

## CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ

Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ\*

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

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

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

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

Kanunun metninin, devlet başkanınca onaylanmasının öngörüldüğü bir hukuk düzeninde, devlet başkanının kanun tasarısını onaylaması (sanction), ya da tasvip (approbation) etmeyerek, yani uygun bulmayarak bir daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme-

(\*) I.O.H.F. Öğretim Üyesi.

si durumlarına göre, mutlak veto'dan, ya da geciktirici veto'dan (Veto suspensif) söz edilir (1).

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

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

Kanunları bir kere daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, gerçek anlamda geciktirici veto niteliğinde değildir. Çünkü, kanun metni, parlamentoda kabul edildiği anda kanunlaşmıştır. Devlet başkanının uygun bulmayarak geri göndermesi karşısında, parlamento aynı metni herhangi bir nitelikli çoğunluk koşulu aranmaksızın tekrar oylayıp kabul ederse, bunun devlet başkanınca imzalanması zorunludur.

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

Örneğin, 1876 Kanun-ı Esasi'nin ilk metne göre (m. 54) Mabusân ve Ayan Meclisleri'nce kabul edilen kanun tasarısı (Kanun Lâyhası) Padişahın onayına sunulurdu. Padişah onaylamadığı takdirde tasarı kanunlaşmazdı. Bu bakımdan I. Meşrutiyet döneminde Padişahın mutlak veto yetkisi vardı.

İngiltere'de Taç'ın halen kanunları onaylama ve dolayısı ile de mutlak veyo yetkisi vardır. Ama, 1707 yılından günümüze değin, Taç bu yetkiyi kullanmamaktadır. Çünkü, Parlamenter rejimde, siyasi açı-

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

dan sorumlu «Kabine»nin ortaya çıkışı ile, bu yetkinin kullanılabilmesi de Başbakanın imzasını gerektirdiğinden, uygulamada kanunların veto edilmesinin pratik bir değeri kalmamıştır. Çünkü parlamenter rejimde, kanunlar, genellikle bakanlar kurulunun hazırlamış olduğu tasarıların parlamentoda kabulü ile ortaya çıkar; bunlar da hükümetin güven oyu almış programınının gerçekleştirme araçlarıdır. Onun için de, siyasi açıdan sorumsuz olan devlet başkanının kanunu veto etmesi demek, hükümete karşı bir güvensizlik anlamı taşır. Bunun kaçınılmaz sonucu, devlet başkanının parlamento çoğunluğu ile uyumsuzluğa düşmesi, giderek de ya prestijini yitirmesi ya da çekilmesine yol açmasıdır.

ABD'nde, 1787 tarihli Anayasa uyarınca (m. 1, kısım 7), Kongre'nin kabul ettiği metnin (bill) kanunlaşabilmesi için Başkanın bunu on gün içinde tasvip etmesi (approuvé) gerekir. Uygun bulmadığı kanunları bu süre içinde tekrar görüşülmek üzere gerekçesi ile Kongre'ye geri gönderebilir. Ancak Kongre'nin her iki meclisi bu metni üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edecek olursa metin kanunlaşır. Bu bakımdan ABD'nde, Başkanın, geciktirici veto yetkisi vardır.

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

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

## I. CUMHURBAŞKANININ KANUNLARI «YAYIMLAMASI»

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

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

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

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

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

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

1961 ve 1982 Anayasaları yayımlama (publication) dan sözetmelerine karşılık, 1924 Anayasası (m. 35) «Reisicumhur... ilân eder» diyordu. Yayımlama ve ilân birbirlerinden farklı anlama geliyor. 1924 Anayasası görüşülürken, Meclise sunulan 35. maddede, «İsdar ve ilân eder» sözcükleri yer alıyordu. Görüşmeler sırasında İsdar'ın «ilân

mânasına muteber bir kelime» olduğu belirtilerek, kesinleşen metinde «ilân» sözcüğüne yer verilmekle yetinilmiştir (2).

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

İsdâr işleminin üçlü bir amacı vardır : Birincisi, Kanunun yasama organınca kabul edildiğinin tesbiti, ikincisi, kanunun ve metninin varlığının aslına uygunluğu, üçüncüsü de kanunun emredici ve icra edilebilirliğinin teyid edilmesidir (3).

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

1961 ve 1982 Anayasalarında bu iki safha birleştirilerek, «yayımlanma» bir yandan kanunun varlığını tesbit eden hukukî bir işlem, öte yandan da kanunun vatandaşlara tanıtılmasını ifade etmektedir. 1924 Anayasasında «ilân», İsdar anlamında kullanıldığına göre, daha yerinde sayılabilir. Fakat 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan «kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması» ifadesi, anayasa hukuku tekniği bakımından isabetli olmamakla birlikte, «İsdar» niteliğinde bir işlem olarak, kabul edilmek gerekir. Çünkü kanunun yayımlanması, ancak varlığını tesbit eden hukukî işlemden (İsdâr) sonra gerçekleşebilecek bir olaydır.

## II. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ GERİ GÖNDERME YETKİSİ

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

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

(3) CARRÉ DE MALBERG R., a.g.e., I, s. 429.

## A — Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Göndermesi

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı (4) yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunu gerekçe göstererek, bir daha görüşülmek üzere onbeş gün içinde TBMM'ne geri gönderebilir. Bütçe kanunları bu hükmün dışındadır (m. 89/2).

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

Cumhurbaşkanının, onbeş gün içinde tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermediği, yayımlanması için imzalamadığı, ya da TBMM'ne geri gönderilen fakat «aynen» kabul edilen kanunu yayımlamadığı durumlarda, daha önceki Anayasalarda olduğu gibi, 1982 Anayasasında da bir yaptırım öngörülmektedir. Böyle durumlarda ikili bir mekanizmanın işletilmesi düşünülebilir. Birincisi, Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu genel ilkesinden hareket edilerek, TBMM'nin kanunları «yürütmekle» görevli Bakanlar Kurulunun, bu görevini yerine getirmemesi nedeni ile, siyasi sorumluluğuna gidebilmesidir (5). İkincisi de, TBMM'nin, kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak, Meclis Başkanı tarafından bunun yerine getirilmesini sağ-

(4) 1961 Anayasasına göre (m. 98/2) Cumhurbaşkanının bütün işlemleri Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması gerektiğinden, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanmaması gerekirdi (Bkz. GÜNEŞ, T., Devlet Başkanı - Meclis Çatışması, AÜSBFD, Cilt 19, No : 2, Ankara 1984, s. 184). Ancak, uygulamada buna uyulmadığı gibi, doktrinde bunu destekleyen görüşler de ileri sürülmüştür (Bkz. ARSEL, İ., Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Birinci kitap, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara 1965, s. 379). Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceği görüşündeydi (Bkz. E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, AMKD 17, s. 373). 1982 Anayasasına göre (m. 105) «Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır». Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında, kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de öngörüldüğüne göre (m. 104/a-4), bunun da Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerden olduğu anlaşılmaktadır.

(5) Fransız kamu hukukçularından Esmein, parlamento tarafından kabul edilmiş bir kanunun, öngörülen süre içinde devlet başkanı tarafından idâr edilmemesinin kişisel sorumluluğunu giderek de bazı hallerde Vatana ihanet «varsayımına» gi-rebileceğini belirtiyor. Bkz. ESMEIN, A., *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Cilt II, Sirey, Paris 1928, s. 72.

lamaktır. Bu imkân, kıyas yolu ile 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunun 5. maddesinden çıkarılabilir. Zira bu maddeye göre, meclis kararları, doğrudan TBMM Başkanı tarafından yayımlanmak üzere Başbakanlığa sunulur. Dolayısı ile, Cumhurbaşkanının öngörülen on-beş günlük süre içinde hareketsizliği karşısında, TBMM'nin alacağı yayım kararı üzerine, Meclis Başkanı kanunu Resmî Gazete'de yayımlatabilir. Bu çözüm biçimi, 4 Kasım 1848 tarihli Fransız II. Cumhuriyet Anayasasında yer almaktaydı : 1848 Anayasası (m. 59), Anayasada belirtilen (m. 57) süreler içinde, Cumhurbaşkanınca kanunun «ısdâr» edilmemesi durumunda, bu görevin Millî Meclis Başkanınca yerine getirileceğini öngörüyordu.

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

1924 ve 1961 Anayasalarında yer almayan bu kural, 1973 yılında, Cumhurbaşkanının bir kanunu ikinci kez geri göndermesi ve bunun yarattığı sorunlara bir çözüm olarak 1982 Anayasasında yer aldığı söylenebilir (6).

Geçmiş dönemdeki tartışmalara son vermek amacı ile, 1982 Anayasasının getirdiği bu farklı düzenleme, gene de bazı sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Şöyle ki, 1961 Anayasasındaki «Türkiye Büyük

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

Milliet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır» (m. 93/son cümle), kuralına karşılık, 1982 Anayasası «Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır» (m. 89/3) kuralını öngörüyor.

1961 Anayasasındaki «yine kabul» deyimi, 1924 Anayasasında (m. 35/3) ifade edildiği gibi, «bu defâ da kabûl» ile eş anlamlıdır. Şöyle ki, geri gönderilen kanunun bir daha görüşülüp, ister Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda, ister TBMM'nin kendi yaptığı değişikliklerle kabulü yönünde ortaya çıksın, bu durumlar «yine kabul» deyiminin kapsamına dahildir. Çünkü, ister ilk biçimi ile, ister bazı hükümlerinin değiştirilmesi, ister yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen kanunun, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanundan soyutlanan ayrı bir varlığı olmaması gerekirdi (7).

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

1982 Anayasasında kullanılan «aynen kabul» deyiminin tereddütleri ve ortaya çıkabilecek sorunları çözme bakımından isabetli olduğunu söylemek biraz güçtür. Çünkü «aynen kabul»ün birinci anlamı TBMM'nin Cumhurbaşkanına yayımlanmak üzere gönderilen ilk kanun metninin «hiç değiştirilmeden, olduğu gibi» kabul edilmesidir. Şayet Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda değişiklikler yapılarak, kanun metni kaleme alınmışsa, bu «aynen kabul» değil, fakat değiştirilerek kabul olacaktır ve bunun da, Anayasaya göre, ikinci bir geri gönderme hakkı doğuracağı ileri sürülebilir. Ancak, böyle bir yorum biçimi Anayasa koyucusunun amacına uygun değildir. Bu

(7) Bu yöndeki yorum için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 1979/45 sayılı kararına karşı oy yazan üyelere N. DARICIOĞLU (AMKD 17, s. 385-386) ve B. OLCAY (AMKD 17, s. 391)'in görüşleri.

(8) E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, AMKD 17, s. 376.

bakımdan, Anayasadaki «aynen kabulün» ikinci anlamını, Cumhurbaşkanının yalnızca gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metin olarak yorumlamak gerekiyor. Çünkü maddedeki «yeni bir değişiklik» deyişi, Meclisin ilk kanun metninde olmayan ve Cumhurbaşkanının gerekçelerinde yer almayan konuları düzenleyen hükümler olarak anlamak gerekir.

Kuşkusuz, «aynen kabul» deyiminin ikinci anlamı, yani Cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metin olarak anlaşılmasının bir sakıncası var. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı bu yolla, Anayasada öngörülme-yen kanun teklif etme yetkisini dolaylı bir biçimde elde etme imkânına kavuşabilir (9). Bu da Anayasadaki, «Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz» (m. 6/son cümle) kuralı ile bağdaşmaz.

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

## **B — Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Geri Göndermesi**

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

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

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

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

Kanunların geri gönderilmesinde olduğu gibi, «aynen kabul» deyişi, TBMM'nin ya kendi Anayasa değişikliği metnini, ya da Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda benimseyeceği metni ifade eder. Kuşkusuz Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde Anayasa değişikliği yapılmaması, buna gerek olmadığı da ileri sürülmüş olabilir. TBMM buna rağmen Anayasa değişikliğinde ısrar edebilecek olursa, Cumhurbaşkanının ya buna uyması, ya da Anayasa değişikliğini halk oylamasına sunması gerekecektir. Bu yollar- dan birini tercih etmek Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

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

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

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

olması durumunda, Cumhurbaşkanının geri göndermesi yalnızca bir «geciktirici veto» olacaktır.

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

**Olağan dönemde** (6 Aralık 1989 tarihinden sonra) yapılacak Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde (m. 175/3) Meclis, geri gönderilen metni «aynen kabul» ederse, Cumhurbaşkanı bunu onbeş gün içinde ya imzalamak, ya da halk oylamasına sunmak yollarından birini tercih edebilir.

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

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

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

## **SONUÇ**

Cumhurbaşkanının, parlamentonun kabul ettiği bir kanunu bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi, 1982 Anayasasının genel ge-

rekçesinde sözü edilen «dengeli» ve «işbirlikçi» «parlamentar sistemde» aslında tek başına kullanılabileceği bir yetki değildir.

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

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

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

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

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

TBMM'ne geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin ayrıca Cumhurbaşkanınca halk oylamasına sunulması, Meclis ile Cumhurbaşkanı arasındaki görüş ayrılığının halkın hakemliği ile çözülmesi anlamını taşır. Kuşkusuz böyle bir yola başvurulmasının siyasi sonuçları vardır: Halk oylaması sonucu, görüşü kabul edilmeyen Cumhurbaşkanının çekilmesi söz konusu olabileceği gibi, Meclisin yapmış olduğu Anayasa değişikliğinin reddedilmesi de seçimlerin yenilenmesine yol açabilir.

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

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