

GÜNCEL GELİŞMELERİN IŞIĞINDA, 1982 ANAYASASI'NA GÖRE CUMHURBAŞKANI

Murat Sevinç

Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi

Araştırma Görevlisi

• • •

Özet

1982 Anayasası, yürürlükte olduğu yirmi yıl içinde sürekli olarak eleştirilmiş ve bu zaman zarfında çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Anayasa'nın sık sık tartışma konusu olan kurumlarından biri de cumhurbaşkanının konumudur. Bu çalışmada cumhurbaşkanlığı kurumu, güncel tartışmalar göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Ancak, güncel tartışmaların daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle ve kısaca, cumhurbaşkanının parlamenter dizge içindeki konumu ve Türkiye'nin parlamenter serüveni içinde bu kurumun gelişimi anlatılmıştır. Ardından 1982 Anayasası'na geçilmiş, cumhurbaşkanının konumu, yetki, sorumluluk ve görevleri, karşı imza kuralı tartışmalarının ışığında incelenmiş, son olarak, cumhurbaşkanının kararnameleri imza yetkisi ve vatana ihanetle suçlanması konuları üzerinde durulmuştur.

*In the Light of Current Developments, the President According to the
1982 Constitution*

Abstract

The 1982 constitution was continuously criticised during the twenty years it was in force and has gone through numerous amendmends within this period. One of the often criticised institutions of the constitution is the position of the president. In this study the presidency is examined taking into consideration the current arguments. To better understand the recent criticisms, however, first and in brief, the position of the president within the parliamentary system and the development of this institution during the parliamentary adventure of Turkey is reviewed. Next, the 1982 constitution is taken up and the position, authority, responsibility and duties of the president are discussed within the arguments of the "counter signature" principle, and, finally, the authority of the president to sign decrees and his liability against charges of high treason.

Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı

GİRİŞ

Önümüzdeki yıl yirminci yaşına basacak olan 1982 Anayasası, kabul edildiği günden bugüne hemen her hükmü nedeniyle tartışma konusu olmuştur. Çok sayıda değişikliğe uğramış, çoğu zaman bu değişiklikler yeterli görülmeyerek yeni bir anayasaya duyulan gereksinim dile getirilmiştir.

İçinde bulunduğumuz 2001 yılında da bu gereksinim sık sık dile getirilmektedir. Yapılması düşünülen değişikliklerin önemli bir kısmı Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinde gerçekleştirmek zorunda olduğu varsayılan düzenlemelerle ilgilidir.

Tartışmalarda, cumhurbaşkanının anayasal konumu da yer almakla birlikte, bu konuda düşünülen değişikliklerin içeriği konusunda bir açıklık olduğu söylenemez. Zaman zaman cumhurbaşkanı görev süresi, zaman zaman görev ve yetkileri gündeme gelmekte, çoğu zaman hangi konuda nasıl bir düzenleme üzerine uzlaşılacağı dahi anlaşılmamaktadır.

Dolayısıyla bu yazının içeriği açısından, yapılacağı varsayılan anayasa değişiklikleri hakkında edinilebilen bölüm pörçük ve tutarsız bilgi kıvrımlarından çok, 1982 Anayasası yürürlüğe girdiği günden bugüne devlet başkanının anayasal konumu hakkında yapılan tartışmalar önem kazanmaktadır.¹

1 TBMM tarafından 2001'in Ekim ayında kabul edilen anayasa değişikliklerinin (R.G. 17 Ekim 2001- 24556) 29. maddesiyle yapılan düzenlemeyle Anayasa'nun 89.maddesi değiştirilmiş ve cumhurbaşkanına, yayımlanmasını "kısmen veya tamamen" uygun bulmadığı yasaları TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Maddenin sondan bir önceki fıkrası (4.fıkra) ile, cumhurbaşkanınca "kısmen" uygun bulunmaması durumunda Meclis'in yalnızca uygun bulunmayan maddeleri görüşebileceği hükme bağlanmıştır. Bilindiği gibi bu güne dek cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi yasanın tümü için geçerliydi. Yani yasalar Meclis'e ancak bütünüyle gönderilebiliyordu. Değişiklikle cumhurbaşkanına "kısmen" geri gönderme olanağı tanımaktadır. Bu düzenlemenin, cumhurbaşkanının yasama etkinliğine ortak olma yolunu açtığı savunulabilir. Eroğul, anayasa değişiklikleri üzerine kaleme aldığı makalesinde, aynı konunun birkaç yıl önce Amerika'da da gündeme geldiğini ve bu 'Kısmi Onaylama Yasası'nın Yüce Mahkeme tarafından, başkanı yasama organının yetkisine ortak ettiği gerekçesiyle, anayasaya aykırı bulunduğunu belirtmektedir.

Çalışmada, devlet başkanının parlamenter sistemimiz içindeki yeri, güncel gelişmeler ışığında bir kez daha gözden geçirilecektir.

Cumhurbaşkanlığı hakkında tartışmalar 2000 yılı ilkbaharında, 9. Cumhurbaşkanı S. Demirel'in görev süresini uzatabilmek için yapılmak istenen ve kamuoyunda "5+5" formülü olarak bilinen, cumhurbaşkanının beş yıllığına ve iki kez seçilebilmesine olanak tanıyan Anayasa değişikliği önerisiyle yoğunlaşmıştır. Ancak tartışmalar bu değişikliğin tüzel, siyasi ve tarihsel ya da bir başka deyişle anayasal anlamı ve değeri üzerinde olmaktan çok Demirel'in kişiliği, siyasi kariyeri üzerine odaklanmıştır. Önerinin TBMM'de reddedilmesi de yine onun yenilgisi olarak değerlendirilmiştir. Bu değişiklik önerisine aşağıda değinilecektir.

Tartışmaların ikinci perdesi, A. Necdet Sezer'in, 10. Cumhurbaşkanı olarak seçilmesinin ardından, kararnameleri imzalamak, yasaları bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermek, Devlet Denetleme Kurulu'nu harekete geçirmek vs. konularında kullandığı yetkiler, yaptığı atamaların ardından açılmıştır. Sezer'in Anayasa'daki yetki ve görevlerinin kullanılmasyla ilgili yorumu hükümetle arasında ciddi sürtüşmelere neden olmuştur. Olmaya da devam etmektedir. Ancak bu sorunlarla ilgili basında çıkan yorum ve bilgilendirici açıklamaların, çoğu zaman "taraf tutma" çerçevesinde gerçekleştiğinden pek doyurucu olmadığı söylenebilir. Anayasacıların konuya yaklaşımlarıysa, tartışmanın yarattığı gürültü içinde arka planda kalmıştır.

Bu çalışmada Cumhurbaşkanı'nun, 1982 Anayasası'ndaki konumu, nitelikleri, görev süresi, görev ve yetkileri, parlamenter sistemde devlet başkanının temel özellikleri ve tarihsel çerçeve içinde ele alınacaktır. Yürürlükteki düzenlemeleri, güncel gelişmeleri anlamlandırabilmek için konunun öncesini ve düzenlemelerin yer aldığı dizgenin temel özelliklerini bilmek zorunludur. Bu nedenle, öncelikle parlamenter dizge içinde devlet başkanı, anayasal gelişmemiz içinde devlet başkanının konumu üzerinde durulacaktır. Ardından 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nun yeri, güncel gelişmelerin ortaya çıkardığı sorunlardan verilecek örneklerle incelenecektir.

Parlamenter Dizge ve Devlet Başkanı

Yürütme organı yapısı bakımından üç ana tipe ayrılır (TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, 2001:300-302). Tekçi, ortaklaşa ve ikici dizgeler. Tekçi dizgede yürütme organı tek kişi tarafından temsil edilir ve yasama ile tam bir güç

Eroğul'a göre, "... biz, kanımca Yüce Mahkeme'nin çok haklı bir gerekçeyle uygulanmaz hale getirdiğine benzeyen bir düzenlemeyi durup dururken anayasamıza aldık. Böylece de, 1982 Anayasa koyucusunun, özellikle cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenlerken sergilediği engin acemiliğe çok çarpıcı yeni bir örnek eklemiş olduk" (EROĞUL, 2001: 283-284).

ayrılığı söz konusudur. Bu dizgeye verilebilecek en iyi örnek ABD'dir. Ortaklaşa dizgelerde ise, örneğin İsviçre'de olduğu gibi, yürütme görevi bir kurul ya da meclis tarafından yerine getiriliyor olabilir. Türkiye'de de bu dizge Kurtuluş Savaşı yıllarında ve bu çalışmada üzerinde durmayacağımız 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile benimsenmiştir (meclis hükümeti dizgesi). İkinci dizgeler, yürütme organının iki baş tarafından temsil edildiği dizgelerdir. Burada yürütme yetkisi bir kişi ve bir kurul tarafından "birlikte" kullanılır. Konumuz olan ve Türkiye'nin de anayasal serüveninde genel hatlarıyla benimsediği parlamenter dizgelerin temel özellikleri bu iki başlıklardır. Parlamenter "dizgeler" denmesi boşuna değildir. Çünkü yürütme organı hepsinde iki başlı olmasına karşılık, yürütme yetkisinin kullanımı bakımından bu iki baş arasında güç farklılıkları olabilmektedir. Ayrıca her ülkenin kendi tarihi, deneyimleri ve siyasal düzeni de benimsediği siyasal dizgenin kuralları ve işleyişi üzerinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin yapısı bakımından ikinci olmakla birlikte bu yetkinin kullanılması bakımından ortaya farklı uygulamalar çıkabilmektedir; 'parlamenter dizgeler' denmesinin nedeni de budur. Bu farklılıkların 'klasik parlamenter dizge'den sapma anlamına geldiği de unutulmamalıdır.² Dolayısıyla klasik parlamenter dizgenin temel nitelikleri üzerinde, kısa da olsa durmakta yarar var.

Parlamenter dizgenin kaynağı İngiltere'dir. Parlamenter dizge, üzerinde uzun uzadıya düşünülerek ve teorik tartışmaların ardından ortaya çıkmamıştır; İngiltere'deki özel tarihi koşulların bir ürünüdür. Bilindiği gibi, İngiltere'de monarşi 13. yüzyıldan itibaren sınırlanmaya başlanmış, zamanla sınırlı monarşi haline gelmiş, 18. yüzyıldan itibaren siyasi gelişmelerin ve hatta rastlantıların³ etkisiyle parlamenter monarşi doğmuş ve 19. yüzyılda bu dizge önce Avrupa ardından dünyaya yayılmıştır. Zamanla temel özellikleri yerleşmiş ancak en klasik hali, kökenini oluşturan monarşilerde sürdürülebilmştir. Çünkü doğası gereği oraya özgüdür.

Gerek İngiltere gerekse Kıta Avrupası'nda demokrasi mücadelesi, yürütme yetkisinin devlet başkanı olan kraldan alınıp parlamento karşısında sorumlu olan hükümete verilmesi süreciyle eşzamanlı yürümüştür. Yasama ve yürütme güçleri arasında işlevsel, dengeli işbirliğine dayanan bir dizge zaman içinde belirginleşmiştir: Yürütme gücünü elinde bulunduran bir bakanlar

2 "...bir sistemin, bir ülkede o ya da bu şekilde uygulanması ile başarılı ya da başarısız oluşunda, yazılı kuralların yanında, ülkenin tarihi, siyasi sosyal koşullarının, kurumsal dengelerin, anayasal geleneklerin ve demokrasi kültürünün de belirleyici rol oynadığını göstermektedir. Dolayısıyla bir siyasal sistem tercihi yapılırken de bütün faktörler birlikte düşünülmelidir" (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 300).

3 İngiltere'de 18. yüzyılın başında Stuart Hanedanı'ndan tahta geçecek kimse kalmayınca, Hannover Hanedanı'ndan, İngilizcesi iyi olmadığı için kabine toplantılarını pek anlamayan bu nedenle zaman içinde toplantılardan uzaklaşan I. George'un kral olması gibi.

kurulu, yürütmenin ikinci kanadı ve devletin başı sıfatıyla simgesel yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı ve yasama yetkisine sahip, yürütmeyi kendine bağımlı kılabilen bir yasama organı. Eroğul'a göre, her ne kadar, J.J. Rousseau'dan itibaren yasama, en önemli, temel devlet işlevi olarak görülmeye başlansa da meclisleri asıl üstün kılan neden, yasama yetkisine sahip olmaları değil, yürütmeyi kendilerine bağımlı kılabilmeleridir (EROĞUL, 1978:38). Yasama ve yürütme organları arasındaki işbirliği yumuşak bir güçler ayrılığı yaratır. Bu ayrım, iki organı bir yandan işbirliğine (örneğin kanun yapım sürecinde olduğu gibi) yöneltirken, diğer yandan birbirlerine karşı silahlarla da donatmaktadır (yürütmenin elindeki fesih yetkisi ve parlamentonun sahip olduğu, hükümeti denetim yolları gibi). Bir başka özellik, yukarıda da belirtildiği gibi, sorumsuz, simgesel yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı olmasıdır. Devlet başkanının sorumsuz olduğu bu dizgede yürütmenin sorumlu kanadı bakanlar kuruludur. Bakanlar parlamentoya karşı, tek başlarına ve toplu olarak sorumludurlar. Bu sorumluluk, kurul üyelerinin birlik ve dayanışma içinde olmasını gerektirir ki, bu "disiplinli dayanışma", dizgenin bir başka özelliğidir.⁴

Yukarıda da belirtildiği gibi, parlamenter dizgenin temel özellikleri olmakla birlikte, Avrupa'da mutlak monarşiden sınırlı monarşiye ve sonunda klasik parlamenter dizgeye geçiş her ülkenin tarihi deneyimi içinde, birbirinden farklı yöntemlerle gerçekleşmiş; bunun sonucunda, parlamenter dizgeler oluşmuştur. Dolayısıyla, bir dizgenin, bir ülkedeki uygulamasını değerlendirebilmek için, onun temel özelliklerini bilmek ne kadar gerekliyse, o ülkedeki serüvenini bilmek de o kadar önemlidir. Örneğin yukarıda, parlamenter dizge içinde temel kuralın devlet başkanının sorumsuzluğu-yetkisizliği olduğu, asıl yetkinin ise, sorumlu olan bakanlar kuruluna ait olduğu belirtildi. Bu temel kurala bakıp parlamento tarafından seçilen devlet başkanının hiçbir yetkisinin olamayacağı, aksi durumun demokrasiye zarar vereceği şeklinde bir yargıya varmak, yanlış olmasa da tartışmalıdır. Bu yargı, siyasal dizge ve siyasal rejim ya da düzen kavramları arasındaki düzey farkını hesaba katmamak anlamına gelir. Örneğin, Eroğul'un anlatımıyla, demokrasi, faşizm, sosyalizm gibi rejim nitelermeleri genel kategorilerdir. Bu genel türler içinde her ülkenin somut bir rejimi vardır. Bu somut rejim içinde de elbette bir siyasal dizge kabul edilmiştir. Bu siyasal dizgenin (örneğin parlamenter dizgenin) temel kurallarına uymak zorunludur. Ancak o dizgenin soyut modelindeki tüm ayrıntılar her somut rejimde aynı şekilde benimsenip uygulanmaz; "...her ülke, kendi tarihinin ve özel koşullarının oluşturduğu rejimin genel çerçevesi içinde, belli bir sistemi ancak kendi gereksinimlerine göre uygular" (EROĞUL, 1978: 50). Dolayısıyla, parlamenter dizgeler içinde cumhurbaşkanının konumu incelenirken, hem

4 Parlamenter dizgenin temel özellikleri için bkz. (KUBALI, 1971: 374-385; ESEN, 1963: 179-213).

tercih edilen dizgenin temel gereklerine uygunluğu hem de, belli bir tarihsel süreç ve siyasal düzenin parçası olarak göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin Fransa'da 1958 Anayasası'na göre (özellikle 1962 değişikliğinin ardından) cumhurbaşkanı, klasik parlamenter dizgede olduğundan çok daha güçlü konumdadır. Bu nedenle Fransa'da siyasal dizge, cumhurbaşkanının yürütme yetkisinin kullanılmasında taşıdığı önem nedeniyle "yarı başkanlık" olarak adlandırılmaktadır. Bu farklılığın daha doğrusu klasik dizgeden sapmanın nedeni, Fransa'nın anayasal gelişmesinde saklıdır. Fransa, sınırlı monarşiden parlamenter dizgeye geçerken 19. yüzyılın ilk yarısında (Kral L. Philippe dönemi), bakanlar kurulunun yalnız parlamentoya karşı değil aynı zamanda krala karşı da sorumlu olduğu "Orleanlı Parlamentarizm" deneyimini yaşamıştır ve günümüzde de bu dizgenin 'izleri' vardır. Oysa Almanya'da, klasik parlamenter dizgenin cumhurbaşkanı konumuna çok daha uygun bir devlet başkanlığı söz konusudur. Cumhurbaşkanının bu konumu, Weimar Anayasası (1919) döneminin acı deneyimleri sonucunda yaratılmıştır. Bilindiği gibi Weimar Anayasası da devlet başkanını çok güçlü yetkilerle donatmış ve Hitler'in iktidara yükselişinde büyük pay sahibi olmuştur. Görüldüğü gibi, her ülke bu dizgeye kendi rengini katmıştır.

Türkiye'de, yürütme organının yapısı bakımından tercih, 19. yüzyılın son çeyreğinde iki başlıktan yana yapılmış ve 1909'dan itibaren, sapmalar olsa da, parlamenter dizge kabul edilmiştir. Yürürlükteki anayasal düzende cumhurbaşkanlığını güncel gelişmelerin ışığında incelemeye geçmeden önce, Türkiye'de devlet başkanının bugünkü konumunun, gerek devletin gerekse yürütmenin başı olarak hangi tarihsel dönemlerden geçerek oluştuğunu kısaca anlatmak gerekmektedir.

Türkiye'de Devlet Başkanlığının Gelişimi

Türkiye'de anayasal belgeler 19. yüzyılın başından itibaren ortaya çıkmakla birlikte, ilk Anayasa 1876'da kabul edilen Kanun-u Esasi'dir. Bu Anayasa ile kurulan dizgeye parlamenter özellikler 1909'da yapılan değişikliklerle kazandırılmış, bakanların meclis karşısında sorumluluğu ilkesi kabul edilmiş ve padişahın elindeki mutlak veto yetkisi alınmıştır. Değişikliğin ardından Kanun-u Esasi'nin en önemli kurumu artık padişah değil, Meclis-i Mebusan'dır. 1909 değişiklikleriyle parlamenter özellik kazanan siyasal dizgedeki bu "parlamenterleşme" eğilimi, Kurtuluş Savaşı dönemi dışında devam etmiştir. Kurtuluş Savaşı yıllarında uğranılan kesintinin nedeni ise, daha çok savaş koşullarının etkisiyle gereksinim duyulan "meclis hükümeti" dizgesinin benimsenmiş olmasıdır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu tarafından da benimsenen ve Cumhuriyet'in ilan edilip bir cumhurbaşkanı seçilmesine dek süren bu sistemde yürütme görevi de parlamento içinden çıkan İcra Vekilleri

Heyeti tarafından yerine getiriliyordu. Dolayısıyla iki kanatlı yürütme yerine parlamentonun sınırlanmamış egemenliği söz konusuydu ve bu dizgede bir devlet başkanı da yoktu. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yeniden iki kanatlı yürütme modeline dönülmüştür. Benimsenen dizgede hem meclis hükümeti hem de parlamenter dizgenin özellikleri vardı: Devlet başkanı, siyasal açıdan sorumsuzdur ve parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlar kurulu vardır. Aynı zamanda, egemenliği kullanan tek organ olan Meclis'in, yasama yetkisini kendisinin, yürütme yetkisini ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu aracılığıyla yerine getireceği hükme bağlanmıştır. Savcı'nın deyişiyle, bu dönemde bir yetki tekeli vardır ancak yetkiler Meclis'te toplanmıştır; yürütme ona tabidir, Meclis karşısında icra uzvunun her iki üyesi de eğilmek zorundadır (SAVCI, 1963: 319 vd).⁵ Parlamento, Kurtuluş Savaşı döneminin etkisinden kurtulamamış; dizge içinde, parlamenter özelliklerin ağırlık kazanması ancak zaman içinde, demokrasi düşüncesinin de gelişimiyle gerçekleşebilmiştir. 1924 Anayasası, cumhurbaşkanına çok sınırlı yetkiler tanıdı. Bunlardan en önemlileri, başbakanı seçmek ve yasaları bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermek yetkileridir. Ancak bunlardan biri güvenoyu değilse parlamentonun ısrar hakkı nedeniyle cumhurbaşkanını çok güçlü hale getiren yetkiler olmaktan çıkıyordu. Üstelik Anayasa'nın 39. maddesiyle cumhurbaşkanının bütün kararlarının ilgili bakan ve başbakan tarafından imzalanacağı da hükme bağlanmıştı (bu karşı-imza ilkesi aşağıda anlatılacaktır). Ancak bu dönemde cumhurbaşkanları yine de çok etkili olabilmişlerdir. Kuşkusuz, cumhurbaşkanının tarafsız kalmasını önleyen ve aşağıda yeri geldikçe değinilecek hükümler olmakla birlikte bu etkiyi yaratanın, tüze kurallarından çok onların tarihi kişilikleri olduğu söylenmelidir.⁶

1961 Anayasası ise, parlamenter dizgenin temel kurallarına daha uyumlu bir tüze düzeni yaratmayı amaçlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) artık "egemenliği kullanan organlardan yalnızca birisidir". Egemenliği parlamento ile paylaşan yürütme organı, dolayısıyla onun bir kanadı olan cumhurbaşkanı, artık yetkisini doğrudan doğruya Anayasa'dan almaktadır. Yani 1961 Anayasası ile yürütme, vekaleten yetki kullanan bir organ değildir. Bu Anayasa ile, dizgeyi parlamenterleştirme yolunda temel adımlar atılmıştır.

5 B. Savcı, cumhurbaşkanının yasaları geri gönderme yetkisinden hareketle, devlet başkanı ile parlamento arasındaki çatışmayı incelemiş ve T.Güneş, Savcı'nın bu görüşlerine itiraz eden bir makale yayınlamıştır. Savcı da bir yıl sonra, Güneş'e cevaben bu çatışmayı ele alan yeni bir "açıklama" yazmıştır. Bu ilginç ve doyurucu akademik tartışma için bkz. (GÜNEŞ,1964: 175-192; SAVCI,1965: 141-152).

6 C. Eroğul, cumhurbaşkanlarının etkili konumunun tarihsel dayanaklarına dikkat çekmektedir: "Türkiye Cumhuriyeti'nde, demokrasi tarihinin her önemli döneminde, bir cumhurbaşkanının damgası vardır... şu gerçek apaçık ortadadır ki, demokrasi terazisinde tartıldığında, Türkiye'de cumhurbaşkanları, hem kurucu, hem sürdürücü, hem de geliştirici olarak, daima ön sırada bir yer tutmuşlardır. İşte bu temel veri akılda tutulmazsa, günümüz rejimi içinde cumhurbaşkanlığı kurumunun yerini doğru olarak saptamaya olanak yoktur" (EROĞUL,1978: 37)

Cumhurbaşkanı yine simgesel konumdadır. Örneğin 1924 Anayasası'nda olduğu gibi, bütün işlemleri karşı-imza kuralına tabidir (md.98/2). Ayrıca tarafsızlığını sağlamak yolunda temel değişiklikler de yapılmıştır. Örneğin, görev süresi TBMM'nin seçim döneminden ayrılmış, seçildiğinde partisi ile ilişkisinin kesileceği ve milletvekilliğinin sona ereceği vs. hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla yeni Anayasa'da devlet başkanı ile ilgili düzenlemeler parlamenter hükümet biçiminin devlet başkanı modeline uygun hale getirilmiştir.

1982 Anayasası'nda Devlet Başkanı

Yürütme Organının Güçlendirilmesi

1982 Anayasası'nun en belirgin özelliklerinden biri yürütme organının, Cumhurbaşkanı kanadı aracılığıyla güçlendirilmiş olmasıdır.⁷ Aşağıda Cumhurbaşkanı'nun görev, yetki ve sorumlulukları incelenirken bu gücün kaynakları ortaya konacağından, hükümler hakkında burada ayrıntıya girilmeyecektir.⁸ Ancak, 12 Eylül darbesinin ana hedefinin devlet otoritesini hakim kılmak olduğu belirtilmelidir. Soysal'a göre, "...üzerinde daha çok durulan kavram 'devletin güçlendirilmesi' olduğuna ve devlet gücü de kendini en çok yürütme aracılığıyla gösterdiğine göre, başlangıçtan beri ortaya konan temel görüşlerden birini, 'yürütmenin güçlendirilmesi' olarak özetlemek yanlış olmaz." (SOYSAL, 1986: 135).⁹ Anayasa tartışmaları ve tanıtma çabaları sırasında güçlü

7 Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi çağcıl eğilime uygundur. Devlet, toplumsal, ekonomik alanda görev üstlendikçe yürütmenin yapısı da değişmekte, güçlenmektedir. Sabuncu'nun satırlarıyla: "...hızla karar almayı gerektiren karmaşık ekonomik ve mali sorunlar alanında, yeterli uzmanlaşma düzeyine ulaşması pek beklenemeyecek olan parlamentoların hareket alanı bir hayli sınırlanmış durumdadır. Özellikle bu alanlarda yürütme organının, dahası profesyonel devlet bürokrasisinin sahip olduğu veri ve bilgi tabanına ve ürettikleri çözümlere kalabalık ve uzmanlaşmamış parlamentoların egemen olması hemen hemen olanaksızdır. Bu olgu doğal olarak hukuk alanını da etkilemekte, anayasalar ve yasalar yürütme organına giderek artan yetkiler tanır olmaktadır" (SABUNCU, 2001: 161).

8 Turhan'a göre, her ne kadar yürütme güçlendirilmiş olsa da "idarenin kanuniliği" ilkesi sürmekte; yürütme, türev yetki olmaya devam etmektedir. Yasayla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin bunu doğrudan tüzük ve yönetmeliklerle düzenlemesi olanaksızdır. Çok eleştirilen KHK'lerin çıkarılması dahi bir yetki yasasına bağlıdır (TURHAN,1989:113 vd.).

9 1982 Anayasası'nın yaratacağı Cumhurbaşkanlığı makamının özellikleri Milli Güvenlik Konseyi (MGK) Başkanı'nın yaptığı konuşmalarda ortaya konmuştu. Bu konuşmalar için bkz. içinde, Soysal, 1986: 136 vd. Hatta dizgenin neredeyse bir "yarı başkanlık" yönünde değişime uğrayacağı yolunda yoğun endişe duyanlar da tepkilerini sergilemiştir. Örneğin A.Ü. SBF ve Hukuk Fakültesi'nden bir grup öğretim elemanı, anayasa değişiklikleri konusunda ortak bir çalışma yaparak görüşlerini 21.12.1981'de Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'na sunmuştu. Burada, çoğulcu temsili demokrasi rejimi içinde uygulanmakta olan iki ana dizgenin parlamenter ve başkanlık dizgeleri olduğu, her dizgenin kendine özgü bir iç mantığının bulunduğu, devlet başkanının halk tarafından seçilmesini öngören bir sistemin Türkiye bakımından siyasal, toplumsal ve tarihsel nedenler bakımından elverişsiz olduğu savunulmuştur. (A.Ü. SBF ve HF Gereççeli Anayasa Önerisi (1982), Ankara, s. 225-256).

yürütme düşüncesi çerçevesinde başkanlık dizgesi de gündeme gelmesine rağmen, tercih parlamenter dizgenin devlet başkanından yana kullanılmıştır. Yine de bu tartışmaların ve darbecilerin siyasal dizge üzerinde olabildiğince etkili olma tutkularının etkisiyle olsa gerek, tercih parlamenter dizgeden yana olmakla birlikte, cumhurbaşkanının dizge içindeki konumu bir yandan güçlendirilirken aynı zamanda, yirmi yıl geçmesine karşın bu satırların yazılmasını gerektirecek kadar belirsiz ve tartışmalı hale getirilmiştir.¹⁰

Dolayısıyla, yürürlükteki Anayasa ile, yürütmenin güçlendirilmesi amacının gerçekleştirildiği de çok kuşkuludur. Çünkü parlamenter dizgede yürütmeyi güçlendirmenin yolu hükümeti yani yürütme organının bakanlar kurulu kanadını güçlendirmekten geçer. Oysa 1982 Anayasası yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını güçlendirmiş, Eroğul'un deyişiyle, yürütmede bir karşıt kutuplaşma yaratılarak gerçekte bu güç zayıflatılmıştır (EROĞUL, 1996: 281).

Kuşkusuz yürütme organı, ağırlık verilmekle birlikte yalnızca devlet başkanı kanadıyla güçlendirilmemiştir. 1982 Anayasası'nda yürütme önceki anayasalardan farklı olarak "yetki ve görev" olarak tanımlanarak (md.8). Burada anlatılması gereksiz olan daha pek çok düzenleme de, parlamentonun, yürütmenin güdümünde hızlı çalışmasını sağlamaya yöneliktir.

Yürütme Organının Güçlü ve Tartışmalı Kanadı, Cumhurbaşkanlığı

1982 Anayasası'nda, Cumhurbaşkanlığı ile ilgili düzenlemelerde, parlamenter dizgenin ilkelerine temelde bağlı kalınmıştır. Ancak bu bağlılık "temelde"dir. Cumhurbaşkanlığı'nın bazı yetki ve görevleri (özellikle olağanüstü dönemlerde), onu parlamenter dizgenin, daha çok simgesel yetkilerle donatılmış devlet başkanı modelinden ayırmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kurumu ile ilgili eski ve güncel tartışmalar, zaman zaman bu ayrılıkların yarattığı sorunlardan, zaman zaman da parlamenter dizgede yürütmenin iki kanatlı olduğunun ve bu kanatların bağımsız hareket edemeyeceğinin, tartışmanın taraflarınca unutulmasından ya da kabullenilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu sözcüklerin ne anlama geldiği aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

10 Başkanlık dizgesi tartışmaları bazı çevrelerce halen yapılmakta, hatta ilginç bir şekilde zaman zaman başkanlık yanlılarıyla, cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlandırılması gerektiğini savunanlar aynı kişiler olabilmektedir. Bu süregiden ve tamamen siyasi saiklerle sürdürülen bir tartışma olduğu için bu çalışmada üzerinde durulmayacaktır. Başkanlık dizgesinin dünya üzerinde iyi işlediği tek ülke olan ABD'nin, Türkiye'den tarihi, siyasi, kültürel, coğrafi, ekonomik, tüzel ve toplumsal açılarından, kısacası her açıdan farklı oluşu, sanırım bu karşılaştırmayı da anlamsız kılmaktadır. Başkanlık dizgesinin özellikleri, sağlayacağı varsayılan "istikrar" ve diğer nimetlerinin ayrıntılı çözümlemesi için bkz. (ULUŞAHİN, 1999: 1 vd.).

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nun nitelikleri, seçimi, andı, görev ve sorumlulukları ile ilgili hükümler, 1961 Anayasası ile benzerlikler ve bazı önemli farklılıklar içermektedir. Benzerlikler, 1961 Anayasası ile getirilen, parlamenterleşme yönündeki ya da önceki döneme tepki niteliği taşıyan düzenlemelerdedir. Farklılıklar ise, seçim yönteminde (102. madde) ya da seçimlerin yenilenmesi (116. madde) ile ilgili hükümlerde olduğu gibi, dizgeyi rahatlatan, sorun çözen; ya da tam tersine dizge içindeki gücünü, yürütme organının dengesini bozup sorun yaratacak düzeyde artıran düzenlemelerdir. Çalışmanın bu kısmında 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı ile ilgili hükümler, güncel tartışmalardaki yerleri, önemleri de göz önünde bulundurularak incelenecektir.

Cumhurbaşkanı'nın Nitelikleri, Seçimi ve Andı

Cumhurbaşkanı olacak kişide aranan nitelikler: Kırk yaşını doldurmuş olmak, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak, yükseköğrenim yapmış olmaktır (madde 101/1). Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, milletvekili seçilmek için aranan koşullara ek koşullar getirilmektedir. Güncel tartışmalar içinde yer almamakla birlikte bu niteliklerin aranmasının da tartışmalı olduğu söylenebilir.¹¹

1982 Anayasası'na göre, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, TBMM dışından aday göstermek (madde 101/2) olanaklıdır (TBMM üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle). Anayasa'nın 101. maddesi aynı zamanda, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik ve 1961 Anayasası'nda da yer alan düzenlemelere yer vermiştir: Bir kimse iki kez (önceki Anayasa'da 'arka

11 Kırk yaş koşulu, bir cumhurbaşkanının, milletvekilinden daha olgun olması gerektiği inancıyla konmuştur. Bir milletvekilinin cumhurbaşkanından daha az olgun olmasının kabul edilebilirliği bir yana, kesinliği kanıtlanabilecek olan, kırk yaşındaki birinin otuz yaşındaki birinden daha yaşlı olduğudur, olgun olduğu değil. Dolayısıyla, bu yaş koşulunun milletvekili seçilebilmek için aranan yaş koşulu paralelinde düzenlemesinin daha uygun olacağı savunulabilir. Niteliklerle ilgili bir başka tartışmalı konu, yükseköğrenim yapmış olmaktır. Devlet başkanı seçilebilmek için yükseköğrenim yapmış olma koşulu yalnızca Türkiye'de aranmaktadır. Soysal'a göre, "Burada da, 1960'tan sonra devlet yönetimindeki öncülüğü yeniden ele geçirmeye çalışan bürokrasinin değer yargılarını görmemek mümkün değil. Hiç şüphesiz... 'anti demokratik' nitelik taşıyan bu hükmün konulmasında 1950-60 arasındaki cumhurbaşkanının herhangi bir diploma göstergesine bağlanmamış olan öğrenim durumu ve biçimsel öğrenime toplumca verilen aşırı önem de büyük rol oynamıştır" (SOYSAL, 1986: 274-75). Bu düzenlemenin biçimsel eğitime verilen önemin bir sonucu olduğuna kuşku yok. Üstelik bu koşul başbakan ve bakanlar açısından da aranmamaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme organları içinde yer alan başlardan yalnızca cumhurbaşkanında bu niteliği aramak pek de anlamlı değil. Ancak bu koşul aranmaz ve örneğin ilkokul mezunu biri cumhurbaşkanı seçilirse, bu durumun da toplumda rahatsızlık yaratacağı ve devlet başkanlığı makamının itibar yitireceği de gerçektir. Çünkü sorun, kabul etmek gerekir ki, anayasal, tüzel olmaktan çok, toplumsal, kültürel bir sorundur.

arkaya' ibaresi vardı) cumhurbaşkanı seçilemez (3. fıkra), seçilenin varsa partisi ile ilişiği kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Bu hükümler 1961 Anayasası ile, 1924 Anayasası dönemine tepki ve bu dönemde yaşanan sorunları giderme amacıyla konmuştur. 1924 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının görev süresi TBMM'nin seçim dönemine bağlanmıştı, seçilenin partisi ile ilişiği kesilmiyordu. Üstelik yeniden seçilmeye de bir sınırlama getirilmemişti. Dolayısıyla 1924 Anayasası, devlet başkanının tarafsızlığını sağlayacak hükümlerden yoksundu. Bu durumun sakıncaları özellikle Demokrat Parti iktidarı (1950-60) döneminde görüldüğünden, 1961 Anayasası yansızlığı sağlayıcı düzenlemeler yapmış; bu düzenlemeler 1982 Anayasası'nda da yer almıştır.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemelerden biri de, güncel tartışmalar açısından da önemli olan 'yedi yıllık bir süre için seçilir' hükmüdür (madde 101/1). Bu hüküm de 1961 Anayasası ile getirilmiştir. Gerekçesi ise, hemen yukarıda söz edilen, 1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanının görev süresi ile TBMM seçim dönemini birbirine bağlayan düzenlemenin yarattığı sakıncaların giderilmesi olmuştur. Dolayısıyla, bu hüküm de, tarafsızlığı sağlamaya yönelik diğer hükümlerle birlikte düşünülmelidir. Bu düzenlemeyle, cumhurbaşkanının görev süresi, TBMM'nin görev süresinden uzun hale getirilmekte, böylece cumhurbaşkanının farklı çoğunluklarla çalışma olasılığının önü açılmaktadır. Yani, partiler üstü, tarafsız bir cumhurbaşkanlığı konumu yaratılmak istenmiştir. Doktrinde de sözü edilen düzenlemelerin, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik olduğu yönünde görüş birliği olduğu söylenebilir (dolayısıyla, bu konuda ayrıca göndermeler yapmaya gerek görülmemiştir).

Ancak cumhurbaşkanının görev süresi ile ilgili düzenleme ülkemizde zaman zaman tartışma konusu yapılmaktadır. Bu tartışmalar anayasa bilimine ilişkin olmaktan çok siyasi niteliktedir. Son olarak konuyla ilgili tartışmaların alevlenmesinin nedeni ise, 2000 yılı ilkbaharında, cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla indirilmesini öngören ve iki kez seçilme olanağını veren değişiklik önerisinin TBMM'ye sunulması ve gündemi uzun süre oyalamasıdır. Değişiklik önerisi hakkında ilk oylama 29 Mart 2000 tarihinde yapılmış, öneri, bu ve sonraki iki oylamada da kabul edilmemiştir.¹² Değişiklik önerisiyle, görünürde o sırada görev süresi bitmekte olan Cumhurbaşkanı Demirel'in Meclis tarafından bir kez daha seçilmesini sağlamaktı. Bu nedenle tartışmalar daha çok Demirel'in kişiliği ve siyasi geçmişi üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak bu değişiklik isteği kişilerden bağımsız düşünülürse, 1961 ve 1982 Anayasaları'nda yer alan ve cumhurbaşkanının yansızlığını sağlamaya yönelik düzenlemelerin mantığına aykırı olduğu da görülecektir. Kamuoyunda 5+5 formülü olarak bilinen bu değişiklik önerisinin hala gündemde olması nedeniyle, tartışmalar da

12 Hatta öneri, Anayasa'nın 86. ve 69. maddeleriyle birlikte üçlü paket halinde yapılmış, bu yolla reddedilmesi önlenilmek istenmiştir.

geçmiş değil şimdiki zamana aittir. Öncelikle böyle bir değişiklik, yeniden 1961 Anayasası öncesine dönülmesi anlamına gelecektir. Çünkü 5+5, cumhurbaşkanının görev süresiyle TBMM'nin seçim dönemine bağlayacaktır. Gerçi, 1924 Anayasası'nda bu iki süre birbirine bağlanmıştı; seçim yenilendiğinde yeni Meclis cumhurbaşkanını da seçiyordu, üstelik cumhurbaşkanının seçilebilme sayısı da sınırlanmamıştı. Dolayısıyla günümüzde istenen değişiklikle farklılıklar içeriyordu. Değişiklik talebi ile cumhurbaşkanına yalnızca bir kez daha seçilme hakkı tanınmaktadır. Üstelik ara ya da erken seçim durumlarında yeniden seçilmesi söz konusu değildir; görev süresi bellidir. Yıllardır hiçbir parlamentonun beş yıllık görev süresini tamamlayamadığı düşünülürse, cumhurbaşkanının beş yıllık görev süresi içinde farklı çoğunluklarla çalışma olasılığının çok yüksek olduğu da savunulabilir. Ancak bu gerekçeler pratiğe ilişkindir; meclisin seçim dönemi ile cumhurbaşkanının görev süresinin aynı olacağı gerçeğini değiştirmez. Hiç kimse, bir meclisin beş yıl görevde kalamayacağını iddia edemez, ancak tahmin yürütebilir. Üstelik bu değişiklik, cumhurbaşkanına yeniden seçilme hakkı vererek, hiç de simgesel sayılmayacak yetkilerle donatılmış halde, beş yıl daha devletin başında bulunabilme kapısını aralamaktadır. Bu aralıktan girme çabası, cumhurbaşkanını yansızlıktan ödün vermeye yöneltebilir. Bu değişiklik düşüncesi, yansızlığı sağlamaya yönelik hükümleri işlevsizleştirecektir. Değişikliği isteyenlerin, cumhurbaşkanı ile ilgili Anayasa'da yer alan hükümlerden habersiz oldukları düşünülmemeyeceğine göre, değişiklik niyetinin, çalışmanın başında anlatılan, başkancı ve yarı başkancı dizgelere olan ilginin bir göstergesi ve bu yöndeki diğer olası değişikliklerin ilk adımı olduğu savunulabilir.¹³

Anayasa'da cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili düzenlemelerin, konuyla ilgili en tartışmasız yan olduğu söylenebilir (madde 102). 1961 Anayasası döneminde yaşanan, cumhurbaşkanı seçememe sorunu nedeniyle, 1982 Anayasası'nda tehditkar bir düzenleme yapılmış, son turda da salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde (1961'deki 'salt çoğunluk' zorunluluğu korunmuştur) TBMM seçimlerinin yenileneceği hükme bağlanmıştır.¹⁴

Seçilen cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevi devam etmektedir (madde 102/son). Bu düzenleme

13 Bu dizgeyi savunanlar diğer ülkelerden örnekler verebilir. Örneğin, Fransa'da Ekim 2000'de gerçekleştirilen değişiklikle cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Üstelik bu ülkede yeniden seçilebilirliğin bir sınırı da yoktur. Almanya (1949, madde 54), Yunanistan (1975, madde30), Portekiz (1976, madde125) Anayasaları'na göre de cumhurbaşkanı beş yıl için en çok iki kez seçilebilmektedir. Ancak yukarıda anlatılmaya çalışıldığı gibi, bu ülkelerin anayasal serüveni bizimkinden çok farklıdır ve bu düzenlemeler, ülkelerin kendi deneyimlerinin sonucudur.

14 Seçimle ilgili bir eleştiri, Tanör/Yüzbaşıoğlu'ndan gelmektedir. Yazarlara göre, on günlük adaylık süresi zaman israfıdır. Hatta, Meclis'e, oylamalar sırasında yeni bir isim üzerinde uzlaşma fırsatı vermek bakımından adaylık süresi hiç olmayabilir (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 305).

1924 Anayasası'nda vardı. 1961 Anayasası'nda ise, Cumhuriyet Senatosu Başkanı vekalet ediyordu.¹⁵

Son olarak, 1982 Anayasası'nun 1961'e göre daha güçlü bir cumhurbaşkanı andına yer verdiği de söylenebilir (1961, madde 96; 1982, madde 103).¹⁶

Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Önceki anayasalarda cumhurbaşkanının yetki ve görevleri büyük ölçüde anayasaya serpiştirilmiş durumdaydı (örneğin 1961 Anayasası'nun 97. maddesi, görev ve yetkileri başlığını taşıyor ancak bir kısmını içeriyordu). Oysa 1982 Anayasası'nda, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bir tek maddede (104. maddede) sayılmakta, diğer bazı maddeler ya da yasalarda düzenlenen görev ve yetkiler ise, 104. maddede sayılanların nasıl kullanılacağını göstermektedir.¹⁷ 104. maddeye göre, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" (1.fıkra). Cumhurbaşkanı'na verilen 'gözetme' görevi 1961 Anayasası'nda olmayan bir hükümdür. Anayasa'nun uygulanmasını gözetme, devletin başı olma ve yemin metni bir arada düşünüldüğünde Anayasa'nun cumhurbaşkanı, 'dizgenin bekçiliği' görevi verdiği düşünülebilir. 1982 Anayasası, parlamenter dizge geleneğini sürdürmekte ve cumhurbaşkanının yansızlığını sağlayacak hükümleri içermekle birlikte, yetki ve görevlerin çokluğu, dizge açısından yaşamsallığı ve 'bekçilik' görevi verilmesi dizge açısından sorunlara, uzun yıllardır bitmeyen tartışmalara yol açmıştır. Aslında tartışmaların ve belirsizliğin asıl nedeni, yetkilerin sayısal çokluğundan öte, nasıl kullanılacaklarının, yani tek başına mı yoksa başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla mı (karşı-imza) kullanılacaklarının açık olarak düzenlenmemiş olmasıdır.

Bu nedenle ilk tartışılması gereken, 'karşı imza' kuralının cumhurbaşkanının hangi işlemleri için geçerli olduğudur. Ancak karşı imza tartışmalarına geçmeden önce, konunun ne denli önemli olduğunu anlayabilmek için cumhurbaşkanının Anayasa'nın 104. maddesinde sayılan, yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görev yetkilerini sıralamakta yarar var (parantez içindeki

15 1961 Anayasası'na göre Meclis dışından zaten cumhurbaşkanı adayı gösterilemiyordu. Ancak cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Senatosu'na dışarıdan üye atayıp, C. Sunay örneğinde olduğu gibi, milletvekili seçilmemiş bir kişiyi cumhurbaşkanı adaylığı için uygun hale getirebiliyordu.

16 Tanör'ün deyişiyle and metni, "...daha geniş taahhütleri içerecek biçimde genişletilmiş ve buna bağlı olarak da herhalde müdahale kapasitesi artırılmıştır." (TANÖR, 1994: 120).

17 Soysal'a göre, bunun, kolaylık sağlamaktan öteye, psikolojik bir etki yaratmak amacını güttüğü de söylenebilir. "Cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine uzun sayfaları gören ve madde hükümlerini birbiri ardına okuyan herkes 1982 sistemi içinde Cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer tuttuğunu kendiliğinden anlayacaktır." (SOYSAL, 1986: 316).

maddeler, 104. maddede sayılan yetkinin nasıl kullanılacağını düzenleyen Anayasa maddesini göstermektedir):

Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin görev ve yetkileri: a. Gerekli görürse, yasama yılının ilk günü, TBMM'de açılış konuşmasını yapmak. b. TBMM'yi, gerektiğinde toplantıya çağırarak. c. Yasaları yayımlamak. ç. Yasaları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek. d. Anayasa değişikliğine ilişkin yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak. e. Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak. f. TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görev ve yetkileri: a. Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek. b. Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek. c. Gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek ya da başkanlığı altında toplantıya çağırarak. ç. Yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek. d. Uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak. e. TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin başkomutanlığını temsil etmek. f. TSK'nin kullanılmasına karar vermek. g. Genelkurmay Başkanı'nu atamak. ğ. Millî Güvenlik Kurulu (MGK)'nu toplantıya çağırarak ve bu kurula başkanlık etmek. h. Başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan etmek ve yasa gücünde kararname (YGK ya da alışılmış şekliyle, KHK-kanun hükmünde kararname-) çıkarmak. ı. Kararnameleri imzalamak. i. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak. j. Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve başkanını atamak ve bu kurula, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak (madde 108)¹⁸. k. Y. yükseköğretim Kurulu (YÖK) üyelerini seçmek ve atamak (madde 131/2). l. Üniversite rektörlerini seçmek (madde 130/6).

Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin görev ve yetkileri: Anayasa Mahkemesi üyelerini (madde 146/2), Danıştay üyelerinin dörtte birini (madde 155/3),

18 Devlet Denetleme Kurulu (DDK) zaman zaman gündeme gelmekle birlikte, tartışmaların odağında yer almadığından çalışmada üzerinde durulmamıştır. DDK, kısaca, cumhurbaşkanının isteği üzerine, TSK ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevli bir kuruldur. Anayasaya girmeden önce, 1.4.1981 gün ve 2443 sayılı yasayla kurulmuş ve 16.1.1990 gün ve 406 sayılı KHK ile kuruluş yasasında bazı değişiklikler yapılmıştır. Kurul'un raporları başbakanlığa oradan da, gereği yapılmak üzere yetkili mercilere iletilir. Sonuç yine başbakanlık aracılığıyla cumhurbaşkanına iletilir. Kuruma yönelik, idarenin bütünlüğü ve hiyerarşi ilkeleriyle bağdaşmadığı (GÖZLER, 2000: 557-558) eleştirisi yapılabilir. Ya da cumhurbaşkanı ile başbakan arasında bir sürtüşmeye neden olabileceği de iddia edilebilir. Ancak sonuç olarak bu kurumun raporları ihbar niteliğindedir. Bağlayıcılığı yoktur. Daha fazla bilgi için bkz. (SOYSAL, 1986: 323), (SABUNCU, 2001: 175), (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 332-33), (TURHAN, 1989: 120), (SOYBAY, 1983: 105-121).

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı vekilini (madde 154/4), Askeri Yargıtay üyelerini (madde 156/2), Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini (madde 157/2), Hakimler ve Savcılar Yüksek Mahkemesi üyelerini (madde 159/2) seçmek.¹⁹

Görüldüğü gibi Anayasa ile cumhurbaşkanına tanınmış çok sayıda ve çok önemli yetkiler söz konusudur. Dolayısıyla cumhurbaşkanının bu yetki ve görevleri nasıl kullanacağı, daha doğrusu tek başına kullanıp kullanamayacağı sorusunun yanıtı, yaşamsal önem taşımaktadır. Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi, klasik parlamenter siyasal dizgenin en temel yasalarından biri, devlet başkanının yetkilerinin daha çok simgesel nitelikte oluşudur. Siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, kamu tüzesinin "yetki ve sorumluluğun paralelligi ilkesi" göz önünde bulundurulduğunda, yetkilerini tek başına kullanamaması gerektiği, güçlü bir kanıt olarak savunulmaktadır.²⁰ Dolayısıyla karşı imza kuralı açıklanmalı ve 1982 Anayasası'nda sayılan görev ve yetkiler bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Karşı imza kuralı

Karşı imza, devlet başkanının yazılı bir işlemine, bu işlemde doğacak sorumluluğu taşıyan başbakan ve ilgili bakanın attıkları imzadır. Bu imzaların atılmasının nedeni, yukarıda belirtildiği gibi, parlamenter dizgede iki başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadının cumhurbaşkanı, sorumlu kanadının bakanlar kurulu olmasıdır. Sorumsuzluk, parlamenter monarşilerde tamdır, yani siyasi ve cezai sorumsuzluk anlamına gelir. Oysa parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının, yani cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumsuzluğunun bazı istisnaları olabilir. Bu konuya aşağıda dönülecektir.

Demek ki, devlet başkanı ile bakanlar kurulunun yürütme işlemini birlikte yapmaları anlamına gelen karşı imzanın gerekçesi, devlet başkanının sorumsuzluğudur ve parlamenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanı siyasi

19 RTÜK yasası, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası (2863 sayı, madde 53), TRT Yasası (2954 sayı, madde 6), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Yasası (2876 sayı, madde 5) gibi yasalarda tanınmış atama yetkileri vardır.

Ayrıca cumhurbaşkanına bir konuda tek başına kararname çıkarma yetkisi de verilmiştir. 1961 Anayasası döneminde de olan ancak 1982 Anayasası ile anayasal kurum haline gelen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği (CGS) bir yardımcı hizmet örgütüdür ve kuruluşu, teşkilatı vs. cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmektedir. CGS ile ilgili yasa ve kararname: 17.8.1983 gün ve 2879 sayılı CGS Teşkilat Yasası; 18.8.1983 gün ve 1 numaralı CGS Kararnamesi.

20 Eroğul, sorumsuzluk kanıtının sanıldığı kadar güçlü olmadığını anlatabilmek için ABD'den örnek vermektedir. Yazara göre, çağdaş bir demokratik rejime sahip olan ABD'de başkan (impeachment istisnası dışında), siyaseten sorumsuz olmakla birlikte tam yetkilidir (EROĞUL, 1978: 45).

olarak sorumsuzdur.²¹ Yani cumhurbaşkanı, işlemlerinden dolayı parlamentoya hesap vermez, hakkında denetim mekanizmaları işletilemez, parlamento tarafından görevinden alınmaz.²² Cezai sorumsuzluğu ise parlamenter cumhuriyetlerde ve tabii Türkiye'de tam değildir.²³ Cumhurbaşkanı, kişisel yani göreviyle ilgisi olmayan suçlarından dolayı, ceza yasasına tabidir.²⁴ Türkiye'de cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili suçlarından dolayı kural olarak, yalnızca 'vatana ihanet' ile suçlandırılabilir (madde 105/son). Bu konuya aşağıda yeniden dönülecektir.

İşte bu sorumsuzluk hali²⁵, karşı imza konusunu, yani cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına, hangilerini başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla birlikte yapacağını saptanmasını çok önemli hale getirmektedir.

1924 ve 1961 Anayasaları karşı imza kuralını kesin bir şekilde kabul etmişlerdi. 1924 Anayasası'nın 39. maddesi ve 1961 Anayasası'nın 98. maddesinin ikinci fıkrasında, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin karşı imzaya tabi olduğu hükme bağlanmıştı. Ancak bu Anayasalar döneminde de cumhurbaşkanları bazı yetkilerini tek başlarına kullanmıştır. İlk bakışta anayasaya aykırılık gibi görünen bu durum, aslında cumhurbaşkanına tanınan bazı yetkilerin içerikleri gereği onun tek başına kullanması gereken yetkiler olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, yasaların geri gönderilmesi, yüksek yargı organlarına üye seçmek gibi yetkiler tek başlarına kullanıldığında anlamlı olabilecek yetkililerdir.²⁶ Anayasa

21 "Karşı-imza ilkesinin kökeni, parlamenter rejimin tedricen oluşmaya başladığı meşruti monarşi çağıdır. Bu dönemde sorumsuz olan hükümdarın işlemlerine, parlamentoya karşı sorumlu bulunan başbakan ve bakanların da katılmaları zorunluluğu, yürütme yetkisinin hükümdarın münhasır yetki alanından çıkıp halk temsilcileriyle paylaşılmaya başlaması anlamına geliyordu. Günümüzde ise devlet başkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tekemmül ettirilmesi söz konusudur." (ÖZBUDUN, 2000: 311).

22 Parlamento tarafından görevden alınmama kuralının Avusturya, İtalya ve İsrail'deki istisnaları için bkz. (GÖZLER, 2001: 83).

23 Hukuki sorumluluk açısından ise, cumhurbaşkanının kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğu vardır. Göreviyle ilgili işlemlerinden dolayı ise hukuki sorumluluğu yoktur.

24 Bu sorumluluk 1924 Anayasası'nda düzenlenmişti. Anayasa'nın 41. maddesinin ikinci fıkrasına göre, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu kabul edilmişti. Aynı hükme göre, sorumluluk söz konusu olduğunda cumhurbaşkanı için de, Anayasa'nın, milletvekilliği dokunulmazlığını düzenleyen 17. maddesine göre hareket edilecekti.

25 Sabuncu'nun anlatımıyla, "...karşı imza kuralı, bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi Türkiye'de de yürütmeyi oluşturan devlet başkanı ve bakanlar kurulunun yürütme işlemlerini birlikte yapmaları anlamına gelir. Ancak bu birliktelik, yürütme işlemlerinin siyasi sorumluları olan başbakan ve bakanların inisiyatifleri ile işleyecektir." (SABUNCU, 2001: 170).

26 1961 Anayasası hazırlanırken İstanbul Bilim Kurulu'nun hazırladığı Anayasa Öntasarısı'nın 99. maddesinde, devlet başkanının, tarafsız olması nedeniyle, tek başına kullanması daha uygun olan yetkileri sayılıyordu. Yine SBF İdari İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan Anayasa Tasarısı'nın 59. maddesinde de cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmıştı. Bu metinler için bkz. (ÖZTÜRK, 1966: 53 ve 372).

Mahkemesi de bu yetkilerin cumhurbaşkanına, onun 'devlet başkanı' sıfatı nedeniyle verildiğini, dolayısıyla bu yetkilerin siyasal açıdan taraflı olan bakanlar kurulu ile birlikte kullanılmasının onun amacına aykırı olacağına karar vermiştir.²⁷ Kuşkusuz bu dönemde karşı görüşte olanlar da vardır. Örneğin yasaların, cumhurbaşkanınca geri gönderilmesinin ancak tek başına kullanıldığında anlamlı bir yetki olacağı yönündeki görüşe karşı olarak Soysal, bu yetkilerin kullanılması da cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemleri arasına girdiğine göre, bunların bütün kararlar gibi sorumlu başbakan ve bakanlarca imzalanması gerektiğini, 1961 Anayasası'nda parlamenter dizgeden sapmayı gerektiren bir hüküm olmadığını savunmaktadır (SOYSAL, 1969: 276). Buna karşılık Tanilli, her ne kadar Anayasa parlamenter bir dizge kabul etmiş olsa da, cumhurbaşkanını hiçbir yetkisi olmayan, simgesel bir devlet başkanı durumuna getirmeyi amaçlamadığını, Anayasa'nın onun yansızlığını sağlama konusunda gösterdiği özenin bunun kanıtı olduğunu, dolayısıyla 98. maddenin katı bir şekilde yorumlanıp cumhurbaşkanının, 'çoğunluk partisinin emrindeki bir araç' konumuna getirilmemesi gerektiğini savunmaktadır (TANILLI, 1981: 350).²⁸

Bu tartışmalar 1982 Anayasası ile de sona ermemiştir. Çünkü yürürlükteki Anayasa, önceki Anayasalar'dan farklı olarak, karşı imza kuralının istisnaları olabileceğini hükme bağlamış, ancak bu istisnaların neler olduğunu düzenlemeyerek sorunun daha da karmaşıklaşmasına neden olmuştur. Anayasa'nın 'Sorumluluk ve sorumsuzluk hali' başlığını taşıyan 105. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur."²⁹ Görüldüğü gibi bu fıkrayla karşı imzanın istisnası olabileceği hükme bağlanırken, bunların neler olduğu düzenlemede yer almamıştır.³⁰ Dolayısıyla

27 E. 1979/22, K. 1979/45, K.G. 18.12.1979, AMKD (Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi) C. 17, s. 373, R.G. 11.5.1980-16985.

28 Cumhurbaşkanının tüm kararlarının karşı imzaya tabi olduğunu hükme bağlayan bir Anayasa maddesinin varlığına karşın, Anayasa'nın ona kişisel yetkiler de tanıdığını, genel hükümlerden yararlanarak bazı istisnaların yaratılabileceğini savunan yazarların görüşleri için bkz. (OKANDAN,1976: 475; ONAR, 1966: 754-755).

29 Bakanlıklara bağlı kuruluşlara yapılan atamalara ilişkin 2541 sayılı Yasa'ya, 25.7.1996 gün ve 4158 sayılı Yasa ile getirilen (R.G. 5.8.1996-22718) Ek ile, müşterek kararnamelerin, koalisyon halinde başbakanın dışında bir de, Meclis'te en çok üyesi olan diğer iktidar partisine mensup başbakan yardımcısı tarafından da imzalanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm Teziç'e göre, Anayasa'nın bakanlar kurulunun başkanı başbakandır diyen 112. ve böyle bir imza öngermeyen 105. maddesine aykırılık oluşturmaktadır (TEZİÇ, 1998: 405).

30 1982 Anayasası hazırlanırken Danışma Meclis'nin Mili Güvenlik Konseyi'ne sunduğu metinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılıyordu. Ancak bunlar Konsey tarafından Anayasa metninden çıkarılmıştır. Konuyla ilgili tartışmalar ve Aldıkaçtı'nın yorumu için bkz. DMTD, C.10, B. 152, O. 1, 17.9.1982, s. 441-443.

Yine A.Ü. SBF ve HF öğretim üyelerince hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 98.maddesinde tek başına yapabileceği işlemler sayılıyordu. Gerekçesi ise, 1961 Anayasası

bu kadar çok görev verilip yetkiyle donatılmış devlet başkanının, bunlardan hangilerini tek başına hangilerini karşı imzayla kullanacağını saptanması önem kazanmaktadır.

Doktrinde yer alan görüşler, 1960'lardan itibaren yaşanan tartışmaların devamı niteliğindedir denebilir. Örneğin Gözler, 1982 Anayasası gereğince karşı imza kuralının mutlak olarak uygulanması gerektiğini savunmaktadır. Gözler'e göre, "...bir anayasa karşı imza kuralının istisnalarını belirtmiyorsa, bu anayasanın karşı imza kuralını mutlak olarak benimsediğini, devlet başkanının istisnasız her işleminin karşı imza kuralına tabi olduğunu söyleyebiliriz... devlet başkanının bir işleminin karşı imza kuralına tabi olmadığı kuralına tabi olup olmadığı konusunda en ufak bir tartışma varsa, bundan şu sonuç çıkmalıdır: Söz konusu işlem karşı imza kuralına tartışmasız olarak tabidir" (GÖZLER, 2001: 250). Anayasa'nın 105. maddesinde karşı imza kuralı kabul edilmiştir. Ancak, bu kuralın istisnaları belirtilmemiştir. Yorum yoluyla istisna yaratılmayacağına göre cumhurbaşkanının 'tüm işlemleri' başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır (GÖZLER, 2001: 255-264). İmzalanmadığında bu işlemler Gözler'e göre hükümsüzdür, hatta yokluk ile sakattır.³¹

Gözler bu sonuca, parlamenter dizgenin ilkeleri gereğince ve 105.maddenin lafzi yorumuyla varmaktadır. Gözler, parlamenter dizgelerde devlet başkanının halk tarafından seçilmediğini, hükümetin halkın temsilcileri arasından çıktığını, bu nedenle, devlet başkanının tek başına yetki kullanmak için gereken demokratik meşruluktan yoksun olduğunu savunmaktadır (GÖZLER, 2001:266). Parlamenter dizgede devlet başkanının halk tarafından seçilmiyor olması, onun demokratik meşruiyetinin zayıf olması sonucunu doğurur. Ancak bu, dolaylı bir ilgidir. Demokrasi, yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkinin niteliğiyle ilgili bir kavramdır. Oysa parlamenter dizge içinde yürütme yetkisinin kullanılması, büyük ölçüde tüzel düzenlemeler alanındaki bir tartışmadır. Dolayısıyla birbiriyle ilgisiz olmayan, ancak farklı düzeyde kavramlar söz konusudur. Bu nedenle cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına kullanamaması ile onun demokratik meşruiyeti arasında ancak dolaylı bir neden sonuç ilişkisi olduğu söylenebilir. 105. maddeyle ilgili yorumu ilk bakışta doğru gibi görünmekle birlikte, karşı imza kuralı Anayasa'nın bütünü, parlamenter dizgenin mantığı ve Anayasa'da cumhurbaşkanına biçilen rolle birlikte ele alındığında, çok tartışmalı hale gelmektedir. Bazı yetkiler cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanıldığında anlamlı olabilir. Örneğin

döneminde yaşanan konuyla ilgili tartışmalara son vermek olarak açıklanmaktadır. (Gerekeçeli Anayasa Önerisi (1982), Ankara: A.Ü. SBF Yayınları, s.119-120).

31 "...örneğin Başbakan ve Milli Eğitim Bakanı tarafından imzalanmamış olan Cumhurbaşkanının rektör atama kararı yokluk ile malüldür. Bu kararın yokluğunu tespit için idari yargı organlarında dava açılabilir... Eski rektör... görevini devretmemelidir..." (GÖZLER, 2001: 263).

cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilmesi, yasaları geri gönderebilmesi³² ya da yeni başbakanı atayabilmesi için başbakanın ve ilgili bakanın imzasına gerek duyulması, bu yetkileri kullanılamaz hale getirebilir. Kuşkusuz Gözler de bunun anlamlı olacağını savunmamakta, ancak anayasacıların ya da Mahkeme'nin yorum yoluyla istisna yaratamayacağını bu nedenle hüküm değiştirilinceye kadar mevcut hükme uymak gerektiğini vurgulamaktadır (GÖZLER, 2001: 259).

Karşı imza konusunda kanımca, 'cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla ve yürütmenin başı olması nedeniyle kullandığı yetkiler' ayrımını yapan Özbudun'un görüşü geçerlidir.³³ Üstelik bu ayrım, Anayasa'nın bütünü hesaba katılarak yapıldığından daha doğrudur. Buna göre, 104. maddede sayılan yetkilerin bazıları (örneğin, genelkurmay başkanını atamak, yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, uluslararası anlaşmaları onaylamak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin vermek gibi...) Anayasa'nın diğer hükümleriyle zaten karşı imza kuralına tabi hale getirilmiştir. Bunun dışındaki yetkilerin nasıl kullanılacağı ise, cumhurbaşkanının 'devlet başkanlığı' ve 'yürütmenin başı' sıfatları göz önünde bulundurularak saptanabilir.³⁴ Anayasa cumhurbaşkanına, yasama ve yargı alanına ilişkin yetkileri onun tarafsız devlet başkanı sıfatı nedeniyle vermiştir; dolayısıyla bu alanlardaki işlemleri tek imzalıdır. Yürütmenin başı sıfatıyla kullanacağı yetkiler ise, 'icrai olan ve olmayan' şeklinde ayrılabilir. Yani törensel nitelikte işlemler ile bakanlar kurulunun sorumluluğunu gerektiren işlemler. İkinci tür işlemleri cumhurbaşkanı tek başına yapamaz.³⁵ Dolayısıyla Türkiye'de cumhurbaşkanının, YÖK üyeleri ve üniversite rektörlerini, bunlar, idare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan organlar olduğu için tek imzayla atayamaması gerekmektedir (ÖZBUDUN, 2000: 314-315). Ancak yine aynı ayrım gereğince, yüksek yargı

32 Aliefendioğlu, geri gönderme yetkisini cumhurbaşkanının tek başına kullanamayacağını, çünkü kullanırsa, etkin siyaset içinde yer almış olacağını ve bu durumun da parlamenter dizgeyle bağdaşmayacağını savunmaktadır (ALIEFENDİOĞLU, 1988: 15).

33 Zaten, Anayasa'nın 105. maddesine dayanarak, karşı imza kuralını, cumhurbaşkanının istisnasız her işlemi açısından savunan Gözler, yaklaşık bir yıl önce yayımladığı ve anayasa hukuku alanında bir temel kaynak olma iddiasındaki Türk Anayasa Hukuku adlı eserinde, Özbudun'un aşağıdaki ayrımını kabul etmiştir. Yani o da Özbudun gibi cumhurbaşkanının sıfatları arasında ayrım yapmıştır (GÖZLER, 2000: 517 vd.). Daha sonra yukarıdaki 'değişmiş' görüşlerinin yer aldığı eserinde (Devlet Başkanları) bu çok temel görüş değişikliğine ilişkin hiçbir açıklama da yapmamaktadır. Yazar, yalnızca, bir yıl önce yayımlanan kitabında Özbudun ile aynı hataya düştüğünü "üzülerek" ifade etmektedir (GÖZLER, 2001: 257). Gözler'in parlamenter dizge ya da Anayasa'nın 105. maddesi hakkındaki bilgileri son bir yılda edindiğini kabul etmek olanaklı görünmediğine göre, bu düşünce değişikliğini, konunun bulanıklığıyla açıklamak doğru olabilir.

34 Anayasa Mahkemesi de bu ayrımı benimsenmektedir. E.1992/37, K.1993/18, K.G.27.4.1993, AMKD C.31/1, s.103, R.G. 12.10.1995-22431.

35 Cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına ya da karşı imzayla kullanması konusunda, parlamenter dizgenin temel ilkeleri göz önünde bulundurularak yapılan bu işlevsel ayrım doktrinde de büyük ölçüde benimsenmektedir. (EROĞUL, 1986: 282); (SABUNCU, 2001: 172); (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 306-311).

organu üyelerini seçme ve atama yetkilerinin cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı sıfatı nedeniyle verildiği de belirtilmelidir.³⁶ Bu atamalar, bilindiği gibi güncel tartışmalar içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğinin belirlenebilmesi, 105. maddenin ikinci fıkrası göz önünde bulundurulduğunda (cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz), hukuk devleti tartışmaları açısından da önem kazanmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaması anlamsız bir hükümdür. Yargı mercilerine başvurulamayacağı konusu ise, doktrinde tartışmalıdır.³⁷

Cumhurbaşkanının hangi yetkilerini resen kullanabileceğinin Anayasa'da düzenlenmesi bu tartışmalara ve bulanıklığa büyük ölçüde son verecektir. Ancak bu değişiklik yapılmadığı sürece, yukarıda anlatılan ve doktrinde hemen hemen hakim olan görüş (cumhurbaşkanının, devlet başkanı ve yürütmenin başı sıfatları arasında ayırım yapan), Anayasa'nın bütünü ve parlamenter dizgenin dengeli güçler ayrılığı özelliği de göz önünde bulundurulduğunda, kabul edilmelidir.

36 Soysal'a göre, atama yapma yetkisinin iyi ya da kötü sonuçlar vermesi cumhurbaşkanının tavriyla ilgilidir. Üstelik kendi içlerinde seçim yapılması çok demokratik görünmekle birlikte bu kurumların parçalanmasına ve kutuplaşmaya da neden olabilir: "...bu çözüm, tarafsızlık ve adalet duygusundan yoksun bir cumhurbaşkanının elinde yargının baştan aşağı bozulmasına neden olabileceği gibi, Cumhurbaşkanlığı görevini layikiyle başaran bir devlet başkanının elinde çok sağlam bir adalet mekanizmasının yaratılmasına da yarayabilir" (SOYSAL, 1986: 327).

37 Örneğin Sabuncu, bu hükmün hukuk devletiyle bağdaştıramayacağını belirtmektedir (SABUNCU, 2001: 173) Özbudun ise, yargı yolu açık olsaydı da zaten cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin idari nitelikte olmadığını, idari yargının idarenin eylem ve işlemleri üzerinde geçerli olduğunu, idare kavramının 'kanunların uygulanmasını sağlamak' anlamına geldiğini, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri devletin başı sıfatıyla yaptığını ve bu işlemlerin kanunların uygulanması eylemi sayılamayacağını yani idari fonksiyon sayılamayacağını savunmaktadır (ÖZBUDUN, 2000: 315). Örneğin, zaten, Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmek idari işlem sayılıp idari yargının denetimine tabi tutulamaz. Bu açıklama mantıklı görünmekle birlikte, Anayasa'da, cumhurbaşkanının karşı imzayla kullanması gerekirken tek başına kullandığı yetkilerinin olduğu düşünülürse, bu işlemlere karşı yargı yolunu kapamak hukuk devleti açısından sakıncalı hale gelmektedir. Hangi yetkinin tek başına kullanılacağı Anayasa'da yazmamaktadır; bu ayrımlar doktrinde ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında belirginleşmektedir. Dolayısıyla hangi işlemleri tek başına yapacağı açık değilken yargı denetimine kapalılık daha da tehlikeli hale gelebilir. Kuzu (1988:82) ve Tanör/Yüzbaşıoğlu da Özbudun'un bu yorumuna katılmaktadır (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 335). Gözübüyük ise, bu durumu hukuk devleti anlayışıyla bağdaştırmıyor: "... Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlem, bu işlemin dayanağını oluşturan yönetsel ön işlemlerde bir sakatlık yapılmış ise, bu sakatlık, Cumhurbaşkanının işlemi de etkiler. Hukuka aykırı olan ön işlemin, yönetsel yargıca iptali, yargı yoluna başvurulamayan Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemi de sakatlar." (GÖZÜBÜYÜK, 1995: 204). Alacakaptan'ın aynı yöndeki görüşü için bkz. (ALACAKAPTAN, 1995: 503). Tüzeye göre aykırı ön işlemin sonraki işlemi dayanmaksızın bırakacağına ilişkin örnek Danıştay kararları için bkz. E. 1992/4025, K. 1993/3177 ve E. 1992/4025, K. 1993/3178.

1982 Anayasası'nda, cumhurbaşkanının yetki ve görevleriyle ilgili yaşanan sorunların odağında yer alan karşı imza konusu böylece açıklandıktan sonra, güncel tartışma konularından bir diğeri olan, cumhurbaşkanının kararnamele imzalamaya zorunluluğu olup olmadığı konusuna geçebiliriz.

Cumhurbaşkanının Kararnameleri İmzalama Yetkisi

Cumhurbaşkanının kararnamele imzalamaya konusundaki yetki ve görevi tartışmaları Cumhurbaşkanlığı A. Necdet Sezer'in bazı KHK'leri imzalamayı reddetmesiyle gündeme gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı, 'memur kararnamele', olarak bilinen kararnamele 2000 yılının Ağustos ayında imzalamamıştır. Başbakan bunun üzerine 10 Ağustos'taki Bakanlar Kurulu toplantısının ardından yaptığı açıklamayla, cumhurbaşkanının kararnamele 'geri göndererek', 'kanunlarla ilgili süreci başlattığını' dolayısıyla 'aynen iade etmeye' karar verildiğini duyurmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı 21 Ağustos'ta ikinci kez imzalamayacağını açıklamıştır. Bunun üzerine, cumhurbaşkanının kararnamele imzalamaya zorunda olup olmadığı konusu tartışılmaya başlanmıştır. Ancak bu tartışmalarda da kişisel sempati ve antipatiler öne geçmiş, yine de bu sürecin sonunda, en azından cumhurbaşkanının kararnamele imzalamaya zorunda bırakılmayacağı anlaşılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümetin işlemlerini imzalamaya zorunda mıdır?

Cumhurbaşkanlığı Sezer, imzalamaya zorunda olmadığı şu gerekçelerle savunmuştur: KHK'ler yönünden cumhurbaşkanının yetkisi yalnızca imzalamaya değildir. Anayasa koyucu eğer kararnamele yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da kanunları yayımlamak kuralı içine alırdı. Anayasa'da kararnamele imzalamaya da cumhurbaşkanının 'görev ve yetkileri' arasındadır. Anayasa'nın sekizinci maddesine göre de yürütme yetki ve görevi cumhurbaşkanlığı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılacaktır. Yürütmenin iki başından birini görevli diğeri yetkili görmek olanaksızdır.³⁸

Cumhurbaşkanının bu gerekçelerini, doktrinindeki görüşler çerçevesinde ele alabiliriz:

Gözler, karşı imza konusunda olduğu gibi, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu (ve yetkisizliği) ve demokratik meşruiyetten yoksunluğu gerekçelerine dayanarak imzalamaya zorunda olduğunu savunmaktadır. Yazara göre devlet başkanının imza yetkisi bir 'tevsik' etme yetkisinden ibarettir. Yani cumhurbaşkanlığı kararnamenin içeriğini tasdik etmekte, bir çeşit 'noter' görevini yerine getirmektedir: "... imza ile devlet başkanı kararnamenin yapılmasına katılmamakta, yapılmış bir kararnamenin 'mevsukiyet'...ini tespit etmektedir.

Kararnamenin altına imza atarak devlet başkanı, resmi gazetede yayımlanacak olan kararnamenin bakanlar kurulu tarafından kabul edilmiş kararname olduğunu ve bu kararnamenin metninin bakanlar kurulu tarafından kabul edilen metin ile aynı olduğunu tasdik etmektedir." (GÖZLER, 2001: 269-270). Dolayısıyla cumhurbaşkanı bir kararnameyi ancak gerekli koşulların eksikliği durumunda reddedebilir; kamu yararına ya da tüzeye aykırı olduğu gerekçesiyle reddedemez.³⁹ Eğer 'kararnameleri imzalamak' ibaresi cumhurbaşkanının düşündüğü gibi yorumlanabiliyorsa, İspanya'yı kralın, İngiltere'yi kraliçenin yönetmesi gerekirdi. Üstelik cumhurbaşkanının sözünü ettiği 'iki başlılık', Gözler'e göre eşyanın tabiatına aykırıdır ve 'iki başlı bir yaratık bloke olup kıpırdayamaz hale gelecektir'; bu nedenle parlamenter dizgede bu başlardan biri feda edilmiştir (GÖZLER, 2000a: 26-27).

Diğer anayasa hukukçuları arasında ise, cumhurbaşkanının siyasi yerindelik yapamayacağı, ancak tüzeye aykırı olduğu açık olan kararnameleri de imzalamak zorunda olmadığı, hatta bu durumda imzalamamanın bir 'görev' olduğu yönünde bir görüş yakınlığı olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi'nin görüşü de bu yöndedir.⁴⁰ Eroğul'a göre, cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olarak kendisine verilen görev ve yetkilerde, salt bir imza makinesi değildir: "...Uyarı görevinin yanı sıra, rejimin temelini söz konusu olduğu tamamen istisnai durumlarda, anayasa ve yasalara açık aykırılık halinde veya hükümetin görüşüne uymakla suç işleyeceğinin tartışma götürmediği durumlarda, hükümete direnme hakkına sahiptir. Hatta böyle durumlarda, hükümete karşı çıkması, andının ona yüklediği kaçınılmaz bir görev olmaktadır." (EROĞUL, 1978: 52). Kararnamenin tüzeye aykırılığı durumunda cumhurbaşkanının imzalamak zorunda olmadığı görüşü, Tanör/Yüzbaşıoğlu (2001: 313), Turhan (1989: 124), Tanilli (1981: 352-353), Özbudun (2000: 316) ve Sabuncu (2001: 170-171; 2000: 175-177) tarafından da paylaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı Sezer'in imzalamayı reddetmesinin ardından çıkan tartışmalarla ilgili bir 'Kronik' yazan Sabuncu, yasalar bakımından cumhurbaşkanının yetkilerinin, yayımlamak ya da geri göndermek olduğunu,⁴¹

39 Eğer reddederse, cumhurbaşkanına karşı neler yapılabileceğini de sıralıyor Gözler: Anayasa tali kurucu iktidar tarafından değiştirilebilir, yasama organı bir yasayla cumhurbaşkanına imzalamaya zorunluluğu getirebilir, düzenlemeyi kanunla yapabilir, cumhurbaşkanının atadığı bakanlar kuruluna sürekli güvensizlik oyu vererek onu istifaya zorlamak, vatana ihanetle suçlandırmak ve bakanlar kurulunun istifası (GÖZLER, 2001: 277-284). Gözler bu görüşlerini, 'Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması' (2000a: 24-45) ve 'Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?' (2000b: 31-42) adlı yazılarında da aynen tekrarlamaktadır.

40 E.1992/37, K.1993/18, K.G.27.4.1993, AMKD C.31/1, s.115, R.G. 12.10.1995- 22431.

41 Güncel tartışmalarda pek yer bulmayan ancak cumhurbaşkanının yetkileri arasında, hükmün düzenleniş şekli ve sözcük tercihi açısından hayli tartışmalı bir konu da, geri gönderme yetkisidir. Anayasa'nın 89. maddesinde düzenlenen 'geri gönderme' konusu hakkındaki tartışmalar için bkz. (TEZİÇ,1987: 83-105). Ayrıca Aliefendioğlu da (1988: 17) Teziç'in görüşüne katılıyor.

yani yasama işleminin tamamlanmasının söz konusu olmadığını ancak, yürütmenin bir düzenleyici işlemi olan KHK'lerin cumhurbaşkanının imzası olmadan oluşmayacağını savunmaktadır. Yani bakanlar kurulu tarafından imzalanan metin henüz bir taslaktır ve KHK haline gelebilmesi cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasına bağlıdır (SABUNCU, 2000: 175). Dolayısıyla ortada bir yasa olmadığı gibi, geri gönderme de söz konusu değildir. Cumhurbaşkanlığı yerindelik denetimi yapmamalı ancak yukarıda da belirtildiği gibi, açıkça tüzeye aykırılık durumunda imzalamamalıdır. Tüzeye açıkça aykırılığın herkesçe farklı yorumlanabileceğini savunanlar olmakla birlikte,⁴² Sabuncu'nun sorusu da göz ardı edilemez: "...açıkça yetki kanununun dışına çıkan ya da Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği bir yasa hükmünün aynısını içeren bir KHK taslağının, CB (cumhurbaşkanının- M.S.)'nin imzasına sunulduğunu düşünelim. Bu durumda da CB'nin bu taslağı imzalaması gerektiğini söylemek mümkün olabilir mi?" (SABUNCU, 2000: 176). Sabuncu, cumhurbaşkanının imzalamaması durumunda, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisinin anlamsızlaşacağı ve açıklanamayacağı görüşüne de karşı çıkıyor: "...CB'nin kendisine sunulan bir KHK taslağının anayasaya uygunluğu konusunda yalnızca kuşku duyduğu ya da kamuoyunda bu yönde ciddi iddiaların var olduğu durumlarda bu yetki -yeterince- anlamlı olacaktır. Üstelik CB bir KHK'nin tümü değil, yalnızca bazı hükümleri bakımından anayasaya aykırılık kuşkusunu taşıyor da olabilir. KHK taslağı üzerinde tek taraflı değişiklik yapması mümkün olmadığına göre, CB'nin açık hukuka aykırılık görmediği bir kararnamayı hem imzalayıp hem de kuşku duyulan bazı hükümleri bakımından Anayasa Mahkemesine başvurması, CB'nin açıkça hukuka aykırı gördüğü kararnameleri imzalamama görevi çerçevesinde hiç de açıklanamaz değildir." (SABUNCU, 2000: 177). Sabuncu'ya göre, cumhurbaşkanının tüzeye açıkça aykırı bulduğu kararnameleri imzalamama yetkisi, 1982 Anayasası'ndaki 'yürütmeyi güçlendirme eğilimi' ile ilgisizdir. Sorun, cumhurbaşkanının 1924 Anayasası'ndan bugüne yürütmenin iki kanatlı yürütme modelinden vazgeçilmedikçe ve cumhurbaşkanlığı makamı ortadan kaldırılmaksızın bu sorunun çözümü de olanaksızdır (SABUNCU, 2000: 177). Konuyla ilgili, Sabuncu'nun görüşlerinin, tartışmalara yeterli yanıt olduğunu düşündüğümünden son bir özet cümlesiyle bu konuyu tamamlamak istiyorum: Cumhurbaşkanlığı, yürütmenin iki kanadından biri olduğundan, yürütme yetkisi ve görevi ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunca birlikte kullanılabilirliğinden, Anayasa'daki konumu ve yemini gereğince, açıkça tüzeye aykırı gördüğü işlemlere katılmamak, tüzeye aykırı kararnameleri imzalamamakla görevlidir.

42 Gözler, 'tüzeye açık aykırılık' yorumuna da katılmamaktadır. Çünkü, bir kararnamenin hukuka uygunluğu herkesçe farklı yorumlanabilir. Dolayısıyla bu bir iktidar sorunudur ve yerindelik ya da hukukilik açısından imzalamaması arasında bir fark yoktur (GÖZLER, 2000a: 30).

Yukarıda, cumhurbaşkanının görevinden dolayı cezai sorumsuzluğunun istisnasının, 'vatana İhanet' ile suçlandırılması olduğu belirtilmişti. Bu kavram, kararname tartışmaları sırasında da gündeme gelmiştir. Bu nedenle kısa da olsa değinmekte yarar var.

Cumhurbaşkanının Vatana İhaneti

Anayasa'nın 105. maddesinin son fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır."⁴³ Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanını Yüce Divan sıfatıyla yargılayacak olan makam Anayasa Mahkemesi'dir. Vatana İhanet kavramı, Anayasa'da ya da ceza yasalarında tanımlanmamıştır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının tanımlanmamış bir suçtan dolayı nasıl yargılanacağı tartışma konusu olmaktadır. Örneğin Gözler, bazı yasalarda ilgili görülebilecek hükümler bulunmakla birlikte, tüze dizgemizde vatana ihanetin tanımı olmadığını, bunun siyasi nitelikte bir prosedür kabul edilemeyeceğini çünkü cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuz olduğunu savunmaktadır. Gözler'e göre, vatana ihanet cezai sorumsuzluğun bir istisnasıdır. Dolayısıyla cezai sorumluluk alanına girmektedir (GÖZLER, 2001: 106-107). Ayrıca, 'kanunilik ilkesi' gereğince, bir suç ancak kanunla yaratılabilir; olmayan bir suç nedeniyle cumhurbaşkanının suçlandırılmaması ve Yüce Divan tarafından yargılanamaması gerekir (GÖZLER, 2000: 549). Ancak doktrinde karşıt görüşler ağırlıklıdır. Örneğin Sabuncu'ya göre, vatana ihanet bir ceza tüzeti kavramı olmaktan çok, siyasal bir kavramdır. Hangi suçun vatan hainliğini oluşturacağını önceden belirlemek de mümkün değildir (SABUNCU, 2001: 174). Teziç de vatana ihanetin, ceza tüzeti kavramı olmaktan çok, siyasi/cezai, 'sui generis' bir kavram olduğunu, suçların kanuniliği ilkesi dışında değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Teziç'e göre, vatana ihanetten, genel olarak, cumhurbaşkanının görevlerini ağır şekilde ihmal etmesi anlaşılmalıdır. Dolayısıyla bu kavram, siyaset ve tüzenin sınırlarındadır ve burada, cumhurbaşkanının görevini, anayasaya ya da ülkenin çıkarlarına aykırı bir biçimde kötüye kullanmasından doğan bir suç söz konusudur (TEZİÇ, 1998: 402). Tanör/Yüzbaşıoğlu ise, konuya ceza tüzeti açısından yaklaşmakta ancak 'kanunilik ilkesini' göz önünde bulundurmasına karşın Gözler'den farklı bir sonuca varmaktadır. Yazarlara göre kuşkusuz, 'suçların kanuniliği ilkesi'nden vazgeçilemez. Bu nedenle cumhurbaşkanına yönelik vatana ihanet suçlaması ancak ceza yasalarında düzenlenmiş suçlara dayandırılabilir: "Kuşkusuz, bu hallerde, hangi suçların vatana ihanet teşkil edeceğini, suçlandırma aşamasında TBMM belirleyecek; ancak, bu konuda son nitelendirmeyi yine AYM (Anayasa Mahkemesi -M.S.) yapacaktır (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 316)."⁴⁴

TBMM İktüzüğü'nün 'Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması' başlığını taşıyan 114. maddesinin son fıkrasına göre, "Birinci fıkrada söz konusu olan önerge ile (TBMM tarafından suçlandırma önergesi- M.S.) üçüncü fıkrada söz konusu olan Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir." Dolayısıyla Meclis, cumhurbaşkanını suçlandırırken, hangi ceza hükmüne dayandığını ve bu cezayı gerektiren fiilin neden vatana ihanet sayıldığını belirtmek zorundadır. Örneğin, Meclis, cumhurbaşkanının ülke güvenliğini, çıkarlarını zedeleyecek, tehlikeye düşürecek bir imzası karşılığında 'rüşvet' aldığı gerekçesiyle onu suçlandırabilir. Ancak bunu yaparken 'rüşvet' suçunun neden vatana ihanet sayılması gerektiğini de belirtmek zorundadır. Dolayısıyla Meclis, cumhurbaşkanının (yanlış olmakla birlikte), kararnamele imzalamak görevini yerine getirmediği, 'görevini ihmal' ettiği ve bunun da '.....' nedenlerle vatana ihanet olduğu gerekçeleriyle onu suçlandırabilir.

Kuşkusuz, Yüce Divan bu gerekçeleri vs. kabul etmek zorunda değildir. Teziç'e göre, Yüce Divan iki tür yaptırım uygulayabilir: Cumhurbaşkanının görevden azledilmiş olduğunun tespiti ve şartları varsa, suçlu görülerek mahkumiyetine karar vermek (TEZİÇ, 1998:403). Doktrindeki hakim görüş, suçlandırılan cumhurbaşkanının görevden düşeceği, beraat etse de görevine döneceği yönündedir.⁴⁵

Görüldüğü gibi, vatana ihanetin ceza yasalarında bir tanımı yapılmamıştır. Ancak böyle bir kavramın tek ve sınırlayıcı tanımının yapılması da kanımca pek olanaklı görünmemektedir. Bu nedenle, yürürlükteki tüze düzeninde, cumhurbaşkanının ceza yasalarına göre suç oluşturan her eylemi nedeniyle suçlandırılması olanaklı görünmektedir. Dolayısıyla sorunun aslında tüzel olmaktan çok, siyasi olduğu söylenebilir.

44 Yayla konuyla ilgili şu öneriyi getirmektedir: "Kanaatimce, cumhurbaşkanının, gerçekleşme ihtimali çok az da olsa, vatana ihanet ile suçlanmasından önce yine TBMM'nin kararıyla, tarafsızlığa ve Anayasa'ya aykırı tutum ve davranışları nedeniyle görevden alınabilmesi hükmü getirilmelidir. Görevden alma kararının, cumhurbaşkanı seçilmek için başlangıçta aranan 'üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile' ve 'gizli oyla' verilmesi şartı konulmalıdır. Böyle bir yolun parlamenter sisteme daha uygun olacağı söylenebilir." (YAYLA, 2001: 498).

45 Sabuncu'ya göre, bu denli ağır şekilde suçlanan cumhurbaşkanının bu sıfatını yitireceği ve beraat etse de görevine dönmeyi söz konusu olamayacağını kabul etmek gerekir (SABUNCU, 2001: 174). Özbudun, suçlandırılan cumhurbaşkanının, Yüce Divan'a sevk edilen bakan gibi (madde 113/3) görevden düşmesi gerektiğini savunuyor (ÖZBUDUN, 2000: 318). Teziç (TEZİÇ, 1998: 404) ve Tanör/Yüzbaşıoğlu da bu görüşe katılırken (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2001: 316), Gözler, bu kıyasın yapılamayacağını, Anayasa'da suçlanan cumhurbaşkanının görevden düşeceğine dair bir hüküm olmadığını belirtmektedir (GÖZLER, 2000: 492). TBB Anayasa Önerisi'nin 115. maddesinde, vatana ihanetle suçlanan ve yargılanmasına karar verilen cumhurbaşkanının, bu sıfatının ve görevinin sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Sonuç

Çalışmada, güncel gelişmelerin ışığında 1982 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının konumunu değerlendirebilmek için konu birkaç açıdan ele alınmıştır. Bunun nedeni, yürürlükteki bir anayasal düzenlemenin ve güncel bir tartışmanın yeterince anlaşılabilmesi için, öncelikle o ülke siyasal dizgesinin, bu dizgenin içinde yer aldığı düzenin ve söz konusu düzenlemenin tarihsel serüveninin göz önünde bulundurulması gerekliliğidir. Bu gereklilik, kuşkusuz Türkiye ve 1982 Anayasası açısından da geçerlidir.

Türkiye siyasal dizge konusundaki tercihini yaklaşık bir asır önce parlamenter dizgeden yana yapmıştır. Parlamenter dizgede yürütme organı iki başlıdır ve yürütme yetkisinin kullanımı bu iki baş arasında paylaşılır ve bu yapı klasik dizgede büyük ölçüde simgeseldir. Yani başlardan biri olan devlet başkanı, klasik parlamenter dizgede tamamen simgesel yetkilerle donatılmıştır. Devlet başkanının sorumluluğu (siyasal ve cezai) yoktur. Dolayısıyla klasik parlamentarizmin doğası gereği monarşilere uygun olduğu söylenmektedir. Parlamenter cumhuriyetlerde ise devlet başkanı, yine yürütmenin sorumsuz ve simgesel yetkilerle donatılmış kanadı olmakla birlikte, klasik dizgelerden farklılıklar gösterir. Yürütme yetkisinin kullanılması bakımından, iki kanadın yetki paylaşımındaki ağırlığı ülkeden ülkeye değişmektedir; dolayısıyla bir değil, birden çok parlamenter dizgeden söz edilebilir. Bu farklılıkları yaratan ise, ülkelerin kendi tarihlerinde gizlidir.

Türkiye'de gelişim, 1909 yılından bugüne parlamenter dizge yönündedir. 1982 Anayasası da bu dizgenin temel kurallarını, büyük ölçüde benimsemiştir. Ancak, Anayasa ile yürütme organının devlet başkanı kanadını güçlendirildiğinden, yürütmenin iki kanadı arasındaki yetki-sorumluluk dengesinin, cumhurbaşkanı lehine bozulduğunu söylemek çok yanlış olmayacaktır.

Cumhurbaşkanına siyasal dizge içinde güçlü ve sözünü dinleten bir 'ağabey' rolü verilmiştir. Ancak bu rolün Anayasa ile verilmemiş olduğu yıllarda da, cumhurbaşkanlarının tarihi kişilikleriyle etkili oldukları unutulmamalıdır. 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin çokluğu bir yana, bunlardan hangilerini karşı imza ile, hangilerini tek başına kullanılacağına düzenlenmemiş. olması böylesine yaşamsal bir konuda bulanıklığa neden olmaktadır (bu düzenlemenin unutulmadığı bir gerçektir) ve zaman zaman yoğunlaşan tartışmalarda, ortaya çıkan sorunlarda bu bulanıklığın payı büyüktür. Hangi yetkilerini tek başına kullanabileceği konusunda Anayasa Mahkemesi'nin de benimsediği bazı ayrımlar yapılabilse de cumhurbaşkanı, örneğin YÖK üyeleri ve üniversite rektörlerini atama işlemlerini, icrai yetkiler olmasına karşın tek başına yapabilmektedir. Dolayısıyla, Anayasa'da, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Tartışma konularından biri, cumhurbaşkanının yaptığı seçme ve atamalarla ilgilidir. Yukarıda belirtildiği gibi bazı atamaları başbakan ve ilgili bakanın imzalarıyla yapması gerekir. Ancak örneğin yargı organlarına ilişkin seçme ve atamaları 'devlet başkanı' sıfatıyla yapmaktadır. Bu organların kendi içlerinde seçim yapmaları daha demokratikmiş gibi görünse de, bu durumun neden olacağı muhtemel sorunların hiç de az olmayacağı tahmin edilebilir. Dolayısıyla tarafsız devlet başkanının kişiliğine ve göstereceği özene güvenmek sanırım daha doğru olur.

Cumhurbaşkanının KHK'leri imzalamak zorunda olup olmadığı sorusuna bu çalışmanın verdiği yanıt şu olmuştur: Kararnameler, cumhurbaşkanının imzası olmadan ancak bir taslaktır. Onun imzasıyla kararname haline gelir. Cumhurbaşkanının imzaya zorlamak olanaksızdır. Parlamenter dizgenin temel ilkeleri göz önünde bulundurulduğunda, siyasal sorumluluğu olmayan devlet başkanının siyasal yerindelik denetimi yapmaması gerektiği savunulabilir. Ancak, cumhurbaşkanının hukuka açıkça aykırı olduğunu düşündüğü bir kararnameyi imzalaması gerektiği savunulamaz. Yani cumhurbaşkanına, 'şimdi imzala, sonra iptalini istersin' denemez. Cumhurbaşkanının tüzeye aykırı bulunduğu bir kararnameyi imzalamaması ona Anayasa ile verilmiş olan 'anayasayı koruma görevinin' de gereğidir. Bu durumun, parlamenter dizgenin, 'birbirinden ayrı işlem yapamayan iki kanatlı yürütme organı' yapısına aykırı olmadığıysa ortadadır.

Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılıp yargılanabilmesi konusunda varılan sonuç; ceza yasalarında tanımı olmadığı için bu kavrama dayanarak suçlandırma ve yargılamanın olanaksız olduğu görüşünün, tartışılır olmakla birlikte, doğru olmadığıdır. Bu kavramın, siyasi/cezai nitelikte olduğu yönündeki düşünce, kanımca yerindedir. Üstelik TBMM İktüzüğü'nün ilgili hükmü de bu görüşü destekler niteliktedir. Nasıl ki hırsızlık eylemi, bir terör örgütünü beslemek için yapıldığında devlet güvenliğine karşı bir suç haline geliyorsa; rüşvet suçunun da, cumhurbaşkanı tarafından işlendiğinde vatana ihanet sayılacağı savunulabilir.

1982 Anayasası çalışmanın başında da belirtildiği gibi, hemen her hükmüyle tartışma konusu olmuştur; devlet başkanının konumu da bunlardan biridir. Bu önemli konuyla ilgili yukarıda yapılan tüzel tartışmalar uzatılabilir. Zaten konuyla ilgili kaynakların bolluğu da, uzatılmaya ne kadar uygun bir tartışma olduğunun kanıtıdır. Ancak bu teknik sayılabilecek tartışmalar arasında kanımca en temel sorun, ülkenin siyasal düzeni ve siyasal dizgesinin niteliğidir. Cumhurbaşkanı KHK'yi imzalamadığında çıkan tartışmaların tarzı, başbakanın 'geri gönderme'den söz etmesi, cumhurbaşkanının neredeyse 'vatana ihanet' ettiği yönünde bir kanı yaratılmaya çalışılması ve hiçkimsenin, bu konunun bir KHK ile düzenlenebilirliği yani kararnamenin içeriği üzerinde durmaması, bu düşüncüyü desteklemektedir.

Türk siyasi tarihi içinde cumhurbaşkanları, anayasal hükümlerden bağımsız olarak, her zaman etkili bir konuma sahip oldular. Devlet başkanının anayasal konumu, anayasa değişiklikleriyle, klasik parlamenter dizge yönünde sıkı sıkıya çerçvelenebilir. Ancak, herhangi bir yapı değişikliği istendiğinde, bunu gerçekleştirme yolunda tüzel değişikliklerin tek başına yeterli olacağını savunmak olanaksız. Örneğin, şu an görevde bulunan Cumhurbaşkanının, parlamenter dizgenin daha çok simgesel yetkilerle donatılmış devlet başkanı modeline son derece uygun bir kişi olduğu söylenebilir. Kendisi de konuşmalarında zaman zaman, 'yetkilerinin azaltılması gerektiğinden' söz etmektedir. Buna karşın, yapılan tüm anketler, yurttaşların en çok güvendiği ve desteklediği kişinin cumhurbaşkanı olduğunu gösterirken, kişi ve kurumlar şikayetlerini, cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilebilen ve bu nedenle eleştirilen Devlet Denetleme Kurulu'na iletmektedir.

Bu nedenle, devlet başkanının tüze düzenindeki konumu, bu kurumun siyasal dizge ve düzen içindeki yerinden, siyasetin niteliğinden, hatta o ülkenin kültürel ve toplumsal yapısından bağımsız olarak değerlendirilemez. Kuşkusuz yapılacak her anayasa değişikliği ve sonraki uygulamalarda da bu unsurların belirleyici etkisi olacaktır.

Kaynaklar

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1988), "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi," *Amme İdaresi Dergisi*, 21/1: 5-38.
- ALACAKAPTAN, Uğur (2001), "Milletvekili Dokunulmazlığı, Bakanların Sorumluluğu, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu," *Türkiye Barolar Birliği Yayını*, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 12:500-511.
- Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*.
- ARSEL, İlhan (1965), *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I* (Ankara: Mars Matbaası).
- ÇAĞLAR, Bakır (1989), *Anayasa Bilimi* (İstanbul: BFS Yayınları).
- DÜMAN, İ. Hasan (1998), *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı* (Ankara: İnkılap Kitabevi).
- ERDOĞAN, Mustafa (1989), "Başkanlık Hükümeti mi?," *A.Ü. SBF Dergisi*, XLIV/3-4: 329-347.
- EROĞUL, Cem (1978), "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi," *A.Ü. SBF Dergisi*, XXXIII/1-2: 35-58.
- EROĞUL, Cem (1996), *Anatüzeğe Giriş* (Ankara: İmaj Yayıncılık, Dördüncü Bası).
- ESEN, B.Nuri (1963), *Anayasa Hukuku Genel Esaslar* (Ankara).
- Gereçli Anayasa Önerisi* (1982) (Ankara: A.Ü. SBF Yayınları).
- GÖZLER, Kemal (2000), *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi).
- GÖZLER, Kemal (2000a), "Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?," *Ankara Barosu Dergisi*, 2000/3: 31-42.
- GÖZLER, Kemal (2000b), "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?," *Türkiye Günlüğü*, 62: 25-47.
- GÖZLER, Kemal (2000), *Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).

- GÖZLER, Kemal (2001), *Devlet Başkanları* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1995), *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, Beşinci Baskı).
- KÜBALI, H. Nail (1971), *Anayasa Hukuku Dersleri* (İstanbul: Kutulmuş Matbaası).
- OKANDAN, R. Galip (1976), *Umumi Amme Hukuku* (İstanbul: İ.Ü. HF Yayınları, No. 479).
- ONAR, S. Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, Üçüncü Baskı).
- ÖZBUDUN, Ergun (2000), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, Altıncı Baskı).
- ÖZTÜRK, Kazım (1966), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları).
- SABUNCU, Yavuz (2000), "Cumhurbaşkanının Görevi Neydi?," *A.Ü. SBF Dergisi*, 55/3: 175-177.
- SABUNCU, Yavuz (2001), *Anayasaya Giriş* (Ankara: İmaj Yayıncılık, Yedinci Baskı).
- SAVCI, Bahri (1963), "Devlet Başkanı - Meclis Çatışması," *A.Ü. SBF Dergisi*, XVIII/3-4: 319-340.
- SAVCI, Bahri (1965), "Devlet Başkanı - Meclis Çatışması Üzerine," *A.Ü. SBF Dergisi*, XX/3: 141-152.
- Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü* (1960) (Ankara: Ajans Türk Matbaası).
- SOYSAL, Mümtaz (1969), *Anayasaya Giriş* (Ankara: Sevinç Matbaası, İkinci Baskı).
- SOYSAL, Mümtaz (1986), *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (İstanbul: Gerçek Yayınevi, Altıncı Baskı).
- TAN, Turgut (1984), "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)," *Anayasa Yargısı*, 22. Kuruluş Sempozyumu:3 1-54).
- TANILLI, Server (1981), *Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş* (İstanbul: Fakülteler Matbaası).
- TANÖR, Bülent (1994), *İki Anayasa* (İstanbul: Beta Yayıncılık, Üçüncü Baskı).
- TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2001), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (İstanbul: YKY Yayınları).
- TEZİÇ, Erdoğan (1987), "Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi," *Anayasa Yargısı*, 3: 83-105.
- TEZİÇ, Erdoğan (1998), *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Yayıncılık).
- TİKVEŞ, Özkan (1982), *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi HF Yayını, Acargil Matbaası).
- TURAN, Güneş (1964), "Devlet Başkanı - Meclis Çatışması," *A.Ü. SBF Dergisi*, XIX/2: 175-192.
- TURHAN, Mehmet (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası* (Diyarbakır: Dicle Hukuk Fakültesi Yayınları).
- Türkiye Barolar Birliği (2001), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi* (İstanbul: Şen Matbaa, No.14).
- ULUŞAHİN, Nur (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları).
- YAYLA, Yıldızhan (2001), "Milletvekili Dokunulmazlığı, Bakanların Sorumluluğu, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu," *Türkiye Barolar Birliği Yayını*, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 12:478-498.