

CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ*

Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ

Yukarıdaki başlık, yasama organınca kabul edilmiş **Kanunların**, bir daha görüşülmek üzere, devlet başkanınca geri gönderilmesi ile ilgili olduğu kadar, 1982 Anayasası çerçevesinde, **Anayasa değişikliklerini** de içeriyor. Zira, 1924 ve 1961 Anayasalarından farklı olarak, 1982 Anayasası (m. 175/2,3 ve Geçici 9. madde), Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerini, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderebilme yetkisini tanımaktadır.

Yasama organınca kabul edilmiş bir kanunun, bir daha görüşülmek üzere devlet başkanı tarafından geri gönderilmesi aslında, kanunların yürürlüğü konusu ile iç içedir. Onun için, bu tebliğin birinci bölümünde Kanunların «yayımlanması», ikinci bölümünde de geri göndermenin hukuki nitelikleri üzerinde durulacaktır.

*
**

Devlet başkanının bir kanunu geri göndermesi, günlük konuşmada genellikle «veto» olarak anılır. Ancak, Anayasa hukukunda «veto», bir daha görüşülmek üzere «geri gönderme» den farklı olduğu gibi, devlet başkanının kanunları «onaylama» işlemi de, «yayınlama» dan farklıdır.

(*) Bu makale, Anayasa Mahkemesinin 24. Kuruluş Yıldönümü dolayısıyla ile (25 - 26 Nisan 1986) düzenlenen sempozyuma sunulan tebliğ metnidir.

Monarşilerde devlet başkanlarının sahip oldukları onaylama (tasdik-sanction) yetkisi, parlamento tarafından kabul edilen kanun metninin oluşmasında bir unsurdur. Devlet başkanına gönderilen metin, bir «kanun tasarısı» niteliğinde olup, onaylama işlemi ile metin, «kanun» niteliğini alır.

Kanunun metninin, devlet başkanınca onaylanmasının öngörüldüğü bir hukuk düzeninde, devlet başkanının kanun tasarısını onaylaması (sanction), ya da tasvip (approbation) etmeyerek, yani uygun bulmayarak bir daha görüşülmek üzere parlamentoya geri göndermesi durumlarına göre, **mutlak veto**'dan, ya da **geciktirici veto**'dan (Veto suspensif) sözedilir¹.

Devlet başkanı, parlamentonun kabul ettiği kanun metnini onaylama (sanction) yetkisine sahipse, onun aynı zamanda mutlak veto yetkisine sahip olduğu kabul edilir. Çünkü metnin kanunlaşabilmesi için, parlamentonun ve devlet başkanının iradeleri zorunludur. Yani devlet başkanı bir kanun metnini onaylama yetkisine sahip olup da, bunu onaylamamışsa, kanunu veto etmiş sayılır ve bu veto da mutlak niteliktedir.

Buna karşılık, devlet başkanı, kendisine sunulan kanun tasarısını, uygun bulmayarak parlamentoya geri göndermiş ve parlamento da bunu tekrar görüşerek nitelikli (mevsuf) bir çoğunlukla (üçte iki çoğunluk) kabul etmişse, metin kanunlaşır. Burada devlet başkanın yapabileceği, kanunun oluşmasını bir süre önlemekten öteye geçmemektedir. Bu durumda **geciktirici veto**'dan sözedilir. Geciktirici veto'da, devlet başkanının iradesi kanun oluşmasında sonuna değin zorunlu olma özelliğini taşımamaktadır.

Kanunları bir kere daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, gerçek anlamda geciktirici veto niteliğinde değil-

1) CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat I*, Paris 1920, s. 399 - 401; BARTELEMY. J. - DUEZ P., *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris 1933, s. 739.

dir. Çünkü, kanun metni, parlamentoda kabul edildiği anda kanunlaşmıştır. Devlet başkanının uygun bulmayarak geri göndermesi karşısında, parlamento aynı metni herhangi bir nitelikli çoğunluk koşulu aranmaksızın tekrar oylayıp kabul ederse, bunun devlet başkanınca imzalanması zorunludur.

Bu bakımdan geciktirici veto ile, bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de birbirlerinden farklıdırlar.

Örneğin, 1876 Kanun-i Esasi'nin ilk metnine göre (m. 54) Mebusân ve Âyan Meclisleri'nce kabul edilen kanun tasarısı (Kanun Lâyihası) Padişahın onayına sunulurdu. Padişah onaylamadığı takdirde tasarı kanunlaşamazdı. Bu bakımdan I. Meşrutiyet döneminde Padişahın mutlak veto yetkisi vardı.

İngiltere'de Taç'ın halen kanunları onaylama ve dolayısı ile de mutlak veto yetkisi vardır. Ama, 1707 yılından günümüze değin, Taç bu yetkisini kullanmamaktadır. Çünkü, Parlamenter rejimde, siyasî açıdan sorumlu «Kabine» nin ortaya çıkışı ile, bu yetkinin kullanılabilmesi de Başbakanın imzasını gerektirdiğinden, uygulamada kanunların veto edilmesinin pratik bir değeri kalmamıştır. Çünkü parlamenter rejimde, kanunlar, genellikle bakanlar kurulunun hazırlamış olduğu tasarıların parlamentoda kabulü ile ortaya çıkar; bunlar da hükümetin güven oyu almış programının gerçekleştirme araçlarıdır. Onun için de, siyasî açıdan sorumsuz olan devlet başkanının kanunu veto etmesi demek, hükümete karşı bir güvensizlik anlamı taşır. Bunun kaçınılmaz sonucu, devlet başkanının parlamento çoğunluğu ile uyuşmazlığa düşmesi, giderek de ya prestijini yitirmesi, ya da çekilmesine yol açmasıdır.

ABD'nde 1787 tarihli Anayasa uyarınca (m. I, kısım 7), Kongrenin kabul ettiği metnin (bill) kanunlaşabilmesi için Başkanın bunu on gün içinde tasvip etmesi (approuvé) gerekir. Uygun bulmadığı kanunları bu süre içinde tekrar görüşülmek üzere gerekçesi ile Kongreye geri gönderebilir. Ancak Kongre'nin her iki meclisi bu metni üçte iki çoğunlukla

tekrar kabul edecek olursa metin kanunlaşır. Bu bakımdan ABD'nde, Başkanın, geciktirici veto yetkisi vardır.

Bunun gibi, Türkiye'de II. Meşrutiyet döneminde, 1876 Kanun-i Esasi'de yapılan değişiklikle (m. 54), Mebusan ve Âyan Meclislerince kabul edilip, Padişahın onayına sunulan kanun tasarıları, iki ay içinde ya tasdik edilmeli, ya da bu süre içinde yeniden görüşülmek üzere bir defaya mahsus olarak geri gönderilebilirdi. Geri gönderilen kanun tasarısı, her iki mecliste tekrar görüşülüp üçte iki çoğunlukla kabul edilirse, Padişah bunu «tasdik» etmek zorundaydı. İvediliğine karar verilmiş kanunlar için bu süre on gündü. Padişahın, I. Meşrutiyet dönemindeki mutlak veto yetkisi, II. Meşrutiyet döneminde yapılan değişiklikle, geciktirici veto niteliğine dönüştürülmüştür.

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi Anayasaları - 1924 (m. 35), 1961 (m. 93) ve 1982 (m. 89) - Kanunların Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilebileceğini öngörüyorlar. TBMM, geri gönderilen «Kanunu» tekrar kabul ettiği takdirde, Cumhurbaşkanının bunu yayımlaması gerekir. Geciktirici veto'dan farklı olarak, parlamentonun geri gönderilen kanun metnini tekrar kabul edebilmesi için nitelikli (mevsuf) bir çoğunluk koşulu aranmamaktadır. Bu bakımdan, Cumhuriyet dönemi Anayasaları, Türkiye'de teknik anlamda geciktirici veto'yu değil, fakat bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisini (Le pouvoir de demander une nouvelle délibération) öngörüyorlar.

I. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI «YAYIMLAMASI»

1982 Anayasasına göre (m. 89), Bakanlar Kurulunun sunmuş olduğu kanun tasarıları, ya da milletvekillerinin teklifleri, TBMM tarafından görüşülüp oylandıktan sonra kanunlaşır. Ancak, bunların yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için «yayımlanmaları» gerekiyor.

Anayasa, TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanacağını öngörüyor ama, bunun hangi vasıta ile olacağını belirtmiyor. Kanunların Resmî Gazete ile yayımlanacağı Anayasa Mahkemesine iptal davası açma süresini düzenleyen kuraldan (m. 151) anlaşılıyor. Öte yandan, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı «Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun» (m. 5) uyarınca, Kanunların Resmî Gazete'de yayımlanması gerekiyor.

Türk hukuk düzeninde, kanunun Resmî Gazete'de yayımlanması, onun oluşabilmesinin, ya da varlık kazanabilmesinin bir şekil şartı olmayıp, vatandaşlara duyurulmasının vasıtasıdır.

TBMM tarafından kabul edilmiş bir kanun, hukuken var olmakla birlikte, Resmî Gazete'de yayımlanmadıkça vatandaşlar için bağlayıcı olamaz. Bu bakımdan, kanunun Resmî Gazete dışında, başka bir vasıta ile yayımlanması onun geçerliliği (muteberliği) üzerinde etkili olmaz. Yalnızca kanunun, henüz yürürlüğe girebilme imkânına kavuşmadığı ve uygulanma kabiliyeti olmadığı ileri sürülebilir. Öte yandan, Resmî Gazete'de yayımlanmadığı için, Anayasaya aykırılığı nedeni ile iptal davası açma süresi de işlemez.

Uygulamada, kanun cumhurbaşkanınca imzalandıktan sonra, yayın tezkeresi ile Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık Neşriyat Daire Başkanlığınca (önceleri Başbakanlık Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü) Resmî Gazete'de yayımlanır.

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının kanunları on beş gün içinde imza ederek yayımlanmak üzere Başkanlığa göndermesi yasama faaliyetine giren bir işlem olmayıp, idari bir işlemdir. Bu husus Anayasanın 89. maddesinden de anlaşılıyor; madde TBMM'nce «kabul edilen kanunlar» diyor, kanun tasarıları demiyor.

1961 ve 1982 Anayasaları, yayımlama (publication) dan

sözetmelerine karşılık, 1924 Anayasası (m. 35) «Reisicumhur... ilân eder» diyordu. Yayım-lama ve ilân birbirlerinden farklı anlama geliyor. 1924 Anayasası görüşülürken, Meclise sunulan 35. maddede, «Isdar ve ilân eder» sözcükleri yer alıyordu. Görüşmeler sırasında, Isdar'ın «ilân mânasına muteber bir kelime» olduğu belirtilerek, kesinleşen metinde «ilân» sözcüğüne yer verilmekle yetinilmiştir².

Kıta Avrupası Hukukundaki Isdâr (promulgation) ve yayım (publication) arasında yapılan ayırım, 1961 ve 1982 Kurucuları tarafından dikkate alınmamıştır. Şöyle ki, Isdâr (promulgation), kanunun parlamento tarafından kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu tesbit eden bir işlemdir. Kanunun Cumhurbaşkanınca ısdar edilmesi, onun anayasal varlığını saptayan hukukî bir işlem olup, yayımlanmasından (publication) önce gerekli bir aşamadır. Çünkü kanunun, parlamento tarafından gerçekten kabul edilip edilmediğini saptayacak olan ayrı bir makam gereklidir. Bu da ancak devlet başkanı olabilir.

Isdâr işleminin üçlü bir amacı vardır: Birincisi, Kanunun yasama organınca kabul edildiğinin tesbiti, ikincisi, kanunun ve metninin varlığının aslına uygunluğu, üçüncüsü de kanunun emredici ve icra edilebilirliğinin teyid edilmesidir³.

Buna karşılık yayımlanma (publication) hukukî değil, fakat onun Resmî Gazete'de yer almasından ibaret bir olaydır. Isdar, kanunun icrası (uygulanması) ile ilgili olduğu halde, yayım, kanunun vatandaşların bilgisine sunulması, ya da duyurulması amacını güder.

1961 ve 1982 Anayasalarında bu iki safha birleştirilerek, «yayımın» bir yandan kanunun varlığını tesbit eden hukukî bir işlem, öte yandan da kanunun vatandaşlara tanıtılmasını

2) GÖZÜBÜYÜK A.Ş. - SEZGİN Z., 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, AÜSBF İdarî İlimler Enstitüsü yayını No: 3, Ankara 1957, s. 263 - 273.

1) CARRE DE MALBERG R., a.g.e. I, s. 429.

ifade etmektedir. 1924 Anayasasında «ilân», ısdar anlamında kullanıldığına göre, daha yerinde sayılabilir. Fakat 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan «kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması» ifadesi, anayasa hukuku tekniği bakımından isabetli olmamakla birlikte, «ısdar» niteliğinde bir işlem olarak, kabul edilmek gerekir.

Çünkü kanunun yayımlanması ancak varlığını tesbit eden hukukî işlem (ısdâr) sonra gerçekleşebilecek bir olaydır.

II. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANIN GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, 1982 Anayasasına göre ortaya konurken, bunu **kanunlar ve Anayasa değişiklikleri** olmak üzere iki açıdan incelemek gerekiyor.

A — Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Göndermesi

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı⁴ yayımlanmasını

4) 1961 Anayasasına göre (m. 98/2) Cumhurbaşkanının bütün işlemleri Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gerektiğinden, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmaması gerekirdi (Bkz. GÜNEŞ T., *Devlet Başkanı - Meclis Çatışması*, AÜSBFD, Cilt 19. No: 2, Ankara 1964, s. 184). Ancak, uygulamada buna uyulmadığı gibi, doktrinde bunu destekleyen görüşler de ileri sürülmüştür. (Bkz. ARSEL İ., *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları*, Birinci kitap, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu Ankara 1965, s. 379). Anayasa Mahkemesi de, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği görüşündeydi (Bkz. E. 1979/22, K. 1979/45 k.t. 18.12.1979. AMKD 17, s. 373). 1982 Anayasasına göre (m. 105) «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.» Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında, kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de öngörüldüğüne göre (m. 104/a-4) bunun da Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerinden olduğu anlaşılmaktadır.

uygun bulmadığı kanunu gerekçe göstererek, bir daha görüşülmek üzere onbeş gün içinde TBMM'ne geri gönderebilir. Bütçe kanunları bu hükmün dışındadır (m. 89/2).

Cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisi, teknik anlamda bir **geciktirici veto değildir**. Çünkü, geri gönderilen kanun TBMM tarafından nitelikli, ya da daha farklı bir çoğunluk koşulu aranmaksızın «aynen» kabul edilirse, Cumhurbaşkanı bunu yayımlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanının, onbeş gün içinde tekrâr görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermediği, yayımlanması için imzalamadığı, ya da TBMM'ne geri gönderilen fakat «aynen» kabul edilen kanunu yayımlamadığı durumlarda, daha önceki Anayasalarda olduğu gibi, 1982 Anayasasında da bir yaptırım öngörülmemektedir. Böyle durumlarda ikili bir mekanizmanın işletilmesi düşünülebilir. Birincisi, Bakanlar Kurulunun siyasî sorumluluğu genel ilkesinden hareket edilerek, TBMM nin kanunları «yürütmekle» görevli Bakanlar Kurulunun, bu görevini yerine getirmemesi nedeni ile, siyasî sorumluluğuna gidebilmesidir⁵. İkincisi de, TBMM'nin, **kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak**, Meclis başkanı tarafından bunun yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu imkân, kıyas yolu ile 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı kanunun 5. maddesinden çıkarılabilir. Zira, bu maddeye göre, meclis kararları, doğrudan TBMM Başkanı tarafından yayımlatılmak üzere Başbakanlığa sunulur. Dolayısı ile, Cumhurbaşkanının öngörülen onbeş günlük süre içinde hareketsizliği karşısında, TBMM'nin alacağı **yayım kararı üzerine**, Meclis Başkanı kanunu Resmi Gazete'de yayımlatabilir. Bu çözüm biçimi, 4 Kasım 1948 tarihli Fransız II. Cumhuriyet Anayasasında yer almaktaydı:

5) Fransız Kamu Hukukçularından Esmein, parlamento tarafından kabul edilmiş bir kanunun, öngörülen süre içinde devlet başkanı tarafından isdâr edilmemesinin kişisel sorumluluğunu giderek de bazı hallerde vatana ihanet «varsayımına» girebileceğini belirtiyor. Bkz. ESMEİN A., *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Cilt II, Sirey, Paris 1928. s. 72.

1848 Anayasası (m. 59). Anayasada belirtilen (m. 57) süreler içinde, Cumhurbaşkanınca kanunun «ısdâr» edilmemesi durumunda, bu görevin Milli Meclis Başkanınca yerine getirileceğini öngörüyordu.

TBMM, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapacak olursa, bu durumda Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar geri gönderme yetkisine sahiptir (m. 89/3).

1924 ve 1961 Anayasalarında yer almayan bu kural, 1973 yılında, Cumhurbaşkanının bir kanunu ikinci kez geri göndermesi ve bunun yarattığı sorunlara bir çözüm olarak 1982 Anayasasında yer aldığı söylenebilir⁶.

6) II. Cumhuriyet döneminde, Cumhurbaşkanının tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderdiği kanunun değiştirilerek kabul edilmesi durumunda, ikinci kez geri gönderip gönderemeyeceği tartışmalara yol açmıştır. 22 Şubat 1972 gün ve 1542 sayılı, «Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsî Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun», Cumhurbaşkanınca 4 Mart 1973 gün ve 4-231 sayılı yazısı ile, 1961 Anayasasının 93. maddesine dayanılarak, bir daha görüşülmek üzere, gerekçeli olarak TBMM'ne geri gönderilmişti. TBMM, geri gönderilen bu kanunda bazı değişiklikler yaparak, 26 Haziran 1973 ve 1779 sayılı kanunla aynı başlık altında kabul etti. Ancak, Cumhurbaşkanı, 10 Temmuz 1973 tarih ve 4-738 sayılı yazısı ile, 1779 sayılı kanunun, «yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş olması nedeniyle», yeni bir kanun olarak oluşturulduğu, bu bakımdan da Anayasanın 93. maddesi gereğince bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Bu işlem TBMM'ce ikinci kez geri gönderme sayılmış ve 18 Nisan 1979 tarihinde alınan karar uyarınca da Millet Meclisi Başkanlığı'nın 20 Nisan 1979 tarih ve 8124 - 19987 sayılı yazısı ile Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Söz konusu kanun, TBMM'nin 18 Nisan 1979 kararına dayanılarak 30 Nisan 1979 tarih ve 16624 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Ancak, bir süre sonra, Cumhurbaşkanı 18 Mayıs 1979 tarihli dilekçe ile, kanunun şekil ve esas bakımlarından Anayasaya aykırılı nedeni ile, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi, kanunu şekil yönünden Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (Bkz. E. 1979/22, K. 1979/45, k.t. 18.12.1979, AMKD 17, s. 377).

Geçmiş dönemdeki tartışmalara son vermek amacı ile, 1982 Anayasasının getirdiği bu farklı düzenleme, gene de bazı sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Şöyleki, 1961 Anayasasındaki «Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır» (m. 93/son cümle), kuralına karşılık, 1982 Anayasası «Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır» (m. 89/3) kuralını öngörüyor.

1961 Anayasasındaki «yine kabul» deyimini, 1924 Anayasasında (m. 35/3) ifade edildiği gibi, «bu defa da kabûl» ile eş anlamlıdır. Şöyle ki, geri gönderilen kanunun bir daha görüşülüp, ister Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda, ister TBMM'nin kendi yaptığı değişikliklerle kabulü yönünde ortaya çıksın, bu durumlar «yine kabul» deyiminin kapsamına dahildir. Çünkü, ister ilk biçimi ile, ister bazı hükümlerinin değiştirilmesi ile, ister yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen kanunun, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan soyutlanan ayrı bir varlığı olmaması gerekirdi⁷.

Oysa, Anayasa Mahkemesi'nin çoğunluk görüşüne göre, «... Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturulması durumunda da yasanın yine kabulünden söz edilemeyeceği açıktır»⁸, denerek, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi ile ilgisi olmayan yeni hükümlerin konmasında, kanunun «yine kabul» ünden değil, yeni bir kanundan sözedileceği belirtilmiştir. Kısaca, Anayasa Mahkemesinin anlayışına göre, «yine kabul», ya Cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda, kanunun tekrar kabulü, ya da ilk biçimiyle TBMM tarafından aynen kabulü'dür.

7) Bu yöndeki yorum ile Bkz. Anayasa Mahkemesinin 1979/45 sayılı kararına karşı oy yazan üyelerden N. DARICIOĞLU (AMKD 17, s. 385 - 386) ve B. OLCAY (AMKD 17, s. 391)'ın görüşleri

8) E. 1979/22, k. 1979/45, k. t. 18.12.1979, AMKD 17, s. 376.

1982 Anayasasında kullanılan «aynen kabul» deyiminin tereddütleri ve ortaya çıkabilecek sorunları çözme bakımından isabetli olduğunu söylemek biraz güçtür. Çünkü «aynen kabul» ün birinci anlamı, TBMM'nin Cumhurbaşkanına yayımlanmak üzere gönderilen ilk kanun metninin «hiç değiştirilmeden olduğu gibi» kabul edilmesidir. Şayet Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda değişiklikler yapılarak kanun metni kaleme alınmışsa, bu «aynen kabul» değil, fakat değiştirilerek kabul olacaktır ve bunun da, Anayasaya göre, ikinci bir geri gönderme hakkı doğuracağı ileri sürülebilir. Ancak, böyle bir yorum biçimi Anayasa koyucusunun amacına uygun değildir. Bu bakımdan, Anayasadaki «aynen kabulün» ikinci anlamını, Cumhurbaşkanının, yalnızca gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metin olarak yorumlamak gerekiyor. Çünkü maddedeki «yeni bir değişiklik» deyimini, Meclisin, ilk kanun metninde olmayan ve Cumhurbaşkanının gerekçelerinde yer almayan konuları düzenleyen hükümler olarak anlamak gerekir.

Kuşkusuz, «aynen kabul» deyiminin ikinci anlamı, yani Cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metin olarak anlaşılmasının bir sakıncası var. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı bu yolla, Anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yetkisini dolaylı bir biçimde elde etme imkânına kavuşabilir⁹. Bu da Anayasadaki, «Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz» (m. 6/son cümle) kuralı ile bağdaşmaz.

9) Yalnız Cumhurbaşkanı değil, fakat Cumhurbaşkanlığı Konseyi de (Ay. Geçici m. 2), altı yıllık bir süre içinde, Cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme süresinin ilk on gününde, öngörülen ya da «Cumhurbaşkanınca gerekli görülen kanunları» incelerken (Ay. Geçici m. 2/a bendi), kanun teklif etme yetkisini dolaylı olarak kullanan organ durumuna gelebilir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanlığı Konseyi, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerini oluşturur ve bunların da Cumhurbaşkanınca benimsenerek, TBMM'ne geri gönderilen metin, bu gerekçeler doğrultusunda «aynen kabul edildiğinde», Cumhurbaşkanlığı Konseyine, belli konulardaki kanunlarla sınırlı da olsa, Anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yolunun açılması sonucunu doğurabilir.

Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun metninde, TBMM hiç bir değişiklik yapmayarak aynen sahip çıkması durumunda, yani yasama organının kendi ilk metninde direnmesi karşısında, Cumhurbaşkanı kanunun yayımlamak zorundadır. Bu durumda, Cumhurbaşkanı, kanunun Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde, Anayasa aykırılığı nedeniyle bu kez Anayasa Mahkemesinde doğrudan iptal davası açma hakkını kullanabilir (m. 150).

B. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Geri Göndermesi

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı kanunların yanı sıra, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderebilir.

Anayasa değişiklikleri ile ilgili olarak, 1982 Anayasası, geçiş dönemi (Geçici m. 9) ve olağan dönem (m. 175) olmak üzere ikili bir ayırım yapmaktadır.

Geçiş döneminde, TBMM'nin yaptığı Anayasa değişikliğinin, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanıya gönderilmesinden başlayarak onbeş gün içinde, Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi durumunda, bunun TBMM tarafından tekrar kabul edilebilmesi daha güç koşullara bağlanmıştır. Şöyle ki, ilk genel seçimler sonucu toplanan TBMM'nin Başkanlık Divanı kurulduktan sonra altı yıllık süre içinde (7 Aralık 1983 - 6 Aralık 1989) yapılacak Anayasa değişikliklerini, Cumhurbaşkanı tekrar görüşmek üzere geri gönderdiğinde, TBMM geri gönderilen metni aynen kabul ederek, yayımlamak üzere tekrar Cumhurbaşkanıya gönderebilmesi için, en az üye sayısının dörtte üç çoğunluğunun (300 Milletvekilinin) oyu ile mümkündür.

Kanunların geri gönderilmesinde olduğu gibi, «aynen kabul» deyimini, TBMM'nin ya kendi Anayasa değişiklik metnini, ya da Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğ-

rultusunda benimseyeceği metni ifade eder. Kuşkusuz Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesinde Anayasa değişikliği yapılmaması, buna gerek olmadığı da ileri sürülmüş olabilir. TBMM buna rağmen Anayasa değişikliğinde ısrar edebilecek olursa, Cumhurbaşkanı'nın ya buna uyması, ya da Anayasa değişikliğini halk oylamasına sunması gerekecektir. Bu yollardan birini tercih etmek Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmıştır.

Gerçi geçici 9. madde, 175. maddeden farklı olarak, halk oylamasından açıkça söz etmiyor. Ama, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerine ilişkin kuralda (m. 104/a-5), Cumhurbaşkanı'nın «Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halk oyuna» sunabileceği öngörülüyor.

Anayasa değişikliğinin, TBMM'nde kabul edilebilmesinde aranan üçte iki çoğunluğa karşılık, Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilmesi halinde, dörtte üç gibi daha nitelikli (mevsuf), yani daha fazla bir çoğunluğun aranması, teknik anlamda sadece «bir daha görüşülmek üzere geri gönderme» değil, fakat duruma göre «geciktirici veto», ya da «mutlak veto» özelliğini alabilir.

Şöyle ki, TBMM'nde ancak üçte iki çoğunlukla kabul edilebilmiş değişiklik metninin, Cumhurbaşkanı'nca onbeş günlük süre içinde geri gönderilmesi halinde, Meclisin bu kez dörtte üç çoğunlukla kendi metnini aynen benimsemesi ihtimali çok zayıf, hatta imkânsız gibidir. Böyle bir durumda, Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilmesi, teknik anlamda olmasa da ister istemez «mutlak veto» özelliğini taşıyacaktır. Buna karşılık, TBMM'nin Anayasa değişiklik metnini ilk aşamada dörtte üçü de aşan büyük bir çoğunlukla kabul etmiş olması durumunda, Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesi yalnızca bir «geciktirici veto» olacaktır.

Belirtmek gerekir ki, geçiş dönemi ile ilgili Anayasa değişikliğini düzenleyen geçici 9. maddedeki kuralın, aslında Anayasada bir değişiklik yapılmaması amacı ile getirildiğini söylemek daha doğru olabilir.

Olağan dönemde (6 Aralık 1986 tarihinden sonra) yapılacak Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde (m. 175/3) Meclis, geri gönderilen metni «aynen kabul» ederse, Cumhurbaşkanı bunu onbeş içinde ya imzalamak, ya da Halk oylamasına sunmak yollarından birini tercih edebilir.

Bu dönemdeki Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca TBMM'ne geri gönderilmesi teknik anlamda «geciktirici veto» niteliğinde olacaktır. Çünkü Anayasa değişikliği metninin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesinden sonra, ikinci aşamada yapılacak oylamada Meclisin kendi metnini «aynen kabul» edebilmesi için daha büyük bir çoğunluk aranmamaktadır. Gerçi Anayasa (m. 175/3), Cumhurbaşkanınca geri gönderilen değişiklik metninin «aynen kabul» edilmesinde bir çoğunluk sayısı öngörmüyor. Fakat burada da, Anayasanın 175. maddesinin I. fıkrasındaki genel kural uyarınca, üçte iki çoğunluk söz konusu olacaktır.

İster geçiş döneminde olsun, isterse olağan dönemdeki Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilmesinde olsun, değişiklik metinlerinin öngörülen dörtte üç, ya da üçte iki çoğunluklarla oylanıp aynen kabul edilmeleri durumunda, Cumhurbaşkanının halk oylamasına gidilmesini isteme yetkisini kullanabilir. Bu halk oylaması, Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında bir tür «hakemlik referandumu» özelliğinde olacaktır.

Ancak, Anayasa değişikliğinin hangi sürede ve hangi usullere uyularak halk oylamasına sunulacağı ayrıca çıkarılacak bir kanun ile düzenlenmelidir. Çünkü halk oylamasının gerçek anlamda bir referandum olabilmesi için bunun bazı şekil ve usullere bağlı olarak yapılması ile mümkündür.

SONUÇ

Cumhurbaşkanının, parlamentonun kabul ettiği bir kanunu bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi, 1982 Ana-

yasasının genel gerekçesinde sözü edilen «dengeli» ve «işbirlikçi» parlamenter sistemde», aslında tek başına kullanabileceği bir işlem değildir.

Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanlarının kanunları geri gönderme yetkisinin Başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılması esastır. Doktrinde de, kamu hukukçuları, bu yetkinin devlet başkanınca ortak imzalı (contreseing) olarak kullanılabileceğini belirtirler.

Fransa'da devlet başkanına geniş yetkiler tanıyan ve başkanlık rejiminin özelliklerini de taşıyan 1958 Anayasası (m. 19) devlet başkanının tek başına kullanacağı yetkileri belirlerken, kanunların geri gönderilmesini ortak imza koşuluna bağlamıştır.

Parlamenter rejimlerde, böyle bir yetkinin devlet başkanınca tek başına kullanılması, meclisle - devlet başkanı arasında bir uyumsuzluğa yol açabileceği gibi, bakanlar kurulu ile devlet başkanı arasında da bir sürtüşmeye yol açabilir.

Kaldı ki, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme yetkisini kullandıktan sonra, Meclisin, Cumhurbaşkanı'nın gerekçeleri doğrultusunda hiç bir değişiklik yapmadan, kendi metnini aynen kabul etmesi ve uygulamanın da bu yönde süreklilik kazanması halinde Cumhurbaşkanı'nın giderek prestiji gölgenebilir.

Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin öngörüldüğü ve Cumhurbaşkanı'na da doğrudan iptal davası açma yetkisinin tanındığı bir Anayasa düzeninde (m. 150), Cumhurbaşkanı'nın kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermesi yerine, iptal davası yoluna başvurması daha isabetlidir.

TBMM'ne geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin ayrıca Cumhurbaşkanı'na halk oylamasına sunulması, Meclis ile Cumhurbaşkanı arasındaki görüş ayrılığının halkın hakemliği ile çözülmesi anlamını taşır. Kuşkusuz böyle bir yola baş-

vurulmasının siyasi sonuçları vardır: Halk oylaması sonucu, görüşü kabul edilmeyen Cumhurbaşkanının çekilmesi söz konusu olabileceği gibi, Meclisin yapmış olduğu Anayasa değişikliğinin reddedilmesi de seçimlerin yenilenmesine yol açabilir.

Bu tür halk oylamalarının plebisiter nitelikte olmamaları için serbest bir tartışma ve kampanya ortamında yapılmaları gerekir.

Nihayet, halk oylamasına sunulacak Anayasa değişiklikleri teknik sorunlarla değil, fakat temel politik sorunlarla ilgili olmalıdır.