

**PARLAMENTER REJİMDE DEVLET BAŞKANININ
KONUMU VE
1961 - 1982 ANAYASALARINDA DURUM**

Doç. Dr. Burhan KUZU(*)

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR

I-	Parlamente Rejimde Devlet Başkanının Konumu	37
II-	Parlamente Rejimde Devlet Başkanının Hakem Konumunun Sonuçları	41
III-	1961 Anayasasında Devlet Başkanının Konumu ve Tek Başına Kullanabileceği Yetkileri	44
	1. Anayasal Planda Durum	44
	2. Doktrinde Tartışmalar ve Yorumlar	47
	3. Cumhurbaşkanının Demeç, Mesaj ve Gezileri	55
IV-	1982 Anayasasında Devlet Başkanının Konumu ve Tek Başına Kullanabileceği Yetkileri	58
	1. Anayasanın Hazırlanmasındaki Teklifler ve Tahminler	58
	2. Anayasada Cumhurbaşkanının Konumu	62
	3. Cumhurbaşkanına Anayasada Tanınan Somut Yetkiler ve Kararnamelerin İmzalanması	73
	SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	84
	BİBLİYOGRAFYA	86

KISALTMALAR

- a. g. e** : Adı Geçen Eser
- a. g. m.** : Adı Geçen Makale
- AHFD** : Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi
- AİD** : Amme İdaresi Dergisi
- AMKD** : Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
- B.** : Birleşim
- Bkz.** : Bakınız
- C.** : Cilt
- DD.** : Danıştay Dergisi
- DMTD** : Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
- E** : Esas
- Ed.** : Edition
- İHFM** : İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
- İHİD** : İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
- K.** : Karar
- KHK.** : Kanun Hükmünde Kararnane
- Kt.** : Karar Tarihi
- Md.** : Madde
- MHAD.** : Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi
- Not** : Dip Not

- RG. : Resmi Gazete
 S. : Sahife
 SBFD : Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
 Sy. : Sayı
 T. : Tome
 THD. : Türk Hukuk Dergisi.
 TMTD. : Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi
 vd. : Ve Devamı
 YD. : Yargı Dergisi

I- PARLAMENTER REJİMDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

Parlamenter rejim, menşey itibariyle İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Parlamentarizm İngiltere'de olan temsili rejimin, 19. yy'da bu ülkede görülen ve anlaşılan şekli olarak kabul edilir ⁽¹⁾. Parlamenter sistem, sorumluluğu olmayan devlet başkanının başkanlığındaki Yürütme Organı ile Yasama Organı arasında kuvvetler ayrılığının "yumuşak" olduğu, organlar arasındaki hukukî ilişkilerin "eşitlik ve denge" prensibine dayandığı temsili bir rejim olarak tanımlanmıştır ⁽²⁾.

Görülüyor ki, kuvvetler ayrılığının yumuşaklığı, organlar arasında işbirliği ve faaliyet ortaklığının sıklığı, özellikle organlar arasında eşitlik ve denge prensibi parlamenter rejimin dayandığı temel prensipleri oluşturmaktadır. Keza, sorumsuz Devlet Başkanı, Kabine ve Parlamento da gerçekleştirme unsurlarını meydana getirmektedir.

Parlamenter rejimde Devlet Başkanı irsî olarak veya seçim yoluyla bu makama gelebilir. Devlet Başkanının bu sistemde sorumluluğu yoktur. Bu sorumsuzluk parlamenter monarşilerde mutlaktır; örneğin İngiltere'de kral hiçbir şekilde sorumlu değildir. Çünkü "kral kötülük yapmaz" kuralı hakimdir. Nitekim İngiltere'de "Kral kendi eliyle bakanlardan birini öldürse, bundan belki başbakan sorumlu olur; fakat başbakanı öldürse bundan belki başbakan sorumlu olur; başbakanı öldürse bundan kimse mesul olmaz" ⁽³⁾ sözü söylenmiştir. Avrupa'da parlamenter hükümet şeklini öngören Anayasalarda Devlet Başkanının mukaddesliği Kilise Hukuku'ndan gelmektedir ⁽⁴⁾.

Devlet Başkanının sorumsuzluğu ilkesi, parlamenter monarşilerde mutlak olmasına karşılık, Parlamenter Cumhuriyetlerde nisbîdir. Bu sistemde, prensip itibariyle, Devlet Başkanı her vatandaş gibi hukuk ve ceza kanunları önünde sorumludur. Ayrıca, görevi ile ilgili suçlardan dolayı "vatan hainliği" ile sınırlı olmak üzere sorumluluğu vardır. Fakat vatan hainliği suçunun Anayasa'da ve kanunlarda tam bir tanımlaması yapılmamıştır. Bir eylemin vatan hainliği teşkil edip etmediğine Parlamento karar verecektir. Şu halde "Cumhurbaşkanının yargılayacak organ, isnad olunan fiilin suç olup olmadığını ve Cumhur-

(*) İ.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

(1) ALDIKAÇTI, O., Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960, s. 48

(2) İbid., s. 50. Aynı yönde tanımlama için bkz. BAŞGİL, A. F. Esas Teşkilat Hukuku, Birinci Cilt, Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül I, II, İstanbul 1960. s. 339; BURDEAU, G., Le Rejime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'Après - Guerre Paris 1932, s. 83; HAURIOU, M., Précis de Droit Constitutionnel, 2 éd., Paris 1929, s. 196; BARTHELEMY, J. DUEZ, P. Traité de Droit Constitutionnel, Paris 1933, s. 159

(3) Bkz. BAŞGİL, A. F., a. g. e., s. 341

(4) İbid.

başkanı'nın bundan sorumlu bulup bulunmadığını serbestçe takdir edebilirse de, isnad olunan fiilin vatan hainliği sayılamayacağına karar veremez" (5).

Devlet Başkanının siyasi açıdan mutlak sorumsuz olmasının nedeni, Hükümet ile Parlamento arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda tarafsız kalabilmesini sağlamaktır (6). Devlet Başkanının siyasi açıdan sahip olduğu bu mutlak sorumsuzluk ilkesi, onun mutlak tarafsızlığını gerektirir. Bu nedenle, bu sıfatı taşıdığı sürece bir parti mensubu gibi konuşamaz; partiler üstü, objektif, tarafsız bir şahsiyettir. Rolü ayırıcı değil birleştiricidir. Tenkit ve tasvipten öte, uyarıcı ve irşat edici bir rolü vardır. Yeri geldikçe milletin hakemliğini yapacaktır. Asıl olan manevî rolü, tarafsız olduğu müddetçe tesir gösterir. Kısacası, Devlet Başkanı "memleketin iç ve dış politikasında belirli bir devleti, partiyi, zümreyi ve şahsı açık-ça tutan ya da yeren bayanlarda bulunamaz" (7).

Devlet Başkanı Parlamento karşısında siyasî açıdan sorumlu olmadığı halde, uygulamada, devlet Başkanının görevden çekilmeye zorlandığı durumlar görülmüştür. Örneğin, Fransa'da 1887'de ikinci kez Cumhurbaşkanı olan Grèvy, damatı Wilson'un nişan dağıtımındaki yolsuzluklara karışması nedeniyle eleştirilere uğramıştır. Bu olayla hiçbir ilgisi bulunmadığı halde, Meclis Cumhurbaşkanına cephe almış ve "delet başkanı görevinden çekilmedikçe hiç bir bakanla temas kurmayacağını" açıklayınca görevinden çekilmek zorunda kalmıştır. Keza, yine Fransa'da 1924 genel seçimlerini kazanan "radikal sosyalist blok" Cumhurbaşkanı A. Milleran'ın kişisel politikasını benimsediği için, 10 Haziran 1924 tarihinde Mecliste bir karar alınmasını sağlayarak "kurulacak hiç bir kabineye bakan veremeyeceğini" açıklaması üzerine, ertesi gün Cumhurbaşkanı görevini bırakmak zorunda kalmıştır (8).

Esasen, parlamenter sistem, Devlet Başkanı ile Parlamento arasındaki ilişkileri değil, Devlet Başkanının kurduğu Hükümetle Parlamento arasındaki münasebetleri konu alan bir rejimdir. Devlet Başkanı bu sistemde her iki organ arasındaki uyuşmazlıkları bir hakem gibi halledecek ve onlara bir istikamet verecektir (9). Bu nedenle parlamenter rejimin işleyebilmesi için Devlet Başkanı ile Parlamento arasında bir anlaşmazlık sözkonusu olmamalıdır. Bu iki yetkili makam arasında çıkacak bir ihtilaf, sonuçta Hükümetle Devlet Başkanı arasında da sürtüşmeye yol açar. Zira, Bakanlar Kurulu Parlamentonun içinden oluşmakta ve onun güvenini taşıdığı sürece görev başında kalabilmektedir. Başka bir deyimle, Hükümet Parlamentonun çoğunluğuna dayanmakta ve takip ettiği politikadan ve icraatından dolayı parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır (10).

(5) DÖNMEZER, S. ERMAN, S., *Nazarî ve Tatbiki Ceza Hukuku*, İstanbul 1976, C. I., s. 268; TEZİÇ, E., *Anayasa Hukuku*, İstanbul 1986, s. 418 not 2.

(6) TEZİÇ, E., a. g. e., s. 418.

(7) KUBALI, H. N., *Anayasa Hukuku*, İstanbul 1971, s. 376

(8) Bu konuda bkz. ESMEİN, A., *Eléments de Droit Constitutionnel*, 8. éd. Paris 1928, t. II, s. 223 vd.; BENNEFOUS, E., *Histoire Politique de la Troisième République*, c. III, Paris 1959, s. 385, 415.; FABRE, M. H., *Principes Republicains De Droit Constitutionnel*, 3. éd., Paris 1977, s. 301 - 302; LAFERRIERE, J., *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2. éd 1947, s. 773.; BAŞĞİ., A. F., a. g. e., s. 342.; ALDIKAÇTI, O., *Modern Demokrasilerde...*, s. 103; TEZİÇ, E., a. g. e., s. 418, not. 1. Başka örnekler için bkz. DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institution Politiques* éd., Paris 1956, s. 278 vd.

(9) ALDIKAÇTI, O., *Modern Demokrasilerde...*, s. 105.

(10) TEZİÇ, E., a. g. e., s. 419

Konu ile ilgili olarak akla gelen bir soru da Devlet Başkanı'nın parlamenter rejimde niçin bulunduğudır. Gerçekten, Başbakanın üstünde sorumluluğu olmayan devlet Başkanına neden gerek olduğunu açıklamak zorduk. İngiltere'de böyle bir müessesenin varlığı İngiliz muhafazakarlığı ile açıklanabilir; bu nedenle İngiltere'de Devlet Başkanı'nın bulunması semboliktir. Parlamenter rejimi kabul etmiş olan başka ülkeler ise İngiltere'yi örnek aldıkları için, varlığı tartışma götürmeyen bu müesseseyi kabul etmişlerdir. Bununla beraber, Parlamenter rejimde devlet reisi sırf bir tarihi hatıra ve gelenek nişanesi de değildir. Kabine teşkil etme ve kanunları Meclise geri gönderme gibi hukukî görevleri; Devletin varlığını temsil etme gibi manevî vazifesi; Parlamentoyu fesih gibi siyasî vazifesi mevcuttur ⁽¹¹⁾.

Parlamenter rejimin bu klasik hali bir başka deyişle "monist parlamenter rejim" olarak isimlendirilebilir. Monist parlamenter rejim Yürütme Organının iki başlı olması özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Fakat, uygulamada somut olarak hükümetin iradesi gözükmektedir. Bunun sonucu olarak da, Devlet Başkanının rolünün sadece devleti temsil ile sınırlı olması ve başkaca bir görevinin olmaması ortaya çıkmaktadır. Bu tip bir parlamenter rejimde, Devlet Başkanının Başbakanı atamasında sınırlı bir yetkisi bulunmaktadır. Monist parlamenter sistemde, Devlet Başkanı, Başbakanı görevinden azledemez. Ayrıca, Meclisin Devlet Başkanı tarafından feshi Başbakanın istemi ile ve ortak imzalı olarak yapılabilir. Yani Devlet Başkanının bu yetkisi bağlı bir yetki olmaktadır. Dolayısıyla Başbakan tarafından istenilen fesih yetkisini siyasi açıdan yerinde olup olmadığını değerlendirmeden kabul etmek zorunda kalacaktır ⁽¹²⁾.

Ancak, parlamenter rejimin dualist tipinde, durum tamamen farklıdır. Dualist parlamenter sistemde, Devlet Başkanı aktif politikaya karışır. Bunun iki sonucu vardır: Bir defa, fesih hakkı herhangi bir şarta ve Hükümetin talebine bağlı olmaksızın, Devlet Bakanınca tek başına kullanılabilir. Ayrıca, bakanlar hem Meclise karşı hem de Devlet Başkanına karşı sorumlu olurlar. Yani bu sistemde bakanların çifte sorumluluğu vardır. Dolayısıyla, Devlet başkanı Bakanlı serbestçe belirleyebilir ve politikasını beğenmezse azledebilir. Dikkat edilirse, bu sistemin işleyebilmesi için, Devlet Başkanı ile Parlamentodaki çoğunluğun aynı siyasî eğilimde olmaları gerekir. Aksi takdirde hükümet krizleri birbirini kovalar. Böyle bir sistem günümüzde Fransa'da mevcuttur. Bilindiği gibi, bu ülkede Hükümet hem Meclise hem de Devlet Başkanı'na karşı olmak üzere çifte sorumludur. Dolayısıyla 1958 Fransız Anayasası dualist bir Parlamenter sistem öngörmüştür ⁽¹³⁾.

Parlamenter sistem zaman içinde değişiklikler geçirerek klasik halinden uzaklaşmış ve "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" olarak isimlendirilen bir nitelik kazanmıştır. Bilindiği gibi parlamenter rejim insan aklının düşünüp bulduğu bir sistem olmayıp, kendiliğinden İngiltere'de ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu nedenle gerçekleşme şartları uygulama ile ortaya çıkmıştır. İşte aklileştirilmiş ya da rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem, klasik parlamenter rejimin dayandığı prensipleri bazı değişikliklerle kağıt üzerinde yazılı hukuk kurul-

(11) BAŞGİL, A. F., a. g. e., s. 343 - 345

(12) TEZİÇ, E., a. g. e., s. 433

(13) Ibid., s. 432 - 433

larına dönüştürmeyi amaçlamaktadır 1919 Wiemar Anayasası, 1946 Fransız Anayasası ve 1949 Federal Alman Anayasası bu tip bir parlamenter rejim oluşturmayı amaçlamışlardır (14).

Neden böyle bir değişiklik ihtiyacı duyulmuştur? Çünkü kıta Avrupasında İngiliz modeli bir parlamenter sistem aynı sonuçları vermemiştir. Çok partili bir ortamda Parlamenter Rejim İngiltere'de olduğu kadar randıman sağlamamıştır. Bu nedenle Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Anayasa yapıcıları Parlamenter rejimin ampirik ilkelerini kurallara bağlayarak hükümet bunalımlarını önleme ve istikrarı sağlamak için hükümetin siyasî sorumluluğunu ayrıntılı olarak belirlemişlerdir. Yani parlamenter rejime işlerlik kazandırmak için çeşitli düzenlemeler öngörülmüştür. Bu durum bir bakıma "siyasetin hukukileşmesi" olarak nitelendirilebilir (15).

Fakat bütün bu gayretlerin de tam olarak netice verdiği pek ileri sürülemez; çünkü Hükümetin istikrarı sadece hukukî yollarla sağlanamaz. İstikrar herşeyden önce Parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun varlığını gerekli kılar. Şu halde, esas itibariyle siyasî olan sorunları salt hukukî dazenlemelerle çözmek her zaman mümkün olmayabilir. Nitekim fesih yetkisinin kolay kullanılabilir hale getirilmesi amacıyla 1949 Batı Alman Anayasası'nda öngörülen düzenlemeler, iktidar partisi tarafından Parlamentodaki üye sayısını arttırmak için kullanılmıştır. Örneğin 1972'de W. Brand ve 1982'de H. Kohl bu yola giderek güven oylamasında kendi partilerine mensup milletvekillerinin de güvensizlik oyu vermelerini istemişlerdir (16).

Öte yandan, siyasî partilerin ortaya çıkmalarından sonra parlamenter rejimde uygulama açısından ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Herşeyden önce kuvvetler ayrılığının klasik şekli günümüzde bozulmuştur. Örneğin parlamenter rejimin doğum yeri olan İngiltere'ye bakalım; eski Yasama - Yürütme ayrılığı temelden değişince, Yürütme Organı aynı partinin yani iktidardaki çoğunluk partisinin bir kolu olunca, aynı parti hem Mecliste çoğunlukta bulunmakta, hem de hükümeti kurmaktadır. Dolayısıyla klasik kuvvetler ayrılığı yerini bir çeşit kuvvetler karışımına bırakmıştır. Kısacası kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamentonun yapısına bağlı olur duruma gelmiştir. Böylece klasik kuvvetler diyaloguna dönüşmüştür. Hükümetler çoğunluk partisinin vekilleri, Başbakan da genellikle çoğunluk - iktidar partisinin lideridir. Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere parlamenter sistem tamamen parti yapısına bağlı hale gelmiştir (17).

Bütün bu açıklamaların konumuz bakımından önemi, bu gelişmeler ve değişmeler sonucu Devlet Başkanının parlamenter rejimdeki yetki ve statüsünde de kaymalar ve bazı değişiklikler gözlemlenmektedir.

(14) Ibid., s. 435.

(15) Ibid., s. 434, Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sistem konusunda bkz. MIRKINE GUETZEVITCHB., Les Nouvelles tendances du Droit Constitutiones Europénes, Paris 1951, s. 17 vd.

(16) TEZİÇ, E., s. 416. Bu konuda bkz. GROSSER, A., La République Fédérale d'Allemagne, Que - Sais Je? d. éd., Paris 1983,

(17) TUNAYA, T., Z., Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası 1980 s. 304 - 305

II - PARLAMENTER REJİMDE DEVLET BAŞKANININ HAKEM KONUMUNUN SONUÇLARI

Yaptığınız açıklamalardan anlaşıldığı üzere parlamenter sistemde Devlet Başkanının adeta menfî bir statüsü vardır ve hakemlik rolü oynamaktadır. Bu fonksiyonunu yerine getirirken, Meclisteki azınlık ve çoğunlukla, keza iktidar ve muhalefet kanadıyla ihtilafa düşmemesi gerekir. Aksi halde tarafsızlığı hakkında şüpheler uyanabilir ve hakemlik rolünü amacına uygun olarak yerine getiremez.

Öte yandan, Devlet Başkanının sorumsuzluğu ilkesi, onu sorumluluk gerektiren işlerden alıkoymaktadır. Çünkü prensip olarak sorumluluğu gerektiren işleri ancak sorumlu tutulabilen kimseler yapabilir⁽¹⁾. Bu nedenle Devlet Başkanına sorumluluk gerektiren işleri yapma yetkisi vermek, yapılan işlerden kimsenin sorumu olmayacağını peşinen kabul etmek demektir. Bilindiği gibi, bir kimsenin yaptığı tasarruflardan başkalarını sorumlu tutmak adalet fikri ile bağdaşmaz. Bu nedenle de Devlet Başkanına ait yetkiler sorumluluğu kabul edilen Başbakanına ait kararnamelerin Anayasanın kurduğu sisteme göre Başbakan ve ilgili Bakanlarca kullanılmaktadır⁽²⁾. Bu kullanma Devlet Başkanına ait kararnamelerin Anayasanın kurduğu sisteme göre Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanması şeklinde gerçekleşir. Bakanlar Kurulunun sorumluluğu Parlamentoya karşı olduğundan, kararnamelerin imzalanmasında Başbakan ve Bakan bu durumu düşünerek hareket edeceklerdir. Yani alınan bu kararın Parlamento çoğunluğu tarafından tasvip görüp görmeyeceğini hesaba katmak zorundadırlar. Bu durum fiilen kararnamelerin Başbakan ile ilgili bakanlarca hazırlanması sonucunu doğurmuştur. Şu halde, her ne kadar yürütme faaliyetinin bir kısmının yapıcısı Devlet Başkanı ise de, sorumsuzluğu nedeniyle yetkileri Başbakan ile ilgili bakan veya bakanlara devrolunmaktadır. Dolayısıyla bu tasarruflardan doğacak sorumluluğu Başbakan ve ilgili bakan yüklenmektedir. Devlet Başkanına ait kararnameler Bakanlar Kurulu'nca imzalandığı gibi, Devlet Başkanı'nın gezilerinde Bakanlar Kurulu'ndan bir üyenin daima hazır bulunması gerekmektedir⁽³⁾.

İşte böyle bir statüye sahip olan Devlet Başkanı, hiç bir siyasî faaliyette bulunmaması sonucu, Yasama ile Yürütme arasında tarafsız bir "hakemlik" rolünü yerine getirecektir.

Parlamenter rejimde Devlet Başkanı'nın menfî statüsü özet olarak şu sonuçları doğurmaktadır⁽⁴⁾: Sorumsuzluğu onun bütün kararnamelerini Başbakan ve ilgili bakana imzalatmasını gerekli kılar; bütün yetkileri, Yasama Kuvveti önünde sorumlu Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığından, kendisinin tarafsız olarak partiler arasında çıkacak ihtilaflarda hakemlik yapması imkânı doğmakta ve parlamenter rejimde devlet başkanı tarafsız bir lider niteliğini kazanmaktadır.

Nitekim, uygulamada parlamenter rejimi benimsemiş olan ülke Anayasalarında Devlet Başkanı'nın kararnamelerinin Başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca imzalanması bir Anayasa Kuralı olarak öngörülmüştür. Örneğin Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet'te (Şubat

(1) BARTHELEMY, J., DUEZ P., a. g. e., s. 619.

(2) ALDIKAÇTI, O., Modern Demokrasilerde..., s. 99, 103.

(3) ALDIKAÇTI., 1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması, MHAD, 1968, yıl. 1, sy.2, s. 36

(4) Ibid., s. 37

1875 Anayasası madde 3 ve 25), Weimar Cumhuriyetinde (md 50), Federal Alman Cumhuriyeti'nde (md. 58), Belçika Krallığında (md. 64), Finlandiya cumhuriyetinde (md. 34), Fransa'da Dördüncü Cumhuriyeti (md. 79), İtalya Cumhuriyetinde (md. 89), Hollanda Krallığında (md. 79), İsveç Krallığında (md. 38), Danimarka Krallığında (md. 13) ve Fransa'da Beşinci Cumhuriyette (md. 19) bu temel kaideyi koymaktadırlar ⁽⁵⁾.

Görülüyor ki, Parlamenter rejime dayalı bütün Anayasalarda Devlet Başkanının kararnamelelerinin sorumlu kişilerce imzalanması pozitif bir hukuk kuralı olarak belirtildikten sonra, Devlet Başkanının hiçbir kararnamesini tek başına yapamayacağı mantikî ve hukukî sonucuna varılmıştır. Halbuki sorumluluk gerektirmeyen tasarrufları bu kaidenin dışında tutmak gerekirdi. Bu katı hükümler uygulamada bazı sıkıntılar doğurabilir niteiktir. Zaten bu konuda önemli olan husus da bu durumdur. Örneğin yeni atanacak Başbakanın kararnamesini hangi Başbakan veya Bakan imzalayacaktır? Eski Başbakanın imzalayacağı bir an için kabul edilse bile, böyle bir imzayı vermeme durumunda sorun nasıl çözümlenecek? Bu durum, Fransa'da 3. Cumhuriyet döneminde Anayasalarda hiç bir değişiklik yapılmadan temel yol ile halledilmiştir. Şöyle ki; Devlet Başkanı ile yeni Başbakanın atama kararnamesini imzalamak eski Başbakana düşen en son bir görev olarak kabul edilmiştir ⁽⁶⁾.

Şu halde, pozitif hukukta, Devlet Başkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakan veya Bakanlarca imzalanması kaidesi konduktan sonra, aksine imkân veren bir hüküm bulunmadıkça, Devlet Başkanının tek başına kararname ihdas etmesi hukuken mümkün değildir. Bu tip kararnamelere Anayasalarda açık hükümlerle imkân tanınırsa, bunları "Cumhurbaşkanının kararnamelerinin istisnaî bir şekli saymak" gerekir ⁽⁷⁾. Esasen, bu tip yetkileri istisnaî olduklarından, Anayasalarda pozitif hukuk kaidesi olarak açıkça belirtilmeleri gerekir.

Burada belirtilmesi gereken bir nokta da, Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca alınan kararnameleri imzalamama yetkisi var mıdır? Örneğin açıkça hukuka aykırı bir kararnameyi imzalamak zorunda mıdır? Bir göreşi göre, yürütme alanında görülen kararnameler, aslında Cumhurbaşkanının tasarruflarıdır. Bunlar, Cumhurbaşkanının, Başbakan ile ilgili bakanlarca imzalanmış kararlarıdır. Onlar, "önce hükümet kademesince hazırlanıp imzalanmış olmaları, bu niteliklerini değiştirmez. Öyle ise, Cumhurbaşkanı, bu kararları imzalayıp imzalamamakta serbesttir. Başka bir deyimle, bunlar Cumhurbaşkanının Anayasa'da görevi olarak gösterilen hususların yerine getirilmesi konusunda çıkarılmış kararnamelerdir. Böyle olduğu için, Cumhurbaşkanı, kararı alıp almamakta, yani kararnameyi imzalayıp imzalamamakta serbesttir. Kaldı ki, Anayasalar genellikle, böyle bir kararnameyi Cumhurbaşkanının imzalaması zorunluluğunu belirten hüküm ihtiva etmiyorlar. Kısacası, Cumhurbaşkanı, aslında kendi tasarrufları olan bu kararnameleri imzalamayı reddedebilir ⁽⁸⁾.

(5) İbid., Bu Anayasaların bazılarının ilgili maddeleri için bkz. MIRKINE - GUETZEVITCH, B., Les Constitutions Européennes, Paris 1951

(6) İbid. Ayrıca bkz. BARTHELEMY, J - DUZE, P., a. g. e., s. 623

(7) ONAR, S. S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. II, 3. bası İstanbul 1966, s. 756

(8) SAVCI, B., Cumhurbaşkanının Yeri Kararnameleri İmzalama Sorunu, YD, Haziran 1976, s. 17

Böyle bir görüş teorik olarak kendine bir dayanak bulabilirse de, pozitif düzenlemeler arasından dayanak bulması zordur. Her ne kadar Anayasalarda Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalama zorunluluğunu öngören hükümler yoksa da, böyle bir kararnameyi imzalamayı reddetme yetkisi olduğunu belirten bir Anayasa hükmü de yoktur ⁽⁹⁾.

Bu durum karşısında Cumhurbaşkanının "tasarrufları hukukîliğe indirgeme" görevi ve yetkisi olduğu ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanı önüne getirilen bir kararnamede hukuka aykırılık görürse, onu imzalamayı reddetmelidir. Böyle bir kararnameyi imzalamayı reddetmek, görevinden doğan bir zorunluluktur ve yemininden sızan bir yükümlülüktür. Cumhurbaşkanı kararnamenin hukukî içeriğinin ve aykırılığının tesbitini kendi formasyonu ile yapacak ve demokratik yapı içindeki bir hukuk devletinin türlü araçları bu konuda kendisine yardımcı olacaktır ⁽¹⁰⁾.

Görülüyor ki, sorunun halli pek de kolay değildir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'nun bütün kararnamelerini otomatik olarak onaylamak zorunda olması onu, ifade yerinde ise, "imza makinası" durumuna düşürür. Bu konuda ikili bir ayırım yapmak belki daha isabetli olur. Buna göre, Bakanlar Kurulunca alınan hukuka uygun bir işlemin "siyasî yerindelik" açısından Cumhurbaşkanınca denetlenmesi, parlamenter rejimin ruhuna aykırı olur. Çünkü, bu sistemin sağlıklı işleyişi için sorumlu hükümetin siyasî takdir yetkisine, en iyi niyetli işleyişi için sorumlu Hükümetin siyasî takdir yetkisine, en iyi niyetli gerekçelerle de olsa, sorumsuz Cumhurbaşkanı müdahale etmemelidir. Aksi halde Cumhurbaşkanının engellemeleri yüzünden, boyutları Hükümetin istifasına kadar varan siyasi bunalımlar olur. Tabii ki bu durumdan Cumhurbaşkanı'nın prestij ve otoritesinin de zarar görmesi mümkündür ⁽¹¹⁾. Ancak, yerindelik denetimi açısından bile Cumhurbaşkanının bir "otomat" olmadığı ve bu nedenle kararnamenin içeriği açısından Hükümetin dikkatini çekebileceği ⁽¹²⁾, fakat bu alandaki rolünün bir uyarı fonksiyonu ile sınırlı olması ⁽¹³⁾ kabul edilmelidir. Dolayısıyla hükümet ısrar ederse imzalamak zorundadır ⁽¹⁴⁾.

Ancak, alenen hukuka aykırı bir Bakanlar Kurulu işlemini Cumhurbaşkanının imzalamak zorunda olduğu da söylenemez. Cumhurbaşkanının sorumlu olmaması, önüne gelen her işlemi mutlaka imzalamak zorunda olmasını gerektirmez. Aksi halde Cumhurbaşkanının Anayasaya ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalma konusundaki andı hiç bir anlam ifade etmez ⁽¹⁵⁾. Şu halde, hukukî planda Devlet başkanı bu tip hukuka aykırı kararnameleri imzalamama imkânına sahiptir. Özellikle Hükümetin işlemlerinin yargılama mekanlarınca geçersiz kılındığı ve ortaya çıkan mahkeme kararlarını hiçe sayarak kararlar alındığı durumlarda, kendisine sunulan işlemlere karşı direnmesi, aktif politikaya karışması olarak değerlendirilmemelidir. Böyle bir durumda yürütmenin iki kanadı arasında uyuşmazlık çıkması muhtemeldir. Bu uyuşmazlığı millî iradenin temsilcilerinden oluşan TBMM'nin çözümlenebileceği ileri sürülüyor ⁽¹⁶⁾ ise de, bunu parlamentonun hangi yolla yapabileceğini kestiremiyoruz.

(9) Ibid., s. 18

(10) Ibid., s. 19.

(11) ÖZBUDUN, E. Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s. 287 - 288.

(12) SAVCI, B., a. g. m. s. 19

(13) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 288

(14) SAVCI, B., a. g. m., s. 19

(15) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 288

(16) TEZİÇ, E., 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, YD, Mayıs 1980, sy. 49, s. 10

Şu durumu tekrar belirtelim ki, parlamenter sistemde esasen yürütmeye ait yetkilerin asıl sahibi Devlet Başkanındır; başbakan ve bakanlar zaman içinde oluşmuştur. Daha doğrusu, Devlet Başkanının sorumsuzluğu nedeniyle sorumluluğu yüklenecek bir ekip belirmiştir. Nitekim tarihî gelişim de bu durumu doğrulamaktadır. 1714'de İngiltere'de Stuart hanedanından Kraliçe Anne'in tahta geçecek çocuğu olmadığından, ölümü ile birlikte Hannover hanedanından I. George Kral olur. Ancak George İngilizceyi iyi bilmediğinden, kabine toplantılarında fazla bir şey anlamıyordu. Bu nedenle bir süre sonra toplantılara hiç gelmez oldu. Bunun üzerine krala ait yetkiler kabine toplantılara hiç gelmez oldu. Bunun üzerine Krala ait yetkiler kabine aracılığı ile kullanılmaya başlandı. Dolayısıyla Kral adeta sembolik bir duruma düştü. İşte bu gelişme sonucu İngiltere'de "Kral Hükümet etmez saltanat sürer" sözü söylenmeye başlandı. Bu yeni durum karşısında kabine üyelerinden bir bakan, kabine toplantılarında alınan kararları Krala iletiyordu. Bu kişi hem Krala en etkili bir kişi idi ve aynı zamanda kabine toplantılarına başkanlık ediyordu. Bu dönemde şartların oluşturduğu ve tesadüfen beliren kişi daha sonraki dönemde parlamenter rejimin temel taşlarından biri olan "Başkanlık müessesesini" oluşturacaktır (17).

Sonuç olarak şunu belirtelim ki, parlamenter rejimde Devlet Başkanının yeri ve yetkileri konusunda gerek doktrinde gerekse uygulamada bir görüş birliğine varılmış değildir. Bu durum Mukayeseli Hukukta böyle olduğu gibi, bizde de böyledir. Nitekim, iş başındaki Cumhurbaşkanları bile kendi yetkileri konusunda tereddütler geçirebilmektedirler. Örneğin, TRT Genel Müdürlüğü ile ilgili kararnamelerin sebep olduğu yoğun eleştiriler karşısında Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, yetkilerinin belirlenmesi ve açığa kavuşturulması yolunda açıklama yapmak zorunda kalmıştır (18).

III - 1961 ANAYASASINDA DEVLET BAŞKANININ KONUMU VE TEK BAŞINA KULLANILABİLECEĞİ YETKİLERİ

1. Anayasal Planda Durum

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun iktidarın yapısına ilişkin gerekçesinde "Cumhuriyetin temel kuruluşunu üç kesimde mütalâa" ile "her alana dahil kuvvetler arasındaki ilgileri" de tesbit ettiği bildirilmekte ve yürütme kuvvetinin de "parlamenter sistemlerde olduğu gibi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan ibaret olmak üzere iki yönlü olduğu" belirtilmektedir (1).

Temsilciler Meclisi Anayasa komisyonu'nun bu eğilimi Anayasa hukukumuzdaki gelişmeye uygundur. Nitekim, Osmanlı İmparatorluğu devrinde ilk yazılı Anayasanın, Padişahı Devlet faaliyetinin yegane hâkimi kılan düzeninden sonra, klasik parlamenter rejim anlayışına doğru bir gelişme olmuş ve 1909 değişiklik ile Türkiye'de ilk defa parlamenter rejim uygulanmaya başlanmıştır. Millî Hâkimiyet prensibinin Anayasa Hukukumuzda girdiği ve meclis hükümeti sisteminin uygulandığı Kurtuluş Savaşı devrinden sonra, 29 Ekim 1923 değişiklik ile Cumhuriyet ilanı edilirken, aynı zamanda parlamenter hükümet sistemine doğru yönelinmiş ve 1924 Anayasasına klasik parlamenter sistemden unsurlar alınmıştır. Cumhuriyet tarihinde 1945'te üçüncü defa çok partili düzene geçildiği zaman 1924 Anaya-

(17) TEZİÇ, E., Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, YD, Haziran 1976, s. 21

(18) Bkz. Cumhuriyet, 22.1.1976.

(1) TANÖR, B - BEYGO, T., Türk Anayasaları ve Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul 1966, s. 83

sası hakkında yapılan anketler bu anayasanın temelinde bulunan meclis hükümeti sisteminin yetersiz olduğunu ve yerine klasik parlamenter hükümet sisteminin konması fikrinin hemen herkes tarafından benimsendiğini gösteriyordu. Nitekim 27 Mayıs'tan sonra Anayasa ön-projesini hazırlayan İstanbul İlim Heyeti ve Gerekçeli - Tasarıyı hazırlayan Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü tasarılarında, klasik parlamenter hükümet sistemini temel alan birer hükümet sistemi teklif ediliyordu.

Bu tasarı ve düşünceler 1961 Anayasasına yansımıştır. Nitekim Anayasanın gerekçesinde bu durum şöyle belirtilmiştir: "Yasama ve yürütme arasında karşılıklı ilgiler kurulmuş ve belirtildiği gibi yumuşak bir kuvvetler ayrılığı tesis edilmiştir. Bu münasebetler Millet Meclisi'nin Bakanlar Kurulu'nu güven oyu vermemek suretiyle düşürebilmesi, Bakanlar Kurulu'nun da buna karşı ve muayyen şartlar altında Millet Meclisi'nin yenilenmesini isteyebilmesidir" (3). Kısacası 1961 Anayasası parlamenter rejimi benimsemiştir. Ancak sistem gerçek şekli ile kabul edilmiş değildir. Eşitlik ve dengeyi sağlayacak fesih yetkisi "seçimlerin yenilenmesi" şeklini almış ve gerçekleşmesi oldukça zor şartlara bağlanmıştır (md. 108).

Bilindiği gibi 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanı oldukça sınırlı yetkiler tanımıştır. Bunları şöyle sıralayabiliriz: Özel törenlerde Meclise başkanlık etmek (5md. 32); Kanunları imzalamak veya geri çevirmek (md. 35); Başbakanı seçmek (md. 44/1); Hükümetin inhası üzerine özel af yetkisini kullanmak (md. 42). Başbakanı atama yetkisi ile kanunları TBMM'ne geri gönderme yetkisi bunların en önemlileri sayılabilir. Bu yetki azlığının temelinde 1924 Anayasasının egemenlik anlayışı etkili olmuştur. Bu Anayasa egemenliğin doğrudan doğruya kullanılmasında tek yetkili organ olarak TBMM'ni tanıyordu. Bunun sonucu olarak Yürütme Organının yetkili bir organ sayılmaması, dolayısıyla Cumhurbaşkanı ile Hükümetin Yasama organına bağımlılığı, yetkilerini onun adına kullanma durumu ortaya çıkmıştır. Gerçi uygulamada Cumhurbaşkanı yetkili gibi görünmüşlerse de, bu durum Anayasa'dan ziyade Cumhurbaşkanlarının tarihî kişiliklerinden kaynaklanmıştır (4).

1961 Anayasası "Millet egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organar eliyle kullanır" 5md. 4) hükmünü getirmek suretiyle 1924 Anayasasındaki anlayışı değiştirmiş, TBMM'ni milli egemenliği doğrudan doğruya kullanabilen tek organ olmaktan çıkarmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı da 1961 Anayasasında egemenlik yetkisini kullananlardan biri durumuna gelmiştir.

Öte yandan, 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkileri her ne kadar tek madde halinde sayılmamışsa da, serpiştirilmiş bir durumda bazı önemli yetkileri vardır. Bunları 'Devletin başı' ve 'Yürütmenin başı' sıfatıyla ayrı ayrı şöyle belirleyebiliriz: TBMM'ni olağanüstü toplantıya çağırmak (md. 83/3); Cumhuriyet Senatosuna 15 üye seçme ve boşalma oldukça bunları yenileme (md. 70/1); (73/5); Millet Meclisi seçimlerini yenileme (md.

(2) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 34; ARSEL, İ., Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1965, s. 137 vd.

(3) ÖZER, A., Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara 1984, s. 22

(4) BALTA, T. B., Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ankara 1960, s. 4.; EROĞUL, C., "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi" Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları, AHFD, c. 33, 1978, no. 1-3, s. 39

108), kanunları yayınlama veya TBMM'ne geri gönderme (md. 93), Başbakanı seçme ve atama (md. 102/2); Anayasa Mahkemesine iki üye seçme (md. 145/1); Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma (md. 149); Askeri yargıtay üyelerini seçme (md. 141/2); özel af çıkarma yetkisi (md. 97/2), Devletin başı olma sıfatıyla kullandığı yetkiler olarak kabul edilebilir. Buna karşılık, Bakanları atama (md. 102/3); Bakanlar Kuruluna başkanlık etme (md. 97/2); Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etme (md. 111/2); Genelkurmay Başkanını atama (md. 110/4); Yabancı Devletlere temsilci gönderme ve yabancı devletlerin temsilcilerini kabul etme (md. 97/2); Uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayınlama (md. 97/2); TüTüzükleri imzalama ve yayınlama (md. 107/2) yetkileri ise yürütmenin başı" sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkililerdir (5).

1961 Anayasasının çok önemli diğer bir yeniliği, Cumhurbaşkanı tümüyle TBMM'ne bağımlı kalan düzenlemeleri kökünden değiştirmiş bulunmasıdır. Cumhurbaşkanı yine TBMM içinden seçilmektedir, ama Yüksek öğrenim ve kırk yaş koşulları yüzünden birinci Meclisten çok güçsüz olan ikinci meclisin üyeliğine yakındır. Daha önemlisi Cumhurbaşkanı'nın görev süresi uzatılmakla yasama organı ile bağları iyice gevşetilmiştir. Eskiden Cumhurbaşkanı'nın görev süresi Meclisin seçim dönemi ile aynıydı; Meclis kendisini yenileyince Devlet başkanını da mutlaka yeniliyordu; şimdi Cumhurbaşkanı'nın yedi yıllık bir süre için seçileceği kabul edilmekle, Meclislerle süregelen temel bağ artık kopmuştur. Anayasa bununla da yetinmemiş, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, hem TBMM üyeliği ile hem de varsa partisiyle ilişkisinin kesileceğini öngörmüştür (6). Oysa 1924 döneminde Cumhurbaşkanı Meclis görüşmelerine katılamamak ve oy kullanamamakla birlikte, üyeliğini sürdürmekte, oturumlara başkanlık etmekte her yıl meclis açılış nutkunu vermektedir (7). Öte yandan, partisinin resmi veya fiili önderliğini sürdüren Cumhurbaşkanı, meclis çoğunluğu ile organik bir bağ içinde bulunmaktaydı.

Görüldüğü gibi, 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı'na özel bir yer vermiştir. Devletin başı olmakla Cumhurbaşkanı "Türkiye Cumhuriyetini ve Başkomutanlık da Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı sorumsuzdur (md. 98/1). Ancak TBMM üye tam sayısının üçte birinin tekilfi ve üçte ikisinin kararıyla vatana ihanetle suçlanabilir (md. 99) ve o zaman Anayasa Mahkemesinde yargılanır (md. 147/2).

Dikkat edilirse 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı'na parlamenter rejimin aslına uygun olarak tarafsızlığı sağlamak ve hakem rolünü vermek için bazı düzenlemeler getirmiştir: Cumhurbaşkanı seçilen TBMM üyesini partisiyle seçilememekte, görev süresinin TBMM'sinin süresinden ayrılarak yedi yıl olarak belirlenmesi ve süresi sona eren Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriyet Senatosu'nun tarafsızlığının sağlanması ve böylece kendisini seçen "çoğunluğun adamı" görünümünden kurtarılması amaçlanmaktadır (8).

(5) EROĞUL, C., a. g. m., s. 42 - 43

(6) Ibid., s. 40

(7) Bu konuda bkz. DURAN, L., Resicumhurun Nutku ve İstizah Usulü İHFM, c. XVI, sy. 1 - 2, 1950, s. 215 vd.

(8) FEZİÇ, E., a.g.m. s. 8

Cumhurbaşkanı yukarıda belirlediğimiz "Devletin başı" ve "Yürütmenin başı" sıfatıyla kullanabileceği yetkileri yanında "kişisel temaslar" ve "açık tavır takınmalar" yolu ile de ağırlığını hissettirebilir. Kişisel temasların bir bölümü uygulamada oldukça yaygın bir hal almıştır. Cumhurbaşkanının Başbakan ve Genelkurmay Başkanı ile yaptığı haftalık olağan görüşmeler buna örnektir. Keza zaman zaman siyasî parti yetkilileri ve bazı kuruluşların temsilcileriyle yaptığı görüşmeler de bu niteliktedir. Hatırlanacağı gibi, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği ilk yıllarda, siyasi parti liderleriyle Çankaya'da yuvarlak masa toplantıları yapmak alışkanlık haline gelmişti ⁽⁹⁾.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı gerek gördükçe mesajlar ve demeçler vermekte ayrıca yurt gezilerine katılmaktadır. Genellikle Cumhurbaşkanları millî bayramlarda ve kendi takdirlerine göre millet hayatı bakımından önem arzeden günlerde bu yetkilerini sık sık kullanmaktadırlar ⁽¹⁰⁾.

2. Doktrinde Tartışmalar ve Yorumlar

Cumhurbaşkanının sıraladığımız bu yetkilerini tek başına kullanabilip kullanamayacağı sorunu 1961 Anayasası boyunca tartışma konusu olmuştur. Bilindiği gibi "Cumhurbaşkanının iradesini ihtiva eden tasarruflar kararname adını alır; başka bir ifade ile Cumhurbaşkanı hukukî tasarruflarını kararname şeklinde yapar. Anayasamızın 98/2 maddesine göre ise, 'Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır' Diğer bir deyişle, "Cumhurbaşkanı kararnameleri şekle tâbi bir tasarruf olup, tekemmül etmeleri için yazılı olmaları ve Cumhurbaşkanı veya gerektiğinde vekili ve Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması şarttır". Bu şekil şartlarının birinin yokluğu kararnamenin yokluğunu icap ettirir" ⁽¹¹⁾.

Hukukî durum böyle olmakla beraber, Cumhurbaşkanı Anayasanın 93. maddesine dayanarak, TBMM'ce kabul olunan 168 sayılı "X VE XI. Devre Milletvekillerinin Ziraat Bankası'na ve Hazineye Olan Borçlarının Faizsiz ve Masrafsız Olarak 10 Yıl Taksitide Bağlanması Hakkında Kanun" ve 396 sayılı "Tapulama Kanun"larını uygun bulmadığı gerekçeleriyle bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermiş ve Anayasanın 107/1 maddesi uyarınca Cumhuriyet Senatosu'na 15 üye ve yine Anayasanın 141 ve 145.ci maddeleri uyarınca Askeri Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi'ne üyeler seçmiştir.

Cumhurbaşkanının bu tutumu resmî çevrelerce tasvip görmüş ve bu yetkilerin Anayasaca Cumhurbaşkanının şahsına tanındığı, dolayısıyla tek imza ile tekemmül edebilecekleri ileri sürülmüştür ⁽¹²⁾. Tabii ki bu mantıkla hareket edilecek olursa, Cumhurbaşkanının Anayasada öngörülen diğer yetkilerini de tek başına kullanılabileceği sonucuna varılabilir ⁽¹³⁾.

(9) EROĞUL, C., a. g. m., s. 44

(10) İbid.

(11) ONAR, S. S., a. g. e., s. 398.

(12) ALDIKAÇTI O., a. g. m., s. 31, Ayrıca bu konuda Cumhurbaşkanına yardımcılık yapan İlhan Arsel ve Muhammer Aksoy bu konuda yazdıkları makalelerinde "İkinci imza" şartına hiç değinmemişlerdir. Bkz. Dünya Gazetesi, 14.2.1963; Cumhuriyet, 11 - 12.2.1963

(13) SAVCI, B. Devlet başkanı - Meclis Çatışması, SBFD, 1963, No: 3 4, s. 326; ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 31

Sorun doktrinde tartışılmıştır. Hemen belirtelim ki, bu basit bir şekil şartının eksikliği tartışması değildir. Gerçekten ilk bakışta ihtilaf Anayasasının kurmak istediği düzene etkide bulunmayacak basit bir şekil noksanlığı gibi görülebilir. Eğer böyle dahi olsaydı üzerine önemle eğilmemiş ve Anayasasının usulüne uygun olarak uygulanmasını titizlikle istememiz gerekirdi. Çünkü yönetenleri tarafından Anayasası sık sık ihlâl edilen toplumlarda, Anayasaya şekil bakımından da olsa aykırılığın zamanla teamül haline gelip, Anayasanın kurduğu sistemi değiştiren ihlallere dönüşmesi, endişe edilmesi gereken bir husus olarak görülür. Bu tür endişelerin gerçekleşmemesi için Anayasaya riayetin büyük bir titizlikle, bütün katılığı ile sağlanması, Anayasanın, bütünüyle üstünlüğünün gerçekleştirilmesi lazımdır. Kaldı ki, ihtilaf sadece bir şekil noksanlığından ibaret değildir. Çözüm şekline yani Anayasaya uygun olduğu kabul edilecek usulü göre, Anayasanın Devlet Başkanına çizdiği statünün muhtevasını, rejimin geleceğini etkileyecek niteliktedir⁽¹⁴⁾. Çünkü Devlet Başkanına tek imza ile kararname ihdası yetkisi verilmesi durumunda, tarafsız kalması gereken Cumhurbaşkanı giderek aktif politika içine girmesi ve siyasî partilerin iktidar mücadelelerine karışması sonucu bir Anayasa krizinin doğması mümkündür⁽¹⁵⁾.

Doktrin bu konuda ikiye ayrılmış durumda; bazı yazarlar hemen hemen hiç bir işlemi Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapamayacağını ileri sürerken, bir grup yazar ise, sorumluluk gerektirmeyen işlemleri tek başına yapabileceğini belirtiyorlar.

Birinci grup yazarlar, Cumhurbaşkanı'na tek başına yapabileceği hiç bir yetki tanımazken, bunu parlamenter rejimde Devlet Başkanının "Sorumsuzluğu" ilkesi ile açıklıyorlar. Sorumluluk olmadan yetki de olmaz diyen yazarlar bunu "hukukun umumî prensiplerine"⁽¹⁶⁾, "demokratik rejimin esaslarına"⁽¹⁷⁾, "adalet fikrine"⁽¹⁸⁾, veya "modern devlet anlayışına"⁽¹⁹⁾ dayandırıyorlar.

Bu görüşe göre, 1961 Anayasası parlamenter rejimi ve bu rejimin mantığına uygun olarak da bütün kararnamelerin Başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca imzalanarak tamamlanacağı kesin hükmünü koymuştur. Bu durumda, Anayasada istisnaları belirtilmediğinden, Cumhurbaşkanı'nın Başbakan ile ilgili bakanın imzası olmadan ihdas ettiği kararnameler noksan kalmış, tekemmül etmemiş işlemlerdir ve sonuç doğurmamaları gerekir⁽²⁰⁾. Ayrıca, parlamenter rejimde Devlet Başkanının parlamento ile kabine arasındaki doğacak ihtilaflarda hakem rolünü oynayabilmesi için her şeyden önce müstakil ve kişiliğinin sağladığı prestije sahip olması gerekir ki, bunun da sorumsuzluğu ile sağlanabileceği ileri sürülmüştür⁽²¹⁾. Fakat, Devlet Başkanının yetkisizliğine rağmen ona yetkileri kul-

(14) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 32 - 33

(15) İbid., s. 33

(16) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 38

(17) DURAN, L., a. g. m., s. 216

(18) ALDIKAÇTI, O., Modern Demokrasilerde..., s. 99

(19) SOSYAL, m., 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 7. bası, Ankara 1987, s. 331.

(20) ALDIKAÇTI, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982, s. 333, Benzer fikir için bkz. GÜNEŞ, T., "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Bakanlar Kurulu Kararnameleri", Milliyet 2. 2. 1976

(21) ALDIKAÇTI, O., a. g. e., s. 100; KERSE, A., Türkiye'de 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı (Doktora Tezi), İstanbul 1973, s. 133

lanma imkânı vermek, devlet işlerinden dolayı kimsenin sorumlu olamayacağını kabul etmek demektir. Çünkü genel olarak bir kimsenin yaptığı işlerden dolayı başkasını sorumlu tutmak, adalet fikri ile bağdaşmaz denilmiştir ⁽²²⁾. Aynı görüşü savunan yazarlardan bazılarına göre ⁽²³⁾, bu konuda subjektif görüşlere dayanarak Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri tesbit etmeye başlarsak, gelecekte herhangi bir yetkinin şahsî olduğu inancı ile tek başına karamame çıkarmaya kalkacak Cumhurbaşkanına karşı ileri sürülecek hukukî delil bulmakta güçlük çekileceği de tartışılmaz.

Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapamayacağı görüşüne katılan bir diğer yazar ⁽²⁴⁾ göre de, Devlet Başkanının siyasî sorumsuzluğunun neticesi, alacağı bütün kararlarda başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmasının zorunluluğu yani "Cotreseing - advice" müessesesi parlamenter rejimin kilit noktalarından biridir. Bu nedenle imza mecburiyeti sadece Cumhurbaşkanının yapacağı hukukî tasarruflara münhasır değildir. Devlet reisinin bütün faaliyetlerinde, örneğin yabancı bir Devlet Başkanına göndereceği bir tebrik veya taziyeye telgrafı yahut irad edeceği bir nutukta bile, ilgili bakanın imzası veya rızası bulunması şarttır.

Bu anlayışa göre, 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanını, genel olarak parlamenter sistemdeki Devlet Başkanının yetki ve statüsünden ayıran, onun tek başına işlem yapmasına imkân veren bir kural yoktur. Kişisel olarak yapabileceği tek işlem, Cumhurbaşkanının görevinden çekilmez istediği zaman sözkonusu olabilir. Bunun dışında Anayasada tanınan bütün yetkilerin, istisnasız olarak ortak imzalı kullanılması gerektiği ileri sürülmüştür ⁽²⁵⁾. Aynı yazar, Anayasanın 83. maddesinin 3. fıkrasında belirtilmiş olan, Cumhurbaşkanının TBMM'ni toplantıya çağırma yetkisini de tek başına kullanabileceğini belirtmekte ve Cumhurbaşkanının böyle bir çağırıda bulunmasının siyasî sorumluluk doğurmadığına dolayısıyla Meclis - Devlet Başkanı çatışmasına yol açmayacağına işaret etmektedir ⁽²⁶⁾.

Kısacası, Cumhurbaşkanının tek başına yetki kullanma imkânı tanıyan ve ortak imza şartını arayan bu anlayışa göre, bütün parlamenter sistemde olduğu gibi, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'ndan ayrı bir varlığı bulunmakla beraber, Yürütmeyi birlikte oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun birbirlerinden bağımsız işlemler yapmak yetkileri yoktur. Yani, Yürütmenin işlemleri her ikisinin de katılmaları ile ortaklaşa gerçekleştirilebilir ⁽²⁷⁾.

Doktrinde bir diğer grup yazar bu görüşe karşı çıkmaktadır. Bu anlayışa göre, her ne kadar "Cumhurbaşkanına bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır" şeklindeki Anayasanın 98. maddesinin 2. fıkrası kesin bir hüküm ise de, Anayasada Cumhur-

(22) ALDIKAÇTI, O., Modern Demokrasilerde..., s. 98 - 99.

(23) ALDIKAÇTI, O., a. g. m. s. 45 - 46

(24) GÜNEŞ, T., Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul 1956, s. 61

(25) TEZİÇ, E., "Cumhurbaşkanı ve Yasalar" Cumhuriyet, 8. 6. 1974.

(26) TEZİÇ, E., a. g. m., s. 9

(27) Ibid. Yazarın aynı görüşü için bkz. "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Demokrasi", Düşünürlerin Forumu, Milliyet, 13.2.1977. Ayrıca bkz. "Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye'nin Beklentileri", Düşünürlerin Forumu, Milliyet 23.3.1980.

başkanının kişisel olarak bir takım görevler yükleyen hükümler de kesindir. Dolayısıyla, Anayasanın Cumhurbaşkanlığının temel özelliklerini düzenleyen başka hükümlerinden giderek, bunların bir bölümünü, pekala 98. maddenin istisnaları gibi yorumlamak mümkündür.

Bu anlayışı paylaşan ⁽²⁸⁾ bazı yazarlara göre, nitelikleri yönünden doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması mümkün görülen, doğrudan doğruya Devlet Başkanının şahsına tanınmış olma özelliğini taşıyan ve siyasi sorumluluğu gerektirmeyen yetkilerin kullanılmasında Devlet Başkanının serbest olduğunu kabul etmek gerekir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı Anayasa gereğince doğrudan doğruya Meclisle olan ilişkilerinde, istisnaî olarak, resen, kendi kendine imzalayacağı kararnameler kullanabilecektir. Şu halde, Cumhuriyet Senatosu'na onbeş üye seçmek, uygun bulmadığı kanunları bir kere daha görüşülmek üzere aynı süre içinde TBMM'ne geri göndermek, bir kanunun veya bir hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmek, keza seçimlerin yenilenmesi kararnamesi de bu tür yetkilerden sayılmaktadır ⁽²⁹⁾.

Cumhurbaşkanının tek başına bazı işlemleri yapabileceği görüşünü paylaşan bir diğer yazara ⁽³⁰⁾ göre de, parlamenter sistemde siyasî sorumluluğu olmayan Devlet Başkanının yazılı işlemlerine kendisiyle birlikte hükümet başkanı da imza koyar. Ancak, bu "destek imza" koyma ilkesi yalnızca siyasî sorumluluk gerektirecek işlemlerle, Anayasanın Devlet Başkanına özgü bir yetki olarak belirlemediği işlerde gereklidir. Anayasalarda Cumhurbaşkanının yapacağı açıklanmış bulunan işlemleri Devlet Başkanı kendi takdirine göre tek başına yapar; hatta tek başına yapmakla yükümlüdür. Unutmamak gerekir ki, Cumhurbaşkanı ne bir kukladır, ne de bir başkasının korunmasına muhtaç olacak kadar yeteneksizdir.

Anayasa Mahkemesi de bu ikinci görüşü benimsemiştir. Yüksek Mahkeme 1976 tarihli bir kararında konua ilişkin olmak üzere şöyle diyor: "Anayasanın 6. maddesinde "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" kuralı getirdikten sonra 97. maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Millet'in birliğini temsil eder" kuralına yer verilmiş, ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anayasanın 98. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı'nın bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur" yolundaki ilkeyi bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerekir. Öte yandan Anayasa'ya, Cumhurbaşkanı'na, yürütme organının başı olması yönünden değil, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de, Anayasa'nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki ancak Başbakan ve ilgi-

(28) OKANDAN, R. G., Umumi Amme Hukuku, İstanbul 1976, s. 475.

(29) ONAR, S. S., a. g. e., c. II, s. 754 - 755.

(30) ESEN, B. N., "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23. 7. 1974.

li Bakanlarca uygun görülmesi halinde kullanılabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarcaca, yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakanı veya ilgili Bakanları devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç çıkacaktır ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez" (31).

1979'da verdiği bir başka kararında da Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı sıfatıyla tek başına bazı işlemler yapabileceğini belirtmiştir. Bu kararda, şöyle denilmektedir: "Cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasına parlamenter rejimin ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin elvermediği yolundaki savlar geçersiz ve dayanıksızdır. 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 sunulmuş kabul edilen Anayasanın verdiği bu yetkiyi Uus 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 yoksundurlar" (32).

Anayasa Mahkemesi bu son ararında Cumhurbaşkanının, kanunların bir kez daha TBMM'ne gönderme yetkisini tek başına kullanabileceğini belirtmekte, Anayasada bu yetkiyi Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üyeleri ile birlikte kullanması gerektiğini belirten hiçbir hüküm mevcut olmadığına işaret etmektedir.

Böylece, 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının tek başına bazı işlemleri yapabilip yapamayacağı konusunda doktrinde mevcut olan görüşleri ve Anayasa Mahkemesi'nin görüşünü ana hatları ile özetlemiş olduk. Bu görüşlerin hangisinin isabetli olduğu hususunda kesin bir yargıya varmak mümkün değildir. Ancak birinci görüş hukukî düzenlemelere daha uygun olduğu halde, ikinci görüş ve uygulama işin mahiyetine ve olması gerekene daha yatkındır.

Cumhurbaşkanına tek başına hemen hemen hiçbir işlem yapma yetkisi tanımayan anlayış, parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğu, sorumlu olmayan bir kişiye yetki tanımayacağı düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bu kıstasın bu konuda kesin bir öçü olduğu söylenemez. Örneğin, çağdaş bir demokratik rejime sahip olan ABD'nde başkana impeachemet dışında, siyasî bakımdan sorumlu olduğu halde son derece güçlü yetkilere sahiptir (33). Tabii ki, durum parlamenter sistemde farklı olabilir, ama salt sorumsuzluk yetkisizliği gerektirmiyor.

Dikkat edilirse, Cumhurbaşkanına tek başına işlem yapma yetkisi tanımayan görüşün temel gerekçesi parlamenter sistemin mantığı olmaktadır. Gerçekten de, her sistemin kendine özgü bazı temel nitelikleri bulunduğu inkâr edilemez. Nitekim parlamenter rejimde de Cumhurbaşkanının yürütme alanında yetkisiz olması, bu alanda esas yetkili olan

(31) E. 1975/183, K. 1976/15, Kt. 16.3.1976, AMKD, sy. 14, s. 68

(32) E. 1979/22, K. 1979/45, Kt. 18.12.1979, AMKD, sy. 17, s. 373 - 374.

(33) EROĞUL, C., a. g. m., s. 45.

Hükümetin de yasama organı önünde siyasî açıdan sorumlu olması zorunludur. Fakat, rejimler son derece genel kategorilerdir. Bu genel türler içinde her ülkenin somut bir rejimi vardır. Bu somut rejim içinde, elette bir sistem kabul edilmiş olabilir. Bunun sonucu olarak da o sistemin soyut modelinde var olan temel gereklerine uymak zorunludur. Ancak soyut modeldeki bütün özelliklerin en ayrıntısına kadar somut uygulamaya yansımaları düşünülemez. Her ülke kendi özel şartlarına göre genel modelden bazı sapmalar gösterebilir. Nitekim hepsi de parlamenter rejimi benimsedikleri halde farklı özelliklere sahip uygulamalar mevcuttur. Örneğin III. ve IV. Cumhuriyet Fransası'nda cumhurbaşkanı bakanlar kurulu çalışmalarına katılmamaktadır. Yine, örneğin Federal Almanya'da cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl iken, İtalya'da yedi yıldır. IV. Cumhuriyet Fransası'nda Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilirken, Federal Almanya'da devlet başkanı Bundestag'ın yanısıra federe meclis temsilcilerinin yer aldıkları özel bir federal kurul tarafından seçilmektedir. Bu ayrı uygulama örneklerini alabildiğince çoğaltmak mümkün⁽³⁴⁾.

Şu halde, belirli bir anayasal kurumun yetki ve statüsünü tesbit edebilmek için "soyut kurallardan hareket etmek yerine, bu kurumu, belli bir tarihin ürünü olan, belli bir anayasal çerçevenin içinde yer alan ve bu arada elbette, belli bir sistemin temel gereklerine uymak zorunda olan bir bütünün parçası olarak inceleme zorunluğu vardır"⁽³⁵⁾.

Bu tesbitlerimizi konumuz açısından uygulayacak olursak, Cumhurbaşkanının devletin başı olarak ve yönetmenin başı olarak ayrı ayrı yetkilerinin belirlenmesi gerekecektir⁽³⁶⁾. Denebilir ki, Cumhurbaşkanı hem devlet reisi olarak, Bakanlar Kurulu dışında bir süreklilik ve istikrar unsurudur ve bu sıfatla bazı görevleri vardır; hem de Bakanlar Kurulu ile birlikte yapacağı vazifelerini yalnız yapamaz, yani bu durumda Hükümetten ayrı olarak kararname ihdas edemez⁽³⁷⁾.

Dikkat edilirse, bu kıstasta, Cumhurbaşkanının ikili sıfatından hareket edilmekte, yetkilerini belirlemeye çalışırken de, belli bir sistemin soyut kurallarından önce, rejimimizin geçmişine ve somut gereklerine bakılmaktadır.

1961 Anayasası'nın metnine göre, Cumhurbaşkanının bütün kararları Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasına tâbidir. Fakat uygulamada Cumhurbaşkanının Meclisle ve Hükümetin kuruluşu ile ilgili işlemleri yan imza şartından hariç tutulmakta, bu şart genellikle yürütme sahasına ilişkin olan işlemleri açısından aranmaktadır⁽³⁸⁾. Nitekim İtalya'da da Doktrin, Cumhurbaşkanının Senatoya üye atama, kanunları geri çevirme, Anayasa Mahkemesine üye seçme yetkilerini tek başına kullanabileceğini kabul etmektedir. Ayrıca uygulamada bu doğrultuda gelişmektedir⁽³⁹⁾.

Demek ki yapılacak iş Cumhurbaşkanının "Devletin Baş" ve "yürütmenin Baş" sıfatı ile yapabileceği işlemleri ayrı ayrı belirlemektir. Doktrinde bu konuda yapılmış tasnif-

(34) Ibid., s. 50 - 51.

(35) Ibid., s. 51

(36) Ibid.

(37) TUNAYA, T. Z., "Reisicumhurun Hukukî ve Siyasî Durumu", Cumhuriyet, 26.1.1956.

(38) BALTA, T. B., a. g. e., s. 17

(39) EROĞUL, C., a. g. m., s. 46

(40) Başka bir tasnif için bkz. KIRCA, C., (Cumhurbaşkanlığı) Milliyet 17.2.1966

lerden daha önce bahsettiğimiz için ayrıca üzerinde durmuyoruz ⁽⁴⁰⁾. Benzer tasnifler 1961 Anayasasının hazırlanması sırasında ön - tasarı ve gerekçeli tasarıda da yapılmış. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler sayılmıştır. Gerçekten İstanbul İlim Heyeti'nin hazırladığı Ön - Tasarı'nın 99. maddesinde şöyle denilmektedir.: "Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ile kendine tanınmış olan yetkiye dayanarak kanunları meclise yollaması, kanunları yasama meclisinin iç tüzülerini ve hertürlü kararlarını Anayasa mahkemesinin incelemesine sunması, kurulan hükümeti yasama meclislerine bildirmesi, yasama meclislerine mesajlar gönderilmesi, özel af dışındaki her türlü tasarruf ve kararları başbakan ile birlikte Bakanlar tarafından imzalaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı hükümetin sorumluluğunu gerektirecek mahiyette olan beyanları ancak Bakanlar Kurulu'nun uygun mütelaasını aldıktan sonra ve ilgili Bakanın huzuru ile yapılır" ⁽⁴¹⁾. Keza, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün gerekçeli tasarısının 59. maddesinde ise şu hüküm mevcuttur: "Cumhurbaşkanı'nın kararları, Başbakanla birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır. Bu kararlardan ötürü sorumluluk imza sahibi hükümet üyelerine aittir. Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı tayin etmesi kanunları ilan veya meclise iade etmesi ve meclislere bildirimler göndermesi bu hükmün dışındadır" ⁽⁴²⁾.

Dikkat edilirse her iki tasarıda öngörülen istisnalar birbirinden farklıdır. İsnistaî tasarrufların sayısı ön tasarıda daha fazladır. Yani her iki tasarıyı hazırlayan heyetler hangi işlemlerin Cumhurbaşkanı'nın tek imzası ile oluşabileceğini belirlemede farklı sonuçlara varmışlardır. Bu durum gayet açık ve kesin bir şekilde istisnaî birer tasarruf olan Cumhurbaşkanı'nın tek imza ile kararname ihdasının Anayasada pozitif bir hukuk kuralı olarak belirlenmesindeki zorunluluğu göstermektedir ⁽⁴³⁾. Ne var ki, 1961 Anayasası'nı hazırlayan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Ön Tasarıyı "etüd metni", gerekçeli tasarıyı da "yardımcı metin" olarak kabul ettiği halde, her iki metinde de yer alan, sözünü ettiğimiz istisnaları benimseyerek, kabul edilen 98. maddeyi tamamen klasik anlayışa uygun olarak düzenlemiştir. Bu durum ilgili madde gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: "Bu madde yürütme organının iki unsurlu mahiyetinin düğüm noktasını teşkil etmektedir. Gerçekten eski Anayasamızın ve umumiyetle parlamenter rejimin kabul ettiği sisteme göre yürütme organının hukukî tasarrufları Cumhurbaşkanı tarafından yapılır ve ilgili bakanlar ve Başbakan tarafından imza edilir. Fakat faaliyatta bu karar ve tasarruflar Bakanlar tarafında hazırlanır ve Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra imzalanır. Bu maddenin eski Anayasa'da olduğu gibi muhafazası Türkiye'de Devlet ve İdare tasarruflarının yerleşmiş olan şekillerinde herhangi bir değişiklik göstermemek amacını gütmektedir" ⁽⁴⁴⁾.

Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı'nın "Sorumsuzluğuna" ilişkin 98. madde, 1924 Anayasasının 39. maddesinde yer alan hüküm doğrultusunda düzenlenmiştir. Gerçekten bu maddede de "Reisicumhurun isdar edeceği bilcümle mukarrerat Başvekil ile vekili aidi tarafından imza olunur" ⁽⁴⁵⁾ denilmekteydi.

(41) Madde metni için bkz. AYBAY, R., Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, Metin Kitabı, İstanbul 1963, s. 168 - 169.

(42) İbid., s. 169

(43) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 40.

(44) TANÖR, B. - BEYGO, T., a. g. e., s. 152.

(45) Madde metni için bkz. AYBAY, R., a. g. e., s. 168

Şunu da belirtelim ki, yukarıda özetlediğimiz doktrin tartışmalarında Cumhurbaşkanının 1961 Anayasası'na göre tek başına yapabileceği işlemleri bulunmadığı görüşünü savunan yazarlardan bazıları da Anayasada Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin açıkça belirtilmesi gerektiğini ileri sürüyorlar ve bu konuda hangi işlemleri tek başına yapabileceğini de gerekçeli olarak belirtiyorlar. Nitekim bu görüşü paylaşan yazarlardan birine ⁽⁴⁶⁾ göre, Cumhurbaşkanının sorumluluk gerektirmeyen tarafsız imza ile kararname ihdas edebilmek yetkisi olmalı; Anayasamız bu şekilde düzenlenmeli idi. Yazar Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlem ve kullanabileceği yetkileri de şöyle sıralıyor: "Özel af (md. 97), başbakanın tayini (md. 102), Millet meclisi seçimlerinin yenilenmesi (md. 108), kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin ve bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile doğrudan doğruya iptal davası açabilmesi (md. 149) ile ilgili yetkililerdir. Ancak bu hususlarda hiçbir sorumluluk yoktur. Gerçekten özel af atıfet mülahazasına dayanan bir müessesedir; çoğunuk ve azınlık mücadelesinin dışında kalması tartışma konusu teşkil etmemesi lazımdır; başbakan ise tayin edilip Bakanlar Kurulu kurulduktan sonra engeç bir hafta içinde Millet Meclisinde programını okuyup güven oyu isteyecektir (md. 103). Devlet Başkanı Millet Meclisinin yenilenmesine Bakanlar Kurulu'nun talebi üzerine hakemlik fonksiyonunun gereklerine uygun olarak karar verecektir. Anayasa Mahkemesi'ne müracaat ise kendisinin kararsızlığını ve hakemlik niteliğine hanel getirecek mahiyette değildir. Çoğunluğun yaptığı tasarruf yürürlükte kalmaya devam edecek fakat anayasa mahkemesi tasarrufun Anayasaya uygunluğu hakkında karar verecektir. Görüldüğü gibi bu tasarruflar Cumhurbaşkanının TBMM'deki siyasî kuvvetlerle çatıştıracak nitelikte değildirler ve aynı zamanda tasarruflardan doğacak bir sorumluluk yoktur."⁽⁴⁷⁾

Görülüyor ki, 1961 Anayasasındaki açık düzenleme karşısında nitelikleri yönünden doğrudan doğruya Devlet Başkanı tarafından kullanılması gereken ve siyasî sorumluluğu gerektirecek özelliğe sahip bulunmayan yetkilerin bile yalnız başına onun tarafından kullanılmasını güç ve hatta imkânsız kılmış ⁽⁴⁸⁾ ve dolayısı ile doktrinde sonuç alınamaz tartışmalara neden olmuştur.

Açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanının bazı işlemleri tek başına yapabileceği görüşündeyiz. 1961 Anayasasındaki açık hüküm karşısında bunun mümkün olamayacağı savunulabilirse de, en azından "olması gereken" açısından bunu savunuyoruz. Bu işlemler de, Cumhurbaşkanı'nın "yürütmenin başı" değil de, "Devletin Baş" sıfatı ile sahip olduğu yetkilere ilişkin olanlardır. Fakat bunların neler olduğu Anayasada belirtilmemiştir. Bu durumda yetkinin niteliğine bakarak bir ayırım yapmak gerekecektir. Aslında en köklü çözüm bu konuda Anayasaya açık bir hüküm koymaktır. Nitekim Fransız, Alman ve Yunanistan Anayasalarında bu konuda açık düzenlemeler mevcuttur. Gerçekten 1958 Fransız Anayasasına göre (md. 19): "Cumhurbaşkanının, 8 (fıkra 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 ve 61.nci maddelerde öngörülerinin dışında kalan işlemleri Başbakan ve gerektiğinde sorumlu Bakanlarca ortaklaşa imzalanır"⁽⁴⁹⁾. Bu maddede sayılan hükümlere baktığımızda, Cumhur-

(46) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 41.

(47) İbid

(48) OKANDAN, R. G., a. g. e., s. 472 - 473

(49) madde metni için bkz. GÜRBÜZ, Y., Anayasalar, İstanbul 1981, s. 110

başkanının tek başına yapabileceği işlemler şöyle sıralanabilir: Başbakanı atama, kamu kuruluşlarının teşkilatlanması ile ilgili tasarıları halk oyuna sunma, Millet Meclisini fesh etme, olağanüstü durum ilan etme, Meclislere mesaj yollama, Uluslararası Andlaşmaların anayasa aykırı olup olmadığını Anayasa Konseyinden sorma, Anayasa konseyine üye atama, kanunlar hakkında Anayasa Konseyi'nin görüşünü alma. Bunların dışında kalan Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakanca ve gerekirse sorumlu Bakanlarca imzalanması zorunludur.

Keza, 1949 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasasına göre (md. 58) "Federal Başkanının karar ve işlemlerinin geçerli olabilmesi için, Federal Başbakan ya da yetkili Federal Bakan'ca imzalanması gerekir. Federal Başbakan'ın tayin ve azli 63. maddeye göre Federal Millet Meclisi'nin feshi ve 69. maddenin 3. fıkrasında öngörülen talep bunun dışındadır" (50). Anayasanın 69. maddesinin 3. fıkrasında ise "Federal Cumhurbaşkanının isteği üzerine Federal Başbakan ya da Federal Cumhurbaşkanının isteği üzerine de Federal Bakanlar, kendilerine bir halef tayin edinceye kadar göreve devamla yükümlüdürler" hükmü yer almaktadır (51).

Görülüyor ki, mukayeseli hukukta bazı Anayasalar Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri açık ve tahdidî bir şekilde saymışlardır. 1961 Anayasasında da o gün mevcut olan bu hükümlerden esinlenerek buna benzer düzenlemelerin olması uygun olurdu. Böyle açık bir hüküm bulunmadığından işlemlerin niteliğine göre bir ayırım yapmak zorunluluğu doğmuştur. Örneğin başbakanı atama yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından imzalaması ve üstelik bundan doğacak sorumluluğu yüklenmesi düşünülemez (52). Aslında ortada güvenoyu almış bir Başbakanın bulunmaması nedeniyle bir kimse başbakan olarak atanmakta ve hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir. Böyle bir kimsenin kendi atanmasına imza atması kabul edilemez. Keza, bir Başbakanın istifası halinde müstafî başbakanın halefi için imza vermesi de karamamelerden doğması muhtemel sorumluluğu paylaşma düşüncesine aykırı düşer (53). Bununla beraber, Fransa'da 3. Cumhuriyet döneminde Devlet Başkanı ile birlikte yeni başbakanın atama kararnamesini imzalamak, düşen Başbakan için son bir görev olarak kabul edilmiştir (54). Bizde uygulamada Cumhurbaşkanının Başbakanı atama işlemi "Kararname" şeklinde değil Cumhurbaşkanlığının bir "Tezkeresi" ile yapılmaktadır.

3. Cumhurbaşkanının Demeç, Mesaj ve Gezileri

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yapacağı işlemler bakımından Anayasada doktrinde ve uygulamada durum belirttiğimiz şekildedir. Acaba demeçleri, mesajlar ve gezileri bakımından durum nasıldır?

Cumhurbaşkanının işlemleri gibi davranışlarının da aynı kural geçerli kabul edilmiştir. Bu nedenle, devlet Başkanının ülke içi ve ülke dışı gezilerinde, yabancı misyon şefle-

(50) Ibid., s. 66 - 67

(51) Ibid., s. 70

(52) ARMAĞAN, S., 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul, 1978, s. 35. Başbakanın ataması ile ilgili karamamenin tek imza ile yapılmasının Anayasa'da açıkça belirtilmesi ileri sürülmüştür. Bkz. ALDIKAÇTI O., a. g. e., s. 104; KERSE, A., a. g. e., s. 144; DURAN, L., İdare Hukuk uDers Notları, İstanbul 1982, s. 83 - 84

(53) Ibid., s. 312-313.

(54) ALDIKAÇTI, O., Modern Demokrasilerde..., s. 104

rinin kabulünde, daima bir bakanın bulunması şart koşulmuştur. Keza, devlet başkanı ülke içi gezilerinde bazı dönemler açısından kayıtlamalara tabidir. Örneğin seçim dönemlerinde "Seçimlerin temel hükümleri ve seçmen kütükleri kütükleri hakkında kanun"un seçim yasaklarına Cumhurbaşkanı da uyacaktır. Seçimin başlangıç tarihlerinden sonra yurt içi gezilerine çıkamayacağı belirtiliyor. Bu geziler bir bakanın eşliğinde olacağına göre, böyle bir gezi ister istemez Seçim Kanunun'daki yasaklamaların açık ihlali olacaktır⁽⁵⁵⁾. Bunun yanı sıra devlet başkanının Millî Bayram günlerinde halka hitaben yapacağı konuşmaların "Başbakanın uygunluğundan geçmesi gerektiği"⁽⁵⁶⁾ ileri sürülmüştür. Nitekim parlamenter rejimin doğum yeri olan İngiltere'de Kral ya da Kraliçe'nin her yıl Parlamento'yu açarken Lordlar kamarası'nda vereceği nutuk hükümet tarafından hazırlanır ve imzalanır⁽⁵⁷⁾. Bu durum, yapılan konuşmanın politik tartışmalara neden olması halinde, bu tür konuşma ve demeçlere yapılacak eleştirileri göğüsleyecek olan Hükümet olduğu gerekçesi ile savunulabilir ise de, her demeç ve konuşmanın "Başbakanın uygunluğundan" geçmesi Cumhurbaşkanı'nın hakem olma fonksiyonunu zedeleyeceği gibi saygınlığını da zedeler. Keza, bazen bu onay fiilen imkânsız da olabilir. Fakat Cumhurbaşkanı'nın bizzat kendisi Bakanlar Kurulu ile çelişkiye düşmemek için, daha önce Bakanlar Kurulu'nun o husustaki fikrini alması gerekir. Aksi halde kamuoyunda istifhamlara ve itimadın sarsılmasına sebep olabilir⁽⁵⁸⁾.

Nitekim Cumhurbaşkanı 27 Mayıs 1969 tarihli demecinde affa karşı olduğunu ilan ederken, Başbakanın da Cumhurbaşkanı'nın siyasî affa taraftar olduğu şeklindeki konuşması, yürütmenin iki kolu arasındaki açık çelişmeyi göstermektedir⁽⁵⁹⁾.

Cumhurbaşkanı'nın memleketin temel konuları üzerinde millete, devlet başkanı sıfatı ile zaman zaman demeçler vermesi, tabii hakkı olmakla birlikte, bu gibi demeçleri sıklaştırmaması gerekir. Çünkü ne kadar sık beyanatta bulunursa, bunlardan beklenen fayda da o nisbette azalacaktır⁽⁶⁰⁾. Cumhurbaşkanı demeç verirken işgal ettiği makamı ve anayasa gereğince içtiği anda sadık kalarak tarafsızlığına gölge düşürecek ifadeler kullanmaktan özellikle sakınmalıdır⁽⁶¹⁾.

Parlamenter rejimde, Cumhurbaşkanı'nın belli önemli durumlarda görüşünü belirtmek için mesaj göndermek yetkisine sahip olduğu bu gün İtalyan Doktrininde kabul edilmektedir. Bu mesajların daima meclis başkanlarına hitaben yazılmış mektup şeklinde olması gerekmektedir. Tabii ki mektubun muhatabı meclis başkanı ise de, esasen bütün milletvekillerine hitap etmektedir. Mesajlar genellikle belirli bir olay, belirli bir tarihi gün vesilesi ile gönderilir, fakat bu olay ve gün ile bağlı kalınmayarak tüm problemler ve özellikle siyasî kriz söz konusu ise, bu krizle ilgili görüşler belirtilir. Mesajlar üzerinde müzakere açılma-

(55) TEZİÇ, E., Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri Üzerine..., s. 22 - 23.

(56) İbid, s. 23

(57) İbid.

(58) KERSE, A., a. g. e., s. 149.

(59) Yeni Gazete, 28.5.1969

(60) AYGİN, C. Cumhurbaşkanı ve Demeçleri, Forum, 1962, sy. 196, s. 8

(61) KERSE, a., a. g. e., s. 149.

(62) İbid, s. 148.

ması da usuldendir. Mesajda değinilen konularda karar alınması da söz konusu olamaz⁽⁶²⁾. Tarafsız ve partiler üstü bir şahıs olan Cumhurbaşkanı, yurttaşların ihtiyaçlarını yerinde tesbit etmek ve millî birliği kuvvetlendirmek için yurt içi gezilerine çıkar. Özellikle felaket günlerinde, vatandaşlar devletin başı olan büyüklerini yanlarında görmek ve acılarının paylaşıldığını hissetmek isterler. Cumhurbaşkanı bütün yurt içi ve yurt dışı gezilerinde yanında bulunacak kimselerin seçiminde titizlik göstermesi, yanında bulunması tarafsızlığına gölge düşürebilecek kişilere heyette yer verdirmemesi gerekir⁽⁶³⁾.

1961 Anayasası döneminde uygulamada Cumhurbaşkanının bazı davranışları yetkilerinin dışına çıktığını göstermektedir. Bu konuda bazı örnekler vermekle yetineceğiz.

Bu konuda önemli kaygıları uyandıran bir nokta Cumhurbaşkanının başkanın seçeceği bakanlara müdahalesidir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı Millet Meclisi'nde güvenoyu alabilecek bir kişiyi başbakan olarak görevlendirir ve gerisine karışmaz. Başbakan Anayasadaki kurallara uymak koşuluyla bakanları tamamen kendi takdirine göre seçer. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan listeyi onaylamak zorundadır. Oysa örneğin Sunay 13 Mayıs 1972'e Suat Hayri Ürgüplü'nün kendisine sunduğu Bakanlar Kurulu'nu "12 Mart 1971 tarihli muhtıranın ve cari durumun şartları ile bağdaşır bir nitelik taşımadığı için atanması uygun görülmemiştir" diyerek atamayı reddetmiştir⁽⁶⁴⁾. Keza, ikinci Ecevit Hükümeti kurulurken Cumhurbaşkanı, görevlendirdiği Başbakan'a kurulacak hükümetin politikası ile ilgili yönerge niteliğinde bir de yazı vermiştir⁽⁶⁵⁾. Bu davranışı ile Korutürk Anayasaya göre ilke olarak yetkisiz olduğu bir alanda açıkça yetki dışı davranmıştır. Son olarak da üçüncü Ecevit hükümeti kurulduğunda, daha hükümet güven oyu bile almamışken, hükümetin görüşlerini candan onayladığını kamuoyu açıklayarak⁽⁶⁶⁾ Anayasadaki tarafsızlık ilkesini çiğnemiştir⁽⁶⁷⁾.

Bu konuda ilginç bir örneği de 1977 Genel Seçimlerinden sonra kurulan Demirel Hükümetinin son günlerinde Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyesi Yalçın Salan'ın saldırıya uğraması üzerine, Cumhurbaşkanı Korutürk'ün Başbakana gönderdiği yazı oluşturmaktadır. Gerçekten Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği imzasıyla gönderilen bu yazıda, Cumhurbaşkanı "Saldırıların önlenmesi için en doğru tedbirlerin hükümetçe alınmasını ve alınmış bu tedbirler hakkında kendilerine bilgi verilmesini emretmişlerdir" denilmektedir⁽⁶⁸⁾. Cumhurbaşkanı bu yazısı ile hükümete açıkça müdahale etmiştir. Halbuki Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na hiçbir şekilde emir ve talimaz veremez.

Bu tip örnekleri çoğaltmak mümkündür⁽⁷⁰⁾. Böyle bir tablo karşısında parlamenter bir sistemde Cumhurbaşkanına tek başına hiçbir yetki tanımamak gerektiği yolundaki görüş

(63) Ibid, s. 154

(64) EROĞUL, C., a. g. m., s. 54

(65) Bkz. Cumhuriyet, 15.6.1977.

(66) Bkz. Cumhuriyet, 7. 1.1978=

(67) EROĞUL, C., a. g. m., s. 54

(68) Bkz. Cumhuriyet 29. 12. 1977

(69) EROĞUL, C., a. g. m. s. 55.

(70) Bkz. KERSE, A., a. g. e., s. 149 - 153

haklılık kazanmakla beraber, yetkinin varlığı ile bunun anayasa doğrultusunda kullanılmasının sağlanması başka şeydir. Siyasî rejimi işletmenin ve korumanın yolu, Cumhurbaşkanı normal olarak sahip olması gereken yetkileri ona vermemek değil, verilen yetkileri Anayasaya uygun bir şekilde kullanmasını sağlamaktır ⁽⁷¹⁾. Bunu da başarma büyük ölçüde Cumhurbaşkanı'nın kişiliklerine bağlıdır ⁽⁷²⁾.

Böylece 1961 Anayasasına ilişkin olarak konu çerçevesinde yapılması gereken açıklamaları anahtarları ile belirtmiş olduk. Bundan sonraki kısımda 1982 anayasasındaki durumu açıklayacağız. Gereklikçe 1961 Anayasasına dönülecektir.

IV - 1982 ANAYASASINDA DEVLET BAŞKANININ KONUMU VE TEK BAŞINA KULLANABİLECEĞİ YETKİLERİ

1. Anayasanın Hazırlanması Sırasındaki Teklifler ve Tahminler

1982 Anayasası hakkında ilk söylenecek söz, bu Anayasanın "güçlü yürütme" esasına dayandığıdır. Gerçekten 1982 Anayasası "Devlet otoritesinden yana bir sıçrayışı" temsil ediyor. Bireye karşı devleti egemen kılan, yürütmeyi güçlendiren, yasamanın iş görmesi için tikanlıkları gideren, yargı yetkisini biraz törpüleyen ve hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında daha değişik kıstaslar getiren bir yaklaşım bu ⁽¹⁾.

1982 Anayasası Yürütme Organını güçlendirme konusunda bazı düzenlemeler getirmiştir. Esasen Anayasanın hazırlık çalışmaları sırasında Devlet Başkanı muhtelif gezilerinde ve demeçlerinde hazırlanacak Anayasanın bu niteliğini belirtmişti. Özellikle yeni Anayasada Cumhurbaşkanı'na özel bir statü verildiği vurgulanıyordu. Devlet Başkanı Kenan Evren, Anayasayı devlet adına resmen tanıtma gezilerinde bu konuya da değinmişti: "Hükümetler bir parti veya bir kaç partinin bir araya gelmesi neticesi teşekkül eden koalisyon partilerinin rengini ve dengesini ister istemez taşıyacaklardır... Halbuki, devletin başı ve yürütmenin de başında bulunan Cumhurbaşkanı'nın kesinlikle tarafsız yani siyasî partilere veya onların koalisyonlarına karşı tarafsız olması, rejimin icabıdır..." 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, Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanı'na verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir" ⁽²⁾.

(71) EROĞUL, C., a. g. m., s. 55

(72) İbid, not. 35.

(1) SOYSAL, M., a. g. e., s. 401 - 402.

(2) Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Devlet başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim - 5 Kasım 1982), Ankara 1982 (TBMM Basımevi), s. 88 - 89.

Devlet Başkanı bir başka konuşmasında da benzer görüşleri ileri sürmüştür.: "Elbette, Cumhurbaşkanı seçilen, devletin başına getirilen şahsa, hudutsuz selahiyetler vermek doğru değildir. Ama bundan evvel olduğu gibi yalnız önüne gelen kararnameleri, imzalamakla mükellef ve selahiyetleri kısılmış, sorumlulukları yok, yükümlülükleri yok, buna mukabil mesuliyetleri de yok. Böyle bir makamı düşünemeyeceğimizi dile getirdim. Madem ki, Türk milleti içerisinde seçilmiş bir, tek kişi devletin başına geçiyor; eğer buna itimad etmezsek kime itimat edeceğiz" (3).

Ancak tekrar belirtelim ki, 1982 Anayasası'nın genel yaklaşımı Yürütmeyi güçlendirmektir. Devlet Başkanı Anayasayı tanıtmaya konuşmalarında bu konuya da değinmiştir: "devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati ehemmiyete rağmen, arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyü ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir. Yürütme, o anlayış ve hukuki durum içinde kaldıkça ve bırakıldıkça, devlet bir ayağı olmayan ve koltuk değneğiyle yürüyen bir insan olmaktan ötegeçemez... Yeni Anayasa, Devlet yapısı ve faaliyetleri itibariye bu sakıncayı giderecek bir tarzda bina edilmiştir" (4).

Anayasasının hazırlanması sırasında Devlet Başkanı yaptığı konuşmalarda da yürütmenin ve özellikle Cumhurbaşkanının güçlendirilmesini vurgulamıştı. Nitekim İngiliz Finacial Times Gazetesi muhabiri 18.4.1981 günü yaptığı görüşmede "nasıl bir Anayasa planlıyorsunuz?" sorusuna "Cumhurbaşkanının sorumlulukları artırılacak. Ancak daha fazlasını söyleyemem. Bu toplanması mukarrer Kurucu Meclise ait olan bir iş" şeklinde cevap vermiştir.

Yeni kurulacak devlet yapısının temel niteliği konusundaki en açık işaret, Millî Güvenlik Konseyi Başkanının Danışma Meclisi'ni açarken 23 Ekim 1981 günü yaptığı konuşmada görülmektedir. "... Devletin dernekler vasıtasıyla idare edilen zavallı bir kuruluş haline getirilemeyeceğini, devletin başı olan makamın bir protokol makamı görünümünde bırakılmayacağını, devletin altı ay gibi bir süre Cumhurbaşkansız bırakılmayacağını, Parlamentonun aylarca hiçbir yasama ve murakebe görevini yapamaz duruma getirilemeyeceğini, yargının yönetimi, yönetimin yargıyı kösteler durumda olamayacağı, ülkenin sokaklarında her gün miting ve gösteri yapılmak suretiyle vatandaşların iş ve güçlerine mani olunamayacağını... kısaca kişi hak ve özgürlüklerinin hudutsuz olamayacağını da hatırdan çıkarmamız gerektiğini vurgulamak isterim".

Yetkili ağızlardan yapılan bu açıklamalar karşısında çeşitli yorum ve endişeler belirmişti. Gerçekten Yürütmeyi güçlendirme eğilimi, Yasama - Yürütme ilişkilerinin temel niteliğindeki belirsizlik ve Cumhurbaşkanını "kararnameleri imzayla mükellef bir protokol makamı" olmaktan çıkarma isteği hep bir araya gelince, devlet sisteminin bir başkanlık sistemine doğru gitmekte olduğu, en azından "yarı - başkanlık" denebilecek bir sistemin ufukta belirdiği izlenimi hayli yaygınlaşmıştı (5).

(3) 25.8.1982 tarihli Erdek konuşması. Bkz. Cumhuriyet, 26.8.1982.

(4) Bkz. Anayasayı Tanıtma, s. 87.

(5) SOYSAL, M., a. g. e., s. 138.

Görülüyor ki, 1982 Anayasasının ön hazırlıkları sırasında üzerinde en çok durulan kavram "devletin güçlendirilmesi" olduğu ve devlet gücü de kendini en çok yürütme aracılığıyla gösterdiğine göre, başlangıçtan beri ortaya konan temel görüşlerden birini "yürütmenin güçlendirilmesi" olarak özetlemek yanlış olmaz. Kısacası "Devlet adeta felce uğramıştır teşhisine" varılmakta ve netice olarak beklenti "otorite eklentisiydi" (6).

Anayasanın yapılması sırasında Danışma Meclisinde en çok üzerinde durulan konulardan biri Yürütme Organının ve bu arada Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi sorunu olmuştur. Nitekim Anayasa Komisyonu Başkanı Anayasa Taslağını Danışma Meclisine sunarken "Sorunun önemli yürütme kuvveti idi... Cumhurbaşkanı ve Başbakan ele alınarak statüleri ayrı ayrı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının parlamenter rejimin ruhuna uygun olarak sorumsuzluğu ilkesi benimsenmiş sorumluluk getirmeyen hallerde Cumhurbaşkanına, tek başına imza yetkisi verilmiştir. Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının tek başına imza yetkisi, parlamenter rejimi uygulayan memleketlerde görülen bir olaydır" (7) diyor. Daha sonra yaptığı açıklamada ise "... biz başbakanın hakiki bir lider olmasını İngiliz sisteminde olduğu gibi veyahut da 1946 Fransız Anayasasında yapılmak istendiği gibi gerçekte hükümeti alıp götüren, yürüten bir lider olmasını istedik" şeklinde konuşmuştur (8).

Danışma Meclisinde en çok tartışılan husus Cumhurbaşkanının Başbakanı azil yetkisinin verilmiş olmasıdır. Komisyon Başkanı konuya ilişkin olarak şunları söylemiştir: "Devlet Başkanı aynı zamanda başbakanı da azledebilir hükmünü getirdik. Bu her iki hükmün de milli egemenlik ilkeleriyle bağdaşmadığı ileri sürüldü. Sanıyorum ki, parlamentonun verdiği güvenoyundan hükümetin parlamentoya ait olduğu sonucundan hareket edildi ve bu neticeye varıldı; fakat bilinmesi gereken husus parlamenter hükümet sisteminde Devlet Başkanının kurduğu bakanlar kurulu ile parlamento arasında ilişkilerin olduğudur. Bakanlar Kurulu parlamentoya ait değildir, bakanlar kurulu Devlet Başkanına aittir. Devlet Başkanı onu tayin ettiği gibi, onun görevine de son verebilir" (9). Fakat daha sonra farklı açıklamalarda bulunmuştur: "Ancak daha sonraları yasama meclisinin güvenini haiz bir bakanlar kurulu ve başbakanı azletmenin parlamenter rejimde devlet başkanı için mümkün olamayacağını; çünkü devlet başkanının bu takdirde parlamentodaki çoğunluğu karşısına alacağını ve dolayısıyla tarafsızlığını ve o parti nezdinde itibarını yitireceğini düşünerek güvenoyu alan bir bakanlar kurulunun azledilmeyeceği hükmüne... varılmıştır" (10) diyor.

Komisyon Başkanı Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması konusunda da şu açıklamalarda bulunmuştur: "Gerçekten Devlet Başkanının tek imza ile yapabileceği yetkileri artırdık. Tek başına imza etmesi demek Devlet Başkanının, tek imza ile yaptığı metnin hukukî nitelik kazanmasıdır... Aslında parlamenter rejimde devlet faaliyetlerini yürütmek, devlet başkanına değil, hükümete aittir. Çünkü o attığı imzadan dolayı parlamento önünde hesap verecek olan o başbakan veyahut ilgili bakandır. Bundan dolayı, Devlet Başkanının

(6) İbid., s. 137, 170.

(7) Bkz. Orhan Aldıkaçtı'nın konuşması, DMTD, c. d, 16.8.1982 tarihli toplantı, s. 618 - 619.

(8) İbid.

(9) İbid., s. 620

(10) İbid.

tekliflerini dikkatle dinler; bazen kabul eder, bazen reddederler, fakat bir zorlama mümkün olamaz; bakanlar kurulu tabii parlamentonun güvenine haiz olduğu sürece... Bu ilkeden hareketle, Devlet başkanına verdiğimiz yetkilerin tek başına hükümete danışmadan yapabileceği yetkilerin (Danışma sözcüğünün altını vurgulayarak belirtelim) önemi sanıldığı kadar fazla değildir" (11).

Anayasa Komisyonu Başkanının da açıkça belirttiği gibi, 1982 Anayasası'nın genel yaklaşımı yürütmeyi güçlendirmek, özel olarak da Cumhurbaşkanı'nın rejim içinde ağırlığını hissettirmek olmuştur.

Danışma Meclisinde yapılan görüşmeler sırasında 1982 Anayasasının bu yaklaşımı bazı üyelerce eleştirilmiştir. Bir üye bu konuda şunları söylemektedir: "Tasarıyla yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kanadı olabildiğince takviye edilirken, öbür kanadı, yani Başbakan ve Bakanlar Kurul kanadı büyük ölçüde zayıflatılmaktadır. Cumhurbaşkanının yetkileri bir yandan genişletilirken, birçok arkadaşın değindiği sorumsuzluk ilkesi yerinde bırakılmakta, seçimleri yenileme, Başbakan azletme, Başbakanın teklifi üzerine Bakanın görevine son verme, dışarıdan Başbakan atayabilme, bazı görevlileri doğrudan atama, gereken durumlarda olağanüstü yetkiler kullanma gibi, doğrudan icrai nitelikte görevler, aslında mutlak tarafsızlığına alıştırılmış bir toplumda belki de Cumhurbaşkanlarını hükümetle ihtilafa düşürebilecek ve siyasal polemiklerin içine çekebilecek nitelikte yetkililerdir. Öte yandan, bu makama bağlanması öngörülen kuruluşlarda gözönünde bulundurulduğunda benim endişem ve korkum Cumhurbaşkanlığı müessesesinin bürokratikleşme tehlikesinin ortaya çıkmasıdır" (12). Bir başka üye de benzer eleştiriler ileri sürerek şöyle diyor: "Başbakan parlamenter rejimin sembolüdür, başbakan parlamenter rejimin kendisidir bir anlamda. Hem parlamentoya karşı güçlüdür, hem parlamentoya karşı sorumludur. Sorumluluk olmayan yerde yetkiden bahsedilemez. Sorumluluğu olmayan yetki ihanet derecelerine varabilir. Ne yapacaksınız?" (13).

Diğer bazı üyelerce yapılan eleştirilerde de, Anayasada Cumhurbaşkanının çıkarılacak kanunlarda yeni yetkiler verilebileceğinin belirtilmesinin sakıncasına değinilmiş, özellikle de, Cumhurbaşkanının yargı organlarına üye seçmesinin yargı bağımsızlığını zedeleyeceğine ve giderek Cumhurbaşkanının tarafsızlığını yitirmesi sonucunu doğurabileceğine işaret edilmiştir (14).

Elbetteki, bu eleştirilerde gerçek payı vardır. Unutmamak gerekir ki, yürütme organının güçlenmesi esas itibariyle parlamentoda güçlü bir desteğinin bulunmasına bağlıdır (15). Nitekim, 1961 Anayasası dönemine zayıf yürütmenin asıl nedeni parlamentoda kuvvetli desteği olan hükümetlerin bulunmamasıdır (16).

(11) Ibid., s. 621

(12) Bkz. Cahit Tutumun Konuşması, DMTD, c.7, 10. 8. 1982 günlü toplantı, s. 341.

(13) Bkz. Halil İbrahim Karal'ın konuşması, DMTD, c. d., 11.8.1982 günlü toplantı, s. 401

(14) Bkz. Necip Bilge'nin Konuşması, 10. 8. 1982 günlü toplantı, DMTD, c.7, s. 358

(15) Bkz. Turgut Tan'ın konuşması, DMTD, c. d, 12. 8. 1982 günlü toplantı, s. 512

(16) SOYSAL, m. Demokrasiye Giderken, İstanbul, 1982, s. 109 - 110. Ayrıca bkz. SOYSAL, M., "Güçlü Yürütme", Milliyet, 14.4.1982.

Bu açıklamalardan sonra şunu da belirtelim ki, parlamenter bir sistemde Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması doktrin tarafından genellikle hoş karşılanmamaktadır. Bilindiği gibi bu rejimde Cumhurbaşkanı tarafsızdır ve hakem rolünü oynayacaktır. Yetkileri arttırılan Cumhurbaşkanının tarafsızlığını yitirerek aktif politikanın içine girmesinden endişe edilmektedir ⁽¹⁷⁾. Bu endişeler 1982 Anayasasının tasarı metninin başında, tartışılması sırasında da dile getirilmiştir ⁽¹⁸⁾.

2. Anayasada Cumhurbaşkanının Konumu

Yürütme Organının güçlendirilmesi ve Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması yolundaki teklifler ve tahminler Anayasaya büyük ölçüde yansımıştır. 1982 sistemiyle getirilen Cumhurbaşkanlığını, klasik parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanından ayıran önemli özellikler vardır. Çeşitli devlet kuruluşlarına ve özellikle yargı organlarına yapılacak atamalar bakımından Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiştir. Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanının yetkileri arttırılmıştır. Anayasanın genel mekanizmasında ve geçici maddelerinde, Cumhurbaşkanına bir çeşit "Anayasa koruyuculuğu" yetkisi veren düzenlemeler mevcuttur ⁽¹⁹⁾.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bakımından 1982 Anayasasının biçime ilişkin önemli bir yeniliği var. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasa 1961 Anayasa metninin değişik yerlerinde değişik hükümler arasına serpiştirilmiş durumda bulunuyordu. 1982 Anayasası ise bir tek maddede (md. 104) sistemli bir liste halinde, Cumhurbaşkanının Yasama, Yürütme ve Yargı organlarına karşı kullanabileceği yetkileri saymıştır. Öyle ki, bu maddeye bakıldığında sanki "Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını okurcasına" hepsini toplu bir biçimde görmek mümkündür. Bu düzenleme biçiminin, kolaylık sağlamaktan öte, psikolojik bir etki uyandırması amaçlanmış olduğu da söylenebilir: Cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine uzun sayfaları gören herkes, 1982 Anayasasında ne kadar önemli bir yer işgal ettiğini hissedecektir ⁽²⁰⁾.

Anayasanın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanına "Anayasanın uygulanmasını Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" şeklinde bir yetki ve görev yüklenmiştir. Bu düzenleme tıpkı 1958 Fransız Anayasasının 5. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı Anayasaya itaat ve saygıya göz kulak olur"⁽²¹⁾, şeklinde ifade edilmiş olan yetkiye

(17) Bu konuda basında forumlar düzenlenmiştir. Bkz. "Cumhurbaşkanının yetkileri ve Demokrasi". (Reşat Kaynar, Vakir Versan, Erdoğan Teziç), Milliyet 13.2.1977; "Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye'nin Beklentileri", (Lütfü Duran, Mükerrrem Hiç, Erdoğan Teziç), Milliyet 23.3.1980. Benzer fikirler için bkz. SOYSAL, M., "Bunalım ve Cumhurbaşkanı", Milliyet 21.9.1974.

(18) Bu konuda basında eleştiriler yapılmıştır. Bkz. ÖZYÖRÜK, M., "Dörtte Biri, Üçte İki Olmuyor mu?", Tercüman, 10. 8. 1982.; ÖZYÖRÜK, M., "Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı", Tercüman, 1 - 2-3-8. 1982; ÖZYÖRÜK M., "Devlet Danışma Konseyi" Tercüman, 4. 8. 1982; ILICAK, N., "Anayasa Tasarısında Cumhurbaşkanı ve Başbakan", Tercüman, 3. 8. 1982.; SABUNCU Y., "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Yeni Kurumlar", Milliyet, 1. 8. 1982, REİSOĞLU, S., "Cumhurbaşkanlığı Sorunu", Milliyet, 11.8.1982; GÜRBÜZ, Y., "Cumhurbaşkanı ve Devlet Danışma Konseyi", Milliyet, 2. 8. 1982.; ERZURUMLUOĞLU, E., "Yasama ve Yürütme Anayasa Taslağında", Milliyet, 8. 8. 1982.

(19) SOYSAL, M., a. g. e., s. 318

(20) İbid., s. 319.

(21) GÜRMÜZ, Y., a. g. e., s. 107.

benzemektedir. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı "yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ" durumuna getirilmek istenmiştir (22).

Cumhurbaşkanı özellikle olağanüstü dönemde daha etkili hale gelmektedir. Anayasanın, olağanüstü yönetim usullerini düzenleyen 119, 120, 121 ve 122. maddelerinde öngörülen yetkiler Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacaktır. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince, olağanüstü halin ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilecekler. Bu KHK'ler yargı denetimi dışında tutulmuştur (md. 148/1). Burada önemli bir hususu belirtelim ki, olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi zorunludur (23). Ayrıca böyle bir toplantıda Cumhurbaşkanı tartışmalara aktif bir şekilde katılabilecek ve oyunu kullanabilecektir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni kuruluşlar oluşturulmuştur. Bunlardan biri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir. Aslında bu kuruluş hep mevcuttu. Getirilen yenilik bunun bir Anayasa kurumu düzeyine çıkarılmasıdır. Amerikadaki "Başkanlık Dairesi"ni andırır bir kuruluş. Bu kuruluş, Cumhurbaşkanının yetkilerindeki artışı karşılamak için yeni bir statüye kavuşturulmak istenmiştir.

Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bulunmayan bu müessese Millî Güvenlik Konseyi tarafından Anayasa metnine eklenmiştir. Bu konuda evvel 17.8.1983 tarihli ve 1879 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu" çıkarılmıştır (24). Bu kanunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek hususlar dışında kalan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konular tesbit edilmiştir. Daha sonra, 18.8.1983 tarihli ve 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (25) ile de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin, kuruluşu, teşkilatı, görevleri, çalışma esasları, personel atama işlemleri ve diğer hususlar düzenlenmiştir. Nitekim Kanununun 1. maddesi, Anayasaya göre Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme alanına giren hususların kendi düzenleme alanının dışında tuttuğunu açıkça belirtmiştir. Bu maddeye göre adı geçen Kanun "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenler".

Görüldüğü gibi, Cumhurbaşkanlığı genel Sekreterliğikonusunda önce bir kanun çıkarılmıştır; ancak bu kanunu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılabilmesi için zorunlu olan bir kanun olarak görmemek gerekir. Çünkü ilgili madde bu yetkiyi Cumhurbaşkanına doğrudan doğruya vermiştir. Yani bu kanun olmasa da Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi vardır. Burada bir noktayı daha belirtelim ki, ilgili kanunda yürütme maddesinde "bu kanunu Bakanlar Kurulu yürütür şeklinde bir ifade mevcuttur. Böylece kanunun uygulanması Cumhurbaşkanlığına değil de alışlageldiği gibi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı da bırakılabilirdi. Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması daha isabetli ol-

(22) SOYSAL, M., a. g. e., s. 319 - 320

(23) YAYLA, Y., İdare Hukuku, İstanbul 1985, s. 48

(24) Bkz. R. G., 19.8.1983 - 18140

(25) Bkz. R. G., 20. 8. 1983 - 18141.

muştur. Çünkü kanunda, bir bakanlıktan bazı personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde görevlendirmek veya tersi yönde görevlendirmek vardır. Dolayısıyla bu görevlerin yapılması açısından, bakanlıkların koordinatörü durumundaki Başbakanlığın ve bütün bakanlıkların yürütme ile görevlendirilmesi, bu hükümlerin işlerliğini sağlamak açısından "Cumhurbaşkanlığı yürütür" demeye nazaran daha isabetli olmuştur denilebilir ⁽²⁶⁾.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hale ilişkin KHK'ler ile Cumhurbaşkanlığı karamameleri, kanundan değil, doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan, başka bir deyişle Yürütmenin "asli düzenleme yetkisine" ⁽²⁷⁾ dayanan işlemlerdir. Anayasanın 8. maddesinde yer alan "Yürüte yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olara kullanılır ve yerine getirilir" şeklindeki hükmün anlamı da budur. Burada geçen "Anayasaya uygun olarak" ifadesi böyle yorumlanmalıdır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı bir diğer yardımcı kuruluş da "Devlet Denetleme Kurulu"dur. Bu kurul daha önce 1. 4. 1981 tarihli ve 2443 sayılı kanunla kurulmuştur ⁽²⁸⁾. Daha sonra Anayasada düzenlenmiştir (md. 108); yani anayasal bir kuruluş düzeyine çıkarılmıştır. Kurulun amacı ile ilgili maddede: "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, 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 yapar" şeklinde belirlenmiştir. Ancak, Silahlı Kuvvetler ve Yargı Organları bu kurulun görev alanı dışında tutulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu'nun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirtilen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır

Böyle bir kuruluşa neden ihtiyaç duyduğu ilgili madde gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: "Merkezî idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle, gereğince yerine getirilemediği bir gerçektir. Siyasî etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur" ⁽²⁹⁾.

Şu halde kurulun amacı, yönetimin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamaktır. Esasen, idarenin kendi içinde muhtelif kanunlara göre mevcut olan denetleme ve teftiş kuruluşları varken, bunlara tam olarak güvenilemediğinden böyle bir kurum oluşturulmuş olması ilginçtir.

Şu halde, madde gerekçesinde de belirtildiği gibi, Sayıştay başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve diğer denetim organlarının yaptıkları denetim hiyerarşik baskılar ve politik engeller nedeniyle işleyemediği kanaatine varılmıştır. Böylece, İdarenin kendi içindeki

(26) TAN, T., Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara 1987, s. 222 - 223

(27) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 209.

(28) Bkz. R. G. 3. 4.1981 - 17299.

(29) Bkz. KUZU, B., Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İstanbul 1988, s. 143.

denetim mekanizmalarına ek olarak, sadece Cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilebilecek bir başka denetim mekanizması kurulmuş oluyor. Cumhurbaşkanı tarafından aldığı emir üzerine harekete geçen kurula bütün kuruluşlar ve kişiler her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kurul tarafından hazırlanan raporlar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanıya sunulur. Cumhurbaşkanı gerekirse, raporları "gereği yapılmak üzere" Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderir. Sonuç hakkında gerekli bilgi de Başbakanlıkça Cumhurbaşkanı'na bildirilir.

Kanuna göre, dokuz üyeden oluşacak Kurula seçilebilmek için en az yirmi yıl kamu hizmetinde başarıyla çalışma şartı aranmaktadır. Böylece, İskandinavya'da ve bazı Batı Avrupa ülkelerinde görülen "ombudsman" müessesesine benzer bir kurum oluşturmaktadır. Ancak Obmudsmanlık genellikle parlamentolara bağlı olarak işleyen ve vatandaşın yönetime karşı olan şikayetlerini alışılmış denetim yolları dışında karşılamaya çalışan bir müessese olduğu halde, Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığına harekete geçirilebilen bir kurumdur. Bu şekilde, vatandaşın yakınmalarının Parlamento'dan çok Cumhurbaşkanı'na aktarılması amaçlanmakta ve dolayısıyla, bu makamın yüz yıllardan beri süregelen geleneklere de uygun olarak topluma "babalık etme" özelliği kazandırılmak istenmektedir⁽³⁰⁾.

Bu kurulun idare içindeki yerine gelince; yürütme içinde yer almakla beraber, İdare içinde yer alan bir organ durumunda değildir. Bunun sonucu olarak da bir başka kuruluş ile aralarında hiyerarşik ilişki yoktur. Teşkilat itibariyle Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği içinde yer alan bir Devlet Kuruluşu olarak kabul edilebilir⁽³¹⁾.

Cumhurbaşkanına yardımcı olarak kurulan bir başka kurum da, Cumhurbaşkanlığı Konseyi'dir. Anayasanın geçici 2. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp göreve başladıktan sonra, Millî Güvenlik Konseyi altı aylık bir süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyi haline dönüşür ve Millî Güvenlik Konseyi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi sıfatını alırlar. Milli Güvenlik Konseyi üyesi olarak 18 Eylül 1980 tarihinde içtikleri and yürürlükte kalır. Cumhurbaşkanı Konseyi üyeleri, Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin haiz buldukları özlük hakları ile dokunulmazlığına sahip olurlar. Altı yıllık süre sonunda Cumhurbaşkanlığı Konseyinin hukukî varlığı kendiliğinden sona erer.

Cumhurbaşkanlığı Konseyinin görevleri şunlardır:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilen, Anayasada yazılı temel hak ve hürriyetlere ve ödevlere, laiklik ilkesine, Atatürk inkılaplarına milli güvenliğin ve kamu düzeninin korunmasına, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumuna, milletlerarası antlaşmalara, dış ülkelere silahlı kuvvet gönderilmesine ve yabancı kuvvetlerin Türkiye'ye kabulüne, olağanüstü yönetim, sıkıyönetim ve savaş haline dair kanun-

(30) SOYSAL, M., a. g. e., s. 328. Ombudsman konusunda bkz. OYTAN, M., Obdudsman Eli ile İdarenin denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara 1977, s. 595 - 627.

(31) Devlet Denetleme Kurulu konusunda bkz. SOYBAY, S., Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı, İHİD, 1983, sy. 4, s. 105 - 121; SOYBAY, S., "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi I" İHİD, sy. 5 Aralık 1984, s. 105 - 121., Yazının devamı için (II) bkz. İHİD, sy. 6 Aralık 1985, s. 215 - 224.

lar ile Cumhurbaşkanınca gerekli görülen diğer kanunları Cumhurbaşkanına tanınan onbeş günlük sürenin ilk on günü içinde incelemek;

b) Cumhurbaşkanının istemi ve tesbit edeceği süre içinde:

Milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesine, olağanüstü yönetim yetkisinin kullanılmasına ve alınacak tebirlere, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu'nun yönetim ve gözetimine, gençliğin yetiştirilmesine ve Diyanet İşlerinin düzenlenmesine ilişkin konuları incelemek ve görüş bildirmek;

c) Cumhurbaşkanının istemine göre iç ve dış güvenlik ile gerekli görülen diğer konularda inceleme ve araştırma yapmak ve sonuçlarını Cumhurbaşkanına sunmak.

Verilen bu görevler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Konseyi, Cumhurbaşkanının "geçici bir Danışma Organı" niteliğinde görünmektedir. Konseyin herhangi bir icraî karar alma yetkisi yoktur ⁽³²⁾.

Görülüyor ki, 1983 Anayasası yardımcı kuruluşları ile birlikte çalışan, varlığını hissettirici görev ve niteliklere sahip bir Cumhurbaşkanlığı tesis etmek istemiştir. Esasen, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin önemli bir bölümü, kendisine Devletin başı sıfatıyla verilmiştir. Bir kısım işlemleri de "maddî nitelikleri" bakımından aslında yürütmenin sorumlu ve siyasî kanadına ait olması gereken, fakat yargının bağımsızlığı ve idarenin tarafsızlığı sebebiyle Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda denilebilir ki, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı müessesesini düzenlerken sadece Yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlamakta, bu kurumun tarihî hüviyetine de uygun olarak bütün organların dışında bir makam oluşturmaya çalışmaktadır. Bu nedenle 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, yürütmenin değil, genel olarak "devletin güçlendirilmesi" şeklinde de yorumlanabilir ⁽³³⁾.

Nitekim Anayasa'da Başbakanın ve idarenin de güçlendirilmesine çalışılmış. Keza parlamento da işlerlik kazandırılmıştır. Anayasaya göre "her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup" (md. 112/2), "Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür" (md. 112/3). Ayrıca, bakanların "gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilebilir" (md. 109/3). Anayasa, yönetmelik çıkarmaya yetkili kuruluşlar arasında "Başbakanlığı" da saymıştır (md. 124). Keza Anayasada, Bakanlar Kurulu yanında başbakanın da kanun tasarıları hakkında Danıştaydan görüş isteyebileceği öngörülmüştür (md.155/2).

Uygulamaya baktığımızda, Başbakanlığın "Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetini düzeltir" şeklinde Anayasada ifade edilen fonksiyonu dışında "uygulayıcı bir büyük bakanlık görünümü" kazandığı görülmektedir ⁽³⁴⁾.

(32) Özbudun, e., a. g. e., s. 291

(33) YAYLA, Y., Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, Yorum. s. 53

(34) TAN, T., 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya da Güçlü Yürütme) Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 44

1982 Anayasası özellikle Yürütme Organının düzenleme yetkisini genişletici ve kolaylaştırıcı bazı kurallar getirmiştir. Bu konuda önemli yeniliklerden biri olağan dönemde KHK çıkarma yetkisinde getirilen yeniliklerdir. Yeni düzenlemede, yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin gösterilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Keza, bakanlar Kurulu'nun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesinin, belki bir süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmamasıdır. Olağanüstü dönemde KHK çıkarma yetkisi tanınmıştır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarılabilecek. Böylece Yürütme Organına önemli ve istisnaî bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca bu yetkinin kullanılabilmesi için araya bir yetki kanununun girmesine gerek olmadığı gibi, yetkinin kullanılabilmesi için gerekli şartlar da Anayasada belirtilmemiştir. Üstelik bu KHK'ler yargı denetimi dışı tutulmuştur (md. 148/1/. Öte yandan olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilecek veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilecek (md. 15/1).

Anayasa'da özellikle ekonomik ve malî konularda Bakanlar Kurulu'na geniş düzenleme yetkileri tanınmıştır. Vergi, resim harç ve benzeri malî yükümlülükler konusundaki 1961 Anayasasında (1971 değişikliği) Hükümete verilen yetki korunduğu gibi (md. 73/4), dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunlar Bakanlar Kurulu'na yetki verebilir" (md. 167/2). Nitekim Anayasa Mahkemesi de bunca geniş düzenleme yetkisini "yetki devri" olarak görmemiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre "her ülkede önceden gelecekteki ekonomik gelişmeleri anlayıp buna göre, bir akım çerçeveler çizmenin mümkün olmaması, ithalat ve ihracatın her an değişebilen şartlara tâbi bulunması, hükümetlere bir takım geniş ve esnekliği olan yetkiler verilmesini zorunlu kılmıştır" (35). Yüksek Mahkeme bir başka kararında da "çağımızda devlet ekonomik alana günden güne artan ölçülerde müdahale zorunluğunda kalmaktadır. Kimi devlet görevlerinin yürütülmesinde özellikle ekonomik nitelik taşıyan işlerde esnek düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır" (36) diyor.

Anayasada Yürütme Organına geniş düzenleme imkanı veren başka düzenlemeler de mevcuttur. Anayasanın 123. maddesinde yer alan "kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü de bu 73. ve 167. maddedeki yetki niteliğinde bir yetki olarak kabul edilmelidir. Bu örneklerin başında, Cumhurbaşkanı doğrudan Anayasa (md. 107) ile tanınan kararname çıkarmak yetkisi gelmektedir. Bu düzenleme "özerk bir yetkinin kullanılmasına açık ve kesin bir örnek (37) olarak gösterilmiştir.

1982 Anayasası alt idarî kademelere de bazı yeni yetkiler tanımıştır. Nitekim, bazı temel halk ve hürriyetlerin kullanılması, sırasında, bir tedbir niteliğinde de olsa, idareye müdahale imkânı veren yetkiler tanınmıştır. Örneğin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme

(35) E. 1984/6, K. 1985/1, Kt. 11.1.1985, RG. 17.6.1985 - 18787.

(36) E. 1984/9, K. 1985/4, Kt. 18.2.1985, RG. 26.6.1985 - 18793.

(37) SOYSAL, M., a. g. e., s. 322

hakkı ile ilgili olarak, yetkili merciin, şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla, yürüyüşün yapılacağı yer ve güzergahı belirleme yetkisi, yürüyüşü yasaklayabilme veya iki ayı aşmamak üzere erteleyebilmesi mümkündür (md. 34, 2, 3). Keza basın hürriyeti ile ilgili olarak yetkili merciin emriyle önlenbilmesi (md. 28/5) de bu nitelikte bir yetkidir.

Ayrıca mahallî idareler ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda yargı organlarının yetkili olması ilkesi istisna getirilerek, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilme yetkisi İçişleri Bakanına (md. 127/4); kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarını, maddede gösterilen hallerde, geçici olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi de mahallin en büyük mülki amirine verilmiştir (md. 135/7). Anayasada bu tip başka düzenlemeler de mevcuttur.

Yürütme ve İdare alanında bu gibi bazı önemli düzenleme yetkileri mevcut olmakla beraber, 1982 Anayasasının Yürütme Organına genel bir "Özerk düzenleme alanı" tanıdığı ileri sürülemez⁽³⁸⁾. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile (md. 107), olağanüstü dönemde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılacak KHK'ler 5md. 119, 120, 121, 122), Yürütme için özerk bir düzenleme alanı oluşturmaktadırlar.

Anayasa, idarenin yargısal denetimi konusunda da bazı sınırlamalar getirerek yargı denetimini daraltmak suretiyle, idareye daha rahat çalışma imkanı sağlamak istenmiştir. Bu tip düzenlemelerin bir kısmı 1971 Anayasa değişikliği ile konulmuştu. 1982 Anayasası bunları benimsediği gibi, yeni sınırlamalar da öngörmüştür. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle, Yüksek Askeri Şura'nın kararları yargı denetimi dışına çıkarılmıştır (md. 125/2). Keza, uyarma, kınama cezaları ile ilgili disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılabileceği (md. 129/3); nihayet Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı merciilerine başvurulamayacağı (md. 159/4) Anayasada açıkça belirtilmiştir.

Öte yandan, önemli bir sınırlama da "yürütmenin durdurulması" kararlarına ilişkin olarak getirilmiştir. Buna göre, olağanüstü hallerde sıkıyönetim seferberlik ve savaş halinde, ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlandırılabilceğini öngörmektedir (md. 125/6). Keza, yargı yetkisinin idarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı olduğu şeklindeki eski düzenleme benimsenirken "takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği" de hükme bağlanmıştır (md. 125/4).

1982 Anayasası, Yürütmenin yanında Yasama Organına da işlerlik kazandırmıştır. Bu amaçla Anayasada, Meclisin üye sayısı iki Meclisin toplamı olan 600'den 400'e indirmiş (şimdi 450) ve Senato kaldırılarak tek Meclis öngörülmüştür. Meclisin çalışma dönemi dört yıldan beş yıla çıkarılmış; ara seçimin yapılması bir düzene bağlanmış; Meclisin kolay toplanabilmesi ve kolay karar alabilmesini sağlamak için gerekli toplanma ve karar yeter sayıları düşürülmüş; Mecliste siyasî partilerin grup kurabilmeleri için gerekli olan sayı ondan yirmi-

(38) DURAN, L., Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?, İHİD, yıl 4 sy. 1 - 3, 1983, s. 41.; TAN, T., Anayasa Mahkemesi Kararları... s. 208.

ye çıkarılmış; Meclis Başkanının seçimi ve Cumhurbaşkanının seçimi sayılı turlara bağlanmış, Cumhurbaşkanının dördüncü turda iki aday arasından salt çoğunlukla seçilemesini Meclisin seçimlerinin yenilenmesini gerektiren bir sebep olarak kabul etmiştir. Ayrıca, partisinden istifa ederek başka bir partiye girmek, Meclis çalışmalarına özürsüz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmamak üyelikten düşme sebebi sayılmış.

Anayasa, parlamentoya işlerlik kazandırmak için yıllık tatil süresini de üç aya indirmiştir. Böylece parlamentonun daha uzun ve daha ciddi çalışması sağlanmak istenmiştir. Aslında, Anayasa bir taraftan Yürütme Organının güçlendirme çabası içinde iken, öbür yandan da Yasama Organının çalışma süresini uzatması bir çelişki sayılabilir. Çünkü Yürütmeyi güçlendirme amacı güden Anayasalar genellikle Parlamentonun çalışma süresini kısa tutarlar ki, Hükümet parlamento ile uğraşmak endişesinden uzaklaşsın⁽³⁹⁾. Örneğin Fransa'da 1958 Anayasası parlamentonun tatil süresini sınırlandırmak yerine, yasama yılının süresini 170 günle sınırlamıştır. Parlamento yılda biri 80 diğeri 90 günlük iki toplantı devresi dışında toplanamaz (md. 28).

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere 1982 Anayasası yürütme organını güçlendirme yanında devletin bütün müesseselerine işlerlik kazandırmak için bazı tedbirler öngörmüştür. Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu müesseseler arasında Cumhurbaşkanlığı, 1961 Anayasasından daha değişik bir yaklaşımla ele alınmış ve sistem içinde Cumhurbaşkanının varlığı hissettirilmek istenmiştir.

Bu konuda sonuç olarak denilebilir ki, Devletin başı olan ve Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanlığını düzenleyen kurallar, temel noktalarda, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında aynıdır. Bununla beraber, 1961 Anayasası Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ve siyasal ilişkilerde bir denge unsuru olmasına büyük önem vermiştir. 1982 Anayasası prensip olarak Cumhurbaşkanının bu özelliğini korumakla birlikte, Cumhurbaşkanını güçlendiren, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri artıran bir Anayasa olmuştur⁽⁴⁰⁾. Bu noktadan hareket eden bazı yazarlar, 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nın tam tersine "çok güçlü bir Cumhurbaşkanlığı müessesesi" kurduğunu belirtmekte, şayet Anayasa'da sahip bulunduğu yetkilerle Cumhurbaşkanı siyasî iktidara ters bir eğilime sahipse, Bakanlar Kurulu'nun program ve politikasını uygulamasında zorluk çıkabileceğini ileri sürmektedir⁽⁴¹⁾. Yeni düzenlemede çıkabilmesi muhtemel bazı sakıncaların önlenmesi için ve Anayasada öngörülen yetkilerini kullanabilmesi için Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği belirtilmektedir⁽⁴²⁾. Danışma Meclisinde de bu yönde öneriler yapılmıştı⁽⁴³⁾.

Yürütme Organının 1982 Anayasası ile güçlendirilmiş olduğu bazı yargı organlarının kararlarında da ifade edilmiştir. Nitekim Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bir kararında

(39) SOYSAL, M., a. g. e., s. 314.

(40) GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., Anayasa Hukuku, Ankara, 1986, s. 208.

(41) DAL, K., Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara 1986, s. 264.

(42) Ibid.

(43) Bkz. Kemal Dal'ın konuşması, DMTD, c. 9, s. 374 - 382.

"1982 anayasasının 1961 ve 1924 Anayasalarına karşı güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasıdır. Anayasanın bir çok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir" (44) diyerek bu durumu açıkça ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında "1982 Anayasasının 2. maddesinde, insan haklarına toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde saygılı olunacağı hükmüne yer vermek suretiyle, 1961 Anayasası'na nazaran Devlet ve toplumun çıkarlarına öncelik tanınmıştır" diyor (45). Ancak şunu da belirtelim ki, Cumhurbaşkanının bu yetkileri sorumluluk ilkesi karşısında fazla sayılır. Sorumluluğu olan Başbakan ile aralarında ihtilaf çıkmaya uygun nitelikte yetkililerdir. Anayasanın verdiği yetkileri kullanmak isteyen Cumhurbaşkanı ile parlamenter rejimde asıl olan yetkili ve sorumlu kendisinin olduğu bilincinde olan bir Başbakan arasında, bu düzenlemeler çerçevesinde bir çatışmanın çıkması muhtemeldir (46).

Yaptığımız açıklamalar ışığında 1982 Anayasasının getirmiş olduğu Hükümet sisteminin ne olabileceğini belirlemeye çalışalım, bu tesbiti yapalım ki, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'na tanınan somut yetkileri tek başına yapıp yapamayacağını veya hangilerini tek başına yapabileceğini ona göre belirleyelim. Evvela şunu belirtelim ki, 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme yolundaki eğilimini yadırgamıyoruz. Aksine "yürütmenin türlü yollardan güçlendirilip daha etkili duruma getirilmesi, hem Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar, hem de dünyadaki genel eğilim düşünülürse, son derece çağdaş bir yaklaşım olarak gözükebilir. Çünkü yürütmenin güçlendirilmesi bütün dünya Anayasalarında görülen ve devlet görevlerinin artmasıyla birlikte çağımızın zorunlu kıldığı bir yaklaşımdır" (47). Kaldı ki "yürütmenin güçlendirilmesi ille de özgürlüklerin sınırlanması anlamına gelmez" (48).

Yürütme Organı'nın yeni statüsü karşısında bazı yazarlar, 1982 Anayasası'nın parlamenter bir sistem öngörmediğini ileri sürmektedir. Bu görüşe göre, 1982 Anayasası Bakanlar Kurulu'nu TBMM'ne karşı sorumlu tuttuğu gibi bakanlar ve Başbakanı her türlü icratından ötürü Cumhurbaşkanı'na karşı da sorumlu tutmuştur. Devlet Başkanı, Başbakanın önerisi üzerine bakanların görevine son verebileceği gibi, Başbakanı da istifade davet ederek, Hükümeti iktidardan uzaklaştırabilir. Keza Cumhurbaşkanı uygun gördüğü milletvekili ve bu nitelikleri taşıyan kişilerden oluşturduğu Bakanlar Kurulu'nu güven oyu olamamasına rağmen, görevde tutmaya ısrar ederek 45 gün bekledikten sonra genel seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu noktaları tesbit eden yazar netice olarak 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet şeklini "Aksak başkanlık Hükümeti" (49) olarak nitelendirmiştir. Yazara göre çok geniş ve güçlü yetkilerle donatılmış bulunan Devlet Başkanı, ancak parlamentoda güvenilir bir çoğunluğa dayandığı takdirde ve sürece görevini uyumla yürütüp sürdürebil-

(44) YHGK, E. 1980/4 - 1714, K. 1983/803, YKD, C. IX, Sy. 11, Kasım 1983, s. 1591 - 1592.

(45) E. 1984/14, K. 1985/7, Kt. 13.6.1985, RG. 24.8.1985 - 18852

(46) TANÖR, B., İki Anayasa, 1961 - 1982, İstanbul, 1986, s. 179 - 194.

(47) SOYSAL, M., a. g. e., s. 171

(48) Ibid., s. 196.

(49) DURAN, L., "Türkiye'nin Siyasi Rejimi", Yeni Gündem, 16 - 31 Mayıs 1985, Demokrasi Eki, s. 6-7.

lır. Bunun için de Devlet Başkanının Meclisteki iktidar partisinin ya da koalisyon gruplarının lideri durumunda olması gerekir. Özellikle olağanüstü dönemde verilen yetkileri Anayasaya ve kanunlara bağlı olmadan alabilecek güve kavuşturmuş olan Cumhurbaşkanı ikinci bir dönem için aday olamayacağından, icraatının siyasî yönden değerlendirilmesi ve seçilmeme durumuna düşmesi mümkün olmayacaktır. Bu durumda Cumhurbaşkanı siyasî sorumluluğu bulunmayan olağanüstü yetkili bir öndere dönüşmekte ve "kişisel iktidar" niteliğini kazanmaktadır. Ayrıca, bu başkan, Parlamento tarafından seçildiği halde, genel oyla oluşan Yasama Organından daha güçlü bir duruma sahip bulunmaktadır. Bu görüşleri ileri süren yazar, Türkiye'nin bugünkü siyasî rejimini "Otoriter Başkanlık Hükümeti" (50) olarak nitelendirmektedir.

Hemen belirtelim ki, yazarın 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı azil yetkisine sahip olduğu şeklindeki görüşü ile Cumhurbaşkanı uygun gördüğü milletvekilini ve bu nitelikleri taşıyan kişilerden oluşturduğu Bakanlar Kurulunu, oyu alamamasına rağmen, 45 gün bekledikten sonra genel seçimlerin yenilenmesine karar verebilir şeklindeki düşüncesine katılmıyoruz. Herşeyden önce Anayasada Başbakan ve bakanların Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olduklarını gösteren hiçbir hüküm yoktur (51). Bakanlar ancak Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanıca görevlerinden uzaklaştırılabilir. Dolayısıyla bu hüküm Cumhurbaşkanı değil Başbakanın güçlendiren bir hükümdür. Gerçi Danışma Meclisi anayasa Komisyonunun ilgili madde gerekçesinde, güvensizlik oyu alan bir Başbakanın görevde kalmaya ısrar etmesi karşısında, Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı azletmekten başka çözüm yolu olmadığı belirtilmiş ise de, bizce böyle bir ihtimal düşünülemez. Olsa olsa bu durumda "Anayasayı ihlal suçuna kadar giden bir durum söz konusu olur" (52).

Cumhurbaşkanı'nın tuttuğu fakat güven oyu alamayan Başbakanı kırkbeş gün tutarak Meclisin seçimlerinin yenilenmesi yetkisini kullanacağı görüşü de bize ihtimal dahilinde gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı, görevlendirdiği Bakanlar Kurulu'nun güven oyu alamaması üzerine yeni bir görevlendirme yapmak zorundadır (53).

Bir başka görüşe göre, 1982 Anayasası "Güçlü Devlet" ve "Etkili Yürütme" arayışı içinde rasyonelleştirilmiş "Başkanlı bir parlamenter sistem" ve yeni bir "Yönetilebilir Demokrasi" formülü getirmiştir (54). Ancak, "Güçlü Devlet", ve "Yönetilebilir Demokrasi" kavramları bazı yazarlarca "kaypak kavramlar" (55) olarak nitelendirilmiştir.

Kanaatimizce güçlü yürütme temeli üzerine kurulmuş olmasına rağmen, 1982 Anayasası temelde parlamenter sistemi muhafaza etmiştir. 1982 Anayasası ile çağırışımı 1958 Fransız Anayasasına yapmaktadır. Faka 1958 Anayasası bazı özellikleri itibariyle parlamenter sistemden farklıdır. Bu sistemde Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler tek

(50) Ibid., s. 7

(51) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 311.

(52) Ibid., s. 312

(53) Ibid., s. 312 - 313.

(54) ÇAĞLAR, B., *Parlamentolar ve Anayasa Mahkemesi, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi*, Anayasa Yargısı, Ankara 1987, s. 164

(55) İLAL, E., *Anayasa Yargısı*, 1987, Tartışmalar, s. 191.

tek sayılmıştır. Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu toplantılarına bizzat katılır ve başkanlık eder. Klasik paramenter sistemde de Devlet Başkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık ettiği görülmekle birlikte, bu durum sadece biçimsel ve semboliktir. Halbuki Fransız sisteminde kararın alınmasına da katılmaktadır. 1958 Fransız sistemini klasik parlamenter rejimden ayıran en önemli nokta ise Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesidir ⁽⁵⁶⁾.

Sayılan bu özellikleriyle 1958 Fransız Anayasası klasik parlamenter sistemden uzaklaşmakla birlikte, parlamenter sistemin özelliklerini de taşımaktadır. Bakanlar Kurulu'nun Meclis önünde siyasî sorumluluğu mevcut olduğu gibi, karşılığında fesih yetkisi vardır. Kısaca belirtilen bir sisteme dönüşerek "Yarı - Başkanlık" bir sistem örneği oluşturmaktadır ⁽⁵⁷⁾.

Bu sistemin özellikleri kısmen 1982 Anayasasında gözlemlenmektedir. Örneğin 1982 Anayasasında da, Yasama Organı karşısında, Yürütme Organı, Yürütme organı içinde ise özellikle Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi eğilimi iki Anayasa arasındaki benzerliktir. Keza, bazı işlemleri Cumhurbaşkanının tek başına yapabilmesi imkânı getirilmiştir. Gerçi bu Anayasada sayılmamıştır ama, işin niteliği gereği tek başına yapabileceği epeyce işlem mevcuttur. Olağanüstü dönemde Fransa'da Cumhurbaşkanı tek yetkili olduğu halde, bizdeki sistemde Bakanlar Kurulu ile birlikte Cumhurbaşkanı yetkilidir ⁽⁵⁸⁾.

Bazı benzerliklere rağmen iki Anayasa bir hayli farklıdır. 1982 Anayasası klasik parlamenter sisteme, 1958 Anayasasına nazaran daha yakındır. Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmemesi de, iki Anayasa arasındaki en bariz farkı oluşturmaktadır. ^(58a) 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemdeki rolünü aşan bir yer vermiş olmakla beraber, bu rejimin temel unsurlarını korumuştur. Bir defa, hükümetin parlamento karşısındaki siyasî sorumluluğu ilkesi aynen muhafaza edilmiştir. Bunun yanında, Cumhurbaşkanının siyasî sorumsuzluğunu ve bunun sonucu olarak da işlemlerinde "karşı - imza" kuralı getirmek suretiyle, parlamenter rejimin ikinci temel özelliğini benimsemiştir. Nihayet Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme başlığı altında bir "fesih" yetkisi ⁽⁵⁹⁾ vermek suretiyle de parlamente rejimin eşitlik ve denge prensibini yerine getirmiştir. Ancak parlamenter sistemlerde genellikle hükümete, daha doğrusu Başbakanı tanınmış olan fesih yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmış ve 1961'den farklı olarak başbakanın önerisi şartı da aranmamıştır. Bu noktada klasik parlamenter sistemden bir sapma gözükmemektedir ⁽⁶⁰⁾.

1982 Anayasasının bu özellikleri karşısında denilebilir ki, Cumhurbaşkanının etkili rolüne rağmen, Anayasa yine de klasik parlamenter sistemin esaslarını korumuştur. Bu siste-

(56) ÖZBUDUN, E., "Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi", Yeni Gündem, 16 - 31 Mayıs 1985, "Demokrasi Eki", s. 2

(57) İbid., s. 2-3.

(58) İbid., s. 3

(58a) İbid

(59) Fesih Yetkisi konusunda bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, T., Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı, Ankara 1982.

(60) SOYSAL, M., a. g. e., s. 317

me Fransız Literatüründen esinlenilerek "Zayıflatılmış Parlamentarizm" ⁽⁶¹⁾ denilebileceği belirtilmiştir.

Bir başka görüşe göre ise, 1961 Anayasası "güçlü bir yargı denetimiyle sınırlanmış klasik parlamenter sistemi" öngördüğü halde, 182 Anayasası "pek de güçlü olmayan bir yargı denetimiyle sınırlanmış, pek de klasik olmayan bir parlamenter sistemi" benimsemiştir ⁽⁶²⁾.

Netice olarak şunu belirtelim ki, Devlet Başkanı tam anlamıyla sembolik sayılamayacak önemli yetkilere sahip olmakla beraber, yine de parlamenter sistemle hiç bağdaşmayacak ya da sisteme "Başkanlık" veya "Yarı - başkanlık" gibi adların verilmesine yol açacak kadar güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanından söz edilemez. Kısacası, 1982 Anayasasının Yarı - Başkanlık sistemi getirdiği ileri sürülemez. Çünkü yarım da olsa bir Başkanlık sisteminden sözedilebilmesi için Devlet Başkanının, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine direk katılması gerekir ⁽⁶³⁾.

Anayasada da, klasik parlamenter sisteme bağlı kalındığı vurgulanmıştır. Nitekim Başlangıç Kısmında "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa'da ve kanunlarda bulunduğu" belirlenmiştir. Keza "Yürütme yetkisi ve Görevi" başlığını taşıyan 8. madde gerekçesinde "... yürütme yasamaya bağlı tâbi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekçeleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir" ⁽⁶⁴⁾ deniliyor.

Bütün bu açıklamalardan sonra belirtelim ki, 1982 Anayasası Parlamenter Sistem ile Yarı Başkanlık rejimi arasında, kendine özgü bir hükümet sistemi benimsemiştir.

1982 Anayasasının hükümet şeklini böylece belirttikten sonra, konumuz açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlanması ve imza sorununu ele alalım

3 - Cumhurbaşkanına Anayasada Tanınan Somut Yetkiler ve Kararnamelerin İmzalanması

Bu konuya ilişkin genel bilgi ve açıklamalarımızı 1961 Anayasası kısmında yaptığımız için ayrıca üzerinde durmuyoruz. Kısacası 1982 Anayasası'nın da temelde parlamenter sistemi benimsediği düşüncesi ile, bu Anayasa için de parlamenter sistemdeki "Devlet Başkanı" statüsünün geçerli olması gerektiğini kabul ediyoruz. Dolayısıyla açıklamalarımızı bu esas üzerine oturtmak zorundayız.

(61) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 313.

(62) SOYSAL, M., a. g. e., s. 284 - 285.

(63) İbid., s. 285, 318.

(64) Bkz. KUZU, B. Mevzuat, 1988, s. 8

1982 Anayasası 1961'den farklı olarak Cumhurbaşkanının varlığını hissettirici ve etkisini arttırıcı yetkiler tanımıştır. Anayasanın 104. maddesinde bu yetkiler yasama, yürütme ve yargıya karşı kullanılabileceği yetkiler şeklinde tek tek sayılmıştır. Bu yetkileri şöyle belirtebiliriz.

a) Yasama İle İlgili Olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapmak; Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak; Kanunları yayımlamak; Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek; Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halk oyuna sunmak; Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak; Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek;

b) Yürütme Alanına İlişkin Olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek; Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek; Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak; Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek; Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek; Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak; Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek; Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek; Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına karar vermek; Genelkurmay Başkanını atamak; Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak; Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek; Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak; Kararnameleri imzalamak; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak; Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve Başbakanı atamak; Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve Başbakanı atamak; Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak; Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek; Üniversite rektörlerini seçmek.

c) Yargı İle İlgili Olanlar

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay Üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek; Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Danışma Meclisi Anayasa Metninde bu yetkilerden başka bazı yetkiler de tanınmıştır (md. 112). Millî Güvenlik Konseyi'nde bunlar madde metninden çıkarılmıştır. Değişiklik gerekçesinde şöyle denilmektedir: "Bu düzenlemede "Her yıl Eylül ayının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılış konuşmasını yapmak"; "Anayasa Mahkemesi'nde iptal kararının yeniden incelenmesini istemek"; Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertelenmesini istemek"; Tüzükleri imzalamak ve yayımlamak"; "Ölüm cezalarının infazına ka-

rar vermek veya özel af yetkisine dayanarak ölüm cezasını müebbet ağır hapis cezasına çevirmek; Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Genel Müdürü ile üç yönetim kurulu üyesini atamak"; "Türkiye cumhuriyeti Merkez bankası Başkanını seçmek"; Diyanet İşleri Başkanını seçmek şeklindeki hükümler madde metninden çıkarılmıştır. "Tüzükleri imzalamak ve yayımlamak" hükmü tüzüklerle ilgili özel bir madde olması ve esasen tüzüklerin de kararname ile yürürlüğe konulması dikkate alınarak, madde metninde "karnameleri imzalamak" görev ve yetkisi de bulunduğundan, bu sebeplerle tüzüklere ilişkin bu hüküm ile ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek görevi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini genel olarak düzenleyen 87. maddeye eklenmiş olduğundan bu hüküm madde metninden çıkarılmıştır.

Ayrıca, Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş olan maddede yer alan "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak" şeklindeki hüküm, "gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak" şekline dönüştürülmüş ve terim birliğini sağlamak amacıyla Danışma Meclisince kabul edilen madde metninde yer alan "Bakanlar Kurulu ile birlikte olağanüstü hal ilan etmek; olağanüstü hallerde Bakanlar Kurulu ile birlikte kanun kuvvetinde kararname çıkarmak" şeklindeki hükümler "Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararı ile sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak" şeklinde değiştirilmiştir.

Diğer yönden Anayasanın 131. maddesiyle Yükseköğretim üst kuruluşları düzenlenmiş bulunduğundan, maddeye "Yükseköğretim kurulu üyelerini seçmek" hükmü de getirilmiştir" (65).

Acaba Cumhurbaşkanı 104. maddede sayılan bu görevlerinden hangilerini tek başına yapacak hangileri için Başbakan ile ilgili bakan veya bakanların imzalarına ihtiyaç duyulacak?

Danışma Meclisi Anayasa metninde, Cumhurbaşkanının, görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu olmadığı, bu nedenle Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı ve bu karardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı belirtilmişti (md. 113/1). Ayrıca, aynı maddede, Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak tek başına imzalayacağı kararların neler olduğu da açıkça ve tek tek sayılmıştı. Sayılan yetkiler ilgili maddede şöyle sıralanmıştı.

a) Yasama ile ilgili olanlar: Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak; Kanunların, kanun hükmünde karnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi iç tüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak; Anayasa Mahkemesi'nden iptal kararlarının yeniden incelenmesi 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

(65) BKZ. KUZU, B., Mevzuat, s. 139 - 140.

vermek; Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırmak; Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleriyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak; İdam cezasını müebbet 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 tabii üyeleri dışındaki üyeleri seçmek.

Fakat Millî Güvenlik Konseyi 113. maddede yer alan, Cumhurbaşkanı tek başına kullanabileceği bu yetkileri "Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir" ⁽⁶⁶⁾ gerekçesi ile sayılan istisnaları madde metninden çıkarmıştır.

İşte Millî Güvenlik Konseyi'nce yapılan redaksiyon sonucu, 1961 Anayasası dönemindeki konuya ilişkin tartışmalar tekrar başlamıştır. Böylece "konuya açıklık getirmesi bakımından yerinde olan bu hükmün" ⁽⁶⁷⁾ Anayasa metninden çıkarılmış olması kanaatimizce isabetli olmamıştır. Anayasa bu düzenleme yerine konulan "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer konularda 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" şeklindeki düzenleme de uygulamada bazı karışıklıklara neden olabilecek niteliktedir ⁽⁶⁸⁾.

Bu son durum karşısında hangi işlemlerin Cumhurbaşkanı tek başına kullanabileceği sorununun kesin çözümü mümkün değildir. Nitekim doktrinde bu konuda farklı tasnifler yapılmıştır ⁽⁶⁹⁾.

Konuya ilişkin olmak üzere konulabilecek ilk kıstas "Anayasada ve kanunlarda açıkça gösterilmemişse, işin niteliğine göre" ⁽⁷⁰⁾ sorunun çözülebileceğidir. Bu kıstasa göre, 104. maddede yer alan "Genelkurmay Başkanını atamak" yetkisi yan-imzayı gerektirmektedir. Çünkü Anayasaya göre bu yetki Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılacaktır. Nitekim ilgili maddede "Genelkurmay Başkanı Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanıınca atanır" (md. 117/4) hükmü mevcuttur. Keza olağanüstü dönemde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacağı da Anayasanın açık hükmüdür (md. 119, 120, 121, 122).

Bu açık düzenlemeler dışında kalan bazı yetkilerin kullanılmasında işin ve işlemin niteliğine bakmak gerekir. Bu kıstasa göre, "temsil ve gözetme"ye ilişkin yetkilerini tek başına kullanacaktır. Yani, Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyetini ve

(66) Ibid., s. 141.

(67) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 282.

(68) GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., a. g. e., s. 214.

(69) Bkz. DAL, K., a. g. e., s. 269.; SOYSAL, M., a. g. e., s. 333 - 334; ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 284 - 286.

(70) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 284

Türk Milletinin birliğini temsil etmek; yabancı devletlere temsilci göndermek, yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu bir biçimde çalışmasını gözetmek yetkilerini tek başına kullanabilecektir. Fakat, yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etme gibi yetkilerinin yürütmenin başı sıfatıyla kullanılacağı gerekçesi ile Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılması gerektiği belirtilmiştir⁽⁷¹⁾. Bu arada belirtelim ki, Milletlerarası Andlaşmaları onaylamak ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına ilişkin yetkilerini, Cumhurbaşkanı yürütmenin başı sıfatıyla kullanacağı için ortak imza kuralına ihtiyaç vardır⁽⁷²⁾.

Cumhurbaşkanı "sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak" yetkisini uygulamada 1961 Anayasasından bu yana ortak imza ile kullanılmaktadır. Yani, Başbakan ve Adalet Bakanının imzalarını taşıyan üçlü kararname ile yapılmaktadır. Halbuki, 1924 Anayasasında bulunan "hükümetin inhası" (md. 42) şartı 1961 ve 1982 Anayasalarınca benimsenmemiştir. Ayrıca, bağışlama hakkı geleneksel olarak Devlet başkanına ait oluşuna göre, bu alandaki yetkisini Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilmelidir.

Başbakanı atamak yetkisi, niteliği gereği ancak tek imza ile Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir. Görevden çekilmiş bir Başbakana yeni atanacak Başbakanın kararnameyi imzalama yetkisi vermek bazı sakıncaları taşıması yanında gereksiz bir formalitedir⁽⁷³⁾. Bakanları atamak ve görevlerine son vermek yetkisi ise Anayasada açıkça Başbakanın teklifi şartına bağlanmıştır. Şu halde bu yetki ortak imzayı gerektirir.

Cumhurbaşkanının yürütme içinde sayılan başka yetkilerine gelince; bunların bazıları törensel, temsilî ve sembolik nitelikte olduklarından icraî nitelik taşımazlar, bu nedenle de Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilirler. Kaldı ki, bu işlem ve eylemlerden sorumluluk da doğmaz. Gerekli görüldüğünde Bakanlar Kuruluna Başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı altında toplantıya çağırmak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Millî Güvenlik Kurulu toplantıya çağırmak ve bu Kurula başkanlık etmek yetkileri bu niteliktedir⁽⁷³⁾.

Yürütme ile ilgili diğer bazı yetkileri konusunda durum pek açık değildir. Örneğin, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve Başkanını atamak ve bu Kurula araştırma ve inceleme yaptırmak yetkisi tereddüt uyandırıcı niteliktedir. Özellikle bu Kurulun raporları doğrudan doğruya hukukî sonuç doğurmadıklarına göre, kurulun raporların Cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilecektir. Nitekim 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunun⁽⁷⁴⁾ 6. maddesi, Kurul raporlarının Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra "gereği yapılmak üzere" Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderileceğini ve Başbakanlıkça da sonuç hakkında Cumhurbaşkanlığı'na bilgi verileceğini öngörmektedir. Bu durumda, gönderilen raporların sonuçsuz ve etkisiz kalması halinde,

(71) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 284 - 285. Aksi görüş için bkz. EROĞUL, C., a. g. m., s. 43

(72) EROĞUL, C., a. g. m., Not: 18; ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 285.

(73) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 285

(73a) İbid.

(74) Bkz. R. G., 3. 4. 1981 - 17299.

Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında bir soğukluğun belirmesi ve giderek sürtüşmeye dönüşmesi muhtemeldir ⁽⁷⁵⁾. Danışma Meclisinde bazı üyeler böyle bir Kurulu gereksiz ve sakıncalı görmüşlerdir. Bu konuda bir üye şöyle diyor: "Bakan, hem siyasî hem de idarî başdır. Bakanlıkların ve bütün bakanlıklardaki eylem ve işlemlerden bakan sorumludur. Kendi haberi olmadan kuş uçmaması lâzımdır. Şimdi, bir bakanın haberi olmadan, bir başka makam tarafından denetlenmek maksadıyla, nasıl onun eylem ve işlemleri tamamen siyasî ve idarî mesuliyeti kendisine ait olan o bakanlıkta böyle bir denetim yapılabilir? Bu ilerde ciddî siyasal ihtiyatlara sebep olmaz mı? Cumhurbaşkanının farklı partilerden oluşması halinde" ⁽⁷⁶⁾.

Bu durum karşısında Devlet Denetleme Kuruluna üye seçimi önem taşımaktadır. Fakat yukarıda belirttiğimiz sakıncaların uygulama bakımından ortaya çıkabileceği, ayrıca bu kurulun Cumhurbaşkanı adına sadece araştırma yapmak yetkisi bulunduğu, icraî karar alma yetkisine sahip olmadığı, bu nedenle kurul üyelerinin ve başkanın Cumhurbaşkanıca tek başına seçilebileceğini ileri sürmek mümkündür ⁽⁷⁷⁾. Nitekim uygulamada tek başına bu seçimi yapmaktadır.

Cumhurbaşkanının Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini atama yetkisi idarî ve icraî nitelik taşımaktadır. Çünkü seçilecek kişilerin aktif idare içinde yer almaları söz konusudur. Böyle bir seçimde siyasî bakımdan sorumlu tutulacak bir kimsenin bulunması parlamenter sistemin temel ilkesi ile bağdaşmaz ⁽⁷⁸⁾.

Öte yandan, bazı Kanunlarda da Cumhurbaşkanına "kanunla" seçme yetkileri verilmiştir. Zaten Anayasa'da Cumhurbaşkanına "kanunla" seçme ve atama yetkisi verilebileceği belirtilmiştir. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'na göre, Cumhurbaşkanı Radyo ve Televizyon Yüksek Kuruluna doğrudan doğruya üç üye, başka kuruluşlarca gösterilecek adaylar arasından da beş üye seçer (md. 6); 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanuna göre, Cumhurbaşkanı, Kurumun Yüksek Kuruluna dört üye seçer (md. 5); 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu'na üç üye seçer (md. 53)

Yukarıda belirttiğimiz kıstası uygularsak, idareye dahil bulunan ve icraî yetkilerle donatılmış olan bu kurum ve kurullara yapılacak seçme ve atama yan - imza kuralına bağlı olmalıdır ⁽⁷⁹⁾. Fakat uygulamada seçme ve atama işlemleri Cumhurbaşkanıca tek başına yapılmaktadır ⁽⁸⁰⁾.

(75) TAN, T., a. g. m., s. 43

(76) Bkz. Cahit Tutum'un konuşması, DMTD, c. 9, 6. 9. 1982 günlü toplantı s. 650. Benzer fikir için bkz. Akif Enginay'ın konuşması, İbid., s. 647

(77) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 285

(78) İbid., s. 286

(79) İbid.

(80) Örn, 2547 Sayılı Kanuna göre (md. 6/b-5) YÖK üyeliğine atama kararı (83/31); keza, 2863 sayılı kanuna göre (md. 53), Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu'na üç temsilci üye seçimi kararı (83/30), tek imza ile alınmıştır. Bkz. R. G. 29. 9. 1984 - 18382 - 42

Böylece Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin yetkilerini kullanma biçimini açıklamış olduk. Bunların dışında kalan yasamaya karşı olan Devlet Başkanı sıfatıyla verilmiş yetkiler olduklarından Cumhurbaşkanı'nca tek başına kullanılabilirdi⁽⁸¹⁾. Nitekim Doktrinde bu konuda benzer tasnifler yapılmıştır⁽⁸²⁾.

Ancak, yasama ile ilgili olan yetkilerinin bazıları konusunda tereddütlerimiz var. bunların başında kanunları ve Anayasa değişikliklerini tekrar incelemek üzere TBMM'ne göndermek yetkisi gelir.

Bilindiği gibi, Anayasa değişiklikleri konusunda tekrar TBMM'ne gönderme yetkisi 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı'na tanınmamıştı. Aslında bu tutum Cumhuriyet geleneğimize uygundu. Bu durum padişahın son sözü söylemesine bir tepki olarak gelişmişti. 1982 Anayasası bu geleneği bozmuştur⁽⁸³⁾. Anayasanın 175. maddesi bu konuda Cumhurbaşkanı'na önemli yetki tanımıştır. Hele Anayasanın geçici 9. maddesinde, ilk 6 yıllık süre içinde geciktirici, belki de giderek mutlak vetoya dönüşebilecek⁽⁸⁴⁾ bir yetki tanımıştır. Çünkü TBMM'nde kanunun tekrar kabulü 3/4 şartına bağlanmıştır; bu çoğunluğun sağlanması da oldukça zordur.

Kanunların Cumhurbaşkanı'nca bir kez daha incelenmek üzere geri gönderilmesi konusunda TBMM ile ilk çelişki şöyle ortaya çıkmıştır: 22 Şubat 1972 günlü ve 1542 sayılı "Batı Orman Suçlarının ve Bunlardan Mütevellî İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine dair kanun", Cumhurbaşkanı'nca, 4.3.1973 günü gerekçeli olarak TBMM'ne geri gönderilmiştir. TBMM geri gönderilen bu kanunda bazı değişiklikler yaparak, 26.6.1973 tarihli ve 1779 sayılı kanunla aynı başlık altında kabul etti. Fakat Cumhurbaşkanı "yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş olması nedeniyle" yeni bir kanun olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere geri gönderdi. Bu işlem TBMM'ne ikinci kez geri gönderme sayılmış ve 18.4.1979 tarihli görüşmeden sonra 20.4.1979 tarihli TBMM başkanlığının yazısı ile Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Söz konusu kanun TBMM'nin 18.4.1979 tarihli kararına dayanılarak 30.4.1979 günlü ve 16624 (mükerrer) sayılı kararına dayanılarak Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ancak bir süre sonra, Cumhurbaşkanı 18.5.1979 günlü dilekçe ile kanunun şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı nedeni ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmıştır⁽⁸⁵⁾. Anayasa Mahkemesi, kanunu şekil bakımından Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir⁽⁸⁶⁾.

Bu örnekte olduğu gibi, kanunların geri gönderilmesi yetkisi Devlet Başkanı - Meclis çalışmasına müsaittir. "Siyasî - idarî - iktisadî - sosyal şartlar demeti"⁽⁸⁷⁾ gerekçelerine dayanarak, kanunun tek imza ile geri çevirip tekrar görüşülmesinin istenmesi "parlamente Dev-

(81) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 283, 285.

(82) Bkz. DAL, K., a. g. e., s. 269.; SOYSAL, M., a. g. e., s. 333 - 334.

(83) EROĞUL, C., "Anayasa Değişikliği", Mülkiyeliler Birliği dergisi, sy. 86, Nisan 1987, s. 27.

(84) TEZİÇ, E., Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi, Anayasa Yargısı Ankara 1987, s. 92

(85) İbid., s. 89, not. 6: Ayrıca bkz. TEZİÇ, E., a. g. e., s. 43, not. 2

(86) E. 1979/22, K. 1979/45, Kt. 18.12.1979, AMKD, sy. 17, s. 349 - 351, 377.

(87) SAVCI, B., a. g. m., s. 320

let başkanlığı statüsü ile bağdaşmayan bir tasarruf olur. Çünkü, Devlet Başkanı bu tasarruf ile çoğunluğun politikasını etkilemeye hiç olmazsa geçici bir süre durdurmaya çalışmıştır. Bu durumdan sonra, çoğunluk kendi dünya görüşünün karşısında olduğunu beyan eden ve bu görüşe göre kendisini etkilemeye çalışan Cumhurbaşkanının tarafsızlığına, hakemlik yapabileceğine inanabilir mi? ⁽⁸⁸⁾

Bilindiği gibi, parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının titizlik göstermesi gereken en önemli temel ilkelerden biri de Yasama Organı ile çatışmamaktır. 1961 Anayasasının böyle bir çatışmayı teşvik ettiği istediği ileri sürülmüş ise de ⁽⁸⁹⁾, bizce böyle bir durum söz konusu değildir ⁽⁹⁰⁾.

Öteyandan, Cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi ile kanunun yürürlüğe girmesi hiç olmasa bir süre gecikecektir; bu takdirde ve hele Anayasamıza göre TBMM yine kanunu aynen kabul ederse, gecikmeden doğan, yani kanunun çıkarılış nedenini oluşturan olayın düzenlenmesinin geri bırakılmasının sorumluluğu, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kaidesi karşısında kime ait olacaktır? Yanlış uygulamadan kimse sorumlu tutulamayacak ve aslında sorumlusu olması gereken bir tasarruftan dolayı kimse sorumlu olmayacaktır ⁽⁹¹⁾.

1924 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanları, Anayasanın kendilerine verdiği (md. 35/2) yasaları geri çevirme yetkisini hiç kullanmamışlardı. o dönemde, cumhurbaşkanlarının meclis çoğunluğunun fiili önderi olmaları bunu gereksiz kılmıştı. 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığının getirdiği yeni durumun bu yetkiye işlerlik kazandırmış olması doğaldır. Ama tarafsız ve partiler üstü bir şahsiyet olarak, cumhurbaşkanının bu yetkisini çok istisnaî hallerde kullanması kanunun Anayasaya uygunluğu konusunda gerçek bir kuşkusu varsa işi Anayasa Mahkemesi'ne havale etmesi gerekirdi. Ne yazık ki, uygulama tam aksi yönde olmuş, Cumhurbaşkanları iptal davası yoluna hemen hemen hiç yanaşmazken, sık sık kanunları geri çevirme yoluna gitmişlerdir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı süresince Cemal Gürsel 14 kanunu ^(91a), Sunay, yirmi kadar yasayı geri göndermiştir. Oysa, aynı yetkinin geçerli olduğu İtalya'da örneğin ilk Cumhurbaşkanı Einaudi, yedi yıllık görev süresinde imzasına sunulan üç bin yasanın yalnızca dördünü geri çevirmişti ⁽⁹²⁾. Bugünkü uygulama kanunların geri çevirilmesi bakımından önceki yıllara nazaran daha yüksek orandadır.

Onaylama yetkisinin bulunduğu günümüz İngiltere'sinde kanunun oluşabilmesi için tacın iradesinin arandığı ülkede dahi, hukuken mevcut olan bu geri gönderme yetkisi mutlak veto yetkisi parlamenter sistemin oluşmaya başlamasından günümüze kadar hiç kullanılmamıştır. 1958 Fransız Anayasası, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri sayarken kanunları geri gönderme yetkisini yan-imza şartına bağlamıştır. İtalya ve Almanya'da kanunların geri gönderilmesi ortak imza esasına bağlanmıştır ⁽⁹³⁾.

(88) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 42; ALDIKAÇTI, O., a. g. e., s. 330

(89) SAVCI, B., a. g. m., s. 320

(90) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 42; GÜNEŞ, T., Devlet Başkanı - Meclis Çatışması, c. 19, no.2, Haziran 1964, s. 175 vd.

(91) ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 42 -43.

(91a) TEZİÇ, E., Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı, İstanbul, 1972, s. 140 not. 15

(92) EROĞUL, C., a. g. m., s. 53 - 54.

(93) TEZİÇ, E., a. g. m., s. 100 - 101.

Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde Devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisinin başbakan ve ilgili bakanca kullanılması esastır. Çünkü kanun, güven oyu almış hükümetin programını gerçekleştirme aracıdır. Siyasî açıdan hükümet Meclise karşı sorumludur. Siyasî açıdan sorumsuz olan Devlet Başkanının karşı koyması durumunda ortaya ikili bir çatışma, sürtüşme çıkabilir. Bir yandan Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında çatışma; diğer taraftan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı arasında çatışma. Halbuki parlamenter kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini kabul etmiş ve Cumhurbaşkanı iptal davası açma yetkisini tanımış olan bir Anayasa düzeninde, Cumhurbaşkanı kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermesi yerine, iptal davası yoluna başvurması daha uygun olur ⁽⁹⁴⁾.

Ancak şu durumu da gözden uzak tutmamamız gerekir: Cumhurbaşkanı kanunları bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisini ortak imza şartına bağlamak, bütün anlamını yitirmesi sonucunu doğurabilir. Çünkü günümüzün partilere dayanan parlamenter rejiminde bir kanunun hükümete rağmen çıkması oldukça zayıf bir ihtimaldir. Bugün kanunların %85 ile 90'nının kanun tasarısı adı altında Hükümet tarafından Parlamento'ya sunulduğu düşünülürse, Hükümetin kendi görüşünü yansıtan ve programının icrası doğrultusunda çıkardığı bir kanunun yeniden görüşülmek üzere Meclise geri göndereceğini veya kanun hakkında iptal davası açılmasını isteyebileceğini düşünmek hayaldir ve anlamsızdır ⁽⁹⁵⁾.

Bu konuda sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, 1982 Anayasasına göre de Cumhurbaşkanı tek başına yapabileceği işler ve işlemler kural değil, istisna olduğu ve her istisnâ hüküm gibi bunların da genişletici değil de daraltıcı biçimde yayımlaması gerektiğini unutmamamız lazımdır ⁽⁹⁶⁾.

Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği işlemler arasında en açık ve kesin olanı "Cumhurbaşkanlığı karanamesi"dir. Daha önce açıkladığımız gibi Anayasada 'Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilatı ve çalışma esasları, personel atama işlemleri, Cumhurbaşkanlığı karanamesi ile düzenlenir" (md. 107) hükmü getirilmiştir. Ayrıca 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu da (md. 2) ⁽⁹⁷⁾, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ifadesi kullanılmıştır. Nitekim "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılarak "Cumhurbaşkanlığı kararı" olarak yayınlanmıştır ⁽⁹⁸⁾. Böylece Cumhurbaşkanı'nın "karar" adı altında yaptığı işlemler yanında yeni bir işlem türü olarak "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" oluşmuştur. İşte bu kararnameleri Cumhurbaşkanı tek başına yapabilecektir ⁽¹⁰⁰⁾.

(94) Ibid., s. 94, 100 - 101; EROĞUL, C., a. g. m., s. 53

(95) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 283.

(96) Ibid., s. 313.

(97) Bkz. R. G. 19.8.1983 - 18140.

(98) Bkz. R. G. 20. 8. 1983 - 18141

(99) TAN, T., a. g. m., s. 40; SOYSAL, M., a. g. e., s. 326

(100) GİRİTLİ, İ. - AKGÜNER, T., a. g. e., s. 111; GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. a. g. e. s. 213; ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 209; SOYSAL, M., a. g. e., 326, TEZİÇ, E., a. g. e., s. 76

"Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" 1982 Anayasası ile ilk kez getirilmiş ve Anayasal düzeyde düzenlenmiş ise de benzer bir işlem sayılabilecek bir gelişme 1933'lerde ortaya çıkmıştı. Gerçekten 2180 sayılı ve 16 Mayıs 1933 günü kabul edilen "Riyaset-i Cumhur Dairesi Teşkilat Kanunu" adını taşıyan bu kanun 11. maddesinin (c), ve (ç) bentlerinde Cumhurbaşkanlığı Dairesine bağlı bir takım memurların Genel Sekreterin inhası ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacaklarını öngörmüştür. Yani burada Cumhurbaşkanını görevi ile ilgili bir kararı başbakan veya herhangi bir bakanın imzası olmadan almaktadır. Oysa bu yasanın çıktığı dönemde tıpkı bugünkü Anayasa gibi "Reisicumhurun ısdar edeceği bilcümle mukarrerat başvekil ile vekili aidi tarafından imza olunur" diyen 1924 Anayasası (md. 39) yürürlükte idi. ⁽¹⁰¹⁾.

Ana hatları ile de olsa, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri belirtmeye çalıştık. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlem sayısını arttırdığı gibi, "Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulmaz" kuralını da getirmiştir (md. 105/2) Ayrıca Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasında da bu durum belirtilmiştir. Böyle bir kuralın konuluşu, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin bir devamı görünümünde kabul edilmiştir ⁽¹⁰²⁾. Esasen neyin devamı sayılırsa sayılsın, böyle bir hükmün bulunmasını yine Anayasanın temelini oluşturan "hukuk devleti" anlayışı ile bağdaştırma imkânı yoktur ⁽¹⁰³⁾. Bu düzenlemede yer alan "Anayasa Mahkemesine gidilemeyeceği" kuralı fazladan konmuştur. Böyle bir hüküm olmasaydı bile Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesine gidilemezdi. Bilindiği gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olan işlemler Anayasada tek ve tehdidî bir şekilde sayılmıştır. Şu halde burada belirlenmesi gereken husus Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler için idarî yargı yolunun açık olup olmadığıdır.

Evvela, şunu belirtelim ki, Cumhurbaşkanının "devletin başı" sıfatıyla yapmış olduğu işlemlere karşı idarî yargı yolunun açık olması düşünülemez. Örneğin Anayasa Mahkemesine iptal davası açması kanunları bir kere daha görüşülmek üzere geri göndermesi, Yüksek Yargı Organlarına üye seçmesi gibi işlemleri bu niteliktedir. Çünkü bu işlemler idarî fonksiyona girmez ⁽¹⁰⁴⁾. Ancak, yürütmenin başı sıfatıyla kullanabileceği ve yürütme alanına ait yetkileri bakımından durum farklıdır. Bu tip işlemleri için şöyle denilebilir: Cumhurbaşkanının idarî ve icraî nitelik taşıyan işlemleri, örneğin, idarî nitelikli kurum ve kuruluşlara yapacağı atamaları, Başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca yapması gerekir ve bunun sonucu olarak da idarî yargı yolunun bu işlemler için Anayasa gereği açık olması karşısında sorun kendiliğinden çözülmüş olur ⁽¹⁰⁵⁾.

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının kontenjan senatörü ataması işlemi danıştaya intikal etmiş. Danıştay verdiği kararda "her ne kadar Anayasanın 72. maddesinin son fıkrasında Cumhurbaşkanınca seçilecek üyelerin nitelikleri belirlenmiş ve bu nitelikleri

(101) EROĞUL, C., a. g. m., s. 48

(102) YAYLA, Y., Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985, s. 171 - 172.

(103) GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., a. g. e., s. 214. Ayrıca bkz. GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, s. 53

(104) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 286.

(105) İbid., s. 287

bulunmayan kişilerin atanması durumunda da yargısal denetim olmayacak mıdır sorusu akla gelebilir ise de devletin başı ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil, Anayasayı savunacağına ve sayacağına yemin eden Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'da öngörülen koşullara uymayacağı düşünülemez" diyerek davayı reddetmiştir (106).

Bir görüşe göre de, bu işlemler "Anayasal politik" işlemler olarak nitelenebilir. Fakat bunlar yargı önüne geldiklerinde baştan "dinlenemez dava" diyerek reddedilmemeli; şekil itibariyle varlıkları tesbit edildikten sonra "sebebe unsurunun takdiri hakim'in yetkisini aştığı" gerekçesiyle red yoluna gidilmelidir. Bir başka görüşe göre, bu işlemlerde Cumhurbaşkanı'nın "seçim tercihi" söz konusu olduğundan bunun denetlenmesi "yerindelik" denetimi olur ki, bu da yargı denetimi dışında kalan bir alandır (107).

Görülüyor ki, 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı bazı işlemlerin iptali Danıştayca reddedilmiştir. Yani 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın bu tür işlemlerini idarî yargıda denetim konusu olabileceğini gösteren hiç bir yargısal karar yoktur. Kaldı ki yukarıda verdiğimiz "kontenjan senatörü seçme" yetkisi Cumhurbaşkanı'nın devletin başı sıfatıyla kullanabileceği yetkiler grubuna girer ki, bizce de bunların denetim dışı kalması gerekir (108).

Cumhurbaşkanı'nı Başbakan ve Bakanlarla birlikte ortak imza ile yaptığı işlemlerden dolayı Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Nitekim 15. madde bu durumu açıkça belirttikten sonra gerekçesinde de açıkça bu durumu vurgulamıştır. Nitekim gerekçede şöyle denilmektedir: "Parlamenter sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilemez bundan dolayı devlet başkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak "birinin" bulunması gerekir. Bu da Başbakan ve ilgili bakanlardır. Her ikisi veya gerektiğinde bütün Bakanlar Kurulunun devlet başkanının kararlarını imzalamaları gerekir. Esasen bu zorunluluktan dolayı kararlar Bakanlar Kurulu veya Bakan tarafından alınır ve devlet başkanı tarafından imzalanır (109).

Bu durumda Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu sadece "vatana ihanet" durumunda sözkonusu olabilecektir. Cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı TBMM üye tam sayısının en üçte birinin teklifi üzerine üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır (md. 105/3) Cumhurbaşkanı'nın sorumlu tutulabilmesi için öngörülen oran Danışma Meclisi Anayasa Metninde üçte iki iken, Konseyde dörtte üç olarak değiştirilmiştir. Bu şekilde Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanı'nın görevde kalıp kalmayacağı Anayasada açık bir hükümle düzenlenmiş değildir. Fakat görevi ile ilgili adi bir suçtan dolayı Meclisçe Yüce divana sevk edilen bir bakan, bakanlıktan düşmüş sayıldığına göre (md. 113/3), TBMM'nin çok daha nitelikli bir çoğunluğu ile ve çok daha ağır bir suçla suçlanan Cumhurbaşkanı'nın görevine devam edebileceğini ileri sürmek pek mümkün gözükmemektedir (110).

(106) Bkz. 12. D. E. 1979/547, K. 1979/575, Kt. 16. 2. 1979

(107) Bkz. "İdarî Yargıda son Gelişmeler Sempozyumu, 10 - 12 Haziran 1982, s. 59 vd., 71.

(108) Bu konuda bazı yönlerden eleştiriler için bkz. ALDIKAÇTI, O., a. g. m., s. 43 - 44. Ayrıca bkz. a. g. e., s. 331 - 332.

(109) Bkz. KUZU, B., Mevzuat, s. 141.

(110) ÖZBUDUN, E., a. g. e., s. 289

Cumhurbaşkanının mesajları, demeçleri ve gezileri konusunda daha önce açıklamalarda bulunduğumuz için ayrıca üzerinde durmuyoruz. Keza, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunca hazırlanan kararnameleri mutlaka imzalamak zorunda olmadığını siyasî yerinde-lik açısından yapacağı denetimin bir "uyarı ve danışma" fonksiyonunu geçmemesi gerektiğini, ancak Anayasa ve kanunlara açıkça aykırı kararnameleri de imzalamak zorunda bulunmadığını daha önce açıkladığımız için bu konuya tekrar dönmüyoruz. Şu kadarını belirtelim ki, Cumhurbaşkanı bir "otomat" değildir; ifade yerinde ise bir "noter" görevi üstlenmiştir (111).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Böyle hassas bir konuda sonuç yazmanın da bir şeyi halledeceğini sanmıyoruz; buna rağmen usulen de olsa bazı noktaları belirtelim:

1- Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası bazı sapmalara ve eksik yönlerine rağmen temelde parlamenter hükümet şeklini benimsemişlerdir. Bu nedenle konumuz açısından değerlendirmeyi bu çerçevede yapacağız.

2- Bu rejimde Cumhurbaşkanı sorumsuz olduğundan prensip olarak de yetkisizdir. Sorumluluk gerektiren durumlarda kaarnameleri Başbakan ve ilgili bakan veya bakanlarca imzalanması zorunludur. Bu işlemlerden doğacak hükümlülük de başbakan ve ilgili bakanlara ait olacaktır. Ancak sorumluluk gerektirmeyecek işlemler nasıl belirlenecek? Bu konuda kesin bir kıstas bulmak zordur. Fakat genel olarak denilebilir ki, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla yapacağı işlemler sorumluluğu gerektirmeyecek niteliktedir ve Cumhurbaşkanı bunları tek başına yapabilir. Buna karşılık "Yürütmenin başı" sıfatı ile yapacağı işlemler icraî ve idarî nitelikte sayılır ve bu işlemlerden sorumluluk doğması kesin olduğundan, Cumhurbaşkanı bu türden işlemleri mutlaka ortak imza ile yapmalıdır. Tabii ki, ilk önce Anayasada bir çok düzenleme olup olmadığına bakılacaktır. Anayasada bir işlemin tek başına Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı aranmayacaktır. Örneğin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (md. 107). Bu kararname Cumhurbaşkanınca tek başına çıkarılabilecektir.

3- Ancak Anayasada Açık hükmün bulunmadığı durumlarda ne olacak? Bu konuda subjektif görüşlere dayanarak tasnif yapmaya kalkacak olursak, kendi takdir ve görüşüne dayanarak herhangi bir yetkisini tek başına kullanmaya kalkışan Cumhurbaşkanına karşı hukukî bir gerekçe ile karşı çıkmamız mümkün olmayacaktır. Nitekim, doktrinde de bu konuda görüş birliği yoktur. Gerek 1961 Anayasası döneminde , gerekse 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden bu tarafa bu konuda doktrinde yapılmış tasnifler birbirine uymamaktadır. Mahkeme kararlarında da bir iki örnek dışında yerleşmiş bir içtihat yoktur. Bu tesbit gösteriyor ki, Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapacağını hangilerini ancak ortak imza kuralına uyarak yapabileceğini Anayasa'nın tek tek sayması gerekir. Gerçi tek tek sayma ve o konularda Cumhurbaşkanına müstakil yetki verme durumunda parlamenter re-

(111) TOKER, M., "Cumhurbaşkanlığı", Milliyet 14. 8. 1982.

Jimden kısmen bir sapma olduğu da düşünülebilir; fakat uygulamada istikrarı sağlamak ve Cumhurbaşkanını aktif politikaya sokmak zorunda bırakmadan hakem fonksiyonunu yapabilmesi için böyle bir tasnif gereklidir. Aksi halde Cumhurbaşkanlığı makamı siyasi polemiklere konu olabilir ve dolayısıyla da yıpranır.

Bu sakıncaları gidermek için Fransa, Almanya ve Yunanistan Anayasalarında açık düzenlemelerle Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler tek tek sayılmıştır. Bizde de 1961 Anayasasının hazırlanması sırasında ön-tasarı ve Gerekçeli tasarıda böyle bir düzenleme konulmuş ise de Kurucu Meclisçe benimsenmemiştir. Keza, 1982 Anayasasının Danışma Meclisi metninde Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin olmak üzere tek başına yapacağı işlemler tek tek sayılmıştı. Fakat Millî Güvenlik Konseyi böyle bir hükme gerek olmadığı gerekçesi ile ilgili düzenlemeyi Anayasa Metninden çıkarmıştır. Bunun yerine Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarla Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın, tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı belirtilmiştir (md. 105/1). Öte yandan Anayasa Cumhurbaşkanının resmen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine yargı yoluna gidilemeyeceğini belirtmiştir (md. 105/2, 125/2). Bu hüküm karşısında Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin neler olduğunun Anayasa'da tek tek sayılması kesinlikle gerekir hale gelmiştir. Bu nedenle Devlet Başkanı sıfatıyla tek başına yapabileceği işlemler konusunda tereddütleri ve farklı uygulamaları giderecek bir Anayasa değişikliği gerekmektedir. Böyle bir değişiklik yapıncaya kadar elbette ki, belirsizliği giderecek olan merci; yine yargı organları olacaktır.

4- Cumhurbaşkanının Anayasal konumu üzerindeki tartışmalar zaman zaman sertleşmektedir. Cumhurbaşkanı Kenan Evren zamanında ortaya çıkan tablo, bugün daha da değişmiştir. Çünkü Cumhurbaşkanı Turgut Özal, Hükümetle işbölümü halinde değil, adeta işbirliği halinde çalıştığı izlenimini vermiştir. Bu durum, Sayın Özal'ın aktif politika ve Başbakanlık makamından Cumhurbaşkanlığı gibi daha çok sembolik yetkilere sahip bir makama geçmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kanaatimizce bu tabloyu Anayasal plana aktararak resmileştirmek bir çıkış yolu olabilir. Toplumumuzun bünyesine daha yatkın olan, sorumlu ve yetkilinin kimler olduğu açıkça gözüken Başkanlık Sistemine geçmek ve bu yönde gerekli Anayasa değişikliklerini yapmak en gerçekçi yol olsa gerektir. Aksi halde bugünkü uyumun kalıcı olacağını sanmıyoruz. Meclisin aritmetik yapısının ve kompozisyonunun değişmesi veya başka bir siyasî gelişmenin ortaya çıkması sonucu Cumhurbaşkanının Başbakanla ihtilafa düşmesi, bunun giderek sertleşmesi ve yeni boyutlar kazanarak siyasî bunalımlara dönüşmesi ihtimal dışı değildir. Zira, 1982 Anayasasında sahip olduğu bazı yetkilerle Cumhurbaşkanı iktidar partisi eğilimli değise hükümetin program ve politikalarını uygulamasında zorluklar çıkabilir.

BİBLİYOGRAFYA

- ALDIKAÇTI, O** : Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960 (metinde a. g. e. kısaltması ile gösterilmiştir.)
- ALDIKAÇTI, O** : 1961 Anayasası'nda Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması, MHAD, 1968, yıl - 1, sy. 2, s. 30.40.
- ALDIKAÇTI, O** : Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982.
- ALİEFENDİOĞLU, Y.** : Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi. AİD, Mart 1988, C. XXI, Say. 1, s. 5-38
- ARMAĞAN, S.** : 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul 1978
- ARMAĞAN, S.** : Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usullerine Dair bazı Düşünceler, İHFM, 50. Yıl Özel Sayısı. C. XXXVIII, Sy. 1-4, s. 231 - 246
- ARSEL, İ.** : Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları. Ankara 1965.
- AYBAY, R.** : Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, Metin Kitabı, İstanbul 1963.
- AYGEN, C.** : Cumhurbaşkanı ve Demeçleri, Forum, 1962. Sy. 196. s. 8
- BAŞGİL, A. F.** : Esas Teşkilat Hukuku Biinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Fasükül I, II, İstanbul 1960
- BALTA, T. B.** : Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ankara 1960
- BARTHELEMY, J. - DUEZ, P.**, Praité de Droit Constitutionnel, Paris 1933.
- BENNEFOUS, E.:** Histore Politique de la Troisième République, t. III, Paris 1959.
- BURDEAU, G.** : Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'Aprés - Guerre. Paris 1932.
- ÇAĞLAR, B.** : Parlamentolar ve Anayasa Mahkemesi, Teoride ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi, Anayasa Yargısı, Ankara 1987, s. 137 - 187.
- DAL., K.** : Türk Esas Teşkilat Hukuku. Ankara 1986.

- DÖNMEZER, S. - ERMAN, S.** : Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, İstanbul C. I., 1976.
- DURAN, L.** : "Reisicumhurun Nutku Ve İstizah Usulü" İHFM. C. XVI. Sy. 1 - 2, 1950, s. 202 - 224.
- DURAN, L.** : Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul 188
- DURAN, L.** : "Devlet Başkanının Tedirgin Konumu", Cumhuriyet, 31. 5. 1986.
- DURAN, L.** : "Türkiye'nin Siyasi Rejimi", Yeni Gündem, 16 - 31 Mayıs 1985 "Demokrasi Eki" s. 6-7
- DURAN, L.** : İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- DURAN, L.** : Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi? İHİD, Yıl: 4, Sy. 1-3, 1983, s. 33 - 42 (Metinde a. g. m. kısaltması ile gösterilmiştir.)
- DUVERGER, M.** : Droit Constitutionnel et Institution Politiques, 2. éd., Paris 1956.
- EROĞUL, C.** : "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi" Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları, AHFD, C. 33, 1978, No. 1,3, s. 35 - 57.
- EROĞUL, C.** : "Anayasa Değişikliği" Mülkiyeliler Birliği Dergisi Sy. 86, Nisan 1987, s. 25-28.
- ERZURUMLUOĞLU., E.** : "Yasama ve Yürütme Anayasa Taslağında" Milliyet, 8. 8. 1982.
- ESEN, B. N.** : "Cumhurbaşkanı ve Kanun", Cumhuriyet, 23.7.1974.
- ESMEIN A.** : Eléments de Droit Constitutionnel, 8. éd. Paris 1928, t. II.
- FABRE, M. H.** : Principes Républicains De Droit Constitutionnel, 3 éd. Paris 1977.
- GİRİTLİ, İ - AKGÜNER, T.** : İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1985.-
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş.** : Anayasa Hukuku, Ankara 1986.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş.** : Yönetim Hukuku, Ankara 1986.
- GROSSER, A.** : La République Fédérale d'Allemagne, Que - Sais Je? 7. ed, Paris 1983.

- GÜNEŞ, T.** : "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Bakanlar Kurulu Kararlamaları", Milliyet, 2. 2 1976
- GÜNEŞ, T.** : Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul 1956.
- GÜNEŞ, T.** : Devlet Başkanı - Meclis Çatışması, SBF, 1964, C.XIX, Sy. 2, s. 175 - 192.
- GÜNEŞ, T.** : Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Bakanlar Kurulu Kararlamaları, TLD, Ocak 1976, sy. 2, s. 25 vd.
- GÜRBÜZ Y.** : Anayasalar, İstanbul 1981.
- GÜRBÜZ, Y.** : "Cumhurbaşkanı ve Devlet Danışma Konseyi", Milliyet, 2. 8. 1982.
- HAURIOU, M.** : Précis de Droit Constitutionnel, 2. éd. Paris 1929.
- ILICAK, N.** : Anayasa Tasarısında Cumhurbaşkanı ve Başbakan", Tercüman, 3. 8. 1982.
- KARAMUSTAFAOĞLU, T.** : Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara 1982.
- KERSE, A.** : Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, (Doktora Tezi), İstanbul 1973.
- KIRCA, C.** : "Cumhurbaşkanlığı" Milliyet, 17.2. 1966.
- KUBALI, H. N.** : Anayasa Hukuku, İstanbul 1971.
- KUZU, B.** : Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İstanbul 1988
- LAFERRIERE, J.** : Manuel de Droit Constitutionnel, 2. éd. 1947.
- MIRKINE - GUETZEVITCH, B.:** Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel, 2. éd., Paris 1936
- MIRKINE - GUETZEVITCH, B.:** Les Constitutions Européennes, Paris 1951.
- OKANDAN, R. G.** : Umumi Hukuk, İstanbul 1976.
- ONAR, S. S.** : İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3. bası, İstanbul 1966.
- OYTAN, M.** : Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara 1977, s. 595 - 627.

- ÖZBUDUN, E. : "Parlamenter Sistem Ve Başkanlık Sistemi", Yeni Gündem, 16 - 31 Mayıs 1985, "Demokrasi Eki", s. 2 - 3.
- ÖZBUDUN, E. : Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986.
- ÖZBUDUN, E. : Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin Hukuki Durumu, Yeni Ortam Gazetesi, 17.1.1976.
- ÖZÇELİK, A. S. : Anayasa Hukuku Dersleri (Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri), İstanbul 1985.
- ÖZÇELİK, A. S. : Anayasa Hukuku I, (Umumi Esaslar), İstanbul 1984.
- ÖZER, a. : Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara 1094.
- ÖZYÖRÜK, M. : "Dörtte Biri, Üçte İkisi, Olmuyor mu?3 Tercüman, 10.8.10q982.
- ÖZYÖRÜK, M. : "Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı" Tercüman 1-2-3.8. 1982.
- ÖZYÖRÜK, M. : "Devlet Danışma Konseyi" Tercüman 4. 8. 1982
- REİSOĞLU, S. : "Cumhurbaşkanlığı Sorunu" Milliyet 11.8.1982.
- SABUNCU, Y. : "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Yeni Kurumlar" Milliyet, 1. 8. 1982.
- SAVCI, B. : Cumhurbaşkanının Yeri Kararnameleri İmzalama Sorunu. YD. Haziran 1976, s. 17-19.
- SAVCI, B. : Devletbaşkanı - Meclis Çatışması, SBFĐ,C. XVIII, 1963, NO: 3 - 4 s. 318 - 340.
- SOYBAY, S. : Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı İHİD, 1983, Sy. 4, s. 105 - 121.
- SOYBAY, S. : "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi I" İHİD, Sy. 5 Aralık 1984, s. 105 - 121; Yazının Devamı için (II) Bkz. İHİD, Sy. 6 Aralık 1985, s. 215 - 224.
- SOYSAL, M. : 100 Soruda Anayasanın Anlamı. 7. Bası Ankara 1087.
- SOYSAL, M. : Demokrasiye Giderken, İstanbul 1982.
- SOYSAL, M. : "Güçlü Yürütme", Milliyet, 14.4.1982.

- SOYSAL, M.** : "Bunalım ve Cumhurbaşkanı" Milliyet, 21.9. 1974.
- TAN, T.** : Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara 1987, s. 203 - 216.
- TAN, T.** : 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet Ya da Güçlü Yürütme) Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 31 - 47.
- TANÖR, B.** : İki Anayasa, 1961 - 1982, İstanbul 1986.
- TANÖR, B., BEYGO, T.** : Türk Anayasaları ve Anayasa Mahkemesi Kararları İstanbul, 1966.
- TEZİÇ, E.** : Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972.
- TEZİÇ, E.** : Anayasa Hukuku, İstanbul 1986 (metinde a. g. e. kısaltması ile gösterilmiştir).
- TEZİÇ, E.** : 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, YD, Mayıs 1980, sy. 49, s. 8-10 (metinde a. g. m. kısaltması ile gösterilmiştir.)
- TEZİÇ, E.** : Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, YD. Haziran 1976, s. 20 - 23.
- TEZİÇ, E.** : "Cumhurbaşkanı ve Yasalar" Cumhuriyet 8. 6. 1974.
- TEZİÇ, E.** : Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara 1987, s. 81 - 105.
- TOKER, M.** : "Cumhurbaşkanlığı", Milliyet, 14. 8. 1982.
- TUNAYA, T. Z.** : Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Bası 1980.
- TUNAYA, T. Z.** : Reisicumhurun Hukuki ve Siyasi Durumu" Cumhuriyet 26.1.1956.
- YAYLA, Y.** : İdare Hukuku, İstanbul 1985.
- YAYLA, Y.** : Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985