

CUMHURBAŞKANININ DENETİM İŞLEVİ

Doç. Dr. Cem EROĞUL

ANKARA ÜNİVERSİTESİ - SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

Cilt : XXXIII, Mart - Haziran 1978 No. : 1-2'den

A y r ı B a s ı

Sevinç Matbaası, Ankara — 1979

CUMHURBAŞKANININ DENETİM İŞLEVİ

Doç. Dr. Cem EROĞUL

GİRİŞ: SORUN NEDİR?

Söze, bir gerçeği saptamakla başlamak istiyorum. Günümüzde, cumhurbaşkanının rejim içindeki yeri konusunda, ne öğretide, ne de uygulamada, bir görüş birliğine varılmış değildir. Bazen, bu alandaki çekişmeler öyle bir düzeye ulaşmaktadır ki, işbaşındaki cumhurbaşkanları bile kendi yetkileri konusunda duraksamaya düşebilmektedirler. Gerçekten de, anımsanacağı gibi, TRT genel müdürlüğü ile ilgili kararnamelerin yarattığı yoğun eleştiriler karşısında, Korutürk, yetkilerinin açıklığa kavuşturulmasını isteme gereğini duymuştur¹.

Cumhurbaşkanının rejim içindeki yeri konusunda, bu denli ayrık görüşlerin ortaya çıkmış bulunmasını nasıl açıklamak gerekir? Kanımca, bu ayrıklığın kaynağı, çok yönlü bir olguya, genellikle tek yönden bakma; veya çeşitli yönleri birleştirmeden, yan yana sıralama eğiliminde aranmalıdır. Bazı görüşler tarihe, göreneğe, uygulamaya, bazıları siyasal gerçeklere, bazıları tüzel (hukukî) düzenlemelere, bazıları benzer yabancı düzenlerle karşılaştırmalara, bazıları belli bir sisteme ilişkin dar kuramlara, bazıları ise günün gereksinmelerine öncelik vermekte; veya bu önceliklerden birini yeğlemeden, bunları arka arkaya dizmektedirler. Sonuçta ortaya, çok kez bağlantısız, bazen de çelişkili bir düşünce demeti çıkmaktadır.

Türk Dil Kurumu'nun hazırladığı **Türkçe Sözlük**'e göre, «denetlemek», «neler olduğunu, ne olacağını anlamak için göz altında

(1) Cumhuriyet, 22 Ocak 1976.

bulundurmak», demektir. Ancak, denetim salt bir seyircilik olmadığına göre, bu tanımın yetersizliği ortadadır. Denetimin, «anlama» ile sınırlı bu edilgin boyutunun yanı sıra, bir de, «belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma» biçiminde tanımlanabilecek, etkin bir yönü bulunduğu da açıktır. Bu karışmanın alanı ve ölçüsü, denetim hakkına sahip olanın denetlenecek düzen içindeki durumuna, bu durumdan doğan görev ve yetkilerine göre belirlenir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının denetim işlevi, doğrudan doğruya onun rejim içindeki yerine bağlıdır. Bu yerin doğru bir biçimde saptanması, denetim işlevinin nitelik ve kapsamının belirlenebilmesi için zorunludur. O halde karışımızdaki temel yöntem sorunu, konunun türlü yönlerini birleştiren, kapsamlı ve türdeş bir yaklaşım bulabilmektir.

Bana ayrılan kısa zaman içinde size sunacağım bildiri*, işte bu yolda bir denemedir. Amacı, cumhurbaşkanının denetim işlevini, rejimin tümünü göz önünden hiç ayırmadan belirleyebilmektir. Bu gereğe bağlı kalmaya çalışarak, konuyu dört ana başlık altında ele alacağım: I. Denetimin Dayanakları; II. Denetimin Araçları; III. Denetimin Sınırları; IV. Denetimin Geleceği. Ayrıca, Sonuç bölümünde, bu bildiride savunulan görüşlerin temel doğrultusunu özetlemeye çalışacağım.

I. DENETİMİN DAYANAKLARI

A. Tarihsel Dayanaklar

Cumhurbaşkanının denetim işlevi araştırılırken, ilk bakılacak alan tarihtir. Gerçekten de, her ülkede cumhurbaşkanlığı kurumu, belli bir tarihsel oluşumun ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bugünkü durumunu anlayabilmek ve hatta belirleyebilmek için, bugünü yaratan süreci bilmek zorunlu olmaktadır. Örneğin, Federal Almanya Temel Yasası'nın yarattığı cumhurbaşkanı modelinin gerisinde, Weimar Cumhuriyeti'nde demokrasinin katledilmesini önleyememiş cumhurbaşkanlarının acı deneyimi yatmaktadır. Fransa'da ise, V. Cumhuriyet'in ortaya çıkardığı cumhurbaşkanı tipi, kökü tâ II. Cumhuriyeti yıkan Başkan Louis Bonaparte'a dek uzanan, karmaşık ve zengin bir mirasın ürünüdür.

(*) Bu bildiri, 27-29 Ocak 1978 günlerinde Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde toplanan ve «Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları»nı konu edinen, Üçüncü Siyasal Bilim Kongresi'ne sunulmuştur.

Aynı durum bizim için de geçerlidir. Bizde demokrasinin oluşum sürecine bakıldığında, tarihin sunduğu temel veri kısaca şöyledir: Türkiye Cumhuriyeti'nde, demokrasi tarihinin her önemli dönemecinde, bir cumhurbaşkanının damgası vardır. Ayrıntılara hiç girmeden, temel olgulara şöyle bir genel bakış bile, bu önermeyi kanıtlamaya yeter.

Türk demokrasisinin temeli olan ulusal egemenlik, Atatürk'ün önderliğinde kazanılan Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ürünüdür. Demokratik düzenin bizim için zorunlu olan devlet biçimi, yani cumhuriyet, Atatürk'ün girişimiyle ilan edilmiştir. Çağdaş Türkiye'de ilk siyasal parti, Cumhuriyet Halk Fırkası, Atatürk'ün başkanlığında kurulmuştur. Ülkemizde demokrasinin yeşermesi için vazgeçilmez, bir önkoşul durumunda olan laiklik, en çok Atatürk'ün çabalarıyla yerleşmiştir. Oluşmakta olan demokrasiye tüzel çerçeve-lik eden 1924 Anayasası, 1926 Yurttaşlar Yasası gibi yasalar kabul edilirken; bugün ellinci yılını kutladığımız abece (alfabe) devrimi gibi demokrasinin kaçınılmaz gereği olan kültür atılımları yapılırken, hep Atatürk önderdir.

İlk cumhurbaşkanının başlattığı bu gelenek, onun ölümüyle de son bulmamıştır. Çok partili düzenin kuruluşu ve her türlü tehlikeye karşı azimle savunulması, ikinci cumhurbaşkanı olan İnönü'nün en büyük eseridir. Üçüncü cumhurbaşkanı olan Bayar, Demokrat Parti'nin başkanı olarak, siyasetin halka götürülmesine, yani demokrasinin çok önemli bir aşamayı daha tırmanmasına öncülük etmiştir. Dördüncü cumhurbaşkanı Gürsel ise, 27 Mayıs ve 13 Kasım 1960 darbelerine önderlik etmiş, böylece bugünkü görelî çoğulculuğa ulaşmamızda büyük katkılarda bulunmuştur.

Gerçi, demokrasi savaşımında, cumhurbaşkanlarının olumsuz etkileri de olmuştur. Atatürk halkçılığı gerçekleştirememiş, İnönü ile Bayar, ezilen sınıfların çok partili düzenden yararlanmalarını önlemişler, laikliğin önemli darbeler almasına göz yummuşlar, Gürsel, askeri siyasete katmış, Sunay ise, 12 Mart döneminin cumhurbaşkanı olma talihsizliğine uğramıştır. Ama, şu gerçek apaçık ortadadır ki, demokrasi terazisinde tartıldığında, Türkiye'de cumhurbaşkanları, hem kurucu, hem sürdürücü, hem de geliştirici olarak, daima ön sırada bir yer tutmuşlardır. İşte bu temel veri akıldan tutulmazsa, günümüz rejimi içinde cumhurbaşkanlığı kurumunun yerini doğru olarak saptamaya olanak yoktur.

B. Anayasal Düzenlemeler

Ancak açıktır ki, bir anayasa kurumunun özelliklerini kavramak bakımından, tarihsel boyut zorunlu olmakla birlikte yeterli değildir. Anayasadaki öteki kurumlar gibi, cumhurbaşkanlığı da, iç bağlantılarla örülü tutarlı bir bütünün parçasıdır. Tarih, yapının oluşumunu aydınlatır ama, iç bağlantılar örgüsü içinde herhangi bir birimin yerini anlayabilmek için, yapının kendisini incelemek zorunludur.

1961 Anayasası'nın iki hükmü, cumhurbaşkanlığı kurumunun temel özelliklerini vermektedir. 6. maddeye göre, cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. 97. maddeye göre ise, devletin başıdır. Aynı hükümlerin yer aldığı 1924 Anayasası'nı inceleyen Tahsin Bekir Balta, «yürütmenin başı oluşu, bu sıfatın [yani devlet başkanlığının] bir belirtisidir», demektedir². Gerçekten de, yüz hatta bin-yıllar süren bir gelenek, yürütme işlevini devlet başkanlığının doğal hakkı saymıştır.

İngiltere'de ve Kıta Avrupası'nda demokrasi savaşımı, devlet başkanlığına bağlı bu temel yetkiyi, yani yönetim hakkını, onun elinden alma noktasında odaklanmıştır. Gerçi, savaşımın ilk hedefi, yasama yetkisinin kraldan alınması olmuştur. Ama, demokrasi yönüne kesin dönüş, ancak yürütme yetkisinin taçtan koparılıp meclis önünde sorumlu bakanların eline verilmesiyle gerçekleşmiştir.

Bu basit gerçek, Fransız Aydınlik çağının ve özellikle Rousseau'nun etkisiyle siyasal düşüncülerin gözünden giderek silinmiş ve yasama işlevi, en önemli devlet işlevi olarak görülmeye başlanmıştır. Oysa, meclisleri üstün kılan neden yasama yetkisine sahip olmaları değil, yürütmeyi kendilerine bağımlı kılabilmeleridir. Nitekim, Amerikan başkanlık sisteminde yasama yetkisi tümüyle meclislerin elinde olmakla birlikte, yine de sistemin en güçlü ögesi, ona adını dahi veren başkandır. Aynı şekilde, 1924 Anayasamızda TBMM'yi üstün kılan temel neden, yasama yetkisine sahip olması değil, yürütmeyi kendisine sıkı sıkıya bağlamış olmasıdır.

(2) Tahsin Bekir Balta, **Türkiye'de Yürütme Kudreti**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayınları, No. 114-96, 1960, s. 16.

Demek ki, İngiltere'de ve Kıta Avrupası'nda görülen ve bizi de etkileyen demokratik oluşumda, kralın veya cumhurbaşkanının simgesel —yani içi boş— duruma getirilen yönü, devlet başkanlığı değil, devlet başkanlığı dolayısıyla sahip olduğu başyöneticilik yetkisidir. Anayasalarımızın cumhurbaşkanlarına verdikleri çift sıfat bu anlayışla değerlendirilirse, ulaşılacak sonuç şudur: yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanları tümüyle simgesel durumdadırlar; buna karşılık, devlet başkanı olarak bazı yetkilere sahiptirler.

1924 Anayasası, devlet başkanı olarak cumhurbaşkanına çok sınırlı yetkiler tanımıştı. Bunları şöyle sıralayabiliriz: 1) Özel törenlerde meclise başkanlık etmek (md. 32); 2) Yasaları imzalamak veya geri çevirmek (md. 35); 3) Başbakanı seçmek (md. 44/1); 4) «Hükümetin inhası üzerine» özel af yetkisini kullanmak (md. 42).

Görüldüğü gibi, bu anayasa, yetkilerinin simgesel olmadığı bir alanda cumhurbaşkanına esas itibariyle simgesel nitelikte yetkiler tanımakla, onu iyice yetkisiz bırakmıştı. Gerçekten de, sayılanlar içinde az çok önemi olabilecek iki yetki, başbakanı seçme ve yasaları geri çevirme yetkileri, biri güvenoyu ötekisi ısrar hakkı nedeniyle, aslında yasama organının iradesinin açıklıkla belirlenmesi için birer fırsat olmaktan öte bir anlam taşımamaktadırlar. Öte yandan, bu anayasa, TBMM'yi ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanmaya tek yetkili organ saymış ve yürütmeyi -dolayısıyla, hem cumhurbaşkanını, hem de hükümeti- tümüyle bu organa bağımlı kılmıştır. 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları fiilen çok yetkili olabilmişlerse, bunu, anayasanın özgül hükümlerine değil, egemen oldukları meclis çoğunluklarına ve tarihsel kişiliklerine dayanarak sağlamışlardır.

1961 Anayasası'nda, durum tümüyle değişmiştir. Artık, TBMM, ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanabilen tek organ değil. Anayasa'nın 4. maddesine göre: «Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır.» Cumhurbaşkanı da, bu yetkili organlardan biridir. Tıpkı bugünkü düzenimizin tüm öteki anayasa kurumları gibi, ulusal egemenlikten kendisine düşen kullanım payına, artık TBMM'nin aracılığına gerek olmadan, doğrudan doğruya anayasadan aldığı güçle sahiptir.

1961 Anayasası'nın çok önemli diğer bir yeniliği, cumhurbaşkanını tümüyle TBMM'ye bağımlı kılan düzenlemeleri kökünden değiştirmiş bulunmasıdır. Cumhurbaşkanı yine TBMM içinden seçilmektedir ama, yüksek öğrenim ve kırk yaş koşulları yüzünden, yasama organının egemen ögesi olan birinci meclisten çok, görece güçsüz olan ikinci meclisin üyeliğine yakındır. Daha önemlisi, cumhurbaşkanının görev süresi uzatılmakla, yasama organı ile bağları iyice gevşetilmiştir. Eskiden cumhurbaşkanının görev süresi, meclisin seçim dönemi ile özdeşti. Meclis kendisini yenileyince, devlet kanını da mutlaka yeniliyordu. Şimdi cumhurbaşkanının yedi yıllık bir süre için seçileceği kabul edilmekle, meclislerle süregelen temel bağ artık kopmuştur. Anayasa bununla da yetinmemiş, cumhurbaşkanı seçilen kişinin, hem TBMM üyeliğiyle, hem de varsa partisiyle ilişkisinin kesileceğini öngörmüştür. Oysa 1924 düzeninde, cumhurbaşkanı, meclis görüşmelerine katılamamak ve oy kullanamamakla birlikte, üyeliğini sürdürmekte, törenli oturumlara başkanlık etmekte, her yıl meclis açılış nutkunu³ vermektedir. Öte yandan, partisinin resmî veya fiilî önderliğini sürdüren cumhurbaşkanı, meclis çoğunluğu ile organik bir bağ içinde bulunmaktaydı.

Görüldüğü gibi, 1961 Anayasası cumhurbaşkanına özel bir yer vermiştir. Devletin başı olmakla, cumhurbaşkanı, «Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti birliğim temsil eder» (md. 97/1). Ayrıca, 110. maddeye göre, başkomutanlık da cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur⁴. Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden si-

3) 1924 Anayasası'nın 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, TBMM her yıl Kasım başında kendiliğinden toplandığına göre, cumhurbaşkanı bu nutkuyla aslında meclisi açmış olmuyordu. Bu nedenle, haklı olarak, Lütfi Duran, bu konuşmaya «açılış nutku» denmesini eleştirmiştir. Bkz. Lütfi Duran, «Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü», **İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XVI, Sayı: 1-2, 1950, s. 215. Onun için yukarıda, böyle bir yanlış anlamayı önleme umuduyla, «açılış nutku» deyimini kullanılmıştır.

4) «Milletin birliğini» veya «başkomutanlığı» temsil, cumhurbaşkanına -simgesel bile olsa- herhangi bir görev yüklemeyen, -sadece birincisi açısından bazı tavırlar takınmasını önleyen- nitelemelerdir. Onun için bunları, cumhurbaşkanının, -devlet başkanı sıfatıyla dahi- sahip olduğu görev ve yetkiler arasında göstermek yerinde görülmemiştir. Buna karşılık, Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil etmenin, cumhurbaşkanına yüklediği bazı görevler bulunduğu bir gerçektir. Ama bu görevlerin her biri, cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatıyla

yaseten sorumsuzdur (md. 98/1). Yalnızca, TBMM üye tamsayısının üçte birinin önerisi ve üçte ikisinin kararıyla, vatana ihanetle suçlanabilir (md. 99) ve o zaman Anayasa Mahkemesi'nde yargılanır (md. 147/2). Ancak, açıktır ki, cumhurbaşkanının anayasadaki bu özel yerinin uygulamada bir güç olarak belirebilmesi için, elinde kullanabileceği birtakım araçlar bulunması gerekir. Şimdi, bu araçların neler olduğunu göreceğiz.

II. DENETİMİN ARAÇLARI

A. Tüzel Araçlar

Bir anayasa kurumu olarak cumhurbaşkanlığının elinde bulunan tüzel araçlar anayasa tarafından belirlenmiş durumdadır. Gerçi, anayasa dışında birçok yasa ile cumhurbaşkanına belirli görev ve yetkiler yüklenmiştir. Örneğin, 20 Eylül 1971 günlü anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'ni düzenleyen 1602 sayılı yasa, bu mahkeme üyelerinin belli adaylar arasından cumhurbaşkanınca seçileceğini öngörmüştür. Ancak, bu çalışmada güdülen amaç cumhurbaşkanlığının anayasal konumunu belirlemek olduğundan, bu tür düzenlemelere değinilmeyecektir.

1961 Anayasası, türlü maddelerinde, cumhurbaşkanına birçok görev ve yetki yüklemiştir. Ancak, denetim işlevi bakımından, bunların hepsi aynı önemde değildir. Yukarıda belirtildiği gibi, anayasamıza göre, cumhurbaşkanının ikili sıfatı vardır: hem devlet başkanıdır, hem de yürütmenin başıdır. Anayasa, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirtirken, bunların hangilerinin hangi sıfatla kullanılacağını çok zaman açıklamamıştır. Oysa, denetim işlevini belirlemek bakımından, bu ayrımın açıklığa kavuşturulması zorunludur. Gerçekten de, cumhurbaşkanına göreli gücünü

yerine getireceği somut görevlerdir. Bu somut görevlere, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin ele alındığı «Denetim Araçları» bölümünde, anayasal çerçeve içinde değinilmiştir. Bu somut görevler dışında, cumhurbaşkanının bir temsil «görevi» yoktur. Bu nedenle, bu soyut temsilcilik, tıpkı «Milletin birliğini» veya «başkomutanlığı» temsil etmek gibi, ayrı bir görev veya yetki olarak alınmamış, devlet başkanlığı sıfatının bir tür nitelemesi, onu tanımlayan öğelerden biri olarak kabul edilmiştir.

veren yetkiler, devlet başkanı sıfatı ile kullanabileceği yetkililerdir. Bunlar belirlenmedikçe, cumhurbaşkanının anayasa içindeki gerçek gücü saptanamaz. Gücü bilinmeyen bir kurumun da herhangi bir işlevi -ve bu arada denetim işlevini- yerine getirirken, ne ölçüde etkili olabileceği belirlenemez. Öte yandan, devlet başkanı olarak yapılan bir denetimle, yürütmenin başı olarak yapılan bir denetimin ayrı nitelikler taşıması doğaldır. Bu bakımdan da, cumhurbaşkanının iki sıfatına bağlı olan görev ve yetkilerinin birbirlerinden kesin olarak ayrılması zorunludur.

Bilindiği gibi, Anayasa'nın 6. maddesi, yürütme görevini cumhurbaşkanı ile bakanlar kuruluna vermiştir. Cumhurbaşkanının aksine, bakanlar kurulunun, devlet başkanlığı ve yürütme esasına dayanan böyle ikili bir niteliği yoktur. Dolayısıyla, bakanlar kurulunun yürütme görevini saptayabilirsek, cumhurbaşkanının da yürütme görevleri ile ilgili bir ölçütümüz olur ve bundan hareketle, bu ölçüte girmeyen görevlerinin devlet başkanlığı sıfatına bağlı olduğunu genel olarak çıkarsayabiliriz.

Anayasa'nın 103. maddesinin ikinci fıkrasına göre, bakanlar kurulu ise başlarken programını meclislere sunmak ve Millet Meclisi'nden güvenoyu almak zorundadır. Anayasa'nın 105. maddesine göre ise, bakanlar kurulunun görevi, hükümetin «genel siyasetini» yürütmektir. Öte yandan, 88. ve 89. maddelere göre, TBMM, türlü yollardan hükümeti denetleme yetkisine sahiptir. Bütün bu hükümlerden çıkan sonuç sudur ki, esas olarak, genel siyaseti saptamak hükümetle Millet Meclisi'nin, bu siyaseti yürütmek hükümetin, yürütmeyi denetlemek yetkisi ise TBMM'nindir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının, hükümetin genel siyasetinin saptanması ve yürütülmesiyle ilgili görevlerinin, yürütmenin başı olma sıfatına, öteki görevlerinin ise, devlet başkanlığı sıfatına bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Bu ölçüte göre, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şöyle ayrılabilir:

a) Cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak görev ve yetkileri:

- 1) TBMM'yi olağanüstü toplantıya çağırma (md. 83/3),
- 2) Cumhuriyet Senatosu'na on beş üye seçme ve boşalma oldukça bunları yenileme (md. 70/1 ve 73/5),
- 3) Millet Meclisi seçimlerini yenileme (md. 108),

- 4) Yasaları yayınlama veya TBMM'ye geri gönderme (md. 93),
 - 5) Başbakanı seçme ve atama (md. 102/2),
 - 6) Anayasa Mahkemesi'ne iki üye seçme (md. 145/1),
 - 7) Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma (md. 149),
 - 8) Askerî Yargıtay üyelerini seçme (md. 141/2),
 - 9) Bireysel özel af yetkisini kullanma (md. 97/2).
- b) Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak görev ve yetkileri:
- 1) Bakanları atama (md. 102/3),
 - 2) Bakanlar kuruluna başkanlık etme (md. 97/2),
 - 3) Millî Güvenlik Kurulu'na başkanlık etme (md. 111/2).
 - 4) Genelkurmay başkanını atama (md. 110/4),
 - 5) Yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı temsilcileri kabul etme (md. 97/2),
 - 6) Uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayınlama (md. 97/2),
 - 7) Tüzükleri imzalama ve yayınlama (md. 107/2).

B. Siyasal Araçlar

Yukarıda sayılan tüzel araçlara ek olarak, cumhurbaşkanı bazı siyasal araçlara da sahiptir. Turan Güneş'in belirttiği gibi, «Esas Teşkilât sahasında devletin hukukî fonksiyonlarının incelenmesi ile iktifa edilemez.»⁵ Dolayısıyla, bir devlet kuruluşu olan cumhurbaşkanlığının, tüzel işlevleri dışında kalan işlevlerinin de ortaya çıkarılması gerekir. Ama açıktır ki, bu işlevlerin dahi, rejimin temeli olan anayasadan kaynaklanması zorunludur. İşte anayasaya göre, hem devlet başkanı, hem de yürütmenin başı olduğu içindir ki, cumhurbaşkanının kullanabileceği bazı siyasal araçlar vardır.

Bu araçlar, başlıca iki türdür: a) Kişisel temaslar; b) Açık tavır takınmalar. Kişisel temasların bir bölümü, bugün bir anayasa

(5) Turan Güneş, Parlamenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 137, 1956, s. 19, n. 39.

göreneği haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının, başbakan ve genelkurmay başkanı ile yaptığı haftalık olağan görüşmeler buna örnektir. Ayrıca cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, siyasal güç temsilcileriyle görüşebilir. Anımsanacağı üzere, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği ilk dönemde, siyasal parti önderleriyle Çankaya'da yuvarlak masa toplantıları yapmak, bir tür alışkanlık haline gelmişti.

Açık tavır takınmalar için iki yol vardır: a) Mesajlar; ve b) Demeçler. Gerçi 1961 Anayasası, 1924 düzeninde geçerli olan cumhurbaşkanının mecliste yıllık açılış nutkunu vermesi yöntemini kaldırmıştır. Ama, gerekli gördüğünde, cumhurbaşkanının TBMM'ye ve öteki devlet kuruluşlarına mesajlar göndermesini engelleyen herhangi bir hüküm yoktur. Uygulamada, cumhurbaşkanları, ikinci yolu, yani kitle iletişim araçları ile kamuya demeçler verme yolunu yeğlemektedirler. Bilindiği gibi, cumhurbaşkanları, ulusal bayramlarda ve kendi takdirlerine göre ulus yaşamı bakımından gerekli gördükleri anlarda, bu yetkilerini sık sık kullanmaktadırlar.

III. DENETİMİN SINIRLARI

A. Tüzel Sınırlar

Cumhurbaşkanının kendisine tanınan yetkileri serbestçe kullanabileceği ölçüde, denetim işlevini etkili bir biçimde yerine getirebileceği açıktır. İşte cumhurbaşkanının sahip olduğu bu serbestliğin derecesi konusunda, düşünürler arasında büyük görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Bu alandaki tartışmaları biraz durulaştırmak için, ileri sürülen kanıtları kabaca ikiye ayırıp önce tüzel kanıtları, daha sonra siyasal kanıtları incelemek yararlı olacaktır.

Cumhurbaşkanına hiçbir özel hareket alanı tanıma olanağı göremeyenlerin temel dayanağı Anayasa'nın 98. maddesindeki hükümlerdir. Bu maddeye göre, cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Bunlardan ancak başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Onun içindir ki, cumhurbaşkanının «bütün kararları», başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmak zorundadır. Bu görüşü savunanlara göre, bu hüküm mutlakdır. Anayasa bunun istisnasını tanımak isteseydi, Federal Almanya Temel Yasası'nda

(md. 58) veya Fransız V. Cumhuriyet Anayasası'nda (md. 19) olduğu gibi, bunu açıkça belirtirdi⁶.

Dikkat edilirse, cumhurbaşkanının serbest bir alana sahip olmadığını düşünenlerin, tüzel açıdan iki temel kanıtı vardır. Bunlardan birincisi sorumsuzluk, ikincisi bakanların imza zorunluluğudur. Kanımca, sorumsuzluk kanıtı görüldüğü kadar güçlü değildir. Sorumluluk olmadan yetki de olamaz diyenler bunu «hukukun umumî prensiplerine»⁷, «demokratik rejimin esaslarına»⁷, «adalet fikrine»⁸ veya «modern devlet anlayışına»⁹ dayandırmaktadırlar. Oysa örneğin, çağdaş bir demokratik rejime sahip olan ABD'de, başkan, (impeachment istisnası dışında) siyaseten sorumsuz olmakla birlikte tam yetkilidir. Denilebilir ki, bu durum parlamenter sistemle uyumsuzdur. Doğrudur ama, bu itirazın geçerli olabilmesi için, daha önce, bizim nasıl bir rejim ve sistem benimsemiş olduğumuzun saptanması gerekir. Onun için işin bu yönü, aşağıda, siyasal kanıtlar bölümünde incelenecektir.

İkinci tüzel kanıt ise gerçekten güçlüdür. «Cumhurbaşkanının bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır» diyen hüküm kesindir. Ama, anayasada, cumhurbaşkanına kişisel olarak birtakım görev ve yetkiler yükleyen hükümler de kesindir. Anayasanın cumhurbaşkanlığının temel özelliklerini düzenleyen başka hükümlerinden giderek, bunların bir bölümünü, pekâlâ, 98. maddenin istisnaları gibi yorumlamak mümkündür. Sıddık Sami Onar ile Recai Galip Okandan¹⁰, bu görüştedirler. Onar şöyle demektedir: «Cumhurbaşkanı, ... anayasa mucibince doğrudan doğruya

(6) Orhan Aldıkaçtı, «1961 Anayasasında Devlet Başkam Kararnamelerinin İmzalanması (md. 98, 2)», **İ.Ü. Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yeni Seri, Yıl: 1, Sayı: 2, 1968, s. 38.

(7) Lütfi Duran, age. (bkz. n. 3), s. 216.

(8) Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960, s. 99.

(9) Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Üçüncü Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1976, s. 261.

(10) Metni uzatmamak için, Okandan'ın görüşünü burada aktarıyoruz: «Nitelikleri yönünden doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması mümkün görülen, doğrudan doğruya Devlet Başkanı'nın şahsına tanınmış olma özelliğini taşıyan ve siyasî sorumluluğu mucip yönü bulunmayan yetkilerin kullanılmasında Devlet Başkanı'nın serbest olduğunu kabul etmek gerekir.» Recai G. Okandan, **Umumî Amme Hukuku**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 479, 1976, s. 475.

meclisle olan münasebetlerini, istisnâ olarak, resen, kendi kendine imzalayacağı kararnamelerle kullanabilecektir. Gerçekten, Cumhuriyet Senatosu'na on beş üye seçmek, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşölmek üzere aynı süre içinde Büyük Millet Meclisi'ne göndermek, bir kanunun veya bir kanunun bir hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmek bu nevi, tür, yetkililerdir¹¹. Biraz ileride Onar, seçimleri yenileme kararnamelerinin de tek imzalı çıkarılması gerektiğini eklemektedir¹².

Uygulamada, bu son görüş yürürlükte'dir. Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Senatosu'na üye seçme, yasaları TBMM'ye geri gönderme, başbakanı ve bakanları atama, Anayasa Mahkemesi'ne ve Askerî Yargıtay'a üye seçme işlemlerini tek imza ile yapmaktadır¹³. Üstelik, bu uygulama yeni de değildir. 1924 Anayasası döneminde de işler böyle yürümüştür. Tahsin Bekir Balta'nın belirttiği gibi, «anayasanın metnine göre cumhurbaşkanının bütün kararları hükümet üyelerinin imzasına tabidir. Fakat tatbikatta cumhurbaşkanının meclisle ve hükümetin kuruluşu ile ilgili işlemleri imza şartından hariç tutulmakta, bu şart umumiyetle yürütme sahasına taallük eden işlemlerinde aranmaktadır.»¹⁴

İşe yine salt tüzel açıdan bakarsak, iki çözüm olanaklıdır. Cumhurbaşkanının istisnasız bütün kararlarının, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı görüşü kabul edilebilir. O zaman, hangi alanlarda esas yetkinin cumhurbaşkanına ait olacağı, yani başbakan ve bakanların imzasının bir formaliteden ibaret kalacağı saptanmalıdır. Nitekim bu çözümü benimsemiş olan İtalyanlar, Senato'ya üye atama, yasaları geri çevirme, Anayasa Mahkemesi'ne üye seçme gibi alanlarda cumhurbaşkanını tem yetkili saymaktadırlar. İtalya'da uygulama bu yönde yürümektedir¹⁵. Buna karşılık, cumhurbaşkanının bazı kararları tek imza ile alacağı görüşü kabul edilebilir. Ama bu durumda da, tek imzanın geçerli olacağı alanların saptanması zorunludur.

(11) Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Üçüncü Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 754-755.

(12) Sıddık Sami Onar, age. (bkz. n. 11), s. 756.

(13) Ahmet Kerse, **Türkiyede 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı**, İstanbul, Sümer Matbaası, 1973, s. 139.

(14) Tahsin Bekir Balta, age. (bkz. n. 2), s. 17.

(15) John Clarke Adams-Paolo Barile, **The Government of Republican Italy**, USA Boston, Houghton Mifflin Company, 1962, s. 77-79.

Görüldüğü gibi, tüzel açıdan hangi çözüm kabul edilirse edilsin, esas sorun hep aynıdır: cumhurbaşkanının görev ve yetkileri içinde, hangilerinin şahsına bağlı olduğunu kesinlikle saptamak. Onun içindir ki, yukarıda, cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla sahip olduğu ve dolayısıyla esas yetkili sayılması gerektiği alanlar, dokuz madde halinde sınırlandırılarak sayılmıştır¹⁶. Öğretide, cumhurbaşkanına özel bir yetki alanı ayırmaktan yana olanların da genellikle bu maddelerde birleştikleri görülmektedir¹⁷. Ayrıca, yine yukarıda belirtildiği gibi, uygulama da bu yöndedir¹⁸.

- (16) Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini, devlet başkanı veya yürütmenin başı olma sıfatlarına göre ayırma yönünde başka bir deneme için bkz. Coşkun Kırca, «Cumhurbaşkanlığı», **Milliyet**, 17 Şubat 1966. Bu anlayış, Anayasa Mahkemesi'nin çok ilginç bir kararında da benimsenmiştir. Cumhurbaşkanının açtığı bir iptal davası üzerine, tek imzalı bir iptal isteminin kabul edilip edilmeyeceğini tartışan yüce mahkeme, cumhurbaşkanının sözü edilen bu ikili niteliğinden hareketle, tek imzayla yetinilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. 16.3.1976 günlü ve E.1975/183, K.1976/15 sayılı bu kararın gerekçesi şöyledir: «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.» bkz. **Resmî Gazete**, Sayı: 15641, 9 Temmuz 1976.
- (17) Öğretim üyelerinden kurulmuş olan İstanbul bilim kurulunun hazırladığı anayasa öntasarısının 99. maddesi şöyledir: «Cumhurbaşkanının Anayasa ile kendisine tanınmış olan yetkiye dayanarak kanunları Meclise geri yollaması, kanunları, yasama meclislerinin içtüzüklerini ve her türlü kararlarını Anayasa Mahkemesinin incelemesine sunması, kurulan Hükümeti yasama meclislerine bildirmesi, yasama meclislerine mesajlar göndermesi, özel af kararı dışındaki her türlü tasarruf ve kararları, Başbakan ile birlikte ilgili bakanlar tarafından imzalanır.» Kâzım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, s. 53. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan anayasa tasarısının 59. maddesinde ise şöyle denmektedir: «Cumhurbaşkanının kararları Başbakanla birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır. ... Cumhurbaşkanının başbakanı tayin etmesi ve Meclislere bildiriler göndermesi bu hüküm dışındadır.» Kâzım Öztürk, age. s. 372. Recai Galip Okandan ve Sıddık Sami Onar'ın görüşleri için bkz. n. 10 ve 11.
- (18) Uygulamada tek istisna, bireysel özel af yetkisidir. Bilindiği gibi, bu yetki için cumhurbaşkanları tek imza ile yetinmemektedirler.

B. Siyasal Sınırlar

Tüzel kanıtlarla yürütülen tartışmalar özenle incelendiğinde, aslında bunların ayrık siyasal görüşlerin belirtisi olduğu hemen görülür. Durum böyle olmasaydı, tüzel gerekçelere dayanarak cumhurbaşkanının salt yetkisizliğini savunanlara, örneğin 2180 sayılı yasa niye hiç tartışma konusu yapmadıkları sorulabilirdi. Bilindiği gibi, 16 Mayıs 1933 günü kabul edilen ve Riyaseticumhur Dairesi Teşkilât Kanunu adını taşıyan bu yasa, 11. maddesinin (C) ve (Ç) bentlerinde, cumhurbaşkanlığı dairesine bağlı birtakım memurların, genel sekreterin inhası ve cumhurbaşkanının onayı ile atanacaklarını öngörmüştür. Yani burada, cumhurbaşkanı, görevi ile ilgili bir kararı, başbakan veya herhangi bir bakanın imzası olmadan almaktadır. Oysa, bu yasanın çıktığı dönemde, tıpkı bugünkü anayasa gibi, «Reisicumhurun ısdar edeceği bilcümle mukarrerat başvekil ile vekili aidi taraflarından imza olunur» diyen 1924 Anayasası (md. 39) yürürlükte idi. Ama, işin aslı şudur ki, tüzel gerekçelerle cumhurbaşkanına herhangi bir yetki tanımayı reddedenlere böylesi sorular sormak anlamsızdır. Çünkü, tüzel kanıtlara büründürülse bile, tartışma aslında siyasaldır. Bu noktada, rejimle ilgili ayrık görüşler karşı karşıya gelmektedir.

Cumhurbaşkanının yetkisiz bırakılmasını savunanların temel siyasal gerekçeleri, parlamenter sistemin gereklerine dayanmaktadır. Örneğin, «parlamenter rejimi» konu edinen doçentlik tezinde, Turan Güneş şöyle demektedir: «Devlet reisinin bu siyasî sorumluluğunun neticesi, alacağı bütün kararlarda başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmak mecburiyetidir. Bu 'contreseign - advice' müessesesi parlamenter rejimin kilit noktalarından biridir. ... İmza mecburiyeti yalnız cumhurbaşkanının yapacağı hukukî tasarruflara münhasır değildir. Devlet reisinin bütün faaliyetlerinde, meselâ yabancı bir devlet reisine göndereceği bir tebrik veya taziye telgrafı yahut irad edeceği bir nutukta bile ilgili bakanın imzası veya rızası bulunmak şarttır.»¹⁹

Oysa, 1924 Anayasası'nda bulunan «hükümetin inhası» koşulu (md. 42), 1961 Anayasası tarafından benimsenmediğine (md. 97/2) ve öte yandan, bağışlama hakkı geleneksel olarak devlet başkanlığına ait olduğuna göre, bu alanda da cumhurbaşkanının esas yetkili sayılması gerekirdi. (19) Turan Güneş, age. (bkz. n. 5), s. 61. Bu aktarmayı, yazarın görüşlerini açıklıkla belirtebilmek için yaptık. Ne var ki, Turan Güneş'in seçtiği örnek pek uygun değildir. Çünkü, dış ilişkileri yürütme yetkisinin

Aynı konuya değinen bir başka doçentlik tezinde, Orhan Aldıkaçtı, ayrı gerekçelerle de olsa, benzer bir görüşe ulaşmaktadır. Aldıkaçtı'ya göre, «parlmenter rejimde devlet başkanının parlamento ile kabine arasındaki doğacak ihtilaflarda hakem rolünü oynayabilmesi için herşeyden evvel müstakil ve müstakar ve en nihayet şahsiyetinin sağladığı prestije sahip olması gerekir ki, bu da mesuliyetsizliği ile sağlanır.»²⁰ Ama, demektedir Aldıkaçtı, yetki ancak sorumluluk sahibine tanınabilir. «Devlet başkanının selahiyetsizliğini kabul ettikten sonra, ona selahiyetleri kullanma imkânını vermek, devlet işlerinden dolayı kimsenin mesul olamayacağını kabul etmek demektir. Çünkü genel olarak bir kimsenin yaptığı tasarruftan başkasını mesul saymak adalet fikriyle bağdaşmaz.»²¹

Yine devlet başkanlığı ile ilgili olarak daha sonra yazdığı bir makalede, Aldıkaçtı, cumhurbaşkanına özel yetki tanımının tehlikelerini ısrarla belirtmiştir. Bu makalesinde, Aldıkaçtı şöyle demektedir: «Bu hususta sübjektif görüşlere dayanarak cumhurbaşkanının şahsî yetkilerini tespite başlarsak, gelecekte herhangi bir yetkisinin şahsî olduğu inancı ile tek başına kararname ihdasına kalkacak cumhurbaşkanına karşı ileri sürülecek hukukî delil bulmakta güçlük çekileceği de tartışılmaz.»³²

Parlamente sistemde cumhurbaşkanının tek imza ile kararname çıkarmasına karşı çıkanlar, kanıtlarını güçlendirmek için, bir de, bu sistemi kabul etmiş yabancı ülkelerden örnekler vermektedirler. Gerçekten de, bu türden yabancı anayasalara bakıldığında, örneğin Avusturya (md. 67/2), Belçika (md. 64), Danimarka (md. 13), Norveç (md. 31), Hollanda (md. 79/son) anayasalarında, hep aynı yönde hükümler bulunduğu görülür. Bazen kural öylesine katı bir biçimde uygulanmaktadır ki, örneğin III. Cumhuriyet Fransası'nda yeni başbakanın atama kararnamesinin eski başbakanca imzalanması zorunluğu benimsenmiş bulunmakta veya Avusturya

hükümete ait olduğu konusunda zaten herhangi bir anlaşmazlık yoktur.

(20) Orhan Aldıkaçtı, age. (bkz. n. 8), s. 100. Aynı konuda doktora tezi yazmış olan Ahmet Kerse de bu görüşleri paylaşmaktadır. Ahmet Kerse, age. (bkz. n. 13), s. 133.

(21) Orhan Aldıkaçtı, age. (bkz. n. 8), s. 98-99.

(22) Orhan Aldıkaçtı, age. (bkz. n. 6), s. 54-56.

Anayasası'nda olduğu gibi, yeni başbakanın kendi atama kararname-
mesini imzalayacağı öngörülmüş bulunmaktadır (md. 72/2)³.

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanına kişisel bir yetki alanı tanı-
mayı reddedenlerin temel dayanakları parlamenter sistemin man-
tığdır. Gerçekten de, her sistemin bazı temel gerekleri bulunduğu
tartışılmaz. Örneğin parlamenter sistemin yürüyebilmesi için dev-
let başkanının yürütme alanında yetkisiz olması, bu alanda esas
yetkili olan hükümetin de yasama organı önünde siyaseten so-
rumlu bulunması zorunludur. Ne var ki, bu kanıta bu denli önem
verenlerin yanıtlıkları temel bir nokta vardır. Parlamenter sistemi,
tümüyle bir rejim gibi kabul etmektedirler. Örneğin, yukarıda de-
ğindiğimiz doçentlik tezinde, Turan Güneş şöyle demektedir: «Par-
lamenter rejimi 'ekseriyetin hükümeti' olarak tarif ettik; bu tarif
daha umumî olarak demokrasinin de tarifidir.»²⁴ Görüldüğü gibi,
rejimleri sistemlere²⁵ indirgemenin sonucu, somut çözümlemeleri
olanaksız kılan genel bir belirsizliktir.

Rejimler son derece genel kategorilerdir. Örneğin, klasik de-
mokrasi, faşizm, sosyalizm gibi nitelendirmeler bu türdendir. Bu
genel türler içinde, her ülkenin somut bir rejimi vardır. Bu somut
rejim içinde, elbette belli bir sistem kabul edilmiş olabilir. Böyle
olunca da, o sistemin temel gereklerine uyma zorunluğu vardır.
Ama, buradan, o sistemin soyut modelinde varolan bütün ayrıntı-
ların da benimseneceği anlamı çıkmaz. Her ülke, kendi tarihinin
ve özel koşullarının oluşturduğu rejimin çerçevesi içinde, belli bir
sistemi ancak kendi gereksinmelerine göre uygular. Örneğin, III.
ve IV. Cumhuriyet Fransası'nda devlet başkanı hükümet toplan-
tılarında katılırken, bugünkü İtalya'da cumhurbaşkanı bakanlar ku-
rulu çalışmalarına katılmamaktadır. Yine örneğin, Federal Alman-
ya'da cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl iken, İtalya'da yedi
yıldır. IV. Cumhuriyet Fransası'nda cumhurbaşkanı parlamento

(23) Sözü geçen anayasaların ilgili maddeleri için bkz. Boris Mirkine-
Guetzévitch, **Les Constitutions Européennes**, Paris, Presses
Universitaires de France, 1951.

(24) Turan Güneş, age. (bkz. n. 5), s. 125.

(25) Metinde «rejim» terimi «sistem» teriminden daha kapsamlı olarak kul-
lanılmıştır. Terminoloji konusunda, Mümtaz Soysal'dan esinlenilmiş-
tir. Sözü geçen terimleri başka anlam ve kapsamlarda kullanmak el-
bette olanaklıdır. Önemli olan, her kullanımda, terimleri önceden be-
lirlemiş olmaktır. Yukarıda bu koşula uyulmaya çalışılmıştır.

tarafından seçilirken, Federal Almanya'da devlet başkanı Bundestag'ın yanı sıra federe meclis temsilcilerinin yer aldıkları özel bir federal kurul tarafından seçilmektedir. Bu ayrı uygulama örneklerini alabildiğine çoğaltmak da olanaklıdır. Oysa, bilindiği gibi, sözü edilen bütün bu rejimler hep parlamenter sistemi benimsemişlerdir.

Demek ki, belli bir rejimde, belirli bir anayasa kurumunun -örneğin cumhurbaşkanlığının- durumunu saptayabilmek için, soyut kurallardan hareket etme yerine, bu kurumu, belli bir tarihin ürünü olan, belli bir anayasal çerçevenin içinde yer alan ve bu arada, elbette, belli bir sistemin temel gereklerine uymak zorunda olan bir bütünün parçası olarak inceleme zorunluğu vardır.

Türk öğretisinde bu tür incelemeler yok değildir. Bunların en güzel örneklerinden birini, 1956 yılı başında yayınlanan «Reisicumhurun Hukukî ve Siyasî Durumu» adlı maikalesiyle²⁶, Tarık Zafer Tunaya vermiştir. Tunaya, bu makalede, yakın tarihimizin ayrıntıları içinde ana gelişim çizgisini yakalamaya çalışmakta ve 1924 Anayasası'nın yarattığı tüzel yapıyı bu oluşum içine oturtturarak incelemektedir. Tunaya'ya göre, «reisicumhur hem devlet reisi olarak, hükümet heyeti dışında bir süreklilik ve istikrar unsurudur ve bu sıfatla bazı vazifelere sahiptir; hem de aynı heyet ile birlikte yapacağı vazifeler vardır. Bu takdirde bu vazifeleri yalnız yapamaz, yani bu halde bizim anayasa terimi ile hükümet heyetinden ayrı olarak 'mukarrerat ittihaz etmek' yetkisini haiz değildir.» Makalenin başka bir yerinde ise şöyle demektedir: «Reisicumhur, hükümet heyetinin kendisine getirdiği ve ancak iradesinin inzıamı ile hukukî bir değer ifade edebilecek teklifleri pekâlâ anayasadan aldığı kuvvetle ve Türk inkılâbının dayandığı ideolojik prensiplere müsteniden takdir edebilir ve bizzat icra organı içinde frenleyici bir rol oynayabilir.» Görüldüğü gibi, Tunaya, cumhurbaşkanının ikili sıfatından hareket etmekte, yetkilerini saptamaya çalışırken de, belli bir sistemin soyut kurallarından önce, rejimimizin geçmişine ve somut gereklerine dayanmaktadır.

Aynı yaklaşım bugünkü anayasa rejimimiz için benimsendiğinde, cumhurbaşkanının yeri ve dolayısıyla, sahip olduğu denetim gücü, aşağıdaki kurallara göre belirlenebilir :

(26) **Cumhuriyet**, 26 Ocak 1956.

1) Cumhurbaşkanı, hem devlet başkanıdır, hem de yürütmenin başıdır.

2) Devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkiler, yukarıda dokuz madde halinde sayılmıştır. Bu yetkilerin tek imzalı kararnamelerle kullanılmaları veya reddedilemez bir formalite olarak başbakan ve ilgili bakanca imzalanmaları, rejim açısından farketmez. Önemli olan, bu alanlarda esas yetkinin cumhurbaşkanına ait olduğunun kabul edilmesidir.

3) Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak sahip olduğu yetkiler, yine yukarıda yedi madde halinde sayılmıştır. Bu alanlarda esas yetki başbakan ve bakanlar kuruluna aittir.

4) Bu anayasal düzenlemelerin dışında, yasaların cumhurbaşkanına verdiği görev ve yetkiler, aynı ölçüde göre değerlendirilmedir. Yani, hükümetin genel siyasetinin saptanması ve yürütülmesi ile ilgili alanlarda, esas yetki bakanlar kuruluna -ve kısmen yasama organına- aittir. Ötekilerde ise, devlet başkanı esas yetkilidir.

5) Cumhurbaşkanı, devlet başkanlığı görev ve yetkilerini kullanırken tam bir serbesti içinde değildir. Anayasaya, özellikle andına (md. 96) ve yasalara uymak zorundadır.

6) Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olarak kendisine verilen görev ve yetkilerde, salt bir imza makinesi değildir. Uyarı görevinin yanı sıra, rejimin temelinin söz konusu olduğu tamamen istisnâî durumlarda, anayasa ve yasalara açık aykırılık halinde veya hükümetin görüşüne uymakla suç işleyeceğinin tartışma götürmediği durumlarda, hükümete direnme hakkına sahiptir. Hatta, böyle durumlarda, hükümete karşı çıkması, andının ona yüklediği kaçınılmaz bir görev olmaktadır.

IV. DENETİMİN GELECEĞİ

A. Rejimi Koruma Açısından

Cumhurbaşkanının denetim işlevinin gelecekte daha olumlu bir rol oynayabilmesi için iki temel koşul vardır. Birinci koşul, cumhurbaşkanını denetim mevkiinden çıkarıp yönetim mevkiine getirecek statü değişikliklerinden kaçınılmasıdır. Bu değişiklikler,

anayasa metninde olabileceği gibi, anayasaya açıkça aykırı olan sürekli uygulamalar yoluyla da olabilir. Anayasa metninde, cumhurbaşkanının statüsü ile ilgili bazı boşluklar olduğu bir gerçektir. Örneğin, anayasada, cumhurbaşkanının dokunulmazlığı, vatana ihanet dışında cezaî ve malî sorumluluğu düzenlenmemiş (27), devlet başkanı sıfatıyla tek imza ile yürütebileceği işlemler konusunda duraksamaları kaldıracak hükümler konmamıştır. Dolayısıyla, bir anayasa değişikliği halinde, bu eksiklerin de tamamlanması düşünülebilir. Ama bu alanda çok dikkatli davranmak, cumhurbaşkanının bugünkü statüsünü kökünden değiştirecek düzenlemelerden -örneğin, zaman zaman önerildiği gibi, devlet başkanının genelayesasına göre seçilmesi türünden değişikliklerden-, titizlikle kaçınmak gerekir. Aksi halde, cumhurbaşkanının denetim işlevi, böylece doğacak bir yönetim işlevinin önünde ikinci dereceye düşer. Bu da, tarihsel gelişmemize, rejimimize ve ülkemizin gereklerine tümüyle aykırı olur.

Demek ki, rejimin korunması açısından birinci koşul, cumhurbaşkanının statüsünü kökünden değiştirmemektir. Denetim işlevinin olumlu yönde işlenmesini sağlamak için uyulması gereken ikinci temel koşul ise, bir önceki bölümde sıralanmış olan ilkelere titizlikle uyulmasıdır. Belirtmek gerekir ki, şimdiye kadarki uygulama bu açıdan kusursuz olmamıştır. Bazı olguları anımsatmak, sanırım bu görüşü kanıtlamaya yetecektir.

1924 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanları, anayasanın kendilerine verdiği (md. 35/2) yasaları geri çevirme yetkisini hiç kullanmamışlardı. O dönemde, cumhurbaşkanlarının, meclis çoğunluğunun fiilî önderi olmaları bunu gereksiz kılmıştı. 1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığının getirildiği yeni durumun bu yetkiye işlerlik kazandırmış olması doğaldır. Ama, tarafsız ve partilerüstü bir şahsiyet olarak, cumhurbaşkanının bu yetkisini çok istisnâ hallerde kullanması, yasanın anayasaya uygunluğu konusunda gerçek bir kuşkusu varsa, işi Anayasa Mahkemesi'ne havale etmesi gerekirdi. Ne yazık ki uygulama tam aksi yönde olmuş, cumhurbaşkanları iptal davası yoluna hemen hemen hiç yanaşmazken, sık sık

(27) Bu boşluklar sadece örnek olarak verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının ağır hastalık nedeniyle boşalmasının nasıl saptanacağı, Yüce Divan'a sevk edilen cumhurbaşkanının görevine devam edip edemeyeceği gibi daha birçok önemli noktada, anayasada boşluk vardır.

yasaları geri çevirme yoluna gitmişlerdir. Örneğin Sunay, cumhurbaşkanlığı süresinde yirmi kadar yasayı geri göndermiştir. Oysa, aynı yetkinin geçerli olduğu İtalya'da, örneğin ilk cumhurbaşkanı Einaudi, yedi yıllık görev süresinde imzasına sunulan üç bin yasanın yalnızca dördünü geri çevirmiştir²⁸.

Çok önemli kaygılar yaratacak diğer bir nokta ise, hükümet kuruluşu ile ilgili işlemlerde, cumhurbaşkanlarının bazen yetkilerini aşma eğilimine girmeleridir. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'nde güvenoyu alabilecek bir kişiyi başbakan olarak görevlendirir ve gerisine karışmaz. Başbakan, anayasadaki kural-lara uymak koşuluyla, bakanları tamamen kendi takdirine göre seçer²⁹. Cumhurbaşkanı, kendisine sunulan listeyi onaylamak zorundadır. Oysa örneğin Sunay, 13 Mayıs 1972'de Suat Hayri Ürgüplü'nün kendisine sunduğu bakanlar kurulunu, «12 Mart 1971 tarihli muhtıranın ve carî durumun şartları ile bağdaşır bir nitelik taşımadığı için, atanmasını uygun görmediğimden» diyerek, atamayı reddedebilmiştir³⁰.

Hükümetle ilişkiler bakımından kaygı verici durumlar bugünkü cumhurbaşkanı zamanında da görülmektedir. Örneğin, ikinci Ecevit hükümeti kurulurken, cumhurbaşkanı, görevlendirdiği başbakana, kurulacak hükümetin politikası ile ilgili yönerge niteliğinde bir de yazı vermiştir³¹. Bu davranışıyla Korutürk, anayasaya göre ilke olarak yetkisiz olduğu bir alanda, açıkça yetki dışı davranmıştır. Son olarak da, üçüncü Ecevit hükümeti kurulduğunda, daha hükümet güvenoyu bile almamışken, hükümetin görüşlerini candan onayladığını kamuoyuna açıklayarak³², anayasadaki tarafsızlık ilkesini çiğnemiştir.

1977 genel seçimlerinden sonra kurulan Demirel hükümetinin son günlerinde, Hacettepe Üniversitesi öğretim üyesi Yalçın Savaş'ın saldırıya uğraması üzerine Korutürk'ün başbakana gönder-

(28) Adams-Barile, age. (bkz. n. 15), s. 78-79.

(29) Bu bakımdan, başbakanı görevlendirme kararnamesinden farklı olarak, bakanlar kurulunu atama kararnamesinin, bugünkü uygulamanın aksine, cumhurbaşkanının yanı sıra başbakanca da imzalanması, kaimca, anayasaya göre zorunludur.

(30) **Resmî Gazete**, Sayı: 14189, 16 Mayıs 1972, s. 6.

(31) **Cumhuriyet**, 15 Haziran 1977.

(32) Üçüncü Ecevit hükümeti 17 Ocak 1978'de güvenoyu almıştır. Cumhurbaşkanı'nın sözü edilen onayı için **bkz. Cumhuriyet**, 7 Ocak 1978.

diği yazı ise, işbaşındaki bir hükümete açık müdahalenin bir örneğini oluşturmuştur³³. Oysa cumhurbaşkanı, ne kuruluş aşamasında, ne de kurulduktan sonra, bakanlar kuruluna hiçbir biçimde buyrultu veya yönerge veremez.

Devlet başkanı olarak cumhurbaşkanı, anayasanın deyimiyle, «milletin birliğini» temsil eder (md. 97/1). Devlet başkanlığının temel niteliklerinden birini tanımlayan bu öge, cumhurbaşkanının bütün siyasal akımlar karşısında tam bir tarafsızlık içinde bulunmasını zorunlu kılar. Uygulamada, cumhurbaşkanları çok kez bu titizliği göstermemektedirler. Bunun en çarpıcı örneklerinden birini, 27 Mayıs 1967 günlü konuşmasında, «anayasanın sosyalizme kapalı olduğunu» söyleyen Sunay vermiştir³⁴.

Daha da artırılabilir bu örnekler karşısında, cumhurbaşkanına hiçbir kişisel yetki tanımak istemeyenlerin endişeleri neredeyse tümüyle yerinde görülebilir. Ama şunu unutmamak gerekir ki, yetkinin varlığı ile, bunun anayasa doğrultusunda kullanılması ayrı şeylerdir. Rejimi korumanın yolu, cumhurbaşkanının varolan yetkilerini tanımamak değil, bunları anayasa doğrultusunda kullanmasını sağlamaktır³⁵.

B. Rejimi Geliştirme Açısından

Son olarak, cumhurbaşkanının denetim işlevini geliştirebilmek için neler yapılabileceği sorusu üzerinde durmakta yarar vardır. Bu yönde kafa yorarken, önce, bazı temel sınırlamaların varlığı unutulmamalıdır. Bir kere, denetim işlevinin yasama ve yargıya yönelemeyeceği açıktır. Cumhurbaşkanının denetleyebileceği tek alan yürütmedir. İkincisi, bu denetimin genel nitelikte olmaması yeğlenmelidir. Çünkü, genel nitelikte bir denetim, cumhurbaşkanını, büyük bir olasılıkla, hükümetin genel siyasetine karışmaya sürükler. Oysa, böyle bir karışma, rejimin kurallarına tümüyle aykırı olur. O halde, bu denetimin bireysel düzeyde kalması uygun ola-

(33) Gerçekten de, cumhurbaşkanlığı genel sekreteri imzasıyla gönderilen bu yazıda, cumhurbaşkanı «saldırıların önlenmesi için en doğru tedbirlerin hükümetçe alınmasını ve alınmış bu tedbirler hakkında kendilerine bilgi verilmesini emretmişlerdir», denmektedir. **Cumhuriyet**, 29 Aralık 1977.

(34) **Cumhuriyet**, 28 Mayıs 1967.

(35) Bunu başarmanın, büyük bir ölçüde, cumhurbaşkanlarının kişiliklerine bağlı bulunduğunu eklemeye herhalde gerek yoktur.

caktır. Üçüncüsü, bu denetimin gerçekten bir «denetim» olması, yani uyarı ile sınırlı kalması zorunludur. Yoksa, denetim baha-nesiyle, yönerge ve giderek buyrultu verilmeye geçilir ki, bu da re-jimle bağdaşmaz.

Bu sayılan koşullara uygun görünen bir çözüm, İskandinav ül-kelerindeki «ombudsman» kurumunun benimsenmesidir. Ombuds-man'ın başlıca görevi, yurttaşların idareden yakınmalarını izlemek ve ilgili mercileri uyarmaktır. Bizde, dertlerine çare bulamamış yurttaşlar, bilindiği gibi, son umut olarak TBMM'ye başvurmakta-dırlar. 26 Aralık 1962 günlü ve 140 sayılı yasaya göre, bu dilekçe-ler, Dilekçe Karma Komisyonu'nda incelenmekte ve bir tavsiye kararına bağlanmaktadır. Ne var ki, eski anayasa düzeninden beri süregelen bu uygulama incelendiğinde, bunun hiç de amaca uygun bir sonuç vermediği, yurttaşların bu son umutlarının aslında bir boş umut olduğu hemen görülür.

Oysa, cumhurbaşkanlığı kurumuna ombudsman'ın görevini ye-rine getirecek bir örgütün bağlanması³⁶, Anayasa'nın 62. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkının gerçek bir içerik kazanmasını sağ-layabilir. Bu örgütün görevi, yurttaşların idareden yakınmalarını dinlemek, dileklerini yetkililere ulaştırmak, sonucu izlemek ve sü-reli bir yayımla, çalışmaları konusunda kamuya bilgi vermek ola-caktır.

Böyle bir düzenlemeye gidilmesi, cumhurbaşkanının şimdi yal-nızca genel bir düzeyde yürütebildiği uyarı görevinin bireysel bir düzeye ulaştırılabilmesini, dolayısıyla da, denetim işlevinin bugün-künden daha somut ve belki de daha yararlı bir duruma gelmesini sağlayabilecektir.

SONUÇ : CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL YERİ

Başlangıçta da belirtildiği gibi, bu çalışmanın temel amacı, cumhurbaşkanının herhangi bir işlevi gibi, denetim işlevinin de

(36) Açıkça ki, burada, ombudsman kurumunun, belli bir ülkede varolan biçimiyle olduğu gibi aktarılması önerilmemektedir. Önerinin, yukarıda çizilen sınırlar içinde anlaşılması gerekir. Ombudsman kurumu hakkında karşılaştırmalı bir Türkçe kaynak için bkz. Muammer Oytan, «Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme», **Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 411, 1977, s. 595-627.

belirlenebilmesi için zorunlu bir önkoşul olarak, onun rejim içindeki gerçek yerini saptamaya çalışmaktı. Bu arayış sonunda, özetle, şöyle bir görüşe ulaşılmıştır:

Cumhurbaşkanının ikili bir niteliği vardır: hem devlet başkanıdır, hem de yürütmenin başıdır. Yürütmenin başı olarak sahip olduğu tüm görev ve yetkilerde, hükümete tabi durumdadır. Buna karşılık, devlet başkanı olarak, anayasanın koyduğu sınırlar içinde serbest bir hareket alanına sahiptir.

Bu söylenenlerden, bugün yürürlükte olan anayasal düzenimizin güçlü bir cumhurbaşkanlığı kurumunu öngördüğü veya bu çalışmanın böyle bir kurumdan yana olduğu görüşü kesinlikle çıkarılmamalıdır. Çünkü:

1) Birinci bölümde anlatılmaya çalışıldığı gibi, herhangi bir rejimde gerçek güç kaynağı, yönetim ve yürütme işlevidir. Oysa, bu çalışmada cumhurbaşkanının bu işlev açısından hükümete tabi olduğu ısrarla savunulmuştur.

2) Cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak sahip olduğu söylenen görev ve yetkiler, hem rejim içinde onu güçlü bir mevkie getirecek türden değildir, hem de zaten bunları kullanırken anayasa ile sınırlıdır.

3) Cumhurbaşkanının esas yetkili sayıldığı alanlarda aldığı kararlarda, başbakan ve ilgili bakanın imzasının zorunlu olup olmadığı konusunda herhangi bir görüş savunulmamıştır. Sadece, tek imza ile yetinme olanağı da açık tutulmuştur. Ama kanımca, bu durumda dahi, Anayasanın «hukuk devleti» ilkesi, cumhurbaşkanlığının hükümet ve idare alanına ayrılan «Yürütme» bölümünde düzenlenmiş bulunması ve özellikle Anayasa'nın 114. maddesi karşısında, bütün kararnameler gibi tek imzalı olanların da Danıştay denetimine tabi olduklarını kabul etmek zorunludur.

Öte yandan, cumhurbaşkanının denetim işlevini geliştirmek amacıyla sözü edilen ombudsman kurumu, yine bu çerçeve içinde kalan bir öneri olarak değerlendirilmelidir. Örneğin, bireysel başvuruların siyasal parti veya baskı gruplarının aracı durumuna düşürülmesi, yani bu yoldan cumhurbaşkanının siyasal çekişmeler içine çekilmesi tehlikesi varsa, bu öneriden hemen vazgeçmek yerinde olur. Çünkü, kanımca, rejimimizin sağlıklı bir yolda gelişmesi için, cumhurbaşkanının bugünkü görelî güçsüzlüğünün korunması zorunludur.

Ankara, Ocak 1978.