

# DEVLET BAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE YETKİNİN DEĞİŞEN NİTELİĞİ

*The Power of Heads of State to Return Laws and the Changing Nature of this Power with the Presidential Government System*

Dr. Öğr. Üyesi Hatice Derya ORMANOĞLU  
DURANLIOĞLU\*

**Öz:** Bu çalışmada, devlet başkanlarının yasama organında kabul edilen kanunları geri gönderme yetkisi ve bu yetkinin zaman içindeki değişimi ele alınmaktadır. Kanunlaştırma sürecinde mutlak monarşilerden cumhuriyetlere doğru evrilen yolculukta devlet başkanlarının değişen rolü göze çarpmaktadır. Mutlak monarşilerin hüküm sürdüğü dönemlerde monarkın yasama organı tarafından kabul edilen bir kanun teklifini onaylayarak teklifin kanuna dönüşmesini sağladığı görülmektedir. Devlet başkanının kanunlaştırma sürecindeki rolü, özellikle mutlak monarşilerden meşruti monarşilere geçiş sürecinde ve cumhuriyetlerde aşılabilen bir yetkiye dönüşmüştür. Çalışmada, veto yetkisi ve geri gönderme kavramları arasındaki ayrıma değinildikten sonra, veto yetkisinin türlerinden bahsedilecektir. Türk hukukunda devlet başkanının kanunlaştırma süreci üzerindeki etkisine tarihsel olarak yer verilecek, Cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki geri gönderme yetkisinin yanı sıra anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar üzerindeki geri gönderme yetkisine de değinilecektir. Son olarak, 2017 yılında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin güçleştirici bir niteliğe dönüşmesine değinilecektir. Zira değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşölmek üzere geri gönderilen bir kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuna ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece geri gönderme yetkisi geciktirici olmaktan çıkmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Geri Gönderme Yetkisi, Veto Yetkisi, Devlet Başkanı, Kanunlaştırma Süreci, Yürürlük

**Abstract:** This study focuses on the power of heads of state to return laws and discusses the change in this power over time. In the legalization process, the changing role of heads of state in the journey evolving from absolute monarchies to republics is noticeable. This power, which allows approving a bill accepted by the legislature in absolute monarchies and turning the bill into law, has become a power that can be exceeded in constitutional monarchies and republics. In the study, after mentioning the distinction between the concepts of veto power and return, the types of veto power will be mentioned. After the historical role of the President in the legalization process is mentioned, the power of returning will be discussed in the context of both laws and laws regarding constitutional amendments. Lastly, the study will discuss the fact that the President's power of returning has gained a complicating aspect after the Constitutional amendment made in 2017 with the Law No. 6771 on Amendments to the Constitution of the Republic of Turkey, considering that after the amendment, an absolute majority of the total number of members of the Turkish Grand National Assembly is needed in order to accept a law sent back by the President to be discussed once again. Thus, the power of returning does not have a delaying aspect any longer.

**Keywords:** Returning Laws, Veto Power, Head of State, Legislation Process, Enforcement

\* Anadolu Üniversitesi Hukuk Faköitesi, hdormanoglu@anadolu.edu.tr

ORCID: 0000-0003-1568-7100

Makale Geliş Tarihi: 13.06.2024, Makale Kabul Tarihi: 04.10.2024

## GİRİŞ

Yasama organında kabul edilen teklifler kanun adını alırlar. Ancak kanun teklifinin yasama organında kabul edilmesiyle kanun yürürlüğe girerek vatandaşlar için bağlayıcı hale gelmez. Kanunun yürürlüğe girebilmesi için Resmî Gazete’de yayımlanması gerekir. Kanunun yasama organındaki kabul sürecinin ardından yürürlüğe konulması devlet başkanına tanınmış bir yetkidir. Bu yetkinin devlet başkanına tanınmış olmasının temelinde devlet başkanlarının devletin başı olarak anayasanın koruyucusu misyonuna sahip olmaları yer almaktadır.<sup>1</sup> Devlet başkanının kendisine gelen kanunu yürürlüğe koymayarak Anayasada öngörülen süre içinde bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri göndermesi ise devlet başkanının geri gönderme yetkisini ifade etmektedir.<sup>2</sup>

Devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisi kanunların yürürlüğü kapsamındadır<sup>3</sup>. Devlet başkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere yasama organına geri gönderme yetkisi kanunların siyasal denetim araçlarından biridir. Devlet başkanı kendisine sunulan kanunları çeşitli nedenlerle yasama organına geri gönderebilir ve kanunu beğenmediği gibi Anayasaya aykırı da bulabilir<sup>4</sup>.

Devlet başkanının kanunlar üzerindeki yetkisini ifade etmek üzere geri gönderme ve veto kavramları tercih edilmektedir. Oysa her iki kavram da birbirinden farklıdır. Bu çalışmada, terim sorunu bağlamında kanunlaştırma süreci tamamlanmadan, henüz tasarısı ya da teklif aşamasındayken özellikle mutlak monarşilerde karşılaşılan veto kavramına, veto kavramının türlerine ve kanun teklifinin yasama organında kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi aşamasında geçerli olan geri gönderme kavramlarına değinilecektir.

Kanunlaştırma sürecinin bir aşamasını oluşturan onaylama kavramı ile yayımlama kavramı birbirinden farklıdır. 1982 Anayasası’na göre TBMM tarafından kabul edilen bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması zorunludur. Kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması Resmî Gazete aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.<sup>5</sup>

Çalışmada, devlet başkanının sahip olduğu kanunları geri gönderme yetkisinin hükümet sistemleri bağlamında etkisine değinildikten sonra, parlamenter hükümet sisteminde söz konusu yetkinin devlet başkanının tek başına yapabileceği işlemlerden mi olduğu, yoksa karşı-imza kuralına

<sup>1</sup> Erdal Onar, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 2003, s. 48.

<sup>2</sup> Onar, 2003, s. 48.

<sup>3</sup> Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, C. 52, S. 1-4, 1987, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, s. 101.

<sup>4</sup> Onar, 2003, s. 50-53.

<sup>5</sup> Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, C. 52, S. 3, 2003, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 299.

uyularak yapabileceği işlemlerden mi olduğu Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarına da yer vermek suretiyle açıklanacaktır. Ardından, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri bağlamında tarihsel olarak Anayasalardaki kanunları geri gönderme yetkisinin mutlak veto yetkisinden geri gönderme yetkisine nasıl evrildiği açıklanacaktır. Son olarak, 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının yasama organına geri gönderdiği bir kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranmasıyla birlikte Cumhurbaşkanının kanunlaştırma sürecindeki değişen rolüne yer verilecektir. Çalışmada, devlet başkanının kanunları geri gönderme yetkisi, olağan kanunların geri gönderilmesi bağlamında ele alınmıştır.

## I. TERİM SORUNU

Kanunlaştırma sürecinin son evresinde devlet başkanının önemli bir rolü bulunmaktadır. Yasama organı tarafından kabul edilen kanun, yürürlük aşamasında devlet başkanına gönderilir. Ülkede geçerli olan sistem cumhuriyet ise geri gönderme yetkisinden, monarşi ise onay ya da veto yetkisinden söz edilir.<sup>6</sup> Doktrinde, her ikisi de farklı anlamlara gelen geri gönderme ve veto kavramlarını birbirinin yerine kullanan yazarlar bulunmaktadır.

Doktrinde, devlet başkanının önüne gelen bir kanunu yalnızca yürürlüğe koyma ya da geri gönderme yetkisinin bulunduğu, yani onaylama yetkisinin mevcut olmadığı durumlarda devlet başkanının kullandığı yetkinin veto olarak adlandırılmayacağını söyleyenler bulunmaktadır.<sup>7</sup> Bazı yazarlara göre ise veto sözcüğünün kullanımında bir sakınca bulunmamaktadır.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Kemal Gözler, Devlet Başkanları- Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2001, s. 145.

<sup>7</sup> Teziç, 1987, s. 102-103; Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, C. 21, S. 1, 1988, Amme İdaresi Dergisi, s. 9; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 27. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2023, s. 257; İba, s. 302; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 308; Bahri Savcı, “Devlet Başkanı- Meclis Çatışması”, C. 18, S. 3, 1963, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 319; Bülent Tanör/ Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 19. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2018, s. 365. Anayasa Cumhurbaşkanına veto ya da onay yetkisi vermemiştir. Cumhurbaşkanının onay ya da veto yetkisinin bulunduğunu kabul etmek Cumhurbaşkanının kanunları durdurma yetkisine sahip olduğu anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanının kendisine gelişinden itibaren on gün içinde kanunu TBMM’ye gerekçesiyle birlikte iade ettikten sonra kanun aynen kabul edilirse Cumhurbaşkanının kanunu ilan etmekten başka bir seçeneği kalmamaktadır. Kanunun Resmî Gazete’de yayımlanması ise kanunun maddi varlığı için zorunlu olan kurucu bir unsur olmayıp, üçüncü kişilere duyurulmasını sağlayan idari bir işlemdir. Bülent Daver, “Kanunla İlgili Meseleler”, C. 16, S. 4, 1961, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 229-231.

<sup>8</sup> Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 451; Barış Bahçeci,

Veto kavramı “bir yetkinin, yasanın, kararın yürürlüğe konulmasına yetkili kişilerin, kuruluşların karşı çıkması” anlamına gelmektedir.<sup>9</sup> Oxford sözlüğü göre “veto, bir şeyin yapılmasına izin vermeyi reddetme hakkı, özellikle de bir kararın alınmasını ya da bir kanunun kabul edilmesini engelleme hakkıdır”<sup>10</sup>. Cambridge sözlükte ise veto sözcüğü izin vermeyi yasaklama ya da reddetme<sup>11</sup> şeklinde ifade edilmektedir. Roma İmparatorluğu’nda “*intercessio*” olarak adlandırılan veto, M.Ö. 6. yüzyılda Cumhuriyet döneminin başlarında Romalı temsilciler tarafından *pleblerin* haklarını particilerden kaynaklanabilecek ihlallere karşı koruma aracı olarak kabul edilmiştir.<sup>12</sup>

Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.182-183; Cem Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi), Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 145; Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, 10. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 102; Onar, 2003, s. 49; Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Baskı, Alkım Kitabevi, İstanbul, 2007, s. 328. Türkiye’de parlamenter sistemin saf halinin uygulandığı bir dönemde Aldıkaçtı’nın yaptığı değerlendirmede devlet başkanının siyaseten sorumsuzluğuna dikkat çekilerek Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen kanunun yürürlüğe girmesinin hiç olmazsa gecikeceğinden söz edilmiş ve Cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki yetkisi de geciktirici veto olarak nitelendirilmiştir. Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Genişletilmiş 3. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978, s. 330-331. Her iki görüşten farklılaşan yönleri bulunan bir başka görüşe göre ise her ne kadar devlet başkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına iade edilen kanun ya da Anayasa değişikliğinin ikinci kez görüşülmesinde birinci görüşmeden farklı bir yeter sayı aranmıyorsa vetodan bahsedilmesi söz konusu değilse de ikinci kez görüşülmesinde ilkinden daha nitelikli bir çoğunluk aranıyorsa burada veto yetkisi vardır. Mutlak vetonun yalnızca monarşilerde görülmesi sebebiyle çağdaş demokratik sistemlerde veto yetkisi mevcut değildir. Kanunun yasama organına iadesi üzerine ikinci kez görüşülüp kabul edilebilmesi için birincisinden daha nitelikli bir çoğunluk aranıyorsa gerçek bir veto yetkisi söz konusudur. Ancak ikinci kez görüşülmesinde nitelikli bir çoğunluk aranmıyorsa gerçek veto söz konusu değildir. Zira bu durumda yasama organı sadece bir süre gecikerek de olsa aynı kanunu kabul edebilme imkanına sahiptir. Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 451.

<sup>9</sup> Cengiz Yelbaşı, Fransızca İngilizce Almanca Karşılıklarıyla Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Sim Matbaacılık, Ankara, 2014, s. 707.

<sup>10</sup> [https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/veto\\_1?q=veto](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/veto_1?q=veto) (S.e.t.: 03.05.2024)

<sup>11</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-turkish/veto> (S.e.t.: 03.05.2024); Robert Luce, Legislative Problems, Development, Status, And Trend Of The Treatment And Exercise Of Lawmaking Powers, Boston And New York Houghton Mifflin Company The Ribersibe Press, Cambridge, 1935, s. 140.

<sup>12</sup> Robert Spitzer, The Presidential Veto Touchstone of the American Presidency, State University of New York Press, Albany, 1988, s. 1-2; Başkanın veto yetkisinin kökenleri erken Roma Cumhuriyet dönemine ve daha sonra İngiltere’ye kadar uzanabilirken, daha yakın örnekleri ise Amerika’da eyalet düzeyinde gelişmiştir. Richard Watson, “The President’s Veto Power”, V. 499, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, 1988, s. 37.

Devlet başkanının kanunlaştırma sürecinin son aşmasında önüne gelen bir kanunun, kanunlaşmasını yasaklamasına “mutlak veto” adı verilmektedir. Süre sınırı olmaksızın devlet başkanının böyle bir yetkiyi kullanabilmesiyle yetkinin adı mutlak vetodur ancak devlete başkanın önüne gelen metin ise kanun teklifi ya da tasarısıdır.<sup>13</sup> Çünkü devlet başkanına ait olan kanunları onaylama yetkisi, metnin yasaya dönüşmesini sağlamaktadır.<sup>14</sup> Britanya’da monarkın mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Yazılı bir anayasaya sahip olmadığı için anayasal teamüller ve parlamento tarafından çıkarılan kanunlar ile yönetilen Britanya’da, 1707 yılından beri veto yetkisi kullanılmamıştır.<sup>15</sup> Veto yetkisinin Britanya’da kullanılmamasının en başta yer alan nedeni Britanya’da parlamenter hükümet sisteminin uygulanıyor olmasıdır. Zira parlamenter hükümet sisteminin öngördüğü devlet başkanlığı makamı, tarafsız ve hakem pozisyonundadır.<sup>16</sup>

Çoğu başkanlık sisteminde Başkan, Kongre tarafından onaylanan kanunları veto etme yetkisine sahiptir. Bazı ülkelerde Cumhurbaşkanı sadece kanunun tamamını veto edebilirken, bazı ülkelerde kanunun yalnızca birkaç kelimesini, satırını veya bölümünü veto etme yetkisine sahiptir. Farklı varyantlar arasındaki ortak bir unsur, vetoların güçler ayrılığı sistemlerinde çok önemli bir pazarlık unsuru olması ve Başkan ile yasama organı arasındaki karmaşık ilişkiyi etkilemesidir.<sup>17</sup> Çifte meşruiyete sahip olan Başkan ve yasama organı arasındaki mücadelede Başkan, kendi isteklerine uygun olmayan kanunları geri gönderebilir. Böyle bir durumda da genellikle başkan ile yasama organı farklı siyasal çoğunluklardan oluşmaktadır.<sup>18</sup>

Geri gönderme ve veto yetkisi kavramlarını tercih eden farklı görüşler dikkate alındığında, her iki kavramın birbirinin yerine kullanılmayacak kadar farklı kavramlar olduğunu ifade etmek gerekir. Türk hukukunda kanun tekliflerinin yasama organında kabul edildiğinde kanunlaşmış olduğu dikkate alındığında, Cumhurbaşkanı’nın sahip olduğu yetki, teklif ya da tasarının (kanun tasarısı sunabilmenin mümkün olduğu dönemlerde) kanunlaşmasında kurucu bir rol oynamadığı için, kanun haline gelen metnin duyurulmasını sağlayan bir işlem olduğundan veto yetkisi yerine geri gönderme yetkisi ifadesini kullanmak daha yerinde olacaktır.

---

<sup>13</sup> Onar, 2003, s. 48.

<sup>14</sup> Aliefendioğlu, s. 8.

<sup>15</sup> Cem Eroğul, *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş)*, Gözden Geçirilmiş 7. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 41.

<sup>16</sup> Parlamenter sistemde siyasi sorumluluğu bulunmayan devlet başkanlarının hükümet tarafından hazırlanmış tasarıları veto yetkisine sahip olması aynı zamanda hükümete karşı güvensizlik anlamına gelir. Teziç, 1987, s. 103.

<sup>17</sup> Valeria Palanza / Gisela Sin, “Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems”, Vol. 47, N: 5, 2013, *Comparative Political Studies*, s. 767.

<sup>18</sup> Onar, 2003, s. 71.

## II-KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yasama organı tarafından kabul edilen bir kanunun vatandaşlar açısından bağlayıcı olabilmesi için vatandaşlara duyurulup yürürlüğe girmesi gerekir.<sup>19</sup> Kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmemiş olması halinde ya da bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmesini takiben aynen kabul edildiği takdirde ilgili kanunun resmi bir ilan ile yürürlüğe konulması “ısdar edilmesi” anlamına gelir.<sup>20</sup> Türkiye’de kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması<sup>21</sup> ısdar işlemi olarak değerlendirilirken, Türkiye dışındaki ülkelerde ısdar aşaması mecliste kabul edilerek kanunlaşan metnin kabulü ile Resmî Gazete’de yayımlanmaları arasında geçen bir evredir. Kanunun ısdar edildiğini gösteren cümle ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.<sup>22</sup> Devlet başkanı tarafından kanun metninin altına ya da üstüne gelecek şekilde metnin meclis tarafından kanunlaştırıldığını ifade eden cümlenin yazılıp imzalanması ısdar anlamına gelmektedir ve bu işlem kanunların onaylanmasıyla aynı anlama gelmemektedir.<sup>23</sup> Farklı ülkelerin hukuk sistemleri tarafından kabul edilen ısdar ve yayım kavramları arasındaki ayrım, 1961 ve 1982 Anayasalarının asli kurucu iktidarları tarafından dikkate alınmamıştır. Teziç, Anayasada yer alan kanunların yayımlanması ifadesinin ısdar olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>24</sup>

Monarşi ile yönetilen bir ülkede devlet başkanının onaylama şeklinde tezahür eden iradesi kanunlaştırma sürecinin bir aşamasıdır. Kanun tasarısı olan metin monarkın onaylanmasıyla birlikte kanuna dönüşür.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Erdoğan Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 137.

<sup>20</sup> Kemal Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, C. 2, 2013, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, s. 897-900; Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 111; İsdar işleminin üçlü bir amacı bulunmaktadır. Bunlar; kanunun yasama organı tarafından kabul edildiğinin tespit edilmesi, ikincisi kanun metninin aslıyla örtüşüğünün tespiti üçüncüsü ise kanunun emredici ve icra edilebilir olduğunun tespit edilmesidir. Teziç, 1987, s. 106.

<sup>21</sup> Teziç, 1987, s. 107; Anayasada kanunların ne ile yayımlanacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesine iptal davası açma süresinin hüküm altına alındığı 151.maddeden kanunların Resmî Gazete’de yayımlanması gerektiği anlaşılmaktadır. 23.05.1923 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı Hakkında Mülga Kanun da Kanunların Resmî Gazete’de yayımlanması gerektiğini düzenlemekteydi. 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de Cumhurbaşkanının kanunları Hukuk Mevzuat Genel Müdürlüğü aracılığıyla Resmî Gazete’de yayımlayacağını düzenlemektedir.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.10.pdf> (S.e.t.: 03.05.2024); Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukuku”, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 672.

<sup>22</sup> Gözler, 2019, s. 673.

<sup>23</sup> Gözler, 2019, s. 673.

<sup>24</sup> Teziç, 1987, s. 107.

<sup>25</sup> Teziç, 1987, s. 102.

Geri gönderme yetkisinin önemi hükümet sistemine göre farklılık arz etmektedir.<sup>26</sup> Kuvvetlerin sert ayrılığı sistemlerinde geri gönderme yetkisi başkanın önemli silahları arasındadır. Parlamenter hükümet sisteminde ise devlet başkanı simgesel yetkilere sahip olup devletin birliğini temsil eder ve devlet başkanının, başkanlık sisteminde olduğu gibi güçlü anayasal yetkileri bulunmaz. Başkanlık sisteminin en iyi işleyen örneği olarak gösterilen Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) bakıldığında, Anayasanın 1. maddesinin 7. bölümünde veto yetkisinin<sup>27</sup> düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenlemeye göre Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından görüşülüp kabul edilen bir kanun teklifinin kanunlaşabilmesi için söz konusu teklif Başkana sunulur. Başkan, teklifi uygun gördüğü takdirde imzalar, uygun görmezse yasama organına geri gönderir. Tekrar görüşülen kanun teklifinin kabul edilebilmesi için her iki meclisin de üçte iki çoğunluğu tarafından "Evet" oyu alması gerekir. Başkan kendisine gelişinden itibaren on gün içinde kanun teklifini geri göndermezse teklif başkan tarafından imzalanmış kabul edilerek kanunlaşır.<sup>28</sup> Bu bağlamda, ABD başkanlık sistemindeki iki veto yetkisine değinmek gerekir. Bunlardan ilki, başkanın kanun teklifini kendisine gelişinden itibaren on günlük süre içerisinde açıkça reddederek kanunu yasama organı olan Kongreye geri gönderdiği normal veto yetkisidir. Söz konusu yetkinin aşılabilmesi, Kongrenin her iki kanadının üçte iki çoğunluğunun kabul oyuyla mümkündür.<sup>29</sup> Kanun teklifinin başkana sunulduğu tarihten itibaren on günden az bir süre içinde yasama organının toplantı dönemi sonlanıyorsa ve başkan da bu süre içerisinde hareketsiz kalmışsa burada mutlak veto etkisi doğuran bir dolaylı veto (cep vetosu) söz konusudur. Cep vetosundan sonra yeni toplantı döneminde teklifin en baştan tekrar görüşülmesi gerekmektedir.<sup>30</sup> ABD başkanlık sisteminde başkanın sahip olduğu veto yetkisini değerlendirdiğimizde, başkan kendisine sunulan kanun teklifini onaylamak isterse on günlük süre içerisinde imzalayıp kanunlaşmasını sağlayabilir ya da Kongrenin yasama dönemi içinde kalmak kaydıyla hareketsiz kalabilir. Başkan kanun teklifini

<sup>26</sup> Hükümet ve devlet başkanı arasındaki ilişki veto yetkisinin kullanımını etkilemektedir. Halk tarafından seçilen devlet başkanları veto yetkisini parlamento tarafından seçilen devlet başkanlarından daha fazla kullanmaktadırlar. Philipp Köker, *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe*, Springer, Switzerland, 2017, s. 61; Yasama organı ile iyi ilişkisi olan, gelişmiş pazarlık gücüne ve siyasi becerilere sahip olan başkanlar başkanlar vetoyu iyi bir etki yaratabilmek için kullanabileceklerdir. Bu tür becerileri olmayanlar için veto daha az kullanışlı bir araçtır. David McKays, "Presidential Strategy and the Veto Power: A Reappraisal", V. 104, N. 3, 1989, *Political Science Quarterly*, s. 449.

<sup>27</sup> ABD başkanlık sisteminde veto yetkisi yürütme organının kendisini koruyacağı silahlardan birini oluşturmaktadır. Söz konusu yetki aynı zamanda Anayasaya aykırı olan yasaların yürürlüğe girmesini engelleme işlevi görmektedir. Alexander Hamilton, "Federalist 73", *Federalist Yazılar*, Alexander Hamilton/ James Madison/ John Jay, (Çev. T. Şirin/ N. U. Orcan), Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 498-499.

<sup>28</sup> Amerika Birleşik Devletleri Anayasası,

<https://www.law.cornell.edu/constitution/article#section7> (s.e.t.: 03.06.2024)

<sup>29</sup> Gözler, 2001, s. 35.

<sup>30</sup> Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, On İki Levha Yayıncılık*, İstanbul, 2013, s. 66; Gözler, 2001, s. 35.

veto etmek istediğinde ise normal veto yetkisini ya da cep vetosu yetkisini kullanabilir.

ABD başkanlık sisteminde değinilmesi gereken bir başka husus ise kısmi veto<sup>31</sup> yetkisidir. Bir kanun teklifinin tamamının veto edilmesinin yanı sıra yasanın bir kısmının veto edilmesi de söz konusu olabiliyorken, başkana ABD Anayasası'nda böyle bir kısmi veto yetkisi verilmemiştir.<sup>32</sup> Ancak 1996 yılında Cumhuriyetçilerin çoğunluğa sahip olduğu Kongrede başkana kısmi veto yetkisi veren “*Line Item Veto*” isimli bir kanun kabul edilmiş olsa da söz konusu kanun, Yüksek Mahkeme tarafından 1998 yılındaki Clinton v. City of New York davasında incelenmiş ve kanunun Anayasaya aykırılığı tespit edilmiştir.<sup>33</sup> Bu nedenle, başkanın kısmen uygun bulmadığı bir kanun teklifini veto etmek istediğinde kanunun tümünü veto etmek zorunda olduğunu da belirtmek gerekir.

Parlamente hükümet sisteminin karakteristik özelliklerinden bir tanesi karşı imza kuralıdır. Siyasi sorumluluğu bulunmayan ve icrai kanadın içinde de yer almayan devlet başkanının yaptığı işlemlerden sorumluluğunun doğabilmesi için öngörülen kural, karşı imza kuralıdır. Devlet başkanının işleminden dolayı sorumlu tutulabilmesi için aynı zamanda Başbakan ve ilgili bakan tarafından söz konusu işlemin imzalanması gerekmektedir.

Geri gönderme yetkisinin kullanılması bağlamında da parlamente hükümet sisteminde geri gönderme yetkisinin kullanılması sırasında Başbakan ve ilgili bakanın imzasının gerekip gerekmediği doktrinde tartışılmıştır. Doktrinde kimi yazarlar geri gönderme yetkisinin karşı- imza<sup>34</sup> kuralıyla kullanılabileceğini<sup>35</sup> söylerken, kimi yazarlara göre ise kanunları

<sup>31</sup> Aynı zamanda madde vetosu olarak da adlandırılan kısmi veto yetkisi başkana kanun tasarısının bir kısmını çıkarma imkânı veren yetkidir. Her ne kadar Amerikan başkanlarına kısmi veto yetkisi verilmesi de Amerikan başkanlarının en çok sahip olmak istedikleri ve ihtiyaç hissettikleri veto türüdür. Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği- Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (Çev. E. Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 211.

<sup>32</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s. 120.

<sup>33</sup> Clinton v. City of New York, 524 U.S. 417 (1998), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/417/> (s.e.t.: 05.04.2024); Özsoy Boyunsuz, s. 121.

<sup>34</sup> Devlet başkanının yaptığı yazılı bir işlemde söz konusu işlemde doğabilecek sorumluluğun Başbakan ve ilgili bakan tarafından üstlenilmesine imkân veren bir araçtır. Siyasi, cezai ya da hukuki sorumluluğun karşı-imza kuralı gereğince Başbakan ve ilgili bakana ait olacaktır. Yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi sorumluluğu olmayan devlet başkanının işlemlerinden dolayı hükümetin sorumluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda da icrai organ hükümet olmaktadır. Gözler, 2023, s. 235; Devlet başkanının sorumsuzluğu parlamente monarşilerde tam olmakla birlikte, parlamente cumhuriyetlerde devlet başkanının istisnai olarak cezai sorumluluğu söz konusu olabilmektedir. Murat Sevinç, “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, C. 57, S. 2, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 2002, s. 123.

<sup>35</sup> Aldıkaçtı, 1978, s. 127; Yüksel Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, C. 1, S. 1, 1996, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi



geri gönderme yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabilecek işlemlerdendir.<sup>36</sup> Bu konuda AYM tarafından verilmiş bir karara bakıldığında, AYM'nin de Cumhurbaşkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisini karşı-imza kuralıyla kullanılacak bir yetki olarak görmediği anlaşılmaktadır.<sup>37</sup> 1982 Anayasası'nın mülga 105. maddesinde

---

Dergisi, s. 195; Teziç, 1987, s. 115. Yumuşak, dengeli, işbirlikçi bir anlayışa dayanan parlamenter sistemde sorumluluğu olmayan bir Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini hemen bütün yetkileri gibi karşı-imza olmaksızın kullanamayacağını ifade eden Güneş'e göre bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması Bakanlar Kurulu- Devlet Başkanı çatışmasına sebep olabilir. Turan Güneş, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", C.19, S. 2, 1964, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 183-184.

<sup>36</sup> Özbudun Cumhurbaşkanının işlemleri konusunda bir ayrıma gitmiştir. Bu ayrıma göre Cumhurbaşkanının yasamaya ve yargıya dair olan yetkileri karşı imza kuralına tâbi değildir. Kanunlar aleyhine iptal davası açma yetkisinde olduğu gibi kanunları geri gönderme yetkisi de Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilere aittir. Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 312.

<sup>37</sup> "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 Cumhuriyeti'ni yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler

vermiştir. Bunlardan biri de Anayasanın 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 kullanılabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarcı yasalastırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakanca devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez." AYM, E. 1975 / 183, K. 1976 / 15, 16.03.1976, [https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1976/15?Donemler\\_id=1&EsasNo=1975%2F183&KararNo=1976%2F15](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1976/15?Donemler_id=1&EsasNo=1975%2F183&KararNo=1976%2F15) (S.e.t.: 15.04.2024); Gözler, 2023 s. 257-258; Anayasa Mahkemesinin benzer yöndeki bir başka kararı da şöyledir: "Anayasanın 6. maddesi, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini kurala bağlamış ve Anayasa, Cumhurbaşkanına bu sıfatla kimi görevler yüklemiştir. Buna karşın Anayasanın 97. maddesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğunu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Milletten birliğini temsil ettiğini belirtmek gereğini de duymuştur. Anayasa Mahkemesi kararında da açıklandığı üzere Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağını kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez..." AYM, E. 1979 /22, K. 1979 / 45, 18.12.1979, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1979/45?EsasNo=1979%2F22&KararNo=1979%2F45> (S.e.t.: 15.04.2024). Anayasa Mahkemesinin 1993 yılında

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler dışındaki tüm kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanacağı düzenlenmişti. Bu hükümden ortaya çıkan ise Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin de var olduğudur.<sup>38</sup>

Türk hukukunda parlamenter hükümet sisteminin ve yarı başkanlık sisteminin uygulandığı dönemde Cumhurbaşkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerden mi olduğu yoksa karşı-imza kuralına mı tâbi olduğu tartışmasında dikkat çeken hususlardan biri de hem milletvekillerinin hem de hükümetin kanun önerisinde bulunabilmesidir. Yasama organında en çok kanunlaşan önerilerin hükümet tasarıları olduğu düşünüldüğünde, geri gönderme yetkisinin karşı imza kuralına tâbi olması durumunda Başbakan ve ilgili bakanın imza vermeme ihtimali oldukça yüksektir. Aynı durum, bir kanun hakkında AYM'ye iptal davası açılması için de geçerlidir.<sup>39</sup>

### III- OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA DEVLET BAŞKANININ KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

#### A. KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

1876 Kanun-ı Esasi'den itibaren devlet başkanının kanunlaştırma sürecindeki rolü ele alındığında, mutlak monarşiden meşrutî monarşiye geçişte devlet başkanının kanunlaştırma sürecindeki değişen rolü göze çarpmaktadır. Devlet başkanlığı makamının olmadığı bir ara dönemi ifade eden milli mücadele dönemine denk gelen 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde, devlet başkanının kanunlaştırma sürecindeki rolünden bahsetmek mümkün değildir. Güçler birliği-görevler ayrılığı sisteminin geçerli olduğu 1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi bulunmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasalarında da Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine yer verilmiştir. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının kanunlaştırma sürecindeki rolünde değişiklik olmuştur.

Henüz meşrutî monarşi olarak nitelendirilemeyecek olan Kanun-ı Esasi döneminde Padişahın yasama organı üzerinde baskın bir rolü bulunmaktadır. Kanun teklifi aşamasında hem Heyet-i Vükela hem de kendi

---

verdiği ve benzer içtihadını sürdürdüğü 1982 Anayasası dönemine denk gelen bir başka kararı için bkz. AYM, E. 1992 / 37, K. 1993 / 18, 27.04.1993 [https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/18?Donemler\\_id=2&Esa\\_sNo=1992%2F37&KararNo=1993%2F18](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/18?Donemler_id=2&Esa_sNo=1992%2F37&KararNo=1993%2F18) (S.e.t.: 15.04.2024).

<sup>38</sup> Gözler, 2023, s. 255.

<sup>39</sup> Özbudun, s. 312; Onar, 2003 s. 66. Ancak bu konuda farklı düşünen Gözler'e göre uygulamada her ne kadar farklılıklar olsa da Cumhurbaşkanının tüm işlemleri karşı imza kuralına tâbidir ve Türkiye'de karşı imza kuralı mutlaktır. 1982 Anayasası'nın o dönem yürürlükteki 105. maddesine göre karşı-imza kuralına Anayasa ve diğer kanunlar ile istisna getirilebileceği düzenlenmiş olsa da Anayasada ya da kanunlarda karşı-imza kuralının istisnasına yer verilmediği için karşı imza kuralının bir istisnası bulunmamaktadır. Gözler, 2023, s. 260-261.

görev alanlarına ilişkin olarak Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Ayan yetki sahibidir. Ancak kanun teklif edilebilmesi için Padişahın izninin bulunması gerekirdi.<sup>40</sup> Padişahın onay sürecine kadar kanunlaşma sürecinin çeşitli aşamalarını tamamlamış olan kanun önerileri her iki meclis tarafından kabul edildiği anda bir kanun haline gelmeyip, lâyiha (tasarı) şeklindedir. Layihanın kanuna dönüşmesi Padişahın onayıyla mümkün olmaktadır. Kanunlaştırma sürecinde izin ile başlayan Padişahın rolü, onay aşamasında ise mutlak veto yetkisi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.<sup>41</sup>

Kanun-1 Esasi'deki 1909 değişiklikleriyle hem Padişahın izin yetkisine hem de Şûra-yı Devlet'te tasarının hazırlanmasına son verilmiştir. Padişahın sahip olduğu mutlak veto yetkisi geciktirici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Çünkü Meclislerde kabul edilerek kanun haline gelen bir metni Padişahın onaylama ya da iki ay içinde yasama organına geri gönderme yetkisi vardır<sup>42</sup> Padişahın geri gönderdiği kanunun yasama organı tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda Padişah tarafından onaylanması gerekmektedir.<sup>43</sup> Kanun-1 Esasi'nin ilk şekli ile 1909 değişiklikleri sonrasındaki düzenlemeler kıyaslandığında, mutlak veto yetkisinin artık aşılabilir nitelikte olan güçleştirici veto yetkisine dönüştüğü görülmektedir. Kanun-1 Esasi'deki diğer değişikliklerle birlikte değerlendirildiğinde, Osmanlı Devleti'nin mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş yaptığı görülmektedir.

Devlet başkanının kanunlaştırma sürecindeki rolü bağlamında Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri arasında milli mücadele döneminde ortaya çıkan ve milli egemenlik ilkesini kabul etmiş 1921 Teşkilat-1 Esasiye Kanununa bakıldığında, devlet başkanlığı makamının bulunmadığı görülmektedir.<sup>44</sup> 1921 Teşkilat-1 Esasiye Kanununda 29 Ekim 1923'te gerçekleştirilen değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur.<sup>45</sup> Ancak Anayasada Cumhurbaşkanının kanunları veto etme ya da geri gönderme yetkisinin varlığına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kurtuluş mücadelesinin etkilerinin ortadan kalkmaya başladığı 1924 Teşkilat-1 Esasiye Kanununun 35. maddesinde ise Cumhurbaşkanına Anayasa ile bütçe kanunları dışındaki kanunları yasama organına bir kez

---

<sup>40</sup> Gözler, 2023, s. 17; Padişahın izni alındıktan sonra da talep Şûra-yı Devlet'e gönderilir ve Şûra-yı Devlet'in bir tasarı hazırlaması beklenirdi. Ardından da her iki mecliste görüşülüp kabul edilen tasarı (lâyiha) kanunlaşmak üzere Padişaha gönderilirdi. Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 24. Baskı, Yapı Kredi, İstanbul, 2014, s. 140; Teziç, 1987, s. 103.

<sup>41</sup> Tanör, s. 140.

<sup>42</sup> Tanör, s. 140.

<sup>43</sup> Tanör, s. 140.

<sup>44</sup> Orhan Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960, s. 18.

<sup>45</sup> <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> (S.e.t.: 07.05.2024)

daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisinin tanındığı görülmektedir.<sup>46</sup> Ancak geri gönderilen kanun yasama organı tarafından tekrar kabul edilmişse Cumhurbaşkanı tarafından kanunun ilanı zorunludur. Anayasada Cumhurbaşkanıya verilmiş bir yetki olan kanunu ilan etme yetkisi, kanunlaştırma sürecini tamamlayan niteliğe sahip olmayıp, kanunu duyuran, ilan eden bir işlemdir.<sup>47</sup> 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile Cumhurbaşkanı'nın kanunlaştırma sürecindeki rolü, yasama işlevi olmaktan çıkmıştır. Çünkü Cumhurbaşkanı'na sunulan metin, kanun tasarısı değil, kanundur.<sup>48</sup> Bu dönemde Cumhurbaşkanı Anayasa ile kendilerine tanınmış olan geri gönderme yetkisini kullanmamışlardır. Ayrıca, her ne kadar bu dönemde AYM henüz kurulmadığından geri gönderme yetkisi oldukça önemli olsa da birçok kanun, özellikle tek partili dönemde kanunlaştırma sürecinde Cumhurbaşkanı'nın görüşlerine ve isteklerine de yer verildiği için Cumhurbaşkanı'nca geri gönderme yetkisi kullanılmadan ilan edilmiştir.<sup>49</sup>

Parlamentar hükümet sisteminin uygulandığı 1961 Anayasası döneminde, tarafsız ve hakem pozisyonunda olan Cumhurbaşkanı'nın kanunları on gün içinde yayımlama ve uygun bulmadığı kanunu gerekçesini de göstererek bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) geri gönderme yetkisi bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanı, bu yetkiyi anayasa ve bütçe kanunları dışında kullanabilmekteydi. TBMM geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanı'nca yayımlanmaktaydı.<sup>50</sup> 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın yasama organı tarafından kabul edilen kanunları imzalayıp yayımlanması için Başbakanlığa göndermesi işlemi, bir yasama işlemi değil, idari işlemdir. Çünkü TBMM'de kabul edildiği anda teklif kanuna dönüşmüştür. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı'nın kanunlaştırma sürecinde onay ya da veto yetkisi bulunmamaktadır.<sup>51</sup> Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun tekrar kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluk aranmadığından Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu bu yetki geciktirici geri gönderme yetkisi niteliğindedir. 1961 Anayasası ile ilgili belirtilmesi gereken bir başka husus da tıpkı 1924 Anayasası'nda olduğu gibi Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme yetkisinin yalnızca olağan kanunlar için mümkün olduğu, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların Cumhurbaşkanı tarafından

<sup>46</sup> 1924 Anayasası'nda da mevcut olan kanunları geri gönderme yetkisi söz konusu dönemde kullanılmamış bir yetkisidir. Güneş, s. 175.

<sup>47</sup> Tanör, s. 302. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde diğer anayasalarda bulunmayan bir yetki olan kanunu yorumlama yetkisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Kanunlar kim tarafından yapılırsa kanunun anlamını, ruhunu ifade etme yetkisinin de ona ait olduğunun düşünün bir anlayışın sonucu olarak yasama organına böyle bir yetki verilmiştir. Gözler, 2023, s. 30; Tanör, s. 300.

<sup>48</sup> Metin, s. 173.

<sup>49</sup> Aliefendioğlu, s. 22; Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi", C. 33, S. 1, 1978, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s. 53.

<sup>50</sup> <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 05.05.2024)

<sup>51</sup> Ahmet Kerse, Türkiye'de 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973, s. 86-87.

TBMM'ye geri gönderilemeyeceğidir.<sup>52</sup> 1961 Anayasası döneminde geri gönderme yetkisini Cumhurbaşkanlarından Cemal Gürsel iki kez, Cevdet Sunay on sekiz kez, Fahri Korutürk ise on üç kez kullanmıştır.<sup>53</sup>

1982 Anayasası'nın ilk şekline bakıldığında, tıpkı 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi kanunları tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanına tanınmış olduğu görülmektedir. Ancak geri gönderme yetkisinin niteliği yalnızca kanunun yürürlüğe girmesini engelleyici niteliktedir. Çünkü geri gönderilen kanunun aynen kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın basit çoğunluk yeterlidir.<sup>54</sup> 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi ile ilgili tanınan süre on günden on beş güne çıkarılmıştır. 1982 Anayasası'nın 89. maddesine göre Anayasa değişiklikleri de geri gönderilebilir hale gelmiştir. Ayrıca geri gönderilen kanunda yasama organının yeni bir değişiklik yapması durumunda Cumhurbaşkanının bu kanunu tekrar meclise geri gönderme yetkisinin bulunduğu Anayasada açıkça belirtilmiştir.<sup>55</sup>

1982 Anayasası'nda 2001 yılında gerçekleştirilen değişiklikten sonra Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama yetkisine ilişkin düzenleme de etkilenmiştir. 2001 değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanının sahip olduğu, kanunların tamamını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi kanunun tümünün ya da bir kısmının geri gönderilebileceği bir yetkiye dönüşmüştür.<sup>56</sup> Cumhurbaşkanının kendisine sunulan bir kanunu kısmi olarak uygun bulmadığı durumlarda uygun bulmama gerekçesini de göstererek kanunun tümünü TBMM'ye geri göndermesi gerekmektedir. Anayasaya göre ise, TBMM yalnızca Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan maddeleri görüşmektedir.<sup>57</sup>

Geri gönderme yetkisi bağlamında AYM'nin yaklaşımına göre yasama organının geri gönderme gerekçesiyle ilgisi olmayan ve bu gerekçelerin dışında kalan değişiklikler yapması yeni bir kanun yapmak anlamına gelir. Bu durumda aynen kabul değil yeni bir kanunun kabulü söz konusudur.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Erdal Onar, 1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993, s. 83.

<sup>53</sup> Aliefendioğlu, s. 23; Eroğul, 1978, s. 53; Onar, 2003, s. 68.

<sup>54</sup> Onar, 2003, s. 63.

<sup>55</sup> Metin, s. 174.

<sup>56</sup> Onar, 2003, s. 64; Sevtap Yokuş, "1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri", Bülent Tanör Armağanı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 772.

<sup>57</sup> Onar, 2003, s. 64.

<sup>58</sup> Fendoğlu, s. 102; AYM, E. 1979 /22, K. 1979 / 45, 18.12.1979, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1979/45?EsasNo=1979%2F22&KararNo=1979%2F45> (S.e.t.: 03.05.2024).

## B. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN KANUNLARIN GERİ GÖNDERİLMESİ

1924 ve 1961 Anayasaları her ne kadar Cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisini tanımış olsa da Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Hem 1924 Anayasasında hem de 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisinin bulunmadığı açıkça düzenlenmiştir.<sup>59</sup> 1982 Anayasası ise mecliste kabul edilen bir Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu kabul çoğunluğuna göre Cumhurbaşkanına doğrudan Resmî Gazete'de yayımlayıp yürürlüğe koyma, geri gönderme ya da zorunlu veya ihtiyari halkoylamasına sunma yetkilerini vermektedir. 1982 Anayasası Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerinde hem Cumhurbaşkanına hem de halka yetki vermektedir.<sup>60</sup>

Anayasanın 175. maddesine göre Anayasa değişikliğine ilişkin kanun önerisinin TBMM'de kabul edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kabul oyuna ihtiyaç bulunmaktadır. Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM üye tamsayısının üçte ikisinden az ve beşte üçünden fazla oyla kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu geri gönderme ya da zorunlu olarak halkoylamasına sunma seçeneklerine sahiptir. TBMM üye tamsayısının üçte ikisi veya fazlası oyla kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerinde ise Cumhurbaşkanının Resmî Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe koyma, ihtiyari halkoylamasına sunma ya da Meclise geri gönderme yetkisi bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nın 175. Maddesi Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunu geri gönderme yetkisi tanımına rağmen bu yetkinin ne şekilde kullanılacağı belirtilmemiştir. Ancak 175. Maddenin ikinci fıkrasında Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulünün, 175. Maddedeki hususlar haricinde kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere göre yapılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle TBMM'de görüşülüp kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun, gerekçesi belirtilerek on beş gün içinde kısmen veya tamamen TBMM'ye geri gönderilebilir.<sup>61</sup>

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları geri gönderme yetkisinin niteliği ile ilgili olarak, AYM'nin 5 Temmuz 2007'de verdiği kararından<sup>62</sup> önce geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun hangi çoğunlukla kabul edildiği önem arz etmekteydi. Zira 1982 Anayasası'nın 175. Maddesinde Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilebileceği ifade edilmektedir. Aynı maddenin devamında,

<sup>59</sup> Onar, 1993, s. 83.

<sup>60</sup> Onar, 1993, 83.

<sup>61</sup> Gözler, 2018, s. 1257; Volkan Has, Anayasayı Değiştirme Süreci, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007, s. 123.

<sup>62</sup> AYM E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007,

[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler\\_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68) (S.e.t.: 03.05.2024).

TBMM'nin geri gönderilen Kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul etmesi durumunda, Cumhurbaşkanının söz konusu kanunu halkoymasına sunabileceğinden bahsedilmektedir.

5 Temmuz 2007 tarihinde AYM tarafından verilen karar öncesinde Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerektiği doktrinde ağırlıklı olarak ifade edilmekteydi.<sup>63</sup> Hatta TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğundan fazla milletvekili tarafından kabul edildikten sonra geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun aynen kabulü için TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin kabul oyuna ihtiyaç olması geciktirici geri gönderme niteliğinde kabul edilmiştir.<sup>64</sup> Ancak TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu tarafından kabul edilip Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun kabulü için geri gönderme sonrasında üçte iki çoğunluğa ulaşılması oldukça zor bir ihtimal olarak görüldüğü için bu durumda Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin fiilen “mutlak veto” etkisine sahip olacağı ifade edilmiştir.<sup>65</sup> Çünkü Anayasa değişikliğinin yapılması yönünde yeterli desteğin mecliste bulunmadığını bilen Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini kullanarak Anayasa değişikliğinin kabulünü engelleyebilecektir.<sup>66</sup>

5 Temmuz 2007 tarihinde AYM tarafından karara bağlanan olayda dava konusu işlem, 31 Mayıs 2007 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 16 Haziran 2007 tarihinde halkoymasına sunulmak üzere Resmî Gazete'de yayımlanan 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un öncelikle yok hükmünde olduğunun saptanmasına, olmaması durumunda ise şekil yönünden Anayasaya aykırılığı nedeniyle kanunun tümüyle iptal edilmesine ilişkindir. Dava, Cumhurbaşkanı ve yüz kırk milletvekili tarafından açılmıştır.<sup>67</sup>

Dava konusu Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun birinci görüşmesi 7 Mayıs 2007 tarihinde, ikinci görüşmesi ise 10 Mayıs 2007 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişikliği önerisi 10 Mayıs 2007 günü kabul edilerek kanunlaşmış ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı ise 25 Mayıs 2007 günü kanunu bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri göndermiştir. 28 Mayıs 2007'de birinci kez, 31 Mayıs 2007'de ise ikinci kez görüşülen teklifin birinci maddesi 366 oyla, diğer maddeleri ise 367 (Karar tarihinde TBMM üye tamsayısının 2/3'ü) ve üstü çoğunlukla kabul edilmiştir. Kanun önerisinin görüşmeleri sırasında ana muhalefet

<sup>63</sup> Onar, 1993, s. 85; Kemal Gözler, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, C. 4, Yıl. 59, 2001, Ankara Barosu Dergisi, s. 38. Aynı yönde bir başka görüş için bkz. Taylan Barın, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, C.2, S. 71, 2023, Adalet Dergisi, s. 797.

<sup>64</sup> Onar, 1993, s. 85-86.

<sup>65</sup> Onar, 1993, s. 85-86; Teziç, 1987, s. 113.

<sup>66</sup> Gözler, 2001, s. 38.

<sup>67</sup> AYM E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007,

[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler\\_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68) (S.e.t.: 03.05.2024).

partisinden bazı milletvekilleri, değişikliklerin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi üzerine yapılacak oylamalarda kabul için TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun olması gerektiğini belirterek, teklifin 1. maddesinin kabul edilmediğini ileri sürmüşlerdir. Ardından mecliste usul tartışması açılmıştır. Maddenin kabul edilmediğini iddia eden milletvekilleri, Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine maddelerin görüşülmesine geçilmesine ilişkin oylamada basit çoğunluk yeterli olduğu halde, maddelerin kabulü için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu durumun doktrinde de ifade edildiğini, ayrıca Anayasanın 175. maddesinin gerekçesinde kabul edildiğini ve aksine bir uygulamanın Anayasaya aykırı bir içtüzük değişikliği anlamına geleceğini, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun tümünde üçte iki çoğunluk sağlanmasının 1. maddenin kabulü anlamına gelmeyeceğini ifade etmişlerdir.<sup>68</sup> Ana muhalefet partisinin bu ifadeleri üzerine iktidar partisi ise 1987 yılında Anayasanın 175. maddesinde gerçekleştirilen değişikliklerin Anayasa değişikliğini kolaylaştırmak üzere yapıldığını, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu geri göndermesi üzerine üçte iki çoğunluk aranmasının değişikliğin amacı ile bağdaşmadığını ve üçte iki çoğunluğun geçtiği yerlerin Cumhurbaşkanının sahip olduğu halkoylamasına sunma yetkisini vurgulamak olduğunu ifade etmiştir.<sup>69</sup> İptal davası açan Cumhurbaşkanı Anayasanın 175. Maddesinin 3. ve 5. Fıkralarından, geri gönderilen bir Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun tekrar kabul edilip Cumhurbaşkanına gönderilebilmesi için en az üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerektiğinin anlaşıldığını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı da geri gönderme üzerine 366 oyla kabul edilen ve üçte iki çoğunluğa ulaşmayan kabul sayısı nedeniyle yasanın yok hükmünde olduğunun tespit edilmesi için AYM'ye başvurmuştur.<sup>70</sup>

AYM ise yaptığı değerlendirme neticesinde, Anayasanın 175. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “*Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir*” düzenlemesinin Cumhurbaşkanının halkoylamasına

<sup>68</sup> AYM E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007,

[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler\\_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68) (S.e.t.: 03.05.2024).

<sup>69</sup> AYM E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007,

[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler\\_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68) (S.e.t.: 03.05.2024).

<sup>70</sup> “Cumhurbaşkanı dava dilekçesinde, Yasanın yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilmesi üzerine gerçekleştirilen birinci tur görüşmelerde, Yasanın tümünün görüşülmesi bitirdikten sonra yapılan oylamada maddelere geçilmesinin 366 oyla kabul edildiğinin açıklandığını, oysa bu sayının üye tamsayısının 2/3 çoğunluğundan az olması nedeniyle Anayasa değişikliğinin TBMM'ce reddedilmiş sayılması gerektiğini, maddelerin görüşülmesine geçilmesinin ve sonuçta Yasa önerisinin kabul edilerek yeniden Cumhurbaşkanına gönderilmesinin, tüm oylamalarda nitelikli çoğunluğun bulunması gerektiğine ilişkin E. 1970/1 ve E. 1973/19 sayılı Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırılık oluşturduğunu, bunun Yasayı şekil yönünden sakatladığını, bu nedenle Yasanın öncelikle yok hükmünde olduğunun saptanmasını istemektedir.”



sunma yetkisine ilişkin bir seçim hakkı olduğu anlamına geldiği ve bu hakkın kullanılabilmesi için geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır. AYM, aynı fıkrada geçen “*üçte iki çoğunlukla kabul ederse*” ifadesinin başka çoğunlukla da kabul edebileceği anlamına geldiğini ve Anayasa koyucunun geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun için “*ancak üçte iki çoğunlukla kabul edilebilir*” gibi bir ifade kullanmadığını kararda ifade etmiştir.

Kararda aynı zamanda 17.05.1987 günlü ve 3361 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değiştirilen Anayasanın 175. maddesinin teklif aşamasında “*Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla mümkün olabilir*” biçimindeki metnin komisyon tarafından değiştirildiğine de dikkat çekilmiştir. Bu değişiklikte geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun kabulü için üçte iki çoğunluğa ulaşmanın zorunluluk olmadığı, yalnızca Cumhurbaşkanına halkoylamasına sunma yetkisi konusunda takdir hakkı tanıdığı ifade edilmiştir. Geri gönderme üzerine üçte iki çoğunluğun aranmasının 1987 yılında gerçekleştirilen değişikliğin kolaylaştırma işlevi taşımayacağından, anlamsız olacağı ifade edilmiştir.

AYM’nin yukarıda ayrıntılarıyla ifade edilen bu kararı, doktrinde ağırlıklı olarak kabul görmüş olan geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuna ulaşması gerektiği yönündeki görüşlerin tam aksi bir sonuç doğurmuştur.

#### IV-CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KANUNLARI GERİ GÖNDERME YETKİSİ

6771 sayılı kanunla<sup>71</sup> değiştirilmeden önce “Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması” başlığını taşıyan Anayasanın 89. maddesinde parlamentoda kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca on beş gün içinde yayımlanacağına yönelik düzenleme ile birlikte Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisine yer verilmiştir. Cumhurbaşkanınca kabul edilen kanunları kısmen ya da tamamen geri gönderme imkânı veren 89. maddeye göre geri gönderilen kanun nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın aynen kabul edilebilmekteydi. Bu nedenle 2017 yılında 6771 sayılı kanunla yapılan değişikliğe kadar Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi geciktirici geri gönderme niteliğindedi.

Geri gönderme yetkisinin mevcut olduğu 1924, 1961 Anayasaları ve 2017 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar 1982 Anayasası’nda söz konusu yetki basit çoğunlukla aşılabildiği için yalnızca geciktirici bir özelliğe sahipti.<sup>72</sup> Ancak bu yetki her ne kadar kanunun yürürlüğünü geciktirse de

<sup>71</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No. 6771, Kabul Tarihi:21/01/2017, Resmî Gazete Yayın Tarihi: 11 Şubat 2017, Resmî Gazete Sayı: 29976.

<sup>72</sup> Onar, 2003, s. 63.

geciktirici veto niteliğinde değildir. Çünkü yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği gibi kanun teklifi parlamentoda kabul edildiği anda kanunlaşmaktadır. Geri gönderme üzerine nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın parlamento tarafından tekrar kabul edildiğinde kanunun devlet başkanı tarafından imzalanması zorunludur. Bu nedenle de 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunundan itibaren 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğine kadar Türkiye’de geciktirici veto yetkisinden değil geciktirici geri gönderme yetkisinden söz etmek mümkündür.<sup>73</sup>

2017 yılında gerçekleştirilen değişiklikle birlikte geri gönderilen kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabulüne ihtiyaç bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulüyle geciktirici nitelikte olan Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi güçleştirici nitelik kazanmıştır. Böylece geri gönderilen bir kanunu aynen kabul edebilmek için basit çoğunluk yetersiz kalmıştır.

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile geri gönderilen kanunun aynen kabul edilebilmesi için aranan çoğunluk nitelikli hale getirilmişse de Cumhurbaşkanının kanunun kendisine gelişinden itibaren on beş gün içinde yayımlaması gerektiğine ilişkin düzenlemede bir değişiklik yapılmamıştır. Bütçe kanunlarının geri gönderilemeyeceğine ilişkin düzenleme korunmuştur. Söz konusu değişiklik, 1961 Anayasası’nda yapılan 1971 değişiklikleriyle başlayan yürütmeyi güçlendirme eğiliminin Cumhurbaşkanı özelinde devam eden yansımasıdır. 6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi güçleştirici veto yetkisi niteliğine dönüşen bir görünümde-dir.<sup>74</sup> Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini, kanunu Anayasaya aykırı bulduğu için kullanabileceği gibi yerindelik denetimi olacak şekilde ülkenin yararına görmediği için de kullanılabilir.<sup>75</sup>

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları geri gönderme yetkisine ilişkin olarak 6771 sayılı kanunla herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Anayasa değişikliği teklif ve kabul oranlarında bir değişiklik olmamakla birlikte TBMM üye tamsayısının 550’den 600’e çıkarılmasıyla teklif ve kabul yetersayıları TBMM üye tamsayısına göre değişiklik göstermiştir.

## SONUÇ

Kanunlaştırma sürecinde yasama organında kabul edilen bir kanun önerisinin kanunlaşması ile vatandaşlar açısından bağlayıcı hale gelmesi birbirinden farklıdır. Türk hukukunda yasama organınca kabul edilen bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için Resmî Gazete’de yayımlanması gerekir. Kanunun yürürlüğü, devlet başkanına tanınmış bir yetkidir. Devlet başkanlarının kendilerine sunulan bir kanunu yayımlayıp yürürlüğe koyma

<sup>73</sup> Teziç, 1987, s. 102-103.

<sup>74</sup> Ömer Keskinsoy/ Semih Batur Kaya, 2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu”, S. 155, 2021, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s. 65; Özbudun, 2019, s. 323.

<sup>75</sup> Gözler, 2019, s. 676.

yetkisi olduğu gibi, yasama organına tekrar görüőlmek üzere geri gönderme yetkisi de bulunmaktadır.

Devlet başkanlarının sahip olduğu geri gönderme yetkisinin niteliği mutlak monarşilerden cumhuriyetlere doğru değişmiştir. Mutlak monarşilerin egemen olduğu dönemde devlet başkanının önüne gelen metin, kanun tasarısı olup henüz kanunlaşmamıştır. Bu nedenle de monarkın onay ya da veto yetkisi bulunmaktadır. Monarkın onayıyla kanunlaştırma aşaması tamamlanıp tasarı ya da teklif, kanun haline gelmektedir. Monarkın kanun teklifini veto etmesi halinde ise mutlak monarşilerde veto yetkisi, aşılamayan bir yetki olan mutlak veto yetkisi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Kuvvetlerin sert ayrılığı olan başkanlık sistemlerinde de veto yetkisi bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde başkanın önüne gelen metin henüz kanunlaşmamıştır ve başkanın Kongreye geri gönderdiği metnin kanunlaşabilmesi için meclisin her iki kanadının üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekir. Veto yetkisinin başkanlık sistemindeki görünümü güçleştirici veto yetkisi şeklindedir. Bu bağlamda, kanunlaştırma süreci tamamlanmadan, henüz tasarı ya da teklif aşamasındayken karşılaşılan kavram, veto yetkisidir. Teklifin yasama organında kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi aşamasında geçerli olan kavram ise geri gönderme yetkisidir.

Çalışmada terim sorunu ve hükümet sistemleri bağlamında veto ve geri gönderme kavramlarının ayrımlarına değinilmiştir. Ayrıca, 1876 Kanun-ı Esasi'den itibaren anayasal gelişmeler bağlamında devlet başkanlarının sahip olduğu kanunları geri gönderme yetkisinin niteliği ele alınmıştır. Özellikle dikkat çekilmesi gereken husus, Başkanlık sisteminin bir türü olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanının kanunlaştırma sürecindeki değişen rolü olmuştur. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının TBMM'ye geri gönderdiği kanunun kabulü için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranmasıyla birlikte geri gönderme yetkisinin ötesinde artık güçleştirici veto yetkisi söz konusudur.

## KAYNAKÇA

Aldıkaçtı O, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960.

Aldıkaçtı O, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Genişletilmiş 3. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978.

Aliefendioğlu Y, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, 1988, ss. 5-34.

Anayurt Ö, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

Bahçeci B, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Barın T, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, C.2, S. 71, 2023, Adalet Dergisi, ss. 793-825.

Daver B, “Kanunla İlgili Meseleler”, C. 16, S. 4, 1961, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 217-246.

Eroğul C, Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi), Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.

Eroğul C, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, C. 33, S. 1, 1978, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 35-57.

Eroğul C, Anütüze Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş), Gözden Geçirilmiş 7. Bası, İmaj, Ankara, 2004.

Fendoğlu H T, Anayasa Hukuku, 10. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.

Gözler K, Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin, Bursa, 2001.

Gözler K, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, , C. 4, Yıl. 59, 2001, Ankara Barosu Dergisi.

Gözler K, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: Isdar”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, 2013, ss. 897-951.

Gözler K, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ekin, Bursa, 2018.

Gözler K, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 27. Baskı, Ekin, Bursa, 2023.

Güneş T, “Devlet Başkanı- Meclis Çatışması”, C.19, S. 2, 1964, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 175-192.

Hamilton A, “Federalist 73”, Federalist Yazılar, HAMILTON Alexander/MADISON James/JAY John, (Çev. T. Şirin/ N. U. Orcan), Runik Kitap, İstanbul.

Has V, Anayasayı Değiştirme Süreci, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007.

İba Ş, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, C. 52, S. 3, 2003, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 299-316.

Kerse A, Türkiye’de 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973.

Keskinsoy, Ö/KAYA S B, “2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 155, 2021, ss. 51-78.

Köker P, Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe, Springer, Switzerland, 2017.

Luce R, Legislative Problems, Development, Status, And Trend Of The Treatment And Exercise Of Lawmaking Powers, Boston And New York Houghton Mifflin Company Tbe Ribersibe Press, Cambridge, 1935.

McKAYS D, "Presidential Strategy and the Veto Power: A Reappraisal", V. 104, N. 3, 1989, Political Science Quarterly, pp. 447-461.

Metin Y, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", C. 1, S. 1, 1996, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, ss. 171-197.

Nomer M, ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Onar E, 1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993.

Onar E, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 2003.

Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

Özsoy Boyunsuz Ş, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

Palanza V/Sin G, "Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems", Vol. 47, N. 5, 2013, Comparative Political Studies, ss. 766-792.

Sartori G, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği- Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (Çev. E. Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Savcı B, "Devlet Başkanı- Meclis Çatışması", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 3, 1963, ss. 319- 340.

Sevinç M, "Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı", , C. 57, S. 2, 2002, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 109-137.

Spitzer R, The Presidential Veto Touchstone of the American Presidency, State University of New York Press, Albany, 1988.

Şirin T, Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

Tanilli S, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Baskı, Alkım, İstanbul, 2007.

Tanör B/Yüzbaşıoğlu N, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 19. Bası, Beta, İstanbul, 2018.

Tanör B, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 24. Baskı, Yapı Kredi, İstanbul, 2014.

Teziç E, Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.

Teziç E, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", C. 52, S. 1-4, 1987, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 101-116.

Teziç E, Anayasa Hukuku, 16. Bası, Beta, İstanbul, 2013.

Watson, R A., "The President's Veto Power", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, V. 499, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, 1988, pp. 36-46.

Yelbaşı C, Fransızca İngilizce Almanca Karşılıklarıyla Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Sim Matbaacılık, Ankara, 2014.

Yokuş S, "1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnemelere İlişkin Yetkileri", Bülent Tanör Armağanı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004, ss. 762-781.

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/417/> (S.e.t.: 05.04.2024)

AYM, E. 1975 / 183, K. 1976 / 15, 16.03.1976,  
[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1976/15?Donemler\\_id=1&EsasNo=1975%2F183&KararNo=1976%2F15](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1976/15?Donemler_id=1&EsasNo=1975%2F183&KararNo=1976%2F15) (S.e.t.: 15.04.2024).

AYM, E. 1979 / 22, K. 1979 / 45, 18.12.1979,  
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1979/45?EsasNo=1979%2F22&KararNo=1979%2F45> (S.e.t.: 03.05.2024).

AYM, E. 1992 / 37, K. 1993 / 18, 27.04.1993  
[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/18?Donemler\\_id=2&EsasNo=1992%2F37&KararNo=1993%2F18](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/18?Donemler_id=2&EsasNo=1992%2F37&KararNo=1993%2F18) (S.e.t.: 15.04.2024).

AYM E. 2007/72, K. 2007/68, 5.7.2007,  
[https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler\\_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/68?Donemler_id=2&EsasNo=2007%2F72&KararNo=2007%2F68) (S.e.t.: 03.05.2024).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>  
(S.e.t.: 07.05.2024)

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası,  
<https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section7> (S.e.t.: 03.06.2024)

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>  
(ErişimTarihi: 05.05.2024)

[https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/veto\\_1?q=veto](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/veto_1?q=veto)  
(S.e.t.: 03.05.2024)

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-turkish/veto> (S.e.t.:  
03.05.2024)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.10.pdf> (S.e.t.: 03.05.2024)