

TÜRK HUKUKUNDA CUMHURBAŞKANIN KANUNLARI

DENETLEME YETKİSİ

Hayri KESER*

GİRİŞ

1982 Anayasası demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiştir. Yasama- yürütme dengesi içerisinde, yürütmenin yetki ve görevlerini artırmıştır. Özellikle iki başlı yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanının yetki ve görev açısından anayasal konumunu güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanının 104. maddede Yasama, Yürütme, Yargıya ilişkin yetki ve görevleri ayrıntılı olarak belirtilmiştir. 1982 Anayasasının 89. maddesi, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları 15 gün içerisinde yayımlayacağını, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları ise bir daha görüşülmek üzere, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte aynı süre içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilebileceğini, Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda Meclisin sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebileceği hükmünü öngörmektedir.

Kanunların Cumhurbaşkanınca geri gönderilme işlemi günlük dilde veto olarak nitelendirilmektedir. Halbuki Cumhurbaşkanının geri gönderme işlemine kanunlar olduğu kadar, Anayasa değişikliğini içeren kanunlar da girmektedir. Çalışmamıza kanun kavramından hareketle geri gönderme ve veto kavramlarına ilişkin temel bilgiler verilerek başlanacaktır.

* Araştırma Görevlisi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Çalışmada öncelikle ülkemizde geri gönderme işleminin tarihi gelişimi incelendikten sonra Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine değinilecektir. Cumhurbaşkanının geri gönderme işlemini tek başına yapıp yapamayacağı kamu hukukunun ilkeleri ışığında açıklanarak belli bir sonuca varılmaya çalışılacaktır.

I- 1982 ANAYASISINA GÖRE KANUN YAPIMI

Demokratik parlamenter yönetim sistemlerinde, devlet içerisindeki erklerin yumuşak ve dengeli bir şekilde kullanılması söz konusudur. Demokratik parlamenter sistem, kuvvetler arasında iş birliği esasına dayanmaktadır. Dolayısıyla devletin en üst yazılı metinleri olan anayasalar, devlet organlarının yetkilerini ve görevlerini açık olarak belirtmektedir. Hiç bir organ veya kişi kaynağını anayasadan almayan yetkileri kullanamamaktadır. Bu nedenle yasama organı, ege-menliğin tek ve gerçek sahibi olarak millet adına bazı tasarruflar da bulunmaktadır ki bu tasarruflar “kanun” ya da “karar” adını taşımaktadır.

Kanun “şekli ve organik manada kanun” ve “maddi manada kanun” olmak üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır. Şekli manada kanun, anayasanın öngördüğü bütün içerisinde, yetkili organ tarafından, anayasa tarafından belirlenen usul ve şekle uygun olarak kabul edilen ve yürürlüğe konulan yazılı hukuk kurallarıdır. Şekli anlamda kanun, kendisini yapan organa göre belirlenmektedir. Bu yönüyle kanunun içeriği ve kapsamı önemli değildir. Kanun onu yapan organa göre nitelendirilir¹.

Maddi anlamda kanun ise, geniş ve dar anlamda olmak üzere iki farklı açıdan izah edilmektedir. Buna göre geniş anlamda kanun, kaynağına bakılmaksızın bütün hukuk kurallarını kapsamına almaktadır. Dar anlamda kanun ise, yasama organı tarafından belirli şekillere uyularak düzenlenen ve yürürlüğe girmesinden itibaren toplum için uyulması zorunlu kurallar ihtiva eden genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik dışı tasarruflardır². Maddi anlamda kanun, kanunun içeriği ile ilgili bir özellik taşımaktadır. Bu nedenle genel, soyut, objektif, sürekli ve kişilik dışı karakter taşıyan tüzük ve yönetmelikler de maddi anlamda kanun kapsamına girmektedir.

Anayasanın 7. maddesi “Yasama Yetkisi” kenar başlığını taşımaktadır. Bu madde “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez.” hükmünü içermektedir. Yasama organı anayasaya aykırı olmamak kaydıyla her konuyu kanunla düzenleyebilmektedir. Yasama organının bu yetkisine anayasa hukukumuzda yasama yetkisinin genelliği ilkesi den-

¹ TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, İstanbul-1991, s.10 ; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul-1993, s.229; ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Güncelleştirilmiş 2. B., Konya-2002, s.182.

² ATAR, s.183; Ayrıca bkz, Türk Hukuk Lügatı, Başbakanlık Basımevi, 3. B., Ankara-1991, s.184.

mektedir. Ayrıca yasama organı, bir konuyu araya başka bir vasıta girmeksizin doğrudan doğruya düzenleyebilmektedir. Bu durum yasama yetkisinin aslilığı ilkesi ile açıklanmaktadır³.

Yasama organının görev ve yetkileri Anayasa'nın 87.maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi münhasıran yasama organı tarafından ifa edilmektedir. Yasama organı iradesini kanun şeklinde açıklayabileceği gibi karar şeklinde de irade izharında bulunabilmektedir. Örnek olarak para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, genel ve özel af ilanına karar vermek, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, seçimlerin yenilenmesine karar vermek şeklindeki tasarrufları verilebilir. Yine aynı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, üyelik sıfatlarının düşmesi (AY.m.84) ve dokunulmazlıklarının kaldırılmasına (AY.m.83) ilişkin kararlar yasama organı tarafından alınmaktadır.

Yasama organınca kabul edilen kanunlar, kanun teklifi veya kanun tasarısı şeklinde gelir. Kanun teklifinde bir veya birden çok milletvekilinin imzası bulunabilmektedir. Yani teklif milletvekillerince yapılabilmektedir. Kanun tasarısı ise, Bakanlar Kurulu tarafından imza edilerek Meclise sunulmaktadır. Bu nedenle kanun tasarısı yapma ve bunu teklif yetkisi Bakanlar Kurulu'nun yetkisi dahilindedir⁴.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi iki aşamalı bir usule bağlıdır. İlk aşamada kanun tasarısı ve tekliflerinin tümü üzerinde genel kurulda görüşme yapılır. Daha sonrada maddelere geçilmesi oylanır. Bu oylama neticesinde red oyu verildiği takdirde, tasarısı veya teklif kabul edilmemiş sayılır ve reddedilen metin ret tarihinden başlayarak bir yıl içinde, aynı yasama döneminde yeniden verilememektedir⁵. İkinci aşamada kanun tasarısı ve teklifinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp kabul edildikten sonra maddelerin tek tek görüşülmesine başlanır⁶.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin kabulünde de ikili bir nisap aranmaktadır. Bu nisaplar; toplantı yeter sayısı ve karar yeter sayısıdır. Anayasanın 96. maddesi "Toplantı ve Karar Yeter Sayısı" kenar başlığını taşımaktadır. Bu maddenin içeriğine bakıldığında Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az

³ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. B., Ankara-2002, s. 191-192; GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukukuna Giriş**, DEÜ.Yay., 2. B., İzmir-1999, 167-168; ATAR, s.178.

⁴ Bkz., Anayasa m.88, İçtüzük m.74 için KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, İstanbul -1994, s.111 ve 695; GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa-2000, s. 291.

⁵ Bkz., İçtüzük m.77 İçin KUZU, s.696.

⁶ TEZİÇ, s.37.

üçte biri ile toplanır⁷. Yani 184 milletvekili ile toplantı nisabı sağlanmaktadır. Kanun teklif ve tasarısının Genel Kurul tarafından kabul edilebilmesi için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterlidir.

Kanunun oluşumu için ikinci bir nisap aranmaktadır. Bu nisap karar yeter sayısıdır. Karar yetersayısı için Meclis Genel Kurulunda, toplantıya katılanların salt çoğunluğu yani yarıdan bir fazla oran gerekmektedir. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamalıdır (AY.m.96). Yani en az Meclis Genel Kurulunda 139 milletvekilinin kanun tasarısı ve teklifi lehinde kabul oyu vermesi gerekir. Aynı zamanda ret oyu verenlerin sayısı kabul oyu verenlerin sayısını geçmemelidir.

Kanun tasarısı ve teklifleri Genel Kurul tarafından, Anayasa ve içtüzükte belirlenen kurallar ve usuller dahilinde kabul edildikten sonra kanunlaşır. Ancak kanunun yürürlüğe girebilmesi ve uygulama özelliği kazanabilmesi için yayımlanması gerekmektedir. Anayasanın 89. maddesi, yasama organı tarafından kabul edilen kanunların, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması esasını düzenlemektedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak yayımlamanın Resmi Gazete vasıtasıyla yapılacağı, Anayasa Mahkemesine iptal davası açılması sürecini düzenleyen Anayasanın 151. maddesinin içeriğinden anlaşılmaktadır. Ayrıca 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnâmelerin Sureti Neşir ve İlânı ve Neşriyat Tarihi Hakkında Kanun” uyarınca, kanunların Resmi Gazetede yayımlanmaları gerekmektedir⁸. Kanunlar Başbakanlık tarafından çıkarılan Resmi Gazetede yayımlanır. Genellikle kanunların yürürlük tarihi ilgili kanun metninin sonunda yer alır. Ancak kanunun yürürlük tarihi belirtilmemiş ise, 1322 Sayılı Kanuna göre, kanunun Resmi Gazetede yayımını takip eden günden itibaren 45 gün sonra yürürlüğe girer.

II-GERİ GÖNDERME KAVRAMI

Kanunun ülke çapında yürürlüğe girebilmesi için yayımlanması gerekmektedir. Yayımlanma işlemi, kanunların vatandaşlara duyurulması amacıyla yapılır. Meclis tarafından kabul edilen kanunların yayımlanması, Anayasa (m.75) ve 1322 sayılı kanuna göre Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilir⁹. Cumhurbaşkanı, on

⁷ GÖZLER, s. 292; Anayasanın 75. maddesinde yapılan değişikliklerle 450 olan TBMM üye tam sayısı, 23.7.1995 tarih ve 22355 sayılı R.G.de yayımlanan 4121 sayılı kanun ile 550'ye yükseltilmiştir.

⁸ TEZİÇ, s. 40.

⁹ Anayasa'nın 89. maddesinin birinci fıkrası, TBMM'ce kabul edilen kanunların 15 gün içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacağını hükme bağlamıştır. İkinci fıkra, TBMM'nin 3.10.2001 Kabul Tarihi ve 4709 Sayılı Kararı ile değiştirilmiştir. Yayımlanması kısmen veya tamamen uygun bulunmayan kanunlar, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterilen gerekçe ile birlikte aynı süre içerisinde Meclise geri gönderilir. Cumhurbaşkanı kısmen uygun bulunmama durumunda, Meclis uygun bulunmayan madde-

beş günlük süre içerisinde, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunların bir daha görüşülmesini sağlamak ve bu hususta göstereceği gerekçeleri belirtmek suretiyle TBMM'ne geri gönderebilir. Meclis kısmen uygun bulunmama durumunda uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Fakat geri gönderme işlemine bütçe kanunları dahil değildir.

Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilen, kanunların geri gönderilmesi yetkisi ile güdülen amaç; kanunların anayasaya uygun, eksiksiz ve hatasız çıkarılması için yasama organının ikaz edilmesidir¹⁰. Hukuk normunun henüz yürürlük kazanmadan anayasaya uygunluk denetimine konu olması önleyici denetim türünü oluşturur. Bu denetimin devlet başkanınca yapılması ise siyasi denetimdir¹¹.

1-Ülkemizde Geri Gönderme Kavramının Tarihi Gelişimi

Devlet Başkanının yasama organı tarafından kabul edilen kanunları yeniden görüşülmek üzere yasama organına göndermesi işlemi, Kanuni Esasi döneminde başlamıştır. Bu yönüyle geri gönderme işlemi, günümüze gelinceye değin tarihi bir gelişim özelliği taşımaktadır. Özellikle, yazılı hukuk kuralları hiyerarşisinde, üst hukuk normlarının yer aldığı anayasalarda geri gönderme kavramının tarihi gelişim çizgisi daha net görülebilmektedir. Ülkemizde ilân edilen ve yürürlüğe konan ilk yazılı anayasa niteliğini taşıyan 1876 Kanun-i Esasi de geri gönderme kavramına rastlamaktayız. Özellikle o döneme kadar kanunların yapımı ve yayımı hususunda devlet başkanının sahip olduğu mutlak yetkilerin sınırlandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu yönüyle yazılı hukuk kurallarından yola çıkarak devlet başkanının veya cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini inceleyebiliriz.

A-1876 Kanun-i Esasi Dönemi

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 54. maddesine göre kanun tasarılarının uygulanacak yasa haline gelebilmesi için padişahın buyruğuna gereksinim duyuluyordu. O dönemin Meclis yapısı ikili bir görünüm taşımaktaydı. Meclisi Mebusanı, Heyeti Mebusan ve Heyeti Ayan üyeleri oluşturmaktaydı. Bu üyelerin iştirakiyle oluşan ve her iki Meclisin ayrı ayrı oylayarak kabul ettiği kanun tasarıları padişahın buyruğu ya da uygun görmesi ile yasa haline gelebilmekteydi. Ancak her iki Meclisin kabul ettiği bu tasarıları Padişah uygun görmezse, hukuk alanında uygulanabilirlik ya da hayatiyet kazanması mümkün hale gelmemekteydi. Bu yönüyle padişahın iradesi mutlak manada önem taşımaktaydı.

leri görüşebilir. Bütçe kanunları bu madde hükmüne tabi değildir Bkz., 17.10.2001 Tarihli, 24556- Mükerrer Sayılı RG., s. 10.

¹⁰ ÖZBUDUN, s. 295.

¹¹ TUNÇ, Hasan, **Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı**, Yetkin Yay., Ankara-1997, s. 65.

Bu nedenle padişahın tasarılar üzerinde mutlak veto yetkisi bulunmaktaydı¹². Yani kanunun oluşumu ve yürürlük kazanması için padişahın iradesi gerekiyordu.

II. Meşrutiyet döneminde ise padişahın iradesi kanunun oluşumu bakımından bir derece geri plana atılmıştı. Şöyle ki, Heyeti Mebusan ve Heyet-i Ayan tarafından kabul edilen tasarılar kanun haline geliyor, padişahın onayı ve buyruğu ile yürürlüğe giriyordu. Yapılan değişikliklerle, padişahın iradesi yasanın yürürlüğe girmesi açısından değer taşımakta, tasarıların yasalaşma evresinde etkili olamamakta idi¹³. Yani her iki Meclisçe kabul edilen tasarı kanun haline gelmekte, padişahın iradesi sadece kanunu yürürlüğe sokuyordu. Bununla birlikte, padişah yürürlüğe girmesini istemediği kanunları iki ay içerisinde tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilmekte idi. Buna karşılık padişah yürürlüğe girmesini istediği kanunları da bu iki aylık süre içerisinde onaylayabilmekte idi. Ancak Meclisçe ivedilik kararı verilen kanunlarda bu süre kısaltılarak 10 günlük süreye indirilmişti. II. Meşrutiyet döneminde yapılan değişiklik padişahın iradesini mutlak olmaktan çıkarıp, kanunları geciktirici bir hale getirmişti. Çünkü tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilen kanunların, her iki Meclisin üçte iki çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi halinde padişah bu kanunu onaylamak zorunda kalıyordu¹⁴.

B- 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Dönemi

1924 Anayasanın 35. maddesinde, Cumhurbaşkanının kanunları ilan ve Meclise iade etme müesseseleri düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından kabul edilen kanunları 10 gün içerisinde ilan eder. Ancak ilanını uygun görmediği kanunları gerekçesi ile birlikte bir daha görüşülmek üzere Meclise gönderir. Meclis kendisine gönderilen kanunu yine kabul ederse, Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunu ilân etmesi zorunludur¹⁵.

¹² 1876 Kanun-i Esasi'nin konu ile ilgili tam düzenlemesi için Bkz., KİLİ, SUNA-GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., Ankara-1985, s.37; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", AİD, C.21, Mart 1988, s.5; TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi" **Anayasa Yargı 3**, Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara-1989, s.84; GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları**, Ekin Kitabevi, Bursa-2001, s.148 (Devlet Başkanları).

¹³ ALİEFENDİOĞLU, s.5; II. Meşrutiyet döneminde yapılan değişiklikler için Bkz; KİLİ-GÖZÜBÜYÜK, s.77 vd.

¹⁴ ALİEFENDİOĞLU, s.6; TEZİÇ, s.85; GÖREN, s.345.

¹⁵ ALİEFENDİOĞLU, s.6; Cumhurbaşkanının Teşkilatı Esasiye kanunları ve bütçe kanunlarını ilân etmesinin gerekliliği ise, 35. madde açısından istisnai bir özellik taşımaktadır. Bkz.,KİLİ-GÖZÜBÜYÜK, s.117.

Görüldüğü üzere Meclisin kabul ettiği metin kanun niteliğini taşımakta ve Cumhurbaşkanı, kanunu yürürlüğe sokup sokmama hususunda bir yetkiyle donatılmamaktadır¹⁶. Meclisin kabul ettiği kanunun ilan edilip edilmemesi açısından Cumhurbaşkanı yetkilendirilmemiştir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı ilanını uygun bulmadığı kanunları Meclise tekrar gönderebilmektedir.

C -1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasanın 93. maddesi, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini düzenlemiştir¹⁷. Tek fıkra halinde düzenlenen geri gönderme yetkisi, esas açısından 1924 Anayasası ile bir fark taşımamakta idi. Ancak Meclisçe kabul edilen kanunların yayımlanması yönünden farklılık göze çarpmaktadır. 1924 Anayasası ilandan söz ederken, 1961 Anayasası yayımlanır ibaresini kullanmıştır.

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının 10 günlük süre içerisinde, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, yine aynı süre içerisinde, Meclise geri gönderme yetkisi düzenlemiştir. Meclis, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, Cumhurbaşkanının bu kanun yayımlaması zorunluluğu bulunmaktaydı.

Cumhurbaşkanının, uygun olmadığı kanunları Meclise geri göndermesi, tek başına yapacağı işlemler arasında yer almaktadır¹⁸. Nitekim Anayasa mahkemesinin 1979 yılında vermiş olduğu kararda, Cumhurbaşkanının kanunları Meclise geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği belirtilmiştir¹⁹.

Meclisin, kendisine geri gönderilen kanunları değiştirerek kabul etmesi halinde, Cumhurbaşkanının kanunları tekrar Meclise geri gönderip göndermeyeceği hususunda bir netlik bulunmamaktaydı. Bu durum doktriner tartışmaların uzamasına sebep olmaktadır. Ancak bu tartışmalar 1982 Anayasası döneminde son bulacaktır²⁰.

¹⁶ ALİEFENDİOĞLU, s. 6.

¹⁷ 1961 Anayasasının 93. Maddesi aynen şöyledir; “ Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları 10 gün içinde yayımlar; Uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır.”, ÖZER, Atilla, Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara-1996, s.373.

¹⁸ Karşı görüş için Bkz., GÜNEŞ, Turan, “Devlet Başkanı- Meclis Çatışması”, AÜSBFD., C.19, N.2, Ankara- 1964, s.184.

¹⁹ E:1979/22, K:1979/45, KG:18.12.1979, AMKD, S:17, s.373.

²⁰ Cumhurbaşkanının bir kanunu ikinci kez geri göndermesi örneğine 1973 yılında rastlıyoruz. 22 Şubat 1972 gün ve 1542 sayılı “Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mü-

D- 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasasının 89. maddesi “Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması” kenar başlığını taşımaktadır. Getirilen bu yeni düzenleme, kendinden önce yer alan anayasal düzenlemelerden farklı özellikleri ihtiva etmektedir. Nitekim kanunların 15 günlük süre içerisinde yayımlanabileceği ya da Meclise geri gönderilebileceği belirtilerek, süre hususunda Cumhurbaşkanına tanınan yetki uzatılmıştır. Bununla birlikte, Meclisin geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde, Cumhurbaşkanına değiştirilerek kabul edilen kanunu 15 günlük süre içerisinde tekrar Meclise geri gönderebilme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, anayasa değişikliklerine ilişkin Meclisin yapmış olduğu düzenlemeler de geri gönderme yetkisinin kapsamına dahil edilmiştir. 2001 yılında 4709 sayılı kanunla yapılan değişiklikle de yasama ekonomisi bakımından Cumhurbaşkanına kısmen veya tamamen geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda Meclis sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Böylece kanunların geri gönderilmeyen kısımları yayımlanarak yürürlüğe girmekte, Meclis sadece geri gönderilen kanunları görüşebilmektedir. Bu yönlerden Cumhurbaşkanına tanınan yeni yetkiler 1961 Anayasası ve sonrası dönemdeki tartışmaları da sona erdirmiştir²¹.

Geri göndermeye ilişkin yeni düzenlemeler, aynı zamanda 1961 Anayasasından çeşitli farklılıkları da beraberinde getirmiştir. Öncelikle Cumhurbaşkanına 1961 Anayasası ile tanınan geri gönderme süresi 10 günden 15 güne yükseltilmiştir. Böylece geri göndermeye konu olabilecek kanunun, Cumhurbaşkanınca daha kapsamlı incelenmesi için süre uzatılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının bu süreyi aşması halinde ne gibi şartlarla karşılaşılabileceği yapılan düzenlemeden anlaşılmamaktadır. Cumhurbaşkanının 15 günlük süre içerisinde kanunu geri göndermemesi ya da yayınlamaması halinde Cumhurbaşkanı - Meclis gerilimi yaşanacağı gibi, aynı yasanın ikinci kez Cumhurbaşkanına gönderilmesi yasama tasarrufu açısından uygun görülmemektedir.

tevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun” Cumhurbaşkanınca Meclise iade edilmiş, bunun üzerine Meclis bu kanunda bazı değişiklikler yaparak 26 Haziran 1973 ve 1179 sayılı kanunla aynı başlık altında kabul etmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı 1779 sayılı kanunla yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmesi sebebine istinaden yeni bir kanun oluşturulduğu, bu bakımdan da Anayasa 93. maddesi gereğince bir daha görüşülmek üzere Meclise göndermişti. Meclisçe ikinci kez geri gönderme sayılan bu kanun tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş, daha sonra da Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmişti. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine iptal davası açmış ve Anayasa Mahkemesi de kanunu şekil bakımından Anayasaya aykırı bulunarak iptal etmiştir. E.1979.22, K.1979.45, KT.18.12.1979, AMKD., S.17, s.377; Ayrıca Bkz., TEZİÇ, s.89, Dn., 6.

²¹ TÜLEN, Hikmet, “ 3.10.2001 Tarihli Ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, AÜEHFD., C.V, S.1-4, AÜEHF'nin 10. Öğretim Yılına Armağan, s.234.

1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının Meclise geri gönderdiği kanunun Meclisçe yeni değişiklik yapılarak kabul edilmesi halinde, değiştirilerek kabul edilen kanunun tekrar Cumhurbaşkanınca Meclise gönderilip gönderilemeyeceği hususunda bir açıklık yoktu. Bu konudaki tartışmaları 1982 Anayasası gidermiştir. Yeni düzenlemeye göre Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapması halinde, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilecektir. Cumhurbaşkanının Meclise geri gönderebileceği bu kanunda da süre 15 gündür. 1961 Anayasasında, anayasa değişikliklerine ilişkin Meclisin yapacağı düzenlemeler geri gönderme kapsamı dışında bırakılmıştı. Ancak 1982 Anayasasında, anayasa değişikliklerine ilişkin hükümlerin geri gönderilme kapsamına dahil edildiği görülmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanına kanunların kısmi veya bütün olarak geri gönderme yetkisi tanınmış, Meclisin kısmi geri göndermede sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebileceği düzenlenmiştir. Böylece geri gönderme hususunda Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin kapsamı da genişletilmiş, Meclisin kısmi geri gönderme durumunda, sadece o kısımları görüşebileceği hüküm altına alınmıştır²². Cumhurbaşkanının Meclis tarafından kabul edilen kanunları kısmen uygun bulunmayarak Meclise gönderebilmesi, kanunların kısmen de olsa geciktirilmeden yürürlüğe girmesini sağlayacak bir düzenlemedir. Ancak, bu düzenleme uygun bulunmayarak Meclise gönderilen kanun maddeleri ile uygun bulunan maddelerin birbirleri ile ayrılmaz bir bağlantı içerisinde olmaması halinde bir yarar sağlayabilecektir²³.

1961 Anayasası, Meclise geri gönderilen kanunun yine kabul edilmesinden ve Cumhurbaşkanınca yayınlanmasından bahsetmesine rağmen, 1982 Anayasası geri gönderilen kanunun Meclis tarafından aynen kabul edilmesinden ve Cumhurbaşkanınca yayınlanmasından söz etmektedir. Fakat bu farklılıklar esas yönden aynı sonuçları doğurmaktadır.

2- GERİ GÖNDERME VE VETO KAVRAMLARININ FARKLILIĞI

Günlük konuşma dilinde, Cumhurbaşkanının, Meclis tarafından kabul edilen kanunu yayımlamaksızın Meclise iade etme işlemine veto denilmektedir. Ancak veto ile geri gönderme işlemi farklı karakterler arz etmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının kanunları onaylama işlemi ile yayımlama işlemi birbirinden farklı

²² ALİFENDİOĞLU, s.7; TEZİÇ, s.92; ABD'de kısmi vetoya madde vetosu da denmektedir ve Başkanlar aktif olarak bu yetkiyi kullanmaktadırlar. Başkan kısmi veto yetkisini kullanmak suretiyle tasarıdan kısmi çıkarmalar yapabilmektedir. Ancak bu yetkinin kullanılması tasarinın aktif biçimde yeniden yazılmasını gerektirmektedir. Bkz., SARTORİ, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yay., Ankara-1997, s.211.

²³ ATAR, s.189.

dır²⁴. Anayasa Hukuku anlamında veto, devlet başkanın Meclis tarafından kabul edilen bir kanunu onaylayıp onaylamama yetkisini ifade eder. Monarşik devletlerde, devlet başkanının iradesi, kanunun oluşumunda gerekli bir unsurdur. Monarşilerde görülen bu yetkiye mutlak veto yetkisi de denilmektedir²⁵.

Devlet başkanınca yapılan denetim, kanunların yürürlük kazanmasından önce yapıldığı için önleyici denetim türünü oluşturmaktadır. Aynı zamanda yapılan bu denetim siyasi mahiyet taşımaktadır. Bu yönüyle de siyasi denetim kategorisi içerisinde yer almaktadır. Devlet başkanınca yapılan, siyasi ve önleyici anayasallık denetimi, yasama organınca kabul edilen kanun tasarı ve tekliflerinin aynı organa iade işlemini içerir. Devlet başkanının yapmış olduğu iade işleminde, anayasaya aykırılık düşüncesi etken rol oynar²⁶. Devlet başkanının kendi kanaati neticesinde oluşan anayasaya aykırılık denetimi, tek başına yapılan bir denetimdir²⁷.

Meşruti monarşilerde devlet başkanının genel olarak mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Meclis tarafından kabul edilerek devlet başkanına gönderilen metin kanun taslağıdır. Bu taslağın, devlet başkanınca onaylanması ile birlikte kanunlaşma işlemi tamamlanmaktadır. Bu nedenle, devlet başkanının iradesi metnin kanunlaşabilmesi için zorunlu bir özellik taşımaktadır. O halde devlet başkanının Meclisçe kabul edilen kanun tasarısını onaylayıp onaylamama yetkisini haiz olması, onun aynı zamanda mutlak veto yetkisine de sahip olduğunu ortaya çıkarır. Bunun en önemli sonucu ise, devlet başkanınca veto edilen bir metnin, hiçbir şekilde kanun olarak ortaya çıkamaması ve yürürlüğe girememesidir²⁸.

Devlet başkanı, Meclis tarafından kabul edilerek kendisine gönderilen kanun tasarısını, uygun bulmayarak Meclise geri gönderebilir. Bunun üzerine Meclis tasarını tekrar görüşerek nitelikli bir çoğunlukla aynen kabul ederse, metin ka-

²⁴ TEZİÇ, Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı 3**, Anayasa Mahkemesinin 24. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara 1987, s.83. (Cumhurbaşkanı); Gazete yazarları Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini veto olarak nitelendirmektedir. Bkz., KIRCA, Ali, “Asker Gönderme İçin Referandum”, <http://www.sabah.com.tr/21/www/m/y05.html>, 12.9.2003; BABACAN, Nuray, KORKMAZ, Saffet, “Bankacılık Yasası İçin Acil Plan Hazırlığı”, <http://arama.hurriyetim.com.tr/devam.asp?id=50932>, 12.09.2003; AKYOL, Taha, “Sezer’in Vetosu”, <http://www.milliyet.com/2003/07/03/yazar/akyol.html>, 12.09.2003;

²⁵ GÖZLER, Kemal, (Devlet Başkanları) s.148; TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.84; ALİEFENDİOĞLU, s.7.

²⁶ TUNÇ, s.66-67; KABOĞLU, İbrahim Ö., **Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, Ankara-1994, s.41-42.

²⁷ TUNÇ, s.70.

²⁸ ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, Birinci Kitap, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara-1965, s.375.

nunlaşır. Bu aşamadan sonra devlet başkanı kanunun yayımlanmasını sağlar. Devlet başkanı geri gönderme işlemi ile, kanunun oluşumunu bir süre ertelemektedir. Bu durumda geciktirici vetodan söz edilmektedir. Geciktirici veto da devlet başkanının iradesi, kanunun oluşumunda bulunması zorunlu bir unsur niteliği taşımamaktadır²⁹.

İngiliz Kamu Hukukunda Taç'ın Meclis³⁰ tarafından kabul edilen kanunları halen onaylamama yetkisi bulunmaktadır. Kralın sahip olduğu yetkiler, "Kral kötü bir şey yapamaz" ilkesinden kaynaklanmaktadır. Kralın sorumsuzluğu ilkesi gereğince kralın yaptığı bütün işlerden dolayı Kabine ve özellikle başbakan sorumludur. Bu sorumluluk siyasal konularda olduğu kadar diğer konular için de geçerli sayılır. "Kral bir Bakanı öldürürse, başbakan sorumludur, ama Kral Başbakanı öldürürse, hiç kimse sorumlu tutulamaz" sözü bu kuralı teyit eder³¹. İngiltere'de Taç'ın kanunları onaylama ayrıcalığı 1707 yılından beri uygulanmamaktadır³². Özellikle, siyasal açıdan sorumlu kabinenin ortaya çıkması ile birlikte, veto yetkisinin kullanılmasında, başbakanın imzasının aranması bu yetkinin pratikteki değerini kaldırmıştır. Nitekim sorumsuz devlet başkanının kanunu veto etmesi, Meclisten güvenoyu almış hükümete karşı bir güvensizlik ifade eder³³.

ABD'de Başkan'ın Kongre³⁴ tarafından kabul edilen yasalar üzerinde veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan'ın elinde, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlayacak bir kuvvet bulunmaktadır. Bu kuvvet veto yetkisidir³⁵. Montesquieu'nun güçler ayrılığı ilkesine uygun olarak, yasama, yürütme ve yargı birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrılmıştır. Yürütmenin, yasamanın yapmış olduğu işlemleri durdurma hakkı bulunmaktadır. Bu hak veto hakkıdır. Aksi taktirde yasama zorbalığa kayabilir ve tüm yetkileri kendi elinde toplamak

²⁹ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.84; GÖZLER, (Devlet Başkanları) s.150.

³⁰ İngiliz siyasal rejiminin organları arasında yer alan Meclis Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından oluşmaktadır. Bkz., ayrıntılı bilgi için, GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta yay., beşinci B., İstanbul-1989, s.462 vd.

³¹ GÖZE, s.474; Başkanın veto yetkisi başkanlık makamını güçlendirmiş ve yürütmenin yasama karşısındaki ağırlığını artırmıştır. Bkz; SERİM, Ekrem, "Amerika'da Başkanlık sistemi", Ankara Barosu Dergisi, Y.1983, S.3-4, s.35.

³² GÖZE, s.475; TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.84; ALİEFENDİOĞLU, s.8.

³³ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.84-85 .

³⁴ Kongre, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki Meclisten oluşur. Bkz., GÖZE, s.510.

³⁵ GÖZE, s.505; GÖZLER, (Devlet Başkanları) s.149.

isteyebilir³⁶. ABD’de 1787 tarihli Anayasa’ya göre, Kongre’nin kabul ettiği metnin kanun haline gelebilmesi için başkanın bunu on gün içerisinde onaylaması gerekmektedir. Ancak başkan onaylanmasını uygun bulmadığı kanunları yine on günlük süre içerisinde tekrar görüşülmek üzere gerekçesi ile birlikte Kongre’ye geri gönderebilmektedir. Kongre’nin, Temsilciler Meclisi ve Senato Kanadının bu metni üçte iki çoğunlukla tekrar kabul etmesi halinde metin kanunlaşır. Bu bakımdan, geri göndermede Kongre’de nitelikli (üçte iki) çoğunluk arandığı için, başkanın veto yetkisi geciktirici veto niteliğindedir³⁷.

ABD’de, Kongrenin tatiline on günden az bir zaman kalmışsa, Başkan bu süre içerisinde kabul edilen metnin onaylanması işlemini tatil sonuna kadar geciktirebilir. Başka bir deyimle, başkan kendisine gönderilen metnin kanunlaşmasını istemiyorsa bu metni saklar ve imzalamaz. Buna günlük dilde cep vetosu denilmektedir³⁸.

Kanunların bir daha görüşülmesi için Meclise geri gönderilmesi işlemi, veto yetkisinden farklıdır. İlk olarak, kanunun oluşum süresinde devlet başkanının iradesi zorunlu bir unsur değildir. Çünkü kanun metni, Meclis de kabul edildiği anda kanunlaşmıştır. Burada devlet başkanının, kanunun oluşumu açısından irâdesini belirtmesi gerekmez. Ayrıca, geri gönderme halinde, Meclis aynı kanunu, herhangi bir nitelikli çoğunluk koşulu aranmaksızın aynen kabul ederse, bunun devlet başkanınca imzalanması zorunludur³⁹. Meclis geri gönderilen yasada yeni bir değişiklik yaparsa, devlet başkanı değiştirilen yasayı Meclise tekrar geri gönderebilmektedir⁴⁰.

³⁶ GÖZE, s.190; ABD’de veto yetkisi 19. Yüzyılın sonlarından beri yaygın olarak kullanılmaktadır. Başkan Cleveland, iki kez geldiği başkanlık döneminde 414 defa veto yetkisini kullanmış ve “Vetocu Başkan” olarak anılmıştır. Keza Rousevelt 631, Truman 250 kez veto yetkilerini kullanmışlardır. Bkz., KUZU, Burhan, “ Türkiye için Başbakanlık Sistemi I ”, Liberal Düşünce, C.1, S.2, Ankara-1996, s.24; ÇAM, Esat, **Devlet Sistemleri**, İstanbul-1976, s.107 .

³⁷ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.85 .

³⁸ KUZU, s.24; ÇAM, s.108; Cep vetosu, Başkana sadece bir tasarıyı imzalamama yetkisi verir. Cep vetosu kesin bir vetodur. Çünkü geçersiz kılınmaz. Eğer Başkan tasarıyı imzalamazsa, o tasarı ölmüş sayılır ve bu konuda kimsenin yapabileceği bir şey yoktur. Bkz., SARTORİ, s.210-211.

³⁹ TEZİÇ, s.85; ALİEFENDİOĞLU, s.9.

⁴⁰ Bkz., Anayasanın 89/3 maddesi için ÖZER, s.371; ALİEFENDİOĞLU, s.9; TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY., Cogito, 2. B., İstanbul-2001, s.279.

III- 1982 ANAYASASINA GÖRE GERİ GÖNDERME KAVRAMININ NİTELİĞİ

Cumhurbaşkanınca kullanılan kanunların geri gönderilmesi yetkisi, 1924 Anayasası döneminde yürütme görevi içerisinde düzenlenmişti. Ancak 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi yasama bölümünde düzenlenmiştir. Geri gönderme yürütme işleminden çok, yasaların yayımlanması sürecinde kullanılabilen ve yasama işlevinin devamı niteliğinde olan bir işlemdir⁴¹. Meclisçe kabul edilen ve yayımlanmak için Cumhurbaşkanına gönderilen metin, bir tasarı olmayıp kanundur. Cumhurbaşkanının bir kanunu yayımlaması da onun oluşumunu tamamlayan bir unsur olmayıp, topluma veya 3. kişilere duyurulmasını sağlayan bir işlemdir. Cumhurbaşkanına gönderilen metin hukuki bir varlık kazanmıştır ve tamamlanmış bir işlemdir. Ancak yayımlanmadığı için kişiler yönünden bağlayıcılık özelliği kazanmamıştır⁴².

1982 Anayasasının 89. maddesi, Cumhurbaşkanına bir veto yetkisi tanıtmaktadır. Çünkü madde metninde “Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunlar” ifadesi mevcuttur. Ancak, bazı yazarlar geri gönderme işleminin geciktirici veto niteliğinde olduğunu öne sürmektedirler⁴³. Fakat geri gönderilen kanun Meclis tarafından nitelikli ya da farklı bir çoğunluk koşulu aranmaksızın kabul edildiği takdirde Cumhurbaşkanı bunu yayımlamak durumunda kalmaktadır. Bu nedenle gerçek anlamda bir geciktirici veto yetkisi değildir⁴⁴.

Cumhurbaşkanı devletin başı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti ve Türk milletinin birliğini temsil etmektedir. Anayasanın uygulanması, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler geniş bir şekilde belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri arasında “kanunların tekrar görüşülmek üzere TBMM.’ne geri gönderme”si de yer almaktadır. Sistematik açıdan, 89. madde de düzenlenen kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması işlemi Cumhuriyetin Temel Organları arasında yer alan yasama bölümünde düzenlenerek uyum sağlanmıştır. Kısaca Cumhurbaşkanının geri

41 ALİEFENDİOĞLU, s.11; Kerse, Cumhurbaşkanının kanunları imzalayıp, yayımlanmak üzere başbakanlığa gönderilmesi işlemini idari bir işlem olarak görmektedir. KERSE, Ahmet, **Türkiye’de 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanını**, İstanbul-1973, s.86; Aynı yönde görüş için Bkz., TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı) s.86 .

42 DAVER, Bülent, “ Kanunla İlgili Meseleler ”, AÜSBFD, C.16, N.2, Ankara-1961, s.230 vd; ALİEFENDİOĞLU, s.11; TEZİÇ, s.86.

43 ERDOĞAN, Mustafa, **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara-1987, s.66; KERSE, s.90-92 ; Aksi görüş için Bkz., TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, s.279.

44 TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.88.

gönderme yetkisini düzenleyen 89. ve 104. madde yasamaya ilişkin bölüm ile uyum içerisindedir ve yasama üst başlığı altında düzenlenmiştir. Bu yönüyle de Cumhurbaşkanlarının geri gönderme yetkisi yasamayla ilgilidir.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi yasamayla ilgili olmasına rağmen yasama işleminin paylaşılması niteliğinde değildir. Yasama yetkisi, Türk Milleti adına TBMM’ce kullanılır. Yasama yetkisi, Meclise ait bağımsız ve taktiri bir yetkidir. Yasama organı, yasama yetkisinin genelliği ve ilkeliliği prensipleri gereğince, çıkaracağı kanunun biçimini ve içeriğini kendi özgür iradesine göre belirler. Her ne kadar çıkarılan bir kanunun yürürlüğe girebilmesi Cumhurbaşkanının yayımlamasına bağlı ise de, uygun bulmadığı kanunları kesin olarak durdurma yetkisi yoktur. Meclis, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı o kanunu yayımlamak durumunda kalmaktadır. Cumhurbaşkanının kanunu yayımlaması, kanunun yürürlüğe girmesini sağlamaktadır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı bağlı bir yetki kullanmaktadır⁴⁵. Cumhurbaşkanının, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları Meclise geri göndermesi bir uyarı niteliğindedir. Böylece yürürlüğe girmesi uygun görülmeyen bir kanunun, Meclis tarafından tekrar incelenmesi imkanı doğmaktadır⁴⁶.

Cumhurbaşkanının yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, gerekçe göstererek Meclise iade etmesi dolaylı bir kanun teklifi niteliği taşımaktadır. Meclisin, geri gönderme gerekçesine uygun olarak değişiklik yapması halinde, Cumhurbaşkanına dolaylı yasa teklif etme imkanı tanınmış olmaktadır. Bu durumun “Hiçbir kimse veya organ, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” kuralı ile bağdaşmadığı söylenmektedir⁴⁷. Anayasanın 88. maddesi

⁴⁵ ALİFENDİOĞLU, s.11.

⁴⁶ ÖZBUDUN, s.295; SAVCI, Bahri, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, AÜSBFD, C.XVIII, N.3-4, 1963, s.319; ERDOĞAN, s.69 ; TANÖR - YÜZBAŞIOĞLU, s.279; Gözler Cumhurbaşkanının uyarı yetkisinin icrai yetkiler kullanılmasını gerektirmeyen ve hukuken önemsiz görevler olduğunu belirtmektedir. Bkz., GÖZLER, (Çatışma) s.7-8.

⁴⁷ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.91; Ancak Erdoğan, Cumhurbaşkanına dolaylı kanun teklif etme yetkisinin anayasal dayanağı olduğunu Anayasanın 89. maddesinin Cumhurbaşkanına böyle bir yetkiyi verdiğini ifade etmektedir. Bkz., ERDOĞAN, s.71; Demokratik yönetim sistemleri arasında yer alan Başbakanlık Sisteminde Başkanın Kongreyi dolaylı olarak etkilemesi söz konusu olmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Başkan aynı zamanda Devlet Başkanıdır. Başkanlık sisteminde, kabine ya da kolektif bir yürütme organı yoktur. Bütün yürütme yetkisinin sahibi Başkandır. Bakanlıkların başı durumunda olan kişiler (sekreterler) Başkanın yardımcılarıdır. Sekreterler Başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar ve Başkan tarafından atanırlar ve görevden alınırlar. Başkanın varlığı yasama organının iradesinden kaynaklanmaz. Başkanlık sisteminde başkanın tek başına işlem yapması, demokrasi ilkesi açısından sorun çıkarmaz. Başkanın bakanların desteğine ve karşı imzalarına ihtiyacı yoktur. ABD Kongresi, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanatlı yasama organından oluşmaktadır. Kongre, 438 Temsilciler Meclisi üyesi ve 100 Senato üyesinden müteşkil bir kuruluştur. Bkz., ÇAM, s.111;

gereğince kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bu nedenle başka bir organ veya kişi tarafından bu yetkinin kullanılması söz konusu olamaz.

Anayasanın Geçici İkinci Maddesi Cumhurbaşkanlığı Konseyinin kurulmasını öngörmekteydi. Bu Konsey Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp göreve başlayıncaya kadar Milli Güvenlik Konseyi olarak görev yapmıştı. Daha sonra Meclisin açılışı ve göreve başlamasından itibaren Cumhurbaşkanlığı Konseyi haline dönüşerek altı yıllık bir süre ile bu görevi yerine getirmişlerdi. Konsey üyeleri Meclis üyelerinin haiz oldukları özlük hakları ve dokunulmazlıklarla donatılmışlardı ve altı yıllık süre ile göreve atanmışlardı. Konsey üyeleri altı yıllık süre içerisinde, Meclis tarafından Cumhurbaşkanına yayımlanmak üzere gönderilen kanunları Cumhurbaşkanına tanınan on beş günlük sürenin ilk on gününde incelemekle görevlendirilmişlerdi. Böylece konsey tarafından yapılan inceleme sonucu, Meclise geri gönderme teklifi Cumhurbaşkanına yapılarak, konseye de dolaylı kanun teklif yetkisi tanındığından bahsedilmektedir⁴⁸.

Geri gönderilen kanun, Meclis tarafından ilk metniyle yahut Cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda kabul edebileceği gibi, bazı hükümlerini değiştirerek ya da bazı hükümler ilave ederek de kabul edebilir. Bu tamamıyla Meclisin taktirine giren bir husustur. Bu nedenle kanunların geri gönderilmesi teknik anlamda kanun teklifi olmayıp, Meclisin yaptığı kanunu yeniden ele alabilmek ve değişiklik yapabilmek imkanını sağlamaktan ibarettir. Ancak burada yeni bir kanunun yapılması değil, Cumhurbaşkanınca gönderilen kanunun yeniden ele alınması söz konusudur⁴⁹.

IV-GERİ GÖNDERME YETKİSİNDE USUL

1982 Anayasası devlet yapısı içerisinde yürütme organını güçlendirmiştir. Yürütme organı düalist bir yapı arz etmektedir. Yürütmenin bir kanadını Cumhurbaşkanı, diğer kanadını ise, Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bu iki organ arasında, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin daha da arttırıldığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile, yürütme içerisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı makamının geniş yetkilerle donatıldığı anlaşılmaktadır. Bunun sebebinin ise, parlamenter sistemde, siyasi partiler veya koalisyonlara karşılık Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız olmasında aramak gerekmektedir⁵⁰. Kamu hukukunun temel

SERİM, s.38.; BRYCE, James, **Amerikan Siyasi Rejimi**, çev; Türkkaya Ataöv, Arif Payaslıoğlu, Türk Siyasi İlimler Derneği yay., İstanbul-1962, s.54; KUZU, s.20; Devlet Başkanlarının Meclise mesaj göndermeleri ile ilgili olarak Bkz., GÖZLER, (Devlet Başkanları) s.143-144; GÖZLER, (Çatışma), s.7-8.

⁴⁸ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.91, Dn., 9.

⁴⁹ ALİEFENDİOĞLU, s.13.

⁵⁰ ÖZBUDUN, s.61-62 ve 306.

ilkelerinden birisi yetki ve sorumluluğun birbirine paralel olmasıdır. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu aslında onun yetkisizliği demektir. Siyasal sorumluluğu üstlenen Başbakan ve bakanlar yürütme yetkisinin gerçek sahibi konumdadırlar⁵¹.

Cumhurbaşkanı, Anayasa ve diğer kanunlarda gösterilen bazı işlemleri Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabilmektedir. Bu işlemlere yönelik Anayasa mahkemesi dahil diğer yargı mercilerine başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak hukuk devleti açısından Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimine açılması gerekmektedir⁵².

Cumhurbaşkanının Anayasadan kaynaklanan ve devletin başı sıfatıyla tanınmış olan yetkileri kullanmasını, kanunların uygulanması faaliyeti olarak nitelendirmek mümkün değildir. Diğer bir ifade ile, Cumhurbaşkanının kanunların bir defa daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermesi veya Anayasa Mahkemesine iptal davası açması idari fonksiyon içerisinde sayılmamaktadır⁵³.

Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanların imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gerekmektedir⁵⁴. Bu durum kanunların bir daha görüşülmesi için Meclise geri gönderilmesinde karşı imza sorununu karşımıza çıkarmaktadır.

1-Geri Göndermede Karşı İmza

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte Meclise geri gönderebilir. Geri gönderme işleminin karşı imzayı gerektirip gerektirmediği hususu

⁵¹ ÖZBUDUN, s.311; Gözler yürütme organındaki iki başlılığın sona erdirilmesi için devlet başkanının etkisiz bırakılması gerektiğini savunmaktadır. Bkz., GÖZLER, (Çatışma) s.11-12; Parlamenter sistemlerde kural Devlet Başkanının sorumsuz olması ve bunun sonucu olarak da yetkilerinin bulunmamasıdır. Bkz., TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yay., Ankara-1993, s.122.

⁵² Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı idari işlemlerin hukuka aykırılığı söz konusu olduğunda, bu işlemlere karşı dava açılarak iptal edilmeleri sağlanmalıdır. Hukuk devleti kuralı Anayasanın temelini oluşturan kurallardan birisidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının idari nitelik taşıyan ve yürütme organının başı sıfatı ile yaptığı işlemlerin karşı imza kuralına göre yapılması biçimindeki yorumun benimsenmesi halinde, bu tür işlemler aleyhine yargı yolu kendiliğinden açılmış olacaktır. Bkz., TURHAN, s.123.

⁵³ ÖZBUDUN, s.312.

⁵⁴ ALİEFENDİOĞLU, s.15; Gözler parlamenter sistemlerde karşı imza kuralını, devlet başkanını hükümete tabi kılmak ve etkisizleştirme yöntemi olarak görmektedir. Bkz., GÖZLER, (Çatışma) s.13.

doktrinde tartışmalı idi⁵⁵. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, karşı imzanın dışındadır. Ancak Anayasada Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlere ilişkin bir hüküm de bulunmamaktadır.

Karşı imzada kural, yürütme yetkisinin gerçekte, Cumhurbaşkanında olmadığı, yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunda olduğu anlamına gelmektedir. Karşı imza ilkesi, meşruti monarşiden parlamenter rejime geçiş döneminde ortaya çıkmıştır. Meşruti monarşi döneminde, sorumsuz olan hükümdarın işlemlerine, parlamentoya karşı sorumlu olan Başbakan ve bakanların katılması gerekiyordu. Böylece, yürütme yetkisi hükümdarın münhasır yetki alanından çıkarılıp halkın temsilcileriyle paylaşımı sürecini başlatmıştır. Günümüzde ise, Cumhurbaşkanının aldığı bir kararın Başbakan ve ilgili bakanının imzalamasından ziyade, başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tekemmül ettirilmesi söz konusudur⁵⁶.

Parlamenter sistem ilk olarak İngiltere’de geliştiği için, hükümdarın sorumsuzluğu ilkesi daha başlangıçta kabul edilmişti. Hükümdarın sorumsuzluğu mutlakti. Yani her alanı kapsamaktaydı. Devlet Başkanlığına ait yetkiler, sorumluluğu üstlenen Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır. Başbakan ve bakanların sorumlulukları kural olarak siyasidir. Bu nedenle yaptığı işlemlerden dolayı yasama organının güvenoyuna ihtiyaç duyar. Yasama organının güvenini sağlayamayan Başbakan ve bakanlar görevlerine devam edemezler. Bu nedenle Devlet Başkanı kararnameleri imzalamadan önce, hükümetin parlamento çoğunluğu tarafından desteklenip desteklenmediğini göz önünde bulundurmak zorundadır⁵⁷.

1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması kuralı getirilmişti (m.98). Buna paralel olarak Cumhurbaşkanının kanunları Meclise geri gönderme yetkisini tek başına kullanamayacağı belirtiliyordu. Ancak uygulama aksi yönde olmuştur. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceğine karar vermiştir⁵⁸. Anayasa mahkemesinin verdiği kararın gerekçe-

⁵⁵ ALİEFENDİOĞLU, s.14.

⁵⁶ ÖZBUDUN, s.311; GÖZLER, s.345.

⁵⁷ ALDIKAÇTI, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İÜHFY., İstanbul-1970, s.280-281; GÖZLER, (Çatışma) s.48-49; İngiltere’de Taç’ın sahip olduğu bir çok yetki karşı imza kuralına uygun olarak kullanılmaya başlamış ve böylece kral sahip olduğu bir çok yetkiyi kaybetmiştir. TURHAN, s.123.

⁵⁸ ALİEFENDİOĞLU, s.14; Ayrıca Anayasa Mahkemesi 18.12.1979 tarihinde 1779 sayılı “Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun” un biçim ve öz yönünden iptali amacıyla Cumhurbaşkanınca açılan davada “Cumhurbaşkanını devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasa-

sinden de anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla hareket etmesi, tarafsız olması, Cumhuriyeti ve milletin birliğini temsil etmesi gibi etkenlerle bir takım görevleri olduğunu, geri gönderme yetkisinin karşı imza ile kullanılmasına ilişkin Anayasada bir hüküm bulunmadığına karar vermiştir. Ayrıca, Meclisin çıkardığı kanunların büyük bir çoğunluğunun Bakanlar Kurulu tasarısı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, geri gönderme işlemi karşı imza düşüncesine aykırılık teşkil eder. Yani Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu tasarısının Mecliste kabul edildikten sonra tekrar geri gönderme işlemi için Başbakan veya ilgili bakanın imzasına ihtiyaç duyması, bu müessesenin kullanılmasını engelleyebilir. Böyle bir düşünce tarzının ise, Anayasa tarafından kabul edildiğinin savunulması zordur.

1982 Anayasasının 104'üncü maddesi, Cumhurbaşkanınca kullanılan yetkilerin hangilerini tek başına kullanabileceğini tam bir açıklıkla belirtmemiştir. Bu durumda Anayasanın ilgili hükmünde yetkinin kullanılmasına ilişkin bir açıklık varsa ona, aksi taktirde kullanılacak yetkinin mahiyetine bakılmalıdır⁵⁹. Mesela Genelkurmay Başkanı atamak yetkisi 117. maddeye göre, ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılabilir. Anayasal düzenleme bu yöndedir. Bununla birlikte, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, olağanüstü halde veya sıkıyönetim hallerinde Kanun hükmünde kararname çıkarmak ve karnâmeleri imzalamak yetkileri için mahiyeti gereği Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılır⁶⁰.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanılmasında Anayasa Mahkemesince de benimsenmiş olan ikili bir ayırmıdan da yola çıkılabilir. Buna göre, Anayasanın ilgili hükümlerinde bir açıklık bulunmaması halinde yetkinin niteliğine bakılır. Kullanılacak yetki yürütme alanına ilişkinse, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanmalıdır. Buna karşılık Cumhurbaşkanın devletin başı sıfatıyla hareket ettiği hallerde, bu yetkiyi Cumhurbaşkanı tek başına kullanacaktır. Çünkü bu tür işlemlerde yetkinin siyasal bakımdan taraflı olan hükümetle paylaşılması, yetkinin mahiyetine ve amacına aykırı olacaktır. Nite-

nin 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermeyi içeren yetkiyi Başbakan ya da ilgili bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi bakanlar kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağını kabulü, onları yetkinin kullanılmasının ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez. E.1979/22, K.1979/45, KT.18.12.1979, AMDK., S.17, s.373; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s.280.

⁵⁹ ÖZBUDUN, s.313; Yönetime dahil olan ve icrai yetkiler kullanan kurumlara yapılan seçme ve atamalarda karşı imza kuralına uyulması gerekir. Cumhurbaşkanının yönetime ait seçme ve atama yetkileri yürütmenin başı olarak kullandığı yetkilidir. Bkz., TURHAN, s.122.

⁶⁰ ÖZBUDUN, s.313.

kim iptal davası açma, yargı organlarına üye seçme, kanunları Meclise geri gönderme işlemleri bu nitelikte sayılan yetkiler arasındadır⁶¹.

1982 Anayasası daha önceki dönemde yapılan doktrinel tartışmaları sona erdirmek istemiştir. Nitekim Anayasanın 105. maddesi “Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır” hükmünü getirmiştir. Anayasanın 104’üncü maddesi Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin görev ve yetkilerini belirtmektedir. Buna göre, Anayasanın yasaları geri gönderme yetkisini Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler arasında kabul ettiği söylenebilir⁶². Uygulama da bu yönde gelişmiştir.

1982 Anayasası temel olarak parlamenter sistemi benimsemiştir. Ancak genel yaklaşım olarak, yasama yürütme dengesinde yürütmeyi güçlendirici bir özellik taşır. Yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri artırılmıştır. Anayasanın getirdiği bu güçlü yürütme anlayışından hareketle, Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapma alanının oldukça geniş olduğu sonucuna varmak da mümkündür.

Parlamenter sistemlerde yürütme iki başlıdır. Yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu kanadı Bakanlar Kuruludur. Bu nedenle asıl ve gerçek manada yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu kullanır. Devlet Başkanı ise, hükümet etme fonksiyonunun yerine getirilmesinde karar yetkisine haiz değildir. Bundan dolayı siyasi açıdan sorumsuz olan devlet başkanı, yaptığı faaliyetlerden dolayı herhangi bir kuruma ya da parlamentoya hesap vermez. Dolayısıyla parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olması, bütün işlemlerinin yürütmenin diğer kanadı tarafından imzalanmasını gerektirir.

⁶¹ Anayasa Mahkemesine göre “Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur ilkesini Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri ile sınırlı olarak anlamak gerekir...Anayasa Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve Laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan birinde 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 çıkar ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez.” Bkz., E.1975/183, K.1976/15, KT.16.3.1976, AMKD., S.14, s.68; Ayrıca bkz., ÖZBUDUN,s.312-313; GÖZLER, s.346.

⁶² ALİFENDİOĞLU, s.15.

Demokratik bir sistemde, sorumluluğu olmayan bir yetkinin kullanılması düşünülemez⁶³. Ancak 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerle birlikte, parlamenter sistemden kısmen uzaklaştığını söyleyebiliriz. Cumhurbaşkanı tanınan bu geniş yetki ve görevlerin, onun tarafsız olduğu ve devletin başı sıfatıyla hareket etmesi düşüncesinden de kaynaklandığını söylenebilir. Diğer taraftan 1982 Anayasasını yapanlarca siyaset kurumuna duyulan güvensizliğin etkin bir rol aldığı da düşünülebilir.

Geri gönderme yetkisinin kullanılmasında karşı imza kuralına, yarı başkanlık⁶⁴ rejimini öngören ve getirdiği hükümlerle Cumhurbaşkanını oldukça güçlendiren 1958 Fransız Anayasasında da rastlamaktayız. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından kabul edilen bir kanunu 15 gün içerisinde yeniden görüşülmesini isteyebilir (m.10/2). Fransız Anayasasında geri gönderme yetkisinin kullanımında karşı imza kuralı düzenlenmemesine rağmen bu yetki Başbakanın karşı imzası ile kullanılmaktadır (m.19)⁶⁵. İtalyan Anayasasına göre de, Cumhurbaşkanının hiçbir işlemi, bunu teklif etmiş olan ve sorumluluğunu taşıyan bakanlar tarafından imzalanmadıkça geçerli değildir (m.89). İtalyan Anayasası, siyasi sorumluluk taşıyan bakanların imzasını zorunlu bir unsur saymaktadır. Böylece siyasi sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının işlemleri, ilgili bakanca imzalanmadığı sürece geçerli hale gelememektedir⁶⁶. Alman Anayasasına göre ise Federal Başkanın karar ve tasarruflarının geçerli olabilmesi için Federal Başbakan veya bakanın imzası gerekmektedir (m.58)⁶⁷. Görüldüğü gibi Demokratik sistemi uygulayan Fransa, İtalya ve Almanya'da karşı-imza kuralı esastır⁶⁸.

Devlet başkanının yetkilerini karşı imza ile kullanılmasının demokratik sistemlerin mantığına daha uygun düşeceği söylenebilir. Demokratik bir sistem

⁶³ ATAR, s.283; Güneş, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullanması halinde Meclis-Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu- devlet başkanı çatışması ihtimalinin bulunduğu belirtiyor. Bkz., GÜNEŞ, s.184; Ayrıca Teziç, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanmasını aynı zamanda siyasi açıdan sorumsuzluk taşımasını onun politika içinde yer alması sonucunu doğurduğu vurguluyor. Bkz., TEZİÇ, s.101; ALİFENDİOĞLU, s.15; GÖZLER, (Çatışma) s.50.

⁶⁴ Yarı Başkanlık Sisteminin özelliği, halk tarafından seçilmiş bir Başkan, ya da hiç değilse Meclis içinden ve Meclis tarafından seçilmemiş bir Başkanın bulunmasıdır. Bkz., SARTORİ, s.161 ve 173 vd.

⁶⁵ GÖZLER, (Devlet Başkanları), s.150.

⁶⁶ GÖZLER, (Devlet Başkanları), s.241.

⁶⁷ GÖZLER, (Devlet Başkanları), s.237.

⁶⁸ 1937 Brezilya ve İrlanda Anayasalarındaki geri gönderme yetkisi ile ilgili Bkz., ALİFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı**, Yetkin Yay., Ankara-1997, s.29, (Yargı); 1958 Fransız ve 1976 Portekiz Anayasaları geri göndermeyi karşı imza kuralına tabi tutmuştur. Bkz., GÖZLER, (Devlet Başkanları) s.150-151; GÖZLER, (Çatışma) s.51 vd.

olan Başbakanlık sisteminde ve parlamenter sistemde, devlet başkanı yetkilerini karşı imza ile kullanılmaktadır. Ancak geri gönderme yetkisinin karşı imza ile kullanılması halinde onun bütün anlamını yitireceğini de belirtmek gerekir. Çünkü partilere dayanan günümüz demokratik sistemlerinde, bir kanunun hükümete rağmen çıkması oldukça zayıf bir ihtimaldir. Hükümetin kendi görüşünü yansıtan bir programın yürütülmesi amacıyla çıkarılan bir kanunun yeniden görüşülmek üzere Meclise iadesini düşünmek anlamsız olacaktır⁶⁹. Böylece Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanmak, belki de hiç kullanmamak durumunda kalacaktır⁷⁰. Uygulamada Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanmaktadır. Geri göndermede önemli olan husus, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını daima koruyarak, siyasi polemiklere girmeksizin ve ciddi gerekçelerle bu yetkisini kullanmasıdır⁷¹.

2- Geri Göndermede Gerekçe

Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrası Cumhurbaşkanının yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere, gerekçesini belirtmek suretiyle aynı süre içerisinde Meclise geri gönderebileceğini düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi hukuka uygunluk ve yerindelik unsurlarından birini veya her ikisini kapsayabilmektedir⁷². Cumhurbaşkanı Anayasaya veya İç Tüzük kurallarına aykırı olan veya devletin temel yapısındaki uyumu bozacağı açık seçik belli olan kanunları bir daha görüşülmek üzere, gerekçesini belirtilerek Meclise iade edebilir⁷³. Geri gönderme, yerindelik açısından siyasi, sosyal ve ekonomik olabilmektedir. Cumhurbaşkanı Anayasaya aykırı olmasa bile, ülke menfaatlerine uygun bulmadığı gerekçesiyle de bir kanunu geri gönderebilir⁷⁴. Ancak bu hallerde, Cumhurbaşkanı tarafsızlığını gölgeleyecek ve kendisini bir partinin yanında gösterecek şekilde davranmamalıdır. Cumhurbaşkanının sürekli olarak, kendi sübjektif görüş alanıyla bu yetkiyi kullanması, Meclisin de sürekli olarak ilk metinde ısrar etmesi halleri

⁶⁹ ÖZBUDUN, s.312; Gözler, anayasa ve kanunlarda bir istisna getirilmediği için Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin karşı imza kuralına tabi olmasını ileri sürmektedir. Bkz., GÖZLER, (Çatışma) s.64.

⁷⁰ ARSEL, s.379 .

⁷¹ Aliefendioğlu, geri gönderme gerekçesinin değişik kaynaklara dayanılarak hazırlanması ve parlamentoya yol gösterici bir içerik taşıması halinde Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceğini belirtiyor. Ancak parlamenter sistemde bu yetkinin tek başına kullanılmaması gerektiğini savunuyor. Bkz., ALİEFENDİOĞLU, s.16.

⁷² ÖZBUDUN, s.296.

⁷³ ERDOĞAN, s.75; TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, s.279-280.

⁷⁴ ARSEL, s.377.

Cumhurbaşkanının prestij kaybına yol açabilmektedir⁷⁵. Bu sebeplerle Cumhurbaşkanının siyasi ve hukuki açıdan kuvvetli gerekçelere dayanarak bu yetkisini kullanması ve şüpheli hallerde iptal davası yolunu tercih etmesi daha uygun olacaktır.

Uygulamada en fazla dayanılan gerekçeler arasında, Anayasanın ilgili kural-ları ile konuya ilişkin Anayasa Mahkemesinin emsal kararları yer almaktadır⁷⁶. Bunun yanında yerindelik unsurlarının da geri göndermeye gerekçe teşkil ettiği görülmektedir⁷⁷. Ayrıca yabancı ülke mahkeme kararlarının, yurt içi veya yurt dışı yayınlarında ileri sürülen görüşlerinde gerekçe de yer alması mümkündür⁷⁸.

İade edilen kanunu Meclis aynen kabul edebileceği gibi, iade gerekçesinde gösterilen yönde değişiklik de yapabilir. Aynı zamanda Meclis iade edilen kanunda yeni bir düzenleme de getirebilir. Meclisin bu konuda serbest taktir hakkı vardır. Cumhurbaşkanı, değiştirilerek kabul edilen kanunu tekrar Meclise iade edebilir. Ancak Meclisin iade gerekçesinde yer alan düşünce doğrultusunda değişiklik yapması halinde, bu kanunu tekrar iade etmemesi gerekir. Kısmi iade durumunda Meclis sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Yasama ekonomisi bakımından kanunun tamamının değil, sadece belirli bir maddesinin ya da belli bir bölümünün geri gönderilmesine imkan sağlayan düzenleme 3.10.2001 yılında 4709 Sayılı kanunun 29. maddesi ile yapılmıştır. Böylece bir kanunun tümünün yeniden görüşülmesi zorluğu ortadan kalkacaktır. Ayrıca yapılan bu değişiklik, yasama sürecini hızlandırmaya da yarayacaktır⁷⁹.

⁷⁵ SAVCI, s.320; TEZİÇ (cumhurbaşkanı), s.94; ERDOĞAN, s.75 .

⁷⁶ 3963 Sayılı Özel Dedektiflik Kanununun iade gerekçesini Anayasanın 20'inci maddesi ile teminat altına alınan "özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz" ilkesinin ihlâl edildiği, "kişilik hakları ve kişi güvenliği" açısından tehlike oluşturduğu düşünceleri teşkil etmektedir. Bkz., Cumhurbaşkanımızca Bir Defa Daha Görüşülmek üzere TBMM'ye İade Edilen Kanunlar, Sıra No: 46.

⁷⁷ Meclisçe 6 Şubat 1992 tarihinde kabul edilen 3772 sayılı Küçük Çiftçilerin T.C Ziraat Bankasına ve Tarım Kredi Kooperatiflerine Olan Bir Takım Borç Faizlerinin Silinmesine Dair Kanun "Kuraklık ve tabii afetler gibi gerekçesiz faiz affını öngören bir kanunun uygulamaya konulması, kamu bankalarına kredi borcu olan küçük çiftçi ve esnafımızın af beklentisini artıracak ve borçlarını zamanında ödememeye teşvik edecektir" şeklindeki yerindelik yönünden yapılan denetim ile Meclise iade edilmiş ve tekrar Meclisçe aynen kabul edilerek Cumhurbaşkanınca yayınlanmıştı. Bkz., Cumhurbaşkanımızca Bir Defa Daha Görüşülmek Üzere TBMM'ye İade Edilen Kanunlar, Sıra No:37 .

⁷⁸ TEZİÇ, s.105.

⁷⁹ Kısmi geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanına tanınması gerektiği yönündeki görüş için Bkz., dönemin Adalet Bakanı olan Hikmet Sami Türk'ün "Türkiye'de Anayasa Reformu- Prensipler ve Sonuçlar" Kongresinde yaptığı konuşma metni, **Türkiye'de Ana-**

Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini kullanırken Anayasa'nın kendisini devletin başı sıfatıyla, Anayasa'nın uygulamasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli kılmış olmasını göz önünde bulunduracaktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı, Anayasaya aykırı olan veya devletin temel yapısındaki düzen ve uyumu aleni bir şekilde bozan kanunları, gerekçesiyle birlikte bir daha görüşülmek üzere Meclise iade etmelidir⁸⁰.

3-Geri Gönderme Üzerine Meclisin Yapacağı İşlemler

Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanun ile ilgili olarak yaptığı görüşme neticesinde, herhangi bir değişiklik yapmaya gerek görmeyerek, kanunu aynen kabul edebilir. Geri gönderilen kanun üzerinde Meclisin serbest tasarruf yetkisi bulunmaktadır. Aynen kabul halinde Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Kısmi geri gönderme hususunda da Meclisin aynı taktir yetkisi bulunmaktadır.

Aynen kabul ifadesi yerine 1924 Anayasasında “bu defa da kabul” (m.35/3) 1961 Anayasasında ise “yine kabul” (m.93) ifadeleri vardı. “yine kabul” deyimini ile “bu defa da kabul” deyimini eş anlamlı terimlerdir. Şöyle ki, Meclisin geri gönderilen kanunu bir defa daha görüşerek, gerek Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda gerekse, kendi yapacağı değişikliklerle kabulü halleri “yine kabul” deyiminin kapsamı içerisindedir. Çünkü, ister ilk biçimi ile, ister bazı hükümlerin değiştirilmesiyle, isterse yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen kanunun Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan soyutlanmaması gerekir⁸¹. 1982 Anayasası aynen kabul ibaresini getirerek konu ile ilgili tartışmaları sona erdirmeye çalışmıştır. Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunda Meclis değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı aynı kanunu tekrar Meclise geri gönderebilecektir.

Geri gönderilen kanunda Meclisin yapabileceği düzenlemeleri göz önünde bulunduracak olursak üçlü bir ayırım yapabiliriz. Meclis ilk olarak Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda düzenleme yapabilir. Bu durumda Cumhurbaşkanının aynı kanunu geri göndermemesi gerekir. İkinci olarak geri gönderilen kanunu Meclis ilk hali ile kabul edebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Üçüncü olarak Meclis geri gönderilen kanunda ne gerekçe doğrultusunda ne de ilk metin üzerinde ısrar etmeyerek yeni

yasa Reformu Prensipler ve Sonuçlar, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara-2001, s.19; TÜLEN, s. 234.

⁸⁰ ERDOĞAN, s.74-75.

⁸¹ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.90; Ancak Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesiyle ilgili olmayan yeni hükümlerin konması halinde, yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturulduğunu ve yasanın “yine kabul”ün den söz edilemeyeceğini belirtmiştir. Bkz., E:1979/22, K:1979/45, KG.18.12.1979, AMKD., S.17, s.376.

düzenlemeler getirebilir. Bu halde Cumhurbaşkanı kanunu tekrar Meclise on beş günlük süre içerisinde gerekçesini belirtilerek gönderebilir.

Cumhurbaşkanı kanunların yanı sıra, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları da bir daha görülmek üzere Meclise geri gönderebilir. 1982 Anayasası, anayasa değişikliklerine ilişkin bir ayırım yapmaktadır. Geçiş dönemi (Geçici Madde 9) ve olağan dönem (m.175) anayasa değişiklikleri şeklinde ikili bir ayırım vardır.

1982 Anayasası geçiş dönemine yönelik anayasa değişikliklerini ayrı bir usule tabi tutmuştur. İlk genel seçimler sonucu toplanan TBMM'nin Başkanlık Divanı kurulduktan sonra 6 yıllık geçici dönem için yapılacak anayasa değişikliklerini, Cumhurbaşkanı tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderdiği takdirde, Meclisin geri gönderilen metni aynen kabul edebilmesi için üye tam sayısının en az dörtte üçünün oyu gerekmektedir. Böylece bu dönemde aynen kabulün gerçekleştirilmesi için ağırlaştırıcı nisap aranmıştı.

Kanunların geri gönderilmesinde olduğu gibi aynen kabul deyimi Meclisin değiştirmeden kabul ettiği anayasa değişikliğine ilişkin eski metni ya da Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda düzenlenen yeni metni kabul etmesi anlamına gelir⁸². Meclisin anayasa değişikliğine ilişkin kanunu aynen kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanının tavrının ne olacağı geçici 9. maddede düzenlenmemiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Meclisin aynen kabul ettiği yasayı ya yayımlamalı ya da halk oyuna sunmalıdır⁸³.

1982 Anayasası ilk genel seçimler sonucu toplanan TBMM'nin Başkanlık Divanı kurulduktan sonraki 6 yıllık geçici dönemin bitiminde yapılacak anayasa değişikliklerinin 175. maddedeki usule göre yapılmasını öngörmektedir. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilir. Meclis geri gönderilen yasayı üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu yasayı yayımlar ya da halk oyuna sunabilir⁸⁴.

Anayasanın 175. maddesi anayasa değişikliği ile ilgili üç nisap esasını getirmiştir. İlk olarak, anayasa değişikliği Meclis üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazılı olarak önerilebilir. İkincisi Anayasa değişikliği önerisinin kabulü için Meclisin beşte üç çoğunluğunun gizli oyu gereklidir. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanı bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen anayasa değişiklikleri

⁸² ALİFENDİOĞLU, s.19.

⁸³ ALİFENDİOĞLU, s.19; Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz., GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", <http://www20.uludag.edu.tr/~gozler/cbyetki.htm>, 12.09.2003.

⁸⁴ ALİFENDİOĞLU, s.20 TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.92.

rinin aynen kabulü için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekmektedir⁸⁵.

Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca Meclise geri gönderilmesi teknik anlamda geciktirici vetodur. Çünkü anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesinden sonra ikinci aşamada yapılacak oylamada Meclisin kendi metnini aynen kabul edebilmesi için daha fazla bir nisap aranmaktadır. Ayrıca Anayasa değişikliklerini içeren yasaların halk oyuna sunulması da bizi aynı sonuca götürecektir.

SONUÇ

Demokratik parlamenter sistemin kabul edildiği Anayasamızda, Cumhurbaşkanına geniş yetki ve görevler tanınmıştır. Yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkiler açık bir şekilde Anayasada sayılmıştır. Bunlar arasında Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi de düzenlenmiştir. Meclis tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi veto niteliğinde değildir. Çünkü Cumhurbaşkanının uygun bulmadığı kanunları kesin olarak durdurma yetkisi bulunmamaktadır. Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul edebileceği gibi, değiştirerek de kabul edebilir. Cumhurbaşkanı değiştirilerek kabul edilen kanunu 15 günlük süre içerisinde tekrar geri gönderebilir. Ancak, Cumhurbaşkanının gerekçesi doğrultusunda yapılan düzenlemenin iade edilmemesi gerekir.

Geri gönderme yetkisi bir geciktirici veto yetkisi olarak da görülmemelidir. Çünkü geri gönderilen kanunun tekrar kabulü için nitelikli bir çoğunluk koşulu aranmamaktadır. Ancak Anayasa değişikliğini içeren kanunlarda geri gönderme teknik anlamda geciktirici veto niteliğindedir. Çünkü anayasa değişikliklerinin ikinci aşamasında yapılacak oylamada daha fazla bir nisap aranmaktadır. Ayrıca anayasa değişikliği içeren bu yasaların Cumhurbaşkanınca halk oyuna sunulabilme imkanının varlığı da bizi bu sonuca götürmektedir.

Kanunların Meclise geri gönderilmesi işlemi, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler arasında olmasını gerektirir. Anayasamız Cumhurbaşkanının karşı imza kuralına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği işlemleri belirlemiştir. Ancak geri gönderme işleminin mahiyeti, devletin başı sıfatıyla Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler arasında olmasını gerektirir. Aksi takdirde karşı imza kuralı geri gönderme işlemi anlamsız kılabilir. Parlamenter sistemin kuralları dikkate alındığında, karşı imza kuralı esastır. Karşı imzada kural, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında değil yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunda olmasıdır. Çünkü, yetki sorumluluğu gerektirir. Burada önemli olan husus, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini titizlikle, ciddi gerekçelerle, tarafsızlığını gölgelemeyecek şekilde, ülke menfaatleri doğrultusunda kullanmasıdır.

⁸⁵ TEZİÇ, (Cumhurbaşkanı), s.92.