

CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Arş.Gör.Yüksel METİN

Süleyman Demirel Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

I. GİRİŐ ve TARİHÇE

Kanunların yürürlüğe girebilmesi için yayımlanmaları gerekir. Yayımlanma, kanunların yürürlüğe girebilmesi ve uygulanabilmesi için gerekli bir işlem olduğu gibi aynı zamanda kanunların vatandaşlara duyurulması işlevini de görür. 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar (m. 89). Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir defa daha görüşölmek üzere Meclise geri gönderebilir. Cumhurbaşkanına tanınan bu geri gönderme yetkisi, kanunların eksiksiz, hatasız ve Anayasaya uygun çıkmasını sağlamak üzere, Meclisin dikkatinin çekilmesi ve kanunun tekrar gözden geçirilmesinin istenmesidir.

1876 tarihinde kabul edilen ilk Osmanlı Anayasası (7 Zilhicce 1293), Meclis-i Umumi adı verilen bir parlamento kurmuştur. Kurulan bu parlamento Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki meclisten oluşmaktaydı. Yasama yetkisi parlamentoya ait olmakla beraber bu yetkinin kapsamı çok dar tutulmuştur. Kanun tekliflerinin yapılabilmesi için padişahın izni gerekmektedir. Kanuni Esasi'nin 54. maddesine göre, her iki meclis tarafından kabul edilen kanun tasarılarının yürürlüğe girebilmesi ve uygulanabilmesi padişahın kabulüne bağılıydı.

Padişahın onayı olmadan kanun tasarıları uygulanacak kanun haline gelemezdi. Kanun tasarılarının kabulünde padişahın mutlak bir tasarrufu sözkonusudur. Bu yetki mutlak bir veto yetkisi niteliğindedir.

Kanuni Esasi'nin 54. maddesi padişahın onayına sunulan metnin bir kanun tasarısı olduğunu belirtmektedir. Her iki meclisce kabul edilen metnin kanunlaşabilmesi için gereken onay asli bir unsur olmaktadır. Parlatentonun kabul ettiği kanun metnini onaylama yetkisine sahip olan bir makam, aynı zamanda onaylamama (mutlak veto) yetkisine de sahiptir. Çünkü metnin kanunlaşabilmesi için parlatentonun iradesi yeterli olmamakta aynı zamanda padişahın iradesi de gerekmektedir. Bu onaylamama yetkisi mutlak bir veto yetkisi niteliğindedir.¹

II. Meşrutiyet döneminde (1909) 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 54. maddesi değişikliğe uğramıştır. Bu deşikliğe göre, kanun tasarıları her iki meclis tarafından kabul edilmekle kanun haline gelmekte, bundan sonra padişahın kabulü ve buyruğu ile yürürlüğe girmektedir. Burada padişahın iradesi, 1876 Anayasasının ilk metninden farklı olarak, kabul edilen metnin kanunlaşabilmesi için değil, ancak kanunun yürürlüğe girebilmesi için gereklidir. Padişah, onayına sunulan kanunları iki ay içinde (ivedilik kararı verilmişse on gün) ya kabul ederek yürürlüğe sokar veya yeniden görüşölmek üzere bir defa için geri gönderebilir. Her iki meclis geri gönderilen kanunu tekrar görüşerek üçte iki çoğunlukla kabul ederse padişah bu kanunu onaylamak zorundaydı. Görüldüğü gibi padişahın I.Meşrutiyet dönemindeki "mutlak veto" yetkisi, II. Meşrutiyet döneminde "geciktirici veto" olarak değişikliğe uğramıştır.²

Kanunların Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi 1924 Anayasasının 35. maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

"Reisicumhur, Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilan eder.

¹ Teziç Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **İÜHFİM**, C. 21, S. 1-4, Yıl 1987, s. 102.

² Teziç Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, İstanbul 1991, s. 42.

Teşkilat-ı Esasiye kanunu ile bütçe kanunları müstesna olmak üzere ilanını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere esbabı mucibesiyile birlikte keza on gün zarfında Meclise iade eder.

Meclis, mezkur kanunu bu defa da kabul ederse, onun ilanı Reisicumhur için mecburidir.”

Yukarıdaki madde metninden anlaşılacağı gibi 1924 Anayasasındaki düzenleme, 1876 Anayasasından farklıdır. Bu Anayasa Meclisin kabul ettiği metni 1876 Anayasasında olduğu gibi kanun tasarısı olarak değil, kanun olarak kabul etmiştir. Böylece devlet başkanının kanunların onaylanmasındaki fonksiyonu yasama işlevi olmaktan çıkmıştır. Ayrıca devlet başkanının kanunları yürürlüğe sokup sokmamak biçiminde bir yetkisi yani mutlak veto yetkisi öngörülmemiştir. 1924 Anayasası devlet başkanına sadece uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisi tanımıştır. Bu yetki mutlak veto ve geciktirici vetodan ayrı olan bir geri gönderme yetkisidir.³ Geri gönderme yetkisinde meclis geri gönderilen kanunu nitelikli bir çoğunluk şartı olmaksızın tekrar kabul edebilir.⁴ Bu halde Cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak zorundadır. Anayasa değişiklikleri ve bütçe kanunları geri gönderme yetkisinin kapsamı içerisinde tutulmamıştır. 35. maddenin gerekçesinde, Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisinin tanınmasındaki amaç, kanunlarda bulunabilecek hata ve pürüzlerin giderilmesi olarak belirtilmiştir.⁵

1961 Anayasasındaki düzenleme (m. 93), 1924 Anayasasındaki düzenlemeye çok yakındır. İki düzenleme arasındaki fark, 1924 Anaya-

³ Teziç, a.g.m., s. 103.

⁴ 1924 Anayasası Mecliste görüşülürken Meclise iade olunan kanunların tekrar kabul edilebilmesi için üçte iki çoğunluğun aranması lehindeki görüş kabul edilmiştir. Meclis, Cumhurbaşkanı geciktirici veto da olsa böyle bir yetkinin tanınmasını Anayasada benimsenen kuvvetlerin birleştirilmesi ilkesiyle bağdaşır bulmamıştır. Bkz. Okandan R. Galip, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi ve Kazai Teminatı Yönünden 20 Nisan 1340 Anayasamız”, **İÜHFİM**, C. 33, S. 1-4, İstanbul 1967, s. 12.

⁵ Aliefendioğlu Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 21, S. 1, Yıl 1988, s. 6.

sası kanunların Cumhurbaşkanınca “ilan” edileceğinden söz ederken, 1961 Anayasasında “ilan” yerine “yayımlar” ifadesi kullanılmıştır. Bundan başka 1961 Anayasası, 1924 Anayasasındaki “bu defa da kabul” ifadesi yerine “yine kabul” ifadesini kullanmıştır. “Bu defa da kabul” ile “yine kabul” ifadeleri eş anlamlı olup, bu ifadelerden farklı bir anlam çıkarmak mümkün değildir.⁶

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, 1982 Anayasasının 89. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması başlığını taşıyan bu madde şöyledir:

“Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır. Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanını değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.”

1982 Anayasasındaki düzenlemenin 1961 Anayasasından farklı yanları, kanunların yayımlanma süresinin onbeş güne çıkarılması, Anayasa değişikliklerinin de geri gönderilebilmesi ve geri gönderilen kanunda Meclisin yeni bir değişiklik yapması durumunda Cumhurbaşkanının bu yasayı tekrar meclise geri gönderme yetkisinin bulunduğu Anayasada açıkça belirtilmesidir.

Yasama organınca kabul edilen bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için isdar ve yayım aşamalarını geçmesi gerekir. İsdar, kanunun yasama organı tarafından kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu resmileştiren bir işlemdir.⁷ Yasama organı tarafından kabul edilen kanunun isdar edilmesi onu hukuksallaştırmakta ve anayasal varlığını

⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 45.

⁷ Teziç Erdoğan, **1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul 1972, s. 140.

ortaya koymaktadır. Bu nedenle isdar işlemi kanunların yayımlanmasından önce gerekli olan bir aşamadır.⁸

Yayımlama ise, hukuksal olmaktan çok maddi bir işlem olup kanunun vatandaşlara duyurulması amacıyla Resmi Gazete’de yer almasıdır.⁹

1924 Anayasası ilandan söz ederken 1961 ve 1982 Anayasalarında “ilan” ifadesi yerine “yayımlama” ifadesi yer almaktadır. “İlan” ve “yayımlama” farklı anlamları olan kelimelerdir. İlan kelimesi isdar ve yayım kelimelerinin anlamlarını içeren bir ifadedir. 1961 ve 1982 Anayasalarında isdar ve ilan safhalarını ifade etmek üzere “yayımlama” ifadesi kullanılmıştır. “İlan” kelimesi “yayımlama” ya göre daha iyi bir ifade şeklidir. Ancak “yayımlama” ifadesi anayasa hukuku tekniği bakımından isabetli olmamakla beraber “isdar” işlemini de içerdiği kabul edilmelidir.¹⁰

İngiltere’de Taç’ın halen mutlak veto yetkisi vardır. Anayasal teamüle göre dilerse, parlamentonun kabul ettiği kanunları onaylamayabilir. Ancak Taç bu yetkisini 1707 yılından beri kullanmamıştır.¹¹ Çünkü ulusal iradenin temsilcisi olan parlamentonun yaptığı kanunların sorumsuz devlet başkanınca veto edilmesi, ulusal iradenin üstünlüğü ilkesiyle bağdaşır bulunmamıştır.¹² Teziç’e göre, Taç’ın bu yetkisini kullanmamasının sebebini İngiltere’deki parlamenter sistemin gelişiminde bulmak mümkündür. İngiltere’deki “kabine” sisteminin gelişimine göre, devlet başkanının işlemleri karşı imzayı gerektirdiğinden kanunların veto edilmesinin bir anlamı yoktur. Çünkü parlamenter rejimde, kanun tasarıları genellikle Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmakta ve parlamento tarafından kabul edilmektedir. Kanunlar, hükümetin programını gerçekleştirme araçları olduğundan, devlet baş-

⁸ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 7.

⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 43.

¹⁰ Teziç, a.g.m., s. 107.

¹¹ Teziç, a.g.m., s. 103.

¹² Aliefendioğlu, a.g.m., s. 8.

kanınca kanunların veto edilmesi, hükümet ile devlet başkanı arasında bir uyuşmazlığa sebebiyet verecektir.¹³

1958 Fransız Anayasası'nın 10. maddesine göre¹⁴; Cumhurbaşkanı kesin olarak kabul edilen kanunları onbeş gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, bu süre içinde kanunun ya da onun bazı maddelerinin yeniden görüşülmesini parlamentodan isteyebilir. Meclis bu isteğe uymak zorundadır. Cumhurbaşkanıya tanınan bu geri gönderme yetkisinin kullanılabilmesi yan-imza şartına bağlanmıştır.¹⁵ Anayasanın 19. maddesi açıkça geri gönderme yetkisinin yan-imzaya bağlı olduğunu belirtmektedir.

1949 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (m. 82), Federal Başkana kanunları geri gönderme yetkisi vermemiştir.¹⁶

1947 İtalyan Anayasasına göre, kanunlar, meclisce kabulünden başlayarak, bir ay içinde Cumhurbaşkanıya yayınlanırlar. Eğer meclisler kanunun ivediliğine karar vermişlerse, kanunda belirtilen süre içinde yayınlanır (m. 73). Cumhurbaşkanı, kanunları imza ve ilan etmeden önce gerekçe göstererek yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclislerce yeniden kabul edilen kanunu Cumhurbaşkanı yayınlamak zorundadır (m. 74).¹⁷ İtalyan Anayasası da, kanunların Cumhurbaşkanıya geri gönderilmesini ortak imza şartına bağlamıştır.¹⁸

1787 ABD Anayasası'na göre (m. 1, kısım 7)¹⁹, Kongrenin kabul ettiği metnin kanunlaşabilmesi için Başkan tarafından on gün içinde onaylanması gerekir. Başkan, uygun bulmadığı kanunları Kongreye geri gönderebilir. Geri gönderilen metni her iki meclis (Temsilci-

¹³ Teziç, a.g.m., s. 103.

¹⁴ Madde metni için bkz. Gürbüz Yaşar, **Anayasalar**, İstanbul 1981, s. 108.

¹⁵ Sarıca Murat, "Fransa'nın Vinci Cumhuriyet Anayasası", **İÜHFİM**, C. 27, S. 1-4, Yıl 1961, s. 68.

¹⁶ Gürbüz, a.g.e., s. 78.

¹⁷ Gürbüz, a.g.e., s. 143-144.

¹⁸ Kuzu Burhan, "Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu", **İÜHFİM**, C. 53, S. 1-4, Yıl 1988-1990, s. 80.

¹⁹ Gürbüz, a.g.e., s. 26.

ler Meclisi ve Senato) üçte iki çoğunlukla kabul ederse metin kanunlaşır. Başkanın yetkisi geciktirici veto niteliğindedir.

II. GERİ GÖNDERME ve VETO KAVRAMLARI

Kanunların devlet başkanı tarafından kabulü ve yayımlanması ile ilgili olarak “mutlak veto”, “geciktirici veto” ve “geri gönderme” kavramlarının açıklığa kavuşturulması gerekir. Çünkü bu kavramlar bazen günlük konuşma dilinde birbirleriyle karıştırılmakta ve yanlış anlamda kullanılmaktadır.

Anayasa hukuku açısından veto, devlet başkanının bir kanunu onaylamama yetkisini ifade eder. Bu yetkiye geciktirici vetodan ayırdetmek amacıyla mutlak veto yetkisi de denilmektedir. Mutlak veto yetkisi genellikle monarşi ile yönetilen devletlerde sözkonusudur. Bu tip devlet yönetimlerinde “veto” devlet başkanının hükümlerini ve otoritesini temsil eder.²⁰

Monarşilerde, parlamento tarafından kabul edilen tasarinın kanunlaşabilmesi için devlet başkanı tarafından onaylanması gerekir. Devlet başkanının onaylama yetkisi kanun metninin oluşumunda bir unsur teşkil etmektedir.²¹ Onaylama işlemi ile parlamento tarafından kabul edilen kanun tasarısı kanun haline dönüşür. Devlet başkanının onaylama işlemi, yasama işlevinin devamı niteliğindedir.²² Monarşilerde devlet başkanına tanınan onaylamama yetkisine mutlak veto yetkisi denilmektedir. Kanunun tekemmül etmesi için devlet başkanının iradesi zorunlu olup, onaylamadığı takdirde kanunu veto etmiş sayılacak ve kanun oluşamayacaktır.

Devlet başkanının uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülme üzere meclise iade etmesi halinde, meclisin iade olunan kanunu tekrar kabul edebilmesi için nitelikli bir çoğunluk gerekiyorsa bu durumda geciktirici vetodan söz edilir. Geciktirici vetoda devlet başkanı,

²⁰ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 7.

²¹ Teziç, a.g.m., s. 102.

²² Aliefendioğlu, a.g.m., s. 8.

meclisin nitelikli çoğunlukla tekrar kabul ettiği kanunu onaylamak ve yayımlamak zorundadır. Geciktirici vetoda devlet başkanının iradesi yasama işlevi niteliğinde değildir. Devlet başkanı kendisine gönderilen kanunları ya onaylamak ya da geri göndermek durumundadır.

Geri gönderme yetkisi ise, geciktirici vetoya benzetmekle beraber gerçek anlamda geciktirici veto niteliğinde değildir.²³ Geri gönderme yetkisinde devlet başkanının uygun bulmadığı kanunların yasama organı tarafından tekrar kabulünde nitelikli bir çoğunluk aranmaz. Devlet başkanı, tekrar görüşülmek üzere meclise iade olunan kanunun tekrar kabul edilmesi halinde bu kanunu yayımlamak zorundadır.

III. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ

A- Kanunların Geri Gönderilmesi

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte onbeş gün içinde, TBMM'ye geri gönderir. Bütçe yasaları bu hükmün dışındadır (m. 89/2).

Anayasayla Cumhurbaşkanıya tanınan “geri gönderme yetkisi” daha öncede belirttiğimiz gibi “geciktirici veto” niteliğinde değildir. Geciktirici veto niteliğinde olabilmesi için geri gönderilen kanunun parlamento tarafından tekrar kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluğun aranması gerekirdi. Oysa 89. maddede böyle bir çoğunluk oyundan söz edilmemektedir. Geri gönderilen kanunu parlamento nitelikli bir çoğunluk olmaksızın “aynen” kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanı, kendisine gönderilen kanunları onbeş gün içinde yayımlanması için imzalamazsa veya tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermezse, bu durumda ne yapılacağı Anayasada belir-

²³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 42.

tilmiş değildir. Böyle bir durumun ortaya çıkması halinde, doktrinde iki çözüm şekli ortaya atılmıştır. Birincisi, Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğundan hareket edilerek kanunları “yürütmekle” görevli Bakanlar Kurulunun, bu görevini yerine getirmemesi nedeniyle, siyasi sorumluluğuna gidilmesidir.²⁴ Uygulamada bu çözüm şeklinin uygulanabileceğini düşünmek pek mümkün değildir. Şöyle ki, hükümet parlamentoda çoğunluğu oluşturan bir siyasi partiden oluşacağına göre, parlamentodan Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna dair bir karar çıkması zordur. İkincisi de, TBMM’nin, kanunun yayımlanması konusunda bir karar almasıdır. Bu karar, Meclis başkanı tarafından yerine getirilerek kanunun yayımlanması sağlanabilir.²⁵

TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir (m 89/3).

Cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisi, 1924 ve 1961 Anayasalarında yer almamaktaydı. 1961 Anayasası döneminde, geri gönderilen ve meclislerce değişiklik yapılarak kabul edilen kanunun, Cumhurbaşkanı tarafından ikinci kez geri gönderilip gönderilemeyeceği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışma, tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen iki kanunun TBMM tarafından değiştirilerek kabul edilmesi ve bu kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmayıp tekrar görüşülmek üzere Meclise iade edilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanı, geri gönderilen kanunun TBMM’ince değiştirilerek kabul edilmesini 93. maddede yer alan “yine kabul” kuralının dışında yer aldığını kabul etmiştir. Cumhurbaşkanına göre, geri gönderilen kanunda değişiklikler yapılması halinde, ortaya yeni bir kanun çıkmakta ve bu kanun tekrar görüşülmek üzere geri gönderilebilirdi. TBMM, ikinci kez geri göndermenin mümkün olmadığını söyleyerek almış olduğu bir kararla bu kanunların yayımlanmasını

²⁴ Teziç, a.g.m., s. 108.

²⁵ Daver Bülent, “Kanunla İlgili Meseleler”, *AÜSBFD*, C. 16, S. 4, Yıl 1961, s. 230; Aynı yönde görüş için bkz. Teziç, a.g.m., s. 108.

istemiştir. Cumhurbaşkanı bir süre sonra, Anayasa Mahkemesine başvurarak kanunun şekil ve esas bakımından iptalini istemiştir. Anayasa Mahkemesi de kanunu şekil bakımından Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.²⁶

Anayasa Mahkemesi, parlamentonun geri gönderme gerekçesi dışında değişiklikler yapmasını yeni bir kanun olarak görmektedir. Ve bunun sonucu olarak da, parlamentonun geri gönderilen kanunda geri gönderme gerekçesi dışında değişiklikler yapması halinde, Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez geri gönderme yetkisinin doğacağını kabul etmiştir.²⁷

1961 Anayasasının 93. maddesinde yer alan “yine kabul” ifadesi, Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilen ve parlamento tarafından değişiklikler yapılarak kabul edilen kanunu kapsar. Değiştirilerek kabul edilen kanunu, geri gönderilen kanundan soyutlamamak gerekir.²⁸ Geri gönderilen ve meclisce tekrar kabul edilen kanunlar, geri gönderilen kanunlardan ayrı olarak yeni bir kanun sayısı olsa da, kabul edilen bu kanun geri gönderilen kanundan tamamen soyutlanamaz. Meclisce değiştirilerek kabul edilen kanunun geri gönderilen kanundan soyutlanamaması ve “yine kabul” ifadesinin değiştirilerek kabul edilen kanunu da içermesi sonucundan hareketle ikinci kez geri göndermenin mümkün olmadığı kanısındayız.

Anayasa Mahkemesine göre, kanunun yine kabul edilmesi, parlamentonun, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesini kısmen veya tamamen benimseyerek o yönde değişiklik yapması yada geri iade

²⁶ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 9.

²⁷ E. 1979/22, K. 1979/45, kt. 18.12.1979, **AMKD**, S. 17, s. 391; Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne katılmayan Bülent Olçay, geri gönderilen ve değiştirilerek kabul edilen kanunun, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği kanundan ayrı ve yeni bir kanun olma özelliğinin olmadığını söylemektedir. 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı'na ikinci kez geri gönderme yetkisi vermemiştir. Aynı yönde görüş için bkz. Aliefendioğlu, a.g.m., s. 10, dipnot 9; Özbudun Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1993, s. 274.

²⁸ Teziç, a.g.m., s. 110.

olunan metni eski haliyle aynen kabul etmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır.

1982 Anayasasında, geri gönderilen ve Meclisce değiştirilerek kabul edilen kanunun Cumhurbaşkanınca ikinci kez geri gönderilebileceği açıkça belirtilmiştir. Böylece 1961 Anayasası dönemindeki tartışmalara son verilmiştir.

B- Anayasa Değişikliklerinin Geri Gönderilmesi

1982 Anayasasının 89. maddesi, Anayasada değişiklik yapan kanunların da Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilebileceğini öngörmektedir. Anayasanın değiştirilmesi usulü, geçici dönemde ve olağan dönemde olmak üzere iki farklı şekilde düzenlenmiştir.

Anayasanın geçici 9. maddesi, ilk 6 yıllık dönemde yapılacak Anayasa değişikliklerini düzenlemektedir. Bu madde, bir geçiş dönemi öngörmekte ve bu dönemde Cumhurbaşkanca geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin TBMM tarafından tekrar kabul edilebilmesi daha güç şartlara bağlanmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini TBMM'ye geri gönderebilir. TBMM, geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkında kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi için, üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğun oyu gerekmektedir.

Geri gönderilen Anayasa değişikliğinin, TBMM'nde kabul edilebilmesinde aranan üçte iki çoğunluğa karşılık, geçiş döneminde Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin kabulünde dörtte üç gibi daha nitelikli bir çoğunluğun aranması, Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin geri gönderme yetkisi olmayıp geciktirici (güçleştirici veto da denebilir) veto niteliğinde olduğunu göstermektedir. Anayasanın geçici 9. maddesinin, Anayasada bir değişiklik yapılmaması amacı ile getirildiği söylenebilir.²⁹

²⁹ Teziç, a.g.m., s. 113.

Aynen kabul deyimi, Anayasa değişikliklerinde kanunların geri gönderilmesinde olduğu gibi, TBMM'nin ya kendi Anayasa değişiklik metnini, yada Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesi doğrultusunda hazırlanan yeni metni ifade eder. Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği yapılmasına gerek olmadığı gerekçesiyle de geri gönderebilir. Meclis, Anayasa değişikliğinde ısrar eder ve yeterli çoğunlukla kabul ederse, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğini yayımlar veya halk oyuna sunabilir. Geçici 9. madde halk oyuna sunmaktan sözetmemekle birlikte, Anayasanın değiştirilmesiyle ilgili 175. madde Cumhurbaşkanı'nın halk oyuna başvurabileceğini kabul etmektedir.³⁰

Geçiş döneminden sonra yapılacak Anayasa değişiklikleri Anayasanın 175. maddesindeki genel kurala tabidir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Anayasa değişikliğini üçte iki çoğunlukla kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu Anayasa değişikliğini yayımlar veya halk oyuna sunar.

Acaba, Cumhurbaşkanı'nın bir daha görüşülmek üzere geri gönderdiği Anayasa değişikliğini içeren kanunu, TBMM, geri gönderme gerekçesi uyarınca değişiklik yaparak kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu da halk oyuna sunabilir mi? Yoksa yayımlanması zorunlu mudur?

Daha öncede belirtildiği üzere aynen kabul ifadesi, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişiklikleri de içerir. Anayasanın 175. maddesi, geri gönderilen Anayasa değişikliğini Meclis aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halk oyuna sunabilir dediğine göre, Cumhurbaşkanı'nın değiştirilerek kabul edilen Anayasa değişikliğini de halk oyuna sunabileceğini kabul etmek gerekir.³¹

³⁰ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 19.

³¹ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 20.

IV. GERİ GÖNDERME YETKİSİNİN NİTELİĞİ

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, “yasama” bölümünde düzenlenmiştir. Anayasadaki bu düzenlemeden geri gönderme yetkisinin, yürütme işlemi olmaktan çok, kanunların yayımlanması aşamasında kullanılabilen ve yasama işleviyle ilgili bir yetki olduğu anlaşılmaktadır.³² Doktrinde aksi görüş daha ağır basmaktadır. Bu görüşte olanlara göre, Cumhurbaşkanının kanunları imza edip, yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermesi yasama faaliyetlerine giren bir işlem olmayıp idari bir işlemdir.³³

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini yasama işlevi niteliğinde gören görüşe göre, bu sonuç onun devletin başı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek şeklindeki görevlerinden çıkmaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, yasama ile ilgili olmasına karşın, yasama işleminin paylaşılması niteliğinde değildir.³⁴ Yasama yetkisi Anayasanın 7. maddesinde belirtildiği gibi TBMM'ne aittir. Bu yetkinin herhangi bir organa devri veya başka bir organla paylaşılması söz konusu değildir.

Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması işleminin yasama ile ilgili olmadığı, bu işlemin gerçekte “idari” nitelikte olduğu görüşü doktrinde daha çok kabul görmektedir. Erdoğan'a göre, kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması işlemi gerçekte “idari” niteliktedir. Çünkü, bu işlemin yasama niteliğinde sayılabilmesi için, Cumhurbaşkanının, kanunun oluşumuna katılması, yani kanun yapma sürecinin onun iradesiyle tamamlanması gerekir. Halbuki Anayasamız Cumhur-

³² Aliefendioğlu, a.g.m., s. 11.

³³ Kerse Ahmet, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul 1963, s. 86; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 40; Daver, a.g.m., s. 229; Erdoğan Mustafa, **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Ankara 1987, s. 65.

³⁴ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 11.

başkanına kanunun oluşumuna katılma ve kanunun tekemmül etmesi için onun iradesinin gerekliliğini öngörmemiştir.³⁵

Bir kanunun yayımlanması, kanunun oluşumunu tamamlayan bir unsur değil, sadece yürürlüğe girmesi ve uygulanmasını sağlamak amacıyla kişilere duyurulmasıdır.³⁶ Yayımlanmamış bir kanun, usulüne uygun olarak kabul edilmiş olmak şartıyla, hukuken vardır, tamamlanmış bir işlemdir, ancak kişiler için bağlayıcı değildir.³⁷

Kanunların bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi halinde, TBMM, geri gönderme gerekçesine uygun olarak kanunda değişiklik yapması halinde, acaba Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisi yoluyla yasa teklifinde mi bulunmaktadır? Bilindiği gibi Anayasaya göre, kanun teklif etmeye sadece Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (m 88). Teziç, geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanı dolaylı bir kanun teklif etme imkanı sağladığını ve bunun Anayasadaki, “hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” (m. 6) kuralı ile bağdaşmadığını söylemektedir.³⁸

Bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, TBMM’inde ilk haliyle ya da bazı hükümleri değiştirilerek veya yeni hükümler eklenerek kabul edilebilir. TBMM tarafından yeniden görüşülüp kabul edilen kanuna, yeni bir kanun numarası verilse de, Cumhurbaşkanı geri gönderdiği kanundan ayrı bir varlığı yoktur.³⁹ Geri gönderme yetkisinin kullanılması, yeni bir kanun önermekten çok, Cumhurbaşkanı tanınmış bir uyarı yetkisinin kullanılmasıdır. TBMM, geri gönderme sonucu kanunu yeniden inceleme ve değişiklik yapabilme

³⁵ Erdoğan, a.g.e., s. 65.

³⁶ Teziç, Kanun Kavramı, s. 138. Yazara göre, Anayasa Cumhurbaşkanı kanunları onaylama yetkisi vermemiştir. Bu sonuç, Anayasanın 89. maddesinden çıkmaktadır. Bu madde TBMM tarafından kabul edilen “kanunlar” demektir. Cumhurbaşkanı onaylama yetkisinin söz konusu olabilmesi için “kanunlar” ifadesi yerine “kanun tasarıları” ifadesinin yer alması gerekirdi.

³⁷ Daver, a.g.m., s. 230.

³⁸ Teziç, a.g.m., s. 111.

³⁹ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 12; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 44; Karşı görüş için bkz. Özbudun, a.g.e., s. 264.

imkanına kavuşur. Bu durumda yeni bir kanunun değil, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun yeniden görüşülmesi söz konusu olmaktadır. Bu nedenle geri gönderme yetkisini Cumhurbaşkanına dolaylı da olsa kanun teklif etme imkanı verir şeklinde anlamak mümkün değildir.⁴⁰

Anayasanın 89. maddesi, Cumhurbaşkanına kanunları onaylama yetkisi vermemekle beraber, ona, Meclisi uyarma yetkisi vermektedir. Geri gönderme yetkisinin hukuki niteliği parlamenter rejim açısından açıkça belirginleşmemiş olsa da, esas itibarıyla, kanunların hukuk alanında hayatiyet kazanmasından önce tekrar gözden geçirilmesini sağlamaya yöneliktir.

Cumhurbaşkanı, kendisine verilen bu yetkiyle, parlamento tarafından kabul edilen kanunların yeniden incelenmesini ve kendisinin kanun hakkındaki görüşlerinde değerlendirilmesini isteme imkânına kavuşmaktadır.

Anayasa, kanunların geri gönderilirken geri gönderme gerekçesinin de açıklanması gerektiğini vurgulamaktadır. Gereksiz olarak bir kanunun geri gönderilmesi geri göndermenin ciddiye alınmasını engeller. Bu nedenle Cumhurbaşkanının kanunu geri gönderme gerekçesi önemli bir husustur. Cumhurbaşkanı, geri gönderme yetkisini kullanırken, Anayasanın 104. maddesinde belirtilen “devletin başı” olması sıfatını, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevini gözönünde bulundurması gerekir. Kendisine verilen bu görev dolayısıyla Cumhurbaşkanı, açıkça Anayasaya aykırı olan veya devletin dayandığı temel ilkelere ve düzene uymayan kanunları, bir daha görüşülmek üzere Meclise iade edebilir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini bazen ülke siyasetine ilişkin görüş ve düşüncelerine uygun olmaması nedeniyle de kullanabilir. Ancak Cumhurbaşkanı, geri gönderme yetkisini kullanırken tarafsızlığını zedeleyecek ve kendisini başka bir siyasi görüşü destekler şekilde gösteren tutum ve davranışlardan kaçınması gerekir.

⁴⁰ Aliefendioğlu, a.g.m., s. 13.

Cumhurbaşkanı kanunları geri gönderirken hangi gerekçelere dayanması gerekir? Veya hangi hallerde geri gönderme yetkisi kullanılmalıdır?

Geri gönderme yetkisinin kullanılması devlet başkanı-meclis çatışmasına ve hatta hükümet ile devlet başkanı arasında sürtüşmeye yol açabileceğinden bu yetkinin ihtiyatla ve titizlikle kullanılması gerekir.⁴¹ Cumhurbaşkanı bu yetkisini, kanunlaştırmalardaki teknik konular ve hatta Anayasaya aykırılıklar için değil de devletin yüksek menfaatleri gerektirdiğinde kullanılmalıdır.⁴² Savcı, kanunların Cumhurbaşkanınca uygun bulunmaması hallerini, anayasaya aykırılık ve kanunun siyasi-idari-iktisadi-sosyal şartlar demetine uygun düşmemesi şeklinde olabileceğini belirttikten sonra, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi ancak pek kuvvetli gerekçelere (siyasi ve hukuki) dayanarak kullanması gerektiğini söylemektedir.⁴³

Anayasaya açıkça aykırı olan kanunların geri gönderilmesi, Anayasanın uygulanmasını gözetmekle görevli olan Cumhurbaşkanının anayasal bir görevidir. Ancak Anayasaya aykırılık gerekçesiyle geri göndermede ihtiyatlı davranmak gerekir. Açık bir aykırılık sözkonusu değilse, geri gönderme yerine Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yolu tercih edilmelidir. Bu şekildeki bir hareket tarzı, hem Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığını artırır hem de Anayasa Mahkemesi ve Meclise olan saygının bir gereğidir.⁴⁴

Daver, Cumhurbaşkanınca geri gönderme yetkisinin daha çok kanunların Anayasa ve Meclis İktüzüğünde belirtilen şartlara uygun olmaması halinde kullanılması gerektiğini söylemektedir.⁴⁵

⁴¹ Savcı Bahri, "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", **AÜSBFD**, C. 18, S. 3-4, Yıl 1963, s. 320-321.

⁴² Kerse, a.g.e., s. 94. Yazar, devletin yüksek menfaatlerinden ne anlaşılması gerektiğini açıklamamıştır. Böyle bir ifade şekli çok muğlak olduğu gibi, geri gönderme yetkisinin kullanılmasına ilişkin belirli bir kriter de teşkil etmemektedir.

⁴³ Savcı, a.g.m., s. 320.

⁴⁴ Teziç, a.g.m., s. 115.

⁴⁵ Daver, a.g.m., s. 230.

Görüldüğü gibi, geri gönderme yetkisinin hangi hallerde kullanılması gerektiği hususunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Buna rağmen geri gönderme sebeplerinin iki grupta toplandığını söyleyebiliriz. Birincisi, kanunların Anayasaya aykırı bulunması, ikincisi de, kanunun Cumhurbaşkanınca ülkenin içinde bulunduğu siyasi, sosyal ve iktisadi şartlara uygun bulunmamasıdır.

Burada üzerinde durmamız gereken önemli bir kaç husus var. İlki, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi ile kanunların Anayasaya uygunluğunu sağlayan bir denetim organı niteliğinde olup olmadığıdır. Bununla bağlantılı olarak diğer bir hususta, eğer bir denetim organı niteliğindeyse bu denetim ne tür bir denetimdir.

Kanun koyucunun yetkilerinin Anayasa ile sınırlanması düşüncesi ilk olarak 19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlamış ve bu amaçla kanun koyucuların faaliyetleri Anayasa ile sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Kanun koyucuların faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğunu sağlamak için siyasi ve yargısal denetim sistemleri kurulmuştur. Siyasi ve yargısal denetimin amacı, Anayasaların üstünlüğünü sağlamak ve devlet organlarının Anayasaya aykırı eylem ve işlemlerini önlemektir. Anayasa hükümlerinin en üstün normlar olduğu ve hiç bir organın bu normlara aykırı faaliyette bulunamayacağı hükmünün salt Anayasada yer alması Anayasaya uygunluğun sağlanmasında yeterli değildir. Devletin çeşitli organları ve özellikle kanun koyucunun Anayasaya aykırı tasarruflarda bulunmasını önleyecek ve Anayasaya aykırılığı giderecek siyasi ve yargısal teşekküllere ihtiyaç vardır. Bugün, Anayasaya uygunluğu sağlamada siyasi teşekküller yerine özel bir denetim organı olan Anayasa Mahkemeleri tercih edilmektedir. 1982 Anayasası da, kanun koyucunun işlemlerinin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi görevini sadece Anayasa Mahkemesine vermiştir.

1982 Anayasası, kanun koyucunun yetkilerinin Anayasa ile sınırlandırıldığını belirttikten sonra kanun koyucunun işlemlerinin Anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince denetleneceğini öngörmektedir. Böylece Anayasa sistemimizde Anayasa Mahkemesinin Anayasaya uygunluğun sağlanmasında bir yetki tekeline sahip ol-

duğu vurgulanmaktadır. Anayasa sistemimizdeki bu düzenlemeye karşılık, Cumhurbaşkanına tanınan kanunları geri gönderme yetkisinin mahiyetine bakıldığında Cumhurbaşkanı, kanunların şekil ve esas bakımından Anayasaya uygunluğunu temin eden bir nevi denetim organı gibi gözükmektedir.⁴⁶

Cumhurbaşkanı, kanunları geri gönderme yetkisini kullanmakla bir nevi siyasi denetim görevi üstlenmiş olmaktadır. Geri gönderme gerekçesi, kanunun Anayasaya aykırılık teşkil ettiği şeklinde olabileceği gibi, kanunun ülkenin içinde bulunduğu siyasi, sosyal ve iktisadi şartlara uygun düşmediği şeklinde de olabilir. Kısaca Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesi çok geniş bir alana yayılabilmektedir. Ancak şunu da belirtelim ki Cumhurbaşkanı, son sözü söyleyen bir makam değildir. Meclis, Cumhurbaşkanının isteklerinin hiçbirini dikate almayabilir. Yine de Cumhurbaşkanı kanunların Anayasaya uygunluğunu hem şekil hem de esas bakımından denetlediğinden bir denetim görevi gördüğünü söyleyebiliriz.

Anayasa ile Cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma imkanı verildiği halde, kanunların bir defa daha görüşülmesini isteme yetkisinin verilmesinin sebebi ne olabilir? Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesini esas itibarıyla Anayasaya aykırılık teşkil ettiğine göre, geri gönderme yerine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açması daha mantıklı değil midir? Geri gönderme gerekçesi Anayasaya aykırılık değil de, siyasi açıdan uygun görmeme ise, bunun da parlamenter rejim anlayışına uygun düşmediği söylenemez mi? Bu son halde Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme yetkisini tek başına kullandığı düşünülürse, bu durum Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ve sorumsuzluğu ilkeleriyle ne ölçüde bağdaşır? Bütün bu sorulardan çıkan

⁴⁶ Bir yazar bu konuda şöyle demektedir. Reisicumhur, geri gönderme yetkisi ile şekli bakımdan kanunların Anayasaya uygunluğunu temin eden bir nevi mürakebe organı gibi gözükmektedir. Ancak bu organ son sözü söylemeye yetkili değildir. Reisicumhurun geri gönderme yetkisi şekli bakımından olduğu kadar maddi muhteva bakımından da kanunların Anayasaya uygunluğunu temin eden bir merci olarak düşünülebilir. Ancak bu yetkide Anayasa Mahkemesinin sahip olduğu şekilde kesin bir yetki değildir. Bkz. Daver, a.g.m., s. 230.

sonuç, parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının kanunları tek başına geri gönderme yetkisinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğidir.

Doktrinde, geri gönderme yetkisinin kullanılmasından ziyade, iptal davası açma yolunun tercih edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.⁴⁷ Gerçekten kanunun Anayasaya aykırılığı nedeniyle geri gönderilmesi yerine, iptal davası açılması daha isabetlidir. Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin öngörülmesi ve Cumhurbaşkanına da doğrudan iptal davası açma yetkisinin tanınması bu görüşü desteklemektedir. Ancak bu görüş kanunun Anayasaya aykırılığı halinde geçerlidir. İptal davası her zaman geri göndermenin seçeneği olmayacaktır. Cumhurbaşkanı, Anayasaya aykırı olmayan bir kanunu uygun bulmazsa yapabileceği tek şey kanunu geri göndermektir.⁴⁸

Cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisinin tanındığını söylemiştik. Ayrıca Cumhurbaşkanının yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülme üzere Meclise geri gönderebileceğini belirtmiştik. Şimdi tartışmak istediğimiz nokta, iptal davası açma yetkisinin yanında geri gönderme yetkisinin de verilmesinde güdülen amacın ne olduğudur. Geri gönderme yetkisi, Cumhurbaşkanının Meclisi uyarması ve onun dikkatini çekmesi olarak kabul edilmektedir. Kanun koyucunun faaliyetlerinin Anayasaya uygun olması gerekir. Ancak bu her zaman gerçekleşmeyebilir. İşte, kanun koyucunun işlemlerinin Anayasaya uygunluğunu sağlamak amacıyla Anayasa yargısı yanında ve Anayasa yargısına başvurulmasını gereksiz kılan bir denetim ve kontrol müessesesi olarak Cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisinin verildiğini söyleyebiliriz. Buradaki denetim ve kontrol nihai bir denetim olmadığı gibi Cumhurbaşkanının verdiği kararda kesin değildir. Meclis, Cumhurbaşkanına rağmen kanunun yayımlanmasını sağlayabilir. Cumhurbaşkanı iptal davasının açılmasında ise, Cumhurbaşkanı denetim organı olmaktan çıkmakta ve sadece Anayasaya uygunluğu inceleyen organın harekete geçmesini sağlamaktadır.

⁴⁷ Teziç, a.g .m., s. 115.

⁴⁸ Erdoğan, a.g.e., s. 76.

Cumhurbaşkanı kanunların bir defa daha görüşülmesini isterken, gerekçe olarak kanunun kendi siyasi düşünce ve görüşlerine uygun olmamasını gösterebilir. Yani Cumhurbaşkanı, bir anlamda yerindelik denetimi yapabilmektedir. Gerçi Meclis, Cumhurbaşkanının görüşlerine katılmayabilir. Meclis sonunda yine kendi ilk kanun metninin yayımlanmasını sağlayabilir. Ancak, kabul edilen ilk kanun metninin Cumhurbaşkanınca sadece siyasi açıdan uygun görülmemesi, kanunun yürürlüğe girmesini geciktirecektir. Bu gecikmeden kim sorumlu olacaktır? sorumsuz olan Cumhurbaşkanı mı ? yoksa Meclise karşı sorumlu olan hükümet mi? ⁴⁹

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderirken gösterdiği gerekçe hukuki açıdan Meclisi bağlayıcı nitelikte olmasa bile siyasi açıdan etkili olabilecektir. Meclis, geri gönderilen kanunun yürürlüğe girmesini sağlamak amacıyla ya ilk kanun metninde ısrar edecek veya Cumhurbaşkanının gösterdiği gerekçe doğrultusunda değişiklik yapacaktır. Meclis veya hükümet Cumhurbaşkanı ile uyuşmazlığa düşmek için geri gönderme gerekçesi doğrultusunda hareket etmeye özen gösterecektir. Bu da Cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin belirli bir ölçüde etkili olduğunu gösterir. Her ne kadar Anayasamız geri gönderme yetkisini bir denetim niteliğinde kabul etmemiş olsa da, Cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin bağlayıcı ve kesin nitelikte olmasa bile bir denetim niteliği taşıdığını kabul etmek gerekir.

V. PARLAMENTER REJİMDE GERİ GÖNDERME YETKİSİNİN KULLANILMASINDA USUL

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir defa daha görüşülmek üzere bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte TBMM'ne geri gönderir. Geri gönderme yetkisini düzenleyen Anayasanın 89. maddesinde, bu yetkinin karşı imza kuralına bağlı olup olmadığı açıkça belirtilmemiştir. Geri gönderme yetkisinin karşı imza

⁴⁹ Güneş Turan, "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", AÜSBFD, C. 19, S. 2, Yıl 1964, s. 184.

kuralına bağlı olup olmadığının açıkça belirtilmemesi, 1982 Anayasasındaki genel düzenlemeye uygundur. 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin (m. 104) hangilerinin tek başına kullanılacağını tek tek belirtmemiş, buna karşılık 105. madde de Anayasa ve diğer kanunlarda tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanacağı genel kuralını öngörmüştür.

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde tartışma konusu olmuş ve çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Biz burada incelemekte olduğumuz konuyu genişletmemek amacıyla sadece geri gönderme yetkisinde karşı imza sorununa kısaca değineceğiz. Konuya açıklık getirmek amacıyla önce 1961 Anayasasındaki düzenlemeye ve buna ilişkin görüşlere değinmekte fayda var.

1961 Anayasası, karşı imzayı genel bir kural olarak öngörmüştür (m. 98/2).⁵⁰ Karşı imzanın genel bir kural olarak düzenlenmesi sonucundan geri gönderme yetkisinin de karşı imza kuralına bağlı olduğu sonucu çıkar.⁵¹ Ancak uygulama bu yönde gelişmediği gibi doktrinde de geri gönderme yetkisinin tek başına kullanılabilmesi ileri sürülmüştür.⁵²

⁵⁰ 1961 Anayasası ön tasarısında ve SBF tasarısında, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği açıkça belirtilmiştir. Bkz. Aybay Rona, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**, İstanbul 1963, s. 154-155.

⁵¹ Güneş, a.g.m., s. 184; Kerse, a.g.e., s. 93; Bir yazar bu konuda şöyle demektedir: Anayasamız, Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanca imzalanır demekte ve bunun da istisnasını öngörmemektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanının bütün kararlarının karşı imza kuralına tabi olması gerekir. Bkz. Aldıkaçtı Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul 1982, s. 333.

⁵² Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında, Cumhurbaşkanının yürütme dışında Devletin başı olması sıfatıyla bir takım görev ve yetkilerinin bulunduğunu belirterek geri gönderme yetkisinin de bunlar arasında yer aldığını ve Cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına kullanabileceğine karar vermiştir. Bkz. E. 1979/22, K. 1979/45, kt. 18.12.1979, **AMKD**, S. 17, s. 373; Bir yazar, 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanabilir. Geri gönderme yetkisini düzenleyen 89. maddede, bu yetkinin tek başına kullanılabilmesi açıkça belirtilmiş değildir. Bu durumda bu yetkinin tek başına kullanılıp kullanılmayacağı yetkinin mahiyetine bakılarak tespit edilebilir. Geri gönderme yetkisi Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla tanınmış bir yetki olduğundan ve Bakanlar Kuruluna siyasal sorumluluk yüklenmediğine göre Cumhurbaşkanıca tek başına kullanılabilir.⁵³

Erdoğan, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanamayacağını belirtmektedir. Yazara göre, Anayasanın 89. maddesinde açık bir hüküm olmadığına göre, pozitif Anayasa hukuku açısından varılabilecek tek sonuç, kanunları geri gönderme yetkisinin de 105. maddedeki genel kurala tabi olduğudur.⁵⁴

Parlamentar rejimlerde Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olmakla beraber, aktif bir politika içerisine giremez. Bu durum onun tarafsızlığının ve hakem olmasının bir gereğidir. Siyasal açıdan sorumsuz olan bir kişinin, sorumluluk getiren işlemleri yapması düşünülemez. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanabilmesini, parlamenter rejimin mantığına ve işleyişine uygun düşmediği kanısındayız

VI. GERİ GÖNDERME UYGULAMALARI

1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları, Anayasanın 35. maddesiyle kendilerine tanınan kanunları geri gönderme yetkisini hiç

kullanabileceğini kabul etmek gerekir demektir. Bu yazara göre, geri gönderme yetkisi mahiyeti gereği, Cumhurbaşkanıca tek başına kullanılması gerekir. Geri gönderme yetkisi Cumhurbaşkanına, onun “tarafsız” devlet başkanı sıfatı dolayısıyla verildiğinden, bu yetkinin siyasal bakımdan “taraf” olan hükümetle paylaşılması, yetkinin mahiyetine ve amacına uygun düşmez. Bkz. Özbudun, a.g.e., s. 286.

⁵³ Turhan Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Ankara 1993, s. 119; Aynı yönde görüş için bkz. Özbudun, a.g.e., s. 286; Teziç; a.g.m., s. 107.

⁵⁴ Erdoğan, a.g.e., s. 76.

kullanmamışlardır. Bu dönemde Anayasa Mahkemesinin de bulunmaması, geri gönderme yetkisine daha fazla müracaat edilmesi gerekirken, uygulama bu yönde olmamıştır.

1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları tarafından kanunların geri gönderilmemesini, bu dönemlerdeki siyasi oluşumlarda aramak gerekir. Bu dönemde seçim sistemi olarak çoğunluk sisteminin uygulanması sonucu parlamentoda belirli bir siyasi parti egemen olmuş, Cumhurbaşkanları da bu çoğunluğa sahip siyasi partilerin liderleri arasından seçilmişlerdir. Cumhurbaşkanları, mensup oldukları çoğunluk tarafından seçildikten sonra da, daha önce mensup olduğu siyasi partilerle ilişkilerini kesmemişler hatta bazen hem hukuki hem de fiili olarak partilerinin liderleri olarak kalmışlardır. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğa sahip kendi partisi tarafından kabul edilen bir kanunu geri göndermesi beklenemez. Hatta, Cumhurbaşkanının rızası olmadan bir kanunun kendi partisine ait çoğunluk tarafından kabul edilebileceğini düşünmek bile zor. Sonuç olarak 1924 Anayasası döneminde geri gönderme yetkisinin kullanılmaması bir Anayasal gelenek haline gelmiştir.⁵⁵

1961 Anayasası döneminde ise, geri göndermeme geleneği kaybolmuş ve uygulama tersine dönmüştür. Bu dönemde toplam olarak 28 kez kanunlar geri gönderilmiştir. Bu kanunlardan sekizi, TBMM’de bir daha karara bağlanmadığı için yürürlüğe girmemiştir. Cumhurbaşkanı iki kanun için geri gönderme yetkisini iki kez kullanmış ancak, TBMM geri gönderme yetkisinin iki kez kullanılamayacağını belirtmesi sonucu bu kanunlar Cumhurbaşkanınca yayımlanmıştır.⁵⁶

1982 Anayasasının yürürlükte olduğu 1984-1987 tarihleri arasında, geri gönderme yetkisi Cumhurbaşkanınca onsekiz kez kullanılmıştır. Görüldüğü gibi 1982 Anayasası döneminde üç yıl gibi kısa bir sürede, 1961 Anayasası dönemine oranla geri gönderme yetkisinin kullanılmasında artış olmuştur. Geri gönderilen kanunların büyük çoğun-

⁵⁵ Okandan, a.g.m., s. 13.

⁵⁶ Aliefendioğlu, a.g.m., Çizelge I.

luğu Cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda değişiklik yapılarak yeniden kabul edilmiştir.

Bu dönemde geri gönderilen kanunların ekseriyetinde sadece Anayasaya aykırılık veya diğer sebeplerle birlikte Anayasaya aykırılık gerekçesine dayanılmıştır. Yine bu dönemde Cumhurbaşkanı, geri gönderdiği dört kanun hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır.⁵⁷

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Cumhurbaşkanının yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşölmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte onbeş gün içinde TBMM'ne geri göndermesi, Anayasada yasama ile ilgili görevleri arasında sayılmasına karşılık, yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde değildir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması esas itibarıyla idari bir işlemdir.

Cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisinin tanınmasındaki amaç, hazırlanan kanun metninde bulunabilecek hata ve pürüzlerin giderilmesidir. Bu hata ve pürüzler, Anayasaya aykırılık olabileceği gibi, kanunun ülkenin içinde bulunduğu siyasi, sosyal, iktisadi ve idari şartlara uygun düşmemesi de olabilir. Kanaatimizce, Cumhurbaşkanının kanunu Anayasaya aykırı bulması halinde geri gönderme yerine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yolunu tercih etmesi daha uygundur. Anayasaya aykırılık halleri dışında kalan diğer uygun bulmama hallerinde ise, geri gönderme yetkisinin ancak kanunun devletin dayandığı temel ilkelere uygun olmaması gibi önemli bir sebebe dayanması hallerinde kullanılması gerekir.

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geri gönderme yetkisi, Cumhurbaşkanına kanunların yürürlüğe girmesini önleme ya da yeniden kabulünü güçleştirme yetkisi veren bir veto niteliğinde de-

⁵⁷ Aliefendioğlu, a.g.m., Çizelge II.

ğildir. Nitekim Anayasa, geri gönderilen kanunun TBMM’inde yeniden kabulünde nitelikli bir çoğunluk aramamıştır.

Geri gönderme yetkisi hukuki açıdan Cumhurbaşkanının Meclisi uyarması, onun dikkatini çekmesidir. Böylece Meclis, kanunu yeniden gözden geçirme imkanına kavuşmaktadır.

1982 Anayasasında geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilmesi açıkça belirtilmemesine karşılık, bu yetkinin Cumhurbaşkanına devletin başı olması sıfatıyla tanındığı ve bu yetkinin mahiyeti gereği tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu görüşü yaygın olarak kabul edilmektedir. Geri gönderme yetkisinin tek başına kullanılabilen bir yetki olarak kabul edilmesi, parlamenter rejim içindeki Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Kanunlar, siyasal olarak sorumlu olan hükümetin politikasının uygulama araçları olduğundan, kanunların Cumhurbaşkanınca tek başına geri gönderilmesi ve hatta değiştirilerek kabul edilen kanunun ikinci kez geri gönderilmesi kanunların yürürlüğe girmesini geciktirmekte ve hükümetin zor duruma düşmesine neden olmaktadır. Bu nedenle bu yetkinin karşı imza ilkesine tabi olması gerekir.

Geri gönderme yetkisi, Cumhurbaşkanını yerindelik denetimi yapan bir organ durumuna getirmektedir. Özellikle de kanunların Anayasaya aykırılık dışında kalan diğer uygun bulmama sebepleri sonucu kanunun geri gönderilmesinde söz konusudur. Kanunların yerindelığının Cumhurbaşkanınca incelenmesi, Cumhurbaşkanının aktif olarak politika yapması demek olur ki, bu da parlamenter rejimlerdeki Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve hakemliği ilkelerine uygun düşmez. Yürütmeye ilgili işlemlerden dolayı Meclise karşı Bakanlar Kurulu sorumlu olduğundan, kanunların yerindelığının Cumhurbaşkanınca incelenmemesi, incelenme durumu olsa bile hükümetin görüşünün alınması gerekir.

BİBLİYOGRAFYA

- Aldıkaçtı, Orhan : Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1972.
- Aliefendioğlu, Yılmaz : “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, AİD, C. 21, S. 1, Yıl 1988, s. 5
- Aybay, Rona : Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İstanbul 1963.
- Daver, Bülent : “Kanunla İlgili Meseleler”, AÜSBFD, C. 16, S. 4, Yıl 1961,
- Erdoğan, Mustafa : 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Ankara 1987.
- Güneş, Turan : “Devlet Başkanı - Meclis Çatışması”, AÜSBFD, C. 19, S. 2, Yıl 1964,
- Gürbüz, Yaşar : Anayasalar, İstanbul 1981.
- Kerse, Ahmet : Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul 1973.
- Kuzu, Burhan : “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu”, İÜHFM, C. 53, Yıl 1988-1990,
- Okandan, R. Galip : “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi ve Kazai Teminatı Yönünden 20 Nisan 1340 Anayasamız”, İÜHFM, C. 33, S. 1-4, Yıl 1967.
- Özbudun, Ergun : Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1993.

- Sarıca, Murat : “Fransa’nın V inci Cumhuriyet Anayasası”,
İÜHFİM, C. 27, S. 1-4,
Yıl 1967.
- Savcı, Bahri : “Devlet Başkanı - Meclis Çatışması”,
AÜSBFD, C. 18, S. 3-4, Yıl 1963, s. 319-
340.
- Soysal, Mümtaz : Anayasanın Anlamı, İstanbul 1986.
- Teziç, Erdoğan : Anayasa Hukuku, İstanbul 1991.
- _____ : Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun
Kavramı, İstanbul 1972.
- _____ : “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetki-
si”, İÜHFİM, C. 52, S. 1-4, Yıl 1987, s. 101-
116.
- Turhan, Mehmet : Hükümet Sistemleri, Ankara 1993.