



**T.C.**

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**GENEL KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA KARŞI-İMZA KURALI**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Salih TAŞDÖĞEN**

**BURSA 2015**





**T.C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**GENEL KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

# **TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA KARŞI-İMZA KURALI**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Salih TAŞDÖĞEN**

**701280012**

**Danışman:**

**Prof. Dr. Kemal GÖZLER**

**BURSA 2015**

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Genel Kamu Hukuku Bilim Dalı'nda 701280012 numaralı Salih TAŞDÖĞEN'in hazırladığı "Türk Anayasa Hukukunda Karşı-İmza Kuralı" konulu Yüksek Lisans ile ilgili tez savunma sınavı, 02/09/ 2015 günü 12:00 - 13:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının **B.A.S.A.R.I.L.I.** (başarılı/başarısız) olduğuna **oynbirlikçe** (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Prof. Dr. Kemal Gözler

Kemal Gözler  
Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Uludağ Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Barış Bahçeci

Barış Bahçeci  
Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Kocaeli Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Fatma Didem SEYGİLİ GENÇAY  
Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Fatma Didem Seygili Gençay  
Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

...../...../ 20.....

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	: Salih TAŞDÖĞEN
Üniversite	: Uludağ Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	: Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Bilim Dalı	: Genel Kamu Hukuku Bilim Dalı
Tezin Niteliği	: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı	: xv+249
Mezuniyet Tarihi	: .../.../2015
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Kemal Gözler

### TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA KARŞI-İMZA KURALI

Parlamente sistemlerde yürütme erki devlet başkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılır. Devlet başkanları ise yürütme erkini kullanan organlardan daha az yetkili ve daha az etkili olanıdır. Bu nitelik onlara parlamente sistemin oluşum süreci içerisinde miras kalmıştır. Bu sistemin beşiği olan İngiltere’de önceleri Kral yasama, yürütme ve hatta yargı erklerini kullanan tek yetkili organken, yasama ve yargı yetkileri ondan zamanla koparılmış, yürütme erkine ilişkin olan yönetme yetkileri ise törpülenmiştir. Böylece Kralda belli bazı yönetme yetkileri ve devletin birliği ve bütünlüğüne ilişkin bazı sembolik yetkiler kalmıştır. Bu bağlamda parlamente sistemlerde devlet başkanlarından genel olarak tarafsız ve bağımsız hakem rolü biçilmiştir. Tarafsızlık ve bağımsızlık özelliğinin sağlanabilmesi için de bazı araçlar kullanılmaktadır. Bunlardan biri de devlet başkanlarının sorumsuzluğudur. Devlet başkanlarının sorumsuzluğu da karşı-imza kuralıyla sağlanır. Karşı-imza kuralı, devlet başkanının işlemlerine anayasada belirtilmiş olan kişi veya kişilerin imza atması şeklinde tezahür eder. Bu kuralla, devlet başkanlarının yapmış olduğu işlemlerden dolayı ortaya çıkan sorumluluk, karşı-imza atmaya yetkili olan makama geçer. Karşı-imza kuralının tek fonksiyonu bu değildir. Ancak en önemli fonksiyonu da budur.

Türk anayasalarında da genel itibariyle parlamente sistem benimsenmiş veya bu sisteme yaklaşan yapılar kurulmuştur. Bu olguyla paralel olarak karşı-imza kuralı da anayasalarda yer bulmuştur. Ancak uygulanması konusunda büyük problemler yaşanmıştır, yaşanmaktadır.

Tez bağlamında kuvvetlerin birbiriyle ilişkisine göre hükümet sistemleri, parlamente sistemin genel özellikleri, parlamente sistemin oluşum sürecinde devlet başkanının bu konuma gelmesi, bu sistemi benimsemiş ülkelerde ve Türkiye’de devlet başkanının sistem içerisindeki konumu, karşı-imza kuralının genel ilkeleriyle birlikte Türkiye uygulamasının detaylı bir incelemesi yapılacaktır.

#### *Anahtar Kelimeler:*

Anayasa, Parlamente Sistem, Cumhurbaşkanı, Karşı-İmza Kuralı, Sorumluluk.

## ABSTRACT

Name and Surname : Salih TAŞDÖĞEN  
University : Uludağ University  
Institution : Institute of Social Science  
Main Discipline : Public Law  
Discipline : General Public Law  
Characteristic of Thesis : Master Degree Thesis  
Page Number : xv+249  
Degree : .../.../2015  
Supervisor : Prof. Dr. Kemal Gözler

### COUNTERSIGNATURE RULE IN TURKISH CONSTITUTIONAL LAW\*

In parliamentary systems executive power is exercised by the heads of states and the cabinets. The heads of states are less authorised and less effective than the cabinets. This qualification has been inherited by them within the emergence of the parliamentary systems. At first in England, the cradle of the parliamentary system, while the King was the only organ exercising the legislative, executive and the judiciary powers, yet he was deprived of using the legislative and the judiciary powers and his powers pertaining to execution were restricted over time. Therefore, the King was left with certain ruling powers and some other symbolic powers in relation to the unity of the state. In this context, the head of state was casted as an impartial and independent referee in the parliamentary systems. Some means are used to provide the impartiality and independence features. One of these is the irresponsibility of the heads of states. The irresponsibility of the heads of states is provided by the countersignature rule. Countersignature rule requires that person or persons determined by the constitution sign the acts of the heads of states. Via this rule the responsibility emerging from the acts performed by the heads of states conveys to the other authority who has the countersignature. This is not the only function of the counter signature rule. But this is the most important function thereof.

Parliamentary system has also been generally adopted or structures similar to this system have been founded in Turkish constitutions. Parallel to this, countersignature rule has also found a place in the constitutions however, there have been great problems with regards to the implementation thereof.

In the context of the thesis, government systems other than the parliamentary system, general features of the parliamentary system, that reformation of the heads of states's position during the emergence of the parliamentary system, his position within the system, and the rule of the countersignature will be analysed in detail.

#### **Keywords:**

Constitution, Parliamentary Government, Head of State, Countersignature rule\*,  
Accountability

---

\* Tezin İngilizce adı, tez öneri formunda sehven “*Countersigning in Turkish Constitutional Law*” yazılmıştır. Aslen tezin adı “*Countersignature Rule in Turkish Constitutional Law*”dur.

## ÖNSÖZ

Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesinde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladığımdan bu yana, son derece değerli hocalarla tanışma ve onlarla fikir alışverişinde bulunma imkânı buldum. Bundan aldığım ilhamla, özgün bir çalışma ortaya koyma amacıyla bu tez üzerinde çalışmaya başladım.

Bunun yanında güzel ve nitelikli arkadaşlıklar edindim, nitelikli akademik tartışmaları dinleme ve bunlara katılma şansına sahip oldum. Bu sebeple, çalışmanın oluşumu sürecinde yaptığımız “beyin fırtınalarıyla” bana birçok konuda fikir ve ilham veren başta arkadaşlarım Yahya Berkol Gülgeç ve Şerif Ahmet Öztürk olmak üzere, diğer araştırma görevlisi arkadaşlarıma, benden bugüne kadar desteklerini esirgemeyen sevgili anneciğim ve babacığma teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca yakın zamanda kaybettiğim, beni araştırma görevlisi olmak konusunda destekleyen, yüreklendiren, birçok iyi ve kötü hatıramın sahibi: A. E. K. Ruhun şad olsun!

Bursa – 2015

Salih TAŞDÖĞEN

---

\* Tez öneri formunda sehven “*countersigning*” yazılmıştır. Doğrusu “*countersignature rule*”dur.

## İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI .....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÖNSÖZ .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
KISALTMALAR .....	xiv
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KUVVETLERİN BİRBİRİYLE İLİŞKİLERİNE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE PARLAMENTER SİSTEM

I. GİRİŞ .....	4
II. KUVVETLERİN BİRBİRİYLE İLİŞKİSİ BAKIMINDAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....	5
A. GENEL OLARAK .....	5
B. KUVVETLER BİRLİĞİ .....	6
1. Kuvvetlerin Yasama Organında Birleşmesi – Meclis Hükümeti Sistemi .....	6
2. Kuvvetlerin Yürütme Organında Birleşmesi .....	8
a. Mutlak monarşi .....	8
b. Diktatörlük .....	9
C. KUVVETLER AYRILIĞI .....	11
1. Tarihsel Gelişim .....	12
2. Montesquieu'nün Kuvvetler Ayrılığı Düşüncesi.....	14
3. Kuvvetler Ayrılığını Temel Alan Sistemler .....	19
a. Başkanlık sistemi .....	20
b. Yarı-başkanlık sistemi .....	24
D. PARLAMENTER SİSTEM .....	26
1. Parlamenter Sistemin Tarihçesi .....	26
a. Yasamanın diğer devlet organlarından ayrılması.....	27
(1) 1066 Hastings Savaşından önceki devirlerde durum.....	28
(2) 1066 Hastings Savaşından sonraki durum.....	29
(3) Magna Carta Libertatum.....	30
(4) Parlamentonun gelişmesi .....	31



(5) Parlatentonun yasama yetkisini kazanması .....	34
(6) Haklar Beyannamesi (Bill of Rights – 1689) .....	35
(7) Veraset Kanunu (Act of Settlement – 1701) .....	36
b. Yürütme yetkisinin kraldan ayrılması.....	37
(1) Bakanlar kurulunun ortaya çıkışı ve gelişimi .....	38
(2) Bakanların sorumluluğu ve fesih müesseselerinin ortaya çıkışı.....	40
2. Parlatenter Sistemin Tanımı - Özellikleri.....	43
a. Asli özellikler .....	48
(1) Yürütme kuvvetini iki organın kullanması .....	48
(a) Devlet başkanı .....	48
(b) Bakanlar kurulu.....	48
(2) Yürütmenin göreve gelişi .....	50
(3) Bakanlar kurulunun yasama organının güvenine dayanması .....	50
b. Tali özellikler .....	51
(1) Yürütme organının yasama organını feshedebilmesi .....	52
(2) Aynı kişinin hem yasama organında hem yürütme organında görev alabilmesi .....	52
(3) Bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesi .....	53
3. Karşılıklı Etkileşim Araçları.....	53
a. Kanun yapımına yürütmenin katılması .....	54
b. Bütçe .....	54
c. Uluslararası andlaşmaların yapılması .....	54
d. Denetim.....	54
4. Rasyonelleştirilmiş Parlatentarizm .....	54
E. TÜRK ANAYASALARINDA BENİMSENMİŞ HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....	57
1. 1876 Anayasasında Durum.....	57
a. 1909 öncesi durum .....	57
b. 1909 sonrası durum.....	58
2. 1921 Anayasasında Durum.....	59
a. 1923 öncesi durum .....	59
b. 1923 sonrası dönem .....	60
3. 1924 Anayasasındaki Durum.....	60
4. 1961 Anayasasında Durum.....	61
5. 1982 Anayasasında Durum.....	62

## İKİNCİ BÖLÜM

### PARLAMENTER SİSTEMLERDE DEVLET BAŞKANLARI

I. DEVLET BAŞKANININ PARLAMENTER SİSTEMLERDEKİ KONUMU .....	66
II. DEVLET BAŞKANLARININ PARLAMENTER SİSTEMLERDE HUKUKİ STATÜSÜ .....	69
A. SEÇİMİ veya BELİRLENMESİ .....	70
B. GÖREVE BAŞLAMASI.....	73
C. GÖREV SÜRESİ.....	75
D. TEKRAR SEÇİLEBİLİRLİK .....	76
E. GÖREV BAĞDAŞMAZLIKLARI .....	76
F. DEVLET BAŞKANINA VEKÂLET .....	77
G. GÖREVİNİN SONA ERMESİ .....	78
H. SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUĞU .....	79
1. Devlet Başkanının Siyasi Sorumluluğu .....	80
2. Devlet Başkanının Hukuki Sorumluluğu.....	82
3. Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu.....	83
I. DEVLET BAŞKANLARININ PARLAMENTER SİSTEMLERDEKİ YETKİ VE GÖREVLERİ.....	85
1. Genel Olarak.....	85
2. Devlet Başkanının Yetki ve Görevlerinin İlişkili Oldukları Alana Göre Sınıflandırılması .....	89
a. Devlet başkanının devletin başı olması sıfatıyla sahip olduğu yetkiler .....	89
b. Devlet başkanlarının yasamayla ilgili yetki ve görevleri.....	89
c. Devlet başkanlarının yürütmeye ilgili yetki ve görevleri .....	90
d. Devlet başkanlarının yargıyla ilgili yetki ve görevleri .....	90
e. Devlet başkanlarının dış ilişkiler alanındaki yetki ve görevleri.....	90
f. Devlet başkanlarının diğer yetki ve görevleri.....	91
III. TÜRK ANAYASALARINDA DEVLET BAŞKANLIĞININ DÜZENLENİŞİ .....	91
A. 1876 ANAYASASINDA DEVLET BAŞKANI (PADİŞAH).....	91
B. 1924 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI .....	92
C. 1961 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI .....	94
IV. 1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANLIĞI.....	95
A. CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL KONUMU VE İŞLEVİ.....	95
B. SEÇİLMESİ VE GÖREVE BAŞLAMASINA İLİŞKİN HUSUSLAR.....	97
1. Seçilme Yeterliliği.....	97

a. Türk vatandaşı olmak.....	98
b. Kırk yaşını doldurmuş olmak .....	98
c. Yükseköğrenim yapmış olmak.....	98
d. Milletvekili olmak veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak.....	99
(1) Olumlu şartlar .....	99
(a) Türk vatandaşı olmak.....	99
(b) Yirmibeş yaşını doldurmuş olmak.....	99
(c) En az ilkokul mezunu olmak.....	99
(d) Askerlik şartı.....	99
(2) Olumsuz şartlar.....	100
(a) Kısıtlı olmamak.....	100
(b) Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak.....	100
(c) Toplam bir yıldan fazla hapis cezasına hüküm giymemiş olmak .....	100
(d) Ağır hapis cezasına hüküm giymiş olmamak .....	100
(e) Yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmamak.....	101
(f) Belirli suçlardan hüküm giymemiş olmak.....	101
2. Seçme Yetkisi ve Seçme Usulü.....	101
3. Göreve Başlaması.....	102
4. Andıçmesi.....	103
5. Görev Süresi ve Tekrar Seçilebilirliği.....	104
6. Görevinin Sona Ermesi.....	104
a. Sürenin dolması.....	104
b. İstifa .....	104
c. Ölüm.....	105
d. Başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması.....	105
e. Vatana ihanet ile suçlandırılma.....	105
D. CUMHURBAŞKANINA VEKÂLET .....	106
E. CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUĞU .....	107
1. Cumhurbaşkanı'nın Siyasi Sorumsuzluğu.....	107
2. Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Sorumluluğu.....	108
a. Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu .....	108
b. Cumhurbaşkanı'nın görevi ile ilgili olmayan eylem ve işlemlerden dolayı hukuki sorumluluğu .....	109

3. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu.....	109
a. Cumhurbaşkanının görevine ilişkin suçlarından dolayı sorumluluğu: .....	110
b. Vatana ihanet suçu .....	110
c. Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu .....	112
F. YETKİ VE GÖREVLERİ.....	116

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KARŞI-İMZA KURALI VE TÜRKİYE BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. TANIMI .....	118
II. UNSURLARI .....	120
A. DEVLET BAŞKANININ GÖREVİYLE İLGİLİ YAZILI İŞLEMLERİ HAKKINDA BU KURAL UYGULANIR. ....	120
B. İŞLEMİN SORUMLULUK DOĞURUR NİTELİKTE OLMASI GEREKİR. ....	122
A. BU KURALIN ANAYASALAR TARAFINDAN KABUL EDİLMİŞ OLMASI GEREKİR.....	123
III. KAPSAMI.....	124
IV. FONKSİYONU.....	125
V. KARŞI-İMZA ATMA YETKİSİ .....	128
A. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAKANLARA VERİLDİĞİ ANAYASALAR ...	128
C. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAŞBAKAN VEYA YETKİLİ BAKANA VERİLDİĞİ ANAYASALAR .....	129
D. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAŞBAKAN VE GEREKLİ DURUMLARDA YETKİLİ BAKANLARA VERİLDİĞİ ANAYASALAR .....	129
E. KARŞI-İMZA YETKİSİNİ BAŞBAKAN VE İLGİLİ BAKANLARA VEREN ANAYASALAR .....	130
F. KARŞI-İMZA YETKİSİNİ HÜKÜMETE VERENLER .....	130
VI. KARŞI-İMZA KURALINA İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA DÜZENLEMELER .....	130
VII. DEVLET BAŞKANLARININ YETKİLERİ .....	133
A. DEVLET BAŞKANLARININ YAZILI İŞLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİ VE GÖREVLER .....	134
B. DEVLET BAŞKANININ EYLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLERİ.....	136
VIII. ESKİ TÜRK ANAYASALARINDA KARŞI İMZA KURALI .....	137
A. 1876 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI .....	137
B. 1924 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI.....	138
C. 1961 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI.....	139

IX. 1982 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI .....	140
A. DÜZENLENİŞİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ .....	140
B. GENEL OLARAK UYGULANIŞI.....	143
X. TÜRK HUKUKU BAKIMINDAN KARŞI-İMZA KURALINA TABİ İŞLEMLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ .....	152
1. Tek Yanlılık.....	154
2. İcrailik.....	154
3. Re'sen İcra Edilebilirlik.....	155
4. Hukuka uygunluk karinesi.....	155
5. Yazılılık .....	156
XI. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİN KULLANIMINA VE YERİNE GETİRİLMESİNE İLİŞKİN YARGISAL DENETİM .....	159
A. YARGISAL DENETİMİN KAPSAMI .....	159
B. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİ İCRASINDAN DOLAYI ORTAYA ÇIKABİLECEK TAZMİNAT SORUMLULUĞU .....	161
C. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİ İCRASINDAN DOLAYI ORTAYA ÇIKABİLECEK CEZAİ SORUMLULUK .....	162
D. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNE İLİŞKİN OLARAK YAPTIĞI İŞLEMLERİN İDARİ YARGISAL DENETİMİ .....	163
1. Unsurlar Bakımından Değerlendirme.....	163
a. Yetki unsuru .....	163
(1) Kişi bakımından yetki (Ratione personae yetki) .....	164
(2) Konu bakımından yetki (Ratione materiae yetki).....	165
(3) Yer bakımından yetki (Ratione loci yetki) .....	166
(4) Zaman bakımından yetki (Ratione temporis yetki) .....	167
b. Şekil unsuru .....	168
c. Usul unsuru .....	169
d. Sebep unsuru.....	170
e. Konu unsuru .....	170
f. Amaç unsuru.....	171
2. Yaptırımlar Bakımından Değerlendirme .....	171
a. Yokluk.....	172
(1) Maddi (mutlak) yokluk.....	172
(2) Yok hükmünde sayma .....	174
b. İptal edilebilirlik .....	176

XII. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANINA AİT OLAN YETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	182
A. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLER.....	183
1. Cumhurbaşkanı'nın Yasamaya İlişkin Yetkileri.....	183
a. Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak.....	183
b. Kanunları yayınlamak.....	185
c. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek.....	187
d. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna (referanduma) sunmak.....	191
e. Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma.....	192
f. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.....	193
2. Cumhurbaşkanı'nın Yürütmeye İlişkin Yetkileri.....	195
a. Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek.....	195
b. Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek.....	198
c. Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak.....	200
d. Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek.....	201
e. Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak.....	202
f. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek.....	204
g. Genelkurmay Başkanını atamak.....	205
h. Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak.....	206
ı. Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak.....	206
i. Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak.....	208
j. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ile başkanını atamak ve bu kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak.....	210
k. Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek.....	212
l. Üniversite rektörlerini seçmek.....	213
3. Cumhurbaşkanı'nın Yargıya İlişkin Yetkileri: Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay Üyelerinin Dörtte Birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay Üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyelerini seçmek:..	214
4. Diğer Yetkiler.....	216
B. CUMHURBAŞKANININ EYLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLERİ.....	217

1. Cumhurbaşkanının Yasamaya İlişkin Yetkisi: Gerekli Gördüğü Takdirde Yasama Yılıının İlk Günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşması Yapmak...	218
2. Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkileri .....	219
a. Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek .....	219
b. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek .....	220
c. Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek yetkisi .....	221
d. Kararnameleri imzalamak .....	221
XIII. BAKANIN REFAKATİ İLKESİ .....	225
SONUÇ .....	228
KAYNAKLAR .....	234
ÖZGEÇMİŞ .....	249

## KISALTMALAR

a.e.	: Aynı eser
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.tb.	: Adı geçen tebliğ
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
çev.	: Çeviren
ed.	: Editör
F.	: Fasikül
HÜHFD	: Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHAD	: Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi
MS	: Milattan sonra
pp.	: Page to page (Sayfadan sayfaya)
S.	: Sayı



- s. : Sayfa
- ss. : Sayfadan sayfaya
- SDÜİİBFD : Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi  
Dergisi
- TBB : Türkiye Barolar Birliği
- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- vb. : Ve benzeri
- vd. : Ve devamı
- Vol. : Volume

## GİRİŞ

Tarihsel süreçte devlet başkanlarının (hükümdarların), devlet yönetimi üzerinde etkisi ve yetkisi çok büyük olmuş, demokrasinin gelişim göstermesine kadar – birçok devlet bakımından – devletin bütün yönetme yetkilerini kendinde toplayan organ olmuştur. Devlet başkanlarının devlet yönetimi üzerindeki etkisi ve yetkisi, yönetilenlerin yönetime katılmasıyla, birçok alanda azalmıştır. Yasama ve yargı kuvvetleri zamanla ondan koparılmış, yürütme erki üzerindeki yetkisi de önemli ölçüde budanmıştır. Bu gelişim esas itibariyle, parlamenter sistemin gelişimiyle paralel olarak, sistemin beşiği olan İngiltere’de yaşanmıştır.

İngiltere’de öncelikle parlamentonun gelişimiyle, Kralın sahip olduğu yasama yetkisi ondan koparılmış, ardından da yürütmeye ilişkin yetkileri büyük ölçüde “*cabinet*” (kabine) isimli organa geçmiştir. Parlamenter sistemin aşağıda incelenecek olan asgari gerekliliklerinin de zaman içerisinde oluşmasıyla sistem parlamenter monarşi görünümüne kavuşmuştur. Ancak Kralın geleneksel sorumsuzluğu baki kalmıştır. Kralda kalan, yazılı işlemlerle kullanılabilen yetkileri bakımından da karşı-imza kuralı benimsenerek, bunlardan doğan sorumluluğun, kararda imzası bulunan kabine üyelerine aktarılması amacı güdülmüştür. Bu yolla Kralın devlet yönetimindeki etkisizliği daha da pekiştirilmiştir. Öyle ki, Kral artık yürütme yetkisini büyük oranda elinde bulunduran kabinenin onayı olmadan elindeki yetkilerini kullanamayacaktır. Zira bu kural Kralın işlemleri bakımından bir geçerlilik şartıdır.

Parlamenter sistemin cumhuriyetlerde de benimsenmesiyle, Kralın bu etkisiz ve yetkisiz rolü cumhurbaşkanlarına geçmiştir. Kralın sorumsuzluğu da cumhurbaşkanları için sadece görevleri bakımından kabul edilmiş, bunun mantıksal sonucu ve aracı olarak karşı-imza kuralı bu devletlerin anayasalarında benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlarının etkisiz ve daha az yetkili konumda bulunmasının hem bir sebebi, aynı zamanda bir sonucu olarak onlara, parlamenter sistemin iki temel organı olan parlamento ve bakanlar kurulu arasında gerilimleri azaltıcı, tarafsız ve bağımsız hakem rolü verilmiştir. Geniş bir perspektiften

bakıldığında karşı-imza kuralı bu rolün yerine getirilmesi bakımından da bir araç rolündedir.

Tarihsel süreç bağlamında bu konuma yerleştirilen devlet başkanlığı makamının ve konumunun göstergelerinden biri olan karşı-imza kuralının temel mantığının anlaşılabilmesi için tarihsel sürecin özümsemişi gerekir.

Ayrıca konuyla ilgili olarak parlamenter sistemin farklı bir uygulaması olarak kabul edilebilecek yarı-başkanlık sistemine değinmek gerekir. Yarı-başkanlık sistemi hem meşruiyeti hem de yetkileri bakımından güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı ortaya koymaktadır. Ancak bu sistemi benimsediği belirtilen anayasalarda da karşı-imza kuralına rastlanmaktadır. Bu kuralın yarı-başkanlık sistemini benimsemiş devletlerdeki işlevinin, cumhurbaşkanlarının bir tarihsel miras niteliğindeki sorumsuzluğunun sağlanması olduğu söylenebilir. Bu sistemlerde karşı-imza kuralının Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkisizliğini sağlama fonksiyonunun bulunduğunu söylemek yanlış olacaktır.

Yani denebilir ki, sistem ister parlamenter sistem, isterse yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılınsın, anayasalarda karşı-imza kuralı benimsenmiş olabilir. Fonksiyonel anlamda farklı amaçlara hizmet etmiş olsalar da, kuralın uygulanması bakımından bir fark yoktur: Bu kural anayasalarda nasıl benimsenmişse o şekilde uygulanacaktır. Bu anayasaların üstünlüğü prensibinin bir gereğidir.

Türk anayasaları bakımından ise, genel itibariyle parlamenter sistemin benimsendiğini söylemek mümkündür. İlk olarak 1876 Anayasasında varlığını hissettiren bu sistem, 1909 değişiklikleriyle neredeyse tüm kurumlarıyla anayasaya aktarılmıştır. 1921-1924 arası uygulanan meclis hükümeti sistemi de ulusal kurtuluş ve kuruluş aşamalarında bir geçiş dönemi olarak güçlü bir karar mekanizmasının bir gereği olarak anlaşılmalıdır. Ardından 1924 Anayasası ile birlikte tekrar parlamenter sisteme yaklaşılmış, daha sonra 1961 ve 1982 Anayasalarında parlamenter sistemin gereklilikleri genel olarak benimsenmiştir. Her ne kadar 2007 yılında yapılan anayasa değişikliklerinden sonra Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün kabulüyle sistemin niteliğinin yarı-başkanlık sistemine dönüştüğü doktrinde tartışılmışsa da, yarı-başkanlık sisteminin esasen parlamenter sistemin kurumları üzerinde yapılandırılmış bir sistem olması sebebiyle, bu sistemin bütün kurumları varlığını korumaya devam etmiştir.

Yönetim şekli olarak cumhuriyetin benimsemesinden sonraki Türk siyasi tarihine bakıldığında genel itibariyle, Cumhurbaşkanlarının konumunun, benimsenen hükümet sistemindeki “*olması gereken*” konumu göz ardı edilerek öne çıkarılmaya çalışıldığı gözlemlenebilir. Bunun sebebi olarak da siyasi bakımdan güçlü ve karizmatik figürlerin Cumhurbaşkanlığı makamına oturması gösterilebilir. Cumhurbaşkanlarımızın da bu güçle, sistem içerisindeki birleştirici bütünleştirici, tarafsız hakem rollerinin büyük ölçüde dışına çıkarak, hatta bazı anayasal hükümleri çiğneyerek, özellikle son yıllarda hem eylemleri hem de söylemleriyle tartışmaların ve çekişmelerin tarafı olmuştur. Bunun çözümü ise ya Cumhurbaşkanını anayasal konumuna geri döndürecek olan, anayasada bulunan hükümlerin uygulanmasını sağlamak, ya da fiili durumu anayasal düzleme taşımaktır.

Karşı-imza kuralı da bu bağlamda değerlendirilebilir. 1876 Anayasasında yapılan 1909 değişiklikleriyle ilk defa Türk hukukuna giren bu kural, 1921 Anayasasının parlamenter sistemin özelliklerini taşıması dolayısıyla kabul edilmemiş, bunun dışında 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarıyla anayasal bir hüküm olarak kabul edilmiştir. 1924 ve 1961 Anayasasında bu kuralla ilgili olarak hiçbir istisna öngörülmemiştir. 1982 Anayasası da istisnaların anayasa ve kanunlarla kabul edilebileceğini öngörmüş ama ne anayasa ne de kanunlarda hiçbir istisna belirtilmemiştir. İstisna içermeyen bu hükümlere karşın, cumhurbaşkanlarının sistem içerisinde öne çıkarılması eğilimine bağlı olarak, hem doktrinde hem de uygulamada bu kurala istisnalar getirilmiştir. Bu yorumların ve uygulamaların anayasanın üstünlüğünü benimsemiş olan anayasalarımıza uygun olduğunu söylemek imkânsızdır.

Bu tez kapsamında ilk bölümde kuvvetlerin birbirleriyle ilişkilerine göre hükümet sistemleri kısaca değerlendirilecek, ardından tarihsel süreçte hükümdardan yetkilerinin koparılması sonucu oluşan parlamenter sistemin bu süreci açıklanacak ve sistemin özellikleri üzerinde durulacak ve Türk anayasalarında benimsenen sistemler anayasal düzlemde aktarılmaya çalışılacaktır. Ardından ikinci bölümde parlamenter sistemlerde devlet başkanının rolü ve konumu ile hukuksal statüsü konusu açıklanıp, Türk anayasaları bağlamında bu konunun değerlendirilmesi yapılacaktır. Son bölümde ise genel ilkeleri ve Türkiye uygulaması bakımından karşı-imza kuralı bütün yönleriyle açıklanacaktır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KUVVETLERİN BİRBİRİYLE İLİŞKİLERİNE GÖRE HÜKÜMET**

#### **SİSTEMLERİ VE PARLAMENTO SİSTEMİ**

Karşı-imza kuralı parlamento sistemin unsurlarından biridir. Yarı-başkanlık sistemini benimsemiş devletlerin anayasalarında da bu kural benimsenmiştir. Ama bu kural esasen parlamento sistemin tarihsel gerekliliklerinden ortaya çıkmıştır. Parlamento sistemi de tarihsel süreç itibarıyla yasama ve yürütme yetkilerinin hükümdardan koparılması sonucu oluşan bir hükümet sistemidir. Karşı-imza kuralı bu açıdan bakıldığında, hükümdarın yetkilerinin ve devlet yönetimi üzerindeki etkisinin kısıtlanması süreci ile doğrudan ilgilidir. Zira bu kural ile devlet başkanlarının yapacağı bütün işlemlere, karşı-imza atmaya yetkili makamların katılması zorunlu hale gelmiş, bu işlemlerden doğan sorumluluk da işlemde imzası bulunan makamlara yüklenerek, kararın hukuken tekemmül etmesi bu makamların inisiyatifine bırakılmıştır. Bu kural bütün yönleriyle incelenmeden evvel hükümet sistemlerinin dayandığı prensipler ve hükümet sistemleri irdelenecek, ardından da parlamento sistemi ve bu sistemin özellikleri anlatılacaktır.

#### **I. GİRİŞ**

Parlamento sistemi, kuvvetler ayrılığı esasına dayanan ve yürütme ve yasama erkini kullanan organların birbirleriyle ilişkisi üzerine kurulmuş bir hükümet sistemidir. Bu sistemi tam manasıyla kavrayabilmek için tarihsel arka planını, niteliklerini, özelliklerini, bu sistem içerisinde yasama ve yürütme organlarının konumunu ve diğer benzer hükümet sistemlerinden farklarını irdelenmelidir. Ama bundan evvel kuvvetlerin birbirleriyle ilişkileri bakımından hükümet sistemlerini ayırmak ve parlamento sisteminin teorik kökenini

oluşturan kuvvetler ayrılığı prensibini ana hatlarıyla da olsa incelemek, parlamenter sistemin mantığını anlamak adına gereklidir.

## II. KUVVETLERİN BİRBİRİYLE İLİŞKİSİ BAKIMINDAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

### A. GENEL OLARAK

Devletler egemenliklerini üç kuvvet ile kullanır: Yasama, yürütme ve yargı. Kuvvetler ayrılığından veya birliğinden bahsedildiğinde, aslında devletin organlarının ve yasama ve yürütme fonksiyonlarının birbirleriyle olan ilişkilerinden bahsetmiş oluruz. Başka bir deyişle, bu kuvvetleri kullanan organların, özellikle yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle ilişkisi hükümet sistemlerinin temelde birbirinden farklılaşmasına sebebiyet verir<sup>1</sup>. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir organda toplanması kuvvetler birliği, farklı organlara bölüştürülmesi ise kuvvetler ayrılığı prensipleri ile açıklanır.

Kuvvetler birliğinin benimsendiği devletler bakımından kuvvetlerin hangi organda toplandığına göre bir ayırım yapılır. Buna göre kuvvetler yasama organında toplanmışsa “*meclis hükümeti sistemi*”, yürütme organında toplanmışsa “*mutlak monarşi*” veya “*diktatörlük*” söz konusu olur.

Kuvvetler ayrılığının benimsendiği devletler bakımından da, kuvvetlerin sert veya yumuşak ayrılmasına göre bir ayırma gidilmektedir. Kuvvetleri kullanan organların ve bu kuvvetlerin birbirinden katı bir şekilde ayrıldığı sistem “*başkanlık sistemi*”, bu organların işbirliği içinde olduğu, başka bir deyişle kuvvetlerin yumuşak olarak ayrıldığı sistem ise “*parlamenter sistem*” olarak ifade edilir. Ayrıca bu iki sistemin arasında bir hibrid sistem olarak düşünülmüş “*yarı-başkanlık sistemi*” vardır<sup>2</sup>.

Aşağıda öncelikle kuvvetler birliği teorisine ve bu teoriye dayalı sistemlere kısaca değinilecek, ardından konumuzu aydınlatmak anlamında daha gerekli görülen kuvvetler ayrılığı teorisi ve bu teorinin farklı benimsenmiş şekillerinden oluşan “başkanlık sistemi”, “yarı-başkanlık sistemi” ve “parlamenter sistem” konuları açıklanacaktır.

---

<sup>1</sup> Jose Antonio Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge University Press, New York, 2007, s. 34.

<sup>2</sup> a.e., s. 33.

## B. KUVVETLER BİRLİĞİ

Kuvvetler birliği sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde toplandığı sistemdir<sup>3</sup>. Bu prensibin üzerine kurulmuş olan hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme (hatta yargı) kuvvetleri tek bir organda toplanmaktadır. Bu organ yasama veya yürütme organı olabilir<sup>4</sup>. Eğer bu kuvvetler yasama organında toplanmışsa “*meclis hükümeti sistemi*” söz konusu olmaktadır. Kuvvetlerin toplandığı organ eğer yürütme organıysa ve yürütme organı da irs esasına göre iş başına geliyorsa “*mutlak monarşi*” söz konusudur. Yine bu organ yürütme organı olup irs esası dışında göreve geliyorsa “*diktatörlük*”ten bahsedilir. Şimdi bu sistemleri kısaca inceleyelim.

### 1. Kuvvetlerin Yasama Organında Birleşmesi – *Meclis Hükümeti Sistemi*

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin, yasama kuvvetini kullanan bir mecliste birleştiği yönetim biçimine “*meclis hükümeti sistemi*” denir<sup>5</sup>. Bu hükümet sistemi Jean-Jacques Rousseau tarafından dile getirilmiş egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır<sup>6</sup>. Rousseau’ya göre egemenlik sınırsızdır, mutlaktır, tektir, bölünemez ve devredilemez<sup>7</sup>. Egemenliğin teklifi kabul ediliyorsa bu egemenliğin de tek bir organ tarafından kullanılması gerektiği kabul edilmelidir. Demokratik sistemlerde de bu erkleri elinde bulunduran organ halk tarafından seçilmiş yasama organı olmalıdır<sup>8</sup>.

Meclis hükümeti sistemine göre yasama ve yürütme erkleri hukuken halk tarafından seçilen yasama organına aittir. Yani meclis hem kanun çıkartmakta hem de kendi yaptığı kanunları uygulamaktadır<sup>9</sup>. Başka bir deyişle, meclis devlet içerisindeki en büyük otoriteye sahip organdır<sup>10</sup>. Tunaya, bu sistemin kişisel sistemin karşıtı olarak ortaya çıktığı tespitini yapmıştır<sup>11</sup>.

<sup>3</sup> Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, 1. b., Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1989, s. 21; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, 1. b., Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 554.

<sup>4</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 554.

<sup>5</sup> Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 17. b., Beta Yayınevi, İstanbul, 2014, s. 472; A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 19. b., Turhan Yayınevi, Ankara, 2013 s. 41.

<sup>6</sup> Turhan, a.g.e., s. 25; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 473.

<sup>7</sup> Turhan, a.g.e., s. 25.

<sup>8</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 557.

<sup>9</sup> a.e., s. 557.

<sup>10</sup> İlhan Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1964, s. 201.

<sup>11</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. b., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 392.

Bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerini kullanan organ, tek meclisten oluşmaktadır. Bunun iki sebebi olduğu söylenebilir. Sebeplerden biri egemenliğin bölünmezliği ilkesidir. Diğeri ise ikinci meclislerin halkın iradesini engelleyici bir fonksiyona sahip olduğu düşüncesidir<sup>12</sup>.

Yasama organının egemenlik bakımından en büyük otorite olmasının bu sistem bakımından birçok sonucu vardır. Yasama organı, bu sistemde kendi kendini toplantıyı çağırır. Başka bir makam meclisi toplantıyı çağıramaz<sup>13</sup>. Bu sistemde meclisi kendisinden başka hiçbir makam feshedemez<sup>14</sup>. Ayrıca meclis sürekli faaliyet halindedir, tatil yapamaz. Buna “*meclisin sürekliliği ilkesi*” denir. Bu ilkenin varlık sebebi ise yürütme fonksiyonunun meclis tarafından kullanılması ve bu fonksiyonun da sürekli bir nitelik arz etmesidir<sup>15</sup>.

Meclis hükümeti sisteminin uygulandığı devletlerde meclisin yürütme görevini belirli sayıda kişiden oluşan bir organa tevdi ettiği ve yürütme işlerini onun eliyle ifa etme yolunu seçtiği görülmüştür. Zira kalabalık bir meclisin yürütme erkini kendi başına etkin bir şekilde kullanabileceği düşünülemez. Seçilen yürütme kurulu meclisin içinden çıkar ve onun talimatlarıyla sınırlı olarak hareket eder<sup>16</sup>. Yürütme kuvvetini kullanan bakanların özerkliği yoktur, bağımsız bir hareket alanı yoktur. Dolayısıyla yürütme organının varlığını iddia etmek dahi zordur<sup>17</sup>. Bakanların tek tek veya kurul olarak aldığı kararlar meclis tarafından her zaman değiştirilebilir, ilga edilebilir ve hatta meclis bunların yerine geçip karar verebilir<sup>18</sup>. Bu kurulun üyeleri yasama meclisi tarafından, meclis içerisinde tek tek seçilir ve yine meclis tarafından istendiği zaman değiştirebilir<sup>19</sup>. Bu görevliler meclis karşısında fesih kozuna sahip değillerdir<sup>20</sup>. Bu sistem içerisinde yürütmeye görevlendirilen meclis üyelerinden oluşturulan kurul, meclis üzerinde etkileme araçlarına da sahip değildir. Zira

---

<sup>12</sup> Turhan, a.g.e., s. 27.

<sup>13</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 558.

<sup>14</sup> Turhan, a.g.e., s. 27.

<sup>15</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 558; Turhan, a.g.e., s. 27; Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, 2. b., İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1940, s. 299.

<sup>16</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 201; Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, 1. b, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 52; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 559, 561; Tunaya, a.g.e., s. 393 Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, a.g.e., s. 299.

<sup>17</sup> Turhan, a.g.e., s. 27.

<sup>18</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 560; Turhan, a.g.e., s. 27; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 474

<sup>19</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.201 Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, a.g.e., s. 299 Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 474.

<sup>20</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 561.



daha evvel de belirtildiği gibi meclis bu kurul üzerinde mutlak bir egemenliğe sahiptir<sup>21</sup>. Bu sistem içerisinde, bakanların istifa etmeye dahi hakları yoktur<sup>22</sup>. Çünkü istifa belli bir politikanın yasama organına kabul ettirilmesini sağlayabilecek bir etkileme aracıdır<sup>23</sup>.

Meclis tarafından yürütme işlerini yerine getirmekle görevlendirilen bakanlar meclise karşı bireysel olarak sorumludur. Kolektif sorumluluk bu sistem bakımından söz konusu değildir.

Meclis hükümeti sisteminde aynı zamanda devlet başkanlığı gibi bir makam yoktur<sup>24</sup>. Bunun sebebi de yukarıdaki özellikler için belirtildiği gibi, yasama organının devlet mekanizması içerisinde en büyük otorite olmasıdır. Bu sebeple karşı-imza kuralı gibi bir kural da sistem içerisinde mevcut bir mekanizma değildir.

Görüldüğü üzere bu hükümet sisteminde hukuken kuvvetler ayrılığı yoktur, yalnız fiilen görevsel bir ihtisaslaşma mevcuttur<sup>25</sup>. Bu ihtisaslaşmanın bir sonucu olarak, her ne kadar hukuken yasama organının üstünlüğü devam etse de, fiili durumda yasama meclisinin yürütme işlerini gören kurulun etkisinde ve tahakkümünde kaldığı gözlemlenmiştir<sup>26</sup>. Fransa'da meclis hükümeti sisteminin uygulandığı 1792-1795 döneminde, Türkiye'de 1920-1923 döneminde durum bu şekilde olmuştur<sup>27</sup>.

## **2. Kuvvetlerin Yürütme Organında Birleşmesi**

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organında birleştiği hallerde, duruma göre mutlak monarşiden veya diktatörlükten bahsedilebilir.

### ***a. Mutlak monarşi***

Mutlak monarşi yasama ve yürütme ve hatta yargı kuvvetlerinin devletin hükümdarında toplandığı hükümet sistemidir<sup>28</sup>. Başka bir deyişle bu sistem, hükümdarın saltanat

<sup>21</sup> Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, a.g.e., s. 300.

<sup>22</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 561; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 473.

<sup>23</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 560,561.

<sup>24</sup> Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, a.g.e., s. 299.

<sup>25</sup> Turhan, a.g.e., s. 28.

<sup>26</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 201; Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, a.g.e., C. 1, F. 2, s. 307; Tunaya, a.g.e., s. 392; Turhan, a.g.e., s. 28; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 562.

<sup>27</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 562.

<sup>28</sup> Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, 3. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2011, s. 109.

haklarının herhangi bir sınırlandırmaya tabi tutulmadığı sistemdir<sup>29</sup>. Bu sistemde hükümdar kanunları koyar, koyduğu kanunları uygular, uygulamadan çıkan ihtilafları çözer<sup>30</sup>.

Mutlak monarşiyi despotizm ile karıştırmamak gerekir. Mutlak monarşide hükümdar, önceden konulmuş kurallara göre devleti yönetir. Despotizmde ise keyfi uygulamaların önü açıktır<sup>31</sup>.

Hükümdar bu yetkilerini kullanırken yardımcılardan faydalanabilir. Ancak bu yardımcılardan hükümdarın otoritesini sınırlandırdığı söylenemez. Zira bunlar hükümdarın memurlarından ibarettirler, bağımsız değillerdir. İcraatlarında hükümdarın isteklerinin dışına çıkamazlar. Hükümdar istediği zaman onları değiştirebilir, istediği zaman verdiği yetkileri geri alabilir<sup>32</sup>. Hatta istediği zaman onların yerine geçerek işlem yapabilir.

Bu sistemin hareket noktasında teokratik bir düşüncenin olduğu kabul edilmiştir<sup>33</sup>. Genel olarak hükümdarın ve hanedanının kutsallığı söz konusudur. Hükümdar ilahi emir ve iradenin yeryüzündeki icracısıdır. Dolayısıyla kişilerin uyması gereken kuralları o koyar ve bu kurallara uyulmasını o gözetir<sup>34</sup>.

Mutlak monarşinin hâkim olduğu sistemler bakımından karşı-imza kuralı söz konusu olmaz. Zira bu sistemlerde çift başlı yürütme yapısı söz konusu değildir. Yani karşı-imza yetkisine sahip herhangi bir organ yoktur. Ayrıca bu sistemin genel mantığı karşı-imza kuralının uygulanmasına müsait değildir. Mutlak monarşilerde, hükümdarın sınırlandırılması gibi bir düşüncenin kabul edilmesi mümkün değildir.

### ***b. Diktatörlük***

Diktatörlük, yasama ve yürütme ve hatta yargı yetkilerinin tümünün bir kişi ya da grubun elinde bulunduğu sisteme verilen addır<sup>35</sup>. Diktatörlükler anti-demokratik sistemlerdir<sup>36</sup>. Yasama meclisi veya meclisleri ortadan kaldırılabılır, ancak tamamen yürütme yetkisini elinde bulduran diktatöre bağımlı hale getirilir<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> a.e., s. 109.

<sup>30</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 555.

<sup>31</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 110.

<sup>32</sup> Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, a.g.e., s. 193.

<sup>33</sup> a.e., s. 193.

<sup>34</sup> a.e., s. 193.

<sup>35</sup> Turhan, a.g.e., s. 22; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 555; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 471.

<sup>36</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 555.

<sup>37</sup> Turhan, a.g.e., s. 22; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 471.

Diktatörlüklerde çeşitli konularda halk oylamasına başvurulabilirse de bu sistemler demokratik olmaktan yine uzaktır. Zira demokratik sistemlerde iktidar yalnız halktan kaynaklanmamakta, ayrıca halkın güvenine dayanmaktadır. Diktatörlüklerde ise halkın seçim yoluyla iktidarı değiştiremeyecekleri bir iktidar yapısı tasarlanmıştır. Dolayısıyla diktatörler çok uzun süre veya ömürleri boyunca iktidarda kalmaktadırlar<sup>38</sup>.

Diktatörlüklerin halk oylamasına başvurmasına rağmen demokratik sayılmamasının sebeplerinden diğeri de, halkın muvafakatinin gerçek bir değer taşınamamasıdır. Kullanılan baskı ile halk diktatöre veya onun istediği doğrultuda oy vermek zorunda bırakılır<sup>39</sup>. Bu sebeplerle bu tür diktatörlüklere “*plebisiter diktatörlükler*” denir<sup>40</sup>.

Diktatörlükler çok çeşitli olmakla birlikte temel olarak ikiye ayrılabilir: Totaliter diktatörlükler, otoriter diktatörlükler.

*Totaliter diktatörlükler* anti plüralizmin, toptancı ideolojinin, kütleli tek partinin ve yaygın terörün bulunduğu diktatörlük çeşididir<sup>41</sup>. Bu tanıma göre totaliter diktatörlüklerin dört unsuru olduğu söylenebilir: İlki, totaliter diktatörlük devlet içinde iktidar gruplarının olmasına tahammül edemez. İkincisi, bu tip diktatörlüklerde kütleli bir tek parti vardır. Üçüncü olarak bu iktidarların katı ve toptancı bir ideolojisi vardır. Son olarak da totaliter diktatörlüklerde muhaliflerin yok edilmelerine yönelik keyfi ve yoğun bir zor kullanımının söz konusu olmasıdır<sup>42</sup>.

*Otoriter diktatörlükler* ise, sınırlı bir çoğulculuğa izin veren, ideolojiye değil zihniyete dayanan, yaygın ve yoğun bir siyasi mobilizasyona ve katılıma izin vermeyen, bir lider veya bir grubun şekli anlamda iyi belirlenmemiş fakat uygulamada oldukça tahmin edilebilir sınırlar içinde iktidarını kullandığı sistemlerdir<sup>43</sup>.

Bu sistemlerde devlet tamamen diktatörün egemenliği altındadır. O ne isterse o olur. Dolayısıyla bu sistemlerin hukuksal yönlerini tartışmak gereksizdir.

---

<sup>38</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 471; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 556.

<sup>39</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 471.

<sup>40</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 556.

<sup>41</sup> a.e., s. 556.

<sup>42</sup> a.e., s. 556.

<sup>43</sup> Turhan, a.g.e., s. 24.

### C. KUVVETLER AYRILIĞI

Kuvvetler ayrılığı demokratik yönetim sistemlerinde kuvvetlerin sınırlandırılması ve kontrol edilmesini amaçlayan bir prensiptir<sup>44</sup>. Günümüzde kuvvetler ayrılığı prensibi, demokratik yönetim sistemlerinin vazgeçilmez özelliklerinden biridir<sup>45</sup>. Zira devletin erklerini dizginleme, dengeleme, gözetleme ve kontrol etme araçlarıyla, topluma daha fazla hizmeti ve daha adaletli yönetimleri teminat altına almaktadır<sup>46</sup>.

Bu prensibi daha iyi kavrayabilmek adına tarihsel kökeni hakkında bilgi sahibi olmak gerekir. Zira bu prensip evvela Aristo, Padova'lı Marsilius, Hugo Grotius, Samuel von Puffendorf, John Locke, Christian Wolff gibi düşünürler tarafından dile getirilmiş olsa da<sup>47</sup>, İngiltere'deki siyasi hayatın evrilmesi ile gelişmiş ve uygulanır hale gelmiştir.

Devletin üç temel organının ve fonksiyonunun olduğu nispeten yeni bir düşüncedir. Mutlak monarşiler döneminde bu fonksiyonların tek bir organ, yani hükümdar tarafından yerine getirilmesi söz konusu olmuştur. Yani bu dönemde hükümdar yasaları kendisi koymuş, kendisi uygulamış ve bunlardan doğan uyuşmazlıkları da kendi çözmüştür. Hükümdarın bu kuvvetleri kullanırken yardımcılardan veya danışmanlardan faydalanması, onun bu yetkileri paylaştığı anlamına gelmez<sup>48</sup>.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin benimsenmesiyle, egemenlik yetkilerinin tek bir organda toplanması düşüncesi zarar görmüş ve bu yetkiler farklı organlara bölüştürülmeye başlanmıştır. Ancak devlet kavramının tekliği ve bütünlüğü anlayışı zarar görmemiştir<sup>49</sup>. Zira bölüştürülen devletin unsurları değil, devletin fonksiyonları olmuştur. Kuvvetler ayrılığının benimsendiği devletlerde devlet hukuken yine tek ve bütün olarak varlığını sürdürmüşlerdir.

Bu ön bilgileri verdikten sonra kuvvetler ayrılığı kavramının tarihsel boyutunu irdelemek gerekir.

---

<sup>44</sup> Ekrem Ali Akartürk, **Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, 1. b., Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 32; Rıza Arslan, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. b., Dora Yayıncılık, Bursa, 2013, s. 13-14.

<sup>45</sup> Arslan, a.g.e., s. 13-14.

<sup>46</sup> a.e., s. 14.

<sup>47</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 465.

<sup>48</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 189.

<sup>49</sup> a.e., s. 190.

## 1. Tarihsel Gelişim

Devletin organ ve fonksiyonlarının sınıflandırılması ve dolayısıyla devletin gücünün düzenlenmesi ve sınırlandırılması fikri birçok düşünür tarafından ileri sürülmüştür. Bu prensibin izleri Antik Yunan ve Roma düşünürlerine kadar geri götürülebilir<sup>50</sup>. Genel olarak bu düşünürler, birbirlerinin fikirlerine katkıda bulunarak kuvvetler ayrılığı teorisini geliştirmişlerdir.

Kuvvetler ayrılığı prensibini ilk kez dile getiren düşünür Aristo'dur. Ona göre yasa, yürütme ve yargı kuvvetleri farklı organlar tarafından kullanılmalı, bu ayırım da anayasalar tarafından teminat altına alınmalıdır<sup>51</sup>. Aristo "*Politika*" adlı eserinde en iyi yönetimin "*karma anayasa*" olduğunu belirtmiştir. Farklı toplum kesimlerinin "*karma anayasa*"da temsil edilmelerinin, iktidarın gücünü dizginleyebileceğini, bu şekilde en iyi yönetimin mümkün olacağını savunmaktadır. Aristo toplumu oluşturan üç sınıfın, yani hükümdar, aristokrasi ve halkın, yönetime katılarak istikrarın sağlanabileceğini belirtmektedir<sup>52</sup>. Devlet teşkilatının üç unsurdan oluştuğunu belirtmiş ve bu unsurların görevlerinin neler olduğunu, kimlerden oluştuğunu açıklamıştır<sup>53</sup>.

Bunlardan birincisi "*karar verici*" unsurdur. Bu unsur, savaş ve barış ilan etme, ittifak yapma, kanun çıkarma, idam, sürgün ve müsadere cezaları verme, memurları seçme ve onların hesaplarını denetleme konularındaki yetkileri kapsar. Bu unsur, bugünkü yasa yapma yetkisine tekabül etmektedir. Bu yetkiler yurttaşların tamamına, bir kısmına veya sadece birine verilebilir<sup>54</sup>. Aristo'ya göre, karar verici organın şekli, yani bu yetkinin bütün yurttaşlara mı, yurttaşların bir kısmına mı, yoksa sadece birine mi verildiği hükümetin şeklini belirlemektedir.

İkinci unsur ise, "*memurlar*"dır. Aristo'ya göre memurların seçimi ve sahip oldukları yetkilerin niteliği hükümet şekline göre değişiklik arz eder. "*Memurlar*", devletin bugünkü yürütme erkine tekabül etmektedir<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Arslan, a.g.e., s. 16.

<sup>51</sup> İ. Halil Asilbay, "Parlamentar Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", **TBB Dergisi**, S. 104, Ankara, 2013, s. 249.

<sup>52</sup> Arslan, a.g.e., s. 17.

<sup>53</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 191.

<sup>54</sup> a.e., s. 192.

<sup>55</sup> a.e., s. 192.

Üçüncü ve son unsur da “*yargı kuvveti*”dir<sup>56</sup>. Bu kuvveti kullanan kişilerin belirlenmesi hükümetin şekli üzerinde değişiklik yapmamaktadır.

Padovalı Marsilius ise “*Defensor Pacis*” isimli eserinde Aristo’dan ilham alarak yasama kuvveti ile yürütme kuvvetini ayırmıştır<sup>57</sup>. Onun düşüncesine göre yasama kuvveti halka aittir. Yine kanunları yürütmekle görevli memur ve yargıçlar da halk tarafından atanmalıdır<sup>58</sup>.

Modern anayasacılık tarihinde kuvvetler ayrılığını kişi özgürlüklerinin teminatı olarak ilk gündeme getiren düşünür John Locke’tur<sup>59</sup>. John Locke liberal değerlerin garanti altına alınabilmesi için yönetim yetkilerinin tek elde bulunmaması, birden fazla organa bölüştürülmüş şekilde kullanılması gerektiğini öngörmektedir. Montesquieu’nün görüşüyle paralel olarak bu ayrımın özü, yönetim yetkilerinin anayasal organlara bölüştürülmesi ve organların birbirlerini denetlemesidir<sup>60</sup>.

John Locke’a göre egemenlik yetkileri üç farklı anayasal güç arasında dağılmalıdır. Bunlar yasama yetkisi, yürütme yetkisi, federatif yetkidir<sup>61</sup>. Buna göre yasama yetkisi, kanunları ve vergi düzenlemelerini yapma yetkisini kapsamaktadır. Bu yetki burjuva sınıfa verilmelidir. Yürütme yetkisi ise, kanunları uygulama ve kısmen de olsa düzenleyici işlem yapma yetkisini bünyesinde barındırmaktadır. Locke’un sisteminde bu güç hükümdara verilmektedir. Locke yargı yetkisini de yürütme erkinin içerisinde mütalaa etmektedir<sup>62</sup>. Federatif yetki ise ülkenin dış politikalarına, savaş ve barışa karar veren organdır ve bu yetki de hükümdara aittir<sup>63</sup>.

Locke’un kuvvetleri kullanan organları bu şekilde ayırmasının sebebi, bu kuvvetleri ellerinde bulunduran kişilerin, kanunları kendi isteklerine göre uygulamama veya kendi çıkarlarını gözetecek şekilde uygulama eğilimine sahip olma ihtimallerinin bulunmasıdır<sup>64</sup>. John Locke’un bu tespiti, ileride de görüleceği üzere Montesquieu’nün kuvvetler ayrımı teorisini derinden etkilemiştir. Ayrıca yine Locke’a göre yasamanın sürekli varlığına gerek

---

<sup>56</sup> a.e., s. 192.

<sup>57</sup> Gaetano Mosca, **Siyasi Doktrinler Tarihi**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1963, s. 80.

<sup>58</sup> a.e., s.80-81.

<sup>59</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 10. b., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s. 200.

<sup>60</sup> Arslan, a.g.e., s. 22, 23; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 200-201.

<sup>61</sup> Asilbay, a.g.m., s. 249; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 465.

<sup>62</sup> Turhan, a.g.e., s. 4; Asilbay, a.g.m., s.250.

<sup>63</sup> Arslan, a.g.e., s. 23; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 200.

<sup>64</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 201; Asilbay, a.g.m., s. 249.

yoktur. Ancak yürütme sürekli etkin olması gereken bir erktir. Dolayısıyla bu ayrım gerekli bir ayrımdır<sup>65</sup>.

Ona göre yürütme kuvvetinin ayrı bir kuvvet olması, onun sürekli etkin olmasının sonucudur. Yasama yürütmeden üstündür<sup>66</sup>. Zira yürütme kuvveti yasamanın çizdiği sınırlar çerçevesinde işlevini sürdürür. Ancak Locke, yürütmenin sadece yasama organının emrettiği işleri yapması gerektiğini söylemez. Yürütmenin kendisine ait takdir yetkisi ve serbestlik alanı vardır<sup>67</sup>. Federatif yetki de ülkenin dış siyasetinin belirlenmesi ile ilgilidir. Bu yetki de yasamaya tâbi bir yetkidir<sup>68</sup>. Yasama organının belirlediği sınırlar içerisinde faaliyet gösterir. Bu görevin yürütme ile eşgüdümlü yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle uygulamada ikisi de aynı elde toplanır<sup>69</sup>.

John Locke'un bu görüşü kuvvetler ayrılığı düşüncesinin esaslı noktalarını içerir. Ancak yasama kuvvetine üstünlük vermesi sebebiyle, bu düşüncenin saf bir kuvvetler ayrılığı düşüncesi olduğu söylenemez<sup>70</sup>. Ayrıca yargı erkini de yürütme içerisinde düşündüğü için kuvvetler ayrılığı teorisini bir bütün olarak kapsadığı söylemek mümkün değildir<sup>71</sup>. Kuvvetler ayrılığına ilişkin bu tasarım, Montesquieu'nün tasarımından oldukça farklıdır. Ancak yöneldiği amaç itibarıyla Montesquieu'nün düşüncesiyle uyum içerisinde olduğu söylenebilir.

## 2. Montesquieu'nün Kuvvetler Ayrılığı Düşüncesi

Yukarıda da belirttiğimiz üzere devlet niteliği taşıyan her siyasi oluşumda birbirinden farklı görevler ve buna karşılık gelen kuvvetler bulunmaktadır. Bu kuvvetler esas itibarıyla “yasama”, “yürütme” ve “yargı” olarak üçe ayrılabilir. Devlet iktidarının sınırlandırılması ve insan hak ve hürriyetlerinin korunması bakımından bu kuvvetlerin birbirinden farklı organlara verilmesi ve iktidarın bu şekilde dizginlenmesi bir zorunluluktur<sup>72</sup>. Montesquieu (*Charles-Louis de Secondat – 1689-1755*), John Locke'un bu görüşünden ilham alarak kuvvetler ayrılığı prensibini sistemleştirmiş ve bu prensibin tanınmasını ve yayılma-

---

<sup>65</sup> Asilbay, a.g.m., s.250.

<sup>66</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 465.

<sup>67</sup> a.e., s. 465.

<sup>68</sup> a.e., s. 465.

<sup>69</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 201.

<sup>70</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 201; Asilbay, a.g.m., s. 250.

<sup>71</sup> Asilbay, a.g.m., s. 250.

<sup>72</sup> Arslan, a.g.e., s. 24.

sını sağlamıştır. Bu görüşü sistemleştirirken de soyut esaslara dayanmamış, İngiliz devlet sistemini gözlemleyerek fikirlerini oluşturmuştur<sup>73</sup>.

Montesquieu kuvvetler ayrılığını “*De l'esprit des lois*” (*Kanunların Ruhu Üzerine*) adlı ve 19. yüzyıldaki bütün politik reformlarda izine rastlanılan<sup>74</sup> eserinde çok açık bir şekilde dile getirmiştir. Bu eserinin 11. kitabının “*İngiliz Anayasası Üzerine*” başlıklı 6. bölümünde devletin sahip olduğu erkleri;

“Her devlette üç çeşit yetki vardır: bir, yasama yetkisi; iki, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi; üç, medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi<sup>75</sup>.”

şeklinde saymıştır. Montesquieu'nün burada bahsettiği yetkiler sırasıyla günümüzdeki yasama, yürütme ve yargı erkleridir<sup>76</sup>.

Montesquieu, yasama ve yürütme yetkilerinin aynı kişiye ya da topluluğa verilmesi haline ortada özgürlüğün kalmayacağını belirtmektedir. Zira böyle bir durumda bir hükümdar ya da bir senato şiddet kullanarak, uygulamak amacıyla vatandaş için ağır kanunlar yapabilir<sup>77</sup>.

Montesquieu'ye göre, yasama yetkisi ile yargılama yetkisinin tek elde toplanması halinde de aynı tehlike bulunmaktadır. Çünkü bu durumda hâkim aynı zamanda uyguladığı yasanın koyucusu olacak, dolayısıyla keyfî uygulamalara açık bir sistemin varlığından söz edilebilecektir<sup>78</sup>.

Ayrıca, şayet yasama organı yürütmeye, yargı yetkisinin bir görünümü olan insanları hapsedme yetkisi verirse ortada hürriyet kalmaz; meğerki sanıklar kanunun yerinde bulunduğu bir suçtan ötürü hemen sorguya çekilmek üzere yakalanıp hapsedilmemiş olsun<sup>79</sup>.

Bu üç yetki, yani yasama, yürütme ve yargı yetkileri, aynı zamanda aynı kişide veya toplulukta bulunsaydı, Montesquieu'ye göre, “*devlette her şey yıkılırdı*<sup>80</sup>.” Zira bu üç kuvveti kendinde toplayan kişi veya topluluk, istediği gibi kanun yapacak, bunları istediği gibi uygulayacak ve bunlardan çıkan uyuşmazlıkları dilediği şekilde çözebilmek imkânına

<sup>73</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 194-195 Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 202; Asilbay, a.g.m., s. 250; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 466.

<sup>74</sup> Mosca, a.g.e., s.174.

<sup>75</sup> Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, çev. Şevki Özbilen, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 174.

<sup>76</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 195.

<sup>77</sup> Montesquieu, a.g.e., s. 174.

<sup>78</sup> a.e., s. 174.

<sup>79</sup> a.e., s. 176.

<sup>80</sup> a.e., s. 174.



sahip olacak, dolayısıyla yetkilerini suiistimal etmesi halinde hesap vermesi mümkün olmayacaktır. Kısacası keyfi uygulamaların önüne geçilemeyecektir<sup>81</sup>.

Bu sebeplerle iktidarın sınırlandırılması, yönetilenler bakımından zorunludur. Çünkü iktidarı elinde bulunduran her kişi veya topluluk bunu kötüye kullanmaya meyillidir<sup>82</sup>. Dolayısıyla Montesquieu kuvvetin ancak yine kuvvetle sınırlandırılabilceğini ve sınırlandırılması gerektiğini belirtmiş, bunun için en uygun sistemin kuvvetler ayrılığı olduğunu kabul etmiştir<sup>83</sup>. Montesquieu'nün bu görüşü çağdaş anayasacılığın temelini oluşturmuştur<sup>84</sup>.

Montesquieu, yukarıda zikrettiğimiz kuvvetlerin nasıl teşkilatlandırılması gerektiğini de belirtmiştir. O, yasama yetkisinin milletin tümüne ait olması gerekliliği üstünde durmuş, ancak bu yetkinin temsilciler vasıtasıyla kullanılmasının, uygulanabilirlik bakımından gerekli olduğunu belirtmiştir. Kişilerin içinde bulunduğu şehrin ihtiyaçlarını diğer şehirlerin ihtiyaçlarından daha iyi bilmesinden ötürü, yasama yetkisini kullanacak topluluğun üyeleri her şehirde yaşayanlar tarafından ayrı ayrı belirlenmelidir<sup>85</sup>. Ayrıca seçilen vekiller bakımından temsili vekâlet ilkesinin uygulanmasını öngörmüştür<sup>86</sup>. Ona göre seçmenlerin bir temsilciyi seçmesi, ona genel olarak vekâlet vermesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla seçmenlerin temsilcilerine talimat veremeyeceğini belirtmiştir<sup>87</sup>. Ayrıca bu topluluğun uygulama kararı almak için seçilmemesi gerektiğini belirterek<sup>88</sup> yasama ve yürütme arasındaki organik farkı da net bir şekilde ortaya koymuştur.

Montesquieu yasama yetkisini kullanacak topluluğu meydana getirirken yapılacak seçimlerde, soylulara halkın diğer kesimlerinden, kendilerine tanınmış imtiyazları oranında daha avantajlı bir konum sağlanması gerektiğini belirtmiştir<sup>89</sup>. Ona göre yasama yetkisi hem asilzadeler topluluğuna hem de seçilmiş olan topluluğa verilmeli, yani iki ayrı meclis ihdas edilmelidir. Bu iki meclisin de her birinin diğerini sınırlandırma yetkisi olmalıdır<sup>90</sup>.

---

<sup>81</sup> Arslan, a.g.e., s. 28.

<sup>82</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.196; Tunaya, a.g.e., s. 388; Arslan, a.g.e., s. 28; Turhan, a.g.e., s. 6, 8; Montesquieu, a.g.e., s. 178.

<sup>83</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.197.

<sup>84</sup> Turhan, a.g.e., s. 8.

<sup>85</sup> Montesquieu, a.g.e., s. 176.

<sup>86</sup> a.e., s. 177.

<sup>87</sup> a.e., s. 177.

<sup>88</sup> a.e., s. 177.

<sup>89</sup> a.e., s. 177.

<sup>90</sup> a.e., s. 177.

Montesquieu'ye göre yürütme yetkisi bir hükümdarın elinde olmalıdır. Çünkü derhal görülmesi gereken işler, bir kuruldan ziyade bir kişi ile daha iyi görülebilir<sup>91</sup>. Hükümdarın olmaması durumunda ise uygulama yetkisi yasama organından çıkan birkaç kişiye verilirse, bu durumda yine hürriyetten bahsedilemez. Çünkü bu durumda yasama ve yürütme yetkisinin bir elde toplanması söz konusu olacaktır<sup>92</sup>. Montesquieu bu görüşüyle kuvvetlerin yumuşak ayrılığını, yani parlamenter sistemi dışlamıştır. Aynı zamanda ona göre, yürütme organı yasama organının giriştiği işleri durdurabilmeli, ancak yasama organı yürütme organını durdurma hakkına sahip olmamalıdır. Çünkü eğer yasama organını durduracak bir güç olmazsa, yönetim müstebit bir hal alır ve akla gelebilecek bütün yetkileri kendinde toplar. Yürütme yetkisi zaten sınırlı bir yetki, organı zaten sınırlı bir organ olduğundan yasama organının yürütmeye ayrıca bir sınır koymasına gerek yoktur<sup>93</sup>. Bunun için öngörülen mekanizma ise, “veto” mekanizmasıdır<sup>94</sup>. Yasama organının yürütme organı üzerindeki yetkisi sadece bir denetleme yetkisi olmalıdır. Buna göre yasama, çıkardığı kanunların nasıl ve ne şekilde uygulandığını denetleme hakkına sahip olmalıdır<sup>95</sup>. Ancak denetlenen şey, iş ve işlemler olmalıdır; yürütme yetkisini kullanan makamda bulunanın kişiliği değil. Onun kişiliği kutsal ve sorumsuz sayılmalıdır<sup>96</sup>. Montesquieu, bu halde sorumsuz bir devlet başkanlığı makamı öngörmüştür denebilir. Ancak yine ona göre, hükümdara yürütme yetkisini kullanırken yardımcı olan bakanların görevi başındayken işlemiş olduğu suçlardan dolayı sorumluluğu kabul edilmelidir. Zira halkın, uğradığı haksızlıkları öğrenmesinin tek yolu budur<sup>97</sup>. Ancak bunların yargılanacağı mahkemeler halkın mahkemeleri olmamalı, bunları yargılayacak olan makam yasama organının asilzadelerden oluşan bölümü olmalıdır. Çünkü Montesquieu'nün deyişiyle, “büyükler her zaman kıskanılır”. Dolayısıyla özgür bir devlette “küçük” bir vatandaşın bile benzerleri tarafından yargılanmaktan elde ettiği imtiyazdan bakanlar da faydalanmalıdır<sup>98</sup>. Bu onlar için adil yargılamanın bir gereğidir.

---

<sup>91</sup> a.e., s. 178.

<sup>92</sup> a.e., s. 178.

<sup>93</sup> a.e., s. 179.

<sup>94</sup> a.e., s. 179.

<sup>95</sup> a.e., s. 179.

<sup>96</sup> a.e., s. 179.

<sup>97</sup> a.e., s. 180.

<sup>98</sup> a.e., s. 180. Ancak Montesquieu'ya göre bu yasama organının yargı yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir.

Montesquieu kuvvetleri kullanan organların birbirini denetleyebilmesi için frenler ve dengeler mekanizması öngörmüştür. Bu mekanizmayı kısaca formüle etmek gerekirse şu söylenebilir: Yasama organının asilzadelerden ve halktan oluşan iki ayrı meclisi birbirini, bu iki kanatlı yasama organı yürütme organını, yürütme organı da yasama organını dengeleyecek ve frenleyecektir.

Montesquieu yargı yetkisinin ise belirli bir senatoyla değil, yılın belli zamanlarında halk tarafından seçilecek mahkemeler eliyle yürütülmesi gerektiği kanaatindeydi. Bu mahkemeler de işin gerektirdiği müddetçe faaliyette bulunmalıdır. Bu şekilde yargılama gücü belli bir mesleğe ait olmayacağından vatandaş hâkimden değil, hâkimin göreceği işten korkacak, hak ve özgürlükler herkes için eşit korunaklı hale gelecektir<sup>99</sup>.

Montesquieu'ye göre bu üç yetkiden yargılama yetkisi “*aşağı yukarı bir hiç*” sayılır. Şu halde kalan iki yetkinin, yani yasama ve yürütmenin yumuşatılması için de yasama organının asilzadelerden oluşan bölümünün ideal olduğu düşüncesindedir<sup>100</sup>.

Montesquieu'nün bu teoriye bu kadar önem vermesinin ve sistemleştirmesinin sebebi, yukarıda da zikrettiğimiz gibi devlet organlarının birbirlerini denetleyerek ve sınırlayarak kişilerin hürriyetine zarar vermesini engelleyecek bir sistem ortaya çıkarmak, daha kısa bir ifadeyle hem yöneten hem de yönetilen vatandaşların özgürce, baskı altında kalmadan yaşamalarını sağlayacak bir yönetim anlayışı düzenlemektir<sup>101</sup>. Montesquieu benimsediği bu sistemde ne organları güçsüz duruma getirerek devleti zaafiyete düşürecek bir durumda bırakmış, ne de diğer organlardan daha fazla yetki vererek güçlendirmiştir. Zira devlet zaafiyete düşerse; vatandaşların diğer vatandaşların özgürlüğüne müdahale etmesine müsaade edecek konuma düşebilir, fazla güçlendirilirse de vatandaşların özgürlüğüne kendisi müdahale edebilir. Kuvvetlerin birbirinden ayrılması da aynı mantık üzerine kurulmuştur. Eğer kamu gücü tek elde toplanırsa da bu sefer devletin vatandaşa sınırsız müdahalesi söz konusu olabilir. Ancak bu erkler birbirine hiçbir şekilde müdahale edemeyecek, birbirlerini sınırlandıramayacak şekilde konumlandırılırsa da hem kuvvetleri birbirinden ayırmanın asıl mantığı gerçekleşemeyecek, hem de yönetimde zafiyet meydana gelmesi kaçınılmaz olacaktır.

---

<sup>99</sup> a.e., s. 175.

<sup>100</sup> a.e., s. 178.

<sup>101</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.194; Arslan, a.g.e., s. 24-25; Turhan, a.g.e., s. 5.

Özetlemek gerekirse, Montesquieu'ye göre yasama kuvvetinin sınırı, kendi koyduğu kuralları uygulayamaması, yürütme kuvvetinin sınırı yasamanın koyduğu kuralları uygulayabilmesi, yargı kuvvetinin sınırı ise hâkimlerin ancak ve ancak “*kanunun ağızı*” niteliğinde olmalarıdır<sup>102</sup>. “*İktidar iktidarı sınırlandırılmalıdır*” görüşü ile iktidarın sınırlandırılması temeline dayanan demokrasi anlayışını Montesquieu sistematik bir şekilde savunmuş ve geliştirmiştir<sup>103</sup>.

Kuvvetler ayrılığı prensibi demokratik yönetimi zorunlu hale getirmektedir<sup>104</sup>. Demokrasi anlayışı kuvvetler ayrılığı prensibini özgürlüğün başlıca teminatı olarak almıştır<sup>105</sup>. Bu anlamda bu prensibin 1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesine çok büyük etki ettiği söylenebilir<sup>106</sup>. Zira bu belgede kuvvetler ayrılığı mekanizmasının kabul edilmediği bir düzenlemenin anayasa niteliği taşımadığı beyan edilmiştir<sup>107</sup>. Daha sonra 1791 Fransa Anayasası kuvvetler ayrılığı prensibini esas almış ve yasama, yürütme ve yargı erklerini farklı organlara tevzi etmiştir<sup>108</sup>. Ayrıca 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası da bu prensibi temel alarak devlet teşkilatını kurmuştur<sup>109</sup>.

### 3. Kuvvetler Ayrılığını Temel Alan Sistemler

Yukarıda belirttiğimiz gibi Montesquieu'den sonra devlet organ ve fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrılması yerleşmiş<sup>110</sup> ve sistemleştirdiği bu teoriye dayanılarak farklı devletlerde farklı anayasal tercihlerden kaynaklanan farklı hükümet sistemleri benimsenmiştir<sup>111</sup>. Bu sistemlerin farklılaştığı nokta yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle ilişkisi olmuştur. Yasama ile yürütmenin birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı sistemler başkanlık sistemi, kuvvetlerin yumuşak bir şekilde ayrıldığı, yürütme organı ile yasama organının, devleti işbirliği esasına göre yönetmesinin öngörüldüğü

---

<sup>102</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 198.

<sup>103</sup> Sevtap Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 1. b., Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 17.

<sup>104</sup> Arslan, a.g.e., s. 38.

<sup>105</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.197.

<sup>106</sup> Bu beyannamenin 16. maddesi, bu yönde: “Hakların garantisi sağlanmamış kuvvetlerin ayrılığı saptanmamış toplumlar anayasaya sahip olamazlar” hükmünü içermektedir. Tunaya, a.g.e., s.389.

<sup>107</sup> Akartürk, a.g.e., s. 32.

<sup>108</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.197.

<sup>109</sup> a.e., s.197.

<sup>110</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 199.

<sup>111</sup> Akartürk, a.g.e., s. 42-43.

sistemler ise parlamenter sistem olarak çeşitli ülkeler tarafından benimsenmiştir<sup>112</sup>. Şimdi bunları görelim.

### *a. Başkanlık sistemi*

Montesquieu'nün öngördüğü kuvvetler ayrılığı sisteminin gerçek uygulaması "*başkanlık sistemi*"dir<sup>113</sup>. Başkanlık sistemi ilk olarak Amerika Birleşik Devletlerinde sistemleştirilmiş ve 1787 Anayasasıyla uygulanmıştır. Ancak ilerleyen zamanlarda birçok farklı ülke tarafından farklı şekillerde uygulanmıştır. Asıl konumuz bu siyasi sistemle çok ilgili olmadığından biz burada sadece bu sistemin, diğerlerinden ayırt edici özelliklerini belirtmekle yetineceğiz.

Evvela şunu belirtmeliyiz ki bu sistemin ihdas edilmesinin sebebi aşırı güçlü bir devletin yarattığı tehlikeleri bertaraf etmektir. Sistemin kurucuları, mutlak monarşinin sebep olduğu güç toplanması ve zorbalığa tedbir olarak federalizm ve kuvvetler ayrılığını öngörmüşlerdi<sup>114</sup>. Nitekim bu Anayasanın fikir babalarından Thomas Jefferson, Anayasada benimsemiş oldukları ilkeler hakkında;

"Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp bir yandan özgürlük ilkelerine dayanan ama aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölünmesini ve dengelenmesini gerektiren bir hükümet idi; öyle ki, diğerleri tarafından fiilen dengelenip kısıtlanmadan, hiçbir güç kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır<sup>115</sup>."

demidir.

Anayasanın fikir babalarının koyduğu ilkelere paralel olarak başkanlık sistemi iki temel üzerine kurulmuştur. Sistem yasama ve yürütmenin hem organik hem de fonksiyonel anlamda ayrılığına ve bu organların birbirine karşı bağımsız olması temeline oturtulmuştur. Fonksiyonel anlamda ayırımdan kasıt kabaca yasamanın yasa yapma, yürütmenin ise hükümet etme ile görevli olmasıdır. Organik anlamda ayrılık da yasama işlevi ile yürütme işlevinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi anlamına gelir. Bu ayrılık da iki organın göreve gelişlerinin farklı seçimlerle olması ve görev dönemlerinin farklılaştırılması ile sağlanmıştır<sup>116</sup>. Bu sistemin üzerine kurulduğu ikinci temel ise, kuvvetler arasında bir dengenin sağlanmasıdır. Bu dengenin sağlanması için de yürütme ile yasamanın aynı kaynak-

---

<sup>112</sup> Arslan, a.g.e., s. 30.

<sup>113</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.204

<sup>114</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 205-206.

<sup>115</sup> a.e., s. 206.

<sup>116</sup> a.e., s. 206.

tan oluşması, yani halk tarafından seçilmesi ve birbirlerini frenleme olanaklarından yoksun bırakılması öngörülmüştür. Ayrıca yargı organının güçlü yapısı her iki organı da frenleyici niteliktedir<sup>117</sup>.

Başkanlık sisteminin özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz:

1. Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur. Başkan hem devletin hem de hükümetin başı konumundadır<sup>118</sup>. Yürütme yetkilerini ise sekreterleriyle birlikte kullanır. Buna rağmen yürütme yetkisi sadece başkana aittir. Zira sekreterler başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar. Buna bağlı olarak bakanlar yasamaya karşı değil, sadece başkana karşı sorumludurlar<sup>119</sup>.

2. Başkanlık sistemini benimsemiş olan ülkelerde başkan, yasama organı gibi ya doğrudan doğruya ya da benzer bir şekilde halk tarafından, önceden belirlenmiş süreler için seçilir<sup>120</sup>. Başka bir deyişle, başkanın varlığı yasama organının iradesine dayanmaz. Yürütme organı de yasama organı gibi meşruiyetini halktan alır<sup>121</sup>. Bunun sonucu olarak başkanın yasama organı tarafından görevinden alınması mümkün değildir<sup>122</sup>. Bu durum, yürütmeyi yasama karşısında güçlü bir konuma getirmiştir<sup>123</sup>.

3. Başkan nasıl yasama organı tarafından görevinden alınamıyorsa, aynı şekilde yasama organını da feshedemez<sup>124</sup>. Yani başka bir deyişle devletin egemenlik yetkilerini kullanan organlar birbirlerinin varlığını sona erdiremezler. Bu aynı zamanda kuvvetlerin birbirinden ayrı ve bağımsız olmasının, yani kuvvetlerin sert ayrılığının bir gereğidir<sup>125</sup>.

<sup>117</sup> Tunaya, a.g.e., s. 395.

<sup>118</sup> Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, 1. b., Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1986, s.95; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 571, 572; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 37; Arend Lijphart, **Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-six Country**, 2. b, Yale University Press, Londra, 2012, s. 118; Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri – Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 3. b, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 20.

<sup>119</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.204; Atilla Yayla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, 1. b., Liberte Yayınevi, İstanbul, 2014, s.70; Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 95; Yazıcı, a.g.e, s. 20.

<sup>120</sup> Lijphart, **Patterns of Democracy**, a.g.e., s. 117; Yazıcı, a.g.e, s. 20.

<sup>121</sup> Alfred Stepan - Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation – Parliamentaryism and Presidentialism”, **World Politics**, vol. 46, No. 1, Yıl 1993, s. 4.

<sup>122</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.204; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207; Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 95; Lijphart, **Patterns of Democracy**, a.g.e., s. 117.

<sup>123</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s.94.

<sup>124</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.204; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207; Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 97; Yazıcı, a.g.e, s. 20.

<sup>125</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 204.

Ancak Şu da belirtilmelidir ki, başkanın yasama organını fesih yetkisinin olmaması sistemin olmazsa olmaz Şartlarından biri değildir<sup>126</sup>.

4. Yine yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden ayrı ve bağımsız olmalarının bir sonucu olarak, aynı kişi hem yasama organında hem yürütme organında yer alamaz<sup>127</sup>. Buna “*bağdaşmazlık kuralı*” denir<sup>128</sup>. Başkan ve sekreterleri yasama organında görev alamayacağı gibi, yasama organı mensupları da yürütme organından görev alamaz, idari nitelikli görevleri kabul edemez, memur olamazlar. Ancak bu özellik de başkanlık sisteminin zorunlu unsurlarından biri değildir<sup>129</sup>.

5. Bu sistemin benimsendiği ülkelerde başkan ve sekreterleri, yasama organının çalışmalarına katılamaz. Yani yasama organının toplantılarına katılamaz ve görüş bildiremez, kanun teklif edemez, yasama organını çalışmalarından alıkoyamazlar<sup>130</sup>. Bu özellik yine kuvvetlerin sert ayrılığının bir gereği olarak gerekçelendirilebilir. Ancak yukarıdaki iki özellik gibi bu da olmazsa olmaz nitelikte bir özellik değildir<sup>131</sup>.

Bu özellikler, görüldüğü üzere başkanlık sisteminde kuvvetlerin birbirinden ayrı ve bağımsız nitelikte olduğunu göstermektedir. Ancak bu durum devlet yönetiminde bazı aksaklıklar doğurabilecek niteliktedir. Dolayısıyla bu sistemin ortaya çıktığı yer olan Amerika Birleşik Devletlerinde, sistemin bu niteliğini yumuŐatacak, organların koordinasyon içerisinde çalışmasını sağlayacak bazı karşılıklı etkileşim mekanizmaları benimsenmiştir<sup>132</sup>. Bu önlemlerle iki organın birbirinin iŐlevlerine katılma veya birbirlerini bir ölçüde durdurma-frenleme yetkisi sağlanmaktadır<sup>133</sup>. Bu yüzden Amerika Birleşik Devletlerindeki başkanlık sisteminin diğer adı “*checks and balances*” (*frenler ve dengeler*) sistemidir. Bu mekanizmaları Şu Şekilde sıralamak mümkündür<sup>134</sup>.

---

<sup>126</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, a.g.e., C. 1, s. 574.

<sup>127</sup> Yayla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, a.g.e., s.70; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207; Yazıcı, a.g.e, s. 26.

<sup>128</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207.

<sup>129</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 574-575

<sup>130</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 204; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 575.

<sup>131</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 575.

<sup>132</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.

<sup>133</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.

<sup>134</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 579.

1. Kongre (Temsilciler Meclisi ve Senato) yürütme faaliyetleri konusunda araştırma yapabilir. Ancak bu araştırmanın sonucu ne olursa olsun Kongrenin bu yolla Başkanı görevden alma yetkisi yoktur<sup>135</sup>.

2. Başkan, “*impeachment*” usulüne göre, Temsilciler Meclisinin suçlaması ve Senatonun aleyhinde vereceği kararla görevinden alınabilir. Temsilciler Meclisinin bu usul bakımından yapacağı suçlamanın niteliği siyasi değil, cezaidir<sup>136</sup>. “*Impeachment*” usulü başkanın sorumsuzluğunun istisnasıdır<sup>137</sup>.

3. Kongre, Başkanın ihtiyacı olan bütçeyi onaylama yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Başkan Kongreyle iyi geçinmek durumundadır<sup>138</sup>.

4. Başkan birçok önemli makama atama yapma yetkisine sahiptir. Ancak bazı önemli atamalar için Senato’nun onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Başkan bu sebeple Senatoyla uzlaşa halinde olmak durumundadır<sup>139</sup>.

5. Amerika Birleşik Devletleri’nde dış ilişkileri yürütme, uluslararası anlaşmaları imzalama yetkisi Başkana aittir. Ancak yapılan anlaşmaların iç hukuk açısından geçerliliği Senato’nun 2/3 çoğunlukla kabulüne bağlıdır. Dolayısıyla bu anlaşmalar bakımından Başkan Senato’nun görüşlerini dikkate almak zorundadır<sup>140</sup>.

6. Başkan ise Kongre’ye karşı veto silahı ile donatılmıştır. Başkan kongrenin kabul ettiği kanunları veto edebilir. Veto edilen kanunların tekrar kabul edilebilmesi için her iki meclis tarafından ayrı ayrı en az 2/3 çoğunlukla kabul edilmelidir<sup>141</sup>.

7. Başkan ve sekreterleri, kanun teklif etme yetkisine sahip olmasa da Başkanın mesaj gönderme yetkisi vardır. Başkan bu mesajlarla Kongreden istediği kanunları çıkarmasını isteyebilir<sup>142</sup>.

Başkanlık sistemi bakımından karşı-imza kuralının uygulanabilme ihtimali yoktur. Zira bu sistemde yürütme organı tek bir kişiden oluşmaktadır. Karşı-imzayla sorumluluğu

---

<sup>135</sup> a.e., s. 578.

<sup>136</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.

<sup>137</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 204.

<sup>138</sup> Yayla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, a.g.e., s. 70; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208; Arsel, a.g.e., s. 205.

<sup>139</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208; Arsel **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.

<sup>140</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 578.

<sup>141</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 579; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208 Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.

<sup>142</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 579; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 207-208 Arsel **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 205.



üstlenecek, karşı-imza atma yetkisine sahip, bir makam yoktur. Yürütme yetkisini başkanın kendisi, tek başına kullanmaktadır.

### ***b. Yarı-başkanlık sistemi***

Yarı-başkanlık sistemi yukarıda da belirttiğimiz üzere başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin karışımı, hibrid bir hükümet sistemidir<sup>143</sup>. Bu sistem “*cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem*” olarak tanımlanabilirse de<sup>144</sup>, sadece bu tanım yanıltıcı olabilir. Yarı-başkanlık sisteminin, cumhurbaşkanının hem meşruiyet bakımından, hem de yetkileri bakımından güçlendirilmiş olduğu parlamenter sistem olarak tanımlanması daha yerinde olacaktır<sup>145</sup>. Bu bağlamda bu sistemi, Gözler’in isabetle belirttiği gibi “*yarı-parlamenter sistem*” olarak nitelendirmek daha yerindedir. Zira bu sistem aşağıda görüleceği üzere parlamenter sistemin özelliklerini, başkanlık sistemine nazaran daha çok taşımaktadır<sup>146</sup>.

Sisteme adını veren ve kavramsallaştıran isim Maurice Duverger’dir<sup>147</sup>. Ona göre bu sistemin özellikleri şunlardır:

1. Cumhurbaşkanı genel oy prensibine dayalı olarak halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak belirli bir süre için seçilir. Sistem bu yönüyle başkanlık sistemine benzemektedir<sup>148</sup>.

2. Cumhurbaşkanı oldukça geniş yetkilere sahiptir. Güçlü anayasal yetkilerden anlaşılması gereken aslında, güçlü yönetim yetkileri olmalıdır. Bu anlamda ise sistem parlamenter sistemden uzaklaşmaktadır. Zira aşağıda da değinileceği üzere, parlamenter sistemlerde devleti yönetme yetkileri genel olarak bakanlar kurulundadır.

<sup>143</sup> Yayla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, a.g.e., s.71; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 44; Sevtap Yokuş, “Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Konumu Üzerinden Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **1982 Anayasasının 30. yıl Bilançosu**, ed. Nihan Yancı Özalp – Sinem Şirin, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 31.

<sup>144</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 8. b., Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 169; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, a.g.e., C. 1, s. 585.

<sup>145</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 221.

<sup>146</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 585.

<sup>147</sup> Nur Uluşahin, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, 1. b., Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 32; Erdal Abdülhakimoğulları, **Bir Hükümet Sistemi Modeli Olarak Fransa Yarı-Başkanlık Modeli**, 2013, <http://www.ankarstrateji.org/ko-e-yaz-s/bir-hukumet-sistemi-modeli-olarak-fransa-yar-ba-kanl-k-modeli/> Erişim tarihi: 05.02.2015, par. 4.

<sup>148</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 586; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 513; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 222.

3. Bu sistemde yürütme içerisinde parlamentonun güvenini sağladığı müddetçe görevde kalabilen başbakan ve bakanlar kurulu mevcuttur<sup>149</sup>. Yürütmenin diğer kanadı olan hükümet de parlamentodan çıkmaktadır<sup>150</sup>. Bu bakımdan da sistem parlamenter sistemle uyuşum içindedir.

Yarı-başkanlık sisteminin varlığının kabulü için gereken şartların bulunduğu sistemler bakımından, devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi görüşleri paylaşması ve paylaşmaması ihtimalleri değerlendirilmelidir. Eğer devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi görüşü paylaşıyorsa, parlamentonun devlet başkanının yetkilerini kullanması konusunda devlet başkanını destekleyeceğini ve sistemin yarı başkanlık sistemine göre işleyeceğini söylemek mümkündür. Ancak devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasal eğilimlere sahipse sistem parlamenter sisteme uygun şekilde işleyecektir<sup>151</sup>. Ancak birbirlerini baskılamaya çalışma ihtimali bulunan iki organın varlığının bir kriz doğurması da kaçınılmazdır. Bu anlamda yarı-başkanlık sistemi, farklı siyasal sistemlere kayma eğilimi gösterebilmektedir<sup>152</sup>.

Duverger'in bu tanımı dışında birçok farklı yarı-başkanlık sistemi tanımı yapılmıştır. Başkanlık sistemi veya parlamenter sistem dendiğinde genel itibariyle verilen tanımlar birbiriyle benzeşse de, yarı-başkanlık sistemi için aynı şeyleri söylemek mümkün değildir<sup>153</sup>. Bu tez kapsamında, geniş tabanlı bir yarı-başkanlık sistemi araştırması yapmak olanaksızdır. Ancak tezin konusu bakımından önemli olan şu husus belirtilmelidir ki, Duverger ve bazı yazarlar tarafından yarı-başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler arasında olduğu ifade edilen Fransa, İzlanda, Portekiz ve İrlanda gibi ülkelerde karşı-imza kuralı benimsenmiştir. Yani karşı-imza kuralı parlamenter sistemin bir ürünü olarak ortaya çıkmışsa da, yarı-başkanlık sistemini benimsemiş anayasalar tarafından da, bu sistemin yukarıda belirtilen hibrid yapısından ötürü kabul edilmiştir. Karşı-imza kuralı bu sistemde işlevi, parlamenter sistemlerdeki işlevinden farklıdır. Buna ileride değinilecektir.

---

<sup>149</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model, Semi-Presidential Government", **European Journal of Political State**, vol. 34, issue 2, 1980, s. 166.

<sup>150</sup> Atilla Yayla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, a.g.e., s. 72; Yokuş, "Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Konumu Üzerinden Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları", a.g.m., s. 31.

<sup>151</sup> Yazıcı, a.g.e, s. 93.

<sup>152</sup> Uluşahin, a.g.e., s. 43; Serap Yazıcı, a.g.e, s. 93.

<sup>153</sup> Uluşahin, a.g.e., s. 47.

## D. PARLAMENTER SİSTEM

Yukarıda da belirttiğimiz üzere literatürde parlamenter sistem kabaca, kuvvetler ayrılığı temeline dayanan ve yasama ile yürütmenin birbirinden yumuşak bir biçimde ayrıldığı, işbirliği içinde olduğu hükümet sistemidir, şeklinde tanımlanmaktadır. Sartori, bu sistemi iktidar paylaşımı olarak ifade etmektedir<sup>154</sup>. Sistem üzerine yapılan bu tanımlama ilerde daha detaylı değerlendirilecektir. Bu sistemin özellikleri, nitelikleri ve gerekliliklerine geçmeden evvel tarihsel arka planını incelemek, konumuz açısından aydınlatıcı olacaktır. Zira parlamenter sistem, başkanlık sisteminde olduğu gibi önceden en ince ayrıntılarına kadar düzenlenmiş bir sistem değildir. Tarihsel süreç içerisinde devlet erklerinin paylaşılması ve sistemde ortaya çıkan problemlere çözümler üretilmesi suretiyle geliştirilmiştir. Dolayısıyla parlamenter sistemin tarihsel arka planını incelemek gereklidir.

Tarihsel sürecin incelenmesi karşı-imza kuralının mantığının anlaşılabilmesi bakımından da oldukça gereklidir. Çünkü karşı-imza kuralı parlamenter sistemin tarihsel süreci içerisinde yerleşen, devlet başkanının konumuyla alakalıdır. Karşı-imza kuralının temel mantığını ve amacını anlamamanın yolu parlamenter sistemin tarihçesini anlamaktan geçer.

### 1. Parlamenter Sistemin Tarihçesi

Parlamenter sistem İngiltere menşeli bir siyasi sistemdir. Bu sistem genel itibarıyla kaynağını halktan alan ve almayan iki siyasi merkezin, yani Kral ile parlamentonun çekişmesinin sonucu gelişmiştir<sup>155</sup>. Parlamenter sistem uzun bir sürecin ürünü olarak 18. yüzyılda, İngiltere’de ortaya çıkmıştır<sup>156</sup>. Dolayısıyla İngiltere, bu sistem bakımından oldukça zengin geleneksel uygulamalara ve teorik tecrübelerle sahiptir<sup>157</sup>. İngiliz sisteminde yazılı bir anayasa metni ve anayasa mahkemesi yoktur. İngiltere’de liberal baronların parlamento çatısı altında krala karşı mücadele ederek kazandığı haklar, liberal burjuva sınıfının hâkimiyetinden sonra seçmen oranlarının arttırılmasıyla elde edilen demokratik haklar, yönetimden kaynaklanan geleneksel uygulamalar ve meclis tarafından basit çoğunlukla çıkarıl-

---

<sup>154</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 117.

<sup>155</sup> Tunaya, a.g.e., s. 403

<sup>156</sup> Vincenzo Miceli, **Modern Parlamentolar: Parlâmento hukuk ve siyaseti etütlerinden**, çev. Akif Özgüç, Ulus Basımevi, Ankara, 1946, s. 18; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 597; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 478; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 23; Akartürk, a.g.e., s. 17.

<sup>157</sup> Arslan, a.g.e., s. 40; Miceli, a.g.e., s.18.

miş yasalar vardır<sup>158</sup>. Dolayısıyla parlamenter sistemin gelişim süreci bunlar üzerinden aktarılacaktır.

17. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda tamamlanan reform hareketleri ile Kralın yasama ve yargı yetkileri elinden alınmış, yürütme yetkileri budanmış ve bu alanda etkisizleştirilmiştir<sup>159</sup>. Bu başlık altında yukarıda bahsedilen ve uzun bir süreç sonucu elde edilen kazanımlar üzerinden devletin fonksiyonlarının birbirinden, diğer bir tabirle Kraldan ayrılması süreci incelenecek ve bunların zaman içerisindeki gelişmelerinin parlamenter sistemin şu anki halini almasındaki etkileri ifade edilecektir. Öncelikle yasama kuvvetinin ve organının tarihsel süreçte Kraldan ayrılması süreci, daha sonra da yürütmenin tarihsel süreç içerisinde şekillenmesi incelenecektir. Yargı kuvvetinin parlamenter sistemin belirleyici unsurlarından biri olmaması sebebiyle bu konuya ayrıca değinilmeyecektir.

#### ***a. Yasamanın diğer devlet organlarından ayrılması***

Parlamenter sistem, yukarıda da belirttiğimiz gibi güçlü monarşinin karşısında temsil gücünü haiz parlamentonun güç kazanması; Kralın mutlak yetkilerini ve üstünlüğünü sınırlama ve dengeleme mücadelesi ile gelişmiş bir sistemdir<sup>160</sup>. Yasama organının doğuşu, yani temsili sistemin benimsenişi ile parlamenter sistemin tarihsel gelişimi birbirine paralel olmuştur. Temsili sistemin ilk belirtilerine İngiltere’de Norman istilasından önceki dönemde rastlanır. Bugünkü temsil anlayışının doğuşu da 17. yüzyıl sonlarından itibaren İngiltere’de gerçekleşmiş, daha sonra da Fransa’ya geçmiştir<sup>161</sup>.

İngiltere’de ilk zamanlarda parlamento<sup>162</sup>, görevi danışmanlık yapmak olan ve temsili niteliği haiz olmayan basit bir heyetken, zamanla sadece aristokratik ve kalıtsal bir kurum olmaktan çıkmış ve halk tarafından seçim yoluyla oluşmuş bir meclisin katılımı söz konusu olmuştur. Tarihsel süreçte Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası arasında ağırlık

---

<sup>158</sup> Arslan, a.g.e., s. 41.

<sup>159</sup> Ersin Kalaycıoğlu, “Cumhurbaşkanının Niteliği ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu Tebliği**, TBB Yayınları, Ankara, 2007, s. 176.

<sup>160</sup> Miceli, a.g.e., s.18; Akartürk, a.g.e., s. 18.

<sup>161</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 89; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 26; Tunaya, a.g.e., s. 403.

<sup>162</sup> Parlamento kelimesi Fransızca “parler” (konuşmak) fiilinden türemiştir. Devlet işlerinin konuşulduğu yer anlamına gelir. Moyra Grant, **The UK Parliament**, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009, s. 2; Courtenay Ilbert, **Parliament: Its History, Constitution and Practise**, Williams and Norgate, Londra, 1911, s. 1. Dilimize de İtalyancadan geçmiştir. Tunaya, a.g.e., s. 397, dn. 1; Rahmi Kumaş, **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1985, s. 51.

Lordlar Kamarasındayken, Avam Kamarasına geçmiş ve parlamentonun temsili kanadı öne çıkmıştır<sup>163</sup>.

İngiliz sisteminde parlamento “Kral”, “Avam Kamarası” ve “Lordlar Kamarası”ndan oluşmaktadır<sup>164</sup>. Ancak genel itibariyle bu sistemde yasama organının, Avam ve Lordlar Kamaralarından oluştuğu şeklinde bir algı da mevcuttur<sup>165</sup>.

Parlamentonun İngiltere’de oluşması, diğer bütün memleketlerden farklı bir şekilde meydana gelmiştir. Diğer memleketlerde bu oluşumun tetikleyicisi bir devrim olmuşken İngiltere’de bu sonuç demokratik bir gelişme sürecinin ürünü olarak tezahür etmiştir<sup>166</sup>.

Şimdi yasama yetkisinin Kraldan parlamento tarafından koparılması sürecine geçelim.

### ***(1) 1066 Hastings Savaşından önceki devirlerde durum***

Britanya adası birçok farklı devlet tarafından zaman zaman işgal edilmiş ve farklı şekillerde yönetilmiştir. MS 455 yılına kadar Romalıların hâkimiyetinde kalan bu ada, sonra 455-526 yılları arasında Saksonların işgaline, 547-548 yılları arasında da Angleslerin istilasına uğramıştır. Daha sonra 871-937 yılları Danimarka Krallığı adada hâkimiyet sağlamıştır. Bir süre sonra, Angles ve Saksonlar 1042 yılında birleşerek adayı ele geçirmişlerdir. Anglo-Sakson Krallığı, 1066’da gerçekleşen Hastings Savaşına kadar adayı ellerinde bulundurmıştır. Britanya’da bu dönemde kurulmuş olan her krallıkta, (o dönem yedi tane krallık kurulmuştu<sup>167</sup>) “Witan<sup>168</sup>” veya “Witenagemote<sup>169</sup>” adı verilen ve kraliyet ileri gelenleri, kralın danışmanları, kraliyet kontları ve baronları ve kraliyet yüksek subaylarından oluşan bir çeşit danışma meclisi mevcuttu. Kral bazı önemli konularda bu meclise da-

<sup>163</sup> Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 27.

<sup>164</sup> Tunaya, a.g.e., s.403; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.90; Miceli, a.g.e., s.15; Philip Norton, **Does Parliament Matter?**, Harvester Wheatsheaf, İngiltere, 1993, s. 12; Andras Sajo, **Limiting Government, An Introduction to Constitutionalism**, Central European University Press, Budapeşte, 1999, s. 104.

<sup>165</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 90.

<sup>166</sup> a.e., s. 90-91.

<sup>167</sup> Mosca, a.g.e., s.134.

<sup>168</sup> Witan, “bilgeler” anlamına gelmektedir. Erol Öz, İngiltere’de Parlameter Temsilin Doğuşu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1996, s. 9.

<sup>169</sup> Witenagemote, “bilgelerin toplantısı” anlamına gelmektedir. <http://en.wikipedia.org/wiki/Witenagemote> Erişim tarihi: 15.01.2015. Şule Özsoy Boyunsuz’a göre bu kurumun ismi “the Witon and the Moot”tur. Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem – Cumhurbaşkanı’nın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği**, 2. b., On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 9.

nışmak zorundaydı<sup>170</sup>. Bu meclis aynı zamanda adli nitelikte bir organdı<sup>171</sup>. Bu meclisin kralı tahttan indirmek ve yerine yeni kral seçmek gibi olağanüstü yetkileri de vardı<sup>172</sup>.

Anglo-Sakson krallıklarının birleşmesiyle İngiltere'nin siyasi rejimi daha aristokratik bir nitelik kazandı. Zira ülke topraklarının genişlemesi bütün savaşçıların katıldığı bir meclisin toplanmasını zorlaştırdı. Bundan dolayı *Witan*, en nüfuzlu şeflerden oluşmaya başladı. Bu rejim de 1066 yılına kadar sürdü<sup>173</sup>.

## (2) 1066 Hastings Savaşından sonraki durum

I. William (Fatih Giyom) Britanya'yı istilasından sonra ülkeyi ele geçirirken kendisine katılan baron ve şövalyeler arasında paylaşarak kendisine bağlı feodal bir düzen kurmuştur<sup>174</sup>. Ancak kendisine karşı herhangi bir isyan olmasını engellemek için bu bölüş-türmeyi yaparken her baron ve şövalyeye ülkenin birbirinden uzak bölgelerini vermiştir. Ayrıca aynı amaçla feodal beylere verdiği topraklar üzerinde mülkiyet hakkı tanımamış, onlara sadece toprağı kullanım hakkı vermiştir<sup>175</sup>. Dolayısıyla merkezi otoritenin sarsılmasını engellemiştir<sup>176</sup>. I. William adayı istila ettikten sonra *Witan* meclisini dağıtmamış<sup>177</sup>, bu meclise kendisini kral ilan ettirmiştir. Bu şekilde kendi meşruiyetinin tanınmasını sağlamıştır<sup>178</sup>. Bu meclisin kaldırılmamasının sebebi ise Kralın, sağlam bir merkezî otoritenin varlığını devam ettirmek istemesidir<sup>179</sup>. Zira bu meclis henüz Kralın yetkilerini sınırlayabilmiş değildir.

Feodal beyler, kendi aralarında ittifak kurmaları zor olduğundan, halkla ittifak halinde Kralın mutlak otoritesine karşı gelme yolunu tercih etmişlerdir<sup>180</sup>. Dolayısıyla bu

<sup>170</sup> Mosca, a.g.e., s.134; Sajo a.g.e., s.103. Çok önemli konularda ise Krallar "Folkmoot" olarak adlandırılan ve büyük savaşçılardan oluşan bir meclise danışıyordu. Bu meclislerin niteliğı bakımından bir kabilenin devlet kurabilmek için henüz yeteri kadar gelişmediğı dönemlerde bütün kavimlerde rastlanan bir teşkilat olduğu, dolayısıyla çok da nadir bir özellik arz etmediğı konusunda, bkz. Mosca, a.g.e., s.134; Ilbert, a.g.e., s. 2.

<sup>171</sup> Sajo, a.g.e., s. 103; Arsel, a.g.e., s. 91.

<sup>172</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 91.

<sup>173</sup> Mosca, a.g.e., s. 134.

<sup>174</sup> Mosca, a.g.e., s.135; Ilbert, a.g.e., s. 3.

<sup>175</sup> Ilbert, a.g.e., s. 3.

<sup>176</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 92; Miceli, a.g.e., s. 19; Ilbert, a.g.e., s. 3.

<sup>177</sup> Bahri Savcı, "Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları", **AÜSBFD**, C. 4, S. 1, Ankara, 1949, s. 27.

<sup>178</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.91.

<sup>179</sup> Miceli, a.g.e., s. 19.

<sup>180</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s.72; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.92.

husus halkın feodal beylerle birlikte yavaş yavaş Kralın otoritesini sınırlandırması sonucunu doğurmuştur<sup>181</sup>.

İngiltere'deki sürecin farklılığını göstermek açısından şunu hemen ifade etmek gerekir. Bu süreç Fransa'da çok farklı ilerlemiştir. Halk feodal beyler karşısında Kralın otoritesini desteklemiştir. Dolayısıyla hemen hemen aynı zamanlarda başlayan feodal sistem İngiltere'de meşruti monarşiye yol açmışken, Fransa'da tamamen zıt bir şekilde güçlü bir mutlak monarşiye sebep olmuştur<sup>182</sup>.

Norman istilasından sonra bu meclis varlığını sürdürse de, onu oluşturan unsurlar değişmiştir. Meclis feodal beylerden, asilzadelerden, şövalyelerden ve din adamlarından oluşmaya başladı ve “*Magnum Concilium*” adı verildi<sup>183</sup>. *Magnum Concilium*'un da *Witan* gibi danışma ve kazai yetkileri vardı<sup>184</sup>. Daha sonra da 1265 yılında bu kurula karşılık olarak, parlamento kelimesi kullanılmaya başlandı<sup>185</sup>.

### (3) *Magna Carta Libertatum*

Yurtsuz John'un tahta çıktığı tarihe kadar ve özellikle bu kral döneminde *Magnum Concilium* çok sık toplantıya çağırılmamıştır<sup>186</sup>. Zaten baronlarla arası kötü olan Kral, Fransa'ya yenilip Papa tarafından da aforoz edilince baronlar ayaklandı ve onu esir etti<sup>187</sup>. Bunun üzerine Kral ile baronlar karşılıklı hak ve görevlerini belirten bir metin üzerinde anlaşta ve 19 Haziran 1215'te “*Magna Carta Libertatum*” imzalandı<sup>188189</sup>.

İngiliz hukukçuları tarafından kısmen bir hukuk beyannamesi, kısmen de Kral ve millet arasında imzalanan bir andlaşma olarak telakki edilen bu belge, parlamentonun gele-

<sup>181</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 92.

<sup>182</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 92-93; Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 71.

<sup>183</sup> Grant, a.g.e., s. 2; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 93; Savcı, “Palmanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m, s. 28. Ayrıca bu müessesenin, yapısı itibariyle Lordlar Kamarasının atası olduğu söylenebilir. Grant, a.g.e., s. 2; Norton, a.g.e., s. 23.

<sup>184</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.93; Savcı, “Palmanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 27; Erol Öz, a.g.tz., s. 12.

<sup>185</sup> Erol Öz, a.g.tz., s. 11; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s.24; Arslan, a.g.e., s. 40. Parlamento ifadesinin ilk kez III. Henry döneminde 1236 yılında kullanıldığı bilgisi de vardır. Arslan, a.g.e., s. 49. O dönemki parlamento anlayışı hakkında daha detaylı bilgi için; bkz. Erol Öz, a.g.tz., ss. 11-14.

<sup>186</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.93; Ilbert, a.g.e., s. 1; Erol Öz, a.g.tz., s. 27.

<sup>187</sup> Mosca, a.g.e., s.136.

<sup>188</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.93; Mosca, a.g.e., s.136.

<sup>189</sup> Magna Carta tarafları itibariyle türünün tek örneği değildir. Bundan önce Kralla baronlar arasında birçok andlaşma imzalanmıştır. Mosca, a.g.e., s.136.

ceği bakımından önemli bir takım hususları içermektedir<sup>190</sup>. Kralın iktidarının sınırsızlığına vurulan ilk darbe niteliğinde olan bu belge, özel hukuka ilişkin hükümler de barındırsa da, asıl önemini hukuk devleti prensiplerini barındırmasından ötürü kazanmıştır. Bu fermanın özü, genel itibariyle topluma ait kanunlar, haklar ve hürriyetler olduğu ve bunlara kralın uymaması halinde tebaanın ona itaat yükümlülüğünün ortadan kalkacağıdır<sup>191</sup>. Yani kralın sınırsız iktidarının sınırlandırılmaya başlanması ilk defa bu fermanla söz konusu olmuştur.

*Magna Carta Libertatum*'un konumuz açısından önemli olan hükümlerini kısaca şöyle sıralayabiliriz:

- *Magnum Concilium*'un rıza ve onayı olmaksızın, âdet hükmüne girmiş borçlar dışında halktan vergi toplanamaz.
- *Magnum Concilium*'a baronlar, kontlar ve ruhban sınıfının ileri gelenleri şahsen davet edilecektir. Ülkenin başlıca mülk sahipleri, her idari bölgenin yöneticilerine gönderilecek genel davet üzerine o bölgeler tarafından seçilmek suretiyle *Magnum Concilium*'un toplantılarına katılacaklardır. (Bu hüküm, ileride Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olarak ayrılacak olan parlamentonun unsurlarını düzenlemektedir.)
- Milleti temsilen seçilecek yirmibeş barondan oluşan bir kurul *Magna Carta Libertatum*'un uygulanmasını denetleyecektir. Kralın işlemlerinden şikâyetçi olanların davaları bu heyet tarafından görülecek ve karara bağlanacaktır<sup>192</sup>.

#### **(4) *Parlamentonun gelişmesi***

Yurtsuz John'dan sonra yerine geçen III. Henry, *Magna Carta Libertatum*'u 1225 yılında teyit etmiş, ancak bir süre sonra hükümlerine riayet etmemiştir. Baronların ve halkın tepkilerine maruz kalan Kral, meclisle iyi ilişkiler kurmadan hiçbir iş göremeyeceğinin farkına varmıştır. Ayrıca halk da Kralın iktidarını, kendini temsil eden temsilcileri vasıtasıyla sınırlamanın mümkün olduğunu tecrübe etmiştir<sup>193</sup>.

Bu Kral döneminde yukarıda bahsettiğimiz husustan dolayı çıkan ihtilaf sonucunda Kral, Oxford'da bir mecliste baronları toplamıştır (*Mad Parliament*). Bu meclis, Oxford Kararları olarak bilinen bir belge oluşturmuştur. Buna göre her sene üç parlamento toplan-

<sup>190</sup> Miceli, a.g.e., s. 21.

<sup>191</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 94.

<sup>192</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 94; Miceli, a.g.e., s.21-22.

<sup>193</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 95



tıya davet edilecek, oniki barondan oluşan bir komisyon kurulacak ve bu komisyon üyeleri parlamento ile bütün konuları müzakere edecek, her feodal birimde dört şövalye, buranın hâkimi veya Kralın diğer memurları aleyhindeki şikâyetleri dinleyecek ve en yakın parlamentoya bildireceklerdir<sup>194</sup>.

III. Henry'nin sonrasında tahta çıkan I. Edward (1272-1307) döneminde, Kralın iktidarının daha fazla sınırlandırılması yönünde adımlar atılmıştır. Bu dönemde temsil usulünün kesin bir şekilde yerleştiği söylenebilir<sup>195</sup>. Zira Kralın tahta çıkışının ertesi yılında, ruhbanların ve baronların yanısıra her kontlukta ve her şehirden seçilen dörder temsilcinin de katıldıkları bir parlamento toplanmıştır<sup>196</sup>. Bu parlamento ilk iş olarak 56 maddeden oluşan “*Westminster Statüsü*” hazırlamıştır. Bu statüde herkesin hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve idare sistemindeki bozukluklara son verileceği beyan edilmiştir<sup>197</sup>.

Yine I. Edward döneminde 1295 yılında halkın temsilcilerinin bulunduğu “*Model Parlamento*” oluşturuldu<sup>198</sup>. Bu mecliste, her kontlukta ikişer şövalye, rahipler ve her şehirden temsilciler bulunmaktaydı<sup>199</sup>. Sonuç itibarıyla mecliste üç sınıf oluştu: Din adamları, baronlar ve seçimle gelen halk temsilcileri<sup>200</sup>. Parlamento, yasama fonksiyonunu da bu dönemlerden itibaren ele geçirmeye başladı<sup>201</sup>.

Parlamentonun bu gelişimi, onun öteden beri süregelen mali yetkilerine bağlanabilir. Önceden danışma organı niteliğinde olan parlamento mali yetkiye, yani vergiye muvafakat etme yetkisine dayanarak devlet yönetiminde söz sahibi olmaya başladı<sup>202</sup>. Daha sonra, 13. yüzyıl itibarıyla savaş giderlerinin artması ve giderlerin ağırlığının sadece baronlara yüklenmesi, meclisin temsil kabiliyetinin artmasını zorunlu hale getirdi<sup>203</sup>. Önce (1227 tarihinde) her kontlukta mahkeme tarafından seçilen dört şövalye meclise katıldı<sup>204</sup>. Daha

<sup>194</sup> Miceli, a.g.e., s. 22.

<sup>195</sup> Miceli, a.g.e., s. 23; David Judge, **The Parliamentary State**, 1. b., Sage Publications, Londra, 1993, s. 8.

<sup>196</sup> Erol Öz, a.g.tz., s. 35; Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 9.

<sup>197</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 95.

<sup>198</sup> Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 28. Bu tabirin yerindeliği hakkındaki tartışma için Erol Öz, a.g.tz., s. 39-40. Yazara göre bu parlamentodaki temsil unsurunun kendinden öncekilerden tek farkı daha alt sınıf ruhbanların da bu parlamentoda temsil edilmiş olmasıdır. Alt sınıf ruhbanlar da İngiliz parlamentosunun esas unsurlarından biri olmamıştır. Bu durum dışında “*Model Parlamento*”yu özel kılan başka bir nitelik yoktur.

<sup>199</sup> Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 29.

<sup>200</sup> Grant, a.g.e., s. 2.

<sup>201</sup> Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 29.

<sup>202</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 73.

<sup>203</sup> Grant, a.g.e., s. 2.

<sup>204</sup> Grant, a.g.e., s. 2; Norton, a.g.e., s. 24.

sonra da (1254 yılında, III. Henry döneminde) yine Kralın paraya ihtiyaç duymasından ötürü her yöneticiden, yönettiği bölgeden iki şövalye göndermesi istendi. Bu şövalyeler geldiği bölgenin feodal beylerini değil halkını temsil ediyordu<sup>205</sup>. 1265 yılında ise Simon de Montfort, parlamentonun temsil kabiliyetini genişletti ve sadece bölgelerden değil, şehir ve kasabalardan da temsilci çağırdı<sup>206</sup>. Bu toplantı şehir ve kasaba temsilcilerinin çağırıldığı ilk toplantıdır<sup>207</sup>. Bu etkenlerle meclis, milli temsil organı olmaya doğru evrildi<sup>208</sup>. Kısa-cası parlamentonun temsil kabiliyeti, devletin mali ihtiyaçlarıyla doğru orantılı olarak artmıştı. Parlamenti toplamaktan kasıt özellikle vergi salınmasını sağlamak olarak görülüyordu<sup>209</sup>. Çünkü devlet ancak ve ancak parlamentoda temsil edilen kesimden vergi alabiliyordu.

13. yüzyılın sonlarına doğru yasama yetkisindeki rolü belirginleşmeye başlayan parlamentonun iki meclise ayrılması da 14. yüzyılda gerçekleşmiştir<sup>210</sup>. 14. yüzyıl başlarından itibaren ruhban sınıfı mensupları kendilerine düşen vergiyi tespit edip parlamento çalışmalarından ayrılmayı tercih etmiştir<sup>211</sup>. Geriye kalan baronlar ve kontlar, yani kralın şahsi daveti üzerine parlamentoya katılan gruplar, asil olmayan halkın temsilcileriyle aynı salonda bulunmaktan kaçınarak ayrı bir salonda toplanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla bu şekilde baronlar ve kontlar “*Lordlar Kamarası*”nı, seçimlerle gelen temsilciler ise “*Avam Kamarası*”nı oluşturmuşlardır<sup>212</sup>. Bunun gerçekleşme tarihi de 1332 olarak gösterilmektedir<sup>213</sup>.

İlerleyen zamanlarda Avam Kamarası, Lordlar Kamarası karşısında güçlenmiştir. Avam Kamarasının bu süreçte öneminin artması için farklı etkenler vardı. 15. yüzyıla kadar en büyük otoriteyi ve itibarı Lordlar Kamarası elinde bulundurdu<sup>214</sup>. Çünkü vergi yükü bakımından en önemli kesim Lordlar Kamarası tarafından temsil edilmekteydi. Zaman içerisinde Avam Kamarasının önem kazanmasının sebebi, sarayın artan giderleri sonucun-

<sup>205</sup> Ilbert, a.g.e., s. 5; Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 28. Ayrıntılı bilgi için; Erol Öz, a.g.tz., s. 31-32.

<sup>206</sup> Ilbert, a.g.e., s. 5.

<sup>207</sup> Erol Öz, a.g.tz., s. 33-34.

<sup>208</sup> Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 28.

<sup>209</sup> Ilbert, a.g.e., s. 8; Akartürk, a.g.e., s. 18.

<sup>210</sup> Judge, a.g.e., s. 9; Grant, a.g.e., s. 2; Norton, a.g.e., s.14, 24.

<sup>211</sup> Ilbert, a.g.e., s. 10; Judge, a.g.e., s. 9; Grant, a.g.e., s. 2; Norton, a.g.e., s.14, 24; Erol Öz, a.g.tz., s. 42.

<sup>212</sup> Judge, a.g.e., s. 9; Grant a.g.e., s. 2; Norton, a.g.e., s.14, 24; Ilbert, a.g.e., s. 7.

<sup>213</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.96, Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 24, Mosca’ya göre bu tarih tam olarak bilinmemektedir. Ama 14. yüzyılda gerçekleşmiştir. Mosca, a.g.e., s.138.

<sup>214</sup> Mosca, a.g.e., s.138.

da vergiye ihtiyaç duyması, vergi salınması için parlamentonun muvafakatinin aranması, zaman içerisinde de vergiye konu gelirin Avam Kamarasında temsil edilen kesimde toplanmasıdır. Dolayısıyla Avam Kamarası Lordlar Kamarasına nazaran daha önemli hale gelmiştir<sup>215</sup>. Avam Kamarasının öneminin artmasının diğer bir sebebi de, Kral için tebaasının nabzını yoklamak adına önemli bir araç olarak görülmesiydi<sup>216</sup>.

Lordlar bakımından da Avam Kamarası önemliydi. Lordlar Kralla herhangi bir ihtilafa düştüklerinde imtiyazlarını korumak adına Avam Kamarasının işbirliğine muhtaçtı. Dolayısıyla birçok durumda Lordlar Kamarası, Avam Kamarası ile işbirliği yapma yoluna giderek Avam Kamarasının kral nezdindeki öneminden dolayı kazanımlar elde etmiş veya elde ettikleri kazanımları korumuşlardır<sup>217</sup>.

#### ***(5) Parliamentonun yasama yetkisini kazanması***

15. yüzyıl parlamentonun yasama kuvveti konusunda iktidar kazanması bakımından önemli bir zaman dilimi olmuştur. Bu yüzyılda parlamento, iki ayrı meclis halinde tesis edilmesinden sonra yavaş yavaş yasama yetkisini kazanmaya başladı. Bu süreçte Krala karşı, vergiye rıza gösterme yetkisi ve dilekçe hakkı etkili olmuştur<sup>218</sup>. 15. yüzyıla kadar parlamentonun kanun teklif etme yetkisi yoktu. Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası üyeleri bir dilekçe ile hazırlanmasını istedikleri bir kararnamenin yapılmasını Kraldan rica ederlerdi<sup>219</sup>. Kral kendisine verilen dilekçeyi incelemesi için diğer meclise gönderir, eğer o meclis talebi reddederse dilekçeyi reddederdi. Kral iki meclisin uygun gördüğü dilekçeleri de reddedebilme imkânına sahipti. Bu hal de Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası arasındaki işbirliğinin sağlanmasına sebep olmuştur. Her iki meclis Kraldan istedikleri bir hususun yerine getirilmesi için vergiye muvafakat silahını kullanmışlardır. Eğer talep yerine getirilmezse vergiye muvafakat etmeyeceklerini belirterek istediklerinin yerine getirilmesini sağlamışlardır<sup>220</sup>. Kralın paraya ihtiyaç duymadığı zamanlarda, talep eğer işine gelmiyorsa bunu doğrudan reddederdi. Paraya ihtiyaç duyduğunda ise Kral parlamentonun isteklerine uymak yoluna giderdi<sup>221</sup>. İlerleyen dönemde Krala sunulan bu dilekçeler yerini ka-

<sup>215</sup> Miceli, a.g.e., s.25; Grant, a.g.e., s. 2.

<sup>216</sup> Miceli, a.g.e., s.25.

<sup>217</sup> a.e., s.25.

<sup>218</sup> Ilbert, a.g.e., s. 13; Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 30

<sup>219</sup> Ilbert, a.g.e., s. 13.

<sup>220</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.97; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 24.

<sup>221</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.97.

nun taslağına bırakmıştır. Parlamento üyeleri çıkarılmasını istedikleri kanunu hazırlayıp bunu Krala sunmuşlardır<sup>222</sup>. Parlamantonun zaman içerisinde güçlenmesi ile yasama kuvvetindeki rolü de aynı doğrultuda artmıştır.

15. yüzyıl itibariyle parlamento yasama kuvveti bakımından Kralın önüne geçmiştir. Kral bu dönemden sonra kendi başına kanun çıkaramayacak kadar geri plana itilmiştir. Yasama yetkisi iki meclisli parlamento ve Kral tarafından kullanılır hale gelmiştir<sup>223</sup>. Ancak yine de parlamantonun yasama yetkisine aşağıda belirteceğimiz gelişmelerle birlikte 17. yüzyıla kadar tam manasıyla sahip olduğu söylenemeyecektir<sup>224</sup>.

### (6) *Haklar Beyannamesi (Bill of Rights – 1689)*

1689 yılına kadar Kralın parasal ihtiyaçları ve otorite isteğine göre defalarca kez kapanan parlamento, kesin zaferini bu tarihte ilan edilen “*Bill of Rights*” (*Haklar Beyannamesi*) ile kazanmıştır. Bu süreçte tahtta bulunan, mutlakiyetçi fikirleri olan ve Katolik mezhebini ihya etmeye çalışan II. James 1687 yılında parlamentoyu feshetti. Kralın bu tutumu halkın, ruhban sınıfının ve aristokratların tepkisini çekti. Parlamento II. James’in ilk karısından olma Protestan kızı Mary ve onun Protestan kocası Orange prensi William’ı tahta geçmesi için çalıştı ve bu konuda başarılı oldu. II. James Fransa’ya kaçtı ve tahta William ve Mary geçti. Tahta yabancı bir prensin geçmesini fırsat bilen parlamento da Haklar Beyannamesini William’a imzalattı<sup>225</sup>. İngiltere’de artık Kralın ilahi hukuk gereğince hâkimiyete sahip olduğu fikri bu beyanname ile iflas etmiş oldu<sup>226</sup>. Ayrıca bu belgeyle Krallığın otoritesine yeni sınırlar kondu, halka yeni özgürlükler tanındı<sup>227</sup>. Aynı zamanda, parlamantonun saltanat tacını William’a teklifi ve onu tahta geçirmesi sistem bakımından Kralın iktidarının o dönemde büyük oranda sarsıldığının da bir göstergesi olmuştur<sup>228</sup>.

Bu beyannamede konumuzla ilgili olan şu hükümler mevcuttur:

- Parlamento seçimleri serbest olacaktır.

<sup>222</sup> Ilbert, a.g.e., s. 14.

<sup>223</sup> Savcı, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, a.g.m., s. 30.

<sup>224</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.98; Osman Serkan Gülfıdan, Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğı, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2010, s. 13.

<sup>225</sup> Norton, a.g.e., s.16.

<sup>226</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.104.

<sup>227</sup> Mosca, a.g.e., s.154.

<sup>228</sup> Miceli, a.g.e., s.30; Norton, a.g.e., s.16.

- Parlamento devamlı toplanacaktır.
- Parlamentonun haberi ve muvafakati olmadan kral kanunları uygulamaktan kaçınamaz.
- Hiç kimse kanun hükümlerinden muaf tutulamaz.
- Kanunsuz vergi alınamaz.
- Parlamentodaki görüşmelere, görüşme usullerine ve söz hürriyetine parlamentodan başka hiçbir makam tarafında müdahale edilemez.
- Kraliyet fermanları ancak kanunun tatbikini sağlamaya yönelik olabilir, başka hüküm içeremez.
- Kürsü dokunulmazlığı getirilmiştir.
- İfade özgürlüğü genişletilmiştir<sup>229</sup>.

Bu tarihten itibaren Kralın otoritesini sınırlayan bir parlamentonun ortaya çıkması ve devamının garanti altına alınmasıyla<sup>230</sup> İngiltere'nin sınırlı monarşiye geçtiği kabul edilmiştir<sup>231</sup>. Bu tedbirlerle Kralın kanunları göz ardı etmesinin önüne geçildi. Parlamentonun yasama kuvvetine katılacağı teamülü bir hak olarak tanındı. Aynı zamanda parlamentodaki tartışma ortamı sağlama alındı. Yürütmenin de parlamentonun seçimleri için halka baskı yapmasını engelleyici önlemler getirildi. Ayrıca parlamentonun izni olmadan sürekli bir ordunun bulundurulması da parlamentoyu baskı altına almayı önleyici nitelikte bir önlemdi<sup>232</sup>.

#### (7) *Veraset Kanunu (Act of Settlement – 1701)*

Daha evvel veraset esasları temel olarak Haklar Beyannamesinde düzenlenmişti. Buna göre devletin başına Katolik bir kral geçemeyecekti. Fakat bu tedbiri teminat altına almak amacıyla parlamento tarafından 1701 tarihinde “*Act of Settlement*” (*Veraset Kanunu*) kabul edilmiştir<sup>233</sup>.

Buna göre Kral İngiliz Kilisesine mensup olmalıdır. Tahta yabancı bir prens geçerse, parlamento kararı olmaksızın yabancı bir devletin müdafaası için herhangi bir harbe

<sup>229</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 104-105; Arslan a.g.e, s. 51; Miceli, a.g.e, s. 31; Mosca, a.g.e, s. 154.

<sup>230</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 73.

<sup>231</sup> Akartürk, a.g.e., s. 19.

<sup>232</sup> Mosca, a.g.e s. 154-155.

<sup>233</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 105.

giremeyecektir. Krala bağı bir vazife yapan kişi Avam Kamarasına üye olamayacaktır. Parlamento tarafından suçlandırılan bir kimse Kral tarafından affedilemeyecektir<sup>234</sup>.

Bu belgelerin kabulüyle 18. yüzyıl itibariyle parlamentonun üstünlüğünün sağlandığı söylenebilir<sup>235</sup>. 1689 Haklar Beyannamesi ve 1701 tarihli Veraset Kanununun kabulüyle İngiltere’de temsili sistem yerleşmiş, yasama erki Kraldan ayrılmış, egemenliğin Tanrıya değil millete ait olduğu anlayışı benimsenmiştir<sup>236</sup>. Yani, bu belgelerin kabul edilmesi sonrasında Kralın saltanat hakkına artık ilahi hukuk gereği değil, millet iradesi gereğince sahip olduğu ve parlamentonun isteklerine uygun olacak şekilde hareket etmek zorunda olduğu anlayışı oturmuştur<sup>237</sup>. Yasama organının üstünlüğü 18. yüzyılda tamamen kabul edilmiştir<sup>238</sup>. Aynı zamanda yasama ve yürütme arasındaki fark belirginleşmiş ve kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiştir<sup>239</sup>.

### **b. Yürütme yetkisinin Kraldan ayrılması**

İngiliz parlamenter sisteminde tarihsel süreç içerisinde yasama yetkisi Kraldan parlamentoya geçtiği gibi, yürütme yetkisi de çok büyük oranda Kraldan koparılıp “*cabinet*” (*kabine, bakanlar kurulu*) denen müesseseye geçmiştir. Yürütme kuvvetinin büyük oranda kabineye geçmesiyle, Kralın konumu daha çok sembolik hale gelmiş, halkın iradesi yürütme alanında da ifade bulmaya başlamıştır.

Bakanlar Kurulunun Kraldan ayrışması üç etapta açıklanmaktadır. Başlarda bu kurulun üyeleri doğrudan kral tarafından atanmıştır. Bu kurulun üyeleri doğrudan krala karşı sorumludur. Daha sonraları da, parlamentonun Kral üzerindeki nüfuzunun artmasının etkisiyle Kral, parlamentoda yer alan parti gruplarının onay verdiği kişileri kendisine yardımcı olarak atamıştır. Son aşamada ise, farklı parti gruplarının üyelerince oluşturulması sonucunda çıkan anlaşmazlıklar sonucunda 17. yüzyılın sonlarında, Kral parlamentonun güvenini alamayacak olanları bu kurula atayamaz hale geldi<sup>240</sup>. Bu başlık altında yürütme kuvvetinin şekillenmesi tarihsel süreç içerisinde değerlendirilecektir.

---

<sup>234</sup> a.e., s.106.

<sup>235</sup> Sajo, a.g.e., s. 104.

<sup>236</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.106; Miceli, a.g.e, s. 30.

<sup>237</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.120.

<sup>238</sup> Sajo, a.g.e., s. 104.

<sup>239</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 196.

<sup>240</sup> Adnan Güriz, “İngiltere’de İcra Vekillerinin Mesuliyeti”, **AÜSBFD**, C. 12, S. 3-4, Ankara, 1955, s. 140-141.

### (1) Bakanlar kurulunun ortaya çıkışı ve gelişimi

Parlamente sistemde yürütme organı da, yukarıda yasama organı için bahsettiğimiz gibi, tasarlanmış bir organ değildir. Uzun bir süreç sonucunda ortaya çıkmıştır<sup>241</sup>.

İngiltere’de 13. yüzyıldan itibaren, Kralın yönetim işlerine yardımcı olmak üzere, bütün üyeleri kral tarafından atanan bir kurul vardı. Kral *Magnum Councilium*’a danışarak aldığı kararları bu kurulun yardımıyla yerine getirir, devleti bu şekilde idare ederdi<sup>242</sup>. Bu kurulun ismi “*Privy Council*” idi<sup>243</sup>. Üyeler hiçbir resmi göreve sahip olmadıkları halde Kral tarafından sırf kendilerine güven duyulduğu için bu işe getirilmişlerdir<sup>244</sup>. Hatta III. Henry’den (1216-1272) sonra Kralın devlet işlerini ancak bakanlarla birlikte ve onlar aracılığıyla görebileceği teamülü yerleşti<sup>245</sup>. Yani sorumsuz Kral ile parlamento arasına, aktif ve sorumlu bir organ olarak *Privy Council*’in girdiği söylenebilir<sup>246</sup>.

14. yüzyılda 50-60 üyeye kadar çıkan bu kurul, üyelerinin sayısı daha da arttıkça iş göremez hale geldi<sup>247</sup>. II. Charles önemli işleri görüşmek üzere “*Cabinet*” isimli odada önemli ve güvendiği üyeleri toplamaya başladı. Zamanla *Privy Council*’in önemli üyelerinden oluşan bu topluluk “*Cabinet*” olarak anılmaya başlandı<sup>248</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, 1689 Haklar Beyannamesi’ne göre Kral vergi koymak ve toplamak için parlamento onayına muhtaçtı. Bu sebeple Kral kabineyi oluştururken parlamentonun güvenine sahip olduğu kişileri atamaya başlamıştır. Şayet aksi durum söz konusu olursa parlamentonun, Kralın hazırladığı kanunları ve daha önemlisi bütçeyi reddetmesi kaçınılmaz olacaktı<sup>249</sup>.

İlerleyen dönemlerde siyasi partilerin de gelişmesiyle Kral, seçimlerin sonucunda parlamentoda çoğunluğu sağlayan partiden bakanları atamıştır<sup>250</sup>. Zira parlamentonun güvenini sağlamayan bir bakanı göreve atamak Kral için tehlikeliydi. Çünkü parlamentonun

<sup>241</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e.,s. 252.

<sup>242</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 118.

<sup>243</sup> a.e., s. 118.

<sup>244</sup> Mosca, a.g.e., s. 157.

<sup>245</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 118.

<sup>246</sup> Tunaya, a.g.e., s. 403.

<sup>247</sup> Mosca, a.g.e., s. 157.

<sup>248</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 252; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 121; Mosca, a.g.e., s. 157.

<sup>249</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 252.

<sup>250</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e.,s. 252; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 118. I. George ve II. George döneminde başbakanlık yapmış olan Robert Walpole, kabinenin çoğunluğu elinde bulunduran partinin üyelerinden oluşturulması konusunda iki Kralı da ikna etmiştir. Mosca, a.g.e., s.158.

elinde kralın istediği kanunları çıkarmama<sup>251</sup> ve vergiye muvafakat etmeme gibi bir silah vardı.

1714 yılında I. George'un tahta çıkışına kadar Kral kabinenin toplantılarına katılır ve bu toplantılara başkanlık ederdi. Ancak Hannover Hanedanından bir Alman prensi olan bu kralın tahta geçmesiyle 1717 yılından itibaren kabinenin Kralın başkanlığında toplanması usulü sona erdi<sup>252</sup>. Zira I. George İngilizce bilmiyordu<sup>253</sup> ve 54 yaşında olduğundan öğrenmeyi de gereksiz görüyordu. Bu şekilde Kabine devletin genel politikasını ve diğer devlet işlerini kendi başına görüşen bir organ haline gelmeye, yani bağımsızlaşmaya başladı<sup>254</sup>.

I. George'un selefi, II. George da babasıyla aynı yolu izlemiştir<sup>255</sup>. III. George otoritesini kullanmayı istemesine ve bir süre de olsa bunu hissettirmesine rağmen deliliği ve daha sonradan kör oluşu buna engel olmuştu<sup>256</sup>. Ardından gelen IV. George da tembel olmasından dolayı Kabine toplantılarına katılmamıştı. IV. George'un yerine geçen kardeşi IV. William da dürüst ama kavrama gücü kıt bir insan olmasından ötürü devlet yönetimine ağırlığını koyamamıştı. Onun yerine geçen 18 yaşındaki Victoria ilk dönemlerde gençliğinden ötürü otoritesini kuramamıştı. Daha sonra Albert de Saxe-Cobourg ile evlenen Victoria, kocasının ölümünden sonra devlet işlerinden tamamen soğumuştur<sup>257</sup>.

Bu gelişmeler sonucunda “*Kral saltanat sürer fakat idare edemez*” sözü yerleşti. Yani kabine yürütme kuvvetini elinde bulunduran asıl unsur niteliği kazanıp Kraldan bağımsız hale geldi ve Kralın elinde “krallığından” başka bir şey kalmadı. 18. yüzyılın başlarında Haklar Beynamesi ve Veraset Kanunu ile parlamento üzerinde neredeyse biten Kralın otoritesi yürütme alanında da bu şekilde ortadan kalkmış oldu<sup>258</sup>.

<sup>251</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 599.

<sup>252</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 121-122; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 253.

<sup>253</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 122; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 253; Miceli, a.g.e., s. 32; Akartürk, a.g.e., s. 20.

<sup>254</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s.122; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 253; Miceli, a.g.e., s.32; Burhan Kuzu, “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, **İÜHFİM**, C. 53, S. 1-4, 1991, s. 44.

<sup>255</sup> Mosca, a.g.e., s.158; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e., s. 253.

<sup>256</sup> Mosca, a.g.e., s.159; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e. s. 253. Mosca'ya göre İngiltere'de bu dönemden itibaren parlamenter sistemin yerleştiği söylenebilir. Mosca, a.g.e., s.159.

<sup>257</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e. s. 253.

<sup>258</sup> Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, a.g.e. s. 253; Kuzu, “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 44.



Kralın önemini yitirmesi sonucunda onun yerini, oturumları yönetmek ve genel siyaseti düzenlemekle görevli başbakan aldı. Bu şekilde parlamenter sistemin başlıca çarkları yerine oturmuş oldu<sup>259</sup>.

### **(2) Bakanların sorumluluğu ve fesih müesseselerinin ortaya çıkışı**

III. Henry döneminden itibaren bakanlık müessesesi yerleştikten sonra bakanların sorumluluğu kavramı ortaya çıkmıştır. Bakanlar serbestçe karar vermek ve icraatta bulunma yetkisini kazanınca bu faaliyetlerin hesabını vermek durumunda kaldılar. Egemenlik hakkına tanrısal olarak sahip bulunan Kral bakımından herhangi bir sorumluluk söz konusu değildi. *Magnum Concilium*'un bakanları kendi denetimine almasının asıl sebebi de buydu<sup>260</sup>.

Parlamentonun bakanlar üzerindeki denetimi ve kontrolü zaman içerisinde parlamentonun temsil kabiliyetinin ve dolayısıyla Kral karşısındaki konumunun güçlenmesine paralel olarak yerleşmeye başladı ve Kral parlamentonun güvenini almayan kişiyi bakan seçemez hale geldi. 1332'de parlamentonun ikiye ayrılmasıyla hem Lordlar Kamarası hem Avam Kamarası bu denetim yetkisine sahip oldu. Ancak bazı durumlarda parlamentoya rağmen kralın istediği oluyordu. Kral paraya ihtiyacı olduğunda parlamentoyu toplantıya çağırıyordu<sup>261</sup>. Zira Kralın paraya ihtiyaç duymadığı zamanlar oluyordu. Bu yüzden parlamentonun daha etkili bir silaha ihtiyacı vardı. Bu silah "*impeachment*" olacaktı<sup>262</sup>.

*Impeachment* usulü 1376 yılından sonra kullanılmaya başlanmıştır<sup>263</sup>. Bu usul bakanların Avam Kamarası tarafından itham edilerek Lordlar Kamarası önünde yargılanması şeklinde işleyen, cezai sorumluluğu harekete geçiren bir müesseseydi<sup>264</sup>. *Impeachment* yerleştikten sonra, Avam Kamarası icraatını benimsemediği bir bakanı Lordlar Kamarası önünde itham etti ve Lordlar Kamarası da *Magnum Concilium*'un, zamanında sahip olduğu yargılama yetkisini devam ettirerek bu bakanlar hakkında yargılama yaptı<sup>265</sup>.

<sup>259</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 4.

<sup>260</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 118-119.

<sup>261</sup> Ilbert, a.g.e. s. 8.

<sup>262</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 119.

<sup>263</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s.73.

<sup>264</sup> Mosca, a.g.e., s. 145; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 120; Norton, a.g.e., s. 14; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e. s. 601; Akartürk, a.g.e., s. 20.

<sup>265</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 120.

Parlamento *impeachment* sonucu sorumlu bulduğu bakanlara “*Bill of Attainder*”<sup>266</sup> gereği istediği cezayı verebilme (idam dâhil) hakkına sahipti. Öyle ki, bakanın sorumlu bulunduğu fiilin daha evvel kanunen suç olarak düzenlenmesine dahi gerek yoktu<sup>267</sup>.

Bakanların cezai sorumluluğuna ilişkin olarak benimsenen *impeachment* usulü 17. yüzyıldan itibaren fiilen terk edilmiş, 18. yüzyıl itibariyle yerini siyasi sorumluluk müessesesine bırakmıştır<sup>268</sup>. 1742 yılında Avam Kamarası hiçbir suçlama olmadan, siyasi saiklerle Robert Walpole hakkında *impeachment* usulünü işletmiştir. Walpole Avam Kamarasının bunu yapmaya yetkisi olmadığını iddia ettiyse de, tedbirli davranıp istifa etmiştir. Bundan sonra *impeachment* usulünün kullanılmasından korkan bakanlar istifa etmiş, böylece İngiltere’de siyasi sorumluluk kavramı siyasi hayata girmiştir<sup>269</sup>. Zira Avam Kamarası beğenmediği bir bakandan kurtulma amacıyla *impeachment* usulünü devamlı kullanma yoluna gitmişler ve bakanlar suç işlemeseler bile çok ağır cezalara çarptırılmışlardır<sup>270</sup>. Siyasi sorumluluk müessesesi ile parlamento, icraatlarını beğenmediği bakanları *impeachment* tehdidiyle istifaya zorlama hakkına sahip olmuştur<sup>271</sup>.

Siyasi sorumluluk kavramı İngiliz siyasi hayatına girdiği tarihlerde Kabine henüz kolektif bir organ değildi. Sorumluluk kolektif olmadan ve Kabine dayanışık bir organizma haline gelmeden parlamentonun denetim mekanizması istenen sonuçları vermiyordu. Bu neticeye, bir taraftan Kabine ile Kral arasındaki ilişkiler ve diğer taraftan parlamentonun devlet bünyesinde gittikçe kazandığı siyasi nüfuz ve kuvvet sayesinde yavaş yavaş varıldı<sup>272</sup>.

Kabinenin kolektif sorumluluğu da kabinenin Kraldan bağımsız hale gelmesiyle, yani I. George’un kabine toplantılarına katılmayı bırakmasıyla söz konusu olmaya başladı. Zira kabine ülkenin genel siyasetinden sorumlu organ haline gelmişti<sup>273</sup>. 1782 yılında III. George döneminde başbakanlık yapan Lord North güvensizlik oyuyla karşılaştığında bütün

---

<sup>266</sup> Bu kanun sayesinde sanığın geçmişte yaptığı bir iş de suç haline gelebiliyordu. Bu suçlar için çoğunlukla ölüm cezası veriliyordu. Mosca, a.g.e., s. 145.

<sup>267</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 120.

<sup>268</sup> Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 120; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 601; Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 10.

<sup>269</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 601; Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, a.g.e., s. 122; Gülfidan, a.g.tz., s. 13.

<sup>270</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 74; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 601.

<sup>271</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 73; Akartürk, a.g.e., s. 20.

<sup>272</sup> Miceli, a.g.e., s.33.

<sup>273</sup> Duverger, **Siyasal Rejimler**, a.g.e., s. 74.

kabine üyeleri birlikte istifa etmiştir. Daha sonraki yıllarda başbakana karşı parlamentodan güvensizlik kararı çıkınca bütün kabine üyeleri istifa ettiler. Bu şekilde “kabinenin kolektif sorumluluğu” kavramı ortaya çıkmış<sup>274</sup> ve parlamentonun kabine üzerindeki denetimi daha işlevsel hale gelmiştir.

Parlamentonun feshi müessesesi evvelden beri Krala ait geleneksel bir yetki olmuştur. Krallar memnun olmadıkları parlamentolardan kurtulmak için bu müesseseyi kullanmışlardır<sup>275</sup>. 1784 tarihinde Başbakan Pitt Avam Kamarasının güvensizlik oyuyla karşılaştığında Kraldan Avam Kamarasının feshini istedi ve Avam Kamarası feshedildi<sup>276</sup>. Bundan sonra da siyasi sorumluluk müessesesine karşılık Kabine, parlamentonun feshi silahını kullandı.

Devlet idaresinin başında bulunmaları ve Kralın bütün işlemlerinden dolayı bunların sorumlu olmasından dolayı bakanlar kendilerini birbirleriyle dayanışmak zorunda hissettiler. Diğer yandan çoğunluk partisi ile anlaşma halinde hükümeti idare etmek zorunda oldukları için hepsinin bu partiye mensup olmaları zorunluydu<sup>277</sup>.

Ortak sorumluluk prensibinin kabulüyle Kralın kabine üzerindeki etkisi azaldı, parlamentonun etkisi arttı. Çünkü Kralın keyfi bir şekilde bir bakanı değiştirmesi kabine krizi oluşturabilirdi<sup>278</sup>.

Bu şekilde parlamento karşısında bakanların hem tek tek hem de müşterek sorumluluğu müessesesi yerleşmiş, Kralın yürütme yetkisinin kullanımından doğan tanrısal sorumluluğu da mantıksal bir temele oturmuştur.

Sonuç olarak belirtmek gerekir ki, çok önceleri bir geleneğin gereği olarak ortaya çıkan ve ilk dönemlerinde sadece danışma ve bazı önemli davalara bakma gibi görevlere sahip olan parlamento, zaman içerisinde – otoriter krallardan dolayı bazen gerilemeler görülse de – yasama yetkisini Kraldan adeta parça parça koparmıştır. Aynı şekilde yine tarihsel süreç içerisinde parlamento kendi içinden çıkan kabine vasıtasıyla da yürütme yetkisini elde ederek Kralı bu alanda da ikinci plana itmiştir.

---

<sup>274</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e, s. 602.

<sup>275</sup> Kumaş, a.g.e., 80.

<sup>276</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 602.

<sup>277</sup> Miceli, a.g.e., s. 33.

<sup>278</sup> a.e., s. 33.

Tarihsel süreç içerisinde parlamenter sistem ve organları bu şekilde oluşmuştur. Yani bugünkü İngiliz parlamenter sistemi Parlamento (Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası), Kral ve Kabineden teşekkül etmektedir. Parlamenter sistemin aşağıda belirtilecek olan özellikleri de bu süreç içerisinde gelişim göstermiştir.

Bu sistem şekillendikten sonra monarşiler dışında da kullanılmaya başlanmıştır. Parlamenter sistemi kabul eden devletlerde, kralın yerini cumhurbaşkanları almıştır. Bunun dışında parlamenter sistemin diğer kurumları varlığını sürdürmüştür.

## 2. Parlamenter Sistemin Tanımı - Özellikleri

Parlamenter sistem, bu sistemi benimseyen ülkeler tarafından farklı şekillerde benimsenmiş ve uygulanmıştır<sup>279</sup>. Dolayısıyla birçok yazar tarafından farklı şekillerde ele alınmıştır ve haliyle farklı şekillerde tanımlanmış, özellikleri de buna göre belirtilmiştir.

Öncelikle şu hususa değinmek gerekir. Parlamenter sistem sadece parlamentolu sistem anlamına gelmemektedir. Başka bir deyişle, parlamentosu olan her sistem parlamenter sistem demek değildir. Parlamento, parlamenter sistemin zaruri bir ögesidir ama bu yeterli değildir. Bir sistemin parlamenter sistem olabilmesi için bununla birlikte bazı unsurları daha içermesi gerekmektedir<sup>280</sup>.

Doktrinde parlamenter sistemin tanımlanmasında, yürütme unsuruna ağırlık verenler, yasama unsuruna ağırlık verenler ve yasama ve yürütmenin eşit ve dengeli beraberliğini savunanlar olarak üç grubun varlığından söz edilebilir<sup>281</sup>.

Doktrinde yasama ve yürütme organlarının parlamenter sistemde bir denge içerisinde bulunduğunu belirten yazarlar, bu sistem içerisinde bir organın diğerine oranla daha baskın olduğu görüşlerini reddetmektedirler. Örneğin Alfred Stepan ve Cindy Skach'a göre, bir parlamenter sistemin varlığından, bir devlette şu iki müessesenin varlığı halinde söz edilebilir: İlki, hükümetin göreve devamının yasama organının güvenine bağlı olması; ikincisi ise, yürütmenin (normal şartlar altında devlet başkanının da katılımıyla) yasama

<sup>279</sup> Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of Social Sciences**, C. 11, ed. David L. Sills, New York, 1968, s. 420.

<sup>280</sup> Tunaya, a.g.e., s. 397; A. Selçuk Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Umumi Esaslar**, C. I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 311; Şeref İba - Rauf Bozkurt, **100 Soruda Parlamento**, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 1.

<sup>281</sup> Paul Pennings, "Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies", **Paper To Be Presented At The Workshop "Parliamentary Control Of The Executive", 28th Joint Sessions Of Workshops Of The European Consortium For Political Research**, Copenhagen, 2000, s. 5.

organını feshedip, seçimleri yenileme imkânının olması<sup>282</sup>. Bu iki müessesenin anayasalarca tanınması bir anlamda yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak silahlandırılması anlamına gelmekte ve bu organlar arasındaki işbirliğini sağlayıcı işlev arz etmektedir.

Georges Vedel'e göre ise, parlamenter hükümet sistemin özellikleri şu şekilde ifade edilebilir: İlk olarak, irsi esaslara dayalı olarak göreve gelmiş hükümdar veya genel oy dışında başka bir şekilde seçilmiş devlet başkanının, devlet başkanı olarak sınırlı ve sembolik bir siyasi role sahip olması gereklidir. Yasama organının hükümeti görevden uzaklaştırabilmesi ve buna karşı yürütmenin en azından meclislerden birini feshetme imkânına sahip olması şarttır. Ayrıca yasama ve yürütme organları arasındaki temel ayrılığın, parlamento ve hükümet tarafından güvence altına alınmış olması şarttır. Ama bu ayrılık mutlak değildir. Hükümet yasama ve finans işlerinde inisiyatif sahibi olmalıdır. Hükümet yasama organındaki tartışmalarına katılabilmeli ve güvenoyu isteminde bulunmak suretiyle meclise baskı yapabilmelidir. Ve nihayet karşı denge mekanizması olarak da yasama organı, hükümetin işlevlerini yerine getirme şeklini denetleyebilmelidir<sup>283</sup>. Vedel'in görüşü de parlamenter sistemde bir organa diğerinden daha fazla önem atfetmediği için denge esasına dayanan görüşler arasında sayılabilir.

Mehmet Turhan'a göre ise, parlamenter sistem, yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak bir biçimde ayrıldığı, bu kuvvetlerin işbirliği içinde oldukları sistemdir. Bu işbirliği işlevsel ve organik olmak üzere iki farklı şekilde söz konusu olmaktadır. Genelde yasalar yürütme tarafından hazırlanıp, yasama tarafından görüşülür ve kabul edilir. Kabul edilen yasaların uygulanması için de yürütme organının işlemler yapması gerekmektedir. Bu durum, işlevsel anlamda işbirliğinin görünümüdür. Organik anlamda işbirliği ise, yürütme organının sorumlu kanadının yasama organı içerisinden çıkması şeklinde görünmektedir. Cumhuri parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumsuz kanadı da parlamento tarafından seçilmektedir<sup>284</sup>. Bu bakımdan Turhan'ın görüşü de organların dengesini esas alan görüşler arasında sayılabilir.

Tarık Zafer Tunaya'ya göre de parlamenter sistemde yasama ve yürütme eşit olmalıdır. Yürütme, yasamanın memuru durumunda değildir. Onun karşısındadır. Yürütme de

---

<sup>282</sup> Stepan - Skach, a.g.m., s. 3.

<sup>283</sup> Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 135.

<sup>284</sup> Turhan, a.g.e., s. 43. Ancak cumhurbaşkanlarının parlamento tarafından seçilmediği parlamenter rejimler de vardır.

aynı şekilde yasamayı baskılayamaz. Her organ birbirinin işlevine katılır, böylece görevsel bir işbirliği söz konusu olur. Yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşim ve baskı araçları da bu yapının bir sonucudur<sup>285</sup>. Tunaya'nın parlamenter sistemin niteliği hakkındaki bu görüşü de organların dengeli beraberliğini temel alan görüşlerdendir.

Yasama organı ile yürütme organının sistem içerisinde dengeli birlikteliğini benimsemiş olan devletlere Avustralya, Avusturya, Bulgaristan, Kanada, Danimarka, Estonya, Yunanistan, Japonya, Norveç, Polonya gibi devletler örnek verilebilir<sup>286</sup>.

Yürütme unsuruna ağırlık veren görüşlere göre, parlamenter sistemde yasama ve yürütme dengesi yürütme lehine bozulmuştur. Yürütme, yasamaya oranla bu sistemde daha fazla söz sahibidir. Bu görüşü savunanlardan biri, Boris Mirkin-Guetzévitch'tir. Ona göre devlet hükümet tarafından yönetilir. Parlamantonun yönetimdeki rolü ise istişari niteliktedir. Hükümet ile parlamento arasında siyasal bir özdeşlik vardır. Parlamenter sistem ise parlamentodaki çoğunluğun hükümet ettiği bir sistemdir<sup>287</sup>.

Şeref İba da bu görüşe paralel olarak parlamenter sistemi, parlamantonun siyasal sistem içerisinde etkisinin az olduğu, ana siyasal müesseseler içerisinde hükmetme ilişkisinin bulunmadığı sistem tipidir, demiştir<sup>288</sup>. Ona göre, parlamenter sistem yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimidir. Bu bakımdan da güven kavramı kilit bir öneme sahiptir. Bu sistemde hükümetlere can veren şey parlamantonun güvenidir. Parlamenter sistem hükümetin sürekli olarak parlamento çoğunluğunun güvenine ihtiyaç duyması sonucunu beraberinde getirir. Ancak parlamantonun etkisi bundan ibarettir. Parlamento, bu sistemde meşruiyetin tek kaynağı olsa da öteki erklere göre en üstün güç konumunda değildir. Daha kısa bir anlatımla, parlamenter sistem, parlamantonun siyasal sistemde etkisinin az olduğu ve ana siyasal kurumlar üzerinde hükmetme ilişkisinin bulunmadığı sistem tipidir<sup>289</sup>.

Sistem içerisinde yürütme organına yasama organından daha fazla önem atfeden devletlere örnek olarak, Belçika, Finlandiya, Türkiye, İngiltere verilebilir<sup>290</sup>.

---

<sup>285</sup> Tunaya, a.g.e., s. 398-401.

<sup>286</sup> Pennings, a.g.m., s. 7.

<sup>287</sup> Boris Mirkin-Guetzévitch, **Hukuku Esasijede Yeni Temayüller**, çev. Ali Rıza Türel, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1938, s. 196.

<sup>288</sup> Şeref İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. b, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 106.

<sup>289</sup> a.e., s. 106.

<sup>290</sup> Pennings a.g.m., s. 7.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, parlamenter sistem içerisinde yasama organına, yürütme organından daha çok önem atfeden görüşler de vardır. Örneğin, Jose Antonio Cheibub'a göre, parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayırtıran en belirgin nokta, hükümetin anayasal görev süresi içerisinde yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi, yani hükümetin yasama organına karşı sorumlu olmasıdır. Hükümet bu süre içerisinde yasama organı tarafından görevinden alınabiliyorsa parlamenter sistemin varlığından bahsedilebilir<sup>291</sup>.

Mustafa Erdoğan'a göre ise, parlamenter sistem genellikle kuvvetlerin yumuşak ayrılığına veya işbirliğine dayanan hükümet sistemi olarak tanımlansa da, aslında bu sistemin kuvvetler ayrılığına dayandığını söylemek zordur. Zira yürütmenin oluşumuna bakıldığında görülecektir ki, aslında siyaseten yasama organından bağımsız değildir. Yürütme kuvvetini en etkin şekilde kullanan organ olan bakanlar kurulunun başkanı parlamenter olmak zorundadır. Yürütmenin diğer kanadı olan (monarşik parlamenter sistemler hariç) devlet başkanı genel itibarıyla parlamento tarafından seçilmektedir. Bu iki nedenle yürütme, yasamaya bağımlı kalmaktadır<sup>292</sup>.

Yine Erdoğan'a göre yasama ve yürütme organlarının, göreve devamları bakımından birbirinden bağımsız oldukları yargısı da doğru değildir. Çünkü iki kuvvetin işbirliği mekanizmaları yürütmeyi yasamaya daha da bağımlı kılmaktadır. Teorik olarak yürütmenin yasamaya bağımlı olduğu söylenmekteyse de gerçekte yürütme kuvvetini en etkin şekilde kullanan organ olan bakanlar kurulunun görevde kalması, parlamentonun güvenini sağlamasına bağlıdır<sup>293</sup>. Parlamenter sistemin, yasama ve yürütme organlarının dengeli işbirliğinden oluştuğu savı 19. yüzyıl itibarıyla doğru bir sav olsa da, modern gerçekliğe uymamaktadır. İşbirliği ve denge mekanizmalarının işlevleri artık değişmiştir<sup>294</sup>.

Giovanni Sartori de parlamenter sistem kavramının, adını parlamentonun egemen oluşuna borçlu olduğu düşüncesindedir. Yani ona göre, parlamenter sistem, kuvvetlerin yasama ve yürütme olarak ikiye ayrıldığı bir sistem değil, kuvvetlerin yasama ve yürütme organları arasında paylaşıldığı sistemlerdir. Diğer bir deyişle, parlamenter sistemler hükümetlerin parlamento oyuyla atanmasını, desteklenmesini ve düşürülebilmesini ifade eden

---

<sup>291</sup> Cheibub, a.g.e., s. 34-35.

<sup>292</sup> Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 214.

<sup>293</sup> a.e., s. 214.

<sup>294</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 28.

sistemlerdir<sup>295</sup>. Görüldüğü üzere Sartori bu sistem içerisinde yasama organını öne çıkaracak şekilde bir tanımlamada bulunmuştur.

Yasamaya üstünlük tanıyan bir diğer görüş de Fransız Hukukçu Raymond Carré de Malberg'e aittir. Ona göre de yasama ve yürütme erkleri ayrı gibi görülseler de gerçekte yasama organının üstünlüğü söz konusudur. Hükümet sadece parlamentonun yürütme komitesi niteliğini taşır<sup>296</sup>.

Yasamaya üstünlük tanıyan sistemlere ise, Federal Almanya, Macaristan, İsrail ve Makedonya örnek verilebilir<sup>297</sup>.

Leon D. Epstein'e göre ise parlamenter sistem, "*yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir*<sup>298</sup>." Epstein'in bu tanımı Turhan'a göre yapılmış en özlü parlamenter sistem tanımıdır<sup>299</sup>. Birçok yazar, parlamenter sistemin diğer sistemlerden ayırt edici özelliklerini bu tanım üzerinden ifade etmiştir<sup>300</sup>. Arend Lijphart da parlamenter sisteme ilişkin değerlendirmelerini Leon D. Epstein'in yukarıda verdiğimiz tanımını temel alarak ve başkanlık sistemiyle karşılaştırarak yapmıştır. Buna göre parlamenter sistemlerde, onları başkanlık sisteminden farklılaştıran üç ayırıştırıcı özellik vardır. Bunlardan birincisi, yürütmenin başı olan başbakanın ve kabinesinin, yasama organına karşı sorumlu olmasıdır. Yani yürütme organı yasama organının güvenine bağlı olarak faaliyetlerini devam ettirir. İkincisi, başbakanın farklı şekillerde de olsa yasama organınca seçilmesidir<sup>301</sup>. Üçüncüsü ise, yürütme organının ikili yapısıdır<sup>302</sup>. Bunlar parlamenter sistemin asli özellikleri olarak adlandırılabilir. Lijphart, ayrıca bu asli özelliklerin yanında, parlamenter sistemin tali, yani olması zorunlu olmayan niteliklerini de belirtmiştir. Bu özelliklerden birincisi, yürütme organının yasama organını feshedebilmesi; ikincisi, aynı kişinin hem yasama organında hem yürütme organında yer alabil-

---

<sup>295</sup> Sartori, a.g.e., s. 137.

<sup>296</sup> Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e., s. 28.

<sup>297</sup> Pennings a.g.m., s. 7.

<sup>298</sup> Epstein, a.g.m., s. 419.

<sup>299</sup> Turhan, a.g.e., s. 43, dn. 52.

<sup>300</sup> Turhan, a.g.e. s. 43; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, a.g.e., C. 1, s. 589; İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 104; Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e., s. 30.

<sup>301</sup> Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, çev. Ergun Özbudun - Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 63.

<sup>302</sup> a.e., s. 64.



mesi ve son olarak da bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesidir<sup>303</sup>. Şimdi bu özellikleri sırasıyla inceleyelim.

### **a. Asli özellikler**

Bir sistemin parlamenter sistem olduğunun söylenebilmesi için zorunlu bazı nitelikleri taşıması gerekmektedir. Bunları kısaca;

1. Yürütme kuvvetini iki organın (devlet başkanı ve bakanlar kurulu) kullanması (*iki başlılık, bicephalism, dualism*),

2. Bakanlar kurulunun yasama organından kaynaklanması,

3. Yasama organından kaynaklanan bu bakanlar kurulunun aynı zamanda yasamaya karşı sorumlu olması, şeklinde ifade edebiliriz. Şimdi bu özellikleri inceleyelim.

#### **(1) Yürütme kuvvetini iki organın kullanması**

Parlamenter sistemlerde yürütme kuvvetini kullanma yetkisi iki organ tarafından kullanılır. Bunlardan birincisi “devlet başkanı”, ikincisi ise “bakanlar kurulu”dur<sup>304305</sup>.

##### **(a) Devlet başkanı**

Devlet başkanlarının parlamenter sistemlerdeki konumu üzerine değerlendirmeler, aşağıda ikinci bölümde yapılacaktır. Bu konuda oraya bakılmalıdır.

##### **(b) Bakanlar kurulu**

Yürütme yetkisini devlet başkanı ile birlikte kullanan diğer organ ise bakanlar kuruldur. Bakanlar kuruluna “*kabine*” veya “*hükümet*” de denir<sup>306</sup>. Yukarıda da zikrettiğimiz üzere bakanlar kurulu yasamaya karşı sorumlu olan organdır<sup>307</sup>. Bu organın görevinin genel itibariyle yasama ve yargı işlevi dışında devletin - hemen hemen - bütün faaliyetlerini yürütmek olduğu söylenebilir<sup>308</sup>.

<sup>303</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 594-596.

<sup>304</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 589; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 213; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 28; Akartürk, a.g.e., s. 42; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 481; Tunaya, a.g.e., s. 399; Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar**, c. I, a.g.e, s. 313; Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 14; Cheibub, a.g.e., s. 34.

<sup>305</sup> Birçok kaynaktan yürütme organının iki başlılığı şeklinde belirtilen bu kavram, terminolojik olarak çok doğru bir ifade değildir. Zira bunlar iki farklı organdır. Teorik olarak kendileri tek başına irade oluşturabilirler. Hal böyleyken bunları tek bir organın iki farklı başı olarak görmek kanaatimizce doğru değildir.

<sup>306</sup> Akartürk, a.g.e., s. 43.

<sup>307</sup> Epstein, a.g.m., s. 419; Damgaard, a.g.m., s. 6.

<sup>308</sup> Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e, s. 39.

Bakanlar kurulu ikili bir yapıdadır. Bu organ “başbakan” ve “bakanlar”dan oluşur<sup>309</sup>. Kurulun tarihsel süreç içerisinde oluşumunu incelediğimizde başbakanın eşitler arasında birinci (*primus inter pares*) nitelikte olduğu görülmektedir<sup>310</sup>. Ancak zaman içerisinde başbakanın bu niteliği, bakanlar kurulunun başı olma niteliğine evrilmiş, başbakan bakanlar kurulu içerisinde diğer bakanlardan daha önemli bir konuma gelmiştir<sup>311</sup>. Fiili olarak başbakanın hiyerarşik olarak diğer bakanların “üstü” olduğu; bakanların başbakana karşı sorumlu olması, bakanların başbakan tarafından atanması ve görevden alınması, başbakanın gensoru ile düşürülmesi sonucu bütün bakanlar kurulunun düşmesi gibi ilkelerinin anayasal düzeyde kabul edilmesiyle birlikte hukuken de benimsenmiştir<sup>312</sup>.

Parlamente sistemde ise başbakan başkanlığında toplanan bakanlar, ortak karar alma yetkisini haiz bir kurul oluştururlar. Yani başbakan ve diğer bakanların bir araya gelmesi sonucu oluşan bakanlar kurulu “kolejyal” veya “kolektif” bir nitelik arz eder<sup>313</sup>.

Başbakan ve bakanların yasama organı karşısında sorumlu olan yürütme organı olduğunu belirtmiştik<sup>314</sup>. Bu sorumluluk hem tek tek her bir bakan için, hem de bir bütün olarak bakanlar kurulu için söz konusudur. İlk halde “bireysel sorumluluk”, ikinci halde ise “kolektif sorumluluk” söz konusudur<sup>315</sup>. Bu konuya aşağıda daha detaylı değinilecektir.

Kolektif sorumluluk ilkesinin sonucunda ayrıca “*kabinenin homojenliği*” ve “*kabinenin dayanışması*” ilkeleri ortaya çıkmıştır. Kabinenin homojenliği ilkesi, bakanlar kurulu üyelerinin ortak bir siyasi anlayışa sahip olması demektir. Koalisyon hükümetlerinde bu homojenlik koalisyona katılan partilerin üzerinde uzlaştıkları koalisyon programlarıyla belirginleşir<sup>316</sup>. Kabinenin dayanışması ilkesi ise, bakanlar kurulu tarafından alınan kararlardan doğan sorumluluğun bütün bakanlarca tek tek üstlenilmesi anlamına gelir. Bakanlar, bakanlar kurulu kararlarını benimsememiş olabilirler. Ancak bu görüşlerini bakanlar kurulu toplantıları dışında beyan etmemeleri ve kurulun aldığı bütün kararları kamuoyu önünde

<sup>309</sup> Gözler **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 590; Akartürk, a.g.e., s. 43; Tunaya, a.g.e., s. 399; Damgaard, a.g.m., s. 6.

<sup>310</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 590; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 481; Akartürk, a.g.e., s. 43; Kalaycıoğlu, a.g.tb., s. 176.

<sup>311</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 481.

<sup>312</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 590

<sup>313</sup> Akartürk, a.g.e., s. 43.

<sup>314</sup> Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 30; Tunaya, a.g.e., s. 399.

<sup>315</sup> Gözler **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 591; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 31.

<sup>316</sup> Tunaya, a.g.e., s. 400.

savunmaları gereklidir. Eğer bu sorumluluğu üstlenmek istemiyorsa istifa etmek durumundadır. İstifa etmediği takdirde, görevinden alınır<sup>317</sup>.

## **(2) Yürütmenin göreve gelişi**

Aşağıda ikinci bölümde, devlet başkanının göreve gelişi hakkında açıklamalar yapılacaktır. Dolayısıyla bu başlık altında sadece bakanlar kurulunun göreve gelişi üzerinde durulacaktır.

Bakanlar kurulu parlamenter sistemlerde, genel itibariyle yasama organı tarafından seçilmektedir. Yani bakanlar kurulu yasama organının içinden çıkar<sup>318</sup>. Başbakanın parlamento içerisinden seçilmesi genel itibariyle parlamenter sistemin özelliklerinden biridir<sup>319</sup>. Bazı sistemlerde bakanların parlamento içerisinden seçilmesi zorunluyken, bazı ülkelerde ise bu bir zorunluluk değildir.

Parlamentonun bakanlar kurulunu seçmesi bakımından, farklı ülkeler tarafından farklı usuller benimsenmiştir. Bazı ülkelerde bakanlar kurulu doğrudan yasama organı tarafından seçilmekte, bazılarında ise devlet başkanı başbakanı atamakta, başbakan bakanları belirlemekte ve devlet başkanı bu bakanları atamaktadır. İkinci usulü benimsemiş ülkelerde bakanlar kurulu, güvenoyu mekanizması ile yasama organı tarafından göreve başlatılmaktadır<sup>320</sup>.

## **(3) Bakanlar kurulunun yasama organının güvenine dayanması**

Parlamenter sistemde devlet başkanı, yürütme yetkisi ve görevini kullanan sorumsuz organdır. Bu sistemde yürütme kuvvetini kullanan diğer organ olan bakanlar kurulu, yasama organına karşı bireysel ve kolektif olarak siyaseten sorumludur<sup>321</sup>. Yasama organı bu sorumluluğu güvenoyu mekanizması ile işletir<sup>322</sup>.

Yukarıda da kısaca değindiğimiz gibi, bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumluluğu bireysel ve kolektif olmak üzere iki türlüdür. Bireysel sorumluluk müessesesinde, bir bakanın bakanlık hizmetlerinin yapılması esnasında almış olduğu kararlar ve

<sup>317</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 592.

<sup>318</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 63; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 593.

<sup>319</sup> Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 30.

<sup>320</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 594.

<sup>321</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 63; Akartürk, a.g.e., s. 44; Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar**, C.1, a.g.e., s. 316.

<sup>322</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 63.

önlemler kabinenin ortak politikasıyla ilgili değilse ya da ortak politikanın kendi bakanlığı ile ilgili uygulamasında aksaklık ortaya çıkmışsa, o bakanın parlamentoya karşı şahsen sorumlu olacağı öngörülür<sup>323</sup>. Bu sorumluluk türünde, yasama organı bir bakana karşı güvensizlik iradesini beyan eder. O bakan görevinden ayrılmak durumunda kalır<sup>324</sup>. Kolektif sorumluluk müessesesi de başbakana veya bütün bakanlara karşı yasama organının güvensizlik iradesini ortaya koyması sonucu bakanlar kurulunun topluca görevden ayrılması zorunluluğunu meydana getiren müessesedir. Başka bir deyişle, bakanlar üzerindeki etkisi bakımından değerlendirildiğinde, bakanlar eğer hükümetin genel siyaseti dolayısıyla sorumlu tutuluyorsa kolektif sorumluluktan, kendi bakanlığı ile ilgili bir konu nedeniyle sorumlu tutuluyorsa bireysel sorumluluktan bahsedilir<sup>325</sup>. Bu sorumluluğa sebep olan eylem ve işlemlerin tahdidi olarak sayılması mümkün değildir. Zira ülkenin genel itibarıyla yönetimden sorumlu olan bakanlar kurulu, denetimine tabi olduğu yasama organı tarafından yönetimde herhangi bir aksaklık oluşmasa bile beğenilmediği takdirde güvensizlik oyuyla düşürülebilir<sup>326</sup>. Ayrıca neyin kolektif sorumluluğa, neyin bireysel sorumluluğa sebep olduğu konusunda da kesin olarak belirleyici bir kriter bulunmamaktadır. Bakanlar kurulunun sorumluluğu kavramının temelinde “sorumlu hükümet veya idare” anlayışı bulunmaktadır. Dolayısıyla siyasi sorumluluktaki amaç bakanlar kurulunun devrilmesi değil, yasama organıyla işbirliğinin sağlanmasıdır.

Karşı-imza kuralı bağlamında bu sorumluluk türleri değerlendirilebilir. Devlet başkanlarının yapmış olduğu işlemlere karşı-imza kuralı uyarınca imza atan başbakan veya bakanlar (anayasa karşı-imza yetkisini kime veya kimlere vermişse) parlamento tarafından, bu işlemde dolayı kolektif veya bireysel olarak sorumlu tutulabilir.

### ***b. Tali özellikler***

Esas itibarıyla yukarıda bahsettiğimiz üç özelliği taşıyan devletlerde parlamenter sistemin varlığından bahsedilir. Bu başlık altında ifade edeceğimiz özellikler ise parlamenter sistemin olmazsa olmazları değildir. Bu başlıkta inceleyeceğimiz özellikleri kısaca,

1. Yürütme organının yasama organını feshedebilmesi,
2. Aynı kişinin hem yürütmede, hem de yasamada görev alabilmesi,

<sup>323</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 488.

<sup>324</sup> a.e., s. 488.

<sup>325</sup> Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 32.

<sup>326</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 594.

3. Bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesi, şeklinde sıralayabiliriz.

**(1) Yürütme organının yasama organını feshedebilmesi**

Parlamente sistemde yürütme kuvvetini kullanan organlardan biri olan bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumlu olması karşısında, yürütme organına, yasama organını feshedebilme olanağı tanınmıştır<sup>327</sup>. Fesih yetkisi, yukarıda asli özellikler başlığında izah ettiğimiz bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olması kozunun karşısında yürütme organlarına verilmiş bir koz<sup>328</sup> veya başka bir bakış açısıyla onları işbirliğine zorlayan bir mekanizmadır. Yasama ve yürütme organları arasında işbirliği bozulur, uyumsuzluk baş gösterirse bu durum yerine göre taraflardan birinin tasfiye edilmesi ile sonuçlanabilir<sup>329</sup>.

Bu yetki genel itibarıyla devlet başkanlarına tanınmış bir yetkidir<sup>330</sup>. Ancak yine farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulamalar söz konusudur. Bazı devletlerde bu yetki devlet başkanına tek başına kullanabileceği şekilde verilmiştir. Bazı devletlerde ise yine devlet başkanı tarafından ancak başbakan veya bakanlar kurulunun istemiyle kullanılabilir<sup>331</sup>.

İki meclisli parlamente sistemlerde fesih yetkisi genellikle birinci meclise karşı kullanılmaktadır. Ancak bazı devletlerin sistemlerinde – Belçika, İtalya gibi – her iki meclis de yürütme tarafından feshedilebilmektedir<sup>332</sup>.

**(2) Aynı kişinin hem yasama organında hem yürütme organında görev alabilmesi**

Her ne kadar yukarıda parlamente sistemin kuvvetler ayrılığı esasına dayandığını belirtmiş olsak da, buraya kadar görmüş olduğumuz özelliklerden de çıkarılacağı üzere, bu sistemin tam anlamıyla kuvvetler ayrılığı prensibine dayandığını ifade etmek zordur. Zira bu sistemde yasama organı (birçok devlet bakımından) devlet başkanını seçmekte, hem de yürütmenin bakanlar kurulu kadını içerisinden çıkmaktadır. Hal böyleyken kuvvetler ayrılığının bu sistem bakımından geçerli olduğunu söylemek zordur. Bu durum bakımın-

<sup>327</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 107 .

<sup>328</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 107; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 32; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 493.

<sup>329</sup> Akartürk, a.g.e., s. 45.

<sup>330</sup> Akartürk, a.g.e., s. 45; Kaboğlu, a.g.e., s. 166.

<sup>331</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 595.

<sup>332</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 492.

dan en çarpıcı terminolojik belirleme Arend Lijphart tarafından yapılmıştır. Lijphart parlamenter sistemin kuvvetlerin karışımı esasına dayandığını belirtmektedir<sup>333</sup>.

Kuvvetlerin karışımı kavramının benimsenmesinin parlamenter sistem içerisinde pek çok sonucu vardır. Bu sonuçlardan biri aynı kişinin hem yasama organında hem de yürütmenin bakanlar kurulu kanadında görev alabilmesidir<sup>334</sup>. Yani bir kişi hem parlamenter hem de başbakan veya bakan olabilir. Hatta başbakanın parlamento üyesi olması zorunludur<sup>335</sup>. Ancak birçok sistemde bakanların parlamento üyesi olma zorunluluğu yoktur<sup>336</sup>.

### ***(3) Bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesi***

Yasama organının ve yürütmenin bakanlar kurulu kanadının birbirlerinden yumuşak bir şekilde ayrılmasının diğer bir doğal sonucu da bakanlar kurulunun yasama organının faaliyetlerine katılabilmeleridir. Bu özellik, bakanlar kurulunun kanun teklif edebilmesi, üyelerinin parlamentoya girebilmesi, görüşmelere katılabilmesi, tartışmalara dâhil olabilmesi ve en önemlisi oy kullanabilme haklarına sahip olması şeklinde görünür<sup>337</sup>.

### **3. Karşılıklı Etkileşim Araçları**

Yukarıda da çeşitli vesilelerle parlamenter sistemin aslında tam olarak kuvvetler ayrılığı sistemi temeline oturtulamayacağını, kuvvetlerin yumuşak ayrımı temeline dayandığını, yasama ve yürütme organlarının teorik olarak birbirinden ayrık bir özellik arz etmesiyle birlikte aslında organik ve fonksiyonel olarak böyle bir ayrımın keskin olmadığını belirtmiştik. Zira yürütme organlarından bakanlar kurulu yasama organının içinden çıkmakta ve ona karşı siyaseten sorumlu bulunmaktadır. Yasama organı bakanlar kurulunun, devlet başkanı da yasama organının varlığına son verebilmektedir. Bu sebeplerle yasama ve yürütme organları sürekli etkileşim halindedirler ve işbirliği içerisinde olma ihtiyacındadırlar<sup>338</sup>. Bu etkileşimi sağladıkları araçlar kısaca,

1. Kanun yapımına yürütmenin katılması,

2. Bütçe,

<sup>333</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 65. Aksi görüş için, Tunaya, a.g.e., s. 397.

<sup>334</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 65.

<sup>335</sup> Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 65; Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e., s. 30.

<sup>336</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 595.

<sup>337</sup> a.e., s. 595-596.

<sup>338</sup> a.e., s. 596.

3. Uluslararası andlaşmaların yapılması,

4. Denetim,

olarak ifade edilebilir.

***a. Kanun yapımına yürütmenin katılması***

Bakanlar kurulu kanun tasarısı hazırlayıp bunu meclise sunabilir. Ayrıca parlamento tarafından çıkarılan kanunlar devlet başkanının önüne gelir ve onun tarafından ısdar edilirler<sup>339</sup>.

***b. Bütçe***

Bütçe yürütme organı tarafından hazırlanıp, parlamento tarafından kabul edilir<sup>340</sup>.

***c. Uluslararası andlaşmaların yapılması***

Uluslararası andlaşmaları yapma yetkisi yürütmeye ilişkin bir yetkidir. Ancak onaylanması veya onaylanmasının uygun bulunması parlamentolar tarafından yapılır<sup>341</sup>.

***d. Denetim***

Yasama organı, bakanlar kurulunu soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi yollarla denetleyebilir<sup>342</sup>.

**4. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm**

Burada rasyonelleştirilmiş parlamentarizm konusuna kısaca değinmek gerekir. Görüldüğü üzere, parlamenter sistem bir anda ortaya çıkmış bir sistem değildir. Süreç içerisinde gelişmiş, yine zamanla değişikliğe uğramış ve klasik halinden uzaklaşmıştır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, klasik parlamenter sistemin dayandığı prensipleri bazı değişikliklerle kâğıt üzerinde yazılı hukuk kurallarına dönüştürmeyi amaçlamaktadır<sup>343</sup>. Bu değişikliklerin sebebi ise, Kıta Avrupasında parlamenter sistemin, İngiltere ile aynı sonuçları doğurmamasıdır<sup>344</sup>. Daha detaylı ifade etmek gerekirse, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kavramının ortaya çıkış sebebi, hükümet bunalımlarını önlemek, dolayısıyla sisteme

<sup>339</sup> a.e., s. 596.

<sup>340</sup> a.e., s. 596.

<sup>341</sup> a.e., s. 596.

<sup>342</sup> Özçelik, *Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar*, C. I, a.g.e., s. 319.

<sup>343</sup> Kuzu, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...", a.g.m., s. 39.

<sup>344</sup> Turhan, a.g.e., s. 57.

işlerlik ve istikrar kazandırmaktır<sup>345</sup>. Yani rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yasama meclisinde sürekli bir çoğunluğun bulunmaması durumunda hükümet istikrarını korumaya yönelik hukuki kurallar bütünü olarak tanımlanabilir<sup>346</sup>.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, klasik parlamenter sistemin zayıf yönlerini güçlendirmeye yöneliktir<sup>347</sup>. Bu sistemin zayıf yönlerinden biri, istikrarsız ve dolayısıyla kısa ömürlü hükümetlere yol açabilmesidir<sup>348</sup>. Çünkü hükümetler görevde kalabilmek için daima parlamenter çoğunluğun desteğine ihtiyaç duymaktadır. İkinci olarak da, bu sistemin etkin olmayan hükümet yapıları üretebilmesidir. Bu durum özellikle koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkar. Farklı siyasi görüşte olan partiler koalisyon hükümeti kurmakta, daha sonra çeşitli konularda anlaşmazlık yaşayarak yönetim zaafiyetine sebep olmaktadır<sup>349</sup>. Üçüncüsü ise, klasik parlamenter sistemin düşük nitelikli bir demokrasiye sebep olabilmesidir. Klasik parlamenter sistemlerde hükümetin meşruiyeti doğrudan değil dolaylıdır. Aynı zamanda, hükümetin icraatları konusunda hesap verebilirliği zorlaşmaktadır. Zira koalisyon hükümetlerinde, koalisyonu oluşturan partiler halkın teveccühünü kazanamayan icraatlar konusunda birbirlerini suçlama eğilimindedirler<sup>350</sup>.

Bu sebeplerle parlamenter sistemi benimsemiş anayasalar, yeni ve farklı usulleri öngörerek sisteme işlerlik kazandırmak istemişlerdir. Örneğin 1919 Weimar Anayasası döneminde, hükümetlerin kurulmasını sağlamak ve bunlara istikrar kazandırmak amacıyla güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı öngörülmüştü<sup>351</sup>. Dördüncü Fransız Cumhuriyetinde de hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi, ancak meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla olabilmekteydi. Bunun dışında hükümetler çekilmek zorunda değillerdi. Fesih mekanizması da zor şartlara bağlanmıştı<sup>352</sup>.

Günümüz anayasalarında da rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin yöntemleri kullanılmaktadır. Bu yöntemlerden ilki 1949 Federal Almanya Anayasasının 67. maddesinde öngörülen “*yapıcı güvensizlik oyu*” müessesesidir. Bu hükme göre *Bundestag*, Federal Başbakanı güvensizlik oyunu, ancak üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve

---

<sup>345</sup> Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 40; Akartürk, a.g.e, s. 47; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 439.

<sup>346</sup> Kaboğlu, a.g.e., s. 168.

<sup>347</sup> Mirkine-Guetzévitch, a.g.e., s. 196.

<sup>348</sup> Turhan, a.g.e., s. 56.

<sup>349</sup> Turhan, a.g.e., s. 63; Akartürk, a.g.e., s. 48.

<sup>350</sup> Akartürk, a.g.e., s. 47-48.

<sup>351</sup> Turhan, a.g.e., s. 57.

<sup>352</sup> a.e., s. 58.



Federal Cumhurbaşkanından onun görevden azlini istemek suretiyle verebilir. Dolayısıyla yeni bir Federal Başbakan üzerinde anlaşmamış bir *Bundestag*, mevcut Federal Başbakanı düşüremez. 1978 İspanya Anayasasının<sup>353</sup> 113. maddesi de güvensizlik oyuyla Başbakanın düşürülebilmesi için, aynı önergede yeni Başbakan adayının gösterilmesi zorunluluğunu hüküm altına almıştır<sup>354</sup>.

Yapıcı güvensizlik oyunun çare olmadığı durumlar bakımından ise “*fesih tehdidiyle güvenoyu*” mekanizması uygulama alanı bulabilmektedir. Bu usul de yine 1949 Federal Almanya Anayasasının 68. maddesinde öngörülmüştür. Bu maddeye göre, Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi *Bundestag* üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, yirmibir gün içinde *Bundestag*’ı feshedebilir. *Bundestag*, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakanı seçtiği durumda, fesih hakkı düşer. Bu yöntem de sisteme işlerlik kazandırmak, istikrarlı bir yönetim sağlamak amacıyla benimsenmiş bir yöntemdir<sup>355</sup>.

Diğer bir yöntem ise, 1958 tarihli Fransa Anayasasında öngörülmüş olan “*giyotin*” yöntemidir. Bu yöntemle, parlamentoda yeterli çoğunluk elde edemeyen bir hükümetin yasa yapması kolaylaştırılmış ve bu yolla etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. *Giyotin* yöntemine göre Başbakan, Bakanlar Kurulunun görüşünü aldıktan sonra, bir metnin oylaması ile ilgili olarak Parlamenta karşı Hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir. Bu takdirde, metin kabul edilmiş sayılır. Ancak, bir gensoru önergesi verilmesi ve verilmesini izleyen yirmidört saat içinde önceki fıkrada öngörülen biçimde kabul edilmesi hali bundan müstesnadır. Ayrıca, Başbakan her oturumda bir diğer yasa tasarısı veya teklifi için de bu usulü kullanabilir.

Parlamente sistemlerdeki kriz ihtimallerine karşı bir savunma mekanizması olarak öngörülmüş bu usuller, sistemin rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak adlandırılmasını sağlamıştır. Ancak uygulamalar sadece bunlardan ibaret değildir. Birçok farklı anayasada birçok farklı usuller de aynı amaçla kabul edilmiştir.

---

<sup>353</sup> İspanya Anayasasının İngilizce metni için: [www.legislationline.org/documents/id/15461](http://www.legislationline.org/documents/id/15461) Erişim tarihi: 10.06.2015.

<sup>354</sup> Akartürk, a.g.e., s. 49.

<sup>355</sup> a.e., s. 49.

## E. TÜRK ANAYASALARINDA BENİMSENMİŞ HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Bu başlık altında 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının, yukarıda açıkladığımız hükümet sistemleri bağlamında analizi yapılacaktır.

### 1. 1876 Anayasasında Durum

1876 Anayasası hakkında, hükümet sistemleri üzerine açıklamalarda bulunulurken, iki döneme ayırarak incelemekte fayda vardır. İlki 1909 değişiklikleri öncesi dönem, ikincisi ise 1909 değişiklikleri sonrası dönemdir. Zira 1909 değişiklikleriyle 1876 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi çok büyük bir değişikliğe uğratılmıştır.

#### a. 1909 öncesi durum

Bu döneme Birinci Meşrutiyet dönemi de denmektedir. Bu dönemde yasama organı, Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan olmak üzere iki meclisliydi. Heyet-i Mebusan'ın seçimleri iki dereceli seçimle, dört yılda bir yapılmaktaydı<sup>356</sup>. Heyet-i Ayanın üyeleri ise, Padişah tarafından atanmakta ve ömür boyu görev yapmaktalardı. Bu meclislerden oluşan topluluğa Heyet-i Umumi denmekteydi. Yürütme erki ise Padişah ve Heyet-i Vükela tarafından kullanılmaktaydı. Heyet-i Vükelanın başında ise, Sadrazam bulunmaktaydı.

Bu dönemde sistemin parlamenter monarşi şeklinde dizayn edildiğini söylemek mümkün değildir<sup>357</sup>. Evvela yürütme erkini iki organın kullanması bakımından sistem parlamenter sistemle uyum içerisindedir. Yürütmenin göreve gelişi bakımından ise, parlamenter sisteme uygun bir düzenleme yoktur. Çünkü Heyet-i Vükela'nın göreve gelişi sürecinde parlamenter sisteme uygun bir şekilde Heyet-i Mebusan ile Heyet-i Ayan'ın bir görevi yoktur. Ayrıca yürütme erkini kullanan bakanlar kurulunun yasama organının güvenine dayanması bakımından da parlamenter sistemin gereklerine uygun bir düzenleme yoktur. Zira Heyet-i Vükela'nın sorumluluğu Heyet-i Mebusan veya Heyet-i Ayan'a karşı değil, Padişaha karşıdır. Çünkü Padişah Heyet-i Vükela'nın üyelerini atayıp azletme yetkisine tek başına sahiptir.

Parlamenter sistemin asli unsurları bakımından 1909 öncesi durumda 1876 Anayasası, şartları sağlamamaktadır. Tali unsurlar bakımından ise aynı şey geçerli değildir. Yürütme erkini kullanan organlardan biri olan Padişah, Heyet-i Mebusan'ı feshedebilir. Bu

<sup>356</sup> Hüseyin Yıldız, "Türkiye'de Parlamentarizm Uygulamaları", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S. 1, 2013, s. 194.

<sup>357</sup> Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 7. b., Liberte Yayınları, Ankara, 2008, s. 39.

bakımdan tali özelliklerden biri olan, yürütmenin yasamayı feshedebilmesi şartı sağlanmaktadır. Tali şartlardan bir diğeri olan aynı kişinin hem yürütmede hem yasmada görev alabilmesi imkânı da, 1909 öncesi 1876 Anayasası döneminde tanınmıştır. Son şart olan bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesi şartı da sağlanmaktadır.

Bu anayasa ile, Padişahın yürütme ve yasamaya karşı hala güçlü olması, hukuken ve fiilen yürütmenin başında bulunması, etkin ve icrai yetkilerinin bulunması dolayısıyla tam bir parlamenter monarşinin kurulduğunu söylemek mümkün değildir. Meşrutî monarşinin tam olarak kabul edildiğini söylemek zor olsa da, mutlak monarşiden çıkıldığı söylenebilir.

### ***b. 1909 sonrası durum***

Bu döneme ise İkinci Meşrutiyet denmektedir. 1909 değişiklikleriyle sistemin kilit organlarının varlığı korunmuştur. Ancak padişahın yetkileri daraltılmış, yasama organının yetkileri artırılmıştır<sup>358</sup>. Öncelikle Padişah tahta çıkarken Meclis karşısında şeriat ve Kanun-u Esasi hükümlerine uyacağına, vatana ve ulusa bağlılık göstereceğine dair yemin edecektir. Padişahın yetkilerinin kullanımı konusunda da bu tezin konusu olan karşı-imza kuralı benimsenmiş ve böylece, Padişahın yetkilerini kullanırken hazırladığı kararnamelerde Sadrazam ve ilgili nazırın imzalarının bulunması zorunluluğu getirilmiştir. Heyet-i Vükela'nın siyasi sorumluluğu da artık Heyet-i Umumi'ye karşıdır. Artık yasaların yapımında vekiller her hangi bir kanun teklif ettiklerinde önceden Padişah'tan izin almaları gerekmektedir. Padişaha ait mutlak veto yetkisi de güçleştirici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Heyet-i Vükelanın oluşumu konusunda da değişiklik yapılmıştır. Padişah Sadrazamı tayin edecek o da diğer vekilleri (bakanları) belirleyecektir. Meclis de Heyet-i Vükelayı güvensizlik oyuyla düşürebilecektir.

Bu durumda yine parlamenter sistem bakımından değerlendirme yapılabilir. Yine yukarıda parlamenter sistemin asli gerekleri bakımından 1876 Anayasasında bulunmadığını belirttiğimiz durumlar konusunda değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Öncelikle bakanlar kurulunun göreve gelişi, 1909 değişiklikleriyle parlamenter sistemle uyumlu hale getirilmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bu değişikliklerden sonra Padişah Sadrazamı, Sadrazam da vekilleri seçecektir. 1909 öncesinde parlamenter sistemle uyum göstermeyen Heyet-i Vükela'nın sorumluluğunun Heyet-i Mebusan veya Heyet-i Ayan'a karşı değil,

<sup>358</sup> Adem Yıldız, **Türkiye'nin Parlamenter Sisteminde Hükümet**, Murat Kitabevi, Ankara, 2012; s. 121.

Padişaha karşı olması hususu, 30. maddede yapılan değişiklikle parlamenter sisteme uygun hale getirilmiştir. Bundan sonra Heyet-i Vükela'nın sorumluluğu Heyet-i Mebusan'a karşı olacaktır. Dolayısıyla bu değişiklikler sonrasında Osmanlı Devletinde parlamenter monarşiye geçildiğini söylemek mümkündür.

## 2. 1921 Anayasasında Durum

1921 Anayasasında hükümet sisteminin belirlenmesi bakımından 1923 değişiklikleri öncesi ve sonrasını ayrı ayrı değerlendirmek yerinde olacaktır.

### a. 1923 öncesi durum

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) hacim itibariyle Türk anayasaları arasındaki en kısa anayasadır. 23 madde ve bir ayrık maddeden oluşmaktadır.

1921 Anayasasının en önemli özelliği, egemenliği kayıtsız ve şartsız millete bırakmasıdır. Bu bağlamda yasama ve yürütme erklerinin kullanımı “ulusun tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi'nde” toplanmıştır. Bu anlamda kuvvetlerin birliği esasının kabul edildiği söylenebilir.

Bu dönemde yasama erkini Büyük Millet Meclisi kullanmaktayken, yürütme erki teknik olarak Büyük Millet Meclisine ait olmasına rağmen, bu erk ona tamamıyla bağlı olan ve onun tarafından seçilen bakanlar eliyle kullanılmıştır.<sup>359</sup> Ayrıca bu dönemde bir devlet başkanlığı makamı öngörülmemiştir. Bu makama denk bir meclis başkanlığı makamı öngörülmüştür<sup>360</sup>.

1921 Anayasası döneminde meclisin sürekliliği ilkesi benimsenmiştir. 5 Eylül 1920 tarih 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanununa göre meclis sürekli toplantı halinde bulunacaktır<sup>361</sup>.

Yukarıda 1921 Anayasasına ilişkin olarak değindiğimiz bütün özellikler meclis hükümeti sisteminin birer görünümüdür. Bu sebeplerden ötürü 1923 öncesi 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini ifade etmek mümkündür<sup>362</sup>.

<sup>359</sup> Özbudun, **1921 Anayasası**, a.g.e., s. 59, 61.

<sup>360</sup> a.e., s. 60.

<sup>361</sup> a.e., s. 63.

<sup>362</sup> Özbudun, **1921 Anayasası**, a.g.e., s. 64; Yazıcı, a.g.e, s. 114; Şadiye Ay, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Mevzuat Dergisi**, S. 77, Y. 7, 2004.

<http://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm> , Erişim Tarihi: 14.09.2014.

### ***b. 1923 sonrası dönem***

1921 Anayasasında yapılan 1923 değişiklikleriyle Cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiştir. Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü takdirde Meclise ve Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği öngörülmüştür. Bakanlar Kurulunun da göreve geliş usulü değişmiştir. Buna göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilir. Bakanlar Kurulu, diğer bakanlar Başbakan tarafından aynı şekilde Meclis üyeleri arasından seçildikten sonra; Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'in onayına sunulur. Meclis toplantı durumunda değilse, durumun onaylanması Meclis'in toplanmasına kadar ertelenir.

Yürütme yetkisi hala Büyük Millet Meclisine aittir. Buna ilişkin maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Devlet mekanizmasına sadece bir Cumhurbaşkanlığı makamı eklenmiştir. Parlamenter sistem bağlamında değerlendirildiğinde yürütmenin iki başlı olma özelliği sağlanmamaktadır. Ancak hükümetin göreve geliş bakımından parlamenter sistemin gereklerine uygun bir şekilde düzenleme yapılmıştır<sup>363</sup>. Bu durum sistemi parlamenter sisteme yakınlaştırmıştır. Buna rağmen 1921 Anayasasında parlamenter sistemin diğer asli özellikleri bakımından şartlar sağlanmadığından, bu sistemi parlamenter sistem olarak nitelendirmek yerinde olmaz. Yapılan değişiklikler sistemi meclis hükümeti sisteminden uzaklaştırmamıştır.

### **3. 1924 Anayasasındaki Durum**

1924 Anayasasında da egemenliğin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu ve milletin bu egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi ile kullanacağını öngörmüştür. Yani yasama ve yürütme erklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanır. Ancak yasama yetkisini bizzat kullanan Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun belirlediği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır.

Yürütme kuvveti her ne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olsa da iki başlı yapıdadır. Yukarıda belirttiğimiz gibi yürütme erkini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu kullanır. Sistem bu bakımdan parlamenter sistemle uyumludur. Yürütmenin Bakanlar Kurulu kanadı yasama organının içinden çıkmaktadır. Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte, Başbakan tarafından belirlenen bakanlar da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp Meclise sunulmaktadır. Bu bakımdan da

---

<sup>363</sup> Yazıcı, a.g.e, s. 114.

sistem parlamenter sistemle uyum göstermektedir. Bakanlar Kurulunun kolektif olarak sorumlu olması da sistemi parlamenter sisteme yaklaştırmaktadır.

1924 Anayasasının parlamenter sisteme yakın özellikleri olsa da, meclis hükümeti sistemine yakın özellikleri de vardır. Öncelikle Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisinin milletin tek temsilcisi olduğu ifade edilmiştir. Yasama ve yürütme yetkisinin de Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması, meclis hükümeti sistemine yaklaşan bir uygulamadır. Aynı zamanda Anayasada Meclise Bakanlar Kurulunu denetleyebilme imkânı verilmişken, yürütmeye Meclisi feshedebilme kozu verilmemiştir. Bu da sistemi meclis hükümeti sistemine yaklaştırmıştır.

Bu dönemde Cumhurbaşkanlarımız Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü, yetkilerini başkanlık sistemindeki devlet başkanları gibi kullanmışlardır. Ancak bu 1924 Anayasasından kaynaklı bir durum değildir. Bu durum o tarihlerde, ülkenin içerisinde bulunduğu siyasi şartların etkisinden kaynaklıdır<sup>364</sup>.

Bu Anayasanın, bünyesinde her iki sistemden de bazı yönleri barındırması sebebiyle, doktrinde karma bir sistem kurduğu ifade edilmiştir. Bu sisteme de kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi denmiştir<sup>365</sup>.

#### **4. 1961 Anayasasında Durum**

1961 Anayasası döneminde, 1921 ve 1924 Anayasaları dönemindeki Meclis hâkimiyeti anlayışından dönülerek, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve Millet, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanacağı düzenlenmiştir. Yani yasama organının tek güç olma özelliği sona ermiştir.

Yasama organı Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinden oluşur. Cumhuriyet Senatosu genel oyla seçilen yüzelli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen onbeş üyeden kuruludur. Millet Meclisi de, genel oyla seçilen dört yüzelli milletvekilinden kuruludur. Yürütme ise 1924 Anayasasında düzenlendiği şekilde iki başlı bir yapıdadır. Yürütmenin bir kanadında sorumlu Bakanlar Kurulu, diğer kanadında ise Cumhurbaşkanı bulunur. Devlet politikalarını belirleme yetkileri genel itibarıyla Bakanlar Kuruluna aittir. Sistem bu yö-

<sup>364</sup> Yazıcı, a.g.e, s. 116.

<sup>365</sup> Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 16; Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4. b., İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 90; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. b, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s.9; Yazıcı, a.g.e, s. 116.

nüyle parlamenter sistemle uyuşum halindedir. Yürütme organlarının göreve geliş usulü de esas itibariyle parlamenter sisteme uygundur. Zira Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bakanlar ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanı ise, birçok parlamenter sistemde olduğu gibi Meclis tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda Bakanlar Kurulu da yasama organının güvenine dayanmaktadır. Kurulan Bakanlar Kurulu göreve başlarken güvenoyu almak durumundadır. Göreve devam ederken de Meclisin güvenini sağlamak zorundadır. Bakanlar Kurulu hem kolektif hem de bireysel olarak Meclise karşı sorumludur.

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası parlamenter sistemin bütün asli özelliklerini sağlamaktadır. Tali özellikler bakımından da sistem parlamenter sistem görünümündedir. Zira yürütme organlarından biri olan Cumhurbaşkanı belli durumlarda yasama organını feshedebilir. Aynı kişi hem Bakanlar Kurulunda hem de Türkiye Büyük Millet Meclisinde görev alabilir. Bakanlar meclis çalışmalarında görev alabilir.

Özetle 1961 Anayasası, parlamenter sistemin bütün özelliklerini taşımaktadır<sup>366</sup>. Hatta bu sistemin en saf şekilde düzenlendiği anayasanın 1961 Anayasası olduğu söylenmelidir.

## **5. 1982 Anayasasında Durum**

1982 Anayasasında da egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve milletin egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda yasama ve yürütme erklerini farklı organların kullanacağı öngörülmüştür. Yasama erki Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılmaktadır. Yürütme erki ise sorumsuz Cumhurbaşkanı ve sorumlu Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır.

Parlamenter sistemin asli gereklilikleri bakımından değerlendirme yapıldığında, 1982 Anayasasının bu sistemle genel olarak uyumlu bir şekilde dizayn edildiği görülebilir. İlk olarak 1982 Anayasasının, yürütme erkini kullanan iki organı ihdas etmiş olması parlamenter sistemle uyumludur. Yukarıda bahsettiğimiz, bakanlar kurulunun yasama organından kaynaklanması şartı bakımından da 1982 Anayasasının parlamenter sisteme uygun bir düzenleme yaptığı söylenebilir. Zira Başbakan Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisin-

---

<sup>366</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 40-42.

den Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bakanlar da yine milletvekilleri arasından ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Dolayısıyla bakanlar kurulunun yasama organının içinden çıkması şartı sağlanmaktadır. Son olarak da yasama organından kaynaklanan bakanlar kurulunun aynı zamanda yasamaya karşı sorumlu olması şartı da 1982 Anayasası bakımından sağlanmaktadır. Bu koşul, göreve başlarken güvenoyu, görev esnasında güvenoyu, gensoru mekanizmaları ile sağlanmaktadır. Bakanlar Kurulu kolektif, üyeleriye bireysel olarak yasama organına karşı sorumludur.

1982 Anayasası parlamenter sistemle tali özellikler bakımından da uyumludur. Cumhurbaşkanının belli durum ve şartlarda yasama organını feshedebilmesi, aynı kişinin hem Bakanlar Kurulunda hem de Türkiye Büyük Millet Meclisinde görev alabilmesi ve Bakanlar Kurulunun yasama organının çalışmalarına katılma imkânı olması bu durumun göstergeleridir.

1982 Anayasası, benimsediği parlamenter sistemi rasyonelleştirmek maksadıyla birçok uygulama kabul etmiştir. Görev esnasında yapılan güven oylamasında güvensizlik oylarının sayılması, bazı konularda yürütme organına özerk düzenleme yetkisi verilmesi gibi örnekler verilebilir Cumhurbaşkanı da bu bağlamda bazı önemli yetkiler vermiştir<sup>367</sup>. Bu düzenlemelerin yapılmasının amacı 1961 Anayasası döneminde yaşanan krizlerin bir daha yaşanmasının önlenmesidir<sup>368</sup>.

Bunun dışında burada Cumhurbaşkanının seçim usulü konusuna da kısaca değinmek gerekir. 1982 Anayasası, yürürlüğe girdiği tarihten, Cumhurbaşkanının seçim usulü ve görev süresinin değiştirildiği 21 Ekim 2007 tarihli Anayasa Değişikliğine kadar Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmekteydi. Ancak bu değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. Bunun sisteme etkileri konusunda doktrinde birçok tartışma yapılmıştır. Bu konuya, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının hukuki statüsüne ilişkin değerlendirmelerin yapıldığı ikinci bölümde değinilecektir.

Devlet organları içinde yürütme, yürütme organı içinde de Cumhurbaşkanının güçlendirilmiş olması, sistem içerisinde oluşabilecek tikanıklıkları giderecek birçok mekaniz-

---

<sup>367</sup> Yokuş, “Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Konumu Üzerinden Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları”, a.g.m., s. 25-26.

<sup>368</sup> Turhan, a.g.e., s. 166.



mayı bünyesinde barındırması dolayısıyla, 1982 Anayasası ile oluşturulan sistem “rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem” olarak adlandırılabilir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### PARLAMENTER SİSTEMLERDE DEVLET BAŞKANLARI

Bir önceki bölümde de belirttiğimiz üzere, parlamenter sistemin belirleyici özelliklerinden biri, yürütme kuvvetini kullanan organlardan bakanlar kurulunun sorumlu, devlet başkanının da sorumsuz olmasıdır. Buna paralel olarak da bakanlar kurulunun yürütme yetkilerinin kullanımında asıl yetkili organ, devlet başkanının da yürütme içerisindeki yetkisiz organ olmasından bahsedilmiştir<sup>1</sup>. Bu özellik parlamenter sistemin yukarıda bahsettiğimiz tarihsel süreç içerisindeki gelişiminden kaynaklanmaktadır. Devlet başkanının zaten sorumsuz olduğunu ve devlet başkanının yanına bakanlar kurulunun katılımıyla, yürütme kuvvetini kullanma yetkisinin büyük oranda bakanlar kuruluna geçtiğini ve devlet yönetimine gitgide ağırlığını koyan parlamentonun, yürütme işlemleri bakımından bakanları sorumlu tutmaya başladığını, daha sonra da bu sorumluluğun da kolektif hale geldiğini yukarıda gördük.

İşte karşı-imza kuralı da bu gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Hükümdarın devlet yönetiminde giderek güç kaybedip önce yasama kuvvetine yönelik yetkilerini kaybetmesi, daha sonra da yürütme kuvvetine yönelik yetkilerinin törpülenmesi sonucu etkisizleşmesi, yetkilerinin kullanımının bu kurala bağlanması sonucunu doğurmuştur.

Karşı-imza kuralının işlevinin anlaşılabilmesi için, bu bölümde parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının rolü ve hukuksal konumunu incelemek yerinde olacaktır. Burada yapılan açıklamalar, yukarıda bahsedilen yarı-başkanlık sisteminin özelliklerine uygun düştüğü ölçüde, yarı-başkanlık sistemi için de geçerlidir. Çünkü yarı-başkanlık sistemi,

---

<sup>1</sup> Bülent Yücel, **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 60; Namık Kemal Öztürk, **Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem**, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999, s. 14. Devlet başkanının yetkisiz olduğu görüşünün eleştirisi aşağıda yapılacaktır.

yürütme organının yapısı ve işleyişi bakımından büyük ölçüde parlamenter sistemin özelliklerini taşımaktadır.

Bu bölümde, genel açıklamaların ardından da 1982 Anayasası ağırlıklı olmak üzere Türk anayasalarında cumhurbaşkanına biçilen rol, onun hukuksal konumu ve düzenlenişi ifade edilecektir.

## I. DEVLET BAŞKANININ PARLAMENTER SİSTEMLERDEKİ KONUMU

Devlet başkanı yukarıda da belirttiğimiz üzere parlamenter monarşilerde “*hükümdar*” (kral, taç), parlamenter cumhuriyetlerde ise “*cumhurbaşkanı*” olarak adlandırılmaktadır<sup>2</sup>. Devlet başkanı, devletin başı olmasının yanı sıra yürütmenin de başıdır<sup>3</sup>.

Devlet başkanlarına parlamenter sistemlerde, iktidar gücünün çoğunluk egemenliğine dönüşmesi tehlikesine karşı, önemli denetleme ve dengeleme işlevi yüklenmiştir<sup>4</sup>. Bu rolün devlet başkanlarına verilmesinin sebebi, milli birlik ve sürekliliğin simgesi olması<sup>5</sup> ve kişiliğinin sağladığı prestij sayesinde parlamento ve bakanlar kurulu arasında tarafsız bir şekilde hakemlik yapıp doğabilecek uyuşmazlıklara çözüm bulabilecek konumda bulunmasıdır<sup>6</sup>. Zira yukarıda belirttiğimiz gibi parlamenter sistemler, parlamento ile bakanlar kurulu arasındaki ilişkiyi temel alır. Bu ilişki de sistemde gerilimleri azaltıcı, tarafsız ve bağımsız bir hakemin bulunmasını gerekli kılar. İşte bu misyon, potansiyel çatışmanın tarafları olan parlamento veya bakanlar kuruluna değil, devlet başkanlarına yüklenmiştir<sup>7</sup>.

Devlet başkanının bu konumu ve işleviyle ilgili olarak, hareket araçları olan yetkilerinin değerlendirilmesi çok önemlidir. Zira hukuk devleti ilkesini benimsemiş ülkelerde bir anayasal makam ancak ona anayasa ve kanunlarla verilmiş olan yetkilerle ve bu yetkilerin kullanımı için belirlenen usullerle hareket edebilir. Dolayısıyla devlet başkanına bi-

<sup>2</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 589; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, a.g.e., s. 213; Akartürk, a.g.e., s. 42.

<sup>3</sup> Aksi görüş Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, a.g.e., s. 63; Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e., s. 29; Epstein, a.g.m., s. 419 Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, a.g.e., s. 28; Teziç, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 481 Tunaya, a.g.e., s. 399.

<sup>4</sup> Şeref İba, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 191.

<sup>5</sup> Kaboğlu, a.g.e., s. 165.

<sup>6</sup> Emin Memiş, **Anayasa Hukuku Notları**, 6. b, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011, s. 282; Aldıkaçtı, a.g.m., s. 37.

<sup>7</sup> Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 101; Hasan Tunç – Faruk Bilir - Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. b., Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s. 205. Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 105; Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 38.

çilmiş bu rolle, ona verilmiş olan yetkilerin ve bunların kullanım usulünün örtüşmesi çok önemlidir.

Devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan yürütmenin sahip olduğu yetkilerin tamamı, genel olarak sembolik yetkiler ve yönetme yetkileri olarak nitelendirilebilir. Devlet başkanının yukarıda bahsettiğimiz denetleme ve dengeleme işlevini ve tarafsız ve bağımsız hakem rolünü yerine getirebilmesi için yönetme yetkileri bakımından etkisizleştirilmesi gerekli görülmüştür. Zira aksi durum devlet başkanının siyasi çekişmelere taraf olması sonucunu doğurabilir. Siyasi tarafsızlığını ve bağımsızlığını kaybeden bir devlet başkanının parlamento ve bakanlar kurulu arasında ortaya çıkacak siyasi krizlere çözüm sağlama, parlamento ile bakanlar kurulu arasında tarafsız bir şekilde hakemlik yapma rolü de zedelenir. Bu da onu sorunlara çözüm sağlayacak organ olmaktan çok sorunun kaynağı olan organ haline getirebilir.

Devlet başkanının yönetme yetkileri bakımından etkisizleştirilmesi aynı zamanda devlet faaliyetlerinin ve iktidarının istikrarlı bir şekilde yürütülmesi amacına da hizmet eder. Öyle ki, şayet devlet başkanı ile bakanlar kurulu eşit yetkilere ve konuma sahip olursa, devlet politikalarının kimin isteğine göre şekilleneceği problemi ortaya çıkar. Bu halde ise devlet faaliyetleri sekteye uğrar. Bu sebebe demokrasinin gelişimi olgusunun eklenmesiyle parlamenter sistemde, devleti yönetme, onun politikalarını belirleme yetkisi yürütme organının sorumlu kanadı olan ve halk tarafından seçilen parlamentonun içinden çıkan bakanlar kuruluna verilmiştir<sup>8</sup>.

Devlet başkanına anayasalarca verilmiş yetkiler, ona sadece devletin başı olmasından dolayı verilmiş olan sembolik yetkilerden ibaret kalmamıştır. Devlet başkanının anayasa ve yasalarla, sorumsuzluğu bu işlemler bakımından da geçerli olacak şekilde verilmiş olan ve sembolik olmayan yetkileri de vardır. Bu yetkilerin varlığı doğrudan parlamenter sistemden sapma olarak değerlendirilmemelidir. Zira bu yetkilerin niteliğiyle beraber nasıl kullanılacağı da çok önemlidir. Parlamenter sistemden sapmanın söz konusu olabilmesi

---

<sup>8</sup> Salih Önder, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 12; Abbas Kılıç, **Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010, s. 61; Erdoğan, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, a.g.e, s. 36. Devlet başkanının ve bakanlar kurulunun yetkilerinin zaman içerisinde ayrılarak, önemli yetkilerin bakanlar kuruluna geçmesini Kaboğlu “işlevler ayrışması” olarak ifade etmektedir. Kaboğlu, a.g.e., s. 165.

için devlet başkanı, yürütmeye ilişkin yönetme yetkilerini kullanmada bakanlar kurulunun önüne geçmelidir<sup>9</sup>.

Her anayasa bakımından benimsenmiş, standart bir yetki listesi ve sembolik yetki-yönetme yetkisi tasnifi ölçütü bulunmadığından, yetkilerin içeriğinin, yoğunluğunun ve bunun nasıl kullanıldığıının teker teker değerlendirilerek parlamenter sistemden sapma olup olmadığının belirlenmesi yerinde olacaktır<sup>10</sup>. Ancak bu konuda genel itibariyle şunlar söylenebilir:

- Yukarıda belirttiğimiz gibi, saf parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının yönetime ilişkin yetkilerini tek başına kullanmaması gerekir<sup>11</sup>. Eğer devlet başkanı, anayasa ve yasalarla kendisine tanınan yetkilerini tek başına yapmıyorsa, yani karşı-imza kuralına tabi olarak yapıyorsa, söz konusu sistemde parlamenter sistemden sapmadan bahsedilememelidir.

- Sembolik nitelikte olmayan, yönetime ilişkin yetkilerin devlet başkanı tarafından tek başına kullanılması bakımından da, yetkilerin niteliğine ve devlet başkanının yürütme faaliyetlerini tamamıyla denetimi altına alıp almadığına bakılmalıdır<sup>12</sup>. Zira eğer devlet başkanına anayasa ve yasalar tarafından verilen bu kuvvetin niteliği ve ağırlığı, kısa ifadeyle, devleti yönetme yetkisinin devlet başkanına verildiği sonucuna götürüyorsa parlamenter sistemden sapıldığından bahsedilebilir. Aksi takdirde devlet başkanına bu yetkilerin verilmesi, hukuksal olarak parlamenter sistemden sapıldığına ilişkin tek başına bir gösterge sayılmamalıdır<sup>13</sup>.

- Sembolik yetkilerin ise tek başına kullanılması halinde de parlamenter sistemden sapma söz konusu olmaz. Zira devlet başkanının bu yetkileri devlet iktidarının kullanımına veya politikalarının belirlenmesine ilişkin yetkiler değildir. Sadece devletin birliği ve bütünlüğüne, devlet faaliyetlerinin organize bir şekilde yürütülmesine ilişkin yetkilere. Hatta bu yetkilerin devlet başkanı tarafından tek başına yürütülmesi, devlet başkanının konu-

---

<sup>9</sup> Mustafa Erdoğan, 1982 TC Anayasasında Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1987, s. 14.

<sup>10</sup> Gözübüyük'e göre devlet başkanına verilen yetkilerin çok olması, sistemin başkanlık sistemine kayması için yeterlidir. Biz bu görüşe katılmamaktayız. Zira başkanlık sisteminin asgari gerekleri, sadece devlet başkanına verilen yetkilerin arttırılmasıyla sağlanmaz. Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 33.

<sup>11</sup> Fatih Özkul, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2011, s. 73.

<sup>12</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 19.

<sup>13</sup> Bu tespit hukuki olmaktan ziyade daha çok siyaset bilimini ilgilendirecek bir tespittir. Dolayısıyla bu tez kapsamında değerlendirilmeyecektir.

mu bakımından daha mantıklı sayılabilir. Zira parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının, parlamento ve bakanlar kurulu arasında doğacak ihtilaflar bakımından, tarafsız ve bağımsız hakem rolünü hakkıyla yerine getirebilmesi ve devlet başkanlığı makamının prestiji için bazı durumlarda tek başına işlem yapma yetkisinin bulunması gerekir<sup>14</sup>. Ancak bunların tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde anayasalar tarafından belirlenmesi şarttır. Belirlenmemişse bu yetkilere dayanılarak yapılacak işlemler karşı-imza kuralına, eylemler ise – benimsenmişse – bakanın refakati ilkesine göre yapılacaktır.

Yani karşı-imza kuralı ve bakanın refakati ilkesi devlet başkanının pasifize edilme araçlarından biridir ve bu anlamda parlamenter sistemde devlet başkanının konumu bakımından önemli bir yere sahiptir. Devlet başkanının, yetkilerini kullanması bakımından karşı-imza yetkilisinin (bir anlamda bakanlar kurulunun) inisiyatifine bağlı kılınması, onun konumunun bir anlamda göstergesidir. Zira devlet başkanına olağan parlamenter sistemlerde öngörülen yetkilerden daha fazla yetki verilse bile, bu işlemler için karşı-imza kuralı öngörülmüşse, devlet başkanı tek başına devlet politikalarının belirleyicisi olamayacaktır. Bu yetkilerini ancak ve ancak karşı-imza yetkilisinin rızası olduğu takdirde kullanabilecektir. Bu da onun, yetkilerini bir anlamda bakanlar kurulunun isteği doğrultusunda kullanmak zorunda bırakacaktır. Yani devleti yine fiiliyatta bakanlar kurulu yönetecektir<sup>15</sup>.

Özetle, parlamenter sistemlerde devlet başkanının konumunun genel itibarıyla devletin başı ve yürütmenin daha etkisiz yetkilere sahip olan ve/veya etkili yetkilerin kullanımında etkisizleştirilmiş, sorumsuz kanadı olduğu şeklinde ifade edilebilir.

## II. DEVLET BAŞKANLARININ PARLAMENTER SİSTEMLERDE HUKUKİ STATÜSÜ

Bu başlık altında, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının seçimi veya belirlenmesi, görevine ilişkin hususlar, sorumluluğu ve sorumsuzluğu ile yetkilerine ilişkin konular değerlendirilecektir.

<sup>14</sup> Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...*, a.g.e., s. 328; Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasi-lerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960, s. 100; Ahmet Kerse, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973, s. 133.

<sup>15</sup> Erdoğan, *Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler*, a.g.e., s. 35-36.

## A. SEÇİMİ veya BELİRLENMESİ

Parlamente monarşilerde devlet başkanlığı makamına irs esasına dayalı olarak getirilir<sup>16</sup>. Bu sistemi benimsemiş devletlerde herkesin hükümdar olma hakkı yoktur. Öncelikli şart, “*kraliyet*” ailesine mensup olmaktır. Hükümdarlığın belirli bir ailenin dışına çıkması yasağına “*saltanatın hanedan dışına çıkma yasağı*” denir<sup>17</sup>.

Bazı parlamente monarşilerde anayasalar tarafından hükümdarlığın hükümdarın çocuğuna, yoksa torununa geçeceği, bazılarında ise hanedanın en yaşlı üyesine geçeceği ifade edilmiştir<sup>18</sup>. Hanedanın tükenmesi halinde ne yapılacağı da anayasalar tarafından genel olarak öngörülmüştür. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının<sup>19</sup> 86. maddesine göre, hanedanın tükenmesi halinde Kral kendi halefini Meclislerden onay alarak gösterebilir. 1983 Hollanda Anayasasının<sup>20</sup> 30. maddesine göre ise, eğer halefi yoksa Kral parlamento tarafından atanır. 1978 İspanya Anayasası da benzer bir usulü kabul etmiştir. 57. maddeye göre, hanedan sona ermiş ise *Cortes Generales* İspanyol halkının çıkarlarına en uygun şekilde yeni Kralı belirler.

Monarşilerde hükümdarın belirlenmesi, parlamente sistemde devlet başkanının konumu anlamında çok problemlili bir alan değildir. Zira hükümdarların genelde siyasi görüşleriyle ön planda olduğu söylenemez. Hükümdar, devletin birliğinin tezahürü niteliğinde, birleştirici ve bütünleştirici misyon yüklenmiş, siyaset üstü bir makamdır.

Demokratik parlamente cumhuriyetlerde devlet başkanı çoğunlukla seçimle iş başına gelir<sup>21</sup>. Anti-demokratik parlamente cumhuriyetlerde ise, devlet başkanları cebir yoluyla iş başına gelir<sup>22</sup>. Cebir yoluyla devlet başkanı olma halinin hukuken açıklanabilmesinin mümkün olmamasından ötürü, bu tez bağlamında incelenmesine de gerek yoktur.

Devlet başkanlarının seçimi veya belirlenmesi usulü, parlamente sistemlerde devlet başkanlarına biçilen rolün belirleyicilerinden biridir. Bu sebeple seçim usulü daha bü-

---

<sup>16</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 85; Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 46; Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar**, C. I, a.g.e., s. 313.

<sup>17</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 46.

<sup>18</sup> a.e., s. 48-49.

<sup>19</sup> Belçika Anayasasının İngilizce metni için: [www.legislationline.org/documents/id/9045](http://www.legislationline.org/documents/id/9045) Erişim tarihi: 10.06.2015.

<sup>20</sup> Hollanda Anayasasının İngilizce metni için: [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4824/file/Netherlands\\_Const\\_2008\\_eng.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4824/file/Netherlands_Const_2008_eng.pdf) Erişim Tarihi: 15.06.2015.

<sup>21</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 86.

<sup>22</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 58.

yük bir önem kazanmaktadır<sup>23</sup>. Demokratik parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı-  
nın seçimi; parlamentolar ya da bu amaçla oluşturulan özel bir heyet veya halk tarafından  
yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın parlamentolar tarafından seçimi, bu konuda en çok  
karşılaşılan usullerden biridir<sup>24</sup>. Örneğin 1975 Yunanistan Anayasasının<sup>25</sup> 30. maddesinde,  
Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından seçileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde  
İsrail'de de 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun<sup>26</sup> 3. maddesi,  
Devlet Başkanı'nın *Knesset* tarafından seçileceğini öngörmüştür.

Bazı parlamenter cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanı özel bir heyet tarafından se-  
çilmektedir<sup>27</sup>. Bunun için birbirinden çok farklı usuller öngören anayasalar vardır. Örneğin  
1949 Federal Almanya Anayasasının<sup>28</sup> 54. maddesi Cumhurbaşkanı'nın, yarısı *Bundes-  
tag*'dan, yarısı da federe devlet meclislerinin seçtiği temsilcilerden oluşan federal bir kurul  
tarafından seçileceğini hüküm altına almıştır. Hindistan Anayasasına<sup>29</sup> göre ise Cumhur-  
başkanı 54. maddeye göre, parlamentonun iki kanadının ve eyalet yasama meclislerinin  
seçilmiş üyelerinden oluşan bir kurul tarafından seçilmektedir.

Bir kısım parlamenter cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanı halk tarafından seçil-  
mektedir<sup>30</sup>. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmiş olması halinde iktidar ilişkileri-  
nin değişeceği kabul edilebilir<sup>31</sup>. Bu durumun hükümet sisteminin adlandırılmasına etkileri  
bakımından üç farklı görüş öne sürülmüştür. Bunların ilki, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafın-  
dan seçiminin, sistemi parlamenter sistem olma özelliğinden uzaklaştırdığı yönündedir. Bir  
diğer görüşe göre ise, bu durum sistemin niteliğini değiştirmemektedir. Bu görüşe göre  
parlamentolara karşı siyaseten sorumlu hükümetin bulunduğu bütün sistemler parlamenter  
sistemdir. Son bir görüş ise, parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bakanlar kuru-

<sup>23</sup> Şule Özsoy, "Devlet Başkanı'nın Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", **Cumhurbaş-  
kanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, 2007, s. 128.

<sup>24</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 88; Bülent Tanör –  
Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 13. b., Beta Yayınevi, İstanbul,  
2013, s. 318.

<sup>25</sup> Yunanistan Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gr/gr220en.pdf>  
Erişim tarihi: 10.06.2015.

<sup>26</sup> Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun İngilizce metni için:  
[http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic12\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic12_eng.htm) Erişim tarihi: 05.08.2015.

<sup>27</sup> Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 318.

<sup>28</sup> Federal Almanya Anayasasının İngilizce metni için: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>  
Erişim tarihi: 11.06.2015.

<sup>29</sup> Hindistan Anayasasının İngilizce metni için:  
<http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-indexenglish.htm> Erişim tarihi: 05.08.2015.

<sup>30</sup> Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 318.

<sup>31</sup> Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 57.



lunun yanı sıra halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanlarına sahip sistemleri, cumhurbaşkanlarının anayasal yetkilerinin derecesine göre, yarı-başkanlık veya parlamenter olarak sınıflandırmaktadır<sup>32</sup>. Zikredilen son görüşün daha yerinde olduğu kabul edilebilir. İlk görüş için, sistemin parlamenter sistem niteliğinin ağırlıkta olduğu hallerde, bu niteliğini göz ardı etmek sonucunu doğurup yanlış değerlendirmelerde bulunulmasına sebebiyet verebilir. Zira cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçildiği, ancak parlamenter sistem niteliğini koruyan Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi örnekler mevcuttur<sup>33</sup>. İkinci görüş ise, sistemin kilit unsurlarından biri olan cumhurbaşkanının yetkileri ve bu yetkilerin kullanımının göz ardı edilerek sistemin yanlış değerlendirilmesine sebep olabilir<sup>34</sup>. Dolayısıyla cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi, sistemde cumhurbaşkanının ağırlığı göz önüne alınarak değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmeye ilişkin ölçüte, devlet başkanının yetkilerine ilişkin başlıkta değinilecektir.

Sistemin, devlet başkanına tanınan yetkiler ve bunların kullanımının değerlendirilmesinden sonra, parlamenter sistem özelliğini koruduğu durumlarda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde, iki farklı ihtimal söz konusu olabilir. İlk ihtimalde, bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanı aynı siyasi görüşten olur ve bakanlar kurulu da yetkilerinin kullanımını fiili olarak devrederse, sistem fiili olarak parlamenter sistem niteliğinden uzaklaşacaktır. Zira parlamenter sistemlerde en basit tabirle devleti yönetme yetkisi bakanlar kuruluna ait olmalıdır<sup>35</sup>.

Eğer halk tarafından seçilmiş olan cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunun siyasi görüşleri farklı ise, devlet başkanının parlamenter sistemlerdeki pasif niteliği burada da söz konusu olacaktır. Gözler'in görüşüne göre, cumhurbaşkanı bu durumda sistemi tıkama, hükümetin çalışmasını bloke etme imkânı bulur<sup>36</sup>. Ancak parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak düzenlenmiş anayasalar bakımından cumhurbaşkanı bunu hukuka uygun bir şekilde yapamayacaktır. Zira bu sistemde ayrıca düzenlenmemişse cumhurbaşkanlarının bakanlar kurulunun politikalarına, işlemlerine karşı çıkma gibi bir imkânı yoktur. Kriz olsa olsa cumhurbaşkanının hukuka aykırı olarak hareket etmesinden veya hareketsiz kalmasın-

<sup>32</sup> Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 91-92; Sartori, a.g.e., s. 119.

<sup>33</sup> Ersel Aldabak, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını", **İÜHF**, C. 60, S. 1-2, İstanbul, 2002, s. 11.

<sup>34</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 61.

<sup>35</sup> Kemal Gözler, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", **Türkiye Günlüğü**, 2014, S. 118, 2014, s. 67. Gözler bu ihtimallerin cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği hükümet sistemleri için söz konusu olduğunu ifade etmiştir.

<sup>36</sup> Gözler, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", a.g.m., s. 68.

dan dolayı söz konusu olabilecektir. Kriz hukuki olmaktan ziyade, siyasi bir kriz olacaktır. Yani kısaca özetlemek gerekirse cumhurbaşkanı ile başbakan aynı görüşte ise sistem “*fiili tam başkanlık sistemi*”, farklı siyasi görüşte ise “*krizli parlamenter sistem*” söz konusu olabilecektir<sup>37</sup>.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlerde kriz çıkma ihtimalinin söz konusu olmasının sebebi, bu hallerde aynı kaynaktan meşruiyet almış, yürütme kuvvetini kullanma yetkisine sahip iki organdan bahsedilmesine yol açmasıdır<sup>38</sup>. Cumhurbaşkanı doğrudan meşruiyet kozunu kullanarak, kendisine verilmiş olan yetkileri, anayasanın dışına çıkararak tek başına kullanma yoluna gidebilir. Yine anayasanın dışına çıkararak, bakanlar kurulu ile birlikte çalışmasının zorunlu olduğu durumlarda işbirliği yapmaktan kaçınabilir. Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasını, başbakan ve ilgili bakan işlemlere karşı-imza atmayarak, eylemlerde ise yanında bulunmayarak engelleyebilir<sup>39</sup>.

Burada yine not olarak parlamenter sistemde devlet başkanına biçilen tarafsız ve bağımsız olma rolü bakımından şu belirtilmelidir. Devlet başkanının yukarıda saymış olduğumuz gibi birçok farklı seçim veya belirlenme usulü vardır. Ancak burada önemli olan şey, prensip itibariyle onu seçen organdan tamamen bağımsız olması gereğidir<sup>40</sup>. Cumhurbaşkanının parlamentolar tarafından seçildiği durumlar bakımından cumhurbaşkanlarının kendilerini seçen parlamentodan daha uzun süre görev yapacağı şeklinde düzenlemelerin bu amaca hizmet edebileceği söylenebilir<sup>41</sup>. Halk tarafından seçilmesi bakımından ise, devlet başkanlarının çeşitli vaatlerde bulunabilecek kadar yetkiye sahip olmaması bu amaca hizmet edebilir.

## B. GÖREVE BAŞLAMASI

Parlamenter monarşilerde bir hükümdar, diğer hükümdarın tahttan inmesiyle tahta çıkar. Hükümdarlık makamında herhangi bir boşalma söz konusu olmaz. Bu durum İngilte-

<sup>37</sup> Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, a.g.m., s. 68.

<sup>38</sup> Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, a.g.m., s. 67.

<sup>39</sup> Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, a.g.m., s. 64-67.

<sup>40</sup> Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, Nazır Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956, s. 59.

<sup>41</sup> Güneş, a.g.e., s. 59.

re'de “*in Anglia non est interregnum*<sup>42</sup>” (İngiltere’de hükümdarsız dönem yoktur) ve “*rex nunquam moritum*<sup>43</sup>” (Kral asla ölmez) deyişleriyle ifade edilmiştir.

Parlamentar cumhuriyetlerde ise, genel olarak cumhurbaşkanının göreve, önceki cumhurbaşkanının görevinin bittiği tarihte başlayacağı öngörülmüştür. Örneğin, 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun 10. maddesi bu usulü öngörmüştür. 1975 Yunanistan Anayasasının 33. maddesi de aynı yönde düzenlemelerde bulunmuştur. Bazı anayasalar ise cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihi ayrıca belirtmiştir. 1999 Finlandiya Anayasasının<sup>44</sup> 55. maddesine göre Cumhurbaşkanı, seçiminden sonraki ayın ilk günü göreve başlar. 1944 İzlanda Anayasasının<sup>45</sup> 6. maddesine göre ise, Cumhurbaşkanı 1 Ağustos’ta göreve başlar ve görevi dört yıl sonra 31 Temmuz’da sona erer.

Bu konuda devlet başkanlarının göreve başlarken ettiği yemine de değinmek gerekir. Monarşilerde hükümdarlar tahta çıkmadan evvel yemin etmektedirler. Nitekim 1994 Belçika Anayasasının 91., 1983 Hollanda Anayasasının 32., 1978 İspanya Anayasasının 61. maddesi ve 1884 Norveç Anayasasının<sup>46</sup> 9. maddesi bunu öngörmektedir. Hükümdarlar bu yeminlerinde genellikle, anayasaya ve kanunlara sadık olacaklarına, ulusal bağımsızlığı ve ülkenin bütünlüğünü koruyacaklarına söz vermektedirler. Cumhuriyetlerde ise, anayasalar cumhurbaşkanının göreve başlayacağı gün parlamentoda bir tören yapılmasını ve orada yeni cumhurbaşkanının “yemin” etmesini öngörmektedirler. Bu zorunluluğun öngörüldüğü anayasalara 1949 Federal Almanya, 1982 Türkiye, 1937 İrlanda Anayasalarını örnek verebiliriz. Bu yeminlerde genel itibariyle cumhurbaşkanları tarafından Anayasaya sadakat sözü verilmektedir. Bazı anayasalarda da devlet başkanının yemin edeceklerine dair herhangi bir hüküm yoktur. Dördüncü ve Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasaları bu durumun örneklerindedir<sup>47</sup>.

Yemin hususunun da devlet başkanının parlamenter sistemlerdeki konumu, yani devlet başkanının tarafsız ve bağımsızlığı bakımından değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Devlet başkanlarının göreve başlarken etmiş olduğu yeminde çoğu anayasada, anayasaya

---

<sup>42</sup> Herbert Broom, **A Selection of Legal Maxims**, 7. b., T. J. and W. Johnson, Philadelphia, 1874, s. 49.

<sup>43</sup> Broom, a.g.e., s. 49.

<sup>44</sup> Finlandiya Anayasasının İngilizce metni için: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> Erişim Tarihi 14.06.2015

<sup>45</sup> İzlanda Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.government.is/constitution/> Erişim Tarihi: 14.06.2015.

<sup>46</sup> Norveç Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.constitution.org/cons/norway/dok-bn.html> Erişim tarihi:17.06.2015.

<sup>47</sup> Kerse, a.g.e., s. 40.

bağlı olarak görev yapacağını, görevini yerine getirirken tarafsız ve bağımsız olacağına ilişkin ifadeler bulunmaktadır. Bu bağlamda değerlendirme yapıldığında yemin müessesesi için, devlet başkanlarının tarafsız ve bağımsızlığını sağlamaya yönelik olarak, anayasalarca alınmış önlemlerden biri olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu anayasalarca yemine aykırılık halleri için herhangi bir yaptırım hali öngörülmemiştir. Dolayısıyla yemin müessesesi için tarafsızlığı sağlamaya yönelik ama bu amacı gerçekleştirmede tek başına yeterli olmayan bir araçtır, diyebiliriz.

### C. GÖREV SÜRESİ

Parlamente monarşilerde hükümdarlar görevine ömürleri boyunca devam ederler. Ancak parlamente cumhuriyetlerde böyle bir durum söz konusu olamaz. Parlamente cumhuriyet anayasaları bu konuda farklı düzenlemeler yapmıştır. Ancak genel itibarıyla beş veya yedi yıllık süreler benimsenmiştir. Cumhurbaşkanı beş yıllık görev süresi öngören anayasalara 1982 Türkiye, 1949 Federal Almanya, 1975 Portekiz<sup>48</sup> Anayasaları örnek verilebilir. Yedi yıllık görev süresi öngören anayasalara ise 1947 İtalya<sup>49</sup> ve 1937 İrlanda<sup>50</sup> Anayasaları örnek verilebilir. Bunun dışında cumhurbaşkanına dört yıllık veya altı yıllık görev süresi belirleyen anayasalar da mevcuttur<sup>51</sup>.

Cumhurbaşkanları yasama organları tarafından seçilen parlamente cumhuriyetlerde cumhurbaşkanlarının görev süresi, genel itibarıyla kendilerini seçen yasama meclislerinden daha uzun tutulmuştur. Bu da cumhurbaşkanlarının bağımsız ve tarafsız konumuyla alakalıdır. Bu şekilde cumhurbaşkanlarının, kendilerini seçen yasama organından bağımsızlaştırılması amaçlanmıştır. Zira yasama organı ile cumhurbaşkanının görev süresi aynı olursa yasama organındaki güç dengelerinin değişmesi halinde, cumhurbaşkanının konumu da tartışmalı hale gelebilir.

---

<sup>48</sup> Portekiz Anayasasının İngilizce metni için:  
[http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf) Erişim tarihi: 20.06.2015.

<sup>49</sup> İtalya Anayasasının İngilizce metni için:  
[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) Erişim tarihi: 20.06.2015.

<sup>50</sup> İrlanda Anayasasının İngilizce metni için:  
[http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical\\_Information/The\\_Constitution/February\\_2015\\_-\\_Constitution\\_of\\_Ireland\\_.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/February_2015_-_Constitution_of_Ireland_.pdf) 20.06.2015.

<sup>51</sup> Reşat Nalbandoğlu, **İdare Hukuku**, İstanbul Teknik Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1951, s. 65.

#### D. TEKRAR SEÇİLEBİLİRLİK

Parlamentar monarşilerde, hükümdarın seçimi gibi bir konu söz konusu değildir. Tekrar seçilebilirlik, parlamenter cumhuriyetler bakımından söz konusu olabilecek bir durumdur. Görev süresini dolduran cumhurbaşkanının yeniden seçilmesi konusunda genel olarak benimsenmiş olan üç farklı sistem mevcuttur. Bunlardan ilki, tekrar seçilme konusunda herhangi bir sınırın olmadığı sistemdir. Bu sistemi benimseyen anayasalara 1944 İrlanda Anayasası örnek verilebilir. İkinci sistem ise, cumhurbaşkanının en fazla iki kez seçilebileceğini öngören sistemdir. Bu sistemi de 2007 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye, Federal Almanya ve Portekiz gibi ülkeler benimsemiştir. Üçüncü sistem ise cumhurbaşkanının birden fazla kez seçilemediği sistemlerdir. Buna da 2007 değişiklikleri öncesi 1982 Türkiye Anayasası örnek verilebilir.

Cumhurbaşkanının tekrar seçilebilirliği hususu, yukarıda incelediğimiz devlet başkanının tikanlıkları giderici, tarafsız ve bağımsız hakem rolüyle de bağlantılı olarak değerlendirilebilir. Parlamentar monarşilerde bu tarafsızlık ve bağımsızlık, hükümdarın görev ve geliş usulünün irsi esaslara dayanması ve ömür boyu görev yapmasıyla bu yönden, şekillen de olsa sağlanmaktadır. Ancak parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanının, seçim usulü ne olursa olsun kendisini seçenlere karşı bağımsız olmasının sağlanması için tekrar seçiminin mümkün olmaması gerekir. Cumhurbaşkanının göreve birden fazla gelmesinin mümkün olması halinde, cumhurbaşkanı yeniden seçilebilmek için kendini seçenlerin isteği doğrultusunda hareket edebilir ve dolayısıyla tarafsız olma gerekliliğini ihlal edebilir. Bu şekilde bakıldığında cumhurbaşkanının birden fazla kez seçilebilmesinin, parlamenter sistemin gereklerine çok da uygun olmadığı söylenebilir.

#### E. GÖREV BAĞDAŞMAZLIKLARI

Cumhurbaşkanının tarafsızlık ve bağımsızlık nireliğinin sağlanabilmesi için parlamenter cumhuriyet anayasalarında, görevine ilişkin olarak çeşitli bağdaşmazlık kuralları öngörülmüştür. Bu konuda en sık rastlanılan kural, parlamento üyeliğine ilişkin kuraldır. Buna göre, seçilen cumhurbaşkanı eğer milletvekili ise milletvekilliği sona erer<sup>52</sup>. Buna ilişkin hüküm barındıran anayasalara, 1929 Avusturya, 1937 İrlanda, 1947 İtalya, 1975 Yunanistan Anayasaları örnek verilebilir<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 96.

<sup>53</sup> a.e., s. 96-97.

Cumhurbaşkanlarının, cumhurbaşkanı seçildiğinde milletvekilliklerinin sona ermesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucudur. Gerçi parlamenter sistemde yukarıda da ifade ettiğimiz gibi kuvvetler iç içe geçmiştir. Ancak bu iç içe geçmişlik parlamento ile yürütme kuvvetini kullanan bakanlar kurulu bakımından söz konusudur. Devlet başkanının bağımsızlığı, onun parlamento ile bağının olmamasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla devlet başkanının parlamentoda görev yapamaması devlet başkanının tarafsız ve bağımsızlığı ilkesinin bir sonucudur.

#### F. DEVLET BAŞKANINA VEKÂLET

Görevine başladıktan sonra, geçici veya daimi bazı sebeplerle, devlet başkanının görevinin başında bulunamaması veya görevini ifasının imkânsız hale gelmesi ihtimal dâhilindedir. Devlet başkanının görevi başında bulunamaması hali iradi veya irade dışı, kesin veya geçici olabilir<sup>54</sup>. İşte herhangi bir sebeple veya herhangi bir şekilde devlet başkanının yetkilerini kullanamayacak, görevini yerine getiremeyecek bir duruma gelmesi halinde, parlamenter sistem anayasalarında genel itibariyle, yerine bir vekilin geçmesi öngörülmüştür<sup>55</sup>. Devlet başkanının yetkilerini kullanamayacak, görevini yerine getiremeyecek duruma gelmesi şu durumlarda söz konusu olabilir:

- Devlet başkanlığı makamının ölüm, istifa, görevini kesin olarak yapamayacak durumda bulunma, vatana ihanetle suçlandırılması<sup>56</sup> gibi hallerden ötürü boşalması<sup>57</sup>,
- Devlet başkanının; hastalık, yurtdışı gezisi gibi sebeplerle görevini geçici olarak yerine getiremeyecek olması<sup>58</sup>.

Devlet başkanının yukarıda belirttiğimiz durumlarda vekilinin kim olacağına dair anayasalarda farklı düzenlemeler öngörülmüştür. Bazı anayasalarda vekillik görevi bakanlar kuruluna, bazılarında başbakana, bazılarında ise meclis başkanına verilmiştir<sup>59</sup>. Ancak daha farklı düzenlemeler öngören anayasalar da olmuştur. Örneğin, 1937 İrlanda Anayasasının 14. maddesine göre Devlet Başkanına vekâlet yetkisi, Baş Yargıç, Temsilciler Meclisi *Dail Eireann* Başkanı ve İrlanda Senatosu *Seanad Eireann* Başkanından oluşan bir ko-

<sup>54</sup> Kerse, a.g.e., s. 53.

<sup>55</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 93; Kerse, a.g.e., s. 53.

<sup>56</sup> Kerse, cumhurbaşkanlarının vatana ihanetle suçlandırılması durumunda, dava sonuçlandırılıncaya kadar görevinden uzaklaştırılmış sayılması gerektiği düşüncesindedir. Kerse, a.g.e., s. 54.

<sup>57</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 93; Kerse, a.g.e., s. 55.

<sup>58</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 94; Kerse, a.g.e., s. 54.

<sup>59</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 95.

misyona verilmiştir. Diğer bir örnek ise, 1944 İzlanda Anayasasında mevcuttur. Bu anayasa göre, Cumhurbaşkanına vekâlet söz konusu olduğunda, bu görevi Başbakan, İzlanda Meclisi *Althingi* Başkanı ve Yüksek Mahkeme Başkanından oluşan heyet yürütür.

Cumhurbaşkanlığı makamına vekâletin gerektiği durumlarda bu makamın bağımsız ve tarafsızlığının bu süreçte de sağlanması bakımından, bu görevin taraflı olma ihtimali daha yüksek olan meclis başkanı veya başbakan ya da bakanlar kurulu yerine yüksek yargı organının başındaki isme veya yasama, yürütme ve yargı organının başkanlarından oluşturulacak bir komisyona verilmesi, parlamenter sistemin gereklerine daha uygun olur.

#### G. GÖREVİNİN SONA ERMESİ

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının görevinin sona ermesi konusu monarşiler ve cumhuriyetler bakımından ayrı ayrı değerlendirilmelidir.

Monarşilerde hükümdarların görevi, ölüm ve hükümdarlıktan feragat hallerinde sona erer.<sup>60</sup>

- **Ölüm:** Hükümdarlık makamında gerçek kişiler bulunur. Ölüm halinde kralların görevinin sona ermesi, bu hallerden en doğaldır.

- **Feragat:** Feragat ise, hükümdarın hükümdarlık haklarından vazgeçmesi durumudur. Vazgeçme, kendi altsoyu veya sadece kendisi için olabilir<sup>61</sup>.

Ölüm ve feragat dışında hükümdarların görevinin sona ermesi sebebi yoktur. Hükümdarın temyiz kudretini kaybetmesi, sürekli hastalığa yakalanması ve benzeri durumlar görevinin sona ermesi sebebi değildir.

Cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanlarının görevinin hangi hallerde sona ereceği anayasalarda düzenlenmiştir. Bunlar görev süresinin dolması, istifa, ölüm, görevini kesin ve sürekli yapamayacak durumda olması, anayasayı ihlal, vatana ihanet gibi suçlardan dolayı yargılanması durumu olarak sıralanabilir<sup>62</sup>.

- **Ölüm:** Ölüm, cumhurbaşkanının görevinin sona ermesine sebep olan en doğal durumdur.

<sup>60</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 52.

<sup>61</sup> a.e., s. 52.

<sup>62</sup> a.e., s. 68-70.

- **Görev Süresinin Dolması:** Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması, cumhurbaşkanının görevini sona erdiren normal haldir.

- **İstifa:** Diğer bir görevi sona erdiren hal de istifadır. Cumhurbaşkanlarının istifa edebileceği genel olarak kabul edilmektedir.

- **Görevini kesin ve sürekli olarak yapamayacak durumda olması:** Cumhurbaşkanının görevini kesin ve sürekli surette yapamayacak duruma gelmesi de, görevini sona erdiren hallerden biridir. Bu hallere sürekli hastalık, temyiz kudretini yitirme gibi örnekler verilebilir. Bu durum anayasalar tarafından düzenlenmelidir. Çünkü devletin en yüksek makamında bulunan kişinin sağlık nedeniyle görevinin sona erip ermediğinin tartışmaya yer bırakmayacak açıklıkta tespiti şarttır<sup>63</sup>.

- **Anayasayı ihlal veya vatana ihanet:** Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren son hal de, anayasalarda düzenleniş şekline göre, cumhurbaşkanının anayasayı ihlal veya vatana ihanet gibi suçlardan ötürü parlamentolar tarafından suçlanması ve yargılama makamı tarafından yargılanması halidir. Bu halde cumhurbaşkanının görevinin sona erdiği genel olarak kabul edilmektedir.

## H. SORUMLULUĞU VE SORUMSUZLUĞU

Sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi anlamına gelmektedir<sup>64</sup>. Devlet başkanının sorumluluğu denildiğinde de, devlet başkanlığı makamında bulunan kişinin davranışlarından, yetkilerini kullanımından ve görevlerini ifadan kaynaklanan sonuçları üstlenip üstlenmeyeceği meselesi akla gelir. Bu kavram üç ayrı alan bakımından ayrı ayrı incelenmelidir: Siyasi sorumluluk, hukuki sorumluluk ve cezai sorumluluk.

Devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesinin parlamenter monarşilerdeki ve parlamenter cumhuriyetlerdeki görünümü farklıdır. Parlamenter monarşilerde bu sorumsuzluk mutlak, cumhuriyetlerde ise nisbidir<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> a.e., s. 69.

<sup>64</sup> Tanım için:

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52c302f9bebe81.49467798](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52c302f9bebe81.49467798) Erişim tarihi: 15.12.2014.

<sup>65</sup> Kuzu, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...", a.g.m., s. 38; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 322



## 1. Devlet Başkanının Siyasi Sorumluluğu

Siyasi sorumluluk kavramı, yönetenlerin egemene karşı var olan ve ekonomik, sosyal, kültürel, mali ve benzeri konulardan kaynaklanabilecek sorumluluğuna ilişkin kavramdır<sup>66</sup>. Yani siyasi sorumluluk, diğer sorumluluk türlerinden farklı olarak konu bakımından sınırlandırılmamış olan bir sorumluluk çeşididir<sup>67</sup>.

Mutlak monarşilerde yönetenler, hükümdara karşı sorumludur. Hükümdarın da kimseye karşı herhangi bir alanda sorumlu olmaması kesin kuraldır. Bu mutlak sorumsuzluğun ardında İngiltere menşeli “Kral kötülük yapmaz (*the King can do no wrong*)” ilkesi vardır<sup>68</sup>. Bu ilke, Broom’a göre, Kralın hukukun üstünde olduğu anlamına gelmemektedir<sup>69</sup>. Kral yine hukukla bağlıdır. Bu ilkenin pratikte anlamı; Kralın, bakanların hiçbir işleminden dolayı sorumlu olmaması, ancak bakanların Kralın bütün işlemleri bakımından sorumlu olmasıdır<sup>70</sup>. Çünkü kralın üzerinde bir yönetici yoktur. Kral tek egemendir. Kralın da siyasi olarak sorumluluğu kabul edilseydi, yaptıkları işlemlerden dolayı istifaları veya bir başka merci tarafından görevinden alınmaları gerekirdi<sup>71</sup>, ki bu mutlak monarşik sistemin kendi mantığı çerçevesinde açıklanacak bir durum olmazdı<sup>72</sup>.

Diktatörlüklerde bu sorumluluk diktatöre, darbe sonrası dönemlerde ise darbeyi yapan kişi veya gruba karşıdır<sup>73</sup>. Zira bu yönetimlerde, diktatörlerden veya darbeyi yapan kişi veya gruptan daha üstün bir siyasi egemen yoktur. Dolayısıyla bütün siyasi sorumluluklar bunlara karşı olur.

Demokratik parlamenter cumhuriyetlerde ise egemenlik millete ait olduğundan, millet de soyut bir varlık olma özelliği taşıdığından, siyasi sorumluluk da millet iradesini tecelli ettiren seçmenler ve onun temsilcilerine karşıdır<sup>74</sup>. Siyasi sorumluluğun yukarıda vermiş olduğumuz tanımı ile bu husus birlikte değerlendirildiğinde, demokrasilerde Cum-

<sup>66</sup> Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar**, C. 1, a.g.e., s. 314.

<sup>67</sup> Özkul, a.g.tz., s. 163

<sup>68</sup> Albert Venn Dicey, **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, 8. b., MacMillan, Londra, 1915, s. 88; Dalzell Chalmers - Cyril Asquith, **Outlines of Law**, Sweet & Maxwell, Limited, Londra, 1922?, s. 150; Broom, a.g.e., s. 52; Mehmet Emin Artuk - Ahmet Gökçen - A. Caner Yenidünya, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 214; Güneş, a.g.e., s. 59; Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 37; Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Umumi Esaslar**, C. 1, a.g.e., s. 314.

<sup>69</sup> Broom, a.g.e., s. 52.

<sup>70</sup> Broom, a.g.e., s. 53; Chalmers - Asquith, a.g.e., s. 150.

<sup>71</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 79; Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 213.

<sup>72</sup> Kerse, a.g.e., s. 132.

<sup>73</sup> Kılıç, a.g.tz., s. 14.

<sup>74</sup> Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2000, s. 531.

hurbaşkanının siyasi sorumluluğunun teorik olarak mümkün olacağı kabul edilmelidir<sup>75</sup>. Çünkü egemenliğin kaynağı millettir, cumhurbaşkanı değildir. Ancak ne monarşi sistemlerinde hükümdarların, ne de cumhuri sistemlerde cumhurbaşkanlarının siyasi olarak sorumluluğu mevcut değildir.

Cumhuriyetlerde cumhurbaşkanlarının siyasi sorumsuzluğu durumu, devlet başkanının geleneksel statüsünün bir kalıntısı sayılabilir. Birçok ülkede monarşiler yıkılıp, cumhuriyetler kurulduktan sonra kralların bazı geleneksel imtiyazlı statüleri cumhurbaşkanlarına geçmiştir. Siyasal sorumluluk meselesi de bu bağlamda değerlendirilebilir<sup>76</sup>. Kralların siyasi olarak sorumsuz olması, cumhuriyetlerin kurulmasından sonra cumhurbaşkanları için söz konusu olmuştur. Ancak siyasi sorumsuzluk meselesi, sadece monarşilerden günümüze kalan bir müessese olarak mütalaa edilmemelidir. Bu müessesenin kendi içerisinde de bir mantığı mevcuttur<sup>77</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi yürütme kuvvetini kullanan iki makamdan biri olan bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğu ya bir bütün olarak (kolektif sorumluluk), ya da bakanların teker teker kendi bakanlıklarından dolayı (bireysel sorumluluk) söz konusu olabilir. Yani parlamento, hem Bakanlar Kurulunu kolektif olarak hem de bakanları teker teker düşürebilir. Bunun sebebi bir görüşe göre, yürütme yetkisi ve görevini aslen Bakanlar Kurulunun yerine getirmesidir<sup>78</sup>. Cumhurbaşkanı sorumsuzdur, çünkü yetkileri genel itibariyle semboliktir. Sembolik yetkilerini de yönetime ilişkin yetkilerini de karşı-imza kuralı gereği tek başına kullanamaz. Sorumsuzluğun dayanağı, cumhurbaşkanının yetkisizliği ve demokratik mantık içerisinde yetkinin sorumlulukla beraber geldiği düşüncesidir<sup>79</sup>. Ancak bu görüş eleştiriye açıktır. Zira cumhurbaşkanlarının siyasi bakımdan sorumsuz olmasının sebebi, görevleri bakımından anayasalarca sorumsuz kılınmasıdır. Parlamenter sistemi benimsemiş her devlette, devlet başkanlarına birçok yetki verildiği gözlemlenebilmektedir. Hal böyleyken, devlet başkanının yetkisizliğinden bahsetmek yerinde olmaz.

<sup>75</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 81.

<sup>76</sup> İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 370; Kerse, a.g.e., s. 131; Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 81; Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 213; Turhan Tufan Yüce, **Ceza Hukuku Dersleri**, Şafak Basım ve Yayınevi, Manisa, 1982, s. 168; Kılıç, a.g.tz., s. 58.

<sup>77</sup> Kerse, a.g.e., s. 133.

<sup>78</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 98.

<sup>79</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 532; Aldıkaçtı, a.g.e., s. 98.

Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu da, tarafsız ve bağımsız hakem işlevi bakımından değerlendirilebilir. Devlet başkanının bu işlevi yerine getirebilmesi için, tarafsız olması gerekir. Bu tarafsızlığın sağlanması bakımından, devlet başkanının sorumsuz da olması gereklidir<sup>80</sup>. Aksi halde, siyaseten sorumlu olduğu makama karşı tarafsızlığını yitirip, siyasi bir nitelik kazanabilir. Devlet başkanının kişisel bir politika izlemesi ise onun meclisin güven veya güvensizlik oyuyla düşürülebilmesinin önünü açar<sup>81</sup>. Bundan dolayıdır ki, devlet başkanının görevi ile ilgili yapmış olduğu işlemlerden dolayı siyasi sorumluluğu meclis nezdinde tartışılmamalıdır ve devlet başkanı bakımından siyasi sorumsuzluk esas olmalıdır<sup>82</sup>.

## 2. Devlet Başkanının Hukuki Sorumluluğu

Devlet başkanlarının hukuki sorumluluğu ile kastedilen sorumluluk, özel hukuka, yani borçlar hukukuna, medeni hukuka, aile hukukuna vs. ilişkin sorumluluktur.

Parlamente monarşilerde hükümdarların sorumsuzluğunun mutlaklığı, hukuki sorumluluk meselesi açısından da geçerlidir. Yani hükümdarlara karşı herhangi bir hukuk davası açılıp, onlardan tazminat istenemez. Monarşilerde hükümdar adaletin kaynağıdır (*the King is the fountain of the justice*). Adaletin kaynağı olarak kabul edilen bir kişinin, kötülük yapılması düşünülemez<sup>83</sup>. Hükümdarın bu özelliğinden dolayı, onun hakkında herhangi bir yargılama yapılamaz<sup>84</sup>. Bundan dolayıdır ki, hükümdarlar bakımından hukuki sorumsuzluk geçerlidir.

Ancak parlamente sistemin doğduğu İngiltere’de Kralın hukuki sorumsuzluğu ilkesi sarsılmıştır<sup>85</sup>. 1947 tarihli *Crown Proceedings Act* ile Kralın bazı durumlarda hukuken sorumlu olduğu yönünde düzenlemeler yapılmıştır. 2. maddesine göre Kralın, her ergin ve temyiz kudretini haiz kişi gibi, hizmetkârları ve vekilleri tarafından işlenen haksız fiillerden, işverenleri olması dolayısıyla bir kişinin hizmetkârları veya vekillerine karşı *Ortak Hukuk* uyarınca sahip olduğu yükümlülüklerin ihlalleri ve *Ortak Hukuk* uyarınca mülkiyet, meslek, zilyetlik veya mülkten yararlanmaya ilişkin yükümlülüklerin ihlalleri halinde hak-

<sup>80</sup> Kuzu, “Parlamente Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 38.

<sup>81</sup> Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, a.g.e., s. 370.

<sup>82</sup> Kerse, a.g.e., s. 133-134.

<sup>83</sup> Broom, a.g.e., s. 48.

<sup>84</sup> a.e., s. 48.

<sup>85</sup> Bahtiyar Akyılmaz – Murat Sezginer – Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 4. b., Seçkin Yayınları, Ankara, 2013, s. 241.

sız fiillerinden sorumlu olacaktır. Bu halde İngiltere’de Kralın hukuki sorumluluğunun, sınırlı da olsa var olduğunu söyleyebiliriz.

Parlamente cumhuriyetlerde ise hukuki sorumluluk meselesi, kişisel eylem ve işlemleri bakımından ve göreviyle ilgili eylem ve işlemleri bakımından ayrı ayrı mütalaa edilmektedir. Cumhurbaşkanı’nın kişisel işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Yani Cumhurbaşkanı kişisel işlem ve eylemleriyle ilgili medeni hukuk, borçlar hukuku gibi özel hukuk alanlarına ilişkin olarak sorumlu tutulabilir. Ancak görevi ile ilgili işlem ve eylemlerden dolayı cumhurbaşkanı sorumlu tutulamaz<sup>86</sup>.

Bir görüşe göre, devletin üst yönetiminde olan, hatta ekonomik ve sosyal hayatta krizlere yol açan işlem ve eylemlerde bulunma yetkisine sahip olan devlet başkanının, işlem ve eylemlerinden sorumlu olması zorunludur. Nitekim *Crown Proceedings Act* ile, bu sistemin doğduğu ülke olan İngiltere’de bile “*Kral hata yapmaz*” ilkesi ve dolayısıyla hukuki sorumsuzluğu ilkesi ciddi bir şekilde sarsılmıştır<sup>87</sup>.

### 3. Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu

Devlet başkanının cezai sorumluluğundan kasıt, onun ceza hukukuna ilişkin suç olarak belirlenmiş eylem ve işlemlerden dolayı sorumlu olup olmayacağı hususudur.

Monarşilerde hükümdarın cezai sorumsuzluğu kuraldır. Bunun sebebi hükümdarın şahsının kutsal kabul edilmesidir. Bu sorumsuzluk tam ve mutlak bir sorumsuzluktur, yani yukarıda siyasi ve hukuki sorumluluğa ilişkin olarak belirttiğimiz sebeplerden dolayı hem adi suçlarını, hem de görevine ilişkin suçlarını kapsar<sup>88</sup>.

Parlamente cumhuriyetlerde ise, cezai sorumluluk meselesi iki farklı durum açısından değerlendirmeye tabi tutulur: Cumhurbaşkanı’nın göreve ilişkin suçlarından dolayı sorumluluk ve cumhurbaşkanı’nın kişisel suçlarından dolayı sorumluluk. Cumhurbaşkanı’nın göreve ilişkin suçları bakımından çeşitli sorumluluk sistemleri benimsenmiştir: Tam sorumsuzluk, tam sorumluluk, istisnai sorumluluk. Tam sorumsuzluk sistemini benimseyen ülkelerde, cumhurbaşkanı göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden kat’i olarak sorumsuzdur. Tam sorumluluk sisteminde ise cumhurbaşkanı’nın görevi ile ilgili suçlarından dolayı sorumlu tutulmuştur. İstisnai sorumluluk sistemini benimseyen ülkelerde ise, cumhur-

<sup>86</sup> Gözler, *Devlet Başkanları*, a.g.e., s. 111.

<sup>87</sup> Akyılmaz – Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 241.

<sup>88</sup> Gözler, *Devlet Başkanları*, a.g.e., s. 85.

başkanı kural olarak sorumsuzdur. Ancak vatana ihanet, anayasayı ihlal ve belirli fena hareket gibi bazı suçlardan istisnaen sorumlu tutulmuştur.

Kişisel suçlarından dolayı cumhurbaşkanının sorumluluğu genel olarak kabul edilmektedir. Kimi anayasalar bunu açık olarak kabul etmekte, kimi anayasalar ise hükümlerinde buna ilişkin bir düzenleme bulundurmamaktadır. Ancak bu durum da cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğunun kabulü anlamına gelir<sup>89</sup>. Bunun sebeplerinden birincisi, cumhurbaşkanı için genel olarak belirlenen sorumsuzluk alanı, yetki ve görevlerinin kullanımına ilişkindir, ki burada bahsettiğimiz durum kişisel suçlarıdır. İkincisi ise, “ceza kanunlarının mecburiliği ilkesi” dolayısıyla, ceza kanunlarının yürürlüğe girdiği andan itibaren, hükümlerini herkes üzerinde doğurmasındandır<sup>90</sup>. Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu kabul edilse de bunun gerçekleştirilmesi için izlenecek usul bakımından farklı modeller benimsenmiştir.

Devlet başkanının sorumsuzluğu da devlet başkanının tarafsızlığının sağlanması konusunda hem bir araç, hem bir amaç olarak telakki edilebilir. Ancak tarihsel sürece baktığımızda, kralın sorumsuzluğu daha yerleşik bir gelenek olduğundan, tarafsızlığın bu amaçla öngörüldüğünü söylemek daha doğru olacaktır.

- **Vatana ihanet:** Devlet başkanlarına siyasi ve cezai sorumsuzluğunun istisnası olarak birçok anayasada benimsenmiş olan vatana ihanet suçuna değinmek gerekir. Vatana ihanet, vatana sadakat borcunun ihlali anlamına gelir. Vatana ihanet suçu bu anlamda ilk olarak Alman hukukunda benimsenmiştir. Hangi suçların vatana ihanet teşkil ettiği konusunda üç sistem vardır. İlk sistem monarşiler bakımından geçerlidir. Parlamenter monarşilerde bu suç, hükümdara karşı bir suç olarak düzenlenmiştir. Yani hükümdara karşı işlenen suçlar vatana ihanet suçu teşkil eder. Bir diğer sistemde ise, vatana ihanetin ne olduğu ceza kanunlarında belirlenmiştir. Son sisteme göre ise, vatana ihanet tipik bir suç olarak düzenlenmemiştir<sup>91</sup>.

Vatana ihanetin tipik bir suç olarak düzenlenmediği sistemler bakımından, evrensel bir ceza hukuku ilkesi olan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin, Cumhurbaşkanları için uygulanıp uygulanmayacağı konusunda Fransa’da üç farklı görüş ileri sürülmüştür<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> a.e., s. 87.

<sup>90</sup> a.e., s. 87-88

<sup>91</sup> Kerse, a.g.e., s. 156-158.

<sup>92</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 544.

**Cezacı Görüş:** Bu ilkeye göre, “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi vatana ihanet suçu için de geçerlidir. Bu ilke Yüce Divan’ın cumhurbaşkanını yargılamasında da kullanılmalıdır. Dolayısıyla vatana ihanet suçu anayasada veya kanunlarda ihdas edilmedikçe, bu suç hakkında yargılama yapılması mümkün değildir<sup>93</sup>.

**Anayasacı Görüş:** Bu görüşü savunanlara göre, cumhurbaşkanının vatana ihaneti münhasıran ceza hukuku ilkeleriyle tanımlanamaz. Zira suçlandırma da cezalandırma da siyasi niteliktedir. Dolayısıyla vatana ihanet suçunun kanuni tanımının yapılmamış olması bu suç için Yüce Divan tarafından yargılama yapılmasına ve ceza verilmesine engel değildir<sup>94</sup>.

**Karma Görüş:** Bu görüşe göre ise, Yüce Divan cumhurbaşkanını vatana ihanet kapsamında görevinden alabilir. Ancak cumhurbaşkanının fiillerinin cezalandırılabilmesi için, bu fiillerin ceza kanunlarında suç olarak tanımlanması gerekmektedir. Yani cumhurbaşkanının bir fiili görevinin gerekliliklerine aykırı ise, başka bir deyişle siyasi bir hata ise onu görevden alır. Cezalandırılabilmesi ise ancak o fiil ceza kanunlarında düzenlenmiş bir suç ise söz konusu olur<sup>95</sup>. Bu görüş, ilk iki görüşü uzlaştırmış görünmektedir.

Bu suç bakımından Türk hukukuna ilişkin değerlendirme aşağıda yapılacaktır.

## I. DEVLET BAŞKANLARININ PARLAMENTER SİSTEMLERDEKİ YETKİ VE GÖREVLERİ

### 1. Genel Olarak

Devlet başkanlarına parlamenter sistemi benimsemiş anayasalarda birçok verilmiştir. Bunların birçoğu genel itibariyle Türk Anayasalarında da tanınmıştır. Tekrara düşmemek babında, bu yetki ve görevler 1982 Anayasasında karşı-imza kuralı bağlamında üçüncü bölümde değerlendirilecektir. Burada ise devlet başkanlarının yetkilerinden genel olarak ve kısaca bahsedilecektir.

Devlet başkanlarının parlamenter sistemdeki yetkileri, “devletin başı olması sıfatıyla sahip olduğu yetkiler”, “yasama ile ilgili yetki ve görevleri”, “yürütme ile ilgili yetki ve görevleri”, “yargı ile ilgili yetki ve görevleri”, “dış ilişkiler alanındaki yetki ve görevleri” ve “diğer yetki ve görevleri” olarak tasnif edilebilir. Ancak bu tasnif tezimiz bağlamında

<sup>93</sup> a.e., s. 544-545.

<sup>94</sup> a.e., s. 545.

<sup>95</sup> a.e., s. 545.

efektif değildir. Aşağıda daha detaylı bir şekilde açıklanacağı gibi devlet başkanının yazılı işlemlerle kullandığı yetkiler ve yerine getirdiği görevler bakımından karşı-imza kuralı geçerlidir. Dolayısıyla bu tez bağlamında devlet başkanlarının yetki ve görevleri, yazılı işlemlerle kullandığı yetki ve görevler ile eylemlerle kullandığı yetki ve görevler olarak sınıflandırılacaktır. Şimdilik devlet başkanlarının yetki ve görevleri burada doktrinde kabul edilen tasnif usulüne göre sınıflandırılacaktır.

Burada ayrıca cumhurbaşkanının yetkileri hususunun yarı-başkanlık sistemi ve parlamenter sistem ayrımındaki belirleyiciliğine değinmek gerekir. Yukarıda bahsedildiği üzere yarı-başkanlık sisteminin iki başlı yürütme ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi şartları dışındaki diğer şartı, cumhurbaşkanının geniş yetkilerinin bulunmasıdır. Yarı-başkanlık sisteminin ilk iki şartının belirlenmesi çok kolaydır. Ancak cumhurbaşkanının “geniş” yetkilerinin bulunup bulunmadığının tespiti kolay değildir.

Halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanlarının hangi yetkilere sahip olduğu takdirde sistemin parlamenter olmaktan çıkacağı konusunda doktrinde birçok farklı yazar farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Bu yazarların hazırladığı listelerin içeriği çoğunlukla farklı yetkilerden oluşmaktadır<sup>96</sup>. Shugart ve Carey’in hazırladığı test de bu amaca hizmet etmektedir. Yazarlar yarı-başkanlık sistemi bakımından Duverger’in yukarıda zikrettiğimiz tanımını kullanmışlardır. Bu testle, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin ve yasama dışı anayasal yetkilerinin puanlandırılarak sistemin niteliği üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler sonucunda sistem yarı-başkanlık sistemi veya seçilmiş cumhurbaşkanına sahip parlamenter sistem (başkanlı parlamenter sistem) şeklinde nitelendirilebilmektedir.

Bu bağlamda yasamaya ilişkin yetkiler altı tanedir ve bu yetkiler, üzerlerindeki kısıtlamalara bakılarak, cumhurbaşkanına vermiş olduğu güç doğrultusunda kendi içinde sıfırdan dörde kadar puanlandırılmaktadır. Bu yetkiler;

- Paket veto yetkisi,
- Kısmi veto yetkisi,
- Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi,
- Bütçeye ilişkin yetkiler,

---

<sup>96</sup> Daha detaylı bilgi için, bkz. Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 73

- Tek başına kanun teklifinde bulunma yetkisi,
- Referanduma gitme yetkisidir.

Yasama dışı yetkiler ise,

- Kabinenin oluşturulmasına ilişkin yetkiler,
- Gensoru,
- Kabinenin düşürülmesine ilişkin yetkiler,
- Yasama organının feshi/seçimlerinin yenilenmesine ilişkin yetkilidir<sup>97</sup>.

Bu ölçümün ardından varılan sonuç, yukarıda sayılan yasama yetkileri için yarı-başkanlık sistemleri bakımından genel itibariyle 4 puanın altındadır. Yasama dışı yetkiler bakımından da yarı-başkanlık sistemlerinde sonuç genel itibariyle 2 ila 8 puan arasında değişmektedir. Toplam sonucun 0 olması halinde ise, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanına sahip parlamenter sistemlerden bahsedilmektedir<sup>98</sup>.

Yetkilerin ölçümüne ilişkin bu sisteme Lee Metcalf tarafından da katkıda bulunulmuştur. Metcalf'ın bu ölçüme katkısı, ölçümlere yasama ve cumhurbaşkanı dışındaki aktörleri katmak olmuştur. Metcalf, bu ölçümlerde cumhurbaşkanlarının kabine ile birlikte kullandığı yetkilerin de katılması gerektiği düşüncesindedir. Ayrıca, önleyici denetim biçiminde anayasa yargısına başvurma yetkisini de tıpkı veto gibi yasanın yayımını durdurabilen bir yetki olarak değerlendirmeye dâhil edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Metcalf bunun yanında, basit çoğunlukla aşılabilen ve bu sebeple ancak bazı hallerde yasama çoğunluğunu durdurabilme etkisine sahip olan geri gönderme ve karşı-imza kuralına tabi olarak kullanılan referanduma sunma yetkilerinin de hesaba katılmasından yanadır<sup>99</sup>.

Shugart ve Carey'nin oluşturduğu ve Metcalf'in de katkı yaptığı bu ölçüm, yarı-başkanlık sistemini belirginleştirme konusunda önemli bir amaca hizmet etmektedir<sup>100</sup>. Bu ölçümün 1982 Anayasasına uygulanması aşağıda yapılacaktır.

---

<sup>97</sup> Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 75-76

<sup>98</sup> a.e., s. 76.

<sup>99</sup> a.e., s. 79

<sup>100</sup> Bu ölçüme göre halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanına ait yetkilerin puanlamaları şu şekilde yapılır:

**Yasama yetkileri**

**- Paket veto**

4 puan Mutlak veto

3 puan Nitelikli çoğunlukla aşılabilir veto



2 puan Mutlak çoğunlukla aşılabilir veto

1 puan Basit geri gönderme yetkisi

0 puan Yetkisiz

**- Kısmi veto**

4 puan Mutlak veto

3 puan Nitelikli çoğunlukla aşılabilir veto

2 puan Mutlak çoğunlukla aşılabilir veto

1 puan Basit geri gönderme yetkisi

0 puan Yetkisiz

**- Kanun hükmünde kararname**

4 puan Sınırsız, tek başına kullanılan anayasal yetki

2 puan Geçici ve sınırlamalara tabi yetki

1 puan Olağanüstü durumlar vb. sebeplerle sınırlı yetki

0 puan Yetki yok veya yetki kanununa bağlı

**- Kanun teklifinde bulunma yetkisi**

4 puan Parlamento değişiklik yapamıyor

2 puan Parlamento sınırlı şekilde değişiklik yapabiliyor

1 puan Parlamento dilediği gibi değişiklik yapabiliyor

0 puan Yetkisiz

**- Bütçe yetkileri**

4 puan Bütçeyi devlet başkanı hazırlar, değişiklik yapılamaz

3 puan Parlamento harcama miktarlarını azaltabilir ama arttıramaz

2 puan Başkan toplam harcamalara üst sınır koyabilir, parlamento bu sınırlar içinde değişiklik yapabilir

1 puan Parlamento yeni kalemler seçilmesi halinde harcamaları arttırabilir

0 puan Bütçeyi hazırlamada ve değiştirmede parlamentonun sınırsız yetki sahibi olması

**- Kanunları referanduma sunma yetkisi**

4 puan Sınırsız

2 puan Sınırlı

1 puan Karşı-imza ile

0 puan Yetkisiz

**- Önleyici denetim niteliğinde anayasa yargısına başvurma yetkisi**

4 puan Devlet başkanının tek başına yetkisi var

2 puan Kabine veya parlamentonun çoğunluğuyla birlikte

1 puan Kabine ve parlamentonun azınlık üyeleriyle birlikte

0 puan Yetki veya önleyici denetim yok

**Yasama dışı yetkiler**

**- Kabinenin oluşumu**

4 puan Devlet başkanı bakanları parlamentonun rızasına ihtiyaç duymaksızın atayabilir

3 puan Devlet başkanı bakanları parlamentonun rızası ile atar

2 puan Devlet başkanı belirlediği kabineyi parlamentonun onayına veya güvenoyuna sunabilir

1 puan Devlet başkanı parlamentonun güvenini alması gerekecek olan başbakanı belirler, başbakan da bakanları devlet başkanının rızası ile belirler

0 puan Devlet başkanı parlamentonun önerisi olmadan başbakanı belirleyemez

**- Kabinenin görevine son verilmesi**

4 puan Devlet başkanı dilerse bakanları görevden alabilir

3 puan Devlet başkanı parlamentonun rızası ile bakanları görevden alabilir

2 puan Devlet başkanı, bakanları belli şartların varlığı halinde görevden alabilir

1 puan Devlet başkanı başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilir

0 puan Bakanlar sadece güvensizlik oyu ya da gensoru ile görevden alınabilir

**- Gensoru**

4 puan Parlamento güvensizlik oyu veremez, kabineyi düşüremez

2 puan Parlamento güvensizlik oyu verebilir ama devlet başkanı bunun üzerine parlamentoyu feshedebilir

1 puan Kurucu güvensizlik oyu vardır

0 puan Kısıtlama olmadan gensoru yetkisi kullanılabilir

**- Parlamentonun feshi**

4 puan Sınırsız

## 2. Devlet Başkanının Yetki ve Görevlerinin İlişkili Oldukları Alana Göre Sınıflandırılması

### a. Devlet başkanının devletin başı olması sıfatıyla sahip olduğu yetkiler

Çeşitli anayasalarda devlet başkanlarına, devletin başı olması sıfatıyla bazı yetki ve görevler verilmiştir. Bunlar ismen şöyle sayılabilir.

- Temsil yetki ve görevi,
- Gözetme yetki ve görevi,
- Hakemlik yetki ve görevi,
- Bilgilendirilme yetkisi,
- Uyarma ve görüş bildirme yetki ve görevi<sup>101</sup>.

### b. Devlet başkanlarının yasamayla ilgili yetki ve görevleri

Parlamente sistemi benimsemiş anayasalarda, devlet başkanlarına yasama kuvveti ile ilgili bazı yetki ve görevler verilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir.

- Fesih yetkisi,
- Parlamento toplantıya çağırma, toplantılarını erteleme, kapatma yetkisi,
- Mesaj yetkisi,
- Onay veya geri gönderme yetkisi,
- İdar yetkisi,
- Yayın yetkisi,
- Referanduma sunma yetkisi,
- Anayasa değişikliği sürecinde sahip olduğu yetkiler<sup>102</sup>.

---

3 puan Devlet başkanı yetkisini sayı ya da görev süresine bağlı sınırlamalara tabi olarak kullanabilir  
2 puan Devlet başkanlığı seçimlerinin yenilenmesini gerektirir  
1 puan Sadece belirli durumların varlığı halinde kullanılabilir  
0 puan Yetki yok.

Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 96-98'den aynen alınmıştır.

<sup>101</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 118-120.

<sup>102</sup> a.e., s. 121-164.

***c. Devlet başkanlarının yürütmeye ilgili yetki ve görevleri***

Devlet başkanları aynı zamanda yürütme kuvvetini kullanan organlardan biridir. Bu bağlamda devlet başkanına yürütme kuvvetine ilişkin olarak birçok yetki ve görev verilmiştir.

- Başbakanı atama ve azletme yetkisi,
- Bakanları atama ve azletme yetkisi,
- Bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi,
- Bazı kamu görevlilerini atama yetkisi,
- Düzenleyici işlem yapma yetkisi,
- Silahlı kuvvetlerin komutasına ilişkin yetkiler,
- Kriz dönemlerindeki olağanüstü yetkiler.

***d. Devlet başkanlarının yargıyla ilgili yetki ve görevleri***

Devlet başkanlarının, devletin başı olması dolayısıyla yargı kuvvetine ilişkin olan yetkilere de sahip olduğu, parlamenter sistem anayasalarında görülmektedir. Bu yetkiler kısaca şu şekilde sıralanabilir.

- Af yetkisi,
- Hâkimleri ve savcılarını atama yetkisi,
- Yüksek mahkemelere üye seçme yetkisi,
- Hâkimler yüksek kuruluna üye seçme ve başkanlık etme yetkileri,
- Anayasa mahkemesinde iptal davası açma yetkisi<sup>103</sup>.

***e. Devlet başkanlarının dış ilişkiler alanındaki yetki ve görevleri***

Devlet başkanları, devletin dış ilişkilerinde önemli yetkilere sahiptir. Bunlar kısaca şu şekilde ifade edilebilir.

- Yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı temsilcileri kabul etmek yetkisi,
- Uluslararası anlaşmaları akdetmek ve onaylamak yetkileri,

---

<sup>103</sup> a.e., s. 199-218.

- Savaş ve barış ilan etmek yetkileri<sup>104</sup>.

#### ***f. Devlet başkanlarının diğer yetki ve görevleri***

Devlet başkanlarının aynı zamanda, bazı kurullara başkanlık etme, onursal payeler verme, para bastırma gibi yetkileri de mevcuttur.

### **III. TÜRK ANAYASALARINDA DEVLET BAŞKANLIĞININ DÜZENLENİŞİ**

Türk anayasal tarihinde, yukarıda belirttiğimiz gibi, 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları uygulanmıştır. Bu başlık altında, parlamenter sistemin az veya çok benimsendiği 1876, 1924, 1961 Anayasaları bakımından devlet başkanının hukuki statüsü anayasa maddeleri üzerinden kısaca incelenecektir. 1982 Anayasası ise başka bir başlık altında daha detaylı bir şekilde açıklanacaktır.

#### **A. 1876 ANAYASASINDA DEVLET BAŞKANI (PADİŞAH)**

1876 Anayasası<sup>105</sup>, Padişahın belirlenmesi konusunda “ekber evlat” sistemini benimsemiştir. Bu anayasanın 3. maddesi, Osmanlı saltanatının, Osmanlı soyundan gelen en büyük erkek çocuga ait olduğunu belirtmektedir. 1909 değişikliklerinde de bu hüküm korunmuştur. 1909 değişiklikleriyle Padişahın tahta çıktığı zaman, Meclis-i Umûmî’de, Meclis toplantı halinde değilse ilk toplantısında, şeriat kuralları ve Kanûn-ı Esâsî hükümlerine uyacağına, vatan ve ulusa bağlılık göstereceğine dair andiçeceği hükmü getirilmiştir.

Bu Anayasanın 5. maddesinde Padişahın kişiliğinin kutsal ve sorumsuz olduğu ifade edilmiştir. Bunun dışında Padişahın yetkilerine ilişkin maddeler ağırlıktadır. 1909 değişiklikleri öncesinde Anayasanın, Padişahın yetki ve görevlerini düzenleyen 7. maddesine göre Padişah,

“Vekilleri görevden alma ve atama; rütbe, makam ve madalya verme; özel eyaletleri ayrıcalık koşullarına bağlı olarak yönetme; madenî para basma; adına hutbe okutma; yabancı devletlerle anlaşma yapma, savaş ve barış ilân etme; kara ve deniz kuvvetlerine komuta etme; askerî hareket, şeriat ve yasa hükümlerini yürütme; Devlet dairelerinin işlemlerine yönelik tüzükleri düzenleme; kesinleşmiş cezaları hafifletme veya tamamen kaldırma; Meclis-i Umûmî’yi toplantıya çağırma, tatile gönderme; gerektiğin-

<sup>104</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 220-232.

<sup>105</sup> 1876 Anayasasının Türkçe metni için: <http://anayasametinleri.blogspot.com.tr/2010/09/gunumuz-turkcesiyle-kanun-i-esasi.html> Erişim Tarihi: 06.05.2014

de, üyeleri yeniden seçilmek şartıyla Hey'et-i Meb'ûsân'ı feshetme, Pâdişâh'ın kutsal görevlerindedir.”

1909 değişikliklerinden sonra ise, bu madde,

“Adına hutbe okutma; madenî para basma; özel yasına uygun olarak rütbe, makam ve madalya verme; Sadr-ı A'zam ve Şeyh-ül-İslâm'ı seçme ve atama; Sadr-ı A'zam'ın oluşturup sunacağı Vekillerin görevlendirilmesini onaylama; gerektiğinde, vekilleri usûlüne uygun olarak görevden alma ve değiştirme; genel yasaları onaylama ve yürürlüğe konuşunu ilân etme; hükûmet dairelerinin işlemlerine ve yasaların uygulanma yöntemlerine ilişkin tüzükleri düzenleme; her tür yasa teklifi; şeriat hükümleri ve yasaları koruma ve uygulama; seçkin eyaletleri ayrıcalık koşullarına uygun olarak yönetme; kara ve deniz kuvvetlerine kumanda etme; savaş ilânı ve barış anlaşması yapma; kesinleşen cezaları azaltma veya tamamen ortadan kaldırma; Meclis-i Umûmî'nin uygun görmesi koşuluyla genel af ilân etme; Meclis-i Umûmî'yi süresinde açma ve tatile gönderme; olağanüstü koşullarda, Meclis-i Umûmî'yi zamanından önce toplantıya çağırma; otuz beşinci madde gereğince Hey'et-i Meb'ûsân'ı, üç ay içinde seçilip toplanma koşulu ve Hey'et-i Â'yân'ın onayı ile gerektiğinde feshetme; genel olarak anlaşma yapma, Pâdişâh'ın kutsal görev ve yetkilerindedir. Ancak barışa, ticarete, toprak terki ve kazanılmasına, Osmanlı uyruklarının temel ve kişisel haklarına ilişkin olan ve Devlet'in harcamasını gerektiren anlaşmaların imzalanmasında, Meclis-i Umûmî'nin onayı şarttır...”

şeklini almıştır. Daha sonra bu madde üzerinde iki kez 1914, bir kez de 1916 yıllarında değişiklik yapılmış olsa da, bu değişikliklerde maddede sayılan yetkilerin neredeyse tamamı korunmuştur.

Bunun dışında Padişahın hukuki statüsüyle ilgili olarak başka bir hüküm bulunmamaktadır.

## B. 1924 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanının hukuki statüsüne ilişkin, genel olarak 7. ve 32. maddelerde düzenlemeler yapılmıştır. 1924 Anayasasının 7. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanır. 32. maddeye göre ise Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır.

Bunun dışında Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin olarak şu hükümler benimsenmiştir. 31. maddeye göre Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer. Yeniden seçilmek mümkündür. 34. maddeye göre ise, Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında Meclis toplanırsa Cumhurbaşkanı'yı hemen seçer. Meclis toplanık değilse Başkan tarafından hemen toplanmaya çağrılarak Cumhurbaşkanı seçilir. Meclisin seçim dönemi sona ermiş veya seçimin yenilenmesine karar verilmiş olursa Cumhurbaşkan-

nını gelecek Meclis seçer. Seçilen Cumhurbaşkanı, 38. maddeye göre devlete ve millete bağlılık ve sadakat yemini eder.

Cumhurbaşkanına vekâlet konusu da 33. maddede düzenlenmiştir. Bu hükme göre Cumhurbaşkanı, hastalık ve memleket dışı yolculuk gibi sebeplerle görevini yapamaz veya ölüm, çekilme ya da başka sebeple Cumhurbaşkanlığı makamı boşalırsa Meclis Başkanı vekil olarak Cumhurbaşkanlığı görevini yapar.

Cumhurbaşkanının aşağıda belirtilecek olan yetkilerini nasıl kullanacağını da 39. madde düzenlemiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır<sup>106</sup>. Bu kararlardan doğan bütün sorumluluklar 41. madde gereği, kararı imzalayan Başbakan ve ilgili bakana aittir. Vatana ihanet halinde ise Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından sorumlu tutulabilir. Cumhurbaşkanının kişisel cezai sorumluluğunun söz konusu olduğu durumlarda ise, Anayasanın milletvekili dokunulmazlığına ilişkin 17. maddesi uygulama alanı bulur.

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkileri, çeşitli maddelerde şu şekilde belirtilmiştir<sup>107</sup>. Cumhurbaşkanı 32. maddeye göre, devletin başı sıfatıyla, törenli oturumlarda Meclise, gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. 35. maddeye göre ise, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içerisinde ilan eder veya aynı süre içerisinde Meclise geri gönderebilir. 36. maddeye göre, her yıl kasım ayında hükümetin geçen yılki çalışmaları ve gelecek yıl için alınması gereken tedbirler hakkında söylev verir veya Başbakana okutur. 37. maddeye göre, yabancı temsilcileri atar ve kabul eder. 40. maddeye göre, Başkomutanlık makamını temsil eder. 44. madde uyarınca da Başbakanı atar, bakanların atanmasını onar.

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının yetkileri bakımından 1924 Anayasası, parlamenter sisteme uygun olarak düzenlemeler yapmıştır. Aynı zamanda bu yetkilerin kullanımını bakımından da yine parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak karşı-imza kuralı benimsenmiş, Cumhurbaşkanının bütün işlemleri 39. madde gereği Başbakan ve ilgili bakanın imzası şartına tabi tutulmuştur. Bu işlemlerden dolayı ortaya çıkabilecek bütün sorumluluklar da, 41. madde gereği kararı imzalayan Başbakan ve ilgili bakandır.

<sup>106</sup> Bu konuya üçüncü bölümde daha detaylı olarak değinilecektir.

<sup>107</sup> Bu anayasanın, 1945 yılında Türkçeleştirilmiş metni kullanılmıştır.  
<http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm> Erişim Tarihi: 08.06.2014.

### C. 1961 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanının anayasal konumuna ilişkin olarak, Anayasanın 6. maddesi Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisini kanunlar çerçevesinde Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanacağını hüküm altına almıştır. Yine bu maddeye göre Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. 97. maddeye göre ise devletin başıdır.

Cumhurbaşkanının seçimi ve tarafsızlığına ilişkin 95. madde düzenlemesine göre, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Yine bu hükme göre, bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer. Seçilen Cumhurbaşkanı 96. madde hükmüne göre yemin ederek göreve başlar. 101. maddeye göre ise, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına onbeş gün kalınca veya Cumhurbaşkanlığı makamı boşalınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni Cumhurbaşkanını seçer; Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanık değilse, hemen toplantıya çağrılır.

Cumhurbaşkanına vekâlete ilişkin düzenleme ise 100. maddede bulunmaktadır. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanının hastalık veya yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Cumhuriyet Senatosu Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder.

98. maddeye göre, Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır. Bunlara ilişkin sorumluluk da kararda imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakandır. Bu sorumsuzluğun istisnası 99. maddede belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı sorumludur. Bu sorumluluk Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin, Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararlarla suçlandırılarak işletilir.

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri esas itibarıyla 97. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı, devletin başı olma sıfatıyla devletin ve milletin birliğini temsil eder. Gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. Yabancı devletlerin temsilcilerini kabul eder, yabancı ülkelere devletin temsilcilerini gönde-

rir. Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezasını hafifletebilir veya kaldırabilir. Bunun dışında 102. maddeye göre Cumhurbaşkanı, Başbakanı atama yetkisine de sahiptir. Yine aynı maddeye göre, Başbakanca seçilen bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Ayrıca 108. maddeye göre Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. 110. maddeye göre ise Başkomutanlık makamı Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilir, Genelkurmay Başkanı atar. İlgili maddelerde belirtildiği üzere, Askeri Yargıtaya, Anayasa Mahkemesine üye seçer. Aynı zamanda 149. maddeye göre Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma hakkına sahiptir.

#### IV. 1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANLIĞI

Bu bölümde 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının konumu, işlevi, seçimi ve görevine ilişkin hususlar, görevinin sona ermesi, Cumhurbaşkanına vekâlet müessesesi ve yetki ve görevleri incelenecektir.

##### A. CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL KONUMU VE İŞLEVİ

1982 Anayasasının öncülü olan 12 Eylül 1980 darbesinin bu Anayasa üzerindeki sonuçlarından biri yürütmeyi güçlendirmektir. Bunun yolu normal şartlar altında Bakanlar Kurulunu güçlendirmekten geçerken, Anayasamız Cumhurbaşkanını güçlendirme yolunu tercih etmiştir<sup>108</sup>.

Her parlamenter sistemde olduğu gibi, 1982 Anayasası da yürütme yetkisinin, biri Bakanlar Kurulu, diğeri Cumhurbaşkanı olmak üzere iki makam tarafından kullanılacağını öngörmüştür<sup>109</sup>. Nitekim Anayasa 8. maddesinde, “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” denmektedir. Bu hükümden, Anayasa tarafından yürütmenin yetki ve görev olarak nitelendirildiğini, bu yetki ve görevin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte ve ancak Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini çıkarmak mümkündür.

<sup>108</sup> Cem Eroğul, **Anatüzeye Giriş**, 14. b., İmaj Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 329; Turhan, a.g.e., s. 165.

<sup>109</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 34; Eroğul, a.g.e., s. 329.



Anayasadan, Cumhurbaşkanının iki yönünün bulunduğu çıkarılabilmektedir. 8. madde, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ve görevine ilişkin yönünü göstermektedir. Anayasanın 104. maddesinin ilk fıkrasına göre ise, “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.*” Buradan da Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olmasının yanında, bir de devletin başı olma niteliğinin bulunduğunu anlamaktayız<sup>110</sup>.

Cumhurbaşkanının, devletin başı olma niteliğinden dolayı, hem devletin ve milletin birliğini temsil etme, hem de Anayasanın uygulanması yani bir anlamda “Anayasa bekçiliği” görevi vardır. Bu görevlerin gereği olarak da, devletin organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmesi ve tarafsız ve bağımsız hakemlik ve uzlaştırıcılık niteliğini kaybetmemelidir<sup>111</sup>.

Anayasada, yukarıda bahsettiğimiz görev ve amaçlara ve parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlığı makamına uygun olarak tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması için gerekli önlemler alınmıştır<sup>112</sup>. Anayasanın 101. maddesinin 4. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişkisi kesilir<sup>113</sup> ve Meclis üyeliği sona erer<sup>114</sup>. Ayrıca 101. maddenin ilk fıkrasına göre Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. TBMM’nin görev süresi ise dört yıldır. Yani Cumhurbaşkanının görev süresi ile TBMM’nin görev süresi farklıdır. Bu da yukarıda belirttiğimiz üzere tarafsızlığı sağlamanın bir yoludur. Bununla, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı teşvik edilmekte ve genel seçimlerde aktif rol üstlenmesini engelleme amaçlanmaktadır. Aynı zamanda Anayasanın 103. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının andı da, tarafsızlığı sağlamaya yönelik bir başka önlemdir. Bu yeminle Cumhurbaşkanı tarafsız bir biçimde görevini ifa etmeye yemin eder. Cumhurbaş-

<sup>110</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 235. Ayrıca bu maddeyle ilgili olarak şu tespiti yapmak yerinde olacaktır. 104. maddenin 2. fıkrası, “Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve yetkiler şunlardır:...” şeklinde devam etmektedir. “Bu amaçlarla...” ifadesinden devamında sayılan yetkilerin, Cumhurbaşkanının devlet başkanı olma niteliğinden kaynaklanan, bu niteliğin sağladığı amaçlarla kullanılabilir olduğu yetkiler olduğu düşünülebilir. Ancak amaç kelimesinin çoğul halinin kullanılması, Cumhurbaşkanının hem yürütme yetkisi ve görevine, hem de devlet başkanı niteliğine gönderme yapıldığı şeklinde yorumlanmalıdır. Yani 104. maddenin 2. fıkrasında sayılan yetkilerin tamamı Cumhurbaşkanının devlet başkanı olma niteliğinden kaynaklanan yetkiler değildir.

<sup>111</sup> Eroğul, a.g.e., s. 331; Erdoğan, a.g.tz., s. 35; Tanör –Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 317.

<sup>112</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 328.

<sup>113</sup> Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesi, o partiye karşı olan sempatisinin sona ereceği sonucunu getirmez. Dolayısıyla tarafsızlığı sağlamaya yönelik bu önlemin “fantezi” önlem olduğu söylenebilir. Memiş, a.g.e., s. 283.

<sup>114</sup> Kerse’ye göre, Cumhurbaşkanı seçilenin meclis üyeliğinin sona ermesi doğal bir sonuçtur. Kerse, a.g.e., s. 44.

kanının andını ahlaki bir baskı olarak düşünmek mümkündür<sup>115</sup>. Onun bu tarafsız ve bağımsız konumu, kriz süreçlerine müdahale ederek hakemlik yapmasına olanak sağlar. Bu anlamda, Anayasamızın 116. maddesinde yer bulmuş olan, “*yasama meclisini fesih yetkisi*” önemlidir<sup>116</sup>.

1982 Anayasası bakımından Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, sadece siyasi kurumlar arasındaki ilişkilerde söz konusu değildir. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı aynı zamanda “milletin birliğini” sağlayacak şekilde de yorumlanmalıdır<sup>117</sup>. Zira 104. maddenin ilk fıkrası, Cumhurbaşkanının “milletin birliğini” temsil ettiğini ifade etmektedir. Bundan ötürü Cumhurbaşkanı, bölücü, ayrıştırıcı söylem ve eylemlerden kaçınmalı, birleştirici, bütünleştirici olmalıdır<sup>118</sup>.

## B. SEÇİLMESİ VE GÖREVE BAŞLAMASINA İLİŞKİN HUSUSLAR

Bu başlık altında 82 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliği, seçimi, seçme yetkisi, seçme usulü ve görevine ilişkin hususlar incelenecektir.

### 1. Seçilme Yeterliliği

Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliği Anayasamızın 101. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre; “*Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, ... seçilir.*” Yani Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, kişide bu şartların tamamının kümülatif olarak bulunması gerekir.

Burada şu hususu da not etmek gerekir. Cumhurbaşkanlığı adaylığı Anayasada bireysel bir talep olarak düzenlenmemiştir. Yani sadece aday olmak isteyen kişinin iradesine bağlı bir durum değildir. Cumhurbaşkanı adaylığı için, ya yirmi milletvekilinin, ya da milletvekili genel seçimlerine geçerli oyların yüzde onunu veya fazlasının bir kişiyi aday göstermesi gereklidir. Bu bakımdan, adaylığın iradeye bağlı olduğu milletvekilliği ve yerel yöneticiliklerden farklı bir statü söz konusudur<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> Memiş, a.g.e., s. 284; Aldabak, a.g.m., s. 10.

<sup>116</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 36. Bir görüşe göre ise parlamenter sistemde devlet başkanının fesih hakkı, onun tarafsızlığını zedeleyen hususlardan biridir. Fesih yetkisinin karşı-imza kuralına tabi olması, Cumhurbaşkanının feshi imzalamaya yanaşmayan bir hükümeti görevden alıp yerine feshi imzalayacak bir hükümeti görevlendirmesi sonucunu doğurabilecektir. Bu da demokrasiye aykırı bir durumdur. Öztürk, a.g.e., s. 55.

<sup>117</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 37.

<sup>118</sup> Kuzu, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 41.

<sup>119</sup> Akyılmaz – Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 236.

Bunu belirttikten sonra Cumhurbaşkanı seçilmek için aranan şartları kısaca inceleyebiliriz.

#### ***a. Türk vatandaşı olmak***

Cumhurbaşkanı olmak için gereken şartlardan biri, Türk vatandaşlığına sahip olmaktır. Türk vatandaşı olmak ibaresinden 1982 Anayasasının 66. maddesinin ilk fıkrasındaki vatandaşlık tanımından faydalanılmalıdır. Buna göre, Türk Devletine vatandaşlık bağıyla bağlı olan herkes Türktür. Bunun dışında 29.05.2009 tarih ve 5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının ç bendinde aynı tanım kullanılmıştır. Çifte vatandaşlık da Cumhurbaşkanlığına engel bir durum değildir<sup>120</sup>.

1921 (1923 değişiklikleri itibariyle), 1924 ve 1961 Anayasalarımız, sadece yasama organı üyelerinin Cumhurbaşkanı seçilebileceğini öngörmüşlerdir. 1982 Anayasası ise bu hakkı bütün vatandaşlara tanıyarak daha demokratik bir tercihte bulunmuştur<sup>121</sup>.

#### ***b. Kırk yaşını doldurmuş olmak***

1921 (1923 değişiklikleriyle) ve 1924 Anayasaları bu konuda herhangi bir yaş sınırı getirmemiştir. 1961 Anayasasıyla getirilen kırk yaşını doldurmuş olma şartı, 1982 Anayasasında da benimsenmiştir. Bu şartın, Cumhurbaşkanının olgunluğunu sağlamaya yönelik bir şart olduğu söylenebilir<sup>122</sup>.

#### ***c. Yükseköğrenim yapmış olmak***

Yükseköğrenim yapma şartı da Anayasamıza göre Cumhurbaşkanı seçilme şartlarından biridir. Bu şart ilk defa 1961 Anayasasıyla benimsenmiştir<sup>123</sup>. Erdoğan'a göre bu şart da, Cumhurbaşkanının Anayasa ve hukuk dışı yollara eğilim göstermemesine yönelik bir şarttır<sup>124</sup>.

Yükseköğrenim yapmış olmaktan ne anlaşılması gerektiği konusunda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu yol gösterici olmalıdır. Yükseköğretim Kanunu, yükseköğrenimi

---

<sup>120</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 482; Ayşen Seymen Çakar, Cumhurbaşkanı Seçimi: Düzenlenmesi, Yönetilmesi Ve Uyuşmazlıklarının Çözümü, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2013, s. 12.

<sup>121</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 38.

<sup>122</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 482; Kerse, a.g.e., 34; Murat Sevinç, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **AÜSBFD**, C. 57, S. 2, 2002, s. 118; Seymen Çakar, a.g.tz., s. 13.

<sup>123</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 40; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 483; Seymen Çakar, a.g.tz., s. 13.

<sup>124</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 40.

ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora aşamalarına ayırarak düzenlemiştir. Buna göre, iki yıllık bir programı bitirip ön lisans mezunu olan kişileri de yükseköğrenim yapmış kabul etmek gerekir. Anayasamızda Cumhurbaşkanının en az dört yıllık bir lisans programı mezunu olması gerektiği şartını getirmemiştir<sup>125</sup>.

***d. Milletvekili olmak veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak***

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için milletvekili olma şartı yoktur. Ancak Cumhurbaşkanı olabilmek için adayların, milletvekili olmasa da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekir<sup>126</sup>.

Bir yasama dönemi içerisinde kimin milletvekili olduğu konusunda genellikle bir şüphe yoktur. Dolayısıyla bu konu üzerinde durmaya çok da gerek yoktur. Bu şart bakımından, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak şartı üzerinde durmak gerekir<sup>127</sup>. Milletvekili seçilme yeterliliği Anayasamızın 76. maddesinde düzenlenmiştir. Bu şartlar şu şekilde sıralanabilir:

***(1) Olumlu şartlar***

Olumlu şartlar, milletvekili adayı olacak kişilerde bulunması zorunlu niteliklerdir.

***(a) Türk vatandaşı olmak***

Bu konu yukarıda açıklanmıştır.

***(b) Yirmibeş yaşını doldurmuş olmak***

Cumhurbaşkanı seçilmek için daha yüksek bir yaş şartı öngörüldüğünden ötürü, bu şartın herhangi bir önem taşıdığı söylenemez.

***(c) En az ilkokul mezunu olmak***

Cumhurbaşkanı seçilmek için daha yüksek bir öğrenim şartı öngörüldüğünden ötürü, bu şartın herhangi bir önem taşıdığı söylenemez.

***(d) Askerlik şartı***

Askerlik hizmetiyle yükümlü olmayan kadınlar için ve bir özrü nedeniyle askerlik hizmetinden muaf tutulmuş kişiler için bu şart aranmamaktadır. Ancak askerlik hizmetini

<sup>125</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 483; Seymen Çakar, a.g.tz., s. 15.

<sup>126</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 236.

<sup>127</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 484.

tecil etmiş olanların milletvekili ve dolayısıyla Cumhurbaşkanı seçilme yeterlilikleri yoktur<sup>128</sup>.

## **(2) Olumsuz şartlar**

Olumsuz şartlar, milletvekili adayı olacak kişilerde bulunmaması zorunlu niteliklerdir.

### **(a) Kısıtlı olmamak**

Burada kastedilen şey, Türk Medeni Kanununa göre hakkında kısıtlılık kararı alınmamış olmaktır<sup>129</sup>. Türk Medeni Kanununun 405 ve devamı maddelerinde düzenlenen, kısıtlanmayı gerektiren haller, akıl hastalığı veya akıl zayıflığı, savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetim veya özgürlüğü bağlayıcı ceza almaktır. Kişi kendi talebiyle de kısıtlanabilir. Eğer bir kişi bu sebeplerle kısıtlanmışsa, hakkındaki kısıtlama kararı kaldırılmadıkça milletvekili olamaz.

### **(b) Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak**

Kamu hizmetlerinden yasaklılık, ceza mahkemeleri tarafından hükmolunan bir güvenlik tedbiridir. Kişinin hakkında böyle bir güvenlik tedbiri öngörülmüşse milletvekili olamaz.

### **(c) Toplam bir yıldan fazla hapis cezasına hüküm giymemiş olmak**

Anayasamızın 76. maddesine göre, taksirli suçlar hariç toplam bir yıldan daha fazla hapis cezasına hüküm giymiş olanlar milletvekili seçilemezler. Bir yıllık cezanın bir kereden verilmiş olması şart değildir. Verilmiş olan birden fazla cezanın toplamı şayet bir yılı aşıyorsa, hakkında ceza verilen kişi milletvekili seçilemez. Verilmiş olan hapis cezasının para cezasına çevrilmiş veya ertelenmiş olması milletvekili seçilmeye engel değildir<sup>130</sup>.

### **(d) Ağır hapis cezasına hüküm giymiş olmamak**

Ağır hapis cezası, yürürlükten kaldırılan 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 11. maddesinde tanımlanmış ceza türüdür. Hali hazırda yürürlükte olan 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanununda ise, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası, müebbet hapis cezası ve süreli hapis cezası olarak üçe ayrılmaktadır. Dolayısıyla “ağır hapis cezasına hüküm giymiş olmamak”

<sup>128</sup> a.e., s. 267.

<sup>129</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 268; Seymen Çakar, a.g.tz., s. 17.

<sup>130</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 269.

şartı, 5237 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra herhangi bir hüküm ifade etmeyecektir.

***(e) Yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmamak***

Anayasanın 76. maddesine göre, “zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar”dan dolayı hüküm giymiş olmak milletvekilliğine engeldir. Bu hükümdeki “gibi” ifadesi, bu hüküm kapsamına başka suçların girebileceğini düşündürebilirse de, yürürlükte bulunan hiçbir kanunumuzda “yüz kızartıcı suçlar” gibi bir kategori bulunmamasından ötürü, sadece sayılanların milletvekilliğine engel oluşturacağı yorumunu yapmak yerinde olacaktır<sup>131</sup>. Ayrıca, bu suçlar bakımından genel veya özel af söz konusu olsa dahi, bu suçlardan hüküm giyen kişi milletvekili seçilemez.

***(f) Belirli suçlardan hüküm giymemiş olmak***

Anayasamızın 76. maddesi, “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”ın, affa uğramış olsalar dahi milletvekili seçilemeyeceğini öngörmektedir.

**2. Seçme Yetkisi ve Seçme Usulü**

Cumhurbaşkanının seçimi, Anayasamızın 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla değişik 101 ve 102. maddelerinde ve bu maddelere dayanılarak çıkarılan 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunuyla düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, halk tarafından, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine uygun olarak seçilir. Seçim, iki tur üzerinden yapılır. İlk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Eğer ilk turda kimse geçerli oyların salt çoğunluğunu alamamışsa, ilk oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci tur oylama yapılır. Bu oylamada ilk turda en çok oy alan iki aday seçime girer. Bunlardan da en çok oyu alan Cumhurbaşkanı seçilir. Eğer ikinci tura kalan iki adaydan biri ölür veya seçilme yeterliliğini kaybederse, 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.

<sup>131</sup> a.e., s. 270-271.

Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.

Cumhurbaşkanı seçiminin halk tarafından yapılması usulünün belirlenmesi, 1982 Anayasasının benimsediği sistemin niteliğinin yarı-başkanlık sistemine dönüştüğü şeklinde yorumlara sebebiyet vermiştir. Bu konu Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin başlıkta daha detaylı incelenecektir. Ancak konumuz bakımından önemli sayılabilecek husus, 1982 Anayasasındaki Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesiyle ve bunun sağlanması için yukarıda ifade ettiğimiz önlemlerle çelişmesi hususudur<sup>132</sup>. Zira Cumhurbaşkanı halkın teveccühünü ve dolayısıyla seçimi kazanmak adına çeşitli vaatlerde bulunmak durumunda kalacaktır<sup>133</sup>. Kendi başına işlem yapması mümkün olmayan Cumhurbaşkanı, tarafsızlığını ve bağımsızlığını kaybetmeden ne vaatte bulunabilecektir? Aynı zamanda, siyasi görüş ve çözüm önerileriyle halkın belirli bir kısmının oyunu almış olan Cumhurbaşkanı, o görüşü benimsemeyen kişilerin gözünde nasıl tarafsız ve bağımsız bir Cumhurbaşkanı kalabilecektir? Haliyle tarafsızlığını ve bağımsızlığını yitiren Cumhurbaşkanı, sistemi parlamenter sistem olma özelliğinden uzaklaştıracak, yetkileri hususunda birçok Anayasa ihlaline imza atacak gücü kendinde bulabilecektir. Çünkü o da meşruiyetini “milletten” aldığını iddia edebilecektir. Dolayısıyla 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin değişiklikleri, Anayasal sistem bakımından büyük sorunlara gebe dir. Bu sorunların ortadan kaldırılması bakımından ya Cumhurbaşkanının seçimi usulü değiştirilmeli ya da Cumhurbaşkanlığı makamı, halk tarafından seçilme usulüne uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Zira Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi usulü benimsenmiştir, ancak yürütme içerisindeki iktidar paylaşımına ilişkin hükümlerde herhangi bir yenilik yapılmamıştır.

### **3. Göreve Başlaması**

Anayasamız eski Cumhurbaşkanının görev süresi dolmadan, yeni Cumhurbaşkanı seçilmesini öngörmüştür. 102. maddeye göre Cumhurbaşkanının seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde tamamlanır. Makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise Cumhurbaşkanının seçimi, makamın boşalmasını takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması sebebiyle yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi halinde makamda herhangi bir boşluk olmaz. An-

---

<sup>132</sup> Eroğul, a.g.e., s. 330.

<sup>133</sup> Kalaycıoğlu, a.g.tb., s. 184.

cak Cumhurbaşkanının görevi, görev süresinin sona ermesi dışında başka bir sebeple sona ererse yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar Anayasanın Cumhurbaşkanına vekâlete ilişkin hükmü uygulanır.

Halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, seçildiği andan göreve başlayınca-ya, yani yemin edinceye kadar geçen süredeki statüsü de önemlidir. 101. maddenin son fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Peki, bu hüküm hangi andan itibaren geçerlidir? Yani Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisi ne zaman kesilir ve TBMM üyeliği ne zaman sona erer? Doktrinde aksi görüşler olsa da<sup>134</sup>, bu konuda en uygun görüş, “*Cumhurbaşkanı seçilenin ...*” ifadesinden ötürü, partisiyle ilişkisinin kesildiği ve TBMM üyeliğinin sona erdiği anın, kişinin Cumhurbaşkanı seçildiği an olduğunu kabul etmektir. Zira kişi Cumhurbaşkanlığı görevine başlamamış olsa da, Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Yani seçim sonuçlandıktan sonra, seçimi kazanan adayın sıfatı “*Cumhurbaşkanı seçilmiş kişi*”dir. Dolayısıyla kişinin bu sıfatı kazandığı anda partisiyle ilişkisinin kesilmesi ve TBMM üyeliğinin sona ermesi gerekir. Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanı olarak seçilmesinde de bu görüş benimsenmiştir. 31 Ekim 1989 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilen Turgut Özal’ın aynı gün milletvekilliği sona ermiştir. Cumhurbaşkanı olarak da göreve 9 Kasım 1989’da başlamıştır<sup>135</sup>.

#### 4. Andıçmesi

Anayasamızın 103. maddesine göre Cumhurbaşkanı, görevine başlarken TBMM önünde şu şekilde andıçer:

“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andıçerim.”

<sup>134</sup> Gözler’e göre bu konuda Anayasada bir açıklık yoktur. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı göreve başlamadığına göre, onun tarafsızlığını sağlamak amacıyla benimsenmiş bu hükmün derhal hüküm doğurmaması gerekir. Bundan dolayı Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisinin kesilmesi ve TBMM üyeliğinin sona ermesi anı, Cumhurbaşkanlığı görevine başladığı andır. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 487-488.

<sup>135</sup> a.e., s. 488.



Yeni Cumhurbaşkanının andiçme töreni, TBMM İçtüzüğünün 122. maddesi gereği, eski Cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yapılır. Yine aynı maddede, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmışsa, andiçme töreni seçimden hemen sonraki oturumda yapılır. Eski Cumhurbaşkanının görevinin sona erme ve yeni Cumhurbaşkanının göreve başlama anı da, yeni Cumhurbaşkanının TBMM önünde andiçme anıdır.

### **5. Görev Süresi ve Tekrar Seçilebilirliği**

Anayasanın 101. maddesinde 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile değişik ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır. Yine bu hükme göre bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Bir kişinin iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesine imkân tanıyan bu hüküm, her ne kadar bazı parlamenter sistemlerde örnekleri bulunsa da, parlamenter sistemin temel taşlarından biri olan Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı ilkesine aykırıdır. Öyle ki, devletin başı konumunda olan Cumhurbaşkanı, kendisinin tekrar seçilmesi için popülist politikalar gütmek isteyebilir. Bu da onun tarafsızlık ve bağımsızlık niteliğini zedeleyebilir.

### **6. Görevinin Sona Ermesi**

Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren haller şu şekilde sıralanabilir.

#### ***a. Sürenin dolması***

Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren olağan hal görev süresinin dolması halidir<sup>136</sup>. Bu süre Anayasamızın 31.05.2007 tarih 5678 sayılı Kanunla değişik 101. maddesinin 2. fıkrasına göre beş yıldır. Bu süre değişiklikten evvel yedi yıldır.

#### ***b. İstifa***<sup>137</sup>

Anayasanın 106. maddesinde, Cumhurbaşkanının çekilme hali öngörülmüştür. Ancak bunun usulü, çekilme iradesinin nasıl ve nereye yöneltileceği konusunda bir açıklık yoktur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği mevcut sistemde, çekilme iradesinin kime yöneltileceği konusu bir muammadır.

---

<sup>136</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 47.

<sup>137</sup> Cumhurbaşkanının görevinden çekilmesi yazılı bir işlemle söz konusu olmaktadır. Çekilme hakkının karşı-imza kuralıyla ilişkisi aşağıda incelenecektir.

### *c. Ölüm*

Anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanının ölümü halinde, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalacağı belirtilmiştir.

### *d. Başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması*

Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı görevini ifa etmesini sürekli olarak engelleyecek herhangi bir neden bu kategori içerisinde sayılabilir. Örnek olarak, Cumhurbaşkanının iyileşmesi mümkün olmayan akıl hastalığına düşmesi ya da iyileşmesi mümkün olmayan ve Cumhurbaşkanının görev yapmasına engel olan fiziksel bir hastalığa yakalanması halinin Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına sebep olduğu söylenebilir<sup>138</sup>.

Anayasamız Cumhurbaşkanlığı makamının “başka bir sebeple” boşalacağını öngörmesine rağmen, buna ilişkin usulün ne olacağını öngörmemiştir. Bu, Anayasamızın Cumhurbaşkanlığı konusundaki önemli boşluklarından biridir<sup>139</sup>.

Uygulamada 1961 Anayasası döneminde, Cemal Gürsel 1966 yılında komaya girmiş, Gülhane Askeri Tıp Akademisi ve Ankara Hastanesi hekimlerinden oluşan ve “Müşterek Sağlık Kurulu” adı verilen bir kurul, Cemal Gürsel’in komadan çıkmasının ve görevinin gereklerini ifa etmesinin mümkün olmadığına dair bir rapor düzenleyerek Başbakanlık aracılığıyla TBMM’ye sunulmuştur. Meclis Başkanının bu raporu okuması, Cumhurbaşkanının görevinin son bulmasına sebep olmuştur<sup>140</sup>.

### *e. Vatana ihanet ile suçlandırılma*

Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılıp suçlandırılmayacağı ve bunun usulü konusunda ileride bilgi vereceğiz. Burada bu konuya, sadece Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi perspektifinden bakacağız.

Anayasamızın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM’nin üye tamsayısının üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır. Bu durumda Cumhurbaşkanını 148. maddenin 3. fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesi yargılar.

<sup>138</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 490.

<sup>139</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 50.

<sup>140</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 50; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 246.

Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması halinde görevine devam edip etmeyeceği konusunda ne Anayasada ne de kanunlarda hüküm yoktur. Ancak doktrinde Cumhurbaşkanının bu halde görevine devam edemeyeceği belirtilmektedir<sup>141</sup>. Bu konuda Yüce Divana sevk edilen bakanların durumuyla bu durum arasında kıyas yapılmakta ve meclis soruşturması sonucunda Yüce Divana sevk edilen bakan, bakanlıktan düşüyorsa, Cumhurbaşkanının da Yüce Divana sevk edildiğinde Cumhurbaşkanlığı makamından düştüğü kabul edilmektedir<sup>142</sup>.

#### D. CUMHURBAŞKANINA VEKÂLET

Yukarıda parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanına vekâlet müessesesinin nasıl düzenlendiği incelendi. Burada da 1982 Anayasasında bu müessesenin ne şekilde düzenlendiğini incelenecektir.

1982 Anayasasının “Cumhurbaşkanına vekillik etme” başlıklı 106. maddesindeki düzenleme şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar, ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”

Bu hüküm, Cumhurbaşkanının görevlerinin çeşitli sebeplerle aksamasını engellemeye yönelik konulmuştur<sup>143</sup>. Anayasamızda Cumhurbaşkanına vekâlet bakımından iki farklı durum öngörülmüştür. Ancak bu iki farklı durumda da Cumhurbaşkanına TBMM Başkanı vekâlet eder. İlk durum Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması halidir. Bu hallere hastalık ve yurt dışına çıkma hali örnek olarak verilmiştir. Ama bu haller sınırlı sayıda değildir. Bu durumda TBMM Başkanı “görevine dönmesine kadar” vekâlet eder<sup>144</sup>. İkinci hal ise, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halidir. Bu hallerin ölüm, çekilme ve başka bir sebeple oluşacağını “Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi halleri” başlığı altında ifade etmiştik. Bu hallerde ise TBMM Başkanı yeni Cumhurbaşkanının seçilmesine kadar Cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet eder<sup>145</sup>.

<sup>141</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 491.

<sup>142</sup> a.e., s. 492.

<sup>143</sup> Erdoğan, a.g.tz., s. 54.

<sup>144</sup> a.e., s. 54.

<sup>145</sup> a.e., s. 54.

106. maddede Cumhurbaşkanına vekâlet eden TBMM Başkanının Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacağı belirtilmektedir. Buradan, vekilin aslın bütün yetkilerini kullanabileceği sonucu çıkarılmalıdır<sup>146</sup>. Ancak doktrinde vekilin, olağan idari yetkileri kullanması gerektiği ifade edilmektedir. Bu görüşe göre vekil, başbakanı atamak, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek gibi önemli yetkilerini kullanamaz. Kanaatimizce, bu görüş yerinde bir görüş değildir. Zira pozitif bir dayanağı yoktur. Eğer Cumhurbaşkanı vekili hakkında bu şekilde bir yetki kısıtı getirilecekse, doktrinin görüşleriyle değil, yine bir Anayasa hükmüyle olmalıdır.

Ayrıca Cumhurbaşkanı vekilinin de işlemleri yine o işlemler için belirlenen usule göre yapması gerektiği ifade edilmelidir. Yerine getirdiği görevler ve kullandığı yetkiler bakımından onun için de Cumhurbaşkanının hukuki, siyasi ve cezai sorumsuzluğu mevcut sayılmalıdır.

#### E. CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUĞU

Bu başlık altında, 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının yukarıda parlamenter sistemler bakımından genel hatlarıyla açıklamış olduğumuz, siyasi, hukuki ve cezai sorumluluğunu açıklayacağız.

##### **1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumsuzluğu**

Siyasi sorumluluk kavramı genel hatlarıyla yukarıda açıklanmıştı. Dolayısıyla burada tekrar açıklanmayacaktır. 1982 Anayasasının 105. maddesinde Cumhurbaşkanının kural olarak bütün kararlarının Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanacağı belirtilerek, karşı-imza kuralına yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının istisna edilen işlemleri dışında bütün işlemlerinin bu kurala göre imzalanacağı ve bunlardan kaynaklanan sorumlulukların başbakan ve ilgili bakana ait olacağı hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın bu hükmü sadece imzalanabilecek, yani yazılı işlemler bakımından Cumhurbaşkanına siyasi sorumsuzluk sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı, eylemleri bakımından bu maddenin korumasından yararlanamaz. Ancak yine de bu, TBMM'nin Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna gidebileceği anlamına gelmemektedir. TBMM'nin Cumhurbaşkanının sorumluluğuna gidememesinin sebebi, böyle bir yetkisinin olmamasıdır. Zira devlet organları kendilerine anayasa ve kanunla verilmiş olan yetkileri kullanabilir.

---

<sup>146</sup> Kerse, a.g.e., s. 68.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunun sonucu olarak TBMM, bu sorumluluğa gidilmesi sonucunu doğuracak herhangi bir işlem yapamaz. Ancak Cumhurbaşkanının görev süresini Anayasanın 175. maddesinde öngörülen usullerle değiştirip kısaltabilir. Doktrinde isabetle belirtildiği üzere bu bir anayasa değişikliği niteliğindedir<sup>147</sup>. Yani TBMM'nin, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna gitmesi anlamına gelmez.

Yukarıda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve tekrar seçilebildiği konusuna değinilmişti. Cumhurbaşkanının halk tarafından, tekrar seçilmemesi de siyasi sorumluluk bağlamında değerlendirilebilir. Ancak bu siyasi sorumsuzluğa ilişkin Anayasa hükmü kapsamında değerlendirilemez. Zira burada bahsedilen siyasi sorumsuzluk, TBMM'ye karşıdır, milletin iradesini tecelli ettiren seçmene karşı değildir.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunun bir istisnasının olduğu ifade edilmiştir. 105. maddenin son fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır. Doktrinde bu halde Cumhurbaşkanının görevinin sona ereceği ifade edilmiştir<sup>148</sup>. Vatana ihanet kavramının detayları, aşağıda Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu başlığı altında açıklanacaktır.

## **2. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu**

1982 Anayasasının sorumluluk meselesini düzenleyen 105. maddesinde, bu konuya ilişkin olarak, 1961 Anayasasının 98. maddesindeki düzenleme kadar açık bir hüküm yoktur<sup>149</sup>. Cumhurbaşkanının bu sorumluluğuna ilişkin olarak ikili bir ayrıma gidilerek değerlendirme yapılması mümkündür: Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğu ve Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan hukuki sorumluluğu.

### ***a. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu***

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili karşı-imza kuralına tabi olarak yapmış olduğu işlemlerden dolayı sorumluluk, Anayasanın 105. maddesinin ilk fıkrasına göre Başbakan

<sup>147</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 534.

<sup>148</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 343; Burhan Kuzu, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 78. İlhan Arsel'e göre ise, Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının, görevinden "geçici" olarak ayrıldığı kabul edilmelidir. Ancak Cumhurbaşkanı Yüce Divanda mahkûm olursa Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış sayılacaktır Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, a.g.e., s. 370. Aynı yönde, Kerse, a.g.e., s. 54-55.

<sup>149</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 551.

veya ilgili bakana aittir<sup>150</sup>. Karşı-imza kuralı hukuki sorumluluğu da kapsamaktadır. Dolayısıyla bu işlemlerden ötürü Cumhurbaşkanına bir sorumluk atfedilemez. Sorumluluk, işlemde imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakana aittir.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olan eylemlerinden dolayı ise hukuki sorumsuzluğunu sağlayacak herhangi bir mekanizma bizim Anayasamızda mevcut değildir. Zira karşı-imza kuralı mantıksal olarak sadece Cumhurbaşkanının yazılı işlemleri bakımından geçerlidir. Dolayısıyla yazılı olmayan eylemler bakımından karşı-imza kuralının uygulanması mümkün değildir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylemlerinden dolayı sorumluluğu bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının, tek başına yapmış olduğu işlemler bakımından da hukuki sorumluluğu mevcut değildir. Çünkü Anayasanın 105. maddesinin ikinci fıkrası Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamayacağı hükmünü getirmiştir. Ayrıca yine Anayasanın 125. maddesinin ikinci fıkrası “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yargı denetiminin dışındadır.” hükmünü içermektedir<sup>151</sup>. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağı hususu tartışmalıdır.

### ***b. Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan eylem ve işlemlerden dolayı hukuki sorumluluğu***

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan eylem ve işlemlerden dolayı sorumluluğu herkes gibi tamdır. Çünkü bunu kısıtlayacak bir Anayasa veya yasa hükmü yoktur<sup>152</sup>. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı, medeni hukuk, borçlar hukuku, aile hukuku, miras hukuku, eşya hukuku gibi özel hukuk dallarında benimsenen sorumluluk ilkelerine göre sorumlu tutulabilir.

### **3. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu**

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bağlamında 105. madde bakımından iki farklı durum göz önüne alınarak değerlendirme yapılabilir. Bunlardan ilki “görevine ilişkin suçları bakımından sorumluluk”, ikincisi ise “kişisel suçları bakımından sorumluluk”tur.

<sup>150</sup> Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 213.

<sup>151</sup> Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 213-214.

<sup>152</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 552; Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 213. Bu ilkenin parlamenter cumhuriyetlerde benimsenen genel bir ilke olduğuna dair, bkz. Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 111.

### ***a. Cumhurbaşkanının görevine ilişkin suçlarından dolayı sorumluluğu:***

Cumhurbaşkanı, görevine ilişkin olarak yapmış olduğu işlemlerden dolayı cezai bakımından sorumsuzdur. Bu sorumsuzluğu sağlayan mekanizma, 105. maddenin ilk fıkrasında bulunan karşı-imza kuralı mekanizmasıdır<sup>153</sup>. Buna göre Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği öngörülen işlemleri dışında belirtilen bir işlemde kaynaklanan sorumluluk bu işlemde karşı-imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakana aktarılmıştır. Ancak bu sorumsuzluk, karşı-imza kuralının uygulanabildiği durumlarda, yani işlemin imza edilebilir, yazılı bir işlem olduğu hallerde geçerlidir.

Cumhurbaşkanının eylemleri bakımından ise karşı-imza kuralının uygulanması mümkün değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının eylemlerinden doğabilecek cezai sorumluluğun Başbakan ve ilgili bakana aktarılması söz konusu olmaz. Bu da Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili de olsa eylemlerinden dolayı cezai sorumluluğu haiz olduğu anlamına gelir. Bu iki durum için ayrıntılı açıklama, karşı-imza kuralı çerçevesinde aşağıda açıklanacaktır.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından ötürü sorumluluğu, 105. maddenin 3. fıkrasındaki Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılacağı hükmü bağlamında değerlendirilmelidir. Bu hüküm, Cumhurbaşkanının yazılı işlemlerinden dolayı sorumluluğun bir istisnası olarak mütalaa edilebilir. Zira Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak ceza hukuku bağlamında sorumsuzluğu, yazılı işlemleri bakımındandır. Vatana ihanet suçu, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylemleri bakımından bir istisna teşkil etmemektedir. Çünkü görevine ilişkin eylemleri bakımından Cumhurbaşkanı zaten sorumludur. Ancak bu konuda, 105. maddenin 3. fıkrasındaki hükmün mefhumu muhalifinden Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan, bu suç ister işlemlerle işlenmiş olsun, isterse eylemlerle işlenmiş olsun, kural olarak sorumlu olmadığı çıkarımında bulunulmuştur<sup>154</sup>. Bu çıkarıma yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü katılmak mümkün değildir.

### ***b. Vatana ihanet suçu***

Vatana ihanet görüldüğü üzere hem siyasi hem de cezai sorumluluk bağlamında büyük önem arz etmektedir. Bu suç, Cumhurbaşkanının sorumluluğu bakımından 1982

<sup>153</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 342.

<sup>154</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 538.

Anayasasıyla birlikte 1924 ve 1961 Anayasalarında da benimsenmiştir. Ancak, bu anayasalarda vatana ihanet suçuna ilişkin herhangi bir tanım verilmemiştir.

Bu genel bilgilerden sonra konuyu Türk anayasa hukuku bakımından değerlendirmek gerekir. Öncelikle böyle bir suçun sistemimizde düzenlenip düzenlenmediği açıklığa kavuşturulmalıdır. 26 Nisan 1920 tarihli Hıyaneti Vataniye Kanununun 1. maddesinde,

“Makamı Muallayı Hilafet ve Saltanatı ve Memaliki Mahruseyi Şahaneyi yedi ecanipten tahlis ve taarruzatı defî maksadına matuf olarak teşekkül eden Büyük Millet Meclisinin meşruiyetine isyanı mutazammım kavlen veya fiilen veya tahriren muhalefet ve ifsadatta bulunan, haini vatan addolunur<sup>155</sup>.”

hükmü benimsenmiş, bu hükümle vatan hainliği tanımı yapılmıştır. Aynı kanunun 2. maddesinde ise,

“Bilfiil hıyaneti vataniyede bulunanlar selben idam olunur. Ferden zimethal olanlar ile müteşebbisleri kanunu cezanın kırk beşinci ve kırk altıncı maddesi mucibince tecziye edilirler<sup>156</sup>.”

hükmü ile de vatan hainliği halinde verilecek ceza düzenlenmiştir. Bu kanun 12 Nisan 1991 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. Dolayısıyla bu kanunun ve cumhurbaşkanının vatana ihanet sorumluluğunu içeren 1924, 1961 Anayasaları döneminde ve 1982 Anayasası bakımından da 12 Nisan 1991 tarihine kadar süren dönemde, vatana ihanet suçunun hukuk düzenimizde bulunduğunu, bu tarihten sonra ise bu suçu düzenleyen herhangi bir hükmün bulunmadığını belirtmek mümkündür. Buna rağmen bu kanunun yürürlükte olduğu dönemde dahi, vatana ihanet suçunun düzenlenmediği görüşü ileri sürülmüştür<sup>157</sup>.

Hukukumuz bakımından en uygun görüş, Cumhurbaşkanı eğer bir fiilden dolayı vatana ihanet suçu kapsamında cezalandırılacaksa, bu fiilin vatana ihanet suçu olarak tanımlanmış olmasının şart sayılması görüşüdür. Nitekim vatana ihanet *suçu*, siyasi bir kavram olmaktan çok, cezaya ilişkin bir kavramdır<sup>158</sup>. Zira 105. maddede Cumhurbaşkanının vatana ihanet ile *suçlandırılacağı* ifade edilmiştir. Ayrıca Yüce Divan sıfatıyla yargılama yapan Anayasa Mahkemesinin bu *suça* ilişkin vermiş olduğu hüküm *ceza hukukuna ilişkin* bir sonuç doğurmaktadır. Yani bu hükümle cumhurbaşkanı bir ceza ile karşılaşabilmekte-

<sup>155</sup> Günümüz Türkçesiyle: “Yüce hilafet makamı ve saltanatı ve ülkeyi yedi yabancı devlet güçlerinden kurtarmak ve saldırıları önlemek amacıyla kurulan Büyük millet meclisine karşı düşünce veya uygulamalarıyla veya yazdıkları yazılarla muhalefet ve bozgunculuk edenler vatan haini olarak addedilir.”

<sup>156</sup> Günümüz Türkçesiyle: “Bilfiil vatan hainliği yapanlar asılarak idam edilir. Şahsen olaylara karışanlar ve teşebbüs edenler ceza kanununun kırk beşinci ve kırk altıncı maddesine göre cezalandırılırlar.”

<sup>157</sup> Kerse, s. 158, Sulhi Dönmezer - Sahir Erman, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C. 1, 11. b. Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s. 259; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 544; Yüce, a.g.e., s. 169.

<sup>158</sup> Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, a.g.e., s. 371.



dir. Dolayısıyla ceza hukukuna ilişkin ilkeler uygulama alanı bulmalıdır. Bu ilkelerden en önemlilerinden biri olan, “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi kendisinden öylece ödün verilebilecek nitelikte bir ilke değildir. Bu ilke hukuk devletinin olmazsa olmazlarındandır. Bundan dolayı, ceza yasalarında eğer vatana ihanet suçuna yer verilmemişse, bu suç bakımından yargılama yapılmamalı, ceza verilmemelidir<sup>159</sup>.

Türk doktrininde, cumhurbaşkanının vatana ihanet sebebiyle yargılanabileceği ve cezalandırılabilmesi yönündeki görüş hâkimdir<sup>160</sup>. Bu görüşün kabulü ile hangi fiillerin vatana ihanet suçunu oluşturacağı belirlenmesi, yani vatana ihanet suçunun iinin doldurulması sorunu ortaya çıkmıştır. Bu konuda da çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlere çalışmamızın kapsamı itibarıyla yer vermeyeceğiz<sup>161</sup>.

### ***c. Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu***

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili sorumsuzluğu düzenlenmesine rağmen, görevi dışındaki kişisel suçlarından dolayı sorumluluğunun nasıl olacağı meselesine ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Anayasanın gerekçesinde de Cumhurbaşkanının kişisel sorumluluğu ile ilgili net ifadeler kullanılmamıştır<sup>162</sup>. Dolayısıyla 1961 Anayasasında benimsenmiş olan anlayış devam ettirilmiştir.

Bu konudaki boşluktan ötürü, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü sorumlu olup olmayacağına ilişkin olarak doktrinde çeşitli tartışmalar söz konusu olmuştur. 1961 Anayasası döneminde ileri sürülmüş ve hala geçerliliğini sürdüren bir görüşe göre, Cumhurbaşkanı seçilen milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı sona erer. Anayasada bu konuda açık bir hüküm olmadığından dolayı, Cumhurbaşkanı için yasama dokunulmazlığı hükümlerinin geçerli olmasının imkânı yoktur. Ancak, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı takip edilebileceğinin kabulü, onu yasama dokunulmazlığı dolayısıyla kişisel suçlarından dolayı takibi mümkün olmayan milletvekilleri ve meclis dışından atanmış bakanlardan daha aşağı bir statüye koyar. Bu da mantıksız ve garip bir durum oluşturur. Bu

<sup>159</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 547; Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 107.

<sup>160</sup> Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 216-219.

<sup>161</sup> Hangi fiillerin vatana ihanet suçunu oluşturacağı konusundaki görüşler için, bkz: Kerse, a.g.e., s. 163-168.

<sup>162</sup> “Devlet Başkanının görevi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde vatan hainliği dışında (Madde 105) herhangi bir sorumluluğu yoktur... Cumhurbaşkanının sorumluluğu, vatan hainliği dolayısıyladır; eski metinde bir değişiklik yoktur.” 1982 Anayasasının 105. maddesinin gerekçe metninden; [https://yenanayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli\\_1982\\_anayasasi.pdf](https://yenanayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf) Erişim tarihi: 25.07.2015.

sebeple cumhurbaşkanı şahsi suçlarından dolayı mutlak olarak sorumsuz kabul edilmelidir<sup>163</sup>.

Anayasa boşluğundan hareketle cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumlu olmayacağı yönünde fikir üretmek, hukuk mantığı açısından yanlıştır. Çünkü 1961 Anayasasının 98. maddesi ile 1982 Anayasasının 105. maddesinin mefhumu muhalifinden Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumlu olacağı çıkarılabilmektedir<sup>164</sup>. Ayrıca bu anayasalarda Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumsuz olduğuna ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Sorumluluk esas, sorumsuzluk ise istisnai bir durum arz ettiğinden Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu kabul etmek mevcut durumda mümkün değildir. “*Ceza kurallarının mecburiliği ilkesi*” ile de bu sonuca ulaşılabilir<sup>165</sup>. Uygulamada da Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu kabul edilmiştir. Yargıtay 5. Ceza Dairesi 04.10.1962 tarihli kararda, cumhurbaşkanı Celal Bayar’ın Amerika Birleşik Devletleri’nden getirdiği silahları yurda gümrüksüz sokması fiili sebebiyle cezalandırılması gerektiğine karar vermiştir<sup>166</sup>. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı elbette ki kişisel suçlarından sorumlu kabul edilmelidir<sup>167</sup>. Ancak bu sorumluluğa gidilmesinde Cumhurbaşkanı konumu itibariyle özel bir muameleye mi tabi tutulmalıdır, yoksa “*efrâd-ı âdiye*<sup>168</sup>” olarak mı yargılanmalıdır? Anayasada bu konu hakkında var olan boşluk doktrin tarafından doldurulmaya çalışılmıştır. Bu konu ile ilgili de birçok görüş ileri sürülmüştür.

Bir görüşe göre<sup>169</sup>, 1961 ve 1982 anayasalarına göre Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu tereddütsüz kabul edilmelidir. Ancak, cumhurbaşkanı için böyle bir durumda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerin uygulanması gerekir. Cumhurbaşkanına tanınan bu dokunulmazlık görev süresiyle sınırlı ve nispi dokunulmaz-

---

<sup>163</sup> Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, a.g.e., s. 391 dn. 401.

<sup>164</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 536; Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 222.

<sup>165</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 536, Timur Demirbaş, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 135.

<sup>166</sup> Önder, a.g.e., s.116-117.

<sup>167</sup> İsmet Giritli - Pertev Bilgen - Tayfun Akgüner - Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 6. b., Der Yayınları, İstanbul, 2013, s. 260.

<sup>168</sup> 1924 Anayasasının görüşmelerinde, Kanuni Esasi Encümeni Reisi Celal Nuri Bey’in, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğuna ilişkin tartışmalar esnasında beyan etmiş olduğu, “Hatır ve hayale varit değildir ki Riyaseticumhur gibi yüksek makamata isat edilen zevat ceraimi adiyeye irtikap edebilsin... Mamafih böyle bir cürüm ikai varit bile görülse o vakit istifaya davet edilir ve efradı adiyeye gibi cezasını görür” sözlerinden alınmıştır. Kadir Aktaş, “Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı”, TBB Dergisi, S. 84, 2009, s. 268, dn.16.

<sup>169</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 335; İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 225; Dönmezer - Erman, C. 1, a.g.e., s. 262-263; Demirbaş, a.g.e., s. 135; Yüce, a.g.e., s. 172.

lıktır. Buna, özel olarak “cumhurbaşkanı dokunulmazlığı” denilmelidir<sup>170</sup>. Bu görüşün gerekçelerinden biri olarak, “Anayasanın milletvekillerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından atanan bakanlara ve Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerine tanıdığı dokunulmazlık imtiyazını Cumhurbaşkanından esirgemiş olduğunu düşünmenin zor olacağı<sup>171</sup>” gösterilmiştir. Aynı şekilde bu görüşe gerekçe olarak, devletin başı konumunda olan birinin kolaylıkla art niyetli kovuşturmalara maruz bırakılmaması gerektiği, bu yüzden de milletvekillerine sağlanan dokunulmazlık zırhının cumhurbaşkanına da sağlanmasının şart olduğu savunulmuştur<sup>172</sup>.

Bu görüş çeşitli şekillerde eleştirilebilir. Bunun için öncelikle, yasama dokunulmazlığının amacına kısaca değinmek gerekir. Yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekillerini, özel kişilerin veya iktidarın tahrikiyle söz konusu olabilecek, keyfi ve asılsız ceza kovuşturmalarından, tutuklamalardan korunması<sup>173</sup> ve aynı zamanda, milletvekillerinin ve TBMM dışından atanan bakanların<sup>174</sup> yasama faaliyetlerini özgürce, baskı altında kalmadan yerine getirmeleridir<sup>175</sup>. Hiçbir yasama faaliyeti gerçekleştirilmeyen cumhurbaşkanı için böyle bir koruma sağlamak, yasama dokunulmazlığı müessesesinin konuluş amacına aykırıdır<sup>176</sup>. Ayrıca “yetkinin dar yorumlanması prensibi”ne göre de, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumluluğuna ilişkin olarak yasama dokunulmazlığı müessesesini işletmek makul görünmemektedir. Kamu hukuku makamlarının yetkileri anayasa ve kanunlarla verilir. Bu durumda, bu makamlar açısından yetki istisna, yetkisizlik esastır<sup>177</sup>. 1961 Anayasasının 79. ve 1982 Anayasasının 83. maddesinde yasama dokunulmazlığının Cumhurbaşkanını için de geçerli olacağına dair bir ibare yoktur. Dolayısıyla, istisnaların dar yorumlanması prensibinin<sup>178</sup> geçerli olduğu bu durumda milletvekili dokunulmazlığı müessesesinin cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu için uygulanmasına imkân yoktur.

---

<sup>170</sup> Kadir Aktaş, **Yasama Dokunulmazlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 79.

<sup>171</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 335.

<sup>172</sup> Önder, a.g.e., s. 117.

<sup>173</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 323; Aktaş, a.g.e., s. 48.

<sup>174</sup> TBMM dışından atanan bakanlar, Bakanlar Kurulunun vermiş olduğu yasa tasarılarını imzalamaktadırlar. Yasanın kabulüne ilişkin görüşmelerde oy kullanmamaları, onların yasama faaliyeti yerine getirmediği anlamına gelmez. Bu görüş için: Osman Serkan Gülfidan, **Yasama Dokunulmazlığı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 28.

<sup>175</sup> Ali Fuat Başgil, **Teşrii Masuniyet Meselesi**, Kenan Basımevi ve Klişe Fabrikası, İstanbul, 1941, s. 16.

<sup>176</sup> Gülfidan, a.g.e., s.32.

<sup>177</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 300.

<sup>178</sup> a.e., s. 275.

Diğer bir görüş<sup>179</sup>, bu konuda bir anayasal düzenleme boşluğunun varlığını kabul etmektedir. Ancak cumhurbaşkanı için vatan hainliği gibi en ağır suçlardan biri için bile cezai takibat yapılabilmesi için TBMM kararı aranıyorsa, daha küçük sayılabilecek kişisel suçlar için bu karar hayli hayli aranmalıdır. Anayasa koyucunun niyeti aslen bu yöndedir.

Cumhurbaşkanının kişisel suçları bakımından vatana ihanet prosedürünün işletilmesi mümkün değildir. Zira kamu hukukunda yetkisizlik asıl, yetki istisnadır. TBMM'ye de cumhurbaşkanını kişisel suçları bakımından suçlandırma yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla bu görüşü geçerli kabul etmek mümkün görünmemektedir<sup>180</sup>.

Bir başka görüşe göre<sup>181</sup> ise, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı yargılanabilmesi için görev süresinin bitmesi beklenmelidir. Çünkü cumhurbaşkanı, görevde kaldığı müddet içerisinde sanık olduğu davada mahkeme huzuruna zorla getirilemeyecektir. Bundan dolayı anayasadaki boşluk bu şekilde doldurulmalıdır.

Bu görüş her ne kadar olması gerekenin ifadesi ise de, pozitif hukuk açısından herhangi bir dayanağı yoktur. Aksi durum anayasada öngörülmediği müddetçe, ceza kanunları karşısında eşitlik prensibi geçerlidir. Kaldı ki, mevzuatımızda cumhurbaşkanının sanık sıfatıyla zorla getirilmesini engelleyecek bir hüküm mevcut değildir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının yargılanması için görev süresinin sonuna kadar beklenmesi görüşü uygulanabilir bir görüş olmaktan uzaktır<sup>182</sup>.

Şüphesiz ki Anayasamızın bu konuyu düzenlemeyerek anayasal bir boşluk bırakmış olması büyük bir hatadır. Ancak yukarıda değerlendirmiş olduğumuz olan görüşlerin hukuken bu boşluğu doldurabilme imkânı yoktur. Unutulmamalıdır ki bu sorun kamu hukukuna ilişkin bir sorundur ve bu alanın ilkelerine göre değerlendirmeler yapılmalıdır<sup>183</sup>. Görüldüğü üzere bütün bu görüşler, kamu hukukuna hâkim olan temel yorum ilkelerinden biri olan “*istisnalar dar yorumlanır*”<sup>184</sup> ilkesiyle bağdaşmayacak yorumlar içermektedir. Do-

---

<sup>179</sup> Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 222; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 335; Kuzu, a.g.e., s. 79.

<sup>180</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., 537-53;8 Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 223.

<sup>181</sup> Artuk - Gökçen - Yenidünya, a.g.e., s. 223.

<sup>182</sup> Gülfidan, a.g.e., s. 31.

<sup>183</sup> Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 244.

<sup>184</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 275.

layısıyla var olan hukuki durumdan başka bir yolu kabul etmenin imkânı yoktur. Yani Cumhurbaşkanı normal bir vatandaş gibi yargılanabilmelidir<sup>185</sup>.

## F. YETKİ VE GÖREVLERİ

1982 Anayasasında ise Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri 104. maddede düzenlenmiştir. Bu maddede anayasa koyucu Cumhurbaşkanının yetkilerini yasamaya, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere üçe ayırarak düzenlemiştir. Maddede zikredilen yetki ve görevler, karşı-imza kuralı bağlamında aşağıda teker teker incelenecektir. Ancak bu yetki ve görevlerin sisteme etkileri konusuna burada değinmek gerekir.

Özellikle 2007 değişiklikleri sonrasında, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesiyle Anayasanın kabul ettiği sistemin yarı-başkanlık sistemine dönüştüğü yönünde fikirlerin ortaya atıldığı belirtilmişti. Bunun yanına, Cumhurbaşkanına Anayasamız tarafından tanınan yetkilerin görece çokluğunun da eklenmesiyle sistemin yarı-başkanlık sistemine dönüştüğü yolundaki görüş daha etkili olmaya başlamıştır. Doktrinde bu yönde birçok tartışmalar yapılmış, görüşler ileri sürülmüştür.

Ancak bu konuda Özsoy Boyunsuz'un yapmış olduğu değerlendirme, objektifliğiyle öne çıkmaktadır. Özsoy Boyunsuz'un Metcalf tarafından yeniden düzenlenmiş Shugart - Carey testi üzerinden yaptığı değerlendirmeye göre, Türkiye'de Cumhurbaşkanı, sembolik konumunun üzerinde anayasal yetkilere sahiptir. Bu teste göre Cumhurbaşkanının yasama yetkileri çok fazladır. Yasama dışı yetkileri ise yarı-başkanlık sistemi içerisinde kabul edilen bazı devletlerden azdır<sup>186</sup>.

Özsoy Boyunsuz, ölçümlerin tek başına yetersiz kalacağından bahisle, Cumhurbaşkanının yetkilerini teker teker değerlendirmiş ve Türkiye'de benimsenen sistemin bu bakımdan yarı-başkanlık sistemine daha yakın olduğu kanaatine varmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlarına 1982 Anayasasıyla hakem rolü de biçilmiştir. Cumhurbaşkanının yetkileri bakımından yarı-başkanlık sistemine yaklaşmış olan sistemimizde, Anayasanın 101 ve 103. maddelerindeki, Cumhurbaşkanının partisiz ve tarafsız olma zorunluluğunun kaldırılmasıyla yarı-başkanlık sistemi anayasal zemin kazanabilecektir<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 225.

<sup>186</sup> Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 299-300.

<sup>187</sup> a.e., s. 312.

Özsoy Boyunsuz'un bu değerlendirmeleri makûldür. Bakıldığında Duverger'nin vermiş olduğu yarı-başkanlık sistemi tanımında belirtilen şartların sağlandığı görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının konumuna çekmeye uygun hükümler de vardır. Yani 1982 Anayasasının kabul ettiği sistem, hem parlamenter sisteme, hem de yarı-başkanlık sistemine çekilmeye müsaittir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KARŞI-İMZA KURALI VE TÜRKİYE BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İlk iki bölümde kısaca kuvvetlerin birbiri arasındaki ilişkisine göre hükümet sistemleri, parlamenter sistemin oluşma süreci içerisinde, hükümdardan yasama ve yürütme yetkilerinin koparılması ve bu yolla yetkisizleştirilme ve etkisizleştirilmesi ve daha sonra da oluşan tabloda parlamenter sistemlerde ve Türkiye’de devlet başkanlarının konumu incelenmiştir. İşte bu tarihsel sürecin teknik anayasa hukuku anlamında en önemli sonuçlarından ve devlet başkanlarının konumunun en önemli belirleyicilerinden biri karşı-imza kuralıdır. Bu bölümde bu tezin asıl konusu olan karşı-imza kuralı parlamenter sistemler ve Türkiye özelinde bakımından detaylı bir şekilde incelenecektir.

#### I. TANIMI

Doktrinde karşı-imza kuralının tanımı hakkında genel itibariyle bir uzlaşma vardır. Kemal Gözler’e göre karşı-imza “*devlet başkanının yazılı bir işleminde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır*”<sup>1</sup>. Murat Sevinç de bu tanıma paralel olarak, karşı-imza kuralını “*devlet başkanının yazılı bir işlemine, bu işlemde doğacak sorumluluğu taşıyan başbakan ve ilgili bakanın attıkları imzadır*” şeklinde tanımlamaktadır<sup>2</sup>. Ersel Aldabak’a göre ise karşı-imza kuralı, “*bu kurala dayanılarak yapılan işlemlerde sorumluluğu, işlemde imzası bulunan başbakan ve ilgili bakana aktaran bir müessesedir.*”

<sup>1</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 235; Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s. 48.

<sup>2</sup> Sevinç, a.g.m., s. 123.

Bu kuralın “*destek imza*” veya “*ortak imza*” kuralı olarak da belirtilebileceğini ifade etmektedir<sup>3</sup>.

Şeref İba’ya göre ise bu kural, “*parlamentar sistemlerde Cumhurbaşkanı veya Devlet Başkanının, attığı imzadan doğabilecek siyasal sorumluluğu, onun yanında imzası bulunan Başbakan veya ilgili bakana yükleyen taşıyıcı hukuki mekanizmanın adıdır.*” Yine yazara göre bu kuralı “*yan-imza kuralı*” olarak adlandırmak daha yerinde olacaktır. Çünkü uygulamada Başbakan veya bakanların imzaları Cumhurbaşkanının imzasının yanına veya altına atılmaktadır<sup>4</sup>. Ayrıca İba, bu kuralın parlamenter sistemlerde geçerli olan bir kural olduğunu tanımında belirtmiştir. Ancak yarı-başkanlık sisteminin benimsendiği devletlerin anayasalarında da bu kurala yer verilmiştir. Fatih Özkul da Şeref İba’nın tanımına paralel bir şekilde karşı-imza kuralını,

“Parlamentar hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının yetkisizliğini sağlamak için, devlet başkanları tarafından yapılan tüm işlemlerde, ilgili bakan ve başbakanın imzalarının bulunması gerekliliği ilkesi getirilmiştir. Bu ilkeye karşı-imza kuralı denmektedir<sup>5</sup>.”

şeklinde tanımlamaktadır. Özkul, karşı-imza kuralı için yaptığı tanıma, bu kuralın yetkisizleştirme fonksiyonunu da eklemektedir. Aşağıda bu konuya tekrar değinilecektir, ancak burada kısaca belirtilmelidir ki, devlet başkanlarının karşı-imza kuralıyla yetkisizleştirildiği görüşüne katılmak mümkün değildir.

Bu tanıma ek bir unsur daha getirerek karşı-imza kuralını şu şekilde tanımlayabiliriz:

Karşı-imza kuralı, parlamenter sistemlerde ve yarı-başkanlık sistemlerinde, devlet başkanının yetkisi ve görevi dâhilinde yapmış olduğu yazılı işlemlerde, devlet başkanının imzasının altına (veya yanına) bu işlem bakımından anayasaların yetkili kıldığı kişilerin (genelde başbakan ve/veya ilgili bakanın) imzasını zorunlu kılan, onların bu işlem bakımından yetkili olduğunu gösteren ve işlemin sorumluluğunu karşı-imza yetkisine sahip makama/makamlara yükleyen, devlet başkanının sorumluluğunu ortadan kaldıran kuraldır.

<sup>3</sup> Aldabak, a.g.m., s. 12.

<sup>4</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 224.

<sup>5</sup> Özkul, a.g.tz., s. 62.



## II. UNSURLARI

Karşı-imza kuralının tanımından, bu kuralın uygulama alanı bulması için gereken şartlar çıkarılabilir. Bunlardan ikisi zorunlu, birisi ise anayasa koyucunun dikkate alması gereken, ancak almamışsa da göz ardı edilebilecek şartlardandır. Bu şartlar sırasıyla,

1. Devlet başkanının göreviyle ilgili yazılı bir işleminin bulunması,
2. İşlemin sorumluluk doğurur nitelikte olması,
3. Bu kuralın anayasalarda kabul edilmiş olması

şeklinde ifade edilebilir. Şimdi bu unsurları teker teker değerlendirelim.

### A. DEVLET BAŞKANININ GÖREVİYLE İLGİLİ YAZILI İŞLEMLERİ HAKKINDA BU KURAL UYGULANIR.

Karşı-imza kuralının uygulanabilmesi için, evvela işlemin devlet başkanının görev veya yetkisine dâhil olan bir işlem olması ve bu işlemin yazılı bir işlem olması gerekir. Yani bu unsur kendi içerisinde iki şart barındırır.

İlk olarak işlemi yapma yetkisi devlet başkanında olmalıdır. Başka bir deyişle, işlemi yapma yetkisinin bakanlar kuruluna, başbakana, bir bakana veya başka bir makam ya da kişiye ait olduğunda karşı-imza kuralının söz konusu olmayacağı söylenebilir.

Devlet başkanlarına yetki ve görevleri, eğer devletlerin anayasalarında “*idarenin kanuniliği ilkesi*” düzenlenmişse, kanunla verilir. Ancak anayasalarda bu yetki ve görevler belirlenmişse de bir problem yoktur. Zira idareye yetkilerin kanunlarla verileceğine ilişkin anayasa hükmü veya hükümleri kural, devlet başkanının yetkilerini belirleyen anayasa hükmü ise istisna niteliğindedir. Yani anayasada belirtilen genel kurala, yine anayasa ile istisna getirilerek devlet başkanlarının yetkileri anayasada belirtilebilir. Genel olarak devlet başkanının yetki ve görevleri bu şekilde anayasalarda belirlenmektedir.

Karşı-imza kuralının uygulanabilmesi için devlet başkanının yetki ve görevi dâhilinde olan işlemlerin yazılı şekilde yapılması gerekmektedir. Zira ancak yazılı bir işlem imzalanabilir. Yani eylemlerle yerine getirilen görevler ve kullanılan yetkiler bu kuralın dışındadır. Bu bağlamda, “*yazılılık*” unsurunun belirginleştirilmesi için idare hukuku kavramlarının kullanılması gereklidir. Zira işlemin devlet başkanının bir işlemi olması bu işlemleri idare hukuku alanıyla ilişkilendirmektedir.

İdarenin idare hukukuna ilişkin faaliyetleri idari eylem veya idari işlem şeklinde olabilir. İdari eylemleri birçok şekilde tanımlamak mümkündür. İdari eylemler, idarenin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerini yerine getirirken idare ajanlarının yapmış olduğu bir hareket, bir tutum, bir olay ya da ortada herhangi bir idari işlem olmadan yapılan iş, hareket ve çalışmalar şeklinde tanımlanabilir<sup>6</sup>. İdari işlemler ise, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalıklarına dayanan irade açıklamalarıdır<sup>7</sup>. İdari eylemlerin kamu kudretine dayanılarak tesis edilmesi, bunların bir idari işleme dayanmasını veya doğrudan yasal bir dayanağa sahip olmasını ifade eder<sup>8</sup>. İdari işlemlerden farklı olarak idari eylemler, fiziksel dünyada etki ve sonuç doğurur<sup>9</sup>. İdari işlemlerde de idari eylemlerde de idare bir hukuki sonuca yönelmekte ve bu sonuç da gerçekleşmektedir. Ancak idari eylemlerde doğan hukuki sonuç, bir öngörünün veya iradenin ürünü değildir<sup>10</sup>. Eylemin oluşmasına hukuki bir sonuç bağlanmışsa o sonuç gerçekleşir. Ancak idari işlemlerde gerçekleşen idari işlemin öngördüğü sonuçtur<sup>11</sup>. Bunun dışında idari eylemler, iradi veya irade dışı olabilir. İdari işlemlerin ise irade dışı olmasının imkânı yoktur<sup>12</sup>.

İşte devlet başkanının bu kıstaslara göre belirlenen, idari eylem niteliğinde olan faaliyetlerinin, karşı-imza kuralına tabi olmadığı söylenebilir. Karşı-imza kuralı ancak idari işlemler için söz konusu olabilir. Karşı-imza kuralına tabi işlemlerin idari işlem teorisine göre değerlendirilmesi aşağıda yapılacaktır. Ancak şu hususu burada ifade etmek gerekir. İdari işlemler genel itibarıyla yazılıdır. Ancak yazılı olmayan idari işlemler de vardır. Karşı-imza kuralı, devlet başkanının yazılı olmayan idari işlemleri bakımından da uygulama alanı bulamaz. Bu, karşı-imza kuralının mantıksal bir sonucudur. Devlet başkanının yazılı olmayan işlem ve eylemleri bakımından ise eğer devletlerin anayasalarında benimsenmişse “*bakanın refakati ilkesi*” geçerli olabilir<sup>13</sup>. Bu konuya da ileride değinilecektir.

Ayrıca bir işlemin nasıl yapılacağı konusunda tereddüt varsa ve yazılı bir şekilde yapılması mümkünse, o işlemin yazılı bir şekilde yapılacağı var sayılmalıdır. Zira aşağıda da belirtileceği üzere idari işlemlerin yazılı şekle tabi olması esastır. Aşağıda işlemle kul-

<sup>6</sup> Selami Demirkol, İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu, **Sayıştay Dergisi**, S. 40, 2001, s. 2.

<sup>7</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. I., 2. b., Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 660.

<sup>8</sup> Taner Ayanoglu, **Uyumsuzluk Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 48.

<sup>9</sup> a.e., s. 81.

<sup>10</sup> Ayanoglu, a.g.e., s. 83; Burcu Erdinç, İdari İşlem Kuramında “Yokluk”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2013, s. 31.

<sup>11</sup> Ayanoglu, a.g.e., s. 83.

<sup>12</sup> a.e., s. 84.

<sup>13</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 224.

lanılan yetkiler ve eylemle kullanılan yetkiler ayrımı, bu durum göz önüne alınarak yapılmıştır.

Karşı-imza kuralının devlet başkanının anayasa ve kanunlarda belirtilen ve yazılı bir işlemle kullanılan yetki ve görevleri dışında da geçerli olduğunu savunan bir görüş de vardır. Turan Güneş'e göre karşı-imza kuralı, sadece yazılı hukuki tasarruflar için değil, bu sıfatla yaptığı bütün faaliyetleri için geçerlidir. Örnek olarak, Cumhurbaşkanının bir devlette göndereceği tebrik yazısında veya okuyacağı nutukta Başbakan veya ilgili Bakanın imzasının bulunması gerektiğini ifade etmiştir<sup>14</sup>. Ancak bu görüşün isabetli olmadığı düşüncesindeyiz. Çünkü kuralın isminden de anlaşılacağı üzere, bu kuralın geçerli olabilmesi için imzaya tabi yazılı bir işlemin varlığı şarttır. Güneş'in bu görüşü kabul edilirse, örneğin, devlet başkanının diplomatik temaslarda bulunmak üzere yurtdışı gezisine çıkması halinde, bu kural nasıl uygulanabilecektir?

#### B. İŞLEMİN SORUMLULUK DOĞURUR NİTELİKTE OLMASI GEREKİR.

Karşı-imza kuralının, devlet başkanının sorumluluğa tabi işlemleri için uygulanması gerektiği ifade edilebilir. Başka bir deyişle, devlet başkanının sorumluluk gerektirmeyen işlemleri bakımından bu kural uygulanmamalıdır. Zira bu kuralın uygulanması ile devlet başkanının görevine ilişkin işlemlerden dolayı doğacak sorumluluğu, işlemde imzası bulunan karşı-imza atmaya yetkili makama yüklenmektedir. Şeref İba'ya göre, devlet başkanının sembolik nitelikte olan işlemleri bakımından da bu kural geçerli olmalıdır<sup>15</sup>.

Peki, devlet başkanının sorumluluk gerektiren işlemleriyle, sorumluluk getirmeyen işlemleri arasındaki ayrım nasıl yapılabilir? Bu konuda kesin bir kıstas bulmak zordur. Kuzu, devlet başkanının devletin başı sıfatıyla yapacağı işlemlerin sorumluluk gerektirmeyecek nitelikte olduğunu, bunların karşı-imza kuralına tabi olmayacağını savunmuştur<sup>16</sup>. Ancak kanaatimizce bu ayrımın yapılması mümkün değildir. Öyle ki, devlet başkanının her türlü işleminden dolayı, ortaya üstlenilmesi gereken bir sorumluluk çıkabilir. Sorumluluğun söz konusu olabileceği işlemlerin tahdidi olarak sayılamayacağı görüşünün, hayatın olağan akışına en uygun, en makul görüş olduğu kanaatindeyiz.

<sup>14</sup> Güneş, a.g.e., s. 61.

<sup>15</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 224.

<sup>16</sup> Kuzu, a.g.e., s. 83-84.

## A. BU KURALIN ANAYASALAR TARAFINDAN KABUL EDİLMİŞ OLMASI GEREKİR.

İlk olarak, bu kuralın anayasada benimsenmiş olması gerekir. Eğer anayasada, devlet başkanının işlemleri bakımından karşı-imza kuralı benimsenmişse bu kural uygulanabilir olacaktır. Aksi halde kural, devlet başkanının yetkisi ve görevi dâhilindeki işlemleri tek başına yapabileceğidir. Parlamenter sistemi benimsemiş anayasalarda genel itibariyle, bu kural benimsenmiştir. Bu kuralın menşei olan İngiltere’de bu kural yazısız bir anayasa kuralı niteliğindedir<sup>17</sup>.

Hangi işlemin sorumluluk doğurabilen hangi işlemin sorumluluk doğurmayan işlem olduğunun belirlenmesi sorunu da, bu bağlamda değerlendirilmelidir. Anayasalar bu kuralın hangi işlemler bakımından uygulanacağını belirlemişse bu kural o işlemlere uygulanır. Yani bir işlemin sorumluluk doğurmadığı gerekçesiyle, yorum yoluyla o işlem bakımından karşı-imza kuralının uygulanmayacağı söylenemez. Yukarıda da belirtildiği gibi yorum yoluyla, anayasayla getirilmiş bir kurala istisna getirilemez. Dolayısıyla “karşı-imza kuralının sorumluluk doğuran işlemler bakımından geçerli olacağı” hususu, anayasa koyucuyu yönlendirici bir nitelik arz eder. Karşı-imza kuralı, bu husus bakımından göz ardı edilerek bir anayasa kuralı haline getirilmişse artık bu konuda yapacak bir şey yoktur.

Bu şartlara bakıldığında en önemli şartın bu kuralın anayasada düzenlenmiş olması gerekliliği olduğu söylenebilir. Zira pozitif hukuk bakımından bir kuralın anayasada düzenlenmiş olması ve düzenlenişi, o kurala ilişkin ilkelere daha önemlidir. Bu bağlamda, işlemin sorumluluk gerektiren işlemler kategorisinde olması tali bir şarttır, denilebilir. Yani devlet başkanının yetkisi ve görevi dâhilindeki yazılı işlemler sorumluluk gerektirmese de, eğer karşı-imza kuralı kapsamına alınmışsa o işlem karşı-imza kuralına uygun olarak yapılacaktır. Ancak bu kuralın ideal düzenlenişinde, sorumluluk gerektirmeyen, Cumhurbaşkanı’nın tarafsız ve bağımsız hakemlik niteliklerine gölge düşürmesi ihtimali olmayan işlemler bu kuraldan istisna tutulmalıdır<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Venn Dicey, a.g.e., s. 206; Robert G. Neumann, **European and Comparative Government**, 2. b., McGraw-Hills, Columbus, 1955, s. 23.

<sup>18</sup> Aldıkaçtı, a.g.m, s. 41.

### III. KAPSAMI

Karşı-imza kuralı her parlamenter sistemde benimsenmesi gereken bir kuraldır. Ancak her devlet bu kuralı istediği şekilde benimsemekte, bu konuda kendi anayasal düzenlemelerini yapmaktadır. Devletler bakımından da asıl bağlayıcı olan bu düzenlemelerdir.

Devlet başkanının hangi işlemleri bakımından bu kuralın uygulanacağını belirlemesi çok önemlidir. Karşı-imza kuralı her ne kadar şekle veya yetkiye ilişkin bir kuraldan ibaret görülebilirse de, aslında yukarıda bahsettiğimiz üzere rejimin gerekliliklerini yerine getiren bir kuraldır<sup>19</sup>. Öyle ki, devlet başkanının karşı-imza kuralını göz ardı ederek, bütün işlemlerinde kendi iradesine göre tasarrufta bulunabilmesi, parlamenter sistemlerde tarafsız, bağımsız olmasına, erkler arasında hakemlik yapması gerektiği gerçeğine, diğer organların hareketlerini koordine etmek ve her birinin faaliyetini devletin genel menfaati ile ahenkli kılmak görevine aykırılık teşkil eder. Dolayısıyla, anayasal bir kural olan bu kuralın anayasada benimsendiği şekilde uygulamak gerekir.

Parlamenter sistemlerin genelinde bu kural kabul edilmiş, devlet başkanlarının anayasalarda istisna edilen işlemler haricinde tek başına işlem yapamayacağı hükme bağlanmıştır<sup>20</sup>. Ancak her ne kadar anayasalarda istisna getirilmemiş olsa da, doktrin tarafından bazı işlemlerin devlet başkanı tarafından tek başına imzalanıp yürürlüğe konacağı ileri sürülmüştür. Gerekçe olarak da bu işlemlerin niteliği itibarıyla tek başına yapılması gereken işlemler olduğu, bu işlemlerin devlet başkanına sorumluluk yüklemeyen işlemler olduğu gibi sebepler gösterilmiştir. Bu konuya Türk anayasa hukuku bağlamında aşağıda ayrıca değinilecektir. Ancak tekrar ve kısaca belirtmek gerekirse devlet başkanının işlemleri anayasa ve yasalarda öngörüldüğü şekilde bu kurala tabidir. Zira anayasalardaki kuralların genişletici veya daraltıcı yoruma tabi tutulması bir anayasa kuralının büyük oranda yok sayılması anlamına gelebilir. Dolayısıyla yorum yapılırken, ideal tanıma değil anayasa kuralına bağlı kalınması kamu hukuku ilkelerinden biri olan “*interpretatio cessat in claris*” (açıklık durumunda yorum yapılmaz)<sup>21</sup> ilkesinin bir gereğidir.

<sup>19</sup> Kerse, a.g.e., s. 141; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 319.

<sup>20</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 103-104; Kerse, a.g.e., s. 142. Portekiz Anayasası bu duruma istisna oluşturur. Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 245.

<sup>21</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, a.g.e., s. 264.

#### IV. FONKSİYONU

Karşı-imza kuralının öncelikle, yürütmenin iki kanadı arasındaki ilişkinin en temel kurgusu olduğu belirtilmelidir<sup>22</sup>. Öyle ki, bu kuralla devlet başkanı ile bakanlar kurulu<sup>23</sup> arasında, işbirliğine dayanan bir çalışma sistemi kurulmaktadır<sup>24</sup>. Devlet başkanının yetki ve görevleriyle ilgili yapmış olduğu yazılı işlemlerin hukuki bir sonuç doğurabilmesi, işleme anayasada karşı-imzayla yetkilendirilmiş makamların (bakanlar kurulu üyelerinin veya bakanlar kurulunun) katılmasına bağlıdır<sup>25</sup>. Bu sebeple karşı-imza kuralının sorumsuz ve daha az yetkili olan devlet başkanını, sorumlu ve daha çok yetkili hükümete yaklaştırma etkisinin söz konusu olduğu söylenebilir. Hatta devlet başkanlarının yetkilerini kullanarak, asıl yönetme yetkisine sahip olan bakanlar kurulunun önüne geçmeyi amaçladığı durumlarda, devlet başkanını, yetkilerini serbestçe kullanmasını engellemek adına dizginlemesi, onu etkisizleştirmesi amacına hizmet ettiği söylenebilir.

Karşı-imza kuralı sorumluluk bağlamında da değerlendirilebilir. Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının yetki ve görevleri dolayısıyla yapmış olduğu işlemlerden dolayı sorumsuzluğunu sağlayan mekanizma karşı-imza kuralıdır. Bu kuralın sorumluluğu başbakan ve ilgili bakana aktarma fonksiyonu mevcuttur<sup>26</sup>. Yani cumhuriyetler bakımından karşı-imza kuralı cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun mantıksal gerekçesidir<sup>27</sup>. Parlamenter monarşilerde ise hükümdarın sorumsuzluğu tarihsel süreçte esas kabul edildiğinden, karşı-imza kuralının sorumsuzluk bağlamında bir sonuç olduğu kabul edilebilir. Zira demokratik yönetimler bakımından hükümdarın davranışlarından ötürü sorumlu olması gereken kişilerin varlığı şarttır<sup>28</sup>. Cumhurbaşkanının isteği ve iradesiyle yapılacak bir işlemde doğan sorumluluk cumhurbaşkanının görevine ilişkin işlemlerden dolayı sorumsuzluğu ilkesinin bir aracıdır.

<sup>22</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 224.

<sup>23</sup> Burada bakanlar kurulu ifadesinin kullanılmasının sebebi, ileride görüleceği üzere karşı-imza yetkisinin bütün anayasalarda ya başbakanlara, ya bakanlara ya da bakanlar kurullarına verilmiş olmasıdır. Bakanlar Kurulunun kolektif bir organ olduğu da yukarıda dile getirilmiştir.

<sup>24</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s.103; Kerse, a.g.e., s. 137.

<sup>25</sup> Venn Dicey, a.g.e., s. 206. Ayrıca İngiltere’de bu kuralın yazısız bir kural olduğu hakkında; Venn Dicey, a.g.e., s. 206; Neumann, a.g.e., s. 23; Chalmers - Asquith, a.g.e., s. 150.

<sup>26</sup> Venn Dicey, a.g.e., s. 206; Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 235; Turhan, a.g.e., s. 52; Özkul, a.g.tz., s. 62; Sevinç, a.g.m., s. 123; Aldabak, a.g.m., s. 12.

<sup>27</sup> Louis Rolland, **Hukuku İdare**, çev. İbrahim Ali, İstanbul Matbaacılık ve Neşriyat, İstanbul, 1933, s. 121.

<sup>28</sup> Venn Dicey, a.g.e., s. 82.

Karşı-imza kuralının devlet başkanı bakımından karşı-imza atma yetkilisine hangi sorumluluk türlerini aktardığı konusunda doktrinde çeşitli görüş ayrılıkları vardır. Bir görüşe göre, karşı-imza kuralı sadece devlet başkanının siyasi sorumluluğunu Başbakan ve ilgili bakana yüklemektedir<sup>29</sup>. Bir başka deyişle karşı-imza kuralı devlet başkanının sadece siyasi sorumluluğunu kaldırır. Yani siyasi sorumsuzluğun mekanizması karşı-imza kuralıdır<sup>30</sup>. Diğer bir görüşe göre ise, karşı-imza kuralıyla, devlet başkanının imzaladığı kararı imzalayan karşı-imza yetkilisine yüklenen sorumluluk siyasi, hukuki veya cezai olabilir<sup>31</sup>. Bunun sonucu olarak da, devlet başkanının yetki ve görevleri dolayısıyla yaptığı bütün yazılı işlemlerden dolayı karşı-imza kuralı gereği karşı-imza yetkilisiyle/yetkilileriyle beraber imzalar ve bu yetkili/yetkililer meclise karşı sorumlu olur. Yani bu işlemlerden ötürü, karşı-imza atmaya yetkili makamlar hakkında, anayasal olarak mümkünse gensoru prosedürü işletilebilir. Yine karşı-imza kuralı ile devlet başkanı ve karşı-imza yetkilisinin beraber imzaladığı işlemlerden doğan hukuki sorumluluk da kararda imzası bulunan yetkililer tarafından üstlenilir. Örneğin, böyle bir kararnamenin uygulanması dolayısıyla bir kişiye karşı haksız bir fiille zarar verilmişse bu zararın tazmininden hükümet sorumludur. Cezai sorumluluk bakımından da durum aynıdır. Eğer devlet başkanı ve karşı-imza atmaya yetkili makamların imzaladığı bir kararname ile suç oluşmuşsa bu suçtan dolayı sorumluluk, kararda karşı-imzası bulunan makamlara aittir.

İkinci görüşün, parlamenter sistemin gereklerine daha uygun olduğu söylenebilir. Çünkü parlamenter sistemler, tarafsız, dengeleyici, bağımsız hakem niteliği taşıyan bir devlet başkanının varlığını gerektirmektedir. İşlemlerinden dolayı onu cezai ve hukuki anlamda korumayan bir karşı-imza kuralı olmasa devlet başkanını bu tür sorumluluktan bağışık tutmak mümkün olmayacaktır. Devlet başkanı bakımından hukuki ve cezai sorumsuzluğu sağlayacak ayrı hükme ihtiyaç duyulacaktır. Bu hükmü anayasalarına koymayan ülkelerin devlet başkanları bakımından hukuki ve cezai sorumluluk söz konusu olacak ve bu yüzden yukarıda belirtilen tarafsızlık, dengeleyicilik nitelikleri için güvence sağlanamayacak, bağımsız olmaları mümkün olmayacaktır. Karşı-imza kuralının bu üç sorumluluğu da cumhurbaşkanları bakımından kaldırdığı kabul edilirse, karşı-imza kuralının benimsenmesiyle, cumhurbaşkanının hukuki, siyasi ve cezai bakımdan sorumsuz olmasını ayrı ayrı

<sup>29</sup> Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 483; İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 224; Güneş, a.g.e., s. 60; Kılıç, a.g.tz., s. 60; Sevinç, a.g.m., s. 123.

<sup>30</sup> İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, a.g.e., s. 223.

<sup>31</sup> Chalmers - Asquith, a.g.e., s. 151.

düzenlenmesine gerek kalmayacaktır. Ayrıca parlamenter sistemi benimseyen anayasalara bakıldığında, karşı-imza kuralının devlet başkanları bakımından kaldırdığı sorumluluk konusunda ayırım yapılmadığını görmekteyiz. Bu açıdan bakıldığında, bu kuralın sadece siyasi sorumluluğu kaldırdığını söylemek gereksiz bir daraltıcı yorum olacaktır.

Bir görüşe göre karşı-imza kuralı, devlet başkanlarının yetkisiz olmalarını hedefleyen bir ilkedir<sup>32</sup>. Buna dayanak olarak da, tarihsel açıdan bakıldığında yürütme yetkilerinin ilk sahiplerinin devlet başkanları olduğu ifade edilmiş, ancak karar alma yetkisinin zamanla bakanlar kuruluna geçtiği belirtilmiştir<sup>33</sup>. Bunun diğer bir sebebi de “kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel olması”, yani “yetkinin sorumlulukla beraber gelmesi” olarak gösterilmiştir<sup>34</sup>. Yukarıda, birinci bölümde de görüleceği gibi tarihsel sürecin bu yönde ilerlediği ve devlet başkanlarının gitgide yetkisiz hale getirildiği doğrudur. Ancak karşı-imza kuralı devlet başkanını yetkisiz hale getirmez. Çünkü bu kurala uygun olarak yapılması gereken işlemlerde devlet başkanı yetki sahibidir. Bu işlemler bakımından karar alma, bu işlemlerin içeriğini belirleme yetkisi hala devlet başkanlarındadır<sup>35</sup>. Başka bir deyişle, bu işlemleri devlet başkanları düzenler. Karşı-imza kuralıyla bu işlemler bakımından, karşı-imza yetkisine sahip olan makamlar da yetkili hale gelir. Karşı-imza atma yetkisine sahip olanlar ise, eğer işlemin içeriğindeki iradeyle uyuşuyorsa bu işlemi imzalayarak işlemin tekemmül etmesini sağlayabilirler<sup>36</sup>. İşlemin hukuken tekemmül edebilmesi için de karşı-imza yetkisine sahip makamların iradesinin devlet başkanının iradesiyle aynı yönde olması ve bu işlemi imza etmesi gerekir. Ayrıca bu yetkiyle birlikte sorumluluk da karşı-

---

<sup>32</sup> Turan Güneş, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, **AÜSBFD**, C. 19, Ankara, 1964, s. 184; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 323; Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 323; Kerse, a.g.e., s. 276; Özkul, a.g.tz., s. 73, 75; Muammer Öz, *Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkilerinin Parlamenter Hükümet Sistemi ve Hukuk Devleti Açısından Durumu*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale, 2009, s. 59; Gülfidan, a.g.tz., s. 71; Kuzu, a.g.e., s. 80.

<sup>33</sup> Güneş, a.g.m., s. 184; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 323; Kerse, a.g.e., s. 276; Özkul, a.g.tz.,s. 73, 75; Muammer Öz, a.g.tz., s. 59.

<sup>34</sup> Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 323; Gülfidan, a.g.tz., s. 71; Yazıcı, a.g.e., s. 116.

<sup>35</sup> Bütün devlet başkanı işlemlerinin içeriğinin Başbakan ve ilgili bakan tarafından hazırlandığı görüşü için, Aldıkaçtı, a.g.m., s. 36.

<sup>36</sup> Türkiye ile karşı-imza kuralı bakımından benzer düzenlemelere sahip Japonya özelinde, karşı-imza yetkisine sahip olan makamların, bu işlemleri imzalamaktan kaçınıp kaçınmayacağı tartışılmıştır. Farklı görüşler olsa da, baskın görüş bakanların devlet başkanının işlemlerini imzalamaktan kaçınabilecekleri yönünde olmuştur. Bunun gerekçesi olarak da, eğer bakanlar anayasaya ve kanunlara aykırı işlemleri imzalarlarsa, kraldan daha güçlü bir erke karşı sorumlu olur. Dolayısıyla bakanların bu sorumluluğun altında kalmamaları için karşı-imza kuralına tabi işlemleri imzalamaktan kaçınabilmeleri gerekir. Bu anlayış Türk anayasal sistemi bakımından da geçerli olmalıdır. Joseph Ernest De Becker, **Elements of Japanese Law**, 1. b, University Publications of America, Maryland, 1979, s. 132.



imza yetkisine sahip olan makamlara geçer ve cumhurbaşkanı anayasa normu gereği sorumsuz hale gelir.

Burada yarı-başkanlık sistemini kabul etmiş devletler bakımından ayrı bir parantez açmak gerekir. Devlet başkanının işlemlerinin bu sistemlerde karşı-imza kuralına tabi tutulması, parlamenter sistemlerdeki gibi devlet başkanının etkisizleştirilmesi işlevine hizmet etmez. Ancak bunun dışında sorumluluğa ilişkin yapılan açıklamalar geçerlidir.

## V. KARŞI-İMZA ATMA YETKİSİ

Parlamenter sistemi benimsemiş anayasalardaki düzenlenen karşı-imza kuralına tabi işlemlerde devlet başkanının yanına kimlerin imzalanacağı konusunda farklı usuller benimsenmiştir. Bu usuller aşağıda incelenecektir.

### A. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAKANLARA VERİLDİĞİ ANAYASALAR

Bazı anayasalar, karşı-imza yetkisini bir bakana, bazı anayasalar yetkili bakana, bazı anayasalar ise bir veya birden fazla bakana vermektedir<sup>37</sup>. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının 106. maddesi karşı-imza atma yetkisini bir bakana vermektedir. Aynı şekilde 1944 İzlanda Anayasasının 19. maddesinde de karşı-imza atma yetkisi bir bakana verilmiştir. 1868 Lüksemburg Anayasasının<sup>38</sup> 45. maddesinde de bu yetki bir bakana verilmiştir. 1975 Yunanistan Anayasasında ise 35. madde gereği karşı-imza atma yetkisi, yetkili bakana verilmiştir. 1953 Danimarka Anayasasının<sup>39</sup> 14. maddesine göre bu yetki bir veya birkaç bakana aittir.

“Bir bakan” ile “yetkili bakan” ifadelerinden farklı şeyler anlaşılmalıdır. Yukarıda örnek verdiğimiz anayasalardaki “bir bakan” ifadesinden, bakanlar kurulunun herhangi bir üyesi anlaşılır. Yani devlet başkanının işlemlerini bakanlar kurulu üyelerinden herhangi birisi imzalarsa, karşı-imza kuralına uyulmuş olur. “İlgili bakan” ifadesinden de, işlemin konusunun birebir ilgili olduğu bakanlığın başında bulunan bakan anlaşılmalıdır. Eğer bir-

<sup>37</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 251-252.

<sup>38</sup> Lüksemburg Anayasasının İngilizce metni için: [https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf) Erişim tarihi: 29.06.2015.

<sup>39</sup> Danimarka Anayasasının İngilizce metni için: [http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000_.html) Erişim tarihi: 29.06.2015.

den fazla bakanın ilgili olduğu bir konu varsa da bu bakanların hepsi yetkilidir. Yetkili olan bakanlardan birinin imzası, işlemin oluşması bakımından yeterlidir.

#### B. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN SADECE BAŞBAKANA VERİLDİĞİ ANAYASALAR

Bazı anayasalar karşı-imza yetkisini sadece başbakana vermektedir. Bu anayasalara 1814 Norveç Anayasası örnek verilebilir<sup>40</sup>. Bu anayasanın 31. maddesine göre Kral'ın bütün işlemlerinin geçerlilik kazanması Başbakanın imzasının bu kararnamedeki varlığına bağlıdır.

#### C. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAŞBAKAN VEYA YETKİLİ BAKANA VERİLDİĞİ ANAYASALAR

Bazı anayasalarda karşı-imza yetkisi başbakan ve yetkili bakanlara verilmiştir. 1949 Federal Almanya Anayasasının 58. maddesine göre, Cumhurbaşkanının işlemlerinin geçerliliği, bu işlemde Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır. 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun 12. maddesine göre Devlet Başkanının işlemleri Başbakan veya o konuda yetkili bir bakanın imzasıyla geçerlilik kazanır. "Yetkili bakan" ifadesinden ne anlaşılması gerektiği konusunda yukarıda değerlendirmelerde bulunuldu. Dolayısıyla bu husus tekrar edilmeyecektir.

#### D. KARŞI-İMZA YETKİSİNİN BAŞBAKAN VE GEREKLİ DURUMLARDA YETKİLİ BAKANLARA VERİLDİĞİ ANAYASALAR

Bazı anayasalarda da karşı-imza yetkisi başbakan ve gerekli durumlarda yetkili bakanlara verilmiştir. Örneğin, 1958 Fransa Anayasasının<sup>41</sup> 19. maddesi karşı-imza yetkisini Başbakan ve gerekli durumlarda yetkili bakana vermiştir. 1978 İspanya Anayasasına göre de aynı şekilde 64. maddede karşı-imza yetkisi, Başbakan ve uygunsuz yetkili bakanlara verilmiştir.

<sup>40</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 252.

<sup>41</sup> Fransa Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> Erişim tarihi: 24.06.2015.

## E. KARŞI-İMZA YETKİSİNİ BAŞBAKAN VE İLGİLİ BAKANLARA VEREN ANAYASALAR

Bazı anayasalarda da karşı-imza yetkisi başbakan ve ilgili bakanlara verilmiştir. Örneğin, 1982 Türkiye Anayasasının 105. maddesi, karşı-imza yetkisini Başbakan ve ilgili bakana verilmiştir.

## F. KARŞI-İMZA YETKİSİNİ HÜKÜMETE VERENLER

1976 Portekiz Anayasasının 140. maddesi karşı-imza yetkisini Hükümete vermektedir. Japon Anayasası da 3. maddesinde İmparatorun yetkilerini Kabinenin görüş ve onayıyla kullanılacağını düzenlemiştir. Yani bir anlamda karşı-imza yetkisi kabineye aittir<sup>42</sup>.

## VI. KARŞI-İMZA KURALINA İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA DÜZENLEMELER

Parlamentar sistemlerde karşı-imza kuralı, devlet başkanlarının yetkilerini kullanabilmesinin şartıdır. Ancak yukarıda bazı devletlerin karşı-imza kuralına bazı istisnalar getirdiğini belirtmiştik. Bu başlık altında, parlamenter sistemi benimsemiş çeşitli devletler bakımından bu kuralın uygulanışı ve istisnaları ele alınacaktır. Örnekler, Federal Almanya, İspanya, Polonya, Hollanda, Japonya ve Portekiz Anayasaları üzerinden verilecektir.

1949 Federal Almanya Anayasası'nın 58. maddesine göre, Cumhurbaşkanının karar ve işlemlerinin geçerli olabilmesi için Başbakan ve yetkili bakanca tasdiken imza edilmesi gereklidir. Bu kuralın istisnası da devamında ifade edilmiştir. Buna göre Federal Başbakanın atanması ve görevden alınması, 63. maddeye göre Federal Meclisin feshi ve 69. maddenin 3. fıkrasında öngörülen Federal Başbakanın ya da Federal Başbakanla birlikte Federal Bakanların göreve devamı talebinde bulunması bu kuralın istisnalarıdır.

Bunun dışında Federal Almanya Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkiler karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmalıdır. Bu yetkileri şu şekilde örnekleyebiliriz: Federasyonu uluslararası planda temsil yetkisi, federal yargıçları, federal memurları, subay ve astsubayları atama ve görevden alma yetkisi, özel af yetkisi.

---

<sup>42</sup> a.e., s. 252.

1978 İspanya Anayasası'nın 64. maddesine göre, Kralın işlemleri Başbakan ve uygunsa yetkili bakan tarafından imzalanır. Bu kuralın istisnası, Başbakan adayının açıklanması ve atanması ve ayrıca 99. maddede belirtilen meclisi fesih kararıdır (fesih kararı için Meclis Başkanının da imzası gereklidir).

İspanya'da Kral'ın karşı-imza kuralına uygun olarak kullanması gereken bazı yetki ve görevleri şu şekilde örneklendirilebilir: Devleti temsil etmek, kanunları onaylamak ve yayımlamak, Parlamentoyu göreve çağırmak veya feshetmek ve Anayasada belirtilen sürede seçime götürmek, Anayasada belirtilen koşulların oluşması halinde referandum yapmak, Başbakan için bir aday önermek ve duruma göre Anayasada belirtildiği üzere atamak veya görevden almak, Başbakanın teklifiyle hükümet üyelerini atamak veya görevden almak, elçileri ve diğer diplomatik temsilcileri atamak, Devletin andlaşmalar yoluyla uluslararası taahhütlere girmesine muvafakat vermek.

1997 Polonya Anayasasının<sup>43</sup> 144. maddesinin 2. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı anayasal ve yasal yetkilerini kullanırken çıkarttığı resmi kararlar Başbakanın imzasıyla geçerliliğini kazanır. Bunun istisnaları ise, 3. fıkrada otuz bent halinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, bu işlemleri tek başına yapabilir. Bu işlemler şu şekilde örneklendirilebilir: Kanun koyma sürecini başlatma, halkoylaması ilan etme, Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunma, denetim gerçekleştirmesi için Yüksek Denetleme Kurulu'nu görevlendirme, Bakanlar Kurulunu toplama, hâkimleri atama, Yargıtay Başkanını atama, Milli Güvenlik Kurulu üyelerini atama ve görevden alma, istifa etme.

1997 Polonya Anayasasında karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılması gereken bazı yetkiler de şu şekilde örneklendirilebilir: Uluslararası anlaşmaları onaylar veya fesheder ve bunları *Sejm* (Meclis) ve Senato'ya bildirme, Diğer devletlere ve uluslararası kuruluşlara Polonya Cumhuriyeti'nin tam yetkili temsilcilerini atama ve geri çağırma, belirli bir süre için, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarını atama, Polonya vatandaşlığı verme.

Parlamente sistemin ortaya çıktığı ülke olan ve yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere'de Kral, hiçbir idari işlemi karşı-imza kuralına aykırı olarak tek başına yapar.

---

<sup>43</sup> Polonya Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> Erişim tarihi: 26.06.2015.

maz<sup>44</sup>. Bu zorunluluk teamüli bir zorunluluktur. Zira İngiltere’de yazılı bir anayasa yoktur. Bu kurala bağlanan sonuç, sorumluluğun karşı-imza yetkisini kullanan bakana aktarılmasıdır. Sorumluluğu üstlenen bakan, Kralın işlemiyle ortaya çıkan kanuna aykırı sonuçtan, bu işlemin Kralın işlemi olduğu savunmasıyla kurtulamayacaktır<sup>45</sup>.

1983 Hollanda Anayasası’nın 48. maddesine göre tüm kanunlar ve Kraliyet karar-nameleri, Kral ve bir veya birkaç bakan ya da Devlet sekreteri tarafından imzalanır. Hol-landa’da karşı-imza kuralı kesin ve istisnasız bir kuraldır. Kralın karşı-imza kuralına tabi işlemlerle örnek olarak vereceğimiz şu yetkileri kullanabilir: Başbakan ve bakanların atanması ve görevden alınması (Başbakanın atanmasına ilişkin Kraliyet Kararnamesi Baş-bakanın kendisinin karşı-imzasını taşır), Devlet sekreterlerini atama, yargının idaresinden sorumlu yargı mensuplarını ve Yargıtay Başsavcısının atanması, eyalet valilerini ve be-le-diye başkanlarını atama, idari organların hukuka veya kamu yararına aykırı kararlarının iptali, kamu kurumları arasındaki anlaşmazlıkların – yargının görev alanına girmediği ve kanun tarafından çözüm için farklı bir kurum görevlendirilmediği takdirde – çözümü, Ana-yasa değişikliğinin onayı ve ilanı. Bütün bu işlemlerde karşı-imza kuralı istisnasız bir şe-kilde uygulanmaktadır.

1947 Japonya Anayasasının<sup>46</sup> 3. maddesine göre, İmparatorun devlete ilişkin bütün işleri Bakanlar Kurulunun rıza ve tasdikine tabidir. Karşı-imza kuralı Japonya bakımından da istisnasız bir şekilde uygulanacak bir kuraldır. 4. maddeye göre ise İmparator sadece Anayasa’da kendisine verilen işleri yapar. Anayasa’da İmparator’a verilen işlere şu örne-kler verilebilir: Genel Meclis’in teklifi üzerine Başbakanı belirlemek, Bakanlar Kurulu’nun teklifi üzerine Yüksek Mahkeme Başyargıcını belirlemek, Anayasa değişikliklerini, kanun-ları, Bakanlar Kurulu kararlarını ve andlaşmaları ilan etmek, Temsilciler Meclisi’ni dağıt-mak, Genel Meclis’i toplantıya çağırarak, kanunlara göre bakanları ve diğer devlet memur-larını tayin veya azletmek, kanunla gösterilen sınırlar dâhilinde yabancı elçileri kabul et-mek. İmparatorun örnek verdiğimiz bu işlemleri bakımından istisnasız karşı-imza kuralı geçerlidir.

<sup>44</sup> Chalmers – Asquith, a.g.e., s. 150.

<sup>45</sup> a.e., s. 150.

<sup>46</sup> Japonya Anayasasının İngilizce metni için:

[http://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html) Erişim tarihi: 30.06.2015.

Portekiz’de ise daha farklı bir durum vardır. 1976 Portekiz Anayasası karşı-imza usulünü genel olarak değil, sadece kendi belirlediği 140. maddenin 1. fıkrasında sayılan 11 işlem bakımından kabul etmiştir. Yani Portekiz için karşı-imza bir kural değil, istisnadır. Kural olan Cumhurbaşkanının yetkili olduğu işlemleri tek başına yapmasıdır. Karşı-imza uygulamasının geçerli olduğu işlemler de şu şekilde sıralanabilir: Başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve azletmek, hükümetin önerisi üzerine veya kendi önerileri üzerine, Cumhuriyet Meclisi ve Devlet Şurasının görüşlerinin alınmasından sonra özerk bölgelerin özyönetim organlarını feshetmek, özerk bölgelerin bakanlarını, Hükümetin önerisi üzerine ve Devlet Şurasını görüşünü alarak atamak, Sayıştay Başkanını ve Başsavcıyı Hükümetin önerisi üzerine atamak, Genelkurmay Başkanının, Genelkurmay Başkan Yardımcısının ve üç Silahlı Kuvvetlerin komutanlarının görüşünü aldıktan sonra Hükümetin önerisi üzerine Genelkurmay Başkanını atamak, kanunları, kanun hükmünde kararnameleri, düzenleyici kararnamelerin ısdar etmek, yayınlanmalarını emretmek, uluslararası andlaşmaların onaylanmasına dair Cumhuriyet Meclisi kararlarını ve diğer Hükümet kararnamelerini imzalamak, sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek, Hükümetin görüşünü aldıktan sonra cezaları hafifletmek veya affetmek, Hükümetin önerisi üzerine elçileri ve olağanüstü temsilcileri atamak ve yabancı diplomatik temsilcileri akredite etmek, usulüne uygun olarak uygun bulunmuş uluslararası andlaşmaları onaylamak, Hükümetin önerisi üzerine Devlet Konseyinin görüşünü alarak ve Cumhuriyet Meclisinin veya toplantı halinde değil ise ve toplantıya çağırılması mümkün değilse Daimi Komitenin izniyle mevcut ve yakın saldırı halinde savaş ilan etmek ve barış yapmak. Portekiz Cumhurbaşkanı bu yetkileri Hükümetin karşı-imzasıyla kullanabilir. Bunun dışındaki bütün yetkilerini tek başına kullanır<sup>47</sup>.

## VII. DEVLET BAŞKANLARININ YETKİLERİ

Devlet başkanlarının yetkileri doktrinde genel itibariyle ilişkili oldukları kuvvetlere göre tasnif edilmiştir. Ancak bu tasnif yöntemi karşı-imza kuralı bakımından çok işlevsel bir yöntem değildir. Karşı-imza kuralı bakımından devlet başkanının yetkilerini, yazılı işlemlerle kullanılan yetkiler ve eylemlerle kullanılan yetkiler olarak tasnif etmek bu tez bağlamında daha yerinde olacaktır.

---

<sup>47</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 245-246.

Yukarıda bu tasnifin idari işlem ve idari eylem kavramları üzerinden yapılacağı belirtilmiş ve bu kavramlar tanımlanmıştır. Aşağıda listelenen yetkiler bu kavramlara göre değerlendirilip tasnif edilmiştir. Burada tasnif edilen yetkilerin 1982 Anayasasında kabul edilmiş olanları, aşağıda daha detaylı bir şekilde değerlendirilecektir. Bu başlık altında yetkiler sadece ismen zikredilecektir. Bunun yanında örnek olarak, bu yetkilerin devlet başkanına tanındığı anayasalar ve maddeleri belirtilecektir.

Bu yetki ve görevler sadece örnek olarak verilmiştir. Bunlar dışında devlet başkanlarına farklı devlet anayasalarında farklı yetki ve görevler verilmiş olabilir.

#### A. DEVLET BAŞKANLARININ YAZILI İŞLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİ VE GÖREVLER

Parlamente sistemlerinde devlet başkanlarının yazılı işlemlerle kullandığı yetki ve görevler ağırlıktadır. Bunlar her ne kadar farklı devletlerde farklı şekillerde düzenlenmiş olsa da, ortak noktaları yazılı işlemlerle kullanılmalarıdır. Dolayısıyla bu işlemlerin, şayet anayasada öngörülümüşse karşı-imza kuralı ile kullanılması gerekir.

Bu liste, nitelik itibarıyla yazılı olarak kullanılması gereken yetkilerin derlenmesiyle oluşturulmuştur.

- Yasama organını fesih yetkisi (1958 Fransa Anayasası 19. madde, 1949 Federal Almanya Anayasası 58. madde, 1975 Portekiz Anayasası 143. madde, 1975 Yunanistan Anayasası 32. madde),
- Parlamentoyu toplantıya çağırma, parlamentonun toplantılarını erteleme, kapatma yetkileri (1900 Avustralya Anayasası 5. ve 6. seksiyon, 1944 İzlanda Anayasası 22. ve 23. madde, 1946 Japonya Anayasası 7. madde)
- Kanunları onaylama (1994 Belçika Anayasası 109. madde, 1983 Hollanda Anayasası 87. madde, 1884 Norveç Anayasası 77. madde)
- Kanunları geri gönderme yetkileri (1958 Fransa Anayasası 10. madde, 1947 İtalya Anayasası 73. madde, 1982 Türkiye Anayasası 89. madde)
- İdarî yetkisi (1949 Federal Almanya Anayasası 82. madde, 1994 Belçika Anayasası 106. madde, 1937 İrlanda Anayasası 13. madde, 1999 Finlandiya Anayasası 79. seksiyon)

- Yayın yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 89. madde, 1999 Finlandiya Anayasası 79. seksiyon, 1937 İrlanda Anayasası 25. madde)
- Kanunları referanduma sunma yetkisi (1937 İrlanda Anayasası 27. madde, 1978 İspanya Anayasası 92. madde, 1976 Portekiz Anayasası 137. madde)
- Anayasa değişikliği teklifi yetkisi (1958 Fransa Anayasası 89. madde, 1983 Hollanda Anayasası 137. madde)
- Anayasa değişikliklerini bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 175. madde)
- Anayasa değişikliklerini referanduma sunma yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 175. madde)
- Anayasa değişikliklerini onama yetkisi (1944 İzlanda Anayasası 79. madde, 1946 Japonya Anayasası, 96. madde, 1814 Norveç Anayasası 112. madde)
- Başbakanı atama yetkisi (1947 İtalya Anayasası 92.-94. madde, 1975 Yunanistan Anayasası 84. madde, 1978 İspanya Anayasası 99. madde, 1937 İrlanda Anayasası 13. madde)
- Bakanları atama ve azletme yetkisi (1949 Federal Almanya Anayasası 64. madde, 1999 Finlandiya Anayasası 61. seksiyon, 1994 Belçika Anayasası 96. madde)
- Bazı kamu görevlilerini atama yetkisi (1949 Federal Almanya Anayasası 60. madde, 1900 Avustralya Anayasası 67. seksiyon, 1994 Belçika Anayasası 107. madde, 1958 Fransa Anayasası 13. madde)
- Af yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 87. madde, 1947 İtalya Anayasası 87. madde, 1983 Hollanda Anayasası 122. madde, 1999 Finlandiya Anayasası 58. seksiyon)
- Hâkim ve savcılarını atama yetkisi (1949 Federal Almanya Anayasası 60. madde, 1994 Belçika Anayasası 151. madde, 1983 Hollanda Anayasası 117. madde, 1976 Portekiz Anayasası 136. madde)
- Yüksek mahkemelere üye seçme yetkisi (1994 Belçika Anayasası 151. madde, 1947 İtalya Anayasası 89. madde, 1976 Portekiz Anayasası 136. madde, 1946 Japonya Anayasası 6. madde)



- Hâkimler yüksek kurullarına üye seçme yetkisi (1978 İspanya Anayasası 122. madde, 1994 Belçika Anayasası 106. madde)
- Anayasa mahkemeleri nezdinde iptal davası açmak yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 150. madde, 1937 İrlanda Anayasası 26. madde)
- Yabancı temsilci gönderme yetkisi (1949 Federal Almanya Anayasası 59. madde, 1958 Fransa Anayasası 14. madde, 1946 Japonya Anayasası 7. madde)
- Uluslararası andlaşma akdetme ve onaylama yetkisi (1994 Belçika Anayasası 167. madde, 1975 Yunanistan Anayasası 35. madde, 1958 Fransa Anayasası 52. madde)
- Savaş ve barış ilan etme yetkisi (1994 Belçika Anayasası 167. madde, 1978 İspanya Anayasası 63. madde, 1999 Finlandiya Anayasası 58. seksiyon, 1975 Yunanistan Anayasası 36. madde)

## B. DEVLET BAŞKANININ EYLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLERİ

Devlet başkanının eylemlerle kullandığı yetkileri, işlemlerle kullandığı yetkilerinden daha azdır. Bu yetkiler nitelik itibariyle karşı-imza kuralının uygulanmasına uygun değildir. Zira bu yetkiler hukuki bir sonuca yönelmiş yazılı irade açıklamalarıyla kullanılmamaktadır.

Bu liste nitelikleri itibariyle kullanılması gereken çeşitli yetkiler derlenerek hazırlanmıştır.

- Devleti temsil görev ve yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 104. madde, 1978 İspanya Anayasası 87. madde)
- Gözetme görev ve yetkisi (1982 Türkiye Anayasası 104. madde, 1975 Yunanistan Anayasası 30. madde)
- Uyarma ve görüş bildirme görev ve yetkisi (1978 İspanya Anayasası 56. madde, 1958 Fransa Anayasası 5. madde)
- Mesaj yetkisi (1983 Hollanda Anayasası 65. madde, 1947 İtalya Anayasası 87. madde, 1976 Portekiz Anayasası 137. madde)
- Bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi (1958 Fransa Anayasası 9. madde, 1982 Türkiye Anayasası 104. madde, 1976 Portekiz Anayasası 62. ve 136. madde)

- Bakanlar kurulu işlemlerini imzalama yetkisi (1958 Fransa Anayasası 13. madde, 1976 Portekiz Anayasası 137. madde, 1944 İzlanda Anayasası 19. madde, 1982 Türkiye Anayasası 104. madde)

## VIII. ESKİ TÜRK ANAYASALARINDA KARŞI İMZA KURALI

Karşı-imza kuralı, Osmanlı Devleti'nin son döneminde yürürlüğe giren 1876 Anayasası (1909 değişiklikleri sonrasında) ve Türkiye Cumhuriyeti döneminde 1924, 1961 ve 1982 Anayasasında düzenlenmiş ve uygulanmıştır. Bu başlık altında karşı-imza kuralının Türk anayasaları bakımından nasıl düzenlendiği ve ne şekilde uygulandığı incelenecektir.

### A. 1876 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI

Karşı-imza kuralı hukukumuzda, ilk olarak 1876 Anayasasında yapılan 1909 değişiklikleriyle girmiştir<sup>48</sup>. Bu hüküm, 1909 değişikliklerinin genel amacına uygun olarak, Padişahın yönetime ilişkin etkisini azaltmaya yöneliktir. 1876 Anayasasının 1909 yılında değiştirilmiş 30. maddesine göre,

“...Taraflı Hazireti Padişahiden tasdike muhtaç olan mukarreratın mamulünbiha olması için Sadrazam ile dairei müteallikasını nazırı taraflarından kararnamelere vazı imza edilerek kararın mesuliyeti deruhte olunmak ve anların imzası balâsına taraflı Hazireti Padişahiden dahi vazı imza buyrulmak şarttır...”

Bu hükümden şu çıkarımlar yapılabilir. Öncelikle bu kural Padişahın onayını gerektiren bütün kararlar için geçerlidir. Bu kuralın uygulanması, kararın yürürlüğe girmesi için şarttır. Kuralın ne şekilde uygulanacağı da bu hükümden düzenlenmiştir. Kararda Sadrazam ve ilgili nazırın imzası, Padişahın imzasının altında bulunacaktır. Karşı-imza kuralının işlevinin ne olduğu yine bu maddede belirtilmiştir. Karşı-imza kuralıyla, bu kurala uygun olarak imzalanmış karardan dolayı sorumluluk, sorumluluğun türü konusunda ayırım gözetilmeksizin kararda imzası bulunan Sadrazam ve ilgili nazır tarafından üstlenilmektedir. Aslında 1876 Anayasasından önce ve ilk şeklinde, Padişahın herhangi bir eyleminden ve işleminden ötürü sorumlu olmayacağı esastır. Çünkü bu Anayasanın yürürlüğe girmesinden önce ve bu anayasa döneminde, Padişahın kişiliği kutsal ve sorumsuz kabul edilmekteydi. Bundan ötürü sorumluluk bağlamında 1909 değişiklikleriyle gelen bu hükmün önemi olmadığını düşünmek yerinde olacaktır. Bu hükmün önemi, yukarıda da belirttiğimiz üzere,

<sup>48</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 40.

sadece Padişahın dilediği gibi tek başına işlem yapmasının önüne geçmesinde ve dolayısıyla Padişahı, parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna getirmesindedir<sup>49</sup>. Aynı zamanda Padişahın işlemlerinden dolayı uğranılan zarardan sorumlu olacak makamın belirtilmesiyle, hukuk devleti niteliğine yaklaşılmıştır.

1876 Anayasasında bu kuralın işleyişinin detaylı bir şekilde düzenlenmesine rağmen, bu kurala uyulmamasının yaptırımının ne olacağı konusu belirsizdir. Padişaha bu işleminden dolayı ortaya çıkan sorumluluğun yüklenemeyeceği, Anayasanın 5. maddesinde açıkça belirtilen, “Zat-ı Hazreti Padişahın nefsi hümayunu mukaddes ve gayrimesuldür.” hükmü gereği, gayet açıktır. Ancak, söz konusu işlemin akıbeti ne olacaktır? Bu konuda işleme karşı herhangi bir başvuru yolunun olmadığı düşüncesindeyiz.

#### B. 1924 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI

1924 Anayasasında karşı-imza kuralı öngörülmüştür. Anayasanın 39. maddesi, “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır.” hükmünü içermektedir. Yine Anayasanın 41. maddesinde, “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumlular 39 uncu madde gereğince bu kararı imzalayan Başbakanın ve ilgili bakanındır.” hükmü benimsenmiş, böylece karşı-imza kuralı ve bu kuralın sorumluluğa etkisi açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının istisnasız bütün kararları karşı-imza kuralına tabidir. Yani, bu kararların Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan tarafından imza edilmesi zorunludur. Bu kararlardan doğan bütün sorumluluklar da (hukuki, siyasi ve cezai) karşı-imza kuralı gereği, kararları imzalayan Başbakan ve ilgili bakanındır. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu da bu anayasada açıklığa kavuşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili işlemlerden dolayı ancak “hiyanet-i vataniye” halinde sorumludur. Karşı-imza kuralı bağlamında Cumhurbaşkanı bu kuralın uygulandığı kararnameler için ancak vatana ihanet kapsamında suçlandırılabilir ve sorumlu tutulabilir. Bunun dışında göreviyle ilgili olan konularda Cumhurbaşkanı herhangi bir şekilde sorumlu tutmak mümkün değildir.

Peki, Cumhurbaşkanının bu kurala aykırı olarak tek başına işlem yapması halinde bu kararnameden dolayı doğacak sorumluluk kime ait olacaktır? Bu soruna şöyle bir cevap verilebilir. Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına göre işlem yapması halinde, sorumluluk tamamen kendisine ait olmaktadır. Çünkü Anayasa’da Cumhurbaşkanının sadece karşı-

<sup>49</sup> Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 204.

imza kuralına uyarak yapacağı işlemlerden dolayı sorumsuz olacağı öngörülmüştür. Bu hükmün mefhum-u muhalifinden, Cumhurbaşkanının görevine ilişkin olarak, karşı-imza kuralına aykırı bir şekilde yaptığı işlemlerden ötürü sorumlu tutulabileceği, yani görevinin gereklerine aykırı hareket etmesinden ötürü, bu sorumluluğun kişisel sorumluluğa dönüşeceği çıkarılabilir. Bu şekilde yapılan işlemler usulen Anayasaya aykırıdır. Anayasanın da usule aykırı olarak yapılan bir işlemi koruyacağı düşünülemez. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının bu işleminden dolayı hukuki, siyasi ve cezai sorumluluğu mevcuttur.

Karşı-imza kuralı Anayasada benimsendiği gibi uygulanmamıştır. Normal şartlar altında Cumhurbaşkanının, bu yetkilerini ancak Başbakan ve ilgili bakanın katılımıyla kullanması gerekirken durum böyle olmamış, Cumhurbaşkanları kişisel karizmalarının ve siyasi kimliklerinin etkisini kullanarak, siyasi hayatta Anayasada olduğundan daha etkili olmuşlardır<sup>50</sup>.

#### C. 1961 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI

1961 Anayasasında ise karşı-imza kuralı Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen 98. maddenin 2. fıkrasında hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre, “*Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.*” Cumhurbaşkanı bu hükmün gereği olarak mümkün olan bütün yetkilerini karşı-imza kuralına uygun olarak Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmış kararnameler aracılığıyla kullanır. Bu kararnameden dolayı ortaya çıkan bütün sorumluluk, türü bakımından herhangi bir ayrıma tabi olmaksızın, kararı imzalayan Başbakan ve ilgili bakan tarafından yüklenilmektedir. Anayasanın 99. maddesi gereği, Cumhurbaşkanı bu kararnameler anlamında yalnızca vatana ihanet suçundan dolayı sorumlu tutulabilir.

Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına aykırı olarak işlem yapması halinde bu karardan dolayı sorumluluk kendisine ait sayılmalıdır. Bu konuda, 1924 Anayasası bağlamında yapmış olduğumuz açıklamalar aynen geçerlidir.

1961 Anayasası döneminde de karşı-imza kuralına sıkı sıkıya riayet edildiğini söylemek mümkün değildir. Cumhurbaşkanının yetkileri bakımından 1982 Anayasasına bir-

---

<sup>50</sup> Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, 3. b., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 748. Onar ayrıca Cumhurbaşkanının tek başına eylem dahi yapmaması gerektiği kanaatini aynı yerde belirterek, karşı-imza kuralını eylemler bakımından da kabul etmiştir.

çok yönden benzeyen bu anayasanın karşı-imza kuralı bağlamında değerlendirilmesi aşağıda yapılacaktır.

## IX. 1982 ANAYASASINDA KARŞI-İMZA KURALI

Bu başlık altında evvela karşı-imza kuralına ilişkin olarak 1982 Anayasasındaki düzenlemeler, ardından da genel olarak bu konudaki uygulamalar değerlendirilecektir. Cumhurbaşkanına verilmiş yetkilerin olan yetkilerin bu bağlamda değerlendirilmesi ayrı bir başlık altında yapılacaktır.

### A. DÜZENLENİŞİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

1982 Anayasasının 105. maddesinin 1. fıkrasında karşı-imza kuralı şu şekilde düzenlenmiştir:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”

Esasında bu düzenleme genel itibariyle parlamenter sistemlerdeki karşı-imza kuralına paralel bir düzenlemedir<sup>51</sup>. Ancak bünyesinde birçok sorunu ve tartışmayı barındırmaktadır. 1961 Anayasası döneminde yapılan tartışmalar bu anayasa döneminde de devam etmiştir<sup>52</sup>.

Öncelikle, bu hüküm bakımından tartışmalı olabilecek “*kararlar*” ibaresi açıklığa kavuşturulmalıdır. “*Karar*” ifadesi 1924 ve 1961 Anayasalarında da kullanılmıştır. Bu kelimenin, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde birçok farklı anlamı bulunmaktadır. Ancak hukuksal yönüyle “*herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm veya bu yargıyı bildiren belge*” anlamına gelmektedir<sup>53</sup>. Hukuksal anlamıyla bakıldığında, 105. madde hükmünde Cumhurbaşkanının yazılı işlemlerinin kast edildiği kabul edilebilir. Ancak hükmün devamındaki “*...imzalanır.*” ibaresinden, imzalanabilir kararların, yani yazılı kararların bu kurala tabi olduğu anlaşılmalıdır. Zira yazılı olmayan herhangi bir şeyin im-

<sup>51</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 518.

<sup>52</sup> Sevinç, a.g.m., s. 125.

<sup>53</sup> Türk Dil Kurumu Sözlüğündeki anlamı için:

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5582aa62afeae2.73735226](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5582aa62afeae2.73735226)

zalanması mümkün değildir. Yani kısaca bu kural, Cumhurbaşkanının eylemlerle ifade ettiği kararları kapsamamaktadır.

Bir diğer muğlak sayılabilecek ifade de “*ilgili bakan*” ifadesidir. Cumhurbaşkanının kararnamelerine karşı-imza atmaya yetkili makamlardan biri Başbakandır. Bu, hükümden gayet açık bir şekilde anlaşılmaktadır. “*İlgili bakan*” ifadesinden de ne anlaşılması gerektiği yukarıda açıklandı. Bu bağlamda 1982 Anayasasına göre karşı-imza yetkisine Başbakan ile birlikte sahip olacak olan makamın, kararnamenin ilgili olduğu konuya göre belirleneceği söylenebilir. Eğer kararname birçok konuyla bağlantılıysa da, bu konularla bağlantılı olan bakanlar karşı-imza atma yetkisine sahiptir. Yetkili olan makamlardan herhangi birisi karşı-imza yetkisini kullanabilir.

Bu kavramları irdeledikten sonra, bu hükümden çıkarılabilecek sonuçları incelemekte fayda vardır. Öncelikle bu hükme göre Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda tek başına yapabileceği öngörülen işlemleri dışında karşı-imza kuralı geçerlidir. Yani bu kararlar Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır. Dolayısıyla parlamenter sistemin gereklerine uygun bir hükümdür.

Bu hükümden çıkarılabilecek diğer bir sonuç da, Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olarak yapacağı işlemlerden dolayı herhangi bir ayırım gözetilmeksizin bütün sorumluluğun, kararı imzalayan Başbakan ve ilgili bakanda olduğudur. Bu konuda çeşitli tartışmalar yapılmış, karşı-imza kuralıyla Cumhurbaşkanının hangi sorumluluk türlerini Başbakan ve ilgili Bakana devrettiği hususunda farklı görüşler benimsenmiştir. Bu tartışmalara yukarıda değinilmiştir. Biz burada sadece hangi görüşü benimsediğimizi hatırlatmakla yetinelim: Karşı-imza kuralının hem hukuki, hem siyasi, hem de cezai sorumluluğu Başbakan ve ilgili bakana aktarma fonksiyonu vardır.

Yine bu hükümde Cumhurbaşkanının Anayasada ve diğer yasalarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına işlem yapabileceğinin öngörülebileceği ifade edilmektedir. Bu hüküm Federal Almanya, Hollanda gibi parlamenter sistemlerdeki anayasal düzenlemelerle paraleldir. Bu hükümden kaynaklı birçok tartışma mevcuttur. Anayasa Cumhurbaşkanına yine Anayasa ve kanunlarla tek başına işlem yapma yetkisinin tanınmasına cevaz vermiştir. Bu hükümden başka bir anlam çıkarılması mümkün değildir.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapma yetkisinin var olup olmadığı meselesi üzerinde durmak gerekir. Bu problem, 1982 Anayasasına özgü bir problem

değildir. Bundan önceki anayasalarda da bu husus tartışılmıştır. Dolayısıyla genel itibariyle buradaki açıklamalar bu konunun tartışıldığı diğer anayasalar bakımından geçerlidir.

Yukarıda belirtildiği üzere Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği, parlamenter sistemi benimsemiş anayasalar tarafından öngörülebilir. Ancak bunu öngören anayasalar genelde Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına işlem yapabileceğini belirtmişlerdir<sup>54</sup>. Dolayısıyla kural olan karşı-imza usulünün, istisnasının hangi işlemler olduğu, yani hangi işlemlerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabileceği tüketici olarak sayılmış ve yorum yoluyla türetilmesinin önüne geçilmiştir.

1982 Anayasası bakımından da Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği, bu kurala Anayasa ve yasalarla istisna getirilebileceği öngörülmüştür. Ancak Anayasamızca cevaz verilen istisnalar ne Anayasada ne yasalarda belirtilmemiştir. Dolayısıyla herhangi bir işlemin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabileceği söylenirse, kamu hukukuna ilişkin en temel yorum ilkelerinden biri olan “*yorum yoluyla istisna getirilemez*” ilkesine aykırı bir şekilde hareket edilmiş olur.

105. maddenin devamında da, “*Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz.*” denmektedir. Bu hüküm, karşı-imza kuralının önemini arttırmaktadır<sup>55</sup>. Anayasa bu hükümle ilk fıkrada Anayasa ve kanunlarla cevaz verdiği, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler hakkında hiçbir şekilde yargı mercilerine başvurulamayacağını belirtmiştir. Pozitif hukuk bakımından Cumhurbaşkanının herhangi bir işlemi tek başına yapamayacağı aşikârdır. Dolayısıyla bu hükmün uygulanabilirliği yoktur. Ancak aşağıda karşı-imza kuralına doktrin ve mahkeme kararlarıyla birçok istisna getirildiği görülecektir. Bu anayasa hükmünün uygulanabilirliği ve önemi bu şekilde ortaya çıkmaktadır.

105. maddenin son fıkrasında ise, “*Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla*” suçlandırılacağı hüküm altına alınmaktadır. Bu hüküm ilk iki fıkradan bağımsız olarak tek başına değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanının her bakımdan sorumlu olabileceği tek halin “vatana ihanet suçu” olduğu anlaşılabilir. Yani bu hükümden Cumhurbaşkanının eylemleri ve hukuka aykırı bir şekilde yaptığı işlemler

<sup>54</sup> Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 205; Asilbay, a.g.m., s. 255.

<sup>55</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 519.

bakımından da sorumsuz olduğu çıkarılabilir. Ancak ilk iki fıkrayla beraber hükmün tamamı incelendiğinde, 105. maddenin 3. fıkrasının karşı-imza kuralı bağlamında değerlendirilmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Zira 105. madde, Cumhurbaşkanının yazılı işlemlerle kullanacağı yetkilerden ve yerine getireceği görevlerden bahsetmektedir. Eylemlerle kullandığı yetkiler ve yerine götürdüğü görevler bu hükmün kapsamında değildir. Yani kısaca bu fıkradan, karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapılan işlemler bakımından Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğu, ancak bu işlemle vatana ihanet suçu olduğu takdirde, Cumhurbaşkanının bu suçtan dolayı sorumlu tutulabileceği anlaşılmaktadır.

## B. GENEL OLARAK UYGULANIŞI

1961 Anayasası döneminde ortaya konulan ve varlığını hala devam ettiren bir görüşe göre, ortada karşı-imza konusunda kesin bir hüküm bulunmasına rağmen (1961 Anayasasında 98. madde, 1982 Anayasasında 105. madde), Cumhurbaşkanının bazı yetkileri bakımından bu hükmün uygulanmaması gerekir. Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanımına ilişkin olan bu kural kesindir, ancak Cumhurbaşkanına kişisel olarak birtakım yetki ve görevler yükleyen hükümler de kesindir. Dolayısıyla Anayasanın, Cumhurbaşkanlığının temel özelliklerini düzenleyen başka hükümlerinden giderek, Cumhurbaşkanının yetkilerinin bir kısmını, karşı-imza kuralının istisnası olarak yorumlamak mümkündür<sup>56</sup>. Cem Eroğul da bu görüştedir. Ona göre, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması mümkün görülen, devlet başkanlarının doğrudan şahsına tanınmış olma özelliği taşıyan ve siyasi sorumluluk yönü bulunmayan yetkilerinin Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilmesi söylenebilir<sup>57</sup>. Sıddık Sami Onar'a göre ise, Cumhurbaşkanı, kendisinin doğrudan meclisle olan ilişkilerini düzenleyen yetkilerini tek başına imzalayacağı karar-namelerle kullanabilir<sup>58</sup>.

1982 Anayasası özelinde doktrinde, ilke olarak Anayasa 105. madde hükmünün Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapmasına müsaade ettiği, ancak bu işlemlerin neler olduğu konusunda açıklık bulunmadığı her halde kabul edilmiştir.<sup>59</sup> Esasen Danışma Meclisinin tasarısında karşı-imza kuralının istisnaları, yani Cumhurbaşkanının tek başına yapı-

<sup>56</sup> Recai Galip Okandan, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 475.

<sup>57</sup> Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **AÜSBFD**, C. 33, S. 1, 1978, s. 45.

<sup>58</sup> Onar, a.g.e., C. 2, s. 754-755.

<sup>59</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 337, vd.



bileceği işlemler, tüketici bir şekilde sayılmıştı.<sup>60</sup> Bu hüküm parlamenter sistemin esaslarına daha uygundu. Ancak Milli Güvenlik Konseyi bu işlemleri ayrıca saymayı yerinde görmemiştir<sup>61</sup>. Dolayısıyla parlamenter sistem bağlamında bir boşluk olduğu ifade edilmiştir.

Bu kuralın istisnalarının nasıl belirleneceğine ilişkin olarak en kapsamlı görüş Ergun Özbudun tarafından ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler bakımından öncelikle, Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine ilişkin Anayasa ve kanun maddelerinde bir açıklık olup olmadığına bakılmalıdır. Eğer bu konuda açıklık yoksa her yetki ve görevin mahiyetlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>62</sup>. Özbudun, örneğin Genelkurmay Başkanı atama yetkisinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağını, dolayısıyla tek başına kullanılamayacağını ifade etmiştir. Aynı şekilde, bakanların atanması yetkisi bakımından da, bu yetkinin ancak Başbakanın teklifi üzerine kullanılabilmesinin altını çizmiştir. Diğer bir örnekte ise, af yetkisinin Cumhurbaşkanına herhangi bir sorumluluk yüklemeyeceğinden bahisle tek başına kullanılacak bir yetki olduğunu belirtmiştir<sup>63</sup>.

Ayrıca Özbudun, Cumhurbaşkanının yasama ve yargı erkine ilişkin yetkilerinin kendine tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla verilmiş olmasından ötürü tek başına kullanılabilmesi gerektiği görüşündedir. Yürütme erkine ilişkin olarak da, bu yetkilerin bir kısmının, mesela gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar

---

<sup>60</sup> Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararlar şu şekilde sayılmıştır:

**a) Yasama ile ilgili olanlar:**

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,  
Kanunların, kanun hükmünde kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,  
Anayasa Mahkemesinden iptal kararlarının yeniden incelenmesini istemek,  
Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini karar vermek,

**b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:**

Başbakanı atamak,  
Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırarak,  
Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleriyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,  
İdam cezasını müebbet ağır hapis cezasına çevirmek,  
Üniversite rektörlerini seçmek,

**c) Yargı ile ilgili olanlar:**

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu tabii üyeleri dışındaki üyelerini seçmek. Tunç-Bilir-Yavuz, a.g.e., s. 206-207, dn. 33.

<sup>61</sup> Özbudun **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 330; Tunç - Bilir - Yavuz, a.g.e., s. 206-207.

<sup>62</sup> Özbudun **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338. Kuzu da aynı görüştedir. Kuzu, a.g.e., s. 84.

<sup>63</sup> Özbudun **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338.

Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak ve bu Kurula başkanlık etme icrai nitelik taşımadıklarından dolayı Cumhurbaşkanıca tek başına kullanılabilirliğini ifade etmiştir<sup>64</sup>. Özbudun burada belirtilenler dışında birçok yetki ve görev hakkında değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu değerlendirmelere, o yetki ve görevlere ilişkin başlıklarda değinilecektir.

Bu görüş her ne kadar Özbudun'a göre, olması gerekenleri ifade etse de, mevcut anayasal düzen içerisinde konuya ilişkin hükümlerin yorum yoluyla bu denli değiştirilmesi mümkün değildir. Özbudun'un bu yorumunun bire bir uygulanması halinde, karşı-imza kuralı kural olmaktan çok, istisna haline dönüşecektir. Zira bu kuralın uygulama alanı birkaç işlemde ibaret olacak, Anayasanın sadece Anayasa ve yasalarla düzenlenmesine cevaz verdiği tek başına işlem yapma yetkisiyle yapılan işlemlerin sayısı, yorum yoluyla, karşı-imza kuralına uygun olarak yapılan işlemlerden daha fazla hale gelecektir. Kanaatimizce hiçbir yorum anayasa hükümlerinden üstün değildir. Dolayısıyla anayasalarca benimsenen kuralların her yorumcu için farklı olabilecek prensiplerle uygulama dışında bırakılması söz konusu olmamalıdır. Bir anayasa kuralının uygulanabilirliği o anayasanın kendi iç dinamikleri temel alınarak değerlendirilmelidir.

Kuzu'ya göre, - kendisine her ne kadar bu ifadeleri, yetkiler bakımından açık hüküm bulunmadığı durumları kapsam dışında bırakmış olsa da - sübjektif görüşlere dayanarak bazı işlemleri karşı-imza kuralı dışında bırakma durumunda, kendi takdirine göre herhangi bir yetkisini tek başına kullanmaya kalkışan Cumhurbaşkanıca karşı hukuki bir gerekçeyle karşı çıkılmayacağını ifade etmiştir<sup>65</sup>. Bu endişe ve eleştiri de oldukça yerindedir.

Aslında objektif olarak bakıldığında bazı yetki ve görevler bakımından Özbudun'un belirttiği hususlar yerindedir. Örneğin Cumhurbaşkanıca Başbakan atamasında<sup>66</sup> karşı-imza kuralının aranmasında bu yetkinin doğasına aykırı bir durum vardır. Çünkü yeni Başbakanın atanması için eski Başbakan ve ilgili bakanın imzasının aranması mantıklı değildir. Eski Başbakan ile Cumhurbaşkanıca yeni hükümeti kurmak için görevlendirmek istediği kişi arasındaki siyasi veya kişisel husumet sistemin işleyişini durdurur. Hatta Cumhur-

<sup>64</sup> a.e., s. 339.

<sup>65</sup> Kuzu, a.g.e., s. 84.

<sup>66</sup> Cumhurbaşkanıca buradaki yetkisi aslen Başbakan atamak değil, milletvekillerinden birine yeni Hükümeti kurmak yetkisi vermektir. Başbakan atamak ibaresi bu şekilde algılanmalıdır.

başkanının tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşürür. Öyle ki, Cumhurbaşkanı yeni hükümeti kurması için görevlendirmek istediği milletvekilini eski Başbakanın isteklerine göre seçmek durumunda kalabilir. Ancak maalesef ki kurucu iktidar bu konuda, yukarıda belirttiğimiz sebeplerle yorum yoluyla doldurulamayacak bir boşluk bırakmıştır.

Karşı-imza kuralı konusunda hem 1961 Anayasası döneminde hem de sonuç itibarıyla aynı şekilde yorumlanması gereken 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, görüşlerini beyan etmiştir. Bu görüşler esas itibarıyla Ergun Özbudun'un yukarıda açıkladığımız görüşüne yakındır, denebilir. Aşağıda Anayasa Mahkemesinin bu konudaki görüşleri irdelenecektir.

Anayasa Mahkemesi, 4.3.1965 tarih ve E. 1963/311 ve K. 1965/11 sayılı kararında 1961 Anayasasındaki karşı-imza kuralına ilişkin düzenleme olan 98. madde hakkında şu şekilde değerlendirmelerde bulunmuştur:

“...Gerçekten, Anayasa'nın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında (Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak) yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak, bu madde hükmünü tamamlayan 98 inci maddede de (Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.) hükmü yer almaktadır. Bu hal; aynı maddenin başında belirtildiği gibi, (Cumhurbaşkanının, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmaması) nın tabii sonucudur. 244 sayılı Kanun, andlaşmaların onaylanması işine bütün Bakanların katılmalarını öngördüğünden bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenlenecek, bütün imzalar tamamlanınca Cumhurbaşkanının imzasına sunulacaktır.

Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalaması, yapılan andlaşmayı Anayasa'nın 97 nci maddesi gereğince onaylamasından başka bir anlam taşımaz...<sup>67</sup>”

Bu karar Anayasa Mahkemesinin karşı-imza kuralıyla yapılan işlemlerin nitelendirilmesi konusunda çok problemlili bir karardır. 1961 Anayasasının 97. maddesine göre milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayınlama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Anayasa Mahkemesinin bu kararına göre ise, Cumhurbaşkanına ait olan ve 98. maddeden dolayı karşı-imza kuralına göre kullanılması gereken bu yetki, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle de kullanılabilir. Yani aslen Anayasaya göre Cumhurbaşkanına ait olan bu yetki, bu kararla, Anayasa Mahkemesi tarafından yorum yoluyla Bakanlar Kuruluna devredilmektedir. Bu durum haliyle Anayasaya aykırıdır. Karşı-imza kuralında bulunan Cumhurbaşkanı imzası ile Bakanlar Kurulunda bulunan Cumhurbaşkanı imzası, Anayasa Mahkemesi tarafından aynı nitelikte görülmüştür. Aynı şekilde Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmayı

---

<sup>67</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 4.3.1965 tarih ve E. 1963/311 ve K. 1965/11 sayılı karar.

onaylama yetkisi de, Bakanlar Kurulu kararlamelerini imzalama yetkisi birbirine karıştırılmıştır. Ancak bunlar iki farklı yetkiden ibarettir.

Bu değerlendirmelerle davadaki iptal istemini reddeden Anayasa Mahkemesinin çoğunluk üyelerine karşı, üye İbrahim Senil muhalefet şerhinde şunları beyan etmiştir:

“...Anayasa'nın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylayacağı ve yayınlayacağı yazıdır. Bu hükümle, Cumhurbaşkanı'nın şahsına, Devletin başı sıfatı ile özel bir görev ve yetki verilmiştir. Bu açık ve kesin hüküm karşısında, Cumhurbaşkanının bu konudaki tasarrufa ilişkin kararına, Bakanlar Kurulunun katılması söz konusu olmamak gerekir. Anayasa koyucusu bu katılmayı öngörmüş olsa idi bunu açıklayabilirdi ... Anayasa'nın 98 inci maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığı haldeki andlaşmaların onaylanması ve yayınlanması tasarrufunun bir sorumluluğa yol açabileceği ve bu sorumluluğun ancak bu tasarrufa katılma ile belli olacağı düşünülse bile gene sözü geçen 98 inci maddenin ikinci fıkrasında denildiği gibi Başbakan ile her andlaşmanın niteliğine göre sadece bununla ilgili Bakanın bu tasarrufa katılmaları kabul edilebilir...<sup>68</sup>”

Muhalefet şerhinde, Anayasa Mahkemesinin bu sakıncalı görüşü doğru bir şekilde eleştirilmiş ve Bakanlar Kurulu kararlarıyla karşı-imzalı işlemler arasındaki fark doğru bir şekilde ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi yine 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu 17.10.1972 tarih ve E. 1972/16 K. 1972/49 sayılı kararında da, spesifik olarak, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açma yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağını tartışmış ve şu açıklamalarda bulunmuştur:

“Anayasa'nın 6. maddesinde "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir." kuralı getirildikten sonra 97. maddenin birinci fıkrasında "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder" kuralına yer verilmiş ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının Yürütme ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anayasa'nın 93 maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur" yolundaki ilkeyi bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerekir. Öte yandan Anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve lâik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa'nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki, ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarcı yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir

<sup>68</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 4.3.1965 tarih ve E. 1963/311 ve K. 1965/11 sayılı karar.

sonuç ortaya çıkar ki, Anayasa'nın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Hemen eklemek gerekir ki, Anayasa'nın 149. maddesi iptal davası açacakları göstermiş ve bunlar arasında yürütme organına yer vermemiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanının, Anayasanın 149. maddesine göre, Başbakanla herhangi bir bakanın imzalanmasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir...<sup>69</sup>

Kararda özetle Cumhurbaşkanının, devlet başkanı niteliği dolayısıyla sahip olduğu yetkilerin 98. maddenin istisnası olduğu ifade edilmiştir. Bu, "olması gereken" in ifadesi bakımından doğrudur. Ancak pozitif hukuk anlamında bu yanlıştır. Zira 1961 Anayasasında karşı-imza kuralına ilişkin olarak hiçbir istisna öngörülmemiş, 1982 Anayasasından farklı olarak kanunla istisna öngörülmesine dahi izin verilmemiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin bu kararı da yanlıştır.

Anayasa Mahkemesi 18.12.1979 tarih ve E. 1979/22 K. 1979/45 sayılı kararında 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisi bakımından 98. maddesi bağlamında hemen hemen aynı açıklamalarda bulunmuştur. Bu karara ilişkin olarak üye Bülent Olcay'ın karşı oy yazısında, Cumhurbaşkanının yasaları geri gönderme yetkisi 98. madde bağlamında şu şekilde değerlendirilmiştir:

"...Gerçekten, Anayasa'nın 98. maddesinin birinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu olmadığı hüküm altına alındıktan sonra, ikinci fıkrada, bu sorumsuzluğu nedeniyle, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanması gerektiği ve bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakanın sorumlu olacakları belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hiç bir işlemi ayrı tutmayan bu kesin hüküm karşısında, Anayasa'nın 93. maddesi uyarınca yasaların geri gönderilmesi işleminin de Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanmasını zorunlu saymak gerekir.

Birlikte imzalama zorunluğunun Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili bütün işlemler bakımından değil, yalnızca Anayasa'nın 97/2. maddesinde gösterilen görevler için söz konusu olabileceği yolundaki görüşlere katılmaya da kanımca olanak yoktur.

Çünkü "Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu" ilkesi yalnız 97/2. maddede gösterilen görevler bakımından değil, bütün görevleri için geçerlidir. Birlikte imzalama yükümlülüğü ise Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun sonucu olduğuna göre, en azından sorumluluğa neden olabilecek her işlem -ister 97/2. maddede yer alsın, ister Anayasa'nın başka bir maddesinde düzenlenmiş olsun- elbette ki Anayasa'nın temel ilkeleri ile de çatışmamak koşuluyla, birlikte imza edilmelidir.

Bu nedenlerle, örneğin Anayasa'nın temel kurallarından biri olan "mahkemelerin bağımsızlığı" ile bağdaşmayacağı için, Anayasa Mahkemesi üyelerinin Cumhurbaşkanınca seçimi işleminin Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanmasına kanımca anayasal olanak bulunmamaktadır. Yine Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine tek imza ile

<sup>69</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 17.10.1972 tarih ve E. 1972/16 K. 1972/49 sayılı karar.

iptal davası açmasının, ortada sorumluluğa neden olabilecek bir durum bulunmadığından, Anayasa'ya aykırı sayılmaması gerekir.<sup>70</sup>

Karşı oy yazısının gerekçesinden alıntılanan bu ifadelerin ilk dört paragrafındaki yaklaşım doğrudur. Gerçekten de 98. madde herhangi bir istisna öngörmeksizin Cumhurbaşkanının bütün işlemleri bakımından karşı-imza kuralını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla geri gönderme işlemi, bu kuralın istisnası saymak olanaksızdır. Yine bu kesinlikten ötürü, Cumhurbaşkanının, Anayasanın 97. maddesinin 2. fıkrası hükmünde belirtilen işlemleri bakımından karşı-imza kuralının geçerli olduğunu söylememek de olanaksız olacaktır.

Buna rağmen alıntılanan kısmın dördüncü paragrafının son cümlesinde yer alan, karşı-imza kuralının “*Anayasanın temel ilkeleri ile çatışmamak koşuluyla*” geçerli olacağı ifadesinin, Anayasanın temel ilkelerine Anayasa üstü bir değer atfedilmesi yoluyla bir paradoksa sebep olması ve bu ilkelerin neler olduğu konusunda büyük bir belirsizlik söz konusu olması dolayısıyla doğru bir ifade olduğu söylenemez.

Üye Bülent Olcay, mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini Anayasanın temel ilkelerinden biri olarak nitelendirmiş ve buna aykırı düşme ihtimali olan karşı-imza kuralı uygulamalarını, yani Cumhurbaşkanının mahkemeye üye seçme işlemlerini tek başına kullanmak zorunda olduğunu ifade etmiştir. Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisinin de, sorumluluk doğuran bir nitelik taşımaması nedeniyle Cumhurbaşkanı tek başına yapabileceğini ifade etmiştir. Bu görüş, olması gerekenin ifadesi olarak değerlendirildiğinde makul bir düşüncedir. Ancak pozitif hukuk bakımından bu düşüncüyü savunmak mümkün değildir.

Yine Anayasa Mahkemesinin 16.03.1976 tarih ve E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı kararının gerekçesinde de şu ifadeler kullanılmaktadır.

“Anayasa, cumhurbaşkanına, yürütmenin başı olması yönünden değil, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyeti'ni yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa'nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır.<sup>71</sup>”

1961 Anayasası döneminde verilmiş olan bu karar Anayasa Mahkemesinin günümüzdeki görüşünü de yansıtmaktadır. Kanaatimizce bu görüş, ne 1961 Anayasası bakımından, ne de 1982 Anayasası bakımından doğru kabul edilebilecek bir görüş değildir. Zira ne

<sup>70</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.12.1979 tarih ve E. 1979/22 K. 1979/45 sayılı karar.

<sup>71</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 16.03.1976 tarih ve E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı karar.

o dönem yürürlükte olan Anayasa bakımından, ne de 1982 Anayasası bakımından bu yetki karşı-imza kuralının istisnası olarak öngörülmemiştir.

1982 Anayasası döneminde de verilen kararlarda, Anayasa Mahkemesinin karşı-imza kuralına yorum yoluyla istisna tanıma eğilimi devam etmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37 K. 1993/18 sayılı kararında davadaki iptal istemine ilişkin olarak,

“...Parlamentar hükümet sistemi benimsenen Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. maddede uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. Anayasa'daki "Cumhurbaşkanının... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır." kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Ters durumda, yürütme alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamentar sistemin mantığı ile bağdaşmaz. Bu nedenle, karşı-imza kuralı yürütme alanındaki atamalarda geçerlidir.

Oysa Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na kimi Yüksek 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 kullanılabilecek yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır...<sup>72</sup>”

gerekçesiyle ilgili maddenin Anayasaya aykırılığına hükmedilemeyeceğinden bahisle iptal isteminin reddine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin görüşüne ilişkin bu alıntının ilk paragrafındaki değerlendirmelerin Anayasaya aykırı olduğu ifade edilmelidir. İlk cümle itibarıyla, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı sıfatıyla karşı-imza kuralına tabi olarak imzalayacağı kararnamelerin 104. madde uyarınca “yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri” ile sınırlı anlaşılmalıdır. Zira 105. madde, her ne kadar bünyesinde eksiklikler barındırıyor gibi görünse de açıktır. 105. madde “*Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır...*” hükmünü getirmiştir. Bu işlemler bakımından Anayasa ve kanunlarda herhangi bir istisna öngörülmemiştir. Anayasada cevaz verilen ama ne Anayasada ne de kanunlarda öngörülmeyen bir istisnanın Anayasa Mahkemesi tarafından öngörülmesi, “istisnaların dar

<sup>72</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37 K. 1993/18 sayılı karar.

yorumlanması” ilkesinin göz ardı edilmesi yoluyla Anayasa Mahkemesinin kendisini tali kurucu iktidar konumuna getirmesi anlamına gelir.

Anayasa Mahkemesi, bu gerekçesinin devamında, karşı-imza kuralının her yürütme işlemi bakımından değil, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğunu gerektirecek kararlar bağlamında kabul edilebileceğini beyan etmiştir. Bu görüşün de aynı gerekçelerle Anayasamıza aykırı olduğu söylenebilir.

Alıntılanan kararın ikinci paragrafında belirtilen husus, yani Cumhurbaşkanının devletin başı olması sıfatıyla bazı yetkileri tek başına kullanabilmesi, parlamenter sistemde “olması gereken” Cumhurbaşkanlığı makamı bakımından doğrudur. Ancak pozitif anayasa hukuku bakımından, “*olması gereken*”, “*olan*”dan daha üstün değildir. Anayasanın açık hükmü karşısında, Cumhurbaşkanına olmayan bir yetkinin verilmesi anayasaya aykırıdır.

Dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı Yekta Güngör Özden ise, karşı oy yazısında;

“Cumhurbaşkanı'nın görev ve konumuna özgü ve işleviyle sınırlı ayrık durumlar "... tek başına yapabileceği ... işlemler ..." (madde 105/1), "... resen imzaladığı kararlar ..." (madde 105/2) ile "... tek başına yapacağı işlemler ..." (madde 125/2) olarak anılmıştır. Bunların neler olduğu belirgin bulunmamakla birlikte başlıcası "Başbakanı atamak" (madde 104/b-1 ve madde 109/2), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri (madde 107) ile Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyelerini atamak (madde 104/b-14), üst düzey yöneticileri ya da avukatlar arasından üç asıl ve bir yedek Anayasa Mahkemesi Üyesi'ni seçmek (madde 146/1)dir. ... Anayasa'nın 105/1. maddesinde geçen "...bütün kararlar, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır..." açıklığı, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerden başka Başbakanla ilgili bakanın imzalaması gereken kararlar olduğu anlamına alınamaz. Bunlar, gerçekte, kimileri Cumhurbaşkanının önerisi ya da istemi üzerine hazırlanan, ilgili Bakan ve Başbakanın imzasının taşıyan kararlardır...<sup>73</sup>”

ifadelerini kullanmıştır. Başkan Özden'in karşı oy gerekçesinde de Anayasa Mahkemesinin bu konu hakkındaki anlayışı genel itibariyle tekrar edilmiştir. Bu gerekçede, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerinin belirtilmediğini, ancak bunların başlıcalarının “Başbakanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterini, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerini atamak ve Anayasa Mahkemesine üye seçmek” olduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda bu karşı oy yazısında 105/1 hükmünün “...*bütün kararlar, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır...*” şeklindeki açıklığına karşın,

“Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerden başka Başbakanla ilgili bakanın imzalaması gereken kararlar olduğu anlamına alınamaz. Bunlar, gerçekte-

<sup>73</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37 K. 1993/18 sayılı karar.



te, kimileri Cumhurbaşkanı'nın önerisi ya da istemi üzerine hazırlanan, ilgili Bakan ve Başbakanın imzasının taşıyan kararlardır.”

ifadesinin de Anayasaya aykırı bir yorum olduğu ifade edilmelidir. Zira Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevleri Anayasamızın 104. maddesinde sayılmıştır. Anayasanın bu hükmünü yok sayarak, bunların aslında Başbakan ve ilgili Bakanın işlemi olarak ifade edilmesi Anayasanın 104. maddesini by-pass eden bir yorum olacaktır.

Anayasa Mahkemesinin 29.4.1993 tarih ve E. 1992/39 K. 1993/19 sayılı kararı da birebir aynı görüşleri içeren bir karardır. Bu karar da Anayasa Mahkemesinin karşı-imza kuralına bakışına bir örnek olarak gösterilebilir.

## **X. TÜRK HUKUKU BAKIMINDAN KARŞI-İMZA KURALINA TABİ İŞLEMLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ**

Yukarıda da belirtildiği gibi, karşı-imza kuralı Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevleriyle ilgili yazılı işlemleri bakımından geçerlidir. Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevlerine ilişkin olarak yapmış olduğu işlemlerin hukuki niteliğini tartışmak, bunların hukuki rejimini belirlemek bakımından yerinde olacaktır. Bu bağlamda devletin işlemlerine ilişkin ayrımlar ve buna ilişkin kriterler irdelenmelidir.

Devletin işlemleri yasama işlemleri, yargı işlemleri ve yürütmenin, yani idarenin işlemleri olarak ayrılabilir. Cumhurbaşkanı'nın işlemlerinin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yürütme, yani idare organı içerisinde bulunduğundan, idari işlem niteliği tartışılmalıdır. Dolayısıyla devletin işlemleri arasından, idari işlemlerin belirlenmesi gereklidir.

İdari işlemlerinin belirlenmesi için fonksiyonel ve organik olmak üzere iki kriter vardır. Fonksiyonel kriter, Fransız hukukçu Leon Duguit tarafından savunulmuştur. Bu görüşe göre, devletin işlemleri, bu işlemleri yapan organlardan bağımsız olarak maddi mahiyetlerine yani içeriklerine göre ayrılmalıdır. Fonksiyonel kritere göre yasama işlemi, içerik itibarıyla kural-işlem niteliğindedir. Bu işlemler genel, sürekli, objektif kişilik-dışı düzenlemelerdir. İdari işlemler ise, subjektif, bireysel nitelikte ve somut işlemlerdir, subjektif hukuki durumlar yaratır. Yargı işlemleri de hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırı-

lık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan işlemlerdir<sup>74</sup>. Bu kritere göre, işlemin yapıcısı yasama organı da olsa, yargı organı da olsa idari işlem yapılabilir<sup>75</sup>.

Organik (şekli) kriter ise, Fransız hukukçu Raymond Carré de Malberg tarafından savunulmuştur. Bu kritere göre önemli olan işlemleri yapan organ ve bu işlemlerin yapılış şeklidir, işlemin içeriği önemli değildir. Bu görüşe göre yasama işlemleri, yasama organının yapmış olduğu işlemlerdir. İdari işlem ise idare organlarından çıkan işlemlerdir. Yargı işlemleri ise yargı organlarının yani mahkemelerin yaptığı işlemlerdir<sup>76</sup>.

Bu ayrımında organik kriter esas alınmalıdır. Yani yasama işlemleri yasama organından, yargı işlemi yargı organından, yürütme işlemi ise yürütme organından çıkar. Ancak her ne kadar organik kriter çok kolay bir ayırım kıstası sunsa da, yeterlilik konusunda büyük sorunları bünyesinde barındırır. Zira bu kritere göre ayırım yapıldığında, yasama ve yargı organlarının idari nitelikteki işlemleri, idari işlemler kapsamında değerlendirilemez<sup>77</sup>. Bunun yanında istisnaen fonksiyonel kriter de kullanılmalıdır.

Cumhurbaşkanının işlemleri bakımından organik kriter diğer işlemlerden ayrılmasını sağlayabilecek niteliktedir. Organik kritere göre değerlendirme yapıldığında, karşıimza kuralına uygun olarak yapılan işlemlerde imzaları bulunan Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanlar, idari teşkilat içerisinde yer aldığından idari işlemler olduğu söylenmelidir.

İdari işlemi diğer devlet işlemlerinden ayırdıktan sonra tanımlamak gerekir. İdari işlem genel olarak, idari makamların idare hukuku alanıyla ilgili olarak yaptıkları, kamusal nitelikli, etkili ve tek yanlı irade açıklamalarıdır<sup>78</sup>. Daha kısa bir tanımla idari işlem, idarenin idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yaptığı kamu hukuku işlemleridir<sup>79</sup>. Bu kavram, idarenin işlemleri kavramından farklıdır. İdare tarafından yapılan her işlem idarenin işlemidir, ancak idari işlem niteliğinde olmayabilir. Zira idarece kamu gücü kullanıl-

---

<sup>74</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I., a.g.e., s. 618-619; Mehmet Ali Gümüş, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1995, s. 8.

<sup>75</sup> Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. b., Beta Yayınevi, İstanbul, 2010, s. 110.

<sup>76</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I., a.g.e., s. 620; Gümüş, a.g.tz., s. 5.

<sup>77</sup> Gümüş, a.g.tz., s. 6.

<sup>78</sup> Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, 5. b., Sayram Yayınları, Konya, 2014, s. 316-317.

<sup>79</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 121.

madan yapılan işlemler de vardır. Bu gibi işlemler idarenin özel hukuka ilişkin işlemleridir; idari işlem sayılmazlar<sup>80</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemlerin, sadece idari işlem olmasından ötürü bazı özellikleri vardır. Bunlar beş başlık altında sıralanabilir.

### 1. Tek Yanlılık

İdari işlemler idarenin tek taraflı olarak iradesini açıklaması ile yapılan işlemlerdir<sup>81</sup>. Karşı-imza kuralına tabi işlemler de Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın iradelerinin birleşmesiyle oluşur.

### 2. İcrailik

İdari işlemin icrailik özelliği, idari bir işlemin yapılmasında o işlemle ilgili kişinin rızasının aranmamasını ifade eder<sup>82</sup>. Buna göre idare belli bir konuda iradesini açıklar ve bu irade, ilgili kişi tarafından kabul edilmesine gerek olmadan hukuk âleminde değişiklik yapar. Yani idari işlemin icrailik özelliği, idarenin tek yanlı olarak açıkladığı irade ile üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın hukuki sonuçlar doğurmasına denir<sup>83</sup>. Bu özellik yukarıda bahsettiğimiz tek yanlılık özelliğinin bir sonucudur<sup>84</sup>.

Bunun yanında, idarenin tek yanlı işlemlerinin genellikle icrailik niteliğine sahip olmasına rağmen, bazı işlemleri bu niteliğe sahip değildir. Bunlara “icrai olmayan işlemler” denir. Bu kararlar idareden çıkmakla birlikte herhangi bir hukuki sonuç doğurmazlar, hukuk düzeninde herhangi bir değişikliğe sebep olmazlar<sup>85</sup>. İlgililerin hakları ve yükümlülükleri üzerinde herhangi bir değişiklik yapmadığından bunlar hakkında iptal davası açılmaz<sup>86</sup>.

Bu anlamda Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin kullanımının icrai nitelik arz ettiği söylenemez. İşlem tekemmül ettiği andan itibaren işlemin ilgili olduğu kişinin rızası

<sup>80</sup> Günday, a.g.e., s. 121; Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s. 275-276; Kalabalık, a.g.e., s. 316-317.

<sup>81</sup> Günday, a.g.e., s. 124; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 32. b, Turhan Yayınevi, Ankara, 2014, s. 312; Kalabalık, a.g.e., s. 317; Yaşar, a.g.e., s. 290; Erdinç, a.g.tz., s. 27.

<sup>82</sup> Günday, a.g.e., s. 124; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 673; Gümüş, a.g.tz., s. 13; Yaşar, a.g.e., s. 293-294; Kalabalık, a.g.e., s. 317; Erdinç, a.g.tz., s. 28.

<sup>83</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 673; Yaşar, a.g.e., s. 294; Gümüş, a.g.tz., s. 13.

<sup>84</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 317.

<sup>85</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 674-675; Kalabalık, a.g.e., s. 330.

<sup>86</sup> Günday, a.g.e., s. 124; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 675.

aranmadan hukuk dünyasında değişikliğe sebep olan işlemler icrai işlemlerdir ve dava konusu yapılabilir. Ancak Cumhurbaşkanı bazı yetkilerini kullandığında hukuk dünyasında değişiklik yapmayabilir. İcrai olmayan bu idari işlemlerin dava konusu yapılması mümkün değildir. Aşağıda daha detaylı incelenecek olan Başkomutanlığı temsil yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi açılış konuşmasını yapma gibi yetkileri icrailik özelliğini haiz değildir. Bunlar aşağıda belirteceğimiz üzere karşı-imza kuralına da tabi değildir. Karşı-imza kuralına tabi işlemlerin tamamı icrailik özelliğine tabidir.

### 3. Re'sen İcra Edilebilirlik

Bir idari işlemin hukuk âleminde ortaya çıkan sonuçlarının maddi âleme doğrudan doğruya idare tarafından aktarılmasına o kararın re'sen icra edilmesi denir<sup>87</sup>. İcraîlikten farkı ise icraîlik özelliği kararın oluşmasına ilişkin iken, re'sen icra kararının uygulanmasına ilişkindir<sup>88</sup>.

İdare re'sen icra yetkisine kural olarak sahiptir. Yani idare kendi aldığı kararı yine bizzat kendisi icra edebilir<sup>89</sup>. Başka bir deyişle, idarenin aldığı kararları uygulaması için yargı organlarına başvurmasına gerek yoktur. Ancak bu kuralın istisnaları kanunla öngörülebilir. Yani bir kanun idarenin belli bir konuda kendi kararlarını icra edebilmesinin önüne geçen bir düzenleme getirebilir. Bu kararların uygulanması için mahkemeye veya icra dairesine başvurma gerekliliği getirebilir<sup>90</sup>.

### 4. Hukuka uygunluk karinesi

İdare tarafından tek yanlı olarak yapılan idari işlemlerin hukuka uygun oldukları var sayılmasına “*hukuka uygunluk karinesi*” denir. Yani tek yanlı bir idari işlemin, bir mahkeme tarafından iptal edilmediği müddetçe hukuka uygun olduğu kabul edilir<sup>91</sup>. Buna bağlı olarak idari işlemin sonuçları derhal doğar. Bu sonuçların doğması için hâkim kararına ihtiyaç yoktur. Aynı zamanda yine bu özelliğin bir sonucu olarak, dava açacak taraf idare değil, özel kişidir<sup>92</sup>. Yani işlemin muhatabı olan, işlemin hukuka aykırılığının tespiti menfaati olan kişidir. İşlemin hukuka uygunluğunun tespiti için idarenin dava açması

<sup>87</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, c. I, a.g.e., s. 675; Kalabalık, a.g.e., s. 318.

<sup>88</sup> Günday, a.g.e., s. 124; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 675; Kalabalık, a.g.e., s. 318.

<sup>89</sup> Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, a.g.e, s. 313; Yaşar, a.g.e., s. 279.

<sup>90</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 318.

<sup>91</sup> Yaşar, a.g.e., s. 290; Kalabalık, a.g.e., s. 318-319.

<sup>92</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 678; Kalabalık, a.g.e., s. 318.

gerekmemektedir. Bunun karinenin sebebi ise, her idari işlemin bir yasal dayanağının bulunmasıdır<sup>93</sup>.

Ayrıca yine bu özellikle bağlı şekilde, işlemin hukuka aykırılığının ispatı özel kişi tarafından yapılır<sup>94</sup>. Son olarak özel kişinin işlemin iptali için açtığı dava, işlemin yürürlüğünü durdurmaz. Bu sonucun istisnaları da mevcuttur<sup>95</sup>. Eğer bir kanun bir idari işleme karşı yapılan başvurunun o idari işlemin yürürlüğünü durduracağını öngörmüşse, bu işleme karşı yapılan başvuru işlemin yürürlüğünü durdurur<sup>96</sup>. Ayrıca bir idari işlemin iptali için yürütmeyi durdurma talebinde bulunulmuşsa bu işlem hakkında mahkeme tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilebilir<sup>97</sup>.

Karşı-imza kuralına uygun olarak yapılan işlemler bakımından da aynı durum geçerlidir. Bu işlemler de hukuka aykırılığı hakkında hüküm verilene kadar hukuka uygun bir şekilde yürürlükte kalmaya devam eder.

## 5. Yazılılık

İdari işlemler kural olarak yazılıdır<sup>98</sup>. Bu ilke içtihadi bir ilkedir<sup>99</sup>. Karşı-imza kuralı bakımından, idari işlemlerin yazılı olması şartı göz önüne alındığında, idari işlemlere hâkim olan ilkelere en önemlisi yazılılık ilkesidir, denebilir.

Karşı-imza kuralına uygun olarak yapılan işlemler, hukuki statüsünün belirlenmesi anlamında, idari işlem türlerine göre de değerlendirilmelidir. Ama önce idari işlem türlerine de kısaca değinmek gerekir. Öncelikle, idari işlemler tek yanlı idari işlemler ve iki yanlı idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır<sup>100</sup>. Tek yanlı idari işlemler ilgisinin rıza ve muvafakatine ihtiyaç duyulmaksızın, idarenin tek yanlı olarak açıkladığı iradesiyle yapılan işlemlerdir<sup>101</sup>. İki yanlı idari işlemler ise, idare ile ilgili kişinin aynı hukuki sonucu doğurmak amacıyla karşılıklı olarak açıkladıkları iradelerin uyuşumu sonucunda ortaya çıkan işlemlerdir. Bu kategoriye aynı zamanda idari sözleşmeler de denilebilir<sup>102</sup>. Bu anlamda

<sup>93</sup> Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, a.g.e., s. 312.

<sup>94</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 319.

<sup>95</sup> a.e., s. 319.

<sup>96</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 680.

<sup>97</sup> a.e., s. 681.

<sup>98</sup> Yaşar, a.g.e., s. 279; Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>99</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>100</sup> Günday, a.g.e., s. 122; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 664; Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>101</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>102</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 665; Kalabalık, a.g.e., s. 321.

karşı-imza kuralına tabi idari işlemlerin yukarıda belirttiğimiz gibi, tek yanlı idari işlem kategorisi içerisinde değerlendirilmesi mümkündür.

Tek yanlı idari işlemler de “*bireysel idari işlemler (idari kararlar)*” ve “*düzenleyici idari işlemler*” olmak üzere iki başlıkta toplanır<sup>103</sup>. Bireysel idari işlemler, kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemlerdir<sup>104</sup>. Bu işlemlere aynı zamanda idari kararlar da denir.<sup>105</sup> Düzenleyici idari işlemler ise, genel ve kişilik-dışı olan idari işlemlerdir<sup>106</sup>. Bu işlemler genel ve kişisel olmayan, yürürlükte kaldıkları sürece uygulanmakla tükenmeyen işlemlerdir<sup>107</sup>. İçerik anlamında kanunlarla benzerlik taşırlar. Bu iki işlem türü arasında fark yaratan unsurlar ise bireysel işlemlerin özel, düzenleyici işlemlerin genel nitelik taşıması ve bireysel işlemlerin ismen belirlenen bir veya birden çok kişiye ilişkin olması, düzenleyici işlemlerin ise kişilik-dışı nitelik arz etmesidir<sup>108</sup>. Bunun dışında da bireysel işlemler ile düzenleyici işlemler arasında, “*ara işlemler*” adı altında kategorize edilebilecek bir işlem türü daha vardır. Bu işlemler ne bireysel, ne de düzenleyici işlem niteliğindedir. Bu işlemler norm koyma özelliği bakımından düzenleyici işlemlerle benzerlik taşırlar. Ancak somut bir duruma ya da özel bir muameleye ilişkin olması bakımından da bireysel işlemlere benzemektedir<sup>109</sup>. Bu tür işlemlere bir memuriyet kadrosuna alım için yarışma sınavı düzenlenmesini, kamu yararı kararlarını, vesayet işlemlerini, belirli bir yerin tabii afet bölgesi ilan edilmesine ilişkin kararlarını verebiliriz<sup>110</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemler bireysel işlemlerdir. Başka bir deyişle idari kararlardır. Cumhurbaşkanının genel, soyut ve kişilik-dışı nitelikteki düzenleyici işlemler yapmasına yönelik bir yetkisi bulunmamaktadır.

Bireysel idari işlemler de birçok farklı açıdan tasnif edilebilir. Bireysel idari işlemler öncelikle maddi açıdan, “*şart işlemler*” ve “*sübjektif işlemler*” şeklinde sınıflandırılabilir<sup>111</sup>. Buna göre, bir kişiyi veya bir şeyi hukuk kurallarınca önceden tespit edilmiş bulunan, genel, objektif ve kişilik dışı bir statüye sokan ya da yine bu niteliklere sahip bir sta-

<sup>103</sup> Günday, a.g.e., s. 122; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 664; Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>104</sup> Günday, a.g.e., s. 122-123; Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 115.

<sup>105</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>106</sup> Yaşar, a.g.e., s. 283; Kalabalık, a.g.e., s. 320.

<sup>107</sup> Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 114.

<sup>108</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 667.

<sup>109</sup> a.e., s. 670.

<sup>110</sup> a.e., s. 670-671.

<sup>111</sup> Günday, a.g.e., s. 126.

tüden çıkartan bireysel idari işlemler “*şart işlem*”dir<sup>112</sup>. Bireysel hukuki durumlar doğuran ya da bireysel hukuki durumlarda değişiklik yaratan, kişiden kişiye değişen işlemler ise “*sübjektif işlemler*”dir<sup>113</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi idari işlemler genel itibariyle “*şart işlem*” niteliğindedir. Bunlara örnek olarak, yüksek yargı organlarına ve benzeri bazı idari makamlara yaptığı atama yetkilerini, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisini, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek gibi yetkileri örnek gösterebiliriz. Ancak Cumhurbaşkanının af yetkisi, sübjektif işlemler kategorisinde değerlendirilebilir.

Bireysel idari işlemler ayrıca içeriklerine göre de “*emredici işlemler*”, “*inşai işlemler*” ve “*tespit edici işlemler*” olarak üç gruba ayrılabilir. “*Emredici işlemler*”, muhatabını bir şekilde davranma, bir şeye katlanma veya bir davranıştan kaçınma gibi belirli bir davranışı benimsemeye zorlayan, emir veya yasak içeren işlemlerdir<sup>114</sup>. “*Inşai (yapıcı veya kurucu) işlemler*” ise, belli bir hukuki durum yaratan, değiştiren veya yine belli bir hukuki durumu sona erdiren işlemlerdir<sup>115</sup>. “*Tespit edici işlemler*” de yeni bir hukuki durum yaratmayan, bir hukuki durumun varlığını ve yokluğunu, bir kişinin veya bir şeyin hukuki niteliğini tespit eden işlemlere verilen addır<sup>116</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemler genel itibariyle belli bir hukuki durum yaratan nitelikte işlemler olduğundan inşai işlemler kategorisine girmektedir. Bunlara örnek olarak, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, kararnameleri imzalamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek yetkileri verilebilir. Bu yetkiler kullanıldığında belli bir hukuki durum yaratmaktadır.

Bireysel idari işlemler ayrıca açıklanan iradenin sayısı ve usulüne göre de ayrıma tabi tutulmaktadır. Buna göre bir tek iradenin açıklanmasıyla oluşan idari işlemlere “*bassit*”<sup>117</sup>, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması ile meydana gelen işlem-

---

<sup>112</sup> Günday, a.g.e., s. 127; Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 115; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 686; Kalabalık, a.g.e., s. 323.

<sup>113</sup> Günday, a.g.e., s. 127; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 687; Kalabalık, a.g.e., s. 323.

<sup>114</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 324.

<sup>115</sup> Günday, a.g.e., s. 128; Kalabalık, a.g.e., s. 324.

<sup>116</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 324.

<sup>117</sup> Günday, a.g.e., s. 128; Kalabalık, a.g.e., s. 324.

lere “*kolektif*”<sup>118</sup>, aynı yönde ve aynı konuda, aynı amaca yönelik birden fazla iradenin belli bir sıra izlenerek açıklanmasıyla yapılan işlemlere ise “*karma*” işlemler denir<sup>119</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi olarak yapılan işlemlerin tamamı bu tasnif anlamında karma işlemler kategorisinde değerlendirilebilir. Zira irade devlet başkanı tarafından oluşturulmakta, bu iradenin hukuk düzeni içerisinde sonuç doğurabilmesi için de daha sonra başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması gerekmektedir. Bu durum devlet başkanı → Başbakan + bakan şeklinde formüle edilebilir.

## **XI. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİN KULLANIMINA VE YERİNE GETİRİLMESİNE İLİŞKİN YARGISAL DENETİM**

### **A. YARGISAL DENETİMİN KAPSAMI**

Cumhurbaşkanı yetki ve görevlerini üç şekilde kullanabilir: İlki karşı-imza kuralına uygun olarak yazılı işlemlerle, ikincisi – öngörülmüşse - bu kuralın istisnası olarak tek başına, üçüncüsü ise bu kurala tabi olmadan eylemlerle. Bu başlık altında bu ihtimaller değerlendirilecektir. Ancak daha önce genel bir değerlendirme yapmak gerekir.

Anayasanın 105. maddesinin 2. fıkrası “*Cumhurbaşkanının re’sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz*” hükmünü barındırır. Bu noktada öncelikle kısaca bir hususu belirtmek gerekir. Bu hükümde bulunan “... *Anayasa Mahkemesi dâhil* ...” ibaresi fazladan konulmuş bir ibaredir. Bu hüküm olmasaydı bile Cumhurbaşkanının hiçbir işlemi hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulamazdı. Zira Anayasa Mahkemesinin yetkileri ve görevleri, bu Mahkeme nezdinde açılacak davalar ve inceleyebileceği normlar bellidir. Bu normlar arasında Cumhurbaşkanının işlemleri zaten sayılmamıştır. Dolayısıyla bu hükmün Anayasada bulunması herhangi bir şey ifade etmemektedir<sup>120</sup>.

Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm hukuk devleti ilkeleri bakımından oldukça olumlu karşılanabilecek niteliktedir. Ancak 105. maddenin 2. fıkrası ile 125. maddenin 2. fıkrası hukuk devleti ilkesine aykırı olarak, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlem-

<sup>118</sup> Günday, a.g.e., s. 128; Yaşar, a.g.e., s. 287; Kalabalık, a.g.e., s. 325.

<sup>119</sup> Günday, a.g.e., s. 129; Gözler, **İdare Hukuku**, C. 1, a.g.e., s. 694; Yaşar, a.g.e., s. 285; Kalabalık, a.g.e., s. 325.

<sup>120</sup> Kuzu, “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 82.



leri yargısal denetim dışında bırakmıştır<sup>121</sup>. 125. maddede ifade edilen “*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler*” kavramı, 105. maddenin 2. fıkrasında ifadesini bulan “*Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler*” ile aynı kavramlardır.

Cumhurbaşkanı bazı yetkilerini tek başına kullanabilir ve görevlerini tek başına yerine getirebilir. Bu yetki ve görevler için karşı-imza kuralı geçerli değildir, ancak istisnası olarak da kabul edilemez. Bunun sebebi bunların karşı-imza kuralının kapsamında değerlendirilmesinin zaten imkânsız olmasıdır. Zira bir şeyin istisna kabul edilebilmesi için onun kurala tabi olması gerekir. Yani bu yetki ve görevler işlemlerle kullanılacak yetkiler ve yerine getirilebilecek görevler değildir, eylemlerle kullanılabilir. Dolayısıyla bu faaliyetlerin karşı-imza kuralının istisnası niteliğinde olmadığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanının tek başına yerine getirebildiği yetki ve görevler, yukarıda zikrettiğimiz 105. maddenin 2. fıkrası bağlamında tartışılmalıdır. Yani Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralının istisnası niteliğindeki işlemler hakkında yargı mercilerine başvurulamayacağı ifade edilmiştir. Bizim sistemimize göre, Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi işlemleri ve bu kurala uygun olmadığı için karşı-imza kuralının uygulanmadığı eylemleri söz konusudur. Yargısal denetim sınırı, sadece karşı-imza kuralının istisnası niteliğinde olan işlem ve eylemler bakımından geçerlidir. 105. maddenin 2. fıkrasında ifadesini bulan bu istisnai işlem kategorisinin içi boştur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının tek başına, yazılı işlem dışındaki eylemlerle kullanabileceği yetkiler ve yerine getireceği görevler bakımından bu hükmün uygulanması mümkün değildir. Eylemsel nitelikteki bu Cumhurbaşkanı faaliyetleri yargısal denetime tabidir.

Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken, anayasal bir zorunluluk olan karşı-imza kuralına aykırı davranırsa, 105. maddenin 2. fıkrası hükmü bu işlemleri korumaz. Yani bunlar hakkında da yargısal denetim mümkündür. Bunun bir sonucu olarak da Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, bu tür hukuka aykırılıklar bakımından söz konusu olmaz. Cumhurbaşkanı hem cezai, hem de hukuki bakımdan bu işlemlerden dolayı kişisel olarak sorumludur. Çünkü Anayasanın, Anayasada öngörülen şekle aykırı şekilde yapılmış işlemler hakkında, hukuka aykırılıkları koruması gibi bir ihtimal düşünülemez. Aksi halde, Anayasanın kendisini kullanılmaz hale getirmesi gibi bir ihtimal söz konusu olur, ki bu da akla uygun değildir.

---

<sup>121</sup> Hikmet Tülen, “Gündemin Değişmeyen Konusu Anayasa Değişikliği Tartışması”, *AÜEHFD*, C. 4, S. 1-2, Erzincan, 2000, s. 205; Muammer Öz, a.g.tz., s. 65.

Yapılan bu genel değerlendirmelerin ardından, yetki ve görevlerinin kullanımı bakımından ortaya çıkabilecek tazminat sorumluluğu ve cezai sorumluluk konuları üzerinde durulacak, ardından da bu işlemlerin idari yargısal denetimlerine değinilecektir.

## B. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİ İCRASINDAN DO- LAYI ORTAYA ÇIKABİLECEK TAZMİNAT SORUMLULUğU

Cumhurbaşkanının yetki ve görevi dâhilinde yapmış olduğu eylem ve işlemlerden dolayı tazminat sorumluluğu ortaya çıkabilir. Bu bağlamda çeşitli ihtimaller bakımından değerlendirme yapmak gerekir.

Öncelikle Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olarak yapmış olduğu eylem ve işlemlerden dolayı kişiler zarar görmüş olabilir. Bu işlemler bakımından sorumluluk, işleminde imzası bulunan Başbakan ve bakandır. Kişilere zarar veren bu işlemler idari işlem niteliğinde olduğundan, kural olarak bu işlemlerden doğan tazminat sorumluluğuna özel hukuk yollarıyla değil idare hukukuna özgü yollarla gidilebilir. İYUK'un 2. maddesinin ilk fıkrasının b bendine göre, idari eylem ve işlemlerden ötürü kişisel hakları muhtel olanlar tarafından tam yargı davası aılabilir. Bu bağlamda karşı-imza kuralına tabi olarak yapılan işlemlerle kişisel hakları ihlal edilenler tam yargı davası açabilir. Bu dava, karşı-imza kuralı dolayısıyla Başbakanlık ve kararda imzası bulunan bakanın Bakanlığına yöneltilir. Bu bağlamda işlemin iptali de isteniyorsa, işlemden zarar gören kişiler İYUK'un 12. maddesi bağlamında iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilirler veya ilk önce iptal davası açıp buna ilişkin kararı aldıktan sonra tam yargı davası açabilirler.

Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olmayan eylemlerinden dolayı ortaya çıkabilecek olan tazminat sorumluluğuna da yine tam yargı davalarıyla gidilebilir. Bu dava Cumhurbaşkanlığına yöneltilir. Zira yukarıda da belirttiğimiz gibi, Cumhurbaşkanını bu eylemleri bakımından sorumsuz kılacak herhangi bir anayasa hükmü mevcut değildir. Dolayısıyla bu eylemlerden dolayı Cumhurbaşkanının tazminat sorumluluğu mevcuttur. Bu sorumluluğa gidilmesi için İYUK'un 13. maddesinde belirlenen usul Şu Şekildedir: Hakkı Cumhurbaşkanının eylemleri tarafından ihlal edilen kişi, bu eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl veya her halde beş yıl içinde Cumhurbaşkanlığına başvurarak haklarının yerine getirilmesini isteyebilir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu srenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava aılabilir.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri dâhilinde yapabileceği eylemler, kişilerin haklarını bu yönde ihlal edebilecek bir nitelik taşımaz. Daha doğru bir ifadeyle bu usulün uygulanabilme ihtimali mümkün görülmemektedir.

Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına aykırı olarak tek başına yapmış olduğu işlemler bakımından da sorumluluk yine Cumhurbaşkanına ait olur. Bu halde de Cumhurbaşkanı karşı-imza kuralının sağladığı sorumsuzluk zırhından faydalanamaz. Çünkü karşı-imza kuralı, işlem ancak kendisine uygun bir şekilde yapılmışsa Cumhurbaşkanını sorumsuz kılar.

### C. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNİ İCRASINDAN DO-LAYI ORTAYA ÇIKABİLECEK CEZAI SORUMLULUK

Yukarıda karşı-imza kuralının fonksiyonuna ve cezai sorumluluğa ilişkin başlıklar-da da belirttiğimiz üzere, karşı-imza kuralı, bu kuralın uygulandığı işlemlerden doğabile-cek cezai sorumluluğu, kararda imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakana aktarmaktadır. Yani karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapılmış bir işlemle suç işlenmişse bu suçtan, kararda imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulur.

Bunun istisnası ise yukarıda açıklamış olduğumuz “vatana ihanet” suçudur. Karşı-imza kuralıyla yapılmış işlemlerle vatana ihanet suçu işlenmişse, Cumhurbaşkanı da, kararda imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakanla birlikte bundan sorumlu olur. Ancak yukarıda da açıkladığımız üzere böyle bir suç bizim hukuk düzenimizde yoktur. Dolayısıyla vatana ihanet gibi bir suçtan ötürü Cumhurbaşkanının cezalandırılması mümkün değildir.

Cumhurbaşkanının yetki ve görevleriyle ilgili olarak yapmış olduğu eylemlerden ötürü ise, kendisini sorumluluktan kurtaracak herhangi bir mekanizma bulunmadığından sorumlu tutulabilir.

Cumhurbaşkanı karşı-imza kuralına tabi bir işlemi bu kurala aykırı olarak, tek başına yapmışsa, Anayasada belirtilen şekle aykırı olarak yapılan bir işlemin Anayasa tarafın-dan korunması söz konusu olamayacağından, Cumhurbaşkanının bu işlemlerle işlenen suç-lardan kişisel olarak sorumlu olacağı söylenebilir.

## D. CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİNE İLİŞKİN OLARAK YAPTIĞI İŞLEMLERİN İDARİ YARGISAL DENETİMİ

Karşı-imza kuralına tabi işlemler üzerindeki idari yargı incelemesi, 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesi ya bu işlemler hakkında iptal davası açılması ya da bunlardan dolayı hakları muhtel olanların açtığı tam yargı davaları şeklinde tezahür eder. Tam yargı davaları ile ilgili olarak yukarıda açıklamalarda bulunulmuştur. Burada tekrar edilmeyecektir.

Karşı-imza kuralıyla yapılan idari işlemlerin iptal davası üzerinden incelenmesi de, aynı maddenin 1. fıkrasının a bendi gereği, idari işlemin unsurları üzerinden yapılır. Bundan ötürü idari işlemin unsurları üzerinde durmak gerekir. Ardından da sakatlanan idari işlemlere uygulanan yaptırımlar bakımından değerlendirmeler yapılacaktır.

### 1. Unsurlar Bakımından Değerlendirme

İdari işlemlerin yetki, şekil, usul, sebep, konu ve maksat olmak üzere altı unsuru bulunmaktadır.

#### a. Yetki unsuru

İdare hukuku bakımından yetki, idari fonksiyon itibariyle, bir idari makamın bir işlemi yapabilme ehliyeti şeklinde tanımlanabilir<sup>122</sup>. Başka bir deyişle, hukuki tasarrufun temelini oluşturan iradenin ehil ve yetkili bir merci ve makamdan sadır olmasıdır<sup>123</sup>. İdari işlemler, ancak anayasada ve kanunlarda idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerce yapılabilir<sup>124</sup>.

İdari işlemi yapmaya yetkili kişi veya kişilerin belirlenmesi, yetki kurallarıyla söz konusu olur. Bu kurallar yetkilerin kaynağı ve sınırları, yetkilerin niteliği ve yetkilerin kullanılmasına ilişkin olmak üzere üç grupta toplanabilir. Yetkilerin kaynağı ve sınırlarına ilişkin kurallar da iki tanedir. Bunlardan ilki, yetkilerin anayasa ve kanunlardan kaynaklanması, ikincisi ise yetkilerin kanunlarla sınırlı olmasıdır<sup>125</sup>. Yetkilerin niteliği bakımından kurallar ise, idare hukukunda yetkilerin verilmiş yetkiler olması, istisnai olması ve bundan dolayı dar yoruma tabi tutulması ve kamu düzenine ilişkin olmasıdır. Yetki unsu-

<sup>122</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 745; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 379.

<sup>123</sup> Onar, a.g.e., C. I, s. 300; Süleyman Doğruer, **İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1993, s. 15.

<sup>124</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 337.

<sup>125</sup> Güher Ulu, **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 176; Saadettin Burak Açıdoğru, **İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya, 1998, s. 11.

runun kamu düzeninden olmasının sonucu da, bu unsurun mahkemeler tarafından re'sen incelenecek bir husus olmasıdır<sup>126</sup>. Yetkilerin kullanılmasına ilişkin kurallar da, bu yetkinin kullanılmasının zorunlu ve vazgeçilmez olması, yetki sahibinin yetkisini bizzat kullanmak zorunda olması, yetki sakatlıklarının sonradan düzeltilememesidir<sup>127</sup>.

İdari işlemin yetki unsuru da kendi içinde unsurlar barındırmaktadır. Yetki, idari işlemin belirli bir konuda, belirli bir zaman zarfında ve belirli bir yerde, idare adına irade açıklamaya ehil belirli kişi veya kişilerce yapılmasını ifade eder<sup>128</sup>. Yani idari işlemde yetkiye ilişkin olarak, kişi, konu, yer ve zaman unsurları bulunmaktadır.

### **(1) Kişi bakımından yetki (Ratione personae yetki)**

İdari işlem herhangi bir kişi veya kamu görevlisi tarafından yapılamaz. İdari işlemin, idare adına irade açıklama yetkisine sahip kamu görevlilerince yapılması şarttır. Bu şart, idari işlemin kişi bakımından yetkisini karşılamaktadır. Yani kişi bakımından yetki, idari faaliyetin yapılabilmesi için, hangi idari makamın irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir<sup>129</sup>.

İdare adına işlem yapmaya yetkili kişi veya organa idari makam denir<sup>130</sup>. Başka bir deyişle ancak bir idari makam idari işlem yapabilir<sup>131</sup>. İdari makamlar, bireysel veya kolektif olabilir. Kamu tüzel kişisi adına işlem yapmaya yetkili olan idari makamın hangisi olduğu, kamu tüzel kişisinin kurucu hukuki metinlerinde düzenlenir<sup>132</sup>.

Kişi bakımından yetki kavramı, idari işlemin yapıcısı ile sınırlıdır. İdari işlemin yapıcısı kavramı genel anlamda, idari işlemde rızası hukuken zorunlu kılınan idari makam olarak kabul edilir<sup>133</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi idari işlemlerde idari işlemin yapıcısı olan makam veya makamlar hangileridir? Başka bir deyişle, bu işlemlerin yapıcısı sadece Cumhurbaşkanı mıdır, yoksa Cumhurbaşkanı ile birlikte Başbakan ve ilgili bakan bu işlemin yapıcısı olarak sayılmalı mıdır? Bu sorunun cevabını verebilmek için, başbakanın ve ilgili bakanın

<sup>126</sup> Ulu, a.g.e., s. 193; Gümüş, a.g.tz., s. 54; Doğruer, a.g.tz., s. 68.

<sup>127</sup> Ulu, a.g.e., s. 194.

<sup>128</sup> a.e., s. 138.

<sup>129</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 383; Kalabalık, a.g.e., s. 339; Ulu, a.g.e., s. 140; Açdoğruyan, a.g.tz., s. 14.

<sup>130</sup> Ulu, a.g.e., s. 140.

<sup>131</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 383.

<sup>132</sup> Ulu, a.g.e., s. 140.

<sup>133</sup> a.e., s. 144.

karşı-imza kuralına tabi idari işlemlerde bulunan imzalarının, daha doğrusu iradelerinin niteliğini tartışmamız gerekir. Yani başbakan ve ilgili bakanların imzası kurucu mudur? Bu soruya evet cevabı verilmelidir. Zira Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan bu işlem için iradelerinin bulunması gereken idari makamlardır. Bu iradelerin niteliği tevsik edici değil, kurucudur. Zira Başbakan ve ilgili bakan, işlemin içeriğine doğrudan müdahale edememektedir. Ancak bu işlemin içeriğine katılmadıkları takdirde, işlemi imzalamaktan kaçınarak, bu işlemin tekemmül etmesinin önüne geçebilir. Dolayısıyla bu işlemler bakımından kişi bakımından yetkili makamların Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan olduğu söylenebilir.

Karşı-imza kuralına ilişkin karşılaştırmalı hukuktaki düzenlemeler de bunu göstermektedir. Zira birçok devletin anayasasında, bu işlemlerin geçerlilik şartının karşı-imza atma yetkisine sahip olan makamın bu işlemlerde imzasının bulunması olduğu ifade edilmiştir.

Ancak bu konuda aksi bir görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, devlet başkanına sorumluluk gerektiren işleri yapma yetkisi vermek, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden kimsenin sorumlu olmayacağını peşinen kabul etmek demektir. Bir kimsenin yaptığı tasarruflardan başkalarını sorumlu tutmak adalet fikri ile bağdaşmaz. Bu nedenle de Cumhurbaşkanına ait yetkiler Anayasanın kurduğu sisteme göre Başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılmaktadır, yani onlara ait yetkililerdir<sup>134</sup>. Bu görüş eleştiriye açıktır. Zira bu yorum açık anayasa hükmüne aykırı bir yorumdur. Çünkü karşı-imza kuralına tabi olarak yapılan işlemler, Cumhurbaşkanının yetkileri olarak sayılan yetkilerin kullanımına ilişkin işlemlerdir. Dolayısıyla bu yetkilerin Cumhurbaşkanına ait olmadığını savunmak doğru olmaz.

## **(2) Konu bakımından yetki (Ratione materiae yetki)**

Konu bakımından yetki idari makamın belirli bir konuda idari işlem yapabilmesini ifade eder. Yani konu bakımından yetki, idari işlemin konusunun söz konusu makamın yetkisinde olup olmadığına ilişkindir<sup>135</sup>. Eğer idari işlem eğer başka bir idari makamın yetkisini kullanıyorsa işlem yetki tecavüzüyle sakatlanır.

<sup>134</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 99; Kuzu, “Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının...”, a.g.m., s. 41.

<sup>135</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 380; Kalabalık, a.g.e., s. 339.

Karşı-imza kuralı, konu bakımından yetki hususuyla birlikte değerlendirildiğinde şu sonuçlar çıkarılabilir. Karşı-imza kuralına tabi idari işlemler, ancak ve ancak Cumhurbaşkanına Anayasa ve kanunla tanınmış yetkiler bakımından geçerlidir. Yani Cumhurbaşkanının konu bakımından yetkili olduğu hallerde karşı-imza kuralı geçerlidir. Örneğin, kanunları yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, kararnameleri imzalamak, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek Cumhurbaşkanının konu bakımından yetkili olduğu işlemlerdir.

### **(3) Yer bakımından yetki (*Ratione loci yetki*)**

İdari makamlar arasında yer bakımından da yetki paylaşımı da söz konusudur. Yer bakımından yetki, idari makamların konu bakımından sahip olduğu yetkileri kullanabileceği coğrafi sınırları ifade eder<sup>136</sup>.

Devlet tüzel kişiliği adına idari işlem yapmaya yetkili merkezi idarenin başkent teşkilatı, tüm ülke için yer bakımından yetkilidir. Uzmanlık ilkesi gereği ihtisaslaşmış, milli kamu görevi yürüten hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da tüm ülke çapında ancak kendileri için anayasa ve kanunlarca belirlenen konularda idari işlem yapmaya yetkilidir<sup>137</sup>. Merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan idari makamların yetkileri yer bakımından, buldukları idari bölümlerin sınırları ile sınırlandırılmıştır. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri ise içinde buldukları bölgelerin sınırları ile sınırlandırılmıştır<sup>138</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemlerin kişi bakımından yetkilisi, yukarıda belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakandır. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan da merkezi idarenin başkent teşkilatı içerisinde. Dolayısıyla bu işlemlerin bütün ülke çapında yer bakımından yetkili olan makamlar tarafından yapıldığını belirtmek yerinde olacaktır.

---

<sup>136</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 382; Ulu, a.g.e., s. 166; Doğruer, a.g.tz., s. 70.

<sup>137</sup> Açdoyuran, a.g.tz., s. 9.

<sup>138</sup> Ulu, a.g.e., s. 167.

#### (4) Zaman bakımından yetki (*Ratione temporis yetki*)

Zaman bakımından yetki, idari makamların yetkili olduğu zaman zarfını ifade etmektedir<sup>139</sup>. Yani bir idari makam hangi zaman aralığı içerisinde işlem yapmaya yetkilendirilmişse o zaman aralığı içerisinde idari işlem yapabilir.

Zaman bakımından yetki, idari işlemin yapıcısına, idari işlemin yapılması için öngörülen sürelerle ve idari işlemin etkilerine ilişkin olabilir. Tüm idari makamlar idari işlem yapmaya ancak görev süresi içerisinde yetkilidir. Görev süresi, göreve başlama ile görevin sona ermesi arasındaki zaman aralığıdır<sup>140</sup>.

İdari işlemin etkileri açısından da zaman bakımından yetki sınırı söz konusudur. Bu tüm idari işlemler bakımından geçerli bir yetkidir. İdari işlemlerin geçmişe etki edememesi ve yetkilerin zamanından önce kullanılamaması şeklinde iki görünümü vardır<sup>141</sup>.

Zaman bakımından yetki açısından diğer sınırlama ise, idari işlemin belirli bir süre içerisinde yapılmasının öngörüldüğü hallerde söz konusudur. Bu sınırlama tüm idari işlemler bakımından değil, sadece belirli bir süre içerisinde yapılması gereken işlemler bakımından söz konusu olur<sup>142</sup>. Bir idari işlemin yapılması hakkında süreler anayasa ve kanunlar tarafından belirlenir. Belirlenen bu süreler bakımından niteliksel farklılıklar vardır. İdari işlemin belirli bir süre içerisinde yapılmasını emreden süreler “*emredici/sınırlandırıcı süreler*”, idari makamların belirli bir süre işlem yapmamasını emreden süreler “*erteleyici/koruyucu süreler*”, idari makamları bir an evvel yetkisini kullanma amacıyla belirtilen süreler ise “*gösterici/hızlandırıcı süreler*” olarak isimlendirilir<sup>143</sup>. Emredici süreler geçirildiğinde idarenin işlem yapma yetkisi sona erer. Ancak gösterici süreler söz konusuysa, bu süre geçirildiği takdirde idari işlem yapma yetkisi sona ermez<sup>144</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemler hem Cumhurbaşkanının, hem de Başbakan ve ilgili bakanın görev süresi içerisinde yapılırsa geçerlidir. Bunun belirlenmesinde herhangi bir sorun çıkmaz. Ancak bazı karşı-imza kuralına tabi bazı işlemler bakımından, bu işlemlerin yapılabilmesi için belli süreler öngörülmüştür. Örneğin, 89. maddede Cumhurbaşkan-

<sup>139</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 380; Ulu, a.g.e., s. 170; Doğruer, a.g.tz., s. 70; Kalabalık, a.g.e., s. 341.

<sup>140</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 341; Ulu, a.g.e., s. 171.

<sup>141</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 381; Ulu, a.g.e., s. 172.

<sup>142</sup> Ulu, a.g.e., s. 174; Kalabalık, a.g.e., s. 342.

<sup>143</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 382.

<sup>144</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 342.



nının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunları onbeş gün içerisinde yayımlayacağı veya yeniden görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndereceği ifade edilmiştir. Bu süre nitelik itibariyle “gösterici/hızlandırıcı süre”dir. Zira bu işlemin belirtilen onbeş günlük süreye uyulmadığı takdirde bu işlem hakkında iptal veya yok hükmünde sayılma yaptırımlarının uygulanacağını gösteren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması ve görevlerin ifa etmesi için öngörülen süreler genel itibariyle gösterici sürelerdir.

### ***b. Şekil unsuru***

Şekil, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradenin kendisiyle açıklandığı şey, iradeyi açıklamak için kullanılan araçtır. Diğer bir deyişle, idarenin şekil unsuru, işlemin içeriğine değil bu işlemin içinde yer aldığı şeye tekabül eder<sup>145</sup>.

İdare hukuku anlamında, bütün idari işlemler belirli şekil kurallarına uyularak yapılmalıdır<sup>146</sup>. Başka bir deyişle, idare hukukunda şekil serbestisi söz konusu değildir<sup>147</sup>. Bunun sebebi ise idarenin ajanlarının, idari işlemleri ihtiyatsızca yapmalarının önüne geçmek<sup>148</sup>, bu şekilde idari işlemin muhataplarına hukuki güvence sağlamaktır<sup>149</sup>.

İdari işlemlerde kural, o işlemin yazılı olarak yapılmasıdır<sup>150</sup>. Ancak istisnaen, kanunla bir idari işlemin sözlü veya hareketli şekle tabi olabileceği öngörülebilir<sup>151</sup>. Diğer bir ifadeyle, bir idari işlemin yazılı şekilden başka bir şekilde yapılacağı ancak kanunla öngörülebilir.

Yazılı bir idari işlemin metni birçok farklı unsuru bünyesinde barındırır. Bu unsurların en önemlilerinden biri, “irade açıklaması”dır. İrade açıklaması idari işlemin özünü oluşturur. Ancak bu irade açıklamasının idari işlemin özünü oluşturabilmesi için, bu ifadenin hukuk düzeninde bir değişiklik doğurmaya yönelik olması gereklidir<sup>152</sup>.

Diğer bir zorunlu unsur olan “imza” ise, idari işlemin yetki unsuru ile bağlantılı bir şekli unsurdur. İmza, idari işlemi yapmakla yetkilendirilmiş kişiler tarafından atılmalıdır.

<sup>145</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 829.

<sup>146</sup> Günay, a.g.e., s. 143, Kalabalık, a.g.e., s. 351.

<sup>147</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 388.

<sup>148</sup> Günay, a.g.e., s. 143.

<sup>149</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 830.

<sup>150</sup> Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 122; Günay, a.g.e., s. 144; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 388; Gümüş, a.g.tz., s. 67; Kalabalık, a.g.e., s. 351.

<sup>151</sup> Günay, a.g.e., s. 145; Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 122-123.

<sup>152</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 832.

Yani bir idari işlemin bu işlemi yapmaya yetkili kişilerce yapılıp yapılmadığı işlemin altında bu kişinin imzasının olup olmadığının tespitiyle mümkün olur<sup>153</sup>. İşlem birden fazla imza taşıyorsa ve bu imzalardan biri yetkili makamın imzası ise, işlemin hukuka uygun olduğu varsayılır, fazladan atılan imza işlemi sakatlamaz<sup>154</sup>. Kolektif kararlarda (kurul kararlarında) ise, idari işlemin altında bütün kurul üyelerinin imzası bulunmalıdır. Oyçokluğuyla alınan kararlar bakımından ise, imza sayısı hem o kurul için öngörölmüş toplantı yetersayısı, hem de karar yetersayısına ulaşmalıdır. Karma işlemlerde ise gerekli bütün imzalar bulunmalıdır. Bir karma işlem türü olan karşı-imza kuralına tabi idari işlemlerde, karşı-imza yetkisine sahip herkesin o idari işlemde imzasının bulunması gerekir.

İdari işlemlerde bunlar dışında, muhatabın adı, tarih, yer, başvuru yolları ve süresi, gerekçe ve yayın şartı gibi şekle ilişkin şartlar öngörölmüş olabilir. Ancak karşı-imza kurallı bağlamında bunlar bakımından özel bir değerlendirme yapılmasına gerek yoktur. İdari işlemin irade açıklaması ve imza unsuru en önemli unsurlarındandır. Karşı-imza kuralına tabi bir işlemde bunların eksik olması, işlemi ağır bir şekilde sakatlar.

### *c. Usul unsuru*

Doktrinde bazı yazarlar tarafından şekil unsurunun usul unsurunu kapsadığı ifade edilse de<sup>155</sup>, bunların iki farklı unsur olduğunu belirtmek daha yerinde olacaktır. Zira şekil unsuru, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradenin kendisiyle açıklandığı şey, iradeyi açıklamak için kullanılan araçken, usul unsuru işlemin yapılmasında izlenen prosedürü ifade eder<sup>156</sup>.

Bir idari işlemin, hukuki etkilerini yaratabilmesi için tamamlanmış, oluşumuna dair usulün sona ermiş olması gerekmektedir<sup>157</sup>. Birçok idari işlem tek kişi tarafından doğrudan doğruya yapılır. Bu hallerde uyulması gereken usul kuralları fazla değildir. Ancak bazı hallerde idari işlemin unsurlarından biri olan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır. İrade belli süreçlerden geçerek hazırlanır, olgunlaşır ve açıklanır<sup>158</sup>.

İdari işlemlerin yapılışında birçok farklı usul öngörölmüştür. Çalışma kapsamında bunları ismen zikredeceğiz.

<sup>153</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 833.

<sup>154</sup> a.e., s. 834.

<sup>155</sup> Günday, a.g.e., s. 143, vd.

<sup>156</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 353.

<sup>157</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 387.

<sup>158</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 852.

- Teklif usulü
- Danışma usulü
- Çelişme usulü
- İlgilinin dosyasını inceleme hakkı
- Her bir durumun özel olarak incelenmesi ilkesi

Teklif ve danışma usulüne karşı-imza kuralı bağlamında değinmek gerekir. Zira bu usuller, Cumhurbaşkanının bazı yetki ve görevleri hakkında kabul edilmiştir. Örneğin başkanların atanmasında Başbakanın, Genelkurmay Başkanının atanmasında Bakanlar Kurulunun teklifi olmalıdır. Aynı şekilde örneğin, TBMM seçimlerinin yenilenmesinde ise Cumhurbaşkanının TBMM Başkanına danışması gerekir. Bunlar anayasal, usuli zorunluluklardır.

#### ***d. Sebep unsuru***

Sebep unsuru, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir<sup>159</sup>. Bir idari makamın idari işlemi yapmaya yetkili olması yetmez, aynı zamanda o işlemi yapması için hukuki veya maddi bir sebebinin olması gerekir<sup>160</sup>. Yani idari işlemler, kendilerinden önce var olan ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş sebeplere dayanmak zorundadır<sup>161</sup>. Sebebin tayini birçok durumda kanunlar tarafından belirlenmiş olsa da, bu konuda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu durumlar da vardır<sup>162</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemler için sebep unsuru bakımından özel bir durum yoktur. Bu işlemlerde kanunda gösterilen sebebe uygun şekilde davranılmalı, takdir yetkisi kötüye kullanılmamalıdır.

#### ***e. Konu unsuru***

İdari işlemin konu unsuru, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliktir<sup>163</sup>. Örneğin kamulaştırma işleminin konusu, bir kişinin kamulaştırılan mal üzerindeki mülkiyetinin sona ermesi ve mülkiyetin kamulaştırılan idareye

<sup>159</sup> Onar, a.g.e., C. 1, s. 281; Günday, a.g.e., s. 138, Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 130; Kalabalık, a.g.e., s. 362; Doğruer, a.g.tz., s. 15.

<sup>160</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 893; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 391; Gümüş, a.g.tz., s. 72; Kalabalık, a.g.e., s. 362.

<sup>161</sup> Günday, a.g.e., s. 152.

<sup>162</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 894; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 395; Kalabalık, a.g.e., s. 363.

<sup>163</sup> Günday, a.g.e., s. 157; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 930; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 395; Yıldızhan Yayla, a.g.e., s. 132; Kalabalık, a.g.e., s. 365; Gümüş, a.g.tz., s. 79; Doğruer, a.g.tz., s. 16.

geçmesi sonucunu doğurur. Görüldüğü gibi bir işlemin konusu işlemin içeriğidir, kendisidir<sup>164</sup>.

İdari işlemin konu unsuru bakımından iki tür yetki söz konusu olabilir. Kanun belirli bir durumda (sebeup unsuru) belirli bir kararın alınmasını öngörmüşse “bağlı yetki” söz konusudur<sup>165</sup>. Eğer kanun belirli bir konuda (sebeup unsuru) karar almak veya almamak arasında seçim yapabiliyorsa ya da aynı konuda içerik bakımından birbirinden farklı kararlar alabiliyorsa “takdir yetkisi” söz konusu olur<sup>166</sup>.

Karşı-imza kuralı bakımından konu unsuru bakımından değerlendirilmesi gereken özel bir durum yoktur. Yukarıda yapılan açıklamalar karşı-imza kuralı bağlamında da geçerlidir.

#### ***f. Amaç unsuru***

İdari işlemin amaç unsuru, idari işlemlerle ulaşılmak istenen nihai sonuçtur<sup>167</sup>. Amaç unsurunun idari işlemlerdeki sübjektif unsur olduğunu söyleyebiliriz<sup>168</sup>. Günday’ın isabetle ifade ettiği gibi, idari işlemler idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapıldıklarına ve idari fonksiyon da toplumsal gereksinimlerin karşılanması suretiyle kamu yararının gerçekleşmesine yönelik olduğuna göre, idari işlemlerin amacının kamu yararı olduğunu söylemek yerinde olacaktır<sup>169</sup>. Kanun tarafından daha özel olarak belirlenmiş amaçlar da kamu yararı amacının özel görünümünden ibaret olmaktadır<sup>170</sup>.

Karşı-imza kuralına tabi işlemler bakımından bu unsurun özel olarak değerlendirmesini gerektirecek bir durum yoktur.

## **2. Yaptırımlar Bakımından Değerlendirme**

Hukuka aykırı idari işlemlere karşı iki farklı yaptırım türü uygulanabilir. Bunlar iptal edilebilirlik ve yokluk yaptırımlarıdır. Yokluk yaptırımını da mutlak yokluk ve yok hükmünde sayılma olarak ikiye ayrılabilir.

---

<sup>164</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 931.

<sup>165</sup> a.e., s. 939.

<sup>166</sup> a.e., s. 943.

<sup>167</sup> Gümüş, a.g.tz., s. 85; Günday, a.g.e., s. 160; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 976; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 400; Doğruer, a.g.tz., s. 16.

<sup>168</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 977.

<sup>169</sup> Günday, a.g.e., s. 160.

<sup>170</sup> Günday, a.g.e., s. 161; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 401.

### **a. Yokluk**

Yokluk halinde tasarruf hiç doğmamış, dünyaya gelmemiş kabul edilir<sup>171</sup>. Bu hal, yapılan işlemlerin, devlete izafe edilebilecek bir hukuki durum doğmamasını; aksine tamamen fiili ve haksız bir durumun ortaya çıkması sonucunu doğurur<sup>172</sup>.

İki tür yokluktan bahsedilebilir<sup>173</sup>. İlki “*maddi yokluk*”, ikincisi ise “*yok hükmünde sayma*”dır. Şimdi sırasıyla bu kavramları inceleyelim ve karşı-imza kuralına aykırılık halini bu bağlamda değerlendirelim.

#### **(1) Maddi (mutlak) yokluk**

Yokluk, bir idari işlemin kurucu unsurlarındaki hukuka aykırılık, derhal fark edilebilir nitelikte ve idari işlemin kimliğini dahi kaybettirecek derecede açık ve bariz ise söz konusu olur<sup>174</sup>. Mutlak yoklukla malul olan işlemler doktrinde üç grupta toplanmıştır. Bunlardan birincisi “*hayali işlemler*”, ikincisi “*yetki gaspıyla yapılmış işlemler*”, üçüncüsü “*ağır şekil sakatlıkları içeren işlemler*”dir.

İlk mutlak yokluk türü olan, hayali işlemlerde idare belli bir sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklamamıştır. Ancak buna rağmen bir kişi, hakkında bir idari işlem tesis edildiğini sanabilir. Bu kişilerin haklarında yapıldığını sandıkları işlemlerin herhangi bir varlığı yoktur<sup>175</sup>.

İkinci mutlak yokluk türü ise yetki gaspıyla yapılan işlemlerdir. Öncelikle burada yetki gaspı konusuna değinmek gerekir. Yetki gaspı idareye tamamen yabancı veya idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kimse tarafından yapılan işlemlerde ortaya çıkan yetki sakatlığıdır<sup>176</sup>. Bu sakatlık iki farklı durumda söz konusu olabilir: İlki resmi sıfatın yokluğu halidir. Bu durumda resmi sıfatı olmayan bir kişi bazı idari yetkileri ele geçirmiş ve bu fiili duruma dayanarak bazı işlemler yapmıştır. Bu tür yetki gaspıyla yapılan işlemler yoklukla maluldür<sup>177</sup>. Diğer durum ise, resmi sıfatı sona eren kişilerin yapmış olduğu işlemlerdir. Yetkili bir kişinin veya bir kurulun, daha sonra istifa, azil, emekliye sevk

<sup>171</sup> Ragıp Sarıca, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, **Ebul’ula Mardin’e Armağan**, İstanbul, 1944, s. 1195.

<sup>172</sup> Onar, a.g.e., C. I, s. 329; Sarıca, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, a.g.m., s. 1197.

<sup>173</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 382.

<sup>174</sup> Açdoyuran, a.g.tz., s. 11.

<sup>175</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 382.

<sup>176</sup> Onar, a.g.e., C. I, s. 332; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 385; Gümüş, a.g.tz., s. 56; Açdoyuran, a.g.tz., s. 52; Doğruer, a.g.tz., s. 27, 72; Kalabalık, a.g.e., s. 349.

<sup>177</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 816.

edilme, görev süresinin sona ermesi gibi sebeplerle resmi sıfatı sona erdikten sonra işlem yapması halinde yetki gaspı söz konusu olacaktır. Bu tür işlemler ise iptal müeyyidesiyle karşılaşılırlar<sup>178</sup>. Dolayısıyla yetki gaspının sadece ilk türü olan “resmi sıfatın yokluğu” halinde yoklukla maluliyet söz konusu olur. Yetki gaspıyla yapılan bazı işlemlerde ne yoklukla ne iptal edilebilirlikle maluldür<sup>179</sup>.

Ağır şekil sakatlıkları da idari işlemin yokluğuna yol açar. İdari işlemin “maddi” varlığına ilişkin olan şekil sakatlıkları işlemi madden yok haline getirirler. Gözler’e göre, yazılılık kuralına aykırı olarak, idari işlemin sözlü veya başka bir şekilde yapılması halinde işlem madden yoktur<sup>180</sup>. Ayrıca yayın zorunluluğuna uyulmaması da Gözler’e göre işlemin madden yokluğu sonucunu doğurur<sup>181</sup>. Bunun yanında, bir irade açıklamasının idarenin irade açıklaması olduğunun ifadesi olan ve onu idari işlem yapan en önemli unsurlardan biri olan imza unsurunun yokluğu da idari işlemin madden yok olduğu sonucunu oluşturduğu söylenmelidir<sup>182</sup>. Zira imza en önemli şekil kurallarından biridir. Eğer bir irade açıklamasında idare adına o işlemi yapmaya yetkili makamda bulunan kişinin imzası yoksa, idare adına o irade açıklamasının gerçekten var olduğunu ifade etmek mümkün olmayacaktır. İmzasız yazılı bir irade açıklaması basit bir irade açıklaması veya bir idari işlem taslağı olmaktan öte bir anlam ifade etmeyecektir.

Yoklukla sakat olan işlemle ihdas edilmek istenen duruma kişiler riayet etmek zorunda değildir. Böyle bir tasarrufun yokluğunu herkes, her zaman ve her vesile ile ileri sürebilir<sup>183</sup>. Var sayılan işlemler ama aslında mevcut olmayan işlemler hakkında açılan idari davalarda mahkeme, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle davayı reddetmelidir<sup>184</sup>. Bu işlemlerin var olmadığının tespiti de her mahkeme tarafından yapılabilir<sup>185</sup>.

---

<sup>178</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 816-817.

<sup>179</sup> Yokluk veya iptal edilebilirlikle malul olan bu işlemlerin istisnası “fili memur” teorisiidir. Bu teori hakkında daha detaylı bilgi için bkz, Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1008-1009.

<sup>180</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 849; Doğruer, a.g.tz., s. 85.

<sup>181</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 849.

<sup>182</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 383.

<sup>183</sup> Onar, a.g.e., C. I, s. 330; Sarıca, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, a.g.m., s. 1195; Açıdoğru, a.g.tz., s. 50.

<sup>184</sup> Onar, a.g.e., C. I, s. 330, Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1010.

<sup>185</sup> Sarıca, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, a.g.m., s. 1214.

## (2) Yok hükmünde sayma

Diğer bir yokluk türü ise “*yok hükmünde sayma*”dır. Bu tür Fransız Danıştay (Conseil d’Etat) tarafından türetilmiştir. Bunlara başka bir ifadeyle, “*yokluk benzeri*”, “*ağır ve apaçık sakatlıklardan dolayı yokluk*” denilebilir.

Maddi yokluk çok sorunlu bir kavram değildir. Bu tür yoklukta işlem gerçekte yoktur. Dolayısıyla bunların doğuracağı bir hukuki sonuç da yoktur. Ancak doktrinde sadece maddi olarak mevcut olmayan işlemler dışında, maddi olarak mevcut olan ancak bazı ağır sakatlıklar taşıyan işlemlerin de yoklukla malul olduğu iddia edilmektedir. Yok hükmünde sayılma halinde, maddi yokluktaki gibi, var olduğu sanılan hayali işlemler değil, yok sayılması gereken sakat işlemler söz konusudur<sup>186</sup>. Yokluğa yol açan sakatlık ile iptale yol açan sakatlığın ağırlıkları farklıdır<sup>187</sup>. Yok hükmünde sayılan işlemler; fonksiyon gaspıyla sakat işlemler, ağır ve bariz yetki tecavüzüyle sakat işlemler, fiili yol oluşturan işlemler, düzmece atamalar, yaş koşuluna uymayan atamalar, kanunla öngörülmuş yok hükmünde sayılma halleri olarak ifade edilebilir.

Yok hükmünde sayılma yaptırımının uygulanacağı işlemlerin ilk türü, fonksiyon gaspıyla sakat işlemlerdir<sup>188</sup>. Fonksiyon gaspı, idarenin yasama veya yargı organlarının görev alanına giren konularda işlem yapması halinde söz konusu olan sakatlık halidir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bu sakatlık türünün oluşması için idare, yasama veya yargı fonksiyonlarını kullanmalıdır. Bu iki tür fonksiyon gaspının müeyyidesi de Fransa’da yok hükmünde sayılmadır<sup>189</sup>.

Yok hükmünde sayılan ikinci tür işlemler ise, ağır ve bariz yetki tecavüzüyle sakat işlemlerdir<sup>190</sup>. Yetki tecavüzü ise, bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda, yerde veya zamanda işlem tesis etmesi demektir<sup>191</sup>. Ağır ve bariz yetki tecavüzü, bu hukuka aykırılığın fevkalade ağır ve apaçık olduğu yetki tecavüzüdür<sup>192</sup>. Ağır ve bariz yetki tecavüzü ise yu-

<sup>186</sup> Erdinç, a.g.tz., s. 116.

<sup>187</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1012; Kalabalık, a.g.e., s. 382-383.

<sup>188</sup> Onar, a.g.e., C. 1, s. 301; Sarıca, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, a.g.m., s. 1197-1198; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 384; Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1014, Gümüş, a.g.tz., s. 54; Kalabalık, a.g.e., s. 349.

<sup>189</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1015. Onar’a göre fonksiyon gaspıyla yapılan işlemler yokluk dolayısıyla hükümsüzdür. Onar, a.g.e., C. 1, s. 331. Aynı yönde, Doğruer, a.g.tz., s. 28, 73. Danıştay’ın aynı yöndeki kararları için, bkz. Açıdoğru, a.g.tz., s. 59-60.

<sup>190</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 386; Kalabalık, a.g.e., s. 340.

<sup>191</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 386; Kalabalık, a.g.e., s. 350.

<sup>192</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 386; Gümüş, a.g.tz., s. 58.

karıdaki tanımlardan yararlanılarak şu şekilde tanımlanabilir: Ağır ve bariz yetki tecavüzü, bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda, yerde veya zamanda ağır ve bariz bir şekilde hukuka aykırı olarak işlem tesis etmesi durumudur. Normalde yetki tecavüzünün müeyyidesi iptalken, ağır ve bariz yetki tecavüzünün müeyyidesi yok hükmünde sayılmazdır<sup>193</sup>.

Yok hükmünde sayılacak işlemlerden bir diğer grup ise, fiili yol oluşturan işlemlerdir. Fiili yol idarenin kişilerin temel hak ve hürriyetlerine özellikle de mülkiyet hakkına ağır ve apaçık şekilde hukuka aykırı olarak müdahale etmesidir. Bu işlemlerin müeyyidesi yok hükmünde sayılmazdır<sup>194</sup>.

Bu kategoriye girebilecek bir diğer işlem grubu ise düzmece atamalarıdır. Fransa'da var olan bu atama usulünde bir kişi, görevi ifa etmesi için değil, atanmış kişinin daha sonra bir başka göreve atanabilmesi veya bu görevden doğan avantajlardan faydalanması için yapılır. Bu işlemler de yok hükmünde sayılmaktadır<sup>195</sup>.

Bir diğer işlem grubu ise, yaş koşuluna uymayan atamalarıdır. Fransız Danıştayının içtihatlarıyla ortaya çıkan bu kategori, belli bir yaş sınırını aşan bir kişinin memur olarak atama işlemleriyle oluşmaktadır<sup>196</sup>.

Bu konuda öngörülen son işlem kategorisi ise, kanunla öngörülmüş yok hükmünde sayma halidir. Eğer kanun, bir işlemdeki hukuka aykırılığın o işlemin yok hükmünde sayılmasına sebep olacağını belirtmişse bu halde o işlemin müeyyidesi yok hükmünde sayılma olacaktır<sup>197</sup>.

Yok hükmünde sayılan işlemler birer idari işlem olarak vardır. Bu işlemler re'sen ve cebren uygulanabilir ve ilgililerinin haklarına ve menfaatlerine zarar verebilirler. Dolayısıyla bunların hukuka aykırılıklarının bir mahkeme tarafından saptanması ve yok hükmünde olduklarına karar verilmesi gereklidir<sup>198</sup>.

---

<sup>193</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1016. Onar, ağır ve bariz yetki tecavüzü halinde de yokluk yaptırımının uygulanacağını belirtmektedir. Onar, a.g.e., C. I, s. 332. Sarıca da bu görüştedir. Sarıca, "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", a.g.m., s. 1200-1201.

<sup>194</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 1017.

<sup>195</sup> a.e., s. 1018.

<sup>196</sup> a.e., s. 1018.

<sup>197</sup> a.e., s. 1019.

<sup>198</sup> a.e., s. 1020.



### ***b. İptal edilebilirlik***

Kural olarak hukuka aykırı bir idari işlemin karşılaşıcağı hukuki sonuç onun geçersizliğidir. Yukarıda mutlak yokluk ve yok hükmünde sayılma hakkında açıklamalarda bulunulmuştur. Bunun dışındaki hukuka aykırılıklar ise içinde bulunduğu işlemi iptal edilebilir kılar<sup>199</sup>.

İptal edilebilir idari işlemlerin geçersizliği kendiliğinden söz konusu olmaz. Bu işlem hukuken doğmuş, dünyaya gelmiştir<sup>200</sup>. Bunun için mahkemenin bu idari işlem konusunda bir iptal kararı vermesi gerekmektedir. İptal sebeplerinden biriyle malul olan işlemler için, bu tasarruftan meşru, kişisel ve güncel bir menfaati zarar gören kişiler bu işlemin iptalini isteyebilirler. Hukuka aykırılık baştan itibaren söz konusu olmuşsa iptal kararı baştan itibaren geçersiz olma sonucunu doğurur<sup>201</sup>.

Yetki unsuru hakkında herhangi bir konuda tasarrufa yetkili bir makamın, başka bir makamın yetkisi dâhilinde olan bir konuda tasarrufta bulunması halinde konu bakımından yetki aşımı söz konusu olur. Bu halde idari işlem iptal edilebilir<sup>202</sup>. Aynı zamanda yer bakımından yetki aşımı halinde, bir idari makama verilmiş olan bir yetkinin, o makamın coğrafi görev alanı dışındaki başka bir makam tarafından kullanılması söz konusudur. Bu işlem de idare mahkemeleri tarafından iptal edilebilir<sup>203</sup>.

İdari işlemin şekil unsuruna ilişkin sakatlıklar asli şekil bozuklukları ve tali şekil bozuklukları olarak ikiye ayrılabilir<sup>204</sup>. Asli şekil bozuklukları işlemin sakatlanması sonucunu doğurur; tali şekil bozuklukları ise bu sonucu doğurmaz<sup>205</sup>. Bu ikili ayırım bakımından nesnel bir ölçüt yoktur. Günday'a göre ölçüt şu olmalıdır: Bir şekil bozukluğu, eğer o bozukluk olmasaydı başka yönde bir karar alınabilecek idiyse asli şekil bozukluğu, aksi takdirde tali şekil bozukluğu sayılmalıdır<sup>206</sup>.

İdari işlemlerin sebep unsuru bakımından sakatlık farklı şekillerde tezahür eder: Sebebin mevcut olmaması, sebebin hukuki tavsifinde sakatlık, sebep ve konu unsuru ara-

---

<sup>199</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 384.

<sup>200</sup> Sarıca, "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", a.g.m., s. 1195.

<sup>201</sup> Sarıca, "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", a.g.m., s. 1195.

<sup>202</sup> Doğruer, a.g.tz., s. 67; Gümüş, a.g.tz., s. 59.

<sup>203</sup> Gümüş, a.g.tz., s. 63.

<sup>204</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 848; Günday, a.g.e., s. 149.

<sup>205</sup> Günday, a.g.e., s. 149.

<sup>206</sup> a.e., s. 150.

sında ölçüsüzlük ve sebep saptırması<sup>207</sup>. Bu dört halde idari işlem iptal edilebilir. İlk durumda idari işlemin sebebi olarak gösterilen olay gerçekleşmediğinden idari işlem sakatlanmıştır<sup>208</sup>. İkinci durumda ise idare, sebep unsurunu karşılayan olayın hukuki nitelendirilmesinde hata yapmıştır<sup>209</sup>. Üçüncü durum ise, sebep unsuru ile konu unsuru arasında ölçüsüzlük söz konusu olursa idari işlemin sebep unsurunda hukuka aykırılığın meydana gelmesidir.<sup>210</sup> Diğer bir hukuka aykırılık durumu ise sebep saptırmasıdır. Sebep saptırması, idarenin gösterdiği sebebe değil, gerçekte gizlediği bir sebebe dayanması durumudur. Şayet idarenin bir idari işlemde sebep unsuruna karşılık olarak gösterdiği maddi durum o işlemin gerçek sebebi değilse ve gerçek sebep gizleniyorsa bu durumda idari işlem sebep unsuru bakımından sakatlanır<sup>211</sup>.

İdari işlemlerin konu unsuru yönünden farklı sakatlıklar ortaya çıkabilir. Bunlardan ilki konunun imkânsız olmasıdır<sup>212</sup>. İdari işlemin konusu mümkün, yani beklenen sonuç gerçekleştirilebilir değilse idari işlem konu unsuru bakımından sakattır. İmkânsızlık hukuki veya fiili olabilir. Konu unsuru bakımından diğer bir hukuka aykırılık hali ise konunun kanuna aykırı olmasıdır. Eğer bir idari işlem konu bakımından kanuna aykırı ise o işlem sakattır. “*Kanunu ihlal*” ibaresinden anayasa, kanun, uluslararası anlaşma, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi bütün kurallar anlaşılmalıdır<sup>213</sup>. İdari işlemin konu unsuru bakımından ortaya çıkan diğer bir hukuka aykırılık da geriye yürümezlik ilkesinin ihlaliyle ortaya çıkar. Bu durum geçmişe etkili olarak işlem yapması durumunda ortaya çıkar<sup>214</sup>. Eğer sebep ile konu unsuru arasında illiyet bağı yoksa idari işlem konu unsuru bakımından hukuka aykırı olur<sup>215</sup>. Bu halde sebep unsuru idare tarafından doğru belirlenmiş, ancak sebeple konu arasında illiyet bağı olmaksızın o sebebe uygulanması gereken işlem dışında bir başka işlem yapılmıştır. Son olarak da, sebeple konu arasında ölçüsüzlük söz konusuysa idari işlemin konu unsurunda hukuka aykırılık vardır<sup>216</sup>. Bu halde de sebep unsurunun hukuki tavsifi idare tarafından doğru olarak yapılmış, ancak buna bağlı olarak yapılan idari işlem sebebe oranla ölçüsüz takdir edilmiştir. Bu tür hukuka aykırılık, idare-

<sup>207</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 904.

<sup>208</sup> a.e., s. 905.

<sup>209</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 917.

<sup>210</sup> Günday, a.g.e., s. 158.

<sup>211</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 923.

<sup>212</sup> Günday, a.g.e., s. 158.

<sup>213</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 933.

<sup>214</sup> Günday, a.g.e., s. 160.

<sup>215</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 936.

<sup>216</sup> Kalabalık, a.g.e., s. 365.

nin takdir yetkisinin söz konusu olduğu hallerde mümkün olmaktadır<sup>217</sup>. Bütün bu hallerde idari işlemin iptali söz konusu olabilir.

Konu bakımından açık sakatlıklarda; örneğin, kanunun açıkça yasak ettiği konularda karar alınması, kanuni bir dayanağı olmaksızın kişilere yükümlülük getiren işlemler yapılması, belli durumda olanlara uygulanmak üzere çıkarılan kuralların bu durum dışındakilere uygulanması hallerinde bu işlemler iptale tabi olur<sup>218</sup>.

Amaç bakımından ise, idari işlemlerde yetki saptırması varsa, işlem iptal edilebilir. İdari işlemleri yapan idari makamların, bu idari işlemleri kamu yararı amacı dışında başka bir amaçla yapmasına “yetki saptırması” denir<sup>219</sup>. Yani başka bir deyişle, idari işlemin amaç unsurundaki hukuka aykırılıklara yetki saptırmasıdır.<sup>220</sup> Bu sakatlığın iki farklı görünümü söz konusudur. Bunlardan ilki, idari işlemlerin kamu yararı dışında kişisel veya siyasi amaçla ya da üçüncü kişiye yarar sağlama amacıyla yapılması, ikincisi ise amacın kanun koyucu tarafından özel olarak belirlendiği durumlarda bu amacın aşılması suretiyle idari işlem yapılmasıdır<sup>221</sup>.

Eğer karşı-imza kuralına tabi işlemlerde yukarıda bahsetmiş olduğumuz unsurlarda, bu sakatlıklar mevcutsa, sakatlığın ağırlığı ve niteliğine göre, idari işlemler ya yoklukla malul olur ya da idare mahkemeleri tarafından iptal edilebilir.

Karşı-imza kuralına ilişkin olarak hukuk sistemimizde ortaya çıkan en büyük sakatlık durumu bu kurala tabi işlemlerde Cumhurbaşkanının imzasının yanında Başbakan ve ilgili bakanın imzasının bulunmadığı, yani bu işlemleri Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı hallerdir. Yukarıda incelemiş olduğumuz unsurlar ve bunlar bakımından sakatlık halleri açısından, bu şekilde yapılmış işlemlerin ağır şekil sakatlığı sebebiyle yoklukla malul olduğu söylenebilir. Zira karşı-imza kuralı hem yetki hem de şekil unsurlarına ilişkin bir kuraldır. Eğer bir işlemde Cumhurbaşkanının imzası dışında Başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmuyorsa şekle ilişkin bir eksiklik olduğu ifade edilmelidir. Bu sakatlığı ağırlaştırıran ise, karşı-imza kuralının anayasal nitelikte, anayasada düzenlenmiş bir kural olmasındandır. Öyle ki, Cumhurbaşkanının yetkisi dâhilinde yapılan işlemlerde Başbakan ve ilgili bakanın imzasının bulunması anayasal bir zorunluluktur. Dolayısıyla bu kurala tabi

<sup>217</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 938.

<sup>218</sup> Gümüş, a.g.tz., s. 82-84.

<sup>219</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 979.

<sup>220</sup> Günday, a.g.e., s. 161.

<sup>221</sup> Günday, a.g.e., s. 161-162; Gümüş, a.g.tz., s. 85.

bir işlemin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılması, işlemin mutlak yoklukla malul olması sonucunu doğurur. Karşı-imza kuralına tabi bir işlemin, sadece Başbakan ve/veya ilgili bakan tarafından yapılması durumunda da aynı sonuç söz konusu olur. Bu işlemler de ağır şekil sakatlığı dolayısıyla mutlak yoklukla malul olur.

Bu ihtimal bakımından aynı zamanda şöyle bir değerlendirme yapılabilir. Yukarıda yetki unsurundan bahsederken karşı-imza kuralına tabi olan işlemler bakımından yetkinin Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanda olduğunu belirtmiştik. Ayrıca karşı-imza kuralı bu işlemlerin nitelik itibariyle karma işlem olduğunu da ifade etmiştik<sup>222</sup>. Cumhurbaşkanı'nın karşı-imza kuralına tabi olan ama bünyesinde bu tarz bir hukuka aykırılık barındıran işlemlerde, işlemin yetki unsuruna aykırı olarak yetkili olan başbakanın ve/veya ilgili bakanın imzası yoktur. Dolayısıyla bu işlem tekemmül etmemiştir<sup>223</sup>. Hal böyle iken, ortada bir işlemin var olduğunu söylemek mümkün değildir. Ortada bir irade açıklaması, yani idari işlemin oluşması için gereken imzalardan biri vardır, ancak idari işlemin oluşması için gereken diğer irade açıklamaları bulunmadığından idari işlemin varlığından söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kanaatimizce bu işlemlerin henüz tekemmül etmemesi dolayısıyla “mutlak” yokluğundan bahsedilmelidir<sup>224</sup>.

Eğer karşı-imza kuralına tabi bir işlem Başbakan ve bir bakan tarafından yapılırsa da aynı müeyyideler tartışılabilir. Her iki ihtimalde de işlemin mutlak yokluğu yaptırım, karşı-imza kuralına tabi hükümet tasarrufları için de uygulanabilir. Zira hükümet tasarrufu niteliğindeki işlemler de, her ne kadar yargısal denetiminden kaçınılsa da, hukuk devleti ilkesi gereği anayasa ve yasalarda belirtilen usule uygun bir şekilde yapılmalıdır. Bir işlemin hükümet tasarrufu niteliğinde sayılması, onun hukuka aykırı şekilde yapılabileceği anlamına gelmemelidir. Dolayısıyla karşı-imza kuralına tabi bir işlem, bu nitelikte olsa dahi, eğer işlemde imzası olması gereken makamlardan birinin bile imzası yoksa, yukarıdaki ihtimalde bahsettiğimiz gibi mutlak yoklukla sakattır.

- **Hükümet tasarrufu niteliğindeki Cumhurbaşkanı işlemleri:** Karşı-imza kuralına tabi işlemler hakkında yapılacak idari yargısal denetimden bahsederken, hükümet tasarrufları kavramına değinmek gerekir. Hükümet tasarrufları, adli veya idari hiçbir mahkeme tarafından denetlenemeyen, idari makamlar tarafından yapılan işlemler olarak tanımlanabi-

<sup>222</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 694.

<sup>223</sup> Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması...**, a.g.e., s. 66.

<sup>224</sup> Onar, a.g.e., C. 1, s. 399; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 317; Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 263.

lir<sup>225</sup>. Bu kavram Fransa’da *Conseil d’Etat* kararlarıyla tedrici bir şekilde ortaya çıkmıştır<sup>226</sup>.

Hükümet tasarruflarının özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür. Öncelikle bu işlemler, yürütme organı tarafından, idare organı olması vasfıyla değil, hükümet organı olma vasfıyla yapılır. İkincisi ise, mahkemelerin bu işlemler üzerinde idari yargılama yetkisini kullanmaktan çekinmeleridir<sup>227</sup>.

Hükümet tasarruflarının açıklanması için birçok görüş ileri sürülmüştür. İlk görüş olan siyasi saik görüşüne göre, bir işlem siyasi saikle yapılmışsa hükümet tasarrufudur. Ancak bu görüş, hangi işlemlerin siyasi saikle yapıldığının belirlenmesinin zor olmasından ve hükümetlerin birçok işlemi siyasi saikle yaptıklarını iddia etme tehlikesinden dolayı terk edilmiştir. Bir diğer görüşe göre ise, icra organının, hükümet organı olmak sıfatıyla yaptığı tasarruflar hükümet tasarruflarıdır. Ancak bu görüş de, idare fonksiyonu ile hükümet fonksiyonunun birbirinden kesin çizgilerle ayrılmasının zor olmasından ötürü terk edilmiştir<sup>228</sup>.

Bu görüşlerin iflas etmesinden ötürü, hükümet tasarrufları hukuki kavramlarla açıklamaktan vaz geçilmiş ve bunların ampirik bir listesinin yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur<sup>229</sup>. Bu bağlamda hükümet tasarrufu kavramının kısıtları ancak bazı kanun metinleri ve mahkeme kararları üzerinden belirlenmiştir<sup>230</sup>. Eğer bir kanun veya bir mahkeme, bir işlemin hükümet tasarrufu olduğunu belirtiyorsa, o işlemler hükümet tasarrufudur denilebilir.

Bu bilgiler ışığında Cumhurbaşkanının yetkisi dâhilindeki hükümet tasarruflarına şu örnekler verilebilir:

- Parlatentonun olağanüstü toplantıya çağırılması, toplantının ertelenmesi,
- Parlamento seçimlerinin yenilenmesi,
- Af yetkisinin kullanımı,
- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda alınan tedbirler,

<sup>225</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, a.g.e., s. 646.

<sup>226</sup> Ergun Özbudun, “İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, **AÜHFD**, C. 18, S. 1-4, Ankara, 1961, s. 333.

<sup>227</sup> Ragıp Sarıca, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, **İÜHFİM**, C. 8, S. 3-4, İstanbul, 1942, s. 458.

<sup>228</sup> Özbudun, “İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, a.g.m., s. 334.

<sup>229</sup> Özbudun, “İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, a.g.m., s. 334; Sarıca, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, a.g.m., s. 463.

<sup>230</sup> Sarıca, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, a.g.m., s. 464.

- Diploması faaliyetleri,
- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- Kanunları yayınlamak veya bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek,
- Milletlerarası andlaşmaların onaylanması ve yayınlanması<sup>231</sup>.

Cumhurbaşkanının bu alanlara ilişkin yetkilerinin kullanımına dair kararnameleeri hakkında yapılan iptal istemlerini, bu işlemlerin hükümet tasarrufu olması dolayısıyla reddedebilirler. Ancak hükümet tasarrufu niteliğindeki işlemler hakkında yargısal denetim yapılmamasının, bunların yapımı hakkında öngörölmüş kurallara uyulmamasının serbest olması anlamına gelmeyeceğini de ifade etmek gerekir.

- **Uygulamaya ilişkin örnekler:** Karşı-imza kuralına tabi işlemlere ilişkin olarak idari yargı kararları genel itibariyle, bu konudaki anayasal ilkelerle uyumludur. Örneğin, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Cumhurbaşkanının rektör ataması konusunda verdiği, E. 1994/482 K. 1994/619 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<sup>232</sup>.”

ifadeleri kullanılmıştır. Her ne kadar çok açık bir şekilde ifade edilmiş olmasa da, Kurul bu kararında, Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralının istisnası niteliğinde olan, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında olduğunu, bunun dışındaki işlemlerin yargı denetimine tabi olduğunu ifade etmiştir.

Danıştay 8. Dairesi de 31.05.1995 tarih ve E. 1994/5965 K. 1995/1797 sayılı kararında da benzer bir şekilde;

“2709 sayılı T.C. Anayasasının 105. maddesinde. Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer yasalarda, Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki tüm kararlarının, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı, bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğu, Cumhurbaşkanının

<sup>231</sup> Onar, a.g.e., C. 1, s . 446 vd. Kuzu, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla yapmış olduğu işlemlerin bu kategoride sayılabileceğini hükümet tasarrufu deyimini kullanmadan savunmuş, bazı işlemlerin idari yargı denetiminin dışında kalması gerektiğini savunmuştur. Kuzu, a.g.e., s. 82.

<sup>232</sup> DİDDK, E. 1994/482 K. 1994/619 sayılı karar.

kanının doğrudan imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı yerlerine başvurulamayacağı, 125. maddesinin ikinci fıkrasında da. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında olduğu kurallarına yer verilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da aynı yönde bir kurala yer verilerek. Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemlerin idari yargı denetimi dışında olduğu belirtilmiştir<sup>233</sup>.”

şeklinde bir karar almıştır. Genel olarak Danıştay’ın kararları Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetiminin dışında olduğu, bunun dışında diğer organların katılımıyla yaptığı işlemler ise yargı denetimine tabi olduğu yönündedir. Bu kararlar anayasa-daki düzenlemeye uygundur.

## **XII. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANINA AİT OLAN YETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Karşı-imza kuralının 1982 Anayasası bakımından Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine ilişkin bugüne değin birçok tartışmalar yapılmıştır. Ancak genel itibariyle bu tartışmalar, Cumhurbaşkanının yetkilerinin ne olduğuna dair değil, bu yetkilerin nasıl kullanılacağına dairdir<sup>234</sup>.

Gerek 1961 Anayasasında gerek 1982 Anayasasında, Anayasanın karşı-imza kuralına ilişkin açık hükmüne rağmen bu yetkiler için, uygulamada ve doktrinde çeşitli istisnalar üretilmiştir. Bu başlık altında Cumhurbaşkanının 104. maddede sayılan yetki ve görevleri hakkında en problemlen alan olarak görülen, bu yetkilerin niteliği ve nasıl kullanılacağına konusuna ilişkin olarak, karşı-imza kuralı bağlamında değerlendirmelerde bulunulacaktır. Her yetki bakımından, parlamenter sistemlerde bu yetkinin nitelikleri ve 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlarımızın bu yetkiyi nasıl kullandıkları belirtilecektir<sup>235</sup>.

Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine ilişkin 104. maddede bu yetki ve görevler, ilişkili oldukları kuvvete göre, yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin yetki ve görevler olarak sınıflandırılmıştır. Ancak burada da yukarıda kullanmış olduğumuz, işlemlerle kullanılan yetkiler ve eylemlerle kullanılan yetkiler ayrımı esas alınacaktır. Bu ayrımların al-

<sup>233</sup> Danıştay 8. Dairesi, 31.05.1995 tarih ve E. 1994/5965 K. 1995/1797 sayılı karar.

<sup>234</sup> Özkul, a.g.tz., s. 67, dn. 108.

<sup>235</sup> Cumhurbaşkanlarının yetkilerini kullanımı konusunda dipnotlarda her Cumhurbaşkanı bakımından birer örnek verilmiştir.

tında da yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin yetkiler şeklinde bir alt ayırım yapılacaktır.

## A. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLER

Cumhurbaşkanının işlemlerle kullandığı yetkiler yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin olabilir.

### 1. Cumhurbaşkanının Yasamaya İlişkin Yetkileri

#### a. Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırma

Parlamente monarşilerde yasama organı olağan toplantılara kralın kararnamesiyle çağırılmaktadır<sup>236</sup>. Yani eğer parlamento kral tarafından toplantıya çağırılmamışsa kendiliğinden toplanamaz. Ayrıca parlamentonun toplantısı da devlet başkanı tarafından ertelenebilir. Son olarak da toplantı halinde bulunan parlamentonun toplantılarına, kral tarafından son verilebilir<sup>237</sup>. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının 44. maddesi, Kralın parlamentoyu toplantıya çağırma ve parlamentonun toplantı dönemini kapatma yetkisini, 45. madde meclisin çalışmalarına ara verme yetkisini düzenlemektedir. 1946 Japonya Anayasasının 7. maddesine göre de parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisi İmparatora aittir.

Parlamente cumhuriyetlerde ise esas itibariyle parlamentolara kendiliğinden toplanma yetkisi verilmiştir<sup>238</sup>. Ancak cumhurbaşkanlarına da parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki her devlette farklı şekillerde düzenlenmiştir. Örneğin 1976 Portekiz Anayasası, 136. maddesiyle parlamento tatildayken, parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. 1975 Yunanistan Anayasası ise 40. maddesiyle, Cumhurbaşkanına parlamentoyu olağan ve olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi tanımıştır. 1944 İzlanda Anayasasının 22. maddesi Cumhurbaşkanına parlamentoyu genel seçimlerden itibaren on hafta içinde toplantıya çağırır.

1982 Anayasasında ise bu yetki 104. maddede düzenlenmiştir. Bu yetki daha evvel, 1876 Anayasasının 43. (Bu dönem için Padişaha), 1924 Anayasasının 14., 1961 Anayasasının 83. maddeleriyle Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu yetkinin kullanım şekli, 1982 Anayasasının 93. maddesinde açıklanmıştır. 93. maddeye göre, Cumhurbaşkanı bu yetkisini

<sup>236</sup> Kerse, a.g.e., s. 84.

<sup>237</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 141.

<sup>238</sup> Güneş, a.g.e., s. 79.



doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine kullanır.<sup>239</sup> Bu istemin yazılı olması şartı yoktur<sup>240</sup>. Yine 93. maddeye göre bu yetki zaman bakımından sınırlıdır. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi meclisin tatil olduğu ve çalışmalarına ara verdiği durumlarda kullanabilir. İçtüzüğün 5. maddesine göre tatil TBMM'nin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesidir. Yine İçtüzüğün 6. maddesinde düzenlenen ara verme ise, TBMM'nin on beş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir. Cumhurbaşkanı bu aralıklarda TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisini kullanabilmektedir<sup>241</sup>.

Bakanlar Kurulunun istemiyle Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırması yetkisi bağlı yetki niteliğinde bir yetkidir. Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanmak zorundadır<sup>242</sup>.

İçtüzüğün 7. maddesine göre Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırmasına ilişkin önerge, gerekçeli ve toplantı gün ve saatini içerir şekilde düzenlenmiş olmalıdır<sup>243</sup>.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, karşı-imza kuralının uygulanma koşullarını sağlamaktadır. Bu yetki, Cumhurbaşkanının anayasada kendisine verilmiş olan ve yazılı bir işlemle kullanılmaktadır. Her ne kadar bu işlemin sorumluluk doğurur nitelikte olup olmadığı tartışılabilirse de, bu hususu incelediğimiz başlıkta belirttiğimiz üzere, Anayasanın bu konudaki hükmü esas alınmalı, bu yetkinin sorumluluk doğuran bir yetki olmaması sebebiyle bu kuralın istisnası olduğu söylenmemelidir. Buna rağmen Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun istemi dışında doğrudan doğruya bu yetkiyi kullanması, karşı-imza kuralının istisnası olarak görülmüştür<sup>244</sup>.

Bu yetki Cumhurbaşkanı tarafından bugüne kadar hiç kullanılmamıştır<sup>245</sup>. Dolayısıyla uygulamanın ne yönde olacağı, bu yetkinin nasıl kullanılacağı konusunda herhangi bir veri bulunmamaktadır.

---

<sup>239</sup> Harun Gündüz, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı", **TBB Dergisi**, S. 103, Ankara, 2012, s. 286.

<sup>240</sup> Gündüz, a.g.m., s. 289.

<sup>241</sup> Gündüz, a.g.m., s. 287.

<sup>242</sup> Özkul, a.g.tz., s. 84-85.

<sup>243</sup> Gündüz, a.g.m., s. 290.

<sup>244</sup> Özkul, a.g.tz., s. 84.

<sup>245</sup> Gündüz, a.g.m., s. 286.

### **b. Kanunları yayınlamak**

Parlamente sistemlerde genel olarak, yasama organınca kabul edilen bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için ısdar ve yayım aşamalarının tamamlanmış olması gereklidir<sup>246</sup>. İsdar, parlamento tarafından kanunun kabul edilmesiyle, hükümet tarafından yayımlanması arasında devlet başkanı tarafından yapılan bir tasdik işlemidir<sup>247</sup>. Onay ve yayım işlemlerinden nitelik itibarıyla farklıdır. İsdar işlemi, parlamento tarafından kabul edilen kanun metninin üstüne veya altına, “yukarıdaki/aşağıdaki metnin parlamento tarafından kabul edilen kanun metni olduğu tasdik olunur”, “parlamento tarafından kabul edilen bu kanunu cumhurbaşkanı ısdar eder”, “aslına uygundur” gibi ibareler yazılarak yapılmaktadır<sup>248</sup>. İsdar, kanunun yasama organı tarafından kabul edildiğinin ve aslına uygun olduğunun resmileştirilmesine hizmet eder. Yani kabul edilen kanunun ısdarı, o kanunun hukuksallaşması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yayımdan önce gerekli olan bir aşamadır<sup>249</sup>. Bir diğer fonksiyonu ise, kanunun icra edilebilirliğinin teyidi niteliğinde olmasıdır<sup>250</sup>.

Teziç'e göre 1961 ve 1982 Anayasalarında ısdar, yayım safhasıyla birleştirilmiştir. Yani yayım, hem kanunun varlığını tespit eden, hem de kanunun vatandaşlara tanıtılmasını sağlayan bir işlem niteliğindedir<sup>251</sup>. Diğer bir görüşe göre ise kanunların ısdarı gibi bir usul bizim anayasamızda öngörülmemiştir<sup>252</sup>. Zira Cumhurbaşkanı kendine gelen kanunun üstüne veya altına yukarıda örneklerini gördüğümüz gibi ısdar formüllerine benzer bir ibare yazmamakta ve keza kanunun altını imzalamamaktadır<sup>253</sup>. İkinci görüş daha makul bir görüştür. Çünkü ısdar işleminin gerçekleştirilmesi için gereken teknik şartların bizim Anayasamızda öngörüldüğü söylenemez.

Yayın ise kanunun metninin ilgililerin bilgisine sunulması amacıyla yapılan maddi bir işlemdir. Usulü her ne kadar her devlet tarafından farklı şekillerde belirlense de, genelde hükümet adına ve hükümet tarafından basılan “resmi gazete” denen gazete veya bülten-

<sup>246</sup> Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, C. 3, Ankara, 1986, s. 86.

<sup>247</sup> Kemal Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, **Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan C. 2**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2013, s. 904.

<sup>248</sup> Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s. 905.

<sup>249</sup> Yüksel Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **SDÜİİBFD**, C. 1, S. 1, Isparta, 1996, s. 174-175.

<sup>250</sup> Teziç, a.g.m., s. 84.

<sup>251</sup> Kerse, a.g.e., s. 87; Teziç, a.g.m., s. 87.

<sup>252</sup> Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s. 925; Barış Bahçeci, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 190.

<sup>253</sup> Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s. 924.

lerde yayınlanır. Kanunun yayın işlemi ısdar işleminden sonra yapılır. Kanunun icrailiğini sağlanmasında son aşama yayın aşamasıdır. Yani bir kanunun bağlayıcılığı, onun önce ısdar edilmiş, sonra da yayınlanmış olmasına bağlıdır<sup>254</sup>.

Anayasanın 104. maddesinde ifade edilen bu yetkinin detayları da yine Anayasanın 89. maddesinde de, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar...” şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında kabul edilmiş olan bu yetkiye, 1924 Anayasasının 35. ve 1961 Anayasasının 93. maddesinde de yer verilmiştir. Yayın, kanunların yürürlüğe girmesi için ön şarttır<sup>255</sup>. Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması için TBMM’nin o kanunu kabul etmiş olması gerekmektedir<sup>256</sup>. Yani kanun tasarısı veya tekliflerinin yayımlanması söz konusu olamaz. Aynı zamanda bu yetkinin kullanımı süre bakımından sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı, yayımlanması için kendisine gönderilen kabul edilmiş kanunları onbeş gün içerisinde ya yayımlamalıdır ya da TBMM’ye yeniden görüşmesi için geri göndermelidir. Kanunların hangi araçla yayımlanacağı konusunda 104. ve 89. maddelerde herhangi bir açıklama bulunmasa da, bunun için Resmi Gazetenin kullanılacağı, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresini düzenleyen 151. maddeden anlaşılmaktadır<sup>257</sup>. Aynı zamanda 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyeti Hakkında Kanunun 5. maddesi uyarınca da kanunlar Resmi Gazetede yayımlanmalıdır<sup>258</sup>. Uygulamada Cumhurbaşkanı onbeş gün içinde tarafından kabul edilen kanunu yayımlamak üzere imza edip bir yayım tezkeresiyle birlikte Başbakanlığa gönderir. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından Resmi Gazetede yayımlanır<sup>259</sup>.

Kanunların yayımlanması yetkisinin kullanımına ilişkin tezkere, karşı-imza kuralının bütün uygulama şartlarına sahiptir. Öncelikle burada Cumhurbaşkanının Anayasayla kendisine verilmiş bir yetkinin, yazılı bir işlemle kullanılması söz konusudur. Gerçi bu yetkinin Cumhurbaşkanına, onun tarafsız ve bağımsız hakem rolü sebebiyle verildiği de söylenebilir. Bu sebeple bu yetkinin karşı-imza kuralından istisna tutulması gerektiği de

<sup>254</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 159.

<sup>255</sup> Teziç, a.g.m., s. 85; Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **AÜHFD**, C. 52, S. 3, Ankara, 2003, s. 301; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 407; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 238; Metin, a.g.m., s. 171; Özkul, a.g.tz., s. 86.

<sup>256</sup> İba, a.g.m., s. 299; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 407.

<sup>257</sup> Teziç, a.g.m., s. 86; İba, a.g.m., s. 299; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 407.

<sup>258</sup> Teziç, a.g.m., s. 86.

<sup>259</sup> Teziç, a.g.m., s. 86.

savunulmuştur<sup>260</sup>. Ancak böyle bir istisna Anayasamızda öngörülmediği için, bu yetkinin kullanımına ilişkin tezkerenin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması gereklidir.

Her ne kadar Cumhurbaşkanının imzaladığı yayın tezkeresi kamuoyuyla paylaşılmasa da, kanunların yayınlandığına ilişkin basından çıkan haberlerden, Cumhurbaşkanının bu işlemi tek başına yaptığı anlaşılmaktadır.

### ***c. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek***

Devlet başkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, doktrinde genel olarak veto yetkisi kapsamında değerlendirilmektedir<sup>261</sup>. Bu yüzden geri gönderme yetkisi bakımından karşılığının belirlenmesi için veto kavramının açıklığa kavuşturulması gerekir. Bir görüşe göre veto yetkisi, devlet başkanına beğenmediği kanunları durdurma yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Geçmişte veto yetkisi bu şekilde anlaşılmıştır. Ancak günümüz itibarıyla bu anlayış geçerliliğini yitirmiştir<sup>262</sup>. Veto yetkisinin bu türü dışında güçleştirici ve geciktirici olmak üzere iki türü daha mevcuttur.

Güçleştirici veto, bir kanun yasama organına geri gönderildiğinde, yasama organı geri gönderilen kanunu yeniden kabul edebilmek için nitelikli bir çoğunluğa ihtiyaç duyuyorsa söz konusu olur<sup>263</sup>. Geciktirici vetoda ise, yasama organına geri gönderilen kanunun, yasama organı tarafından yeniden kabul edilmesi için özel bir oy çoğunluğu aranmamaktadır. Hatta çoğu ülkede devlet başkanının geciktirici veto yetkisini kullandığı haller, ilk kabul edildiğinden daha az bir oy çoğunluğuyla kabul edilebilir. Bunun için anayasada öngörülmüş karar yeter sayısını aşması kâfidir<sup>264</sup>. Güçleştirici veto, parlamenter sistemler içeri-

<sup>260</sup> Onar, a.g.e., C. 1, s. 755; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 407; Özkul, a.g.tz.,s. 86. Teziç ayrıca şu tehlikenin de altını çizmektedir. Eğer bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun bir şekilde kullanılması zorunlu tutulursa, Meclisin kabul ettiği bir kanunun Başbakan ve ilgili bakan tarafından yürürlüğe girmesi engellenebilir. Bu da kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum teşkil eder. Bu yerinde bir tespittir. Ancak sistemimiz genel itibarıyla, ancak Bakanlar Kurulunun vermiş olduğu kanun tasarılarının kanunlaştığı bir sistem olduğundan, bu sebeple tıkanma yaşanması fiiliyatta mümkün görülmemektedir. Özkul ise bu fiili gerçeği göz önünde tutarak, Bakanlar Kurulunun karşı çıktığı ama o an tesadüfen yasama organındaki çoğunluğun muhalefet partilerinin elinde bulunduğu bir oturumda kabul edilip kanunlaşan bir teklifin yayımlanmasını Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imza kuralı sayesinde engelleyebileceğini ifade etmektedir. Özkul, a.g.tz.,s. 86. Bu da ihtimal dahilindedir. Ancak gözlemlendiği kadarıyla 82 Anayasası döneminde böyle bir olay da yaşanmamıştır.

<sup>261</sup> Bu görüşün eleştirisi için, bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 317-318.

<sup>262</sup> Bahçeci, a.g.e., s. 181.

<sup>263</sup> a.e., s. 14.

<sup>264</sup> Bahçeci, a.g.e., s. 15. Bazı yazarların geciktirici veto ile güçleştirici veto kavramlarını, birbirinin yerine kullanmaları ve bunun eleştirisi hakkında; bkz. Bahçeci, a.g.e., s. 181.

sinde çok da uygulama alanı bulmamaktadır. Parlamenter sistem bakımından daha çok uygulama alanı bulan geri gönderme usulü geciktirici veto usulüdür<sup>265</sup>.

Parlamenter sistemlerde genel itibariyle devlet başkanlarına, kabul edilen kanunları belli bir süre içerisinde, bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki, derecesine göre, yani geciktirici veya güçleştirici olma niteliğine göre, devlet başkanlarının yasama karşısındaki gücü ve etkinliğini belirleyen yetkilerdendir<sup>266</sup>. Devlet başkanlarına tanınan bu yetki 1958 Fransa Anayasasının 10. maddesinde, 1976 Portekiz Anayasasının 136. maddesinde, 1975 Yunanistan Anayasasının 35. maddesinde de kabul edilmiştir.

1982 Anayasasının 105. maddesinde öngörülen bu yetki de, aynı zamanda 1876 Anayasasının 64., 1924 Anayasasının 35., 1961 Anayasasının 93. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında bu yetkinin detayları 89. maddenin 2. ve 3. fıkralarında düzenlenmiştir. Bu hükme göre;

“(Cumhurbaşkanı)Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.”

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, mutlak veto niteliğinde değildir<sup>267</sup>. Yani Cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasaların, yürürlüğe girmesi mümkündür. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, güçleştirici veto niteliğinde de değildir. Çünkü, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunların tekrar kabulü için, daha nitelikli bir çoğunluk aranmaz. Anayasada, o metnin kanunlaşması için gereken asgari kabul oyunu alması yeterlidir. Bu da bu yetkinin geciktirici veto niteliğinde olduğunu gösterir. Aynen kabul edilmiş bir kanun Cumhurbaşkanının önüne yayımlaması için tekrar getirildiğinde, bu kanunu Cumhurbaşkanının yeniden geri göndermesi mümkün değildir. Ancak Meclis Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu değiştirerek kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu tekrar geri gönderebilir<sup>268</sup>. Meclis, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde belirttiği hususlar

<sup>265</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 149.

<sup>266</sup> Özsoy, a.g.tb., s. 146.

<sup>267</sup> Onar, a.g.e., C. 2, s. 755; Kerse, a.g.e., s. 86; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 149.

<sup>268</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 408; Özkul, a.g.tz., s. 92.

doğrultusunda kanunu değiştirmişse Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunu geri göndermemesi için herhangi bir pozitif hukuki engel yoktur. Ancak bu kanunu Cumhurbaşkanının artık yayımlaması siyasi etik ve parlamenter sistemin gereklilikleri bakımından yerinde olur<sup>269</sup>.

Bu yetki nitelik itibariyle, Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple yürürlüğe girmesini uygun bulmadığı kanunların Meclis tarafından tekrar görüşülmesini sağlayan bir yetkidir<sup>270</sup>. Doktrinde bu yetkinin, Cumhurbaşkanına tanınan uyarı yetkisi niteliğinde olduğu kabul edilmesi gerektiği görüşü de vardır<sup>271</sup>.

Bu yetki, aynı zamanda anayasa değişikliği yapılmasına ilişkin kanunları da kapsar. Yani Cumhurbaşkanı anayasayı değiştiren kanunları da TBMM'ye yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilir. Daha evvel doktrinde, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasındaki;

“Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.”

hükmü, Meclisin geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunu ancak üye tamsayısının üçte iki çoğunlukla kabul edebileceği şeklinde yorumlamaktaydı.<sup>272</sup> Bu anlamda güçleştirici veto niteliğinde kabul edilmekteydi. Ancak Anayasa Mahkemesi, 5 Mayıs 2007 tarih ve E. 2007/72 K. 2007/68 sayılı kararıyla anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların geri gönderilmesi halinde üye tamsayısının üçte ikisiyle kabulü zorunluluğunun söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Yani TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla da anayasa değişikliğine ilişkin kanunu kabul edebilir. Bu karar doktrinde çoğunlukla eleştirilmiştir<sup>273</sup>.

Cumhurbaşkanının onbeş günlük süre içerisinde kabul edilen kanunu yeniden görüşülmesi için TBMM'ye göndermemesi veya yayınlamaması, bu süreyi geçirmesi durumunda ne olacağı konusunda Anayasamızda herhangi bir çözüm öngörülmemiştir. Teziç'e göre, bu konuda iki çözüm öngörülebilir. Bunlardan birincisi, kanunları yürütmekle görevli olan Bakanlar Kurulunun, bu görevini yerine getirememesi dolayısıyla siyasi sorumluluğuna gidilebilir. İkincisi ise, TBMM'nin kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak,

<sup>269</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri gönderilmesi”, *AİD*, C. 21, S. 1, Ankara, 1988, s. 18; Özkul, a.g.tz., s. 92.

<sup>270</sup> Bahri Savcı, “Devlet Başkanı – Meclis Çatışması” Üzerine”, *AÜSBFD*, C. 20, S. 3, Ankara, 1965, s. 319; Teziç, a.g.m., s. 88; Özkul, a.g.tz., s. 87-88.

<sup>271</sup> Özkul, a.g.tz., s. 88; Aliefendioğlu, a.g.m., s. 1; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s. 269.

<sup>272</sup> Teziç, a.g.m., s. 92-93; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s. 996.

<sup>273</sup> Bahçeci, a.g.e., s. 258.

Meclis Başkanı tarafından bunun yerine getirilmesini sağlamaktır<sup>274</sup>. Birinci çözüm Anayasal sistemimiz bağlamında doğru kabul edilebilecek bir sonuçtur, ancak çözüm değildir. Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna gidilmesi, Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunu yayımlaması, yani kanunun yürürlüğe girmesi sonucunu doğurmayacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanının hareketsizliğinden kaynaklanabilecek bu sonucun ne kadar adil olduğu tartışılabilir. Anayasa veya kanun koyucu bu konuda herhangi bir düzenleme yapmadıkça bu konudaki boşluk yorumla doldurulamayacak şekilde kalacaktır. İkinci çözümün ise anayasa uygun bir çözüm olmadığı aşıkardır. Zira Anayasamıza göre hiçbir makam kaynağını Anayasadan ve kanundan almayan bir yetkiyi kullanamaz. Ne TBMM'nin, ne de Meclis Başkanının kanunlar hakkında böyle bir yetkisi yoktur. Bu durumda, TBMM'nin yetkisi dâhilinde olmayan bir işlemi yapması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla ikinci çözüm, hukuksal bir dayanağı olmadığından anayasaya aykırıdır.

Doktrinde de bu yetkinin karşı-imza kuralına tabi olmadığı görüşü ağırlıktadır<sup>275</sup>. Anayasa Mahkemesi de bu görüştedir<sup>276</sup>. Ancak Aliefendioğlu'ya göre, geri gönderme yetkisini Cumhurbaşkanı tek başına kullanamamalıdır. Çünkü kullanırsa, etkin siyaset içinde yer alır ve bu durum da parlamenter sistemin gereklerine aykırı olur<sup>277</sup>. Aliefendioğlu'nun bu görüşü yerinde olmakla birlikte, şu da eklenmelidir. Bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmasının sebebi, parlamenter sistemin gereklerinden ziyade, karşı-imza kuralının kapsamına girmesi ve bu kuralın istisnasız uygulanan bir Anayasa kuralı olmasıdır. Ancak Cumhurbaşkanları Kenan Evren<sup>278</sup>, Turgut Özal<sup>279</sup> Süleyman Demirel<sup>280</sup>,

---

<sup>274</sup> Teziç, a.g.m., s. 88.

<sup>275</sup> Aliefendioğlu, a.g.m., s. 15; İba, a.g.m., s. 312; Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 300.

<sup>276</sup> Güneş, a.g.m., s. 183. Fransız, Belçika ve İtalyan doktrininde bu işlemlerin nitelik itibarıyla karşı-imza kuralıyla yapılması gereken işlemler statüsünde olduğu görüşü hâkimdir. Bunun hakkında bkz. Güneş, a.g.m., s. 183.

<sup>277</sup> Aliefendioğlu, a.g.m., s. 15.

<sup>278</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem 1. Cilt 21. Birleşim - Sayfa 290 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=290:192&v\\_meclis=1&v\\_donem=17&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=1&v\\_birlesim=021](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=290:192&v_meclis=1&v_donem=17&v_yasama_yili=&v_cilt=1&v_birlesim=021) Erişim tarihi: 15.06.2015.

<sup>279</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 24. Cilt 41. Birleşim - Sayfa 298 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.goruntule?sayfa\\_no\\_ilk=296&sayfa\\_no\\_son=298&sayfa\\_no=298&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=24&v\\_birlesim=041](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=296&sayfa_no_son=298&sayfa_no=298&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=24&v_birlesim=041) Erişim tarihi: 15.06.2015.

<sup>280</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 52. Cilt 68. Birleşim - Sayfa 155 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.goruntule?sayfa\\_no\\_ilk=154&sayfa\\_no\\_son=158&sayfa\\_no=158&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=52&v\\_birlesim=068](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=154&sayfa_no_son=158&sayfa_no=158&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=52&v_birlesim=068) Erişim tarihi: 15.06.2015.

Ahmet Necdet Sezer<sup>281</sup> ve Abdullah Gül tarafından bu yetkinin tek başına kullanıldığı gözlemlenmiştir.

***d. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna (referanduma) sunmak***

Devlet başkanlarının referanduma sunma yetkisi, birçok devlet anayasası tarafından farklı şekillerde kabul edilmiş bir yetkidir. 1958 Fransa Anayasası 11. maddesiyle Cumhurbaşkanının bu yetkisini kanun tasarılarında da kullanabileceğini öngörmüştür. 1978 İspanya Anayasası ise 92. maddesinde, özel önem arz eden siyasi kararlar alınırken Kralın bu kararları, Kongrenin verdiği yetki ve Başbakanın önerisiyle referanduma sunabileceğini belirtmiştir. 1975 Portekiz Anayasasının 115. maddesine göre ise, Cumhurbaşkanının kanunları referanduma sunma yetkisi tanınmıştır. Ancak Anayasa değişiklikleri yine aynı madde gereği Cumhurbaşkanının bu yetkisinin dışında bırakılmıştır.

1982 Anayasasında ise Cumhurbaşkanının referanduma sunma yetkisi sadece Anayasa değişiklikleri bakımından kendisine tanınmıştır. 1982 Anayasasından önce, bu yetki hiçbir anayasamızda öngörülmemiştir. 104. maddede ifadesini bulan bu yetki, Anayasa değişikliği usulünü düzenleyen 175. maddede daha detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanına ait bu yetki, Meclisin anayasa değişikliği kanununu kabul çoğunluğuna bakılarak zorunlu veya ihtiyari olabilmektedir. Eğer Meclis bu kanunu beşte üç ve daha fazla ile üçte ikiden daha az (330 – 366) bir çoğunlukla kabul etmişse ve Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini kullanmayacaksa halkoyuna sunmak zorundadır. Ancak söz konusu kanun Meclis tarafından üçte iki ve daha fazla çoğunlukla kabul edilmişse Cumhurbaşkanı bu anayasa değişikliğini, ya Meclise geri gönderebilir, ya yayımlayabilir ya da halkoyuna sunabilir. Yayımlama ve geri gönderme yetkileri yukarıda incelendiği için burada tekrar üzerinde durulmayacaktır.

Bu yetki, yukarıda kanunların yayımlanması başlığında bahsettiğimiz onbeş günlük süre içerisinde kullanılmalıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanının, anayasa değişikliği kanununu, blok olarak onaylama ve blok olarak halkoylamasına sunma zorunluluğu yoktur. Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununun bazı maddelerini onaylayabilir, diğer bazı maddelerini ise halkoylamasına sunabilir. Bu durumda, Cumhurbaşkanı tarafından halkoylaması

<sup>281</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Cilt 29. Birleşim - Sayfa 18 vd.  
[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=18:23&v\\_meclis=1&v\\_donem=22&v\\_ya\\_sama\\_yili=&v\\_cilt=4&v\\_birlesim=029](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=18:23&v_meclis=1&v_donem=22&v_ya_sama_yili=&v_cilt=4&v_birlesim=029) Erişim tarihi: 15.06.2015.



sunulmayan maddeler Cumhurbaşkanı tarafından onaylanırlar ve Resmî Gazetede yayımlanırlar<sup>282</sup>.

Cumhurbaşkanının anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halkoyuna sunma yetkisi, devlet başkanlarının tarafsız ve bağımsız hakem rolü dolayısıyla karşı-imza kuralından bağışık tutulması yerinde olurdu. Ancak 105. maddedeki kesinlik ve bu yetkinin istisna edilmemesi dolayısıyla karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılması gereklidir.

1982 Anayasası döneminde, anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar dört defa halkoylamasına sunulmuştur. Bunlar 1987, 1988, 2007 ve 2010 tarihli halkoylamalarıdır<sup>283</sup>. Cumhurbaşkanı, bu halkoylamaları bakımından yetkilerini anayasaya aykırı şekilde kullanmıştır. 2001 öncesi uygulamada, halkoylamasına sunulan anayasa değişikliği kanunları Cumhurbaşkanı tarafından alelade bir anayasa değişikliği kanunu gibi Resmî Gazetede yayımlanmış ve bu değişikliklerin halkoylamasına sunulduğu dahi belirtilmemiştir. 2001 sonrası uygulamada ise anayasa değişikliğine ilişkin kanun Resmî Gazetede yayımlanmış ve altına sadece dipnot olarak, yayımın kanunun halkoyuna sunulması için yapıldığı belirtilmiştir<sup>284</sup>. Ancak 2010 halkoylamasının konusu olan anayasa değişikliği kanunu Resmî Gazetede, herhangi bir dipnot olmaksızın, yürürlüğe giren herhangi bir kanun veya anayasa değişikliği gibi yayımlanmıştır. Dolayısıyla bu yetkinin usulüne uygun olarak kullanılmadığını belirtmek yerinde olacaktır.

#### *e. Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma*

Bazı devletlerde devlet başkanına, anayasaya aykırı olan normların iptali için anayasa mahkemelerine dava açma yetkisi verilmiştir. Bu anayasalara, 1958 Fransa, 1976 Portekiz, 1937 İrlanda Anayasaları örnek verilebilir

1982 Anayasanda ise 104. maddede, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabileceğini hüküm altına almıştır. Bu hükme göre Cumhurbaşkanı, kanunların, kanun hükmünde kararname, TBMM İçtüzüğü, tümünün veya belli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı olduğu gerekçesiyle bu yetki kullanılabilir.

<sup>282</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 998.

<sup>283</sup> a.e., s. 465-466.

<sup>284</sup> Kemal Gözler, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4, Ankara, 2001, s. 37.

Cumhurbaşkanının iptal davası açma süresi Anayasanın 151. maddesine göre, altmış gündür. Bu süre iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya içtüzüğün Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte başlar. Ancak şekil bozukluğuna dayanan iptal davası açma süresi Anayasanın 148. maddenin 2. fıkrası uyarınca kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gündür. Bu on günlük süre kanun hükmünde kararname ve içtüzükler bakımından geçerli değildir. Kanun hükmünde kararnameler ve içtüzükler için şekil bozukluğuna dayanan iptal davası açma yetkisi altmış gündür.

Bu yetki, devlet başkanının parlamenter sistemlerdeki tarafsız ve bağımsız niteliğinden kaynaklanan ve bundan dolayı tek başına kullanılması gereken bir yetkidir<sup>285</sup>. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir işlem olarak belirtilmediğinden ve karşı-imza kuralının uygulanmasına ilişkin şartları taşıdığı için karşı-imza kuralına tabidir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabileceği bir yetki olarak mütalaa etmiştir. Bu karar yukarıda değerlendirilmiştir<sup>286</sup>.

Ancak uygulamada bu yetki Cumhurbaşkanlarımız tarafından tek başına kullanılmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından açılan iptal davalarının gerekçeli kararlarında, dava dilekçesi veya bunun özeti verilmektedir. Bunlardan Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davalarını tek başına açtığı anlaşılmaktadır.

#### ***f. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek***

Bu yetki devlet başkanlarının yasama organı üzerindeki en önemli yetkilerinden biridir<sup>287</sup>. Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, devlet başkanının normal süresini henüz tamamlamamış bir yasama meclisinin varlığını sona erdirmesi söz konusu olmaktadır<sup>288</sup>.

Bu yetki, yasama ve yürütme mekanizması arasındaki dengeyi sağlamanın en önemli araçlarından biridir<sup>289</sup>. Meclisin kendi kararıyla kendisini feshetmesi veya seçmenlerin girişimiyle organize edilen bir referandumla meclisin feshedilmesi müesseseleriyle karıştırılmamalıdır. İlkinde yasama meclisi kendi varlığına kendi aldığı bir kararla son vermekte ve yeni seçimlere gitmektedir. İsviçre'nin bazı kantonlarında söz konusu olan

<sup>285</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 498; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 329.

<sup>286</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 16.03.1976 tarih ve K. 1975/183 E. 1976/15 sayılı kararı.

<sup>287</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 121.

<sup>288</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 121; Güneş, a.g.e., s. 81.

<sup>289</sup> Güneş, a.g.e., s. 81; Kerse, a.g.e., s. 94; Kaboğlu, a.g.e., s. 165.

ikinci müessese ise, halkın girişimiyle söz konusu olan bir fesih durumudur<sup>290</sup>. Devlet başkanının yasama meclisini feshi ise adından anlaşılacağı üzere, devlet başkanının sahip olduğu bir yetkinin kullanımı sonucu yasama meclisinin feshidir.

Parlamente sistemdeki denge mekanizmasının en önemli araçlarından biri olan bu yetkiye birçok parlamente sistemde rastlanılmaktadır. Bu yetkinin devlet başkanlarına verildiği anayasalara, 1975 Yunanistan, 1978 İspanyol, 1929 Avusturya Anayasaları ve benzeri anayasalar örnek verilebilir. Bu yetkiye aynı zamanda 1982 Anayasasında da yer verilmiştir. Doktrinde fesih yetkisi olarak adlandırılan bu yetki esasen bir fesih mahiyetinde olmadığı görüşü de mevcuttur. Zira feshedilen kurumun varlığı, feshedildiğinde sona erer. Ancak bu yetkinin kullanımıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisinin sadece seçimleri yenilenir. Dolayısıyla bu yetkiye fesih yetkisi denmesinin yerinde olduğu söylenemez<sup>291</sup>.

104. maddede zikredilen bu yetkinin kullanımı, 116. maddede de detaylarıyla açıklanmıştır:

“Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulmaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.”

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, parlamente sistemde devlet başkanlarının tarafsız ve bağımsız hakem rolünün bir gereği olarak tek başına kullanılması gereken bir yetkidir. Aksi görüşler olsa da<sup>292</sup>, bu yetkinin karşı-imza kuralından istisna edilmemesinden ve bu kural için gereken, yetkinin bir işlemle kullanılması şartını sağlamasından ötürü karşı-imza kuralının bu yetki bakımından da uygulanması zorunludur.

Gözlemlediğimiz kadarıyla bu yetki henüz hiçbir Cumhurbaşkanımız tarafından kullanılmamıştır. Dolayısıyla uygulamanın ne yönde olacağı konusunda herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

<sup>290</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 122.

<sup>291</sup> Özkul, a.g.tz., s. 105. Aksi görüş için, Günday, a.g.e., s. 75.

<sup>292</sup> Onar, a.g.e., C. 2, s. 756; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 498; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 329; Özkul, a.g.tz., s. 64; Özsoy Boyunsuz, a.g.e., s. 305.

## 2. Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkileri

### a. Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek

Parlamenter sistemlerde genel olarak başbakanı atama yetkisi devlet başkanına aittir. Bu yetki konusunda iki farklı usul benimsenmiştir<sup>293</sup>. Birinci usul, devlet başkanının başbakanı doğrudan ataması ve belli bir süre içerisinde başbakanın kurduğu bakanlar kurulunun parlamento tarafından güvenoyu verilmesi şartının arandığı usuldür. 1929 Avusturya Anayasası<sup>294</sup> bu usule yer veren anayasalara örnektir. 70. maddeye göre Federal Şansölye ve onun tavsiyesiyle Federal Hükümet üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. 74. maddeye göre ise, Milli Konsey, Federal Hükümetin tamamı ya da belirli bir üyesi hakkında güvenoyu vermezse, Federal Hükümet ya da o Federal Bakan görevden azledilir. 1953 Danimarka Anayasasının 15. maddesinde ise, Kral, Başbakan ve diğer bakanları atar ve azledeceği, görevlerine devam ettiği müddet boyunca parlamentonun güvenine ihtiyaç duyacağı ifade edilmiştir. İkinci usul ise, devlet başkanının başbakan önerisi ile bu önerinin parlamento tarafından kabulü ve sonrasında yine devlet başkanının bu kişiyi başbakan ataması usulüdür. 1978 İspanya Anayasasının 99. maddesinde bu usulü benimsemiştir. İrlanda Anayasası da 13. maddesiyle aynı usulü öngörmüştür.

1982 Anayasasının 104. maddesinde ifadesini bulan bu yetki, daha evvel 1876 Anayasasının 27., 1924 Anayasasının 44., 1961 Anayasasının ise 102. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasında bu yetkinin nasıl kullanılacağı, 109. maddede belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, Başbakanı TBMM üyeleri arasından atar. Atanacak Başbakanın özelliği konusunda, onun milletvekili olması şartı dışında herhangi bir şart öngörülmemiştir. Anayasamızda Cumhurbaşkanını, belli bir kişiyi Başbakan olarak atamaya zorlayacak bir hüküm mevcut değildir. Cumhurbaşkanı hukuken, istediği herhangi bir milletvekilini Başbakan olarak atayabilir<sup>295</sup>. Cumhurbaşkanı uygulamada, güvenoyu alma ihtimalinin daha yüksek olması sebebiyle, seçimlerde en fazla oyu alan partinin genel başkanını Bakanlar Kurulunu kurmak konusunda görevlendirmektedir<sup>296</sup>.

<sup>293</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 165.

<sup>294</sup> Avusturya Anayasasının İngilizce metni için:

[https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf) Erişim tarihi: 15.07.2015.

<sup>295</sup> Fatih Özkul, "1982 Anayasasında Başbakan", **HÜHFD**, C. 3, S. 2, Ankara, 2013, s. 76.

<sup>296</sup> Kerse, a.g.e., s. 103-104; Özkul, a.g.tz., s. 109.

Bu hükümdeki atama ifadesi, uygulamada bir milletvekilinin hükümeti kurmakla görevlendirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır<sup>297</sup>. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanarak aslında bir milletvekilini hükümet kurmakla görevlendirmektedir. Mehmet Turhan'ın isabetle belirttiği üzere, Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirmek, 109. maddede belirtilen "atama"nın anlamını karşılamaz<sup>298</sup>. Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirilen milletvekili, Bakanlar Kurulu üyelerinin listesini içeren yazıyı Cumhurbaşkanına gönderdiği takdirde, bu yazı üzerine Cumhurbaşkanı atamayı yapar. Yani Başbakan ve bakanlar aynı anda atanır. Bu da, önce Başbakanın, daha sonra bakanların atanması zorunluluğunu öngören Anayasamızın 109. maddesine aykırılık anlamına gelmektedir<sup>299</sup>.

Bu yetkinin parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak, Cumhurbaşkanının tek başına yerine getirmesi gereken bir yetki olarak düzenlenmesi gerekir. Ancak Anayasamızda bu yetki, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki olarak düzenlenmemiştir. Buna rağmen doktrinde bazı yazarlar Başbakanın güvensizlik oyuyla düşürülmesi halinde yeni Başbakanın atanmasına karşı-imza kuralının uygulanmaması gerektiğini ifade etmektedir<sup>300</sup>. Anayasada bu şekilde düzenlenmemesinden ve karşı-imza kuralının uygulanması için gereken teknik şartları taşımasından ötürü, bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun bir şekilde, Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzalarıyla kullanılması gerektiği söylenebilir. Ancak bu düzenlemede büyük bir problem vardır. Başbakanın atanmasına ilişkin kararda kimlerin imzası bulunacaktır? Uygulamada Cumhurbaşkanının, Başbakanı görevlendirmeden evvel, bir önceki hükümetin istifasının Cumhurbaşkanına sunulduğu ve Cumhurbaşkanının bu istifayı kabul ettiği, ancak yeni hükümet kurulana kadar istifa eden hükümetin görevde kalmasını rica ettiği ve hükümetin de görevde kaldığı gözlemlenmiştir. Bu durumda yeni başbakanın atanmasına ilişkin kararda Başbakan ve ilgili bakanın bulunması mümkündür. Dolayısıyla bu kuralın uygulanması mümkündür. Ancak hükümetin istifası, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi dışında bir ihtimalin sözkonusu olduğunda, örneğin Başbakanın milletvekilliği sıfatını kaybetmesi, ölmesi, siyasi sorumluluğuna gidilmesi veya Cumhurbaşkanı seçilmesi gibi durumlarda, yani görevde bir hükümet yokken yeni Başbakanın görevlendirilmesine ilişkin bu kararda Başbakan ve ilgili bakanın imzasının bulunması mümkün değildir. Burada anayasa kuralının uygulanmasının

<sup>297</sup> Turhan, a.g.e., 282; Özkul, 1982 Anayasasında Başbakan, s. 76.

<sup>298</sup> Turhan, a.g.e., 282.

<sup>299</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 563.

<sup>300</sup> Özkul, a.g.tz., s. 63, 108.

imkânsızlığı söz konusudur. Gerçi böyle bir durumla gözlemlediğimiz kadarıyla karşılaşılmamıştır. Ancak böyle bir tıkanma ihtimaline karşı, anayasa veya kanun koyucu tarafından, Cumhurbaşkanının Başbakanı atama işleminin karşı-imza kuralının istisnası olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Uygulamada Cumhurbaşkanları Kenan Evren<sup>301</sup>, Turgut Özal<sup>302</sup>, Süleyman Demirel<sup>303</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>304</sup>, Abdullah Gül<sup>305</sup> ve Recep Tayyip Erdoğan<sup>306</sup> bu yetkiyi tek başlarına kullanmışlardır.

Başbakanın istifasını da 104. madde gereği Cumhurbaşkanı kabul etmektedir. İstifa normal şartlar altında kişiye sıkı sıkıya bağlı, yenilik doğurucu bir haktır. Dolayısıyla tek taraflı irade beyanıyla kullanılmalıdır. Yani istifanın normal şartlar altında “*kabul edilmesine*” gerek yoktur. Ancak Başbakanın siyasi hayattaki önemi dolayısıyla 104. madde, Başbakanın istifasının Cumhurbaşkanı tarafından kabul edileceğini öngörmüştür. Ancak Cumhurbaşkanının bu istifa beyanını reddetme hakkı yoktur. Cumhurbaşkanı, Başbakanın, yeni Başbakan atanana kadar görevde kalmasını isteyebilir<sup>307</sup>.

Bu yetki de niteliği gereği Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılması gereken bir yetkidir. Bu yetkinin kullanımının karşı-imza kuralına tabi tutulması, gereksiz bir bürokrasiden ibaret olacaktır. Ancak 105. maddedeki açık hüküm gereği ve bu yetkinin kullanımının teknik anlamda karşı-imza kuralının şartlarını sağlaması dolayısıyla karşı-imza kuralının kapsamında olduğu söylenmelidir.

Başbakanın atanması konusundaki hukuki imkânsızlık burada yoktur. Kanaatimizce istifanın hukuki sonucu Cumhurbaşkanının, Başbakanın istifa iradesini kabul etmesi anında doğar. Aksi takdirde 104. maddedeki Cumhurbaşkanının Başbakan istifasını kabul etme yetkisinin herhangi bir anlamı olmaz. Zira bu hükümde, Cumhurbaşkanının Başbakanın istifasını “*kabul*” etmesinden bahsedilmektedir. Demek ki, istifa kabul edilince sonuç doğuracak bir hukuki müessese olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının, Başbakanın istifasını kabulü anında Bakanlar Kurulu mevcuttur. Yani Cumhurbaşkanının bu

---

<sup>301</sup> Resmi Gazete, 15 Aralık 1987, Sayı 19665, s. 2.

<sup>302</sup> Resmi Gazete, 7 Kasım 1991, Sayı 21044, s. 1.

<sup>303</sup> Resmi Gazete, 10 Ocak 1996, Sayı 22519, s. 1.

<sup>304</sup> Resmi Gazete, 12 Mart 2003, Sayı 25046.

<sup>305</sup> Resmi Gazete, 29 Haziran 2011, Sayı 27979.

<sup>306</sup> Resmi Gazete, 28 Ağustos 2014, Sayı 29102.

<sup>307</sup> Özkul, a.g.tz.,s. 111.

kararına karşı-imza atacak Başbakan ve ilgili bakan hala görevdedir. Dolayısıyla karşı-imza kuralının uygulanması konusunda bir imkânsızlık söz konusu değildir.

Uygulamada Cumhurbaşkanlarımız Kenan Evren<sup>308</sup>, Turgut Özal<sup>309</sup>, Süleyman Demirel<sup>310</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>311</sup>, Abdullah Gül<sup>312</sup> ve Recep Tayyip Erdoğan<sup>313</sup> bu yetkiyi tek başına kullanmışlardır.

### ***b. Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek***

Parlamente sistemi benimsemiş anayasalarda, devlet başkanının bakanları atama ve azletme yetkisi iki farklı şekilde düzenlenmiştir. İlk usul, devlet başkanının başbakanın teklifiyle bakanları ataması veya azletmesidir. 1949 Federal Almanya Anayasasının 64. maddesi, 1999 Finlandiya Anayasasının 61. maddesi bu yöndedir. Bir diğer usul ise, devlet başkanının, bakanları başbakanın önerisi olmadan doğrudan doğruya ataması veya azletilmesi usulüdür. 1994 Belçika Anayasasının 96. ve 1984 Hollanda Anayasasının 42. maddesinde ise bu usul benimsenmiştir.

1982 Anayasasında düzenlenmiş bu yetki, 1876 Anayasasının 27., 1924 Anayasasının 44., 1961 Anayasasının 102. maddelerinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının 109. maddesinin 2. fıkrasına göre bakanlar, Başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Yine bu hükme göre bakanlar, ya TBMM üyeleri arasından ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından dışarıdan atanır. Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca atanan bakanların görevine yine Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilir.

Uygulamada, Bakanlar Kurulunu kurmakla görevlendirilen milletvekili, Bakanlar Kurulu listesini oluşturduktan sonra bu listeyi Cumhurbaşkanına sunar. Bu liste üzerine Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulunun kuruluşunu ve kendisine sunulan listedeki adları yazılan kişilerin bakanlıklara atandığını belirten yazıyı Başbakanlığa gönderir. Bu yazışmalar Resmi Gazetede yayımlanır<sup>314</sup>.

<sup>308</sup> Resmi Gazete, 15 Aralık 1987, 19665, s. 1.

<sup>309</sup> Resmi Gazete, 16 Haziran 1991, 20903, s. 1.

<sup>310</sup> Resmi Gazete, 20 Eylül 1995, 22410 Mükerrer, s. 1.

<sup>311</sup> Resmi Gazete, 5 Kasım 2002, 24927.

<sup>312</sup> Resmi Gazete, 15 Haziran 2011, 27965.

<sup>313</sup> Resmi Gazete, 10 Haziran 2015, 29382.

<sup>314</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 560-562.

Cumhurbaşkanının, Başbakanın önerdiği kişileri bakan olarak atamasının zorunlu olup olmadığı, yani Başbakanın hazırladığı listeyi Cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen reddetmesinin mümkün olup olmadığı konusunda da tartışmaya açıktır. Cumhurbaşkanının yerindelik bakımından teorik olarak böyle bir yetkisinin söylenebilir. Çünkü Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini kullanan sorumsuz makamdır. Dolayısıyla siyasi yerindelik denetimi yaparak bu listeyi reddetmesi, teorik çerçevede olumsuz bakılması gereken bir durumdur. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının Başbakanın listesini reddetmesi durumunda başvurulabilecek bir hukuki mekanizma da yoktur<sup>315</sup>. Hukukilik denetimi bakımından ise doktrinde, Cumhurbaşkanının, bakan adaylarının 109. maddede sayılan şartlara sahip olup olmadığını denetleyebileceği belirtilmiştir<sup>316</sup>. Ancak bu görüş de eleştirilebilir. Hiçbir makamın, kendisine verilmemiş bir yetkiyi kullanamayacağından hareketle, Cumhurbaşkanının hukukilik denetimi yapmaya yetkili, yargısal veya idari bir organ olmadığını, dolayısıyla da böyle bir yetkiyi kullanamayacağını belirtmek gerekir. Yani bu konuda da Cumhurbaşkanı, yürütme erkini kullanan ve bundan dolayı sorumlu olan Başbakana doğacak sorumluluğu bırakmalıdır.

Cumhurbaşkanına ait bu yetki parlamenter sistemlerde, devlet başkanı tarafından tek başına kullanılması gereken bir yetkiyken, bizim anayasal sistemimizde karşı-imza kuralının benimsenmesinden ötürü, bu kurala uygun bir şekilde kullanılması gereken bir yetkidir. Ancak bazı yazarlar bakanların, Başbakanın teklifi üzerine atanması dolayısıyla bu yetkinin karşı-imza yetkisiyle kullanılmasına gerek olmadığı görüşündedirler<sup>317</sup>. Bu görüş eleştiriye açıktır. Zira Başbakanın teklifi ile Cumhurbaşkanının ataması farklı işlemlerdir, öyle olmalıdır. Bu sebeple, Cumhurbaşkanının bu işleminin karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapması mümkündür. Bu kural Anayasamızda benimsenen bir kural olduğundan ve karşı-imza kuralı bakımından yazılılık şartını taşıdığından, bu işlemin karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapılması gerekir.

Yeni Bakanlar Kurulu oluşturulurken bakanların atanması yetkisi, Cumhurbaşkanı tarafından, geçici olarak görevde bulunan Bakanlar Kurulunun Başbakanı ve ilgili bakanı ile birlikte kullanılır. Görevde bulunan bir Bakanlar Kurulu varsa ve bu Bakanlar Kuruluna

---

<sup>315</sup> Özkul, a.g.tz., s. 113.

<sup>316</sup> Özkul, a.g.tz., s. 114; Özkul, a.g.m., s. 77.

<sup>317</sup> Özkul, a.g.tz., s. 69; Onar, a.g.e., s. 358; Savcı, “Devlet Başkanı – Meclis Çatışması” Üzerine”, a.g.m., s. 326; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 318.



bir veya birkaç bakanın atanması söz konusuysa Cumhurbaşkanı bu Bakanlar Kurulunun Başbakanı ve ilgili bakanıyla birlikte bu yetkisini kullanır.

Bakanlar istifa etme hakkına da sahiptir. Ancak bakanın istifasının kabule bağlı olup olmadığı konusu Başbakanın istifasındaki gibi bir açıklığa sahip değildir. Yukarıda belirtildiği üzere Başbakanın istifası kabule Cumhurbaşkanının kabulüne bağlıdır. Bakanın belli bir kamu hizmeti bölümünün hiyerarşik amiri olması ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi dolayısıyla bakanlık görevinde kesinti olmamalıdır. Bu sebeple bakanın istifasının kabule bağlı olduğu söylenmelidir. İstifa etmiş bakan, yerine yeni bir bakan atanıncaya veya diğer bir bakan vekâleten görevlendirilinceye kadar görevine devam etmelidir<sup>318</sup>.

Bunun dışında, ölüm, milletvekili seçilme yeterliliğinin kaybı, Yüce Divana sevk, gensoru prosedürünün işletilmesi gibi sebeplerle bakanın görevinin sona ermesi hallerinde de yeni bakan atanırken, atama kararnamesinde Başbakan ve ilgili bakanın imzaları gerekmektedir.

***c. Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak***

Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak yetkisi, 104. maddeye göre Cumhurbaşkanına verilmiş bir yetkidir. Bu yetki Cumhurbaşkanı tarafından gerekli görüldüğü takdirde kullanılabilir. “Gerekli gördüğü haller” ibaresinden çıkarılabilecek sonuç, bu hallerin Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe tayin edilebilecek durum olduğudur.

Bu yetki Cumhurbaşkanının yazılı bir işlemle kullandığı bir yetkidir. Toplantıya çağırma yetkisi esasen karşı-imza kuralına tabi olması gerekmeyen yetkilerden biri olarak ifade edilebilir. Ancak yazılı bir işlemle kullanılması ve karşı-imza kuralından istisna edilmemesi dolayısıyla bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak yapılmış bir işlemle kullanılması zorunludur.

Bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılması, aslında Cumhurbaşkanının “gerekli gördüğü hallerde” Bakanlar Kurulunu toplantıya çağıramayacağı sonucunu doğurur. Zira bu işlemin tekemmül etmesi, Bakanlar Kurulu üyelerinden Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına bağlıdır. Onlar bu işleme katılmadıkça, Cumhurbaşkanının Bakanlar

<sup>318</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 603

Kurulunu Başkanlığı altında toplantıya çağıramaz. Dolayısıyla yukarıda ifade etmiş olduğumuz “*gerekli gördüğü haller*” ibaresinden çıkarılan sonucun çok da yerinde olduğu söylenemez.

Cumhurbaşkanının yürütmenin sorumsuz, Bakanlar Kurulunun ise sorumlu kanadı olduğu yukarıda belirtilmişti. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunda Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadı olmasına rağmen, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunun karar alma mekanizması içerisinde aktif bir şekilde yer alıp almayacağı tartışılmıştır. Bu soruna ilişkin olarak da, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp başkanlık edebilse de, alınan kararlarda oy kullanamayacağı, kullanmaması gerektiği ileri sürülmüştür<sup>319</sup>. Bu görüş yerinde bir görüştür. Zira aksinin kabulü halinde sorumsuz Cumhurbaşkanının, sorumlu Bakanlar Kurulunun aldığı kararları etkileme, onları bloke etme imkânının var olduğu kabul edilebilir<sup>320</sup>. Dolayısıyla bu durum parlamenter sistemin temel mantığına aykırıdır. 2007 Anayasa değişikliği doğrultusunda, halkın seçtiği Cumhurbaşkanı bakımından bu durumun iddia edilemeyeceği de ileri sürülmüştür<sup>321</sup>. Ancak bu görüşün yerinde bir görüş olduğu söylenemez. Zira 2007 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının sadece seçim usulü değiştirilmiştir. Yoksa sorumluluk ve yetki konularında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bundan ötürü Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararlarına katılması, aynı şekilde değerlendirilmeye devam edilmelidir.

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

Uluslararası ilişkilerde bir ülke, devlet başkanı tarafından temsil edilir. Bu sebeple de uluslararası temsilcilerin atanması işlemi devlet başkanı tarafından yapılır.<sup>322</sup> 1961 Viyana Sözleşmesinin 14. maddesinde diplomatik temsilcilerin, büyükelçiler, elçiler ve maslahatgüzarlar olmak üzere üçe ayrılır. Büyükelçi ve elçilerin gönderilmesi devlet başkanının imzasıyla olur<sup>323</sup>.

Devlet başkanları uluslararası ilişkilerde devletlerin en önemli temsilcilerdir. Devlet başkanlarının dışında, dışişleri bakanları ve diplomatik temsilciler de dış ilişkilerde devle-

<sup>319</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 499.

<sup>320</sup> Özkul, a.g.tz.,s. 114-115.

<sup>321</sup> Özkul, a.g.tz.,s. 115.

<sup>322</sup> Muammer Öz, a.g.tz., s. 77.

<sup>323</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 220.

tin temsilcileridir<sup>324</sup>. Parlamenter sistemi benimsemiş bazı devletlerin anayasalarında yabancı devletlere temsilci göndermek, yabancı temsilcileri kabul etmek yetkileri devlet başkanına verilmiştir. 1949 Federal Almanya Anayasasının 59. maddesi, 1978 İspanyol Anayasasının 63. maddesi, 1946 Japonya Anayasası 7. madde bu yetkileri devlet başkanlarına tanımışlardır.

Bu yetki, 1924 Anayasasında 37., 1961 Anayasasında 97. maddeyle Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Cumhurbaşkanının yabancı devletlere temsilci göndermesi ve yabancı devletlerden gelen temsilcileri kabul etmesi yetkilerine ilişkin işlemi karşı-imza kuralına tabidir<sup>325</sup>. Ancak bunun aksi görüşü de mevcuttur. Bu görüşe göre, bu yetki Cumhurbaşkanının, devletin başı olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla tek başına kullanılmalıdır<sup>326</sup>.

Uygulamada ise, bütün Cumhurbaşkanları döneminde yabancı devletlere Türk devletin temsilcilerini göndermek yetkisi Bakanlar Kurulunca kullanılmıştır. Bu uygulama Anayasanın 104. maddesi hükmüne aykırıdır.

#### ***e. Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak***

Devlet başkanlarının uluslararası ilişkiler alanındaki diğer önemli yetkileri de uluslararası andlaşmalar konusunda sahip olduğu yetkililerdir. Parlamenter sistemi benimsemiş devletlerin anayasalarında devlet başkanlarına genel olarak uluslararası andlaşmaları akdetme, onaylama ve yayınlama gibi yetkiler verilmiştir. Bunlara örnek olarak 1949 Federal Almanya Anayasasının 58., 1958 Fransa Anayasasının 19., 1975 Yunanistan Anayasasının 35. maddelerindeki akdetme yetkisi; 1946 Japonya Anayasasının 73., 1944 İzlanda Anayasasının 21., 1976 Portekiz Anayasasının 166. maddelerindeki onaylama yetkisi verilebilir.

Anayasamızın 104. maddesine göre, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bu yetki, 1876 Anayasasının 7. maddesinde Padişaha, 1961 Anayasasının 65. maddesinde de Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Bu yetkinin kullanımına ilişkin detaylar Anayasanın 90. maddesinde düzenlenmiştir. 104. maddesinde düzenlenen onay yetkisini Anayasanın 90. maddesinin 1. fıkrası, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlamıştır. Bu maddenin ikinci

<sup>324</sup> a.e., s. 220.

<sup>325</sup> Muammer Öz, a.g.tz., s. 78.

<sup>326</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338; Erdoğan, a.g.tz., s. 113.

fikrasında zikredilen andlaşmaların ise, TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunmasına, Anayasamız gerek görmemiştir.

Bu konuda 31 Mart 1963 tarih ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanuna da değinilmesi gerekir. Bu kanunun 3. maddesinde milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının Bakanlar Kurulu kararnamesiyle yapılacağı belirtilmiştir. Bu hüküm açık bir şekilde Anayasaya aykırıdır. Zira 104. madde bu yetkiyi açık bir şekilde Cumhurbaşkanına vermiştir, Bakanlar Kurulu bu yetkiye sahip değildir.

Bu kanunun çeşitli hükümleriyle beraber bu hüküm hakkında da, 1982 Anayasasıyla aynı düzenlemeyi içeren 1961 Anayasasına aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi;

“Gerçekten, Anayasa'nın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında (Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak) yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak, bu madde hükmünü tamamlayan 98 inci maddede de (Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.) hükmü yer almaktadır. Bu hal; aynı maddenin başında belirtildiği gibi, (Cumhurbaşkanının, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmaması) nın tabii sonucudur. 244 sayılı Kanun, andlaşmaların onaylanması işine bütün Bakanların katılmalarını öngördüğünden bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenlenecek, bütün imzalar tamamlanınca Cumhurbaşkanının imzasına sunulacaktır.

Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalaması, yapılan andlaşmayı Anayasa'nın 97 nci maddesi gereğince onaylamasından başka bir anlam taşımaz<sup>327</sup>.”

şeklinde oldukça yanlış bir gerekçeye dayanarak, bu hükmün Anayasaya aykırı olmadığını hükme bağlamıştır. Buradan aynı zamanda, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararında bulunan imzasının karşı-imza kuralını düzenleyen hükümle ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu da oldukça yanlıştır. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu Kararnamesini imzalaması, bu kararnamedeki iradeyi kendisinin oluşturduğunu göstermez. Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının imzalanması, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararlarını imzalama yetkisine ilişkindir. Ancak milletlerarası andlaşmaların onaylanması yetkisi, nitelik olarak bu yetkiden farklıdır. Anayasaya göre onaylama iradesi Cumhurbaşkanından çıkmalıdır. Dolayısıyla bu karar Anayasamıza aykırıdır<sup>328</sup>.

<sup>327</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.12.1965 tarih ve E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı karar.

<sup>328</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 444; Bahçeci, a.g.e., s. 266.

Her ne kadar aksi görüşler bulunsun da<sup>329</sup>, bu yetkinin kullanımı için Cumhurbaşkanının yapmış olduğu işlem de karşı-imza kuralına tabi olmalıdır. Burada ulusal ve uluslararası alanda sorumluluk doğurabilecek ve devlet başkanının yetkisi dâhilinde yazılı bir işlemle gerçekleştirilebilecek bir yetki kullanımı söz konusudur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onay işleminde Başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmalıdır<sup>330</sup>.

Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmalara ilişkin olarak veto yetkisini kullanıp kullanamayacağı konusuna da değinmek gerekir. Cumhurbaşkanının bu alandaki veto yetkisi ancak ve ancak milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanunların vetosundan ibarettir<sup>331</sup>.

Uygulamada Anayasanın açık hükmüne aykırı bir şekilde düzenlenmiş olan 244 sayılı Kanun hükümlerine göre onay işlemini Bakanlar Kurulu gerçekleştirmektedir.

#### ***f. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek***

Silahlı kuvvetleri kullanımına karar verme yetkisi bazı anayasalarda devlet başkanlarına verilmiştir. 1994 Belçika Anayasasının 167., 1999 Finlandiya Anayasasının 128., 1978 İspanya Anayasasının 62. maddesinde bu yetkinin örnekleri görülmektedir.

Esasen 92. maddenin 1. fıkrasına göre kural olarak TBMM'ye ait olan bu yetki, 104. maddeye göre Cumhurbaşkanına da verilmiştir. Bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının şartları 92. maddenin 2 fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermedeyken, ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

Bu yetki yürütme alanına ilişkin yazılı olarak kullanması gereken icrai yetkilerden biridir. Ayrıca yazılı bir işlemle kullanılabilen bir yetkidir. Dolayısıyla 105. maddede düzenlenmiş olan karşı-imza kuralına uygun bir şekilde kullanılmalıdır. Ancak bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gerektiği de savunulmuştur.<sup>332</sup>

<sup>329</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338.

<sup>330</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 444.

<sup>331</sup> Bahçeci, a.g.e., s. 266.

<sup>332</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338.

1982 Anayasası döneminde bu yetki kullanılmamıştır. Dolayısıyla bu kuralın uygulanmasına dair herhangi bir veri bulunmamaktadır.

### ***g. Genelkurmay Başkanını atamak***

Parlamentar sistemi benimsemiş bazı devletlerde, devlet başkanlarına genelkurmay başkanlarını atama yetkisi vermiştir. 1976 Portekiz Anayasasının 136. maddesine göre, Cumhurbaşkanı Genelkurmay Başkanını atar.

1982 Anayasası da bu yetkiyi Cumhurbaşkanına vermiştir. Anayasanın 104. maddesinde sayılan bu yetkinin nasıl kullanılacağı 117. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanır. 1961 Anayasasının 110. maddesinde de bu usul aynı şekilde kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun teklifini reddetme yetkisinin olup olmadığı doktrinde tartışılmıştır. 117. maddenin 4. fıkrasında Genelkurmay Başkanının Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine atandığı ve yetki ve görevlerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla sorumsuz Cumhurbaşkanının, Başbakana karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanının atanmasına müdahale etmemesi gerekir. Ancak Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulunun teklif ettiği adayı atamaması halinde, onu bu atamaya zorlayacak herhangi bir hüküm yoktur<sup>333</sup>.

Her ne kadar aksi ifade edilse de<sup>334</sup>, Bakanlar Kurulunun teklifi karşı-imza zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Zira teklif işlemiyle atama işlemi farklı işlemler olmalıdır. Teklif işleminin yapıcısının Bakanlar Kurulu, atama işleminin yapıcısının Cumhurbaşkanı olduğu konusunda şüphe yoktur. Anayasa koyucu şayet Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun bu işlemi birlikte yapacağını öngörmüş olsaydı, Bakanlar Kurulunun teklifinden bahsetmek yerine, bu işlemi beraber yapacaklarını ifade edebilirdi. Genelkurmay Başkanının Cumhurbaşkanına teklifine ilişkin işlem Bakanlar Kurulunun işlemidir. Oysa Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Genelkurmay Başkanının atanması işlemi Cumhurbaşkanının işlemidir, onun yetkisindedir. Dolayısıyla burada karşı-imza kuralı uygulanmalıdır.

<sup>333</sup> Özkul, a.g.tz., s. 124-125.

<sup>334</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 338; Özkul, a.g.tz., s. 69; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 506. Bu görüşe göre, Genelkurmay Başkanının atanması konusunda, Bakanlar Kurulunun teklifi, karşı-imza kuralının gerekliliğini ortadan kaldırmaktadır.

Ancak son uygulamalarda Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanına sunduğu teklif niteliğindeki işlem, “atama kararı” başlığıyla Resmi Gazetede yayımlanmakta<sup>335</sup>, ancak Cumhurbaşkanının yapması gereken atama işlemine ilişkin herhangi bir karar bulunmamaktadır.

#### ***h. Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak***

Cumhurbaşkanının diğer bir yetkisi de, MGK’yı toplantıya çağırmasıdır. Anayasamızın 118. maddesinde ise MGK düzenlenmiştir. 118. maddeye MGK; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda Kurul, Başbakanın başkanlığında toplanır. Kurulun gündemi Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. MGK’nın devletin varlığı ve bağımsızlığına, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliğine, toplumun huzur ve güvenliğinin korunmasına yönelik alınmasında zorunluluk gördüğü tedbirlere yönelik kararları, Bakanlar Kurulunca değerlendirilir. Bu kurulun icrai bir karar alma yetkisi yoktur, sadece görüş bildirme yetkisi vardır. Bu görüşlerin de icrai karar alma yetkisi olan makamlar tarafından benimsenmesi zorunlu değildir.

Millî Güvenlik Kurulunun icrai karar alma yetkisi olmadığı gerekçesiyle bu yetkinin karşı-imza kuralının istisnası olarak sayılması gerektiği de kabul edilebilir. Ancak bu yetkinin yazılı bir işlemle kullanılması gereken bir yetki olmasından ötürü, Cumhurbaşkanının her yazılı işlemle kullanılan yetkisi gibi bu da karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapılmalıdır.

#### ***ı. Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak***

104. maddede ifade bulan yetki hem sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmeyi, hem de sıkıyönetim veya olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri çıkarmayı kapsar. Her ne kadar, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı için yetki aynı makama ait olsa da, bu iki yönetim usulünün ilan edileceği haller farklıdır. Bunlara da kısaca değinilmelidir.

---

<sup>335</sup> Resmi Gazete, 5 Ağustos 2008, Sayı 26958; Resmi Gazete, 9 Ağustos 2010, Sayı 27667; Resmi Gazete, 4 Ağustos 2011, Sayı 28015.

Olağanüstü hal ilanına ilişkin Anayasamızın 119. maddesine göre, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ülkenin tamamında veya bir ya da birden fazla bölgesinde altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Anayasanın 120. maddesine göre ise Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir. MGK'nın bu görüşü bağlayıcı değildir<sup>336</sup>. Sıkıyönetim ilanına ilişkin 122. maddede ise, Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, 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, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebileceği ifade edilmiştir. MGK'nın bu konudaki görüşü de bağlayıcı değildir. Gerektiği hallerde TBMM (olağanüstü hal bakımından Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine) dört ayı aşmamak üzere sıkıyönetim ve olağanüstü hali uzatabilir veya kaldırılabilir.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında belli şartlarda yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hal veya sıkıyönetim kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Buna ilişkin olarak, olağanüstü hallerle ilgili düzenlemeleri içeren 121. maddenin son fıkrasında Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabileceği belirtilmiştir. Aynı şekilde sıkıyönetime ilişkin olarak da 122. maddenin 2. fıkrasında, sıkıyönetim süresinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabileceği düzenlenmiştir. Anayasanın 15. maddesi ışığında bu iki düzenlemeye bakıldığında, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleriyle, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek

---

<sup>336</sup> Özkul, a.g.tz., s. 129.



kaydıyla, durumun gerektiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabilir. Ancak 15. maddenin 2. fıkrasında ifade edilen durumlar saklıdır.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluyla beraber sahip olduğu hem sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etme, hem de sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde çıkarma yetkisinin kullanımı bakımında karşı-imza kuralı geçerli olmalıdır. Zira bu yetkilerin kullanımı konusunda karşı-imza kuralının bütün şartları sağlanmaktadır. Ancak bu yetkinin Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılması dolayısıyla, karşı-imzaların bu yetkinin kullanımına mündemiçtir, denebilir. Yani bu yetkilerin kullanımında karşı-imzalar hali hazırda bulunmaktadır.

Gözlemlendiği kadarıyla bu yetki Anayasamızda belirtilen usullere uygun olarak kullanılmıştır.

***i. Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak***

Parlamentar sistemi benimsemiş birçok anayasada, devlet başkanlarına cezaları hafifletmek veya kaldırmak yetkisi verilmiştir. Örneğin 1994 Belçika Anayasasının 110. maddesi, bakanlar ile Topluluk ve Bölge Hükümetlerinin üyeleri hakkında daha önce verilmiş olan hükümler hariç olmak üzere, hâkimler tarafından verilen cezaları ortadan kaldırma veya indirme yetkisinin Kral'a ait olduğu hükmünü içermektedir. 1999 Finlandiya Anayasasında ise bu yetki 105. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, bazı durumlarda Cumhurbaşkanı, Yüksek Mahkemenin görüşünü aldıktan sonra, bir mahkeme tarafından verilen cezaya çarptırılan kişi hakkında tam veya kısmi af verebilir. 1997 Polonya Anayasasının 139. maddesine göre ise, Cumhurbaşkanının af yetkisi vardır. Af yetkisi Yüce Divan tarafından mahkûm edilen kişileri kapsamayabilir. 1958 Fransa Anayasasının 17. maddesine göre ise, Cumhurbaşkanı bireysel af yetkisine sahiptir.

Türk anayasa hukuku bakımından ise, bu yetkinin 1876 Anayasasının 7. maddesi ile Padişaha, 1924 Anayasasının 42. ve 1961 Anayasasının 97. maddeleriyle de Cumhurbaşkanıya verildiği görülmektedir.

1982 Anayasasında 104. maddesinde ifadesini bulan bu yetki, bir özel af niteliğindedir. “Özel af”, kesinleşmiş bir cezayı ortadan kaldıran, azaltan veya değiştiren af türüne

verilen addır. Özel afa, genel afa olduğu gibi suç değil, ceza kaldırılır. Özel af da “*kişiyeye özgü özel af*” ve “*toplu özel af*” olarak ikiye ayrılır. “*Toplu özel af çıkarma*” yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bir yetkidir. “*Kişiyeye özgü özel af*” çıkarma yetkisi ise hem Türkiye Büyük Millet Meclisine hem de Cumhurbaşkanına ait bir yetkidir<sup>337</sup>.

Türkiye Büyük Millet Meclisine ait “*kişiyeye özel af yetkisi*” ile Cumhurbaşkanına ait olan “*kişiyeye özel af yetkisi*”, bu yetkinin sebep unsuru yönünden farklıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kişiyeye özel af yetkisi sebep yönünden sınırlandırılmamışken, Cumhurbaşkanına ait bu yetki sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı ancak, hakkında af çıkarılacak mahkûmun sadece “*sürekli hasta*”, “*sakat*” ve “*kocamış*” olması hallerinde bu yetkisini kullanabilir. Bu hallerde ise Cumhurbaşkanı, bir mahkûmun cezasını sadece kaldırabilir veya hafifletebilir. Cumhurbaşkanının affı ile genel afa olduğu gibi mahkûmiyetin bütün neticeleri ortadan kalkmaz<sup>338</sup>.

Cumhurbaşkanının bu yetkisi, cezaları başka bir cezaya dönüştürme yetkisini de içerir. Zira çoğu yapmaya yetkili olan, azı da yapmaya yetkilidir<sup>339</sup>. Ayrıca bu yetki, ölüm cezaları hakkında da kullanılabilir<sup>340</sup>.

Cumhurbaşkanının sebep yönünden sınırlı olan bu yetkiyi kullanırken, sebebini de belirtmesi gerekir. Uygulamada sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleri Adli Tıp Kurumundan alınan raporlara göre tespit edilmektedir. Bu sebepler var olsa da Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanmayabilir<sup>341</sup>.

Cumhurbaşkanına ait olan bu yetki, Cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanı olma niteliğinden kaynaklanan bir yetkidir. Dolayısıyla bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması gerektiği söylenebilir<sup>342</sup>. Ancak bu yetkinin kullanımının, icrai ve sorumluluk doğurucu bir nitelik arz ettiği de söylenebilir<sup>343</sup>. Dolayısıyla bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılması gerektiği düşünülebilir. Kanaatimizce ikinci görüş daha ağır basmaktadır. Çünkü demokratik sistemlerde sorumluluk doğurabilecek işlemlerin sorumluluğunun, devletin ilgili makamları tarafından yüklenilmesi, devlet başkanının ta-

<sup>337</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 510.

<sup>338</sup> Özkul, a.g.tz., s. 138.

<sup>339</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 511. Aksi görüş için, Özkul, a.g.tz., s. 139.

<sup>340</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 511.

<sup>341</sup> Özkul, a.g.tz., s. 139.

<sup>342</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 511; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi...**, a.g.e., s. 329; Özkul, a.g.tz., s. 139.

<sup>343</sup> Onar, a.g.e., C. 2, s. 756.

rafsız konumundan dolayı sahip olduğu yetkileri tek başına kullanabilmesinden daha önemli bir gerekliliktir. Dolayısıyla bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak Başkan ve ilgili bakanın imzasını içeren bir kararla kullanılmasının düzenlenmesi daha yerinde olur. Nitekim 1982 Anayasasının düzenlenmesinde de bu yetkinin kullanımının karşı-imza kuralına uygun bir şekilde düzenleneceği öngörülmüştür.

Uygulamada da, Cumhurbaşkanları Kenan Evren<sup>344</sup>, Turgut Özal<sup>345</sup>, bu yetkiyi karşı-imza kuralına uygun olarak Başbakan ve Adalet Bakanının imzalarını içeren işlemlerle kullanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanları Süleyman Demirel<sup>346</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>347</sup>, Abdullah Gül<sup>348</sup> ve Recep Tayyip Erdoğan<sup>349</sup> bu yetkiyi tek başına kullanmayı tercih etmiştir. Kanaatimizce Süleyman Demirel'den bu yana, bu yetki hukuka aykırı bir şekilde kullanılmaktadır.

***j. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ile başkanını atamak ve bu kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak***

Anayasamızın Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanının istemiyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşlarının katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapan kuruluştur. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, bu maddeye göre Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında kalmaktadır. 104. maddeye göre Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve Başkanını atamak ve inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak Cumhurbaşkanının yetkileri dâhilindedir.

104. maddede ifade edilen Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atama yetkisi aynı zamanda 108. maddede de tekrar edilmiştir. 108. maddenin 3. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı Devlet Denetleme Kurulu Başkanını, üyeleri arasından atar. Aynı zamanda bu maddede Devlet Denetleme Kurulu Başkanı ve üyelerinin niteliğinin kanun

<sup>344</sup> Resmi Gazete, 15 Şubat 1985, Sayı 18667 s. 2

<sup>345</sup> Resmi Gazete, 25 Nisan 1990, Sayı 20502, s. 1

<sup>346</sup> Resmi Gazete, 24 Nisan 1994, Sayı 21914, s. 3.

<sup>347</sup> Resmi Gazete, 15 Haziran 2002, Sayı 24786.

<sup>348</sup> Resmi Gazete, 5 Şubat 2008, Sayı 26778.

<sup>349</sup> Resmi Gazete, 26 Mart 2015, Sayı 29307.

tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Aynı zamanda 03.04.1981 tarihli 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile de bu kurum düzenlenmiştir.

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme ve araştırma yaptırma yetkisi de Cumhurbaşkanına aittir. Devlet Denetleme Kurulu re'sen disiplin ve ceza soruşturması niteliğinde faaliyetlerde bulunamaz<sup>350</sup>. Denetimleri sonucunda hazırladıkları raporları Cumhurbaşkanına sunar.

Uygulamada 1990 yılında 406 Sayılı KHK ile değişen 2443 Sayılı Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, kurul raporları, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylandıktan sonra yine Başbakanlığa gönderilmektedir. Aynı maddenin 3. fıkrasında da, Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konuların, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere, Başbakanlıkça ilgili mercilere intikal ettirileceği ve sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına bilgi verileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı önemli gördüğü konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere de intikal ettirir. Bu değişiklikten sonra da Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı niteliğe sahip oldukları söylenemez.

Bu şekilde icrai yetkilere sahip olmayan ve kuruluş amacı, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması olan bir kuruluşa Cumhurbaşkanı tarafından üye ve başkan atanmasının ve yine Cumhurbaşkanının bu kuruluşa inceleme ve araştırma yaptırmasının tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu söylenebilir. Bu görüşü savunan yazarlar da vardır<sup>351</sup>. Ancak 1982 Anayasası bakımından bu yetkinin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacak bir yetki olmadığı açıktır. Bu yetkilerin kullanımı bakımından karşı-imza kuralının şartları sağlandığından, yani bu yetkilerin yazılı bir işlemle kullanılması gerektiğinden, Cumhurbaşkanının bu yetkilerinin karşı-imza kuralına uygun şekilde yapılması zorunludur.

Uygulamada Devlet Denetleme Kuruluna üye ve Başkan atanmasına ilişkin işlemlerin Resmi Gazetede yayımlandığı görülmektedir. Ancak inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak yetkilerinin nasıl kullanıldığı konusunda, gözlemlendiği kadarıyla herhangi bir belge yayınlanmamaktadır. Dolayısıyla uygulama konusunda sadece üye ve Başkanın atanmasına ilişkin uygulamalar konusunda değerlendirme yapılabilir. Bu atamalara ilişkin

---

<sup>350</sup> Özkul, a.g.tz., s. 142.

<sup>351</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, a.g.e., s. 339; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 243.

olarak Cumhurbaşkanının çıkarttığı kararnamelerde Cumhurbaşkanlarımız Kenan Evren<sup>352</sup>, Turgut Özal<sup>353</sup> ve Süleyman Demirel'in<sup>354</sup> bu yetkilerini tek başına kullandığı gözlemlenmiştir.

#### ***k. Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek***

104. maddede sayılan yetkilerden biri de Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmektir. Yükseköğretim Kurulu 1982 Anayasasında 131. maddede düzenlenmiştir. Bu maddenin 2. fıkrasında Yükseköğretim Kurulu üyelerinin nasıl seçileceği konusu düzenlenmiştir. Buna göre Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri, seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur. Bu hükme göre, bütün üyeler Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bazı üyeleri Bakanlar Kurulu ve üniversiteler tarafından seçilip, bazıları ise doğrudan Cumhurbaşkanınca atanır. Bu konuya ilişkin net düzenleme ise Yükseköğretim Kanununun 6. maddesinde yapılmıştır. Buna göre Yükseköğretim Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi; Bakanlar Kurulunca, seçkin üst düzey devlet görevlileri veya emeklileri arasından seçilen yedi, Üniversitelerarası Kurulca kurul üyesi olmayan öğretim üyelerinden seçilen yedi kişiden oluşur. Bakanlar Kurulunun ve Üniversitelerarası Kurulun seçtiği üyelerin üyelikleri Cumhurbaşkanının onayıyla kesinleşir.

Cumhurbaşkanının kendisine bildirilen adaylar arasından YÖK üyelerini atamayı reddedip reddedemeyeceği doktrinde tartışılmıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan atadığı adaylar konusunda takdir yetkisinin var olduğu tartışılmaz<sup>355</sup>. 2547 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendinde, Bakanlar Kuruluna ve Üniversitelerarası Kurula verilen yetki, “aday önerme” yetkisi değil, “üye seçme” yetkisidir. Cumhurbaşkanının buradaki yetkisi ise “seçilen üyeleri onaylama” yetkisidir<sup>356</sup>. Yine aynı maddeden, Cumhurbaşkanına seçilen üyeleri onaylamama yetkisi tanındığı görülmektedir. Zira bu maddede “...Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayanların yerine yeni adayların seçimleri ise iki

<sup>352</sup> Resmi Gazete, 20 Eylül 1988, Sayı 19935, s. 4.

<sup>353</sup> Resmi Gazete, 3 Ocak 1991, Sayı 20744, s. 6.

<sup>354</sup> Resmi Gazete, 6 Ocak 1999, Sayı 23575, s. 3.

<sup>355</sup> Gözler, “Cumhurbaşkanı – YÖK Çatışması”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, Ankara, 2001, s. 47.

<sup>356</sup> Gözler, “Cumhurbaşkanı – YÖK Çatışması”, a.g.m., s. 49.

*hafta içinde yapılmadığı takdirde, Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır.” ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının bu yetkisi takdiri bir yetkidir<sup>357</sup>.*

Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçme yetkisi, tarafsız devlet başkanı olma niteliğinden kaynaklanan bir yetki olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla bu yetkinin Cumhurbaşkanının tek başına yapması gereken yetkilerden biri olarak düşünülebilir. Bunun aksi düşünceler de mevcuttur. Zira Cumhurbaşkanının, icrai yetkiler kullanan bu makama atama yapması hukuk devleti ilkesinin bir gereği sayılabilir<sup>358</sup>. Ancak Anayasamızdaki karşı-imza kuralına ilişkin düzenlemenin buna izin vermesi mümkün değildir. Bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak yapılması zorunludur.

Ancak uygulamada Cumhurbaşkanlarımız Kenan Evren<sup>359</sup>, Turgut Özal<sup>360</sup>, Süleyman Demirel<sup>361</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>362</sup>, Abdullah Gül<sup>363</sup> ve Recep Tayyip Erdoğan<sup>364</sup> bu yetkiyi tek başlarına kullanmışlardır.

### ***1. Üniversite rektörlerini seçmek***

104. maddede yürütme alanına ilişkin düzenlenen son yetki ise üniversite rektörlerini seçmek yetkisidir. Bu yetki ayrıca 130. maddede de düzenlenmiştir. Kanun bazında ise 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13. maddesinde bu yetki ifadesini bulmuştur. Buna göre rektörler, profesör unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

Cumhurbaşkanının YÖK’ün kendisine önerdiği rektör adayları arasından atama yapmayı reddetme gibi bir yetkisi yoktur. Ancak YÖK’ün kendisine sunduğu liste üzerinde şekli bir denetim yapabilir. Örneğin, kendisine sunulan adayların, YÖK Genel Kurulu tarafından seçilmiş olan adaylar olup olmadığını araştırabilir<sup>365</sup>. Ancak bunun dışında Cum-

---

<sup>357</sup> Gözler, “Cumhurbaşkanı – YÖK Çatışması”, a.g.m., s. 49; Özkul, a.g.tz., s. 145.

<sup>358</sup> Aldabak, a.g.m., s. 18.

<sup>359</sup> Resmi Gazete, 30 Aralık 1987, Sayı 19680, s. 2

<sup>360</sup> Resmi Gazete, 31 Ocak 1991, Sayı 20772, s. 8

<sup>361</sup> Resmi Gazete, 8 Aralık 1993, Sayı 21782.

<sup>362</sup> Resmi Gazete, 13 Temmuz 2003, Sayı 25167.

<sup>363</sup> Resmi Gazete, 28 Ocak 2009, Sayı 27124.

<sup>364</sup> Resmi Gazete, 25 Mart 2015, Sayı 29306.

<sup>365</sup> Özkul, a.g.tz., s. 146

hurbaşkanının herhangi bir denetim yetkisinin olmadığı kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanı, kendisine gönderilen listeden bir adayı rektör olarak atamak zorundadır<sup>366</sup>.

Cumhurbaşkanına ait bu yetkinin, icrai işlem yapma yetkisi olan bir makam olan üniversiteleri temsil eden rektörlerin atanmasına ilişkin olduğundan ve sorumluluk doğurma ihtimali bulunduğundan teoride karşı-imza kuralına uygun bir şekilde kullanılması gerekir<sup>367</sup>. Nitekim Anayasamız da bu gerekliliğe uygun bir şekilde bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun bir şekilde yapılmasını öngörmüştür. Bu konuda aksi yönde görüşler de mevcuttur<sup>368</sup>. Bu görüşe göre üniversiteler bilimsel özerkliğe sahiptir. Üniversitelerin bu niteliği, onların idari yönden amiri olan rektörlerin de bağımsız bir makamca atanmasını gerektirmektedir.

Uygulamada ise Cumhurbaşkanlarımız Kenan Evren<sup>369</sup>, Turgut Özal<sup>370</sup>, Süleyman Demirel<sup>371</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>372</sup>, Abdullah Gül<sup>373</sup> ve Recep Tayyip Erdoğan<sup>374</sup> bu yetkiyi tek başına kullanmak yolunu tercih etmişlerdir.

### **3. Cumhurbaşkanının Yargıya İlişkin Yetkileri: *Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay Üyelerinin Dörtte Birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay Üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyelerini seçmek***

Bazı parlamenter sistem anayasalarında hâkim ve savcılar atama yetkisi devlet başkanlarına verilmiştir. 1949 Federal Almanya, 1983 Hollanda, 1947 İtalya, 1976 Portekiz Anayasaları bunlara örnek verilebilir.

Türkiye’de ise 1982 Anayasası bakımından Cumhurbaşkanının yargı fonksiyonuna ilişkin yetkileri, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmekten ibarettir.

<sup>366</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 514.

<sup>367</sup> Aldabak, a.g.m., s. 18.

<sup>368</sup> Özkul, a.g.tz., s. 148.

<sup>369</sup> Resmi Gazete, 13 Temmuz 1988, Sayı 18792, sayfa 16.

<sup>370</sup> Resmi Gazete, 28 Ocak 1992, Sayı 21125, sayfa 5.

<sup>371</sup> Resmi Gazete, 17 Şubat 1998, Sayı 23 261, sayfa 5.

<sup>372</sup> Resmi Gazete, 20 Aralık 2001, Sayı 24616.

<sup>373</sup> Resmi Gazete, 6 Ağustos 2008, Sayı 26959.

<sup>374</sup> Resmi Gazete, 15 Mayıs 2015, Sayı 29356.

Anayasanın, Anayasa Mahkemesinin oluşumuna ilişkin 146. maddesinin 3. fıkrasında, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinin üyeleri nasıl seçeceği düzenlenmiştir. Bu hükme göre Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 7. maddesinde de bu hüküm tekrar edilmiştir.

Anayasanın 155. maddesinin 3. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçer. 2575 sayılı Danıştay Kanununun 9. maddesinde de, Danıştay üyelerinin seçimi düzenlenmiştir. Bu hükme göre, Danıştayda boşalan üyeliklerin dörtte üçü idari yargı hâkim ve savcılığından, dörtte biri ise diğer görevliler arasından seçilir. İdari yargı hâkim ve savcıları, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; diğer görevlerde bulunanlar ise, Cumhurbaşkanınca Danıştay üyeliğine seçilirler. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanının seçeceği üyeler, hâkim veya savcı niteliğinde değildirler.

Anayasanın 154. maddesinin 4. fıkrasına göre, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilinin, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. 2797 sayılı Yargıtay Kanununun 32. maddesinde ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcivekilinin seçim usulü daha detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Anayasanın 156. maddesinin 2. fıkrası, Askerî Yargıtay üyelerinin birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla her boş yer için göstereceği üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir. 1600 sayılı Askerî Yargıtay Kanununun 12. maddesinde bu hüküm tekrar edilmiştir.

Anayasanın Askerî Yüksek İdare Mahkemesini düzenleyen 157. maddesinin 2. fıkrasına göre, Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından olan üyeleri, mahkemenin bu sınıftan olan başkan ve üyeleri tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oy ile birinci sınıf askerî hâkimler arasından her boş yer için gösterilecek üç aday içinden; hâkim



sınıftan olmayan üyeleri, rütbe ve nitelikleri kanunda gösterilen subaylar arasından, Genelkurmay Başkanlığınca her boş yer için gösterilecek üç aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir. 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 8. maddesinde de bu hüküm tekrar edilmiştir.

Bu yetkiler devlet başkanının parlamenter sistemdeki tarafsız ve bağımsız hakem konumundan kaynaklanan yetkililerdir. Bu sebeple karşı-imza kuralının istisnası olmalıdır<sup>375</sup>. Bu yetkilerin karşı-imza kuralının istisnası olması, hukuk devleti olmanın en önemli gerekliliklerinden biri olan hâkimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine de uygundur. Öyle ki, eğer bu yetkinin kullanımı karşı-imza kuralına tabi tutulursa, siyasi bir taraf olan hükümetin, tarafsız olması gereken olan yüksek yargı mensuplarını belirleyen bir konumda bulunması anlamına gelir ki, bu oldukça tehlikeli bir durumdur.

Ancak 1982 Anayasası idealden oldukça uzak bir şekilde, Cumhurbaşkanının yüksek yargı organları mensuplarını atama yetkisini karşı-imza kuralına tabi olacak şekilde düzenlemelerde bulunmuştur. Anayasamıza göre Cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına kullanma yetkisi yoktur.

#### **4. Diğer Yetkiler**

Anayasamızın 104. maddesinin son fıkrasında, Cumhurbaşkanının bu yetkiler dışında Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmiştir. Bu hükme dayanılarak Cumhurbaşkanına birçok kanun kapsamında yetkiler verilmiştir. Örnek olarak, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yüksek Kuruluna üye seçmek, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kuruluna üye seçmek yetkilerinden bahsedilebilir. Bu yetkiler bakımından da nitelik olarak karşı-imza kuralının uygulanma şartlarını taşıyan, yani yazılı bir işlemle kullanılan yetkilerin tamamının karşı-imza kuralına tabi olduğunu belirtmek yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanının Anayasada ve kanunlarda kendisine verilen seçme ve atama yetkilerinin sınırsız olduğu düşünülmemelidir. Zira bu yetkilerin nasıl kullanılacağı çoğunlukla kanunlarda düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı genel itibariyle belli bir usulün uygulanması

---

<sup>375</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 523; Özkul, a.g.e., s.151.

sonucu kendi önüne gelen adaylar arasından seçme ve atama yetkisini kullanır<sup>376</sup>. Bu yetkilerin kullanımına ilişkin kararnamele karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmalıdır<sup>377</sup>.

Bu noktada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine de değinmek gerekir. Buna ilişkin 107. maddede, “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır. Bu durum kanuni idare ilkesinin bir istisnasıdır<sup>378</sup>. Bir görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden biridir<sup>379</sup>. Ancak bu işlem de karşı-imza kuralının istisnası olarak öngörülmemiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının her işlemi gibi bu kararname için de karşı-imza kuralı geçerlidir.

Ayrıca Cumhurbaşkanının istifa yetkisini de karşı-imza kuralı bağlamında ayrıca incelemek gerekir. Acaba Cumhurbaşkanı karşı-imza kuralının istisnası olarak düzenlenmediği halde, istifa yetkisini tek başına kullanabilir mi? Anayasamız Cumhurbaşkanının istifası hakkında, bu konuda düzenleme yapmaktan kaçınmıştır. Aslında Anayasamız Cumhurbaşkanının istifasına ilişkin usulü dahi düzenlememiştir. Cumhurbaşkanının istifasına ilişkin irade beyanını hangi makama yönelteceği ve benzeri durumlar açık değildir.

Bu konuda öncelikle istifanın niteliğine bakmak gerekir. İstifa niteliği itibariyle kişiye sıkı sıkıya bağlı bir haktır. Bu hakkın kullanılabilmesi için normal şartlar altında herhangi bir makamın iznine gerek yoktur. Ancak yukarıda Başbakanın istifasına ilişkin olarak söylendiği üzere, bazı makamların siyasi hayattaki önemi dolayısıyla bu yetkisini serbestçe kullanmamalıdır. Bu durum Cumhurbaşkanı için de geçerlidir. Zira Cumhurbaşkanı birçok alanda yetkilidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının istifa hakkını karşı-imza kuralına uygun olarak kullanması gerekir<sup>380</sup>.

## B. CUMHURBAŞKANININ EYLEMLERLE KULLANDIĞI YETKİLERİ

Cumhurbaşkanının eylemlerle kullandığı yetkiler yasamaya ve yürütmeye ilişkin olabilir.

<sup>376</sup> Akyılmaz – Sezginer - Kaya, a.g.e., s. 239.

<sup>377</sup> Aldabak, a.g.m., s. 18.

<sup>378</sup> Akyılmaz – Sezginer – Kaya, a.g.e., s. 242; Özkul, a.g.tz., s. 149.

<sup>379</sup> Akyılmaz – Sezginer – Kaya, a.g.e., s. 242; Kuzu, a.g.m., s. 81.

<sup>380</sup> Turhan, a.g.e., s. 124.

## 1. Cumhurbaşkanının Yasamaya İlişkin Yetkisi: *Gerekli Gördüğü Takdirde Yasama Yılıının İlk Günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşması Yapmak*

Devlet başkanlarının parlamentolara mesaj gönderme yetkisi parlamenter sistemi benimsemiş anayasalarda iki farklı şekilde düzenlenmiştir. İlk tür düzenlemede devlet başkanları mesajlarını yazılı olarak göndermektedir. Örneğin, İrlanda Anayasasının 12. maddesi, Başkanın Devlet Şûrası'na danıştıktan sonra, ulusal veya kamu açısından önemli herhangi bir konu hakkında, Parlamentonun Meclislerine mesaj gönderebileceğini düzenlemiştir. İkinci tür düzenlemelerde ise, devlet başkanları mesajını yazılı olarak gönderir. Yine İrlanda Anayasasının 12. maddesinde Başkanın yine Devlet Şûrası'na danıştıktan sonra, ulusal veya kamu açısından önemli herhangi bir konu hakkında Parlamentonun Meclislerine hitap edebilir. Fransa Anayasasında da Cumhurbaşkanının mesaj verme yetkisi 18. maddede düzenlenmiştir. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanı, bileşik oturumda toplanan Parlamenta hitap edebilir.

Devlet başkanının mesaj verme yetkisinin iki uygulaması da karşı-imza kuralının uygulanma şartlarını taşımamaktadır. Ne devlet başkanının bizzat parlamentoda mesajını okuması, ne de gönderdiği mesajın parlamentoda okunması karşı-imza kuralının uygulanması için gereken şartlardan birisi olan yazılı işlemle kullanılma şartını sağlamamaktadır. Dolayısıyla nitelik itibariyle karşı-imza kuralının uygulanması gerekmez.

Anayasanın 104. maddesi, Cumhurbaşkanına gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşmasını yapmak yetkisini vermiştir. Bu yetki, yukarıda bahsedilmiş olan "*mesaj verme yetkisi*"nin 1982 Anayasasındaki görünümüdür<sup>381</sup>. Açılış konuşmasında bahsedilen hususların hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Ancak bunların kamuoyunun dikkatini çekeceği ve siyasete yön verebileceği de malumdur<sup>382</sup>.

104. maddede ifadesini bulan bu yetki, 1876 Anayasasının 45. maddesinde, 1924 Anayasasının 36. maddesinde düzenlenmiştir. Bu yetki bir görüşe göre, Cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla verilmiş bir yetkidir. Ayrıca icrai nitelikte değil, sembolik ve törensel bir yetkidir. Bu sebeple karşı-imza kuralının istisnası niteliktedir.<sup>383</sup> Karşı-imza kuralının uygulanmayacağı görüşü doğru olmakla beraber, bunun sebebi bu

<sup>381</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 495.

<sup>382</sup> Özkul, a.g.tz., s. 84.

<sup>383</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s. 495.

yetkinin icrai nitelik arz etmemesi veya sembolik ve törensel bir yetki olmasından ziyade, karşı-imza kuralının uygulama şartlarından birini taşımasıdır: Bu işlem yazılı bir işlemle kullanılacak bir yetki değildir. Dolayısıyla bu yetkinin karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılması mümkün değildir.

Nitekim uygulamada da bu yetkisini anayasaya uygun bir şekilde kullanmaktadır. Cumhurbaşkanları Turgut Özal<sup>384</sup>, Süleyman Demirel<sup>385</sup>, Ahmet Necdet Sezer<sup>386</sup>, Abdullah Gül<sup>387</sup>, Recep Tayyip Erdoğan yaptıkları Türkiye Büyük Millet Meclisi açılış konuşmalarında, bu konuşmaları tek başına yapmışlardır.

## 2. Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkileri

### a. Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek

Devlet başkanının bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, parlamenter sistemi benimsemiş anayasalarda farklı şekillerde düzenlenmiştir. Örneğin 1958 Fransa Anayasasının 21. maddesi, Cumhurbaşkanının her zaman Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceğini öngörmüştür. 1976 Portekiz Anayasasının 136. maddesinde ise, Cumhurbaşkanının ancak Başbakanın istemiyle Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği öngörülmüştür. Bunun gibi birçok farklı anayasada birçok farklı usul öngörülmüştür.

1982 Anayasası bakımından da bu yetki 104. maddede “Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde” Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği şeklinde kabul edilmiştir. Daha evvel bu yetki Cumhurbaşkanına 1924 Anayasasının 32., 1961 Anayasasının 97. maddelerinde öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi, yazılı bir işlemle kullanılacak bir yetki değildir. Dolayısıyla karşı-imza kuralının bu yetkinin kullanımı bakımından söz konusu olmayacağını belirtmek gerekir.

<sup>384</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem 47. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 8 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=8:14&v\\_meclis=1&v\\_donem=18&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=47&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=8:14&v_meclis=1&v_donem=18&v_yasama_yili=&v_cilt=47&v_birlesim=001) Erişim tarihi: 15.06.2015.

<sup>385</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 65. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 16 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=16:32&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=65&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=16:32&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=65&v_birlesim=001) Erişim tarihi: 15.06.2015.

<sup>386</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem 41. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 39 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=39:71&v\\_meclis=1&v\\_donem=21&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=41&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=39:71&v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=41&v_birlesim=001) Erişim tarihi: 15.06.2015.

<sup>387</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 23. Dönem 2. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 63, vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=63:72&v\\_meclis=1&v\\_donem=23&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=2&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=63:72&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=2&v_birlesim=001) Erişim tarihi: 15.06.2015.

Bu yetki hakkında Şu husus da belirtilmelidir. Yürütme yetkisini kullanan organlardan biri ve devletin başı konumunda olan Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmesi normal karşılanabilir. Ancak Bakanlar Kuruluna kendisini devlet politikalarının belirleyicisi konumuna getirecek kadar katılmaması, parlamenter sistemde devlet başkanlarının rolü bakımından yerinde olacaktır. Zira ağırlıklı olarak devleti yönetme yetkisi ve bundan doğan sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir. Cumhurbaşkanı bu sebeple yürütme alanında aktif rol alacak davranışlardan kaçınmalıdır.

***b. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek***

Devlet başkanının silahlı kuvvetlerin komutasıyla ilgili yetkilerinin üç farklı görünümü söz konusudur. Bunlar sembolik nitelikte olan başkomutanlık yetkisi, silahlı kuvvetlere emir verme yetkisi ve silahlı kuvvetleri yönetme yetkisidir. Bu yetkilerden sadece silahlı kuvvetlere emir verme yetkisinin yazılı bir işlemle yapılması mümkündür<sup>388</sup>. Bunun dışındakiler eylemsel yetkililerdir.

Başkomutanlık yetkisi 1876 Anayasasının 7. maddesinde Padişaha verilmiştir. 1924 Anayasasının 40. ve 1961 Anayasasının 110. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını Cumhurbaşkanının temsil edeceği öngörülmüştür.

Anayasamızın 92. maddesi gereği, savaş hali ilan etme, Türk Silahlı Kuvvetlerini yabancı ülkelere gönderme ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Yani silahlı kuvvetlerin kullanımı konusunda asıl yetkili organ yasama organıdır. 104. maddede zikredilen bu yetki başkomutanlık yetkisi değil, başkomutanlığı temsil yetkisidir. Başkomutanlık yetkileri aslen TBMM'ye aittir. Bu durum Anayasamızın 117. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. 117. maddeye göre, Başkomutanlık TBMM'nin manevi varlığından ayrılmaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilir. Genelkurmay Başkanı ise silahlı kuvvetlerin komutanıdır ve savaşta başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı adına yerine getirir. Yani asıl başkomutanlık yetkisi TBMM'ye, başkomutanlığı temsil yetkisi Cumhurbaşkanına, başkomutanlık görevini kullanma yetkisi ise Genelkurmay Başkanına aittir.

---

<sup>388</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 190-194.

Bu yetki yazılı bir işlemle kullanılacak yetkiler kategorisinden olmadığından karşı-imza kuralına uygun bir şekilde kullanılması gereken bir yetki değildir.

#### ***c. Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek yetkisi***

Milli Güvenlik Kurulunun yapısı ve işleviyle ilgili olarak yukarıda bilgi verilmişti. Burada sadece Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek yetkisinin, işlemlerle yerine getirilecek bir yetki olmadığını belirtilmekle yetinilecektir. Zira niteliği dolayısıyla bu yetki hakkında karşı-imza kuralının kullanılması mümkün değildir.

#### ***d. Kararnameleri imzalamak***

Bu yetki, parlamenter sistemi benimsemiş bazı devlet anayasaları tarafından Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Bunlara örnek olarak, 1976 Portekiz Anayasası, 1944 İzlanda Anayasası, 1978 İspanya Anayasası verilebilir.

1982 Anayasasında 104. maddede zikredilen bu yetki ve görev Cumhurbaşkanı yürütme içerisinde en etkin konuma getiren görev ve yetkilerdendir<sup>389</sup>. Zira uygulamada bu yetkiyle Cumhurbaşkanı hükümetin çalışmalarına yoğun bir şekilde müdahale edebilmekte ve parlamenter sistemi tıkayabilmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın imzalamadığı karar-nameler yürürlüğe girmemektedir<sup>390</sup>.

Kararnameleri imzalamak yetkisinde bahsedilen kararnamelerle kastedilen, kanun hükmünde kararnameler, Bakanlar Kurulu kararnameleri ve ortak (müşterek veya üçlü) kararnamelerdir.

Kanun hükmünde kararnamelerin nasıl çıkarılacağı, olağan dönem kanun hükmünde kararnameler bakımından 91. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna, kararname çıkarma yetkisi verebilir. Bu yetki, kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösteren bir kanunla verilir. Her ne kadar ilk bakışta bu yetki Bakanlar Kuruluna münhasır bir yetki gibi görünse de, 104. maddede bulunan “kararnameleri imzalamak yetkisi” ile bu hüküm birlikte değerlendirildiğinde, kanun hükmünde kararnamelerde de Cumhurbaşkanı'nın imzasının bulunmasının gerekliliği görülecektir. Zira 104. maddede “kararnameler” ibaresi kullanılmaktadır. Kanun hükmünde kararname

<sup>389</sup> Özkul, a.g.tz., s. 131.

<sup>390</sup> Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 140.

de bir çeşit kararname olduğundan Cumhurbaşkanının olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerini imzalaması anayasal bir zorunluluktur.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de 121 ve 122. maddelerde düzenlenmiştir. Bu yetkiye yukarıda değinildiği için bu başlık altında tekrar edilmeyecektir.

Bakanlar Kurulu kararnamesi de Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Başbakan ve bütün bakanların imzalarının bulunduğu kararnamelere verilen addır. Bu kararnameler de 104. maddede ifadesini bulan “kararnameler” kapsamına girmektedir. Buna göre Bakanlar Kurulu kararnameleri Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalıdır.

Ortak (müşterek veya üçlü) kararnameler ise ilgili bakanın, başbakanın ve Cumhurbaşkanı'nın imzasının bulunduğu kararnamelerdir. Bunlar da, adı üstünde, kararnamedir, Cumhurbaşkanı'nın imzasını taşımak zorundadır.

Bu yetkinin mantıksal dayanağının, Anayasanın 8. maddesi olduğu belirtilebilir. Bu maddede, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak *Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı* tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de kamuoyunda by-pass yasası olarak bilinen 3825 sayılı Kanundaki, bazı atama işlemleri için sadece Başbakan ve ilgili bakanın imzasının yeterli olacağını öngören hükmü, 8. maddedeki yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı yönündeki hükme aykırı bularak iptal etmiştir<sup>391</sup>.

Cumhurbaşkanının kararnamelerde imzasının bulunmaması halinde, bu işlemler hukuken doğmayacaktır<sup>392</sup>. Bu sebeple bazı Cumhurbaşkanlarımız bunu bir koz olarak kullanarak, kararnameleri imzalamaktan kaçınmışlardır. Peki, Cumhurbaşkanlarının kararnameleri imzalamaktan kaçınma yetkisi var mıdır? Bu konuda çeşitli görüşler ileri sürülmüş, ikili bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı yerindelik denetimi yaparak kararnameleri imzalamayı reddedemez<sup>393</sup>. Cumhurbaşkanı'nın hukukilik denetimi yapıp yapamayacağı konusunda da iki temel görüş ortaya atılmıştır. Bir görüşe göre Cumhurbaşkanı, hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda değildir. Çünkü Anayasamız Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız ve bağımsız hakem rolünü öne çıkarmıştır. Cumhurbaş-

<sup>391</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 27 Nisan 1993 tarih ve E. 1993/37, K. 1993/18 sayılı karar.

<sup>392</sup> Onar, a.g.e., C. 2, s. 757; Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması...*, a.g.e., s. 31; Özkul, a.g.tz., s. 133; Bahçeci, a.g.e., s. 266.

<sup>393</sup> Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması...*, a.g.e., s. 28.

kanları bu sebeple siyasal hayatta bir denge ve istikrar sağlayıcı ve Anayasayı koruyucu bir makam olarak öngörülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu bu görüşe göre, onun Bakanlar Kurulunun hukuka aykırı kararnamelemleri mutlaka imzalaması gerektiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Bu durum, Cumhurbaşkanının, hukukun üstünlüğüne bağlı kalmasına ilişkin andına aykırılık teşkil eder. Cumhurbaşkanı tarafından bu sebeple hukuka uygunluk denetimi yapılabilir de, yerindelik denetimi yapamaz. Çünkü Cumhurbaşkanı yerindelik denetimi yaparsa, bu tutum parlamenter sistemin mantığına ve sağlıklı işleyişine uygun düşmez<sup>394</sup>. Diğer bir görüşe göre ise, Cumhurbaşkanı kararnamelemleri imzalamayı reddetme yetkisine sahip değildir<sup>395</sup>. Buna sebep olarak da üç durum gösterilmiştir. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanının sorumsuzluğudur. Cumhurbaşkanının bu sorumsuzluğu, yetkisizliğinden kaynaklıdır. Cumhurbaşkanının böyle bir yetkiye sahip olabilmesi için, demokratik mantığa göre sorumlu da olması gerekir. Dolayısıyla bu yetkiye sahip olduğu da söylenemez.<sup>396</sup> İkinci sebep ise, Cumhurbaşkanının demokratik meşruluktan uzak olmasıdır. Bu argümanın, 2007 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesi sonucu dayanaksız kaldığı söylenebilir<sup>397</sup>. Üçüncü sebep ise, Cumhurbaşkanının kararnameler üzerindeki imza yetkisinin, bir tevsik etme yetkisinden ibaret olmasıdır. Bu argümana göre, Cumhurbaşkanının kararnamelere koyduğu imzanın fonksiyonu, o kararnameyi belgelendirmekten ibarettir. Yani Cumhurbaşkanının imzası bu bağlamda bir “yapım işlemi” değil, “mevsukiyet işlemi”dir. Dolayısıyla, işlemin içeriğine müdahale etme hakkı ve yetkisi yoktur. Bundan ötürü de bir kararnameyi, ister hukuka aykırılığından, isterse de yerindelik endişesinden sebeple, içeriği dolayısıyla imzalamaktan kaçınamaz<sup>398</sup>.

Her iki görüş de Cumhurbaşkanının yerindelik endişesiyle kararnameleri imzalamaktan kaçınmayacağını savunmaktadır. Bu doğrudur. Ancak hukukilik denetimi yapıp yapamayacağı konusunda bu iki görüşün de eleştirilebilecek noktaları vardır. İlk görüşe göre, Cumhurbaşkanının hukuka aykırılık dolayısıyla kararnameleri imzalamayı reddedebileceği görüşü eleştirilebilir. Bu görüşün desteklenmesi için ileri sürülen argümanlar, bir anayasa normu karşısında adeta sönmektedir. Anayasanın 6. maddesinin son fıkrasının son cümlesine göre “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yet-

<sup>394</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s. 315-317.

<sup>395</sup> Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması...*, a.g.e., s. 31; Turhan, a.g.e., s. 164.

<sup>396</sup> Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması...*, a.g.e., s. 31-32.

<sup>397</sup> a.e., s. 33.

<sup>398</sup> a.e., s. 34-35.



*kisi kullanamaz.*” Bir kararnamenin hukuka aykırı olup olmadığı konusunda da karar verecek organ da yargı organıdır. Anayasamızın 9. maddesine göre de “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.*” Cumhurbaşkanının hukuka uygunluk denetimi yapabileceği konusunda da Anayasada veya kanunlarda istisnai bir hüküm yoktur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının parlamenter sistemlerdeki rolü üzerinden bu makama, sahip olduğu yetkilerden daha fazlasını tanımak, pozitif bir anayasa hükmüne aykırılık teşkil edeceğinden bu görüşü savunmak mümkün değildir.

İkinci görüş bakımından da, ulaşılan sonucun doğru olduğu, ancak bir argüman bakımından karşı çıkılabilecek bazı hususların olduğunu söylemek gerekir. Bu görüşün dayanağı olarak gösterilen ilk sebepte Cumhurbaşkanının sorumsuz olmasından ötürü yetkisizliğinden bahsedilmiş, üçüncü sebepte ise Cumhurbaşkanının kararnameler bakımından “*tevsik yetkisi*”nin bulunduğunu belirtilmiştir. Burada bir çelişkinin olduğu söylenmelidir. Tevsik yetkisi de bir yetkidir. Aynı zamanda yukarıda Cumhurbaşkanının yetkisiz olduğunu söylemenin yerinde olmadığını belirtmiştik. Burada bundan tekrar bahsetmeyeceğiz.

Anayasa Mahkemesi ise, “*Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda*” olduğu görüşündedir. Ancak “*hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nın tutumunun farklı olabileceğini*” de savunmaktadır. Çünkü Anayasa Mahkemesine göre, “*Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz*<sup>399</sup>.”

Özetle Cumhurbaşkanının yerindelik denetimi yaparak kararnameleri imzalamaktan kaçınması hukuka aykırıdır. Zira Cumhurbaşkanına böyle bir yetki verilmemiştir. Aynı sebeple Cumhurbaşkanının hukukilik denetimi yaparak kararnameleri imzalamaktan kaçınma yetkisi yoktur. Kuralın bu olmasına rağmen, cumhurbaşkanına kararnameleri imzalamaktan kaçınma yetkisinin tanındığı parlamenter sistemler de mevcuttur. 1958 Fransa ve 1990 Hırvatistan Anayasalarında bu yönde düzenlemeler mevcuttur<sup>400</sup>.

Doktrinde, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri bakımından veto yetkisinin olup olmadığı da tartışılmıştır. Sonuç olarak da Cumhurbaşkanının, kendisine böyle bir yetki verilmediği için bu yetkiye sahip olmadığı, yani Cumhurbaşkanının bu kanun hük-

<sup>399</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.07.2001 tarih ve E. 2001/360, K. 2001/105 sayılı karar.

<sup>400</sup> Özsoy, a.g.tb., s. 150.

münde kararnamele Bakanlar Kuruluna yeniden görüşülmesi için geri gönderemeyeceğini ifade edilmiştir<sup>401</sup>. Bu görüş Türk anayasal sistemi bakımından yerindedir. Ayrıca bu görüş, bütün kararnamele bakımından kabul edilebilecek bir görüştür.

Cumhurbaşkanının kararnamele imzalama yetkisi bakımından karşı-imza kuralı değerlendirilirken “imzalama” eyleminin niteliğini değerlendirmek gerekir. İmzalamak eylemi şayet yazılı işlem niteliğinde kabul edilirse bunun Başbakan ve ilgili bakanla birlikte yapılması gerekir. Ancak idari işlem dışında bir eylem olarak kabul edilirse, Cumhurbaşkanı bu eylemi tek başına yapabilecektir. İdari işlemin unsurlarından biri irade açıklamasıdır. İmzalamak eyleminde yazılı bir irade beyanı söz konusu değildir. Dolayısıyla bu yetki bakımından karşı-imza kuralının geçerli olmadığını ifade edebiliriz.

Cumhurbaşkanının yukarıda “işlemlerle yerine getirdiği görev ve kullandığı yetkiler” başlığında zikrettiğimiz yetki ve görevler Cumhurbaşkanı tarafından karşı-imza kuralına uygun olarak kullanılmalıdır. “Eylemlerle kullanılan yetkileri” ise Cumhurbaşkanı tek başına kullanılabilir. Bunun sebebi ise karşı-imza kuralının niteliği itibarıyla bu konularda uygulanma imkânının olmamasıdır. Dolayısıyla bu yetkilerin kullanımının karşı-imza kuralının istisnası olmadığını söylemek gerekir. Bunun dışında her ne kadar Anayasamızda bazı yetkiler kullanılırken ve görevler yerine getirilirken yapılan işlemler, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının konumu bakımından, karşı-imza kuralının uygulanmaması gereken işlemler olsa da, Anayasanın 105. maddesinin Cumhurbaşkanı Anayasada ve kanunlarda tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün işlemlerini karşı-imza kuralına tabi tutması ve Anayasada ve kanunlarda bu şekilde yapılabilecek işlemlerin belirtilmemesinden ötürü karşı-imza kuralının, bütün yazılı işlemler bakımından uygulanması anayasal zorunluluktur.

### **XIII. BAKANIN REFAKATİ İLKESİ**

Karşı-imza kuralının uygulandığı alanın devlet başkanının ancak yetki ve görevleriyle ilgili yazılı şekilde yapılmış işlemler olduğunu belirtmiştik. Yani devlet başkanlarının yetki ve görevleriyle ilgili olarak yapmış olduğu yazılı işlemler dışında yapmış olduğu ey-

---

<sup>401</sup> Bahçeci, a.g.e., s. 269.

lemler bakımından karşı-imza kuralının uygulama alanı yoktur. Anayasalar tarafından benimsenmişse, bu eylemler bakımından “bakanın refakati ilkesi” geçerlidir.

Bu ilke, devlet başkanlarının yetki ve görevleriyle ilgili yazılı işlemleri dışındaki eylemleri bakımından doğacak sorumluluğun, bir bakan tarafından üstlenilmesini sağlayan ilkedir<sup>402</sup>. Bu sorumluluk bir bakan tarafından, devlet başkanı yetki ve göreviyle ilgili bir eylemi gerçekleştirirken, bakanlar kurulundan başbakanın, bir veya birkaç bakanın ona maddi destek göstermesiyle üstlenilir<sup>403</sup>. Buna örnek olarak, devlet başkanının parlamento da yapacağı konuşma esnasında, onun yanında başbakanın, bir veya birkaç bakanın bulunması örnek verilebilir. Bu şekilde, devlet başkanının o konuşmadan dolayı ortaya çıkabilecek sorumluluğu, refakat eden bakanlar kurulu üyesi tarafından üstlenilmektedir.

Burada önemli olan devlet başkanının eylemlerine maddi bir destek sağlanmasıdır. Bu desteğin şekli önemli değildir. Destek, bakanlar kurulu üyesinin, bir eylemi gerçekleştirirken devlet başkanının yanında bulunması şeklinde de tezahür edebilir. Devlet başkanının yapacağı eylem, bu eylemin gerçekleştirilmesinden önce denetlenebilir bir eylemse, bu eylemin önceden denetlenmesi şeklinde de ortaya çıkmalıdır. Yine aynı örnek üzerinden ilerlersek, devlet başkanının mecliste konuşma yapması eyleminde, eğer konuşma metni hazırsa, bir bakanın bu konuşma metnine onay vermesi halinde de bu usul yerine getirilmiş sayılmalıdır. Ancak bu usul, devlet başkanının eyleminin niteliği buna elverdiği müddetçe mümkündür. Ayrıca, bir görüşe göre bakanın refakati ilkesi benimsenmişse, devlet başkanının eylemlerine bir bakanın katılmamış olması halinde, hükümet bakımından o eyleme örtülü bir onayı anlamına gelecek ve sorumluluğun ilgili bakana yükletilebilecektir<sup>404</sup>.

Devlet başkanının göreviyle ilgili olarak bu usul, eğer bu usule anayasalarda yer verilmişse uygulanabilir. Buna paralel olarak, bu usul anayasada belirtildiği şekilde uygulanır. Yani sadece anayasada belirtilen eylemler bakımından geçerlidir. Eğer anayasalar tarafından bakanın refakati kuralı olarak benimsenmişse, istisnaları da anayasalar tarafından veya - anayasalarda istisnaların kanunlarla öngörülebileceği düzenlenmişse - kanunlar tarafından öngörülebilir. Eğer anayasalarda bu usul düzenlenmemişse, bakanlar kurulu üyelerinden biri devlet başkanının eylemlerine katılsa da, o eylemden sorumlu tutulamaz.

---

<sup>402</sup> Valeur, a.g.e., s. 290-291.

<sup>403</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 253.

<sup>404</sup> Valeur, a.g.e., s. 291.

Ancak ideal parlamenter sistemlerde bu ilkenin sadece devlet başkanının sorumluluk doğurabilecek, onun tarafsız ve bağımsız hakem rolü ile ilgili olmayan eylemleri bakımından benimsenmesi yerinde olacaktır. Devlet başkanının bütün eylemleri bakımından bu usulün belirlenmesi, onun parlamenter sistemdeki ideal konumuna aykırı düşebilir. Devlet başkanının tarafsız ve bağımsız hakem rolü, bu rolü yerine getirirken yerine getireceği işlem ve eylemlerin tek başına yapılmasını gerektirir. Aksi halde, devlet başkanının tarafsız ve bağımsız kalması mümkün değildir.

Bakanın refakati usulünün benimsenmiş olması durumunda, devlet başkanına refakat etme yetkisine sahip bakana, karşı-imza kuralında bahsettiğimiz gibi, bütün sorumluluklar aktarılmış olur. Yani devlet başkanının bu eylemlerinden dolayı hukuki, siyasi ve cezai sorumluluk devlet başkanına refakat eden bakana geçer.

Bakanın refakati usulü hiçbir Türk anayasasında benimsenmemiştir. Dolayısıyla hiçbir dönemde bu ilke Türkiye’de uygulama alanı bulamamıştır. Dünyada da Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde uygulanmıştır. Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde Cumhurbaşkanı işlem ve fiillerine bir bakanın katılması, eşlik etmesi usulü mutlak bir şekilde uygulanmıştır. Bu dönemde Cumhurbaşkanı ancak bir bakan refakatinde törenlere katılmış, bir bakanın eşliğinde konuşma yapabilmiştir<sup>405</sup>.

---

<sup>405</sup> Gözler, **Devlet Başkanları**, a.g.e., s. 253.

## SONUÇ

Devletler egemenliklerini üç temel fonksiyonla kullanmaktadır: Yasama, yürütme ve yargı. Bu kuvvetlerden yasama ve yürütme erklerini kullanan organların birbirleriyle olan ilişkilerine göre çeşitli yönetim biçimleri gelişmiştir. Teze konu edilen karşı-imza kuralı, parlamenter sistemin bir aracıdır. Parlamenter sistem ise, uzun bir tarihsel sürecin sonucunda İngiltere’de oluşmuş ve gelişmiştir. Bu gelişim kısaca Kraldan yasama yetkilerinin koparılması ve yürütme yetkilerinin törpülenmesi şeklinde tezahür etmiştir. Kral zamanla yasama yetkilerini parlamentoya, yürütme yetkilerinin birçoğunu ise kabineye devretmek durumunda kalmıştır. Bu süreçte parlamento, kabineyi kendisine karşı impeachment yoluyla sorumlu kılmış, Kralın geleneksel sorumsuzluk kalkanı onu korumaya devam etmiş, Kralın elindeki fesih yetkisi de parlamentoya karşı yürütme erkinin elindeki koz olmuştur. İngiltere’de tekâmülünü tamamlayan bu sistem, daha sonra başka devletler tarafından kabul edilmiştir.

Bu şekilde oluşan parlamenter sistemlerde devlet başkanlarına, parlamento ve bakanlar kurulu arasında oluşabilecek gerilimleri azaltmak, devletin birliğini temsil etmek adına tarafsız ve bağımsız hakem rolü biçilmiştir. Bunun sağlanması için birçok araç benimsenmiştir. Devlet başkanının seçiminin, onun tarafsızlığını sağlayacak bir biçimde düzenlenmesi, yetkilerinin sembolik yetkilere indirgenmesi, göreve başlarken andiçmesi bunun örneklerindedir. Karşı-imza kuralı da devlet başkanlarının sorumsuzluğunu ve dolayısıyla tarafsızlığını sağlaması, onu elinde yetkilerini kullanması bakımından bir anlamda etkisizleştirilmesi dolayısıyla bu rolünü sağlamlaştırıcı bir araç olarak mütalaa edilebilir.

Bu kurala göre devlet başkanları, yazılı işlemlerle kullanması gereken yetkilerini, anayasalarda gösterilen karşı-imza yetkililerinin katılımıyla yapabilir. Bu kuralın uygulama alanı bulabilmesi için öncelikle anayasada kabul edilmesi şarttır. Ardından da mantıksal olarak ortada devlet başkanının göreviyle ilgili olarak bir yazılı işleminin bulunması gerekir. Son şart ise, anayasa koyucuyu yönlendirici bir nitelik arz eden işlemin sorumluluk doğurabilecek bir işlem olması şartıdır. Bu şart bir “olması gereken” ifadesi olarak önemlidir. Ama önemi ancak bu kadardır. Zira anayasada bu kuralın nasıl ve hangi işlemler baki-

mından ne şekilde kullanılacağı öngörülmüşse o şekilde uygulanır. Bu anayasanın üstünlüğü prensibinin bir gereğidir.

Bu kuralı her devlet, anayasasında benimsediği şekilde uygulamaktadır. Anayasalar arasında en büyük farklılık genel itibariyle karşı-imza yetkilisinin belirlenmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Kimi anayasalar bu yetkiyi başbakana, kimisi bir bakana, kimisi yapılacak işlemle ilgili olan bakana, kimisi de bakanlar kuruluna vermiştir. Bunun dışında ortaya çıkan en önemli fark, bu kurala tabi olan yetkililerdedir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının birçok yetkisi vardır. Bu yetkiler ağırlıklı olarak sembolik yetkililerden oluşsa da, aralarında yönetme yetkilerinin bulunduğu da bir gerçektir. Genelde anayasalar bu yönetme yetkileri bakımından karşı-imza kuralını kabul etme eğilimindedirlerse de, yine de uygulamalar arasında farklılaşma söz konusu olmuştur. Hatta bazı anayasalar bu kurala ilişkin istisna dahi öngörmemiştir.

Karşı-imza kuralının uygulama alanının her anayasa bakımından farklı bir şekilde düzenleneceği yukarıda da aktardığımız üzere bir gerçektir. Bunun tespiti kolaydır. Anayasaların belirttiği istisnalar dışında bu kural uygulanacaktır. Ancak bu konuda mantıksal, objektif bir ölçüt de bulunmaktadır: Karşı-imza kuralı ancak devlet başkanlarının yazılı işlemleri bakımından kullanılabilir. Bunun tespiti noktasında da idare hukuku kavramları devreye girmektedir. Zira bu işlemler devletin bir organı olan devlet başkanının yetki ve görevleri dâhilinde yapılmaktadır. İdari işlem ve idari eylem ayrımı, yazılı işlemlerle kullanılan yetki ve görevlerle ve eylemlerle kullanılan yetki ve görevlerin ayrımında efektif bir ölçüttür. Bu ölçüte göre, yazılı işlemlerle kullanılan yetki ve görevler diğerlerinden ayrılarak karşı-imza kuralının kullanılabilmesi için yetki ve görevler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu noktada parlamenter sistemin farklı bir versiyonu olarak kabul edilebilecek olan yarı-başkanlık sistemi de değerlendirilmelidir. Bu sistem genel itibariyle cumhurbaşkanının hem meşruiyet bakımından hem de yetkileri bakımından güçlendirilmiş bir parlamenter sistem olarak tanımlanmıştır. Yarı-başkanlık sistemini benimsemiş olan devletlerde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Yani meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanlarının yetkileri, parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının yetkilerinden fazladır. Bu durum da onu devlet yönetiminde güçlü konuma getirir. Her yönden güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı öngörülmesine rağmen, gözlemlendiği kadarıyla yarı-

başkanlık sistemi olarak nitelendirilen devletlerin anayasalarında da karşı-imza kuralı benimsenmiştir. Burada sadece karşı-imza kuralının fonksiyonu bakımından farklı bir değerlendirme yapılabilir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının etkisizleştirme mekanizması olarak kabul edilen karşı-imza kuralının, yarı-başkanlık sistemi bakımından böyle bir amaca hizmet ettiği söylenemez. Zira parlamenter sistemin altyapısını kullanan bu sistemde cumhurbaşkanları zaten güçlü bir konumdadır, sistem bu şekilde kurgulanmıştır. Dolayısıyla bu kuralın sistemin niteliğine aykırı bir şekilde yorumlanması mantık dışıdır. Karşı-imza kuralının bu sistemlerdeki işlevinin, cumhurbaşkanını sorumsuzluğunun sağlanması olduğu söylenebilir.

Türk siyasi tarihine bakıldığında, hükümet sistemi olarak parlamenter sistemin büyük ölçüde benimsendiği söylenebilir. Dolayısıyla önemli bir gereklilik olan karşı-imza kuralı da anayasalarımızda yer bulmuştur. İlk olarak 1876 Anayasasında yapılan 1909 değişiklikleriyle kabul edilen bu kural daha sonra 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da kabul edilmiştir. 1982 Anayasası dışında bütün anayasalarda bu kural kesin olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasasında ise istisnaların anayasa ve kanunla getirilebileceği öngörülmüş, ancak ne anayasada ne de kanunlarda hiçbir istisna getirilmemiştir. Bu da sonuç itibarıyla yukarıda belirttiğimiz gibi karşı-imza kuralının, uygulanması mümkün olan bütün yetkiler, yerine getirilecek olan bütün görevler için geçerli olduğu anlamına gelmektedir. Ancak doktrin ve içtihat yorumu bu şekilde olmamıştır. Doktrinde genel olarak Cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsız konumu gereği sahip olduğu yetkilerin, tek başına kullanılabilmesi gerektiği görüşü kabul edilmiş, bu görüş de mahkeme kararlarına yansımış ve zamanla sakat bir uygulama Türk anayasal düzenine yerleşmiştir.

Mevcut durum eleştiriye açıktır. Zira bu yolla Cumhurbaşkanlarının sistem içerisinde öne çıkarılması söz konusu olmuş, siyasi çekişmelerin tarafı olmaya açık bir konuma gelmesi ihtimali artmıştır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimine tabi olmaması yani sorumsuzluğunun devam etmesi de Cumhurbaşkanlarını serbestçe hareket etme konusunda yüreklendirmiştir. Böylece 1982 Anayasasıyla çizilen Cumhurbaşkanı profili, karşı-imza kuralının, amacına aykırı yorumlanmasıyla büyük hasar almıştır. Zira 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığını sağlamaya yönelik birçok önlem mevcuttur.

Bu arada 2007 Anayasa değişiklikleriyle Türk anayasal düzenine giren Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulüne de değinmelidir. Bu düzenlemeyle birlikte, parlamenter sistemden sapıldığı yönünde birçok görüş ortaya atılmıştır. Yukarıda da değindiğimiz gibi karşı-imza kuralı bağlamında bu tartışmaların pek de bir değer taşıdığı söylenemez. Ancak parlamenter sistemden sapıldığı ve yarı-başkanlık sistemine kayıldığı kabul edilirse bu kuralın fonksiyonu bakımından farklı bir değerlendirme yapılabilir. Bu halde karşı-imza kuralının Cumhurbaşkanının etkisizleştirilmesine yönelik bir amaca hizmet ettiğini savunmak yersiz olur. Bunun dışında onun sorumsuz hale getirilmesine yönelik işlev sağladığı gerçeği göz ardı edilemez. Uygulanması konusunda da, anayasada öngörülenin dışına çıkılamaz. Zira hem Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, hem tarafsız ve bağımsız rolü, hem de bu kuralın uygulanma şekli konusunda anayasa değişikliği yeni bir hüküm getirmemiştir. Dolayısıyla bu tez bağlamında sistemin niteliği konusundaki tartışmaya derinlemesine girilmemiştir.

Gerek 2007 öncesinde, gerekse sonrasında bu kuralın uygulama alanının belirlenmesi konusunda büyük belirsizlikler yaşanmıştır. Bu belirsizlikler aslında yaratılmıştır. Zira bu kuralın kesinliği gözler önündedir. Karşı-imza kuralı, objektif bakımdan şartları sağlayan bütün işlemler için zorunlu bir kural niteliğindedir. Burada asıl problem, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetki ve görevlerin, yazılı işlemlerle kullandığı veya yerine getirdiğı yetki ve görevler kategorisinde olup olmadığının belirlenmesidir.. Bunun için her yetki ve görev ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmeler yapıldığında, Anayasada Cumhurbaşkanına verilmiş olan yetkilerden;

- Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırma
- Kanunları yayınlama
- Kanunları tekrar görüşölmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna (referanduma) sunma
- Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma
- Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek
- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etme
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son verme



- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etme
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlama
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme
- Genelkurmay Başkanını atama
- Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırma
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarma
- Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırma
- Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ile başkanını atamak ve bu kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırma
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçme
- Üniversite rektörlerini seçme
- Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay Üyelerinin Dörtte Birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay Üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçme

yetkilerinin karşı-imza kuralının uygulama kapsamında bulunduğu, yani yazılı işlemlerle kullanıldığı sonucuna varılmıştır. Sayılanlar dışında kalan yetkiler ise, Cumhurbaşkanının yazılı işlemlerle kullanmadığı yetkililerdir. Dolayısıyla bu işlemler bakımından karşı-imza kuralı uygulanamaz. Dolayısıyla bu kuralın istisnası olarak kabul edilemez. Bu yetki ve görevler de şu şekilde sıralanabilir:

- Gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapma
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etme
- MGK’ya başkanlık etmek
- Kararnameleri imzalama

Cumhurbaşkanının yetkilerine ve görevlerine ilişkin olarak yaptığı işlemler ve eylemlerin yargısal denetimi de karşı-imza kuralıyla yakından ilgilidir. Zira Cumhurbaşkanı'nın karşı-imza kuralına tabi işlemleri bakımından sorumluluk, herhangi bir fark gözetilmeksizin işlemi imzalayan Başbakan ve ilgili bakana aittir. Bu işlemler bakımından özel hukuka ilişkin sorumluluk da, ceza hukukuna ilişkin sorumluluk da Başbakan ve ilgili bakana devredilir. Bu işlemlerin iptaline ilişkin denetiminde dava, işlemde karşı-imzası bulunan Başbakan ve bakana yöneltilir.

Yazılı işlemlerle kullanılanlar dışındaki yetkiler bakımından ise Cumhurbaşkanı, karşı-imza kuralının sağladığı korumadan yararlanamaz. Bu işlemlerden Cumhurbaşkanı hem özel hukuk bakımından, hem de ceza hukuku bakımından sorumludur.

En nihayetinde sonuç olarak şunlar söylenebilir. Anayasamız karşı-imza kuralına anayasa ve kanunlarla istisna getirilebileceğini öngörmüştür. Ancak bu istisnaları belirtmeyerek bir hukuki boşluğun oluşmasına zemin hazırlamıştır. Kanun koyucu da bugüne kadar, Cumhurbaşkanının herhangi bir işlemi tek başına yapabileceğini düzenlememiştir. Ortada “olması gereken” bakımından bir hukuki boşluğun olduğu doğrudur, ancak bu boşluğun kamu hukukuna hâkim olan yorum ilkeleriyle çözülmeye çalışılması, çözülemiyorsa da yapılacak hiçbir şeyin olmadığına kabullenilmesi gereklidir. Dolayısıyla karşı-imza kuralı, Cumhurbaşkanının yazılılık şartı taşıyan her işlemi bakımından uygulanmalıdır.

## KAYNAKLAR

### Kitaplar

- AKARTÜRK Ekrem Ali, **Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, 1. b., Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.
- AKTAŞ Kadir, **Yasama Dokunulmazlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.
- AKYILMAZ Bahtiyar – Murat SEZGİNER – Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 4. b., Seçkin Yayınları, Ankara, 2013.
- ALDIKAÇTI Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4. b., İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982.
- ALDIKAÇTI Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960.
- ARSEL İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1964.
- ARSEL İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara, 1965.
- ARSLAN Rıza, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. b., Dora Yayıncılık, Bursa, 2013.
- ARTUK Mehmet Emin, Ahmet GÖKCEN, A. Caner YENİDÜNYA, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- AYANOĞLU Taner, **Uyuşmazlık Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2004.
- BAHÇECİ Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.
- BAŞGİL Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. 1, F. 2, 2. b., İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1940.

- BAŞGİL Ali Fuat, **Teşrii Masuniyet Meselesi**, Kenan Basımevi ve Klişe Fabrikası, İstanbul, 1941.
- CHALMERS Dalzell - Cyril ASQUITH, **Outlines of Law**, Sweet&Maxwell Limited, Londra, 1922?.
- CHEIBUB Jose Antonio, **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge University Press, New York, 2007.
- DE BECKER Joseph Ernest, **Elements of Japanese Law**, 1. b, University Publications of America, Maryland, 1979.
- DEMİRBAŞ Timur, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002.
- DICEY Albert Venn, **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, 8. b., MacMillan, Londra, 1915.
- DÖNMEZER Sulhi - Sahir ERMAN, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C. 1, 11. b. Beta Yayınları, İstanbul, 1994.
- DUMAN Selçuk, **Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanları ve Siyasi Hayattaki Yerleri**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2007.
- DUVERGER Maurice, **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, 1. b., Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1986.
- ERDOĞAN Mustafa, **Anayasacılık – Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- ERDOĞAN Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, 10. b., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013.
- ERDOĞAN Mustafa, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 7. b., Liberte Yayınları, Ankara, 2008.
- EROĞUL Cem, **Anatüzeğe Giriş**, 14. b., İmaj Yayıncılık, İstanbul, 2012.
- GİRİTLİ İsmet - Pertev BİLGİN - Tayfun AKGÜNER - Kahraman BERK, **İdare Hukuku**, 6. b., Der Yayınları, İstanbul, 2013.
- GÖZLER Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. 1, 1. b., Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.

- GÖZLER Kemal, **Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000.
- GÖZLER Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, 3. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2011.
- GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, c. I., 2. b., Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.
- GÖZLER Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, 19. b., Turhan Yayınevi, Ankara, 2013.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, 32. b, Turhan Yayınevi, Ankara, 2014.
- GRANT Moyra, **The UK Parliament**, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009.
- GÜLFİDAN Osman Serkan, **Yasama Dokunulmazlığı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 10. b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- GÜNEŞ Turan, **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, Nazır Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956.
- HEKİMOĞLU Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.
- ILBERT Courtenay, **Parliament: Its History, Constitution and Practise**, Williams and Norgate, Londra, 1911.
- İBA Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. b, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- İBA Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.
- JUDGE David, **The Parliamentary State**, 1. b., Sage Publications, Londra, 1993.
- KABOĞLU İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 8. b., Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012.

- KALABALIK Halil, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, 5. b., Sayram Yayınları, Konya, 2014.
- KUMAŞ Rahmi, **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1985.
- KUZU Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.
- LIJPHART Arend, **Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-six Country**, 2. b, Yale University Press, Londra, 2012.
- MEMİŞ Emin, **Anayasa Hukuku Notları**, 6. b, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011.
- MICELI Vincenzo, **Modern Parlamentolar: Parlâmento hukuk ve siyaseti etütlerinden**, çev. Akif Özgüç, Ulus Basımevi, Ankara 1946.
- MİRKINE-GUETZÉVITCH Boris, **Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller**, çev. Ali Rıza Türel, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1938.
- MONTESQUIEU, **Kanunların Ruhü Üzerine**, çev. Şevki Özbilen, Seçkin Yayınları, Ankara (2014).
- MOSCA Gaetano, **Siyasi Doktrinler Tarihi**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1963.
- NALBANDOĞLU Reşat, **İdare Hukuku**, İstanbul Teknik Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1951.
- NEUMANN Robert G., **European and Comparative Government**, 2. b., McGraw-Hills, Columbus, 1955.
- NORTON Philip, **Does Parliament Matter?**, Harvester Wheatsheaf, İngiltere, 1993.
- OKANDAN Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976.
- ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, c. 1-2, 3. b., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖNDER Salih, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- ÖZBUDUN Ergun, **1921 Anayasası**, 1. b, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

- ÖZBUDUN Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.
- ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. b, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.
- ÖZÇELİK A. Selçuk, **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Umumi Esaslar**, C. I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982.
- ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem – Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği**, 2. b., On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.
- ÖZTÜRK Namık Kemal, **Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem**, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999.
- ROLLAND Louis, **Hukuku İdare**, çev. İbrahim Ali, İstanbul Matbaacılık ve Neşriyat, İstanbul, 1933.
- SAJO Andras, **Limiting Government, An Introduction to Constitutionalism**, Central European University Press, Budapeşte, 1999.
- SARTORİ Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- TANÖR Bülent – Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 13. b., Beta Yayınevi, İstanbul, 2013.
- TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 17. b., Beta Yayınevi, İstanbul, 2014.
- TUNAYA Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. b., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
- TUNÇ Hasan – Faruk BİLİR - Bülent YAVUZ, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. b., Berikan Yayınevi, Ankara, 2011.
- TURHAN Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, 1. b., Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1989.
- ULU Güher, **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, 1. b., Seçkin Yayınları, Ankara, 2012.
- ULUŞAHİN Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, 1. b., Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.
- YAYLA Atilla, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, 1. b., Liberte Yayınevi, İstanbul, 2014.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, 2. b., Beta Yayınevi, İstanbul, 2010.

YAZICI Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri – Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 3. b, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.

YOKUŞ Sevtap, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 1. b., Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

YÜCE Turhan Tufan, **Ceza Hukuku Dersleri**, Şafak Basım ve Yayınevi, Manisa, 1982.

YÜCEL Bülent, **Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

### **Makaleler**

AKTAŞ Kadir, “Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı”, **TBB Dergisi**, 2009, S. 84, ss. 260-297.

ALDABAK Ersel, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı”, **İÜHF**, C. 60, 2002, S. 1-2, ss. 3-28.

ALDIKAÇTI Orhan, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, **MHAD**, Yıl 1, 1968, Sayı 2, ss. 30-46.

ALİFENDİOĞLU Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri gönderilmesi”, **AİD**, C. 21, 1988, S. 1, ss. 5-38.

ASILBAY İ. Hakkı, “Parlamente Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, 2013, S. 104, ss. 247-264.

DEMİRKOL Selami, “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu”, **Sayıştay Dergisi**, 2001, S. 40, Ankara, ss. ?.

DUVERGER Maurice, “A New Political System Model, Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political State**, vol. 34, 1980, issue 2, pp. 165-187.

EPSTEIN Leon D., “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of Social Sciences**, C. 11, ed. David L. Sills, New York, 1968, pp. 419-426.

EROĞUL Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **AÜSBFD**, C. 33, 1978, S. 1, Ankara, (Ayrı bası).



- GÖZLER Kemal, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2001, S. 4, ss. 35-52.
- GÖZLER Kemal, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, **Türkiye Günlüğü**, 2014, S. 118, ss. 62-69.
- GÖZLER Kemal, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: Isdar”, **Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, C. 2, 2013, ss. 897-950.
- GÜNDÜZ Harun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı”, **TBB Dergisi**, 2012, S. 103, ss. 285-306.
- GÜNEŞ Turan, “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, **AÜSBFD**, C. 19, 1964, ss. 175-192.
- GÜRİZ Adnan, “İngiltere’de İcra Vekillerinin Mesuliyeti”, **AÜSBFD**, C. 12, 1955, S. 3-4, ss. 139-155.
- İBA Şeref, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **AÜHFD**, C. 52, 2003, S. 3, 299-316.
- KUZU Burhan, “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, **İÜHFM**, C. 53, 1991, S. 1-4, ss. 34-90.
- METİN Yüksel, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **SDÜİBFD**, C. 1, 1996, S. 1, ss. 171-197.
- ÖZBUDUN Ergun, “İngiliz Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, **AÜHFD**, C. 18, 1961, S. 1-4, ss. 333-372.
- ÖZKUL Fatih, “1982 Anayasasında Başbakan”, **HÜHFD**, C. 3, 2013, S. 2, ss.75-90.
- SARICA Ragıp, “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, **Ebul’ula Mardin’e Armağan**, 1944, ss. 1191-1281.
- SARICA Ragıp, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, **İÜHFM**, C. 8, 1942, S. 3-4, ss. 457-472.
- SAVCI Bahri, “Devlet Başkanı – Meclis Çatışması” Üzerine”, **AÜSBFD**, C. 20, 1965, S. 3, ss. 141-152.

SAVCI Bahri, “Palımanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, **AÜSBFD**, C. 4, 1949, S. 1, ss. 24-44.

SEVİNÇ Murat, “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **AÜSBFD**, C. 57, 2002, S. 2, ss. 109-137.

STEPAN Alfred - Cindy SKACH, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation – Parliamentarianism and Presidentialism”, **World Politics**, vol. 46, 1993, No. 1, pp. 1-22.

TÜLEN Hikmet, “Gündemin Değişmeyen Konusu Anayasa Değişikliği Tartışması”, **AÜEHFD**, C. 4, 2000, S. 1-2, ss. 197-218.

YILDIZ Hüseyin, “Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, 2013, S. 1, ss. 183-216.

YOKUŞ Sevtap, “Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Konumu Üzerinden Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **1982 Anayasasının 30. yıl Bilançosu**, ed. Nihan Yancı Özalp – Sinem Şirin, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, ss. 13-41.

#### **Diğer Kaynaklar**

ABDÜLHAKİMOĞULLARI Erdal, **Bir Hükümet Sistemi Modeli Olarak Fransa Yarı-Başkanlık Modeli**, 2013, (<http://www.ankarastrateji.org/ko-e-yaz-s/bir-hukümet-sistemi-modeli-olarak-fransa-yar-ba-kanl-k-modeli/>). Erişim tarihi: 04.08.2014.

AÇDOYURAN Saadettin Burak, İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya, 1998.

AY Şadiye, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Mevzuat Dergisi**, Y. 7, 2004, S. 77,

(<http://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm>), Erişim Tarihi: 14.09.2014.

ÇAKAR Ayşen Seymen, Cumhurbaşkanı Seçimi: Düzenlenmesi, Yönetilmesi Ve Uyuşmazlıklarının Çözümü, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, 2013.

- DAMGAARD Erik, “Representation, Delegation And Parliamentary Control”, **Paper To Be Presented At The Workshop "Parliamentary Control Of The Executive”, 28th Joint Sessions Of Workshops Of The European Consortium For Political Research**, Copenhagen, 2000.
- DOĞRUER Süleyman, İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1993.
- ERDİNÇ Burcu, İdari İşlem Kuramında “Yokluk”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2013.
- ERDOĞAN Mustafa, 1982 TC Anayasasında Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1987.
- GÜLFİDAN Osman Serkan, Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2010.
- GÜMÜŞ Mehmet Ali, İdari İşlemler ve İptal Nedenleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1995.
- KALAYCIOĞLU Ersin, “Cumhurbaşkanının Niteliği ve Yetkileri”, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu Tebliği**, TBB Yayınları, Ankara, 2007.
- KILIÇ Abbas, Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010.
- ÖZ Erol, İngiltere’de Parlamenter Temsilin Doğuşu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1996.
- ÖZ Muammer, Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkilerinin Parlamenter Hükümet Sistemi ve Hukuk Devleti Açısından Durumu, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale, 2009.

ÖZKUL Fatih (2011), 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

ÖZSOY Şule, "Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerindeki Rolü", **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Yayınları, Ankara, 2007.

PENNINGS Paul, "Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies", **Paper To Be Presented At The Workshop "Parliamentary Control Of The Executive", 28th Joint Sessions Of Workshops Of The European Consortium For Political Research**, Copenhagen, 2000.

### **Anayasa Metinleri**

Avusturya Anayasasının İngilizce metni için:

[https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf) Erişim tarihi: 15.07.2015.

Belçika Anayasasının İngilizce metni için: [www.legislationline.org/documents/id/9045](http://www.legislationline.org/documents/id/9045)  
Erişim tarihi: 10.06.2015.

Danimarka Anayasasının İngilizce metni için:

[http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000_.html) Erişim tarihi: 29.06.2015.

Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanununun İngilizce metni için:

[http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic12\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic12_eng.htm) Erişim tarihi: 05.08.2015.

Federal Almanya Anayasasının İngilizce metni için: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> Erişim tarihi: 11.06.2015.

Finlandiya Anayasasının İngilizce metni için:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> Erişim Tarihi: 14.06.2015.

Fransa Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>  
Erişim tarihi: 24.06.2015.

Hindistan Anayasasının İngilizce metni için: <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-indexenglish.htm> Erişim tarihi: 05.08.2015.

Hollanda Anayasasının İngilizce metni için:

[http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4824/file/Netherlands\\_Const\\_2008\\_eng.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4824/file/Netherlands_Const_2008_eng.pdf) Erişim Tarihi: 15.06.2015.

İrlanda Anayasasının İngilizce metni için:

[http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical\\_Information/The\\_Constitution/February\\_2015\\_-\\_Constitution\\_of\\_Ireland\\_.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/February_2015_-_Constitution_of_Ireland_.pdf) 20.06.2015.

İspanya Anayasasının İngilizce metni için: [www.legislationline.org/documents/id/15461](http://www.legislationline.org/documents/id/15461)  
Erişim tarihi: 10.06.2015.

İtalya Anayasasının İngilizce metni için:

[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)  
Erişim tarihi: 20.06.2015.

İzlanda Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.government.is/constitution/> Erişim Tarihi: 14.06.2015.

Japonya Anayasasının İngilizce metni için:

[http://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)  
Erişim tarihi: 30.06.2015.

Lüksemburg Anayasasının İngilizce metni için:

[https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf) Erişim tarihi: 29.06.2015.

Norveç Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.constitution.org/cons/norway/dok-bn.html> Erişim tarihi: 17.06.2015.

Polonya Anayasasının İngilizce metni için:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> Erişim tarihi: 26.06.2015.

Portekiz Anayasasının İngilizce metni için:

[http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf) Erişim tarihi: 20.06.2015.

Yunanistan Anayasasının İngilizce metni için:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gr/gr220en.pdf> Erişim tarihi: 10.06.2015.

### **Mahkeme Kararları**

Anayasa Mahkemesi Kararı, 4.3.1965 tarih ve E. 1963/311 ve K. 1965/11 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 17.10.1972 tarih ve E. 1972/16 K. 1972/49 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 6.03.1976 tarih ve E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.12.1979 tarih ve E. 1979/22 K. 1979/45 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37 K. 1993/18 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.12.1965 tarih ve E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı karar.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.07.2001 tarih ve E. 2001/360, K. 2001/105 sayılı karar.

Danıştay 8. Dairesi, 31.05.1995 tarih ve E. 1994/5965 K. 1995/1797 sayılı karar.

DİDDK, 4.11.1994 tarih ve E. 1994/482 K. 1994/619 sayılı karar.

### **Resmi Gazete ve TBMM Tutanakları**

Resmi Gazete, 15 şubat 1985, Sayı 18667.

Resmi Gazete, 15 Aralık 1987, Sayı 19665.

Resmi Gazete, 30 Aralık 1987, Sayı 19680.

Resmi Gazete, 20 Eylül 1988, Sayı 19935.

Resmi Gazete, 25 Nisan 1990, Sayı 20502.

Resmi Gazete, 3 Ocak 1991, Sayı 20744.

Resmi Gazete, 31 Ocak 1991, Sayı 20772.

Resmi Gazete, 16 Haziran 1991, Sayı 20903.

Resmi Gazete, 7 Kasım 1991, Sayı 21044.

Resmi Gazete, 8 Aralık 1993, Sayı 21782.

Resmi Gazete, 24 Nisan 1994, Sayı 21914.

Resmi Gazete, 20 Eylül 1995, Sayı 22410 Mükerrer.

Resmi Gazete, 10 Ocak 1996, Sayı 22519.

Resmi Gazete, 17 Şubat 1998, Sayı 23261.

Resmi Gazete, 6 Ocak 1999, Sayı 23575.

Resmi Gazete, 20 Aralık 2001, Sayı 24616.

Resmi Gazete, 15 Haziran 2002, Sayı 24786.

Resmi Gazete, 5 Kasım 2002, 24927.

Resmi Gazete, 12 Mart 2003, Sayı 25046.

Resmi Gazete, 13 Temmuz 2003, Sayı 25167

Resmi Gazete, 5 Şubat 2008, Sayı 26778.

Resmi Gazete, 5 Ağustos 2008, Sayı 26958.

Resmi Gazete, 6 Ağustos 2008, Sayı 26959.

Resmi Gazete, 28 Ocak 2009, Sayı 27124

Resmi Gazete, 9 Ağustos 2010, Sayı 27667.

Resmi Gazete, 15 Haziran 2011, 27965.

Resmi Gazete, 29 Haziran 2011, Sayı 27979.

Resmi Gazete, 4 Ağustos 2011, Sayı 28015.

Resmi Gazete, 28 Ağustos 2014, Sayı 29102.

Resmi Gazete, 25 Mart 2015, Sayı 29306

Resmi Gazete, 26 Mart 2015, Sayı 29307.

Resmi Gazete, 15 Mayıs 2015, Sayı 29356.

Resmi Gazete, 10 Haziran 2015, Sayı 29382.

TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem 1. Cilt 21. Birleşim - Sayfa 290 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=290:192&v\\_meclis=1&v\\_donem=17&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=1&v\\_birlesim=021](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=290:192&v_meclis=1&v_donem=17&v_yasama_yili=&v_cilt=1&v_birlesim=021) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem 47. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 8 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=8:14&v\\_meclis=1&v\\_donem=18&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=47&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=8:14&v_meclis=1&v_donem=18&v_yasama_yili=&v_cilt=47&v_birlesim=001) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 24. Cilt 41. Birleşim - Sayfa 298 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.goruntule?sayfa\\_no\\_ilk=296&sayfa\\_no\\_son=298&sayfa\\_no=298&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=24&v\\_birlesim=041](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=296&sayfa_no_son=298&sayfa_no=298&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=24&v_birlesim=041) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 52. Cilt 68. Birleşim - Sayfa 155 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.goruntule?sayfa\\_no\\_ilk=154&sayfa\\_no\\_son=158&sayfa\\_no=158&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=52&v\\_birlesim=068](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=154&sayfa_no_son=158&sayfa_no=158&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=52&v_birlesim=068) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem 65. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 16 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=16:32&v\\_meclis=1&v\\_donem=19&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=65&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=16:32&v_meclis=1&v_donem=19&v_yasama_yili=&v_cilt=65&v_birlesim=001) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem 41. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 39 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=39:71&v\\_meclis=1&v\\_donem=21&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=41&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=39:71&v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=41&v_birlesim=001) Son erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Cilt 29. Birleşim - Sayfa 18 vd.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=18:23&v\\_meclis=1&v\\_donem=22&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=4&v\\_birlesim=029](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=18:23&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=4&v_birlesim=029) Erişim tarihi: 15.06.2015.

TBMM Tutanak Dergisi, 23. Dönem 2. Cilt 1. Birleşim - Sayfa 63, vd.



[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.sayfa\\_getir?sayfa=63:72&v\\_mecelis=1&v\\_donem=23&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=2&v\\_birlesim=001](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=63:72&v_mecelis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=2&v_birlesim=001) Son erişim tarihi: 15.06.2015.



## ÖZGEÇMİŞ

<b>Adı, Soyadı</b>	Salih		TAŞDÖĞEN
<b>Doğum Yeri ve Yılı</b>	Üsküdar/İSTANBUL		1987
<b>Bildiği Yabancı Diller</b>	İngilizce		İyi
<b>.v.e Düzeyi</b>			
<b>Eğitim Durumu</b>	<b>Başlama - Bitirme Yılı</b>		<b>Kurum Adı</b>
<b>Lise</b>	2001	2005	Halide Edip Adivar Yab. Dil. Ağ. Lisesi
<b>Lisans</b>	2005	2009	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
<b>Yüksek Lisans</b>	2012		Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>Doktora</b>			
<b>Çalıştığı Kurum (lar)</b>	<b>Başlama - Ayrılma Yılı</b>		<b>Çalışılan Kurumun Adı</b>
<b>1.</b>			
<b>2.</b>			
<b>3.</b>			
<b>Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar</b>			
<b>Katıldığı Proje ve Toplantılar</b>			
<b>Yayımlar:</b>			
<b>Diğer:</b>			
<b>İletişim (e-posta):</b>	salihdasdogen@yandex.com		
			<b>Tarih</b> <b>İmza</b> <b>Adı Soyadı</b>