

1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Öğr. Gör. Mehmet KAHRAMAN*

GİRİŞ

1982 Anayasası, yürütmeyi oldukça güçlendirmiş ve yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının yetkilerini de, sembolik olmaktan çıkartarak, daha etkin ve geniş yetkiler haline dönüştürmüştür. Anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler, çoğunlukla cumhurbaşkanının tek başına kullanılabilceği yetkililerdir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler, parlamenter rejimin gereklerine uymadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir¹.

Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının güçlendirilmesinden kaçınılmıştır². Çünkü, güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanı kendi doktrini, programı ve siyasal tercihleri olan tek kişilik bir parti durumuna gelebilme potansiyeline sahiptir ve bu da parlamenter sistemin gereklerine uymamaktadır.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, devletin başı olması dolayısıyla tarafsız hakem konumundadır. Devlet başkanının tarafsız olması, onun sorumsuz olmasını ve dolayısıyla yetkilerinin de sembolik olmasını

* Mustafa Kemal Üniversitesi Öğretim Elemanı (mkahraman@mku.edu.tr)

1 Epstein, Leon: "Parliamentary Government"; **International Encyclopedia of Social Sciences**, New York 1968, s. 423; Atar, Yavuz: **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya 2005, s. 258; Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004, s. 306; Onar, Erdal: "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?"; **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara 2001; Sabuncu, Yavuz: **Anayasaya Giriş**, Ankara 2005, s. 229; Erdoğan Mustafa: **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, Ankara 2003, s. 197; Tanör, Bülent-Yüzbaşıoğlu, Necmi: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001, s. 423; Kuzu, Burhan: **Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum**, Bayrak Matbaacılık, İstanbul 1989, s. 54; Tan, Turgut: "1982 Anayasası Yönetim Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", **Anayasa Yargısı**, AYM Yayını, 1984, s. 31- 47.

2 Turhan, Mehmet: **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, DÜHF Yayınları, Diyarbakır 1989, s. 101; Yavuz, K.Haluk: **Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2000, s. 477.

gerektirmektedir. Parlamenter sistemin doğduğu İngiltere’de devlet başkanı (kral/kraliçe) seçimle belirlenmediğinden, tarafsız hakem rolünü koruyabilmekte ve bakanlar kurulu ile uyumlu çalışabilmektedir³. Cumhuriyetlerde ise, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak için, anayasa hükümleri⁴ yanında parlamento tarafından seçilmesi yönteminin tercih edildiği görülmektedir.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz kılınmasının nedeni, parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda tarafsız kalabilmesini sağlayabilmektir⁵. Bu nedenle devlet başkanı, sahip olduğu yetkileri tek başına kullanamamakta, başbakan ve ilgili bakanlarla birlikte “karşı imza” kuralına göre kullanabilmektedir⁶. Çünkü, kamu hukukunda yetki ve otorite, sorumlulukla birlikte yer almaktadır. Yani, sorumluluk kime verilmişse, yetki ve otorite de o kişiye verilmektedir⁷.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, 1982 Anayasasında şu şekilde düzenlenmiştir: “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. Cumhurbaşkanının re’sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.” (m. 105).

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının tek başına (re’sen) yapabileceği işlemler karşı-imza kuralına tabi değildir. Başka bir anlatımla, bu işlemleri başbakan ve ilgili bakanın imzalaması gerekli değildir. Bununla birlikte, Anayasada cumhurbaşkanının hangi işlemlerini tek başına, hangi iş-

3 Tanör ve Yüzbaşıoğlu, age., s. 303.

4 Bu hükümlerden başlıcaları, cumhurbaşkanının seçiminde özel prosedür uygulanması, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik hükümler ve cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkeleridir. Bkz., Tanör ve Yüzbaşıoğlu, age., s. 302.

5 Kubalı, H. N.: **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayını, No: 1604, İstanbul 1971, s. 376; Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 351; Sabuncu age., s. 229.

6 Karşı imza kuralı, parlamenter sistemlerde sorumsuz devlet başkanının bütün işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması ve bu işlemlerden kaynaklanan sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olması kuralıdır. Bkz., Atar, age., s. 259; Gözler, Anayasa Hukuku, s. 345; Özbudun, age., s. 315; Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2001, s. 407-408; Gözler Kemal: **Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 47.

7 Teziç, Anayasa, s. 407.

lemleri karşı-imza kuralına uyarak yapacağı belirtilmemiştir. Bu nedenle konu, doktrinde tartışılmıştır⁸.

Bu konuda genel kabul gören görüş, cumhurbaşkanının, Anayasanın kendine "tarafsız devlet başkanı" sıfatıyla tanıdığı yetkileri tek başına kullanabileceği yönündedir⁹. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkileri, tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla tanınmış yetkililerdir ve bu yetkilerin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilmesi gereklidir¹⁰.

Bu bağlamda, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi ve kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisi de cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkililerdir¹¹. Çünkü, cumhurbaşkanı bu yetkilerini karşı-imza kuralı ile kullandığı takdirde, bu yetkiler anlamını yitirecektir¹². Dolayısıyla başbakan ve ilgili bakan, cumhurbaşkanının bu konudaki işlemlerini imzalamaktan kaçınabileceklerdir¹³.

Cumhurbaşkanının kanunları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisini sıkça kullanması, 2000 yılından itibaren kamuoyunun yoğun ilgisini çeken ve çok tartışılan bir konu haline gelmiştir. Cumhurbaşkanı, 16 Mayıs 2000'den 23 Kasım 2006 tarihine kadar 59 yasa, 7 kanun hükmünde kararname (KHK), 11 atamalar dışındaki işlere ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, 703 müşterek kararname ve 18 atamalara

Bu ilişkin Bakanlar Kurulu kararını geri göndermiştir. Ayrıca, gerek atamalar dışındaki, gerekse atamalara ilişkin birçok Bakanlar Kurulu kararları ile ortak kararname de bu nedenle Bakanlar Kurulu tarafından geri çekilmiştir¹⁴. Çalışmada, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, parlamenter sistemin gerekleri ve 1982 Anayasası hükümleri çerçevesinde incelenmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, veto yetkisi ile karşılaştırılarak, bu iki yetkinin benzerlikleri ve farklılıkları belirlenmekte; ikinci bölümde cumhurbaşkanının geri

8 Özbudun, age., s. 311-316; Atar, age., s. 150; Gözler, Anayasa Hukuku, s. 353; Turhan, age., s. 164; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, age., s. 305-314.

9 Özbudun, age., s. 314; Gözler, Anayasa Hukuku, s. 346.

10 Özbudun, age., s. 315.

11 Tanör ve Yüzbaşıoğlu, age., s. 309.

12 Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin yerleşmiş içtihadı için bkz., Anayasa Mahkemesinin 16.3.1976 tarih ve E. 1975/183, K. 1976/16 sayılı kararı, **AMKD**, Sayı 14, s. 68; 18.12.1979 tarih ve E. 1979/22, K. 1979/ 45 sayılı kararı, **AMKD**, Sayı 17, s. 372-376; 27.04.1993 tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı kararı, **AMKD**, Sayı 31, s. 103.

13 Özbudun, age., s. 314.

14 Bkz. http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/kanun.html (23.11.2006).

gönderme yetkisinin niteliği ve nihayet bu yetkinin kapsamı, Anayasanın 89., 175. ve Geçici 9. maddeleri doğrultusunda incelenmektedir.

1. Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi ve Veto

1982 Anayasasına göre, kanun teklif ya da tasarıları TBMM tarafından görüşülüp oylandıktan sonra kanunlaşmaktadır. Kanunların cumhurbaşkanı tarafından imzalanması, kanunların yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için gerekli bir şekil şartıdır. Meclis Genel Kurulunda kabul edilen kanun teklif ve tasarıları, bu safhadan sonra hukuken kanun olmakla birlikte, Resmi Gazetede yayımlanmadıkça yürürlüğe girememekte ve vatandaşlar için bağlayıcı olmamaktadır. Kanunlar, vatandaşlara duyurmak amacıyla Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır¹⁵. Dolayısıyla, kanunlar Resmi Gazete’de yayımlanmadıkça, kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma süresi de işlemeye başlamamaktadır.

Cumhurbaşkanının, bir kanunu yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme yetkisi, genellikle “veto” olarak ifade edilmekle birlikte, “veto” kavramıyla “geri gönderme” kavramı, içerik olarak birbirinden farklı kavramlardır¹⁶.

1.1. Veto

Anayasa hukuku açısından veto; “Devlet başkanının bir yasayı onaylamama yetkisidir.” Monarşik rejimlerde devlet başkanı tarafından kullanılan veto yetkisi, cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde “geri gönderme yetkisi” haline dönüşmüştür¹⁷. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin kaynağının, veto yetkisi olduğu söylenebilir.

Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun tasarısının devlet başkanı tarafından onaylanmasının öngörüldüğü bir hukuk düzeninde, devlet başkanı bu tasarımı onaylayabileceği gibi uygun bulmayarak parlamentoya geri de gönderebilir. Dolayısıyla, devlet başkanının bir kanun tasarısını onaylamayarak geri göndermesi, bu tasarının veto edildiği anlamına gelmektedir. Yani, onay için devlet başkanının önüne gelen “kanun” değil de “kanun tasarısı” ise, devlet başkanının kullandığı yetki, veto yetkisidir. Oysa, geri gönderme yetkisinde devlet başkanı, parlamento tarafından kabul edilen ve kanun haline gelen metnin bir kere daha görüşülmesini istemekte ve dolayısıyla kanunun yürürlüğe girmesine engel olmaktadır.

¹⁵ Bu konuda bkz. 23.5.1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun (m. 5).

¹⁶ Teziç, Erdoğan: “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”; *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayını, No:7, 1987, s. 83.

¹⁷ Akıllıoğlu, Tekin: “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”; *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, 1988, s. 7.

Veto yetkisinin, mutlak veto ve geciktirici veto olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun tasarısı, devlet başkanının onayından sonra kanun haline gelmekte ve şayet devlet başkanı bu tasarımı onaylamadığında, tasarı kanunlaşmamakta ise, “mutlak veto”dan söz edilmektedir¹⁸. Yani, devlet başkanının bir kanun tasarısını onaylamamak suretiyle, bu tasarının kanun haline gelmesine engel olmasına mutlak veto denmektedir.

Parlamentar sistemin doğduğu ülke olan İngiltere’de yasalar, kraliçenin onayı (the Royal Assent) ile yürürlüğe girmektedir¹⁹. Kraliçenin veto yetkisi bulunmakla birlikte, bu yetki 1707 yılından beri hiç kullanılmamıştır²⁰.

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanının mutlak veto yetkisi bulunmamasına karşın, 1876 tarihli Kanuni Esasi, padişaha mutlak veto yetkisi tanımaktaydı²¹. Nitekim, 1876 Anayasasına göre, kanun tasarılarının kanun haline gelebilmesi, padişahın uygun görmesine (iradei seniyesine) bağlı idi (m. 54). Yani, Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan tarafından kabul edilen kanun tasarıları, ancak padişahın uygun görmesiyle kanunlaşabilmekteydi.

Geciktirici veto ise, devlet başkanının parlamentoya geri gönderdiği bir kanun tasarısının, parlamento tarafından nitelikli bir çoğunlukla yeniden kabul edilmesi halinde, devlet başkanı tarafından zorunlu olarak onaylanmasıdır²². Görüldüğü gibi, geciktirici veto yetkisinin kullanılmasında devlet başkanına sınırlı bir geciktirme yetkisi verilmektedir. Devlet başkanının geciktirici veto yetkisini kullanması, aslında kanunun oluşmasını geciktirmekten ibarettir. Dolayısıyla devlet başkanı, parlamentonun yeniden görüşerek nitelikli çoğunlukla kabul ettiği metni onaylamak zorunda kalmaktadır²³.

Anayasalarımızda devlet başkanına geciktirici veto yetkisi veren hükümler, 1876 tarihli Kanuni Esasi’de bulunmaktaydı. Nitekim, 1876 tarihli Anayasanın II. Meşrutiyet döneminde değiştirilen 54. maddesi hük-

18 Akıllıoğlu, age., s. 8.

19 Punnet, R.M.: **British Government and Politics**, sixth ed., Darmouth Publishing Company, Aldershot 1994, s. 176. bu konuda internet erişimi için bkz., <http://www.open.gov.uk>.

20 Eroğul, Cem: **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001, s. 22. Bu konuda ayrıca bkz., Gözler, Kemal: **Devlet Başkanlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001.

21 Akıllıoğlu, age., s. 5.

22 Teziç, Geri Gönderme, s. 84; Akıllıoğlu, age., s. 8.

23 Teziç, Geri Gönderme, s. 84.

mü, padişaha geciktirici veto yetkisi vermektedir²⁴. Anayasanın padişaha mutlak veto yetkisi veren 54. maddesinde yapılan değişiklikle padişahın uygun görmesi, kanun tasarılarının yasalaşma evresi için değil de, yasanın yürürlüğe girebilmesi için gerekli bir koşul haline getirilmiştir. Buna göre padişah, kendisine sunulan kanunları iki ay içinde (acil hallerde on gün içinde) onaylamak ya da yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermek zorundaydı.

Aynı şekilde, 1982 Anayasasının 175. maddesinde yer alan Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları geri gönderme konusunda da cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir²⁵.

1.2. Geri Gönderme Yetkisi

Cumhurbaşkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi, nitelik itibariyle veto yetkisine benzer bir yetki ise de, içerik olarak vetodan farklıdır. Veto, yukarıda da belirttiğimiz gibi, parlamentonun kabul ettiği metnin "yasalaşmasını" engelleyen bir işlemdir. Geri gönderme yetkisi ise, parlamento tarafından kabul edilen yasanın "yürürlüğe girmesini" engelleyen bir işlemdir. Nitekim, cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclise gönderilen metin, Meclis Genel Kurulunda kabul edildiği anda kanun haline gelmiş bir metindir²⁶. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, bir "kanunun" yürürlüğe girmesine engel olmakta ve Meclis tarafından yeniden görüşülmesini istemektedir.

Geri gönderme yetkisinin geciktirici vetodan farkı, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunun, Mecliste herhangi bir nitelikli çoğunluk şartı aranmaksızın tekrar görüşülerek kabul edilebilmesidir. Cumhurbaşkanı, geri gönderilerek Mecliste ikinci kez görüşülen metni, hangi çoğunlukla kabul edilirse edilsin, onaylamak zorundadır. Geciktirici veto ise, cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilen metnin, anayasada öngörülen nitelikli çoğunlukla ikinci kez kabul edildiği takdirde yasalaşabilmesine imkan tanımaktadır²⁷. Dolayısıyla, geciktirici veto yetkisi, cumhurbaşkanının, onay için kendisine sunulan metnin yasalaşmasını engelleme yetkisini, nitelikli çoğunluğun oyu ile sınırlandırmıştır. Yani, cumhurbaşkanı, ikinci kez kendisine sunulan metin, öngörülen nitelikli çoğunlukla kabul edildiği takdirde, bu metnin yasalaşmasını engelleyememekte; ancak Mecliste ikinci kez görüşülerek kendisine sunuluncaya kadar geçen zaman zarfında yürürlüğe girmesini geciktirmiş olmaktadır.

24 Akilhoğlu, age., s. 6.

25 Teziç, Geri Gönderme, s. 93.

26 Teziç, Geri Gönderme, s. 84.

27 Akilhoğlu, age., s. 9

2. Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisinin Niteliği

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bu yetkinin “kanun teklifi” niteliğinde olduğunu savunan görüşler²⁸ olduğu gibi, bu görüşün aksine, “kanunun yeniden ele alınmasını sağlayan” bir yetki olduğunu savunan görüşlere de rastlanmaktadır²⁹. Teziç’e göre; “Cumhurbaşkanı, bu yolla Anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yetkisini dolaylı bir biçimde elde etme imkânına kavuşabilir³⁰.” demek suretiyle, cumhurbaşkanının bu yetkisinin kanun teklifi niteliğinde olduğunu belirtmektedir. Bu görüşe katılmayan Akıllıoğlu ise, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin, “kanun teklifi” niteliğinde bir yetki olmadığını, “TBMM’ne, yaptığı kanunu yeniden ele alabilmek ve değişiklik yapabilmek imkanını veren” bir yetki niteliğinde olduğunu savunmaktadır³¹. Kanaatimizce, ikinci görüş daha isabetlidir. Çünkü, Anayasaya göre kanun teklif etme yetkisi, milletvekillerine ve Bakanlar Kuruluna aittir. Bunlar dışında hiçbir kişi ya da kurumun kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, geciktirici veto niteliğinde bir yetki değildir. Çünkü, cumhurbaşkanının tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderdiği metin kanun haline gelmiş bir metindir ve ayrıca, kanunun yeniden meclisten görüşülebilmesi için nitelikli bir çoğunluk aranmamaktadır. Cumhurbaşkanı, salt çoğunlukla dahi olsa, Meclis tarafından aynen kabul edilen kanunu onaylamak ve yayımlamak zorundadır. Bu halde cumhurbaşkanı, onayladığı kanunun Anayasaya aykırı olduğunu düşünüyorsa, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açabilmektedir.

3. Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisinin Kapsamı

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, ilk kez 1924 Anayasası ile hukuk sistemimize girmiş, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almış bir yetkidir. 1982 Anayasasına göre, kanunların onaylanması ve Resmi Gazetede yayımlanması görevi cumhurbaşkanına aittir. Anayasaya göre cumhurbaşkanı, bütçe kanunları hariç, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderebilmektedir (m. 89).

Görüldüğü gibi, Anayasada cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine konu olan pozitif hukuk kuralının “kanun” olduğu açıkça belirtilmiş-

28 Teziç, Geri Gönderme, s. 103.

29 Akıllıoğlu, age., s.12.

30 Teziç, Geri Gönderme, s. 91-103.

31 Akıllıoğlu, age., s. 13.

tir. 89. maddenin son fıkrasındaki “Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.” hükmüyle, anayasa değişikliklerinin de cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine konu olabileceği açıkça belirtilmiş olup, bu konuya ilişkin düzenleme, Anayasanın 175. maddesinde yer almaktadır.

Anayasanın 89. maddesinden, sadece kanunlar ile anayasa değişikliğine ilişkin kanunların cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine konu olabileceği anlaşılmaktadır. Acaba Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ve Bakanlar Kurulunun diğer kararnameleri de cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine konu olabilir mi?

Anayasanın “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme” kenar başlığını taşıyan 91. maddesinde cumhurbaşkanının bu konuda geri gönderme yetkisi olduğu belirtilmemiştir. Anayasanın 91. maddesi, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir.” demek suretiyle, KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verildiğini belirtmiştir. Aynı maddenin 5. fıkrasında ise, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde KHK çıkarma yetkisinin cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna ait olduğu belirtilmiştir. Buna rağmen, KHK’lerin de cumhurbaşkanı tarafından geri gönderildiği görülmekte ve bu konunun siyaset ve bilim çevrelerinde tartışılmasına sebep olmaktadır³².

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da “Yasama” bölümü içinde düzenlenmiştir. Nitekim Anayasanın, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde bu yetki, cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görevleri arasında sayılmıştır. Geri gönderme yetkisi, Anayasada cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir yetkisi olarak düzenlenmiş ise de, yasama işlevinin paylaşılması niteliğinde bir yetki olduğu söylenemez³³. Çünkü, yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM’ne ait olduğu Anayasada açıkça belirtilmiştir.

3.1. Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasının 89. maddesine göre cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen ya da tamamen uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülmek üzere, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde (15 gün) Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.

³² Gözler Kemal: *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 31; Akıllıoğlu, age., s. 11; Teziç, *Geri Gönderme*, s. 91-103.

³³ Akıllıoğlu, age., s. 11.

Anayasanın 89. maddesi, 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle kısmen değiştirilmiştir.³⁴ Maddenin önceki metninde cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları geri gönderebiliyordu ve bu konuda kısmen ya da tamamen uygun bulmama gibi bir ayırım söz konusu değildi. Oysa, Anayasa değişikliğiyle, bu konuda “kısmen” ya da “tamamen” uygun bulmama gibi bir ayırım yapılmıştır. Bu ayırma bağlı olarak, Meclisin geri gönderilen kanunları yeniden ele alabilmesi ve yeni değişiklikler yapabilmesi imkanı da oldukça daraltılmıştır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanı bir kanunu kısmen uygun bulmayarak geri gönderdiği takdirde, TBMM kanunun tümünü yeniden görüşmeyecek; bilakis sadece uygun bulunmayan kısmını görüşebilecektir.

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, yukarıda da belirttiğimiz gibi, veto niteliğinde bir yetki değildir³⁵. Çünkü, geri gönderilen kanun Meclis tarafından nitelikli çoğunluk şartı aranmaksızın aynen kabul edildiği takdirde, cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır.

Bu konuda şöyle bir soru sorulabilir: Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanunu onbeş gün içinde imzalamazsa ve TMMM’ne de geri göndermezse; yahut da TBMM’ne geri gönderip de aynen kabul edilen kanunu imzalamayıp yayımlamazsa ne olur? Öncelikle belirtmek gerekir ki, Anayasada bu konuda bir hüküm yoktur. Teziç’e göre, böyle bir durumda, Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna gidilmesi ya da bu konuda bir parlamento kararı alınması şeklinde ikili bir mekanizma işletilebilir³⁶. Kanaatimizce, cumhurbaşkanının sadece vatana ihanet dolayısıyla cezai sorumluluğu bulunduğundan ve bu tür tasarrufları vatana ihanet sayılmayacağından, bu konuda bir hukuki yaptırım bulunmamaktadır. Bu durumda, parlamento kararı almanın daha uygun olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunda, Meclis tarafından yeni bir değişiklik yapıldığı takdirde cumhurbaşkanı, kanunun değiştirilen kısmını tekrar Meclise geri gönderebilir (m. 89/3). Bu fıkra hükmü, 1961 Anayasasında yoktu ve 1973 yılında cumhurbaşkanının bir kanunu ikinci kere geri göndermesi nedeniyle bir takım sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştu. Dolayısıyla, bu tür sorunlara çözüm olması amacıyla bu fıkra hükmünün getirildiği söylenmektedir³⁷.

2001 tarihli Anayasa değişikliğiyle, 89. maddenin ikinci fıkrasında herhangi bir değişiklik yapılmadığından, ikinci kere geri gönderme yetkisi, cumhurbaşkanı tarafından kanunların “kısmen” uygun bulunmaması

34 2001 tarihli anayasa değişikliği 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla yapılmıştır.

35 Teziç, Geri Gönderme, s. 88.

36 Teziç, Geri Gönderme, s. 88 – 89.

37 Teziç, Geri Gönderme, s. 89.

halinde mümkündür. Bu durumda Meclis, kanunun sadece bu kısmını görüştük ve bu kısım ile ilgili değişiklikler yapabilecektir.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, TBMM tarafından hiçbir değişiklik yapılmadan aynen kabul edilirse, cumhurbaşkanı bu kanunu onaylayarak yayımlamak zorundadır. Her ne kadar cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı bir kanunu imzalamak zorunda ise de, Anayasa bu konuda cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisi vermiştir. Buna göre cumhurbaşkanı, kanunun Resmi Gazetede yayımı tarihinden başlayarak altmış gün içinde Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecektir (m. 150).

3.2. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine İlişkin Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasına göre, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar da cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilebilir. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların geri gönderilmesi konusunda iki nokta dikkat çekicidir. Biri, geçiş dönemi içinde yapılacak anayasa değişikliklerinin, Geçici 9. madde hükümlerine göre geri gönderilebilmesi, diğeri de olağan dönemde yapılacak anayasa değişikliklerinin 175. madde hükümlerine göre geri gönderilebilecek olmasıdır.

Geçiş döneminde³⁸ yapılacak anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi, olağan dönemdekinden daha güçtür. Nitekim, geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının TBMM tarafından aynen kabul edilebilmesi, TBMM üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile gerçekleşebilmektedir. Teziç, bu hükmün geçiş döneminde anayasada değişiklik yapılmaması amacıyla getirilmiş olabileceğini ileri sürmektedir³⁹.

Olağan dönemde yapılacak anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi ise, Anayasanın 175. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları bir daha görüşülme üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse, cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanun, cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır.

38 Geçiş dönemi, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin başkanlık divanı kurulduktan sonraki altı yıllık dönemi (7 Aralık 1983 – 6 Aralık 1989) kapsamaktadır.

39 Teziç, Geri Gönderme, s. 92.

Doğrudan veya cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoylamasına sunulmayan anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddeler Resmi Gazetede yayımlanır.”

Görüldüğü gibi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi halinde, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ettiği takdirde, cumhurbaşkanı bu kanunu ya onbeş gün içinde imzalamak veya halkoylamasına sunmak seçeneklerinden birini tercih etmek durumunda kalmaktadır.

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halkoylamasına götürme yetkisi, önceki Anayasalarda bulunmayan bir özelliktir. 1982 Anayasasının halkoylamasını, “anayasa değişikliği sürecinde geçerli olmak üzere, hukuki açıdan bağlayıcı, usul bakımından ise, duruma göre mecburi ya da ihtiyari olarak başvurulacak bir kurum olarak” öngördüğü belirtilmektedir⁴⁰.

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları geri gönderme yetkisinin geciktirici veto niteliğinde olduğu savunulmaktadır⁴¹. Çünkü, geri gönderilen kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilebilmesi için, nitelikli oy çoğunluğu aranmaktadır.

3.3.Cumhurbaşkanın Kanun Hükmünde Kararnameleri Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasının “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme” kenar başlığını taşıyan 91. maddesinde, cumhurbaşkanının bu konuda geri gönderme yetkisi olduğu açıkça belirtilmemiştir. 91. maddeye göre, “ Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir.” Aynı maddenin beşinci fıkrasında, “sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun KHK çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.” denmektedir.

Bu konuda öncelikle, KHK’lerin cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasının gerekli olup olmadığının ve KHK’lerin ne zaman hukuki geçerlilik kazandıklarının açıklanması gerekmektedir. Anayasanın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesine göre kararnameleri imzalamak, cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görevlerinden biridir. Şu halde, KHK’lerin de uygulanabilmeleri için, cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gereklidir. Dolayısıyla kararnameler de cumhurbaşkanının imzasından sonra hukuki geçerlilik kazanırlar.

40 Atar, age., s. 260.

41 Teziç, Geri Gönderme, s. 93.

Cumhurbaşkanı, önüne gelen her kararnameyi imzalamak zorunda mıdır? Bu konuda gerek doktrinde⁴² ve gerekse yargı kararlarında kararnamelerin hukuka uygun olup olmamaları açısından ikili bir ayırım yapılmaktadır⁴³. Bir kere, cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun hukuka aykırı kararnamelerini imzalamak zorunda değildir. Aynı şekilde cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun hukuka uygun kararnameleri üzerinde siyasal yerindelik denetimi yapamaz⁴⁴. Özbudun'a göre, sorumsuz cumhurbaşkanı, sorumlu hükümetin siyasal takdir yetkisine müdahale etmemelidir. Ederse, parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu halde, cumhurbaşkanının engellemesi yüzünden politikasını gerçekleştiremeyen hükümet istifa etmek zorunda kalır. Bu da, bir anayasa bunalımına ve cumhurbaşkanının otoritesinin ve yansızlığının zarar görmesine neden olur⁴⁵.

Cumhurbaşkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisi yerine, Anayasa Mahkemesinde İptal davası açmasının daha uygun olduğunu savunan Teziç'e göre ise, "cumhurbaşkanları sahip oldukları TBMM'ye geri gönderme yetkisini kullanmayıp, daha az tartışmaya yol açacak Anayasa Mahkemesine başvurma yolunu seçebilirler. Bu yol, parlamenter rejimin mantığına daha uygundur. Çünkü, yasaları geri gönderme yetkisi yasanın genellikle hükümet tasarısı olarak kabul edildiği parlamenter sistemde, siyasal açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının karşı koyması durumunda ortaya sürtüşmeler çıkabilir⁴⁶."

57. hükümet döneminde memurlar konusunda bazı düzenlemeler öngören KHK, cumhurbaşkanı tarafından iki kere Bakanlar Kuruluna geri gönderilmiş ve sonuçta çıkarılamamıştır. 2000 yılı Haziran aylarında gündemin en çok konuşulan konusu olan bu "kararname krizi", bu tarihten sonra da cumhurbaşkanı ile hükümet arasında çatışmalara sebep olmuştur.

Bu konuda, hukuka aykırılığın hangi ölçütlere göre ve kim tarafından tespit edileceğine ilişkin bir açıklık belirtilmemesine rağmen, parlamenter rejimin sağlıklı işleyebilmesi ve bu rejimde bir denge unsuru olarak öngörülen cumhurbaşkanının konumu birlikte değerlendirildiğinde, cumhurbaşkanının hukuka aykırı olmayan Bakanlar Kurulu kararnamelerini imzalamasının gerekli olduğu genellikle kabul edilmektedir⁴⁷.

42 Özbudun, age., s. 316; Turhan, age., s. 124; Atar, s. 262 ; Gözler, Anayasa Hukuku, s. 351.

43 Anayasa Mahkemesinin 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı kararı; AMKD, S. 31, C.1, s. 115.

44 Atar, age., s. 262; Özbudun, age., s. 316; Gözler, Anayasa Hukuku, s. 351.

45 Özbudun, age., s. 315-316.

46 Teziç, Geri Gönderme, s. 101-102.

47 Turhan, age., s. 124-125.

SONUÇ

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, monarşik devletlerdeki devlet başkanının veto yetkisinin günümüzdeki uzantısıdır. Ancak, günümüz parlamenter demokrasilerindeki uygulama, sembolik olmaktan öte bir anlam taşımamaktadır.

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da yer alan bir yetkidir. 1982 Anayasası, önceki Anayasalardan farklı olarak, cumhurbaşkanına, anayasa değişikliğine ilişkin kanunları da geri gönderebilme ve bu konuda halkoyuna gidebilme yetkisi vermek suretiyle diğer Anayasalardan farklı bir düzenleme getirmiştir. Kanun hükmünde kararnemelerin geri gönderilmesi konusunda ise, 1982 Anayasasında açık bir hüküm bulunmamaktadır.

1982 Anayasası, kanunları geri gönderme yetkisini cumhurbaşkanının tek başına kullanılabileceği bir yetki olarak düzenlemiş ise de, bu durumun parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesi ile bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Gerçekten de, parlamenter sistemlerde devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisi, başbakan ve ilgili bakanlarca birlikte kullanılmaktadır.

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme gerekçelerinin, çoğunlukla anayasal kurallara ve Anayasanın öngördüğü ilkelere aykırılık olduğu, kimi zaman da yerindelikle ilgili gerekçelere dayandırıldığı görülmektedir. Bu yetkinin sıkça kullanılması, hangi gerekçeye dayandırılırsa dayandırılınsın, sonuçta cumhurbaşkanını Bakanlar Kurulu veya Meclise karşı taraf haline getirmekte ve bu makamın tartışmalı hale gelmesine neden olmaktadır.

Parlamenter rejimin sağlıklı işleyebilmesi ve bu rejimde bir denge unsuru olarak tasarlanan cumhurbaşkanının konumu birlikte değerlendirildiğinde, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan kanunların TBMM'ne geri gönderilmek yerine, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası sürecinin işletilmesinin daha uygun olduğunu düşünmekteyiz.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin: "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi"; **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S. 1, 1988.
- ATAR, Yavuz: **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya 2005.
- EPSTEIN, Leon: "Parliamentary Government"; **International Encyclopedia of Social Sciences**, New York 1968.
- ERDOĞAN, Mustafa: **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte Yayınları, Ankara 2003.
- ERDOĞAN, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara 2001.

- EROĞUL, Cem: **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001.
- GÖZLER, Kemal: **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.
- GÖZLER, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa 2000.
- GÖZLER, Kemal: Devlet Başkanlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001.
- KUBALI, H. N.: **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHF Yayını, No: 1604, İstanbul 1971.
- KUZU, Burhan:Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum, Bayrak Matbaacılık, İstanbul 1989.
- ONAR, Erdal: "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?"; **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara 2001.
- ÖZBUDUN, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2004.
- PUNNET, R.M.: **British Government and Politics**, sixth ed., Dartmouth Publishing Company, Aldershot 1994.
- SABUNCU, Yavuz: **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2005.
- TAN, Turgut: "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", **Anayasa Yargısı**, AYM Yayını, 1984.
- TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY yayınları, İstanbul 2001.
- TEZİÇ, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2001.
- TEZİÇ, Erdoğan: "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi"; **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 7, 1987.
- TURHAN, Mehmet: **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, DÜHF Yayınları, Diyarbakır 1989.
- YAVUZ, K.Haluk: Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2000.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARLAR DERGİSİ (Çeşitli Sayılar)
<http://www.open.gov.uk>
<http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wss=basbakanlik.gov.tr&wp g=hukumetler>. Erişim Tarihi: 30.10.2006.
http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/kanun.html. Erişim Tarihi: 23.11.2006.