

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU BÖLÜMÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA
CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTMEME İLİŞKİN YETKİLERİNİN
PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE HUKUK DEVLETİ
AÇISINDAN DURUMU

MUAMMER ÖZ

TEZ DANIŞMANI
YRD. DOÇ. DR. ALİ RIZA ÇOBAN
KIRIKKALE 2009

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU BÖLÜMÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA
CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTMEME İLİŞKİN YETKİLERİNİN
PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE HUKUK DEVLETİ
AÇISINDAN DURUMU

MUAMMER ÖZ

TEZ DANIŞMANI
YRD. DOÇ. DR. ALİ RIZA ÇOBAN
KIRIKKALE 2009

KISALTMALAR

a.g.e.	:Adı Geçen Eser
AMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHFD	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	:Baskı
c.	:Cilt
çev.	:Çeviren
der.	:Derleyen
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
s.	:Sayfa
S.	:Sayı
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
yy.	:Yüzyıl

ÖZET

1982 Anayasası, -klasik parlamenter sistem mantığı dışına çıkarak- sürekli tartışılan bir konu olan cumhurbaşkanının yetkilerini önceki anayasalardan farklı olarak arttırmıştır. 2007 yılında 5678 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi esası getirilmiştir. Böylece yarı-başkanlık sisteminin şekli özellikleri oluşmuştur. Fakat bir ülkenin hükümet sisteminin yarı-başkanlık olarak tanımlanabilmesi için anayasal düzenlemeler tek başına yeterli olmaz. Ayrıca, uygulamada cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanım durumunun ve sistem üzerindeki etkisinin de tespit edilmesi gerekmektedir. Fakat henüz halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı olmadığından bu tespitleri yapmak mümkün olmamıştır.

Cumhurbaşkanının geniş yetkileri, bakanlar kurulu ile yetki çatışmasına sebep olmaktadır. Özellikle kararname imzalama ve idari makamlara atama yapılması gibi yetkiler ciddi krizlere neden olmaktadır. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere dair yargısal denetim yolunu kapatmıştır. Ayrıca anayasada cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanacağı açıkça belirtilmemiştir. Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması gibi önemli ve tamamen icrai nitelikteki bazı işlemler cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır. Dolayısıyla bunlar yargısal denetim dışında kalmaktadır.

Cumhurbaşkanının icrai nitelikteki işlemlerinin karşı imza ile yapılması ve bunların yargısal denetime tabi olması gerekir. Bir anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanacağını açıkça belirtilmesi bu konudaki tartışmaları önleyecektir. Aynı zamanda cumhurbaşkanının icrai nitelikteki idari işlemlerinin de yargı denetimi kapsamında olduğu anayasada açıkça belirtilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi, Hukuk Devleti.

ABSTRACT

The Constitution of 1982 increased the authority and powers of the President, which was a permanent subject of controversy in Turkish Constitutional theory, ignoring the mentality of the classical parliamentary system-. In 2007, the Constitutional Amendment Law (Law no: 5678) has changed the election system of the President bringing direct election of president by the public. Following this amendment the visual characteristics of the semi-presidency system has been emerged in Turkish Constitutional system. Nevertheless, pure constitutional regulations are not enough to define government of a state as semi-presidency. To define a system of government as semi-presidency it is necessary to look at the real powers of president in application. But since there has not been a president elected directly by public up to now, there has no possibility to make such observations.

The mass powers of the president cause a conflict between the president and the Council of Ministers. Especially, the authorities such as signing governmental decrees and appointments to the administrative positions cause serious crises. The 1982 Constitution bans judicial review of the acts of the president on his or her own capacity. On the other hand, it has not been clearly stated in the Constitution which authorities of the president can be used by President without counter signature. The president, in practice, uses some important powers such as appointment of the members of Higher Education Council and appointment of university rectors which have totally administrative character, without counter signature therefore those act are out of judicial review.

The acts of the President which have executive character should be made by countersignature and these should be subject to judicial review. It will prevent the discussions about which powers can be used by the president without counter signature. At the same time, the executive characteristic of the administrative acts of the President, and they are subject to judicial review should clearly be stated in the Constitution.

Key Words: President, Parliamentary System, Presidency System, Semi-Presidency System, Rule of State.

KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkilerinin Parlamenter Hükümet Sistemi ve Hukuk Devleti Açısından Durumu” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu; bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.”

15.01.2009

Muammer ÖZ

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	1
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
KİŞİSEL KABUL.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE CUMHURBAŞKANININ BU SİSTEMLERDE DURUMU	3
A.-Kuvvetler Arasındaki İlişkilere Göre Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması	3
B-Kuvvetlerin Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri	7
1- Genel Olarak.....	7
2-Kuvvetlerin Birliğine Dayanan Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanının Konumu..	10
C-Kuvvetlerin Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri	10
1-Kuvvetlerin Sert Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri: Amerika Birleşik Devletleri Örneği.....	10
a- Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri:	11
b-Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumu	13
2-Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri: Parlamenter Hükümet Sistemi	14
a- Parlamenter Hükümet Sistemini Açıklayan Teoriler	15
b- Parlamenter Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri.....	17
c-Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanının Konumu	20
3-Yarı-Başkanlık Sistemi 1958 Fransız Anayasası Örneği.....	24
a-Genel Olarak.....	24
b- Yarı-başkanlık Sisteminin Özellikleri	25
II. HUKUK DEVLETİ.....	34
A-Genel Olarak	34
B-Hukuk Devletinin Gerekleri	35
a- Temel Hakların Güvence Altına Alınması Ve Hukuk Önünde Eşitliğin Sağlanması.....	35

b- Kanunların Anayasaya Uygunluk Denetiminin Yapılması	37
c- Yönetimin Hukuka Bağlılığının Sağlanması	38
d- Yargı Bağımsızlığının Sağlanması	39
e- İdarenin Eylemlerinden Zarar Görenlerin Zararlarının Tazmini	40
İKİNCİ BÖLÜM.....	41
I. TÜRKİYE’DE DEVLET BAŞKANLIĞININ VE HUKUK DEVLETİNİN GELİŞİMİ VE YAPISI.....	41
A. Kanun-i Esasi’ye Kadar Durum	41
B.Kanun-i Esasiden Sonraki Durum	42
1- 1876 Kanun-i Esasi Dönemi.....	42
2- Kanun-i Esasi’nin 1909 Değişiklikleri Dönemi	43
3- 1921 Anayasası Dönemi.....	44
4- 1924 Anayasası Dönemi.....	45
5- 1961 Anayasası Dönemi.....	47
C. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANLIĞININ YAPISI VE İŞLEMLERİ.....	48
1-5678 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişikliği Öncesi 1982 Anayasası’nın Benimsediği Hükümet Siteminin Tanımlanması Sorunu	48
2- 5678 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişikliğinden Sonra.....	50
3- Cumhurbaşkanı’nın Genel Konumu	56
a- Cumhurbaşkanı’nın Tarafsızlığı	56
b- Cumhurbaşkanı’nın Görev Süresi.....	57
c- Cumhurbaşkanı’nın Seçimi	58
d-Cumhurbaşkanı’nın İşlemleri	59
aa- Karşı İmzalı İşlemler.....	59
bb-Cumhurbaşkanı İşlemlerinin Denetlenmesi Sorunu	64
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	69
I Cumhurbaşkanı’nın Yürütmeye İlişkin Yetkilerinin Tahlili	69
A.Genel Olarak	69
B. Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek.....	70
C. Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak veya Görevlerine Son Vermek	72
Ç. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırarak.....	75
D. Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Göndermek, Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etmek	77
E. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak	79

F. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Başkomutanlığını Temsil Etmek.....	81
G. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Kullanılmasına Karar Vermek.....	83
H. Genelkurmay Başkanını Atamak.....	84
I. Millî Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırarak ve Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek.....	85
İ. Bakanlar Kurulu İle Birlikte Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlan Etmek ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak.....	87
J. Kararnameleri İmzalamak.....	94
K. Bazı Kişilerin Cezalarını Hafifletmek veya Kaldırmak.....	99
L. Devlet Denetleme Kurulu'nun Üyelerini ve Başkanını Atamak ve Devlet Denetleme Kurulu'na İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtmak.....	100
M. Yükseköğretim Kurulu Üyelerini Seçmek.....	102
N. Üniversite Rektörlerini Seçmek.....	105
SONUÇ.....	109
KAYNAKÇA.....	114
ÖZGEÇMİŞ.....	122

GİRİŞ

Türk hükümet sistemi 19. yüzyıldan beri parlamenter sistem anlayışına göre bir gelişme göstermiştir. Parlamenter sistem yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ayrılığına dayanmaktadır. Yürütme yetkisi sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde başlayan demokratikleşme süreciyle mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçiş yaşanmıştır. 1876 Kanun-i Esasi'si ve bu anayasada yapılan 1909 değişikliğinde padişahın yetkileri azaltılmıştır. Kurtuluş Savaşının özel şartları içinde ilan edilen 1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Bundan dolayı da bir devlet başkanlığı makamı düzenlenmemiştir. 1924 Anayasası ve 1961 Anayasası da genel olarak cumhurbaşkanının yetkilerini azaltmış ve sembolik bir devlet başkanlığı makamı öngörmüştür.

1982 Anayasası'na geldiğimizde bu çizgiden büyük oranda ayrılarak yürütmenin sorumsuz kanadı cumhurbaşkanının yetkilerini artırmıştır. Böylece 1982 Anayasası klasik parlamenter sistemden uzaklaşmıştır.

Tezimizde öncelikle Parlamenter Hükümet Sistemi bağlamında 1982 Anayasası'nın durumu ortaya konulmuştur. 1982 Anayasası incelenirken yürütmenin her iki kanadı arasındaki ilişkilerin nasıl olacağı ve aralarında çıkması muhtemel çatışmaların nasıl çözümleneceği konusundaki düzenlemelerin yetersizliği fark edilmektedir. Bugüne kadarki uygulamada da pek çok çatışma çıktığı görülmektedir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin Parlamenter Hükümet Sistemine göre fazla olması, çıkması olası çatışmaları daha da artırmaktadır. Tezimizde cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri tek başına kullanıp kullanamayacağı ve bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı arasında çıkan çatışmalarda uygulanacak prensipler, Parlamenter Hükümet Sistemi bağlamında ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tezimizin hazırlık sürecinde önemli bir anayasa değişikliği yapılmıştır. Değişikliğe göre, bundan sonraki cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından

seçilecektir. Bu değişiklik, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması için siyasi meşruluk zemini oluşturmuştur. Geniş yetkileriyle beraber doğrudan halkoyu ile seçilen cumhurbaşkanının sistem üzerindeki etkisinin çok daha fazla olacağı öngörülebilir. Ayrıca bu değişiklikle 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemine dönüşmüş müdür sorusu da gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi ile birleştiği ve ayrıldığı noktalar ele alınmıştır. Kıyaslama yapabilmek amacı ile yarı-başkanlık sistemleri incelenerek, bu sistemlerin sistemimizle benzerlikleri ve ayrıldığı noktalar ortaya konmuştur.

Tezimizin bir diğer önemli konusu da cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargısal denetimi ile ilgili sorundur. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle karşı yargı denetimi yolunu kapatmıştır. Öte yandan 1982 Anayasası'nın kabul ettiği hukuk devleti ilkesi, yürütmenin bütün işlemlerinin yargı denetimine tabi olması esasını gerektirmektedir. Bu iki anayasa ilkesinin arasında bir çelişki varmış gibi görünmektedir. Bu anlamda cumhurbaşkanının hangi yetkilerinin yargı denetimi dışında olduğu ve bu durumun hukuk devleti ilkesini zedeleme ihtimali tartışılmıştır.

Çalışmamız; giriş, üç bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır. Hükümet sistemleri ve hukuk devletinin tanımlandığı Birinci bölümde; Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin tanımlanması için, Parlamenter Hükümet Sisteminin yanı sıra yarı-başkanlık ve başkanlık sistemi de irdelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye'de cumhurbaşkanlığının tarihi gelişimi ve yapısı incelenmiştir. Bu bölümde devlet başkanı –yürütmenin başı olma ayırımı üzerinde durulmuştur. Cumhurbaşkanı işlemleri karşı imza kuralı açısından incelenmiş, ayrıca söz konusu işlemler hukuk devleti açısından tahlil edilmiştir.

Son bölümde cumhurbaşkanına, 1982 Anayasası'nca verilen yetkiler teker teker sıralanarak hükümet sistemleri ve hukuk devleti açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE CUMHURBAŞKANININ BU SİSTEMLERDE DURUMU

A.-KUVVETLER ARASINDAKİ İLİŞKİLERE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Hükümet sistemleri tarih boyunca çeşitli sistemlerle sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmalardan en meşhurlarından birisi günümüzde uygulaması olmayan Aristo'nun ortaya koyduğu hükümet sistemleri tanımıdır. Aristo, hükümet sistemlerini biri nicelik diğeri de nitelik açısından olmak üzere iki kritere göre sınıflandırmıştır. Nicelik açısından hükümet sistemlerini, yönetenlerin sayısına göre sınıflandırmıştır. Nitelik açısından ise herkesin iyiliğini isteyen yönetimler, iyi yönetimler olarak tarif edilmiştir¹. Aristo'nun bu sınıflandırması uzun yüzyıllar boyunca başta Montesquie olmak üzere düşünürleri etkilemiştir².

Günümüzde hükümet sistemleri kuvvetlerin ayrılığı teorisine göre sınıflandırılmaktadır. Eski kuramcılar kuvvetler ayrılığından yola çıkarak hükümet sistemlerini kuvvetlerin birleştiği ve ayrıldığı sistemler olarak sınıflandırmışlardır. Kuvvetler ayrılığı sistemleri, başkanlık sistemi ve Parlamenter Hükümet Sistemi olarak sınıflandırılmıştır. Her iki sistemin de kendi içinde tutarlı ve diğer sistemden ayrılan yönleri bulunmaktadır. Fakat asıl sorun her ikisinin bazı özelliklerini barındıran sistemlerin tanımlanması meselesidir. Kuvvetler ayrılığına dayanan klasik sınıflandırmadan ilk önemli farklılık Duverger tarafından gerçekleştirilmiştir.

1 GÖZE, Ayferi; *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım A.Ş., Kırklareli, 2000, s. 44.

2 A.g.e., s. 180

Duverger, 1980 yılında yayınladığı yarı-başkanlık ile ilgili makale ile klasik ayrımın yetersizliğini dillendirmiştir. Söz konusu makalede yarı-başkanlık sisteminin özellikleri ve hangi ülkelerin bu sistemi kabul ettiğini açıklayan Duverger'den sonra da benzer çalışmalar yapılmıştır³. Öncelikle klasik kuvvetler ayrımı incelenip daha sonra yeri geldikçe diğer yaklaşımlara da değinilmiştir.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin kökleri eskilere dayanmaktadır. Aristo, “Politika” adlı eserinin IV kitabının 14. bölümünde hükümetin kanun koyan, bu kanunları uygulayan ve uyuşmazlıkları çözen birimleri olduğunu belirtmiştir. Fakat buradaki ayrım, sadece devlet fonksiyonlarının tanımlanması ile ilgili bir sınıflamadan ibarettir⁴. Montesquie'den önce İngiltere’de uygulamada yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden ayrılmıştır. Montesquie da kuvvetler ayrılığı düşüncesini İngiliz sistemini gözlemleyerek çıkardığını belirtmektedir⁵.

Kuvvetler ayrılığı teorisi anayasal devlet düşüncesinin yerleştirilmesi için gelişmiş bir teoridir. Söz konusu teori kişi özgürlüklerinin devlet iktidarına karşı korunması için ortaya atılmıştır. İngiliz düşünür John Locke “Sivil Siyasal Yönetim Üzerine İki İnceleme” adlı eserinde devletin yetkilerinin aynı elde toplanması durumunda kişi özgürlüğünün ortadan kalkacağını ileri sürmüştür. Locke; yasama, yürütme ve konfederatif kuvvetler olmak üzere devletin üç temel kuvvetten oluştuğunu belirtmiştir. Locke’a göre kötüye kullanılmayı engellemek için yasamanın ve yürütmenin farklı ellerde bulunması gerekir⁶. Montesquie, John Locke'un düşüncelerini daha da geliştirmiştir. Montesquie, İngiliz Hükümet Sistemi üzerinde yaptığı gözlemler sonucunda devletin üç ayrı fonksiyonu olduğunu belirtmiştir. Montesquie, devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvetten oluştuğunu savunmuştur. Yasama; kanun yapar, kanunları değiştirir veya kaldırır. Yürütme; savaşa ve barışa karar verir, elçiler gönderir, güvenliği sağlar vb.. Yargı; suçluları cezalandırır ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözer. Montesquie her kuvvetin farklı ellerde bulunması gerektiğini, buna gerekçe olarak da insanların hür olarak yaşayabilmesi için iktidarın kötüye kullanılmamasının şart olduğunu

3 ULUŞAHİN, Nur; “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-başkanlıktan, İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, AÜHFİD, 2003, s. 202-204.

4 DOEHRİNG, Karl, **Genel Devlet Kuramı: Genel Kamu Hukuku**, çev. Ahmet MUMCU, İnkılap Yayınları, İstanbul, 2002, 192.; TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemler**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s. 4.

5 GÜNEŞ, Turan, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, 1956, s. 6.

6 ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999, s. 136; TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 5. baskı, İstanbul, 1998, s. 388.

belirtmektedir. İktidarın kötüye kullanılmasını engellemek için de farklı ellere dağıtılması gerekir⁷.

Montesquie'ye göre yürütmenin yasamayı frenlemesi gerekir. Aksi durumda yasama bütün yetkileri kendisinde toplayarak zorbalasır. Yargının da diğer iki kuvvetten ayrılması gerekir. Aksi halde hâkim hem kanunları koyan hem de bunları uygulayan kişi konumunda olur ki; bu durumda vatandaşların özgürlüğü ve hayatı hâkimin keyfiliğine bırakılmış olur. Kuvvetler ayrılığı teorisinin kuramcıları Montesquie ve Locke, kuvvetler ayrılığı teorisini kişi hak ve özgürlüklerini korumak için geliştirilmiş siyasi bir ideal olarak görmektedirler. Zamanla kuvvetler ayrılığı teorisi, devletin birbirinden farklı üç tür görevinin olduğu ve bunların bir birinden ayrılması olarak anlaşılmaya başlamıştır. Bugün, kuvvetler ayrılığı teorisi devlet fonksiyonlarının hukuki olarak birbirinden ayrılması ve her birinin o konuda yetkili organa verilmesi olarak anlaşılmaktadır⁸.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin biri siyasi diğeri hukuki iki boyutu vardır. Siyasi olarak devletin kuvvetlerinin kötüye kullanılmasını engellemek; kişi hak ve özgürlüklerini korumak için devletin yetkilerini farklı organlara bölüştürerek denge oluşturmaktır. Modern toplumlarda kişi hak ve özgürlüklerini korumak ve iktidarı sınırlandırmak için değişik mekanizmalar geliştirilmiştir. Örnek olarak iktidar-muhalefet ayrımı gösterilebilir⁹. Muhalefette olan parti iktidarı denetler ve eleştirir. Aynı zamanda muhalefetin iktidar olma potansiyeli olduğundan dolayı, iktidarı politikalarının olası sonuçları üzerine düşünmeye sevk etmektedir. Yine meclislerin kanun çıkarma yetkisini sınırlamak için birçok demokratik ülkede Anayasa Mahkemeleri kurulmuştur. Modern toplumlarda sivil toplum kuruluşlarının, basın ve yayın kuruluşlarının kişi hak ve özgürlüklerini korumakta önemli bir fonksiyonu vardır. Sonuç olarak modern toplumlarda kişi hak ve özgürlüklerini korumak ve iktidarı sınırlandırmak için değişik kurumlar vardır. Bu bakımdan Lock ve Montesquie'nin bahsettiği gibi bir kuvvetler ayrılığına ve bu yolla iktidarın sınırlandırılmasına gerek yoktur, ayrıca da faydasızdır. Siyasi partilerin çıkması ile yasama yürütme ayrımının pratikte bir faydası kalmamıştır¹⁰.

7 TEZİÇ, a.g.e., s. 390; ERDOĞAN, a.g.e., s. 138.

8 ERDOĞAN, a.g.e., s. 138.

9 TURAN, İlter, "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", AÜSBFD, c. 33, S. 1, Ankara, 1978, s. 9.

10 TEZİÇ, a.g.e., s. 392-393

Hukuki açıdan kuvvetler ayrılığı: Devletin, nitelikleri birbirinden farklı işlemleri vardır. Bu işlemlerin nitelikleri farklı olduğu için buna uygun bir teşkilatlanmaya ihtiyaç vardır. Hukuki açıdan kuvvetler ayrılığı devletin işlemlerini niteliklerine göre ayırıp farklı kurumlara vermektir. Bu anlamda genel nitelikli soyut kurallar koymak ve kanun yapmak meclisin yetkisindedir. Bu kanunları uygulamak ve bireysel işlemler yapmak yürütmenin görevidir. Kişiler arasında çıkan ihtilafların halledilmesi ve suçluların cezalandırılması görevini ise yargı yerine getirecektir. Fakat bilinen bir gerçek şudur ki hiçbir devlet üç fonksiyonu tamamen ayırarak üç ayrı organa vermemiştir¹¹. Kuvvetlerin maddi olarak ayrılması görüşü birçok açıdan yetersiz kalmaktadır. Özellikle yürütmenin ve idarenin yaptığı düzenleyici işlemler birer yasama işlemi olduğu halde yürütmece yapılmaktadır. Bazı yazarlar yürütmenin düzenleme yapma yetkisinin kanunun verdiği yetkiye dayandığını, bu anlamda kuvvetlerin maddi olarak ayırmasına aykırı olmadığını ileri sürmüştür. Bu açıklama özellikle “kanun hükmünde kararname” işleminde olduğu gibi kanunlarda değişiklik yapan düzenleyici işlemleri açıklamakta yetersiz kalmaktadır¹².

Kuvvetlerin hukuki olarak birbirinden ayrılması konusunda ikinci bir yaklaşım, söz konusu işlemi yapan kuruma göre sınıflandırmaktır. Bu anlamda meclis tarafından yapılan işlemler kanundur ve birer yasama işlemidir. Yürütme erki tarafından yapılan işlemler ise birer yürütme işlemidir. Benzer şekilde yargı makamları tarafından alınan kararlar birer yargılama işlemidir. Bu anlamda idarenin düzenleyici işlemleri de birer idari işlemidir. Bu görüşü savunanlar yürütmenin yasamaya tabi olmasını, kanunun üstünlüğünü ve idari işlemlerin yasama işleminden aşağı olmasını vurgulamaktadırlar. Benzer şekilde yasama, yürütmeden üstündür¹³. Kuvvetlerin organik açıdan sınıflandırılması, idarenin bireysel işlemleri ile düzenleyici işlemlerini açılmakta yetersiz kalmaktadır. Benzer şekilde meclis tarafından yapılan bütün işlemler, ister bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması ister bir anayasa değişikliği olsun kanun olarak kabul edilmektedir.

Kuvvetlerin hukuki olarak birbirinden ayrılması yukarıda açıkladığımız üzere birçok açıdan yetersiz kalmaktadır. Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin temelinde siyasi bir düşünce vardır. Modern bir toplumda bu siyasi ayrıma gerek yoktur. Yine

11 GÜNEŞ, a.g.e., s. 10-12.

12 ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 6. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 173.

13 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 174-175.

kuvvetlerin hukuki olarak ayrılmasında da önemli sorunlar vardır. Buna rağmen tezimizde hükümet sistemlerini tanımlamak için kuvvetler ayrılığı teorisini kullandık. Çünkü öncelikle kuvvetler ayrılığı teorisi hala hükümet sistemlerini sınıflandırmakta kullanılabilir en iyi yöntemdir. İleride hükümet sistemlerinin açıklanması esnasında görüleceği üzere kuvvetler ayrılığına göre sınıflandırıldığında, hükümet sistemlerinin önemli bir kısmında bu ayırım sorunsuz şekilde uygulanabilmektedir. Ayrıca modern hükümet sistemleri ayımları -ayırım ölçülerinde farklılıklar olmakla beraber- yasama ile yürütme arasında ilişkiler ve yürütmenin yapısı üzerine kurgulanmaktadır. Bundan dolayı hükümetleri kuvvetler ayırımına göre sınıflandırmak hala geçerli bir ayırımdır¹⁴.

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkilere göre şekillenmektedir. Yargı kuvveti bu sınıflamanın dışında tutulur. Çünkü yapısı gereği yargının diğer iki kuvvetten bağımsız olması gerekir¹⁵.

B-KUVVETLERİN BİRLİĞİNE DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1- Genel Olarak

Kuvvetlerin birliğine dayanan hükümet sistemleri, kuvvetlerin yasamada veya yürütmede birleştiği hükümet sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetlerin yürütmede birleştiği hükümet sistemleri mutlak monarşi ve diktatörlüktür¹⁶.

Mutlak monarşi; yasama, yürütme ve hatta yargı kuvvetlerinin tek kişide toplandığı hükümet şeklidir¹⁷. Bu sistemde devletin en üst ve tek otoritesi monarktır. Bu sistemlerde monark; kanun koymakta, kanunları uygulamakta ve yargı yetkisini kendinde toplamaktadır. Monark, devletin birbirinden farklı bu fonksiyonlarını yerine getirirken yardımcılardan ve görevlilerden faydalanmaktadır. Bu görevliler monark tarafından atanmaktadır. Bu görevlilerin monarkın emirlerini uygulamaktan öteye bir fonksiyonları ve bağımsızlıkları yoktur¹⁸.

14 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 329; TURHAN, a.g.e., s. 3; GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 13. baskı, Bursa, 2008, s. 85.

15 TURHAN, a.g.e., s. 21; TEZİÇ, a.g.e., s. 386.

16 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 329.

17 TURHAN, a.g.e., s. 22.

18 GÖZLER, a.g.e., s. 85.

Diktatörlük, yöneten kişinin fetih yoluyla iktidara geldiği hükümet şeklini anlatır¹⁹. Diktatör yönetimlerde meclis bulunabilir, fakat bu meclis diktatörün güdümündedir. Bazı diktatörlükler seçimle iktidara gelebilir. Hitler iktidarı bu tarz iktidara örnek verilebilir²⁰. Yine bazı diktatörlüklerde de zaman zaman halk oylamasına başvurulabilir²¹. Fakat bu oylama ve seçimler düzmece ve etkisizdir²².

Linz, diktatörlüğün temel özellikleri olarak şunları belirtmektedir: Öncelikle bu sistemlerde yetki bir kişide veya küçük bir grupta toplanmaktadır. İkincisi totaliter diktatörlüklerde tekelci ve fikren çok az gelişmiş bir ideoloji bulunmaktadır. Bu ideoloji kitlelere empoze edilmektedir. Bu sistemlerin üçüncü bir özelliği ise vatandaşların kolektif görevlere ve sorumluluklara katılmalarının özendirilmesi ve buna bağlı olarak ödüllendirilmesidir. Bu görevlere karşı ilgisizlik kabul edilemeyecek bir durumdur²³.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığı sisteme meclis hükümeti sistemi denilmektedir²⁴. Meclisin yürütmeye karşı açık şekilde üstün olduğu sistemler de meclis hükümeti sayılır²⁵. 1921 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi, birçok açıdan meclis hükümetine benzemektedir²⁶.

Meclis hükümeti düşüncesinin temelinde Jean Jacques Rousseau tarafından savunulan egemenliğin bölünmezliği ilkesi yatmaktadır. Buna göre egemenlik tek ve bölünmezdir. Tek ve bölünmez olan bu egemenliği milletin temsilcileri kullanacaktır. Milletin temsilcileri mecliste toplandığı için yasama ve yürütme tamamen meclise aittir²⁷.

Meclis hükümetini diğer sistemlerden ayıran temel farklar vardır.

Meclis hükümeti sisteminde, yürütmenin kendine has bir varlığı, hüviyeti ve teşebbüs kuvveti yoktur. Başka bir ifade ile yürütme tamamen meclise bağımlıdır. Meclis hükümetinde yönetim görevini yapan icra vekilleri vardır. Fakat bunlar

19 DUVERGER, Maurice, **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan; Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986, s. 30.

20 LİNZ, Juan J., **Otoriter ve Totaliter Sistemler**, çev. Ergün ÖZBUDUN, Liberte Yayınları, Ankara, 2008, s. 202.

21 TEZİÇ, a.g.e., s. 393.

22 GÖZLER, a.g.e., s. 86.

23 LİNZ, a.g.e., s. 38.

24 ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960, s. 180.

25 TEZİÇ, a.g.e., s. 395.

26 TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı kredi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 258-262; MEMİŞ, Emin, **Türkiye'de Anayasa Gelişim Eğrisi: Anayasa Hukuku Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, 72.

27 GÖZLER, a.g.e., s. 87.

sadece meclisin direktiflerini yapan itaatkâr görevlilerdir²⁸. Burada vurgulamamız gereken önemli bir nokta meclis hükümetinde icra heyetinin bakanlardan ve bakanlar kurulundan farklı olduğudur. Bundan dolayı meclis hükümetinde yürütmeyi yapan temsilcilere icra heyeti denilmektedir²⁹.

Meclis hükümetinde kural olarak devlet başkanı bulunmaz. Bununla beraber sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı, meclis hükümeti ile beraber düşünülebilir. Meclis hükümetini benimseyen sistemler incelendiğinde devlet başkanlığı makamının olmadığı veya olsa bile devlet başkanının oldukça etkisiz ve yetkilerinin tamamen sembolik olduğu görülür³⁰.

Meclis hükümetinde icra heyeti meclisçe doğrudan kolayca görevden alınabilir. Bu; parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğundan farklı bir durumdur. Okandan bu hususu şöyle ifade etmektedir:

“Vekillerin kendilerine mahsus siyasal programları mevcut değildir; onlar kamutayın kendilerine vereceği vazifeleri yaparlar. Kamutayın reyini almadan mühim kararlar vermek hakkından mahrumdurlar; kendileri için siyasal mesuliyet mevzu bahis değildir; doğrudan doğruya azledilmek vardır. Siyasal mesuliyet ancak muayyen programları olan kabine için mevzu bahistir... Bakanlar parlamenin (parlamentonun) itaatkâr memurları mahiyetindedir; Kamutayın siyasal programına uygun hareket etmezlerse azlolunurlar³¹.”

Meclis hükümeti sisteminin bir diğer belirleyici özelliği de meclisin kanun çıkarmak ve icra heyetini denetlemek fonksiyonunun yanında yürütme yetkisinin de sahibi olmasından dolayı meclisin tatil olmasının düşünülemeyeceğidir. Buna meclisin sürekliliği (istimrarı) ilkesi denilmektedir. Yukarıda değindiğimiz gibi yürütme görevini yapan icra heyeti meclisin görevlileridir. Bundan dolayı icra heyetinin ve devlet başkanının meclisi feshi düşünülemez. Aynı sebeplerle meclisin feshi, meclisin görev süresinin uzatılması ve kısaltılması da söz konusu olamaz³².

28 ÖZBUDUN, Ergün, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s. 52; ALDIKAÇTI, a.g.e., 181.

29 GÖZLER, a.g.e., 88.

30 ÖZBUDUN, **1921 Anayasası**, s. 53.

31 OKANDAN, Recai Galip, “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, I-II-III, **İÜHFİM**, İstanbul, 1935, s. 316.

32 ÖZBUDUN, **1921 Anayasası**, s. 55.

2-Kuvvetlerin Birliğine Dayanan Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanının Konumu

Kuvvetlerin yürütmede birleştiği hükümet sistemlerinde yürütme yetkisi tamamen monark ya da diktatöre aittir³³. Hatta bu yönetimlerde yargı yetkisi de monark veya diktatör tarafından kullanılmaktadır. Bu yönetimlerde monark ya da diktatörün yetkilerini hukuki olarak sınırlayacak hiçbir araç yoktur³⁴.

Yukarıda değindiğimiz üzere tipik olarak meclis hükümetlerinde devlet başkanı bulunmaz. Bunun yanında meclis hükümetini benimseyen İsviçre gibi ülkelerde sembolik yetkilere sahip devlet başkanları bulunmaktadır³⁵.

Meclis hükümetleri temel olarak meclisin üstünlüğü mantığını benimsemiştir. Bundan dolayı devlet başkanlığı makamı ya hiç yoktur ya da sembolik yetkilere sahiptir. Uygulamada ise durum farklı olmaktadır. Meclis hükümetleri kolayca oligarşiye ve diktatörlüğe dönüşmektedir. Hatta bazı yazarlar meclis üstünlüğünden söz etmenin mümkün olmadığını, bu sistemlerin pratikte diktatörlük ve oligarşik bir yönetim olarak işlediğini belirtmektedir³⁶.

C-KUVVETLERİN AYRILIĞINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Kuvvetlerin ayrılığına dayanan sistemler, klasik olarak kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan Parlamenter Hükümet Sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır. Fakat bu ayırım her iki sistemin bazı özelliklerini bünyesinde barındıran yarı-başkanlık sistemini açıklamakta yetersiz kalmaktadır.³⁷ Çalışmamızda klasik ayırım esas alınmakla beraber, yarı-başkanlık sisteminin farklarına da ayrıca değinilmiştir.

1-Kuvvetlerin Sert Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri: Amerika Birleşik Devletleri Örneği

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan sistemin prototipi Amerika Birleşik Devletleridir. Bu sistem yasama ve yürütme kuvvetleri arasında keskin bir ayrılığa

33 TEZİÇ, a.g.e., s. 394.

34 TURHAN, a.g.e., s. 22.

35 TEZİÇ, a.g.e., s. 399; ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 189.

36 ÖZBUDUN, 1921 Anayasası, s. 57.

37 YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 2.

dayanır³⁸. Amerika Birleşik Devletleri'nin siyasi sisteminin kurulmasında Montesquie'nin kuvvetler ayrılığı düşüncesi ve Kanunların Ruhu eseri çok etkili olmuştur. Sistemin kurucuları her üç kuvvetin birbirinden bağımsız olmasına özen göstermişlerdir³⁹. Başkanlık sistemi; parlamenter sistem gibi zaman içinde gelişerek oluşmamıştır. Sistem 1787 tarihli Amerika Birleşik Devleti Anayasası ile kurulmuştur. Amerika Birleşik Devleti sisteminde yürütme görevi tamamen başkan ve sekreterleri tarafından yerine getirilmektedir. Yasama; Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan Kongre tarafından yerine getirilmektedir. Senato 6 yıl için seçilir ve her bir eyaletten seçilen 2 senatör olmak üzere toplam 100 senatörden oluşur. Temsilciler Meclisi'nin seçiminde eyaletlerin nüfusu esas alınır. Nüfus oranına göre toplam 435 temsilci 2 yıllığına seçilir.⁴⁰ Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirini etkileme ve görevine son verebilme yetkisi yoktur⁴¹.

Başkanlık sistemi, hukuki ve temel mantık olarak, kuvvetlerin eşitliğine dayanmasına rağmen, uygulamada başkan üstün konumdadır⁴². Sistemin işleyebilmesi için “fren ve denge” mekanizması vardır⁴³.

Her ne kadar Amerika Birleşik Devletleri sistemi kuvvetlerin sert ayrılığına dayansa da, partilerin ortaya çıkması ile klasik kuvvetler ayrımının önemi azalmıştır⁴⁴.

a- Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri:

Başkanlık sisteminin temel özellikleri şunlardır: Öncelikle yürütmenin tek yetkilisi olan başkanın ve yasamanın ayrı ayrı genel seçimlerle belirli süreler için seçilmesidir. Bu durumda sistemde çifte meşruluk sorunu ortaya çıkmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri örneğinde, başkan iki dereceli bir seçimle halk tarafından seçilmektedir⁴⁵. Amerika Birleşik Devletleri'nde, başkan doğrudan halk

38 DUVERGER, a.g.e., s. 93.

39 TURHAN, a.g.e., s. 32.

40 TURHAN, a.g.e., s. 33-34.

41 KUZU, Burhan, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1997, s. 15; TEZİÇ, s. 425.

42 TEZİÇ, a.g.e., s. 421.

43 AKÇALI, Pınar, “Siyasi İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye** içinde; Der. İhsan, KAMALAK, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 77.

44 DUVERGER, Maurice, “Partiler ve Siyasi Rejimler”, çev. Ergün ÖZBUDUN, **AÜHFD**, 1962, c.19, S. 1-4, s. 139.

45 SHUGART Matthew, CAREY, John; **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1995,

http://books.google.com/books?id=ZMuFhQ75b64C&printsec=frontcover&dq=Shugart+Carey&ei=Y7_HSfzMJzayASAmZW5BQ&hl=tr&sig=ACfU3U3rbP-6EZ-8C_7U3F74gbT0EK66qg (çevrim içi, 05.09.2008), s. 19.

tarafından seçilmese de halk tarafından seçilen temsilciler emredici vekâletler ile seçildiği için halkın iradesini yansıtmaktadır. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği Avusturya, İzlanda ve İrlanda gibi ülkelerden farklıdır. Sartori'nin tabiri ile bu ülkelerde “en iyi ihtimalle göstermelik başkanlık sisteminden bahsedilebilir. Bu sistemler cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine rağmen başkanlık sistemleri arasında sayılmazlar⁴⁶ .

İkinci önemli özelliği, Yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verme yetkilerinin olmamasıdır⁴⁷ . Başkan 4 yıllık süre için seçilir ve bu süre dolmadan görevden alınamaz. Bunun tek istisnası “impeachment” halidir. Başkan; vatana ihanet, irtikâp, ağır suçlar veya amme mallarına karşı işlediği suçlardan dolayı Temsilciler Meclisi tarafından itham edilir. Yüksek Mahkeme başkanının, başkanlığında yapılan yargılama sonucunda Senato tarafından 2/3 çoğunluk tarafından mahkûm edilir. Burada Başkanın, Parlamenter Hükümet Sistemindeki başbakanın gibi siyasi sorumluluğu yoktur⁴⁸ . Buna karşın, başkanın da Kongreyi fesih yetkisi yoktur. Kuvvetler sert ayrılığı ilkesi bu noktada öne çıkmaktadır. Yani yasama ve yürütme birbirlerinin varlığına son verememektedir⁴⁹ . Üçüncü önemli özellik, yürütmenin tamamen devlet başkanının kontrol ve güdümünde olmasıdır⁵⁰ . Bu durum, başkanın, devletin başı olmasını yani yürütmenin dualis olmamasını, aynı zamanda da sekreterlerin tamamen başkana bağlı olmasını getirmektedir. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemden farklı olarak kabinenin kollektif sorumluluğu söz konusu değildir. Yürütme tamamen başkana bağlı ve onun güdümündedir. Ampirik olarak yapılan incelemede başkanın hem devlet başkanı olduğu hem de yürütmeyi tek başına kontrol ettiği görülmektedir. Fakat teorik olarak “başkanın, devlet başkanı olmadığı ancak yürütmenin tek sahibi olduğu bir sistem başkanlık sistemi midir” sorusu tartışılabilir. Başkanın, tamamen sembolik yetkileri olan bir devlet başkanı ile beraber bulunduğu sistemi göz önüne alalım. Devlet başkanının yürütme açısından yetkisinin olmadığı, bütün yürütme yetkilerinin başkanda toplandığı sistem de - başkanlık sisteminin saf halinden ayrılmakla beraber- başkanlık sistemidir⁵¹ .

46 SARTORİ, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 114–115.

47 TUNAYA, Tark Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 395.

48 ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 155.

49 KUZU, a.g.e., 30.

50 SARTORİ, a.g.e., s. 114–115.

51 ULUŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 41–49.

Amerika Birleşik Devletleri'nde kuvvetler birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı halde işleyişlerini sağlamaları çeşitli etkenlere bağlıdır. Öncelikle fren ve denge sisteminin önemi büyüktür. Fren ve denge sisteminin önemi büyük olmakla beraber en önemli faktör olarak Amerika Birleşik Devletleri'ndeki parti sistemidir. Siyasi partiler sert bir parti disiplinine sahip değildir ve ideolojik açıdan birbirlerine yakındırlar. Bundan dolayı başkan ile kongre çoğunluğunun farklı partilerden olması halinde bile sistem işlemektedir⁵².

b-Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının Konumu

Başkanlık sisteminde, yürütme yetkisi sadece başkanda toplanmıştır. Başkan bu görevleri sekreterleri ve kabinesinin yardımı ile yapar. Fakat buradaki sekreterlik ve kabine kavramı parlamenter sistemdeki bakanlık ve bakanlar kurulundan oldukça farklıdır. Bunların başkandan bağımsız yetkileri yoktur. Parlamenter Hükümet Sistemindeki gibi kolektif yetki ve sorumlulukları da yoktur⁵³. “sekreterler” başkan tarafından Senatonun onayıyla atanmakta ve görevden alınmaktadır. Sekreterler tamamen başkanın yardımcıları konumundadırlar⁵⁴. Başkan sekreterlerini atarken Senato'nun onayı ile atar, fakat bu sadece şekli bir uygulamadır. İstisnalar haricinde başkan, sekreterlerini seçmekte ve atamaktadır. Senato ise bu kişilerin atanmasını onaylamaktadır⁵⁵.

Başkan, sekreterlerinin görüşlerini alabilir fakat bu görüş tamamen danışma mahiyetindedir. Başkan, bütün sekreterleri karşı çıksa da bir kararı alabilir. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında bu durum görülmüştür. Başkan Lincoln yedi sekreterinin karşı çıkmasına rağmen kendi görüşünü kabul ettirmiştir. Lincoln un kendi tabiri ile “yedi hayır, bir evet; fakat bir evet yedi hayırdan üstündür” şeklinde ifade edilmiştir⁵⁶.

Başkan; bütün sivil, askeri, idari ve siyasi yüksek görevlileri kendisi atar ve görevden alır. Hukuki olarak başkan bu yetkilileri atarken Senatonun onayını almak zorundadır. Uygulamada ise istisnalar hariç Senato, başkanın atama ve azillerine karışmamaktadır⁵⁷.

52 GÜNEŞ, a.g.e., s. 26.

53 ULUŞAHİN, a.g.e., s. 41.

54 TEZİÇ, a.g.e., s. 424.

55 GÜNEŞ, a.g.e., s. 25.

56 KUZU, a.g.e., s. 11.

57 KUZU, a.g.e., s. 12.

Başkan askeri makamların da başı ve başkumandandır. Komutanları dilediği gibi atar ve görevden alır. Başkanın savaş ilan etme yetkisi yoktur. Fakat savaş ilan edilme durumunda başkomutan olarak orduyu sevk ve idareye yetkilidir⁵⁸.

Başkanın yabancı ülkelere temsilciler gönderme ve yabancı temsilcileri kabul etme yetkisi vardır. Başkan yeni devletleri tanıyabilir. Başkanın uluslararası sözleşme yapma yetkisi vardır. Fakat bu sözleşmeler senatonun onayına tabidir⁵⁹. Ayrıca başkan idari işlerde tek yetkilidir. Bu anlamda kararnameler çıkarır. Özellikle savaş zamanında başkanın kararname çıkarma yetkisi çok geniştir⁶⁰.

2-Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri: Parlamenter Hükümet Sistemi

Bu sistemler temelde yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ayrılığına; yani kuvvetlerin işbirliğine dayanır⁶¹. Duguit parlamenter hükümet sistemlerini “...hükümet ile meclisler arasında bir görev bölüşümü vardır. Fakat aynı zamanda karşılıklı işbirliği ve her bir organın öteki üzerinde sürekli tesiri de vardır” şeklinde tanımlamıştır⁶².

Bu sistemin prototipi, İngiliz Parlamenter Sistemidir⁶³. İngiltere’de Parlamenter Hükümet Sistemi üç aşamalı bir gelişimle oluşmuştur. İlk aşaması 1066 yılında Normanlar’ın, İngiltere’yi istila etmesi ile İngiltere’de güçlü bir krallık kurulmuştur. Kral, yerel feodal beylerin ve şövalyelerin elindeki toprakları alarak kendine bağlı baronlara dağıtmıştır. 1214 yılında Kral Yurtsuz Jean, Papa’ya karşı başlattığı mücadeleyi kaybetmiş; aynı yıl Fransa’ya da yenilmiştir. Üst üste gelen başarısızlıklardan sonra baronlar ve feodal beyler, Krala karşı başkaldırmışlar ve haklarının garanti altına alınması için 1215 yılında Magna Carta Libertatum’u (Büyük Şart) Kral’a imzalatmışlardır. Magna Carta Libertatum ile Kral; baron ve feodal beylerin onayını almadan vergi koymayacaktır. Feodal beyler ve baronlar Magnum Concilium Regis (bundan sonra parlamento olarak anılacaktır) diye adlandırılan toplantılar oluşturmuşlardır. İleride bu yapı İngiliz Parlamentosu’na dönüşecektir. Kral yönetim işlerinde kendisine yardımcı olmak üzere Curial Regis

58 ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 176.

59 KUZU, a.g.e., s. 12.

60 ALDIKAÇTI, a.g.e., 177.

61 TURHAN, a.g.e., s. 43.

62 DUGUÏT, Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp DERBİL, İstikbal Matbaacılık, Ankara, 1954, s. 104.

63 DUVERGER, **Devlet Sistemleri**, s. 70-71.

(bundan sonra kabine olarak adlandırılacaktır) adlı bir kuruldan faydalanmaktaydı. İlerde bu kurul İngiliz Kabinesi'ne dönüşecektir. İkinci aşama da 1628 tarihli Petition of Rights, 1641 tarihli Great Remonstrance, 1679 tarihli Habeas Carpus Act ve 1689 tarihli Bill of Rights belgeleri ile Parlamento sahip olduğu hakları daha da genişletmiştir. Kanun koyma ve vergi salma yetkisi Parlamento'ya geçmiştir. Böylece gerçek manada devlet iktidarı Kral ve Parlamento arasında paylaşılmış olmaktadır. Kral, kanunların Parlamento'dan geçmesini sağlamak için Parlamento ile arası iyi olan kişileri Kabine'ye getirecektir. Parlamentonun beğenmediği bakanların cezai sorumluluğunu (impeachment usulü) sağlamak için Avam Kamarası'nda suçlanması ve Lordlar Kamarası tarafından yargılanması esası getirilmiştir. İmpeachment usulünden kaçınmak isteyen bakanlar, Parlamento'nun güvenini kaybettiklerinde doğrudan görevden çekilmişlerdir. Böylece siyasi sorumluluk esası oluşmuştur. Başbakanlığın oluşması süreci ise şöyledir: Alman asıllı Hannover Hanedanı'nın İngilizce bilmemeleri ve kendilerini İngiltere'ye uzak hissetmelerinden dolayı Kabineye başkanlık etmek için birisini atamışlardır. Böylece başbakanlık müessesesi de oluşmuştur. Parlamenter Hükümet Sistemi'nin gelişimindeki son aşama da İngiltere'de demokrasinin yerleşmesidir. Bu döneme kadar olan bütün gelişmelerde söz sahibi olanlar İngiliz toplumunun küçük bir kısmını oluşturan burjuvazi ve soylulardır. 19. y.y.da genel oy'un kabul edilmesi ve partilerin ortaya çıkışı ile İngiliz Parlamenter Sistemi oluşmuştur⁶⁴. Buraya kadar yaptığımız açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere Parlamenter Hükümet Sistemi sosyal şartların oluşturduğu sorunlara pratik çözümler üretilmesi ile ortaya çıkmış bir sistemdir.

a- Parlamenter Hükümet Sistemini Açıklayan Teoriler

Parlamenter Hükümet Sisteminde, yasama-yürütme arasındaki bu ilişkiyi açıklayan çeşitli teoriler ileri sürülmüştür. Bu görüşlere kısa bir şekilde değinelim.

aa- Düalizm

Bu anlayışa göre yasama ve yürütme birbirinden bağımsız ve eşittir. Her ikisinin de bağımsız alanları vardır. Yasamanın elinde güvensizlik oyu ve gensoru gibi silahlar olmasına karşın, yürütmenin elinde de meclisin feshi gibi silahlar vardır.

64 GÖZE, a.g.e.; 430-449; GÜNEŞ, a.g.e., 30-41.

Bu anlayışa göre Parlamenter Hükümet Sistemi, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi ifade eden bir sistemdir⁶⁵.

Düalist anlayış, Parlamenter Hükümet Sisteminin bir aşamasını ifade ettiği için eleştirilmiştir. Bu anlayışın 19.yy. Kara Avrupa'sının şartları içinde geçerli olduğu ifade edilmiştir. Yani, yürütmenin başında kralın onun karşısında ise burjuvazinin bulunduğu dönem için geçerlidir. Kralın mutlak yetkisine karşı meclisin dengeleme ve denetleme fonksiyonu vardı. Fakat değişen şartlar ve partilerinin ortaya çıkması ile bu anlayış geçerliliğini kaybetmiştir⁶⁶. Günümüzde parlamenter hükümetlere bakıldığında yasama-yürütme arasında bir çatışmanın olmadığı, tersine iş birliği olduğu görülür⁶⁷.

bb- Monizm

Monist anlayış Carré de Malberg tarafından ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre Parlamenter Hükümet Sisteminde asıl önemli ve etkin olan kurum parlamentodur. Çünkü Bakanlar Kurulunu seçen, kanunları çıkaran, bütçeyi hükümetin emrine veren hep parlamentodur. Bakanlar Kurulu parlamentonun yürütme görevini yapan birimdir. Bundan dolayı iki kuvvet arasında eşitlikten söz etmek mümkün değildir⁶⁸. Yine Malberg, hükümetin meclisi fesih yetkisini, meclisin elindeki güvensizlik oyununa karşı bir silah olarak görmez. Ona göre fesih yetkisi, halkın hakemliğini ve görüşünü almaktan ibarettir⁶⁹.

Monist görüş, hukuki ve teorik olduğu için eleştirilmiş, Parlamenter Hükümet Sistemi'nin pratikte yürütmenin hâkimiyeti şeklinde işlediği belirtilmiştir⁷⁰. Yasama ve yürütme arasındaki üstünlük meselesi, ülkenin sosyal ve siyasi durumuna, demokrasi konusundaki yaygın görüşe ve ülkenin geleneğine bağlıdır⁷¹.

cc- Çoğunluğun Hükümeti Görüşü

Mirkin-Guetzévitch'in savunduğu bu anlayışa göre; yasama ve yürütme arasındaki ayırım önemli değildir. Önemli olan, mecliste çoğunluğa sahip olan

65 OKANDAN, a.g.e., s.320-321.

66 KUZU, a.g.e., s. 47.

67 GÜNEŞ, a.g.e.; s. 97-98.; ERDOĞAN, Mustafa: "1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu" (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1986, s. 10.

68 GÜNEŞ, a.g.e., s. 100.

69 OKANDAN, a.g.e., s. 319.

70 ERDOĞAN, a.g.e., s. 11.

71 ERDOĞAN, a.g.e., s. 12.

grubun hükümetin de sahibi olmasıdır. Bu anlayışa göre meclisteki her çoğunluk bir hükümete denk gelir. Çoğunluğun değişmesi hükümetin değişmesi anlamına gelir. Bu anlayışta fesih yetkisi, hükümetin meclise karşı bir silahı değildir. Çünkü zaten hükümet ile meclis çoğunluğu arasında özdeşlik vardır. Fesih mekanizması, hükümet ve meclisin halk ile uyumunu temin etmektedir. Bu anlayışa göre “meclis çoğunluğu ile hükümet arasında özdeşlik” kuralı gereği, meclis hükümeti Parlamenter Hükümet Sisteminden farklı bir sistem değildir. Bu durum aynı çoğunluğun değişik görünüşlerinden ibarettir⁷².

Çoğunluğun hükümeti görüşü, çeşitli açılardan eleştirilmiştir. Öncelikle pek öğretici değildir⁷³. İkinci olarak meclis hükümeti ve Parlamenter Hükümet Sistemi arasındaki ayrımı da açıklayamamaktadır.⁷⁴

b- Parlamenter Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri

Parlamenter Hükümet Sisteminin özellikleri dört başlık altında toplanabilir.

aa- Parlamenter Hükümet Sisteminde Yürütme İki Başlıdır

Parlamenter Hükümet Sisteminde devletin başında genellikle sembolik yetkileri olan cumhurbaşkanı (bazı ülkelerde monark) vardır. Ayrıca Cumhurbaşkanının yanında yürütmenin gerçek sahibi olan başbakan ve bakanlar kurulu vardır. Parlamenter Hükümet Sistemindeki bu iki başlılık, düşünürlerce planlanıp ortaya konulan teoriler sonucunda oluşmamıştır. Bu, tarihi şartların oluşturduğu bir durumdur. Parlamenter Hükümet Sistemi, mutlak monarşiden yetkilerinin alınması sonucu oluşmuştur. Bu yetkilerin yasama ile ilgili bölümü meclise, yürütme ile ilgili olanları ise bakanlar kuruluna verilmiştir. Geride sembolik yetkileri olan kral veya cumhurbaşkanı kalmıştır. “Devlet başkanı, devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün temsilcisidir⁷⁵.”

Parlamenter Hükümet Sisteminde; cumhurbaşkanı devletin, başbakan da hükümetin başıdır. Hükümetin umumi politikası başbakanca belirlenir. Hükümeti

72 GÜNEŞ, a.g.e., s. 102–103.

73 ERDOĞAN, a.g.e., s. 13.

74 OKANDAN, a.g.e., s. 105

75 TEZİÇ, a.g.e., s. 400.

meclise karşı ve ülke içinde başbakan temsil eder. Bakanlar kurulunun insicamını başbakan sağlar. Başbakanın çekilmesi hükümetin de çekilmesi anlamına gelir⁷⁶.

bb- Bağımsız ve Sorumsuz Devlet Başkanı

Sistemdeki çift başlılık, cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olmasıyla çözülmüştür. Yani cumhurbaşkanının yetkileri sembolik ve sınırlıdır. Asıl yetkili ve sorumlu olan bakanlar kurulu ve başbakandır. İstisnalar haricinde cumhurbaşkanının yaptığı işlemler başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması gerekmektedir⁷⁷. Cumhurbaşkanı şahsi bir politika takip edemez; hükümet politikasını belirleyecek olan bakanlar kuruludur⁷⁸.

Parlamente hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının siyasi sorumsuzluğu vardır. İrsi olarak devletin başına geçen devlet başkanları siyasi açıdan sorumsuzdur. Meclisin seçimi ile başa geçen devlet başkanlarının da siyasi sorumluluğu yoktur. Burada vurgulanması gereken nokta; “siyasi sorumluluk” kavramı ile anlatılan devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesi değil, parlamento tarafından görevinden alınıp alınmamasıdır. Siyasi sorumluluğun olmaması denildiğinde anlatılan ise cumhurbaşkanının meclis tarafından görevinden alınmamasıdır⁷⁹.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu olmamakla beraber cezai ve hukuki sorumluluğu vardır. Yani cumhurbaşkanı görevi ile ilgili olmayan suçlarda diğer kişiler gibi cezalandırılır. Görevi ile ilgili suçlarda ise sadece “vatana ihanet” suçundan sorumludur⁸⁰. Ayrıca cumhurbaşkanının görevi dışında yaptığı fiillerden ve söylediği sözlerden dolayı hukuki olarak tazminat sorumluluğu bulunmaktadır⁸¹.

cc- Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu

Parlamente Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir. Bu, kamu hukukunun en temel ilkelerinden biri olan “sorumluluk ve yetkinin beraber olması” ilkesine dayanır. Yani halk ve parlamento karşısında siyasi sorumluluğu bulunan bakanlar kurulu aynı zamanda yürütme yetkisini de elinde

76 GÜNEŞ, a.g.e., s. 69.

77 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 330.

78 GÜNEŞ, a.g.e., s. 77.

79 DEMİREL, Hakkı, “Parlamente Rejim”, AÜHFD, c.10, S. 1-4, Ankara, 1953, s. 228.

80 GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 534-535.

81 GÖZLER, a.g.e., s. 551.

bulundurmaktadır. Bu durum mantık kurallarının da gereğidir. Siyasi sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, siyasi sorumluluğu olan bakanlar kurulu karşısında yetki kullanması ve sonuçta bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğuna etki eden fiillerde bulunması uygun olmaz⁸².

Parlamenter hükümet sistemlerinde bakanların sorumluluğu vardır. Bu sorumluluk hukuki, cezai ve siyasidir. Hukuki sorumluluk kavramı ile bakanların eylemlerinden dolayı mali sorumlulukları anlatılmaktadır. Cezai sorumlulukları, bakanların işledikleri eylemlerin ceza hukuku anlamında suç teşkil etmesi durumunda bu suçlardan dolayı sorumlulukları vardır⁸³. Bakanlar da milletvekilleri gibi yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlık hükümlerinden yararlanırlar⁸⁴.

Bakanlar meclise karşı sorumludurlar. Buna siyasi sorumluluk denilmektedir. Siyasi sorumluluk, hukuki ve cezai sorumluluktan farklıdır. Çünkü hukuki ve cezai açıdan sorumlu tutulmak için hukuka aykırı bir fiil olması gerekirken, siyasi sorumluluk için bakanla meclis çoğunluğu arasında herhangi bir ayrılık yeterlidir. Bakanların kolektif ve bireysel olarak siyasi sorumlulukları vardır. Bakanlar kurulunun genel siyasetini ilgilendiren konularda meclis tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesi sonucunda bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu söz konusu olur. Bu durumda bütün bakanlar kurulunun görevden ayrılması gerekir. Aksine bir bakanın, bakanlar kurulu kolektif katılımı olmadan aldığı kararlar ve uygulamalardan dolayı meclise karşı bireysel sorumluluğu vardır. Bu durumda sadece ilgili bakanın görevden ayrılması gerekir⁸⁵.

dd- Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı Olarak Birbirini Etkilemesi

Parlamenter Hükümet Sistemi yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki karşılıklı etkileşime dayanır. Parlamento çeşitli araçlarla hükümeti denetler ve gerektiği zaman görevine son verir⁸⁶. Bu denetleme araçları “soru, gensoru ve meclis soruşturması” olarak adlandırılmaktadır. “Soru” bir milletvekilinin herhangi bir konuda hükümetten bilgi istemesinden ibarettir. Bu konu idarenin bir eylemi olabileceği gibi hükümetin politikaları ile ilgili de olabilir. “Soru” bakan tarafından

82 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 330.; TEZİÇ, a.g.e., s. 404–406.

83 DEMİREL, a.g.e., s. 228.

84 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 325.

85 DEMİREL, a.g.e., s. 229.

86 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 330.; TEZİÇ, a.g.e., s. 404–406.

“yazılı” veya “sözlü” şekilde cevaplandırılabilir. Sözlü olarak meclis önünde bakanın veya başbakanın açıklama yapmasının istenilmesi “sözlü soru” olarak adlandırılmaktadır. “Yazılı soru” ise bakan veya başbakan tarafından yazılı olarak cevaplandırılması usulüdür. “Soru”nun, gensorudan ayrılan en önemli yönü soru sonucunda hükümetin ve bakanın siyasi sorumluluğuna sebep olmamasıdır. “Gensoru” da “soru” gibi bir konuda hükümetten bilgi istenmesidir. Fakat gensoru meclis ve hükümet tarafından yapılan kapsamlı bir görüşme anlamına gelmektedir. “Gensoru” talebinin kabulü belli bir meclis çoğunluğuna bağlıdır. “Gensoru” sonucunda mecliste bir oylama yapılır ve bu oylama sonucunda bakanlar kuruluna güvenoyu veya güvensizlik oyu verilir. “Meclis soruşturması” bir konuyu meclisin kendi kuracağı komisyonlarca bizzat araştırmasıdır. Komisyonun bulduğu sonuçlar meclişçe müzakere edilir⁸⁷.

Güvenoyu ve gensoru yanında etkisi azımsanmayacak diğer denetleme yöntemleri meclis görüşmeleri sırasında açıklamada ve muhalefette bulunmaktadır; ayrıca hükümet, çıkaracağı kanunlara karşı meclisin alacağı tutumu düşünerek ona göre hareket etmektedir. Buna karşın, yürütmenin meclisi fesih yetkisi vardır. Böylece sistemin tıkanmasının önüne geçilmiş olur⁸⁸. Teknik olarak fesih, yürütmenin belirli bir süre için seçilmiş ve görev süresi dolmamış meclisin görevine son vermesidir. Fesih müessesesi Parlamenter Hükümet Sisteminin ayrıcı özelliklerindedir⁸⁹. Meclis hükümeti sisteminde ve başkanlık sisteminde yürütmenin, meclisi fesih yetkisi yoktur. 18. Louis “Bu müessesenin mutlakiyet rejiminin bir bakiyesi değil işlerin yürütülmesi hususunda kral ile parlamento arasında ihtilaf zuhur ettiği takdirde kral tarafından halkın hakemliğine müracaat edilmesi olduğu...” diyerek fesih yetkisinin fonksiyonunu açıklamıştır⁹⁰.

c-Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanının Konumu

Yukarıda değindiğimiz gibi Parlamenter Hükümet Sistemi, yetkilerin monarşiden alınması şeklinde gelişmiştir. İngiltere'deki gelişimi göz önüne alındığında, Kralın bütün önemli yetkileri alınmış geriye sadece sembolik yetkileri

87 GÜNEŞ, a.g.e., s. 71-75

88 TEZİÇ, a.g.e., 411.

89 GÜNEŞ, a.g.e., s. 88.

90 DEMİREL, a.g.e., s. 233.

kalmıştır. Kralın kullanabileceği yetkiler, istisnalar hariç tutulursa, ilgili bakan ve başbakan tarafından imzalanarak yapılmakta ve geçerli olmaktadır. Bu durum “karşı imza” olarak adlandırılmaktadır. Monarşik parlamenter hükümetlerdeki bu durum, cumhuri demokrasilere de geçmiştir. Cumhuri parlamenter hükümetlerde kralın yerini cumhurbaşkanı almıştır ve kralın yetkilerine sahip olmuştur. Cumhurbaşkanı ulusun temsilciliğini yaparken, bu görevine uygun olarak sembolik yetkilerini kendisi kullanmaktadır. Diğer yetkileri ise ilgili bakan veya başbakanın imzası ile kullanılmaktadır⁹¹.

Parlamenter Hükümet Sisteminin önemli bir özelliği olan, bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olmasının sonucu olarak, bakanlar kurulu yürütmenin asıl sahibi ve sorumlusudur. Cumhurbaşkanı ise yürütmenin iki başından birisini oluşturmaktadır. Fakat asıl yürütme yetkisi bakanlar kurulunca kullanılmaktadır. Bu noktada başkanlık sisteminden kesin bir şekilde ayrılmaktadır.

Parlamenter Hükümet Sisteminde devlet başkanının yetkileri farklılık göstermektedir⁹². Ayrıca devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin kullanımı o ülkenin sahip olduğu sosyal ve siyasi şartlara göre değişmektedir. Özellikle parti yapısı ve cumhurbaşkanının bu partiler ile ilişkileri önemli bir belirleyicidir.

Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler çeşitli başlıklar altında toplanabilir. Bu yetkilerin bir kısmını doğrudan kullanırken, bir kısmını bakanlar kurulu ile birlikte kullanmaktadır. Devlet başkanının sahip olduğu yetkileri şunlardır:

Devleti temsil etme ve gözetme yetkisi: Devlet başkanı devletin bütünlüğünü ve devamlılığını temsil eder. Devlet başkanı devletin başı olduğu için devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir⁹³. Yasama ile ilgili yetkileri: Meclisin feshi: kanunları onaylamak, yayınlamak, meclise geri göndermek, referanduma sunmak ve parlamentoyu toplantıya çağırma⁹⁴.

Devlet başkanının, yürütmeye ilişkin yetkileri: başbakanı ve bakanları atamak, bazı kamu görevlilerini atamak, yabancı ülke temsilcilerini kabul etmek ve yabancı ülkelere temsilci göndermek, silahlı kuvvetlere başkomutanlık etmek, düzenleyici işlemler yapmaktır⁹⁵

91 GÜNEŞ, a.g.e., s. 65.

92 GÖZLER, Kemal, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 118–234.

93 ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 123.

94 ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 123–130.

95 ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 130–136.

Ayrıca devlet başkanının yargı ile ilgili yetkileri; yüksek yargı organlarına hakim ve savcılarını atamak⁹⁶, yasama ile ilgili olarak kanunların iptali için anayasa mahkemesine iptal davası açmak⁹⁷ gibi pek çok yetkisi vardır.

Yukarıda saydığımız liste epeyce kalabalıktır. Fakat bu yetkilerin büyük kısmını karşı imza ile kullanılmaktadır.

Devlet başkanının sahip olduğu yetkiler benimsenen parlamenter hükümet şekline göre de değişmektedir. Dualist Parlamenter Hükümet Sistemi anlayışına göre devlet başkanı ve bakanlar kurulu ayrı birer meşruluğa sahiptir⁹⁸. Bunun sonucu olarak her birisinin kendi alanları vardır. Devlet başkanı aktif siyasete katılır. Fesih yetkisini de kendi takdirine göre kullanır⁹⁹. Dualist anlayış Parlamenter Hükümet Sisteminin ilk kurulduğu zaman -mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçişte- kabul edilmiş ve zamanla terk edilmiş bir anlayıştır¹⁰⁰.

Monist Parlamenter Hükümet Sistemi, Parlamenter Hükümet Sisteminin gelişimindeki ikinci aşamayı temsil etmektedir. Bu sistemde devlet başkanı sembolik yetkilerle donanmıştır. Asıl olarak yürütmenin sahibi bakanlar kuruludur¹⁰¹. Bakanlar kurulunun sadece meclise karşı sorumluluğu vardır. Devlet başkanının başbakan ve bakanları atamasında sınırlı bir yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı yetkilerini ilgili bakan veya Başbakanın onayı ile kullanır¹⁰².

Yukarıda değindiğimiz gibi, Parlamenter Hükümet Sistemi, insan aklının kurguladığı bir sistem olmaktan öte tarihin ve şartların oluşturduğu bir sistemdir¹⁰³. İngiltere’de çalışan bu sistem başka ülkelerde ciddi sorunlara yol açmıştır. Bunun sonucu olarak I. ve II. Dünya Savaşları sonrası Parlamenter Hükümet Sisteminin sorun çıkarıcı alanlarında ayrıntılı düzenlemeler getirilerek bu sorun aşılacak ve sisteme istikrar getirilmek istenmiştir¹⁰⁴. Bu rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak adlandırılmaktadır. Daha açık bir ifade ile parlamentonun ve siyasetin işleyiş

96 GÖZLER, a.g.e., s. 210.

97 GÖZLER, a.g.e., s. 218.

98 OKANDAN, a.g.e., s. 319.

99 OKANDAN, a.g.e., s. 320.

100 ERDOĞAN, a.g.e., s. 10.; TEZİÇ, s. a.g.e., 412.

101 OKANDAN, a.g.e., s. 318.

102 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 311; OKANDAN, a.g.e., s. 318-319.; ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 57.

103 GÜNEŞ, a.g.e., s. 8.

104 TEZİÇ, a.g.e., s. 418.

kurallarının belirlenmesidir¹⁰⁵. Temel olarak rasyonelleştirilmiş Parlamenter Hükümet Sistemi, hükümet istikrarını sağlayacak koşulların oluşturulması ve fesih yetkisinin kullanımının sınırlandırılması esasına dayanır¹⁰⁶.

II. Dünya savaşından sonra rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışı ile yapılan 1949 Federal Almanya Anayasası¹⁰⁷ ve Fransa IV. Cumhuriyet Anayasası¹⁰⁸ genel olarak cumhurbaşkanının yetkilerini azaltma eğilimi taşımaktadır. Daha yeni tarihli Yunanistan Anayasası devlet başkanının yetkilerini önemli oranda artırmıştır.¹⁰⁹

20.yy. başlarından beri; siyasi, toplumsal, ekonomik ve askeri gelişmeler yürütmenin güçlendirilmesine neden olmuştur. Ulusal ve dünya çapındaki gelişmelere anında cevap vermek ve gerekli tedbirleri almak gerekmektedir. Parlamentolar yapısı gereği yavaş işlemekte ve yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı yürütme, açık şekilde yasama karşısında üstün bir konuma gelmiştir¹¹⁰. Yukarıda saydığımız sosyal, ekonomik ve askeri gelişmelerin haricinde kitle iletişim araçlarının artması, özellikle televizyonun yaygınlaşması sonucunda yürütmenin kitleleri etkileme ve yönlendirme gücü daha da artmıştır. Bunun sonucunda halk tarafından seçilen kişilerin etkinliği çok artmıştır. Duverger halk desteği ile iktidara gelenlerin sistemin tümü üzerindeki etkisini anlatmak için bu kişileri krallarla karşılaştırarak seçimle gelen krallar olarak adlandırmaktadır¹¹¹. Parlamenter sistemlerde yürütmenin güçlenmesi eğilimi ile beraber devlet başkanları da klasik parlamenter sistemdeki sembolik başkan rolünden ayrılmaya başlamışlardır¹¹².

1982 Anayasası hazırlanırken yürütmenin kuvvetlendirilmesi eğilimi açık şekilde görülmektedir. 1982 Anayasası yürütmeyi kuvvetlendirmiştir. Ayrıca yürütme içinde de özellikle cumhurbaşkanının konumunu kuvvetlendirmiştir. Cumhurbaşkanı klasik parlamenter sistemdeki sembolik cumhurbaşkanı anlayışından uzaklaşarak etkili ve yetkili bir makam haline gelmiştir¹¹³.

105 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 64.

106 TURHAN, a.g.e., s. 57.

107 ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 295.

108 ÇAM, a.g.e., s. 160.

109 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 330.

110 CABELL, Peter, "Avrupa'da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri", çev. Ergün ÖZBUDUN, **AÜHFD**, c. 20, S. 1-4, Ankara, 1963, s. 79.

111 KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, 125-130.

112 KERSE, a.g.e., s. 4.

113 KUZU, a.g.e., 164; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 61.

3-YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: 1958 FRANSIZ ANAYASASI ÖRNEĞİ

a-Genel Olarak

Daha önceden Weimer Anayasası da yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini taşımakla birlikte; yarı-başkanlık sistemi 1958 Fransız Anayasası ile gündeme gelmiştir.¹¹⁴

Hükümet sistemleri; kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi ve kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanan parlamenter sistem olarak uzun yıllar sınıflandırılmıştır. Bu ayrıma uymayan ilk önemli örnek Weimer Anayasasıdır. Weimar Anayasası'nda cumhurbaşkanına birçok yetki verilmiştir. Bunların arasında başbakanı atamak ve azletmek, kararnameler yayınlamak hükümet etmek ve kendi takdirine göre meclisi feshetmek gibi çok önemli yetkiler vardır. 1919 yılında yürürlüğe giren Weimer Anayasası o zaman güçlü bir cumhurbaşkanı ile dengelenen bir parlamenter sistem olarak görülmekteydi¹¹⁵. İkinci önemli örnek 1958 Fransız Anayasasıdır. 1958 Fransız Anayasası ile cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler tanınmıştır. Fakat cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi benimsenmediği için sistem bir çeşit Parlamenter Hükümet Sistemi olarak görülmekteydi. Hatta a-priori bir bakışla General de Gualle'den sonra klasik bir parlamenter sistem gibi işleyeceği düşünülmekteydi. Fakat 1962 yılında cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. Bundan sonra sistem klasik parlamenter sistemden uzaklaşmıştır. Özellikle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin sağladığı meşruluk ile sisteme hakim bir duruma gelmiştir. Çünkü cumhurbaşkanı, halk oyunu parlamentoya ve bakanlar kuruluna göre daha dolaysız olarak temsil etmektedir¹¹⁶. Bu noktada yeni sistemin tanımlanması sorunu ortaya çıkmıştır. Yeni sistem başkanlık sistemi gibi çifte meşruluk sorunu taşımaktadır. Yani hem cumhurbaşkanı hem de meclis halk tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğu devam etmektedir. Bu noktadan sonra ortaya çıkan yeni sistem yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmıştır.

Yarı-başkanlık sisteminin incelenmesi konumuz açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının

114 YAZICI, a.g.e., s. 91.

115 SARTORI, a.g.e., s. 169.

116 ÖZBUDUN, a.g.e., 331-332.

doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. Yarı-başkanlık sistemlerinin temel özellikleri oluşmuştur. İkinci bölümde de 2007 değişikliğinden sonra Türkiye'nin durumu tartışılmıştır.

b- Yarı-başkanlık Sisteminin Özellikleri

Duverger, 1980 yılında yayınladığı “Yeni Bir Politik Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık” adlı makalesinde bir sistemin yarı-başkanlık olarak tanımlanması için 1) cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi, 2) cumhurbaşkanının oldukça çok yetkisi olması, 3) yürütme yetkilerinin cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaşılması gerektiğini vurgulamıştır¹¹⁷.

Bu sistemde devletin başı olan cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun başı olan başbakan ayrı ayrı genel seçimlerle belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilirken; başbakan ise milletvekili seçimleri sonucu oluşan meclis içinden cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Bu sistemde çifte meşruluk sorunu ortaya çıkmaktadır. Yani yürütmenin her iki kanadı da genel seçimlerle geldiğinde yetki çatışması çıkmaktadır. Bu özellikle yürütmede ağırlık sahibinin cumhurbaşkanı mı yoksa başbakan ve bakanlar kurulu mu olduğu sorusunu ortaya çıkarmaktadır¹¹⁸.

Duverger, her iki rejimin arasındaki bu tür rejimleri sınıflandırmak için “yarı-başkanlık sistemi” kavramını ortaya atmıştır¹¹⁹. Fakat yarı-başkanlık kavramı ve içeriği konusunda tartışmalar devam etmektedir. Bizzat kavramın kurucusu olan Duverger'in yarı-başkanlık sisteminin tanımları arasında da önemli farklılıklar bulunmaktadır¹²⁰.

Duverger, yarı- başkanlık sistemlerinin cumhurbaşkanının çoğunluk partisinin desteğine sahip olup olmamasına göre, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında gelip gittiğini iddia etmektedir. Buna karşın Sartori, bu görüşün abartılı olduğunu çünkü halk desteği ile seçilen bir cumhurbaşkanının, çoğunluk partisinin

117 DUVERGER, Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, çev. Mehmet TURHAN, Prof. Dr. Fadıl H. SUR'un Anısına Armağan içinde, Ankara, 1983, s. 502.

118 TOSUN, Gülgün, TOSUN, Tanju; **Türkiye'nin Siyasi İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999, s. 97–98; YAZICI, a.g.e, s. 92; TURHAN, a.g.e, s. 77–78.

119 MARTINEZ, Rafael, “Semi-presidentialism: a comparative study”, **ECPR Joint Sessions**, (Manheim:26–31 March) Workshop no:13 Designing Institutions, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/error/404.aspx?aspxerrorpath=/ecpr/jointsessions/Manpapers/w13/404.aspx>, (çevirim içi 07.09.2008), s. 3–4.

120 DUVERGER'in yarı-başkanlık kavramını çeşitli eserlerinde kullanım biçimi ve bunların eleştirisi için ELGIE, Robert, *The Politics of Semi-Presidentialism*, **Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe** içinde (editör Robert ELGIE), Great Britain: Oxford University Press, 1999, s. 1–11.

desteği olmasa bile klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından daha fazla etkin olacağını belirtmektedir. Yine yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının yetkilerini başbakanla paylaştığı bir sistemin, yürütmenin tamamen başkana ait olduğu sistemle bir olamayacağını vurgulamaktadır¹²¹.

G. Sartori yarı-başkanlık sistemini şöyle tanımlamaktadır: “Başları eşit olmayan fakat aynı zamanda kendi aralarında sarkaç hareketi gösteren bisefal, iki başlı bir sistemdir. Daha açık ifade ile birinci baş örf ve adete göre başkan, hukuka göre başbakandır ve sarkaç hareketleri de birinin diğeri karşısındaki çoğunluk konumunu yansıtır”¹²².

Duverger, yarı-başkanlık sistemlerini devlet başkanlarının durumuna göre üçe ayırmaktadır.

aa- Cumhurbaşkanının Sözde Yetkiye Sahip Olduğu Yarı-başkanlık Sistemleri: Avusturya, İzlanda ve İrlanda bu grupta yer alır. Bu ülkelerde cumhurbaşkanı genel oyla seçilmesine ve anayasada düzenlenmiş yetkileri olmasına rağmen bu yetkilerini kullanmayarak Almanya Cumhurbaşkanı ve İngiltere Kraliçesi gibi davranmaktadır¹²³. Bu gruptaki hükümetler genelde parlamenter sistem gibi işlemektedir¹²⁴.

bb- Cumhurbaşkanının Tam Yetkiye Sahip Oluğu Yarı-Başkanlık Sistemi:

Fransa’da bu sistem geçerlidir. 1962 değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu değişiklik ile olağanüstü hallerde ve kamu iktidarının kesintiye uğradığı durumlarda cumhurbaşkanı önemli yetkilere sahiptir¹²⁵.

1958 Fransız Anayasası’nın 16. maddesi olağanüstü hallerde cumhurbaşkanına durumun gerektirdiği her türlü önlemleri alma yetkisi vermektedir¹²⁶.

Bunun haricinde cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler: 1- Millet meclisinin feshine karar verebilir. Ancak aynı yıl içinde iki kere fesih yapamaz. 2-Yasaları ve uluslararası andlaşmaları Anayasa Komisyonu'na

121 SARTORI, a.g.e., 164–165.

122 SARTORI, a.g.e., s. 163.

123 DUVERGER, a.g.e., s. 503.

124 DUVERGER, a.g.e., s. 503–506.

125 DUVERGER, a.g.e., s.506.

126 DUVERGER, a.g.e., s. 506.

gönderebilir. 3-Anayasa Konseyi'nin başkan ve üç üyesini atar. 4-Parlamentoda mesaj okur¹²⁷.

Bu yetkileri haricinde en önemli yetkisi kararname imzalamaya yetkisidir.¹²⁸

cc- Dengeli Bir Cumhurbaşkanlığı ve Hükümetin Bulunduğu Sistem:

Duverger bu grupta 3 ülkeyi saymaktadır: Finlandiya, Portekiz ve Wiemar Almanya'sı. Bu guruptakilerin özelliği sistemin ne Fransa'daki gibi cumhurbaşkanı ağırlıklı ne de cumhurbaşkanının sözde yetkiye sahip olduğu sisteme benzemesidir. Gerçek manada dualizm mevcuttur¹²⁹.

Duverger'in bu sınıflandırması eleştirilmiştir. Öncelikle Avusturya, İzlanda ve İrlanda, tıpkı birer klasik parlamenter sistem gibi ele alınmaktadır. Avusturya'da aktivist bir cumhurbaşkanını engellemek konusunda partiler arasında görüş birliği vardır. Bu ülkede sisteme etkili olacak bir cumhurbaşkanı partilerce kabul görmemektedir. İzlanda, parlamenter sistem gibi işlemektedir. Burada cumhurbaşkanının yetkileri basit çoğunlukla değiştirilebilmektedir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanının yetkilerini aktif bir şekilde kullanması beklenemez. Cumhurbaşkanının yetkileri kolayca partilerce budanabilir¹³⁰. İrlanda da ise cumhurbaşkanı siyasi yaşamdaki iki parti tarafından ortak aday olarak gösterilmektedir. Bu ülkede cumhurbaşkanı tarafsız ve partiler üstü bir konumda görülmektedir¹³¹. Böyle bir durumda cumhurbaşkanının yetkilerini aktif bir biçimde kullanması düşünülemez. Uygulama da durum böyledir. Sırf cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinden dolayı parlamenter sistem gibi işleyen bu ülkeleri yarı-başkanlık olarak saymak, kavramı anlaşılabilir bir hale getirecektir. Bundan dolayı her üç ülkeyi de yarı-başkanlık sistemi listesinden çıkarıp birer parlamenter sistem olarak tanımladık. Bu belirlemede ölçümüz cumhurbaşkanının sadece anayasada sayılan yetkileri değildir. Bu yetkilerin pratikte nasıl kullanıldığıdır¹³². Bu tarz bir yaklaşım gerçeğe çok daha uygundur. Uygulamada her üç ülkede de bir parlamenter sistem gibi işlemekte iken¹³³ bu sistemleri yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlamak yanıltıcı olacaktır.

127 DUVERGER, a.g.e., s. 506.

128 DUVERGER, a.g.e., s. 507.

129 DUVERGER, a.g.e., s. 509-513.

130 SARTORI, a.g.e., 168.

131 DUVERGER, a.g.e., s. 504.

132 SARTORI, a.g.e., 167.

133 DUVERGER, a.g.e., s. 503.

Yarı-başkanlık sisteminin prototipi olan Fransız V. Cumhuriyet Anayasası incelendiğinde yarı-başkanlık sisteminin özellikleri tespit edilebilir. Böylece somut bir örnek üzerinden yarı-başkanlık sistemini tanımlayabiliriz¹³⁴. Sartori yarı-başkanlık sistemlerinin özelliklerini şöyle sıralamaktadır¹³⁵:

Cumhurbaşkanının doğrudan veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilmesi.

- Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşması; böylece ikili bir otorite yapısı oluşur.
- Cumhurbaşkanının doğrudan hükümet etme yetkisi yoktur. Dolayısıyla iradesini, hükümet kanalı ile açıklaması ve işlem görmesi gerekir.
- Bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmamasına karşın, meclise karşı sorumlu olması gerekir.
- Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme içinde farklı dengelerin ve üstünlüklerin oluşmasına izin verir. Bunun da şartı yürütmenin iki kanadından birinin özerkliğini kaybetmemesidir.

1919-1933 yılları arasında yürürlükte olan Weimer Anayasası yukarıda saydığımız yarı-başkanlık sistemi özelliğini taşımaktadır. Öncelikle cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bunun yanında cumhurbaşkanının meclisi feshi, başbakanın ve bakanların atanması ve görevden alınması konusunda çok geniş yetkileri vardır. Cumhurbaşkanının, meclisin kabul ettiği kanunları halkoyuna sunma yetkisi vardır. Bunun yanında bakanlar kurulunun meclise karşı siyasi sorumluluğu devam etmektedir¹³⁶. Weimer Anayasası döneminde cumhurbaşkanı kararnameleleri birçok kere kullanılmıştır. Bunun haricinde cumhurbaşkanı meclisi fesih yetkisini kullanmıştır¹³⁷. Yukarıda değindiğimiz durumlar göz önüne alındığında Weimer Anayasası yarı-başkanlık sistemi olmaktadır.

Diğer önemli bir yarı-başkanlık sistemi örneği Finlandiya'dır. Finlandiya 1919 yılında anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının iki aşamalı bir seçim sistemi ile dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi esasını getirmiştir. Önce seçmenler cumhurbaşkanını seçecek 300 kişilik ön seçmenleri seçmektedir. Sonra bu

134 SARTORI, a.g.e., 166.

135 SARTORI, a.g.e., 173-174.

136 SARTORI, a.g.e., 169.

137 DUVERGER, a.g.e., s. 517-518.

seçmenler cumhurbaşkanını seçmektedirler. Bu Amerika Birleşik Devletleri'ndekiyle benzer bir usul olmakla beraber arada önemli bir fark vardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ikinci seçmenler emredici vekâletle seçilmektedir. Yani ikinci seçmenler kendilerini seçen halk kitlesinin iradesine göre oy kullanmak zorundayken, Finlandiya'da ikinci seçmenlerin böyle bir zorunluluğu yoktur. Eğer ikinci seçmenler kendi iradelerine göre cumhurbaşkanını seçebiliyorlarsa, bu seçimin meclis seçimlerinden farkı nedir ve bu şekilde bir seçim usulünün parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı seçiminden farkı nedir? Aradaki en önemli fark Finlandiya'da cumhurbaşkanını seçen meclis sadece cumhurbaşkanı seçmek için toplanmakta ve seçimden sonra tekrar dağılmaktadır. Dolayısı ile partilerin kendi aralarındaki parlamentoda yaşadığı ilişkiler burada söz konusu olmaktadır. İkinci seçmenlerce yapılan bu seçim doğrudan halk tarafından seçilmesi ile aynı sonuçları doğurmaktadır. Sartori Finlandiya'daki seçim usulünü, dolaylı olarak halk tarafından seçim olarak kabul etmektedir¹³⁸.

1988 yılında Finlandiya'da cumhurbaşkanının ikinci seçmenlerce seçilme esası tamamen terk edilip, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. 1994 yılında yapılan seçimlerde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Finlandiya'da başbakan, cumhurbaşkanınca atanmaktadır ve başbakanın meclise karşı siyasi sorumluluğu vardır. Finlandiya'da partilerin çok parçalı bir yapı arz etmesinden dolayı, cumhurbaşkanının koalisyonlar ve başbakan üzerinde çok büyük bir etkisi olmaktadır. Hatta cumhurbaşkanı başta dışişleri bakanı olmak üzere bakanların atanmasında doğrudan inisiyatif kullanmaktadır. 1991 yılında cumhurbaşkanının başbakanın seçimi konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Finlandiya tarihinde, 5 hükümet cumhurbaşkanı ile düştükleri ihtilaf yüzünden görevden ayrılmışlardır. Bunlardan üçünde cumhurbaşkanınca meclis feshedilmiştir. Cumhurbaşkanı fesih yetkisini, hükümetleri görevden uzaklaştırmak üzere kullanmaktadır¹³⁹.

Finlandiya Anayasası'ndaki düzenlemeler göz önüne alındığında cumhurbaşkanı-başbakan arasında çıkacak uyuşmazlıklarda cumhurbaşkanına ağırlık veren bir düzenleme şekli dikkat çekmektedir. Kararnameler konusunda uygulama şöyledir: Genellikle cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun kararnamelerini

138 ŞEN, İlker Gökhan, "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 7, S. 2, İzmir, 2005, s. 240-241.

139 ŞEN, a.g.e., s. 242-244.

imzalamaktadır. Fakat cumhurbaşkanının sadece onay makamı olduğu söylenemez. Daha doğru bir yaklaşımla kararnameler cumhurbaşkanının önüne gelmeden önce cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu uzlaşmaktadır. Finlandiya'da cumhurbaşkanının veto yetkisi çok geniştir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanunları 3 ay içinde onaylamadığı zaman kanunu veto etmiş sayılır. Aynı kanunun tekrar kabul edilebilmesi için en yakın seçimden sonra meydana gelen meclisçe tekrar kabul edilmesi gerekmektedir. Bu düzenleme şekli mutlak veto ile aynı sonuçları meydana getirmektedir. Cumhurbaşkanının kanun teklif etmesi de kararnamelerde olduğu gibi cumhurbaşkanı-bakanlar kurulu mutabakatı ile yapılmaktadır¹⁴⁰.

Finlandiya hükümet sisteminde yetkiler cumhurbaşkanı ve başbakan arasında bölüştürülmüştür. Cumhurbaşkanına devlet başkanı sıfatı ve ara buluculuk yetkileri verilmiştir. Başbakana da devletin genel idare yetkisi tanınmıştır. Uygulamada siyasi partilerin dağılımı, siyasi konjonktür, cumhurbaşkanı ve başbakanın kişilikleri gibi etkenler ile sistem cumhurbaşkanı ve başbakanın üstünlüğü arasında gidip gelmiştir. Cumhurbaşkanı Urho Kekkonen 25 yıllık (1956-1981) iktidarı boyunca sistemin baskın unsuru olmuştur. Bunda geniş atama yetkisinin etkisi çok büyüktür¹⁴¹.

Finlandiya 2000 yılında kabul ettiği yeni anayasa ile cumhurbaşkanının yetkilerini yeniden düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı 6 yıl için seçilir ve üst üste en fazla iki kez seçilebilir. Yapılan yeni anayasa ile cumhurbaşkanının veto yetkisi kısıtlanmış ve başbakanın talebi üzerine meclisin feshedilmesi esası getirilmiştir. Cumhurbaşkanının veto yetkisi geciktirici vetoya dönüştürülmüştür. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen veya 3 ay içinde onaylanmayan kanunlar meclisçe tekrar kabul edildiği takdirde cumhurbaşkanınca yayınlanır. Cumhurbaşkanının yasa tasarısı sunma yetkisi bakanlar kuruluyla beraber kullanılmaktadır. Kararname çıkarma yetkisi bakanlar kurulundadır. Meclis bir yetki kanunu ile bu yetkiyi bakanlar kuruluna verebilir. Anayasada ve kanunlarda açık hüküm olduğu durumlarda cumhurbaşkanı da kararname çıkarabilir. Olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanı süresi bir yılı aşmamak üzere olağanüstü hal ilan edebilir ve kararnameler yayınlatabilir. Bu kararların meclisin onayına sunulması gerekir. Cumhurbaşkanının atama yetkileri hala çok geniş tutulmuştur. Bu atamalarda başbakan aday göstermekle birlikte cumhurbaşkanı dilediği kişiyi atayabilmektedir.

140 ŞEN, a.g.e., s. 245-247.

141 ŞEN, a.g.e., s. 247-251.

2000 yılında kabul edilen yeni anayasa ile cumhurbaşkanının yetkileri genel olarak azaltılmıştır¹⁴².

Sartori'nin yarı-başkanlık olarak tanımladığı diğer bir ülke Srilanka'dır. Srilanka 1978 yılından beri Fransız sisteminden etkilenecek bir sistem kurmuştur. Srilanka'da cumhurbaşkanının yetkileri Fransız Cumhurbaşkanı'ndan daha fazladır. Cumhurbaşkanı meclisin kabul etmediği bir kanunu doğrudan referanduma göndermek suretiyle meclisi atlayarak kanun çıkarabilmektedir. Bu haliyle Fransa ve Weimer Cumhuriyetinden daha fazla yetkisi vardır. Bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğu vardır. Meclis güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunu düşürebilmektedir. Srilanka yarı-başkanlık sisteminin özelliklerinden olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğunu kabul etmiştir.¹⁴³.

Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra kurulan Rusya Federasyonu ve 1997 Polonya Anayasası'nın kabul ettiği hükümet şekli de yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Polonya, II. Dünya Savaşı'ndan sonra Sovyetler Birliği'nin etkisi altında kalmıştır ve Varşova Paktı'nın bir üyesi olarak sosyalist blokta yer almıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 1992 yılında "Küçük Anayasa" diye adlandırılan bir geçiş anayasası yapmıştır. 1997 yılında uzun çalışmalar sonucunda bugün yürürlükte olan anayasayı kabul etmiştir. 1997 Anayasasına göre cumhurbaşkanı halk tarafından 5 yıllığına seçilir. Cumhurbaşkanı tekrar seçilebilir. İlk turda aranan çoğunluk sağlanamazsa en çok oy alan iki adayın katılacağı ikinci turda en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Başbakan, cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Fakat başbakanın meclise karşı sorumluluğu kabul edilmiştir. Bakanlar başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanı şartlar oluştuğunda meclisi feshedebilecektir. Fakat olağanüstü dönemlerde fesih yetkisi kullanılamayacaktır¹⁴⁴. Cumhurbaşkanı'nın atama yetkileri oldukça geniş tutulmuştur. Yüksek yargı organlarının başkanlarını, yardımcılarını ve hâkimleri atamak. Merkez Bankası başkanını atamak, Ulusal Güvenlik Konseyi üyelerini atamak, Ulusal Radyo ve Televizyon Kurumu üyelerini atamak önde gelen atama yetkilerindedir. Cumhurbaşkanı bu yetkilerini tek başına kullanmaktadır. Dolayısı ile

142 ŞEN, a.g.e., s. 255-258.

143 SARTORI, a.g.e., 171.

144 YÜCEL, Bülent, "Yarı-başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya", AÜHFİD, c. 52, S. 1, Ankara, 2003, s. 355.

cumhurbaşkanının sistem içindeki etkinliği oldukça artmaktadır. Cumhurbaşkanına kanun ve anayasa değişikliği teklif edebilme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, meclisin çıkaracağı yetki kanununa dayanarak kararnameler çıkarabilecektir. Kararname çıkarma yetkisi meclisin yetki kanununa bağlı olduğu için cumhurbaşkanının yetkisini sınırlamıştır. Cumhurbaşkanı, kanunları meclise geri gönderebilir. Bu durumda meclis, kanunu meclisin üye sayısının en az yarısının bulunduğu bir oturumda 2/3 oranında kabul etmesi gerekir. Burada cumhurbaşkanının vetosunun zorlaştırıcı veto olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı kanunu veto etmek yerine Anayasa Mahkemesine gidebilir. Cumhurbaşkanının referandum yetkisi sınırlıdır. Bu yetki ancak Senatonun onayı ile kullanılabilir¹⁴⁵.

Olağanüstü hal ilanı, hükümetin talebi ile cumhurbaşkanınca yapılmaktadır. Savaş durumunda cumhurbaşkanı 48 saat içinde meclisin onayını almak şartı ile kararname yayınlatabilmektedir. Yukarıda saydığımız atama, fesih, kararname ve olağanüstü hal yetkileri doğrudan halk tarafından seçilmesi ile beraber düşünüldüğünde Polonya'nın yarı-başkanlık sistemini benimsediği ortaya çıkar¹⁴⁶.

Rusya Federasyonu 1993 yılında yeni anayasayı kabul etmiştir. Rus tarihi boyunca kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti genel olarak ilgi görmemiştir. Bunda Marksist-Leninist ideolojinin etkisi vardır¹⁴⁷. 1990 yılında Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. 1993 yılında Anayasa'nın 10. maddesinde kuvvetler ayrılığı açıkça düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı devletin başıdır¹⁴⁸. Cumhurbaşkanı 4 yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı üst üste iki defadan fazla seçilemez¹⁴⁹.

Cumhurbaşkanının devletin iç ve dış genel siyaseti belirleme yetkisi vardır. Dışişleri bakanı doğrudan cumhurbaşkanına bağlıdır. Cumhurbaşkanının savunmaya ilişkin ve olağanüstü yetkileri çok geniştir. Bu anlamda ulus savunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alma yetkisi vardır. Olağanüstü dönemlerde kararname çıkarma yetkisi çok geniştir. Bu durumda sadece meclislere bilgi verme yükümlülüğü vardır. Cumhurbaşkanının meclise mesaj gönderme yetkisi bulunmaktadır. Bu mesajın hukuki olarak bağlayıcılığı olmamakla beraber meclis üzerinde çok büyük bir etkisi

145 YÜCEL, a.g.e., 356-358.

146 YÜCEL, a.g.e., 359-360.

147 SHUKUROV, Tarkhan, "Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme İşığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi", yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara, 2003, s. 68.

148 SHUKUROV, a.g.e., s. 70.

149 SHUKUROV, a.g.e., s. 76-78.

vardır. Cumhurbaşkanının kanun önerme yetkisi vardır. Cumhurbaşkanının güçleştirici veto yetkisi vardır. Cumhurbaşkanınca 14 gün içinde meclise geri gönderilen kanun meclisçe 2/3 çoğunlukla kabul edildiği takdirde cumhurbaşkanı bu kanunu onaylamak zorundadır. Cumhurbaşkanının güçleştirici vetosu oldukça önemli bir yetkidir. Cumhurbaşkanı, belirli şartlar oluştuğunda meclisi feshedilir. Cumhurbaşkanının bazı konular dışında kanunları referanduma gönderme yetkisi vardır¹⁵⁰.

Cumhurbaşkanının buraya kadar saydığımız yetkilerinin yarı-başkanlık sistemi ile örtüştüğü görülmektedir. Hükümetin, cumhurbaşkanı ve meclis karşısındaki durumu şöyledir: Yürütme iki başlıdır. Bir başı cumhurbaşkanı diğer başı da hükümetçe temsil edilmektedir. Hükümet başkanı Devlet Duması'nın onayı ile cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Hükümetin görevde kalması için cumhurbaşkanının onayına ihtiyacı vardır. Yani cumhurbaşkanı istediği zaman hükümeti görevden alabilmektedir. Diğer taraftan hükümet Devlet Duması tarafından düşürülebilmektedir. Hükümetin, Devlet Duması'ndan 3 kere güvenoyu alamaması veya Devlet Duması'nca 2 kere düşürülmesi durumunda cumhurbaşkanı Devlet Duması'nı fesih edebilir¹⁵¹.

Rusya Federasyonu'nun hükümet sisteminin tanımlanması konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Sistemin başkanlık sistemi olduğu savunulmuştur. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle başkanlık sisteminin ilk şartı yerine gelmiş olsa da, başkanlık sisteminin özelliklerinden olan hükümetin tek kişiden yani başkandan oluşması şartı yerine gelmemiştir. Ayrıca hükümetin görevde kalabilmesi için Devlet Duması'nın güvenine ihtiyaç duyulmaktadır. Buda bize yürütmenin, meclisçe düşürülememesi şartının gerçekleşmediğini gösteriyor. Rusya Federasyonu sistemi yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Öncelikle yürütme çift başlıdır. Hükümetin görevde kalabilmesi meclisin desteğine -en azından güvensizlik oyu vermemesine- bağlıdır. Böylece yarı-başkanlık sisteminin ikinci şartı da gerçekleşmiş olmaktadır. Son olarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yetkilerinin geniş olması şartı gerçekleşmiştir¹⁵².

Sartori; Rusya Federasyon sisteminin yarı-başkanlık sistemi olduğunu, cumhurbaşkanının yetkilerinin çok geniş olması ve hükümetin cumhurbaşkanınca

150 SHUKUROV, a.g.e., s. 90-103.

151 SHUKUROV, a.g.e., s. 142.

152 SHUKUROV, a.g.e., s. 145-146.

düşürülebilmesinin Weimar Anayasası'na benzediğini belirtmektedir. Sartori, yarı-başkanlık sisteminin zayıf ucunun Finlandiya tarafından; güçlü ucunun da Rusya Federasyonu tarafından temsil edildiğini belirtmektedir. Rusya Federasyonu'nda cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerden dolayı devamlı kazanan olduğunu vurgulamaktadır¹⁵³.

Yukarıdaki açıklamalardan çıkan sonuç: Yarı-başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanları doğrudan halk tarafından seçilmenin getirdiği meşruluk ile yetkilerini rahatça kullanmaktadırlar. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini bakanlar kurulu ile beraber kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının yetkileri ülkeden ülkeye göre değişmekle birlikte önemli yetkiler olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu bu yetkileri kullanması; ülkenin içinde bulunduğu siyasi şartlar, partilerin durumu ve siyasi kültür gibi faktörlere göre ülkeden ülkeye değişmektedir.

1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. Bu değişikliğin sistemimizin üzerindeki etkisi ikinci bölümde tartışılmıştır.

II. HUKUK DEVLETİ

A-Genel Olarak

Hukuk devleti: “Vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, Devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu sistemdir”¹⁵⁴

Anayasa Mahkemesi hukuk devletini “insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet” şeklinde tanımlamaktadır¹⁵⁵. (E. 1976/1, K. 1976/28, karar tarihi 25.05.1976, AMKD, Sayı 14, s. 189.)

Hukuk devleti kavramı ilk defa Almanya'da 1860'lı yıllarda Bahr ve Gneist tarafından kullanılmıştır. Fakat kavramın temel düşüncesi 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile oluşmaya başlamıştır. Bildirge üstün hukuk kurallarını

153 SARTORI, a.g.e., 182.

154 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 113.

155 ÖZBUDUN, aktaran, a.g.e, s. 113.

tanıyordu. Kanunlar, artık kralın iradesi değil milleti temsil eden meclisin iradesidir¹⁵⁶.

Hukuk devleti anlayışının yerleşmesinde önemli bir adım “hazine teorisinin” kabulüdür. Buna göre hükümdarın malları ile devlet hazinesi arasında fark olduğu kabul edilmiş, mülkiyet hakkı zarar gören bir kimsenin zararının hazineden ödenmesi kabul edilmiştir¹⁵⁷.

Hukuk devleti kavramı, XIX. yy. sonu ve XX. yy. başında idari yargı sisteminin gelişmesi ve normlar hiyerarşisinin yerleşmesi ile sistemleşmiştir. Hukuk devleti düşüncesinin oluşumunda en önemli adımlardan birisi de yönetenlerin hukuka bağlı olmak açısından, bütün herkes gibi oldukları düşüncesinin yerleşmesidir. Bu düşünce XIX. yüzyıldan sonra oluşmuştur¹⁵⁸.

XX. yüzyılda hukuk devleti düşüncesi sosyal devletle beraber düşünölmeye başlanmıştır. Hukuk devletinde hakları garanti altına alınmış olan kişilerin gerçekte bu hakları kullanması ve özgür olmasının ancak sosyal devletle beraber olabileceği düşüncesi oluşmuştur¹⁵⁹.

B-Hukuk Devletinin Gereklere

Hukuk devleti, hukukun pozitifleşmesini, devletin eylemlerinin hukuki olarak programlanmasını ve bu programların uygulanması için iç düzenin oluşturulmasını gerektirmektedir¹⁶⁰. Bunun yanında insanın temel gereksinimlerini kapsayan hakların güvence altına alınması gerekir¹⁶¹.

Bu öğeler Şu şekilde sistematize edilebilir:

a- Temel Hakların Güvence Altına Alınması Ve Hukuk Önünde Eşitliğin Sağlanması

Hukuk devletinin en temel özelliği temel hak ve hürriyetlerin garanti altına alınmasıdır. Bu düşünce, devlet iktidarını bireylerin hakları ve özgürlükleri lehine

156 KABOĞLU, İbrahim, “Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998, s. 89.

157 GİRİTLİ, İsmet, BILGEN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 42.

158 KABOĞLU, a.g.e., s. 90.

159 HUBER Ernst Rodolf, “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk ve Sosyal Devlet”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin ÖKÇESİZ) içinde. İstanbul, 1998, s. 79.

160 ÖKÇESİZ, Hayrettin, “Hukuk Devleti Olgusu”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998, s. 51.

161 İnsanın temel ihtiyaçları ve hakları konusunda sistematik bir liste için ÖKÇESİZ, Hayrettin, “İnsan ve Hukuk Devleti”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998, s. 36–37.

sınırlamak anlamına gelmektedir¹⁶². Temel hakları garanti altına almanın en etkili ve yaygın yöntemi hakların ve özgürlüklerin anayasada sayılması ve hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırılabilmesidir¹⁶³. Bazı yazarlar, hukuk devletinin temel hak ve özgürlükleri kapsamadığını savunmuştur¹⁶⁴. Bu görüş birçok devletin kanunilik ilkesine ve normlar hiyerarşisine sahip olmasına rağmen, bu devletlerden bazılarının hukuk devleti olarak sayılmaması karşısında geçersizdir. Hukuk devletinin belirleyici özelliği temel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır¹⁶⁵.

Hukuki eşitlik, devletin kanun koyarken ve bunları uygularken kişiler arasındaki eşitliği sağlamasıdır. Öncelikle “eşitlik” benzer durumda olanlara aynı uygulamayı yapmaktır, dolayısı ile farklı durumda olanlar arasında farklı uygulamalar olabilir. Yine “eşitlik” keyfi olarak bir kişi ve gurubun kayırılmamasını anlattığı gibi, benzer şekilde keyfi olarak bir kişi ve gurubun mağdur edilmemesini de anlatmaktadır¹⁶⁶.

Hukuki eşitliği, sosyo-ekonomik ve mutlak eşitlikten ayırmak gerekir. Mutlak eşitlik kişiler arasındaki farklılıklar ne olursa olsun herkese aynı davranmak anlamına gelmektedir. Sosyo-ekonomik eşitlik ise kişiler arasındaki iktisadi açıdan farklılıkların giderilmesi esasına dayanır. Bu da devletin aktif şekilde davranması ile mümkündür. Devletin kişiler arasındaki ekonomik eşitsizliği gidermek için gereken tedbirleri alması esasına dayanır¹⁶⁷. Bu düşünce bizi “sosyal devlet” düşüncesine götürmektedir. Sosyal devlet anlayışının temelinde devletin ekonomiye müdahale ederek toplum kesimleri arasında eşitsizliği giderici politikalar yürütmesini öngörmektedir. Devlet bu anlamda gelirlerin dağıtımında toplumun bazı kesimlerine ekonomik açıdan geri olmalarından dolayı daha fazla destek olacaktır. Yine devlet bunu yaparken ekonomik hayata daha fazla müdahale edecektir. Bu şekli ile sosyal devlet, hukuk devleti ile zıt içeriğe sahiptir. Fakat günümüz anayasalarının birçoğu

162 ERDOĞAN, *Anayasal Demokrasi*, s. 92.

163 SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997, s. 164.

164 Kemal GÖZLER, hukuk devletinin içeriğinin temel hak ve özgürlüklerle beraber düşünmenin doğru olmadığını savunmaktadır. Yazara göre temel hak ve özgürlükler anayasada zaten düzenlenmiştir. Bu iki kavram birbirinden farklıdır. İki kavramın birbiri ile ilişkilendirilmesi pozitif hukuk anlayışına zıt olduğu gibi bizzat hukuk devleti için de tehlikelidir. Kemal GÖZLER; *Türk Anayasa Hukuku*, s. 179.

165 HUBER, a.g.e., s. 61.

166 ERDOĞAN, a.g.e., s. 92.

167 ERDOĞAN, a.g.e., s. 93.

sosyal devlet ve hukuk devletini beraber benimsemekte ve aralarında bir denge kurmaya çalışmaktadır¹⁶⁸.

b- Kanunların Anayasaya Uygunluk Denetiminin Yapılması

Temel hakları ve özgürlükleri anayasada saymak vatandaşların haklarını korumak için yeterli değildir. Budan dolayı kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra anayasa mahkemeleri kurulmuştur¹⁶⁹. Kanunların anayasa mahkemesince denetlenmesi hukuk devletinin unsurlarından olup olmadığı tartışılabilir. Fakat, çağdaş hukuk devleti anlayışına göre, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemenin en etkili yolu anayasa yargısıdır¹⁷⁰.

Anayasalar devletin işleyişini, kişi hak ve özgürlüklerini düzenleyen belgelerdir. Bunlar normlar hiyerarşinin en üstünde yer alırlar. Normların anayasaya uygunluğunun sağlanması için öncelikle kanunların anayasaya uygunluk denetiminin yapılması gerekir. Bu denetim mekanizmaları arasında meclis denetimi ve anayasa mahkemesi sayılabilir. Fakat meclisin hem kanun koyan hem de kanunların anayasaya aykırılığını tespit eden makam olması pratikte mümkün değildir. Bunun için kanunların anayasaya uygunluğunu denetlenmesi için anayasa mahkemeleri kurulmuştur. Anayasa mahkemesinin yapılanmasında iki yaklaşım öne çıkmaktadır. Birincisi, Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi her mahkemenin önlerindeki uyuşmazlıkları çözmek için, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemesi sistemidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde bu sistem uygulanmaktadır. Diğer sistem Kara Avrupa'sı Sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek için özel mahkemeler kurulmaktadır¹⁷¹.

Anayasa mahkemeleri, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlerken genellikle anayasa ile sınırlı kalmaktadır. Fakat bazı anayasa mahkemelerinin, hukukun genel ilkeleri, uluslar arası sözleşmeler, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi gibi daha geniş bir denetleme yetkisi vardır¹⁷².

168 ÖZLEM, Doğan, "Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek", *Doğu Batı Dergisi*, Hukuk ve Adalet Üstüne, 2. Baskı, Ankara, 2008, s. 22-25.

169 SOYSAL, a.g.e., s. 164-165.

170 KABOĞLU, İbrahim, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 12.; Mümtaz SOYSAL, *Anayasaya Giriş*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1986, s. 168.

171 KABOĞLU, İbrahim, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, 9-25.

172 KABOĞLU, a.g.e., s. 94-100.

c- Yönetimin Hukuka Bağlılığının Sağlanması

Hukuk devleti düşüncesinin en önemli öğelerinden birisi idarenin ve yürütme erkinin işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır¹⁷³. Vatandaşların kendi aralarında hukuka uygun hareket etmesi yeterli değildir. Ayrıca kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için idarenin eylemlerinin de hukuka uygun olması gerekir¹⁷⁴. Hukuk devletinin ilk gelişim zamanlarında idarenin işlemlerinin denetimi meselesi fazla önemsenmemiştir. Bunun temel sebebi halkın kendi temsilcileri eli ile kanun yapmasının ve kralın yetkilerinin sınırlandırılmasının yeterli olduğunun düşünülmesidir. Bu kanunun yanlış olduğu anlaşıldıkça idarenin işlemlerinin denetlemesi sorunu önem kazanmıştır¹⁷⁵.

Kişi hak ve özgürlüklerine yönelik en ciddi tehdit, yürütme ve idare organlarından gelmektedir. Kişiler günlük hayatlarında en fazla devletin yürütme yönü ile karşılaşmaktadırlar. Devletin cebir uygulama yetkisi en çok idari işlemlerde yoğunlaşmaktadır. Bundan dolayı idari eylemlerin denetlenmesi özel bir önem arz etmektedir¹⁷⁶.

İdari işlemleri denetlemenin en etkili yolu bu işlemleri yargı denetimine tabi tutmaktır. Yargı denetiminde mahkemeler, idarenin yaptığı işlemin anayasaya, kanunlara ve diğer mevzuata uygunluğunu denetleyecektir¹⁷⁷.

İdarenin işlemlerinin denetlenmesinde iki sistem vardır. Birincisi Anglo-Sakson Sistemidir. Bu sistemde idari uyuşmazlıklar diğer uyuşmazlıklar gibi genel mahkemelerce incelenir. Diğer sistem de Kara Avrupa'sı Ülkelerinde uygulanan idare mahkemesi sistemidir. İdare mahkemesi sisteminde idarenin işlemlerinin denetlenmesi için uzman bir mahkeme kurulmakta, bu mahkemeler sadece idari uyuşmazlıklara bakmaktadır. Her iki sistem de hukuk devleti anlayışına uygundur. Önemli olan idarenin bütün işlemlerinin istisna konulmadan denetlenmesidir¹⁷⁸. Bazı yazarlar idare mahkemesi sisteminin hukuk devleti ile bağdaşmadığını

173 SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 165.

174 GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetişel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001 s. 2.

175 DOEHRING, a.g.e., s. 211.

176 ERDOĞAN, a.g.e., s. 89.

177 GİRİTLİ, a.g.e., s. 51.

178 ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 115.; HAYEK, Fridrich A. von, "Liberalizm ve İdare: Rechtsstaat", **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008, s. 76-77.

savunmaktadır. Bu yazarlara göre idari makamların yaptığı işlemlerin özel bir mahkeme tarafından denetlenmesi eşitlik ilkesine aykırıdır¹⁷⁹.

1982 Anayasası'nın 138. maddesi “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”.

Anayasa'nın 125. maddesi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” diyerek bütün idari işlemlerin yargı denetimi içinde olduğunu belirtmiştir. Hemen ardından idari yargı denetiminin iki istisnasını getirmiştir. “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.” Bu iki istisna hukuk devleti anlayışı ile bağdaştırılamayacak bir durumdur¹⁸⁰. Bu iki istisnadan konumuzla ilgili olan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin” neler olduğu ve hukuk devleti açısından ne tür sorunlar oluşturduğu diğer bölümde incelenmiştir.

d- Yargı Bağımsızlığının Sağlanması

Hukuk devletinin gerçekleştirilmesi için yargı kuruluşlarının ve hakimlerin bağımsızlığının sağlanması gerekir. Aynı şekilde hakimlerin mesleki teminatları güvence altına alınmalıdır¹⁸¹. Yargı bağımsızlığını sağlamanın üç yönü vardır: yargının organik bağımsızlığı, işlevsel bağımsızlığı ve hakim güvencesidir. Organik bağımsızlık, yargının yasama ve yürütmeden farklı bir örgütlenmeye sahip olması ve kendi özlük işlemlerinin kendileri tarafından yapılmasıdır. İşlevsel bağımsızlık, hâkimlerin görevlerini yaparken hiçbir makamdan (yasama ve yargı dâhil) emir ve talimat almaması; hâkimlerin tamamen hukuka ve vicdani kanaatlerine göre karar vermelerini anlatmaktadır¹⁸².

Hâkim güvencesi, hâkimlerin göreve atanma, nakil, maaş, çalışma şartları açısından güvence altında olmasıdır. Yine hâkimlerin görevden çıkartılamamasını, yaş haddi gibi sebeplerle meslekten uzaklaştırılamamasını ve özlük haklarının korunmasını anlatmaktadır¹⁸³.

179 ERDOĞAN, a.g.e., s. 90.; DÍCEY, Albert V., “Hukuk Devleti: Doğası ve Genel Uygulamaları” **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008, s.32.

180 KARAYALÇIN, Yaşar, “Hukukun Üstünlüğü: Kavram ve Bazı Problemler”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998, s. 136; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 116.

181 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 118.

182 ERDOĞAN, a.g.e., s. 91.

183 ERDOĞAN, a.g.e., s. 91.; RAZ, Joseph, “Hukuk Devleti ve Erdemi”, **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008, s.156.

e- İdarenin Eylemlerinden Zarar Görenlerin Zararlarının Tazmini

Hukuk devletinin son özelliği, idari eylemlerden dolayı zarar görenlerin zararlarının devletçe karşılanması gerektirmektedir. İdarenin işlemlerinden, eylemlerinden ve kamu görevlilerinin fiillerinden dolayı zarar görenlerin zararlarının tazmin edilmesi gerekir¹⁸⁴. İdarenin, işlem ve fiillerinden dolayı zarar görenlere tazminat ödemesi “Hazine Teorisinin” kabulünden beri uygulanan bir sistemdir. İdare, bir kişinin malına kamu yararı için el koyarsa bu malın değerini kişiye vermelidir.

184 ÖKÇESİZ, “İnsan ve Hukuk Devleti”, s. 41.; GİRİTLİ, a.g.e. s. 54.; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 170.

İKİNCİ BÖLÜM

I. TÜRKİYE'DE DEVLET BAŞKANLIĞININ VE HUKUK DEVLETİNİN GELİŞİMİ VE YAPISI

A. KANUN-İ ESASİ'YE KADAR DURUM

Osmanlı İmparatorluğu'nda Meşrutiyete kadar padişahın mutlak yetkisi vardır. Osmanlı Devletinde bu yetki, Şeriat kuralları ile sınırlı olsa da, padişahın hareketlerinin bu kurallara uygun olup olmadığını denetleyebilecek bir makam yoktu¹⁸⁵.

Bu dönemde ayanlarla, Sened-i İttifak yapılmıştır; ayrıca Islahat Fermanı ve Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir.

Sened-i İttifakın konumuz ile ilgili olan boyutu, ilk defa olarak padişahın mutlak yetkisinin sınırlandırılması düşüncesinin bir metne girmiş olmasıdır. Ayrıca padişahın âyanlara ve tebaaya dokunamayacağı alanlar konulmuştur¹⁸⁶. Osmanlı İmparatorluğu'nda, hukuk devletinden bahsedilmese de padişahı hukuka bağlama girişimi Sened-i İttifakla olmuştur. Sened-i İttifakın 7. maddesinde, ayanın dokunulmaz alanları kabul edilmiş ve padişah tarafından buna uyulacağına söz verilmiştir¹⁸⁷.

Tanzimat Fermanı, padişahın tek taraflı iradesi ile ilan edilmiştir. Ferman'da hem tebaaya haklar ve özgürlükler tanınmakta hem de padişah, bu haklara ve özgürlüklere saygı göstermek konusunda yemin etmektedir¹⁸⁸. Hukuk Devleti açısından, 1839 Tanzimat Fermanı ile padişah, fermanda geçen, can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması, vergi ve adalet işlerinin adil bir şekilde sağlanması;

185 MEMİŞ, Emin, *Türkiye'de Anayasa Gelişim Eğrisi (Anayasa Hukuku Notları)*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 38.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 26.

186 GÖZLER, a.g.e., s. 12.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 26.

187 GİRİTLİ, a.g.e., s. 55-56.

188 TANÖR, a.g.e., s. 91.

kanunsuz suç ve ceza olmaz, yargılamasız kimseye ceza verilemez ilkelerine uyacağını taahhüt etmiştir¹⁸⁹.

Islahat Fermanı, yine padişahın tek taraflı iradesi ile ilan edilmiştir. Bu Fermada padişah, özellikle Gayrimüslimlere eşitlik ve güvence sağlamaktadır¹⁹⁰.

B.KANUN-İ ESASİDEN SONRAKİ DURUM

1- 1876 Kanun-i Esasi Dönemi

Türk tarihinde maddi anlamda ilk anayasa, 1876 Kanun-i Esasi'sidir¹⁹¹. Kanun-i Esasi Döneminde padişahın mutlakiyetçiliği sınırlanmıştır. Padişahın, en azından yasama yetkisini Heyet-i Mebusanla birlikte kullanması benimsenmiştir. Fakat kanun teklif etmek ve kanunların ısdarı konusunda padişaha çok geniş yetkiler tanımıştır. Padişahın, meclisi fesih yetkisi çok geniştir¹⁹². Bundan dolayı, 1876 Kanun-i Esasisi gerçek anlamda kuvvetler ayrılığını kuramamıştır¹⁹³. Yargılama yetkisi mahkemelere verilmiştir¹⁹⁴. Yürütme yetkisi Heyet-i Vükela'ya verilmekle birlikte; Heyet-i Vükela'nın, padişaha karşı sorumlu olduğu esası getirilmiştir. Padişah, Heyet-i Vükelayı istediği gibi görevden alabilir. Bunlar bize 1876 Kanun-i Esasi ile gerçek anlamda bir Parlamenter Hükümet Sistemi kurulmadığını göstermektedir¹⁹⁵. Parlamenter Hükümet Sisteminin en temel şartları olan kanunların meclisçe çıkarılması, hükümetin parlamentonun desteğine sahip olması şartları oluşmamıştır. 1876 Kanun-i Esasi ile kurulan sistem, "zayıf bir parlamento ve padişahın kişiliğinde güçlü bir yürütme esasına dayanmaktadır"¹⁹⁶.

1876 Kanun-i Esasi'sinde doğrudan hukuk devletinden bahsedilmemekle birlikte hukuk devleti ile ilgili pek çok hüküm vardır. 1876 Kanun-i Esasi'de hukuk devleti ile ilgili hükümler şunlardır:

189 KABOĞLU, "Türkiye'de Hukuk Devletinin Gelişimi", s. 99.

190 GÖZLER, a.g.e., s. 23.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 26.

191 MEMİŞ, a.g.e., s. 47.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 26.

192 ÖZBUDUN, a.g.e., s.26.

193 ÖZKORKUT, Nevin Ünal, "1876 Anayasası'nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler", *AÜHFD*, c. 53, S. 1., Ankara, 2004, s. 179.

194 GÖZLER, a.g.e., s. 35.

195 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 26.; GÖZLER, a.g.e., s. 36.

196 ALİFENDİOĞLU, Yılmaz, "Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama", *Bülent TANÖR Armağanı* içinde, der. Öget Öktem TANÖR, Legal Yayınları, İstanbul, 2004, s. 104.

Madde 9.-Osmanlıların kâffesi hürriyeti şahsiyelerine mali ve aherin hukuku hürriyetine tecavüz etmemekle mükelleftir.

Madde 10.-Hürriyet-i şahsiye her türlü taarruzdan masundur. Hiç kimse kanunun tayin ettiği sebep ve suretten maada bir bahane ile mücazat olunamaz.

Madde 12.-Matbuat kanun dairesinde serbesttir.

Madde 13.-Yapılacak usul-ü muhakeme hükmünce hiç kimse kanunen mensup olduğu mahkemeden başka bir mahkemeye gitmeye icbar olunamaz.

Madde 26.-İşkence ve sair her nevi eziyet katiyen ve külliyyen memnu'dur.

Ayrıca dilekçe hakkı (m. 14), eşitlik ilkesi (m. 17), yargılamaya ilişkin ilkeler (m. 81, 82, 83, 86) hukuk devleti anlayışına uygun ilkelere¹⁹⁷.

1876 Kanun-i Esasisi'nin kişi özgürlüğü, kanun karşısında eşitlik, ifade özgürlüğünün sağlanması ve yargı güvencesi açısından geniş bir düzenleme yaptığı görülmektedir. Fakat Anayasa'nın 113. maddesinde padişaha yargı kararı olmadan kişileri ülke dışına sürebilme yetkisi vermesi bütün anayasadaki güvenceleri ve hukuk devletini zedeleyen büyük bir eksiklik¹⁹⁸.

1876 Kanun- u Esasisi'nde kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek etkin bir mekanizma yoktur. Bu yetki Heyet-i Ayan'a verilmiştir. Fakat Heyet-i Ayan ancak padişahın talebi ile kanunları inceleyebilmekteydi. Dolayısı ile etkin bir denetleme mümkün olmamıştır. Daha önce Şura-yı Devlet'e verilen idari işlemlerin denetim yetkisi genel mahkemelere verilmiştir¹⁹⁹.

2- Kanun-i Esasi'nin 1909 Değişiklikleri Dönemi

Kanun-i Esasi'nin 1909 değişiklikleri ile daha önce padişaha karşı sorumlu olan Heyet-i Vükela'nın Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu olması esası getirilmiştir. Yasama ve yürütmenin padişaha karşı yetkileri genişlemiştir. Bu anlamda yumuşak kuvvetler ayrılığına geçilmiştir. Bakanların atanması konusunda sadrazamın yetkileri artmış, padişah yetkisi sadece sadrazamı atamaktan ibaret olmuştur²⁰⁰. Bu anlamda tam bir Parlamenter Hükümet Sistemine geçilmiştir. Padişahın yetkileri sembolik olarak düzenlenmiştir²⁰¹. Padişahın kanun teklif etme ve Heyet-i Vükela'nın

197 KABOĞLU, a.g.e., s. 102.

198 ÖZKORKUT, a.g.e., s. 177.

199 ÖZKORKUT, a.g.e., s. 179-180.

200 ALİFENDİOĞLU, a.g.e., 108-110.

201 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 27.

görüreceği konuları belirleme yetkisi kaldırılmıştır. Yine padişahın kanunları mutlak veto yetkisi kaldırılarak zorlaştırıcı vetoya dönüştürülmüştür. Sistemin parlamenter sisteme geçtiğini gösteren önemli bir gösterge de padişahın anayasaya riayet etmek konusunda yemin etmesidir²⁰².

Kanun-i Esasi'nin 1909 değişiklikleri ile padişahın meclisi fesih yetkisi, üç ay içinde yeni seçim yapılmak şartı ile Ayan Meclisi'nin onayı ile yapılabilecektir şeklinde düzenlenmiştir²⁰³.

En önemli değişikliklerden birisi de padişahın sürgün yetkisinin kaldırılmasıdır. Böylece anayasada düzenlenen hukuk devleti ilkelerinin gerçek anlamda bir güvence sağlayabilmesinin yolu açılmıştır²⁰⁴. Kişi haklarını koruyan düzenlemeler genişletilmiştir. Sansür uygulaması kaldırılmış toplanma ve örgütlenme özgürlüğü genişletilmiştir²⁰⁵. Değişikliklere genel olarak bakıldığında otoriteye değil de özgürlüğe önem veren bir düzenleme yapılmıştır²⁰⁶. Bu anlamda hukuk devleti açısından olumlu gelişmeler yaşanmıştır²⁰⁷.

3- 1921 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası Osmanlı-Türk Anayasaları içinde en demokratik anayasa olarak kabul edilmektedir:

“1876 Anayasası padişah tarafından atanan bir komisyonca hazırlanıp padişah fermanı ile ilan edilmiştir. 1924 Anayasası, tek parti egemenliğinin kurulmaya başladığı ve örgütlü muhalefetin mevcut olmadığı bir meclisçe yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarını hazırlayan Kurucu Meclisler de, genel oya dayanan bir seçimle oluşmuş yasama organları değildir.”

...Birinci TBMM, kendisinden sonra gelen tek-partili meclislere oranla, Türk toplumunu çok daha temsil edici bir kesidini oluşturmuştur. İkinci ve daha sonraki dönemlerde TBMM içinde asker ve sivil bürokrat kökenli üyelerin yanında, çiftçi, ekonomik meslekler mensupları ve din adamları, daha sonraki dönemlere kıyasla çok daha yüksek oranda temsil edilmişlerdir...²⁰⁸

202 ÖZKORKUT, a.g.e., s. 181-182.

203 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 27.

204 ÖZKORKUT, a.g.e., s. 183.

205 ALİEFENDİOĞLU, a.g.e., s. 108.

206 ÖZKORKUT, a.g.e., s. 183.

207 KABOĞLU, a.g.e., s. 104.

208 ÖZBUDUN, 1921 Anayasası, s. 2.

“1921 Anayasası Osmanlı-Türk anayasa tarihinin tek yumuşak anayasasıdır”. 1921 Anayasası, anayasa değişiklikleri için özel bir çoğunluğa gerek duymamaktadır. Olağan kanunlar ile anayasa değişiklikleri aynı çoğunluk ile yapılmaktaydı²⁰⁹.

Kurtuluş Savaşı şartları içinde yapılan 1921 Anayasası, yasama ve yürütmenin hatta yargının birliği esasını kabul etmiştir. Bu sebeple 1921 Anayasası dönemi tarihimizdeki tek “meclis hükümeti” olduğu kabul edilmektedir²¹⁰. Buna delil olarak meclisin yasama ve yürütme kuvvetlerini hatta yargı kuvvetini kendisinde toplaması, bunun yanında bir devlet başkanlığı makamı düzenlememiş olması, ayrıca İcra Vekillerinin meclisçe atanıp görevden alınması, meclisin sürekliliği ilkesinin kabulü ve İcra Heyeti'nin meclisi etkileme araçlarından yoksun olması gibi özellikleri gösterilmiştir²¹¹. Uygulamada, meclis, mahkeme kararlarını bozmuştur²¹².

1921 Anayasasının meclis hükümeti olmasından²¹³ dolayı devlet başkanlığı makamı yoktur. Fıili olarak meclis başkanı, devlet başkanlığını yapmıştır. Meclis hükümetinin gereği olarak meclisin feshi düzenlenmemiştir²¹⁴.

1921 Anayasası, hukuk devletinin şartlarından ve güvencelerinden hiç birini sağlamamıştır. Bu anlamda yargı bağımsızlığı, temel hakların güvence altına alınması gibi temel hukuk devleti ilkeleri de sağlanmamıştır²¹⁵.

4- 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi konusunda tartışmalar vardır. Bazı yazarlar 1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemini benimsediğini savunmuşlardır²¹⁶. Diğer bazı yazarlara göre, 1924 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi, meclis hükümeti ile Parlamenter Hükümet Sistemi arasında karma bir sistemdir²¹⁷. Kerse de bu görüştedir²¹⁸. Yürütme yetkisi, meclise aittir. Meclis

209 ÖZBUDUN, *1921 Anayasası*, s. 3.

210 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 28.; GÖZLER, a.g.e., 50-51.

211 ÖZBUDUN, *1921 Anayasası*, s. 58-63.

212 GÜNEŞ, a.g.e., s. 106.

213 KERSE, a.g.e., s. 28.

214 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 29.; GÖZLER, a.g.e., s. 51.

215 GÖZLER, a.g.e., s. 52.

216 GÜNEŞ, a.g.e., s. 2.

217 GÖZLER, a.g.e., s. 65.; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 31.

218 KERSE, a.g.e., s. 9.

yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar kurulu aracılığı ile kullanır²¹⁹.

1924 Anayasa'sının meclis hükümet sistemine benzeyen yönleri: Anayasa'nın 5. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin yegâne ve hakiki mümessili olup Millet namına hakk-ı hakimiyeti isti'mal eder" şeklindeki düzenleme meclis hükümeti sistemi anlayışına uygundur. Bu düzenlemede milletin tek temsilcisi olarak meclis görülmektedir ve kuvvetleri mecliste toplamaktadır. Ayrıca meclisin her zaman hükümeti düşürme yetkisi vardır. Fakat hükümetin ve cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi yoktur. Bunun yanında 1924 Anayasa'sının bazı yönleri Parlamenter Hükümet Sistemine benzemektedir: Öncelikle meclis, yürütme yetkisinin sahibi olsa da bu yetkiyi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunca kullanacaktır (m. 7). 1924 Anayasa'sının benimsediği hükümet yapılanması, bakanların kolektif sorumluluğu ve başbakanın durumu Parlamenter Hükümet Sistemine uygundur²²⁰.

Bakanlar Kurulu, meclise karşı sorumludur. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi de yoktur²²¹. 1924 Anayasası, cumhurbaşkanına sembolik yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanının iki önemli yetkisi, başbakanı atamak ve kanunları yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermektir. Her iki yetkide çok etkili yetkiler değildir. Ayrıca geri gönderilen kanunların tekrar kanunlaştırılması için nitelikli bir çoğunluk öngörülmediği için meclis çoğunluğu karşısında bu yetki etkisizdir. 1924 döneminde cumhurbaşkanlarının etkili olması karizmatik kişiliklerinden ve meclisteki çoğunluğun başkanı olmalarından kaynaklanmaktadır²²². Atatürk ve İnönü; genel olarak meclisin, hükümetin ve idarenin günlük işlerine karışmamakla birlikte, yasamanın ve yürütmenin genel prensiplerinin yerleşmesi açısından oldukça etkili olmuşlardır. Rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatı ile hareket etmişlerdir²²³.

1924 Anayasası hukuk devletinden doğrudan bahsetmemekle birlikte klasik hak ve özgürlükler anlayışı anayasada yer almıştır. Bu haklar anayasada sayılmakla birlikte çok kısa bir şekilde sayılmış, bazılarının sadece adı geçmiştir. Bu hakların

219 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 31.

220 GÖZLER, a.g.e., s. 65-66.

221 GÖZLER, a.g.e, s. 65; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 31.

222 EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", *A.S.B.F.D.*, c. 63,S. 1-2, Ankara, 1978, s. 39.

223 KERSE, a.g.e., s. 10.

nasıl kullanılacağı ve korunacağına değinilmemiştir. Özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanacağı ilkesi kabul edilmiştir. Kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için yargı yolları düzenlenmiştir. İdari yargı ile ilgili düzenlemeler vatandaşlar için önemli bir güvence oluşturmaktadır. Fakat bu düzenlemeler 1876 Kanun-i Esasisi'nin de gerisindedir. Hâkim güvencesi ve mahkeme bağımsızlıkları sağlayacak düzenlemeler yetersizdir. Yine bu düzenlemeler mahkemelerin meclis karşısında bağımsızlığını sağlamakta da yetersizdir. Doğal hakim ilkesi sayılmamıştır.²²⁴.

5- 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası klasik bir Parlamenter Hükümet Sistemi kurmuştur²²⁵. 1961 Anayasası'nda, 1924 Anayasasından farklı olarak meclis egemenliği kullanan tek organ değildir. Egemenlik “yetkili organlar eliyle kullanılır” diyerek bu hususu belirtmiştir. Cumhurbaşkanı da bu yetkili organlardan biridir. 1961 Anayasası'nın, 1924 Anayasası'ndan diğer bir farkı da cumhurbaşkanının meclise bağımlılığını azaltmıştır. Bu anlamda cumhurbaşkanının görev süresi meclise göre daha uzun tutulmuştur. 1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanının görev süresi meclisin görev süresi ile eş zamanlıydı. 1961 Anayasası, cumhurbaşkanının seçildikten sonra milletvekilliği ve siyasi partiler ile ilişkisi kesileceğini düzenleyerek cumhurbaşkanlığına partiler üstü bir konum biçmiştir²²⁶. Bu anlamda ikinci kere seçilme yasağı getirilmiştir. 1961 Anayasası'nın hazırlayıcıları cumhurbaşkanının siyasette bir denge unsuru olmasını istemişlerdir²²⁷.

1961 Anayasasında, cumhurbaşkanının yetkileri klasik Parlamenter Hükümet Sistemindeki gibi sembolik ve sınırlıdır²²⁸. Anayasanın 97/1. maddesi “Cumhurbaşkanı Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Millet'in birliğini temsil eder” hükmü ile bu hususu dile getirmiştir. 1961 Anayasasının 98. maddesi “Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakanlar sorumludur ilkesi” “karşı imza” kuralını belirtmektedir²²⁹. Cumhurbaşkanı'nın meclisi fesih yetkisi gerçekleşmesi neredeyse

224 KABOĞLU, a.g.e, 107; GÖZLER, a.g.e, s. 66–68.

225 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 40; DAL, Kemal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 60.

226 EROĞUL, a.g.e., s. 39–40.

227 KERSE, a.g.e., s. 12–13.

228 TANÖR, a.g.e, s. 397.

229 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 312.

imkânsız şartlara bağlanmıştır²³⁰. Hükümetin meclise karşı sorumluluğu esası benimsenmiştir. 1961 Anayasası, meclisin hükümeti denetleme araçlarına yer vermiştir²³¹.

Hukuk devleti kavramını Türk anayasaları içinde ilk defa kullanan 1961 Anayasası'dır. 10. maddede "...hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırmak..." görevini devlete yüklemiştir. 8. madde kanunların anayasaya aykırı olamayacağını düzenlemiştir. Kuvvetler ayrılığı ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi ilk defa 1961 Anayasası ile kurulmuştur. İdarenin hiçbir eyleminin yargı denetimi dışında bırakılamayacağı ilkesi benimsenmiştir²³². 1961 Anayasası temel hak ve özgürlükler konusunda geniş bir düzenleme yapmıştır. Ayrıca Türk anayasa hukukunda ilk defa sosyal haklar düzenlenmiştir. 1961 Anayasası hâkimlerin bağımsızlığını ve teminatını sağlamak için ayrıntılı düzenlemeler yapmıştır. Bu anlamda hâkimlerin özlük işlerini yapmak için Yüksek Hâkimler Kurulunu kurmuştur²³³. Fakat 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Hâkimler Yüksek Kurulunun kararları aleyhine yargı makamlarına başvurmayı yasaklamıştır.

C. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANLIĞININ YAPISI VE İŞLEMLERİ

1-1982 Anayasası'nın, 5678 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişikliği Öncesi Benimsediği Hükümet Sisteminin Tanımlanması Sorunu

İlk bölümde değindiğimiz üzere devlet başkanının yetkileri ve bu yetkilerin kullanılış tarzı hükümet sisteminin yapısı ile çok yakından ilgilidir. Bu açıdan önce 1982 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi tanımlanmıştır. 2007 yılında 5678 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliğinin sistem üzerindeki etkisine de değinelim.

1982 Anayasası, Türk anayasa geleneğine uygun olarak kuvvetlerin yumuşak ayrılığı sistemini kabul etmiştir. Parlamenter Hükümet Sistemindeki gibi bakanlar

230 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 62.

231 ALİEFENDİOĞLU, a.g.e. 117.

232 KABOĞLU, a.g.e, s. 100.

233 GÖZLER, a.g.e., s. 86-88.

kurulunun meclise karşı sorumluluğu kabul edilmiştir. Bu anlamda gensoru, soru ve güvensizlik oyu gibi Parlamenter Hükümet Sisteminin denetleme araçları düzenlemiştir. Ayrıca 1982 Anayasası “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” anlayışı ile hazırlanmıştır²³⁴. Buraya kadarki durum Parlamenter Hükümet Sistemine uygundur.

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler klasik Parlamenter Hükümet Sisteminden çok fazladır. Yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkileri oldukça fazla ve önemlidir²³⁵. Cumhurbaşkanının yetkilerinin geniş olmasının iki nedeni vardır. Öncelikle 1961 Anayasasına olan tepki. 1961 Anayasası, 1982 Anayasasına göre yürütmenin yetkilerini daha az düzenlemiştir. Özellikle 1970'li yıllarda yaygınlaşan çatışmalar ve ölümlerin önlenmesi konusunda hükümetlerin yetersiz kalması, 1961 Anayasası'na atfedilmiştir. Tepki olarak 1982 Anayasası yürütmeyi kuvvetlendirme eğilimi taşımaktadır. Bu anlamda yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi genişletilmiştir. Bakanlar kurulu içinde başbakanın konumu kuvvetlendirilmiştir. Hükümetin düşürülmesi zorlaştırılmış, buna karşın seçimlerin yenilenmesi kolaylaştırılmıştır. Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan tikanıkları gidermek için 4. turda meclisçe, cumhurbaşkanı seçilemezse seçimlerin yenilenmesi öngörülmüştür²³⁶.

Yürütmenin kuvvetlendirilmesi eğiliminin ikinci sebebi, ilk bölümde değindiğimiz, genel olarak parlamenter sistemlerde yürütmenin kuvvetlendirilmesi eğilimidir. 20. yy. siyasi, toplumsal, ekonomik ve askeri gelişmeleri, genel olarak yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi taşımaktadır. Ulusal ve dünya çapındaki gelişmelere anında cevap vermek ve gerekli tedbirleri almak gerektiğinden ve parlamentoların yapısı gereği yavaş işlemesinden dolayı yürütme açık şekilde yasama karşısında üstün bir konuma gelmiştir²³⁷. Bundan dolayı 1982 Anayasası da yürütmeyi kuvvetlendirme eğilimi taşımaktadır. 1982 Anayasası yürütmenin içinde de cumhurbaşkanını tercih etmiştir. Bunun sebebi olarak da cumhurbaşkanının

234 ÖZTÜRK, Namık Kemal, “1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının Yürütme Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri”, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İzmir, 1990, s. 50.

235 YOKUŞ, Sevtap, “1982 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişiklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent TANÖR Armağanı** içinde (der. Öget Öktem TANÖR), Legal Yayınları, İstanbul, 2004, s. 762.

236 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 62; ALİEFENDİOĞLU, a.g.e., s. 123; TURHAN, a.g.e., s. 93-100.

237 CAMEL, a.g.e., s. 79.

tarafsız bir makam olmasına karşın hükümetin taraflı bir makam olduğu düşüncesidir²³⁸.

İlk bölümde değindiğimiz üzere dualist parlamenter sistemden, monist parlamenter sisteme geçişle beraber devlet başkanının yetkileri sembolik olmuştur. 1982 Anayasası bu anlamda monist parlamenter sistemden oldukça uzaklaşmıştır.

Burada, “1982 Anayasası yarı-başkanlık sistemini mi getirmiştir?” Sorusu akla gelmektedir. Fakat biraz dikkatli incelendiğinde; 1982 Anayasası’nın ilk hali, yarı-başkanlık sisteminin en temel koşulu olan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini kabul etmemiştir. 1982 Anayasası hazırlanırken cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tartışılmıştır. Fakat cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin Parlamenter Hükümet Sistemine uygun olmadığı ve halk tarafından seçilmesi durumunda bütün sisteme hakim olacağı görüşü öne sürülmüştür²³⁹. Bundan dolayı 1982 Anayasası’nın ilk halinde cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmemiştir.

Ergün Özbudun, cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkilerden dolayı, 1982 Anayasasını “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak adlandırmaktadır²⁴⁰. Buraya kadarki açıklamalarımızı özetleyecek olursak; 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının yetkilerini klasik bir parlamenter sisteme göre artırmakla birlikte sistemin parlamenter özelliğini korumuştur.

2- 5678 Sayılı Kanunla yapılan Anayasa Değişikliğinden Sonra

Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. 1982 Anayasası’nın ilk halinin öngördüğü sistemi yarı-başkanlık sisteminden ayıran en önemli özellik²⁴¹ ortadan kalkmıştır. 1982 Anayasası’nın kurduğu hükümet sisteminin tanımlanması sorunu tekrar ortaya çıkmıştır.²⁴²

İlk bölümde yarı-başkanlık sistemlerinin özelliklerini şöyle sıralamıştık²⁴³.

238 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 62.

239 **Gereççeli Anayasa Önerisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 11.

240 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 331.

241 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 334.

242 Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sonucunda yeni sistemin tanımlanması konusunda, Levent Gönec, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/hukumet_sistemi_tartismalari.pdf (çevrim içi, erişim tarihi 02.09.2008)

243 SARTORI, a.g.e., s. 173–174.

- Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilmesi.
- Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşması, böylece ikili bir otorite yapısı oluşması.
- Cumhurbaşkanının doğrudan hükümet etme yetkisinin olmaması. Dolayısıyla iradesini, hükümet kanalı ile açıklaması gerekir.
- Bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmamalarına rağmen, meclise karşı sorumlu olmaları gerekir.
- Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme içinde farklı dengelerin ve üstünlüklerin oluşmasına izin verir. Bunun da şartı yürütmenin iki kanadından birinin özerkliğini kaybetmemesidir.

Buna göre sistemimiz birçok açıdan yarı-başkanlık sistemlerine benzemiştir.

1982 Anayasasında 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Böylece yarı-başkanlık sisteminin ilk şartı gerçekleşmiş olmaktadır.

Yeni sistem yürütmenin çift başlılığını ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olması esasını korumuştur. Yürütme yetkisi bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı arasında paylaştırılmıştır. Bakanlar kurulunun işlemleri cumhurbaşkanınca imzalanacaktır. Anayasadaki düzenleme şekli bakanlar kurulunun veya cumhurbaşkanının üstünlüğüne elverişli bir şekilde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanını etkili bir makam olarak düzenlemiştir. Fakat cumhurbaşkanı doğrudan yürütmeyi yapmaz. Bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına karşı bağımsızlığı sağlanmıştır ve bakanlar kurulu yürütme görevini fiilen kullanan organdır²⁴⁴. Ayrıca bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur ve cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu yoktur²⁴⁵. Bu saydıklarımız yürütme içinde değişik dengelere izin verecek durumlardır.

1982 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının başbakanı ve bakanlar kurulunu doğrudan görevden alma yetkisi yoktur. Ancak başbakanın istifası durumunda cumhurbaşkanınca görevden alınabilir (104. m.). V. Fransız Anayasası da aynı şekilde düzenlenmiştir²⁴⁶.

244 TURHAN, a.g.e., s. 125.

245 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 335.

246 YÜCEL, a.g.e., s. 347.

1982 Anayasası cumhurbaşkanının yetkilerini oldukça geniş düzenlemiştir. Bu yetkiler 104. maddede sayılmıştır. Yetkilerden kanunları yayımlamak gibi sembolik yetkiler olduğu gibi anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmak gibi yetkileri de vardır. Bu yetkilerin içinde özellikle etkili olanlara değinelim. 1982 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi vardır. Meclis kanunu tekrar kabul ederse -nitelikli bir çoğunluğa gerek yoktur- cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır²⁴⁷. Ayrıca cumhurbaşkanı, anayasa değişiklikleri, kanunlar, kanun hükmünde kararname ve meclis iç tüzükleri aleyhine anayasa mahkemesinde iptal davası açabilir. Cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerini halkoyuna sunabilir²⁴⁸. Anayasa mahkemesine dava açmak ve anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmak çok önemli bir yetkidir. Cumhurbaşkanı belirli şartlar oluştuğunda seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu düzenleme şekli yarı-başkanlık sistemi olarak kabul ettiğimiz sistemlere göre cumhurbaşkanının fesih yetkisini sınırlamaktadır. Fransa'da cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi çok geniş düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı kendi takdirine göre bakanlar kurulunun karşı imzasına gerek olmadan meclisi feshedebilir. Fesih yetkisi bir yıl geçmeden tekrar kullanılamaz²⁴⁹.

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının atama yetkileri çok geniştir. Öncelikle anayasa mahkemesi üyelerini atama yetkisi sayılabilir. Yine Danıştay üyelerinin dörtte birini atamak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve yardımcısını atamak, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin üyelerini atamak, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atamak. Yukarıda saydığımız atama yetkilerini cumhurbaşkanı tek başına kullanmaktadır²⁵⁰. Bunun yanında bakanlar kurulu ile beraber kullandığı genelkurmay başkanını ve büyükelçileri atama yetkisi vardır. Yine Cumhurbaşkanının anayasada düzenlenmemesine rağmen kanunlarda yer alan, Merkez Bankası başkanını, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanı'nı atama yetkisi gibi bakanlar kurulu ile beraber kullandığı yetkileri vardır²⁵¹. Uygulamada bakanlar kurulunca aday gösterilen kişilerin cumhurbaşkanınca

247 TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *Anayasa Yargısı*, 3, Ankara, 1987, s. 85.

248 GÖZLER, a.g.e., s. 497.

249 YÜCEL, a.g.e., s. 347-348.

250 GÖZLER, a.g.e., s. 514.

251 GÖZLER, a.g.e., s. 497.

atanmasında önemli sorunlar çıkmakta, hatta bazen krizlere dönüşmektedir²⁵². Cumhurbaşkanının Yüksek Öğretim Kurumu üyelerini ve üniversite rektörlerini atama yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı tartışmalıdır. Uygulamada bu atamalar cumhurbaşkanınınca tek başına kullanılmaktadır²⁵³. Görüldüğü üzere 1982 Anayasası cumhurbaşkanının atama yetkilerini çok geniş düzenlemiştir.

V. Fransız Cumhuriyeti Anayasası'nda cumhurbaşkanının atama yetkileri: Danıştay ve Sayıştay üyelerini atamak, elçileri ve valileri atamak, deniz aşırı ülkelerin temsilcilerini atamak, rektörleri atamak, hâkimleri ve savcılarını atamaktır. Yukarıda saydığım atama yetkilerinin hepsini cumhurbaşkanı karşı imza ile kullanır. Bunun tek istisnası Anayasa Konseyi'nin 9 üyesinden 3'ünün doğrudan cumhurbaşkanınınca atanmasıdır²⁵⁴.

Yukarıda açıkladığımız üzere 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanıdığı atama yetkileri, V. Fransız Anayasası'na göre çok geniştir. Türkiye'de Anayasa Mahkemesi dâhil olmak üzere yargı organlarına yapılan atamalar cumhurbaşkanınınca doğrudan yapılmaktadır. Yine rektör atamaları ve Yüksek Öğretim Kurulu üyelerinin atanma yetkisini tek başına kullanmaktadır.

1982 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi Fransa'ya göre sınırlı olsada cumhurbaşkanının yetkileri toplu olarak düşünüldüğünde oldukça geniş olduğu görülür. Bu bize yarı-başkanlık sisteminin diğer şartı olan cumhurbaşkanının yetkilerinin geniş olması şartının gerçekleştiğini göstermektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yetkilerinin geniş olması bir ülke yönetimini yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlamaya yetmemektedir. İlk bölümde değindiğimiz üzere Avusturya, İzlanda ve İrlanda'da her iki şart gerçekleşmekle beraber biz bu ülkeleri yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlamadık. Çünkü bu ülkelerde cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanları gibi davranmakta ve anayasada sayılan yetkilerinin çok azını kullanmaktadır (veya kullanabilmektedir). Dolayısı ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yetkilerinin geniş olmasına ek olarak uygulamada bu yetkilerin ne kadar kullanıldığı da önemlidir. Duverger, Fransa'da cumhurbaşkanının yetkilerini anayasada düzenlenenden daha geniş kullandığını bunun yanında İzlanda'da cumhurbaşkanının

252 GÖZLER, Kemal, *Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanları Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, çevirim içi <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, 30.12.2008.

253 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 513.

254 YÜCEL, a.g.e., s. 349.

anayasada düzenlenen yetkileri geniş olmakla beraber uygulamada bunun çok azını kullandığını belirtmektedir²⁵⁵. Cumhurbaşkanının anayasada sayılan yetkilerini kullanmasında çok değişik faktörler etkili olmaktadır. Öncelikle ülkedeki siyasi kültür, partilerin yapısı ve sayısı, cumhurbaşkanı ve başbakanın kişilikleri ve karizmaları, ayrıca cumhurbaşkanının çoğunluğun partisine mensup olup olmadığı gibi faktörler etkili olmaktadır²⁵⁶.

Buraya kadar yaptığımız açıklamaları toplayacak olursak: 1982 Anayasası'nda 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra yarı-başkanlık sisteminin şekli şartları gerçekleşmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinden sonra Fransa'daki gibi yetkilerini anayasadakinden fazla mı; yoksa İzlanda'daki gibi daha az mı kullanacağı meselesi önemlidir. Bu durumu önceden bilmek mümkün değildir. Fakat bu konuda Türkiye'de güçlü bir devlet geleneği olduğunu hatırlamakta fayda vardır. 1924 Anayasası döneminde İnönü ve Atatürk'ün anayasada sayılan yetkileri çok az olmasına rağmen sistem üzerinde çok etkin olduklarını belirtelim²⁵⁷. Ayrıca 1961 Anayasası döneminde Korutürk'ün bazı bakanları veto ettiğini, Sunay'ın da bütün bakanlar kurulunu reddettiğini dolayısı ile "Çankaya noteri" düşüncesine şiddetle karşı çıktığını göz önüne alırsak, 1982 Anayasasından önce cumhurbaşkanlığı makamının etkinliğini görmüş oluruz²⁵⁸.

Ayrıca cumhurbaşkanının kararname imzalama ve olağanüstü dönemlerde kararname çıkarma yetkisi vardır. Fakat bu yetkileri bakanlar kurulu ile beraber kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının kararname imzalama yetkisi çok tartışılan bir yetkidir. Kimi yazarlara göre kararname imzalama yetkisi sadece bir şekil unsuru olup asıl yetki bakanlar kurulundadır. Fakat uygulamada kararname imzalama yetkisi cumhurbaşkanlarınca etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Birçok kararname cumhurbaşkanınınca, hükümete geri gönderilmektedir²⁵⁹.

Fransa'da kararname normal zamanlarda cumhurbaşkanının katılımı ile oluşturulan bakanlar kurulunca çıkarılmaktadır. Dolayısı ile olağan zamanlarda cumhurbaşkanının tek başına kararname çıkarma yetkisi yoktur. Fransa'da cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde kararname çıkarma yetkisi çok geniştir.

255 DUVERGER, Maurice, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", s. 515.

256 ULUŞAHİN, a.g.e., s. 205; DUVERGER, a.g.e., s. 521; SARTORİ, a.g.e., s.165, 181.

257 EROĞUL, a.g.e., s. 39; KERSE, a.g.e., s. 10.

258 TURHAN, a.g.e., s. 123.

259 GÖZLER, Kemal, *Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması*.

16. maddeye göre cumhurbaşkanı; başbakana, meclis başkanına ve Anayasa Konseyi başkanına danıştıktan sonra durumun gerektirdiği bütün tedbirleri alma yetkisine sahiptir. Bu karar karşı imzadan muafır. Maddenin düzenleniş şekli olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanına adeta bir diktatör gibi geniş yetkiler vermektedir²⁶⁰. 16. maddede her ne kadar cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde yetkisi çok geniş olsa da V. Cumhuriyet Anayasasının yürürlükte olduğu 1958'den beri bir kez de Gaulle tarafından 1961 yılında Cezayir Savaşı sırasında kullanılmıştır²⁶¹. Dolayısı ile bu yetkinin görüldüğü kadar önemli olmadığı anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanlarının siyaset üzerinde etkili olduklarını ve sembolik bir makam olarak kalmayı kabul etmediklerini vurgulayalım. Buna Sezer'in, Ecevit hükümeti tarafından hazırlanan "Memur Kararnamesi" olarak bilinen kanun hükmünde kararnameyi imzalamaması²⁶² ve bürokrat atamasından özelleştirmeye kadar pek çok alandaki kararname ve müşterek kararnameyi imzalamaması örnek verilebilir²⁶³.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinden sonra yetkilerini kullanım şekli hakkındaki ihtimaller şöyle sıralanabilir: Eğer halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları, İzlanda, Avusturya ve İrlanda'daki gibi yetkilerini kullanmazsa veya siyasi şartlardan dolayı kullanamazsa, sistem parlamenter sistem özelliğini koruyacaktır²⁶⁴. Geçmiş cumhurbaşkanları göz önüne alındığında Türkiye için bu ilk ihtimal zayıf görünmektedir. Fakat halk desteğine sahip, karizmatik, iktidar partisinin başkanı gibi özelliklere sahip bir cumhurbaşkanı gelirse sistem yarı-başkanlık sistemine dönüşecektir²⁶⁵. Yarı-başkanlık sistemi de kendi içinde cumhurbaşkanının veya bakanlar kurulunun üstünlüğüne imkân tanımaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de cumhurbaşkanlığı önemli bir makam olagelmıştır. Cumhurbaşkanları da yetkilerini aktif bir şekilde kullanmışlardır. Halkoyu ile

260 YÜCEL, a.g.e., 350-352.

261 EYÜPOĞLU, Ercan: "Fransa Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye** içinde, der. İhsan KAMALAK, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2007, s. 125.

262 <http://www.ntvmsnbc.com/news/65273.asp> (çevrim içi, 25.12.2008)

263 GÖZLER, Kemal, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması**.

264 GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008, s. 314.

265 GÖZLER, a.g.e., s. 314.

doğrudan seçilen bir cumhurbaşkanının yetkilerini etkin bir şekilde kullanacağı ve cumhurbaşkanlığı makamının daha da önemli hale geleceği öngörülebilir²⁶⁶.

3- CUMHURBAŞKANININ GENEL KONUMU

a- Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı

Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Bu hüküm cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak için konulmuştur²⁶⁷.

Cumhurbaşkanının tarafsız olması önemsenmiştir. Fakat cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile tarafsızlığının birlikte olması zor görünmektedir. Çünkü halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanı, seçilebilmek için halkın desteğini almak zorundadır. Bunun için halkın karşısına çıkıp belli projeler sunarak oy isteyecektir. Bu durum ister istemez cumhurbaşkanının tarafsızlığını etkileyecektir²⁶⁸. 1982 Anayasası'nın ilk halinde düzenlenen cumhurbaşkanının ikinci kez seçilme yasağı değiştirilerek ikinci kez seçilebilme imkânı getirilmiştir.

1982 Anayasası'nın ilk halindeki, ikinci kez seçilme yasağı cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak için konulmuş bir hükümdür. Böylece tekrar seçilme endişesi olmayan cumhurbaşkanının daha tarafsız hareket edebileceği düşünülmüştür. Genellikle parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak için yetkileri az tutulmaya çalışılır. Cumhurbaşkanının yetkilerinin çok olması ile partiler üstü ve tarafsız olmasını bağdaştırmak zordur. Bundan dolayı, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının tarafsız olmasını istemesi ile beraber yetkilerinin geniş düzenlenmesi bir birine zıt bir durum oluşturmaktadır²⁶⁹.

Cumhurbaşkanının belli bir politika doğrultusunda hareket etmesi tarafsızlık ilkesine aykırı bir durumdur. Bu duruma örnek olarak Cem Eroğul; Korutürk'ün,

266 KÜÇÜK, Adnan, "İnsanı gıcıklayan bir ifade: Devlet başkanını halk seçsin", *Radikal Gazetesi*, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=217053>, çevirim içi, 25.12.2008.

267 KERSE, a.g.e., s. 46.

268 KALAYCIOĞLU, Ersin, "Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri", *Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı* içinde, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007, s. 184.

269 TURHAN, a.g.e., s. 101.

Ecebite hükümetin genel siyaseti ile ilgili bir yönerge vermesini örnek vermektedir. Bunun gibi cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna buyruklar ve yönergeler gönderemez. Aksi bir tutum anayasanın açıkça ihlalidir²⁷⁰.

5678 sayılı kanunla Anayasanın 101. maddesinde yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının tekrar seçilme yasağı ve meclis tarafından seçilmesi sistemi değiştirilmesine rağmen, cumhurbaşkanının tarafsız kalması istenmiştir. Bunun için de cumhurbaşkanının seçildikten sonra partisi ile ilişkisinin kesilmesi esası korunmuştur.

b- Cumhurbaşkanının Görev Süresi

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir.

Anayasa koyucu, cumhurbaşkanlığının bir kişide çok uzun süre kalmasının sakıncaları olabileceği düşüncesi ile cumhurbaşkanının görev süresini sınırlamıştır. Ayrıca cumhurbaşkanının görev süresinin çok kısa olması da uygun değildir. Çünkü cumhurbaşkanlığı tecrübe ve bilgi isteyen bir görevdir. Bu açıdan cumhurbaşkanının tam verimli olacağı bir zamanda görev süresinin dolması sakıncalıdır. Bu anlamda makul bir sürenin belirlenmesi gerekir²⁷¹.

1924 Anayasası cumhurbaşkanının görev süresini 4 yıl olarak düzenlemiştir (m. 31 ve13). Bu haliyle yukarda değindiğimiz ilk yaklaşım tarzını benimsemiştir²⁷². 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nda 5678 Sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliğinden önceki halinde cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır. Her iki Anayasa da ikinci yaklaşımı benimsemiştir²⁷³. 1982 Anayasası'nın yeni şeklinde cumhurbaşkanı 5 yıllığına seçilmektedir. Cumhurbaşkanının ikinci kez seçilme şansı vardır. Bu düzenleme şekli yukarıda saydığımız her iki yaklaşımı bir ölçüde uzlaştırmaktadır. 5 yıl gibi uzun olmayan bir süre belirlenmiştir. Ayrıca eğer halk tarafından ikinci kez seçilirse cumhurbaşkanının tecrübesinden 5 yıl daha faydalanılabilecektir.

270 EROĞUL, a.g.e., s. 54-55.

271 KERSE, a.g.e., s. 50.

272 KERSE, a.g.e., s. 51.

273 KERSE, a.g.e., s. 50.

Fransa'da 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla düşürülmüştür²⁷⁴.

c- Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. (madde 101)

1982 Anayasası'nın 102. maddesine göre "Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Adaylık ile ilgili 101. maddede "Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir." 5678 Sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliği, V. Fransız Anayasasının 6. ve 7. maddelerine paralel yapılmıştır. Aday gösterme konusunda Fransa'da farklı bir düzenleme yapılmıştır. Aday olabilmek için en az 30 farklı idari birimden 500 resmi görevlice aday gösterilmek gerekmektedir. Fransa'da daha önce 7 yıl olan cumhurbaşkanlığı süresi 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 5 yıla düşürülmüştür. Fransa'da cumhurbaşkanı seçimi için iki türlü sistem uygulanmaktadır. Buna göre ilk turda mutlak çoğunluğu sağlayan aday

274 YÜCEL, a.g.e., s. 346.

cumhurbaşkanı seçilmektedir. Hiçbir aday ilk turda mutlak çoğunluğu sağlayamazsa ikinci tura en çok oyu alan iki aday katılmaktadır. Bu iki aday arasından en çok oyu alan cumhurbaşkanı seçilmektedir. Fransa'da da ikinci oylamanın birinci oylamayı izleyen Pazar günü yapılacağı düzenlenmiştir²⁷⁵.

d-Cumhurbaşkanının İşlemleri

aa- Karşı İmzalı İşlemler

İlk bölümde açıklandığı üzere Parlamenter Hükümet Sistemi, yetkilerin aşamalı olarak monarşiden alınması şeklinde gelişmiştir. Devlet başkanının sorumsuzluğu monarşiden kalma bir uygulamadır. Meclisin karşısında devlet başkanının sorumluluğu kabul edilse idi meclisin olumsuz oyu ile monarkın görevinden ayrılması gerekirdi. Böyle bir uygulama monarşide kabul edilemez. Bundan dolayı yürütme yetkisi tamamen bakanlar kuruluna bırakılmıştır. Sorumluluk da bakanlar kuruluna yüklenmiştir²⁷⁶.

Parlamenter sistemi benimseyen cumhuriyetlerde, monarkın yerine cumhurbaşkanı geçmiştir. Monarkın sorumsuzluğu ilkesi cumhurbaşkanına da uygulanmıştır. Cumhuriyetlerde de benzer şekilde meclise karşı bakanlar kurulunun sorumlu olduğu kabul edilmiştir²⁷⁷.

Monarkın sorumsuzluğu ile cumhurbaşkanının sorumsuzluğu arasında bazı farklar vardır. Monark için sorumsuzluğun kapsamı mutlaktır. Yani monark yaptığı hiçbir eylemden siyasi, hukuki ve cezai olarak sorumlu tutulamaz. Cumhuriyetlerde, cumhurbaşkanının vatana ihanet suçu haricinde görevinden kaynaklanan eylemlerinden sorumluluğu yoktur. Fakat hukuki ve cezai sorumluluğu vardır. Yani cumhurbaşkanı işlediği bir suç açısından veya tazminat hukuku açısından sorumludur²⁷⁸. Kralın yetkileri ve sorumluluğu elinden alındığı halde varlığı devam etmiştir. Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumluluğu kabul edilmiştir. İşlemi yapan bakan veya bakanlar kurulu gerektiğinde parlamento tarafından siyasi

275 YÜCEL, a.g.e., s. 346.

276 KERSE, a.g.e., s. 131-132.

277 KERSE, a.g.e., s. 131.

278 KERSE, a.g.e., s. 133.

açından sorumlu tutulabilecektir. Ayrıca icraatları beğenilmeyen hükümet, halk tarafından tekrar seçilmeyerek cezalandırılabilir.

Yukarıda açıkladığımız üzere parlamenter hükümet sistemlerinde sorumluluk bakanlar kurulunda bulunduğu için cumhurbaşkanının sorumluluk gerektirecek eylemlerden uzak durması gerekmektedir. Sorumluluk gerektiren durumlarda işlemin karşı imzası ile yapılması gerekir²⁷⁹.

Parlamenter hükümet sistemlerinde karşı imza kuralı iki amaca hizmet etmektedir:

1- Devlet Başkanını bakanlar kurulunun katılımı olmadan işlem yapamaz duruma getirmek.

2- İşleme imza atan bakan veya bakanlar kurulunun sorumluluğunu sağlamak²⁸⁰.

Doktrinde karşı imza kuralının kaynağı birkaç sebeple açıklanmaktadır.

İlki demokratik meşruluk yaklaşımıdır. Bu anlayışa göre demokrasilerde meşruluk kaynağı halkın iradesidir. Yöneticilere yönetme hakkı veren halkın desteği ve onayıdır. Demokrasilerde halk bu yetkilerini seçim, referandum ve halkın vetosu gibi yöntemlerle kullanır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmediği için demokratik açıdan yönetme yetkisini mümkün olduğu kadar az kullanmalıdır²⁸¹.

İkinci görüş, kamu hukukunun temel prensiplerinden olan sorumluluk ve yetkide paralellik ilkesidir. Yani sorumluluk kimde ise yönetme yetkisi ancak ona aittir. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin sorumlu kanadı bakanlar kuruludur. Meclis karşısında güvenoyu isteyen ve meclisin güvensizlik oyu ile düşürülen bakanlar kurulu olduğuna göre, yürütme yetkisini kullanacak olan da ancak bakanlar kuruludur. Diğer bir tabir ile “davul kimde ise tokmak da onda olmalıdır”. Aksinin kabul edilmesi durumunda siyasi açıdan sorumsuz cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerden dolayı halkın karşısında hükümet hesap vermek zorunda kalacaktır. Bu durum ise açıkça mantık kurallarına ve demokrasi ilkelerine aykırıdır²⁸².

Üçüncü yaklaşım tarzı, Parlamenter Hükümet Sisteminin geleneğidir. Parlamenter sistemler baştan beri devlet başkanının yetkilerinin azaltılması şeklinde

279 KERSE, a.g.e., s. 141.

280 GÖZLER, Kemal, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*,

281 GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*; GÜNEŞ, a.g.e., s. 64-66.

282 GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*.

gelişmiştir. Birinci bölümde de değindiğimiz üzere mutlak yetkiye sahip monarklar, bu yetkilerini zamanla meclise devretmek zorunda kalmışlardır. Bazı demokrasilerde monarkın yerini cumhurbaşkanı almıştır. Bu görüşe göre parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları sembolik yetkilere sahip olmalıdır. Cumhurbaşkanının işlemleri ancak ilgili bakan veya bakanlar kurulu kararı ile yapılmalıdır²⁸³. Yarı-başkanlık sistemlerinde de karşı imza kuralı korunmuştur.

Dördüncü yaklaşım parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının tarafsız bir makam olması gereğidir. Bundan dolayı özellikle hükümet ile meclis arasında çıkacak uyuşmazlıklarda cumhurbaşkanının hakem rolü oynaması gerekir. Bunun için de yürütme yetkisinin hükümet tarafından kullanılması gerekir. Aksi durumda cumhurbaşkanı tarafsızlığını kaybedecek ve bu durumda da kendisinden beklenen hakemlik görevini yerine getiremeyecektir²⁸⁴.

1982 Anayasası'nın hükümlerini yukarıdaki yaklaşımlarla değerlendirirsek; ilk yaklaşım tarzı yani demokratik meşruluk, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi ile geçersiz olmuştur. Çünkü cumhurbaşkanı da meşruluğunu doğrudan halktan alacaktır.

İkinci yaklaşım açısından 1982 Anayasası, bakanlar kurulunun meclis karşısında sorumluluğunu kabul etmiştir. Bu durumda siyasi sorumluluğa sahip olan bakanlar kurulunun yürütme yetkisinin asıl kullanıcısı olması gerekir²⁸⁵.

Üçüncü yaklaşım tarzına göre Parlamenter Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir²⁸⁶.

1982 Anayasası'nın bu konudaki yaklaşımını inceleyelim. Anayasanın 104. maddesi: “ **Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder**; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler...”

1982 Anayasanın 8. maddesi: “ **Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.**”

283 GÜNEŞ, a.g.e., s. 64-66

284 KERSE, a.g.e., s. 133-134.

285 GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*.

286 GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması*.

Yukarda aktardığımız iki Anayasa maddesinden çıkan sonuç şudur: **Cumhurbaşkanının bazı yetkileri yürütme ile ilgili, bazıları da devlet başkanı olması ile ilgilidir**²⁸⁷. 1982 Anayasası'nın 105. maddesi genel kural olarak "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" hükmünü getirerek karşı imza kuralını kabul etmiştir.

1982 Anayasası'nın 105. maddesinden çıkan sonuç: Karşı imzanın asıl durum olduğu; cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin ise istisna olduğudur. İstisnaların dar yorumlanması kuralı gereği anayasada aksi belirtilmedikçe cumhurbaşkanının bütün yetkileri karşı imza ile kullanılır. Hukukun genel ilkelerinden biri olan istisnaların dar yorumlanması sonucu olarak istisnalar yorum yolu ile genişletilemez. Aynı şekilde şüphe durumundan istisnanın olmadığı farz edilir. Dolayısı ile anayasada aksi anlaşılmadıkça cumhurbaşkanının bütün işlemleri karşı imza ile yapılacaktır. Bu konuda şüpheye düşüldüğü zaman yetkinin karşı imza ile yapılacağı kabulü gereklidir²⁸⁸.

Fakat 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmamıştır. 1982 Anayasası hazırlanırken hangi yetkilerin tek başına kullanılabilmesinin teker teker anayasada sayılması teklif edilmiştir. Fakat bu öneri kabul edilmeyerek hangi yetkinin tek başına kullanılacağı yetkinin mahiyetinden çıkarılacağı belirtilmiştir. Bu durumda karşı imza asıl; yetkinin tek başına kullanılması ise istisna kabul edilirse; bu durumda anayasada açıkça belirtilmedikçe bütün işlemlerin karşı imza ile yapılacağı sonucu çıkar. Fakat bu yorumda 1982 Anayasası'nca açık istisna öngörülmediğinden, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin istisnasız karşı imza ile yapılacağı sonucunu doğurur ki; bu yanlış bir sonuçtur²⁸⁹.

Bu durumda karşı imzalı işlemleri belirlemek için yetkinin mahiyetine bakmak gerekir²⁹⁰. Anayasa Mahkemesinin **1992/37 Esas, 1993/18 Karar sayılı kararında** "Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na kimi Yüksek

287 KAMIŞLIK, Özgür, "Yürütmenin Baş Olarak 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Konumu", (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Niğde, 1998, s. 71.

288 GÖZLER, **Devlet Başkanları**, s. 250.

289 GÖZLER, Devlet Başkanları adlı eserinde yukarda bahsettiğimiz 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının karşı imzadan muaf hiçbir işlemi olmadığını belirtmektedir. Bundan dolayı yorum yolu ile istisna üretilemeyeceğinden cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin, yasama, yürütme ve yargı ayrımı yapmadan hepsinin karşı imzaya tabi olduğunu belirtmektedir. GÖZLER, **Devlet Başkanları**, 259–260.

290 ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 314.

Mahkemeler ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisi verilmesi yürütmenin başı sıfatı ile değil Devlet'in başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanabilecek yetkilerden olduğundan kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır.” şeklinde yukarıda değindiğimiz bazı işlemlerin tek başına bazılarının da karşı imza ile yapılması gerektiğini kabul etmiştir. Cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkileri mahiyeti gereği cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacaktır. Aksi bir yorumla, kanunların iptali için anayasa mahkemesine dava açma yetkisinin karşı imza ile yapılacağı kabul edilirse: Bu durumda, günümüz parlamenter sistemlerinde kanunlar hükümetin önerisi ve desteği ile çıkmaktadır. Bakanlar kurulunun kendi çıkardığı kanun aleyhine anayasa mahkemesinde iptal davası açılmasını istemeyeceği açık bir durumdur²⁹¹.

Anayasa Mahkemesi'nin 16.03.1976 tarihli, 1975/183 Esas ve 1976/15 Karar sayılı kararında;

“Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanır. Bu karardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur ilkesini, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili görev ve yetkileriyle sınırlı olarak anlamak gerekir. Öte yandan Anayasa, Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olma değil, Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eder... tarafsız baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasanın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanılabilir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç çıkar ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez.”

Yapısı gereği cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanına ilişkin yetkileri devlet başkanlığı sıfatından kaynaklanan yetkilidir²⁹². Asıl belirlenmesi sorunlu alan, yürütme alanı ile ilgili yetkililerdir.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinin hangilerinin karşı imza ile yapılacağını belirlemek için yetkinin mahiyetine bakmak gerekir. Bu konudaki temel ayırım yetkinin icrai nitelikte bir yetkinin olup olmadığıdır. Eğer yetki hükümetin sorumluluğuna neden olabilecek icrai nitelikte bir yetki ise karşı imza ile yapılması

291 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313.

292 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314.

gerekir. Ayrıca yetkinin devlet başkanı sıfatından kaynaklanıp kaynaklanmadığına bakmak gerekir. Eğer yetki devlet başkanı sıfatından kaynaklanıyorsa bu yetkiler cumhurbaşkanınınca tek başına kullanılacaktır. Bu konuda örnek vermek gerekirse cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi; cumhurbaşkanının devlet başkanı olmasından kaynaklanan bir yetkidir. Mahiyeti gereği bu yetkinin tek başına kullanılması gerekir. Zaten pratik olarak bu yetkiyi karşı imza ile kullanmak çok zordur²⁹³. Bunun yanında cumhurbaşkanının idari makamlara yaptığı atama işlemleri tamamen icrai niteliktedir. Bu atamalardan dolayı hükümetin siyasi sorumluluğuna gidilebilecektir. Dolayısı ile bu işlemlerin karşı imza ile yapılması gerekmektedir²⁹⁴.

Bu anlamda cumhurbaşkanı icrai nitelikte olan şu işlemleri tek başına yapamaz²⁹⁵:

- Bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilen yabancı temsilcileri kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay başkanını atamak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek.

bb-Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Denetlenmesi Sorunu

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti... bir hukuk devletidir" denilmektedir.

Buna paralel bir şekilde kişi hak ve özgürlükleri anayasada garanti altına alınmıştır²⁹⁶. Kanunların anayasaya uygunluğunu sağlamak için, Anayasa Mahkemesi'nin kanunları ve kanun hükmünde kararnameleri denetlemesi esası kabul edilmiştir. 1982 Anayasası hâkimlerin bağımsızlığını ve teminatını sağlamak için hükümler koymuştur. Fakat özellikle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun

293 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 523.

294 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313-314; GÖZLER, a.g.e., s. 513,523-524

295 GÖZLER, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2008, s. 286.

296 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 98-99.

kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olması, hâkimlerin teminatı için büyük bir sakınca teşkil etmektedir²⁹⁷. Anayasanın 125. Maddesi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmünü kabul etmiştir. Böylece idari işlemlerin yargı denetimini kabul etmiştir. Anayasanın 125/son maddesinde “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü ile idarenin tazminat sorumluluğunu kabul etmiştir. Böylece hukuk devletinin gereklerini genel olarak sağlamıştır. Fakat 1982 Anayasası 105/2. maddesi “Cumhurbaşkanının re’sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz” ve 125/2 “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler... yargı denetimi dışındadır” hükmünü getirerek cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri yargı denetimi dışında bırakmıştır.

Bu durum Anayasanın 125. maddesindeki “ İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmü ile açıkça çelişmektedir. Yine Anayasanın 2. maddesinde bahsedilen hukuk devleti olmak sıfatı ile çelişkilidir²⁹⁸.

Daha önce değindiğimiz üzere cumhurbaşkanının bazı yetkileri yürütmeye ilişkindir. Bu yetkilerin denetlenmesi 1982 Anayasası döneminde önemli olmuştur. Cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin yargı denetimi dışında olduğu meselesinin irdelenmesi gerekmektedir.

Danıştay İdari Daireler Genel Kurulunun rektör ataması konusunda verdiği 1994/482 Esas, 1994/619 Karar sayılı kararında

“Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca "tek başına" ("re'sen"- "doğrudan doğruya") yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup: Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla yukarıda belirtilen nitelikleri taşımayan işlemlerin, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır.”

Diyerek cumhurbaşkanı işlemlerinin yargısal denetimini genişletmiş ve yargı kısıtlamalarını dar yorumlamıştır. Buna göre cumhurbaşkanının başka kurum ve makamın katılımı ile yaptığı işlemlerin, yargı denetimi kapsamında olduğunu belirtmektedir.

297 GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 174-175.

298 RUMPF, Christian, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, (çev. Burak ODER), Ankara, 1995, s. 92.

Anayasa Mahkemesi 1994/42 Esas, 1994/55 Karar ve 18.7.1994 günlü kararında aynı esası benimsemekte, Danıştay Beşinci Dairesinin 1992/3747 Esas, 1993/3178 Karar sayılı ve 16.9.1993 günlü kararına atıf yapmaktadır. Kararında:

Anayasanın 105. ve 125. ve 2577 sayılı Yasanın 2/3. maddesinde yer alan "re'sen", "tek başına", "doğrudan doğruya" sözcüklerinin mutlak anlamda Cumhurbaşkanının bütün karar ve işlemlerini kapsamadığı yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır. Nitekim Danıştay Beşinci Dairesince, üniversite rektörlerinin iki dönemden fazla bu göreve seçilip seçilmeyecekleri konusunda doğan bir uyumsuzlukla ilgili olarak verilen 16.9.1993 günlü, E: 1992/3747, K: 1993/3178 sayılı kararda, Anayasanın 105. ve 125. maddeleri ile 2577 sayılı Yasanın 2/3 maddesinde yer alan ve yukarıda sözü edilen hükümlerle ilgili olarak "...Hukukun üstünlüğü ve Hukuk Devleti ilkeleriyle bağdaştırılması tartışmalı olan ve yargı yetkisine sınırlama getiren bu hükümlerle aynı zamanda sınırlamanın sınırı da gösterilmiş bulunmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil yalnızca o'nun "tek başına" veya "re'sen" ya da "doğrudan doğruya" yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup; Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu dolayısıyla yukarıdaki sözcüklerin ortak anlamlarıyla vurguladıkları niteliği taşımayan işlemlerin, en başta Hukuk Devleti İlkesinin doğal gereği olarak, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır... Cumhurbaşkanının kimi işlemlerinde doğrudan doğruya yapmış olduğu değerlendirme ve tercihin yargı denetimi dışında tutulması Anayasakoyucu tarafından genel kurala istisna olarak öngörüldüğüne göre yargı yetkisine getirilen bu sınırlamanın yukarıda belirtilen sözcüklerle çizilen sınırının, Cumhurbaşkanınca sonuçlandırılan ancak aynı niteliği taşımayan işlemleri de kapsayacak şekilde genişletilmesinin Anayasanın sözüne ve özüne olduğu kadar Anayasa koyucunun ereğine de aykırı düşeceğinde kuşkuya yer yoktur..." görüşü benimsenmek suretiyle Cumhurbaşkanının başka organ veya kurumların katkısıyla oluşturduğu işlemlerin idari yargıda dava konusu edilmelerine Anayasal bir engel bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi kapsamında çıkarılan anayasa hükmünün dar yorumlanması gerektiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesine göre 1982 Anayasası'nın temel özelliklerinden birisi hukuk devleti olmasıdır. Hukuk devleti gereği olarak idarenin yaptığı işlemler yargı denetimi kapsamında olmalıdır. Anayasada idari yargı denetimini yasaklayan hükümler dar yorumlanmalı ve hukuk devleti mantığı içinde değerlendirilmelidir. Bu yaklaşım tarzı ile cumhurbaşkanının başka makamların katıldığı icrai nitelikteki işlemlerini de yargı denetimi kapsamına almaktadır. Fakat asıl sorun teşkil eden cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini atamak gibi tamamen kendi takdirine göre yaptığı işlemlerin yargı denetimi kapsamı dışında kalmasıdır. Hâlbuki bu işlemlerinde diğer idari işlemler gibi yargı denetiminde olması gerekmektedir²⁹⁹.

299 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314.

Danıştay 1. Dairesi'nin 1994/146 Esas 1994/143 Karar 16.9.1994 tarihli, cumhurbaşkanınınca Yükseköğretim Kuruluna atanan üyenin yaş haddinden dolayı emekli edilmesi ve boşalan üyeliğe cumhurbaşkanınınca doğrudan yapılan atamaya ilişkin verdiği istişari kararda;

Yukarıda açıklandığı üzere dava konusu edilen ve davacının kurulumuz üyeliğinin sona erdiğine ilişkin işlem, tek başına Cumhurbaşkanımızın yetkisi dahilinde tesis edilmiştir...Bu yetki doğrudan Cumhurbaşkanına ait olup, bu kanattan gelen üyeler için Cumhurbaşkanına teklif dahi yapılamamaktadır...

Yukarıda arz ve izah edilen durum, dava konusu edilen işlemin tesisinin Sayın Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan yapıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu işlemi yapma yetkisinin Sayın Cumhurbaşkanımızda olduğu, Anayasamızın 131. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde "... Ve Cumhurbaşkanınınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur." demek suretiyle çok açık bir şekilde belirlenmiştir.

Üniversitelerimize rektör seçiminde Sayın Cumhurbaşkanımıza üç aday bildirilmekte ve rektörler Sayın Cumhurbaşkanımızca bu adaylar arasından seçilmektedir. Yine kurulumuz üyeliğine, Bakanlar Kurulu, Milli Eğitim Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ve üniversitelerimiz kanadından seçilecek üyeler için Cumhurbaşkanımıza teklifte bulunulmakta ve Sayın Cumhurbaşkanımız atamayı bu tekliflere göre yapmaktadır.

Oysa davacının atanması ve görevinin sona erdirilmesi hiçbir teklif veya öneriye gerek kalmaksızın Sayın Cumhurbaşkanımız tarafından yapılmıştır.

Bilindiği üzere Anayasamızın 105 ve 125. maddeleri ile İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 2. maddesinde Cumhurbaşkanının doğrudan yaptığı işlemlerin dava konusu yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Danıştay 1. Dairesi de cumhurbaşkanının başka makamların katılımı ile yaptığı atamaların yargı denetimi kapsamında olduğunu kabul etmektedir. Fakat Yükseköğretim Kuruluna cumhurbaşkanınınca yapılan doğrudan atamaların yargı denetimi kapsamına girmediğini kabul etmektedir.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin yargı denetimi dışında bırakılması konusunda da " icrai işlem" ayırımından yararlanılmalıdır. Cumhurbaşkanının işlemlerinden idari nitelikte olanlar, diğer idari işlemler gibi yargı denetimi kapsamında olmalıdır³⁰⁰. İcrai işlem tek taraflı irade beyanı ile hukuk âleminde, ilgili kişilerin haklarından değişiklik yapan idari işlemler denilmektedir³⁰¹.

300 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 315

301 GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 9. baskı, Ankara 2004, s. 112; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 155.

Cumhurbaşkanının işlemlerinden karşı imza ile yapılan işlemler zaten yargı denetimi kapsamındadır. Buna örnek olarak cumhurbaşkanının büyükelçi atama işlemi idari bir işlemdir. Bu işlem karşı imza ile yapıldığı için idari yargı denetimine tabidir. Asıl sorunlu olan Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanmasıdır. Çünkü bu işlemler uygulamada cumhurbaşkanınca tek başına yapılmaktadır. Açıkladığımız üzere bu işlem tipik bir icrai nitelikte idari işlemdir. Dolayısı ile bu işlemlerin karşı imza ile yapılması ve idari yargı denetiminde olması gerekir.

Özbudun tarafından savunulan, yukarıda değindiğimiz cumhurbaşkanının icrai nitelikteki işlemlerinin karşı imza ile yapılması esastır. Bu kapsamda Yükseköğretim Kurulu ve rektör atamaları da karşı imza ile yapılacaktır ve bu işlemler kendiliğinden idari yargı denetimi kapsamına girecektir³⁰².

302 ÖZBUDUN, a.g.e, s. 315.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

I CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTMEME İLİŞKİN YETKİLERİNİN TAHLİLİ

A.Genel Olarak

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının yasamaya, yargıya ve yürütmeye ilişkin yetkileri ayrı ayrı belirtilmiştir. 1982 Anayasası 104. maddesinde yürütmeye ilişkin yetkileri uzun bir liste halinde sayılmıştır:

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,

Üniversite rektörlerini seçmek,

Bu bölümde yukarıda sayılan cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinin her birinin geçmiş anayasalarda düzenleniş şekli, hukuk devleti, Parlamenter Hükümet Sistemi ve karşı imza açısından tahlili yapılmıştır.

B. Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek

Cumhurbaşkanının temel yetkilerinden birisi başbakanı atamaktır. Aynı zamanda bu bir görevdir. Cumhurbaşkanının, ülkede bir an önce hükümetin kurulması için başbakanı ataması ve yürütme işlerinin sürüncemede kalmamasını sağlaması gerekir³⁰³. İsveç haricinde bütün parlamenter sistemlerde ve yarı-başkanlık sistemlerinde başbakanı atama yetkisi devlet başkanına aittir. İsveç’de bu yetki meclis başkanına aittir³⁰⁴.

Cumhurbaşkanının, başbakanı atama yetkisi 1921 Anayasası haricinde bütün geçmiş anayasalarda kabul edilmiştir. 1876 Kanun–i Esasi 7. maddesinde; 1924 Anayasası 44. maddesinde; 1961 Anayasası 102/2. Maddesinde bu yetkinin devlet başkanına ait olduğu düzenlenmiştir³⁰⁵. Meclis hükümeti modelini benimseyen 1921 Anayasası 9. madde, Bakanlar Kurulunun (İcra Vekilleri Heyeti) kendi başkanını kendisinin seçeceği hükmünü getirmiştir. 1924 Anayasasının 44. maddesi ve 1961 Anayasasının 102. maddesinde, başbakanın, cumhurbaşkanınınca meclis üyeleri arasından seçileceği belirtilmiştir.

1982 Anayasası’nın 109. maddesinde “Başbakan, Cumhurbaşkanınınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır”; 104. maddede “Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek” şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa, cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi hakkında geniş açıklama yapmamış; sadece başbakanın milletvekilleri arasından atanması şartı belirtilmiştir. Anayasadan, cumhurbaşkanını, meclis içinde istediği herhangi bir milletvekilini başbakan olarak atayabileceği anlamı çıkmaktadır. Gerçekte durum farklıdır. Başbakanın meclisin çoğunluğunun desteğine sahip olması gerektiğinden, cumhurbaşkanının meclisin desteğini alabilecek birisini ataması gerekir³⁰⁶. Bu husus İngiltere’de “hükümeti kuracak kişinin seçiminde Kraliçe’ye tamamen yol göstermesi gereken şey, Avam

303 KERSE, a.g.e., s. 102.

304 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 165-167.

305 Anayasa metinleri için KUZU, Burhan, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.

306 ERDOĞAN, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanınının Hukuki Konumu”, s. 100.

Kamarası'nda o anda hangi partinin en güçlü olduğuna dair gözlemdir³⁰⁷ şeklinde ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi konusunda ikili bir ayrıma gidilebilir. Bir parti, meclis çoğunluğunu elde etmişse veya mecliste diğer partilere göre önemli sayıda milletvekiline sahipse, cumhurbaşkanının başbakanı bu parti içinden ataması gerekir. Aksi bir yaklaşım, yani mecliste çoğunluğa sahip partinin başkanının başbakan olarak atanmaması, cumhurbaşkanının tarafsızlığına aykırıdır. Fakat mecliste hiçbir parti çoğunluğu sağlayamamışsa ve partilerin milletvekili dağılımı birbirine yakınsa, bu durumda cumhurbaşkanının hükümeti kurma yetkisini kime vereceği konusunda takdir yetkisi vardır. Bu durumda cumhurbaşkanının meclis çoğunluğunun desteğini sağlayabilecek birisini ataması ve takdir yetkisini bu yönde kullanması gerekir³⁰⁸.

Cumhurbaşkanı meclis çoğunluğuna sahip parti veya koalisyonun başkanını atamaması durumunda, tarafsızlığına aykırı bir tutum almış olur³⁰⁹. Hükümetin güvenoyu alamamasından dolayı düşmesi durumunda, cumhurbaşkanının hükümeti kurma görevini muhalefet parti başkanına vermesi şart değildir. Burada asıl önemli olan, cumhurbaşkanının meclis çoğunluğunun desteğini alabilecek birini atamasıdır. Meclis çoğunluğunun desteğini alamayacak birisinin atanması durumunda, cumhurbaşkanının taraflı davrandığı ve partiler arası ayırım yaptığı düşüncesi oluşacaktır. Bu durum cumhurbaşkanının otoritesinin sarsılmasına, tarafsızlığının tartışılmasına sebep olacaktır³¹⁰.

Karşılaştırmalı hukukta cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi, genel olarak karşı imzadan muaf bir işlemdir. 1949 Alman Anayasası, 1999 Finlandiya Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve 1976 Portekiz Anayasası açıkça cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisinin karşı imzadan muaf olduğunu belirtmiştir. Belçika, Danimarka, İtalya ve İzlanda Anayasası, cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisinin karşı imza ile kullanılması gerektiğini düzenlemiştir³¹¹.

307 GREAVES, H. R. G.; *The British Constitution*, 7. b., London, 1962, s. 81. (aktaran ERDOĞAN, a.g.e., s. 100.)

308 DEMİREL, a.g.e., s. 231; ERDOĞAN, a.g.e., s. 100, KERSE, a.g.e., s. 103-104.

309 GÖZLER, a.g.e., s. 169.

310 ÖZTÜRK, Namık Kemal, "1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri", yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İzmir, 1990, s. 68.

311 GÖZLER, s. 168.

1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanının, başbakanı atama yetkisinin karşı imzadan muaf olduğuna dair açık bir hüküm yoktur. Doktrinde; cumhurbaşkanının, başbakanı atama yetkisinin, cumhurbaşkanının devlet başkanı olmasından kaynaklanan yetkilerinden olduğu kabul edilmektedir. Yapısı gereği, bu yetkinin tek başına kullanılması gerekir. Aksi takdirde karşı imzanın görevden ayrılan, meclis tarafından düşürülen veya görevinden istifa eden eski başbakan tarafından yapılması gerekir ki, bu anlamsızdır³¹².

1982 Anayasası’da cumhurbaşkanının, başbakanı görevden alma yetkisi, “başbakanın istifasını kabul etmek” şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 104. maddesinde “Başbakanın istifasını kabul etmek” şeklinde ifade edilen, bu yetkinin ancak başbakanın talebi ile kullanılabileceğidir. Aksi bir durum yani cumhurbaşkanının, başbakanı doğrudan görevden alması parlamenter sistem için kabul edilemeyecek bir durumdur³¹³. Çünkü parlamenter sistemlerin en temel özelliği, bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olmasıdır. Cumhurbaşkanının, başbakanı doğrudan görevden alması, bakanlar kurulunun, cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması sonucunu doğuracaktır.

Cumhurbaşkanının, başbakanı atama ve görevden alma yetkisi, idari nitelikte olmayan devlet başkanı sıfatından kaynaklanan bir işlem olduğundan idari yargı denetimi kapsamına girmemektedir.

C. Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunu kabul eden sistemlerde bakanları atama yetkisinin, başbakana ait olması gerekir. Cumhurbaşkanının imzası ancak bu işlemin doğması için şekli bir işlem olabilir.

1876 Kanun-i Esasisi’nin ilk şeklinde bakanlar kurulunun padişaha karşı sorumlu olması esası kabul edildiği için bakanların atanması da bizzat padişahın yetkisindedir. Bu durum 1876 Kanun-i Esasisi’nin ilk şeklinde, Parlamenter Hükümet Sisteminin yerleştirilemediğini göstermektedir³¹⁴. Kanun-i Esasi’de yapılan 1909 değişikliği ile 7. maddede sadrazamın, padişahça; bakanlar kurulunun ise sadrazamca atanacağı esası getirilmiştir³¹⁵. 1921 Anayasası, meclis hükümeti

312 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 523.

313 ERDOĞAN, a.g.e., s. 102.

314 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 34.

315 TANÖR, *Osmanlı–Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 193.

sistemine bağılı kalarak, bakanların meclis tarafından atanması esasını getirmiştir (1921 Anayasası m. 8.). 1924 Anayasası, bakanların; başbakanca atanması esasını kabul etmiştir. (1924 Anayasası m. 44.)

1961 Anayasası, 1924 Anayasasına paralel bir düzenleme yaparak bakanların, başbakanca atanacağını düzenlemiştir. 1961 Anayasası, Türk anayasa hukukunda ilk defa meclis dışından bakan atanabilme esasını getirmiştir³¹⁶. (1961 Anayasası m. 102.)

1982 Anayasası, başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınınca, bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi esasını getirmiştir (m. 109). Bu, bakanlar kurulu içinde başbakanın etkinliğini artıran bir düzenlemedir³¹⁷.

Parlamenter hükümet sistemlerinde, cumhurbaşkanı, mecliste çoğunluğu sağlayacak ve hükümeti kurabilecek bir kişiyi başbakan olarak atar ve bundan sonraki sürece müdahale etmez. Başbakan, anayasa kurallarını çiğnemenen beraber çalışacağı bakanları seçer. Cumhurbaşkanının, başbakanın bakanlar kurulu listesine anayasadaki şartları taşıma haricinde müdahale etmemesi gerekir. Aksi bir tutum cumhurbaşkanınını tarafsız konumundan uzaklaştırarak aktif siyasetin içine çeker. Aynı zamanda böyle bir tutum siyasi açıdan sorumlu başbakanın görev yapamamasına neden olur³¹⁸.

1982 Anayasası'na göre, cumhurbaşkanı, gerek bakanların atanması gerekse bakanların görevine son verilmesi yetkisini ancak başbakanın talebi ile kullanabilir. Burada, karşı imza kuralına uyulduğu görülmektedir³¹⁹. Karşılaştırmalı hukukta, bütün parlamenter sistemlerde bu yetki, karşı imza ile kullanılmaktadır³²⁰.

Cumhurbaşkanı, başbakanın atanmasını istediği bakanı atamayabilir mi? Ayrıca cumhurbaşkanı, başbakanın görevine son verilmesini istediği bakanın görevine son vermek zorunda mıdır? Hukuki olarak cumhurbaşkanınını zorlayacak bir anayasa kuralı yoktur. Fakat hükümetin meclise karşı sorumluluğunu kabul eden sistemlerde, siyasi sorumluluk başbakana aittir. Bundan dolayı cumhurbaşkanının, başbakanın, bakan atama ve azil istemlerini yerine getirmesi gerekir³²¹. Bu “yetki ve

316 ERDOĞAN, a.g.e., s. 107.

317 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 323.

318 EROĞUL, a.g.e., s. 54; KERSE, a.g.e., s. 105.

319 GÖZLER, a.g.e., s. 600.

320 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 174–175.

321 ERDOĞAN, a.g.e., s. 108.; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku* s. 600.

sorumlukta paralellik” ilkesinin de sonucudur³²². Bakanlar ile beraber çalışacak ve meclise karşı hesap vermek zorunda olan kişi başbakan olduğundan bakanların seçimi ve görevden alınması konusunda yetki tamamen başbakana ait olmalıdır. Başbakanın talebinin cumhurbaşkanınınca reddedilmesi parlamenter sistem anlayışına zıttır. Öncelikle bu durum cumhurbaşkanının tarafsızlığına aykırıdır. Ayrıca siyasi açıdan sorumlu olan başbakanın talebinin siyasi açıdan tarafsız cumhurbaşkanınınca reddedilmesi başbakanı zor durumda bırakacaktır³²³.

Cumhurbaşkanı, bakan atamalarında başbakanın talebine uygun hareket etmelidir. Cumhurbaşkanının, uygun görmediği birisinin bakan olarak atanması talep edildiğinde, cumhurbaşkanı başbakana bu kişinin bakan olarak atanmasının uygun olmadığını açıklamalıdır. Fakat başbakan, atama konusunda ısrar ederse cumhurbaşkanının atamayı yapması gerekir. Siyasi sorumluluğa sahip başbakanın kendi bakanlar kurulunu oluşturması gerekir. Bunun cumhurbaşkanınınca engellenmesi, cumhurbaşkanının tarafsızlığına ve sorumsuzluğuna aykırıdır. Cumhurbaşkanının; bakan olarak atanması istenen kişinin bakan olma şartlarını taşımadığı anlaşılırsa, bu atamayı reddetmesi gerekir. Bakan olarak atanması istenen kişi meclis dışından birisi ise Anayasa'nın 109. maddesinde “...milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınınca atanır” hükmü gereği milletvekili seçilme şartlarını taşıması gerekir. Anayasanın 76. maddesinde milletvekili seçilme şartları şöyle düzenlenmiştir:

“En az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.”

Cumhurbaşkanının, milletvekili olmayan birisinin atanması önerildiğinde, ilgili kişinin aktardığımız anayasa hükmünde sayılan şartları taşımadığı durumda bu kişinin atanmasını reddetmesi gerekir. Bu, cumhurbaşkanının Anayasa'nın 8. maddesinde belirtilen anayasaya bağlılığının gereğidir. Cumhurbaşkanının bakan

322 GÖZLER, a.g.e., s. 519.

323 KERSE, a.g.e., 105.

ataması konusunda, sadece anayasadaki kısıtlamaları göz önünde bulundurması gerekir; bunun dışında yerindelik açısından denetlemesi uygun değildir³²⁴.

Bakanların görevden alınması, başbakanın talebi üzerine cumhurbaşkanınca yapılır. Cumhurbaşkanı, başbakanın talebi olmadan bakanın görevine son veremez. 1982 Anayasası'nın 109. maddesinde bu husus "gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevine son verilir" şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısı ile bakanın görevden alınmasını önermek, tamamen başbakanın takdir yetkisindedir. Bu konuda hukuki bir ölçü yoktur. Başbakan beğenmediği bir bakanın görevden alınmasını önerebilir. Yukarıda açıkladığımız üzere, cumhurbaşkanı bu öneriyi kabul etmelidir. Başbakanın bu kararını, ancak meclis denetleyebilir. Meclis başbakanın bakan atamalarını ve görevden alma eylemlerini beğenmediği zaman, gensoru ile yeni atanan bakanı veya bakanlar kurulunu düşürebilir. Bu tamamen siyasi denetimle ilgili bir konudur. Bakanların atanması ve görevden alınması konusunda hukuki bir denetim söz konusu olamaz³²⁵.

Ç. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırma

Bakanlar kurulunun, başbakanın başkanlığı altında toplanması esastır (1982 Anayasası m. 109). Fakat bazı durumlarda bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığında toplanması mümkündür. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde olağan bakanlar kurulu toplantısına başkanlık eder. Yine gerekli gördüğü durumlarda bakanlar kurulunu toplantıya çağırır.

Bu yetki, cumhurbaşkanının yürütmenin başı olmasından kaynaklanmaktadır³²⁶. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının önemli gördüğü konularda bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ve bu konularda fikirlerini açıklaması doğaldır. Bu konuda takdir yetkisi kendisine aittir. Cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, istisnai bir uygulama olmalıdır³²⁷. Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu toplantılarında bir bakan gibi siyasi tartışmalara girmemelidir. Cumhurbaşkanının, bu şekilde siyasi tartışmalara girmesi kendisinin tarafsızlığına aykırıdır. Aynı zamanda siyasi açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanının, siyasi

324 ERDOĞAN, a.g.e., s. 108.

325 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku* s. 595-596.

326 GÖZLER, a.g.e., s. 499; Karşı görüş için TURHAN, a.g.e., s. 118.

327 ERDOĞAN, a.g.e., s. 111.

açından sorumlu olan bakanlar kurulunun kararlarına doğrudan etki edecek tutumlardan kaçınması gerekir³²⁸.

1876 Kanun-i Esasisi'nde, padişahın, bakanlar kuruluna başkanlık edeceğine dair bir hüküm yoktur. Cumhuriyet, anayasalarımızda cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesini kabul etmiştir³²⁹. 1924 Anayasası'nın 32. maddesi ve 1961 Anayasası'nın 97. maddesi; cumhurbaşkanının gerektiğinde bakanlar kuruluna başkanlık edeceğini düzenlemiştir³³⁰. 1982 Anayasası, bakanlar kurulunun başbakan başkanlığında toplanmasını esas, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmasını ise istisna olarak benimsemiştir. Bu, Parlamenter Hükümet Sistemine uygun bir düzenlemedir.

Cumhurbaşkanının, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisini, mahiyeti gereği, cumhurbaşkanının tek başına kullanması gerekir³³¹.

Cumhurbaşkanının gerektiğinde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi parlamenter hükümet sistemlerinde genel olarak düzenlenmiş bir yetkidir. Bu durum yürütmenin başı olmasından kaynaklanmaktadır. V. Fransız Cumhuriyeti Parlamenter Hükümet Sistemine aykırı bir düzenleme yaparak, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna devamlı katılması esasını getirmiştir. Bu, Parlamenter Hükümet Sistemi açısından ciddi bir sapmadır. Çünkü parlamenter hükümet sistemlerinde, yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun başkanı, başbakandır. Olağan dönemlerde bakanlar kurulu karar alır ve bu kararlar cumhurbaşkanının onayına sunulur. V. Cumhuriyet Anayasasının, yarı-başkanlık sistemini benimsediğini 1. bölümde inceledik. Bu sistem, cumhurbaşkanının konumunu kuvvetlendirmiştir. Cumhurbaşkanı bizzat bakanlar kuruluna katılmakta ve karar alma sürecine doğrudan etki etmektedir. Hatta bakanlar kurulunda, daha etkin bir konumda bulunmaktadır³³².

Cumhurbaşkanının, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, hukuk devleti açısından sorun teşkil etmemektedir. Çünkü bakanlar kurulu tarafından alınan kararlar yargı denetimi kapsamındadır. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun aldığı kararlar, yönetmelikler ve tüzükler;

328 ERDOĞAN, a.g.e., s. 111.; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 499.; GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 179.

329 ERDOĞAN, a.g.e., s. 110.

330 KERSE, a.g.e., 106.

331 ERDOĞAN, a.g.e., s. 113.; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 499.

332 EYÜPOĞLU, Ercan, "Fransa Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye* içinde, derleyen İhsan KAMALAK, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 207, s. 130.; Çam, s.165.

idari yargı denetimine tabidir³³³. Bakanlar kurulunun çıkardığı olağan kanun hükmünde kararname, anayasa mahkemesinin denetleme yetkisi içindedir³³⁴. Dolayısı ile bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması ve karar alması hukuk devleti açısından sorun teşkil etmemektedir. Olağanüstü dönemlerde, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun aldığı olağanüstü hal kararları ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin durumu ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

D. Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Göndermek, Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etmek

Uluslararası ilişkilerde, devletlerin en önemli temsilcileri devlet başkanlarıdır. Bundan dolayı yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etmek cumhurbaşkanının temel yetki ve görevleri arasındadır³³⁵. Uluslararası ilişkilerde, bir ülke, cumhurbaşkanınca temsil edilir. Bundan dolayı uluslararası temsilcilerin atanması işlemi, cumhurbaşkanının imzası ile yapılmalıdır. 1961 Viyana Sözleşmesinin 14. maddesinde sayıldığı üzere, diplomatik temsilciler; büyükelçiler, elçiler ve maslahatgüzarlar olmak üzere üçe ayrılır. Büyükelçi ve elçilerin gönderilmesi cumhurbaşkanının imzası ile olur³³⁶.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 7. Maddesinde, doğrudan bahsedilmese de bütün rütbelerin padişah tarafından verileceği ve yabancı devletlerle olan ilişkilerin de yine padişah aracılığı ile sağlanacağı esası getirilmiştir. Kanun-i Esasinin 1909 değişikliği ile 7. maddede sayılan yetkilerin, sadrazamın karşı imzası ile kullanılacağı esası getirilmiştir.

1921 Anayasasında, bu yetki ile ilgili doğrudan bir düzenleme yoktur. 9. Maddede, meclis başkanının, meclisin temsilcisi olduğu belirtilmektedir. Bu yetkinin meclis başkanına ait olduğu anlaşılmaktadır. Uygulamada 1921 Anayasası döneminde, yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devletlerden gelen

333 GİRİTLİ, a.g.e., s. 159.

334 TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasası Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005, s. 458.

335 GÖZLER, a.g.e., s. 500.

336 GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 220.

temsilcileri kabul etmek yetkisinin meclis başkanı tarafından kullanıldığını görmekteyiz³³⁷.

1924 Anayasası'nın 37. maddesinde ve 1961 Anayasası'nın 97. maddesinde bu yetkinin cumhurbaşkanına ait olduğu düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı, devletin birliğini temsil etmektedir. Dolayısı ile dış ilişkilerle ilgili olan bu işlemin, cumhurbaşkanının imzası ile olması gerekir. Fakat cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi, dışişleri bakanı ve başbakan tarafından düzenlenen kararnameyi imzalamaktan ibarettir³³⁸. Yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etmek, dış politika açısından önemli bir işlemdir³³⁹. Bu açıdan önemli bir yürütme işlemi olan yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etmek, ancak karşı imza ile kullanılabilir³⁴⁰. Uygulamada da bu yetki, dışişleri bakanının önerisi, bakanlar kurulu kararı ve cumhurbaşkanının imzası ile kullanılmaktadır³⁴¹.

Cumhurbaşkanının, yabancı devletlere temsilci göndermesi ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etmesi, karşı imza ile yapılan bir idari işlemdir. Dolayısı ile diğer idari işlemler gibi yargı denetimine tabidir. Kanunen atanması uygun olmayan bir kişinin atanması durumunda, bu işlemin iptali için idari yargıya başvurulabilir. Bu atama işlemi, idari yargı denetimi kapsamında olduğu için hukuk devleti açısından sakınca teşkil etmemektedir.

Parlamente hükümet sistemlerinde, yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etme yetkisi, cumhurbaşkanı tarafından karşı imza ile kullanılmaktadır³⁴². Bu yetkinin, cumhurbaşkanınca tek taraflı olarak kullanılması doğru olmaz. Ülkenin dış siyaseti ile ilgili bu kadar önemli bir görevin yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulu olmadan kullanılması düşünülemez. Burada altı çizilmesi gereken nokta, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun atadığı

337 AKIN, Rıdvan, **TBMM Devleti (1920–1923)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 203.

338 ÖZTÜRK, a.g.e., s. 74.

339 ERDOĞAN bu yetkinin, Cumhurbaşkanının devletin başı olmasından kaynaklanan sembolik bir yetki olduğunu düşünmektedir, ERDOĞAN, a.g.e., s. 113.

340 GÖZLER, a.g.e., s. 500–501.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313.

341 GÖZLER, a.g.e., s. 501.

342 GÖZLER, **Devlet Başkanları**, s. 221.

temsilciyi reddedemez. Benzer şekilde bakanlar kurulu tarafından kabul edilen yabancı devlet temsilcisinin, cumhurbaşkanınca kabul edilmesi gerekir³⁴³.

Fransa V. Cumhuriyet Anayasasına göre de, cumhurbaşkanı, yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etme yetkisini Bakanlar Kurulu ile beraber kullanmaktadır³⁴⁴.

E. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak

Cumhurbaşkanının, antlaşmaları onaylaması ve yayımlama yetkisi, yürütmeye ilişkin yetkilerindendir³⁴⁵. Bu yetki, yasama ve yürütme arasında bölüştürülmüş bir yetkidir.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 7. Maddesinde, uluslararası antlaşmaların, padişah tarafından yapılacağı esası getirilmiştir. Kanun-i Esasinin 1909 değişikliği ile 7. maddede sayılan yetkilerin, sadrazamın karşı imzası ile kullanılması gerektiği belirtilmiştir. 1921 Anayasası'nın 7. maddesinde, uluslararası antlaşma yapma yetkisinin meclise ait olduğu belirtilmektedir. 1924 Anayasası, uluslararası antlaşmaların, cumhurbaşkanınca onaylanması ile ilgili bir hüküm taşımamaktadır. 1924 Anayasasının 26. maddesine göre, uluslararası antlaşma yapma yetkisi meclise aittir. 1961 Anayasasının 97. maddesinde, bu yetkinin cumhurbaşkanına ait olduğu düzenlenmiştir.

1982 Anayasa'nın 90. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu antlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkra göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz" şeklinde ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Uluslararası antlaşma yapma yetkisi meclise aittir³⁴⁶.

Anayasanın 90. maddesinin 2. ve 3. maddesinde sayılan durumlarda uluslararası antlaşmalar, meclisin onay kanunu olmadan yapılabilir.

343 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 501.

344 EYÜPOĞLU, a.g.e., s. 128

345 ERDOĞAN, a.g.e., s. 116.

346 ERDOĞAN, a.g.e., s. 114.

Uluslararası antlaşmaların onaylanması devletin dışişleri ile ilgili önemli bir işlemidir. Önemli sorumluluklar içeren uluslararası antlaşmaların onaylanması ancak bakanlar kurulunun kararı ile olabilir³⁴⁷.

Uygulamada 244 sayılı “Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesine Dair Kanun”un 1. maddesi gereği, uluslararası antlaşmalar kanunla uygun bulunmakta, 3. maddesi gereği, bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe girmektedir. 1961 Anayasası döneminde, 244 sayılı kanun hakkında, uluslararası antlaşmaların bakanlar kurulu kararı ile yayımlanmasının, anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal davası açılmıştı. Anayasa Mahkemesi, 1963/311 Esas, 1965/12 Karar sayılı ve 04.03.1965 tarihli kararı ile söz konusu kanunun anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir³⁴⁸.

Uluslararası antlaşmalar, hukuk devleti açısından incelendiğinde: 1982 Anayasası’nın 90. maddesi “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar, kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla, kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” şeklinde düzenlenmiştir. Bu hüküm; söz konusu uluslararası antlaşmaları, yargı denetimi dışında bırakmaktadır.

Uluslararası antlaşmaların, anayasa yargısı dışında bırakılmasının hukuk devleti açısından tartışılması gerekir. Çünkü bunlar, kanun gücündedir. Hukuk devletinin en temel özelliklerinden birisi, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimidir. 90. maddenin son fıkrasındaki “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla, kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmünü getirerek, temel hak ve özgürlükler konusunda iç hukuktan daha fazla güvence sağlamaktadır. Bu açıdan anayasa mahkemesi denetiminde olmaması, önemli bir sorun teşkil etmemektedir.

Uluslararası antlaşmalar, bakanlar kurulu kararı ile onaylanmaktadır. Bakanlar kurulu kararı aleyhine idari yargı yoluna gidilebilir mi? Uluslararası

347 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313.; GÖZLER, s. 504.; ERDOĞAN, a.g.e., s. 116.; KILIÇ, Fethi, “1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanınının Görev ve Yetkileri”, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul, 1988, s. 62.

348 ERDOĞAN, a.g.e., s. 116.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 208.

antlaşmalar aleyhine anayasa mahkemesine başvurulamasa da, bakanlar kurulu kararı farklı bir işlemdir. Bakanlar kurulu kararının, idari yargı denetimi kapsamında olmadığına dair hüküm yoktur. Dolayısı ile diğer idari işlemler gibi şekil, konu, amaç, esas ve yetki açısından denetlenebilir. Söz konusu işlem, herhangi bir bakanlar kurulun kararı gibi bunlar aleyhine de Danıştay'a başvurulabilecektir³⁴⁹.

Cumhurbaşkanının, bakanlar kurulu tarafından önüne getirilen uluslararası antlaşmaları imzalaması, parlamenter sistemin mantığına göre gereklidir³⁵⁰. Ancak burada cumhurbaşkanının imzası söz konusu antlaşmanın mevsukiyetini belirlemekten ibarettir. Yani cumhurbaşkanının yetkisi, uluslararası antlaşmanın usulüne göre yetkili organlarca yapılıp yapılmadığının denetimiyle sınırlıdır³⁵¹. Uluslararası antlaşmalar imzalamak, devlet için bağlayıcı olan ve sorumluklar getiren önemli bir yetkidir. Dolayısı ile böyle önemli bir işlemin, bakanlar kurulunca yapılması gerekir. İşlemin sadece cumhurbaşkanınca yapılması durumunda, devlet için çok önemli sonuçlar doğurabilecek bir işlem, siyasi açıdan sorumsuz cumhurbaşkanınca yapılmış olur. Bu durumda işlemin sonucunda meydana gelen sorumluluğun kime ait olduğu tespit edilemeyecek veya bakanlar kurulu sorumlu tutulacaktır. Bu durum, demokrasi ilkelerine ve parlamenter sistemin mantığına aykırıdır. Bu yetki, cumhurbaşkanının sembolik yetkilerinden değildir. İcrai bir yetki olduğundan karşı imza ile yapılması gerekir³⁵².

F. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını Temsil Etmek

1982 Anayasasına göre savaş açma yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Burada bahsedilen, Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil yetkisidir. Bu yetki, cumhurbaşkanının, devletin birliğini temsil etmesinden kaynaklanan sembolik yetkilerindedir³⁵³.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 7. Maddesinde, başkomutanlık görevinin, padişah tarafından yerine getirileceği esası belirtilmiştir. 1921 Anayasasında, bu yetkiden doğrudan bahsedilmemekle birlikte, 9. madde gereğince, başkomutanlık yetkisinin, meclis başkanına ait olduğu anlaşılmaktadır. Uygulamada 1921 Anayasası

349 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 214.; GÖZLER, a.g.e., s. 459.

350 GÖZLER, a.g.e., s. 504.

351 GÖZLER, a.g.e., s. 529.

352 ERDOĞAN, a.g.e., s. 116.

353 ERDOĞAN, a.g.e., s. 117.

döneminde bu yetki, “Başkomutanlık Kanununa” dayanarak meclis başkanı tarafından kullanılmıştır³⁵⁴. 1924 Anayasası’nın 40. maddesi, başkomutanlığın cumhurbaşkanı tarafından temsil edildiğini belirtmektedir. 1961 Anayasası 110. maddesinde bu yetkinin cumhurbaşkanına ait olduğu düzenlenmiştir.

1982 Anayasası’nın 117. maddesinde; başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini, Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir, demektir. Bu ifadeden, başkomutanlığın, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, fakat cumhurbaşkanı tarafından temsil olunduğu anlaşılmaktadır. Başkomutanlık görevlerini, cumhurbaşkanlığı namına, genelkurmay başkanı kullanır³⁵⁵.

Başkomutanlığın cumhurbaşkanınca temsil edilmesi, icrai değil sembolik bir yetkidir. Bu yüzden karşı imza ile kullanılması düşünülemez³⁵⁶. Anayasanın başkomutanlığı kullanma yetkisini cumhurbaşkanına vermemesinin başlıca sebebi: Başkomutanlık, askeri bilgi birikimi ve savaş sanatının bilinmesini gerektirir. Dolayısı ile ülkedeki en üst askeri makamca kullanılmalıdır. Ayrıca cumhurbaşkanı sorumsuz bir makamdır. Sorumsuz bir makama böyle önemli bir yetkinin verilmesi doğru olmaz. Savaş ilan etmeye yetkili olan ve başkomutanlık yetkisinin asıl sahibi, meclistir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu başkomutanlığı temsil yetkisi ise tamamen sembolik bir yetkidir³⁵⁷. Başkomutanlığın, cumhurbaşkanınca temsil edilmesi, parlamenter sistemlerde genellikle kabul edilmiş bir esastır. Sembolik bir yetki olmasından dolayı bu yetki, Parlamenter Hükümet Sistemi açısından sorun oluşturmamaktadır³⁵⁸.

Yukarıda değindiğimiz üzere, cumhurbaşkanının başkomutanlığı temsil etmesi icrai bir işlem değildir. Tamamen sembolik bir yetkidir. Dolayısı ile idari yargı denetimine girmemekte ve aynı sebepten hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir.

354 AKIN, a.g.e., s. 170.

355 GÖZLER, a.g.e., s. 504.

356 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314.

357 KERSE, a.g.e., s. 108-109.

358 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 190.

G. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Vermek

1982 Anayasası'nın 92. maddesinde, savaş ilanı ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bir yetki olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında, "Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken, ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir" diyerek ancak:

1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde veya ara vermede olması.
2. Ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması.
3. Silahlı kuvvetlerin derhal kullanılmasının kaçınılmaz olması.

Şartları gerçekleştiği zaman cumhurbaşkanının, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebileceğini belirtir³⁵⁹.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 7. maddesinde, deniz ve hava kuvvetlerinin kullanılması yetkisinin padişaha ait bir yetki olduğu belirtilmiştir. Kanun-i Esasinin 1909 değişikliği ile 7. maddede sayılan yetkilerin, sadrazamın karşı imzası ile kullanılacağı, karara bağlanmıştır. 1921 Anayasasının 7. maddesinde, vatan müdafaasını ilan etmenin meclise ait olduğu belirtilmekteydi. Uygulamada da 1921 Anayasası döneminde bu yetki "Başkomutanlık Kanun"una dayanılarak meclis başkanı tarafından kullanılmıştır³⁶⁰. 1924 ve 1961 Anayasalarında bu hüküm bulunmamaktadır³⁶¹.

Silahlı kuvvetlerin kullanılması yetkisi, çok büyük sorumlulukları olan bir konu olduğundan cumhurbaşkanınınca tek başına kullanılması düşünülemez. Bu yetki, bakanlar kurulunca karşı imza ile kullanılacak bir yetkidir³⁶². Yapısı gereği, silahlı kuvvetlerin kullanılması yetkisi, çok ivedi durumlarda söz konusu olmaktadır. Böyle ivedi bir durum karşısında bakanlar kurulu toplanamazsa, silahlı kuvvetlerin kullanılması kararının, cumhurbaşkanı tarafından başbakan veya milli savunma bakanının en az biriyle birlikte alınması gerekir³⁶³.

Cumhurbaşkanının, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisinin, meclis tatilde iken ülkenin silahlı saldırıya uğraması durumunda kullanılan bir yetki

359 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 505; ERDOĞAN, a.g.e., s. 117.

360 AKIN, a.g.e., s. 170.

361 ERDOĞAN, a.g.e., s. 118.

362 ERDOĞAN, a.g.e., s. 118.; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313.

363 GÖZLER, a.g.e., s. 505.

olduğunu belirttik. Ülkenin saldırıya uğrama durumu, Anayasanın 122. maddesinde düzenlenen savaş halinde ise, olağanüstü hal ilanı ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aittir. Ülkenin silahlı saldırıya uğraması durumunda, 122. maddeye göre olağanüstü hal kanun hükmünde kararname çıkarılması yetkisinin yanında cumhurbaşkanının silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisini beraberce yorumladığımızda, bakanlar kurulunun da toplanamayacağı kadar ivedi bir durum söz konusu olduğunda bu yetkini kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu durumda cumhurbaşkanının bu yetkiyi en azından başbakanın ve milli savunma bakanının imzası ile kullanması gerekir. Cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına, kullanması parlamenter sistem mantığına uygun olmaz.

Parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanı, bu yetkiyi, bakanlar kurulu ile beraber kullanmaktadır. Önemli sorumlukları olan böyle bir yetkinin demokrasinin bir gereği olarak siyasi sorumluluk sahibi bakanlar kurulunca kullanılması gerekir³⁶⁴. 1958 Fransız Anayasası, tamamen farklı bir sistem belirlemiştir. 16. maddede olağanüstü dönemlerde silahlı kuvvetleri kullanma yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir. 16. maddedeki düzenleme çok geniştir. Cumhurbaşkanı, halin gerektirdiği bütün tedbirleri alabilir. Ayrıca olağanüstü bir durum olup olmadığının takdiri de cumhurbaşkanına aittir³⁶⁵. Bu durum Parlamenter Hükümet Sisteminden ciddi bir sapmayı göstermektedir. 16. maddeye göre cumhurbaşkanı; başbakana, meclis başkanına ve Anayasa Konseyi başkanına danıştıktan sonra karar alabilir. Bunlar, danışma mahiyetinde olduğu için asıl karar veren cumhurbaşkanıdır³⁶⁶.

H. Genelkurmay Başkanını Atamak

1982 Anayasası'nın 117. maddesine göre genelkurmay başkanı, bakanlar kurulunun teklifi üzerine, cumhurbaşkanınca atanacaktır. Genelkurmay başkanı, başbakana karşı sorumludur.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 7. maddesine göre genelkurmay başkanını atama yetkisi padişaha aittir. Kanun-i Esaside yapılan 1909 değişikliği ile padişahın genelkurmay başkanını atama yetkisi, sadrazamın karşı imzasına bağlanmıştır. 1921

364 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 191.

365 TOSUN, a.g.e., s. 104.

366 YÜCEL, a.g.e., 350-352.

Anayasası döneminde bu yetki meclise aittir³⁶⁷. 1924 Anayasasının 39. maddesi gereğince genelkurmay başkanının atanması, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile beraber kullanabileceği bir yetkidir.

1961 Anayasası 110. maddesinde, genelkurmay başkanının bakanlar kurulunun önerisi ile cumhurbaşkanınca atanacağı belirtilmiştir. Bütün parlamenter hükümet sistemlerinde genelkurmay başkanını atama yetkisi, bakanlar kurulunun kararı ile cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Fransa’da da bu işlem bakanlar kurulunun kararı ile cumhurbaşkanınca yapılmaktadır³⁶⁸. Parlamenter sistemin gereği olarak idari nitelikteki bir işlem olan genelkurmay başkanının atanması yetkisinin bakanlar kurulu ile beraber kullanılması gerekir.

Madde metninde açıkça anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanının genelkurmay başkanını ataması bakanları kurulu kararına bağlıdır. Dolayısı ile idari yargı denetimi kapsamındadır. Diğer idari işlemler gibi genelkurmay başkanının atanması da idari yargı denetimine tabidir. Danıştay Kanunu 24/1-a maddesinde, bakanlar kurulu kararlarının Danıştay denetimine tabi olduğu belirtilmektedir. Dolayısı ile bu yetki, hukuk devleti açısından sorun teşkil etmemektedir.

I. Millî Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek

Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile anayasa hukukumuzda girmiştir. Milli Güvenlik Kurulu’nun görevi 1982 Anayasa’nın 118. maddesinde “Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir” şeklinde belirlenmiştir. Bu anlamda Milli Güvenlik Kurulu Bakanlar Kuruluna milli güvenlik siyasetinin hazırlanmasında yardımcı bir kurumdur³⁶⁹.

Milli güvenlik kurulu ilk defa 1961 Anayasasının 111. maddesi ile oluşturulmuştur.

367 AKIN, a.g.e., s. 203.

368 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 179–183.

369 ERDOĞAN, a.g.e., s. 119.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 5. maddesine göre "Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerektiğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır". Anlaşılacağı üzere milli güvenlik kurulu iki ayda bir olağan olarak toplanmaktadır. Bunun dışında Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği veya Başbakanın talebi üzerine Cumhurbaşkanınınca toplanmaktadır. Cumhurbaşkanının, kendi talebi üzerine kurulu toplantıya çağırması karşı imza kuralından muaftır³⁷⁰.

Milli Güvenlik Kurulu'nun yapılanma şekli, Parlamenter Hükümet Sistemi ve demokrasi ilkeleri açısından uygun değildir. Birçok ülkede bu tür ulusal güvenlikle ilgili kuruluşlar bulunmakla beraber, Milli Güvenlik Kurulu'nun durumu farklıdır. Öncelikle Milli Güvenlik Kurulu'nda sivil olmayan üyelerin sayısı çok fazladır. 1982 Anayasası'nın ilk halinde asker kökenli üyelerin sayısı sivillerden daha fazlaydı³⁷¹.

İkincisi, Milli Güvenlik Kurulu'nun, Milli Savunma Bakanlığına veya başbakanlığa bağlı bir kuruluş olması gerekir. Çünkü Milli Güvenlik Kurulu, devlet hiyerarşisi içinde danışman bir kurul konumundadır. Bu durum kurulun Milli Savunma Bakanlığına veya Başbakanlığa bağlı olmasını gerektirir. Ancak düzenleme ile Milli Güvenlik Kurulu'na, bakanlar kurulu üstü bir konum verilmiştir. Bu durum da, ne demokrasi ne de Parlamenter Hükümet Sistemi açısından kabul edilebilir³⁷².

Kurulun kararlarının bağlayıcılığı meselesi: 1982 Anayasası'nın ilk halinde, Milli Güvenlik Kurulu'nun kararlarının, Bakanlar Kurulunca, "öncelikle dikkate alınacağı" belirtilmiştir. Bu durum, Milli Güvenlik Kuruluna, danışma kurulunun çok ötesinde üst bir kimlik kazandırmaktaydı. Kaldı ki, Milli Güvenlik Kurulu'nun Türk siyasetinde çok etkili olduğu görülmüştür. Demokratik meşruluğu tartışılan bir Kurulun, bu kadar etkin olması Parlamenter Hükümet Sistemi açısından kabul edilemeyecek bir durumdur³⁷³.

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 5. maddesinin eski halinde yer alan, "Milli Güvenlik Kurulu'nun Başbakan veya Genelkurmay başkanının talebi ile Cumhurbaşkanınınca toplantıya çağrılacağı" hükmü, Parlamenter Hükümet Sistemi mantığına aykırı bir

370 ERDOĞAN, a.g.e., 120.

371 TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, s. 322.

372 TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, s. 322.

373 Milli Güvenlik Kurulu kararlarının Türk siyasetinde ne kadar etkili olduğu 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu sonrasında Refah-Yol Hükümetinin istifasına giden süreç incelendiğinde açıkça görülebilir. YAZICI, s. 162, TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, s. 322.

düzenlemeydi. Çünkü Anayasanın 117. maddesine göre, genelkurmay başkanı, başbakana karşı sorumludur. Buna rağmen genelkurmay başkanının, başbakanı atlayarak doğrudan cumhurbaşkanından Milli Güvenlik Kurulu'nu toplamasını istemesi, hiyerarşiye aykırı bir düzenlemeydi, değiştirilmesi yerinde olmuştur³⁷⁴.

Kurulun, sadece bir danışma kurulu olmak fonksiyonunu yerine getirmesi durumunda, hukuk devleti açısından sorun teşkil etmemektedir. Aksi durumda yani Milli Güvenlik Kurulu'nun icrai bir organ³⁷⁵ olması durumunda, kararlarına karşı idari yargıya başvurulabilmesi gerekecekti. Milli Güvenlik Kurulu'nda asker kökenlilerin fazla olması ve Milli Güvenlik Kurulu'nun kararlarının siyasi hayatta çok etkili olması, demokrasi mantığına uygun değildir.

İ. Bakanlar Kurulu İle Birlikte Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlân Etmek ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak

“Olağanüstü hal, devletin normal hukuk düzeninin kuralları ile karşılanmasına imkân olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvuru olan özel yönetim usulleridir³⁷⁶.”

Anayasanın

119. Madde Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, **Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ... süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.**

120. Madde Anayasa ile kurulan... yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması... kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, ...yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, **süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.**

121. Madde... Olağanüstü hal ilanına karar verilmesi durumunda, bu karar **Resmi Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.**

119 uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, **Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya nasıl durdurulacağı, ... Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.**

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararname, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların...

374 ERDOĞAN, a.g.e., s. 121.

375 ALİFENDİOĞLU, Yılmaz, “Türk Anayasa Mahkemesi'nin Hukuk Devleti Anlayışı”, **Hukuk Devleti**, (der. Hayrettin ÖKÇESİZ) içinde. İstanbul, 1998, s. 153.

376 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 343.

122. Madde... demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle,... **Bu karar, derhal Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.** ... Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde **sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir.**

Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. ...

Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. ...

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı... vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

...

1982 Anayasası'nın düzenleme şekline göre, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerim özellikleri şöyle sıralanabilir:

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameler, bir yetki kanununa dayanmadan çıkarılır. Çıkarma yetkisi, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aittir³⁷⁷. Sebep unsuru, ağır ekonomik bunalım, tabii afet, şiddet olaylarının yaygınlaşması, kamu düzeninin bozulması, savaş hali, seferberlik veya ayaklanma durumlarında çıkarılabilir. Usul açısından; olağanüstü hal kararnameleri, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararnamesi ile düzenlenir. Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır. Yayımlandığı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur. Meclis bunları onaylayabilir, değiştirebilir veya reddedebilir. Konu açısından; Anayasanın 15. maddesindeki sınırlamalar hariç olmak üzere olağanüstü halin gerektirdiği bütün konularda olabilir. Bu kapsamda Anayasada düzenlenen angarya yasağı, siyasi partilere üye olma hakkı gibi haklar da sınırlanabilir³⁷⁸. Süre, olağanüstü halin gerektirdiği kadar en fazla 6 ay olabilir. Bu süre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kararı ile 4'er ay uzatılabilir. Yer; olağanüstü halin olduğu ülkenin bir kısmı veya duruma göre tamamı olabilir.

Cumhurbaşkanının, bakanlar kurulu ile beraber olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmesi ve kanun hükmünde kararname çıkarması, cumhurbaşkanının diğer işlemlerinden farklıdır.

377 DENİZHAN, Hüseyin, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 272.

378 ERDOĞAN, a.g.e., s. 123.; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 767.

Öncelikle bu kararlarda cumhurbaşkanı, kararı onaylayan bir makam olmanın ötesinde bizzat karar alma sürecine katılmaktadır. Daha açık bir ifade ile cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, tek bir organa dönüşmekte ve ortak karar almaktadır. Burada cumhurbaşkanı, devletin başı olma yetkisinin ötesinde yürütmenin başı olarak işleme katılmaktadır. Ayrıca buradaki katılması, sembolik bir yetki değildir³⁷⁹.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 113. maddesinde, olağanüstü hal durumları ilan etme yetkisi; bakanlar kuruluna, olağanüstü duruma sebep olanları sürgün ve cezalandırma yetkisi ise padişaha verilmiştir.

Kanun-i Esasinin 1909 değişikliği ile padişahın sürgün ve cezalandırma yetkisi kaldırılmıştır. Padişah 113. maddede sayılan yetkilerini sadrazamla birlikte kullanabilecektir.

1921 Anayasasında olağanüstü hal ile ilgili bir düzenleme yoktur. 1924 Anayasasının 86. maddesi ve 1961 Anayasasının 124. maddesine göre olağanüstü hal ilan etmek bakanlar kuruluna aittir. Fakat her iki anayasada da, bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığında toplanması ile ilgili bir hüküm yer almamaktadır. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri ilk defa, 1982 Anayasası ile anayasa hukukumuzda girmiştir³⁸⁰.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerini çıkarmak ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme kararı, bizzat cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından alınmaktadır. Bakanlar kurulu kararının oluşması için bakanların, başbakanın ve cumhurbaşkanının iradesi, aynı anda ortaya çıkmalıdır. Değilse işlem yok hükmündedir³⁸¹.

Hukuk devleti açısından olağanüstü yönetim usullerinin yargısal denetimi, birkaç açıdan sorun teşkil etmektedir. Öncelikle olağanüstü yönetim kararları birer bakanlar kurulu kararıdır. Bu, kararlarının yargısal denetimi sorunudur.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri çıkarıldıktan, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan edildikten sonra bu karar Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanır veya reddedilir. İkinci sorun; meclisin aldığı bu kararın yargısal denetimi sorunudur.

379 TANÖR, Bülent– Necmi YÜZBAŞIOĞLU; 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005, s. 390.

380 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 241.

381 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 241., TANÖR– YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 391.

Sonuncusu da, olağanüstü yönetim idarelerinin eylemlerinin denetlenmesi sorunudur³⁸². Bizim konumuzun dışında olduğu için olağanüstü yönetim idarelerinin eylemlerinin idari denetimi konusuna girmeyeceğiz.

Olağanüstü yönetim usullerine, iç karışıklık, ayaklanma, savaş tehlikesinin baş göstermesi, savaş hali, doğal afet, ağır ekonomik bunalım ve bunlara benzer nedenlerle devletin ve toplumun güvenliğini büyük ölçüde sarsan durumlara karşılaşıldığında başvurulur. Bu durumların, devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği bakımından büyük bir tehlike oluşturduğu kuşkusuzdur. Olağan yönetimlerin bu tehlikelerin giderilmesinde yetersiz kalması nedeniyle tüm hukuk sistemlerinde olağanüstü yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır.

Ancak, demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim anlamına gelmez. Olağanüstü yönetimler kaynağını Anayasa’da bulan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren rejimlerdir. Ayrıca, olağanüstü hal yönetimlerinin amacı, anayasal düzeni korumak ve savunmak olmalıdır. Bu nedenle olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına önemli yetkiler vermesine, hak ve özgürlükleri de önemli ölçüde sınırlandırmasına karşın, demokrasilerde sonuçta bir “hukuk rejimi” dir³⁸³.

Anayasa Mahkemesi’nin kararında belirtildiği üzere, olağanüstü hal, normal hukuk düzeni ile üstesinden gelinemeyecek durumlardır. Bu durumlarda, yürütmenin yetki alanı genişlemektedir. Fakat olağanüstü hal rejimlerinin, hukuk devleti anlayışı içinde değerlendirilmesi gerekir.

1982 Anayasası’nın 148. Maddesi “...olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz” hükmünü getirerek, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini yargı denetimi dışında bırakmıştır. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini yargı denetimi dışında bırakan bu düzenleme, hukuk devleti açısından ciddi sakıncalar taşımaktadır. Öncelikle idarenin yaptığı bütün işlemler yargı denetimi kapsamında olmalıdır. Olağanüstü hal, normal hukuk düzeni ile üstesinden gelinemeyecek bir durumdur. Bu durumda idarenin düzenleme yetkisi artar ve özgürlükler daha fazla sınırlanır. Fakat olağanüstü hal rejimleri, hukuki bir rejimdir. Anayasanın, olağanüstü dönemlerde hukuku tamamen bir yana bıraktığı düşünülemez. Bundan dolayı, anayasada, yürütmenin doğrudan düzenleme alanına girdiği kabul edilen olağanüstü hal rejimlerinin denetlenmesi gerekmektedir³⁸⁴.

382 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 348–350.

383 Anayasa Mahkemesi’nin 1990/25 Esas, 1991/1 Karar sayılı ve 10.01.1991 tarihli kararı.

384 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 242.

Anayasa Mahkemesi'nin 1991 yılında aldığı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerle ilgili kararda, yukarda değindiğimiz yargı denetimi yasağını bir ölçüde telafi etmiştir.

“1. Anayasa Mahkemesi, ilk incelemede, 424 ve 425 sayılı KHK'lerin, Anayasa m.121/III ve m. 148/I gereği Anayasal denetime tabi olamayacak nitelikteki KHK'ler mahiyetinde olmadıklarını inceleyerek, esas hakkındaki incelemeye geçilmesine karar vermiştir.

2. ...

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 148/I deki blok, sadece, ilgili KHK'nin; TBMM tarafından kanunlaşmasına kadar süreceğinden; TBMM'nin ilgili KHK'yi kanun olarak kabul etmesinden itibaren, ilgili tasarruf, Anayasal denetime açık hale gelecektir.

Anayasa Mahkemesine göre, olağanüstü hal KHK'leri, Anayasa m. 121 uyarınca; usulünce yürürlüğe konmuş bir olağanüstü idare şekline ve ilgili KHK'yle getirilen düzenlemelerin olağanüstü halin amacı ve sınırlarına uygunluğuna bağlıdır.

... Anayasa Mahkemesi, buradan hareketle, Anayasa m. 15 de belirtilen sınırlamalara değinerek, ilgili olağanüstü idare sırasında ilgili KHK'ler yoluyla getirilecek durdurma veya sınırlamaların sınırlarına değinmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 15 uyarınca, ilgili idare usullerinde, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması veya bunlar için Anayasaya aykırı tedbirler alınabilmesinin ilk şartını, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre, bu hususta kullanılacak ölçü normlar, milletlerarası hukukun genel ilkeleri ve başta İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme olmak üzere, Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerdir.

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 15'te dikkat edilmesi gereken ikinci husus, sınırlama veya kullanılmayı durdurmanın, durumun gerektirdiği ölçüde yapılmasıdır. **Yüksek Mahkemeye göre, bu bağlamda, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının sınırlandırılması veya durdurulması için başvuru aracının amacı gerçekleştirmeye elverişli ve gerekli olması kadar, araçla amacın ölçülü olmasının da gerektiği sonucuna varmıştır.**

Anayasa Mahkemesine göre, ilgili olağanüstü hal KHK'lerinin TBMM tarafından onaylanıp kanunlaşması sonrası Anayasal denetime bağlı tutulmaları durumunda, Anayasa m. 15'e bağlı denetim, devam etmelidir.

...Anayasa Mahkemesi, önüne gelen KHK'nin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılıp çıkarılmadığını saptayarak, ilgili hukuk kuralının hukuki nitelemesini yapmak durumundadır.

Anayasa Mahkemesine göre, ilgili nitelikteki KHK'lerin uygulanması, yer ve süre ile sınırlı olduğu gibi, ...altı ay dâhilindeki süre ve gerekli görülen hallerde, Bakanlar Kurulu istemi üzerine ilgili sürenin dört ay dâhilinde uzatılması durumu ile sınırlıdır.

..., ülkenin belli bir bölgesi veya tümü bakımından geçerli kılınabileceğinden, ülkenin belli bir bölgesinde ilan edilen olağanüstü idare usulüne bağlı olarak, ilgili KHK'lerin de o bölgeyle sınırlı bir şekilde uygulanması gerekir. ...

Anayasa Mahkemesi, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda yapılacak bir değişikliğin, ancak, kanunla yapılabileceğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, anılan nedenlerle, bir olağanüstü hal KHK niteliğinde görmediği 425 sayılı KHK m. 1'in, Anayasa m. 91 de belirtilen yetki kanununa dayanmaması nedeniyle, iptaline karar vermiştir. (1990/25 Esas, 1991/1 Karar)

Yukarıdaki Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği üzere, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameler 1982 Anayasası'nın 15. maddesinde belirtilen sınırlamalara uymalıdır. Bu durum Anayasa'nın 15. Maddesinde, "Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir" şeklinde ifade edilmiştir.

15. madde birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz." hükmüne yer vermiştir.

Bu hükümler beraberce yorumladığında, şu sonuçlar çıkmaktadır:

- Anayasa Mahkemesi, 148. maddedeki yargı denetimi yasağını dar yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini, olağanüstü halin süresine, yerine ve konusuna uygun olup olmadığı açısından denetleyebilir³⁸⁵. Yani Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi diye önüne gelen işlemi süre, yer ve konu açısından gerçek bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi olup olmadığını inceler. Eğer her üç açıdan da olağanüstü hale uygun olduğunu anlarsa, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesinin, Anayasa'nın 148. maddesindeki yasaklamaya göre denetim dışı olduğuna karar verir.

- Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanana kadar yargı denetimi dışındadır. Meclis tarafından onaylandıktan sonra kanunlar gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir³⁸⁶.

- Ayrıca Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini Anayasa'nın 15. maddesinde belirtilen "kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı

385 KÜÇÜK, Adnan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti", **Hukuk Devleti** içinde (derleyen Ali Rıza ÇOBAN, Bilal CANATAN, Adnan KÜÇÜK), Adres Yayınları, Ankara, 2008, s. 425.

386 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 350.

ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz” sınırlamalarına göre de inceler³⁸⁷.

• Ayrıca, olağanüstü hal kanun hükmünde kararname, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmesi durumunda, Anayasa Mahkemesince iptal edilir³⁸⁸.

• Olağanüstü hal kanun hükmünde kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçtikten sonra maddeleri, ancak kanunla değiştirilebilir.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararname; süre, yer ve konu açısından denetlenebilir. Ayrıca Anayasa’nın 15. Maddesine aykırılığı tespit edildiğinde de iptal edilir.

Hukuk devleti açısından, olağanüstü hal kanun hükmünde kararname sorun teşkil etmektedir. Yukarıda saydığımız sınırlamalara uyulduğu zaman bile hukuk devleti anlayışı ile bağdaştırılması zordur. Fakat konunun başında da değindiğimiz gibi olağanüstü hal, olağan zamanlarda uygulanan yönetim usulleri ile çözülmeyen durumları ifade etmektedir. Bu açıdan olağanüstü hallerde, idarenin takdir yetkisinin genişlemesi ve kişi hak ve özgürlüklerine sınırlama getirilmesi olağandır. Bu açıdan Anayasanın 15. Maddesi kişi hak ve özgürlüklerini sınırlamada tabanı belirlemektedir.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararname çıkarmak ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ile ilgili cumhurbaşkanının yetkileri, Parlamenter Hükümet Sistemine uygun değildir. 1961 Anayasası’nda, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararını onaylama yetkisi vardır. 1982 Anayasasına göre ise cumhurbaşkanı bu kararın alınacağı bakanlar kurulunun asli bir unsurudur.

Parlamenter hükümet sistemleri incelendiğinde olağanüstü hal ile ilgili karar alma yetkisinin, bakanlar kurulunca tek başına kullanıldığı görülmektedir. Bazı ülkelerde ise cumhurbaşkanının tamamlayıcı imzası ile düzenlenmektedir³⁸⁹. 1982 Anayasası’ndaki düzenleme göz önüne alındığında cumhurbaşkanı, olağanüstü hal ilanı ile ilgili işlemlerde, etkin bir konumdadır. Bakanlar kurulunun, asıl karar alan organ olduğu; cumhurbaşkanının da sembolik olarak bu işleme katıldığı şeklinde

387 GÖZLER, Kemal, “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 47, Ağustos 1990, sayı 4, s. 571–580.

388 TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 400.

389 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 196–197.

anlamak, mümkün değildir³⁹⁰. Bu açıdan 1982 Anayasası'nın düzenleme şekli parlamenter sisteme uygun değildir.

J. Kararnameleri İmzalamak

Anayasa hukukunda, birbirinden farklı işlemler, kararname olarak adlandırılmaktadır.

Bunlardan birincisi, bakanlar kurulu tarafından hazırlanıp cumhurbaşkanınca imzalanan kararnamelerdir.

İkincisi, üçlü kararname ve müşterek kararname diye adlandırılan, ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanınca imzalanan kararnamelerdir.

Üçüncüsü, kaide kararname ve kanun hükmünde kararname olarak adlandırılan, yürütmenin düzenleyici işlemleri gurubuna giren kararnamelerdir³⁹¹.

1876 Kanun-i Esasisi'nin 30. maddesine göre, padişahın kararname imzalama yetkisi vardır. 1921 Anayasasında kararnameler ile ilgili bir hüküm yoktur. 1924 Anayasası 39. maddesi ve 1961 Anayasası 98. Maddesi cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların, başbakanca imzalanacağı esasının getirmiştir.

Hukuk sistemimize göre, kararnamelerin geçerli olması için mutlaka cumhurbaşkanınca imzalanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanınca imzalanmayan bir kararname, hukuk âleminde sonuç doğurmaz. Anayasa Mahkemesinin 1992/37 Esas, 1993/18 Karar sayılı ve 27.04.1993 tarihli kararında:

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 8 çerçevesinde yürütme organını **oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birbirinden bağımsız işlemler yapma yetkisine sahip değildir; Anayasa m. 105 hükmü de bu durumu doğrulamaktadır.**

Anayasa Mahkemesine göre, Cumhurbaşkanını geniş yetkilerle donatıp güçlendiren, Parlamenter Hükümet Sistemini bütün gerekleriyle uygulamaya koyan, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğini belirten Anayasa hükümleri karşısında, kimi atamalarda Cumhurbaşkanının imzasını gerekli görmemek, Anayasa m. 8'e aykırılık oluşturur.

Yüksek Mahkemeye göre, **Cumhurbaşkanına tanınan bütün yetkilere karşın, Anayasal sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümete bulunduğundan, Anayasaya ve kanunlara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açık olduğu gibi, öğretilerde de bu konuda birlik bulunmaktadır.**

Kararda, parlamenter sistemlerde, bakanlar kurulu işlemlerinin cumhurbaşkanınca imzalanması gerektiği belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının

390 TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 391.; Yokuş, a.g.e., s. 779; Karşı görüş için GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 812.

391 ERDOĞAN, a.g.e., s. 124-125; GÖZLER, a.g.e., s. 507-508.

kararnameleri, yerindelik açısından denetleyemeyeceği; ancak hukuka aykırılık açısından denetleyebileceği ifade edilmiştir.

Kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin 2000/68 Esas, 2000/41 Karar sayılı ve 31.10.2000 tarihli kararında:

Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşılık olağan dönemlerdeki KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynı ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimleri, yasalarinkinden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, "kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" denilmektedir. Bu nedenle, yasaların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. **KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.**

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya yetki yasasının kapsamı dışında kalan ya da dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'lerin anayasal konuları birbirlerinden farksızdır. Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere, kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması gerekir. Anayasa'nın 91/2. Maddesinde, "Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir" demektedir. Kanun hükmünde kararnameler, amaç, kapsam, ilkeler ve süre açısından yetki kanununa uygun olmalıdır³⁹².

Bakanlar kurulu kararnamelerinde, bütün bakanların ve başbakanın imzası olması gerekir. Kaide kararnameler bir kanunun yetki vermesine dayanarak bakanlar kurulunca çıkarılan düzenleyici işlemlerdir³⁹³. Üçlü kararname ve müşterek kararname, ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanınınca imzalan kararnamelerdir. Bu kararnamelerin ortak özelliği, hukuki olarak geçerli olması için cumhurbaşkanınca imzalanmasının gerekliliğidir³⁹⁴.

392 DENİZHAN, Hüseyin, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, 152-153.

393 DENİZHAN, a.g.e., s. 65-66.

394 GÖZLER, a.g.e., s. 508.

Burada tartışılması gereken iki nokta vardır. Öncelikle cumhurbaşkanı kararname imzalamak zorunda mıdır? İkinci olarak, cumhurbaşkanı kararname üzerinde denetleme yapabilir mi?

Parlamentar Hükümet Sisteminde sorumluluk, bakanlar kuruluna aittir. Bakanlar kurulu, işlemlerini kararname şeklinde yapar. Dolayısı ile kararname, bakanlar kurulu için hayati bir öneme sahiptir. Siyasi sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının, hükümet için çok önemli olan kararname imzalaması gerekir. Cumhurbaşkanı, kararname imzalamadığı takdirde bakanlar kurulunun başvurabileceği bir yol yoktur³⁹⁵. Ancak bakanlar kurulu kararnamesi imzalanmadığı durumda, hükümetin istifa etmesi gündeme gelebilir. Çünkü bakanlar kurulu, işlemlerini kararname şeklinde yapar. Cumhurbaşkanınca kararname geri çevrilen bakanlar kurulunun görev yapması mümkün değildir. Böyle bir durumda, siyasi açıdan sorumlu olan bakanlar kurulu, işlem yapamaz duruma gelecektir. Bu durumdan çıkış yolu olarak bakanlar kurulu istifa edebilir. Hukukumuzda, cumhurbaşkanının kararname imzalamak konusunda zorlayacak bir müessese yoktur³⁹⁶.

1982 Anayasası döneminde Kenan Evren tarafından 11 tane, Turgut Özal tarafından 7 tane, Süleyman Demirel tarafından 9 tane kanun hükmünde kararname imzalanmayarak iade edilmiştir. Bunlardan 17 tanesi, bakanlar kurulunca tekrar cumhurbaşkanına aynen gönderilmiş ve cumhurbaşkanınca imzalanmıştır. 10 tanesi de cumhurbaşkanının isteği üzerine değiştirilmiş ve cumhurbaşkanınca onaylanmıştır³⁹⁷. Parlamentar sistemlerde cumhurbaşkanının bakanlar kurulunu bazı konularda uyarması olağandır. Fakat bakanlar kurulunun ısrarla onaylanmasını istediği bir kararname olduğunda cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalamama yetkisi var mıdır? Nitekim Sezer döneminde, Ecevit hükümetince hazırlanan 604-607 sayılı kanun hükmünde kararname Cumhurbaşkanlığı Ahmet Necdet Sezer tarafından imzalanmayarak iade edilmiştir. Bunun üzerine, bakanlar kurulunca aynı kararname tekrar cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Akabinde cumhurbaşkanı

395 GÖZLER, a.g.e., s. 527.

396 GÖZLER, **Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması**; GÖZLER, Kemal, "Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 58, Sayı 2000/3, s. 41, www.anayasa.gen.tr/imza.htm, çevrimiçi 10.01.2009.

397 GİRİTLİ, a.g.e., s. 145.

Ahmet Necdet Sezer tarafından tekrar iade edilmiştir³⁹⁸. Sezer imzalamama gerekçesini şöyle belirtmiştir:

“ KHK'lar yönünden Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetki yalnızca yayımlamaktan ibaret değildir. Anayasa koyucu eğer kararnameyi yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da kanunları yayımlamak kuralı içine alırdı... Nitekim KHK'lar Anayasa'nın 104. maddesinin b bendinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Anılan bendin 11. alt bendinde 'sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak', 12. alt bendinde de 'kararnameleri imzalamak' görev ve yetkisi verilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 'kararnameleri imzalamak' düzenlemesiyle öngörülen yalnızca bir görev değil, aynı zamanda yetkidir. Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı gibi 'yetkisi ve görevi' Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca birlikte kullanılacaktır. Yürütmenin iki başından birini görevli, diğerini yetkili görmek olanaksızdır”.

Sezer, cumhurbaşkanlığının sembolik bir onay makamı olduğunu kabul etmemektedir. Yürütmenin iki kanadının da kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda yetkili olduğunu düşünmektedir. Sezer'in bu yaklaşımı eleştirilmiştir³⁹⁹. Cumhurbaşkanı, kararnameler üzerinde denetim yapabilir mi sorusunun cevabı “hukuka aykırılık ve yerindelik” açısından incelenebilir. Türk doktrinde bazı yazarlar ve Anayasa Mahkemesine göre, cumhurbaşkanının yerindelik denetimi yapmaması gerekir. Çünkü cumhurbaşkanlığı tarafsız bir makamdır ve siyasette bir denge unsurudur. Bu konumdaki cumhurbaşkanının, siyasi açıdan sorumlu bakanlar kurulunun eylemlerine doğrudan etki edecek eylemlerde bulunmaması gerekir. Aksi bir yaklaşım, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığı mantığına aykırıdır. Hukuka aykırılık açısından, cumhurbaşkanının denetleme yapabileceği kabul edilmektedir⁴⁰⁰. Kerse, cumhurbaşkanının partizanca ve isabetine inanmadığı kararnameleri imzalamaması gerektiğini; bu tutumun anayasaya bağlılığının gereği olduğunu, fakat cumhurbaşkanının önüne gelen kararnameleri yerindelik açısından denetlememesi gerektiğini söylemektedir. Cumhurbaşkanı, şekil ve usul açısından eksik kararnameleri imzalamamalıdır⁴⁰¹. Cumhurbaşkanı, önüne gelen kararnameleri hukuka aykırılık açısından denetlemesinin, anayasaya bağlılığının gereği olduğu savunulmuştur. Kemal Gözler, Cumhurbaşkanı, hukuka aykırılık açısından bir kararnameyi reddetmesi ile yerindelik açısından denetlemesi arasında bir fark olmadığını belirtmektedir. Çünkü hukuka aykırılığın bir yorum meselesi olduğunu

398 GİRİTLİ, a.g.e., s. 145; GÖZLER, Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması.

399 GÖZLER, Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması.

400 TURHAN, a.g.e., s. 124; ÖZBUDUN, a.g.e., 316.

401 KERSE, a.g.e., 145-146.

dolayısı ile yorum yapan kişiye göre deđiŖeceđini belirtmektedir. Dolayısı ile cumhurbaşkanının, bir kararnameyi, ne yerindelik ne de hukuka aykırılık açısından denetleyebileceğini belirtmektedir. Yazara gore, cumhurbaşkanı ancak kararnamenin “mevsukiyetini” denetleyebilir. Bu yetki, kararnamenin bakanlar kurulunca yapılıp yapılmadığını ve imzaların tam olup olmadığını incelemek gibi durumlarla sınırlıdır. Bunun dıŖında hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapması, parlamenter sistem mantığına zıttır⁴⁰².

Anayasa Mahkemesinin 1992/37 Esas, 1993/18 Karar ve 27.04.1993 tarihli kararında.

O halde, Anayasa'nın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ıŖıđında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanı'na tanınan bütün bu yetkilere karŖın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hukümette bulunduğundan, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, **Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu iŖlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır. Esasen ğretide de Cumhurbaşkanı'nın rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine iŖaret edilmektedir.**

KuŖkusuz Anayasa'da, tarafsızlığını sağlama konusunda zen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaŖamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak dŖnlmŖ; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiç bir yetki sahibi olmayan "simgesel" bir Devlet baŖkanı durumuna sokulması amalanmamıŖtır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir iŖlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz.

Böyle bir anlayıŖ, herŖeyden önce Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 103. maddesinde öngörülen andına aykırı dŖer. Bunun gibi "Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kiŖileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır." denilen Anayasa'nın 11. maddesi Cumhurbaşkanı'nı da bağlar. En önemlisi de "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiç bir suretle değeristiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." biçimindeki Anayasa'nın 138. maddesindeki "yürütme organı" kavramı içine Cumhurbaşkanı'nın da girdiği kuŖkusuzdur. Bu durumda, **Cumhurbaşkanı'nın mahkeme kararına aykırı dŖecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasa'ya bağlı kalmak, Anayasa'yı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bađdaŖmaz. Hatt Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür.**

Anayasa Mahkemesi de, cumhurbaşkanının kararnameleri ancak hukuka aykırılık açısından denetleyebileceğini, yerindelik açısından denetleyemeyeceğini benimsemiŖtir.

Kanaatimizce cumhurbaşkanının kararnameleri sadece Ŗekil açısından denetlemesi, hukuki ve yerindelik denetimi yapmaması; bu kararnameleri imzalaması gerekir. Bu yaklaŖım tarzı parlamenter sistem anlayıŖına daha uygundur.

402 GÖZLER, a.g.e., s. 528; GÖZLER, Cumhurbaşkanı Hükümet atıŖması.

Ayrıca hukukumuzda, cumhurbaşkanının kararnameyi imzalamaması durumunda başvurulacak bir makam yoktur. Cumhurbaşkanı tekrar tekrar aynı kararnameyi imzalamayı reddedebilir. Cumhurbaşkanının hukuki olarak zorlayacak bir yaptırım yoktur. Burada hukuki bir boşluk olduğu anlaşılmaktadır. Kanunların cumhurbaşkanınca meclise geri iade edilmesi durumunda, tekrar meclisçe kabul edildiğinde cumhurbaşkanınca yayımlanması zorunludur. Fakat kararnameler için böyle bir durum söz konusu değildir⁴⁰³. Benzer bir düzenlemenin yapılması uygun olur. Yani cumhurbaşkanı kendisine gönderilen kararnameyi bakanlar kuruluna geri gönderir ve bakanlar kurulu tarafından kararname tekrar kabul edilirse bu durumda cumhurbaşkanı söz konusu kararnameyi yayımlamak zorunda olmalıdır. Böyle bir düzenleme yapıldığında kararnameler konusunda çıkan çatışmalar giderilmiş olur.

5678 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliği sonrası, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. Demokratik meşruluğunu doğrudan halktan alan bir cumhurbaşkanı, yetkilerini kullanmak konusunda daha aktif davranacaktır. Bu durum bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı arasında çatışma çıkma ihtimalini daha da artırmaktadır. Özellikle cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğu ve bakanlar kurulu farklı siyasi eğilimlere sahip olursa bu tür çatışmaların çıkma ihtimali çok daha kuvvetlidir.

Kararnamelerin, türüne göre, ilgili bakan, başbakan veya bakanlar kurulu tarafından imzalanması gerekir⁴⁰⁴. Kararnameler karşı imza ile yapılmaktadır. Bunlar aleyhine yargı yoluna başvurmak mümkündür. Dolayısı ile hukuka aykırı bir kararname, türüne göre Danıştay veya Anayasa Mahkemesi'nce denetlenip hukuka aykırı olduğu tespit edilirse iptal edilir. Bu konuda hukuk devleti açısından sorun ortaya çıkmamaktadır.

K. Bazı Kişilerin Cezalarını Hafifletmek veya Kaldırmak

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına özel af yetkisi tanımıştır. Bu yetki hastalık, sakatlık ve kocama sebepleri ile sınırlıdır. "Özel af", cezanın bütün sonuçlarını kaldırmamakta sadece çekilen cezayı kaldırmaktadır⁴⁰⁵. Genel af yetkisi, yani kişilerin işledikleri suçlardan kaynaklanan cezaları bütün sonuçları ile kaldıran af, ancak meclis tarafından çıkarılabilir. Burada cumhurbaşkanının af yetkisi ceza

403 GÖZLER, Kemal, "Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?", s. 40.

404 ERDOĞAN, a.g.e., s. 125.

405 ERDOĞAN, a.g.e., s. 128.

hukukunda “özel af” olarak adlandırılmaktadır. “Özel af”, suçun cezasını ortadan kaldırmaktadır. Fakat suçun diğer neticeleri var olmaya devam etmektedir⁴⁰⁶.

1876 Kanun-i Esasisi’nin 7. maddesine göre, af yetkisi padişaha aittir. Kanun-i Esasi’nin 1909 değişikliği af yetkisinin, sadrazamın karşı imzası ile kullanılması esasını getirmiştir. 1921 Anayasası’nda özel af yetkisi ile ilgili hüküm yoktur.

1924 Anayasasınının 42. maddesi gereğince cumhurbaşkanı, özel af yetkisini ancak bakanlar kurulunun teklifi ile kullanabilir. 1961 Anayasası’nın 91. maddesinde cumhurbaşkanının özel af yetkisi düzenlenmiştir. Bu yetki, 98. madde ile beraber değerlendirildiğinde ancak bakanlar kurulunun karşı imzası ile kullanılabilir.

Uygulamada cumhurbaşkanı özel af yetkisini, adalet bakanı ve başbakanla beraber üçlü kararname ile kullanmaktadır⁴⁰⁷. 1982 Anayasası’nda, cumhurbaşkanının özel af yetkisini tek başına kullanabileceği ile ilgili bir hüküm yoktur. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler istisna olduğundan, özel af yetkisini ancak karşı imza ile yapabilir⁴⁰⁸. Gözler, cumhurbaşkanının özel af yetkisinin cumhurbaşkanının tarafsızlığından dolayı insani mülahazalar ile verilmiş bir yetki olduğunu; dolayısı ile cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gerektiğini belirtmektedir⁴⁰⁹. Cumhurbaşkanının özel af yetkisi parlamenter hükümet sistemlerinde genel olarak kabul edilmektedir. Finlandiya hariç diğer ülkelerde bu yetki karşı imza ile kullanılmaktadır. Fransa’da da bu yetki karşı imza ile kullanılmaktadır⁴¹⁰.

Cumhurbaşkanının özel af yetkisi, devlet başkanı olmasından kaynaklanan, kökenleri monarşiye varan bir anlayıştan kaynaklanmaktadır⁴¹¹. Bu kararlar üçlü kararname şeklinde yapıldığından yargı denetimi kapsamındadır. Dolayısı ile hukuk devleti açısından sorun teşkil etmemektedir.

L. Devlet Denetleme Kurulu’nun Üyelerini ve Başkanını Atamak ve Devlet Denetleme Kurulu’na İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtmak

Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasası ile anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Anayasa gerekçesinde “...Siyasi etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve

406 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 510.

407 ERDOĞAN, a.g.e., s 130.

408 ERDOĞAN, a.g.e., s 130.

409 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 511.

410 GÖZLER, a.g.e., s. 204.

411 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 203.

etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur” denilmektedir⁴¹².

Anayasanın idari hiyerarşiye bağlı olmayan bir denetleme kurulu kurmak istediği anlaşılmaktadır. Bu kurul, cumhurbaşkanının emir vermesi ile denetleme yapmaktadır. Personel ve işleyişi ile ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Kanunda, Devlet Denetleme Kurulunun görevi Cumhurbaşkanının isteği üzerine; kamu kurum ve kuruluşları ile en az yarısının bu kurumlara ait olduğu kuruluşlar, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları, işçi ve işveren meslek teşekkülleri, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmak olarak belirlenmiştir.

Silahlı kuvvetler ve yargı organları, devlet denetleme kurulunun görev alanı dışındadır. (m. 2.)

Üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır.(m. 3.)

Kurulun raporları cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuç, başbakanlık aracılığı ile cumhurbaşkanına iletilir.

Cumhurbaşkanı, gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir. (m. 6.)

Geçmiş anayasalarda, Devlet Denetleme Kurulu hakkında bir hüküm yoktur⁴¹³.

1982 Anayasası'nın 108. maddesi ve Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve başkanını atamak ve kurula denetleme yaptırmak yetkisi cumhurbaşkanınca tek başına kullanılır⁴¹⁴.

Devlet Denetleme Kurulunun anayasadaki düzenleniş şekli, Parlamenter Hükümet Sisteminin mantığına uygun değildir. Öncelikle idari bir kuruluş olduğu halde idari yapılanmanın içerisinde değildir. Yani bakanlıklar ve buna bağlı birimlerden değildir. Anayasamız idari birimler arasında hiyerarşi esasını

412 **Gereğeli Anayasa**, Değişim Yayınları, Ankara, 1984, s. 147.

413 ERDOĞAN, a.g.e., s. 131.

414 ERDOĞAN, a.g.e., s. 132.

getirmiştir⁴¹⁵. Bu kurum ise hiyerarşik yapılanmaya aykırıdır. Aralarında hiyerarşik açıdan alt-üst ilişkisi olmayan makamlar bir birini denetleyemez⁴¹⁶.

1982 Anayasası, bakanların; başbakana ve meclise karşı sorumluluğunu kabul etmiştir. Bakanların, cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu yoktur. Bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmamaları, Parlamenter Hükümet Sisteminin en temel kurallarındandır. Buna rağmen böyle bir denetleme organının kurulması, Parlamenter Hükümet Sistemine uygun değildir.

Devlet denetleme kurulunun icrai karar almaması yukarda değindiğimiz sakıncaları ortadan kaldırmaktadır⁴¹⁷. Kurulun kararları icrai olmadığı için hukuk devleti açısından sorun oluşturmamaktadır⁴¹⁸.

M. Yükseköğretim Kurulu Üyelerini Seçmek

Yükseköğretim Kurulu 1982 Anayasası ile kurulmuştur⁴¹⁹. 1982 Anayasası'nın, Yükseköğretim Kurulunu düzenleyen 131. maddesinde “Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim -öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile Yükseköğretim Kurulu kurulur” demektedir.

Anayasa metninden açıkça anlaşılacağı üzere, yükseköğretim kurulu icrai bir kamu kurumudur. Üyeleri,

1- Üniversiteler ve bakanlar Kurulunca seçilen adaylar arasından cumhurbaşkanınca atanan üyeler,

2- Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşur.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 6. maddesine göre kurul üyelerinin yedi tanesi doğrudan cumhurbaşkanınca atanmaktadır.

Yükseköğretim Kurulu üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanması işleminin, karşı imza ile olup olmayacağı konusunda iki görüş vardır.

415 İdari hiyerarşi için bakınız GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 9. baskı, Ankara, 2004, s. 357.

416 GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 557.

417 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314.

418 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314.

419 ERDOĞAN, a.g.e., s. 133.

Birinci görüşe göre; anayasa koyucu, Yükseköğretim Kurulu üyelerinin doğrudan cumhurbaşkanınınca atanarak⁴²⁰ bunların tarafsızlığını sağlamak ve siyasi yapının etkisi altında kalmasını önlemek istemiştir⁴²¹. Bizim de katıldığımız diğer görüşe göre Yükseköğretim Kurulu üyelerini atamak tipik icrai nitelikte bir idari işlemdir. Bundan dolayı idareye ilişkin bu yetkinin yürütmenin sorumlu kanadı bakanlar kurulu ile beraber kullanılması gerekir⁴²². Ayrıca anayasanın bütünü göz önüne alınarak yapılan sistematik yorum, bu yetkinin karşı imza ile kullanılmasını gerektirir. Çünkü cumhurbaşkanının yetkilerinin karşı imza ile kullanılması asıl, tek başına kullanılması istisnadır. İstisnalar, yapısı gereği dar yorumlanır⁴²³. Anayasa açıkça bu yetkinin tek başına kullanılacağını belirtmemektedir. Bundan dolayı yetkinin mahiyetine bakmak gerekir. Eğer icrai nitelikte bir idari işlemse bakanlar kurulunun veya ilgili bakanın karşı imzası ile kullanılmalıdır. Aksi bir yorum idari yapı içinde yer alan bir kuruluşun bütün üyelerini atamak, cumhurbaşkanının yetkisine girer. Bu durumda cumhurbaşkanı yaptığı atamalardan dolayı sorumlu olan bir makam olmamış olur. Çünkü cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Bundan dolayı cumhurbaşkanı aleyhine sorumluluk yoluna gidilemez. Bu durumda bakanlar kurulunun sorumluluğu gündeme gelecektir. Bu da açıkça demokrasi ve hukuk mantığına aykırıdır. Cumhurbaşkanının yaptığı atamalardan dolayı bakanlar kurulunun sorumlu olması mantık kurallarına da aykırıdır⁴²⁴. Uygulamada Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır⁴²⁵.

Danıştay 1. Dairesi'nin 1994/146 Esas 1994/143 Karar ve 16.9.1994 tarihli, cumhurbaşkanınınca Yükseköğretim Kuruluna atanan üyenin yaş haddinden dolayı emekli edilmesi ve boşalan üyeliğe cumhurbaşkanınınca doğrudan yapılan atamaya ilişkin verdiği istişari kararında;

Yukarıda açıklandığı üzere dava konusu edilen ve davacının kurulumuz üyeliğinin sona erdiğine ilişkin işlem, tek başına Cumhurbaşkanımızın yetkisi dahilinde tesis edilmiştir....Bu yetki doğrudan Cumhurbaşkanına ait olup, bu kanattan gelen üyeler için Cumhurbaşkanına teklif dahi yapılamamaktadır...

420 DAL, Kemal, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 269.

421 SOYSAL, **Anayasanın Anlamı**, s. 241-242.

422 ERDOĞAN, a.g.e., s. 134; ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314; GÖZLER, a.g.e., s. 513.

423 ERDOĞAN, a.g.e., s. 134.

424 GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 525.

425 ERDOĞAN, a.g.e., s. 135.

Yukarıda arz ve izah edilen durum, dava konusu edilen işlemin tesisinin Sayın Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan yapıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu işlemi yapma yetkisinin Sayın Cumhurbaşkanımızda olduğu, Anayasamızın 131. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde "... ve Cumhurbaşkanınınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur." demek suretiyle çok açık bir şekilde belirlenmiştir.

Üniversitelerimize rektör seçiminde Sayın Cumhurbaşkanımıza üç aday bildirilmekte ve rektörler Sayın Cumhurbaşkanımızca bu adaylar arasından seçilmektedir. Yine kurulumuz üyeliğine, Bakanlar Kurulu, Milli Eğitim Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ve üniversitelerimiz kanadından seçilecek üyeler için Cumhurbaşkanımıza teklifte bulunulmakta ve Sayın Cumhurbaşkanımız atamayı bu tekliflere göre yapmaktadır.

Oysa davacının atanması ve görevinin sona erdirilmesi hiçbir teklif veya öneriye gerek kalmaksızın Sayın Cumhurbaşkanımız tarafından yapılmıştır.

Bilindiği üzere Anayasamızın 105 ve 125. maddeleri ile İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 2. maddesinde Cumhurbaşkanının doğrudan yaptığı işlemlerin dava konusu yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Danıştay 1. Dairesi, cumhurbaşkanının başka makamların katılımı ile yaptığı atamaların, yargı denetimi kapsamında olduğunu kabul etmektedir. Fakat Yükseköğretim Kuruluna cumhurbaşkanınınca yapılan doğrudan atamaların yargı denetimi kapsamına girmediğini kabul etmektedir. Danıştay'ın bu kararı hem hukuk devleti mantığına hem de parlamenter sistem mantığına aykırıdır.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden, icrai nitelikte olan kararlarına karşı idari dava açılabilmesi gerekir. Bundan dolayı cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin işlemine karşı idari yargı yolu açık olmalıdır⁴²⁶.

Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması işlemi, uygulamada cumhurbaşkanının tek taraflı işlemi ile yapılmaktadır⁴²⁷. Bu durumun Parlamenter Hükümet Sistemine aykırı olduğu açıktır. Yürütmeye ilişkin icrai nitelikte idari bir işlemin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması, Parlamenter Hükümet Sistemi mantığına aykırıdır. Karşılaştırmalı hukukta, cumhurbaşkanının benzer kamu kurumlarına yaptığı atamalar, karşı imza ile yapılmaktadır⁴²⁸.

426 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 315., Doktrinde genel olarak Cumhurbaşkanı Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması işlemini tek başına yaptığı işlemler kategorisine sokarak Anayasamızın 125/2. maddesi kapsamında olduğunu belirtmişlerdir. Aynı yazarlar bu hükmün hukuk devleti anlayışına aykırı olduğunu kabul etmişlerdir. GÖZLER, a.g.e., s. 514.,

427 ERDOĞAN, a.g.e., s. 135.

428 GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 182.

N. Üniversite Rektörlerini Seçmek

Cumhurbaşkanının üniversite rektörlerini atama yetkisi 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13. maddesi, "Devlet Üniversitelerinde rektör; profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır. ... en çok oy alan 6 kişi aday olarak seçilmiş sayılır, bunlardan Yükseköğretim Kurulunun seçeceği 3 kişi atanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulur" şeklinde düzenlemiştir.

Kanun metninden anlaşılan: Üniversiteler tarafından 6 aday seçimle belirlenir. Bu altı adaydan 3'ü Yükseköğretim Kurulu tarafından cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı, bu 3 adaydan birini rektör olarak atar.

Üniversite rektörlerinin seçimi ile ilgili düzenleme, 1961 Anayasası tarafından yapılmıştır. 1961 Anayasası'nın 120. maddesine göre, rektörlerin üniversiteler tarafından seçilmeleri esas düzenlenmiştir.

Yukarıda, Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması işlemi hakkında yaptığımız açıklamada dile getirdiğimiz üzere anayasanın sistematik yorumundan çıkan sonuç, bu yetkinin bakanlar kurulunun karşı imzası ile kullanılmasını gerektirir.

Uygulamada, cumhurbaşkanı, rektör atama yetkisini tek başına kullanmaktadır⁴²⁹. Anayasa Mahkemesinin yorumu da bu yöndedir. Anayasa Mahkemesinin 2006/51 Esas, 2006/57 Karar sayılı ve 12.08.2006 tarihli kararında

Anayasa koyucunun üniversiteleri bilimsel özerklik ve kamu tüzelkişiliği ile donatması, yükseköğrenime verilen önem ve değer sonucudur. Gerek bu önem ve değer, gerek rektör seçimi yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmiş olması, üniversitelerin bilimsel özerkliklerinin yönetsel özerkliği de içerdiğini göstermektedir. Çünkü bilimsel özerklik, belli sınırlar içinde serbestçe karar alıp, bu kararları uygulayabilmeyi; verilen görev alanı içinde kalmak koşuluyla, üniversite dışı yönetsel birimlerin ve siyasal erkin karışması olmadan, işleyişini kendisinin yönlendirebilmesini gerektirmektedir. Başka bir deyişle, bilimsel özerklik yönetsel özerkliği de içermektedir. Yönetsel özerklik ile bilimsel özerklik birbirini tamamlamakta, yönetsel özerklik olmadan bilimsel özerklikten söz edilmesi anlamsız kalmaktadır. Bu niteliği ile bilimsel ve yönetsel özerklik, üniversite yönetiminin karar alma sürecinde herhangi bir baskı, telkin ya da tavsiye ile etki altına alınmalarını önleyerek, yansız görev yapabilmelerini sağlamak ve onlara görevlerini yürütebilecekleri bir hukuksal güven ortamı yaratmaktadır.

... Hukuk güvenliği, kamu görevlileri yönünden önemli bir güvencedir. Bir anayasal kurumun seçilip atanmış üyeleri söz konusu olduğunda bu güvence daha da önem

429 ERDOĞAN, a.g.e., s. 135.

kazanmaktadır. **Bu güvence, yükseköğretimde çok önemli işleve sahip rektörlerin seçilme evresinde siyasal iktidarın karışmasına engel oluşturmaktadır.**

Öte yandan, Anayasa'nın 130. maddesinde, yükseköğretim kurumlarının kuruluşu Yasama Organı'nın takdirine bırakılmakla birlikte, Yükseköğretim Kurulu da bu alanda yetkili kılınmıştır. Gerçekten, Anayasa'nın 131. maddesinin birinci fıkrasında, üniversite öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma etkinliklerini yönlendirmek, üniversitelerin yasada belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını ve geliştirilmesini, üniversitelere ayrılan kaynakların etkili biçimde kullanılmasını sağlamak amacı ile bir Yükseköğretim Kurulu kurulacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 131. maddesinde yer verilen Yükseköğretim Kurulu'nun kuruluş öğeleri, aynı zamanda Kurul'un görev ve yetki alanını da belirlemekte ve yükseköğretimin planlanması, düzenlenmesi, yönetilmesi ve denetlenmesi ile eğitim, öğretim, bilimsel etkinliklerin yönlendirilmesi Yükseköğretim Kurulu'nun görev ve yetki alanına girmektedir. Bu alan, üniversiteleri yönetecek, eğitim ve öğretimi sürdürecektir, bilimsel araştırmaları yönlendirecek yönetimin oluşturulmasını da kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıdaki kararında, anayasa koyucunun üniversitelerin bilimsel özerkliğini korumak için rektörlerin cumhurbaşkanınca atanması gerektiğini ve rektör adaylarının Yükseköğretim Kurulunca seçilmesi gerektiğini belirlemektedir.

Anayasa Mahkemesinin 2006/51 Esas, 2006/57 Karar sayılı ve 12.08.2006 tarihli kararına, karşı oy belirten Haşim Kılıç:

“Üniversite rektörleri idari ve icrai görevler yürüten bir organdır. Ayrıca üniversiteler Anayasa'nın "yürütme" bölümünde yer almışlardır. Rektörlerin icrai ve idari görevler yürütmesi nedeniyle Cumhurbaşkanının rektör atamak ve seçmek yetkisini hükümetle birlikte kullanması rektörlerin bu görevlerinden doğan siyasi sorumluluğun hükümet tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurur ki, bu da parlamenter sisteme uygun bir anlayıştır. Zira idare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kurumların eylem ve işlemlerinden siyasi bakımdan sorumlu tutulabilecek hiç bir makamın bulunmaması parlamenter rejim anlayışı ile bağdaşmaz.

Yukarıda aktardığımız karşı oy yazısında Haşim Kılıç, üniversitelerin birer idari kuruluş olduğunu, dolayısı ile bu kuruma yapılan atamaların siyasi açıdan sorumlu ve yetkili bakanlar kurulunun katkısı ile yapılması gerektiğini belirtmektedir. Bu görüşe biz de katılmaktayız. İkinci bölümde değindiğimiz üzere, Yükseköğretim Kurulu ve üniversiteler birer idari organdırlar ve bu kurula yapılan atama işlemleri, icrai nitelikte idari işlemidir. Bundan dolayı bu işlemler, yürütmenin siyasi açıdan sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun katkısı ile yapılmalıdır. Sorumsuz bir makam olan cumhurbaşkanının önemli etkileri olan kuruluşlara atama yapması; bu işlemlerden dolayı kimsenin sorumlu tutulamaması sonucunu doğurur. Siyasi açıdan sorumsuz cumhurbaşkanının, bu idari işlemleri tek başına yapması

parlamenter sistem mantığına aykırıdır⁴³⁰. Parlamenter sistemler ve yarı-başkanlık sistemlerinin hiç birinde rektör atamaları cumhurbaşkanınca tek başına yapılmamaktadır⁴³¹.

Yukarda Yükseköğretim Kurulu üyelerinin atanması işlemi hakkında yaptığımız açıklamaya göre cumhurbaşkanının rektör atama işlemi, idari yargı denetimi kapsamında olmalıdır.

Anayasa mahkemesi 2000/80 Esas ve 2003/96 Karar sayılı ve 11.11.2003 tarihli kararının ek gerekçesinde üye Sacit Adalı ve üye Fazıl Sağlam şu görüşü öne sürmüşlerdir:

YÖK'ün öğretim üyelerinin iradesine haksız bir biçimde müdahale etmesi ve/veya yasanın kendisine tanıdığı yardımcı nitelikteki bir yetkiyi Cumhurbaşkanının Anayasa'da öngörülmuş olan yetkisini etkisiz kılacak biçimde kullanması halinde, böyle bir işlemin iki yoldan denetlenmesi mümkündür. Cumhurbaşkanı olayda olduğu gibi listeyi geri çevirebilir ve/veya hak ve menfaati haleldar olan aday, idari yargıya başvurarak YÖK işleminin yürütülmesinin durdurulmasını ve iptalini isteyebilir.

Sacit Adalı ve Fazıl Sağlam, Yükseköğretim Kurulunun yaptığı işlemin yargı denetimi kapsamında olduğunu savunmaktadır. Danıştay İdari Daireler Genel Kurulunun, kurucu rektör olarak atanan kişinin görevden alınması ile ilgili verdiği 1994/482 Esas ve 1994/619 Karar sayılı ve 04.11.1994 tarihli kararında;

“...Milli Eğitim Bakanı ve Başbakan'ın önerdiği adaylar arasından... Üniversitesine kurucu rektör olarak atanan davacının, aynı yasanın Ek 1 inci maddesi uyarınca bu görevden alınmasına ve yerine aynı usulle gösterilen adaylar arasından... **Danıştay Sekizinci Dairesince verilen ve davanın incelenmeksizin reddine ilişkin bulunan 29.6.1994 günlü, E:1994/3932, K:1994/1977 sayılı kararı**, davacı temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedir.

2709 sayılı T.C.Anayasasının 105 inci maddesi "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği **belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları. Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.** Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz.” hükmünü taşımakta; idarenin eylem ve işlemlerine karşı "yargı yolunu" düzenleyen 125 inci maddesinin, ikinci fıkrasında da "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.” hükmüne yer verilmektedir. Aynı yönde bir başka kural 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesinin 3.fıkrasında yer almakta ve Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemlerin idari yargı denetimi dışında olduğuna işaret etmektedir. Buna göre, **Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca "tek başına"("re'sen"- "doğrudan doğruya") yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup: Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla yukarıda belirtilen nitelikleri taşımayan işlemlerin, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır.**

...

430 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313-314; GÖZLER, a.g.e., s. 513,523-524.

431 GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 183.

Yukarıda belirtilen hükümlerin incelenmesinden anlaşılacağı gibi, yeni kurulan devlet üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerinin kurucu rektörlerinin atanması, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç aday arasından Cumhurbaşkanınca yapılmakta; aynı şekilde kurucu rektörlerin Cumhurbaşkanınca görevden alınması sırasında da Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önerisinin bulunması gerekliliği aranmaktadır.

Bu durumda, davacının kurucu rektörlük görevinden alınmasına ilişkin 7.6.1994 günlü, 94/23 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararının esasının incelenmesi gerekirken, Danıştay Sekizinci Dairesince, dava konusu edilmesine olanak bulunmadığından bahisle 2577 sayılı Yasanın 14 üncü maddesinin 3/a ve d bentleri uyarınca davanın incelemeksizin reddedilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.

Demektedir.

Danıştay, yukarıda aktardığımız içtihat ile cumhurbaşkanının üniversite rektörlerini atama yetkisinin Anayasanın 125. maddesindeki cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler gurubuna girmediğini, dolayısı ile idari yargı denetimi kapsamında olduğunu belirtmiştir. Bu görüşü ile Danıştay, yargı kısıntısını dar yorumlamıştır. Daha önce açıkladığımız üzere üniversite rektörlerinin atanması, icrai nitelikte idari bir işlemdir. Dolayısı ile bakanlar kurulunun katkısı ile yapılması gerekir. Danıştay, bu işlemin karşı imza ile yapılması gerektiğini kabul etmemekte; fakat işlemin Yükseköğretim Kurulunun katkısı ile yapıldığından dolayı idari yargı denetimi kapsamında olduğu sonucunu çıkarmaktadır. Danıştay'ın bu yorum tarzı üniversite rektörlerinin atanması yetkisinin hukuk devleti açısından taşıdığı sakıncaları bir oranda gidermektedir.

SONUÇ

Çalışmamızda cumhurbaşkanlığı makamının gelişim süreci ve cumhurbaşkanının işlemleri incelenmiştir. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkileri hukuk devleti ve Parlamenter Hükümet Sistemi açısından değerlendirilmiştir.

Tezimizin birinci bölümünde Parlamenter Hükümet Sistemi ağırlıklı olmak üzere hükümet sistemleri incelenmiştir. İncelememiz sırasında yarı-başkanlık sistemlerinin sınıflandırılması konusunda güçlükler yaşanmıştır. Yarı-başkanlık sistemlerinin tanımı ve hangi devletlerin yarı-başkanlık sistemine sahip olduğu konusunda doktrinde farklı görüşler olduğu görülmüştür.

İkinci bölümde ise Türkiye’de cumhurbaşkanlığının gelişimi ve yetkileri geçmiş anayasalarımıza göre incelenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde Kanun-i Esasi ile Türk tarihindeki ilk yazılı anayasa ilan edilmiştir. 1876 Kanun-i Esasisi ile demokratikleşme yönünde önemli bir adım atılmış olmakla beraber; parlamenter sistemin en temel özelliği olan bakanlar kurulunun meclis karşısında sorumluluğu esası yerleştirilememiş ve padişahın hâkimiyeti devam etmiştir. Kanun-i Esasi’nin 1909 değişiklikleri ile gerçek anlamda bir parlamenter sistem kurulmuştur. Padişahın yetkileri sembolik hale gelmiştir. Özellikle 1909 değişiklikleri ile Kanun-i Esasi hukuk devleti açısından önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir.

Kurtuluş Savaşı’nın özel şartları içinde ilan edilen 1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Meclis hükümetinin gereği olarak bir başkanlık makamı öngörmemiştir. 1921 Anayasası, hukuk devleti güvencelerini içermemektedir. 1924 Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında bir sistem kurmuştur. Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olarak düzenlenmiştir. Fakat Atatürk ve İnönü Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucuları oldukları için anayasada belirtilen yetkilerine kıyasla sistem üzerinde çok daha fazla etkili olmuşlardır. 1924 Anayasası, hukuk devleti güvencelerini içermekle beraber özellikle hâkim bağımsızlığının sağlanması gibi alanlarda 1876 Kanun-i Esasisi’nden de geridedir.

1961 Anayasası, temel hak ve özgürlükler konusunda çok geniş bir düzenleme getirerek hukuk devleti açısından önemli bir ilerlemeyi temsil etmektedir. 1961 Anayasası parlamenter sistem anlayışına uygun olarak cumhurbaşkanının yetkilerini sembolik olarak düzenlemiştir.

1982 Anayasası genel olarak Parlamenter Hükümet Sistemi esaslarına bağlı kalmıştır. Fakat cumhurbaşkanının yetkileri klasik bir parlamenter sisteme göre çok geniş düzenlenmiştir. Bundan dolayı 1982 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi yazarlarca “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak adlandırılmıştır. 5678 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir. Bu değişiklikle cumhurbaşkanlığı makamının demokratik meşruluğu artmıştır. 1982 Anayasası'nda düzenlenen cumhurbaşkanının geniş yetkileri ile halk tarafından seçilmesi beraberce düşünüldüğünde yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerinin olduğu görülmektedir. Yarı-başkanlık sistemi yürütme yetkisinin bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı arasında bölüştürülmesini ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu olmasını gerektirir. Fakat yarı-başkanlık sistemlerini incelerken açıkladığımız üzere bir ülkenin hükümet sistemini yarı-başkanlık olarak tanımlamak için sadece anayasal düzenlemelere bakmak yeterli değildir. Buna ek olarak uygulamada cumhurbaşkanının yetkilerini aktif bir şekilde kullanıyor olması gerekir.

Türkiye'de cumhurbaşkanlığı makamı hep önemli olmuştur. Atatürk ve İnönü yetkilerinin çok ötesinde bir etkinliğe sahip olmuşlardır. 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları sembolik bir makam olmayı reddetmişler, bakanlar kurulu listesini geri çevirecek kadar etkili olmuşlardır. 1982 Anayasası döneminde cumhurbaşkanlarının yetkilerini aktif bir şekilde kullandığı görülmektedir. Sezer tarafından kararnamelerin ve atama işlemlerinin hükümete geri gönderilmesi bu duruma en güzel örnektir. Yukarıda değindiğimiz hususlar cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması durumunda yetkilerini kullanma şekli hakkında ipucu vermektedir. Halk desteğine sahip olan bir cumhurbaşkanının yetkilerini daha aktif bir şekilde kullanacağı öngörülebilir.

Cumhurbaşkanının yetkileri devlet başkanı olmaktan ve yürütmenin başı olmaktan kaynaklananlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Parlamenter hükümet sistemlerinde ve yarı-başkanlık rejimlerinde cumhurbaşkanının işlemlerinin, istisnalar haricinde ilgili bakan, başbakan veya bakanlar kurulu tarafından

imzalanması gerekir. Buna “karşı imza” kuralı denilmektedir. 1982 Anayasası da temelde karşı imza kuralını kabul etmektedir. Ancak hangi işlemlerin devlet başkanlığı sıfatından kaynakladığı açıkça belirtilmemektedir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının devlet başkanı olmasından kaynaklanan ve yürütmenin başı olmaktan kaynaklanan yetkilerini aynı anayasa maddesi içinde düzenlemiştir. Bu yetkilerden hangilerinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağı açıkça belirtilmemiştir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargısal denetimini kabul etmemektedir. Bundan dolayı cumhurbaşkanının işlemlerinin karşı imza ile yapılması hukuk devleti açısından da önem arz etmektedir.

1982 Anayasası cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu arasında çıkacak anlaşmazlıklarda uygulanacak ilkeleri belirlememiştir. Bundan dolayı özellikle kararname imzalamak ve idari makamlara yapılan atama işlemleri konusunda çatışmalar çıkmaktadır. Parlamenter sistem anlayışına göre yürütme yetkisinin asıl sahibi meclis karşısında siyasi açıdan sorumlu olan bakanlar kuruludur. Cumhurbaşkanı ise ülkenin birliğini temsil eden tarafsız bir makamdır. Kararname imzalamak ve idari makamlara atama yapmak işlemleri icrai nitelikte işlemlerdir. Dolayısı ile bu işlemleri yapma yetkisi bakanlar kurulundadır. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulunu uyarmanın ötesinde bu işlemlere katılması ve bakanlar kurulunun kararlarını geri çevirmesi doğru olmaz. Fakat anayasamızda açıkça bir hüküm olmadığı için bu konuda tartışmalar devam etmektedir. Bundan sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği göz önünde bulundurulursa bu tartışmaların süreceği açıktır. Bundan dolayı yapılacak bir anayasa değişikliği ile bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı arasında çıkacak anlaşmazlıkları giderecek hükümler konulması gerekir. Burada kanunların cumhurbaşkanınınca meclise geri gönderilmesindeki gibi bir düzenleme yapılabilir. Bunun için bakanlar kurulu tarafından cumhurbaşkanına gönderilen kararnamelerin ancak bir kere geri gönderilebilmesi; bakanlar kurlunca kararname ikinci kez cumhurbaşkanına gönderildiğinde cumhurbaşkanınınca imzalanması esası getirilebilir. Ayrıca cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına kullanacağını açıkça anayasada sayılması yerinde olur.

Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve rektörleri atama şekli Parlamenter Hükümet Sistemi mantığına uygun değildir. Her iki kuruluşta idari yapılanma içinde yer almaktadır. Dolayısı ile idari yapılanma içinde kalan bu

kuruluşlara yapılan atamalar bakanlar kurulunca yapılmalıdır. Fakat uygulamada Yükseköğretim Kurulu üyeleri ve rektörler cumhurbaşkanınca tek başına atanmaktadır. Karşılaştırmalı hukukta hiç bir parlamenter ve yarı-başkanlık sisteminde bu tür atamalar cumhurbaşkanınca tek başına yapılmamaktadır. Bundan dolayı yapılacak anayasa değişikliği ile Yükseköğretim Kurulu üyelerinin ve rektörlerin atamalarının bakanlar kurulunun karşı imzası ile yapılması gerektiği açıkça düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve rektörleri atama işlemi yargı denetimi açısından da sorun teşkil etmektedir. Doktrinde bu atamaların bakanlar kurulunun karşı imzası ile yapılması gerektiği ifade edilse de uygulamada bu atmalar cumhurbaşkanınca tek başına yapılmaktadır. 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri yargı denetimi dışında bırakması; bu konuda yargı denetimi sorununa sebep olmaktadır. Danıştay'a göre, rektör atamalarının cumhurbaşkanınca bakanlar kurulunun karşı imzası olmadan yapılmış olmasına bakılmadan Yükseköğretim Kurumu'nun katkısı nazara alınarak yargı denetimine tabi olması gerekir. Yine Danıştay'a göre anayasadaki yargı kısıntısı, cumhurbaşkanının başka kurum ve makamın katılımı olmadan yaptığı atamalar için geçerlidir. Rektör atamaları Yükseköğretim Kurulu'nun katkısı ile yapıldığından yargı denetimi kapsamındadır. Danıştay, bu görüşü ile yargı kısıntısını dar yorumlayarak hukuk devleti açısından yerinde bir görüş benimsemiştir.

Cumhurbaşkanının, Yükseköğretim Kurulu üyelerini atama işlemi ise cumhurbaşkanınca tek başına yapılmaktadır. Danıştay'ın kabul ettiği görüşe göre bu işlem yargı denetimi kapsamına girmemektedir. Bu görüş hukuk devleti anlayışına aykırıdır. İcrai nitelikte olan Yükseköğretim Kurulu üyelerini atama işleminin yargı denetimi kapsamında olması gerekmektedir. Yapılacak anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının idari nitelikteki işlemlerinin yargı denetimi kapsamında olduğu açıkça belirtilmelidir.

Cumhurbaşkanına bağlı bir kuruluş olan Devlet Denetleme Kurulu'nun, idari bir kuruluş olmasına rağmen bakanlıklara ve başbakanlığa bağlı olmaması Parlamenter Hükümet Sistemi mantığına aykırıdır. Sorumsuz ve tarafsız bir makam olan cumhurbaşkanlığının siyasi sorumluluğa sahip bakanlar kurulunun işlemlerini yerindelik açısından denetlemesi parlamenter sisteme uygun değildir. Her ne kadar cumhurbaşkanı ülkeyi temsil eden en üst makam olsa da bakanlar kurulunun

cumhurbaşkanlığına karşı sorumluluğu yoktur. Kamu kurumlarının işlemlerini hukuki ve mali açıdan denetleyen yargı makamları anayasada düzenlenmiştir. Bu açıdan da Devlet Denetleme Kurulu gibi bir kuruluşa gerek yoktur. Devlet Denetleme Kurulu'nun kararlarının bağlayıcı olmaması yukarıda değindiğimiz sakıncaları bir oranda gidermektedir.

1982 Anayasası, Milli Güvenlik Kurulu'nun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacağını belirtmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun çalışma usulü ve yaplanması demokrasi ve parlamenter sistem mantığına uygun değildir. Öncelikle danışman bir kuruluş olan Milli Güvenlik Kurulu; genel idare hiyerarşisi içinde bakanlıklara veya başbakanlığa bağlı olması gerekirken bakanlar kurulu üstü bir kuruluş izlenimi verecek şekilde düzenlenmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun kararlarının bakanlar kurulunca değerlendirileceği hükmü Kurulun bakanlar kurulu üstünde bir kuruluş gibi anlaşılmasına sebep olacak niteliktedir. Bu hususların değiştirilmesi ve kurulun başbakanlığa bağlı bir danışman kuruluş olması gerekir.

Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında sürtüşme hatta çatışmaya sebep olan kararname çıkarmak ve atama işlemleri hakkında anayasada daha net ve sorunları giderici değişiklikler yapılmalıdır. Hukuk devleti ilkesini zedeleyen her türlü yargı kısıntısı kaldırılmalıdır. Cumhurbaşkanı işlemlerinin hangilerinin karşı imzadan muaf olduğunun açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ALDIKAÇTI, Orhan :**Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960.
- ALİEFENDİOĞLU Yılmaz :Türk Anayasa Mahkemesi'nin Hukuk Devleti Anlayışı, **Hukuk Devleti**, (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz :“Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama”, **Bülent TANÖR Armağanı** içinde, der. Öget Öktem TANÖR, Legal Yayınları, İstanbul, 2004.
- AKÇALI, Pınar: :“Siyasi İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye** içinde; Der. İhsan, KAMALAK, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2007.
- AKIN, Rıdvan :**TBMM Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- CAMBELL, Peter :“Avrupa’da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri”, çev. Ergün ÖZBUDUN, **AÜHFD**, c. 20, S. 1–4, Ankara, 1963.
- Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı** :Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.
- ÇAM, Esat :**Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000.
- DAL, Kemal :**Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Bilim Yayınları, Ankara, 1986.
- DENİZHAN, Hüseyin :**Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.

- DİCEY, Albert V. :“Hukuk Devleti: Doğası ve Genel Uygulamaları”
Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008.
- DOEHRİNG, Karl :**Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Çev. Ahmet MUMCU, İnkılap Yayınları, İstanbul, 2002.
- DUGUİT, Leon :**Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp DERBİL, İstikbal Matbacılık, Ankara, 1954.
- DUVERGER, Maurice :**Siyasal Rejimler**, Çev. Teoman TUNÇDOĞAN; Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986.
- DUVERGER, Maurice :“Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti, çev. Mehmet TURHAN, **Prof. Dr. Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan** içinde, Ankara, 1983.
- DUVERGER, Maurice :“Partiler ve Siyasi Rejimler”, Çev. Ergün Özbudun, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1962, c.19, S. 1–4.
- DUVERGER, Maurice :“Partiler ve Siyasi Rejimler”, Çev. Ergün Özbudun, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**”, 1962, c.19, S. 1–4.
- ELGİE, Robert :“The Politics of Semi-Presidentialism”, **Comparative European Politics Semi-Presidentialism in Europe** içinde (editör Robert Elgie), Great Britain: Oxford University Press, 1999.
- ERDOĞAN, Mustafa :“1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1986.
- ERDOĞAN, Mustafa :**Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.

- EROĞUL, Cem :“Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **A.S.B.F.D.**, c. 63,S. 1–2, Ankara, 1978.
- EYÜPOĞLU, Ercan :“Fransa Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet’e Doğru”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye** içinde, derleyen İhsan Kamalak, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2007.
- Gerekçeli Anayasa** :Değişim Yayınları, Ankara, 1984.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi** :Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN,
Pertev, AKGÜNER Tayfun,
GÖNENÇ Levent :**İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
:“Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı
Parlamenter Sistem’ Seçeneği”,
http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/hukümet_sistemi_tartismalari.pdf
(çevrim içi).
- GÖZE, Ayferi :**Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım A.Ş., Kırklareli, 2000, s. 44.
- GÖZLER, Kemal :**Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 13. baskı, Bursa, 2008
- GÖZLER, Kemal :**Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- GÖZLER, Kemal :**Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001.
- GÖZLER, Kemal :**Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, çevirim içi,
<http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>,
30.12.2008.
- GÖZLER, Kemal :“Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki

- Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 47, Ağustos 1990, sayı 4, www.anayasa.gen.tr/imza.htm, çevrimiçi 10.01.2009.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref :**Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara,2001.
- GRAVES, H. R. G. :**The British Constitution**, 7. b., London, 1962.
- GÜNDAY, Metin :**İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 9. baskı, Ankara 2004.
- GÜNEŞ, Turan **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, 1956.
- HAYEK, Fridrich A. Von “Liberalizm ve İdare: Rechtsstaat”, **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008.
- HUBER, Ernst Rodolf :“Modern Endüstri Toplumunda Hukuk ve Sosyal Devlet”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.
- KABOĞLU, İbrahim :**Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayınları, İstanbul, 2006.
- KABOĞLU, İbrahim :“Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.
- KABOĞLU, İbrahim :**Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- KAMIŞLIK, Özgür :“Yürütmenin Başı Olarak 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Konumu”, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Niğde, 1998.
- KALAYCIOĞLU, Ersin :“Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı** içinde, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.
- KARAYALÇIN, Yaşar :Hukukun Üstünlüğü: Kavram ve Bazı Problemler, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.

- KILIÇ, Fethi :“1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri”, (yayınlanamamış yüksek lisans tezi), İstanbul, 1988.
- KUZU, Burhan :**Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.
- KUZU, Burhan :**Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.
- KUZU, Burhan :**Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.
- KÜÇÜK, Adnan :“Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti”, **Hukuk Devleti** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008.
- KÜÇÜK, Adnan :“İnsanı gıdıklayan bir ifade: Devlet başkanını halk seçsin”, **Radikal Gazetesi**, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=217053>, çevirim içi, 25.12.2008.
- LİNZ, Juan J. :**Otoriter ve Totaliter Sistemler**, (çev. Ergün Özbudun), Liberte Yayınları, Ankara, 2008.
- MARTİNEZ, Rafael :“Semi-presidentialism: a comparative study”, **ECPR Joint Sessions**, (Manheim:26-31 March) Workshop no:13 Designing Institutions, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/error/404.aspx?aspxerrorpath=/ecpr/iointsessions/Manpapers/w13/404.aspx> (çevirim içi, erişim tarihi 07.09.2008).
- MEMİŞ, Emin :**Türkiye’de Anayasa Gelişim Eğrisi (Anayasa Hukuku Notları)**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005.
- OKANDAN, Recai Galip :“Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, II, **İÜHFİM**, n.,3, stanbul, 1935.
- ÖKÇESİZ, Hayrettin :“Hukuk Devleti Olgusu”, **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.

- ÖKÇESİZ, Hayrettin :“İnsan ve Hukuk Devleti,” **Hukuk Devleti** (der. Hayrettin Ökçesiz) içinde. İstanbul, 1998.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal :“1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Yürütme Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri”(yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İzmir, 1990.
- ÖZBUDUN, Ergun :**Türk Anayasa Hukuku**, 6. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.
- ÖZBUDUN, Ergun :**1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- ÖZKORKUT, Nevin Ünal :“1876 Anayasası’nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler”, **AÜHFD**, c. 53, S. 1., Ankara, 2004.
- ÖZLEM, Doğan :“Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, **Doğu Batı Dergisi**, Hukuk ve Adalet Üstüne, 2. Baskı, Ankara, 2008.
- RAZ, Joseph :“Hukuk Devleti ve Erdemi”, **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal** içinde (derleyen Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük), Adres Yayınları, Ankara, 2008
- RUMPF, Christian :**Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Çev. Burak ODER, Ankara, 1995.
- SARTORİ, Giovanni :**Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- ŞEN, İlker Gökhan :“1919’dan 2000’e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, c. 7, S. 2, İzmir, 2005.
- SOYSAL, Mümtaz :**Anayasaya Giriş**, Ankara, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968.
- SOYSAL, Mümtaz :**Yüz Soruda Anayasanın Anlamı**, 11.B., Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997.
- SHUGART Matthew,

- CAREY John :**Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1995, http://books.google.com/books?id=ZMuFhQ75b64C&printsec=frontcover&dq=Shugart+Carey&ei=Y7_HSI fzMJzayASAmZW5BQ&hl=tr&sig=ACfU3U3rbP-6EZ-8C_7U3F74gbT0EK66qg (çevrim içi, 05.09.2008).
- SHUKUROV, Tarkhan :“Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi”, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara, 2003.
- TANÖR, Bülent :**Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, YKY, İstanbul, 2002.
- TANÖR, Bülent :**İki Anayasa**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1994.
- TANÖR, Bülent,
YÜZBAŞIOĞLU, Necmi :**1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005
- TEZİÇ, Erdoğan :**Anayasa Hukuku(Genel Esaslar)**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 5. baskı, İstanbul, 1998.
- TEZİÇ, Erdoğan, :“Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, 3, Ankara, 1987
- TOSUN, Gülgün; TOSUN, Tanju:**Türkiye’nin Siyasi İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999.
- TUNAYA, Tarık Zafer :**Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980.
- TURHAN, Mehmet :**Hükümet Sistemler**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.
- TURAN, İlter :“Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **AÜSBFD**, c. 33, S. 1, Ankara, 1978.

- TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ :**Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.
- ULUŞAHİN, Nur :**Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999.
- ULUŞAHİN, Nur :“Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-başkanlıktan, İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, **AÜHFD**, 2003.
- YAZICI, Serap :**Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- YOKUŞ, Sevtap :“1982 Anayasası’na göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişiklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı** içinde (der. Öget Öktem Tanör), Legal Yayınları, İstanbul, 2004.
- YÜCEL, Bülent :“Yarı-başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, **AÜHFD**, c. 52, S. 1, Ankara, 2003

<http://www.ntvmsnbc.com/news/65273.asp> (çevrim içi, 25.12.2008)

ÖZGEÇMİŞ

Muammer Öz, 1980 yılında Nevşehir'e bağlı Gülşehir ilçesinde doğdu.

Lise eğitimini 1998 yılında Konya Atatürk Sağlık Meslek Lisesi'nde tamamladıktan sonra;

2000-2004 yılları arasında Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans eğitimi aldı.

2009 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü'nde yüksek lisans eğitimini tamamladı.