

## Veto (Geri Gönderme) Yetkisinin Anlamı, Türk Anayasalarında Düzenlenişi ve Yasama Fonksiyonunun Özellikleri Açısından İncelenmesi

*The Meaning of the Veto Power, Its Regulation in Turkish Constitutions and Its Examination in Terms of the Characteristics of the Legislative Function*

Onur Hamurcu 

Dr. Arş. Gör. Recep Tayyip Erdoğan  
Üniversitesi, Rize, Türkiye,  
onur.hamurcu@erdogan.edu.tr



Geliş Tarihi/Received: 30.10.2023  
Kabul Tarihi/Accepted: 16.05.2024  
Yayınlanma Tarihi/ Available Online:  
17.07.2024

**Öz:** Veto kurumu ile hatalı ya da hukuka aykırı olduğunu düşünülen kanunların bir kez daha görüşülmesi amaçlanır. Veto ve geri gönderme kavramı teknik anlamda iki farklı kavramdır. Bu farklılık ikinci görüşmedeki kabul sayıları açısından ortaya çıkmaktadır. Şayet ikinci görüşmede aynı metin farklı bir çoğunluk öngörülmeden kabul edilebiliyorsa burada bir geri gönderme yetkisinin varlığından bahsedilmektedir. Bununla birlikte ilk kabulden daha farklı bir çoğunluk öngörülmüş ise burada bir veto yetkisi söz konusudur. Cumhuriyet öncesi dönemde mutlak veto şeklinde karşımıza çıkan durum mevcut haliyle güçleştirici veto yetkisine evrilmiştir. Yasama organının özellikle aslilik ilkesi kapsamında veto yetkisinin bir geri gönderme biçiminde düzenlenmesi, olası siyasi çatışmalardan kaçınmak adına Cumhurbaşkanına kanunların yürürlüğü öncesinde, iptal davası açma yetkisi vermek ve kanunlaşan metni yürürlüğe girmeden yargı denetimine tabi kılmak gibi alternatiflerin düşünülmesi son derece önemlidir.

**Anahtar Kelimeler:** Veto, Anayasa, Cumhurbaşkanı, Yasama, Kanun

**Abstract:** The aim of the veto institution is to re-negotiate the laws that are thought to be erroneous or unlawful. The concept of veto and repatriation are technically two different concepts. This difference emerges in terms of the number of acceptances in the second interview. If the same text can be accepted in the second meeting without a different majority, the existence of an authority to send back is mentioned. However, if a different majority than the initial acceptance is envisaged, there is a veto power. The situation that appeared as an absolute veto in the pre-Republic period has evolved into a difficult veto power in its current form. It is extremely important to consider alternatives such as arranging the veto power of the legislative body in the form of a return, especially within the scope of the principle of substantiveness, giving the President the authority to file an annulment lawsuit before the laws come into force in order to avoid possible political conflicts, and subjecting the enacted text to judicial review before it comes into force.

**Keywords:** Veto, Constitution, President, Legislative, Law

### Extended Abstract

The purpose of the veto power granted to the President is to request the legislative body to review the laws so that they come into force completely, without errors and in accordance with the constitution. In other words, the president warns the legislative body about issues he deems deficient or wrong. Veto power is an extremely important power in terms of liberal constitutionalism activity. The essence of constitutionalism is the limitation of state authority. One of the most basic conditions for this is the sharing of authority among state organs. Complementary to this sharing is the supervision between institutions.

Veto is subject to three basic distinctions in doctrine: absolute, delaying/suspension and complicating. There is no consensus on which type of veto means which.

Absolute veto is a concept that exists in monarchies or authoritarian regimes, and the approval authority of the head of state means that the bill becomes law. In other words, if the monarch does not find the proposed law appropriate, it means an absolute veto. Here, it is possible that the law will not be formed before it even comes into force. For example, during the First Constitutional Monarchy period, bills that were not approved by the sultan did not become law. This turned the sultan's veto power into an absolute veto.

When the head of state sends the draft law back to the parliament for review, if it is accepted without requiring a qualified majority, then technically speaking is not a veto power, but the power to send it back.

In the first version of the 1982 Constitution, the publication period for laws was increased to fifteen days and laws regarding constitutional amendments became vetoable. In accordance with Article 89 of the first version of the Constitution, the president publishes the laws adopted by the Turkish Grand National Assembly within fifteen days. Article 104 gives the president the authority to send laws, except budget laws, back to the Grand National Assembly of Turkey with their justifications for reconsideration. If the parliament accepts the law as it is, the president publishes the law; if a change is made in the law, the president can send it back again. Provisions regarding constitutional amendments are reserved, and according to Article 104, the president may submit laws regarding constitutional amendments to a referendum when deemed necessary. In Article 175, the condition for this situation is that the relevant law be accepted verbatim by the parliament.

With the amendment made in 2017, if the parliament accepts the returned law as it is with an absolute majority, then the president must publish the law. The important detail here is that an absolute majority is required for the same acceptance condition regarding veto. If the law before it is amended and accepted by the parliament, in this case, voting is done according to the general rule. The law can be sent back again if any changes are made to it.

In terms of generality, by using the veto power, the area that the legislature wants to regulate can be put on hold. In addition, the executive's veto of a regulation in a certain area can also mean that the legislature "does not make a regulation in that area" or "does not do it this way". However, apart from the absolute veto power, in terms of other types of veto, the legislature has the authority to make regulations in any field it wishes, provided that it complies with the constitution. In other words, the existence or use of veto power will not make a meaningful difference in terms of this feature, or a situation of usurpation of power will not arise in terms of this feature.

While the criterion of conformity with the constitution and law, which is the condition of the primary regulation principle, is valid during the preparation process of the law, the condition of suitability for the president is also added during the implementation phase. The formation process of the law is primarily carried out by the legislative body. However, it is doubtful to what extent a law that complies with the law but has not come into force or has been postponed due to political or ideological reasons meets this principle.

We believe that there is no point that needs to be discussed in terms of the inalienability of the veto power of the legislative body. Because with the veto power, only the renegotiation of a law is possible. When the executive authority exercises this power, it also does not have the authority to make laws. The power to make laws belongs to the legislature.

As a result, the president can use his veto power for any reason. If it is not possible for the same law to obtain a higher majority, this directly leads to blockage of legislative activity and politically controversial situations. This situation may lead to damaging results for both the president and the legislature. Since the essence of political control is different from judicial control, it is natural that there is also a control

of propriety in the veto institution. However, in order for this not to lead to a political impasse, there must be legal justification in the use of this authority. Giving the President the authority to file an annulment lawsuit before the laws come into force and subjecting the enacted text to judicial review before it comes into force can also be considered as alternatives to avoid the possible political consequences of the veto power.

## Giriş

Veto yetkisi monarşilerde hükümdarın otoritesini temsil eden, parlamenter demokrasilerde ise geri gönderme halini alan önemli bir denetim mekanizmasıdır.<sup>1</sup> Vetoyu Türk Dil Kurumu, “bir şeye karşı çıkma, bir şeyi engelleme, reddetme” olarak tanımlamaktadır.<sup>2</sup> Amerikan Anayasası m. 1 uyarınca Başkan, kongreden geçen kanunları veto yetkisine sahiptir.<sup>3</sup> Bu durumun tersi de mevcut olup anayasalar tarafından devlet başkanına veto yetkisinin verilmediği ya da sadece sembolik şekilde onaylama mekanizmalarının kabul edildiği uygulamalar da mevcuttur. Arnavutluk ve Portekiz anayasaları bu duruma örnektir.<sup>4</sup>

Hukuksal anlamda veto, farklı hukuk disiplinlerinde de kullanılmaktadır. Ticaret hukukunda veto, şirket sözleşmesi uyarınca belirli ortaklara tanınabilmektedir. Ortağın şahsına ait olan bu hak sonucunda genel kurul kararları geçersiz kılınabilmektedir.<sup>5</sup> Uluslararası hukuk alanında ülkeleri politika değişikliğine yöneltmek adına, politik organizasyonlarda “veto kartı” devletlerin elindeki en büyük kozlardandır. Türkiye’nin Avrupa Birliği üyelik sürecinde ya da Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) üyesi devletlerin iç ilişkilerinde veto kavramı sıklıkla gündeme gelebilmektedir.<sup>6</sup> Yine Birleşmiş Milletlerin (BM) bağlayıcı kararlar alabilen Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi’ne (BMGK) daimi üye olan devletlerin veto hakkının olması, “kurumu demokratik olmaktan çıkarmakla” eleştirilmektedir.<sup>7</sup>

Veto ile yasama organının hukuka aykırı işlemleri devlet başkanı tarafından değişikliğe zorlanabilmektedir. Bu durum organlar arasındaki denge ve denetlemenin önemli bir parçasını oluşturur. Veto yetkisi bu denetimin önemli siyasi kollarından biri olarak kabul edilebilir. Bu yetkinin düzenlenme şekli ve kullanım biçimi yasamanın fonksiyonları olan aslilik, genellik ve devredilmezlik ilkeleri ile kimi zaman çelişkili bir durum yaratabilmektedir. Çalışmamızda veto kurumuna ilişkin kavramsal çerçeve çizildikten sonra yasama fonksiyonunun özellikleri açısından nitel bir değerlendirme yapılacaktır.

## I. Vetonun Amacı ve Niteliği

Veto yetkisinin kökeni ortaçağ Avrupası’nda kralların, kendilerini adaletin mutlak ve üstün koruyucusu olarak görmeleri ile birlikte, parlamentoları tarafından kendilerine sunulan önerileri ve talepleri reddetme haklarına kadar gidebilmektedir. Öyle ki veto yetkisi monarşi ile olan bağı sebebiyle, Amerikan ve Fransız devrimleri sonrasındaki dönemde “anayasal düşüncüler” tarafından tamamen ortadan kaldırılmak istenmiştir.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 21/1, (Mart 1998), 7. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II*. (Bursa: Ekin Yayınevi, 2020), 140.

<sup>2</sup> Türk Dil Kurumu (TDK), “Türk Dil Kurumu Sözlükleri” (Erişim 5 Mayıs 2023).

<sup>3</sup> Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013), 64.

<sup>4</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Rıza Çoban, *Anayasayı Değiştirme Yetkisi Sınırları ve Denetimi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2011), 106,107.

<sup>5</sup> Muhammed Sulu, “Limited Ortaklıklardaki Veto Hakkı ve Veto İşleminin Hükümsüzlüğüne Dair İncelemeler”, *MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 29/1, (Haziran 2023), 591.

<sup>6</sup> Ali Şevket Ovalı, Ovalı, Ali Şevket. “Türkiye-Nato İlişkilerinde Veto Krizleri: Benzerlikler Ve Farklılıklar Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1-21. [https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken\\_gorunum/2096---Ali-Sevket-Ovali.pdf](https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken_gorunum/2096---Ali-Sevket-Ovali.pdf). (Erişim: 30.10.2023), 16.

<sup>7</sup> Mehtap Başarır, “San Francisco Konferansı Sürecinde Büyük Devletlerin Veto Yetkisi Üzerine Tartışmalar”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 46, (Ekim 2021), 37.

<sup>8</sup> Elliot Bulmer, *Presidential Veto Power*, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2. E., 2017), 6. İlerleyen dönemlerde ise ABD özelinde bu yetkinin başkana tanınmasındaki amaçlardan biri, kongre tarafından

Cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin amacı, kanunların eksiksiz, hatasız ve anayasaya uygun bir şekilde yürürlüğe girmesi için yasama organından gözden geçirilmesi istemidir.<sup>9</sup> Bir başka deyişle cumhurbaşkanı eksik ya da hatalı gördüğü konularda yasama organını uyarmaktadır.<sup>10</sup> Günümüz modern demokrasileri açısından veto yetkisi, anayasanın korunması için bir aygıt, parlamento tarafından üretilen zararlı politikalara ve siyasi yozlaşmaya karşı bir koruma ve devlet başkanının liderlik göstergesi gibi çeşitli amaçlar ve anlamlar içermektedir.<sup>11</sup>

Veto yetkisi, liberal anayasacılık faaliyeti açısından son derece önemli bir yetkidir. Anayasacılığın özü devlet otoritesinin sınırlandırılmasıdır. Bunun en temel koşullarından biri de devlet organları arasında bir yetki paylaşımından geçer. Bu paylaşımın tamamlayıcısı ise, kurumlar arasındaki denetimdir. İşte veto yetkisi de kanunlaştırma işlemiyle yasamanın mutlak hakimiyeti yerine, uzlaşma ve siyasi sorumluluğun sağlanması adına yürütmeye tanınan önemli bir yetki mekanizmasıdır.<sup>12</sup>

Özellikle demokratik toplumlar açısından çoğunluğun her durumda doğru kararlar alamayabileceği kabul edilmektedir. Bu bakımdan çoğunluk iradesinin sınırlandırılması önem arz eder. Devlet başkanına verilen veto yetkisi de bu sınırlama araçlarından biri olarak karşımıza çıkabilmektedir.<sup>13</sup> Bununla birlikte cumhurbaşkanının konumu itibarıyla ülke siyasetinin yürütülmesinde söz sahibi olması doğaldır. Bu görevini yerine getirirken de hazırlanan kanunların, devletin temel ilkelerine ne oranda uyumlu olduğunu gözden geçirmek ve uygun olmadığını düşündüklerini geri göndermek de en doğal yetkilerinden biridir.<sup>14</sup>

Kanunların ve özellikle de anayasa değişikliklerinin toplumsal bir mutabakat gözetilerek yapılması gerekmektedir. Toplumsal uzlaşının sağlanması gerek demokrasilerin varlığı gerekse de toplumsal yaşamın sağlıklı devam edebilmesi açısından önemlidir. Bu işlemlerin sayısal üstünlüğü elinde bulunduran taraflarca dayatma şeklinde yapılmaması gerekir. Bilhassa anayasa değişikliklerinde son kararı parlamentonun verdiği sistemlere az rastlanmaktadır.<sup>15</sup>

Cumhurbaşkanının veto yetkisini kullanırken, özellikle anayasada yer alan gerekçe bahsine bağlı olması gerekir. Zira cumhurbaşkanı yalnızca kendi siyasi görüşü ve tutumuna uygun bulmadığı kanunları da gerekçelendirerek veto edebilir. Burada önemli olan, yapılan işlemde objektif kriterler çerçevesinde bir gerekçelendirme yapılarak cumhurbaşkanının tarafsızlığına gölge düşürecek şekilde hareket edilmemesidir.<sup>16</sup> Kaldı ki ülkemiz açısından 2017 değişikliğiyle birlikte bakanlar kurulunun kaldırılarak, yürütmenin monist bir yapıya bürünmesi neticesinde yürütmenin, kanunlaştırma sürecinde aktif şekilde rol alamayacağı belirtilmektedir.<sup>17</sup>

---

başkanlığa karşı yapılabilecek muhtemel yetki tecavüzlerinin önlenmesi olarak ifade edilmiştir. Charles L. Black, "Some Thoughts On The Veto", *Law and Contemporary Problems*, Vol.40, No.2, Spring, 1976, 89. Aynı doğrultuda, Carl McGowan, "The President's Veto Power: An Important Instrument of Conflict in Our Constitutional System", *San Diego Law Review*, Vol.23, No. 4, (July/August 1986), 791.

<sup>9</sup> Yüksel Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1/1, (Mart 1996), 171.

<sup>10</sup> Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", 5.

<sup>11</sup> Bulmer, *Presidential Veto Power*, 8,9.

<sup>12</sup> Cengiz Gül, *İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti*, (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2010), 57.

<sup>13</sup> Hayri Keser, "Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11-S.2, (Aralık 2021), 168.

<sup>14</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 185.

<sup>15</sup> Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2023), 187.

<sup>16</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 185.

<sup>17</sup> Osman Korkut Kanadoğlu – Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 381. Yaman ve Ünal da aynı görüşte olup bütçe kanunlarını istisna tutarlar. Abdulsemet Yaman – Havva Ünal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürütme Erki Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 26, Sa. 2, (2021), 241.

Doktrindeki bir görüş veto yetkisinin daha demokratik olması için ilgili bakanla veya başbakanla birlikte kullanılması gerektiğini ifade eder.<sup>18</sup> Ortak imzalı şekilde kullanılmayan bu yetki, yürütme ile yasama arasında sürtüşmelerin doğmasına sebep olabilir. Yine bizimde katıldığımız şekilde sürekli bir veto ve sonrasında aynen kabul süreci cumhurbaşkanının itibarı açısından da zedeleyecidir.<sup>19</sup> Bu durumu özellikle düalist yürütme yapılı parlamenter sistemler açısından etkisiz bırakılacak organın yürütme olması gerekliliğiyle birlikte düşünmek gerekir.<sup>20</sup> Bununla birlikte devlet yönetimi anlayışının oydaşma algısından inatlaşmaya evrilmesi de gerek toplumsal gerekse de ekonomik anlamda menfi sonuçlara sebebiyet verebilir.

Veto yetkisi yasama üzerinde bir denetim mekanizması gibi işlemektedir. Her ne kadar kanunların denetimi anayasa mahkemesince yapılsa da siyasi anlamda kanunların yürürlüğe girmeden önce cumhurbaşkanınca da bir siyasi denetime tabi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Üstelik veto edilen kanunun gerekçesi tamamen siyasi saikler olabileceği için bu denetim hem şekil hem de esasa ilişkindir.<sup>21</sup> Her ne kadar denetim ya da yasama işleminin bir parçası gibi görünse de esasında veto yetkisi, yalnızca kanunların sağlıklı ve hukuka uygun bir şekilde vücut bulabilmesi için, cumhurbaşkanına verilmiş idari bir yetkidir.<sup>22</sup> Bir diğer ifade ile veto yetkisi idari bir yetki olup yasama ile ilgili bir görevdir, fakat kanun teklifi anlamına gelmemektedir.<sup>23</sup>

## II. Veto Türleri ve Türk Anayasalarında Düzenleniş Şekilleri

Veto doktrinde mutlak, geciktirici/askıya alıcı ve güçleştirici olarak üç temel ayrıma tabi tutulmaktadır.<sup>24</sup> Hangi veto türünün ne anlama geldiği konusunda tam anlamıyla görüş birliği bulunmamaktadır.

### A. Mutlak veto

Mutlak veto monarşilerde ya da otoriter rejimlerde söz konusu olan bir kavram olup devlet başkanının onaylama yetkisi tasarının da kanunlaşması anlamına gelmektedir. Bir başka ifade ile monarkın, hazırlanan kanun önerisini uygun bulmaması, mutlak veto anlamına gelmektedir. Burada yürürlük aşamasına dahi gelmeden, kanunun oluşmaması söz konusudur.<sup>25</sup> Söz gelimi I. Meşrutiyet döneminde padişahın onaylamadığı tasarılar kanunlaşmamaktaydı. Bu da padişahın veto yetkisini, mutlak veto haline getirmekteydi.<sup>26</sup>

Kanun-ı Esasî döneminde yürütme yetkisi tamamen sorumsuz konumdaki padişaha aittir. Padişahın yetkisini I. ve II. Meşrutiyet dönemleri için ayrı ayrı incelemek gerekir. I. Meşrutiyet döneminde yasa tasarıları padişah tarafından kurulan hükümet tarafından hazırlanmakta olup Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan tarafından yalnızca kendi görevleriyle ilgili konularda hazırlanabilmektedir.<sup>27</sup> Bu dönemde padişah tarafından onaylanmayan kanun önerileri, kanun vasfını kazanamamaktadır. Bu da padişahın mutlak veto yetkisi olduğu anlamına gelmektedir.<sup>28</sup> Bir başka deyişle kanun önerisinin, tam

<sup>18</sup> Karşı görüş için bkz. Hayri Keser, "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1-2, (2003), 163.

<sup>19</sup> Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", <https://anayasa.gov.tr/media/4835/tezic.pdf>, (Erişim: 05.09.2023), 84.

<sup>20</sup> Gözler, *Genel Teori*, Cilt II, 12.

<sup>21</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 188.

<sup>22</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 194.

<sup>23</sup> Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", 11,12.

<sup>24</sup> ABD Başkanı'nın yetkileri açısından normal veto, cep vetosu, item veto (kısmi veto) gibi türler de bulunmaktadır. Gözler, *Genel Teori*, Cilt II, 36,37.

<sup>25</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 177.

<sup>26</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2023), 56,57. Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 83.

<sup>27</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, *Türk Anayasa Hukuku Tarihi*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), 829.

<sup>28</sup> Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 84.



anlamıyla kanun haline gelerek yürürlük kazanması padişahın iradesi doğrultusunda gerçekleşmektedir.<sup>29</sup>

II. Meşrutiyetle birlikte padişahın iradesi kanunun oluşumundan yalnızca yürürlüğün onaylanması seviyesine çekilmiştir.<sup>30</sup> Padişahın onayı, kanun önerisinin kanunlaşması sürecine ilişkin değildir. Padişah, önüne gelen kanun önerilerini onaylayabilir ya da yasamaya geri gönderebilir. Geri gönderilen kanun Meclisi Mebusan ve Ayan tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilirse, padişah bu kanunu onaylamak zorundadır. Haliyle bu dönem itibarıyla, mutlak veto yetkisi ortadan kalkarken, padişahın geri gönderme yetkisi geciktirici veto niteliğine bürünmüştür.<sup>31</sup>

## B. Geri gönderme yetkisi ve vetodan farkı

Devlet başkanı önüne gelen kanun tasarısını geri görüşülmek üzere meclise geri gönderdiğinde, eğer nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın kabul ediliyorsa, bu durumda teknik olarak bir veto yetkisinden değil, geri gönderme yetkisinden bahsedilmektedir.<sup>32</sup> Teziç burada ikinci görüşme sonrasında “*nitelikli çoğunluk aranmaması*” ifadesini kullanırken Anayurt, ikinci kabulde “*ilkinden farklı bir çoğunluk öngörülmemesi*” şeklinde ifade eder.<sup>33</sup> Önemli olan geri gönderme yetkisi kullanıldıktan sonra, kanun metninin ikinci kez oylanmasında özel bir sayının (nitelikli ya da meclis salt çoğunluğu gibi) aranmasıdır. Haliyle asgari karar yeter sayısı ile kanun metni kabul edilebiliyorsa, cumhurbaşkanının yetkisi teknik olarak geri gönderme yetkisidir.<sup>34</sup>

1982 Anayasası’nda “geri gönderme” ifadesi kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne *geri gönderme* yetkisine sahiptir. Aynı doğrultuda m. 89’da yayınlanması kısmen ya da tamamen uygun bulunmayan kanunların bu husustaki gerekçesiyle birlikte *yeniden görüşülmek üzere* TBMM’ye gönderir hükmü yer almaktadır. Yine m. 175’e göre cumhurbaşkanı, anayasa değişikliğine ilişkin kanunları *bir daha görüşülmek üzere* meclise gönderebilmektedir. Anayasada veto kelimesi doğrudan zikredilmemekte, cumhurbaşkanının yetkisi, *yeniden ya da bir daha görüşülmek üzere geri gönderme* şeklinde yer almaktadır.

## C. Geciktirici ve güçleştirici veto

Geciktirici ve güçleştirici veto kavramları ise doktrinde tartışmalıdır. Tartışma, görüşülmesi için geri gönderilen kanun tasarısının yeniden kabul edilmesinde aranan çoğunluk üzerinedir.

Bir görüşe göre, devlet başkanı kanunun “*oluşumunu*” bir süreliğine erteleyebiliyor ise burada geciktirici veto söz konusudur.<sup>35</sup> Şayet devlet başkanı kanunu geri gönderir ve sonrasında parlamento tarafından geri gönderilen kanun daha yüksek bir çoğunluk ile kabul edilirse, bu durumda geciktirici veto söz konusu olur.<sup>36</sup> Keser de bu görüşe katılır nitelikte şu görüştedir, “*Geri gönderme yetkisi bir geciktirici*

<sup>29</sup> Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 172.

<sup>30</sup> Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 172.

<sup>31</sup> Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, 5,6. Zorlaştırıcı veto, şeklinde de ifade edilmektedir. Veysel Erat, “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerinde Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 13, Sa. 25, (2015), 340.

<sup>32</sup> Teziç, *Anayasa Hukuku*, 57. Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 466.

<sup>33</sup> Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 466.

<sup>34</sup> Bununla birlikte bazı yazarlar geri gönderme ve veto kavramlarını birbirinin yerine de kullanmaktadır. Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 271.

<sup>35</sup> Burada çevirinin önemi de ortaya çıkmaktadır. Şayet geciktirici veto ile doktrinde suspensive veto olarak ifade edilen kavram birbirini yerine kullanılırsa, tam olarak birbirini karşılamayabilmektedir. Söz gelimi Suspensive vetoya örnek Ekvator verilmektedir. Devlet başkanı veto yetkisini kullandıktan sonra bir yıl boyunca geçerli olmakta ve bir yılın sonunda da aynı tasarı için üçte iki gibi bir nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Bulmer, *Presidential Veto Power*, 16. Görüldüğü gibi gecikme durumu “bir süre”den daha uzun sürebilmekte ve sonrasında da nitelikli çoğunluk aranabilmektedir.

<sup>36</sup> “Askıya alıcı veto” şeklinde de ifade edilmektedir. “*ABD’de başkan ‘askıya alıcı yasama vetosu’ yetkisine sahiptir. Bu vetoya karşın her iki meclisin de üçte iki oranında çoğunluk sağlaması gerekmektedir.*” İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2012), 159. Bununla birlikte askıya alıcı veto türünün farklı bir anlamı olduğu da ifade edilmektedir. *Meclis tarafından anayasa mahkemesinin iptal ya da itiraza ilişkin kararlarının yürürlüğünü durdurarak askıya alabilmesi*, olarak ifade edilen askıya alıcı veto türüne örnek olarak Portekiz ve Romanya verilmektedir. Ömer Keskinsoy, “Anayasa Değişikliklerine Dair Kanunlar Bakımından Onay, Veto Kavramlarının Anlamı ve Referandum Sürecinde Yargısal Denetim

veto yetkisi olarak da görülmemelidir. Çünkü geri gönderilen kanunun tekrar kabulü için nitelikli bir çoğunluk koşulu aranmamaktadır. Ancak Anayasa değişikliğini içeren kanunlarda geri gönderme teknik anlamda geciktirici veto niteliğindedir. Çünkü anayasa değişikliklerinin ikinci aşamasında yapılacak oylamada daha fazla bir nisap aranmaktadır.”<sup>37</sup> Geciktirici vetoda devlet başkanının, kanunun oluşumun etkisi sınırlı düzeyde kalmaktadır. Şayet meclis kendisine gönderilen kanun tasarı ya da teklifini nitelikli bir çoğunlukla kabul ediyorsa, metin kanunlaşmaktadır.<sup>38</sup> Bir kanunun ilk kabul aşamasında nitelikli çoğunluk aranıyorsa geri göndermeden sonraki oylamada da nitelikli çoğunluğun bulunması gerekir.<sup>39</sup>

Bu görüşten farklı olarak doktrindeki bir diğer görüş, kanunların geri gönderilmesi yetkisini geciktirici veto olarak nitelendirmezken, anayasa değişikliğine ilişkin kanunların geri gönderilmesi ve meclis tarafından aynen kabulü için nitelikli çoğunluk aranmasını güçleştirici veto olarak ifade etmektedir.<sup>40</sup>

Özbudun ise geri gönderilen kanunun aynen kabul edilebilmesi için gereken çoğunluğun basit çoğunluktan salt çoğunluğa yükseltilmesini, geciktirici vetodan güçleştirici vetoya bir geçiş olarak ifade etmektedir.<sup>41</sup> Aynı doğrultuda Özsoy Boyunsuz da 2017 değişikliği sonrasındaki durumu güçleştirici veto yetkisi olarak tanımlar.<sup>42</sup> Anayurt da veto kavramının teknik olarak, ikinci görüşmede ilkinden daha yüksek çoğunluk gerektirmesi durumunu karşıladığını ifade ederek bu veto türü için geciktirici yerine güçleştirici veto tabirinin daha uygun olduğunu ifade etmektedir. Bu bakımdan eğer demokratik devletler açısından veto tabiri kullanılacaksa bunun içerik olarak güçleştirici veto kavramıyla doldurulması gerekir, aksi takdirde bunun adı geri göndermedir.<sup>43</sup>

## D. Cumhuriyet dönemi anayasalarında veto kurumu

### 1. 1924 anayasası dönemi

1924 Anayasasıyla birlikte geri gönderme kurumu da anayasaya girmektedir. 35. madde uyarınca cumhurbaşkanı meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Maddenin ikinci fıkrası ise cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi tanımaktadır; cumhurbaşkanı anayasa ve bütçe kanunları istisna olmak üzere, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere on gün içinde gerekçesi ile birlikte meclise geri verir. Son fıkra uyarınca meclis, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse cumhurbaşkanı bu kanunu ilan etmek zorundadır.

Bu dönemde 1876 Anayasasından farklı bir yöntem benimsenmiştir. Vetonun amacı kanunlarda meydana gelebilecek olan hata ve pürüzlerin giderilmesidir. Kabul edilen metin cumhurbaşkanının önüne gittiğinde hâlihazırda kanunlaşmış haldedir.<sup>44</sup> Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisi tek seferlik olup, kanunun yeniden kabulü için özel çoğunluk aranmamıştır. Cumhurbaşkanının geri gönderme sonucu yeniden kabul edilen kanunu, referanduma taşıma yetkisi de bulunmamaktadır.<sup>45</sup> 1924 Anayasası döneminde tipik bir geri gönderme yetkisi düzenlenmektedir.<sup>46</sup>

---

Sorunu”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, XV/3-4, (2011), 52,53. Yaman – Havva, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürütme...”, 242.

<sup>37</sup> Keser, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi”, 163.

<sup>38</sup> Teziç, *Anayasa Hukuku*, 57. Aynı görüş için bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, (İstanbul: Beta Yayınları, 2023), 320. Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 178.

<sup>39</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2023), 205.

<sup>40</sup> Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52/3, (2003), 314.

<sup>41</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 300. Aynı doğrultuda bkz. Keser, “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı...”, 180.

<sup>42</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, “TBMM’nin Azalan Yetkileri ve Eriyen Gücü”, <https://aposto.com/s/tbmmnin-azalan-yetkileri-ve-eriyen-gucu>, Erişim: 18.04.2024.

<sup>43</sup> Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 466.

<sup>44</sup> Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, 6.

<sup>45</sup> Keser, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi”, 145.

<sup>46</sup> Bu durum “zayıf bir geciktirici veto” şeklinde de nitelendirilmektedir. Ömer Anayurt, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8, Sa. 39, (Kasım 1997), 675.

## 2. 1961 Anayasası dönemi

1961 Anayasası yasamanın kendine has özelliği sebebiyle cumhurbaşkanına gitmeden önce de kanunların siyasi anlamda denetimini mümkün kılmaktadır. Anayasa uyarınca kanun tasarısı ve teklifleri millet meclisinde görüşüldükten sonra cumhuriyet senatosuna gönderilmektedir. Kabul edilen metin, senato tarafından da kabul edilirse kanunlaşmaktadır. Şayet Senato kabul edilen metni değiştirerek kabul ederse bu durumda kanun metninin, Millet Meclisi tarafından da kabul edilmesi gerekmektedir.

Geri gönderilen bir kanunun kabul edilmesi durumunda hangi şartlar altında yeni bir düzenleme olduğu ya da aynen kabul ifadesinin neyi kastettiği görüş ayrılıklarının bulunduğu bir alandır. Bir görüşe göre TBMM kendisine gönderilen kanunun "*noktasını dahi değiştirirse, bu yeni bir kanun sayılmalıdır ve cumhurbaşkanının yeniden veto yetkisi doğmaktadır.*"<sup>47</sup> Karşıt görüş ise değiştirilerek cumhurbaşkanına gönderilen kanunun, yeniden görüşülmesi için meclise gönderilen ilk halinden soyutlanmaması gerektiğini ifade ederek ikinci kez geri göndermenin mümkün olmadığını belirtir.<sup>48</sup>

Anlaşmazlık durumunda millet meclisi ve senato üyelerinden oluşacak bir karma komisyon kurulmakta ve komisyon tarafından bir metin hazırlanmaktadır. Bu durumda millet meclisi, komisyonca hazırlanan metni, senato metnini ya da daha önceden kendisince hazırlanan metinlerden birini kabul etmek durumundadır. Şayet reddedilmiş bir metin söz konusu ise, iki kanadın da reddettiği tasarı ve teklif düşerken, millet meclisi tarafından reddedilen metin senato tarafından aynen ya da değiştirilerek onaylanırsa meclis bu metni tekrar görüşür. Kabul edilen metin kanunlaşırken, reddedilen metin düşer; değiştirilen bir metin olması durumunda ise komisyon prosedürü işletilmektedir.

Senato ve meclisin kabul oranları ise birbirine eşit tutulmuştur. Senato tarafından salt çoğunlukla reddedilen bir metnin kanunlaşması için meclisin salt çoğunluğu, üçte ikilik bir oran için de yine üçte iki meclis çoğunluğu aranmaktadır. Görüldüğü üzere kanunlaştırma faaliyeti sırasında yürütmenin herhangi bir dahli olmaksızın, çift meclis yapısı gereği siyasi bir denetim mekanizması mevcuttur.

Veto açısından ise cumhurbaşkanı TBMM tarafından kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar. Uygun bulunmayanlar ise 'yeniden görüşülmek üzere' gerekçesiyle birlikte TBMM'ye gönderilir. TBMM geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır.<sup>49</sup>

## 3. 1982 Anayasası dönemi

1982 Anayasası'nın ilk halinde kanunların yayımlama süresi on beş güne çıkarılmış ve anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar da veto edilebilir hale gelmiştir.<sup>50</sup> Anayasanın ilk halinde 89. madde uyarınca cumhurbaşkanı TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar. 104. madde ise cumhurbaşkanına bütçe kanunları hariç, kanunları tekrar görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte TBMM'ye geri gönderme yetkisi vermektedir. Şayet meclis kanunu aynen kabul ederse cumhurbaşkanı kanunu yayımlar, eğer kanunda bir değişiklik yapılırsa ise bu durumda cumhurbaşkanı yeniden geri gönderebilmektedir. Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklı olup 104. maddeye göre cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları ise gerekli gördüğünde halk oylamasına sunabilmektedir. 175. maddede ise bu durumun şartı, ilgili kanunun meclis tarafından aynen kabul edilmesidir.

1982 Anayasası'nın ilk metninde anayasa değişikliği kanunlarına ilişkin olarak cumhurbaşkanının kısıtlı bir yetkisi bulunmaktadır. Buna göre cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerini yeniden görüşülmesi

<sup>47</sup> Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 102.

<sup>48</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 180.

<sup>49</sup> 24 ile 61 Anayasaları arasındaki temel farklardan biri de ilan sözcüğünün yerini yayın sözcüğünün almasıdır. Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun kabul edilmesi isdar iken hukuksallaşmış kanunun halka duyurulması yani Resmi Gazetede yer alması ise yayımdır. İlan sözcüğü hem isdar hem de yayın sözcüklerinin anlamını içermektedir. Bu bakımdan yayın (ya da sonradan aynı anlamda kullanılan yayım) sözcüğünden daha isabetlidir. Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", 6,7.

<sup>50</sup> Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", 174.



üzerine meclise gönderdikten sonra meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse cumhurbaşkanı bunu halkoyuna sunabilir ifadesi yer almaktadır.

2001 yılında yapılan değişiklik ile birlikte yayımlanması kısmen uygun bulunmayan kanunlar da gerekçesi gösterilerek cumhurbaşkanı tarafından meclise gönderilebilmektedir. Bu durumda meclis yalnızca uygun bulunmayan maddeler üzerinde görüşme yapabilmektedir.

2017 yılında yapılan değişiklik ile meclis geri gönderilen kanunu salt çoğunluk ile aynen kabul ederse bu durumda cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Burada önemli olan detay vetoya ilişkin aynen kabul şartında salt çoğunluğun aranmasıdır. Önüne gelen kanun meclis tarafından değiştirilerek kabul ediliyorsa bu durumda yine genel kurala göre oylama yapılır. Kanun, üzerinde bir değişiklik yapıldığında ise tekrar geri gönderilebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin olaraksa detaylı düzenlemeler eklenmiştir. Şayet cumhurbaşkanı anayasa değişikliğine ilişkin kanunu yeniden görüşülmesi için meclise gönderir ve meclis kanunu üçte iki çoğunlukla kabul ederse bu durumda cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilmektedir. Burada referandum yetkisi ihtiyaridir. Kanun beşte üç ve üçte iki arasında bir çoğunlukla kabul ediliyorsa bu durumda cumhurbaşkanının onaylama yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı ya geri gönderme sürecini işletecek ya da halkoyuna sunacaktır. Burada ise veto yetkisi kullanılmayacaksa mecburi referandum vardır. Değişiklik kanunu doğrudan veya iade üzerine üçte iki çoğunluk ile kabul edilmişse bu durumda da kanun ya da ilgili maddeleri halkoyuna sunulabilir ya da Resmi Gazetede yayımlanır.<sup>51</sup>

2017 değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının veto yetkisi güçleştirici veto halini almıştır. Zira öncesinde geri gönderilen kanunun yeniden kabul edilebilmesi için basit çoğunluk yeterken, değişiklik sonrasında salt çoğunluk öngörülmektedir.<sup>52</sup> Bu durum doktrinde, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmekte ve yeni bir düzenlemeyle, geciktirici vetoya dönüştürülmesi önerilmektedir.<sup>53</sup> Aynı doğrultuda bu değişiklikte birlikte yürütmenin yasama üzerindeki ağırlığının arttığı ifade edilmektedir.<sup>54</sup>

#### **IV. Yasama Fonksiyonunun Özellikleri Açısından Veto Yetkisi**

Yasama fonksiyonunun özellikleri üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar genellik, aslilik ve devredilmezliktir.<sup>55</sup>

##### **A. Yasamanın genelliği ve veto türleri açısından incelenmesi**

Genellik, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konunun yasama organı tarafından düzenlenebileceğini anlamına gelmekte olup, anayasaya aykırı olmamak tek şart gibi görünmektedir. Her ne kadar ideolojik olarak yasama organının dahi bazı alanlara müdahale edememesi gerektiğine ilişkin fikirler olsa da kural olarak yasama organı, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla istediği düzenlemeyi yapabilmektedir.<sup>56</sup>

Yasama organının genelliği ile kanunların genelliği arasında fark vardır. Yasama yetkisinin genelliği her konuya ilişkin düzenleme yapılabileceğini ifade eder.<sup>57</sup> Genellik ilkesi yürütme organı ile bu yetkinin paylaşılmaması ve konu bakımından istenilen düzeyde kanuni bir düzenleme yapılabilmesi anlamına da gelmektedir.<sup>58</sup> Bunun anlamı yürütmeye ilişkin mahfuz bir alan bırakılmadığıdır. Şayet kanun yapımı

<sup>51</sup> Ayhan Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023) 636, 637.

<sup>52</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 646.

<sup>53</sup> Bayram Doğan ve Ali Fuat Geyik, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/2, (2020), 40.

<sup>54</sup> Gören, *Anayasa Hukuku*, 272.

<sup>55</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I*. (Bursa: Ekin Yayınevi, 2020), 898. Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 584. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213 vd.

<sup>56</sup> Gözler, *Genel Teori*, Cilt.1, 898.

<sup>57</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213.

<sup>58</sup> Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 586.

konu itibariyle sınırlandırılıp belirli alanlar yürütme organına devredilmiş ise burada yasama organının genelliğinden bahsedilemez.<sup>59</sup>

Belirli zamanlara ya da belirli bölgelere ilişkin kanunların yapılması yasamanın genelliği ilkesine aykırı kabul edilmemektedir. Şöyle ki, bir afet bölgesine ilişkin çıkarılan kanun o bölgenin özellikleri ve insanları gözetilerek çıkarılmış olabilir. Bu durum istisnai olup genellik ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir. Yine federatif yapılı sistemlerde yasamanın alanı, anayasa uyarınca kendisine yetki verilen alan ve konuyla sınırlıdır. Yine yasama bu alanı aşmamak kaydıyla genellik ilkesine uygun şekilde kanun yapabilir.<sup>60</sup>

Genellik ilkesi açısından, veto yetkisinin kullanılması ile yasama organının düzenleme yapmak istediği alan beklemeye alınabilmektedir. Bunun yanı sıra yürütmenin, belli bir alandaki düzenlemeyi veto etmesi demek yasama organına “o alanda düzenleme yapma” ya da “bu şekilde yapma” anlamına da gelebilmektedir. Yine de mutlak veto yetkisi dışında diğer veto türleri açısından yasama organı yine anayasaya uygun olmak şartıyla istediği alanda düzenleme yapabilme yetkisini haizdir. Bir başka ifadeyle veto yetkisinin varlığı ya da kullanılması bu özellik açısından anlamlı bir fark oluşturmayacak ya da özellik açısından bir yetki gaspı durumu ortaya çıkmayacaktır.

## B. Aslilik özelliği ve veto türleri açısından incelenmesi

Yasama fonksiyonunun asliliği, kanunla düzenleme yapılacak bir alanda önceden anayasa ile düzenleme yapılmasına gerek olmadığı anlamına gelir. Burada yine önemli olan tek koşul yapılacak işlemin anayasaya aykırı olmamasıdır.<sup>61</sup> Doktrinde bu durumun yasama organının yetkisini kullanırken “*temel ve dayanak bir hukuk kuralına ihtiyacı olmaması*” şeklinde de ifade edilmektedir.<sup>62</sup>

Özbudun’un *ilkellik* olarak da ifade ettiği özellik, yazarın kendi ifadesiyle “*araya başka bir işlem girmeksizin*” yasama organının herhangi bir konuda düzenleme yapabilmesi anlamına gelir. Yürütme organı belirli istisnalar çerçevesinde belirli alanlarda düzenleme yetkisine sahip olsa da bunun mutlaka önceden öngörülmüş olması gerekir. Türkiye’de iki fonksiyon arasındaki farkın bu olduğu ifade edilmektedir.<sup>63</sup> Yasama organının asliliği kendisine istediği konuda ilk elden düzenleme yetkisi verse de hukuki anlamda bir zorunluluk yüklemesiz. Yasama anayasanın öngördüğü bir sistemi sağlamak için gerekli çalışmaları yapmak zorundadır. Fakat bu da nihayetinde siyasi bir yükümlülüktür. Anayasal anlamda yasamayı zorlayacak bir durum yoktur. Yürütme açısından ise durum farklıdır. Kanunun olduğu bir yerde onun yürütülmesi, yürütme organı açısından bir yükümlülüktür.<sup>64</sup>

Veto yetkisinin kullanılması ile aslilik özelliğinin askıya alındığı ifade edilebilir. Çünkü veto yetkisi kullanılırken cumhurbaşkanı gerekçesi konusunda özgürdür. Bir başka deyişle veto edilen kanun sadece hukuka uygunluk değil aynı zamanda yerindelik gerekçesi ile de veto edilebilir.<sup>65</sup> Yani cumhurbaşkanı *herhangi* bir sebeple bu yetkiyi kullanabilir. Bunun sonucunda yasama organı, bir alanı asli olarak düzenlemeden önce, araya giren başka bir hukuki işlemi aşmak zorunda kalmaktadır.

Asli düzenleme ilkesinin şartı olan anayasaya ve hukuka uygun olma ölçütü kanunun hazırlanması sürecinde geçerliken, yürürlük aşamasında cumhurbaşkanı için de uygun olma şartı eklenmektedir. Kanunun oluşum süreci asli olarak yasama organı tarafından yapılmaktadır. Fakat hukuka uygun olup yalnızca siyasi, ideolojik gerekçelerle yürürlüğe girmemiş ya da girmesi ertelenen bir kanunun ne oranda bu ilkeyi karşıladığı şüphelidir.

<sup>59</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 214.

<sup>60</sup> Süheyl Batum vd., *Anayasa Hukuku*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 234.

<sup>61</sup> Gözler, *Genel Teori, Cilt.1*, 899. Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 587.

<sup>62</sup> Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 97.

<sup>63</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 213.

<sup>64</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 214.

<sup>65</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 298.

### C. Devredilmezlik özelliği ve veto türleri açısından incelenmesi

Devredilmezlik özelliği yasama organının yasama yetkisini devredemeyeceği anlamına gelmektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği doğrudan 1982 Anayasası'nın 7. maddesinde de yer almaktadır. Söz gelimi yasa yapım yetkisi anayasanın öngörmediği bir şekilde yürütme organına devredilemez.<sup>66</sup> Yasama yetkisinin yegâne sahibi yine kendisidir.<sup>67</sup>

Yürütmeye yetki devri yapılan konular yine Anayasa tarafından belirlenmiştir. Bu husus üçlü bir tasnife tabi tutularak birinci grup vergi, dış ticaret ve milletlerarası anlaşmalar, ikinci grup mülga durumdaki olağan ve olağanüstü dönem kanun hükmünde kararname, üçüncü grup ise mülga KHK'ların yerini alan cumhurbaşkanlığı kararname olarak ifade edilmektedir.<sup>68</sup>

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi 90'lı yıllarda vermiş olduğu kararlarında Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisini yasama yetkisinin devri olarak kabul etmemiştir.<sup>69</sup> Olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararname ise eski düzenlemeyle birlikte düşünüldüğü zaman<sup>70</sup> yasama yetkisinin devri olarak değil doğrudan anayasada öngörülmüş, kendine has bir düzenleme alanı olarak değerlendirilebilir. Bu görüşe göre, yasama yetkisini yürütmeye devretmemekte, yürütmenin düzenleme yetkileri doğrudan anayasa tarafından belirlenmektedir.<sup>71</sup>

Aynı doğrultuda Gören de CBK ile yürütmenin asli düzenleme yetkisinin son derece genişletildiğini ve bu yetki açısından kanuni bir yetkilendirmeye ihtiyaç duyulmadığını, yetkinin doğrudan anayasadan kaynaklandığını ifade etmektedir.<sup>72</sup> Doktrindeki bir başka görüş ise bu durumun yasama yetkisinin devri olarak değil, belirli konularda yasama tarafından yürütmenin, yasama işleviyle yetkilendirilmesi şeklinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>73</sup> Burada en önemli unsur yasama tarafından yürütmeye tanınacak hareket alanının dikkatli bir şekilde çizilmesidir.<sup>74</sup>

Veto yetkisinin yasama organının devredilmezliği açısından tartışılması gereken bir noktası bulunmadığı kanaatindeyiz. Zira veto yetkisiyle birlikte yalnızca, bir kanunun yeniden görüşülmesi söz konusudur. Yürütme makamı bu yetkiyi kullandığında aynı zamanda kanun yapma yetkisine de sahip olmaz. Kanun yapma yetkisi yine yasamaya aittir.

### Sonuç

Veto mekanizması ile hatalı ya da hukuka aykırı olduğunu düşünülen kanunların bir kez daha görüşülmesi amaçlanır. Yetkilerin paylaştırıldığı bir sistemde veto yetkisinin varlığı, önemli bir denetim mekanizması işlevi görür. Bu sayede meclis çoğunluğu, sadece sayısal avantajı sebebiyle dikkatsiz ve baskıcı bir şekilde davranmamış olur.

Veto ve geri gönderme kavramı teknik anlamda iki farklı kavramdır. Her iki kavram da öncelikle, yasama tarafından kabul edilmiş kanun tasarı ya da teklifinin yayım aşaması için devlet başkanı önüne geldikten sonra yeniden görüşülmesi için meclise iade edilmesidir. Farklılık ikinci görüşmedeki kabul sayıları açısından ortaya çıkmaktadır. Şayet ikinci görüşmede aynı metin farklı bir çoğunluk öngörülmeden kabul edilebiliyorsa burada bir geri gönderme yetkisinin varlığından bahsedilmektedir. Bununla birlikte ilk kabulden daha farklı bir çoğunluk öngörülmüş ise burada bir veto yetkisi söz konusudur.

Veto yetkisi de kendi içerisinde sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Mutlak veto yetkisi üzerinde ihtilaf olmayan bir tür olup genellikle demokratik olmayan devletlerde görülen ve doğrudan kanunlaşma

<sup>66</sup> Gözler, *Genel Teori, Cilt.1*, 900.

<sup>67</sup> Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 588.

<sup>68</sup> Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 99.

<sup>69</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 215,216.

<sup>70</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 215,216.

<sup>71</sup> Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 100.

<sup>72</sup> Gören, *Anayasa Hukuku*, 214.

<sup>73</sup> Süheyl Batum vd., *Anayasa Hukuku*, 235.

<sup>74</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 22.

sürecine etki eden bir yetkidir. Mutlak veto yetkisinde devlet başkanı ya da padişahın veto yetkisi ile kanun önerisi doğrudan ortadan kalkmakta daha doğru bir ifadeyle hiç kanunlaşmamaktadır.

Şayet ikinci görüşmede, ilk kabulden daha yüksek bir çoğunluk öngörülmüş ise burada kimi yazarlarca güçleştirici kimi yazarlarca geciktirici veto olarak tabir edilen durum söz konusudur. Doktrindeki bir görüş ilk kabul ile ikinci kabul arasında bir kabul sayısı artışı olmasını güçleştirici veto olarak nitelendirirken bir grup yazar aynı durumu geciktirici olarak nitelendirmektedir.

Kanaatimizce buradaki ifade basit bir kelime farklılığından ibaret olup güçleştirici veto ifadesinin kullanılması daha isabetlidir. Zira güçleştirici veto içerik olarak geciktirici vetonun da etkisini göstermektedir. Yani veto yetkisi kullanıldığında kanunun devlet başkanı tarafından kabul edilip yayımlanması gecikmeye uğramaktadır. Bununla birlikte ilk kabulden sonra ikinci kabul için daha yüksek bir çoğunluk aranması, en basit ifadeyle kanunun kabul edilmesini güçleştirmektedir. Yani bu yetki yalnızca bir geri gönderme yetkisi de olsa gecikecek olan kanunlaşma süreci üzerine bir de daha güç bir hale gelmektedir.

Veto yetkisi özellikle güçleştirici veto bakımından, yasama fonksiyonunun özelliklerinden aslilik ilkesi ile bağdaşmaz bir görüntü çizer. Veto yetkisinin kullanılmasıyla birlikte, anayasaya uygun olmasına rağmen sadece devlet başkanının siyasi görüşüne aykırı olması gerekçesiyle bir kanun veto edilebilir. Bu durum asli olma özelliğine aykırı görünmektedir. Fakat kanunlar yürürlüğe girdikten sonra yargı eliyle de iptal edilebilir. Haliyle yasama aslında asli şekilde kanunlaştırma işlemini yapmaktadır. Burada elbette yargısal denetimle siyasi denetim arasında önemli bir fark vardır. Yargısal denetimin tarafsız ve bağımsız olduğu kabul edilir. Devlet başkanı ise yerinde bulmadığı kanunları özellikle güçleştirici veto durumunda, bir daha vücut bulmamaları ihtimaliyle tek taraflı bir şekilde meclise iade edebilir.

Genellik açısından cumhurbaşkanı veto yetkisini kullanarak bir alandaki düzenlemeyi yalnızca bekletebilir veya güçleştirebilir. Bunun haricinde hukuki olarak bir alanın yasama eliyle düzenlenmesini engelleme ya da bir alana özel kanun önerisinde bulunma yetkisi yoktur. Devredilmezlik özelliği ise cumhurbaşkanı kanunlaştırmanın bir parçası olmadığı müddetçe, yani mutlak vetodan bahsetmiyorsak, veto yetkisiyle çelişkili bir durum içermemektedir. Yasamanın belirli alanlarda yürütmeyi yetkilendirmesi ya da bu yetkilendirmenin doğrudan Anayasa tarafından sağlanması veto kurumundan farklı bir konudur.

Kanaatimizce önemli olan husus özellikle yeni anayasa yapımı tartışmalarının giderek hararetlendiği bir dönemde, veto kurumunun yasama yetkisi açısından bir silah olarak kullanılmaksızın yalnızca siyasi bir denetim aracı olarak yeniden düzenlenmesidir. Yasama organı tarafından yapılacak olası hataların zaten anayasa yargısı marifetiyle düzeltilebileceği bir ortamda cumhurbaşkanının veto yetkisinin, yalnızca geri gönderme düzeyinde olması gerektiği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak cumhurbaşkanı herhangi bir gerekçe ile veto yetkisini kullanabilmektedir. Aynı kanunun daha yüksek bir çoğunluk elde etmesine imkan yoksa bu durum doğrudan yasama faaliyetinin tıkanması ve siyasi anlamda da tartışmalı durumlara yol açar. Bu durum da hem cumhurbaşkanı hem de yasama organının itibarını zedeleyici sonuçlara sebebiyet verebilir.

Siyasi denetimin özü yargısal denetimden farklı olduğundan veto kurumunda bir yerindelik denetimi de olması doğaldır. Fakat bunun siyasi bir açmaza yol açmaması için bu yetkinin kullanımında muhakkak hukuki gerekçelendirme de yer almalıdır.<sup>75</sup> Cumhurbaşkanına kanunların yürürlüğü öncesinde, iptal davası açma yetkisi vermek ve kanunlaşan metni yürürlüğe girmeden yargı denetimine tabi kılmak da veto yetkisinin olası siyasi sonuçlarından sıyrılmak adına düşünülebilecek alternatifler olarak karşımıza çıkabilmektedir.

<sup>75</sup> Aynı doğrultuda bkz. Keser, "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi", 160.

## Kaynakça

Aliefendioğlu, Yılmaz. "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi". *Amme İdaresi Dergisi*, 21/1, (Mart 1998), 5-38.

Anayurt, Ömer. "1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8, Sa. 39, (Kasım 1997), 673-694.

Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım*. Ankara: Seçkin Yayınları, 6. Basım, 2023.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 16. Baskı, 2023.

Başarır, Mehtap. "San Francisco Konferansı Sürecinde Büyük Devletlerin Veto Yetkisi Üzerine Tartışmalar". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 46, (Ekim 2021), 24-41. <https://doi.org/10.52642/susbed.891970>

Batum, Süheyl vd., *Anayasa Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 1. Basım, 2021.

Black, Charles L. "Some Thoughts On The Veto", *Law and Contemporary Problems*, Vol.40, No.2, (Spring 1976), 87-101.

Bulmer, Elliot. *Presidential Veto Power*, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2. E., 2017.

Çoban, Ali Rıza. *Anayasayı Değiştirme Yetkisi Sınırları ve Denetimi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Basım 2011.

Doğan, Bayram – Geyik, Ali Fuat. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/2, (2020), 19-45.

Döner, Ayhan. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 3. Basım, 2023.

Erat, Veysel. "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerinde Etkileri", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 13, Sa. 25, (2015), 325-355.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 8. Basım, 2020.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türk Anayasa Hukuku Tarihi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 1. Basım, 2021.

Gören, Zafer. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 4. Basım, 2019.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Basım, 2020.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Basım, 2020.

Gül, Cengiz. *İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 1. Basım, 2010.

İba, Şeref. "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52/3, (2003), 300-316.



Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul: Legal Yayıncılık, 8. Basım, 2012.

Kanadoğlu, Osman Korkut – Duygun, Ahmet Mert. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2. Basım, 2021.

Keser, Hayri. "Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye-ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11-S.2, (Aralık 2021), 165-182.

Keser, Hayri. "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1-2, (2003), 139-163.

Keskinsoy, Ömer. "Anayasa Değişikliklerine Dair Kanunlar Bakımından Onay, Veto Kavramlarının Anlamı ve Referandum Sürecinde Yargısal Denetim Sorunu", *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, XV/3-4, (2011), 47-68.

McGowan, Carl. "The President's Veto Power: An Important Instrument of Conflict in Our Constitutional System", *San Diego Law Review*, Vol.23, No. 4, (July/August 1986), 791-821.

Metin, Yüksel. "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1/1, (Mart 1996), 171-197.

Nomer, Mert. *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 1. Basım, 2013.

Ovalı, Ali Şevket. "Türkiye-Nato İlişkilerinde Veto Krizleri: Benzerlikler Ve Farklılıklar Üzerine Bir Değerlendirme". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1-21. <https://doi.org/10.33630/ausbf.1192846>. [https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken\\_gorunum/2096---Ali-Sevket-Ovali.pdf](https://sbfdergi.ankara.edu.tr/dergi/erken_gorunum/2096---Ali-Sevket-Ovali.pdf). (Erişim: 30.10.2023)

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 23. Basım, 2023.

Özsoy Boyunsuz, Şule. "TBMM'nin Azalan Yetkileri ve Eriyen Gücü", <https://aposto.com/s/tbmmnin-azalan-yetkileri-ve-eriyen-gucu>. (Erişim: 18.04.2024)

Sulu, Muhammed. "Limited Ortaklıklardaki Veto Hakkı ve Veto İşleminin Hükümsüzlüğüne Dair İncelemeler". *MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 29/1, (Haziran 2023), 574-595. <https://doi.org/10.33433/maruhad.1289626>

TDK, Türk Dil Kurumu. "Türk Dil Kurumu Sözlükleri". Erişim 5 Mayıs 2023. <https://sozluk.gov.tr/>

Tanör, Bülent – Yüzbaşıoğlu, Necmi. *Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, 21. Basım, 2023.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 16. Basım, 2023.

Teziç, Erdoğan. "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi". <https://anayasa.gov.tr/media/4835/tezic.pdf>, 83-94. (Erişim: 05.09.2023)

Yaman, Abdulsemet – Ünal, Havva. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürütme Erki Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 26, Sa. 2, (2021), 225-246.

### **Makale Bilgi Formu**

**Yazar(lar)ın Katkıları:** Makale tek yazarlıdır. Yazar makalenin son halini okuyup onaylamıştır.

**Çıkar Çatışması Bildirimi:** Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

**Telif Beyanı:** Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmalarını CC BY-NC 4.0 lisansı altında yayımlanmaktadır.

**Destek/Destekleyen Kuruluşlar:** Bu araştırma için herhangi bir kamu kuruluşundan, özel veya kâr amacı gütmeyen sektörlerden hibe alınmamıştır.

**Etik Onay ve Katılımcı Rızası:** Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunmaktadır.

**İntihal Beyanı:** Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.