

# 19 ŞUBAT KRİZİ - CUMHURBAŞKANININ HUKUKİ STATÜSÜ VE YETKİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. NECMİ YÜZBAŞIOĞLU\*

## A- Türkiye'de Son Zamanlarda Cumhurbaşkanı - Başbakan İlişkilerinde Yaşanan Bazı Sorunlar

19 Şubat 2001'de, Başbakan Bülent Ecevit'in, Milli Güvenlik Kurulunun olağan toplantısını terkederek, basına yaptığı Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e yönelik ağır eleştirisi ve "ciddi kriz var" açıklaması<sup>1</sup>, uzun süredir yüksek tansiyonla ve Kasım 2000'den bu yana hassas dengelerle ayakta durmaya çalışan ekonominin de krize girmesine yol açtı. Böylece, Devletin zirvesinde çıkan siyasal kriz, ekonomik krizi ateşleyen kıvılcım oldu. Kuşkusuz, sağlıklı bir ekonominin bu tür siyasal çatışmalarla krize girmesi düşünülemez. Dolayısıyla, ekonomik krizin Devletin zirvesinde çıkan bu siyasal çatışmaya fatura edilemeyeceği de açıktır.

Bu noktada siyasal çatışmanın tarafları Cumhurbaşkanı ile Başbakanın (hükümetin) tutum ve söylemleri, bunların haklı ve haksız yönleri tartışılıp eleştirilebilir. Demokratik bir toplumda doğru olan da budur. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı'nın, Milli Güvenlik Kurulu'nun gündeminde olmayan bir konuyu ele alarak, hükümete ve Başbakana yönelik eleştirilerinin üslup, zaman ve zemin bakımından tartışılacak ve eleştirilecek yönleri vardır. Ancak, ekonominin çok hassas bir döneminde, Başbakanın bu çatışmayı kamuoyuna taşıyarak, ekonomik krize dönüştürmesi, üslup, zaman ve zemin bakımından tartışılmasının ötesinde bir siyasal basiretsizlik örneğidir.

\* Necmi YÜZBAŞIOĞLU, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi

1 20 Şubat 2001 tarihli tüm gazeteler (Cumhuriyet, Sabah, Milliyet...vs)



Ekonomik kriz buzdağının görünen yüzü ve daha çok ekonomistlerin uzmanlık konusudur. Biz Anayasa hukukçularının uzmanlık alanı buzdağının arka yüzü, yani, 19 Şubat siyasal krizinin nedenleri ve bu tür siyasal krizlerin tekrarlanmaması için yapılması gerekenler hakkında fikir üretmek olmalıdır.

Konuya bu açıdan baktığımızda, 19 Şubat'taki Cumhurbaşkanı-Başbakan çatışmasının daha önceden adeta geliyorum dediğini görmek hiç de zor değildir. Çünkü, yaklaşık altı aydır süregelen öncü çatışmalar 19 Şubat krizinin adeta habercisiydiler. Bu noktada bunları hatırlamakta yarar var<sup>2</sup>.

- 8 Ağustos 2000, Cumhurbaşkanı Sezer, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan, kamuoyunda "Memur Kararnamesi" olarak bilinen, memurların disiplin, suç ve cezalarını düzenleyen kanun hükmünde kararnameyi (KHK), Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle imzalamayarak hükümete iade etti. Başbakan Ecevit daha o zaman bir kriz çıkabileceğinden sözederek Cumhurbaşkanı Sezer'i sert bir dille eleştirdi.
- 10 Ağustos 2000, Bakanlar Kurulu söz konusu KHK'yi aynen kabul ederek Cumhurbaşkanı'na tekrar göndermeye karar verdi ve Başbakan Ecevit, Cumhurbaşkanı Sezer'in kendisine haftalık olağan görüşme randevusu vermediğini ve KHK'nin imzalanmaması halinde "Devlet krizi" çıkacağını açıkladı.
- 11 Ağustos 2000, Cumhurbaşkanı Sezer yazılı açıklama yaparak Ecevit ile görüşmeme gibi bir tavrının olmadığını belirtti.
- 14 Ağustos 2000, KHK imzalanmak üzere yeniden Cumhurbaşkanı'na gönderildi.
- 20 Ağustos 2000, Cumhurbaşkanı Sezer KHK'yi ikinci kez imzalamayarak hükümete iade etti. Başbakan Ecevit, Cumhurbaşkanı Sezer'i Anayasa Mahkemesi Başkanı gibi hareket etmekle suçladı.
- 15 Aralık 2000, Hükümetin sunduğu ve Meclisin kabul ettiği "şartla salıverme, dava ve cezaların ertelenmesine dair kanun" Cumhurbaşkanı Sezer tarafından bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderildi. Sezer yine Ecevit'in ağır eleştirisine hedef oldu.

<sup>2</sup> Sabah, 20 Şubat 2001



- 21 Aralık 2000, "şartla salıverme, dava ve cezaların ertelenmesine dair kanun", Hükümeti oluşturan partilerin desteğiyle Mecliste aynen kabul edilerek yayımlanmak üzere tekrar Cumhurbaşkanına gönderildi. Anayasaya göre ikinci kez geri gönderme yetkisi olmayan Cumhurbaşkanı Sezer, kanunu zorunlu olarak yayımlattı.
- 8 Şubat 2001, Nakşibendi şeyhi Esad Coşan'ın Süleymaniye Camiine defnedilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Cumhurbaşkanı Sezer tarafından Anayasaya ve kanunlara aykırı olduğu gerekçesiyle imzalanmayarak Hükümete geri gönderildi. Başbakan Ecevit, başta Yusuf Bozkurt Özal'ın defnine ilişkin olmak üzere, benzer kararnameleri daha önce imzaladığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanı Sezer'i yine eleştirdi.
- 18 Şubat 2001, Cumhurbaşkanı Sezer'in, Devlet Denetleme Kurulunu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunu denetlemek üzere görevlendirmesi üzerine, Başbakan Ecevit, "denetimin denetimi yapılmak isteniyor" diyerek, Cumhurbaşkanı Sezer'i yine eleştirdi ve bu konudaki rahatsızlığını vurguladı.

Son altı aylık bu bilanço, Cumhurbaşkanı Sezer'le Başbakan Ecevit arasında, memur kararnamesi ile başlayan ve giderek gerginleşen yetki çatışmasını açıkça ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda, 19 Şubat krizi de bu gerginliğin kırılma noktası olarak değerlendirilebilir.

Türkiye Cumhuriyetinin ilk yıllarından bu yana, Cumhurbaşkanları ile Başbakanlar arasında zaman zaman ciddi uyuşmazlıklar çıkmış ve bunların çatışmaya dönüştüğü haller de olmuştur. Hatta Kurtuluş Savaşı ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük bir fikir birliği ve dayanışma içinde olan Atatürk ve İsmet İnönü arasında dahi, bu tür çatışma örnekleri yaşanmıştır. Ancak, bunlar, hiçbir zaman bir devlet krizine dönüşmeden çözülebilmiştir. Kuşkusuz, bunda, özellikle 1924 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanlığı yapan Atatürk, İnönü ve Bayar'ın siyasal karizmalarının büyük önemi vardır. Kaldı ki, 1924 Anayasasının Cumhurbaşkanının Meclis üyeliğini ve parti liderliğini engellememesi de, Cumhurbaşkanına Başbakan üzerinde siyasal bir güç de veriyordu.

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanına, aktif siyasetin dışında, sembolik yetkileri olan, tarafsız, hakem konumu vermişti. Ancak, buna rağmen, zaman zaman Cumhurbaşkanının hangi yetkileri tek başına



kullanacağına ilişkin sorunlar çıkmış, Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk bunun belirsizliğinden yakınmıştır.

1982 Anayasası ise, aşağıda üzerinde durulacağı üzere, tartışmaya ve sorunlara açık bir Cumhurbaşkanı konumu öngörmüştür. Cumhurbaşkanı Kenan Evren döneminde Başbakan Turgut Özal'la çıkan uyuşmazlıklar, daha çok 12 Eylülün gölgesinde, Cumhurbaşkanı Evren'in iradesi doğrultusunda çözülmüştür.

1982 Anayasası döneminde bu konuda asıl ciddi uyuşmazlıklar, Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde başlamıştır. İlk sinyal, Körfez Krizi nedeniyle Kuveyt'e asker gönderip göndermeme konusunda Cumhurbaşkanı Özal'la Başbakan Yıldırım Akbulut arasında çıkan uyuşmazlıktır. Fakat asıl çatışma Cumhurbaşkanı Özal ile Başbakan Demirel arasında yaşanacaktır. Karadeniz Ülkeleri İşbirliği Konferansına kimin başkanlık edeceği ile başlayan çatışma, kamuoyunda bilinen adıyla by-pass kanunu ile Cumhurbaşkanının yetkilerinin daraltılmasına kadar gitmiştir. Belki de daha o zaman çatışmanın muhtemel bir devlet krizine dönüşmesini, Cumhurbaşkanı Özal'ın ani ölümü önlemiştir. Nitekim, Cumhurbaşkanının yetkilerini kısıtlayan söz konusu kanun daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir<sup>3</sup>.

Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığı döneminde bu konuda bazı uyuşmazlıklar çıkmışsa da ciddi bir çatışma yaşanmamıştır. 28 Şubat süreci ve çok sayıda Başbakanla çalıştığı dikkate alındığında, Demirel döneminde bu konuda uyumlu bir grafik çizildiği söylenebilir.

Bu kronoloji dikkate alındığında, Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı dönemi tıpkı Özal dönemini çağrıştırmakta, adeta Özal'ın bıraktığı yerden çatışma devam etmektedir.

Parlamenter rejimin temel özelliği yürütmenin iki başlı oluşudur. Bu doğrultuda, yürütmenin işlemleri Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın birlikte imzalamasıyla oluşur. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı ile Başbakan daima uyum içinde çalışmak zorundadırlar. Bu, kuşkusuz, Cumhurbaşkanı ile Başbakanın her konuda hemfikir olmaları anlamına gelmez. Ancak, görevlerini uyum içinde yapma zorunluluklarının gereği, farklı düşündükleri konularda da mutlaka bir uzlaşma

<sup>3</sup> AYM. E.1992/37, K.1993/18, KT.27.04.1993, AYMKD, sayı.31/1, s.103



noktası bulmak zorundalar. Aksi halde, uyuşmazlıkların çatışmaya dönüşmesi ve bunun süreklilik kazanması durumunda devlet krizi kaçınılmaz olur. Buna ne Cumhurbaşkanı'nın ne de Başbakanın hakkı ve yetkisi yoktur.

Bu noktada çözüm üretmek bakımından, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı'nın konumu ve yetkilerine ilişkin sorunları yeniden gözden geçirmek gerekiyor.

## **B- 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Statüsü Ve Yetkilerinin Niteliği**

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, devletin başı sıfatıyla tarafsız hakem konumundadır. Sorumsuzluğu ve sorumluluk gerektiren yetkileri başbakan veya ilgili bakanla birlikte kullanması da bu nedendir. Bunun içindir ki, parlamenter sistemin ideal devlet başkanı, anayurdu İngiltere'de olduğu gibi monarktır. Çünkü, seçimle gelmediğinden, monark, bütün partilere eşit mesafede durabilmekte, iktidar ve muhalefet karşısında gerçekten bağımsız ve tarafsız kalabilmektedir. Tarihsel süreç içinde sorumsuzluğunu ve sorumsuz olduğu için de yetkisizliğini içine sindirmiş ve kabullenmiştir. Bunun içindir ki, monarşiyle yönetilen parlamenter sistemlerde, devlet başkanı ve bütünüyle parlamenter sistemle ilgili önemli bir sorun yaşanmamaktadır. Cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde, monarkın yerini dolduracak cumhurbaşkanı'nın nasıl bulunacağı sistemin en zorlu problemi'dir. Zaten, devlet başkanı ya da parlamenter sistemle ilgili sorunlar daha çok bu ülkelerde yaşanmaktadır. Bu sorunu aşmak için öteden beri farklı yöntemler aranmış ve denenmiştir<sup>4</sup>. Ancak, bugün

<sup>4</sup> Bu yöntemler beş grupta toplanabilir. 1- İkinci seçmenler tarafından seçilmesi (1919 Finlandiya Anayasası) ; 2- Özel bir heyet tarafından seçilmesi (1958 Fransa Anayasası orjinal metni) ; 3- Genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi (1947 İtalyan Anayasası, 1949 Federal Alman Anayasası md. 54. İtalyan Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı'nı iki meclisli parlamento ile her bölgeden üç, Valled Aosta'dan bir temsilciden oluşan genişletilmiş parlamento seçmektedir. Keza, Alman Anayasasına göre de cumhurbaşkanı'nı seçen Federal Meclis, Federal Millet Melisi üyeleri ile Federe parlamentoların seçecekleri eşit sayıda üyeden oluşmaktadır.); 4- Cumhurbaşkanı'nı parlamentonun seçmesi (1975,1946 Anayasalarında Fransa, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Türkiye, 1975 Anayasasına göre Yunanistan); 5- Cumhur-



en yaygın uygulama cumhurbaşkanını parlamentonun ya da halkın seçmesi uygulamalarıdır. Cumhuriyetlerde seçimin kaçınılmazlığı karşısında, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı, anayasaya konulan bu doğrultudaki ilke ya da hükümlerle sağlanmaya çalışılmaktadır. Bunların başında, cumhurbaşkanının seçiminde özel prosedür, tarafsızlığını sağlamayı amaçlayan hükümler ve sorumsuzluğu ilkesi gelmektedir.

### *1) Cumhurbaşkanının Nitelikleri, Tarafsızlığı ve Seçimi*

1982 Anayasası, Cumhuriyet dönemindeki diğer anayasalarımızda olduğu gibi, cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi yöntemini benimsemiştir. Türkiye'de 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yapılırken cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi önerilmiş, ancak Kurucu Meclisler bunu benimsememiştir. 1990'dan bu yana bu yöndeki talep ve öneriler daha sıklaşmıştır. Biz bu önerilere katılmıyoruz ve kurucu meclislerin cumhurbaşkanını Meclisin seçmesini öngörmekle isabetli bir tercih yapmış oldukları kanısındayız. Çünkü, yukarıda açıkladığımız üzere, parlamenter rejimin ideal devlet başkanı, tüm siyasi partilere eşit mesafede, tarafsız, sorumsuz ve yetkisizliği kabullenebilecek konumda kişi olmalıdır. Günümüz partiler demokrasisinde, doğal olarak kıran kırana geçecek olan seçim yarışmasıyla halkın seçtiği cumhurbaşkanının tarafsızlığının inandırıcı olması çok daha zordur. Daha da önemlisi, halkın % 51'oyuyla seçilmiş bir cumhurbaşkanına sorumsuz ve yetkisiz bir statü öngörmek mantıklı da değildir. Kaldı ki, muhtemelen, cumhurbaşkanından daha az oy desteği ile ve meclisin güveni ile hükümet kuracak olan başbakanın, cumhurbaşkanının arkasındaki %51'i aşan oyun ağırlığı ile ezilmesi, sinmesi kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla, cumhurbaşkanını halkın seçtiği sistemi, anayasanın diğer kurallarıyla parlamenter sistem olarak tutmak hiç de kolay olmayacaktır. Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi küçük ülkelerdeki uygulamada, parlamenter rejim yönünde anayasal gelenek oluşması bize örnek olamaz. Cumhurbaşkanını halkın seçmesini benimseyen doğu ve orta avrupa ülkelerindeki uygulamalar ise henüz

---

başkanını halkın seçmesi (1962 sonrası Fransa, Portekiz, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve yeni demokrasiye geçen Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinden Romanya, Polonya, Bulgaristan, Macaristan, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Bosna, Hersek, Beyaz Rusya).



test aşamasındadır. Gerçi, cumhurbaşkanını meclisin seçmesi halinde de tarafsızlığına yönelik riskler yine vardır; ama halkın seçmesine göre çok daha azdır. Anayasada meclisin cumhurbaşkanı seçimi nisaplarına ve cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin önlemler alınarak bu risk daha da azaltılabilir. Kaldı ki, parlamentonun tüm partilerin üzerinde uzlaşabileceği tarafsız bir cumhurbaşkanı bulma şansı her zaman vardır. (Nitekim siyasi partiler 1973 de Fahri Korutürk ve 2000 de Ahmet Necdet Sezer üzerinde uzlaşabilmişlerdir) Bu nedenle, kanımızca, Türkiyede, yarı başkanlık sistemine dönüşmesi çok muhtemel olan cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi yerine, meclisin seçmesi yöntemi çok daha isabetli ve Türkiyenin seksen yıllık siyasal, anayasal gelenek, kültür ve birikimine daha uygundur. Ayrıca, Cumhurbaşkanı Turgut Özal Dönemi ve 19 Şubat Krizi, Cumhurbaşkanı halkın seçmesi halinde daha büyük krizler çıkabileceğinin açık göstergeleridir.

1924 Anayasası Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayan bir statü öngörmüyordu. TBMM kendi içinden basit çoğunlukla cumhurbaşkanı seçebildiği gibi, Cumhurbaşkanı seçim dönemi ile Meclis seçim dönemi paralel olduğu için, Meclisteki çoğunluk ile cumhurbaşkanı âdetta özdeşleşebiliyordu. 1961 ve 1982 Anayasaları, gerek nitelikleri gerekse seçim yöntemi bakımından, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir statü öngörmüştür. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanı için öngördüğü statü şöyledir:

1982 Anayasasının 101. maddesine göre, cumhurbaşkanı seçilebilmek için, "Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olma" nitelikleri aranmaktadır. Cumhurbaşkanlığına, TBMM üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önergesiyle mümkündür.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, cumhurbaşkanının TBMM dışından da seçilebilmesine olanak tanımıştır<sup>5</sup>. Dışarıdan

<sup>5</sup> Gerçi, 1961 Anayasası döneminde de, TBMM üyesi olmayan cumhurbaşkanı adaylarının, cumhurbaşkanınca kontenjan senatörü seçilerek Cumhuriyet Senatosu üyesi olmak suretiyle adaylık hakkı kazandıkları; 1966'da Orgeneral Cevdet Sunay'ın ve 1973'te de Oramiral Fahri Korutürk'ün bu yoldan cumhurbaşkanı seçildiği uygulamalar olmuştur. Böylece, 1982 Anayasası, 1961 Anayasasındaki dolambaçlı yolu açık hale getirmiş olmaktadır. Kanı-



gösterilecek cumhurbaşkanı adaylarının, Anayasanın 76/1-2. hükümlerinde belirlenen milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları kâfidir. Kamu görevlisi olan cumhurbaşkanı adaylarının, bu görevinden çekilmelerine ilişkin bir hukukî zorunluluk yoktur.

Anayasanın 101. maddesi, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik hükümler de koymuştur. Buna göre, “Cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için seçilir; bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez; Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer”.

TBMM'nin yasama dönemi beş yıl iken, cumhurbaşkanlığı döneminin yedi yıl olması, tekrar seçilememesi, varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve milletvekili sıfatının sona ermesi, cumhurbaşkanının Meclisten bağımsız, tarafsız, hakem niteliğini sağlamayı amaçlayan güvencelerdir. Bu doğrultuda, 2000 yılında, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in tekrar seçilebilmesi amacıyla, 5+5 olarak ifade edilen, bir kimsenin iki defa seçilebilmesine olanak tanıyan ve cumhurbaşkanı dönemi ile Meclis dönemini eşit hale getiren, dolayısıyla Anayasadaki, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik iki güvenceyi ortadan kaldıran anayasa değişikliği teklifinin, Mecliste yeterli oyu sağlayamadığı için kadük kalması, son derece isabetli olmuştur.

Seçilme usulüne gelince, Türkiye'de cumhuriyetin ilânından bu yana, cumhurbaşkanını TBMM'nin seçmesi yöntemi benimsenmiştir. Geçmişte, cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan zorluklar ve özellikle de seçim sürecinin çok uzaması nedeniyle, 1982 Anayasası cumhurbaşkanı seçim sürecini hem bir takvime bağlamış, hem de bu süreç sonunda seçilememe halinde, sorunu millete taşıyan bir çözüm öngörmüştür.

---

mızca, TBMM'ye parlamento dışından biri üzerinde de uzlaşma şansı vermekte yarar vardır. Çünkü, önemli olan cumhurbaşkanının Meclis içinden değil, Meclis tarafından seçilmesidir. Bu doğrultuda, TBMM'nin, kendi içinden birini Cumhurbaşkanı seçebileceği gibi dışarıdan birinide seçebilmesi istabetli bir yenilik olmuştur. Çünkü, TBMM'ye bütün partilere eşit bir mesafede tarafsız bir Cumhurbaşkanı Meclis dışından bulma şansı da verilmelidir. Bu noktada, 1961 Anayasası döneminde, dışarıdan seçilen cumhurbaşkanlarının hep asker kökenli olması, bu yola, hep böyle olacağı gibi bir kaygıyla bakmamıza neden olmamalıdır. Nitekim, Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'in seçimi bunu doğrulamıştır.



Anayasanın 102. maddesine göre, cumhurbaşkanı gizli oyla seçilir. Meclis toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra cumhurbaşkanı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimlerin tamamlanması gerekir.

Anayasaya göre, yirmi günlük seçim takvimi içinde dört tur oylama yapılır. İlk iki oylamada seçilebilmek için, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir. Bundan amaç, siyasî partileri öncelikle üzerinde en çok uzlaşabildikleri kişiyi cumhurbaşkanı seçmeye zorlamaktır. Bu sağlanamazsa, üçüncü turda üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilir. Üçüncü tur oylamada da yeterli çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday arasında dördüncü ve son oylama yapılır. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir; aksi halde, derhal TBMM seçimleri yenilenir.

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası, TBMM'yi, en geç önceki cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yeni cumhurbaşkanını seçmeye zorlayan, radikal bir prosedür öngörmüştür. Bu zorlamanın yaptırımını ise, temsilî demokrasilerin kaynağına dönmek olan, TBMM seçimlerinin yenilenmesidir<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Biz, 1982 Anayasasının öngördüğü bu prosedürü olumlu bulmakla birlikte yeterli görmemekteyiz. Öncelikle, on günlük adaylık süresi bir zaman israfıdır; bunun için üç gün yeterli olabilir. Hatta, Meclise, oylamalar sırasında yeni bir isim üzerinde uzlaşma fırsatı vermek bakımından adaylık süresi hiç olmayabilir. Seçim takvimi için toplam 15 gün yeterlidir. Keza, cumhurbaşkanı seçiminin gizli oyla yapılması, milletvekillerinin iradelerini muhtemel baskıdan korumak gibi bir işlev görmesi nedeniyle, ilk bakışta makul gibi görünüyorsa da; öte yandan, cumhurbaşkanı seçiminde, Anayasanın tarafsız olması amacıyla öngördüğü ağırlaştırılmış çoğunlukları bulabilmek için gerekli olan parti içi ve partiler arası uzlaşma ve oydaşmayı da engellemektedir. Kaldı ki, demokrasilerde açıklık esastır ve Anayasa, "cumhur" adına onun temsilcisi olan milletvekillerine cumhurbaşkanını seçme yetkisi verdiğine göre, "cumhur"un , temsilcisinin kime oy verdiğini bilme hakkı vardır. Öte yandan, Cumhurbaşkanını seçme nisabının, 3. ve 4. turlarda, üye tamsayısının salt çoğunluğuna düşürülmesi,, Meclisteki çoğunlukları, nasıl



Seçim takvimi cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce başlayacağına ve en geç bu süre sonunda sonuçlandırılacağına göre, normal olarak Cumhurbaşkanlığı makamında bir boşalma da söz konusu olamaz. Ancak, dördüncü oylamada da cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine seçimlerin yenilenmesi halinde, TBMM seçimleri yapıp yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olacaktır. Anayasa, bu ihtimali öngörerek, seçilen yeni cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar, görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevinin devam edeceğini hükme bağlamıştır.

Cumhurbaşkanı göreve başlarken, TBMM önünde Anayasanın 103. maddesinde yazılı şekilde ant içer. Milletvekili andı metni gibi cumhurbaşkanı andı metni de bir hayli uzun ve karmaşıktır. Bu metni de kısaltıp sadeleştirmekte yarar vardır.

## 2) Cumhurbaşkanının Siyasal Sorumsuzluğu ve Bunun Yetkilerinin Kullanılmasına Yansıması

Devletbaşkanının siyasal sorumsuzluğu parlamenter sistemin temel ilkelerindedir. Siyasal sorumsuzluk, dönemi içinde parlamento ya da başka hiçbir organın, devletbaşkanını bu görevden düşürememesi anlamına gelir. Dolayısıyla, monarşilerde monark yaşadığı sürece, cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanı seçim dönemi içinde görevden alınmazlar. Bu ilke, İngiltere'de, parlamentonun monarktan yürütme yetkisini koparma mücadelesinde pragmatik olarak ortaya çıkmıştır. Bu mücadelede, parlamento, kralın sorumsuzluğunu onu yetkisizleştirme aracı olarak kullanmış ve bu doğrultuda kralın sorumsuzluğu yetkisizliğini doğurmuş; sorumsuz kralın yetkileri sembolik hale gelirken, bu yetkileri fiilen parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu kullanır olmuştur. Böylece, parlamenter rejim, devletbaşkanı ile par-

---

olsa sonunda kendi istediğini seçebileceği düşüncesiyle, diğer partilerle uzlaşma aramaktan caydırıcı rol oynamaktadır. Dolayısıyla da, birinci ve ikinci tur oylamaları da anlamsız hale getirmektedir. Oysa, doğru olan, cumhurbaşkanını Meclisteki çoğunluğun seçmesi değil, partilerin uzlaşarak seçmesidir. Bunun için de, üçüncü ve dördüncü turlarda cumhurbaşkanı seçilebilme nisabı 1975 Yunanistan Anayasasında olduğu gibi, beşte üç çoğunluk olmasıdır.



lamento arasındaki ilişkileri değil; devletbaşkanının kurduğu kabine ile parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir rejim olarak ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Dolayısıyla, devletbaşkanının sorumsuzluğu aslında onun yetkisizliği demektir. Kamu hukukunun bu temel ilkesi parlamenter sistemlerde "karşı-imza" kuralı ile sağlanmaktadır. Buna birlikte ya da destek imza da denir. Bu kural uyarınca, sorumsuz devletbaşkanının bütün işlemlerinin, parlamentoya karşı sorumlu başbakan ya da ilgili bakanca imzalanması gerekmektedir. Bu aynı zamanda, hukuken devletbaşkanına ait yetkilerin, fiilen başbakan ya da ilgili bakan tarafından kullanılması anlamına gelir. Uygulamada işlemler başbakan ve ilgili bakan tarafından yapılır, devletbaşkanınca imzalanır. Böylece, karşı imza kuralı ile sorumsuz devletbaşkanının yetkilerinin içi boşalıp sembolikleşirken; parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu bu sorumluluğun karşılığı yetkilere kavuşmuş olmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejimlerin karşı-imza kuralı, kamu hukukunun yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesini hayata geçiren bir işlev görür.

Parlamenter sistemin uygulandığı monarşilerde monarkın sorumsuzluğu ve karşı imza kuralı mutlak olarak uygulanırken; cumhuriyetlerin bazılarında<sup>7</sup>, karşı imza kuralı yine esas olmakla birlikte, siyasî sorumsuz cumhurbaşkanına, siyasî sorumluluk gerektirmeyen, istisnaî bazı yetkileri tek başına kullanma imkânı verilmektedir.

Devletbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun bir diğer sonucu ya da işlevi de, devletbaşkanını siyasal tartışma dışına çıkarması ve dolayısıyla siyasî partilere eşit mesafede tutarak, onlardan bağımsız, tarafsız, hakem konumuna getirmesidir. Keza, aynı gerekçelerle sorumsuzluk, devletbaşkanına, devletin diğer organlarına karşı da tarafsız, hakem rolü verir; yürütmenin devamlılığını sağlar.

<sup>7</sup> Örnek olarak, 1949 Federal Alman Anayasasının 58. Maddesi, cumhurbaşkanına, başbakanı tayin, Meclisin düşürdüğü başbakanı azil ve koşulların oluşması halinde Meclisin feshi yetkisini tek başına kullanma imkanı tanımıştır.



Türkiye’de 1961 Anayasası 98. maddesiyle, “Cumhurbaşkanı, görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur” diyerek; cumhurbaşkanının siyasî sorumsuzluğu ve karşı-imza kuralını mutlak ve açık şekilde düzenlemişti.

1982 Anayasası ise, bu konuda kendi içinde çelişen, tutarsız ve oldukça karmaşık bir düzenleme getirmiştir. Her ne kadar, 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partilerüstü niteliğini sağlamak amacıyla özel düzenlemeler öngörmüş ise de, yürütme içindeki yetki paylaşımında, bu bağlamda cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, yetkileri ve bu yetkilerin kullanımı konusunda aynı özeni göstermemiştir.

Anayasanın 105. maddesinin kenar başlığıyla başlayan özensizlik, madde içeriği ve gerekçesinde karmaşıklıktan öteye çelişkiye dönüşmektedir. 105. maddenin, “Sorumluluk ve sorumsuzluk hali” kenar başlığı, sanki, cumhurbaşkanının sorumluluğunun kural, sorumsuzluğunun istisna olduğu anlamına gelen bir ifade taşımaktadır. Oysa, tersine cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kural, sorumluluğu istisna olduğuna göre, maddenin kenar başlığı da, buna uygun olarak, “Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve sorumluluk hali” olmalıydı.

Öte yandan, yetki ve sorumlulukların paralelliği şeklindeki yukarıda açıkladığımız kamu hukuku ilkesi uyarınca, 1982 Anayasasının, cumhurbaşkanının “kural olarak sorumsuzluğu” ilkesi karşısında, “kural olarak yetkisizliğini”; yani, klâsik parlamenter rejimlerdeki şekliyle değilse bile, en azından siyasî sorumluluk gerektiren, “icraî ve idarî” nitelikteki yetkilerini, başbakan veya ilgili bakanın imzasıyla ve onların sorumluluğu altında kullanması gerektiğini açıkça düzenlemesi beklenirdi. Ancak, Anayasanın 105. madde gerekçesinde de bu ilke çok açık şekilde dile getirilmesine rağmen, madde hükmü, gerekçesi gibi açıklıkla düzenlenmemiştir. Bu karmaşıklığın temel nedeni, Danışma Meclisi metnindeki iki ayrı madde halindeki düzenlemenin, Millî Güvenlik Konseyi’nde birleştirilerek tek maddeye dönüştürülürken, gerekçe ile çelişen bir düzenleme yapılmasıdır.

105. maddeye göre; “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başı-



na yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur". Madde metninden çıkan sonuç, kural olarak cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı, istisna olarak da Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmadığı belirtilen işlemleri tek başına yapacağıdır. 105. maddenin bu yazılış tarzı cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesine de uygundur. Ancak, Anayasa, 105. maddesindeki açık hükme rağmen, ne bu maddesinde, ne de cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin topluca sayıldığı 104. maddesinde, "Cumhurbaşkanının, Başbakan veya ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği işlemleri belirleyen" açık bir düzenleme yapmamıştır. Oysa, Danışma Meclisi metninde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen maddede tek tek sayılmıştı<sup>8</sup>. Millî Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisi metnindeki iki maddeyi birleştirirken, gerekçesinde, "Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir" diyerek, 105. madde hükmüyle çelişkiye düşmüştür.

Diğer yandan, 1982 Anayasasının ilgili maddelerine bakarak da bu konuyu açıklığa kavuşturmak mümkün değildir. Çünkü Anayasa, kararnameleri imzalamak dışında, cumhurbaşkanının, yürütme organının ikinci kanadı ile birlikte yapacağı sadece iki işlem öngörmüştür. Bunlardan ilki, Anayasanın 104. ve 109. maddeleri uyarınca bakanların, başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanıp ve yine başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca görevine son verilebilmesidir. İkincisi de, Anayasanın 117. maddesi uyarınca; genelkurmay başkanının, bakanlar kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanmasıdır. Görüldüğü üzere, bu iki halde de yürütme organının iki kanadının birlikte iradesiyle işlem oluşabilmektedir. Anayasa, bu üç istisna dışında 104. maddedeki işlemlerin düzenlendiği ilgili maddelerinde, bu işlemlerin "Cumhurbaşkanınca" yapılacağını belirtmiştir. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı bu işlemlerden, Yüksek Mahkemelelerin üyelerini ve Yükseköğretim Kurulu üyeleri ile üniversite rektörle-

<sup>8</sup> Danışma Meclisi Metni: md.113, "T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu" 1/463;

Danışma Meclisi Sayısı: 166'ya 4. ek



rini atama işlemlerini, ilgili kurumların, Anayasa ve kanunlarda belirtilen sayıda gösterdiği adaylar arasından seçmek şeklinde yapacaktır. Diğer ilgili maddelerde böyle bir belirleyicilik de yoktur. Bunlardan, yetkinin niteliğinden kaynaklanan, birlikte kullanılacak olanlar dışındakilerin, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağına kabulü gerekmektedir.

Parlamenter rejimin uygulandığı diğer Cumhuriyetlerde olduğu gibi, Türkiye'de de, daha 1961 Anayasası hazırlanırken başlayan, cumhurbaşkanının bazı işlemlerini tek başına yapması eğilimi vardı. Nitekim, 1961 Anayasası hazırlanırken, İ.Ü. İlim Heyetinin hazırladığı Anayasa Ön Projesinde ve AÜSBF İdarî İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısında, cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı işlemlere yer verilmişti. Ancak, 1961 Anayasasını hazırlayan Kurucu Meclis, bu tasarılar itibar etmeyerek, 98. maddesiyle, cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan veya ilgili bakanlarca imzalanacağını düzenlemişti. Bununla birlikte, uygulamada cumhurbaşkanı, Anayasadaki düzenlemenin aksine birçok işlemi (kanunları TBMM'ye geri gönderme, kanunların anayasaya aykırılığı iddiası ile iptal davası açma, Cumhuriyet Senatosuna 15 üye seçme, Anayasa Mahkemesine iki üye seçme) tek başına imzalamış; Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarında, cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkileri tek başına kullanmasını Anayasaya uygun bularak, bu yönde içtihat oluşturmuştur<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> E. 1975/183, K. 1976/15 KT. 16/3/1976,AYMKD, sayı 14, s 68; E. 1979/22, K. 1979/45, KT. 18/12/1979, AYMKD, sayı 17 , s 372-376. Bunlardan, Mahkemenin 1979/45 sayılı kararına göre, "Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle birtakım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanı bu yönden tanınan görev ve yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir defa daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermeyi içeren yetki olduğundan kuşku duyulmaması gerekir. Cumhurbaşkanının, bu yetkiyi, bakanlar kurulu üyeleri ile birlikte kullanacağına kabulü, onları, bu yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durum istediği düşünülemez. Yasaları yayımlamak ve uygulama alanına koymak , yürütme ile ilgili bir görev olduğu halde; uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek için, Cumhurbaşkanı tanınan yetkinin yürütme görevi ile bir ilişkisi yoktur. Cumhurbaşkanı devleti temsil etmek, Demokratik sosyal hukuk devleti ilkelerini ve laik T.C yi yüceltmek ve kollamak görevlerini Anayasa kuralları ile üstlenen yansız bir baştır." Keza, Mahkemenin



AYM, 1982 Anayasası döneminde verdiği 1993/18 sayılı kararıyla, 1961 Anayasası dönemindeki içtihadını sürdürmüştür<sup>10</sup>. Mahkemeye göre, “Cumhurbaşkanına kimi Yüksek Mahkemeler ile HSYK üyelerini atama yetkisi verilmesi yürütmenin başı sıfatıyla değil, Devletin başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacak yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır”.

Mahkemenin içtihadında da belirttiği üzere, cumhurbaşkanının, bazı yetkilerini mahiyetleri gereği tek başına kullanması gerekmektedir. Bunların başında, Anayasanın, cumhurbaşkanına “tarafsız devletbaşkanı sıfatıyla vermiş olduğu yetkiler” gelir. Çünkü, bu yetkilerin, siyasal bakımdan taraflı olan hükümetle paylaşılması ya mahiyetine uygun değildir ya da anlamsızdır. Bunlardan, cumhurbaşkanına yüksek yargı organlarına üye seçme yetkisi, onun tarafsız statüsü nedeniyle tanınmış bir yetkidir. Bunun hükümetle paylaşılması her şeyden önce yargı bağımsızlığı ilkesiyle çelişir. Keza, AYM’nin de belirttiği üzere, cumhurbaşkanının, kanunları bir defa daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme veya kanunlar hakkında AYM’ye iptal davası açma yetkileri de, karşı imza ile kullanılacak yetkiler değildir. Çünkü, parlamenter sistemlerde hükümetin arkasında Meclis çoğunluğunun desteği vardır. Dolayısıyla, günümüz partiler demokrasisinde, hükümete rağmen bir kanun çıkması son derece uzak bir ihtimaldir. Anayasanın, sadece bu uzak ihtimali öngörerek, cumhurbaşkanına kanunları Meclise geri gönderme veya iptal davası açma yetkisi tanıdığı düşünülemez. Öte yandan, hükümetin, çıkmasına destek verdi-

---

1976/15 sayılı kararına göre de , “ Anayasa , Cumhurbaşkanına, yürütmenin başı olması yönünden değil, devletin tarafsız başı olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasanın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü, böyle bir durumda, bu yetki ancak başbakan veya ilgili bakanca uygun görülmesi halinde kullanılabilir. Başka bir deyimle siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, başbakana veya ilgili bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç olur ki , Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Yukarıda açıklanan nedenlerle, Cumhurbaşkanın, Anayasanın 149. maddesine göre, başbakanla herhangi bir bakanın imzasına gerek olmaksızın , yalnız kendi imzası ile iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir.

<sup>10</sup> E,1992/37 K. 1993/18, Kt.27/4/1993, AYMKD, sayı 31/1, s. 103



ği bir kanunun yeniden görüşülmesi veya iptal davası açılması için imza koyması da anlamsız bir çelişki olur. Dolayısıyla, bu yetkiler mahiyetleri gereği cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerdir<sup>11</sup>.

AYM, içtihadında, cumhurbaşkanının yetkilerini iki kategoride değerlendirmektedir. Bunlardan ilk kategori; cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerdir. İkinci kategori yetkileri ise, cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileridir. Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri, “öncelikle işlemin sorumluluğa yol açıp açmayacağı” ölçütünden hareketle değil, işlemin cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerden olup olmadığı ölçütü ile tespit etmektedir. Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının, yürütme alanına ilişkin yetkilerini ortak imza ile kullanacağını; buna karşılık, devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerini tek başına kullanabileceğini belirtmiştir.

Cumhurbaşkanının, Anayasanın 104. maddesinde sayılan yetkilerinden, yasama ile ilgili görev ve yetkileri ile yargı ile ilgili görev ve yetkilerini, devletin başı sıfatıyla tek başına kullanabileceği konusunda, Anayasa Mahkemesi içtihatları ve doktrinde bir paralellik, uyum ve uzlaşma olduğu söylenebilir. Asıl sorun, cumhurbaşkanının 104. maddedeki yürütme alanına ilişkin yetkilerini kullanmasındadır. Çünkü, her ne kadar, buradaki yetkilerin bir kısmı temsilî nitelikte<sup>12</sup>, bir kısmının da başbakan ya da bakanlarla birlikte kullanılacağı Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça ifade edilmiş veya bunların niteliklerinden anlaşılmakta ise de<sup>13</sup>; aralarında “siyasî sorumluluk gerektiren”,

<sup>11</sup> Aynı görüşte: E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara 2000, s. 286

<sup>12</sup> Cumhurbaşkanının, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etmek, bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak gibi icrai nitelik taşımayan, törensel ve temsili yetkilerini tek başına kullanması doğaldır.

<sup>13</sup> Bakanları, genelkurmay başkanını atamak ve kararnameleri imzalamak, cumhurbaşkanının birlikte kullanacağı Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça belirtilen yetkilerdir. Keza, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek gibi



“icraî ve idarî” nitelikte olan ve dolayısıyla cumhurbaşkanının tek başına kullanması tereddüt uyandıran yetkiler de vardır. Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek bunların başında gelir. Yine, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi yasalarla da, cumhurbaşkanına, siyasî sorumluluk gerektiren, icraî ve idarî nitelikte atama yetkileri tanınmıştır. Özerk nitelikleri dolayısıyla, bu kuruluşlara yapılacak atamalarda, siyasal iktidarı devre dışı bırakarak, bu işi tarafsız cumhurbaşkanına tek başına yaptırmak, ilk bakışta, bu kurumların varlık amacına daha uygun görülebilir. Ancak, “idare” içinde yer alan ve icraî yetkiler kullanan bu kuruluşlara atama yapma yetkisinin başbakan veya ilgili bakanla birlikte kullanılması gerekir. İdare alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden, siyasal bakımdan sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması, parlamenter rejimin mantığına ters düşen bir durumdur<sup>14</sup>. Hukuk devleti ilkesine aykırı olarak, Anayasanın, bu işlemlere karşı yargı yolunu da kapatmış olması, bu işlemlerin cumhurbaşkanınca tek başına yapılmasının sakıncalarını daha da artırmaktadır.

Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin kullanılmasında en hassas nokta, bakanların ve üst düzey bürokratların atanması ve hükümet kararnamelerinin imzalanmasında cumhurbaşkanının rolüdür. Bu iki yetki, siyasî sorumluluk gerektiren, icraî ve idarî nitelikte yetkiler olmanın ötesinde, parlamento önünde siyasî sorumluluk taşıyan bakanlar kurulunun, programını, siyasetini ve icraatını uygulamada hayatî öneme sahiptir. Kabine arkadaşlarını ve birlikte çalışacağı üst düzey bürokratları seçmeyi ve günümüz partiler demokrasisinde seçmenlere verdiği vaatler doğrultusunda siyasî ve ekonomik tercihler yapmayı ve bunları uygulamayı, çoğunluk partisi lideri olan başbakanının en doğal hakkı ve yetkisi olarak kabul etmek gerekir. Bu bağlamda, cumhurbaşkanının rolü, cumhurbaşkanı olmanın verdiği prestijle, başbakanı ikna, telkin ve tavsiye biçiminde ve uzlaşıcı olmalıdır. Eğer, bu yolla bir uzlaşma sağlanamazsa, sorumsuz

---

yetkiler de, mahiyetleri gereği cumhurbaşkanının birlikte kullanacağı yetkileridir.

<sup>14</sup> E. ÖZBUDUN Türk Anayasa Hukuku, s.288



cumhurbaşkanı, hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile tespit edilen işlemleri dışında, parlamentoya karşı sorumlu başbakanın iradesi doğrultusunda davranmak durumundadır. Cumhurbaşkanının, bakanlar kurulu kararlarını siyasî yerindelik yönünden denetleme yetkisi yoktur. Anayasanın 104. maddesindeki, cumhurbaşkanının, “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme” yükümlülüğü de bu şekilde bir yetkiyi öngörür. Aksi davranış halinde, yürütme içinde ya iki ayrı odak noktası ve merkez oluşur ki, bu da giderek rejimin tıkanması ve siyasî krize yol açar; ya da sistem, cumhurbaşkanının genel oyla seçildiği parlamenter rejim modelinde olduğu gibi cumhurbaşkanının üstünlüğüne dönüşür ki, bu da Anayasanın tercih ettiği cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi modeli ile çeliştiği gibi, sorumsuz kimsenin yetkili kılınması gibi hukukun temel ilkesine ters düşen bir durum ortaya çıkarır.

Nitekim, AYM, 1993/18 sayılı kararında<sup>15</sup>, kararnamelerde cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunun yetkilerini bu yönde belirlerken, kararnameler rejimi bakımından son derece önemli bir içtihat oluşturmuştur. Mahkemeye göre, “Bugünün parlamenter sisteminde yürütme sorumluluğu hükümettedir. Bunun sonucu olarak da, günümüzde devletbaşkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmasından çok, aslında başbakan ve ilgili bakan tarafından alınan bir kararın devletbaşkanınca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur. Bu nedenle de, sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında cumhurbaşkanının uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte, direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer”. Yine, Mahkemeye göre, “Cumhurbaşkanına tanınan bütün bu yetkilere karşın, sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan, Anayasa ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetlemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır”. Bu doğrultuda, Mahkemeye göre, “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmesi için, Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından imzalanmaları; Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları Bakanlar Kurulu Ka-

<sup>15</sup> AYM. E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27/4/1993, AYMKD, sayı 31/1 s. 102-103,113-115



rarnamesi ile ilgili bakanın imzasını taşıyan müşterek kararnamenin de geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması Anayasal bir zorunluluktur". Ancak, AYM'ye göre, "Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; hiçbir yetki sahibi olmayan simgesel bir devletbaşkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanının tutumu farklı olabilecektir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz". Çünkü, Mahkemeye göre, "yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez, biçimindeki, Anayasanın 138. maddesindeki yürütme organı kavramı içine Cumhurbaşkanının da girdiği kuşkusuzdur. Bu durumda, Cumhurbaşkanının mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasaya bağlı kalmak, Anayasayı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. Hattâ, Cumhurbaşkanı bunları imzalamamakla yükümlüdür".

AYM'nin aynı kararına göre, "Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler, 104. maddede uyarınca, yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. Anayasadaki, Cumhurbaşkanının.... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Tersine durumda, yürütme alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter sistemin mantığıyla bağdaşmaz". Böylece, Mahkemenin son içtihadına göre, cumhurbaşkanı, yürütme alanına ilişkin yetkilerden sadece siyasî sorumluluk gerektiren icraî nitelikteki yetkilerini birlikte imza ile kullanacaktır. Yürütme alanına giren, ancak siyasal sorumluluk gerektirmeyen diğer yetkileri ile devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yasama ve yargı ile ilgili yetkilerini, karşı-imza kuralı aranmadan, tek başına kullanabilecektir.

Böylece, 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının seçimi modeli ile yetkileri arasındaki bağlantıda açık bir çelişkiye düşmüş olmaktadır. Cum-



hurbaşkanını parlamentonun seçmesi modelini benimseyen bir anayasanın, dünyadaki bu modeli tercih eden diğer örneklerinde olduğu gibi, cumhurbaşkanına mütevazı yetkiler vermesi gerekirken, cumhurbaşkanını, halkın seçtiği modellere benzer cüretkârlıkta yetkilerle donatmıştır. Nitekim, 1958 Fransız Anayasasındaki benzer formülasyona bakılarak, Anayasanın 104. maddesindeki, cumhurbaşkanına tanınan, “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme” yetkisi, Anayasanın, cumhurbaşkanını, “partilerin mücadele konusu olan siyasî iktidarın dışında ve biraz da üstünde bir makam ve güç olarak (buna devlet iktidarı da denmektedir) tasavvur ettiği” şeklinde yorumlanabilmektedir<sup>16</sup>. Cumhurbaşkanının nitelikleri, sorumluluğu ve tarafsızlığına ilişkin düzenlemeler karşısında, Anayasanın, cumhurbaşkanını, partilerin mücadele konusu olan siyasî iktidarın dışında, tarafsız, objektif bir hakem olarak öngördüğü tespiti doğrudur. Ancak, Anayasanın âmir hükmü niteliğindeki, Başlangıç bölümünün 6. paragrafındaki, “Kuvvetler ayırımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu” şeklindeki, klâsik parlamenter rejimin yumuşak kuvvetler ayırımı tanımını karşısında, cumhurbaşkanını, siyasî iktidarın üstünde bir makam ve güç olarak kabul ve tasavvur etmek mümkün değildir. Söz konusu yetki, cumhurbaşkanına, diğer organ ve makamlar üzerinde, “düzenli ve uyumlu çalışmaya” zorlayan, icraî ve idarî nitelikte üstün bir hiyerarşik güç olma yetkisi vermez. Bu “gözetme” yetkisi bağlamında cumhurbaşkanı, bu makamın kendisine verdiği prestijle, “Anayasanın uygulanması, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasında” ve özellikle güvenlik ve dış politika gibi devletin partiler-üstü konu olabilecek sorunlarının çözümünde, gerek organlar arası gerek partiler arası uzlaşma ve konsensüs sağlamak amacıyla girişimlerde bulunarak, ortak platformlar oluşturulmasında çok değerli ve etkili katkıda bulunabilir; tavsiye ve telkin niteliğinde çözümler önerebilir.

Öte yandan, 1982 Anayasası, temel haklar ve özgürlükler rejiminde olduğu gibi, devlet organları ve diğer kamu iktidarları ilişkilerinde de, olağanüstü dönemler için ayrık bir rejim öngörmüştür. Anayasanın

<sup>16</sup> L.DURAN, “Türkiye’nin Siyasi Rejimi”, Yeni gündem, 1986, E.1; B.ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul 1989, s.94



öngördüğü rejime göre, bu dönemlerde, yürütme organının düalist konumu âdeta ortadan kalkmakta, "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu" yürütme organı olmaktadır. Böylece, bu düzenleme ile cumhurbaşkanı, yürütme içinde ön plâna çıkarılmak bir yana, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı, özellikle MGK ile ilgili yetkiler ve olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK'ler için yetki yasası aranmaması karşısında, bu dönemlerde, devletin başı sıfatıyla cumhurbaşkanının, bütün siyasal sistem içinde odak noktası ya da merkez haline getirildiği söylenebilir.

### 3) Cumhurbaşkanının Cezaî Sorumsuzluğu ve Sorumluluk hali

İlke olarak, parlamenter rejimlerde devletbaşkanının siyasal sorumluluğu olmadığı gibi cezaî sorumluluğu da yoktur. Monarşilerde, monarkın siyasal sorumsuzluğu gibi cezaî sorumsuzluğu da mutlaktır<sup>17</sup>.

Cumhuriyetlerde cumhurbaşkanının cezaî sorumsuzluğu kural olarak kabul edilmiştir; ancak, bu monarşilerdeki gibi mutlak değildir. Öncelikle, cumhurbaşkanının cezaî sorumsuzluğu, sadece görevi ile ilgili suçlarla sınırlıdır. Dolayısıyla, cumhurbaşkanı, görevi ile ilgili olmayan, âdi suçlardan her vatandaş gibi sorumludur. Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı sorumlu tutulmamasının hukukî mantığı da, siyasî sorumsuzluk gibi karşı-imza kuralına dayanır. Cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken, kural olarak tek başına işlem yapmadığına ve cumhurbaşkanının işlemlerinde başbakan veya ilgili bakanın imzaları bulunması gerektiğine göre, bunlardan doğan cezaî sorumluluğun da başbakan veya ilgili bakana ait olması ve dolayısıyla cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunun bulunmaması gerekir<sup>18</sup>.

Ayrıca, cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili suçlardan cezaî sorumsuzluğu da mutlak değildir. Parlamenter Cumhuriyetlerde, cumhur-

<sup>17</sup> Hatta görevle ilgili olmayan suçları da kapsar. Bu ,parlamenter rejimin anayurdu İngiltere'de "Kral kötülük yapmaz, Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Eğer başbakanı öldürürse kimse sorumlu değildir," şeklinde ifade edilir. Nitekim 1876 Osmanlı Anayasasında da, padişahın şahsının " mukaddes ve gayri mesul (kutsal ve dokunulmaz)" olduğu belirtilmiştir.(md.5)

<sup>18</sup> E.ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.290



başkanının “vatana ihanet” teşkil eden suçlardan dolayı cezaî bakımdan sorumlu olacağı ilkesi kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları da<sup>19</sup>, bu ilkeye bağlı kalarak, cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde cezaî sorumluluğunu öngörmüştür. 1982 Anayasasına göre, “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır” (md.105/3)<sup>20</sup>. Cumhurbaşkanı vatana ihanetle suçlanması halinde, onu, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi yargılayacaktır (md.148/3).

Vatana ihanetin bir tanımı olmamasının ötesinde<sup>21</sup> ceza kanunları da bir vatana ihanet suçu tiplemesi yapmadığı gibi, hangi suçların vatana ihanet sayılacağını belirleyen bir kural da bulunmamaktadır. Bu noktada iki çözüm akla gelebilir. Bunlardan ilki, vatana ihanetin suçların kanuniliği ilkesi dışında tutulduğu ve dolayısıyla suçun ve yaptırımının, suçlandırırken, önce TBMM’ce ve nihaî olarak da AYM tarafından belirleneceğidir. Bu çözüm, vatana ihanetin siyasî yönünü ağırlıklı gören bir yaklaşımdır. İkinci çözüm ise, suçların kanuniliği ilkesinden burada da vazgeçilemeyeceği ve cumhurbaşkanına yönelik vatana ihanet suçlamasının, ancak ceza kanunlarında düzenlenmiş suçlara dayandırılabilirdir. Kuşkusuz, bu hallerde, hangi suçların vatana ihanet teşkil edeceğini, suçlandırma aşamasında TBMM belirleyecek; ancak, bu konuda son nitelendirmeyi yine AYM yapacaktır. Bu çözüm de, vatana ihanete ceza hukuku ekseninden bakan bir yaklaşımdır. Kanımızca, ikinci çözüm daha isabetlidir. Nitekim, TBMM İçtüzüğü’nün 114. maddesindeki, cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılma prosedüründe<sup>22</sup> öngördüğü düzenleme de bu yöndedir.

<sup>19</sup> 1924 Anayasası md. 41/1; 1961 Anayasası md. 99

<sup>20</sup> 1924 Anayasası Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlanması için bir karar yeter sayısı öngörmemişti. 1961 Anayasası ise suçlandırma için karar yeter sayısını TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisi olarak öngörmüştür.

<sup>21</sup> E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 5. Bası, İstanbul, 1998, s. 402-403; A.Ş. GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, 8. Bası, Ankara, 1999, s. 230

<sup>22</sup> TBMM İçtüzüğü’nün 114. maddesine göre, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılmasını isteyen önerge, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin imzasıyla Meclis Başkanlığına verilir. Bu önerge derhal TBMM’nin bilgisine sunulur; suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanı bildirilir ve Meclisin yedi gün sonraki birleşiminin gündemine alınır. Bu birle-



İçtüzüğe göre, TBMM'nin, "Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir". Kuşkusuz, AYM, Yüce Divan sıfatıyla yargılama yaparken, TBMM'nin Yüce Divana sevk kararındaki suça ilişkin nitelendirmesi ile bağlı değildir. Suçun oluşumunda olduğu gibi, vatana ihanet teşkil edip etmediğinde de son belirlemeyi AYM yapar.

Cumhurbaşkanının, Yüce Divana sevk edilmesi halinde görevde kalıp kalmayacağına ilişkin Anayasada açık bir kural yoktur. Ancak, Anayasaya göre, göreviyle ilgili bir suçtan dolayı Meclisçe Yüce Divana sevk edilen bir bakan, bakanlıktan düşmüş sayıldığına göre (md.113/3), TBMM'nin çok daha büyük bir çoğunluğunun kararıyla ve çok daha ağır bir suçla suçlanan bir cumhurbaşkanının, göreve devam edebileceği düşünülemez<sup>23</sup>. Bu durumda, AYM'nin kararı beklenmeden cumhurbaşkanı sıfatının sona erdiğini ve Cumhurbaşkanlığı makamının kendiliğinden ve sürekli olarak boşaldığını kabul etmek, ilk akla gelen çözüm olabilir.

Cumhurbaşkanının, görevi ile ilgili olmayan âdi suçlardan dolayı her vatandaş gibi sorumlu tutulacağını yukarıda belirtmiştik. Burada sorun, cezaî kovuşturmalar bakımından, cumhurbaşkanının da milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığı korumasından yararlanıp yararlanamayacağıdır. Bu noktada, cumhurbaşkanının, görevi dışındaki suçlardan sorumlu olacağını açıkça belirten 1924 Anayasası, bu durumlarda, "Anayasanın milletvekili dokunulmazlığı ile ilgili 17. maddesine göre hareket edileceğini" (md. 41/2) öngörerek, cumhurbaşkanının da yasama dokunulmazlığından faydalanacağını açıkça belirtmişti. 1961 ve 1982 Anayasalarında, cumhurbaşkanının görevi dışındaki suçlarından dolayı sorumluluğuna ilişkin bir kural olmadığı gibi, yasama dokunulmazlığından yararlanmasına ilişkin de bir kural yoktur. Ancak, cumhurbaşkanının görevi dışındaki suçlardan dolayı so-

---

şimde, suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, TBMM üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyuyla suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevkine karar verilir. Suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanı, isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebilir. Bu savunma Genel Kurulda aynen okunur.

<sup>23</sup> E.TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.403-404; E.ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.291, A.Ş.ÖZBUDUN, *Anayasa Hukuku*, s.231



rumlu olacağında bir tereddüt olmadığı gibi<sup>24</sup>; Anayasa uyarınca milletvekili olmayan bakanların yararlandığı (md. 112/4) yasama dokunulmazlığından, cumhurbaşkanının da yararlanacağını kabul etmek gerekir<sup>25</sup>.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, kuşkusuz, görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuksal sorumsuzluğu da kapsar. Çünkü, parlamenter rejimlerdeki karşı-imza kuralı gereği, görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı siyasî ve cezaî sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının hukukî sorumluluğunun da olmaması doğaldır<sup>26</sup>. Ancak, cumhurbaşkanı, görevi dışındaki işlem ve eylemleriyle kişilere verdiği maddî ve manevî zararlardan dolayı genel hükümler çerçevesinde herkes gibi sorumludur.

### C- 19 ŞUBAT 2001 Krizi Öncesi Cumhurbaşkanı - Başbakan Arasındaki Yetki Çatışmalarının Çözümü Ne Olmalıydı?

Yukarıda işaret edildiği üzere 19 Şubat Krizi, yaklaşık 6 aydır Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında çıkan yetki çatışmalarının yarattığı gerginliğin bir sonucudur. Şimdi sıra ile bu çatış-

<sup>24</sup> E.ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.290; A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.231

<sup>25</sup> Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığından yararlanamayacağına ilişkin karşı görüş: A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.231

<sup>26</sup> Aydınlar Dilekçesi ile ilgili açıkladığı görüşlerinden dolayı, Cumhurbaşkanı'na karşı açılan manevi tazminat davası dolayısıyla, Yargıtay 4.Hukuk Dairesi verdiği kararında, "Cumhurbaşkanı, esas itibariyle görevi ile ilgili eylemlerinden dolayı sorumsuzdur. Anayasa ve kanunlarda yapılması istenen değişikliklere de yer verilen- Türkiye'de demokratik düzene ilişkin gözlem ve istekler – başlıklı dilekçe kendisine sunulan Cumhurbaşkanının; yurt gezisi sırasında yaptığı söz konusu açık hava toplantılarında, Aydınlar dilekçesi ile ilgili görüş açıklamasının görevi ile ilgili olduğu kuşkusudur", diyerek, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumsuzluğunu açıkça ifade etmiştir. (Yargıtay, 4.Hukuk Dairesi 27/4/1987 gün ve E.87/2856, K.3701 sayılı kararı.) Aynı olayda, davacı, iç hukuk yollarını tükettikten sonra, A.İ.H Komisyonuna bireysel başvuruda bulunmuştur. Komisyon, diğer nedenlerin yanında, Yargıtayın görüşünü benimseyerek, başvurunun kabul edilmez olduğuna karar vermiştir. (Aziz Nesin / Türkiye-6/7/1989, No: 13901/88)



maları ve nasıl çözülmesi gerektiği sorununu yukarıda yaptığımız değerlendirmeler ve AYM kararları çerçevesinde ele alalım.

### 1) Memurların Disiplin Suç ve Cezalarını Düzenleyen KHK Sürecindeki Sorunlar

19 Şubat krizine gelirken yaşanan sorunlarda ilki ve yetki çatışması bakımından en etken ve belirleyici olanı “ Memur Kararnamesi ” sürecinde yaşanan sorunlardır.

Memur kararnamesi krizi olarak bilinen süreçte, Hükümetin ve Cumhurbaşkanının tutum ve işlemlerini, bütüncül bir yaklaşımla, bunlardan birinin tümüyle doğruluğu ya da tümüyle yanlışlığı yerine, süreçteki hukuksal sorunları ve çözümlerin ne olması gerektiğini ortaya koyarak tahlil etmek, doğru ve yanlışları ayrı ayrı belirlemek daha hukuki ve bilimsel bir yaklaşım olacaktır.

Bu doğrultuda, memurların disiplin suç ve cezalarını düzenleyen kanun hükmünde kararname ( KHK ) sürecindeki üç temel sorunun çözülmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, memurların disiplin suç ve cezalarının KHK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Sorun, Anayasanın 91., 38., 13. ve 129. maddeleri ile doğrudan ilgilidir. Anayasanın 91. maddesi, Anayasanın 17 – 40. maddeleri ile Anayasanın 66 – 74. maddeleri arasında yer alan kişinin hakları ile siyasal hakları KHK’lerle düzenleme alanının dışında tutmuştur. Anayasanın 38. maddesi “suç ve cezaların kanunla düzenlenmesini” öngörmektedir. Buradaki “ suç ve cezalar” kapsamına, memurların disiplin suç ve cezalarının da girip girmediğinde açıklık yoktur. Konuya temel hak ve özgürlükler açısından bakıldığında, disiplin suç ve cezalarının da kanunilik ilkesi içine alınmasının, memur hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından daha isabetli bir yaklaşım olacağına kuşku yoktur. Keza, Anayasanın 13. maddesi de temel hak ve özgürlüklerin “ kanunla sınırlanabileceğini” açıklıkla ifade etmektedir. Anayasanın 13. ve 38. maddeleri, 91. maddedeki KHK’lerle düzenlenemeyen hükümleri içinde kalmaktadır. Anayasanın 129. maddesi ise, memurların disiplin suç, ceza ve kovuşturulmasına ilişkin özel hüküm niteliindedir. Her ne kadar burada da kanunla düzenlemeden söz edilmekte ise de, Anayasanın 129. maddesine ilişkin hükümler, 91. maddedeki KHK’lerle düzenleme yasağı dışında kalmaktadır.



Öte yandan, uygulamada Anayasa Mahkemesinin 1990' lı yıllarda oluşturduğu içtihadına göre <sup>27</sup> asıl olan "kanunla düzenlemedir"; KHK'lerle ancak "önemli, ivedi ve zorunlu" hallerde "istisnai" olarak düzenleme yapılabilir. Memur KHK' sinin konusu olan, irticai ve bölücü faaliyetlerle mücadele için, yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı 28 Şubat kararlarında yer almaktadır<sup>28</sup> ve o zamandan bugüne kadar da defalarca dile getirilmiştir. Üç yıldır ihtiyaç olduğu ifade edilen bu düzenlemelerin, bu süre içinde kanunla rahatlıkla yapılabilecek olması karşısında, KHK ile düzenleme yapılabilmesi için aranan "ivedilik" şartının bulunmadığı açıktır. Bu konuda, söz konusu kanunun Meclisten çıkarılmadığı ve çıkarılmayacağına ilişkin görüş ve savunmaların hiçbir hukuki değeri yoktur. Çünkü, KHK' ler ancak Meclisin verdiği yetkiye dayanarak çıkarılabildikleri gibi, yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmak zorundadırlar. Anayasa ve hukuk içinde kalındığı sürece, Meclisin desteği olmadan bir KHK' nin çıkarılması ya da yürürlükte kalabilmesi de mümkün değildir.

Memurların disiplin suç ve cezalarına ilişkin düzenlemelerin, KHK' lerle yapılıp yapılamayacağı konusu, sözünü ettiğimiz Anayasa hükümleri ve Anayasa Mahkemesi içtihadı dikkate alınarak tartıldığında, KHK'lerle düzenlenemeyeceği yönündeki hüküm ve dayanakların oldukça ağır bastığı sonucuna varılabilir. Nitekim, henüz gerekçeli karar Resmi Gazete'de yayımlanmamış olmakla birlikte, AYM'nin bu KHK'nin dayanağı olan yetki kanununu iptal etmiş olması bu görüşün haklılığını daha sonra kanıtlamıştır.

Konuya ilişkin olarak çözülmesi gereken ikinci sorun, Cumhurbaşkanının imza yetkisinin niteliğinin ne olduğudur. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, kanunları sadece "yayımlama" yetkisine sahipken; Anayasanın 91. ve 104. maddeleri uyarınca KHK'leri "imzalama ve yayımlama" yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanına KHK'leri imzalama yetkisi tanınması, parlamenter rejimin gereği olarak ve Anayasanın 8. ve 105. maddeleri uyarınca yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca birlikte kullanılması ve yerine getirilmesindedir. Bu nedenle, kanunlardan farklı olarak, KHK'ler ancak

<sup>27</sup> AYM.E.1988/64, K.1990/2,KT.1/2/1990, AYMKD.sayı 26, s.61 vd.

AYM E. 1988/62, K.1990/3, KT. 6/2/1990, AYMKD. sayı 26, s.102 vd.

<sup>28</sup> 1-3 Mart 1997 tarihli gazeteler (Milliyet, Radikal.... vs)



Cumhurbaşkanının imzasıyla varlık kazanırlar ve yayımlanmakla da yürürlüğe girerler. Burada hassas nokta, KHK'nin oluşmasında Cumhurbaşkanının imzasının rolünün ya da payının ne olduğudur. Bu noktada, Cumhurbaşkanının, Anayasanın öncelikle 105. maddesinde düzenlenen "sorumsuzluğunu" ve 101. maddesinde düzenlenen "tarafsızlığını" dikkate almak gerekir. Her ne kadar 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının parlamenter rejim sınırlarını zorlayan ölçüde yetkilerle donatmışsa da, Anayasanın 105. maddesi, "Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu, Başbakan ve ilgili bakanlarla birlikte imzaladıkları kararlardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğunu" açıkça düzenlemiştir. Yetki ve sorumlulukta koşutluk kamu hukukunun temel kuralıdır. Bu nedenle, KHK'nin oluşumunda asıl yetki bunun siyasal sorumluluğunu taşıyan Bakanlar Kurulundadır. KHK'nin oluşumunda Cumhurbaşkanının imzası, yürütmenin başı sıfatıyla şekli ve tamamlayıcı rol oynar. Bu bağlamda, KHK'leri imzalarken Cumhurbaşkanının sadece Hükümeti uyarıcı, ikna, telkin, tavsiye biçiminde ve uzlaşıcı rolü olabilir. Bu nedenle, Anayasada açık hüküm yoksa da, Cumhurbaşkanı, bu amaçla ve bu doğrultuda kararnameleri bir kez daha incelemesi için Hükümete geri gönderebilir. Eğer, bu yolla bir uzlaşma sağlanamazsa, sorumsuz Cumhurbaşkanı, "hukuka aykırılığı mahkeme kararı ile tespit edilen işlemleri dışında", Meclise karşı sorumlu Bakanlar Kurulunun iradesi doğrultusunda hareket etmek ve kararnameleri imzalamak zorundadır.

Bu noktada çözülmesi gereken üçüncü sorun karşımıza çıkmaktadır. O da, Cumhurbaşkanının Anayasaya ya da hukuka aykırı gördüğü kararnameleri değil; Anayasaya ya da hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla tespit edilen kararnameleri imzalamayabileceği; hatta, Anayasanın 138. ve 153. maddelerinin öngördüğü "mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkesi" uyarınca, imzalamamakla yükümlü olduğudur. Nitekim, Anayasanın 150. maddesiyle Cumhurbaşkanına, KHK'lerin Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine iptal davası açma yetkisi verilmesi de ancak bu şekilde anlam kazanabilir. Aksi halde, yani Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırı gördüğü bir KHK'yi imzalamama yetkisine sahip olduğu kabul edildiğinde, Cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesine iptal davası açma yetkisi vermenin hiçbir anlamı kalmayacaktır. Sadece bu husus bile, Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırılık iddiası ile bir KHK'yi imzalamama yetkisinin bulunmadığının açık bir göstergesidir.



KHK'nin Anayasaya aykırılığı iddiası ile iptal davası açma yetkisi bulunan bir Cumhurbaşkanı'nın, böyle bir KHK önüne geldiğinde, imzalamadan önce, bu konuda Hükümeti uyarıcı nitelikte geri gönderme yetkisinin bulunduğunu kabul etmek, işin mantığına uygun olduğu kadar; Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin ve Devletin başı sıfatının ve Hükümetle uyumlu çalışması gereğinin doğal sonucudur. Ancak, Hükümet bu uyarıya rağmen ikna olmuyorsa, Cumhurbaşkanı KHK'yi imzalamak ve Anayasaya aykırılık iddiasını da iptal davası açmak suretiyle Anayasa Mahkemesine taşımak durumundadır. Hatta, bu sorunu öncelikle ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi önüne getirmesi daha da şık olacaktır.

Anayasanın 6. maddesinde, "Türk milleti, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır" denilerek, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir kurumlar devleti olduğu ifade edilmiştir. Kurumlar Devletinde kanun yapmak Meclisin işi, kanunların ve KHK'lerin ister açık ister örtülü olsun Anayasaya aykırı olup olmadıklarını tespit etmek Anayasa Mahkemesinin işidir. KHK'nin Anayasaya aykırı ya da uygun olduğuna ilişkin Cumhurbaşkanı ve Hükümetin iddia ve değerlendirmeleri, tıpkı kamuoyundaki farklı görüşler<sup>29</sup> gibi hukuken sadece bir "görüşten" ibarettir. Cumhurbaşkanı ya da Hükümetin kendi görüşünü doğru kabul etme ya da ettirme yetkisi yoktur. Bu görüşlerden doğru olanı tespit etmek Anayasa Mahkemesinin yetkisidir. Nitekim, yukarıda geniş olarak irdelediğimiz Anayasa Mahkemesinin kararnamelemlerin hukuki rejimini belirlediği 1993/18 sayılı kararında da, Cumhurbaşkanı'nın kararnameleri imzalamaya yetkisinin "biçimsel ve tamamlayıcı" nitelikte olduğu ve Anayasanın 138. maddesine atıfta bulunularak, ancak "mahkeme kararına aykırı düşen" kararnameleri imzalamamakla yükümlü olduğu vurgulanmıştır.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, sonuç olarak, KHK ile düzenlenmesi halinde, Anayasaya aykırı düşeceği yolunda oldukça ciddi gerekçe ve tartışmalar bulunan memurların disiplin suç ve cezalarını KHK ile düzenlemekle, Hükümet baştan yanlış yapmıştır. Cumhurbaşkanı, bu konuda hükümeti uyarıcı amaçlı olarak KHK'yi geri göndermekle imza yetkisini doğru kullanmıştır. Hükümet, Cumhurbaşkanı'nın uya-

<sup>29</sup> Bu konudaki farklı görüş ve değerlendirmeler için bkz. K.GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa, 2000



rısını dikkate almayarak KHK' de ısrar etmek suretiyle yanlışını sürdürmüştür. Cumhurbaşkanı, Hükümet KHK'yi ikinci kez önüne gönderdiğinde imzalayıp yayımlamalı ve Anayasaya aykırılık iddiasının, bunu çözmeye yetkili Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesine fırsat vermeliydi. Oysa, Cumhurbaşkanı, KHK' yi imzalamayıp, Hükümete ikinci kez geri göndermekle; imza yetkisini adeta sahip olmadığı veto yetkisine dönüştürmüş ve Anayasa Mahkemesinin yetkisini kullanmış gibi bir durum yaratmıştır. Kanımızca, bu da Cumhurbaşkanının yanlışdır. Nihayet, Hükümet, uyumlu çalışması gereken Devlet organları arasında daha derin bir çatışmaya ve giderek krize dönüşmeden, konuyu Meclise getirmek kararı vermekle doğru yapmış ve en başta yapılması gerekene dönmüştür<sup>30</sup>.

## 2) 4610 Sayılı Şartla Salıverme, Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanun Sürecinde Yaşanan Sorunlar

Meclisin kabul ettiği Şartla Salıverme, Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanunu, Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer' in bir çok yönden ve özellikle de eşitlik ilkesi yönünde Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle 15 Aralık 2000 günü, " bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermesi " Başbakan Ecevit' in ağır eleştirisine konu oldu. Oysa, kanunları "bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermek" yetkisi, Anayasanın 89. maddesiyle Cumhurbaşkanına açıkça tanınan bir yetkidir. Bu yetki bugüne kadar defalarca kullanılmış ve bunun Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki olduğu da AYM' nin yukarıda açıkladığımız kararlarında açıkça ifade edilmiştir. Bu durum karşısında, Cumhurbaşkanının, Anayasanın kendisine tanıdığı bir yetkiyi yine Anayasal çerçevede içinde kullanmasını eleştiri konusu yapmak için haklı hiçbir hukuki gerekçe yoktur. Nitekim, Meclis 21 Aralık 2000 günü kanunu aynen kabul edip Cumhurbaşkanının önüne yeniden geldiğinde, Cumhurbaşkanı aynı gün kanunu yayımlayarak yürürlüğe girmesini sağlamıştır.

Ancak, bu noktada Cumhurbaşkanından, geri gönderme gerekçesinde bir çok yönden Anayasaya aykırı bulduğu söz konusu kanun için AYM

<sup>30</sup> N. YÜZBAŞIOĞLU, "Meclis Desteği Aranmalı" , Milliyet, 30 Ağustos 2000 . Paralel görüş için bkz. E.TEZİÇ, "Çözüm Yeri Parlamento", Milliyet, 22 Ağustos 2000



önünde iptal davası açması beklenirdi. Cumhurbaşkanı, böyle bir dava açması halinde, muhtemelen kanunun kapsamının genişleyeceği ve böylece daha fazla olumsuzluk ve tepkilere neden olacağı düşüncesiyle bu yola başvurmamıştır.

### 3) Esad ÇOŞAN Kararnamesine İlişkin Sorunlar

19 Şubat krizine gelirken, Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında çıkan bir diğer önemli çatışma, Nakşibendi şeyhi Esat Coşan'ın Süleymaniye Camiine defnedilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararnamesinin<sup>31</sup>, 08 Şubat 2001 günü, Cumhurbaşkanı Sezer tarafından imzalanmayarak, hükümete geri göndermesi üzerine çıkmıştır<sup>32</sup>. Cumhurbaşkanı Sezer kararnameyi imzalamama gerekçesi olarak, söz konusu kararnamenin Anayasanın 10. maddesine, Hıfzıssıha Kanununa, Belediye Kanununa, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa ve Mezarlıklar Nizamnamesine aykırı olduğunu gerekçe olarak göstermiştir<sup>33</sup>.

Başbakan Ecevit, Cumhurbaşkanı Sezer'in, başta Yusuf Bozkurt Özal'ın defni olmak üzere<sup>34</sup> daha önce bu tür özel defin izni veren kararnameleri imzaladığı gerekçesiyle, Cumhurbaşkanı Sezer'i bir kez daha eleştirmiştir. Ancak, Hükümetin Coşan kararnamesinde ısrar etmemesi üzerine sorun daha fazla büyümemiştir.

Yukarıda açıkladığımız üzere, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararlarını siyasi yerindelik yönünden denetleme yetkisi yoktur. Kararnamelerin oluşumunda Cumhurbaşkanının imzası şekli ve tamamlayıcı niteliktedir. Bu doğrultuda, kararnameleri imzalarken Cumhurbaşkanının sadece hükümeti uyarı rolü olabilir. Bu nedenle, Anayasada açık hüküm yoksa da, Cumhurbaşkanı bu amaçla ve bu doğrultuda, bir kez daha incelemesi için kararnameleri Hükümete geri gönderebilir. Esasen, bu yetkinin, Cumhurbaşkanına tanınan kararnameleri imzalama yetkisi içinde örtülü ve doğal olarak var oldu-

<sup>31</sup> 6/2/2001 tarih ve 2001/2007 sayılı Bakanlar Kurulu kararnamesi

<sup>32</sup> 1593 sayılı Hıfzıssıha Kanunu, fevkalade hallerde ve sıhhi mahzur olmadığı durumlarda Bakanlar Kurulu'na özel define izin verme yetkisi tanımaktadır.

<sup>33</sup> Hürriyet 8 Şubat 2001

<sup>34</sup> 9/1/2001 tarih ve 2001/1888 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi



ğu da söylenebilir. Bunun dışında, sorumsuz Cumhurbaşkanı, “hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla tespit edilen işlemleri dışında” BK’nun iradesi doğrultusunda hareket etmek ve kararnameleri imzalamak zorundadır

Öte yandan, hukukta kötü örnek emsal teşkil etmeyeceğinden, Cumhurbaşkanı Sezer’ in daha önce bu tür bazı kararnameleri imzalamış olması, bundan sonra da imzalamak zorunda olduğuna ilişkin haklı gerekçe olamaz. Ancak, Cumhurbaşkanının aynı konudaki bir çelişkili davranışının eleştirilmesi de doğaldır.

#### 4) BDDK’nun DDK’nca Denetlenmesine İlişkin Sorunlar

19 Şubat krizinin arifesinde Başbakan Ecevit’i tedirgin eden ve gerilimi biraz daha artıran bir diğer gelişme Cumhurbaşkanı Sezer’in Devlet Denetleme Kurulunu (DDK) , Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunu (BDDK) denetlemek üzere görevlendirmesidir.

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108. maddesinin öngördüğü, Cumhurbaşkanına bağlı anayasal bir kuruluştur. Anayasaya göre “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır...” Görüldüğü üzere, Anayasadaki bu düzenlemeye göre, BDDK, DDK’nun görev alanı dışında tutulmuş değildir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı Sezer’in, DDK üyelerini BDDK’nu denetlemekle görevlendirmiş olması, kendisine tanınan Anayasal bir yetkinin kullanılmasından ibarettir. Daha önceki Cumhurbaşkanlarınca bu kuruma işlevsellik kazandırılmamış olması, bundan sonra da işletilmemesi için haklı bir sebep olamaz. Bunun içindir ki, Başbakan Ecevit’ in, Cumhurbaşkanı Sezer’i bu nedenle eleştirmesinde hukuki bir haklılık gerekçesi yoktur.



Kaldı ki, Devlet Denetleme Kurulu alışılmış bir denetleme ve teftiş kurulu da değildir. Çünkü, genellikle bu tür kuruluşlar, idareyi hukuka uygunluk ve yerindelik açılarından denetleyebildikleri gibi, görevliler hakkında disiplin ve ceza kovuşturması da başlatabilirler. Oysa, DDK'nun fonksiyonu inceleme, araştırma ve denetim başlatarak, Cumhurbaşkanına bilgi sunmakla sınırlıdır. DDK disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde bir faaliyette bulunamaz. Kurulca hazırlanıp karara bağlanarak Cumhurbaşkanının onayladığı raporlar, “gereği yapılmak üzere” Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlıktan da ilgili kuruluşlara gider. Bu raporlar, ilgili kuruluşlar için bağlayıcı değildir, sadece bir ön rapor niteliğindedir. İlgili kuruluş bunun değerlendirilmesini ve gereğini yapar ve sonucu Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına sunar<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK. “Anayasa Hukuku”, s.234 – 235.