutoglu-neden-biraktigini-acikladi

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/20-ayda-20-sorun-40099953.

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/eger-internet-yasasini-veto-etseydim-25879241

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-cin-gezisi-sirasinda-ucakta-konustu-29690082

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/yeni-tartisma-cumhurbaskanligi-gorevini-kim-yurutecek-6441783

http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/ 2014CB-Kesin-416_d_Genel.pdf

https://en.wikipedia.org/wiki/Aut_simul_stabunt_aut_simul_cadent

https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Fifth_French_Republic_(original_text)

https://meclishaber.tbmm.gov.tr/ develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=118066

https://tr.wikipedia.org/wiki/Celâl_Bayar

https://tr.wikipedia.org/wiki/Cevdet_Sunay

https://tr.wikipedia.org/wiki/İhsan_Sabri_Çağlayangil

https://tr.wikipedia.org/wiki/Salih_Ragıp_Üner

https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/istatistikler/genel-kurul/

https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/istatistikler/genel-kurul/

https://www.britannica.com/topic/Norman-people

https://www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013.pdf?lang=en

https://www.haberler.com/davutoglu-iradesi-disinda-basbakanliktan-istifa-12255965-haberi/

https://www.ismetinonu.org.tr/12-temmuz-1947-beyannamesi

https://www.karar.com/gundem-haberleri/kirilma-noktalari-112108.

https://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/tutanak_son/28_subat_alt_komisyonu/28_subat_alt_komisyonu/10.10.2012/Sabih%20Kanado%C4%9Flu-10.10.2012.pdf

https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari/365/113752/7193-sayili-kanun

https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0989.pdf

Cumhuriyet, 14 Kasım 1972.

Milliyet, 19 Kasım 2002.

Milliyet, 20 Mart 1992.

Milliyet, 22 Ocak 1976.

Milliyet, 29 Nisan 1974.

Milliyet, 9 Temmuz 1966.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: İsmail YAZICIOĞLU

Doğum tarihi: 1988

Doğum yeri: Muğla

Medeni hali: Evli

Adres: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Etlik/ANKARA

E-mail: i.yazicioglu@hotmail.com

EĞİTİM

Lisans: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2005-2009.

Yüksek Lisans: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011-2014.

Doktora: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014-2020.

YABANCI DİLLER

İngilizce

ÖDÜLLER

TÜBİTAK, 2211-A Genel Yurt İçi Doktora Burs Programı, 2014.

YAYINLAR

“Hukuk Yapımında Toplumsal Değerler”, Hukuk Politikası, Hukuk Politikası (Ed. Ali Şafak BALI), Astana Yayınları, Ankara, 2016, s.9-31.

“Beklentiler ile Gerçekler Arasında Yeni Anayasa”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 2016, Yıl:7, Sayı:24, s.513-544.

“Hükümete Karşı Suç”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2016/1, s.137-158.