

**T.C.
ADİYAMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİM DALI
CUMHURİYET TARİHİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASALARI IŞIĞINDA
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

İrfan KARATAŞ

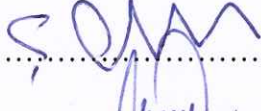
Danışman

Doç.Dr. Metin KOPAR

ADİYAMAN-2019

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Dos. Dr. Mehmet KOPAR danışmanlığında, İrfan KAKAÇAS tarafından hazırlanan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, Cumhuriyetin İlkeleri" başlıklı çalışma 23 / 05 / 2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Tarih Anabilim Dalı'nda Doktora / Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Seydi Vakıf TOPRAK İmza: 

Danışman : Doç. Dr. Mehmet KOPAR İmza: 

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi. Havan ARSLAN İmza: 

Jüri Üyesi : İmza:

Jüri Üyesi : İmza:



Doç. Dr. Murat Gökhan DALYAN
Enstitü Müdür Vekili

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASALARI IŞIĞINDA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

29/ 08 /2019

İrfan KARATAŞ

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

İrfan KARATAŞ

Adıyaman Üniversitesi

Sosyal Bilimler Üniversitesi

Cumhuriyet Tarihi Anabilim Dalı

Ağustos, 2019

Bu tez çalışması, Türkiye Cumhuriyetinde uygulanan hükümet sistemleri ile yakın tarihte uygulanmaya başlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anayasal zeminde değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anayasal alanla ilgili genel tablo ortaya konulduktan sonra demokratik hükümet sistemleri incelenmiş. Önce Osmanlı Devletinin son dönemlerinde görünen anayasal nitelik taşıyana gelişmeler değerlendirilmiştir. Akabinde Türk siyasal tarihinde uygulanan anayasalar ve hükümet sistemleri detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Anayasal yönetim sistemleri ve tarihsel gelişimleri, başkanlık ve ülkemizdeki hükümet sistemleri dünyadaki farklı örnekleri üzerinden kapsamlı olarak irdelenmiştir. Son dönemde Türkiye’de parlamenter sistemden kaynaklanan siyasal sorun ve istikrarsızlıklar ortaya konarak; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu soruna çözüm olup olmayacağı tartışılmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde güncel siyasi ortam değerlendirilmiş, bu değerlendirmeler ışığında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili anayasal ve hukuksal önerilerde bulunulmuştur.

Son olarak yakın zamanda yürürlüğe konulan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin detayları analiz edilmiş; tarihimizde uygulanan anayasa ve hükümet sistemleri ile olan benzerlikleri ve farklılıkları ortaya konulmuştur. Neticede, ülkemizdeki siyasal birikim çerçevesinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’de genel olarak sorunlara cevap veren ve uygulanabilir bir yönetim sistemi olduğu kanaatine ulaşılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanması bizlere iyi taraflarını göstereceği gibi aksayan yönlerini de gösterecektir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

ABSTRACT

Dissertation's Thesis

The Presidential System of Government in the Light of Turkish Republic Constitution

İrfan KARATAŞ

Adıyaman University

Social Science University

Department of History of Republic

August, 2019

This study aims to evaluate previous governmental systems implemented in Turkish Republic and Presidential Governmental systems which has started to be implemented in the near future on constitutional basis.

Democratic government systems are examined after the general picture about the constitutional field brought up. First, the constitutional developments in the last period of the Ottoman Empire were evaluated. Then, constitutions and governmental systems applied in Turkish political history were discussed in detail. Constitutional management systems and their historical development, presidential and governmental systems in our country have been examined extensively through different examples in the world. By putting forward the political problems and instability due to Parliamentary System in Turkey in recent period, whether the presidential government system would be the solution to this problem was discussed. In addition, the current political environment was evaluated during the transition to the presidential government system, In the light of these assessments, constitutional and legal proposals were made regarding the presidential government system.

Finally, the details of the recently introduced presidential government system were analyzed, the similarities and differences with the constitutional and governmental systems applied in our history have been revealed. Consequently, conclusion that the presidential governmental system is an applicable system and can generally meet the requirements for solving the problems in Turkey within framework of political experience in our country has been reached. The implementation of the presidential government system will show us its effective sides as well as its defective sides.

Keywords: Constitution, Government System, Presidential Government System.

ÖN SÖZ

Türkiye Cumhuriyetleri Anayasaları Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi konulu yüksek lisans tezimi hazırlarken, anayasal süreci 1808 yılında kabul edilen Senedi İttifakla değerlendirmeye aldık. Türk siyasi tarihinde her biri bir aşama olan anayasal hareketlerin getirdiği tecrübeler bizleri bu konuda belli bir olgunluğa ulaştırmıştır.

Kurtuluş mücadelesinin verildiği bir dönemde günün koşullarında hazırlanan 1921 Anayasası'ndan, birçok maddesi değiştirilerek 1982 Anayasası'na gelinmiştir. 1921 Anayasası'nın döneminde kabul gören meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme sonrasında da başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu gün yürürlükte olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyadaki örneklerinden farklı özellikleri olduğundan Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak literatürde yerini almıştır.

Uzun süre ülke gündemini meşgul eden başkanlık sistemi, günün ihtiyaçları ve şartları çerçevesinde hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en sağlıklı değerlendirmesi, sistemin uygulaması sonrası mümkün olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi konulu bu yüksek lisans tezinin hazırlanması ve yazılması aşamalarında şahsıma vermiş olduğu destekten dolayı tez danışman hocam değerli Doç. Dr. Metin KOPAR'a, bu süreçte akademik yardımlarını esirgemeyen Doç. Dr. Seydi Vakkas TOPRAK hocama, yine tez yazım sürecinde tezimi bildiri olarak sunma imkânı sağlayan Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı akademik ve idari personeline ayrı ayrı teşekkür ederim. Ayrıca, bu zaman sürecinde çalışmama ortam sağlayan ve yardımını esirgemeyen sevgili aileme teşekkür ediyorum.

Adıyaman, Temmuz, 2019

İrfan Karataş

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI

Türkiye’de başkanlık sisteminin tartışıldığı benzer araştırmalar yapılagelmiştir, fakat söz konusu çalışmaların ekseriyetle başkanlık sisteminin eleştirildiği, olumsuz yanlarının vurgulandığı görülmektedir. Bu çalışmalarda sistemin pozitif taraflarını ortaya koyabilecek argümanlarının sorgulanmasına çoğunlukla ihtiyaç duyulmamıştır. Bu çalışmada ise özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin anayasal süreç içerisinde hem pozitif hem de negatif yanları karşıt iki tarafın da dayanakları ile sorgulanmaktadır.

Bu tezin amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin karakteristik nitelikleri ile uygulanan diğer başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri farklılığını belirterek, benimsenen özgün sisteme karşı yeni bir bakış açısı sunmaktır. Bu çalışmanın hazırlık aşamasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni eleştirmek veya müdafaa etmek gibi tutumlardan kaçınarak, tarafsız bir şekilde muhtemel olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Tüm bu amaçlar doğrultusunda, gerek günümüz gerekse tarihsel süreç ile mukayese yoluna gidilmiş ve birçok bağımsız değişkene başvurulmuştur. Özellikle Anayasa Hukuku ve siyaset bilimi literatüründen yoğun olarak faydalanılmıştır.

Tez, metodolojik açıdan sırasıyla kuramsal altyapı, tarihsel süreç ve arka plan, olgunun tanım ve tespiti ile mukayese şeklinde değerlendirilebilecek dört ana bölümden oluşmaktadır.

Bu çalışma gerçekleştirilirken özellikle hukuk ve siyaset biliminde yetkin kişilerin hipotezleri irdelenmiş, hükümet sistemleri ile alakalı olarak gerek siyasi aktörlerin görüşleri gerekse hukukçuların akademik çalışma ve yorumları dikkate alınmıştır. Ayrıca yine hem ülkemizde uygulanan hükümet sistemlerinin hem de Başkanlık sisteminin uygulandığı çeşitli ülkelerle ilgili mukayeselerde bulunulmuştur. 1982 Anayasası ile başlayan siyasal süreç göz önüne alınarak Başkanlık sistemi ile ilgili söylemlerin analizi yapılmıştır. Özellikle çalışmanın son iki bölümünde günümüzde uygulama aşamasına geçilmiş bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ayrıntılı incelenmeye ve günümüzde hükümet sistemi değişikliği ile ilgili karşıt görüşler ve teklifler analiz edilmeye çalışılmıştır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖN SÖZ	iii
ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
KAVRAMSAL AÇIDAN ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	4
1.1.ANAYASA KAVRAMI VE BAĞLI KAVRAMSAL BİLEŞENLER.....	4
1.1.1.Anayasa.....	4
1.1.2.Anayasacılık.....	5
1.1.3. Anayasa Türleri.....	9
1.1.4. Demokratik Anayasa.....	11
1.1.5. Anayasal Yönetim.....	12
1.1.6.Yasama-Yürütme-Yargı Erkleri.....	15
1.2. CUMHURBAŞKANLIĞI KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ	20
1.3. ANAYASAL SİSTEMLER AÇISINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI YÖNETİM ANLAYIŞI	22
1.3.1. Meclis Hükümeti Sistemi.....	22
1.3.2. Başkanlık Hükümeti Sistemi.....	23
1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	24
1.3.4. Parlamenter Sistem	25
İKİNCİ BÖLÜM.....	26
TÜRK TARİHİNDE ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ.....	26
2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ	26
2.1.1. 1808 Sened-i İttifak ve Anayasacılık Bağlamında Değerlendirilmesi	27
2.1.2. 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanlarının Anayasal Sisteme Geçişte Etkileri....	31
2.1.3. 1876 I. Meşrutiyet ve İlk Anayasa Olarak Kanun-i Esasi’de Yönetim Anlayışı	34
2.1.4. 1908 II. Meşrutiyet ve Anayasal Yönetim Anlayışının Hayata Geçirilme Çabaları.	35
2.2.CUMHURİYET DÖNEMİ ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ	38

2.2.1. 1921 Anayasası ve Yönetim Anlayışı	39
2.2.2. 1924 Anayasası ve Yönetim Anlayışı	41
2.2.3. 1960 Anayasası ve Yönetim Anlayışı	44
2.2.4. 1982 Anayasası ve Yönetim Anlayışı	47
2.3. TÜRKİYE’DE 1982 ANAYASASINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE YÖNETİM SİSTEMLERİ ÜZERİNDE ETKİSİ	51
2.3.1. 1987 Yılında Yapılan Değişiklikler	51
2.3.2. 1993 Yılında Yapılan Değişiklikler	52
2.3.3. 1995 Yılında Yapılan Değişiklikler	52
2.3.4. 1999-2007 Yılları Arasında Yapılan Değişiklikler	57
2.3.5. 2010 Yılında Yapılan Değişiklikler	58
2.3.6. 16 Nisan 2017 Yılında Yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Kapsamındaki Değişiklikler.....	62
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	65
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE BU KAPSAMDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	65
3.1. TÜRKİYE’DE GEÇMİŞTEN BUGÜNE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	65
3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ ÖNCESİ YAŞANAN GELİŞMELER VE GEÇİŞ SÜRECİNİN ANA ETMENLERİ	76
3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ KAPSAMINDA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE KAPSAMI (MADDE DEĞERLENDİRMELERİ)	82
3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ KAPSAMINDA YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI ERKLERİNİN DURUMU	90
3.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama	90
3.4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yürütme	92
3.4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yargı	95
3.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN BAŞKANLIK SİSTEMİ İLE YÖNETİLEN İRAN VE VENEZUELA ÖRNEKLERİYLE MUKAYESESİ ...	98
3.6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE ANAYASAL VE HUKUKSAL ELEŞTİRİLER	103
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	107
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN GEÇMİŞTEKİ ANAYASAL HÜKÜMET SİSTEMLERİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ.....	107
4.1. 1921 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ.....	107
4.2. 1924 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ.....	109

4.3. 1961 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ.....	111
4.4. 1982 ANAYASASI (1987 DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİ) HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ	113
4.5. 1982 ANAYASASI (2017 DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİ) HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ	115
SONUÇ.....	117
KAYNAKÇA.....	121
ÖZ GEÇMİŞ	131



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BMM	: Büyük Millet Meclisi
CB	: Cumhurbaşkanı
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DP	: Demokrat Parti
HSK	: Hakimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi, Milli Güvenlik Kurulu
SPY	: Siyasi Partiler Yasası
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	: Ve Benzeri
yy.	:Yüzyıl
İÜHF	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

GİRİŞ

Son zamanlarda dünyada demokratik ülkelerin çoğunda devletin asıl işlevleri içerisinde, yürütme erkini güçlendirme vurgusu ağır basmaktadır. Öyleki demokratik ülkelerin ekseriyetinde yeniden yapılan anayasaların nadir görülmesine rağmen sıklıkla anayasa değişikliklerine başvurulması, ülkelerin istikrar ve güçlü bir yönetim beklentilerinin neticesidir. İstikrarı sağlayabilme ve sürdürebilmenin yolu ise, devletin yönetilmesinde birinci derecede sorumlu organ olan yürütmenin, güçlü bir hükümet sistemi ile mümkün olabileceği fikri otoritelerce kabul görmektedir. Bu düşünceden hareketle istikrarlı ve güçlü bir ülke için etkin hükümet sistemi tesis edebilme yolunda Türkiye'nin son süreçte önemli bir dönemece girdiği, yapısal anlamda kritik değişimler yaşadığı söylenebilir.

Türkiye'deki hükümet sistemi tartışmaları, özellikle 1982 Anayasası'nın kabul edilmesi ve Turgut Özal ile başlayan başkanlık sistemi tartışmaları ile siyasetin gündemini bir hayli meşgul eder olmuş; Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002 seçimlerini kazanarak iktidara gelmesi ile daha da hız kazanmıştır. Bu doğrultuda 1982 Anayasasının öngördüğü parlamenter hükümet sisteminde değişiklikler yapılarak mı yoksa özgün bir başkanlık sisteminin benimsenmesi mi gerektiği üzerine çeşitli kesimler tarafından farklı görüşler dile getirilmiş ve zaman içerisinde temel sorunların parlamenter sistemin uygulamasından ileri geldiği görüşü ağırlık kazanmıştır. Söz konusu tartışmalar neticesinde Türkiye'ye özgülenmiş başkanlık sisteminin benimsenmesi yolunda bir anayasa değişikliği Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti tarafından hazırlanmıştır. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adı verilen bu teklif meclis onayından geçtikten sonra halk oylaması neticesinde kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018 seçimleri ile yeni sisteme geçilmiştir. Bu doğrultuda, Türk Anayasa tarihi bağlamında, bu çalışma ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi incelenmiştir. Gerek Türkiye'de uygulanan eski hükümet sistemleri ile gerekse farklı ülkelerdeki Başkanlık Sistemi modelleri ile mukayesesi ve Türkiye Cumhuriyeti için uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, olumlu ve olumsuz yanlarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ışığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi başlıklı çalışmada, ilk olarak anayasalar ve yönetim sistemlerinin tarihsel gelişimi detaylı olarak ele alınmıştır. Akabinde Türk siyasal tarihindeki anayasal gelişmelerin

genel bir tablosu ortaya konulmuş, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyet Devletince kabul edilen anayasaların öngördüğü hükümet sistemleri izah edilmiştir. Devamında 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi açıklanmaya çalışılmıştır. Nihai olarak ise 1982 Anayasası Türk siyasetinde daima tartışılan Başkanlık sistemi ile ilgili araştırmalara yer verilerek bu sistemin faydalı ve zararlı tarafları ortaya konulmuştur. Bu konuda farklı görüşlere de yer verilerek etraflı bir değerlendirme yoluna gidilmiştir.

Ülkemizde uygulanacak olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile dünyanın farklı ülkelerinde ortaya konan başkanlık/yarı başkanlık sistemlerinin içerdiği bazı yapısal sorunları giderebilmek adına yeni yöntemler öne sürülmüş, diğer ülkelere model teşkil edebilecek bir sistem inşa edilmiştir. Bu yeni yorum nedeniyle bir manada biz Türklere özgün sistem olarak tanımlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Türk siyasi tarihinde farklı bir kurumun gelişiminin kapısını açmıştır.

Bu çalışmada anayasal zeminde geçmişten günümüze Türkiye’de yürütülen hükümet sistemi uygulamaları çevresinde oluşan sorunlar ve siyasi istikrarsızlıkların tümü tartışılarak, kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu sorun ve istikrarsızlığa ne oranda çözüm olacağı değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal açıdan anayasalar, genel tanımlamalar, anayasacılık hareketleri ve evrensel açıdan tarihsel gelişimi, anayasal sistemlerde yönetim türleri, modern yönetim biçimlerinin benimsenmesi, cumhurbaşkanlığı kavramı ve yönetim anlayışı ile ilgili genel açıklamalara yer verilmiştir.

İkinci bölümde Türk tarihinde anayasalar ve yönetim sistemleri üzerinde durulmuş, Cumhuriyet öncesi ve sonrası anayasal metinler ile yönetim anlayışları geniş ölçüde ele alınmıştır. Ayrıca yürürlükte olan 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin yönetim sistemleri üzerindeki etkisi detaylı olarak incelenmiştir.

Üçüncü bölümde öncelikle geçmişten bugüne devam eden hükümet sistemi ve başkanlık tartışmaları irdelenmiştir. Hükümet sistemine geçiş öncesi yaşanan gelişmeler, süreci etkileyen faktörler, yapılan anayasa değişikliği ve kapsamı, yasama-yürütme-yargı erklerin yeni konumları değerlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerle (ABD, İran, Azerbaycan, Venezuela örnekleri) karşılaştırılması yapılmıştır. Son olarak yeni düzenlenen hükümet sistemine yönelik anayasal ve hukuksal eleştiriler analiz edilmiştir.

Dördüncü bölümde Türkiye’de yakın tarihte yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin geçmişteki anayasal hükümet sistemleri ile mukayesesi yapılarak geçmiş anayasalar bağlamında öne sürülen farklı görüşler tartışılmıştır. Devletin esas fonksiyonları ekseninde eski ve yeni hükümet sistemleri karşılaştırılarak istikrarsızlığa sebebiyet veren kısımlar vurgulanmıştır.

Sonuç olarak bu çalışmada, 21. yüzyılda muasır medeniyetler arasında, ülkemizin güçlü, istikrarlı ve itibar edilen bir rol alması için demokratik bir hükümet modeli geliştirmesi gerektiği vurgulanmakta ve siyasi istikrar ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ülkemiz sorunlarına çözüm sunup sunamayacağının tespiti amaçlanmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL AÇIDAN ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. ANAYASA KAVRAMI VE BAĞLI KAVRAMSAL BİLEŞENLER

1.1.1. Anayasa

Tarih boyunca insanlık, ihtiyaçlarını giderebilme konusunda gerek başkalarıyla dayanışmaya, yardımlaşmaya ve birlikte bulunmaya gerekse diğer bireyler, toplum ya da topluluklarla ilişkilerini ve haklarını koruyup düzenleyecek bir kuruluş ve işleyiş düzenine ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyaçlar ise devlet denilen teşkilatlı yapının ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Zamanla, devlet olgusuyla birlikte devlet erkinin nasıl elde edileceği, bu erkin kullanılmasına dair kuralların tespiti ve devletin sınırlarının çizilmesi sorunları açığa çıkmış ve bu sorunların çözümü için toplumlar birtakım kurallar belirlemiş ve yeni bir hukuk dalı ortaya çıkmıştır. Ancak çağımızdaki “modern hukuk” mantığında yer aldığı gibi sistematik olarak ortaya konması ve kuralları belli bir sistem tesis etme yoluna gitmeleri bir hayli zaman almıştır.

Bu bağlamda Anayasa, “toplumsal sözleşme” metni olmasının yanı sıra siyasal iktidarı sınırlandırmayı da amaçlayan, iktidar ile iktidar karşısında bireylerin özgürlüğünü ele alan bir disiplin türüdür¹.

Anayasalar, devlet teşkilatının biçimini, yapısını, organlarının görev ve yetkilerini, birbirleri ile ilişkilerini düzenleyen kurallar manzumesidir. Bu çerçevede anayasalar, ya yeni bir siyasal rejimin kurulması yahut rejimlerde köklü değişikliklerin gerçekleştiği dönemlerde ortaya çıkar. Olağan koşullarda anayasa oluşturmak ise geniş zaman almasına rağmen daha sağlıklı ve kalıcı olur. Öte yandan anayasa metinlerini yenilemeyen rejimler de anayasa üzerinde çeşitli düzenlemeler yaparak kitlesel değişime uyum sağlarlar².

İngilizce ve Fransızca dillerinde “oluşum” ve “kuruluş” anlamlarına gelen “constitution/constitute” kelimesi bizim dilimize “Anayasa” olarak girmiştir.

¹Sevta Yokuş, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm süreci”. 21.04.2017
[http://www.democraticprogress.org/publications/analysis-by-sevta-yokus-turkiyede-2017-anayasa-degisiklikleri-ve-cozum-sureci/\(25.12.2018\)](http://www.democraticprogress.org/publications/analysis-by-sevta-yokus-turkiyede-2017-anayasa-degisiklikleri-ve-cozum-sureci/(25.12.2018)).

² Uygur Coşkun, “Dünden Bugüne Anayasacılık”, Hukuk Gündemi, S.2, 2017, s.24-29.

İngilizce’de “constitution” kelimesi ise “bir ülkenin veya kurumun nasıl yönetileceğini ve bireylerin haklarını belirten temel yasa veya temel kurallar dizini” biçiminde tanımlanır³. Her ne kadar dilimize yerleşmiş olmakla beraber, aslında ifade edilmek istenen kavram Anayasa kelimesi ile tam olarak karşılanamamaktadır. Teziç bu durumu, Fransızlar, anayasa için “constitution”, anayasanın söz konusu olduğu bu hukuk dalı için de “Droit Constitutionnel” terimlerini kullanıyorlar ve bu kanun kelimesini içermiyor” şeklinde ifade etmektedir⁴.

Etimolojik olarak “yasaların anası” manasına geldiğinden dolayı hukuk düzeninin temeli olarak değerlendirilebilmektedir. Oysa Soysal’a göre Anayasa, “siyasal alana ilişkindir ve insan hakları ve devlet örgütlenmesinin dayandığı ilkeleri gösterir”⁵.

Osmanlı’daki kanun-ı esasi tabiri de “temel yasa” manasında kullanılmıştır. Yine bu duruma paralel olarak 1921 ve 1924 Anayasalarında tercih edilen ve temel yapı, kuruluş manasında kullanılan Teşkilat-ı Esasiye tabiri de, devletin teşkilatlı yapısını akla getirmekte, ancak bireysel hak ve hürriyetler ile iktidarın sınırlandırılması fonksiyonlarını tam olarak ifade edemediği için yetersiz bir terim olarak kalmıştır⁶. Zira Dikici’nin tanımlamasına göre:

“Anayasa, örgütlenme ve temel yapının yanı sıra o ülke vatandaşlarına tanınan temel hak ve özgürlükleri, siyasal kitlelerin ve siyasal iktidarların faaliyetleriyle ilgili düzenlemeleri ve bu özgürlükler ile ilgili güvenceleri de içinde barındırır”⁷.

Anayasa kelimesi bir manada “ana kanun hukuku” ifadesine karşılık gelmektedir. Ancak hukuk terimi sadece yasalardan meydana gelmemekte ve yasalar hukukun ancak konusunu oluşturmaktadır. Zira, ülkemizde tartışmalı bir konumda olan anayasa deyimi için eskilerin tabiri ile “galat-ı meşhur fasih-i mehcurdan evladır”⁸ (Yaygın hata terk edilmiş doğrudan yeğdir) diyebiliriz. Her ne kadar yanlış bir kullanım şekli olsa da geçen zaman içerisinde dilimize iyice yerleşmiştir.

³ Adil Şahin, “Siyasal Düşünceler Tarihinde “Sınırlı Devlet” Fikrinin Kadimliği ya da Genel Kamu Hukuku Bağlamında İnsan, Özgürlük ve Devlet İktidarı Algısındaki Evrilme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XV, S.3, 2011, s.328.

⁴ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Basımevi, İstanbul, 2015, s.3.

⁵ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992, s.21.

⁶ Luggat Osmanlıca Türkçe Sözlük, “Teşkilat-ı Esasiye”, 2015, <https://www.luggat.com/index.php #ceviri> (12.12.2018).

⁷ Fatih Dikici, Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s.22.

⁸ Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilat Hukuku, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s.3.

1.1.2. Anayasacılık

Batı kökenli olan Anayasacılık ifadesinin temelinde bireysel hak ve hürriyet arayışları vardır. Anayasacılık, bir açıdan bireysel hak ve hürriyetlerin kazanılmasını, diğer taraftan ise kazanılan hakların muhafazası, genişletilmesi ve anayasal teminatların güçlendirilmesini ifade etmektedir⁹.

Anayasacılık hareketlerinin geçmişi, tarihsel süreci sınıf çatışmalarının görüldüğü Avrupa devletlerine dayanmaktadır. Sulh yoluyla değil sınıflar arasındaki müdahaleler neticesinde Batı’da anayasacılık hareketleri gelişmiştir.

İlk anayasacılık faaliyetleri, feodal yapılar ile burjuva kesiminin çekişmesi doğrultusunda gözlemlenmiştir. İlerleyen süreçte anayasacılık hareketleri, burjuvazinin krallık, kilise gibi yapılara karşı verilen iktidar çatışması etrafında şekillenmiştir. Feodal sistemin sona ermesi ve sömürgeci düzenin yerleşmesi ile anayasacılık hareketleri sanayi devriminin ürünü işçi sınıfıyla burjuvanın mücadelesi şeklinde devam etmiştir¹⁰.

Avrupa’da 18.yy.’da gelişen “yazılı anayasa” fikrinin anayasacılık hareketlerinde öneminin artmasına toplumsal ve politik gelişmeler sebep olmuştur. Ortaçağ kapanırken güçlenmekte olan burjuva sınıfının, en güçlü odak noktasına dönüşmesi neticesinde monarşik yönetimlerin keyfi uygulamalarını engellemek, iktidarın sınırlamak ve temel hakların ve hürriyetlerin teminat altına almak maksadıyla sert bir çatışmaya girdiği bu dönemdeki faaliyetlere “liberal anayasacılık” ismi verilmektedir. Tanilli’nin ifade ettiği üzere, Batı dünyasında anayasacılık hareketlerinin temelinde sınıfsal yapılar vardır. Çünkü güçlenen burjuvazi sınıfı devlet yönetiminde söz sahibi olmak için verdiği mücadeleye halk da destek vermiştir. Bunda özgürlük ve anayasacılık açısından ilerici bir durum olarak gelişmiştir¹¹. Kısaca Batı’da burjuva sınıfı parlamenter demokrasi ve anayasal sisteme geçiş sürecinin kurucu unsurunu oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti’nde üzerinde görülen anayasacılık hareketlerinde ise sınıflar arası çatışmadan daha çok yıkılmakta olan devlet yapısını düzeltmenin amaçlandığı görülmektedir. Batı’daki sınıfsal ayrımının aksine Osmanlı’daki anayasacılık

⁹Fendoğlu, Hasan Tahsin, 2001 “*Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Anayasa’nın 13.Maddesi)*”, Sosyal Bilimler Dergisi, C.1, S.1, 2002, s.112-149.

¹⁰ Ahmet Özkiraz ve Berkan Hamdemir, “Anayasacılık Hareketleri, Kapitalizm ve Osmanlı”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.11, S.2, 2009, s.59-78.

¹¹ Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, Adam Yayınları, İstanbul, 2001, s.120.

hareketleri, aydınlar, azınlık gruplar ve şahsi çıkarları peşinde koşan kesimin faaliyetleri sonucu değişmiştir¹².

Merkezi otoritenin hâkim olduğu bu dönemde burjuva sınıfı ile çok da benzerlik taşımayan ve “ayan” olarak isimlendirilen eşraf tabakası Başkent in iktidarını zayıflatmaya çalışmaktadır. Bu dönemi İnalcık “büyük ayanın devlet iktidarını ele geçirmesi” olarak nitelendirmiştir¹³.

Halk tabakası ise yerelde nüfuz sahibi kesimlerin zorba davranışlarından korunabilmek için Merkezi iktidardan yana olmuş ve reformlar ile gücünü pekiştiren Osmanlı hanedanına sahip çıkmıştır. Bu nedende Padişahı sınırlandıran meşrutiyet gibi hareketleri halk tepki ile karşılamıştır¹⁴. Üstelik Batıda o yıllarda yayılan eşitlik, fikir ve teşebbüs hürriyeti, milli egemenlik, mülkiyet gibi kavramlar Osmanlı tebaasında henüz karşılık bulmamıştır. Bu nedenle anayasacılık hareketleri ilk olarak Batı’da gelişmiş ve süreç içerisinde Batı’dan siyasi ve hukuki kültürümüze girmiştir.

Bu şartlar altında anayasa 18. yy’ın sonlarına doğru dillendirilmeye başlanmıştır. İngiltere’de tam anlamıyla anayasal nitelikte tasarlanan 1653 tarihli Hükümet Senedi (Instrument of Government) bu çalışmaların ilk akla gelenidir. Her ne kadar bu tarihten önce de çeşitli yasalar çıkarılmış olsa da, yasalardan farklı usuller ile değiştirilme gibi üstün vasıflara sahip olmadıkları, normlar hiyerarşisinde yasaların üzerinde yer almadıkları için bu yasaların anayasa olarak tanımlanması isabetli olmayacaktır¹⁵.

Bu yüzden, normlar hiyerarşisi içinde kanunların üstünde bulunan ve değiştirilmesi kanunlardan daha zor olan kanunların yapılması gerektiği yönündeki düşünce anayasacılık düşüncesi olarak tanımlanabilir¹⁶. Bu dönemde anayasal metinlere olan gereksinimlerin ortaya çıkmasının sebebi ise devlet otoritesinin denetim altına alınarak bireysel hak ve hürriyetlerin teminat altına alınmak istenmesidir.

¹² Özkiraz ve Hamdemir, s.59-78.

¹³ Halil İnalcık, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, Türk Tarih Kurumu Dergisi, S.112, 1964, s.603-607.

¹⁴ Fahri Yetim, “Milli Mücadele Döneminde İsyanların Gölgesinde Düzce ve Çevresinde Asayiş Sorunları”, CTAD, Yıl:7, S.13, 2011, s.54-69.

¹⁵ Erol Bilik, “İngiltere’de 18 ve 19 uncu Yüzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, AÜHFD, C.8, Sayı:1-2, 1951, s.439-453.

¹⁶ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015, s.70.

Her ne kadar insanlık tarihinin modern anlamda ilk Anayasası olarak 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası kabul edilse de Kaboğlu anayasacılık hareketlerinin fikri temellerini eski tarihlerdeki iki kaynağa kadar götürmektedir¹⁷.

İlk kaynak olarak John Locke 1690 tarihli “Sivil Hükümet Üzerine İki İnceleme” ile Montesquieu’ya ait 1748 tarihli “Kanunların Ruhu” isimli eserler kabul edilmektedir. İkinci kaynak olarak ise İngiltere’deki anayasacılık faaliyetlerinin daha eskilere dayanması ve bu coğrafyada maddi anlamda anayasanın uygulamaya geçmiş olması gösterilmektedir¹⁸.

Türkiye’deki anayasacılık hareketleri ise 1808 yılında Sened-i İttifak ile başlamış, modern manadaki ilk Türk yazılı anayasası ise 1876 tarihli “Kanun-i Esasi” olmuştur¹⁹.

Anayasaların yapılmasındaki hedef, devlet iktidarını sınırlamak ve yönetici sınıfının hukuka uygun hareket etmesini sağlamaktır. Daha somut bir şekilde ifade etmek gerekirse, devletin fonksiyonlarının ayrı kurumlar arasında paylaştırılarak, tanınan bireysel hak ve hürriyetlerin anayasal teminat ile korunmasını, iktidarın hukuki olarak sınırlandırılmasını ve tüm bu işleyişin asli teminatı bağımsız mahkemelerin oluşturulması anayasacılığın gerekliliklerindendir.

Zira Anayasa, devlet kurumlarının şekillendirilmesinde, yetki ve sorumluluklarını tatbik etmesinde, bireysel hak ve hürriyetlerin korunmasında en önemli etkidir. Bütün iktidar odaklarının devlet fonksiyonları yerine getirilirken anayasal prensip ve normlara riayet etmesine anayasanın üstünlüğü prensibi adı verilir. Anayasal üstünlüğün taraflarca kabul görmesi için de ilk olarak Anayasanın yazılı bir metne aktarılması ve denetimi tabi tutulması ile mümkün olabilir.

Keza Anayasanın yürürlüğe girmesi ile devlet iktidarını ancak anayasanın tayin ettiği organlar aracılığı ile sürdürebilir. Yine bu anayasal organ ancak anayasada düzenlenen ve kendisine tanınan yetkileri kullanabilir. Bu tabloda hem devlet hem de devletin unsurları anayasa marifeti ile denetim altına alınarak sınırlandırılmış olur. Temel hak ve hürriyetler ise anayasal zırh ile korunmuş olur. Anayasacılığın temeli bu anlayıştır²⁰.

¹⁷ İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, İstanbul, 2005, s.2.

¹⁸ Alaeddin Şenel, Siyasal Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1995, s.334-355.

¹⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa, 2019, s.3-12.

²⁰ Peri Uran, “Anayasaların Başlangıç Kısımları”, İÜHFM, C. LXXIII, S.1, 2015, s.242-243.

Anayasacılığın bir diğer katkısı ise devlet kurumlarına tutarlı bir karakter kazandırmış olmasıdır. Öyleki, anayasal ilkeler ve kurallar doğrultusunda süreklilik kazanan kanunlar sayesinde uzun soluklu ve istikrarlı bir duruş kazanılmış olacaktır²¹.

1.1.3. Anayasa Türleri

Anayasalar farklı açılardan değişik tasniflere konu olmaktadır. İlk sınıflandırma ise yazılı ve yazısız olarak belirtilen ayrımdır.

Bireylerin temel hak ve hürriyetleri ile devletin konumu, organları, işleyişi ve birbirleri arasındaki ilişkilerini düzenleyen kuralların yazılı metinde toplanmasına, yazılı anayasa denmektedir. Ancak, anayasa tek bir yazılı belgeden ibaret olmayabilir. Örneğin 1875 Fransız Anayasası üç farklı anayasal yasadana meydana gelmektedir.

Anayasanın yazılı bir metne aktarılmasındaki amaç yöneticilere tanınan yetki ve sorumlulukları belli hukuki kriterlere bağlamak, yönetilenlerin ise sahip olduğu hak ve hükümlülükleri aleni olarak belirlemektir.

Anayasacılık hareketlerinin başlangıcı ile birlikte yazılı anayasalar toplumsal hayatın kaidelerini içeren toplum sözleşmesi ifadesi olarak vasıflandırılıyordu. Yazılı anayasa ile yöneticilerin hukuka saygılı eylemlerde bulunması sağlanmakta ve bireylerin hak ve hürriyetleri devlete karşı “kanunilik” ilkesi gereği üstün ve eşit bir şekilde korunarak anayasada teminat altına alınmaktadır.

Ayrıca Anayasalar aynı zamanda devletin amacını ve ideolojisini tanımlayan hukuki metinlerdir. Modern yazılı anayasaların temel niteliklerinden bir diğeri ise “düzenleyici anayasa” vasfı ile siyasal istikrarın elde edilmesidir. 2. Dünya Savaşı İtalya ve Federal Almanya Anayasaları ile 1946 ile 1958 Fransız Anayasaları, 1978 İspanya Anayasası ile ülkemizdeki 1961 ile 1982 Anayasaları bu durumun klasik örnekleridir²².

Yazıya aktarılmayan ve tarihsel süreç içerisinde sosyal tecrübeler neticesinde meydana gelen, bağlayıcı olduğuna inanılan yasalara geleneksel (yazısız) anayasa adı verilmektedir. Toplumda kendiliğinden oluşan ve uzun bir dönem boyunca kesintisiz olarak tekrarlanan bu geleneksel anayasalara “teamüli anayasa” da denmektedir²³.

²¹ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.15-17.

²² Teziç, s.177.

²³ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa, Ekin Kitapevi, Bursa, 2018, s.13-19.

İngiliz devlet yapısını düzenleyen kuralların yani İngiltere Anayasası'nın önemli bir kısmı teamüli niteliktedir. Anayasal hukuk kuralı olarak değerlendirilebilecek yasaların birçoğu, yasa, ferman ve bildirilerden oluşmaktadır²⁴. Bunların haricinde sanki anayasal bir metin gibi riayet edilen, hukuki olarak kural haline getirilmemiş, değiştirilmesi gündeme geldiğinde çok titiz davranılan gelenekler mevcuttur. 1787 tarihli ABD Anayasası sonrasında her devletin modern yazılı anayasası olması fikri dünyaya hakim olmasına rağmen²⁵, İngiltere'nin yazılı yeni bir anayasa isteği uyandıracak toplumsal bir bunalım yaşamamış olması geleneksel anayasasını günümüze kadar muhafaza etmesine dayanak gösterilebilir.

Yazılı ile geleneksel anayasaları arasındaki en temel ayrım, yazılı anayasa iktidarını yetki sahibi bir unsurdan elde ederken, geleneksel anayasa toplumda sürekli ve ara vermeden devam eden davranış kalıpları neticesinde bu normların bağlayıcılığı düşüncesinin kalıcı olarak yerleşmesi meydana gelmektedir. Öyle ki, Geleneksel anayasalar ile bazı örf ve adetlerin toplum tarafından benimsenmesi nedeniyle değiştirilmeleri de bir hayli güçtür²⁶.

İkinci sınıflandırma türü ise anayasaların hazırlanması ve değiştirilmelerinde beliren usul ve biçim kuralları açısından yapılan ayrımdır. Bu kritere göre anayasalar yumuşak ve katı anayasalar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Esnek anayasa ismi de verilen yumuşak anayasalar olağan yasalar ile aynı usul ve kurumlar tarafından değiştirilebilen anayasa türüdür. İki durumda ortaya çıkan yumuşak bir yazılı anayasa ya diğer yasalar ile aynı usulde değiştirilebilir ya da değiştirilme hakkında bir düzenleme taşımaz. İkinci duruma çerçeve anayasa olarak nitelendirilen 1921 Türk Anayasası ile 1814 ve 1830 Fransız ile 1848 İtalyan Anayasaları örnek verilebilir.

Yasama tarafından sıradan bir yasa olarak yürürlükten kaldırılabilen yumuşak anayasalarda “anayasanın üstünlüğü” ilkesinin görünürde bir ilke konumundadır. Normlar hiyerarşisinde anayasa ile yasa eşit durumdadır ve anayasallık değeri tartışma konusu olmuştur. Şekli anayasa kriterlerine göre da yumuşak anayasalar anayasa olarak da değerlendirilmemektedir.

²⁴E.W. Ridges, “İngiliz Anayasa Hukuku”, çev.Mukbil H. Özyörük, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.3, C.18, 1951, s.183-209.

²⁵ “Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Açıklamalı”, 2004, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (07.11.2018).

²⁶ Adil Şahin, s.331-332.

Katı anayasalar ise olağan yasalara nazaran değiştirilmeleri daha güç ve özel koşullara bağlanmış olan ve bazı değiştirilemez kurallar barındıran anayasalardır. Değişiklik için kurucu meclis, yükseltilmiş gerekli teklif ve yeter kabul sayısı, onay için halk oylamasına sunulması, değiştirilemez hükümler içermesi, süre yasağı, dönem yasağı gibi koşullar bir anayasaya katı anayasa olma özelliği kazandıran kriterlerdir. Günümüzde yürürlükte olan “1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası” katı anayasalara tipik bir örnektir²⁷. Yazısız anayasalar özellikleri gereği yumuşak, yazılı anayasalar ise katı anayasa konumundadır.

1.1.4. Demokratik Anayasa

Anayasa yapım aşaması, toplumsal tercihlerin gerçekleştirildiği bir süreç olarak adlandırılabilir. Bir anayasanın demokratik olup olmaması ise bu süreçte söz konusu tercihlerin kimler tarafından ve nasıl gerçekleştirildiği üzerine yürütülecek tartışma ile şekillenecektir. Demokratik anayasaların yapım sürecinde etkili rol halk tarafından doğrudan ve dolaylı olarak gerçekleştirilir. Halkın dışlandığı ve halk dışında unsurların söz sahibi olduğu süreçlerin neticesinde demokratik olmayan anayasaların ortaya çıkacağı aşikârdır.

1215 İngiliz Magna Carta Belgesi ve 1814 Fransız Anayasası’nda ya da askeri darbeler sonrası yapılan anayasalarda görüleceği gibi çeşitli iç dinamikler tarafından empoze edilen, belli bir kişi, kurul ya da grubun hazırlık ve yürürlüğe girme sürecinde baskın ya da söz sahibi olduğu anayasalar demokratik olmayan anayasalara örnek olarak verilebilir. Hatta bazı durumlarda bir meclis tarafından dahi hazırlanan anayasa dahi demokratik nitelikte olamayabilir. Şöyle ki 1982 Anayasası’nda da gözlemlendiği üzere bu meclis serbest ve adil seçimler yoluyla oluşturulmadı ise yine halkın tercihlerini anayasaya yansıtamayacak ve demokratik bir anayasa yapamayacaktır²⁸.

Dış dinamikler tarafından dayatılarak yapılan demokratik olmayan anayasalara ise Irak, Japonya ve Afganistan anayasaları örnek olarak verilebilir. İşgal ya da çatışma altındaki bu toplumların anayasal süreçlerinde dış güçlerin daha etkili ve yoğun baskısı görülmektedir.

²⁷ Faruk Bilir ve Murat Yanık, Sorularla Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s.6.

²⁸ Ergün Özbudun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s.70-74.

Özetle belirtmek gerekirse halkın gerçek iradesinin rol aldığı hazırlık, yapım ve yürürlüğe girme aşamalarından geçmeyen bir anayasa, demokratik bir anayasa olarak görülemez. Toplumsal bir sözleşme niteliği taşıyan demokratik anayasalarda hedef, halk iradesinin sürece katılımını ve temsilini sağlamak suretiyle geniş bir uzlaşma zemininde anayasa hazırlamaktır. Bunun için öncelikle olarak, anayasa hazırlayacak olan asli/tali kurum serbest ve adil seçimler neticesinde halkın iradesiyle belirlenmeli ve mümkün olduğunca toplumu dengeli bir şekilde temsil edebilmelidir. İkinci olarak ise, anayasal metnin hazırlandığı süreçte özellikle sivil toplum inisiyatiflerinin görüş ve eleştirilerine başvurulmalıdır. Son olarak ise hazırlanan tasarı halk oylamasına sunularak yürürlüğe girmelidir²⁹.

1.1.5. Anayasal Yönetim

Mevcut bir anayasanın varlığı anayasa etrafında şekillenen hukuk sistemi ve idare teşkilatı aracılığıyla iktidarın kullanıldığı sınırlı yönetim metoduna anayasal yönetim adı verilmektedir³⁰.

Tarihte ilk kez John Locke ve Montesquieu tarafından ifade edilen anayasal yönetim kavramı zaman içerisinde yorumlanarak zenginleşmiştir. Locke mutlak olmaması şartıyla siyasal otorite gerekliliğine inanır ancak devletin vazifesini doğal haklarının korunması ile kamusal düzeni bozan insanların cezalandırılmasıyla sınırlandırmıştır. Öyle ki yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olduğu ve doğal haklarla sınırlandırılmaları gerektiği fikrindedir. Bu fikri ile anayasal yönetimin temel ilkelerine şekil vermiştir.

Anayasal yönetimlerin öncelikli şartı elbette ki yürürlükte olan bir anayasadır, ancak ülkede mevcut bir anayasanın varlığı, o ülkede tam olarak anayasal yönetimin olduğunu ifade etmez. Günümüzde neredeyse her ülkenin bir anayasası mevcuttur, ancak her devlet anayasal bir yönetim ile yönetilmemektedir.

²⁹“Anayasa Nedir, Ne Değildir?” <http://www.anayasaplatformu.net/s/anayasa-nedir-ne-degildir> (10.05.2019).

³⁰Michel Troper, “Michel Troper’in Tebliği”, Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, Ed. Erdal Onar, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2005, s.12-24.

Anayasanın var olması anayasal yönetim için ilk şart olmakla birlikte, anayasal bir yönetime sahip olunacağını garantisini veremez. Günümüzde her devletin bir anayasası olmasına rağmen anayasal bir yönetime sahip olduklarını iddia edemeyiz.

Bir devletin anayasal yönetim ile yönetilmesinin bazı gerekleri vardır. Kuvvetler ayrılığı, hukukun egemenliği, siyasi otoritenin hukuki ve açık unsurlar aracılığıyla sağlanması, halkın seçme/seçilme ile yönetime katılma/denetleme olarak ifade edilen siyasal özgürlük hakları gibi hakların anayasal güvence altına alınmış olması bu ilkeler anayasal yönetimin temelini oluşturan unsurlardır. Bir diğer esas unsur ise yönetilenlerin, yetki sınırlarını ihlal eden yöneticilere ya da yönetime karşı hukuki mücadele yürütebilme imkânına sahip olmaları ve bu hakkın da hukuki olarak teminat altında bulunmasıdır³¹.

Keyfî idarenin sınırlandığı, bireyin temel hak ve hürriyetlerinin ve siyasal hürriyetinin anayasal devlet yoluyla uygulandığı ve hukuki savunmasının gerçekleştirilebildiği yönetimleri sınırlı devlet olarak nitelendirebiliriz. Anayasacılık hareketlerinin temelinde de bu hedef yatar. Bu bağlamda ilk adım olarak siyasi iktidarın hukuki sınırlarının çizilmesi olduğundan birinci hedef sınırlı devlet prensibinin yerleştirilmesidir.

Erdoğan'ın belirttiği üzere; “Anayasanın varlığı, muktedirleri hukuk çerçevesinde sınırlamak, idarecileri hukuka bağlı hale getirmektir. Anayasaya bağlı devlet, devletin hukuk kurallarına bağlı bir devlet olmasını da gerektirir. Bu nedenle, anayasaya bağlı devlet ile hukuka bağlı devletin amacı aynıdır. Bu da iktidarı ellerinde bulunduranların önceden belirlenmiş hukuk kurallarına riayet etmeleri zorunluluğudur. Aslında böyle bakıldığında hukuk devleti aynı zamanda siyasi bir ideal olarak da karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla hukuk devleti ile anayasacılık kavramları arasında temelde sıkı bir ilişki bulunmakta ve bir birinden ayrı düşünülmesi söz konusu olamaz”³².

Zikredilen hukuk devleti prensibi de hedeflenen bu sınırlandırmayı hayata geçirebilecek bir araç olarak anayasal yönetimin geçmişten bu yana öncelikli şartı olarak görülmüştür. Yazılı bir anayasa da, hukuk devleti prensibinin yöntemlerinden birisidir.

Fakat anayasanın mevcudiyeti, nasıl bir devletin anayasal bir devlet olduğunu

³¹Troper, s.13-15.

³²Teziç, s. 9.

ispat etmiyorsa, hukuk sistemin varlığı da bir devletin hukuk devleti olduğuna kesin delil olarak görülemez. Bir manada kanuni devlet ile hukuk devleti ifadeleri aynı anlamı ifade etmez. Hukuk devletinde kastedilen, olması gereken hukuk sistemi, vatandaşlar için hukuki güvenliği tesis eder ve evrensel değerlerle uyumluluk gösterir³³.

Aksi takdirde, kanuni yollarla siyasi iktidarı elde eden Nazizim örneğinde olduğu gibi kötü bir örnek ile karşılaşılabilir³⁴. Ancak tüm bu duruma rağmen kanunilik prensibinin, hukuk devletinin temel taşlardan biri olduğunda aşıkardır. Her ne kadar bazı yasaları tasvip etmesek dahi bu yasalara karşı mücadelenin pozitif hukukun sınırları içerisinde yürütülmesi hukuk devleti prensibinin gereklerindendir. Hatta yasalara uyma zorunluluğundan yola çıkarak, meclis çoğunluğu ile rejimi değiştirebilme yaklaşımının dahi tartışılabilmesi gerekmektedir³⁵.

Elbette ki buradaki en temel düstur, gerek kurallar hazırlanırken, gerekse uygulanırken hukukun evrensel prensiplerine saygıdır. Çünkü dinamik bir karaktere sahip olan hukukun genel ve evrensel ilkeleri, hukuk devletinin gereklerini de kapsamaktadır. Bu doğrultuda anayasal düzen içerisinde belirlenen hukuk devletine ait kuralların değişimi ve yenilenmesi, canlılığını muhafaza adına hukukun evrensel ilkeleri paralelinde yürütülmelidir. Nitekim hukuk devlet ilkesini benimsemiş anayasal yönetimler, hukukun genel ve evrensel prensiplerini, anayasa-üstü norm olarak değerlendirmektedir. Günümüz Türkiye'sinde Anayasa Mahkemesi de hukukun genel ve evrensel prensiplerini temel norm niteliğinde saymıştır.

Değinilmesi gereken bir diğer nokta ise anayasal yönetimler açısından yasa yapımı sürecidir. Söz konusu sürece egemen olması gereken prensip ve kurallar nelerdir, nasıl belirlenecektir? Anayasaya ve hukukun genel ve evrensel prensiplerine uyumluluğu nasıl denetlenecektir? Yasa koyucuları yasalara riayet etmesi nasıl sağlanacaktır. Anayasal yönetimlerde bu probleme çözüm olarak yasa yapma usul ve esaslarının, biçimsel denetimin yanı sıra içerik denetimi de kapsayacak minvalde belirlenmesi görülmüş. Ekseriyetle bu süreçte, iustum'ın (adalet), ius'a (hukuk) üstün geldiği ortamı hazırlayacak düzenlemeler hedeflenmiştir. Bu sebepledir ki; yasa yapım süreçlerinin belli dönemlerde seçmen karşısına çıkan seçilmiş unsurlar tarafından

³³KlausVonBeyme, "KlausVonBeyme'nin Tebliği", Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, Ed. Erdal Onar, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2005, s.77-116.

³⁴ Alev Gözcü, "Kitabiyat: TürkkayaAtaöv, 2. Dünya Savaşı", ÇTTAD, C.VI, S.15, 2007, s.369-378.

³⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.169-178.

yürütülmesine karar verilmiştir. Ancak bu duruma rağmen temsili rolleri ile sınırlandırılmış bu unsurların tam yetkiye sahip oldukları anlamına gelmez. Sonuç olarak anayasal yönetimlerin ayırt edici özellikleri kısaca belirtmek gerekir ise üç temel başlık verilebilir.

İlk olarak öngörülebilir bir hukuk sistemi oluşturmak hedefinde, en temel metot hukuk devleti prensibinin uygulanmasıdır. Yasalar üstü adalet anlayışından güç alan hukuk devleti, aynı zamanda toplumda nesnel adaleti sağlamaktadır. Bu süreçte ise meşruiyetini, uyguladığı normların bireyin temel hak ve hürriyetleri ile uyumluluğundan alır. Bu uyumu yakalayabilmek için ise hukukun evrensel ve genel ilkeleri ile dinamik bir etkileşim içerisinde olmalı, anayasanın bir taraftan temel hak ve hürriyetleri anayasal teminat altına alırken, diğer taraftan ise demokratik siyasetteki hakem pozisyonunun gereklerini yerine getirmesi gerekmektedir³⁶.

İkinci özellik ise, anayasaların mevcudiyetin hukuk devleti bağlamında değerlendirilmesidir. Demokratik unsurlar aracılığıyla kurulan siyasi iktidar, kesintisiz ve devam eden gelen bir değişimin hayata geçirilmesini, yani pozitif iktidarı temsil eder. Buna mukabil olarak ise hukuk devletine hizmet eden prensip ve kurallar, pozitif iktidarın iş ve eylemlerinin temel hak ve hürriyetlere uygunluğunun denetlenmesini ve sınırlandırılmasını yani negatif iktidarı temsil eder. Anayasal yönetimlerde hem pozitif hem de negatif iktidarın birlikteliği zorunludur. Bir tanesinin eksikliği devleti despot bir yönetime sürükleyecektir. Elbette ki, pozitif ve negatif iktidarı temsil eden bu organların da fonksiyonel sınırlarını ihlal etmemesi de genelde anayasal yönetimin, özelde ise hukuk devletinin işlerliği açısından hayati öneme sahiptir.

Son olarak ise yönetilenler ile yönetici sınıfı arasındaki mesafenin asgari seviyeye indirilerek, yönetici sınıfa geçişin olabildiğince mümkün kılınması, anayasa ve yasa yapım aşamalarında halkın tüm sürece katılımının sağlanması adına gerekli tedbirlerin alınmasıdır.

1.1.6. Yasama-Yürütme-Yargı Erkleri

İktidarı elinde tutanların sınırlandırılması için yasaların üstünlüğünü savunan Aristo'ya göre “yasama, yürütme ve yargı” temel unsurları devleti oluşturmaktadır. Bu üç unsuru

³⁶ Troper, s.15-16.

tanımlar iken, toplumu alakadar eden vakaların müzakere edilip ve karar bağlanması ile vatandaşların bağlı olduğu, uyması zorunlu kuralları düzenleyen vazifeli organ olarak yasama erkinden bahsetmektedir. Yasama erki tarafından belirlenen kuralların uygulanması ve tatbiki esnasında usul ve esasların tespiti, politikanın çizilmesi hususunda vazifeli organı ise yürütme erki olarak tanımlamaktadır. Son olarak ise yasama erkinin belirlediği, yürütme erkinin ise tatbik ettiği kurallar neticesinde meydana gelen problemleri çözüme kavuşturmak ile vazifeli organa ise yargı erki adını vermektedir.

Aristo'ya göre yasama erki toplumdaki herkes için iyi olana ulaşmak maksadıyla araştırmalarda bulunmalıdır. Gerçekleştirdiği araştırmalar neticesinde hazırlayacakları kurallar, yasalar toplum tarafından benimsenmelidir. Yürütme erki ise bu yasaları tatbik eden vazifelilerin bir araya gelmesinden oluşur. Yine Aristo'ya göre bu vazifeliler arasından karmaşık ilişkiler yasama erki tarafından düzeltilir. Yargı erki ise yasama erki ile yürütme erkinin eylemleri neticesinde oluşan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturur. Fakat Aristo "Politika" isimli eserinde daha çok yargı erkinin asli fonksiyonu üzerine değinmiş ve yargıçların tayin usulü ile mahkemelerin vazifeleri hakkında izahatlar getirmiştir³⁷.

Hükümet sistemlerinin icra edilmesindeki asli unsurlar olarak yürütme ve yasama erkleri ön plana çıkar iken yargı erki ise daha çok geri planda tutulmak istenmiştir. Zira yargı erki diğer unsurlara nazaran tamamen bağımsız olarak şekillendirilmiştir. Netice itibarıyla yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel organdan meydana gelen devlette; bu üç asli unsur arasındaki münasebetlerin incelenmesi neticesinde kuvvetler birliği ile kuvvetler ayrılığı terimlerine ulaşılmıştır. Öyle ki bu erkler arasındaki münasebetlerin durumuna göre yapılan tasnif ile hükümet sistemleri teriminin ana yapısı tesis edilecektir³⁸.

Bu görüşü "Politika" isimli eserinde ilk defa dile getiren Aristo'ya göre hükümet sisteminin sağlıklı olması için anayasalarda söz konusu kuvvetlere üç farklı unsur olarak yer verilmesi ve bu üç unsur arasındaki münasebetler iyi bir şekilde belirlenmelidir³⁹. "Sivil Siyasal-Yönetim Üzerine İki İnceleme" isimli eserinde ise John Locke "yasama, yürütme ve federatif" güç ayrımına giderek "yürütme ve yasama" ayrı

³⁷ Aristoteles, Politika, çev. Mete Tunçay, Remzi Kitap Evi, İstanbul, 2014, s.161-170.

³⁸ Maurice Duverger, Siyasal Rejimler, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986, s.36.

³⁹ Aristoteles, s.132-133.

tutulması gereken erkler olarak öne sürmüştür. Günümüz manasıyla “Kuvvetler Ayrılığı Kuramı” ise tarihte ilk olarak Montesquieu’nun “Kanunların Ruhu” isimli eserinde ifade edilmiştir. Yasama erki ile yürütme erkinin tek bir çatı altında birleştirilmesinin hürriyetleri savunmasız bırakarak zorba bir iktidarı ortaya çıkaracağını düşünen Montesquieu; bu yüzden hürriyetlerin müdafaası için bu iki fonksiyonun farklı unsurlar aracılığıyla icra edilmesini öne sürerek kuvvetlerin ayrılması gerektiğini savunmuştur. Kuvvetler ayrılığı sayesinde yasama ve yürütme erkinin birbirlerine karşı denge unsuru olup birbirlerini sınırlayacağını belirtmiştir⁴⁰.

Devletin vazife ve mesuliyetlerinin tek bir unsurun hâkimiyetine verildiği kuvvetler birliği kuramında, bu unsur bir kişiden oluşabileceği gibi, kurul, meclis ve ya da bir sınıfın temsilinden de meydana gelebilmektedir. Bu kuram bir manada kuvvetler ayrılığı prensibinin bir nevi zıddı olarak dile getirilmekte ve kuvvetlerin tek bir çatı altından toplanılmasının, iktidar egemenliğinin paylaşılmaması hususundaki değeri vurgulanmaktadır. Bu kuram ekseriyetle iki tarzda önümüze gelir. İlki kuvvetlerin yasama erkinde toplandığı hükümet sistemini, diğeri ise yürütme erkinde toplandığı hükümet sistemleridir. Bu farkı belirtmemizin nedeni, çalışmamın ilerleyen aşamalarından da belirteceğimiz üzere hükümet sistemleri olgusunun tarihsel sürecini ortaya koyar iken bize rehberlik edecek olmasıdır⁴¹.

Temel hak ve hürriyetlerin teminat altına alınması, devlet fonksiyonlarının hatlarının belirlenmesi maksadıyla ile devlet teşkilatının üç temel unsurunun yetki ve vazife açısından ayrılmasını savunan prensibe ise kuvvetler ayrılığı kuramı adı verilir.

Otoriteleşmenin engellenmesi amacıyla ortaya konulan kuvvetler ayrılığı kuramı ile erklerin sınırsız yetkiyle donatılması önlenmiştir. Hukuki zeminde devlet yapısını oluşturan organların vazifeleri belirlenmiş ve denge-fren işlevi görececek biçimde çalışması hedeflenmiştir⁴².

Kuvvetler ayrılığı kuramının başlıca iki ana işlevi mevcuttur. İlki teknik cephe işlevidir. Bu işleve göre kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütme erklerinin yetki ve vazife açısından birbirinden ayrılığı esasına dayanır ve devlet yapısının temel fonksiyon biçimidir. Diğer işlevi ise siyasi cephe işlevidir. Buna göre de kuvvetler ayrılığı kuramı

⁴⁰ Mustafa Merdan Hekimoğlu, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Ankara, 2009, s.14.

⁴¹ Duverger, s. 37.

⁴² Recep Bozlağan, Türk Tipi Başkanlık, Hayat Yayınları, İstanbul, 2016, s.36.

iktidarın yetki ve vazifelerine sınır çizmek suretiyle temel hak ve hürriyetleri teminat altına almaktadır ⁴³.

Bu prensibi asli hedefi ise öncelikle iktidar erkine karşı bireylerin hak ve hürriyetlerinin muhafazası ve devlet eliyle saldırıya maruz kalmasına engel olmaktır. Öyle ki bu unsurların tek bir çatı altında toplanması neticesinde zaman içerisinde yönetici kesimin vazifelerini kötü niyetle kullanmaları, kuvvetler ayrılığı kuramının gelişiminde rolü olmuştur ⁴⁴.

Fikri tarihçe olarak Yunan ve Roma kültürlerinde izine rastladığımız kuvvetler ayrılığı kuramının günümüz manasıyla ortaya çıkması ise 17. ve 18. Yüzyıllara rast gelmektedir. Aydınlanma çağı ile Avrupa kıtasında hukukun bir objesi konumuna gelen bu kavram liberal ilkelerin benimsenmesi ile kendini göstermeye başlamıştır.

Anayasalcılığın temel kavramı olan kuvvetler ayrılığı kavramı tarihte ilk olarak Yunan ve Roma düşünce dünyasında karşımıza çıkmıştır. Ancak bu günkü anlamda modern kuvvetler ayrılığı 17. ve 18. yüzyılda şekillenmiştir. Avrupa kıtasında ise aydınlanma çağı ile birlikte görülmeye başlanmıştır. Liberal yasalar ile birlikte kuvvetler ayrılığı kavramı bu gün anayasalcılığın temel kavramı haline gelmiştir ⁴⁵.

Platon, Aristoteles, John Locke gibi çeşitli düşünürler tarafından da incelenen kuvvetler ayrılığı kuramını en sistemli bir şekilde ele alan ise Montesquieu olmuştur. Montesquieu'ya göre de baskıcı bir yönetimin önüne geçebilmek için devletin üç temel unsuru ayrı olarak dizayn edilmelidir. Yasama ve yürütme erki arasındaki münasebetleri bir denge-fren işlevi olarak tasarlayan Montesquieu, yürütme erkinin nasıl kurulacağı, vazifelerinin neler olacağı hususundaki sınırların yasama tarafından çizilmesini, yürütme erkinin ise yasama erkinin çıkarttığı yasaların denetimini yapabilmesini öngörmüştür. Ancak bu denetleme mekanizması olarak sadece veto yetkisinin olabileceğini belirtmiş, veto haricinde yürütme erkinin yasama erki gibi yasama faaliyeti icra etmesine karşı çıkmıştır ⁴⁶.

Hürriyetin ancak bu üç unsurun kendi sınırlarını muhafaza etmesi ile sağlanabileceğini, aksi takdirde tüm sistemin mahvolacağını belirten Montesquieu'ya

⁴³ Bülent Bal, İstikrarsız Parlamenterizm Karşı Başkanlık Sistemi, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s.10.

⁴⁴ Firdevs Yüzbaşı, Bir Demokratik Hükümet Sistemi Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi, Adalet Yayınları, Ankara, 2015, s.7.

⁴⁵ Rıza Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre, Dora Yayınları, Bursa, 2009, s.17.

⁴⁶ Bal, s.16.

göre şayet yasama erki çıkardığı yasaları kendi tatbik etmeye kalkar ise kendi çıkarlarını ön plana almaya başlar ve hürriyet zedelenir. Yine yürütme erki de yasama işlevine müdahale etmeye başlar ise hürriyetler riske girer. Yargı erki de yasama erkinin çizdiği çerçeve içerisinde işlevini yerine getirmeli ve suçluları cezalandırma vazifesini yasalara uygun olarak eda etmelidir. Bu bağlamda Montesquieu devletin temel unsurlarının ayrılması temel hak ve hürriyetlerin gelişmesi ile paralel olarak ele almıştır⁴⁷.

John Locke da devletin temel unsurlarını üçe bölerek yasama, yürütme ve federatif güç olarak belirlemiştir. Yasalar yaparak devlet ve toplumdaki asli kuralları oluşturan yasama erkinin devamlı çalışmasına ihtiyaç yoktur. Zira hazırlanan yasalar kaldırılmadıkları süre boyunca uygulanmaya devam edecektir. “Yönetim Üzerine İkinci İnceleme” adlı eserinde, yasama erki mensuplarının zamanla yürütme erkini elde etmeye çalışacaklarını ve çıkarlarına muhalif olan yasaları çıkarmaktan sakınacaklarını savunan Locke, bu durumun devlet ve toplumda türlü sıkıntıların oluşmasına sebebiyet vereceğini belirtir. Öyle ki yasalar kamu yararı için hazırlanması gereken yasalar, tek kişinin ya da belli bir kesimin çıkarına hizmet etmemelidir. Bundan dolayı yasama ve yürütme erklerinin ayrılması fikrini savunur. Locke yürütme erkini tanımlar iken ise yasama erkinine nazaran yürütme erkini daimî olması gerekliliğini vurgular. Zira yasaları tatbik edecek daimi bir otorite devlet içinde her zaman bulunmalıdır. Yürütme erkini, ekseriyetle devletin dahili ilişkilerindeki eylemleri icra eden unsur olarak tanımlayan Locke harici ilişkilerde söz sahibi olarak ise federatif gücü görmüştür. Federatif güç savaş ve barış kararı, birlik ve ittifak kurma vb. daha çok diğer devletle ile münasebetler ile vazifelidir. Yürütme ve federatif güç ayrı şahısların yetkisinde olursa bu unsurlar arasında çatışma meydana gelir ve idarede türlü sıkıntıların oluşmasına sebep olur. Bundan dolayı yürütme ve federatif güç tek bir kişi ya da kurumda birleştirilmeli, yasama erki ise bu iki organdan tam olarak ayrı tutulmalıdır. Yürütme erkine kıyasla yasama erkini daha üstün olarak değerlendiren Locke yargı erkini ise ayrıca nitelendirmemiştir. Çünkü ona göre yargı erki yürütme erkinde yer alan görevliler aracılığıyla icra edilmektedir⁴⁸.

⁴⁷ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s.546-548.

⁴⁸ John Locke, Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, çev. Fahri Bakırcı, Eksi Kitaplar Yayınevi, Ankara, 2016, s.154-155.

1.2. CUMHURBAŞKANLIĞI KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Cumhurbaşkanlığı kavramının tarihsel gelişimini inceleyebilmek için öncelikle tarihte ortaya çıkan ilk cumhuriyetleri ve bu cumhuriyetlerin ilerleyen süreçte oluşturdukları cumhurbaşkanlığı olgusunu bir bütün halinde incelememiz gerekmektedir. Aristo için adalet halkın menfaatini gözeten halk idaresi iken Montesquieu cumhuriyet rejimini yasama-yürütme-yargı organlarının bulunduğu denetimli bir mekanizma olarak açıklamıştır. Cumhuriyetin en basit ve genel tanımı olarak egemenlik hakkını kullanacak kişilerin seçimle belirlendiği bir sistemdir tanımıdır. Egemenliğin nasıl kullanılacağı ise günümüzde hala devam eden bir tartışma konusudur. Bu tartışmalar netice geçmişten günümüze kadar farklı hükümet sistemleri ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet rejiminin tatbikinde birçok farklı yol ve sistem denenmiş ve günümüzde hala uygulanan sistemler oluşmuştur. Cumhurbaşkanlığı kavramı ise anlam açısından bize özel bir kelime iken diğer ülkelerle kıyaslandığında devletin başında olan ve başında olduğu devleti temsil eden kişilere cumhuriyet rejimi ile idare edilen ülkelere çoğunlukla başkan sıfatı verilmiştir.

Cumhuriyet kavramı eski uygarlıklarda da kullanılmış bir terim olsa bile günümüz anlamı ile kullanımı ile pratikte görülen ilk örnekleri Fransız İhtilali sonrası 1792'da Fransa ile 1776'da yayımlanan Amerikan Bağımsızlık Bildirisi ile ABD'de görülmüştür. Sonrasında devam eden yıllarda ülkeler siyasi olarak çok ciddi değişimler geçirmiş, birçok ülke 2. Dünya Savaşı sonrası totaliter rejimlerden kurtularak cumhuriyet rejimini benimsemiştir. Avrupa ülkelerinde devlet başkanları ağırlıklı olarak sadece temsil makamı olarak işlev görmektedir. Gelişmiş ülkelere nazaran diğer ülkelerde ise devlet başkanı meclis ile beraber veya daha dar bir icra organı ile yetkilendirilmiştir. Ülkemizde 29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyetin ilanı ile cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Yeni bir ülke olan Türkiye'ye yıkılan Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan kısmi parlamenter sistem geliştirilerek devam ettirilmiştir. Ülkemizde cumhurbaşkanlığı kavramının yapılan anayasal düzenlemeler ışığındaki konumu aşağıda kısaca açıklanmıştır.

(1.Meşrutiyet) 1876 Kanun-i Esasi'ye göre devlet başkanı padişaktır. Oluşturulan sistem için parlamenter sistem veya cumhuriyet adlandırması yapmak son

derece zordur. Padişah istediği zaman meclisi ve meclisin oluşturduğu bakanlar kurulunu feshetme yetkisine sahiptir.

(2.Meşrutiyet) 1909 Tanzimat Fermanı ile meşruti monarşiye geçilmiş ve padişahın devlet yetkilerinin bir kısmı alınmıştır. Bakanlar kurulunun sorumluluğu padişahın, meclise geçmiştir. Teorikte parlamenter sisteme büyük oranda geçilmiş ise de bunları pratiğe dökmek son dere güç olmuş ve birçoğu uygulanamamıştır.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile meclisin üstünlüğü kabul edilerek Ankara’da tam bağımsız bir meclis kurulmuştur. Bu kanunda devlet başkanlığı kavramı belirtilmemiş ancak pratikte devlet başkanının yürütmesi gereken görevlerin bir kısmı meclis başkanına verilmiştir⁴⁹.

1923 yılında edilen cumhuriyet ile beraber cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve adaylık için sadece meclis üyeliği şartı aranmıştır. Cumhurbaşkanına devletin başı olma, meclise ve Bakanlar Kuruluna başkanlık etme görevleri verilerek hem fonksiyonel olarak tamamlanmış hem parlamenter sistemli bir cumhuriyet rejimi kurulmuş mecliste yapılan oylamada oybirliği ile Cumhurbaşkanı, Mustafa Kemal seçilmiştir.

1924 Anayasasında da Cumhurbaşkanının yetkileri oldukça sınırlıdır. Cumhurbaşkanı temsil görevinin yanında hükümeti kurma görevini üstlenmiş, yasaları kabul etmek veya geri çevirmek dışında herhangi bir yetki verilmemiştir.

1961 Anayasası ile cumhurbaşkanı ile TBMM arasındaki ilişki temelden değişmiştir. 1961 anayasası ile oluşturulan sisteme göre cumhurbaşkanının meclisten ziyade Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasından seçileceği vurgulanmıştır. Yasama ile arasındaki bağ ortadan kaldırılan ve göre süresi uzatılan cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi ilkesi benimsenmiştir. Cumhurbaşkanı meclis görüşmelerine katılamamakta ve oy kullanamamaktadır. Partisi ile ilişkisi kesilme getirilme şartı henüz getirilmemiştir.

1982 Anayasasında yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ile bakanlar kuruluna verilerek düalist bir yapı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı bu anayasa ile klasik parlamenter sistemin dışına çıkılarak fazladan güçlendirilmiştir. 2007 yılında yapılan halkoylaması ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması kararı getirilmiştir.

⁴⁹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuk, Ankara,2018, s.26

17 Nisan 2017 referandumunu ile de cumhurbaşkanı yürütme yetkisini çok güçlü bir şekilde bünyesine almış, henüz bir yılını doldurmamış olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tatbik edilmeye başlanmıştır.

1.3. ANAYASAL SİSTEMLER AÇISINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI YÖNETİM ANLAYIŞI

Genel olarak, hükümet sistemleri, devleti oluşturan yasama yürütme ve yargı kuvvetlerinin dağılımı düzenleniş şekli, anayasal demokrasi ile anayasal demokrasi olmayan rejimleri belirleyen temel tanımlamadır⁵⁰.

Hükümet sistemi bir siyasi rejimin uygulanış şekli ve bu uygulamada rol alan aktörler arasındaki ilişki ve dengenin düzenlenmesi netice ortaya çıkan olguya verilen addır. Dünya üzerinde birçok farklı hükümet sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemlerin oluşumunda ülkelerdeki rejimlerin, ülkedeki coğrafi ve nüfus yapısının, siyasi tarih ve birikimlerinin, halklarının talebini çok önemli rolleri olmuştur.

Her ülke oluşturduğu sistem ne olursa olsun en temelde ülkeyi temsil için bir devlet başkanına sahip olma ihtiyacı hissetmiştir. Demokrasi ile yönetilmeyen ülkelerde bu devlet başkanı genelde diktatörler ile vesayet yolu ile veya bir ayrıcalıklı bir zümrenin belirlediği şahıs olurken, demokrasi ile yönetilen ülkelerde ise bizzat halk tarafından seçilen veya halkın belirlediği vekillerce seçilen kişi olmuştur. Bu başlık altında öncelikle dünya üzerinde uygulanan demokratik hükümet sistemleri incelenecek bu sistemlerde cumhurbaşkanı/devlet başkanının görev ve yetkileri açıklanacaktır.

1.3.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Ülkemizde 1921 Teşkilat-ı Esasi ile uygulanan meclis hükümeti sisteminin ilk örneği Fransa’da 24 Haziran 1793 yılında kabul edilen anayasa ile uygulanmıştır. Günümüzde meclis hükümeti sistemine verilebilecek en güzel örnek İsviçre’nin uyguladığı hükümet sistemidir. İkili bir meclis sistemi ile devlet parlamentosu görevini yürüten “Federal Meclis” (Federal Assembly) “Ulusal Meclis” (National Council) ve “Kantonlar Meclisi” (Cantonal Council) olmak üzere ikiye ayrılır.

⁵⁰ Hekimoğlu, s.5.

İsviçre’de Cumhurbaşkanlığı Kurumu biraz farklıdır. Başkan bir yıl boyunca Federal Meclis tarafından seçilir. Federal Meclis tarafından seçilen başkan özel temsili görevlerini toplantılara başkanlık eder. Geleneksel olarak, kıdem sırasına göre temsilciler arasında rotasyonla önceki yıl başkan yardımcısı, başkan olur. Cumhurbaşkanı aynı zamanda Federal Konsey’in de bir üyesidir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının iktidarı başkanlık makamından değil, tamamen onun konsey üyeliğinden kaynaklanır⁵¹.

Meclis Hükümeti sisteminin temelinde devlet başkanı yoktur. Meclis başkanı, hükümetinde başı olarak görev yapar. İsviçre’de bir yıllığına seçilen devlet başkanından beklenti herhangi bir görevin icrasından ziyade temsil görevidir.

1.3.2. Başkanlık Hükümeti Sistemi

Başkanlık Hükümet Sistemi yasama ve yürütme erklerinin birbirinden katı ve kesin sınırlarla ayrılmış olduğu sistemdir. Amerika Birleşik Devletleri bu sistemin uygulandığı en tipik örnektir. Bu sisteme başkan meclis seçiminden farklı bir seçimle belirlenir. Yasama başkandan tamamen bağımsızdır. “Başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi gibi tarihi bir gelişimin ürünü olmayıp, 1787’de Philadelphia’da bir araya gelen kurucu meclisin uzun tartışmaları sonunda ve insan aklından doğmuş bir sistemdir.”⁵². ABD sisteminde iki yapıli meclis sistemi vardır. “Kongre” olarak adlandırılan yasama organı, “Temsilciler Meclisi (The House of Representatives) ve Senato (The Senate)” oluşturur⁵³. Yasama yetkisi Senato’nun elindedir.

Başkanlık sisteminde yürütme organı direkt halk tarafından seçilen başkandır. Hükümetin uygulayacağı politikalarda önemli bir siyasi etkiye sahip olan ABD sisteminde başkan yürütme görevini sekreteri, danışmanları ve bakanları aracılığı ile

⁵¹ Gülnihal Ahter Yakacak, Karşılaştırmalı Hukukta Devlet Başkanının Yasama Organı Üzerindeki Yetkileri (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova, 2015, s.10-11.

⁵² Mehmet Parsak, “Parlamenter, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyetinin Hükümet Sistemi” , Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, Kasım, 2012, S.1, s.6; Attila Özer, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1981.

⁵³ Bülent Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s.45.

yürütür. ABD başkanlık sisteminde başkan ordunun ve donanmanın başkomutanıdır. Başkanın yaptığı milletlerarası anlaşmaları“Senato” 2/3 çoğunlukla onaylanması gerekir. Senatonun onayı ile elçiler ile yüksek dereceli memurları atayabilmektedir. Daha düşük dereceli memurları ise doğrudan atama yetkisine sahiptir. Kongre tarafından kabul edilen kanunların Başkan tarafından veto edilmesi halinde aynı kanunun kabul edilebilse için “Temsilciler Meclisi” ve “Senato” tarafından üçte iki çoğunlukla aynı şekilde onaylanması gerekmektedir.

1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı Başkanlık Sisteminin nasıl bir sistem olduğuna dair birçok farklı görüş belirtilmiştir. En temel anlamıyla açıklanmak istenilirse bu sistem cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sisteme verilen addır. Bu sistemde bulunan kuvvetler arasındaki denge uygulamadan uygulamaya farklılık gösterebilir. Kimi sistemlerde yürütme daha fazla yetkiye sahipken bir başka sistemde ise yasama için aynı durum söz konusu olabilir. Yarı başkanlık sistemini muhteviyatına ve işleyişine dair tam olarak net bir görüş birliğine varılamamıştır. Bu sistemde anayasa tarafından Cumhurbaşkanına genellikle geniş yetkiler verilmiştir.

Cumhurbaşkanı, genel seçimler sonucu halk tarafından seçilir. Hükümet, seçimle gelen millet meclisine karşı sorumludur. Normal parlamenter rejimler de Cumhurbaşkanının geniş yetkileri yoktur. Mevcut yetkiler sembolik niteliktedir. Oysa yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri daha geniştir. Örneğin yasama meclisini dağıtıp seçime kararı alabilmesi, herhangi bir konuda halkın oyuna başvurması, bazı hallerde olağanüstü hal ilan ederek yasama, yürütme ve hatta yargı üzerinde etkili olabildiği görülmektedir⁵⁴.

Cumhurbaşkanı devletin ve yürütmenin başıdır. Başbakanı ve başbakanın tavsiyesi ile bakanları atar ve yine başbakanın tavsiyesi ile görevlerine son verir. Devlet organları arası koordinasyonu ve işleyişin devamlılığını sağlamak adına hakemlik görevi yapar. Cumhurbaşkanının meclisi feshetme yetkisi vardır.

⁵⁴ Yakacak, s.29.

1.3.4. Parlamenter Sistem

Parlamenter hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan, aynı zamanda yasama ve yürütmenin işbirliği içinde görevlerini sürdürdüğü bir hükümet sistemidir. Meclis yasama görevini yürütürken yürütme görevi devlet başkanı, başbakan ve bakanların sorumluluğundadır. Yürütmenin sorumlu kanadı başbakan ve bakanlardır. Klasik parlamentarizmde devlet başkanını sadece sembolik görevler verilir. Bakanların bireysel olarak siyasi sorumluluğu olmakla birlikte bakanlar kurulu da meclise karşı sorumludur. Devlet başkanının ise siyasi olarak sorumsuzluğu mevcuttur. Yani devlet başkanı bakanlar kurulu ile birlikte gerçekleştirdiği bir işlemde bütün siyasi sorumluluktan muaf tutulmuş, bu sorumluluk başbakan ve bakanlara yüklenmiştir. Bu yolla da devlet başkanına partiler üstü bir konum verildiği anlaşılabılır. Parlamenter sistemi uygulayan en köklü devlet İngiltere'dir. Her ne kadar Fransa 1789 Fransız İhtilali ile tarihteki ilk uygulayıcı devlet olsa da İngiltere'de geçmişten günümüze parlamenter rejimin temelleri yavaş yavaş atılmış ve günümüze kadar devam ettirilmiştir.

Parlamenter sistemde devlet başkanlığı devletin en üst makamıdır. Devlet başkanı ise bu makamda bulunan kişidir ve kendi içinde imparator, kral, han, hakan, çar, prens, prenses, dük, emir, başkan, cumhurbaşkanı gibi çok sayıda alt türleri barındırmaktadır. Bu kavramın kullanılabilmesi için yönetim sisteminin için monarşi veya cumhuriyet olması fark etmez. Hepsi devlet başkanlığı kavramı çatısı altında toplanmıştır⁵⁵.

Parlamenter monarşilerde devlet başkanı veraset yolu ile belirlenirken Cumhuriyet rejiminin uygulandığı sistemlerde devlet başkanı seçimle belirlenir. Devlet Başkanı ülkelere göre farklılık gösteren belli şartları karşılayan kişiler arasından meclisçe seçilmektedir. Cumhurbaşkanı başbakanı ve onun önerisi ile bakanları, yüksek dereceleri devlet memurlarını ve yüksek mahkeme hakimlerini atama, kararname, tüzük ve bakanlar kurulunun düzenleyici işlemlerini onaylama gibi görevleri yürütür.

⁵⁵ Yakacak, s.50.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK TARİHİNDE ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ

Anayasacılık faaliyetlerinin henüz başlamadığı dönem ele alındığında; monarşik bir yapıya sahip olan aynı zamanda teokratik bir karakter sergileyen Osmanlı İmparatorluğu'nda Allah'ın iradesine dayanan mutlak bir hükümdarlık hüküm sürmekteydi. Siyasal ve hukuki teşkilat, temel olarak dini hukuktan oluşan şeriat ile örfi hukuk kuralları üzerine inşa edilmişti. Tüm yetkilerin padişah elinde toplandığı bu sistemde yönetici unsur kısıtlanamıyordu. Nitekim Osmanlı devletini bütüncül bir yaklaşım ile değerlendiren İlhan Arsel'e göre "Osmanlı'da; birey ve toplum, demokratik anlayıştan uzak, despotik ve mutlakiyetçi bir yönetimin inisiyatifine bırakılmış, hak ve hürriyetleri bu "despotik" iktidarın iradesine teslim edilmiştir"⁵⁶.

Ancak her ne kadar mutlak bir hükümdarlık olsa da Bernard Lewis'e göre Osmanlı'nın kuruluş, yükselme gibi dönemsal tarihçesini ele alarak özellikle bu dönemleri despotik olmayan yani diğer ülkelere nazaran daha demokratik olarak nitelendirmiştir. Fakat Tarık Zafer Tunaya'ya göre de duraklama ve gerileme dönemlerinde bahsedilen bu nitelikler etkisini oldukça kaybetmiş ve despotik bir mutlak rejim ülkeye hakim olmuştur⁵⁷.

Duraklama devresine kadar Batı'ya kıyasla daha çok hak ve hürriyetlere, birlik, beraberliğe ve refaha sahip bir Osmanlı toplumu vardı. Ancak 18. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'nda gerilemenin, zayıflamanın belirtileri tüm kurumlarda hissedilmeye başlanmıştır. Sadece eski gücünü yitirmekle kalmayan devlet yapısının, aynı zamanda toprak rejimine dayalı maliyesinde, ordu, idare ve ilim kurumlarında bozulmalar meydana gelmişti. Bu bozulmaların hakiki sebeplerinin şartlardaki bazı değişimler olduğu uzun süre anlaşılamamıştı.

Çünkü Berkes'in dile getirdiği üzere o dönemdeki yönetim anlayışı Nizam-ı âlem ilkesi doğrultusunda mevcut düzeni Allah'ın buyurduğu, ilahi ve ideal bir düzen olarak kabul ediyordu. Bu şekilde bir anlayış, devlet yapısındaki bozulmaların Avrupa

⁵⁶ İlhan Arsel, Teoratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975, s.7.

⁵⁷ Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.15.

başta olmak üzere dünya coğrafyasındaki siyasi, ekonomik, sosyal ve ideolojik değişikliklerin neticesi olduğunu öngörebilmeye imkân vermiyordu. Bozulmaya karşı alınan tedbirler de geleneksel sistemin aksaklıklarını düzeltmeye yönelik öne sürülen fikirlerden oluşuyor, eski ve ilk düzene dönüş düşüncesi doğrultusunda biçimleniyordu⁵⁸.

Bir kesim yaşanan bu sıkıntıları rüşvet ve adam kayırmacılığının yayılması, klasik yöntemlerin terk edilmesi gibi sebeplere dayandırırken, dönemin bazı fikir ve siyaset adamları tarafından ise hazırladıkları layihalar üzerinden soruna çare sunulmaya çalışıldı. Değişik sorunlar üzerine hazırlanan layihalar bulunsada genel ağırlık Tımar sistemi üzerine, dolayısıyla ekonomik, siyasî ve idarî teşkilatlanmanın temelini oluşturan toprak sistemi üzerine öne sürülen değerlendirmelerden oluşuyordu. Geleneksel anlayıştan uzaklaşarak, Avrupa’da gelişmekte olan yeni bir medeniyetin varlığı kabul edilerek, reformlar da bu yeni düzene uyumun adımları olarak görülmüyordu. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu’nda batılılaşmanın serüveninin anayasacılık hareketlerinden çok daha önce etkilerinin görülmeye başlandığı söylenebilir.

2.1.1. 1808 Sened-i İttifak ve Anayasacılık Bağlamında Değerlendirilmesi

Anayasacılık hareketlerinin temelini oluşturan iktidar erkinin sınırlandırılması ile hak ve hürriyetlerin bu iktidar erkine karşı müdafaa fikri olduğuna göre, Sened-i İttifak’ı Osmanlı İmparatorluğunda anayasacılık hareketlerinin miladı sayılabilir.

Her ne kadar bir kısım düzenleme olsa da anayasacılık hareketleri doğrultusundaki ilk adım olarak nitelendirilebilir. Padişah tarafından ayana bazı yetkiler verilmesi ve tanınmasını kabul ettiren aynı zamanda da Padişah’ın kendi kendisini sınırlandırmasını öngören bir sözleşme, bir misak özelliğini taşır⁵⁹. Osmanlı Devleti Avrupa’da sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmelerin ışığında Batılılaşma ve modernleşme adımları atmaya başlamıştı. Fransız İhtilali’nin ve 18. yy reformist anlayışının etkisi ile yetişmiş olan III. Selim, Fransız İhtilali’nden esinlenerek “yeni düzen” anlamına gelen “Nizam-ı Cedit” ismini verdiği bir takım reformu uygulamaya başlamıştır⁶⁰. Osmanlı

⁵⁸ Niyazi Berkes, Türk Düşününde Batı Sorunu, Yapı Kredi Yayınları, Ankara, 2015, s.18.

⁵⁹ A. Şeref Gözübüyük, Açıklamalı Türk Anayasaları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s.95.

⁶⁰ Sina Akşin (Ed.), Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908, Cem Yayınları, İstanbul, 1997, s.79.

Devletinin siyasal ve toplumsal sisteminin de büyük bir kısmını kapsayan bu reformlar, en çok askeri düzende varlığını hissettirmiştir.

Fransız İhtilali'nde ilham alan bu cesur reform silsilesi neticesinde III. Selim'in inşa etmeyi hedeflediği modern devlet şemasından rahatsızlık duyan, kalıplaşmış geleneksel yapının yıkılmasından çıkarları zarar gören ulema tabakası ve Yeniçeri Ocağı, elim bir hadise ile Padişah 1807 yılında III. Selim'in tahttan düşürülmesine zemin hazırlamıştır.

III. Selim'in yerine gelen IV. Mustafa'dan kısa bir dönem sonra Alemdar Mustafa Paşa'nın girişimleri neticesinde II. Mahmut tahta çıkmış, Alemdar Mustafa Paşa ise sadrazam makamına oturmuştur. Bu esnada adeta kendi özerk iradelerini kuran Anadolu ve Rumeli ayanları, gittikçe devletin otoritesinin dışına çıkarak, merkezi otoritenin zayıflamasına sebep olmuştur. Nitekim taşranın hukuken olmasa da fiilen âyânlar arasındaki paylaşılmışlık hali, Osmanlı coğrafyasındaki reformların devamı için çözülmesi icap eden mühim bir engel teşkil etmekteydi⁶¹.

İstanbul'da gerekli düzen ve huzur temin edilmiş olmasına karşılık, Başkent'in gücünün halen zayıf olması nedeniyle, ilan edilen reformların tatbikine imkân bulunmamakta idi. Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa, III. Selim'den sonra yarım kalan reformları tamamlayabilmek üzere zorunlu olan merkezi düzen ve otoriteyi; sert güç kullanmak yerine karşılıklı uzlaşma ve anlaşma sağlamak suretiyle yeniden inşa etmeyi amaçlıyordu.

Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa eski bir ayan olduğu için; uygun bir mutabakat ortamı oluşturmak üzere üst düzey bürokratlar, eşraf ve âyânı başkent İstanbul'da "Meşveret-i Amme" isimli toplantıya çağırmıştır. Bu toplantıya katılanlar bir yandan en yüksek kademedeki ulema, devlet ricali, generaller iken; öteki taraftan hazır bulunan belli başlı âyânlardır⁶².

Bu toplantı neticesinde, mevcut otorite zaafı ile reform ve yenilik hareketlerine karşı risk oluşturan bu ayanları denetim altına alabilmek amacıyla yine Alemdar Mustafa Paşa'nın çabaları sonucunda Padişah II. Mahmut ile ayanlar arasında 7 Ekim 1808'de Sened-i İttifak imzalanmıştır. Kan kaybeden devlet otoritesini yeniden tesis

⁶¹ Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2019, s. 42.

⁶² Rifat Önsoy, "Sened-i İttifak ve Türk Demokrasi Tarihindeki Yeri", Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi C.4, S.1, 1986, s.25.

etmek üzere gerçekleştirilen Sened-i İttifak, Padişah’a sadakat sözünün karşılığı olarak ayanlara padişahın teminat vermesini düzenlemektedir⁶³.

Bu anlaşma ile Padişah’a karşı yönelecek tüm girişimlere bütün ayanların karşı durması, Padişah’ın şahsı, iktidarının teminat altına alınması şeklinde ayanlar tarafından padişah güvence verildi. Bu güvenceye karşılık ayanlar ise, kendi varlıklarına gelecek haksız saldırılara karşı korunma, sadrazamın yetkisini suiistimal ederek kullanması halinde davacı olabilme ve toprak sistemine dayalı ayrıcalıklarını muhafaza gibi hakları padişah’tan kazandılar. Bu sayede Osmanlı’nın yasama, yürütme ve yargı erklerini mutlak iktidar konumundaki padişah’ta toplayan yönetim sistemine kısmi de olsa bir kısıtlama getirilmiştir ve bir nebze de olsa ayanlar devlet idaresine dâhil olmuşlardır.

Sened-i İttifak ayanların direncini kırmakta başarı elde eden Sultan II. Mahmut, beş hafta sonra Alemdar Mustafa Paşa’nın katlinin akabinde Sened-i İttifak’ı yırtarak bu misaka son vermiştir⁶⁴. İktidarını sınırlayan bu metne içinde bulunduğu konjonktür nedeniyle göz yummak zorunda kalan II. Mahmut’un bu tavrı neticesinde hakiki olarak uygulanma imkânı bulamadan tarih sayfalarına karışmıştır.

Hukuki olarak yukarıda belirtilen çerçevede orijinal bir belge olan Sened-i İttifak uygulanmadığı için, netice itibarıyla padişahın iktidarında kısıtlama getirmek yerine, tam aksine otoritesini daha sağlam bir şekilde kurmasına vesile olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı güçleri yine padişahın tekelinde kalmış ve otoritesinde bir sınırlandırma olmamıştır. Bu bağlamda göstermelik bazı haklar vaad ederek Ayanlar üzerinde padişahın otoritesinin yeniden kurulması ve reformlara karşı direnci kırmak adına bir stratejik tedbir niteliğindedir.

Sened-i İttifakı anayasacılık hareketlerinin gelişiminde bir başlangıç olsa da, Türk anayasal tarihinin Magna Carta’sı olarak nitelendirmek doğru bir tespit olmayacaktır. Sened-i İttifak’ın hazırlık evresi, mahiyeti ve tatbiki ele alındığında bütünüyle çevrenin etkisinden bağımsız olarak merkezi iktidarın bir girişimi olarak gelişen bir harekettir. Bu manada feodal yapıların İngiliz Kralı’na karşı direnci sonucunda ortaya çıkan Magna Carta’yla kıyaslamak sağlıklı bir benzetme olmayacaktır.

⁶³ Akşin, s.79.

⁶⁴ Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasal Derinlik, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.211.

Uygulamasına bakıldığı zaman da ileriye yönelik olarak Padişah'ın iktidarına bir sınırlama getirdiğini iddia etmek gerçekçi olmayacaktır. Sened-i İttifaktan sonraki dönemde en önemlileri “Meclisi Vala-yı Ahkam-ı Adliye” ve “Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali” olan bazı danışma meclisleri kurulmuş ve padişahın yetkilerini belli ölçütlerde paylaşılmıştır. Hatta “1839 Gülhane Hattı Hümayunu” ile kurulan “Meclis-i Ahkam-ı Adliye”nin açılış konuşmasını padişah yapmıştır. Ancak Gülhane Hattı Hümayunu’nu modern anlamda anayasa olarak değerlendirmek mümkün değildir. Sultan Abdülmecit’in iktidarını tek taraflı olarak sınırlandırmayı kabul ettiği bir belge olan bu ferman ile bireylere tanınan hak ve hürriyetlerle devlet idaresinde gerçekleştirilecek bazı yenilikleri düzenlemektedir.

Padişah tarafından vaat edilen düzenlemelere sadık kalınacağı yönünde bir söz verilmiş olsa da aksi durumda yaptırım uygulayacak bir kurumun oluşturulmaması yönüyle eksik bir belgedir.

Tanzimat devrinde oluşturulan Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali ile Meclisi Vala-yı Ahkâm-ı Adliye parlamenter sistem doğrultusunda atılmış bir adım olarak görülse de söz konusu meclislerin özelliği ve padişaha bir kısıtlama öngörmemesi nedeniyle bu fikir boşa çıkartmaktadır. Danışma komisyonu vasfındaki bu meclislerde padişahın iradesinin, son sözünün hâkim olduğu organlar olmaktan öteye gidememiştir.

Sultan Abdülmecit tarafından kurulan meclislerin bütününde merkezi iktidar rehber niteliğinde olduğu için bu hadiseleri parlamenter sisteme yönelik adımlar olarak belirtilemez. Zira Parlamentonun kendiliğinden kurulması ve iradi olarak hareket kabiliyeti elde etmesi neticesinde merkezi irade sınırlandırılabilir. Bu dönemde yaşanan gelişmeler ise tam aksine otoritesine yönelik kısıtlamalar içeren sözleşmeleri padişahın kendi rızası ile kabul etmesiyle gerçekleşmiş, padişahın mutlak otoritesi devam etmiştir.

Netice itibarıyla Sened-i İttifak, devlet otoritesinin anayasacılık bağlamında bir adımı olarak değerlendirilse de, bu bakış açısı merkezin taşradaki yapıların desteğine neden gereksinim hissettiğini tam olarak izah edememektedir. Asıl amaç olmasa da, Sened-i İttifak ile padişahın devlet otoritesinin sınırlandırılabilceği fikrini zımnen kabul ettiği ifade edilebilir⁶⁵. Sened-i İttifak bu vasfı ile Osmanlı hanedanının mutlak otoritesine müdahaleye yönelen ilk hukuksal belge konumundadır.

⁶⁵ Mustafa Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, Ankara, 2009, s.3.

2.1.2. 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanlarının Anayasal Sisteme Geçişte Etkileri

II. Mahmut tarafından planlanan, ancak vefatı neticesinde Sultan I. Abdülmecit'in talimatıyla Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan, Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Tanzimat-ı Hayriye Fermanı-26 Şaban 1255) 3 Kasım 1839 tarihinde okunarak ilan edilmiştir⁶⁶.

Şekil bakımından madde madde oluşturulan Sened-i İttifaktan farklılık gösteren Tanzimat Fermanı'nda hem birçok hak ve hürriyetler düzenlenmiş hem de padişah iradesinin sınırlarının çizilmesine yönelik birçok prensip belirlenmiştir. Hayli dağınık bir şekilde kaleme alınan Fermanda düzenlenen hak ve hürriyetleri özetle belirtirsek, mali güç ile orantılı vergi, kamu masraflarının kanuniliği, adaletli bir şekilde asker toplama, ceza hukuku alanına yönelik verilen teminatlar, can güvenliği, mülkiyet kazanma hakkı, müsadere yasağı, yasaların tespit edilen kurul marifetiyle hazırlanması, eşitlik ve kanunun üstünlüğü prensipleri olarak sayılabilir.

Ferman ile Osmanlı sınırları içerisinde bulunan müslim/gayrimüslim herkesin, tek yurttaşlık yani Osmanlıcılık düşüncesi etrafında toplanılması hedeflenmiştir. Avrupa'daki gelişen milliyetçilik fikirlerinin ülkedeki yansımalarını engellemek, azınlık grupları Payitahta bağlamak ve bağımsızlık ideallerini bastırmak maksadıyla bu düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Milliyetçilik akımının Osmanlı Devleti gibi birden fazla unsuru içinde barındıran çok uluslu yapılar için risk oluşturduğu bu dönemde Ferman ile amaçlanan Osmanlıcılık düşüncesini yüceltme çabası, beklenen karşılığı veremedi ve milliyetçilik düşüncesi devletin parçalanmasında temel etmenlerden biri oldu⁶⁷.

Bir ferman vasfında olan “Gülhane Hatt-ı Hümayun” ile ilk kez padişah yetkilerine kendi iradesi ile bir kısıtlama getirerek, şahsına ait hak ve yetkileri sınırlandırmakta ve diğer kuruluşlar ile paylaşmaktaydı. Özellikle ceza verme yetkisinin mahkemelere bırakılması, yargı erkinin kuvvetler ayrılığına ilkesi doğrultusunda yeniden tanımlanması açısından önemli bir gelişme olmuştur.

⁶⁶ Aytaç Yıldız, “Niyazi Berkes ve Türkiye’de Çağdaşlaşma”, Sosyoloji Konferansları, No: 46(2012-2), 2012, s.1-33.

⁶⁷ Kemal H. Karpat, Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller, Timaş Yayınları, İstanbul, 2017, s.97-98.

“Meclis-i Ahkam-ı Adliye”nin kurulması ve yasaların düzenlenerek Padişah’a arz edilmesi kararı, kendi iradesi ile yasa yapma gücünü elinde tutan padişahın bu hakkı söz konusu kurullara devri, kuvvetler ayrılığı kapsamında yasama erki açısından önemli bir basamaktır.

Mahiyeti incelendiğinde anayasal bir hukuk sistemi için anayasal bir metin, bir belge olarak nitelendirilebilir. Ancak tüm bu yaşanan gelişmelere rağmen Gülhane Hattı Hümayunu’nu bir anayasa olarak değerlendirmek temelsiz bir iddia olacaktır.

Tanzimat Fermanı ile Osmanlı hanedanı, Avrupa kültür sahasına önemli bir adım atmış olmakla birlikte, Batı’yı bir rol model olarak örnek aldığını da bir nevi kabul ediyordu. Bu fermandan sonra başta devlet yönetimi ve hukuk olmak üzere sosyal, ekonomik ve kültürel konularda getirilen reformlar Batı’nın etkisi ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır⁶⁸.

Bir diğer değinilmesi gerek nokta ise her ne kadar şeriatın öneminden söz edilse de Hristiyan ve Müslüman tabaka arasındaki hukuki farkın kaldırılması Şeriat aykırı bir durumdur. Bu bağlamda Tanzimat Fermanı’nda, şeriat perspektifini kaybetmeden, Avrupa’nın hukuki altyapısına entegre edilme çabası görülmektedir. Bu durum Laik hukuk sistemine yönelik bir eğilimin göstergesidir.

Dönemin konjonktürü doğrultusunda yapılması icap eden reformların gerçekleştirdiği bir irade-i seniye olan Tanzimat Fermanı’nı toplum ile devlet ilişkilerine, kamu iradesinin tatbikine ve teşkilat hukukuna dair esasları düzenlediği göz önüne alarak, bir charteolarak nitelendiren görüşler bulunmaktadır. Bu mana da Abadan tarafından “hakiki bir charteconstitutionnelle” olarak görülen Hümayun, çift taraflı bir anlaşma değil, bizzat padişahın iradesi ile ortaya çıkan bir fermandır⁶⁹. Kurulmakta olan hukuk sisteminin kaynağını oluşturacak prensiplerin ilan edildiği bir beyanname olarak da değerlendirmektedir⁷⁰.

Tanzimat döneminde, sürdürülen reformist anlayış doğrultusunda Hümayun haricinde yayınlanan fermanlardan en önemlisi “1856 tarihli Islahat Fermanı”dır. “Tanzimat Fermanı” ile verilen hak ve yetkilerin eksik olduğunu, vaat edilenlerin yerine

⁶⁸ Necmettin Alkan, “Osmanlı Devleti’nin Batı Politikası Tanzimat’tan II. Meşrutiyet’e (1839-1908)”, Türk Dış Politikası Osmanlı Dönemi-2, (Ed. Mustafa Bıyıklı), Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2008, s.154.

⁶⁹ Yavuz Abadan, “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, AÜHFD, C.14, S.1, 1957, s. 6-7.

⁷⁰ Tanör, s.93.

getirilmediği öne süren Avrupa devletleri, 1856 yılında gerçekleştirilecek Paris Konferansı öncesinde, Rusya'nın yoğun baskısına karşı Osmanlı'nın yanında yer almanın karşılığı ve Avrupa devletleri arasına dahil edilmenin bir koşulu olarak bir takım tavizler talep etmişlerdir. Söz konusu taleplerin en can alıcı noktasını ise azınlıklara hakları oluşturmaktadır.

Fakat taleplerin baskı ile milletlerarası bir anlaşmada verilmesinden ziyade padişahın kendi iradesi neticesinde gerçekleştirilmesi suretiyle yerine getirilmesini istediklerinden Osmanlı İmparatorluğu'nun kendi hukuki metni olarak oluşturulmasını benimsemişlerdir. Bu doğrultuda metinde yer alacak hususlar, Fransız ve İngiliz elçiler ile Ali Paşa tarafından yürütülen görüşmeler neticesinde kararlaştırılmıştır. Bu özelliği ile Avrupalı devletlerin diktası ile ortaya çıkmış bir hukuki belgedir diyebiliriz.

Islahat Fermanı ile hedeflenen başlıca husus, gayrimüslim tebaa ile Müslim tebaa arasında her alanda eşitliği sağlamaktır. Gayrimüslimlere tanınan devlet memurluğuna, eyalet meclislerine girebilme ve "Meclis-i Vala" da temsil gibi siyasi haklar da verilmiştir. Ayrıca 1856 Arazi Kanunnamesi ve taşınmaz mal edinme hakları vb. gelişmeler ile yabancılara bazı ekonomik haklar ve ayrıcalıklar da tanınmıştır.

Paris Antlaşmasında Avrupalı devletlerin desteğini sağlayabilmenin bir şartı olarak yayınlanan Islahat Fermanı'na Paris Antlaşmasında gönderme yapılmıştır. Antlaşmada, "Avrupa Devletleri: Türkiye'nin Avrupa devletler hukukundan istifade etmesini kabul eder" maddesi ile artık Türk Hukuk Tarihinde yeni bir dönemin başladığı açıkça görülmektedir. Osmanlı Hukuk sistemi her yeni değişiklik ile Avrupa Hukukuna gittikçe yaklaşıyordu⁷¹. Bunun yanı sıra Tanzimat Fermanı Müslüman tebaaya hukuki ve siyasi olarak önemli bir yükselme sunmamasına rağmen, Islahat Fermanı ile Hristiyan azınlıklar için anayasal sürecin ilk adımı olmuştur. Bu ferman, henüz elde edemedikleri bağımsızlıkların bir habercisi olmuştur.

Bu dönemde yapılan reform hareketleri, tanınan hak ve hürriyetler, toplumun talebi üzerine değil tam tersine ekseriyetle Avrupalı devletlerin baskısı ve devlet kötü gidişatını durdurma çabasının bir tezahürü olarak, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir. Söz konusu hamlelerde asıl amaç Padişahın egemenliğinin sağlamlaştırılması, merkezi otoritenin yeniden tesis edilmesi, iktidarın korunması olsa da neticesi bakımından beklenen çok uzak bir tablo ortaya çıkmıştır. Padişahın şahsında

⁷¹ Alkan, s.155.

toplanan yasama, yürütme ve yargı erklerinin, 19.yy dan itibaren kısmı olarak başka güç odaklarına kaydığını, kuvvetlerin gittikçe birbirinden ayrıldığını ve artık anayasacılık hareketlerinin adından söz ettirmeye başladığını söyleyebiliriz.

2.1.3. 1876 I. Meşrutiyet Dönemi ve İlk Anayasa Olarak Kanun-i Esasi’de Yönetim Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu buraya kadar belirtilen gelişmeler ışığında bir dönüm noktasına gelmiş bulunmaktadır. “Kanun-i Esasi” vaadi ile tahta çıkan II. Abdülhamit tarafından, yine biçim olarak ferman halinde olan “Kanun-i Esasi” 23 Aralık 1876 günü ilan edilmişti.

Parlamberter sistem yolunda atılan ilk ve en önemli adım olarak görülen metne göre yasama, yürütme ve yargı organları modern hukuka paralel olarak ayrılmıştır. Osmanlı tarihinde bir ilk olarak “Heyeti Mebusan” ve “Heyet-i Ayan” olmak üzere iki kuruldun oluşan yasama meclisi konumundaki “Meclis-i Umumi” oluşturulmuştur. Padişah ile padişah tarafından atanan Heyet-i Vükela ise çift başlı yürütme organını oluşturuyordu.

Görünüşte iki meclis bulunmasına karşılık parlamberter yapının varlığından bahsetmek doğru değildir. Halen padişaha ait olan güçlü yetkiler göz önüne alındığında, İngiltere’deki gibi parlamberter monarşi tarzı bir yönetim sisteminin kurulduğu ifade edilebilir. Teminat altına alınamamış hürriyetler ve denetim altına alınamayan padişahın olağanüstü yetkileri gibi sebepler ile Kanun-i Esasi’yi kuvvetler ayrılığı prensibi doğrultusunda yazılmış bir anayasa olarak tanımlamak hakkaniyetli bir tavır olmayacaktır.

Kanun-i Esasiye genel bir bakışla bakıldığında, onun, devletin mahiyeti, iktidarın kaynağı, yasama, yürütme ve yargı, sorumluluk ve denetim ile birtakım hak ve hürriyetlere ilişkin hükümler barındırdığı görülür. Kuvvetler ayrılığının üç ögesi olan yasama, yürütme ve yargı organlarının tanımlandığı, devletin temel teşkilatlanmasının ele alındığı bir metin olarak oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra, dönemin liberal yaklaşımına paralel olarak düzenlenen hak ve hürriyetlerin Batı’daki muadillerinden

çok da uzak olmadığı söylene de, ne yazık ki bu haklar anayasal bir güvenceye bağlanamamıştır⁷².

Lakin tüm bu eksikliklere rağmen, kurulan meclisin varlığı dahi parlamenter sistemi geçiş sürecinin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Üstelik modern demokratik anlayışın ve kuvvetler ayrılığı prensibinin mühim bir teminatı olarak görülen çift aşamalı meclis, zikredilmesi gereken diğer bir anayasal gelişmedir.

Kanun-i Esasî, hukuki ölçütler bakımından Padişahın iradesi neticesinde ortaya çıkmış bir ferman anayasadır; hazırlık aşamasında halkın temsil edildiği kurucu bir meclis rol oynamamış olması dolayısıyla modern sistemlere göre anayasa olarak değerlendirilemeyecektir⁷³. Üstelik güvence altına alınmayan temel hakların sadece zikredilmesi hakiki manada tatbik edilmesine uygun ortamı sağlayamamıştır. Ancak tüm bu duruma rağmen Kanun-i Esasî'nin, genel olarak irdelendiğinde, devlet yapısı ve işleyişi, organları, iktidarın denetim ve yükümlülükleri ile temel hak ve hürriyetler hakkında düzenlemeler içerdiği görülecektir.

Diğer yandan daha kapsamlı ve sistematik olarak belli başlı temel hak ve hürriyetlerin Kanun-i Esasî'de kaleme alınması, Türk Anayasacılık Hareketi bakımından bir başlangıç niteliğindedir. Anayasal demokrasi ve kuvvetler ayrılığı açısından Kanun-ı Esasî'yi tanımlar iken mutlakiyetçimonarşik devlet teşkilatından demokratik devlet anlayışına doğru evirilen bu sürecin temellerinin atıldığı belirtmek yerinde bir yaklaşım olacaktır.

2.1.4. 1908 II. Meşrutiyet ve Anayasal Yönetim Anlayışının Hayata Geçirilme Çabaları

Şekil olarak anayasal özellikleri sağlayan yani kanunlardan üstün, katı bir anayasal metin olan Kanun-u Esasî'nin ilanı ile ilk planda yargı organı kısmen ayrılrsa da yasama ve yürütme organları halen önemli bir oranda padişaha bağımlı bir pozisyonda kalmıştır. Dolayısıyla tam anlamıyla meşruti monarşinin gerekleri yerine getirilememiştir. Monarşiye dayalı kuvvetler birliği vasfı ile 1814 tarihli Fransız Anayasal Beratı'nı ya da "1850 tarihli Prusya Anayasası"nı akla getiren "Kanun-i

⁷²MünciKapani, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s.97.

⁷³Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.214.

Esasi”; kuvvetler ayrılığının tamamen benimsendiği“1831 tarihli “Belçika Anayasası”ndan çok uzak konumdadır⁷⁴.

Buradan itibaren 1908 tarihli 2.Meşrutiyet’e ayrı bir yer ayırmak gerekecektir. Zira 19.yy boyunca ortaya çıkan anayasal düzenlemeler devletin üst kademelerindeki şahıslar tarafından gerçekleştirilmekteyken, 2.Meşrutiyet orta sınıfa dayanan Türk-liberal reformist aydınların öncülük ettiği, demokratik bir ortamda giriştikleri toplumsal bir hareket olmuştur⁷⁵.

Padişahın otoritesi, dönemin aydın tabakası olarak nitelendirilen Jön Türkler isimli muhalif harekette ciddi rahatsızlık oluşturmuş, bu rahatsızlık zaman daha geniş bir kitleye yayılmıştır. 1908 yılında Rumeli’deki askeri birliklerin isyan hareketi üzerine Sultan II. Abdülhamit, 1876 tarihli “Kanun-i Esasi”yi yeniden ilan etmek mecburiyetinde kalmış ve Osmanlı Tarihinde İkinci Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Eski düzenin gelmesini isteyen Meşrutiyet karşıtı kesimlerin tahrik ettiği 31 Mart Hadisesi adı verilen ayaklanmanın da Hareket Ordusu’nun müdahalesi ile bastırılması ile Padişah II. Abdülhamit indirilmiş ve 1909 yılında Anayasa’da bir takım köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir⁷⁶.

Devletin fonksiyonlarının keskin hatlar ile ayrılması yerine işbirliği içerisinde hareket edebilecekleri bir anlayış benimsenmiştir. Böylece yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibi oluşturulmuştur. Bu doğrultuda yürütme yetkisi devletin sorumsuz başı olarak Padişah’a ve Bakanlara teslim edilmiştir. Sadrazam ve sair bakanlar ise “Meclis-i Mebusan”a karşı sorumlu tutulmuşlardır. Anayasanın 38. maddesine göre, Sadrazam ve diğer bakanlar “Meclis-i Mebusan”a karşı müştereken ve münferiden sorumludurlar.⁷⁷ Devlet başkanının yetkilerinde sınırlandırmaya gidilerek meclise geniş yetkiler tanınmış, meclisin feshi, Ayan Meclisi’nin onaylanması, seçimlerin düzenlemesi gibi konular belli koşullara bağlanmıştır. Yasa teklifi verebilmek için gerekli olan Padişah izni mecburiyeti kaldırılmıştır. Meclisler tarafından sunulan bir yasanın Padişah tarafından onaylanma süreci kurala bağlanmıştır. Bu yönde bir yasa teklifinin 2 ay içerisinde onaylanması aksi takdirde yeniden görüşülmek üzere meclise geri iadesi, yeniden çıkartılması için ise 2/3 çoğunluğun yakalanması hükme bağlandı.

⁷⁴ Nuran Ay, “Osmanlı Devletine Liberalizmin Etkileri”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, S. 1-2, 2000, s.463-504.

⁷⁵ Tanör, s.177.

⁷⁶ Ergün Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.26.

⁷⁷ Namık Kemal Öztürk, Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999, s.32.

Anayasa 7. ve 27. maddelerde, sadece sadrazam ile şeyhülislamı atayabilen padişahın, sadrazam tarafından teklif edilen bakanları onaylaması yönünde değişikliğe gidilmiş. Ayrıca Meclis-i Mebusan'a karşı hükümete bireysel ve müşterek siyasi sorumluluk yüklemiştir. Böylece meclise bir güvenoyu imkanı tanınmıştır. Padişaha hükümeti azil ve değiştirme imkânı verilmiş olsa da, Mebusan Meclisi'ne de hükümeti düşürme yetkisine tanınması (md.30) ile bu durum dengelenmiş ve tatbiki zorlaştırılmıştır. Ayrıca Padişah tarafından gerçekleştirilen icrai nitelikteki fiiller yönelik karşı-imza kuralı geliştirilmiştir.

Bu sayede ilk defa yasama ve yürütme organlarının karşılık olarak denge ve denetim altına aldığı, parlamenter sistemi anımsatan yeni bir siyasi yapılanmaya gidilmiştir⁷⁸. Padişah'tan alınan yürütme erki, Bakanlar Kurulu'na verilmiş, kabine sistemine geçilmiştir. Kamil Paşa kabinesi tarafından hazırlanan ilk hükümet programı kamuoyuna ilan edilmiştir. Meşrutiyet taraftarlarının siyasi zaferi ve Anayasa'nın yeniden ilanı ile padişahın konumu anayasal düzene entegre edilmiş ve anayasal bir kurum olarak Kabine varlık bulmuştur⁷⁹.

Demokratik parlamenter sistem yolunda 1909 yılında yürürlüğe konan anayasa değişiklikleri neticesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet yapısının artık anayasal bir monarşiyeye dönüştüğünü söyleyebiliriz. Yargının yanı sıra, bu süreçte “yasama erki” de padişah'tan alınarak meclise verilmiş, “yürütme erki” ise yine yasama erkinin güvencesine dayalı bir heyete teslim edilmiştir. Bu bağlamda anayasal demokrasinin tüm organları hukuki çerçevede yeniden dizayn edilmiştir. Elbette ki fiili olarak gerçek demokrasinin ülkede tatbik edildiği anlamına gelmese de Türk Anayasal tarihindeki demokratik kurumlarının tecrübesinin bu döneme kadar uzandığı ifade etmek açısından önemli bir hadisedir.

31 Mart Hadisesi ile başlayan yeni dönem, iktidarın büyük oranda el değiştirmesi ve “parlamenter monarşik bir hükümet modeline” geçiş ile neticelenmiştir. Devlet yönetimi ile hak ve hürriyetlere yönelik, yeni bir anayasanın kabulüyle eşdeğer addedilebilecek değerlerde nitelikli değişiklikler yapılmıştır⁸⁰. Teorik olarak demokratik bir yapıda kurulan bu yeni sistemde iktidarın kaynağının padişah'tan halka kaymakta

⁷⁸ Yücel, s.206.

⁷⁹ İhsan Güneş, “II. Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları”, AÜ Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, S.1, 1990, s.178-179.

⁸⁰ Cem Eroğul, “1908 Devrimini İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, 100. Yılında Jön Türk Devrimi, (Ed. Sina Akşin, Sarp Balcı ve Barış Ünlü), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s.85-139.

olduğu, demokratik organların anayasal zeminde konumlandığı gözlemlenecektir. Fakat iktidar olan yönetimlerin istibdada yönelen pratikleri dolayısıyla günümüz demokratik yönetimlerinde uzak bir gerçeklik bizi karşılamaktadır. Şunu da unutmamalıdır ki, devrin Avrupa devletlerinde de kuvvetler ayrılığı açısından çok da farklı bir özgürlükçü tavır bulunmamaktadır.

1909 tarihli değişiklikler ile 21 maddesinde değişikliğe gidilmiş, kaldırılan bir madde ve eklenen 3 madde ile parlamenter sistemin anayasal çerçevesi çizilmiştir. Yapılan değişiklikler neticesinde “1909 Anayasası” tabiri ile adeta yeni bir anayasa olarak değerlendirilmiştir⁸¹.

Sonuç olarak Kanun-i Esasi’den itibaren parlamenter sistem yolunda düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. 1876’dan önceki anayasacılık hareketleri ise genel itibariyle padişahın yetkilerinin sınırlandırılması doğrultusunda olmuş ancak ekseriyetle beklenen sonuçları verememiş, aksine padişahın mevcut yetkilerini hukuki metin haline getirmekten öteye gidememiştir. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet dönemine kayda değer bir miras bırakılmamıştır. Ancak en azından tüm bu anayasacılık faaliyetleri, Türk Siyasi tarihine temsil, parlamento, kabine, muhalefet gibi temel hukuki terimlerin yerleşmesini sağlamış ve anayasal fikirlerin gelişmesi için bir zemin yaratmıştır⁸².

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ ANAYASALAR VE YÖNETİM SİSTEMLERİ

Osmanlı İmparatorluğu’nun başı çektiği çok uluslu devletlerin birçoğu 19. yy’ın ikinci yarısından itibaren sarsıntılı bir döneme girmiştir. Birinci Dünya Savaşı’yla birlikte dünya üzerinde ulus devlet modeline eğilim artmış ve modern nitelikte anayasalar toplumsal bir ihtiyaca dönüşmüştür. Osmanlı İmparatorluğu sonrası dönemde henüz yeni kurulmakta olan Türkiye de modern bir anayasa hazırlıklarına başlanmıştır. Bu yeni süreçte, ulus-devlet ilkesi temelinde şekillenen yeni hukuk mantığı ile şeri hukuka dayanan Osmanlı İmparatorluk Hukuku’ndan uzaklaşılarak modern hukuk anlayışı tercih edilmiştir. Bu nedenle ikinci bir dönüm noktası olarak görebileceğimiz yeni dönem anayasaları Türk Anayasacılık tarihinde oldukça önem arz etmektedir.

⁸¹Tanör, s.145.

⁸² Erdoğan, s.36.

2.2.1. 1921 Anayasası ve Yönetim Anlayışı

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra, siyasi mücadeleler ve parti teşkilatlanmaları oldukça hızlanmış ve modern çağın siyasi gereklilikleri doğrultusunda bireyin hak ve hürriyetlerini önceleyen demokratik parlamenter sistem kurulmuştur. Milli bağımsızlık prensibinin hayata geçirilmesi için ise cumhuriyet dönemine kadar beklenilmesi gerekmiştir⁸³.

Birinci Dünya Savaşı'nda alınan ağır yenilgi, İstanbul'un işgal edilmesi ve Osmanlı İmparatorluğu devlet fonksiyonlarını kaybetmesiyle oluşan boşluğu kapatmak maksadıyla Anadolu coğrafyasında filizlenen hareket, devlet yapısı olarak teşkilatlanma ihtiyacı hissetmiştir ve yeni bir anayasa yapılması mecburiyeti hasıl olmuştur.

İstanbul'un işgali sonrası Meclis-i Mebusan'ın çalışmalarına ara verme kararı alması ile İstanbul'da faaliyet yürütmenin bir anlam ifade etmeyeceği anlaşılmış ve Mustafa Kemal Paşa'nın, olağanüstü yetkilere sahip kurucu meclis vasfıyla bir meclisin toplanması için seçim yapılacağını ilan etmesiyle TBMM, 23.04.1920 tarihinde Ankara'da toplanmıştır. TBMM, kuruluşundan 9 ay sonra 21 Ocak 1921 tarihinde, 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu doğrultuda yürürlüğü giren Teşkilatı Esasiye Kanunu ile Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet teşkilatlanması hukuki bir zemine yerleşmiştir. Ancak 24 maddeden oluşan ve son derece kısa olan yazılı Anayasada, Kanun-i Esasi'yi kaldıran bir hüküm bulunmadığı için ilan edilen 1921 Anayasası ile çelişki oluşturmayan maddeleri ile uygulanmaya devam edilmiştir. Bu durum ise aynı anda yürürlükte olan iki anayasalı bir dönemin yaşanmasına sebep olmuştur.

1921 Anayasası, en önemli ilkesi ve yeniliği olan milli egemenlik ilkesinin ilan edildiği "Hâkimiyet bilâkaydû şart milletindir" (md.1) ifadesi ile başlar. Her ne kadar saltanatın kaldırılmasına yönelik bir düzenleme yer almasa da monarşik bir devlet sistemiyle milli egemenlik ilkesinin bağdaşması beklenemez.

Anayasanın 2. Hükmü ile yasama ve yürütme erkleri meclis hükümeti sistemi çatısı altında millet adına kullanacak TBMM'de toplanmış ve parlamenter meşrutiyet prensibi benimsenmiştir. 3. Madde ile yasanın üstünlüğü prensibinin sert uygulaması

⁸³ Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2005, s.244.

hayata geçirilmiş ve 2. Madde pekiştirilmiştir⁸⁴. Ancak yargının erkinin durumu hakkında sükût tercih edilmiştir.

Bu maddelerin yanı sıra 8. Madde gereği Meclise bakanlara yol gösterme ve gerektiğinde değiştirme imkânı tanınmış, buna mukabil olarak hukuki manada yürütme kurumu düzenlenmemiş olması, bakanlara meclise karşı herhangi bir yetki dahi verilmemesi neticesinde Türkiye'nin siyasi yaşamına ilk defa giren meclis hükümeti sistemi kurulmuştur. Devlet iktidarının meclise ait olduğu bu sistemde vekillere istifadan başka herhangi bir yetki tanınmamış, adeta meclis tarafından seçilen ve bu doğrultuda hareket eden bir memur topluluğu vazifesi verilmiştir.

Hükümet Büyük Millet Meclisi adını alıyor ancak meclis başkanı olması dolayısıyla Vekiller Kurulunun doğal başkanı sayılan vekil haricinde diğerlerine herhangi bir unvan verilmiyordu. 9. Maddeye göre meclis namına imza atmaya ve kabinenin kararlarını onaylamaya vazifeli olduğu için yasama erkinden ziyade, yasama erkinin başı olan Meclis Başkanı'nda yetki toplulaşması görülmektedir. Bu durum ise yürütmenin üstünlüğü ilkesi kapsamında gerçekleşen ancak meclis hükümeti sistemiyle çelişen bir husustur. Her ne kadar 9. Madde hükmü Kişiyeye göre çıkartılmış bir yasa maddesi olarak görülse ve 1921 Anayasasının tamamına hakim olan yasama üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmasa da, tamamen bozduğunu ifade etmek doğru olmayacaktır. Öyle ki, 1921 Anayasası'ndaki "şef" anlayışı, 1924 Anayasasına girememiş, meclis tarafından tamamıyla ret olunmuştur⁸⁵.

İlerleyen süreçte ise yapılan anayasa değişiklikleri ile meclis hükümeti yönteminden uzaklaşmıştır. 8 Temmuz 1922 tarihindeki yasayla, meclis tarafından vekillerin ayrı ayrı seçileceği ve içlerinden birini de başkan olarak atayacağı bir düzenleme yapılmış ve bir manada üstü kapalı "başbakanlık" müessesesi kurulmuştur⁸⁶. 14 Nisan 1923 tarihli karar ile de başkanın konumu pekiştirilmiş ve Vekiller Heyeti'ne ortak sorumluluk verilmiştir.

Yeni bir anayasa yapımına gerek görülmeyen bu dönemde, 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevadinin Tavzihan Tadiline Dair Kanun" başlıklı olarak çıkartılan yasa ile nihayet Cumhuriyet ilan edilmiştir. Ayrıca

⁸⁴ Taha Parla, Türkiye'de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016, Metis Yayınları, İstanbul, 2016, s.18.

⁸⁵ Parla, s.68.

⁸⁶ Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s.49.

hükümet sistemi üzerine de önemli değişiklikler yapılmış ve devlet başkanlığı makamı hayata geçirilmiştir. Meclis içerisinde seçilmesine karar verilen başkanın “Başvekil” sıfatıyla, vekilleri aday olarak belirleyip TBMM’nin onayına sunulması usulü getirilmiştir.

Yapılan düzenlemeler sonrasında parlamenter öğelerin katılmasıyla meclis hükümeti sistemi uygulamasından gittikçe uzaklaşmıştır. Parlamenter sisteme geçişin belirtileri olan bu uygulamalar ile her ne kadar meclis hükümeti sistemi temel alınsa da her iki sistemin özelliklerini kaynaştıran parlamenter sistem gibi işleyen karma bir model yaratılmıştır⁸⁷.

Ayrıca 1921 Anayasası’nda tam anlamıyla kaldırılamayan hilafet ve saltanat anayasal bazı zorlukları da beraberinde getirmektedir. Kurulan yeni devlet modelinde bu durumun anayasal düzeyde yürürlükten kaldırılması çok büyük bir anlam ifade etmektedir. 1922 yılında “saltanatın kaldırılması” neticesinde hem iktidarın gizli ortağı konumundaki padişah anayasal düzenden ihraç edilmiş hem de monarşik yapıdan cumhuriyet rejimine geçişin temelleri atılmıştır. Tali kurucu nitelikteki iktidarın yürürlüğe soktuğu bir anayasal değişiklik olan Cumhuriyet’in ilanı ile monarşik yapı devri tamamen kapanmıştır. Yeni devlet mantığında hedeflenen rejim sistemi ise hukuki ve anayasal zemine oturtulmuştur⁸⁸.

Son olarak şunu belirtmek gerekir ki, değiştirilmesine yönelik olarak kendi bünyesinde belirli bir düzenleme getirmemesi nedeniyle yumuşak bir anayasa olarak değerlendirilmektedir.

2.2.2. 1924 Anayasası ve Yönetim Anlayışı

Kanun-i Esasi’nin resmen yürürlükten kaldırılmamış olması, 1921 Anayasası’nın yeni kurulan cumhuriyetin gereksinimlerine yetersiz kalması ve halen devam etmekte olan iki başlı anayasal sistem nedeniyle tali kurucu nitelikteki ikinci meclis, yeni bir anayasa hazırlanmasına yoğunlaşmak durumunda kalmıştır. 1875 Fransız ve 1921 Polonya ile Norveç Krallığı anayasalarından etkilenilerek 12 üyeli bir komisyon tarafından hazırlanan yeni devletin ikinci Anayasasının meclis görüşmeleri 9 Mart- 20 Nisan 1924

⁸⁷ Sina Akşin (Ed.), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye 1980-1995, Cem Yayınları, İstanbul, 1997, s. 103.

⁸⁸ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler, s.284.

tarıhleri arasında devam etmiş ve bu süreçte meclis, yeni anayasanın kabulü için meclis tam sayısının üçte iki çoğunluğunun aranmasına karar vermiştir⁸⁹. Hazırlanma usulü olarak demokratik kriterlere en uygun anayasa olduğu değerdendirilen 1924 Anayasası 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu olarak kabul edilmiş ve 23 Nisan 1924 günü yürürlüğe girmiştir.

Kendi içinde tutarlı ve sağlam karakterde bir anayasa olan 1924 Anayasası, içerdđi hususlar itibariyle anayasal metinlerde bulunması gereken alanda düzenlemeler gerçekleştirmiş, Devlet ve organlarının kuruluşu, fonksiyonu, birbirleri ile münasebetleri ele alınmış ayrıca bireyin temel hak ve hürriyetlerine ilişkin de düzenlemeler getirmiştir.

Altı bölüm ve 105. madde olarak kaleme alınan 1924 Anayasası birinci bölümde genel esasları, ikinci bölümde yasama erkini, üçüncü fasılda Cumhurbaşkanı'nın konumunu, dördüncü bölümde yargı erkini, beşinci bölüm olarak Türklerin Hukuki Ammesi başlığı altında hak ve hürriyetleri ve son olarak altıncı bölümde ise anayasal sistemin dayanakları, anayasanın üstünlüğü ve katılığı (değıştirilmesini daha zor bir usule bağlamak) gibi hususlara ayrılmıştır⁹⁰.

Meclisin üstünlüğü ilkesi 1924 Anayasası ile devam etmekle birlikte, Parlamenter sistemin bazı mekanizmalarını da içermektedir. Zira meclisin üstünlüğü kendini göstermekte olup, benimsenen kuvvetler birliği prensibi gereği yasama, yürütme ve yargı erkleri tam manada ayrıştıramamıştır.

TBMM'ne kurulan hükümeti her an düşürebilme yetkisi tanınmış ancak hükümete meclisi feshetme yetkisi tanınmamıştır. 4. Madde hükmü gereğince Türk Milleti'nin tek temsilcisi olarak tayin edilen meclis, milli egemenlik hakkı teslim almış, 5. madde ile ise yasama ve yürütme erklerini bünyesinde toplamıştır. Bu niteliği itibariyle meclis hükümeti sistemini kabul ettiği belirtilebilir fakat 7. madde ile Meclis adına yürütme vazifesini meclis içenisinden seçilmek suretiyle belirlenen Cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece yürütme organının yasamadan ayrıldığı belirtilebilir.

Teorik olarak Meclisin yürütme erkini de elinde bulundurduğu söylense de pratikte yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu aracılığıyla yürütülmüştür. Üstelik hükümetin kuruluş yöntemi itibariyle de Parlamenter sistemle benzer bir usul

⁸⁹ Gözübüyük, s.48.

⁹⁰ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler, s.238-253.

izlenmiştir. Kâğıt üstünde TBMM'nin yasama yetkisi dışında yürütme yetkisine de sahip gibi görünse de, aslında bu yetkiyi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından dolaylı olarak kullanılmaktadır. Hükümetin kuruluş şeklini düzenleyen 31. maddeye baktığımızda parlamenter sistemi aslında öngördüğünü görmekteyiz. Bunu hükümetin meclisten güvenoyu alması şartı, başkan ve bakanların seçilmesinde öngörülen sistemde görmekteyiz.

Parlamenter sistem lehine oluşturulan bir diğer madde olan 39. maddeki karşı imza kuralı olarak tabir edilen “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır” şeklindeki ibare ile de yürütmenin sorumsuz kanadı olarak cumhurbaşkanı belirlenmiştir. Sorumluluk ise başbakan ve bakanlar kurulu yüklenmiştir. Öte yandan, 46. madde ile hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesi kabul edilmiştir.

Parlamenter sisteme benzeyen bu düzenlemeler dolayısıyla doktrinde, katı güçler birliği ve yumuşak güçler ayrılığı ilkeleri sarkacında kalan 1924 Anayasası'nın karma bir sistem oluşturduğu, bu yapısı itibarıyla 1961 Anayasası ile Türk Anayasa Tarihine girecek olan klasik parlamenter rejime bir köprü vazifesi gördüğü değerlendirilmektedir⁹¹. Bu karma rejime yönelik bir diğer nitelendirme ise “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi şeklinde olmuştur⁹².

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise çoğunlukçu demokrasi anlayışına yakın bir karakterde olan 1924 Anayasası'na göre iktidar olanlar devletin tümüne hâkim olabilmesidir. Ancak ideal olan çoğunluğun kesin hâkimiyeti yerine azınlıkların da haklarının savunulduğu ve saygı gördüğü, azınlıklara çoğunluğa ulaşabilme hakkının tanındığı çoğulcu demokrasiye dayanmasıdır. Aksi halde azınlığın veya muhaliflerin dışlandığı, haklarının göz ardı edildiği bir anlayış ile ideal demokrasiye ulaşamayacaktır.

1924 Anayasasında gerçekleştirilen ilk önemli değişiklik olarak 1928 yılında "Devletin dini, İslam dinidir" ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve milletvekili yemininde bulunan “vallahi” ifadesinin yerine “namusum” ifadesi getirilmiştir.

Anayasanın dini unsurlardan arındırılması ve cumhuriyetin altının doldurulması maksadıyla gerçekleştirilen bu değişim 1937 yılında laiklik başta olmak üzere,

⁹¹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.9; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa, 2019, s.66.

⁹² Fendoğlu, Anayasa Hukuku, 2015. s. 237; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.31.

cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik ve inkılapçılık ilkelerinin anayasaya dahil edilmesi ile devam etmiştir.

Ayrıca 1934 yılında ise seçme-seçilme hakkının anayasal teminat altına alınması ile kadın-erkek eşitliği hedeflenmiş, oy kullanma yaşının 22'ye çıkartılması ile aktif seçmen kitlesi nitelik olarak arttırılsa da nicelik olarak düşürülmüştür.

Yapılan bu değişiklikler ile din ve vicdan, ifade özgürlüğü gibi bireyin hak ve hürriyetleri anayasal güvence altına alınarak pozitif hukuk ekseninde önemli bir ilerleme kaydedilmiştir.

Öz Türkçeleştirilme amacıyla 1945 yılında anayasa dili sadeleştirilerek yeniden kaleme alınmıştır. Yapılan bu çalışma bazı yazarlarca yeni bir anayasal metin girişimi olarak değerlendirilse de içerik olarak metne bağlı kalan bu şekli değişiklikler, 1952 yılında geri alınarak 1924 Anayasası'nın 1945' deki mevcut hali yeniden yürürlüğe konulmuştur⁹³.

2.2.3. 1960 Anayasası ve Yönetim Anlayışı

Türkiye siyasi ve toplumsal yaşamında büyük karışıklıkların yaşandığı bu dönemde ordunun yönetime ele koyması ile Milli Birlik Komitesi idareyi ele almış ve 1924 Anayasası ile TBMM feshedilmiştir. Olağanüstü yönetimin sona ermesi ve demokratik düzene tekrardan geçebilmek üzere Milli Birlik Komitesi tarafından yeni anayasa çalışmaları başlatılmıştır.

13 Aralık 1960 tarihinde 157 sayılı Kanun ile Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisi'nden oluşan ve Anayasal tarihimizde ilk defa kanunla kurulan iki ayaklı bir Kurucu Meclis teşkil edilmiştir⁹⁴. Bu meclis Kurucu Meclis'tir. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi akademisyenlerinin kaleme aldığı iki taslak, siyasi partilerin bu taslaklar hakkındaki görüşleri ve modern devletlerin anayasalarının Kurucu Meclis tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu tarafından değerlendirilmesi neticesinde yeni bir Anayasa metni

⁹³ TBMM Başkanlığı, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, 2014, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1924.aspx> (18.01.2019).

⁹⁴ Süheyl Batum, 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2010, s.52.

hazırlanmıştır⁹⁵. Kurucu Meclisin onayı akabinde 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oylamasında %61,5 oranla ile kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Bu hazırlık sürecinden sonra yürürlüğe giren 1961 Anayasası Devletin şeklini cumhuriyet olarak nitelendirdiği; çoğulcu demokrasi ilkesinin benimsendiği, insan haklarına dayanan, demokratik, sosyal, hukuk devleti gibi temel kavramları kabul ettiği görülmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibi doğrultusunda erkleri farklı organlara veren Anayasa, parlamenter sistemi benimsemiş ve yasama ve yürütme erklerini yumuşak kuvvetler ayrılığı şeklinde ikiye ayırıp birbirlerine müdahale edebilecek ve hukuki varlıklarına son verebilecek şekilde konumlandırmıştır. Aralarında fren ve denge mekanizması oluşturmuştur.

1961 Anayasası, Yasama organını TBMM'ye vermiş ve Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki aşamalı meclis olarak dizayn etmiştir. Gensoru ve güvenoyu yetkisi tanınması hasebiyle Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosuna göre daha güçlü kılınmıştır.

1961 Anayasasında diğer iki organ hakkında yetki nitelemesinde bulunulmasına rağmen Yürütme organı, Demokrat Parti Hükümeti'ne tepkisel bir bakış olarak 6. Madde de görev terimiyle zayıf bir nitelikte vücut bulmuştur⁹⁶. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın yetkisine verilen yürütme yetkisi parlamentonun seçtiği devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır.

Sembolik pozisyonda olan Cumhurbaşkanı tarafından, meclis üyeleri arasından atanan Başbakanın da kabineyi belirlendiği (m.102) bu sistemde hükümete, Parlamentodan güvenoyu mecburiyeti koşulmuştur. (m.103, 104). Ayrıca her bakan ve hükümete işlemlerinden dolayı kolektif siyasi sorumluluk yüklenmiştir (m. 105).Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve tarafsızlığı esası kabul edilmiş ve sorumluluğun kabine tarafından üstlenilmesine karar verilmiştir (m.95, 98).Bu sayede, Sened-i İttifak'tan 1961 Anayasası'na uzanan anayasal süreç neticesinde varılan noktada, Türkiye Cumhuriyeti'nde katışıksız bir parlamenter rejime geçilmiştir⁹⁷.

Nihai olarak, 1924 Anayasasından farklı olarak millet iradesine ilişkin getirdiği yenilikler neticesinde 1961 Anayasasında, TBMM tarafından milli egemenliğin

⁹⁵ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2014, s.36

⁹⁶ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s.242.

⁹⁷ Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s.321.

doğrudan değil Anayasada yetkili kılınmış organlar aracılığı ile kullanılması düzenlenmiştir. Bu durum 1921 ve 1924 Anayasalarında görülen meclis hükümeti sisteminin sona erdiğini göstermektedir.

Ayrıca Yargı bağımsızlığını teminat altına alan düzenlemeler getirilmiş. Yeni Anayasada ilk defa yüksek mahkemeler sayılmış ve tüm kanunlardan üstün görülen anayasanın denetimi sağlamak üzere Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.

Hak ve hürriyetler alanında gerçekleştirilen değişiklikler ile Liberal demokrasi açısından kayda değer bir yol kat edilmiştir. Bu gelişmelerin en önemlisi Anayasa 2.maddede düzenlenen “insan haklarına dayalı devlet” prensibi ve bireysel hak ve hürriyetleri ön planda tutan yaklaşımıdır. Bu açıdan Türk Anayasa tarihindeki en özgürlükçü ve liberal anayasa olarak nitelendirilmektedir⁹⁸.

Yine 2. Maddede sayılan Hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesi anayasanın bütününe de yansıtılmış ve bu doğrultuda yalnızca siyasi değil ekonomik ve sosyal haklar da temel haklar kapsamında düzenlenmiştir. Söz konusu bu yenilikleri ele aldığımızda, liberal demokratik değerler bakımından daha bütüncül bir tablo sunan ve sosyal devlet ilkesini ilk kez işleyen 1961 Anayasası Türk anayasacılık hareketlerinde insan haklarına dayalı bu anlayış ile yeni bir sayfa açmıştır⁹⁹.

1961 Anayasası, beraberinde getirdiği hürriyetlerin Türk toplumu için üst düzeyde ve lüks olarak görülmesi nedeniyle sert kritiklere konu olmuş, yürütme ile yasama üzerinde güçlü bir pozisyonda bulunan yargı erki ile özerk statüde düzenlenmiş kurumların faaliyetleri de bu eleştirel sürece dahil olmuştur. Anayasa ile gelen özgürlükçü ortam neticesinde çeşitli siyasi fikir akımları ve sendikal hareketler hızla gelişmiş ve bazı kesimleri rahatsız etmiştir. Artan terör olaylarına ve siyasi tıkanıklıklar anayasal bunalıma neden olmuş ve zamanla sorunların temelinde 1961 Anayasası’nın bulunduğu düşüncesi hâkim olmuştur.

Bir diğer eleştiri konusu olan alan ise 1961 Anayasası ile uygulamaya konan seçim sistemidir. Nispi temsil seçim sistemi dolayısıyla herhangi bir partinin iktidara tek olarak çıkabilmesine adeta olanak kalmamış, küçük partiler hacimlerin çok üzerinde olağanüstü bir etki alanına kavuşmuşlardır. Bu durum siyasi krizlere neden olmuştur.

⁹⁸ Sait Güran, "Egemenlik Ulus'undur Üstünlük Anayasa'dadır", Sempozyum 2000. s.43-62.<https://www.anayasa.gov.tr/media/4674/guran.pdf> (02.02.2019).

⁹⁹ Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, s.97-98

Bir diğerk eksiklik ise hükümetin yaşadığı tıkanıklıklara 1961 Anayasası'nın çözüm üretememesidir.

Söz konusu tartışılan alanlar dolayısıyla 1971 Muhtırası öncesinde ve akabinde 1969 ve 1974 arası dönemde yedi kez köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bunların içerisinde 1971 ve 1973 değişikliği 12 Mart Muhtırası sonucunda gerçekleştirilmeleri noktasında diğerlerinin önüne geçmektedir.

Yapılan değişiklikler ile Anayasanın özgürlükçü kısımları hedef olmuş ve devlet iktidarını kuvvetlendirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yürütme alanında kabineye KHK yetkisi tanınmış, TRT'nin özerk yapısı iptal edilirken üniversitelerin özerkliği esnetilmiş ve güçlü bir yürütme tesis edilmiştir. Bireysel hak ve hürriyetlerin bütününde genel bir kısıtlama getirilmiş, memurların sendikal hakları iptal edilmiştir. Yargı alanında Devlet Güvenlik Mahkemeleri oluşturulmuş ve yargısal denetim sivil yargının aleyhine genişletilmiştir¹⁰⁰.

2.2.4. 1982 Anayasası ve Yönetim Anlayışı

1982 Anayasası'nın muhteviyatına değinmeden önce bu anayasanın oluşumuna ön ayak olan etkenlerin dikkatli ve özenli bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. 1980 lere gelirken Türkiye, sokak olaylarının had safhada olduğu, sokaklarda neredeyse her gün cinayetlerin işlendiği, siyasi aktörlerin ülkedeki sorunlara çözüm bulmakta zorlandığı zorlu bir süreçten geçmekteydi. İdeolojik grupların fikri anlaşmazlıklarını çözmek için sıklıkla başvurulmuş şiddet yolu ülkedeki huzur ve güven ortamına çok ciddi zararlar vermişti. Bilhassa üniversite gençliğinin yaşadığı politik anlaşmazlıkların çatışmaya dönüşmesinde önleyici çabaları yetersiz kalan lider siyasetçilerin halk nezdinde ki itibarı günden güne zayıflamaktaydı. Sokaklar tedirgin edici bir hal almıştı. Sivil halkın yanı sıra devletin her kademesinde memurların derin bir ideolojik görüş farklılığı ile günden güne kutuplaştığı göze çarpıyordu. Ülkede yaşamakta olan bu kutuplaşma her geçen gün biraz daha artmakta ve şiddetlenmekteydi. Nihayetinde ordu 12 Eylül 1980 tarihinde yönetime el koyduğunu dönemin Genelkurmay Başkanı Kenan Evren'in okuduğu bir bildiri ile radyo ve televizyonlardan ilan etti. Darbeden sonra Kenan Evren Devlet Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı ve darbe sonrası kurulan Milli Güvenlik

¹⁰⁰ Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s.117-118.

Konseyi Başkanlığı görevlerini bir arada yürütmüştür. Taslağının açıklanmasıyla birlikte birçok alanda yeni düzenleme ve özellikle kısıtlamaların habercisi olan 82 anayasası, kabulüne kadar geçen süreçte alınan MGK kararları ile eleştirilmesi neredeyse imkânsız hale getirilmiştir. Eski siyasi parti yöneticilerini anayasa taslağını eleştiren açıklamalar yapmasının yasaklanması bu durumu gösteren en mühim göstergelerden birisidir. Netice olarak 18 Ekim 1982 tarihinde MGK tarafından 2709 sayılı kanun olarak kabul edilen 1982 Anayasası 7 Kasım 1982 tarihinde %90'ın üzerinde katılımın gerçekleştiği referandumda %91,27 oranında "evet" oyu ile kabul edilmiştir. 9 Kasım 1982 tarihinde ise Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Referandumla kabul edilen anayasanın geçici hükümlerine göre Kenan Evren Cumhurbaşkanı sıfatını kazanarak (Geçici Madde-1) 7 yıl boyunca bu görevi yürütmüştür. Milli Güvenlik Konseyi Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüşmüş, Milli Güvenlik Konseyi üyeleri de 6 yıllık süre ile Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi olmuşlardır (Geçici Madde-2). Bu konsey 6 yılın sonunda hukuki varlığı sona erecek olan bir konseydir.1 Ocak 1980 tarihi ve sonrasındaki tüm siyasilere 10 yıl süre ile siyaset yasağı getirilmiştir(Geçici Madde-4/1(a)). 1 Ocak 1980 tarihinde vekil olan siyasilere 5 yıl boyunca siyasi parti kurmaları ve yönetim organlarında yer almaları yasaklanmıştır (Geçici Madde-4/1(b)).

Demokratik rejime ve parlamenter sisteme geri dönüş için darbeyi gerçekleştirenlerin bir çabası olarak gösterilen bu anayasanın geçici hükümlerine bakıldığında demokratik bir adımdan çok zoraki bir meşruiyet kazanımı çabası olduğu değerlendirilebilir. Zira ülkede huzur ortamını tesis edip, yönetimi sivil seçilmişlere bırakmak yerine tek taraflı bir propaganda ile anayasa referandumu yapılmış, anayasa taslağı aleyhinde konuşanlara ve konuşacak olanlara gözdağı verilmiş, en nihayetinde ülkedeki tüm siyasilere yasaklar getirilerek siyasi düzen sağlanmaya çalışılmıştır. Anayasa metninde bulunan geçici hükümlerin, anayasa metnindeki kanun maddeleri ile ihtilaf oluşturuyor olması, doğuştan sorunlu bir anayasa olduğunun habercisidir.

Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Kenan Evren 1961 Anayasası için, bu anayasanın izlere bol geldiğini ve içinde bir takım değişiklikler yapılarak halkın büyük çoğunluğunun kabul edeceği bir anayasayı yürürlüğe koyacaklarını ifade etmiştir¹⁰¹.

1961 Anayasasına kıyasla birçok alanda temel hak ve özgürlüklerde kısıtlamaya giden 1982 Anayasası yönetilenlerin haklarının kısıtlanıp yönetenlerin yetkilerinin artırıldığı bir anayasa olmuştur. Topluma özellikle siyasi alanda geniş bir hareket alanı sunan 1961 Anayasasının hükümleri 1982 Anayasası ile ortadan kaldırılmış, yerine daha kontrolcü ve bağlayıcı bir anayasa getirilmiştir. Gelişmiş toplumlarda anayasalar temel hakları koruyucu ve güvence altına alıcı hususları başlık halinde ele alıp sade ve olabildiğince kısa metinler halinde iken 1982 Anayasası gerek düzenlediği alanlar gerekse içerdiği hükümler nedeniyle fazlasıyla detaylı bir anayasa metni olmuştur. Evrensel hukuk normları ile çok fazla uyumsuzluk içeren bu anayasa sonraki hükümetler tarafından birçok kez değiştirilmiştir. Yürütmeye verdiği yetkiler ile yasama ve yargı erkleri arasında dengesizlik oluşturan bu anayasa, kabulüyle birlikte ilerleyen süreçte her gün daha da fazla eleştiriye maruz kalmıştır. 1982 Anayasası ile OHAL Yasası, DGM Mahkemeleri, dernek, toplantı ve gösteri yürüyüşleri, vatandaşlık ve Milli Eğitim temel yasasına kadar birçok konu değiştirildi. Bu değişikliklerin bir kısmı zaruri olsa da ekseriyetle kısıtlayıcı hükümler göze çarpıyordu. Aşağıda bu eleştirilerin nedeni olan belli başlı hükümler konuya açıklık getirmek adına açıklanmıştır.

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve kötüye kullanılamaması hakkında düzenlenen 13. ve 14. Maddeler çizdiği geniş ve esnek sınırlar ile birçok faaliyetin yasak kapsamında olabileceği veya bu kanun maddelerinin keyfi uygulamalara sebebiyet verebileceği eleştirilerine yol açmıştır. Anayasa metnindeki diğer maddelerde bu maddelere dayandırılarak kısıtlamalar yapılabileceği belirtilmiştir.

Madde 33 ile dernek kurma hürriyeti hakkındaki hükümler belirtilmiş, derneklerin siyasi amaç gütmeleri, siyasi faaliyette bulunmaları ve sendikalarla siyasi amaç doğrultusunda hareket etmeleri yasaklanmıştır. Derneklerin faaliyetleri 13. Maddeye atıfta bulunarak sınırlandırılmıştır.

Madde 54 ile grev ve lokavt hakkı çok ciddi kısıtlamalarla birlikte anayasal hak haline gelmiştir.

¹⁰¹ Mahmut Hamsici “2.Cumhuriyetin Anayasasının Oylandığı 1961 Referandumu”, BBC Türkçe, 3 Nisan 1917 s,5

Madde 68 ile siyasi partilerin yurtdışında örgütlenmeleri ve faaliyette bulunmaları ve kadın kolu, gençlik kolu gibi yan örgütlenmeleri de yasaklanmıştır. Madde 69 ile de siyasi partilerin dernek, sendika ve vakıflarla siyasi ilişki ve işbirliği içinde olmaları yasaklanmıştır. Siyasi parti kurucu ve yöneticilerine de parti kapatma cezası durumunda devam edecek siyasi hayatlarında kısıtlamalar getirilmiştir.

Hâkim, savcı, yükseköğretim elemanları, yükseköğretim üyeleri, memurlar, öğrenciler ve askerlerin siyasi partilere girmeleri yasaklanmıştır.

1982 Anayasası ile OHAL Yasası, DGM Mahkemeleri, dernek, toplantı ve gösteri yürüyüşleri, vatandaşlık ve Milli Eğitim temel yasasına kadar birçok konu değiştirildi.

1982 Anayasasının 8. Maddesi, yürütme yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna bırakmıştır. Ancak bunun sınırını Anayasa ve kanunlara uygun olması şeklinde ifade belirtmiştir. Dolayısı ile yürütmenin doğrudan doğruya, Anayasadan kaynaklanan yetkilerinin olduğu hüküm altına alınmıştır¹⁰².

Anayasada yürütmenin hem “yetki” hem de “görev” olarak ele alınması, yürütme organını birçok konuda etkili hale getirmiştir. Örneğin yürütme organına herhangi bir yetki kanuna gerek kalmadan olağanüstü hal ve sıkıyönetim (m.119-122) KHK’ları çıkarma yetkisinin verilmiş olması bu organın yasama ve yargı organlarına karşı güçlü kılan düzenlemelerdir¹⁰³.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı bir defaya mahsus olmak üzere 7 yıllığına seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı makamı ülkenin Başbakanını atar ve bu Başbakanın teklifi üzerine bakanları atar. Bakanlar kuruluna başkanlık yapar ve toplantıya çağırır. Genelkurmay Başkanını atar ve Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırır. Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve rektörleri seçer. Cumhurbaşkanı “resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz.” Bu ve buna benzer diğer hükümler Cumhurbaşkanlığı makamı başta olmak üzere yürütme erki aktörlerinin sistemin en güçlü unsuru haline gelmesine yol açmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamı devletin unsurları arasındaki ihtilaflara çözüm yolu bulmak ve devlet içindeki anlaşmazlıkları neticeye ulaştırmak gibi vazifelerden de

¹⁰² Hüseyin Gül, 1923’ten 2018’e Türkiye’de Hükümet Sistemi, Efe Akademi Yayınları, İstanbul, 2018, s. 116.

¹⁰³ Gül, s.117.

sorumludur. En birincil görevi “Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil” etmektir.

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına verdiği bu yetki ve görevler ile parlamenter sistem anlayışını değiştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı daha önce çoğunlukla temsil makamı iken, anayasa ile yürütme ve yasamada daha etkili ve aktif bir rol almıştır.

Başbakanın tavsiyesi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanan Bakanların oluşturduğu Bakanlar Kurulu mecliste basit çoğunluk ile güvenoyunu alabilmesi halinde görevine başlar. Bakanların vekil olma şartı aranmamakla beraber vekil olabilme şartlarını karşılaması gerekmektedir. Bakanların görevine Başbakan ve Cumhurbaşkanının ortak mutabakatı neticesi son verilebilir. Bu uygulama Türk siyasi tarihinde ilk defa 1982 Anayasası ile uygulanmıştır. Kurulan hükümetin siyasi denetimini TBMM yapmaktadır. Bakanların faaliyetlerinin kanuni denetçiliği ise Başbakanın sorumluluğundadır.

2.3. TÜRKİYE’DE 1982 ANAYASASINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE YÖNETİM SİSTEMLERİ ÜZERİNDE ETKİSİ

12 Eylül sonrası düzenlenen ve çeşitli değişiklikler neticesinde günümüze kadar intikal eden 1982 Anayasası günümüze kadar pek çok değişiklikler geçirmiştir.

2.3.1. 1987 Yılında Yapılan Değişiklikler

Halk oylaması ile gerçekleştirilen ilk değişiklik olan 1982 Anayasası’ndaki değişikliklerin ilki, 4 madde ile sınırlı olarak 17.05.1987 tarih ve 3361 Sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikler, 67. madde (seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma hakları); 75. Madde (milletvekili sayısı), ve 175. Madde’nin (Anayasanın değiştirilmesi usulü) değiştirilmesi ile Geçici 4. Madde (siyasal yasakları düzenleyen) kaldırılmasından ibaret idi. Bahse konu madde değişiklikleri, 06.09.1987’deki halkoylaması ile kabul edilmiştir.

1982 Anayasasının getirdiği siyasi yasaklar için iktidarda olan ANAP hayır oyu için kampanya yaparken, muhalefet evet kampanyası yapmıştır. Sonuçta 75 bin gibi bir farkla siyasi yasakların kaldırılması kararı çıkmıştır¹⁰⁴.

Bu düzenlemede 67. madde, gün, ay ve yıl hesabı yapılmadan “21 yaşını tamamlama şartı 1987 yılında “20 yaşına girmiş olma” şartına bağlanmıştır. Yani seçme ve halkoylamasına katılma yaşı 21 den 19 a indirilmiştir. 75. madde TBMM’ de 400 olan milletvekili sayısı 450'ye yükseltilmiştir.

Anayasa değişikliklerinin titizlikle gerçekleştirilmesini sağlamak ve icra edilen iki görüşme oturumu arasında geçen zaman diliminde kamuoyunun düşüncesinin de sağlıklı bir biçimde alınmasına imkân tanımak üzere 175. maddede değişiklik yapıldı. Anayasa değişikliklerinin TBMM Genel Kurulunda iki defa görüşülmesi şartı koyuldu. Anayasa Değişikliği Teklifinin kabulünün üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu değiştirilerek yerine, meclis üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ve buda ancak gizli oyuyla olacağı kararlaştırıldı.

12 Eylül döneminde düzenlenen siyasi parti ve başkanlarının yasaklarına yönelik olan geçici 4. madde, yapılan halk oylaması ile yürürlükten kaldırılarak, siyasi partilerin ve liderlerinin 5 ila 10 yıl arasındaki siyaset yasakları sonlandırıldı.

2.3.2. 1993 Yılında Yapılan Değişiklikler

133. Madde ile sınırlı tutulan “08.07.1993 tarih ve 3913 Sayılı” değişiklik ile radyo ve televizyon yayıncılığı üzerinde devlet tekeli kaldırıldı. Özel radyo, televizyon istasyonlarının kurulması ve işletilmesi, yasayla belirlenen koşullar doğrultusunda serbest hale getirildi. 1994 yılında ise Radyo ve Televizyon Üst Kurulu oluşturuldu. TRT yeniden özerkliğe kavuşturuldu.

2.3.3. 1995 Yılında Yapılan Değişiklikler

Halk oylamasına sunulmadan yapılan “23.07.1995 tarih ve 4121 Sayılı Anayasa değişikliği” ise ilk kapsamlı değişiklikti. 21 maddeden oluşan Anayasa değişikliğine ilişkin yasa önerisi olmasına rağmen, söz konusu yasa önerisinin 15 maddesi kabul

¹⁰⁴ Haluk Kalafat, “1987 Referandumu, Özal 75 bin Oyla Kaybetti”, Bianet, 02 Şubat 2017

edilmiştir. Anayasa'daki 3. değişiklikte; 1982 Anayasası'nın "başlangıç metni, 33, 53, 67, 68, 69, 75, 84, 85, 93, 127, 135, 149. ve 171. Maddeleri" yeniden düzenlenmiş, ayrıca 52. madde de yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasanın Başlangıç bölümünde ilk iki paragraf 1995 değişikliği ile yürürlükten kaldırıldı. Kaldırılan bu paragraflar yerine "Türk vatani ve Milletinin ebedi varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen Anayasa..." şeklinde düzenleme getirilmiştir. Bu sayede daha demokratik bir niteliğe bürünen 1982 Anayasası, 12 Eylül dönemine yapılan atıflardan arındırılmıştır.

Bu dönem ihtiyaç haline gelen anayasa değişikliği zamanın siyasi aktörleri tarafından desteklenmiştir. Süleyman Demirel bu konuda halkın daha duyarlı olmasını ve baskı yapması gerektiğini belirtmiştir¹⁰⁵

AY'nın 33. maddesinde düzenlenen dernekler konusunda yapılan değişiklikle Derneklerle ilgili kısıtlamalara son verilerek, "Dernek kurma hürriyetinde" daha özgürlükçü bir yaklaşım sergilenmiştir. Ayrıca Sendika faaliyetlerini düzenleyen 52.maddesi yürürlükten kaldırılarak; AY'nın 13. Maddesinde belirtilen genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri, belirlenen bazı şartlarda kendiliğinden dağılmış sayılmaları hükmü kaldırıldı. Siyasal faaliyette bulunma, partilerden destek alma/verme, vakıf, sendika ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hareket etmek şeklindeki yasaklar ile sendikaların denetimi ve gelirlerinin devlet bankalarında saklanması şeklindeki emredici düzenlemeler de kalkmış oldu.

Vakıfların da derneklerin genişletilmiş haklarından yararlanacakları şeklinde düzenleme yapıldı. Devlet Memuru olmayan kamu görevlilerinin (Silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensupları hariç) dernek özgürlüğünü sınırlandırma imkanı sunan metin kaldırıldı. "Görevlerinin gerektirdiği ölçüde" Devlet memurlarının haklarının kısıtlanabilmesi kabul edildi. İdari mercilerin dernekleri, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, faaliyetten men edebilmelerine yönelik şartlar daha net olarak belirlendi. Dernek hakkında verilen men kararının yargıç onayına 24 saat zarfında sunulması, 48 saat içinde ise yargıcın kararının açıklanması zorunluluğu, aksi takdirde başka bir işleme gerek kalmadan kendiliğinden yürürlükten kalkacağı kabul edildi. Tüm bu değişiklik ve düzenlemeler ile "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi" (AİHS) temel hak ve

¹⁰⁵ Yavuz Donat, "Demirel halk baskı yapmalı", Milliyet, 08.07.1995, s,12

özgürlüklerin açısından umulan standartlara ulaşma yolunda önemli bir merhale kaydedildi.

1982 Anayasası o güne kadar ilk kez bu oranda geniş bir anayasa değişikliğine gidiliyordu. Daha önce yeni bir anayasa yapılması için bir takım hazırlıklar yapılmıştı. Bu çalışmaların tamamlanması gerekmekteydi. Çünkü 1982 Anayasası değiştirilerek düzeltilmesi mümkün değildi. Parçalı değişiklikler ile bu anayasanın ihtiyaca cevap verecek demokratik bir anayasa dönüştürülmesi mümkün değildi¹⁰⁶

Kamu görevlilerine, AY'nın 53. maddesinde yapılan değişiklikle sendika kurma hakkı verildi. İdareyle toplu görüşme yapma, üyeleri adına yargı birimlerine başvurma hakkı tanındı. Ancak grev ve toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır.

AY'nın 67. maddesindeki değişiklik ile seçme ve seçilme hakları yeniden düzenlendi. Yurt dışındaki vatandaşlar ile “Kimsenin kesin hüküm giymedikçe suçlu sayılamayacağı” prensibinden yola çıkılarak tutukluların oy kullanabilmelerinin önü açıldı. “yirmi yaşına girmiş olma” yerine “18 yaşını doldurmuş olma” şeklinde 1 yıl aşağıya çekilerek Seçme ve halk oylamasına katılma koşulu değiştirildi. “Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir” şeklindeki son fıkra 67. maddeye eklendi.

“Siyasi Parti kurma ve parti üyeliğinin düzenlendiği 68. madde değişikliğine göre; siyasi parti üyeliği yaşı 21'den 18'i doldurmuş olmaya” indirildi. Siyasi partilerin yurt dışında teşkilatlanıp faaliyet yürütme, kadın ve gençlik kolları gibi yan örgütler ve vakıf kurmasını yasaklayan hüküm Anayasadan kaldırıldı. Yüksek öğretim eleman ve öğrencilerinin kanunla düzenlenme şartıyla da olsa parti üyeliklerine imkan verildi. Devletin, Partilere yeterli düzeyde ve hakça mali yardımda bulunma, sadece tüzük/programlarıyla değil, fiilleri açısından da anayasa ve mevzuata uygun olmaları, devletin bağımsızlığı ile eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine ters düşmemeleri gibi düzenlemeler getirilmiştir.

"Siyasi partilerin uyması gereken esaslar" başlıklı AY'nın 69. maddesi değiştirilmiştir. 1982 Anayasasının 68 ve 69 maddesi ile Siyasi Partiler Kanunun 101 ve 103 maddeleri değiştiriliyordu¹⁰⁷. Tüzük ve programları dışında herhangi bir çalışmada bulunamayacakları, AY'nın 14. maddesindeki sınırlamalar dışına çıkamayacakları, dernek, vakıf, kooperatif, sendika ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile

¹⁰⁶ Zafer Üskül, “Bu Anayasa Değiştirilerek Düzelmez”, Bianet, 06 Ekim 2001

¹⁰⁷ Fikret İlkiz, “Parti Kapatılması ve 69 Madde “, Bianet, 07 Temmuz 2001

siyasi münasebet ve iş birlikteliğinde bulunamayacakları, bu kuruluşlardan maddi yardımla desteklenemeyecekleri, Cumhuriyet başsavcılığının bu ilişkileri izleyip denetlemesi şeklindeki hükümler AY 69. madde metninden çıkartılmıştır.

Ancak siyasi parti hürriyetlerine de yeni kısıtlamalar getirilmiştir. Ticari faaliyet yasağı koyulmuş, mal edinmeler, gelir/gider/seçim masrafları daha keskin esaslara bağlanmıştır. Eylem/faaliyetleri denetim altına alınmıştır. Bir parti kapatıldıktan sonra üyelerinin çoğunluğunu oluşturacağı yeni bir parti kurulamayacağı şeklinde ki düzenleme, temelli kapatılan bir siyasi parti isim değiştirerek başka bir parti kuramaz şeklinde değiştirilmiştir.

Parti kapatılmasına ilişkin bu yeni düzenlemelerden sonra, bulunduğu siyasi partinin kapanmasına neden olan üye ve kurucular başka bir partide aynı görevde bulunamaz. Bu hususta 5 yıllık bir sürece bağlanmıştır.

Siyasi partilerin kapatılması Siyasi Partiler Yasasına göre sıkı şartlara bağlanmıştır. 1995 tarihli değişikliklerde ise bir partinin “yasak fiillerin işlendiği odak haline geldiğinin” belirlenmesi sadece Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Bahse konu düzenleme ile kapatma kararı kolaylaştırılmıştır. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi de öncelikli olarak Siyasi Partiler Kanunu’nun 103/2. maddesini iptal etmiş ve ilerleyen süreçte de Refah Partisinin kapatılması kararını vermiştir. 1999 yılında SPY’da yapılan değişiklikle kapatma işlemi yine belli delillerin mevcudiyetine bağlanmış ve parti kapatma zorlaştırılmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin ise takdir alanı çerçevelenmiştir. Bu çerçeve, söz konusu birinci fıkrada yazılı olan fiillerin partinin mevcudiyetin varlık bulunduğu derece dikkate alınmıştır. Yani bu fiilleri işlenmesi münferit olarak mı işlendiği yoksa üyelerince yoğun mu işlendiği, bu fiillerin partinin yetkili organlarında ve toplantılarında zımnen veya açıkça kabul görüp görmediği dikkate alınacaktı. Şayet parti söz konusu eylemlerin merkezi haline gelmiş ise partinin belirtilen fiillerin odağı olduğu şeklinde değerlendirileceği kabul edilmiştir”¹⁰⁸.

AY’nın 75. maddesindeki değişiklikle “milletvekili sayısı 450’den 550’ye” yükseltilmiştir, 84. maddede yer alan “parti değiştiren milletvekilinin üyeliğinin düşmesi usulüne son verilmiş”, istifa eden milletvekilinin “TBMM Başkanlık Divanı”na istifasının geçerli olduğu tespit edildikten sonra “TBMM Genel Kurulunca Vekilliğinin düşmesinin kararlaştırılması” uygulaması getirildi.

¹⁰⁸ SPY md 103/2 hükmünün değişik şekli. 4445 sayılı 12.8.1999 kabul tarihli SPY değiştiren yasa 14.8.1999 tarihli 23786 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır

Partisinden istifa eden milletvekillerine ilişkin olan hükümler kaldırıldı. Kaldırılan bu düzenlemeler, partisinden istifa eden bir vekil, daha sonra yapılacak bir seçimde diğer bir partinin yetkili organlarınca aday gösterilemeyeceği, partisini değiştiren vekilin milletvekilliğinin Türkiye Büyük Millet Meclisinin salt çoğunluğu ile düşürüleceği şeklindeki hükümlerdi. Bu şekildeki kısıtlamalar kaldırılması milletvekillerinin çok rahat hareket etmesine sebep olurken, olumlu değerlendirmeler kadar eleştirilerde söz konusu olmuştur.

AY 85. Maddede, Anayasa Mahkemesine açılacak davaların şartları yanında, başkaca yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğin düşürülmesi şartları yeniden düzenlenmiştir.

AY'nın 93. maddesi değiştirilerek "TBMM'nin toplanması her yıl Eylül ayının ilk günü yerine Ekim ayının ilk günü" olarak belirlenmiştir.

AY 127. maddede düzenlenen değişiklikle, "milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içerisinde yapılması gereken yerel yönetim seçimlerinin, milletvekili seçimleriyle birlikte yapılması" hükmü getirildi.

AY'nın 135. maddesinde yapılan değişiklikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyaset ile ilgilenmeyecekleri, siyasi parti, dernek ve sendikalarla birlikte faaliyet yürütemeyecekleri yönündeki engeller kaldırılmıştır. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mülki amirler tarafından sorumlu organların görevlerine geçici olarak son verilmesi yetkisi iptal edilmiş ve mahkeme kararı koşulu güçlendirilmiştir. Gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda yasayla yetkili birimin faaliyetten men kararı alabilmesi ama bu kararın 24 saat içerisinde hâkim kararına çıkartılması ve 48 saat zarfında hâkim kararının açıklanması, aksi takdirde idari kararın yürürlükten kalkmış sayılacağı gibi yeni düzenlemeler yapılmıştır.

AY'nın 149/4 maddesi ile yargı alanındaki tek değişiklik gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yeni duruma göre parti kapatma davalarında Anayasa Mahkemesi tarafından; partinin genel başkanını ya da onun tayin edeceği bir vekilin sözlü savunmasının alınması, dinlenilmesi koşulu getirilmiştir.

AY'nın 171. Maddesinde ki kooperatiflere ilişkin var olan siyasi alan yasağı ve denetimine hususları çıkartılarak 135. madde doğrultusunda bir tutum sergilenmiştir.

Yukarıda zikredilen 1995 değişikliklerinin büyük bir kısmı, toplu ve kurumsal hürriyetlere yönelik olup, Kaboğlu'nun ifadesi ile "bu alanda 1982 Anayasası'nın

öngördüğü yasakçı düzenin yumuşatılması amacını taşımaktadır. Yasama Meclisi'ne ilişkin düzenlemeler ise, 1982 Anayasası'nın zayıflattığı TBMM'yi kısmen de olsa etkili kılma amacına yöneliktir"¹⁰⁹.

Yasa önerisinde sunulan 21 madde değişikliğinde sadece 15'inin geçebilmesi nedeniyle, 1982 Anayasası'ndaki yasaklı kısımlar görece kaldırılabilmiş, daha kısıtlı bir hürriyet sahasına alan açılabilmiştir.

2.3.4. 1999-2007 Yılları Arasında Yapılan Değişiklikler

1999 Yılında Yapılan Değişiklikler

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin aldığı kararların da etkisiyle 1999 yılında anayasada yapılan değişiklik ile "Devlet Güvenlik Mahkemesindeki askeri hâkim ve savcılarının yerine sivil hâkim ve savcılarının atanması" 143. Maddede yapılan değişiklikle kabul edilmiştir.

2001 Yılında Yapılan Değişiklikler

149. maddede yapılan değişiklik ile bir siyasi partinin kapatılabilmesi için Anayasa Mahkemesi üyelerinin beşte üç oy çokluğu şartı getirilmiş, 69. Maddede yapılan değişiklikle siyasi parti kapatma yerine alternatif çözüm yollarına gidilmesi göz önünde bulundurulmuştur.

Geçici 15/3 maddesi ilga edilmiş, ülkemizde bulunan yabancılara karşılıklılık şartıyla dilekçe hakkı tanınmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 6. Madde gereğince Anayasa 36. Maddeye yapılan ekleme ile adil yargılanma hakkı tanınmıştır. 34. Maddedeki kısıtlamaların bir kısmı lehte kaldırılırken yeni kısıtlamalar da getirilmiştir.

Anayasa 38. Maddede yapılan değişiklikle kanuna uygun olarak elde edilmemiş bulguların kanıt olarak kabul edilemeyeceği, sonradan kaldırılacak olan ölüm cezası sebeplerinin "savaş, çok yakın savaş ve terör tehdidi" halleri dışında verilemeyeceği değişikliği yapılmıştır.

67. madde değişikliği ile mahkûmlara oy hakkı tanınmıştır. Dernek kurma özgürlüğü kapsamında 13. Maddede yapılan değişiklikle diğer insanların hak ve

¹⁰⁹ İbrahim Kaboğlu, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası:Halk Neyi Oylayacak, İmge Kitabevi, Ankara, 2010, s.50.

özgürlüğü, genel sağlık ve ahlak ve kamu düzeni ve güvenliği gibi hususlarda sınırlamaları getirilmiştir.

19. maddedeki değişiklik ile toplu suçlarda gözetim süresi 4 güne indirilmiş, tutuklama halinde yakınlarına derhal bilgi verilmesi ve zarar durumunda devlet tarafından tazmini esası düzenlenmiştir.

28. maddede bulunan “kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayın yapılamaz” ibaresi çıkarılmıştır. Başlangıç bölümünde yer alan “hiçbir düşünce ve mülahazanın” ibaresi, “hiçbir faaliyetin” şeklinde değiştirilmiştir.

20,21,22. maddelerde bulunan özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme özgürlüğü konuları tekrar düzenlenmiş, ancak buna birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Bunlar diğer insanların hak ve özgürlükleri, genel sağlık ve ahlak, kamu güvenliği ve düzeni gibi önem arz eden hususlardır.

2004 Yılında Yapılan Değişiklikler

Uluslararası hukukun iç hukuktaki bağlayıcılığı noktasındaki soru işaretlerini ortadan kaldıran değişiklik 7 Mayıs 2004 tarihinde yapılmıştır.

2007 Yılında Yapılan Değişiklikler

21 Ekim 2007 tarihinde yapılan değişiklikte tarihinde yapılan değişiklikte Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi beraberinde, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, hükümet sistemi, hükümetle çatışma gibi bir takım sorunları beraberinde getireceğinden bunlar için yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir¹¹⁰.

2.3.5. 2010 Yılında Yapılan Değişiklikler

1982 Anayasası üzerinde yapılan değişiklikler arasında çok konuşulan değişikliklerden birisi de “07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı yasa”yla yapılan değişikliklerdir. Ekseriyetle tek bir partinin milletvekilleri tarafından değişiklik paketinin hazırlanması, mecliste görüşülmesi, teklifin iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi’ne taşınması ve halk oylamasına sunulup kabulü gibi ses getiren gelişmelerin yanı sıra mahiyeti ile de diğer değişikliklere nazaran adın da çok söz etmiştir.

Özellikle yargı alanında getirdiği düzenlemeler ile ön plana çıkan bu değişiklikler de 1982 Anayasasının kurucu felsefesini yansıtan “Anayasa Mahkemesi ve

¹¹⁰ Mehmet Kahramana, “Cumhurbaşkanının Halk tarafından seçilmesi ve Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu” SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırma Dergisi, s.263

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu” hakkında esaslı değişikliklere gidilmiş ve yargının yeniden yapılandırması tartışmaları alevlenmiştir. 1982 Anayasası’nda yargı alanında hissedilen bürokratik vesayetçi yapıyı değiştirmeye yönelik çeşitli maddelerin düzenlenmiş olması, diğer bir yandan, insan hakları ile yargısal denetime yönelik başlıca hükümler barındırması itibariyle yargı bağımsızlığı konusunu yeniden gündeme getirmiştir.

24 maddeden oluşan paket ile 2 geçici maddenin daha eklendiği 2010 Anayasa değişikliklerini, genel anlamda iki grup arasında sınıflandırmak mümkündür. Bu iki grup “insan hakları ve yargı denetimi alanı” ile “yargı erkinin kuruluşu ve işleyişine dair” olmak iki farklı başlıkta ifade edilebilir. Bu değişikliklerin yargı bağımsızlığını zedeleyerek iktidarın nüfuzunu genişleteceğini savunanlar olmuştur. Nitekim yargının yürütme erkinin nüfuzuna gireceği, yürütmenin etkisinin ileri derecede artacağı¹¹¹, yönünde görüşler ileri sürülmüştür.

Anayasanın 125. Maddesine “hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı” ifadesi eklenerek Danıştay başta olmak üzere idari yargı birimlerinin zaman zaman yerindelik denetimi aracılığıyla hükümet ve bazı idari mercilerin yetki alanına müdahalede bulunmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. İdari işlemler üzerindeki yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetimine taşması engellenmiştir. Ancak zaten 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanununun 2. maddesinde bu husus açıkça düzenlenmiş iken Anayasa’da böylesi bir düzenleme yapmaya gerek yoktu. Çünkü yargı erkinin, vasfı gereği idarenin sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilir. Bu yetkiyi aşan durumlar, yargı erkinin yürütme erkine müdahalesi demektir ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ihlali anlamı taşır. Ama açık bu hükümlere rağmen Anayasa’ya eklenen bu ifade, o dönemlerde yaşanan yargısal aktivizm neticesinde alınan bazı kararlara tepki olarak yorumlanabilir. Bahsi geçen ifade ile yargı yerlerinin idarelerin yerine karar veremeyeceği anayasal bir ilke olarak bir kez daha vurgulanmıştır.

Bu dönemde yapılan tüm bu düzenlemelere karşın “iktidara boyun eğmeyen hâkim/savcıların tasfiye yolunun açılabilmesi”¹¹² şeklinde görüşler de dile getirilmiştir.

¹¹¹ Kaboğlu, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası, s.273.

¹¹² Köksal Bayraktar, 2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s.160.

Tam aksi fikirde olup yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının güçleneceğini öngörenler de olmuştur.

Yakın süreçte darbe suçlarında suçluların sivil mahkemelerde yargılanmasına hükmeden yasal düzenlemenin Anayasanın 145. maddesini gerekçe göstererek Anayasa Mahkemesinin tarafından iptal edilmesi neticesinde, bu maddede yapılan değişiklik ile asker kişilerin işlediği suçlardan hangilerinin askeri hangilerinin ise adliye mahkemelerinde görüleceği hususunda askeri yargı alanında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.

Yargı denetimine tabi olmaması nedeniyle tartışmalara neden olan “Yüksek Askeri Şura” tarafından verilen ihraç kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır. Diğer yandan başvuru yolu olarak tayin edilen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi için yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin amacı, mahkemenin tarafsızlığının ve bağımsızlığını artırmaktı.

Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Üyelerin seçim şekilleri ve oluşum biçimlerinde değişikliğe gidilmiş, yedek üyelik sistemi kaldırılarak, mevcut yedek üyelerin asıl üye konumuna geçirilmiş, üye sayısında artışa gidilerek 17 asıl üyenin görev süresi 12 yıl olarak belirlenmiş, 65 yaş sınırı da korunmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı tüm vatandaşlara tanınmış ancak sadece AİHS kapsamındaki haklarla sınırlı tutulmuştur. Bireysel başvurulara bölümlerin bakması, “parti kapatma, iptal, itiraz başvuruları ve yüce divan davalarına” Genel Kurulun bakmasına hükmedilmiştir.

Anayasa değişikliğinin iptali ile parti kapatma davasında aranan oy oranı 3/5'ten 2/3'e dönüştürülmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin yapısal olarak dört üyeden oluşan iki bölüm ve Başkan veya başkanvekilinin başkanlığında en az on iki üye ile toplanabilen Genel Kurul halinde çalışması öngörülmüştür.

TBMM Başkanı ve kuvvet komutanlarının görev suçları ile ilgili olarak Yüce Divan'da yargılanmasının önü açılmış, Yüce Divan kararlarına yönelik olarak yeniden inceleme başvurusu imkânı sağlanmış, yeniden inceleme neticesinde Genel Kurul tarafından alınan kararların kesinliğine hükmedilmiştir.

Yargıtay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundaki aday belirleme metodu ve

Cumhurbaşkanınca atanacak şahısların taşınması gereken özellikler hususu da anayasa hükmü olarak düzenlenmiştir.

“Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu”nun üye sayısında ve üye yapısında değişikliğe gidilmiş, yeni düzenleme ile 22 asıl 12 yedek üye olmak üzere planlanmıştır. Ayrıca HSYK’nın meslekten çıkarma kararları da yargısal denetim altına alınmıştır. HSYK’nın belirlenmesi esnasında taşrada bulunan hakim ve savcılara söz hakkı tanınmıştır¹¹³.

Söz ve davranışlarını nedeniyle mensubu olduğu siyasi partinin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasına gerekçe olan milletvekillerinin vekillerinin düşürülmemesine yönelik düzenleme tesis edilmiştir. Milletvekilliği devam eden bu kişinin başka bir siyasi partiye de üye olabilmesine imkân sağlanmıştır.

129. maddede yapılan düzeltme ile kamu görevlilerine verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı da yargı yolu açılmıştır. 20. Maddede gerçekleştirilen değişiklikle, kişisel verilerin korunması hakkından düzenlemeye gidilmiş ve bu hak anayasal teminat altına alınmıştır. 23. Maddede ki düzenleme ile yurt dışına çıkma hürriyetinin kısıtlanması için, ancak suç soruşturması veya kovuşturması dolayısıyla verilen hâkim kararı aranmaya başlanmıştır. Aynı anda aynı iş sektöründe birden fazla sendikaya üye olabilmenin önü açılmıştır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkı kapsamında bağlayıcı özelliği olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tesis edilmiştir. Kamu Denetçiliği konusu düzenlenerek, TBMM tarafından 4 yıl süre için seçilecek kamu denetçiliği kurumu anayasal kimliğe kavuşturulmuştur. 166. Madde düzenlemesi ile Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi düzenlenmiş ve anayasal temele kavuşturulmuştur. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin zararlarının tazminini ve bu dönemde suç işleyenlerinde yargılanmasının önü açılmıştır.

Değişiklik paketi hususunda Türkiye’ni birçok kesiminde haftalarca kampanyalar yapılmıştır. Ak Partinin önderlik ettiği evet kampanyası ile 12 Eylül ve vesayetçi anlayışın devre dışı kalacağı özellikle işlenmiştir. Sol ve aydın kesimde kabul gören yetmez ama evet kampanyası özellikle tesir olmuştur¹¹⁴.

Sonuç olarak 2010 Anayasa değişikliklerinin kapsamı göz önüne alındığında yeni bir anayasa ihtiyacı ortada iken ve bu noktada 1982 Anayasası çeşitli hususlardaki

¹¹³ Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuk, Ankara, 2018, s.214

¹¹⁴ Mahmut Hamsici, “2010 Referandumı:Evet Hayır ve Boykut Cepheleri Ne Demişti?”, BBC News / Türkçe, 5 Nisan 2017

düzenlemeleri ile sorun teşkil ederken hazırlanan değişiklik paketinin dar çerçevede tutulması eleştirilebilir. Başka bir kritik konusu ise yapılan değişiklik ile bazı sıkıntılı alanlara değinilir iken bazı sorunlu alanlara ise hiç dokunulmaması konusudur, öyle ki adeta söz konusu problemlerin bir nevi ertelenmesi tercih edilmiştir. Diğer tartışılan durum ise anayasa değişikliği paketinin hazırlanma aşamasında daha çok tek bir partinin rol alması, yönetsel olarak hazırlanan tasarının Meclis tabanına yayılamamasıdır.

Düzenlemelerde eksik kalan diğer hususların bazılarını saymak gerekirse, bireysel başvuru hakkının AİHS kapsamındaki haklarla sınırlanması, grev hakkı verilmeden kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınması, YAŞ ve HSYK'nın ihraç haricindeki kararlarına yönelik olarak yargı yolunun kapalı tutulmasına devam edilmesi gibi örnekler verilebilir.

Anayasa Mahkemesi ve HSYK'nın seçilmesinde eskiye nazaran daha çoğulcu yapının tesis edildiği ise yadsınamaz olumlu bir gelişmedir. Bu sayede yargının oluşumu aşamasında değişik eğilimlerin daha fazla temsili tercih edilmiş, Yargıtay ve Danıştay'ın ağırlığı hafifletilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi düzenlemelere ilişkin verdiği iptal kararıyla çoğulcu bir yapının temsiliyetini engelleme niyetini ortaya koymuştur.

Değişiklikler ile sağlanan olumlu gelişmeler demokratik hukuk devletine oldukça katkı sunmuştur. Bürokratik vesayetçi yapının demokratik hizaya çekilmesi sağlanmıştır. Yine darbe suçları ile ilgili sivil adli yargının yetkilendirilmesi demokrasinin pekişmesi sağlamıştır.

2010 değişikliklerinin, askerin etkisi olmadan ve yüzde 58 gibi bir oranla halk tarafından kabul görmesi, halkın kendine ait yeni bir anayasa arzusunu da ortaya çıkarmıştır. Bu sayede siyasal partilerde bu ihtiyacın farkına varmış ve yeni anayasa tartışmaları yeniden hız kazanmıştır.

2.3.6. 16 Nisan 2017 Yılında Yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Kapsamındaki Değişiklikler

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile 18 madde oluşan paket halk oylamasıyla %51,4 kabul oyu ile yürürlük kazanmıştır. Bu maddeler parlamenter

sistemden başkanlık sistemine, HSYK yapısının değiştirilmesinden başbakanlığın kaldırılmasına bir dizi önemli maddelerden oluşmaktaydı¹¹⁵.

Anayasanın 9. Maddesine mevcut “bağımsız” ibaresine “tarafsız” ibaresi eklenerek yargı bağımsızlığına vurgu yapılmıştır.

75. maddede yapılan değişiklik ile milletvekili sayısı 550 den 600e çıkarılmıştır.

76. Maddede yapılan değişiklik ile milletvekili olma şartlarından askerlik yapmış olma şartı kaldırılmış, seçilme yaşı 25’ten 18’e indirilmiştir.

Madde 77 de Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı, birinci oylamada yeterli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci turun yapılması düzenlenmiştir.

87. maddedeki değişiklik ile yasamanın yürütme üzerindeki denetimine son verilmiş, TBMM’nin KHK çıkarma yetkisi kaldırılmıştır.

Gensoru uygulaması 98. Madde değişimi ile kaldırılmış, ancak yazılı olarak soru sorma hakkı getirilmiştir. Bu sorular cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sorulabilmektedir. Yani cumhurbaşkanına yönelik soru sorma hakkı düzenlenmemiştir.

Madde 101 ve 102 ile en fazla iki defa seçilebilmek üzere Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olarak tanımlanmıştır. Aynı maddeye göre son seçimlerde oyların yüzde beşini almış siyasi parti veya en az yüz bin kişinin belirlediği birisi Cumhurbaşkanlığına aday olabilir. Eğer Cumhurbaşkanı seçilen kişi milletvekili ise vekilliği sona erer. “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir.” ibaresi kaldırılmıştır.

Madde 104 ile, Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olduğu gibi devletin de başı olduğu kabul edilmiştir. Kaldırılan başbakanlık makamı yerine bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının kararname ile atanacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına kararname ile yürütmeye yönelik düzenleme yapma yetkisi verilmiş, TBMM’nin aynı hususta kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hükümsüz olacağına karar verilmiştir. “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atamalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler.”ibaresiyle Cumhurbaşkanına yeni yetkiler vermiştir.

Cumhurbaşkanın cezai sorumluluğu konusunda, eğer cumhurbaşkanı bir suç işlediği iddiası söz konusu olduğunda soruşturma açılması istemi meclisin üye tam

¹¹⁵ Yeşim Uzun, “16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referandum Sürecinin Ulusal Basındaki Haber Çevrelenmesi Üzerine Bir Çalışma”, İNİP E-Dergi, Mayıs 2018, s.159

sayısının salt çoğunluğu ile isteyebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi bunu bir ay içinde görüşmek zorundadır. Meclis, üye tamsayısının 3/5 gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verir. 105 inci madde ile böylece Cumhurbaşkanlığının cezai sorumsuzluğu kaldırıldı. Cumhurbaşkanlığı görevini bitirmiş olsa bile soruşturma açılabileceği, görevi başında iken soruşturma açılırsa seçime gidemeyeceği, suçlu bulunması halinde ise Cumhurbaşkanlığı görevinin sona ereceği belirtildi.

Madde 106 ile Cumhurbaşkanının yurtdışı veya hastalık gibi durumlarda yerine vekâlet edecek yardımcısını ataması, bir veya daha fazla yardımcı atayabileceği, yardımcı ve bakanlardan ataması yapılanların milletvekili olması durumunda vekilliklerinin düşeceği, yardımcı ve bakanlara soruşturma açılması için gereken şartları ve bakanlıkların kaldırılması, kurulması hususlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hükmü getirilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerin yenilmesi kararını üye tam sayısının 3/5 ile karar verebilir. Bu durumda cumhurbaşkanlığı seçimi genel seçimle birlikte yapılır. Bu yetki yürütmenin başındaki cumhurbaşkanına da verilmiştir. Yani cumhurbaşkanı da seçimlerin yenilenmesine karar verir ancak aynı gün cumhurbaşkanı seçimi de yapılacaktır. Meclisin seçimleri cumhurbaşkanının ikinci döneminde yenilenmesi kararı alması durumunda, cumhurbaşkanının bu ikinci dönemi sayılmaz bir dönem daha seçilebilir. Görev süreleri her iki taraf için beş yıldır. Bu hüküm 116. madde ile düzenlenmiştir.

15 Temmuz 2016 da ki askeri darbe kalkışması sonrası ilan edilen olağanüstü hal ortamında yapılan bu anayasal değişiklikler¹¹⁶ çok önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanının 6 ayı geçmeyecek şekilde OHAL ilan etme yetkisi, meclisin OHAL'in uzatılması, kısaltılması ve kaldırılmasına karar verme şartları, bu durumlarda getirilecek kısıtlamaları 11. Maddede karara bağlanmıştır. OHAL ile ilgili MGK'dan görüş alma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. 142. maddede savaş durumu ve askeri disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kaldırıldı.

159. madde ile “Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu” (HSK) “Hâkim ve Savcılar Kurulu” (HSK) olarak değiştirilmiş, kurula üye seçim sisteminde değişikliğe gidilmiş. Kurul üye sayısı azaltılarak 13 yapılmış, Kurul başkanı “Adalet Bakanı” olmuştur. “Adalet Bakanlığı Müsteşarının kurulun tabii üyesi” olduğu belirtilmiştir.

¹¹⁶ İbrahim Kaboğlu, *16 Nisan 2017 Referandumu ile Anayasa Değişikliklerine ilişkin ilk gözlemler*, Ankara Barosu Dergisi, 2017, s.25

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE BU KAPSAMDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. TÜRKİYE’DE GEÇMİŞTEN BUGÜNE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1921 Anayasası

İtilaf Devletlerinin İstanbul’u işgali sonrasında devam eden süreçte kapatılan Meclisi Mebusan Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki ilk meclisin kurulmasına giden süreci hızlandırmıştır. 23 Nisan 1920’de Büyük Millet Meclisi Ankara’da çalışmaya başlamış, kapatılan Mebusan Meclisinden de bazı vekilleri bünyesine almıştır. 1921 yılında bir Anayasa ile tabiri caizse ete kemiğe bürünen BMM yasama ve yürütme erklerini yürüten, yargı üzerinde de büyük etkisi olan bir Meclis Hükümeti sistemini öngörmüştür. Meclis üyeleri arasından mutlak çoğunluk sistemi ile seçilerek oluşturulan İcra Vekilleri üyeleri meclis adına görev yapmak üzere yetkilendirilmiştir. Yani seçilen vekiller meclise karşı sorumludurlar. Bu yönüyle parlamenter sistemden ayrılan bir hükümet sistemidir. İcra vekillerinden birisi Meclis Başkanı tarafından seçilmektedir ve Meclis Başkanı İcra Vekilleri Heyetinin de başkanıdır. Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerine talimat verme ve gerektiğinde bu vekilleri görevden alma yetkisine sahiptir. İcra kudreti madde 2 ile Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Yani İcra Vekilleri Heyeti bağımsız bir yürütme organı değil, Meclise bağlı ve sorumlu bir organdır.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun tatbik edildiği dönemin son zamanlarına doğru, hukuki düzenleme ve uygulamalar yapılmak suretiyle tek partili otoriter rejime yönelik, ciddi çabalar ortaya çıkmıştır. Kısaca Meclis Hükümeti sisteminin tatbik edildiği 1920-1924 arası dönem, Büyük Millet Meclisi’nin üstünlüğünün sağlanması¹¹⁷ yönünde mücadele ile geçmiş ise de, daha sonraki dönemde tek parti iktidarını kuracak olan kadrolar, yürütmenin üstünlüğünün sağlanması yönünde mücadele ederek 1924 Anayasası döneminde kurulan tek partili rejimin ön hazırlıklarını yapmışlardır¹¹⁸.

Türkiye’de 1920 sonrası dönemin ilk yıllarında yasama-yürütme ilişkilerinde demokratik yönetime uygun bir işleyişin söz konusu olduğu söylenebilir ise de, Mustafa

¹¹⁷ Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, “*Hükümet Teşkilatı Hakkında*”, Mustafa Kemal Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, <http://www.atam.gov.tr/ataturkun-soylev-ve-demecleri/hukümet-teskilati-hakkında> (10.01.2019).

¹¹⁸ TBMM Başkanlığı.

Kemal ve grubunun zamanla inisiyatifi ele almaları neticesinde otoriterizme doğru mesafe kat edildiği görülmektedir. Bu vesileyle yeni Türkiye Devleti, tek parti rejimi olarak doğmamıştır. Her ne kadar başlangıçta ‘Kuvayı Milliye Ruhı’nu temsil eden Birinci Mecliste demokratik bir çoğulcu yapı mevcut idiyse de bu yapı süreç içerisinde zamanla bir tek parti diktatörlüğüne dönüşmüştür¹¹⁹.

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde hükümet sitemine bakıldığında meclis hükümeti gibi görünmesine rağmen, işleyiş şekline baktığımızda parlamenter sistemin usul ve kurallarının uygulandığını görmekteyiz. İcra vekilleri kurulunun varlığı ve liderlik rolünde meclis çoğunluğunun belirleyici olduğunu görmekteyiz. Yine icra vekillerinin bireysel ve ortak sorumluluklarının varlığı meclis hükümeti sistemi ile açıklanamaz. Bu çelişkili durum meclis hükümetin siteminin gerçekten uygulanmasının zorluğunu ifade edenlerin değerlendirmesini doğrulamaktadır¹²⁰.

1921 Anayasası görüşülmesinde ve kabulünde özel usuller ve özel oy yeter sayısı istememiştir. Buda anayasa türlerinden sert değil yumuşak anayasa türünden olduğunu göstermektedir. Bu durum 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, tarihimizde normal kanunlar ya da yumuşak anayasalar için kabul edilen usullerle görüşülmüş ve kabul edilmiş bir anayasadır¹²¹.

1921 Teşkilat-ı Esasi ile beraberinde gelen en önemli reform olan egemenliğin kaynağının ulusa ait olması ilkesi, beraberinde anayasal anlamda bir takım güçlükleri de getirmiştir. 1921 Anayasası ile beraber 1876 Anayasası’nın monarşik yapısı tam olarak ortadan kaldırılmamıştır. Halen daha hilafet ve saltanat devam etmektedir. Dolayısıyla yeni devlet modelinde yer alamayacak olan bu yapının anayasal nitelikte ortadan kaldırılması gerekliliği ile beraber Cumhuriyet’in ilan edilmesi çok büyük bir anlam teşkil etmektedir¹²².

Ulusal bağımsızlığın sağlanmasından sonra 1921 Teşkilat-ı Esasi’de yarım kalan bir düzenleme olan Cumhuriyet’in ilanı gerçekleştirilerek, monarşik düzenin tam anlamıyla sona ermesi sağlanmıştır. Cumhuriyetin ilanı, mevcut anayasada öngörülen

¹¹⁹ Cemil Koçak, “Türkiye Avrupa’daki 4üncü Tek Parti Diktatörlüğüydü”, Star, 02.03.2013. <http://www.duzceyerehaber.com/Cemil-Kocak/14149-Turkiye-Avrupadaki-4uncu-tek-parti-diktatorluguydu>, (05.01.2019).

¹²⁰ Ergun Özbudun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Hukuki Niteliği”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C.1, S. 2, 1985, s. 475-503.

¹²¹ Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Atatürk Türk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı Yayını, Ankara, 2008, s. 47.

¹²² Muzaffer Sencer, “1980’e Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler”, Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.4, Ankara, 1984, s.7.

bir usulde yapılan anayasa değişikliği ile yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla Cumhuriyet'in ilanı, asli kurucu bir iktidar ile değil tali kurucu nitelikte bir iktidarın yaptığı anayasal değişiklik ile yürürlüğe girmiştir. Anayasal sistem üzerinde yapılan bu yapısal değişiklik ile yeni devlet modelinde yer alması düşünülen rejim hukukileştirilmiş ve anayasal dayanağa kavuşturulmuş olmaktadır¹²³.

1924 Anayasası

1924 Anayasası'nın dayandığı temel ilkeler, 1921 Anayasası'nın dayandığı temel ilkelerle benzerlik göstermektedir. 1921 Anayasası da görülen eksiklikleri giderilmiştir. Aslında 1921 Anayasasında bilerek eksik bırakılmış olan hükümler 1924 Anayasası ile giderilerek 105 maddeden teşekkül eden bir anayasa yazılmıřtır¹²⁴.

1924 Teşkilat-ı Esasi, Osmanlı-Türk Anayasa tarihinde ilk defa değişmez madde hükmünü getiren anayasa olmuştur. Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu 1. madde, değiştirilemez bir madde olarak anayasada yer almıştır. O zamana kadar bir anayasa yapıcı iktidar, ilk defa kendinden sonraki iktidarların iradesini sınırlamış bulunmaktadır. Bu durum 1924 Teşkilat-ı Esasi'nin sert bir anayasa olduğunun da göstergesi niteliğindedir. Sert anayasa olmasının diğer bir kanıtı anayasa metni içerisinde yer alan anayasa değişiklikleri için öngörülen nisap oranının meclis ye tamsayısının 1/3'ünün teklifi ve 2/3'ünün kabulü ile olabileceği hükmü gsterilebilir¹²⁵.

1924 Anayasası içerdiği düzenlemelerle Meclis Hükümeti sisteminden Parlamenter sisteme geçiş anayasası olmuştur. Bu düzenlemeler;

“Madde 4- Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.

Madde 5- Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.

Madde 6- Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır.

Madde 7- Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır.”

maddeleriyle ilk olarak meclisin yetkileri üzerinde yapılmıştır. 1921 Anayasasına göre yasama ve yürütme yetkisi meclisin bünyesinde iken, 1924 Anayasası ile yürütme yetkisi her ne kadar Meclise verilmiş ise de bu görev Cumhurbaşkanı ve

¹²³Tanr, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler, s.284.

¹²⁴Gzbyk, s.48.

¹²⁵zbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.31.

Bakanlar Kurulu aracılığı ile yürütülmektedir. Yani “kuvvetler birliği görev ayrılığı” sistemi benimsenmiştir.

Bu anayasal sistem içerisinde fiili üstünlük, Anayasada ifade edilenden farklı olarak TBMM’nde değil, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) yöneticilerinin tek belirleyici konumda olduğu ‘yürütme’ de olmuştur. İşleyişin bu şekilde olmasında büyük ölçüde, siyasi rejimin tek partili otoriter yönetim olması belirleyici olmuştur. Bütün bürokrasiyi hâkimiyeti altında tutan ve onların desteğine sahip olan Mustafa Kemal’in şahsının büyük ölçüde öne çıktığı yürütme organı, plebisiter yöntemle seçilen üyelerini bizzat belirlediği mecliste sahip olduğu siyasi çokluktan aldığı ölçüde sistem içerisinde büyük ölçüde tayin edici olmuş, bu vesileyle, uygulamada anayasal zeminde karma yapılı olan hükümet sisteminde; yürütmenin mutlak üstünlüğü kendini göstermiştir¹²⁶.

İkinci TBMM döneminden itibaren yasama ve yürütmede etkili olan Mustafa Kemal ve ekibinin Türkiye toplumunu değiştirip dönüştürme gibi bir temel misyonları mevcut idi. Bu, bu günün evrensel demokrasinin hâkim ilkeleriyle bağdaşmayabiliyordu. Bu dönemin cumhuriyet anlayışı en çok önem verdikleri ilke laiklik ilkesiydi. Klasik din anlayışını kendi projeleri ile bağdaşık bulmayan ve pozitivizmi esas alan yönetici elit, gerektiğinde baskıcı bir yöntem benimsemiş ve bu çerçevede kanun ve uygulamalar söz konusu olmuştur¹²⁷.

1924 hükümet sistemi yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere parlamenter rejime geçiş ürünü olmakla beraber uygulamada ne kadar demokratik olduğu tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Dönemim yargı sistemi ve kararları günümüzde hala eleştirilirken, meclis karar ve icraatları da çeşitli spekülasyonlara sebebiyet vermektedir. Tek partili bir rejimin ürünü olması ve uzun yıllar sistemin bu şekilde devam etmesi, çok partili sisteme geçiş denemelerinde yaşanan problemler bu sistemi eleştiriye açık bir hale getirse de ilkesel açıdan incelendiğinde muhteviyatı itibarıyla olgun bir sistemdir.

1961 Anayasası

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra geçilen çok partili dönemin ilk genel seçimi 1946’da olmuş ve muhalefet meclise küçümsenemeyecek sayıda milletvekili sokmayı başarmıştır. 1950 genel seçimlerinde çoğunluğu sağlayan Demokrat Parti iktidar

¹²⁶ Adnan Küçük, “*Türkiye’de Geçmişten Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*”, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, S.51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013, s.818.

¹²⁷ Küçük, s.818.

olmuştur. Bu dönemde çoğunluk sisteminin dikkate alınması, mecliste ortaya çıkan parti grupları arasında aşırı sayısal dengesizlik doğurmuştur. Parlamenter geleneklerin henüz oturmadığı bir ülkede bu tür dengesizlikler muhalefet ile iktidar arasındaki ilişkilerini de olumlu etkilediği söylenemez. Bu da beraberinde bir anayasa sorunu meydana getirmiştir¹²⁸.

1961 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir. Anayasaya göre yürütme, parlamenter hükümet sistemine uygun olarak, ikili bir yapı sergilemektedir. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı (md. 6). Esasen hükümet etme yetkisi, TBMM'nin güvenine sahip olan Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Cumhurbaşkanı, yürütmenin daha az etkili ve sembolik yetkilere sahip kanadını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının bu sembolik konumu onun aynı zamanda Devletin başı olmasında ve bu sıfatla sahip olduğu bazı şekli yetkiler kullanmasında kendini göstermektedir (md. 97). Cumhurbaşkanı, geleneksel parlamenter anlayışa uygun olarak görevi ile alakalı işlemlerinden dolayı sorumlu değildir (md. 98, 99, 147). Cumhurbaşkanı, sahip olduğu yetkileri, sorumsuzluğunun bir neticesi olarak başbakan ve ilgili bakanların imzaları ile birlikte kullanacaktır. Bu tür işlemlerden başbakan ve ilgili bakanların sorumluluğu esası benimsenmiştir (m. 98). Her ne kadar Anayasada, parlamenter geleneklere uygun olarak Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması esası benimsenmişse de, Cumhurbaşkanı bazı kararları destek imza olmaksızın, tek imza ile alarak yürürlüğe koymuştur¹²⁹.

1961 Anayasası ile gelen en önemli yenilik, cumhurbaşkanının tümüyle TBMM'ye bağımlı kılan düzenlemeleri tamamen değiştirmiş olmasıdır. Anayasa'nın 95. Maddesine göre, Cumhurbaşkanı yine TBMM tarafından yükseköğrenim görmüş ve kırk yaşını doldurmuş üyeleri arasından yedi yıllığına seçilir. "Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez." Anayasa Cumhurbaşkanının, TBMM üyeleri arasından seçileceğini öngörmekle beraber yasama organının egemen ögesi olan Millet Meclisinden çok, görece güçsüz olan Cumhuriyet Senatosu üyesi olanlardan seçilmesi usulünü benimsemiştir. Ayrıca, cumhurbaşkanının görev süresi uzatılmış ve böylece cumhurbaşkanının yasama organı ile bağı koparılmıştır. Ayrıca anayasa bununla da

¹²⁸“1950-1960 Dönemi Özellikleri ve Çok Partili Sistem” 07.07.2013.

<http://www.yardimcikaynaklar.com/1950-1960-dnemi-ok-partili-sistemi/> (02.03.2019).

¹²⁹Aldıkaçtı, s.316.

kalmamış, cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin, hem mevcut partisi ile bağı kesilmiş hem de meclisle olan milletvekilliği bağı kaldırılmıştır¹³⁰.

1961 Anayasasında demokratik işleyiş açısından en sorunlu kurumlardan birisi olan ve seçilmişlerin üstünlüğü yerine atanmış silahlı bürokrasinin siyasi sistem içerisinde etkili olmasını sağlayan Milli Güvenlik Kuruluna da yer verilmiştir. Her ne kadar bu Anayasada Cumhurbaşkanı sembolik yetkilerle donanımlı olarak düzenlenmiş ise de, fiili işleyiş hiç de bu ilke ile uyumlu olmamış, Cumhurbaşkanlığına hep askeri şahsiyetler seçilmiştir. Bu fiili işleyişte Cumhurbaşkanları askeri vesayet sürdürme yönünde işlev gören etkili kurum haline gelmiştir. Bu vesileyle her Cumhurbaşkanlığı seçimi hep zor ve krizli olmuş; askeri bürokrasi bu makamı sivillere vermek istememiş ve bunda da muvaffak olmuşlardır¹³¹.

Bu dönem tam parlamenter sisteme geçilen bir dönem olsa da, oluşturulan Cumhuriyet Senatosu meclisin çıkaracağı kanunlar önünde kısmi bir engel olarak akıllara kazınmıştır. Cumhuriyet Senatosu uygun bulmadığı kanunların çıkarılmasını zorlaştıran bir kurum olarak görülmüş, Anayasa ile tanınan özgürlükler yolunda yapılabilecek düzenlemelerin önü de böylece tıkanmış olmuştur. 1961 Anayasası Cumhuriyet Senatosu göz önünde bulundurulmadığında oluşturduğu hükümet sistemi ve getirdiği özgürlükler ile ülkemizin en demokratik anayasasıdır.

İlk kez yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibini anayasal kural olarak benimseyen 1961 Anayasasına göre, yasama ve yürütme ilişkileri parlamenter sistemin gerekleri çerçevesinde düzenlenmiş, yargı organı ise tüm bunların dışında bağımsız güvencelere kavuşturulmuş gibidir. Böylece sistemin, anayasanın gerekçesinde ifade ettiği gibi ‘‘ılımlı’’ güçler ayrılığı mahiyetini aldığı ileri sürülmüştür¹³².

1982 Anayasası

12 Eylül 1980 darbesin Türk Silahlı Kuvvetleri hiyerarşik bir yapılanma içerisinde olan ve Milli Güvenlik Konseyi adını verdikleri bir cunta ile darbe girişimde bulunmuş ve başarılı olmuştur. Darbenin hemen akabinde ülkedeki tüm siyasiler ivedilikle tutuklanmış, siyasi hareketlere katılan birçok vatandaş ve öğrenci de bu dönemde hapse girmiştir. 1980 darbesi ve sonrasındaki süreç ülkemizde işkencelerin, gözaltında

¹³⁰ Gül, s.96-97.

¹³¹ Küçük, s.821.

¹³² Soysal, s.90.

kaybolan insanların ve yaşanan birçok acının nahoş bir hatırası olarak tarihteki yerini almıştır.

Darbeyi gerçekleştiren askerlerin oluşturmuş olduğu Milli Güvenlik Konseyi (MGK), işlevsellik anlamında 1961 Anayasası'nın yapımı sürecinde yer alan Milli Birlik Komitesi'nin işlevine sahiptir. 1982 Anayasası hazırlanırken ilk önce 1961'in hazırlanmasında başvurulmuş olan kurucu meclis oluşturma usulü tekrarlanmış ve anayasa yapmak üzere bir kurucu meclis oluşturulmuştur. Bu meclisin bir tarafında Milli Güvenlik Konseyi yer almakta diğer tarafta sivil anayasa yapıcılarının olacağı bir Danışma Meclisi yer almaktadır. Sivil iradenin danışma meclisinde, darbeci iradenin de Milli Güvenlik Konseyi'nde temsil edileceği ve iki yapının birleşerek anayasa yapacağı bir kurucu meclis oluşturulmuştur¹³³.

1982 anayasası gerek kanun maddesi sayısı, gerek kanun maddelerinin içeriği ile Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en uzun ve detaylı anayasasıdır. 1982 Anayasası demokratik düzenlenmekten çok sağlam ve işleyebilir bir demokratik düzen getirme amacı vurgulanan ve son derece katı kurallar getiren bir anayasadır.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası ile tek Meclis sistemi benimsenmiştir. Anayasa bununla da yetinmeyerek Meclis'in toplantı yetersayısı ile karar yeter sayısını azaltarak Meclis'in toplanmasını ve çalışmalarını kolaylaştırmıştır¹³⁴.

1982 Anayasası, hükümet modeli bakımından tarihsel süreç ve dünyadaki genel eğilime paralel tercihini parlamenter sistemden yana kullanmasına karşın; Cumhurbaşkanına ve Başbakanı yürütme erki içerisinde verdiği önem nedeniyle yürütme organını devletin diğer organlarına karşı farklı konumlandırmıştır. Anayasa'nın 8. Maddesi göre "yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." demek suretiyle en önemli özelliğini ortaya koymuştur. Dolayısı ile yürütmenin doğrudan doğruya, Anayasadan kaynaklanan yetkilerinin olduğu hüküm altına alınmıştır¹³⁵.

Yürütme organının güçlendirilmesi hükümet sistemi açısından 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanlığı'nın güçlendirilmesi şeklinde olmaktadır. Yürütme organını özellikle Cumhurbaşkanı'nı güçlendirme eğilimi 12 Eylül öncesinde oldukça

¹³³ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.93-103.

¹³⁴ Gözübüyük, s.205.

¹³⁵ Gül, s.116.

tarafıtar bulmuş bir görüş olmuştur. Görüşler 12 Eylül öncesi çok açık ve seçik değildir ancak Cumhurbaşkanı'nı kararnameleri imzayla mükellef bir protokol makamı olmaktan çıkarma biçiminde bir görüş bulunmaktadır. Hatta yarı-başkanlık ve başkanlık sistemi de savunanlar olmuştur. Bu görüşler 1982 Anayasası'nın hazırlanması döneminde öne sürölmüştür¹³⁶.

Cumhurbaşkanının yürütme içinde güçlü kılınması neticesinde parlamenter sistemin temel işleyiş kuralını oluşturan, yürütme yetkilerinin, parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu tarafından kullanılması konusunda bulanıklık oluşmakta ve yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanı ile Başbakanın başkanlığındaki Bakanlar Kurulu arasında bir kutuplaşma ve gerilimlerin ortaya çıkmasına yol açabilecek uygulamalara müsait bir zemin ortaya çıkarmış bulunmaktadır.¹³⁷ Cumhurbaşkanının kendi başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş bu husus ciddi tartışmalara sebep olmuştur.

1961 Anayasası'nda "TBMM de grup kurmak için 10 milletvekili gerekirken, bu sayı 1982 Anayasası ile 20'ye çıkarılmıştır. Böylece grupların meclis çalışmalarını engelleyici şekilde faaliyette bulunması ihtimali azalmıştır." 1982 Anayasasında demokrasi modeli 1961 Anayasası'na kıyasla daha az katılımcıdır ve siyasi partilere bir takım kısıtlamalar getirmiştir¹³⁸.

1982 Anayasasında 1987, 1995, 2001, 2007, 2010 ve 2017 yılları başta olmak üzere birçok önemli değişiklik yapılmış ilk metnine göre yüzde yetmiş değiştirilmiştir. Bu kısımdan sonra yapılan değişikliklerin hükümet sistemine etkisi olan maddeleri incelenecektir.

1987 Değişiklikleri

1982 anayasasının kabulünün akabinde ilk değişiklik 2 yıl sonra yapılmış, alınan bu değişiklik kararları 17 Mayıs 1987'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilen değişiklikler ile seçmen olma yaşı 21'den 19'a inmiş, vekil sayısı 400'den 450'ye çıkarılmıştır. Geçici 4. Madde ile siyasilere getirilen yasak halkoylaması ile kaldırılmıştır. Özellikle siyasilerin yasaklarının kaldırılması 1982 anayasasının getirdiği

¹³⁶ Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.100.

¹³⁷ Adnan Küçük, 'Türkiye'de 1982 Anayasasından Kaynaklanan Güncel Sorunlar', Türkiye'nin Siyasal ve Anayasal Rejimi, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s.63.

¹³⁸ Veli Kuzu, "1982 Anayasasının Genel Özellikleri ve Önemli Maddeleri", 16 Eylül 2008. <http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/1982-anayasasinin-genel-ozellikleri-ve-onemli-maddeleri/> (02.05.2019).

katı kurallara ve anayasayı hazırlayanlara bir tepki olarak değerlendirilmiştir. Zira kabulüne kadar geçen süreçte eleştiriye kapalı tutulan 1982 Anayasası muhalif bir bakış açısıyla değerlendirilmekten mahrum bırakılmıştır.

1995 Değişiklikleri

1995 yılında 1982 Anayasasında yapılan değişikliklere bakıldığında yeni bir anayasa yapma amacı olduğu görülmektedir. 1995 değişiklikleri ile çoğulcu ve katılımcı demokrasinin yolu açılmış, partilere kadın ve gençlik kolu kurma serbestisi getirilmiş, yükseköğretim elemanları ve öğrencilere parti üyeliği serbest bırakılmıştır. Seçmen yaşı 18'e indirilmiş ve yurtdışında bulunan vatandaşlar ile tutuklulara oy kullanma hakkı verilmiştir. Milletvekili sayısı 450'den 550'ye çıkarılmıştır. Siyasi partilerin sendika, dernek, sivil toplum örgütleri ve meslek kuruluşlarıyla işbirliği yasağı kaldırılmış ve memurlara sendika kurma hakkı verilmiştir. 1982 Anayasasında milletvekilliğinin düşme sebebi daha fazla iken 1995 değişiklikleri ile bu durum zorlaştırılmıştır. "kutsal Türk Devleti" ibaresi "yüce Türk Devleti" olarak değiştirilmiş ve başlangıç metninde de değişikliğe gidilmiştir. Nihayetinde 1982 Anayasası'nın yürütme ve yürütmeyi belirleyici makam olan Türk Milleti üzerindeki baskıcı etkileri nispeten kaldırılmıştır. Siyasi alanda daha esnek ve geniş düzenlemeler getirilmiştir.

1995 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri her ne kadar yeni bir anayasa yapmak adına yapılmış değişiklikler olmasa da yapılış tarzı olarak çok önemli bir yapıda yer almaktadır. 1995 öncesi yapılan anayasalarımız, kendi dönemlerinin özel durumları çerçevesinde hep olağanüstü durumların ürünü olarak ortaya konmuşlardır. Anayasa yapıcı olarak ortaya çıkan iradeler belirli kesimlerin görüşleri olmaktan öteye gidememiştir. 1995 değişiklikleri için 1991 yılında yapılan genel seçimlerde hemen bütün siyasi partiler yeni bir anayasanın gerekliliğine duyulan ihtiyaç konusunda uzlaşma sağlamış durumdadırlar. Halkın geniş katılımı ile gerçekleşen 1991 genel seçimleri sonucu oluşan TBMM tarafından yapılan bir anayasa değişikliği olmuştur. 1995 anayasa değişiklikleri, kendisinden önce yapılan bütün anayasalar ve anayasal belgelerden çok daha demokratik, çok daha katılımcı nitelikte olduğu görülebilir¹³⁹.

1999 Değişiklikleri

Devlet Güvenlik Mahkemesindeki askeri hâkim ve savcılar yerine sivil hakim ve savcıların atanması kabul edilmiştir.

¹³⁹ Burhan Kuzu, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.47, S.3-4, 1992, s.221

2001-2004 Değişiklikleri

2001 yılında Anayasada yapılan değişikliklerin büyük kısmı temel hak ve özgürlükler alanında yapılmıştır. Avrupa Birliği uyum süreci kapsamın özgürlükçü ve demokratik atılımların yapıldığı bu anayasa ülkemizde askeri vesayeti sona erdirip demokratik hayata geçişin en önemli unsuru olmuştur. 3 Ekim 2001 tarihinde yapılan değişiklik ile Avrupa Birliği mevzuatına yönelik çalışmalar bu anayasada çok geniş kapsamlı değişiklikleri beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası'nın otoriter eğilimli olma özelliğinin en belirgin unsuru olan genel sınırlama sebepleri bu değişiklik paketi ile kaldırılarak anayasada bireylere en geniş özgürlük alanı açılmıştır¹⁴⁰.

Avrupa Birliği uyum çalışmaları 2002 ve 2004 yıllarında hızla devam etmiştir. Bu dönem aralığında yapılan bir takım değişiklikler söz konusudur. Kadınlara pozitif ayrımcılık yapılabilineceği, TSK da bulunan mallar üzerinde gerekli kontrollerin yapılması için Sayıştay incelemesine açılmış, özel mahkemeler olan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmış, milletvekilliği seçilmeye engel olan belirsiz ifadeler olan ideolojik veya anarşik eylemler ifadesi yerine terör eylemlerine katılma şeklinde değiştirilmiştir¹⁴¹.

2007 Değişiklikleri

2007 yılında Anayasada yapılan değişiklikler ile Milletvekilliği seçimlerinin beş yerine dört yılda bir yapılmasına karar verilmiş ayrıca TBMM'nin alacağı kararlarda bulunması gereken üye tamsayısında düzenlemelere gidilmiştir. 2007 Anayasa değişikliğinin en önemli kısmı Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasıdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı çıkanlar, bu durumu, rejimin ayağa düşmesi olarak nitelendirmişler, bunun tek adam rejimine zemin hazırlayacağını belirtmişlerdir¹⁴².

2010 Değişiklikleri

2010 referandumu ile anayasada yapılan değişiklikler daha çok yargı ve devletin belli başlı kurumlarının işleyişi ve üye sayılarının atanması ile ilgilidir. Birçok alanda yeni

¹⁴⁰ Saadet Yüksel, "Constitutional Changes of Turkey in 2001 under the Framework of the EU Adaptation Process", *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, C.XXXIX, S.56, İstanbul, 2007, s.156-157.

¹⁴¹ Ozan Örmeci, "Türk İktidar Yapısında Değişim: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi", 12 Şubat 2016, <http://politikaakademisi.org/2016/02/12/turkiyede-anayasal-hareketler-ve-olusum-surecleri/> (15.11.2018).

¹⁴² Ertan Beceren, "Hükümet Sistemi Tartışmaları". Yeni Türkiye, S.51 Başkanlık Sistemi Özel Sayı, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2013, s.284.

düzenlemenin ve demokratik atılımların yapıldığı bu değişiklik paketi ile ülkemiz askeri vesayetten kurtulma yolunda ciddi bir ilerleme kaydetmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi veya Başkanlık Sistemi Hakkında Temel Tartışmalar yazılı basında aşağıdaki örneklerle sunulmuştur. Toplumun birçok kesiminden farklı görüşlerle eleştirilen veya desteklenen bu sisteme yöneltmiş eleştirilere örnekler sunulmuştur.

CHP, anayasa değişikliğiyle Cumhuriyetin niteliklerine aykırı biçimde egemenliğin bir kişi lehine daraltılması, yürütme ve devlette tekelleşmenin olacağını belirterek, muhalefet şerhinde şu görüşlere yer verdi:

Yürütmenin yeni yapısı hukuk ve siyaset bilimi açısından bir tek adam rejimi olarak değerlendirilebilir. Çünkü Başbakan ve bakanlar kurulu kaldırılmakta, yürütme yetkisi cumhurbaşkanına verilmektedir. Hesap vermeyen ve yeteri kadar denetlenmeyen bir tek kişi rejimi söz konusu olacaktır. Cumhurbaşkanı tek başına bakanları atayacak ve bu bakanlar ancak cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır. Oysa milli iradeyi temsil eden Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu süreçte bir katılımı bulunmamaktadır. Örneğin bir güvenoyu durumu söz konusu değildir. Bakanlar kurulu ataması gibi cumhurbaşkanı yardımcılarının atamaları ayrı bir sorun olarak görülmektedir. Çünkü cumhurbaşkanı yetkilerini kullanan yardımcılar halk tarafından seçilmesi yerine onların atanması cumhurbaşkanı tarafından olmaktadır. Bu durum milli iradeye uyan bir durum değildir. Yasamayla yürütme arasında denge denetleme mekanizmasının olmaması yürütmeyi oluşturan atamaların milli iradeyi temsil eden meclisin tamamen dışında tutulması sorunlu bir siyasi rejimi oluşturacaktır¹⁴³.

Özdağ Cumhurbaşkanlığı sistemi ile ilgili: “Partili Cumhurbaşkanlığı, siyasal yönetim modelleri arasında denge-denetim bakımından en kötü sistemdir. İktidar olduğu günden bu yana Türkiye’nin bütün sistemiyle oynadığı gibi güçlü Cumhurbaşkanı-güçlü Başbakan sistemi getiren Anayasa değişikliğini millete dayatan Tayyip Erdoğan’ın bu ülkeye yapacağı iyilik, Cumhurbaşkanlığı’nın yetkilerinin kısıtlanıp sorumsuz Cumhurbaşkanlığına uygun hale getirilmesidir.” açıklamasını yapmıştır¹⁴⁴.

¹⁴³ “İşte CHP’nin Az Önce Sunduğu Muhalefet Şerhinin Tam Metni”, Düzgün Haber. 2 Ocak 2017. <https://duzgunhaber.com.tr/iste-chpnin-az-once-sundugu-muhalefet-serhinin-tam-metni/> (05.02.2019).

¹⁴⁴ “Ümit Özdağ’dan sert çıkış: ‘Milli Şef’ Olmak İstiyor”. Yeniçağ. 11 Mayıs 2016. <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/umit-ozdagdan-partili-baskanlik-sistemine-sert-tepki-137217h.htm> (08.04.2019).

Hayri Kozanoğlu, Birgün Gazetesine yazdığı 6 Aralık 2016 tarihli yazıda aşağıda belirtilen gerekçelerle birlikte 10 maddelik bir liste ile eleştiri getirmiş ve karşı çıkmıştır. Devletin ekonomik ve sosyal yapısına işaret etmiştir. Ekonominin Saraya bağlanacağı ve buradan yönetileceği, faizlerin, teşviklerin, ihalelerin saraydan belirleneceği ifade edilmiştir. Bunu yanı sıra, sendika ve grev hakkının sınırlandırılması, iş güvenliği konularının önemsenmeyeceği, sosyal devlet anlayışını zayıflayacağını belirtmiştir¹⁴⁵. Ayrıca, başkanlık sisteminde çoğunlukçu yapının sakıncaları ve sebep olacağı sorunlara işaret edilmiştir. Kazananın azınlığı görmezden geleceği, siyasi, kültürel, mezhepsel, sınıfsal kutuplaşmanın artacağı, cumhurbaşkanının kişisel yaklaşımının belirleyici olacağını ifade etmiştir. Bu durumun laik-İslamcı, alevi-sünni, çağdaş-muhafazakâr ayrımının derinleşeceğine dikkat çekmiştir¹⁴⁶.

Saadet Partisi Temel Karamollaoğlu'nun görüşleri şu içerikteydi. Başkanlık sistemine karşı olmadıklarını ancak, bir takım maddelerin sakıncalı olduğunu belirtmiştir. Bu hususta çalışma daha komisyonlardayken uyardıklarını ve iletişim kanallarını açık tuttuklarını ifade etmiştir. Ancak kabul edildiği şekliyle mahsurlu bir yönetim şekli olduğunu açıklamıştır¹⁴⁷, diyerek sisteme değil uygulanış şekli ve muhteviyatına karşı çıktıklarını belirtmiştir.

3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ ÖNCESİ YAŞANAN GELİŞMELER VE GEÇİŞ SÜRECİNİN ANA ETMENLERİ

Türkiye'yi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine getiren süreci konun detaylarına girmeden önce yaşanan siyasi süreci inceleyerek ortaya koymak gerekir. 1921 yılında Kurucu Meclis ülkenin ilk Türkiye Cumhuriyeti'nin temelleriyle beraber ilk anayasanın da temellerini atmış ve meclis hükümeti sistemi ile çalışmalarına başlamıştır. Bu dönemde yürütme meclisin içinden çıkan ve meclise karşı sorumlu olan kuvvetler birliği ilkesi ile hareket eden bir organdır. Meclisin nihai amacı istiklal mücadelesini yürütmek

¹⁴⁵ Mahir Çeviren, "Atilla Öztürk: Cumhurbaşkanlığı Sistemine Hayır!", Finike Akdeniz Günlük Bağımsız Siyasi Gazete, 25 Ocak 2017. http://www.finiakdeniz.com.tr/haber-7487-atilla_ozturk_cumhurbaskanligi_sistemine_hayir.html (08.04.2019).

¹⁴⁶ Hayri Kozanoğlu, "10 maddede başkanlık sistemine neden karşı çıkılmalı?", Birgün, 06 Aralık 2016. <https://www.birgun.net/haber-detay/10-maddede-baskanlik-sistemine-neden-karsi-cikmali-138340.html> (08.04.2019).

¹⁴⁷ "Saadet Partisi: Başkanlığa karşı değiliz, Meclis'ten geçen maddeler 'mahsurlu'", Diken, 22 Ocak 2017 <http://www.diken.com.tr/saadet-partisi-baskanliga-karsi-degiliz-meclisten-gecen-maddeler-mahsurlu/>, (12.03.2019).

başarıyla sonuçlandırmak olmasına rağmen bunun nasıl ve ne şekilde yapılacağı noktasın ciddi ihtilaflar yaşanmış, kurucu meclis zaman zaman çok sert tartışmalara tanıklık etmiştir. 1924 yılında Cumhuriyetin ilanı ile beraber kısmi parlamenter sisteme geçilmiş ise de tek partili rejimin devam ediyor olması çoğulcu demokrasi anlayışı ile ters düşen etkili bir unsur olmuştur. Bu durum 1945 yılına kadar devam etmiş, 1945 seçimlerinde muhalefet olarak meclise giren Demokrat Parti (DP) 1950 yılında iktidar olmuş ve 1960 yılında askeri bir darbe ile alaşağı edilene kadar da iktidarda kalmıştır. 1961 yılında halkoylaması ile kabul edilen yeni anayasa her ne kadar özgürlükçü ve demokratik bir anayasa muhtevisiyatına sahip olsa da bu durumun pratiğe yansıtılamaması, dahası çift meclis sistemi ile kurulan Cumhuriyet Senatosunun yasamayı yavaşlatıcı işlev görmesi, seçilen Cumhurbaşkanlarının asker kökenli olması ve meclis ile sorunlar yaşaması bu duruma gölge düşürmüştür. Nihayetinde beklenen huzur ve güven ortamı tesis edilememiş, meclis planladığı şekilde faaliyet gösteremeyerek 1960-1971 yılları arasında tam üç kez seçime gidilmiş, dokuz kez hükümet kurulmuştur.

12 Mart 1971 gelindiğinde, zamanın Genelkurmay Başkanı ve dört kuvvet komutanı tarafından bir muhtıra verilmiştir. Cumhurbaşkanı ve meclis başkanına verilen bu muhtırada, mevcut hükümetin istifa etmesini ve yeni bir hükümetin kurulmasını istediler. Genelkurmay Başkanı bu muhtırayı vermek istemediklerini ancak demokrasinin gelmesi için, ülkenin selameti için verdiklerini belirtmişlerdir. Muhtıranın verilmesinin birçok gerekçesi sunulmuştur. Bunlar, ülkenin ekonomik olarak kötüleşmesi, Türk Lirasının değerinin düşmesi, üniversitelerdeki huzursuzluk ve eylemler, öğrenci olayları, sendika grevleri sonucu ülkenin ciddi anlamda etkilenmesi, İstanbul İsrail Başkonsolosluğunun bir sol örgüt tarafından kaçırılması ve sonrasında öldürülmesi gibi nedenler gösterilmiştir¹⁴⁸.

12 Mart muhtırasın sonra 12 Eylül 1980 darbesine kadar olan süreçte tam 11 hükümet kurulmuştur. 1960-1980 yılları arası Cumhurbaşkanının asker kökenli olduğu, yönetimde askeri vesayetin etkin olduğu, sivil meclis ile Cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlıkların yaşandığı, zaman zaman da oluşturulan hükümete partiler üstü bir yer verilerek sivil iradenin yok sayıldığı bir dönem olmuştur. Sonuç olarak ülkemiz

¹⁴⁸“12 Mart askeri muhtırası neden verildi? Dünya Bülteni, 12 Mart 2019
<https://www.dunyabulteni.net/olaylar/12-mart-askeri-muhtirasi-neden-verildi-h150957.html>
(15.03.2019).

20 yılı aşkın bir süre askeri diktanın gölge iktidarı ile yönetilmiş, darbeyi gerçekleştiren cunta üyeleri doğrudan olmasa da dolaylı olarak kendilerinin de yargılanmasını engelleyecek şekilde parlamenter sistemin istikrarlı ve sağlıklı işleyişinin önüne geçmişlerdir. Ülkemiz için bu zorlu süreç bunlarla da son bulmamış, 12 Eylül 1980 tarihinde Kenan Evren önderliğindeki Türk Silahlı Kuvvetleri içinde kendilerini Milli Güvenlik Konseyi olarak adlandıran bir cunta iç hizmet kanununun kendine verdiği yetkiye dayanarak ülkenin içinde bulunduğu anarşi durumu ve artan irtica faaliyetlerini gerekçe göstererek yönetime el koymuştur. Darbenin ardından ülkede birçok siyasi tutuklanmış. Darbeci Kenan Evren gerçekleştirilen idamlar için bir sağdan asıyoruz bir soldan diyerek hukuk dışı bir yorum yapmıştır. Ülkede tekrar nizamın sağlanması için hazırlandığı öne sürülen 1982 anayasası ile tekrar parlamenter düzene geçilmiş ise de Kenan Evren Cumhurbaşkanı, MGK üyeleri ise Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi olarak seçilerek askeri vesayeti devam ettirmişlerdir. 1987 yılında sivil hükümet siyasilere getirilen yasağı kaldırarak 1982 anayasasını oluşturan askeri cuntaya tepkisini göstermiş devam eden süreçte ise 1982 anayasası birçok kez değişikliğe uğramıştır. 1989 yılına kadar Cumhurbaşkanlığı makamında Celal Bayar hariç asker kökenli bireyler bulunmuştur. 1960-1989 yılları arasında meclis neredeyse işlevsiz hale gelmiştir. Siyasiler zor şartlarda hükümet kurup çalışmalarını yürütmek için çabalamışlardır. 1989 yılın Turgut Özal cumhurbaşkanı seçilerek uzun bir aradan sonra ilk sivil kökenli Cumhurbaşkanı olmuş, mecliste bu dönemde eskiye nazaran daha rahat çalışmalarını yürütmüştür.

Modern devlet anlayışında, demokratik sistemin işleyişinin ve başarı göstergelerinden en önemlisi “istikrar”dır. İstikrar bu anlamı ile tüm anayasa arayışlarının ana hedeflerinden biridir. “İstikrar, bir hükümetin anayasal görev süresi içerisindeki devamlılığını ve yine görev süresi içerisindeki etkililiğini” ifade eder. Bu tanıma göre “istikrarın” iki unsuru vardır. Birincisi süreklilik, yani seçilen bir hükümetin anayasal görev süresi içerisinde herhangi bir nedenle görevinin kesilmemesi; ikincisi ise görev süresi içerisinde, seçmenden yetki alırken ortaya koyduğu programını herhangi bir engelleme ile karşılaşmaksızın hayata geçirebilmesi gücüne ve etkinliğine sahip olmasıdır¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Cahit Özkan, “İstikrar Arayışı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye, S.94, 2017, s.430-433.

12 Eylül 1982 Anayasası yürütme organını güçlendirici yetki ve görevlerle donatan, yasama ve yargı erkleri ile arasında dengesizlik söz konusu olan bir anayasa olmuştur. Gerek oluşturduğu parlamenter sistem gerekse getirdiği kısıtlamalar nedeniyle birçok kez değiştirilmiş, demokratik bir anayasaya evrilmesi için devamında gelen sivil iktidarlar tarafından çaba sarf edilmiştir. Fakat gelen iktidarların çoğunlukla koalisyon olması, meclisin kanun yapmada ve sorunlara çözüm bulmada yaşadığı iç anlaşmazlıklar ve askeri vesayet sebebiyle pasif kalması özellikle 1980'lerden itibaren başkanlık sistemi fikrinin dile getirilmesine yol açmıştır. Devam eden süreçte bilhassa istikrarın önemine vurgu yapılmış, güçlü bir devlet için birincil unsurun demokratik bir istikrar ortamı olduğu defalarca vurgulanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde 1960 darbesi sonrası gelen iktidarlar her ne kadar tekrar parlamenter sistem ile görevlerini yürütmüşler ise de oluşturulan sistem neticesi ulaşmak istedikleri demokratik hedefler yolunda oldukça zorlanmışlar, sair sorunları çözmek için harcadıkları emeği daha mühim düzenlemeler için harcamaktan mahrum kalmışlardır. Yakın tarihte yaşanan bu tecrübeler sebebiyle yaşanabilecek bu tür olumsuzluklara karşın anayasada köklü değişiklikler yapılması ve hükümet sisteminde değişikliğe gidilmesi ihtiyacı vurgulanmıştır.

Cumhuriyet dönemi anayasal düzenimizin hem görev süresi hem de etkililik açısından istikrarlı hükümetler ortaya koyamadığı ortadadır. Görev süresi itibariyle bakıldığında her anayasal dönem aynıdır. Ortalama 1,5 yıl süren hükümetler işbaşına gelmiş, gelenler de etkili icraatlar ortaya koyamamışlardır. Özellikle darbe anayasaları ile oluşturulan vesayet baskısı etkili hükümetlere fırsat vermemiştir. İşte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bu yönü ile hem 5 yıl görevde kalacak hükümetlerin kuruluşunu sağlayacak, hem de vesayet kurumlarını tasfiye ederek etkili icraatlar ortaya koyacak hükümetlere imkân sağlayacaktır¹⁵⁰.

Hadiseler Türkiye'de özellikle devlet yönetimi (yürütme-hükümet) odaklı yeni bir toplum sözleşmesine olan acil ihtiyacı ortaya koymuştur. Elbette anayasanın bir bütün olarak yenilenmesi sosyolojik bir ihtiyaçtır; ancak, istikrarın sağlanmadığı bir devlet yönetiminde anayasanın yenilenmesi cumhuriyetin temel niteliklerinin tehdit altında olacağı bir anayasa sürecine sürüklenebilecek yeni bir hal almıştır¹⁵¹.

¹⁵⁰ Özkan, s.432.

¹⁵¹ Erkan Akçay, Kuvvetler Ayrılığı ve Yetki-Sorumluluk Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yeni Türkiye, S.94, 2017, s.443.

Türk siyasal sisteminde hükümet modeli olarak benimsenen parlamenter sistemin terk edilerek, tek başlı yürütmeye sahip başkanlık sistemine geçilmesini savunan görüşlerin ilk ve en önemli gerekçesi hiç şüphesiz koalisyon hükümetlerinin ortaya koyduğu kötü performanstır. Adalet Partisi'nin birbirini izleyen iki dönemlik iktidarı ile Anavatan Partisi'nin birbirini izleyen iki dönemlik iktidarı hariç tutulursa 2002 seçimlerine kadar Türkiye koalisyon hükümetleri, azınlık hükümetleri ve partiler üstü hükümetlerin iktidarıyla yönetilmiştir. 1960'tan 1980 darbesine kadar olan süreçte, neredeyse her yıla bir hükümetin düştüğü tam 20 hükümet kurulmuştur. Fendoğlu'nun Türk siyasal hayatında yer alan koalisyon hükümetlerine ilişkin yapmış olduğu tespit konuyu özetler niteliktedir. 61. hükümetin iş başında olduğu Türkiye'de ortalama bir hükümetin ömrü olan 4 rakamı ile 2011 seçimlerinden sonra kurulan hükümetin de dâhil olduğu tüm hükümetlerin sayısını ifade eden 61 sayısı ile çarpıldığında 244 yıllık bir sürecin ortaya çıkması gerekir¹⁵².

Başkanlık sistemini gerekliliğini ilk dile getiren siyasetçilerden birisi de Turgut Özal olmuştur. Turgut Özal, Fransa da olduğu gibi bir yarı başkanlık sistemi değil Amerika da olduğu üzere tam bir başkanlık sistemi istemiştir. Öngördüğü bu sistemde bakanlar meclis dışında olması gerektiğini belirtmiştir. Bakanlıklar ile milletvekili arasında daima sorun yaşadığına işaret etmiştir. Çünkü milletvekillerinin nihayetinde seçim kaygısının olduğunu ve bununda beraberinde problemler getirdiğini ifade etmiştir. Bu şekil de bir sistemin sağlıklı işlemediği ve dejenerasyona sebep olduğunu belirtmekteydi¹⁵³.

Turgut Özal'dan sonra göreve gelen Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ise 2006 yılında bir TV kanalına verdiği demeçte, başkanlık sisteminin içinde bir ukde olarak kaldığını, parlamenter sistemin temsil yönün işlemedi, Türkiye de seçim sisteminde dar seçim sistemi olduğunu, cumhurbaşkanında halk tarafından seçilmesi gerektiği, etkin ve dinamik bir yönetim oluşturulması için başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹⁵⁴.

¹⁵²Samed Kurban, Başkanlık Sisteminden Beklentiler ve Türkiye, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2014, s.110.

¹⁵³“Turgut Özal başkanlık sistemini böyle anlatmıştır”, Yeni Şafak, 15 Şubat 2017, <https://www.yenisafak.com/gundem/turgut-ozal-baskanlik-sistemini-boyle-anlatmisti-2613814> (15.03.2019).

¹⁵⁴“Özal ve Demirel Başkanlık için bakın yıllar neler söylemiş?”, Sabah, 23 Ocak 2017, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2017/01/23/ozal-ve-demirel-baskanlik-icin-bakin-yillar-neler-soylemis> (15.03.2019).

9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in başkanışmanlarından Mehmet Ali Bayar'ın 17 Kasım 2016 yılında gazeteci Abdulkadir Selvi ile yaptığı söyleşide, Demirel'in Başkanlık Sistemi hakkındaki görüşlerini şöyle açıklamıştır. Süleyman Demirel'in sistemin değişmesi gerektiğini ve ülkenin artık tıkadığını belirttiğini söylemiştir. Bunu da yine halka giderek tercih edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Öngördüğü sistem Amerika ki başkanlık sisteminden ziyade, Fransa'daki yarı başkanlık sitemini olduğu, bunun sebebi de, Amerika'nın geçtiği tarihi sürecin bizlere yabancı olduğu, onun için bize yakın olan kıta Avrupa'sından sitemler olduğu anlayışydı. Ancak bu sitemler ile istikrarlıktan ve koalisyonlardan çıkılacağı ifade etmiştir. Hatta 1961 Anayasası'nın öngördüğü sistemde meclis kilitlendiğinde seçimi yenileme imkânı yoktu. Yine 12 Eylül de, cumhurbaşkanı seçiminin yapılamaması, terör ve anarşi eylemlerini aşamadıklarını, sistem olarak halka gidemediklerini sonrasında darbenin olduğuna işaret etmiştir. Demirel, 28 Şubatta yaşananları da yine sisteme bağladığını ifade etmiştir. Tüm bunların sebebi olarak mevcut sistemin sorunlu olduğunu belirtmiştir¹⁵⁵.

Alparslan Türkeş, MHP lideri Devlet Bahçeli'nin de destek verdiği Başkanlık Sitemi için Türkeş, 9 Işık isimli kitabında, zamanın kuvvetli, adil ve hızlı icraya ihtiyaç olduğunu belirtmektedir. Bununda başkanlık sistemi ile olabileceğini. Sitemde tek bir başkan ve tek bir meclisin olması gerekir. Bu sistemin tarihimize ve töremize de uygun olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁶.

Necmettin Erbakan liderliğindeki Milli Nizam Partisinin 1969 yılında yayımladığı program kitapçığında başkanlık sistemi konusunda şu görüşlere yer vermiştir. Devletin verdiği hizmetin etkin ve hızlı olması için icranın daha güçlü kılınması gerektiğine işaret etmiştir. Bunun için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini söylemiştir. Başkanlık sistemi doğrultusunda icra makamı yeniden dizayn edilmeli, yasama organından Cumhuriyet senatosunun kaldırılmasını ve milletvekili sayısının 300 olması gerektiğini belirtmiştir¹⁵⁷.

¹⁵⁵ “Süleyman Demirel, başkanlık sistemini neden istedi?”, T24, 17 Kasım 2016, <https://t24.com.tr/haber/suleyman-demirel-baskanlik-sistemini-neden-istedi,371218> (16.03.2019).

¹⁵⁶ “Necmettin Erbakan 'Başkanlık' için ne dedi?”, THM Haber, 19 Ocak 2017, <https://www.thmhaber.com/necmettin-erbakan-039baskanlik039-icin-ne-dedi-haber-87296> (16.03.2019).

¹⁵⁷ Milli Nizam Partisi Program ve Tüzük, Haktanır Basımevi, İstanbul, 1969, s.10. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/799/197600503.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (20.03.2019).

Katar merkezli bir televizyona mülakatta bulunan Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan Kasım 2016'da başkanlık sistemi gerekliliği konusunda şu tespitlerde bulunmuştur. Türkiye'nin tek partili dönemlerde başarılı olduğunu bunda son dönemlerde Turgut Özal ve Süleyman Demirel zamanında mümkün olduğunu ifade etmiştir. Sonrasında Ak Parti ile tek parti döneminin yaşandığı, 7 Haziran seçimlerinde tek başına iktidar çıkmayınca, koalisyon görüşmelerinin yapıldığı ancak sonuç alınmadığı, ancak kurtuluşu ülkeyi yeniden seçime götürmek olduğunu belirtmiştir. Tek partili yönetimin ülkenin menfaatine uygun olduğunu, daha önce Turgut Özal'ın, Necmettin Erbakan'ın, Alpaslan Türkeş'in, Süleyman Demirel'in de başkanlık sistemini destekleyen açıklamalarda bulunduğunu, kendisinin de İstanbul Belediye Başkanlığı döneminde bu sistemin aslında uygulandığını ve başarı elde ettiği ifade etmiştir. Dünyada Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya başta olmak üzere bir çok gelişmiş devletin kendilerine özgü başkanlık sistemi ile yönetildiğini, bizlerinde yani geleneklerimizden esinlenerek bir Türk tipi başkanlık sistemi ile yönetilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹⁵⁸.

3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ KAPSAMINDA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE KAPSAMI (MADDE DEĞERLENDİRMELERİ)

Anayasa değişikliği söz konusu olduğunda oluşabilecek sorun alanlarının belirlenmesi, oluşabilecek sorunların tamamen ortadan kaldırılmasına ya da en aza indirecek şekilde önemlerin alınmasına yönelik çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Anayasa değişikliğinin kabulü halinde, Cumhurbaşkanı ve yasama organı seçimlerinde karşılaşılabilecek muhtemel durumlar biri Cumhurbaşkanı ile Yasama organındaki çoğunluğun birbirine benzeyen bir siyasal yapıya ait görüşleri temsil edenler arasından seçilmesidir. Birbirine benzeyen siyasal yapıyı temsil edenlerin seçildiği bir durumda Anayasa değişikliği kapsamında Meclis'in yürütmeyi hukuki denetleme yetkisi kaldırılacak ve Meclis'in yürütmedeki siyasi kontrolü ile ilgili önemli bir işlevi zarar görecektir. Bu durumda olması ihtimal durumlardan biri de seçimlerin aynı gün yapılması sonucunda Cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğun

¹⁵⁸ “Erdoğan: Türk tipi başkanlık sistemini devreye sokalım”, Sputnik, 11 Kasım 2016, <https://tr.sputniknews.com/politika/20161111025754607-erdogan-baskanlik-sistemi/> (16.03.2019).

farklı siyasal yapıya ait görüşleri temsil edenler arasından seçilmesidir. İsrail’de yaşanmış olan benzer durumda halk aynı gün Başkan ve Meclis seçimlerini yapmış ve Başkan ile Meclis’in birinci partisinin farklı siyasal yapıya ait görüşleri temsil eden kişilerden seçilebileceği belirlenmiştir. Farklı siyasal yapıya ait görüşleri temsil eden Cumhurbaşkanı ve yasama organı arasında siyasi krizlerin olması her zaman beklenen bir durum olacaktır¹⁵⁹.

Güç yoğunlaşması ya da güç çatışması mevcut sistemlerde de yaşanabilecek durumlar olup Türkiye’nin siyasi tarihinde de dönem dönem yaşanan durumlardır. Anayasa değişikliği ile seçim aralığının uzatılması ile Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin aynı günde yapılması ile siyasi uyumun sağlanması hedeflenmektedir. Seçimlerin beş yılda bir yapılmasına ilişkin Vahap Coşkun görüşlerine göre; Türkiye’nin demografik dağılımının dinamik bir yapıda olması, genç nüfusun fazlalığı gibi unsurların etkisi ile bireylerin isteklerinde değişiklikler ve çeşitlenmeler artmakta olup sosyolojik dönüşümün boyutlarını artırmaktadır. Toplumunda değişimlerin hızlı olması nedeniyle siyasete halk iradesinin yansımalarının hızlı olmasına dikkat etmek gerekmektedir. Siyasetin zamanında halkın görüşlerini ve isteklerini belirlemesi, halka olan duyarlılığını gösterilmesi ve demokratik sistemin devamı için oldukça önemlidir. Seçimlerin 5 yılda yenilenecek olması halkın görüşlerinin ve isteklerinin zamanında alınması için uzun bir aralıktır. Türkiye’nin çok partili seçimlere döndüğü 1946 yılından beri yapılan genel seçim sayısı 19 olup, 2002-2007 dönemi hariç seçim aralığının 5 yıl olduğu bir genel seçim olmamıştır. Bu nedenle Türkiye’nin değişim hızı ile uyumlu olan 2007 düzenlemesi ile 4 yılda bir genel seçim yapılması kararına devam edilmelidir¹⁶⁰.

Madde 87

Bu maddede değişikliklerle, yürütme organının, yasama organı tarafından siyasi denetiminin olmayacağı anlamına gelmektedir. Yasama Organının Yürütme Organı anayasal araçları kullanarak denetleyememesi, sert kuvvetler ayrılığı olarak bilinen ABD’ye özgü Başkanlık Sistemi’nin de üstünde bir değişikliktir. ABD Başkanlık Sistemi, Kongre olarak adlandırılan yasama organı, Başkan’ın birlikte çalışacağı

¹⁵⁹ TBB, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Anayasa Değişiklik Teklifi, TBB Değerlendirme Yaptığı Hükümler, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx (17.03.2019).

¹⁶⁰ Vahap Coşkun, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, Araştırma Makalesi, DÜHFD, C.22, S.36, 2017, s.11.

Bakanların seçilmesinde önemli bir söz hakkına sahip olup, Kongre Bütçe Yasası ile Başkan'a harcama yetkisinin verilmesini elinde bulundurur. Böylece yürütme organını etkili bir biçimde denetleyebilmektedir.¹⁶¹

Türkiye'de yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanı bakanların göreve atanması, görevden alınmasını gerçekleştirebilecektir. Bu durumda bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olmaktadır. Başkanlık sistemi yapısına uygun olan bu düzenleme de bakanlar, başkanın sekreteri olarak düşünülmeli ve parlamenter sistemdeki bakan ile karıştırılmamalıdır. Maddenin düzenlenmesinde eksik bırakılan, bakanlar görevlerine başlarken parlamento hiç devreye girmemekte cumhurbaşkanı bakanların atanması ile ilgili hiçbir sınırlama mekanizmasına bağlı olmamaktadır. ABD Başkanlık Sistemi'nde bakanlar için meclisin "onay" sürecini uygulamakta olup kamuoyunun bakanlar ile ilgili bilgilenmesi ve meclisin kontrol sağlama ve denge kurma işlevi gerçekleştirilir. Türkiye'de de meclisin bu işlevini gerçekleştirmesine yer verilebilirdi¹⁶².

Madde 89

Bu maddede yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği kanunun aynen kabul edilmesi ile ilgili kendi iradesinde ısrar edebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğu ifadesinin eklenmesi ile sağlandığı görülmektedir. Maddede yapılan değişikliğe ilişkin TBB notu incelendiğinde, Cumhurbaşkanı'na verilen kanun kabulü yetkisi "güçleştirici veto" yetkisi olarak değiştirilmektedir. Eski kanunda Cumhurbaşkanı'na verilen "geciktirici veto" yetkisinin, "güçleştirici veto" yetkisi ile değiştirilmesi yetkinin yükseltilmesi olup, bu teklifin diğer maddelerdeki değişikliklerle incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi gerekir. Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkilerinin olağanüstü toplandığı ve yasama ile ilgili Cumhurbaşkanı'nı yetkilerinin artırılması dengesizliğe neden olmaktadır. Dengesizliğin nedeni cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM'nin yasama yetkisine paralel olması ve TBMM'nin yasamadan sorumlu olduğu bölümü Cumhurbaşkanı'nın etkileyebilmesi ve müdahale edebilmesinden kaynaklanır¹⁶³.

Madde 98

Yasama organının yürütmeyi denetlemesi için gerekli hukuki yollar Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları kenar başlığın çıkarılması ile

¹⁶¹ TBB,

¹⁶² V. Coşkun, s. 12-13.

¹⁶³ TBB,

kaldırılmakta olduğu gör÷lmektedir. Yeni bir öneri getirilmemiş olması nedeniyle yasama ile yürütme organı arasındaki ilişkilerin isimlendirilemediğı bir hükümet sisteminin önerildiğı izlenimi ortaya çıkmaktadır”¹⁶⁴.

TBMM’nin denetleme yetkisi “(a) Soru; (b) Meclis araştırması; (c) genel görüşme; (d) gensoru ve (e) Meclis soruşturması” ile somutlaşmaktadır. Anayasa değişikliğinde “(d) gensoru ve (e) Meclis soruşturması” tamamen çıkarılmakta, “(b) Meclis araştırması ve (c) genel görüşme” ise korunmaktadır. “(a) Soru” Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara “yazılı soru” ile sınırlandırılmaktadır. ABD Başkanlık Sistemi bakanlara parlamentoda “sözlü soru” sorulamaması oldukça önemli bir eksikliktir. Teklife yeni fıkra eklenmesi ile “(e) Meclis soruşturması” Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve Bakanların TBMM tarafından denetlenmesini mümkün hale getirmiş olsa da denetlemeye ilişkin özel hükümler denetlemeyi imkânsızlaştırmakta olduğı için “Meclis Soruşturması” teoride olan ancak uygulanması mümkün olmayan bir araç olarak kalır¹⁶⁵.

Madde 8

Bu madde değişikliği ile yürütme yetkisi ve görevleri bakanlar kurulu ile Cumhurbaşkanı ile birlikte yapılması, tamamen Cumhurbaşkanına devredilmiş ve bakanlar kurulu çıkarılmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı sistemi ve yürütme yetkisi aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Madde 101

Bu madde değişikliği ile Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin önemli değişiklikler teklif edilmiş olup, günümüzde de kamuoyunda en çok tartışılan konulardan biridir.

Anayasa’nın tamamı incelendiğinde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olanlara tanınan hak, ödev ve yükümlölükler aynıdır. Vatandaşlığın nasıl alındığı ise önemli değildir. Diğer bir ifadeyle Türkiye vatandaşlığını doğum yolu ya da mevzuat hükümlerine göre alan bireylerin hukuki statüsü aynıdır. Cumhurbaşkanı seçilmek için getirilen şartlar incelendiğinde milletvekili seçilme veya kamu hizmetlerine girme yeterliliklerinde farklılıklara gidildiğı gör÷lmekte olup buna neden ihtiyaç duyulduğı açıklanamamaktadır¹⁶⁶.

¹⁶⁴ TBB,

¹⁶⁵ V. Coşkun, s. 13-14.

¹⁶⁶ TBB,

Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için siyasi parti grupları arasından en son genel seçimde aranan yüzde 10 barajı yüzde 5'e çekilmesi ve en az yüz bin seçmenin aday göstermesi ile seçimlere katılacak aday sayısının artması, yarış ortamının artmasını sağlaması nedeniyle olumlu gelişmelerdir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterme hakkının 20 milletvekilinden, siyasi gruplara verilmesi ise milletvekillerinin bağımsız hareket etmesini engelleyen ve partisi ile hareket etmesi zorunluluğu getiren bir maddedir. Ayrıca bu maddedeki Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ifadesinde tarafsızlık çıkarılması ile taraf olunmaya zemin oluşmuş olup 103. Maddede Cumhurbaşkanı yemininde tarafsızlık ifadesi korunmaktadır. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı yeminde tarafsızlık yemini etmesi, diğer taraftan taraf olmaya zemin oluşturulması iki maddenin arasında çelişki oluşturmaktadır¹⁶⁷.

Madde 104

Bu maddede yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı rolü oldukça arttırılmış ve TBMM'nin rolü azaltılmıştır. Bu madde üç boyutlu değerlendirilmelidir. Bu boyutlar, devletin temel organları arasındaki yetki dağılımı, hukuk devleti ilkesi ile örtüşmeyen ve zarar veren yönleri ve vatandaşlara etkisi yönünden incelenmelidir. Anayasal sistemde bazı düzenlemeler kanun hükmünde kararnameler ile TBMM tarafından kabul edilerek yapılmakta olup karmaşaya neden olmakta ve olumsuz sonuçlar görülmektedir. Bu nedenle tarihsel süreçte Anayasa Mahkemesi geliştirdiği çeşitli içtihatlarla, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yasal sınırlarda kullanılması için ölçütler geliştirerek olumsuzlukları önlemeye çalışmıştır¹⁶⁸.

Bu maddede ise Cumhurbaşkanı'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vererek kamu hukuku alanında oldukça radikal bir dönüşüm özelliğidir. TBMM'den özerk, idari düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na tanınması ve AYM'ye yargısal denetim yetkisi vermesi ile dikkat çekmekte olup, Cumhurbaşkanı'nın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, kişilerin temel hak ve özgürlüklerine (ekonomik haklar müstesna) ilişkin anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesine hükmedilmiş ve kanunla açıkça düzenlenmiş bulunan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasında çelişki bulunması

¹⁶⁷ V. Coşkun, s. 14.

¹⁶⁸ TBB,

halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde kanun hükümleri geçerli olur, şeklindeki maddeler ile sınırlandırılmıştır¹⁶⁹.

Madde 105

Bu maddede dikkat çeken noktalardan biri eski maddede yer alan Cumhurbaşkanı'na yönelik vatana ihanet ile ilgili suçlamaların, bir suç olarak değiştirilmiş olmasıdır.

Kanun değişikliğinde en çok dikkat çeken madde olarak, Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluk ile ilgili kapsamı genişlemekte ve yargı süreci kolaylaşmakta gibi yorumlansa da madde incelendiğinde durumun böyle olmadığı anlaşılmaktadır¹⁷⁰.

Cumhurbaşkanı ile ilgili suçlamalarda ayırım yapılmamış olup görev ile ilgili olmasa da herhangi bir suçlama söz konusu olduğunda vatana ihanet suçu ile eşdeğer tutulmuş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı hakkında herhangi bir suçlama olduğunda izlenecek soruşturma yöntemi aynıdır. Soruşturma açılması TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun önergesi ile karar verilmesi ise üye tam sayısının beşte üçünün vereceği gizli oy ile yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar ile ilgili ise suç ayırımına gidilmiş ve görev suçu ve görev ile ilgili olmayan suç durumunda izlenecek soruşturma yöntemi değişmektedir. Görev ile ilgili suçlarda, Cumhurbaşkanı ile ilgili aynı soruşturma yolu izlenirken, görev ile ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığı ile ilgili hükümlerden yararlanmaları sağlanır. Yasama dokunulmazlığı hükümlerinin geçerli olması demokratik sistemlerde olması gerekli hesap verilebilirlik ile çelişmektedir. Maddede yapılan düzenleme Cumhurbaşkanı'na en yüksek yetkileri vermekte olup cezai denetimi ise güçleştirip imkansız bir duruma getirmektedir¹⁷¹.

Cumhurbaşkanı ile ilgili suç ayırımının yapılmaması, diğer bir deyişle görev ile ilgili olmayan suçlar ve görev suçları ayırımı yapılmaması hukuki açıdan çıkmaza neden olacaktır. Basit suçlar ile ilgili yargılama yapılabilmesi için de vatana ihanet suçu gibi yüksek bir yeter sayıya ulaşılması gerekir. Cumhurbaşkanı'nın görevi bittiğinde de aynı şartlar sağlanarak yargılanabilir. Bu nedenle aslında Cumhurbaşkanı'nı yargılama süreci kolaylaşmamakta, fiili durumda Cumhurbaşkanı'nın herhangi bir suçtan yargılanması imkansız bir düzen oluşmaktadır¹⁷².

¹⁶⁹ V. Coşkun, s. 18.

¹⁷⁰ V. Coşkun, s. 20-22.

¹⁷¹ TBB,

¹⁷² V. Coşkun, s. 20-22.

Maddede dikkat çeken diğer hususlar ise TBMM’de Cumhurbaşkanı’na soruşturma açılması kabul edildiğinde Yüce Divan olarak Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanması söz konusudur. Anayasa Mahkemesi’nin ise Cumhurbaşkanı’nı sadece görev suçları ile yargılayabileceği madde 148 de belirtilmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı’nın görev ile ilgili olmayan suçlardan dolayı Anayasa Mahkemesinin yargılaması mümkün değildir. Diğer bir değişiklik ise Cumhurbaşkanı Yüce Divan tarafından seçilmeye mani oluşturan bir suçtan mahkûm edilmiş ise Cumhurbaşkanlığı görevi sona ereceği belirtilmektedir. Buradaki sorun TBMM’nin Yüce Divan’da yargılanmasını istediği Cumhurbaşkanı’nın görevine devam edebilecek olmasıdır. Bu durumda suç ayırımına gidilmesi gerekmektedir. Diğer bir husus ise TBMM Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma kararını vereceği süreç içinde, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı seçiminin yenilenmesi yetkisini kullanabilecektir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, hakkında soruşturma açılması için gerekli sayının (301 milletvekili) sağlandığını düşündüğünde, Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi isteme yetkisini kullanarak TBMM’nin dağılmasını ve Yüce Divan’a sevkini engelleyebilir. Bu varsayımlar düşük ihtimaller olmakla birlikte anayasal düzende istismara açık olan bütün hususlar gözden geçirilmeli ve istismar engellenmelidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı’nın yargılanması ile ilgili suçlar ve yargılanma şartları ayrı ayrı belirlenmelidir¹⁷³.

Madde 106

Bu madde ile ilgili düzenlemede, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile ilgili hususlar dikkat çekmektedir.

Değişikliğin ilk teklifinde Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olup, sayıları ve sahip olmaları gereken asgari nitelikler belirtilmemiştir. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı yardımcıları ile ilgili bütün sorumluluk Cumhurbaşkanı’na bırakılmış olduğu için herhangi bir denetim yapılması da mümkün değildir. Cumhurbaşkanı yardımcıları sadece yardımcı ya da danışmanlık yapacak kişiler değildir. Değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet, TBMM Başkanı’ndan Cumhurbaşkanı yardımcılara devredilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet ettikleri süreçte Cumhurbaşkanı’na tanınan yürütme ve yasama yetkilerine sahiptirler. TBMM Başkanı,

¹⁷³ V. Coşkun, s. 20-22.

milletvekili olması nedeniyle hem seçilmiştir hem de tarafsızlık ilkesine bağlıdır. Ancak Cumhurbaşkanı yardımcılarında bu niteliklerin bulunup bulunamayacağını kestirmek mümkün değildir. Bu değişiklik Başkanlık Sitemini uygulayan diğer örneklerle de bakılma ihtiyacı uyandırmaktadır. ABD, Başkanlık Sistemi incelendiğinde de Başkan yardımcısının Başkan gibi seçilme kriterlerine göre halkın oyu ile seçilmesi gerektiği ve Başkan'a ait yetkileri kullanabildiği görülmektedir. Başkan yardımcısının Başkan yetkilerini kullanabilmesinin meşru olması, Başkanlık niteliklerine sahip olmasına ve Başkan ile aynı kriterlerde halkoyu ile seçilmesi ile sağlanmaktadır. Bu eleştiriler doğrultusunda Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve Bakan olabilmek için milletvekili seçilme kriterlerine sahip olma, yemin etme ve görevleri bittikten sonra görev suçları ile ilgili Yüce Divan'a yargılama yetkisi verilmiştir¹⁷⁴.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların görev suçu ile ilgili yargılanması için, görevleri bitmiş olsa dahi, soruşturma kararının verilmesi Cumhurbaşkanı ile aynı değerlendirilmiştir. Görev ile ilgisi olmayan suçlar da ise milletvekilleri gibi dokunulmazlık hakkına sahip olup, milletvekili seçilmelerini engelleyecek bir suç nedeniyle mahkûm olmuşlarsa görevleri sona ermektedir. Bu düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken hususlardan ilki Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçiminde Cumhurbaşkanı'na verilen inisiyatifin oldukça fazla olması ve kayıt altına alınmasını sağlayacak herhangi bir düzenlemenin olmamasıdır. Cumhurbaşkanı, yardımcılarının sayısını kendi inisiyatifinde belirleyebilecek olup seçimle değil Cumhurbaşkanı'nın ataması ile göreve gelecek ve Cumhurbaşkanı'na verilen dokunulmazlık ve yetki haklarının tamamına sahip olacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı makamına vekâleten bakabilecek olup makam boş kalırsa bir yıl süre ile Cumhurbaşkanı görevini yapabilme hakkına sahip olması nedeniyle atama ile göreve gelmesi, demokratik sistemle uyuşmamaktadır¹⁷⁵.

Madde 116

Bu maddede yapılan değişiklikte en önemli nokta seçim yenilenmesi olarak dikkat çekmektedir. Değişiklik öncesi seçim yenilenmesi kararı Cumhurbaşkanı TBMM'ye danışarak seçim yenilenmesi kararı verebilmekteydi.

Değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı, seçim yenilenmesi kararını hiçbir koşula bağlı kalmadan verebilmekte, TBMM ise milletvekili oyu ile (361 milletvekili oyu)

¹⁷⁴ TBB,

¹⁷⁵ V. Coşkun, s. 22-23.

seçim yenileme kararı verebilmektedir. Seçimlerin yenilenme kararının uygulanmasında karşılıklılık ilkesi benimsenmiş olduğu için, TBMM ya da Cumhurbaşkanı seçimin yenilenmesi kararı verdiğinde, kendisi içinde seçim kararı vermiş olacaktır¹⁷⁶.

Madde 119

Bu maddede yapılan değişiklikte olağanüstü hal ilanı yetkisi ile dikkat çekmektedir. Değişiklik öncesinde Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığı ile toplanarak olağanüstü hal ilan edebilmekteydi. Diğer bir ifadeyle olağanüstü hal ilan yetkisi Bakanlar Kurulu'na aitti.

Değişiklik sonra ise olağanüstü hal ilan yetkisi Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Değişiklik öncesi sadece fikir beyan eden Cumhurbaşkanı'nın, değişiklik sonrası tek başına yetkiyi kullanabilecek olması, devletin ve toplumun önemli tehditler ile karşı karşıya kalabileceği durumlarda, alınacak önlemler ile ilgili yürütme organının kendi içinde durumu görüşmesini ve birlikte karar alma sürecini bütünüyle ortadan kaldırmıřtır¹⁷⁷.

3.4. CUMHURBAşKANLIğI HÜKÜMET SİSTEMİ KAPSAMINDA YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI ERKLERİNİN DURUMU

3.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama

Anayasa'nın 75. maddesinde yapılan değişiklikle TBMM'nin üye sayısı beş yüz elli milletvekilinden altı yüze çıkarılmıştır. TBMM'nin halkı daha iyi temsil edilebilmesi için artan nüfus oranına göre milletvekili sayısının artırılması da gerekli görölmüştür. Ayrıca Anayasanın 76. maddesinde de değişiklik yapılmış ve milletvekili seçilme şartları değiştirilmiştir. En önemli değişikliklerden biri milletvekili seçilme yaşının 25 yaştan 18 yaşını doldurmuş olmak olarak değiştirilmesi ve askerlik hizmetini yapmamış olanlar, askerlikle ilişiği olanlar olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile genç nüfusun politikaya dâhil olmalarını engelleyen maddelerin düzenlenmesi ile gençlerin politikaya dâhil olmalarına olanak saėlanmıřtır¹⁷⁸. Milletvekili seçilebilmek için gerekli olan en az

¹⁷⁶ V. Coşkun, s. 24.

¹⁷⁷ TBB,

¹⁷⁸ Hacer Hani, Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yeni Türkiye. Hayykitap, İstanbul, 2017, s. 133-134. ; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 90-109.

ilkokul mezunu olmak ve cezai suçu bulunmaması şartları ise korunmuştur. Anayasanın 77. maddesindeki değişiklik ile TBMM için yapılacak seçimler Cumhurbaşkanı seçimleri ile beş yılda bir ve aynı günde yapılması getirilmiştir. Süresi dolan milletvekilinin yeniden seçilebilecek şekilde madde değiştirilmiştir. ABD Başkanlık Sistemi ile karşılaştırıldığında TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı günde yapılıyor olması farklı bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷⁹.

Anayasanın 116. maddesinde ifade edilen TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu seçimlerin yenilenmesi için karar verebilecektir. Bu durumda TBMM ve Cumhurbaşkanı seçiminin birlikte yapılacak olması nedeniyle Cumhurbaşkanı da yeniden seçilecektir. Bu değişiklik ile yasama ve yürütme seçimlerinin yenilenme yetkisi TBMM bulunmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı ile çelişmektedir. Bu ilkeyi benimsemiş başkanlık sistemleri kuvvetlerin görev sürelerine son verme yetkisi vermemektedir. ABD Başkanlık Sistemi'nde Başkan ile Kongre arasında oluşabilecek anlaşmazlığı çözebilecek demokratik bir sistemin bulunmaması nedeniyle sistem politik bir çıkmaza girebileceği için sistem ile ilgili tartışmalar başlanmıştır. Başkan, görev süresini doldurmadan seçimi yenilemek istediği durumlarda Temsilciler Meclisi'ni fesih edebilme yetkisine sahip olmalı aynı şekilde Temsilciler Meclisi seçimi yenileme kararı verdiği durumlarda Başkan'ında yeniden seçilmesini sağlayabilmesi gerektiğine ilişkin görüşler bulunmaktadır¹⁸⁰. Bu görüş ABD Başkanı Obama'nın ikinci kez seçilmesi ile ilgili konuşmalarında da görülmektedir¹⁸¹. ABD Başkanlık Sistemi'nde gündeme gelen bu düzenleme ihtiyacı Türkiye Cumhurbaşkanlık Sistemi oluşturulurken düzenlenme yoluna gidilmiştir. Türkiye'deki sistemle yasama ve yürütme politik bir çıkmaza girdiğinde halkın hakemlik yapması gerekecektir¹⁸².

Anayasanın 87. Maddesindeki değişiklik TBMM'ne verilen yetkiler arasında; kanun yapmak, kanunlarda değişiklik yapmak ve kanunları kaldırmak, bütçe görüşmelerini yapmak ve kabul etmek, para basılmasına karar vermek, savaş ilanına karar vermek, milletlerarası anlaşmaları yürürlüğe girmesi için onay vermek, genel ve özel af ilan etmek (beşte üç çoğunluk onayı ile) olarak belirtilmiştir.

¹⁷⁹ Murat Türkyılmaz, Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Sanat Ofisi Yayınları, Ankara, 2017, s.189-192;

¹⁸⁰ Georges Vedel, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı. çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker, Avrupa Hukuk Konseyi -Türk Demokrasi Vakfı, Ankara,1993, s.101

¹⁸¹ Hasan Tahsin Fendoğlu, Türkiye'de Başkanlık Sistemi. Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, ss.90-109

¹⁸² Türkyılmaz, s.168.

Anayasanın 88. Maddesinde yapılan değişiklikle sadece milletvekilleri kanun teklif edebilecektir. Teklif edilen kanunlar ise TBMM iç tüzüğüne göre görüşülecektir.

Başkanlık sisteminde yasama, yürütmeyi bütçe ile denetlemektedir. Diğer bir ifadeyle bütçe bir denetim aracı olarak bakanlık sisteminde rol üstlenir. Cumhurbaşkanlık sistemi bütçe hem denetim aracı hem de yasama ile yürütme arasına olabilecek anlaşmazlıkları önlemeye dönük bir şekilde hazırlanmıştır. Yasama bütçeye onay vermez ise Cumhurbaşkanı TBMM önerilerini dikkate alarak revizyondan geçirmelidir. Revizyona rağmen TBMM onay vermediği durumlarda ise Yeni Bütçe Kanunu kabulüne kadar geçen sürede bir önceki yıl kabul edilen Bütçe Kanunu’da yer alan oranların arttırılmasına gidilmektedir. Böyle kamu hizmetlerinde bütçe kaynaklı yaşanabilecek aksamaların önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu sistemde Cumhurbaşkanı bütçe ile ilgili TBMM’ni ikna etmek durumundadır¹⁸³.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, yasamanın, Yürütme baskısından kurtulmasını sağlamakta ve Kanun yapma ve değiştirme işlevinin artmasını sağlamaktadır. TBMM bütçe onayı ile kanun yapma, değiştirme ve kaldırma yetkisini elinde bulundurmaktadır. Yürütme, ekonominin büyümesini sağlamak, halkın refah seviyesi artırmak ve çalışmaları ile halkın memnuniyetini sağlamak temel hedefi olmaktadır.

3.4.2.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yürütme

Anayasanın 101. Maddesindeki değişiklik cumhurbaşkanı adayının sadece bir kişi olabilmesini kolaylaştırmaktadır. Siyasi partilerin yapılan en son genel seçimde tek başına ya da başka partilerin birleşerek %5 oy almış olması veya yüz bin seçmen tarafından aday gösterilmesi yeterli olmaktadır. Halk oylaması ile seçimi ise önceki usule uygun olarak devam ettirilmektedir¹⁸⁴. Oyların salt çoğunluğunu alan Cumhurbaşkanı adayı, Cumhurbaşkanı seçilebilecektir. Çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda ise en çok oy alan iki adayın katılımı ile oylamanın yapıldığı haftayı izleyen ikinci Pazar günü yeniden oylama yapılmakta ve en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Adaylardan birinin çekilmesi durumunda ilk seçimdeki sıralamaya göre adaylar belirlenecektir. İkinci oylamaya tek adayın girmesi söz konusu olduğunda ise

¹⁸³Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, Yeni Türkiye, 2017, s.4-5.

¹⁸⁴ Nebi Miş ve Burhanettin Duran, “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Seta Yayınları, İstanbul, 2017, s.61.

referandum yapılarak Cumhurbaşkanı oyların salt çoğunluğu sağlaması durumunda seçilecektir. Salt çoğunluk sağlanamadığı durumlarda ise seçimin yeniden yapılması gerekecek olup, mevcut Cumhurbaşkanı yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görevine devam edecektir¹⁸⁵.

Cumhurbaşkanı uygun bulursa TBMM açılış konuşması yaparak politikalar ile ilgili mesajlar verebilecektir. Mesaj verme, yasama ve yürütme arasındaki ayrılığı yumuşatacak sistemlerin oluşturulması amacıyla yapılmıştır. Diğer ülkelerde uygulanan Başkanlık Sistemleri'nde de Başkan, anayasal bir yetki olarak mesaj gönderme yetkisine sahiptir¹⁸⁶.

Cumhurbaşkanı sosyal, ekonomik ve yürütme konularında Cumhurbaşkanlık Kararnamesi çıkarabilir ancak TBMM Cumhurbaşkanlık Kararnamesi ile ilgili bir konuda kanun çıkardığında Cumhurbaşkanlık Kararnamesi hükümsüz olmaktadır. Bir diğer ifadeyle Cumhurbaşkanlık Kararnamesi Anayasa ve yasalardan sonra gelmektedir. Cumhurbaşkanı'nın ayrıca kanunlarla uyumlu olacak biçimde yönetmelik ve kararname yayınlama yetkisi vardır¹⁸⁷.

Başkanlık Sistemi'nde en çok eleştiri alan durum Başkan ile Parlamento'nun aritmetiklerinin farklı olması nedeniyle oluşabilecek tıkanmaları çözebilecek sistemlerin olmamasıdır. Cumhurbaşkanlık Sistemi'nde bu tıkanıklığın önüne geçmek için Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin aynı gün yapılmasını getirerek Başkanlık Sistemi'ne yöneltilen eleştirilerden yola çıkarak kendi mekanizmasını oluşturmuştur¹⁸⁸.

Anayasanın 119. maddesindeki değişiklik ile olağanüstü hal yetkisi vardır. olağanüstü hal kararı TBMM'nin onayına Resmi Gazete'de yayınlandığı gün sunulmaktadır. Bu nedenle TBMM'nin tatil olduğu dönemde olağanüstü hal ilan edilirse toplantıya gelmek zorundadırlar. TBMM, olağanüstü hal süresinde değişiklik yapma ve kaldırma yetkisine sahiptir. Savaş söz konusunu olduğunda süresiz olmak kaydıyla olağanüstü hal süresi dört aydan fazla olmamak şartıyla Cumhurbaşkanı'nın talebi ile TBMM olağanüstü hal süresini uzatma yetkisi bulunmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde belirtilen sınırlamalar olmaksızın Cumhurbaşkanı kanun hükmünde kararname çıkarabilir, Resmi Gazete'de yayınlandığı gün TBMM'ye sunulmaktadır.

¹⁸⁵ Kudret Bülbül, Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler, Tezkire Yayınları, İstanbul, 2017, s.41-42.

¹⁸⁶ Miş ve Duran, s.70-71.

¹⁸⁷ Muhammed Taha Gergerlioğlu, Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı, Hayykitap, İstanbul, 2017, s.139-143.

¹⁸⁸ Türkyılmaz, s.168-169.

TBMM toplanamaz ise üç ay içinde görüşülmek zorundadır. Üç ay içinde TBMM’de görüşülemeyen “Kanun Hükmünde Kararnameler” yürürlükten kalkmış olur. Yürütmeye verilen yetkiler Özbudun’un görüşüne göre; yürütme organının düzenlemeye ilişkin yetkilerinin genişletilmesi Batı ülkelerinde de mevcut olup, demokratik olmaya bir uygulama değildir. Gelişmiş demokrasi sistemlerinde yasama organı kadar yürütme organı’nın da halk iradesine göre oluşmakta olduğunu belirtmektedir¹⁸⁹.

Anayasanın 161. Maddesinin hem başlığı hem içeriği değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanı hem bütçe yapma hem de TBMM’ye sunmakla yetkili kılınmıştır. Bütçe kamu tüzel kişiliklerinin harcamaları için yıllık olarak hazırlanır ve mali yılın başından yetmiş beş gün önce hazırlanan, Merkezi Yönetim Bütçesi, TBMM’ye sunularak komisyon ve genel kurul elli beş gün görüşerek mali yılın başına kadar Bütçe Kanunu karara bağlamak durumundadır. Karara bağlanamayan Bütçe Kanunu olduğu zaman geçici bütçe, geçici bütçe de çıkmaz ise önceki yılın Bütçe Kanununda yer alan oranların arttırılmasına gidilir. Bütçe Kanunda bütçe dışında bir hüküm yer alamaz ve bir yıldan fazla sürebilecek hizmetler için süreleri ve usulleri kanunla düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde Cumhurbaşkanı hem siyasi hem de cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlık Sistemi’nde Cumhurbaşkanı’nın görevini sona erdirebilecek iki kavram bulunmaktadır. “CheckandBalance” olarak kullanılan “denetleme ve denge mekanizmasının işlemesi” ile “impeachment” olarak kullanılan TBMM soruşturmasıdır¹⁹⁰.

Bu kavramlara ilişkin düzenlemeler ise anayasanın 105. maddesinde açıklanmıştır. “Cumhurbaşkanı”na ilişkin suçlar genişletilmiş ve “görev ile ilgili olmayan suçlar” dahil edilmiştir. Bu durumda “Cumhurbaşkanı”na milletvekili sayısının yarısının bir fazlasının oyu ile önerge verebilir. TBMM önergeyi bir ay içinde görüşmek ve gizli oylama ile üye tam sayısının beşte üçünün oy vermesi durumunda soruşturma açılması kararı verebilmektedir. On beş kişiden oluşacak soruşturma komisyonunun oluşması için ise TBMM’de yer alan partiler bulunma oranına göre belirlenecek üye sayılarının üç katı aday belirleyecek ve her parti kendi adayları için kura çekecek ve soruşturma komisyonu oluşacaktır. Soruşturma komisyonu iki aylık sürede TBMM

¹⁸⁹ www.tesev.org.tr [11 Nisan 2018]

¹⁹⁰ Abdulsamet Yaman, “Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 24, 1, 2014, s. 85-86.

Başkanı'na sunmak zorunda olup, sürenin yetmemesi durumunda bir ay ek süreyi TBMM Başkanı'nda isteyerek raporu bitirmelidir. TBMM Başkanı soruşturma raporunu aldığı günden itibaren ile on gün içine TBMM'ye dağıtmak ve dağıtımın yapıldığı gün itibari ile on gün içinde Genel Kurul'da görüşmek ve gizli oy ile TBMM'nin üye tam sayısının üçte iki oyu alındığı durumda Yüce Divan'a gönderebilmektedir. Yüce Divan üç ay içinde davayı sonuçlandırmak durumundadır, sonuçlandıramadığı durumlarda bir defa için üç aylık ek süre verilebilmektedir. Suçlu bulunan Cumhurbaşkanı görevinden alınmaktadır¹⁹¹. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın genişleyen cezai sorumluluğunun hukuki açıdan cezalandırılması TBMM'e tarafından gerçekleştirileceğini söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nde oluşturulan Cumhurbaşkanı yardımcısı makamına ilişkin bütün yetki "Cumhurbaşkanı"nınadır. Göreve atanma, görevden alma, asgari nitelikleri, sayısı gibi hususlar Cumhurbaşkanının inisiyatifinde olup Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet edebilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı yardımcıları" ve Bakanlar TBMM'nin üyesi olamamaktadır¹⁹². Yasama ve yürütme ile bir bağı bulunmayan "Cumhurbaşkanı yardımcısı" ve bakanların yürütme organına karşı yasamanın denetiminin etkisinin artacaktır. Bakanların atanmasında kişilerin mesleği ve ilgi alanının esas alınarak uzman olmasına dikkat edileceğine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin değiştiği dönemde Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan'ın basında yer alan açıklamaları bulunmaktadır¹⁹³.

3.4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yargı

Üçüncü kuvvet konumundaki yargı erkinin kuruluş ve işleyiş usulleri, yargı mensuplarının görev süreleri, atanma ve terfileri, çalışma ve emeklilik rejimleri gibi hususları tüm hükümet sistemlerinde tartışılan gündemlerden olmuştur. Bu durumun en önemli nedenlerinden birisi, uyuşmazlık yaşayan taraflar arasında hakemlik vazifesi yerine getiriyor olmasıdır. Bireylerin ve devlet kurumlarının aralarında yaşadığı her ihtilafın, yargı erkinin yetki alanına girdiğini düşünüldüğünde bu derece kritik bir

¹⁹¹T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2018, "Görev ve Yetkiler" <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanligi/gorev-yetki/> (05.06.2019).

¹⁹²T.C. Cumhurbaşkanlığı,

¹⁹³Haniç, s.133-134.

pozisyonda bulunan yargı erkinin bağımsız ve tarafsız olması gerektiği neredeyse her hükümet sisteminde görülen ortak noktalardan biri olmuştur.

Tarafsızlığın en temel güvencesi olan yargı bağımsızlığı en sade ifadesiyle hâkimlerin herhangi bir baskı ve tehditle altında bulunmadan vazifelerini serbest ve tarafsız bir şekilde icra edebilmeleridir¹⁹⁴. Tarafsızlık ve bağımsızlığın yokluğu halinde ise yargı erkinin meşruiyeti tartışmalı hale gelir ve krize neden olur.

Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, hukuk devlet prensibiyle, yürütme ve yargı erkine bağlı olmayan, anayasa ve hukuka uygun, vicdani kanaatlerine göre karar alabilecekleri tarafsız ve bağımsız bir yargı erkini tesis edebilmek için muhtelif hükümler içermektedir.

Yargı yetkisinin icrasında mahkeme ve hâkimlere herhangi genelge, talimat, tavsiye ve telkin ile müdahalede bulunulamayacağı anayasal teminat altında olmakla birlikte, yargılaması süren bir davanın etkilenmemesi adına meclisin de yargı yetkisine yönelik herhangi bir eylemde bulunmaması vurgulanmıştır. Ayrıca kanuni vazifelerinin haricinde resmi ve özel görev üstlenmekten yargı mensupları men edilmiş, atama, tayin ve özlük haklarının HSK uhdesinde gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Hâkimin dünya görüşünden sıyrılarak mevcut somut deliller üzerinde karar alması noktasında Anayasa'nın 9. maddesi'ne "tarafsız" ifadesi de eklenmiştir. Bu sayede yargının bağımsızlığı pekiştirilerek, toplumsal vicdanı rahatlamak adına bağımsızlık niteliğinin içinde saklı olan tarafsızlık vurgusu yapılmıştır¹⁹⁵.

Yeni düzenleme ile toplumsal adaleti tesis eden yargı mensuplarını "hâkimlik teminatlarını koruyan kurum" da düzenlenmiştir. "Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu" ifadesinden "Yüksek" ibaresi çıkarılarak, Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak yeniden adlandırılmıştır (AY 159. Madde Değişikliği). Toplumsal adaleti tesis eden yargı mensuplarının bir üst kurulu görev yapan Kurul "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev" alır. Bu bağlamda HSK gerek birey ve toplum gerekse devlet için büyük önem ifade etmektedir. Bu bağlamda "Yüksek" ifadesi eksiltilerek devleti önceleyen hukuk anlayışından ziyade, birey ve devleti eşit seviyede gören, hukuk vesayetinin engellenerek halk iradesinin özgürleştirilmesini sembolize eden demokratik bir tavır takınılmıştır¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 388.

¹⁹⁵ Miş ve Duran, s. 73.

¹⁹⁶ Türkyılmaz, s.198-202.

Adalet Bakanı'nın başkan, Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın da doğal üyesi olarak belirlendiği HSK'nun yapısında da değişikliği gidilerek, on üçe indirilen HSK üyelerinin dördünün Cumhurbaşkanı, yedisinin ilk kez TBMM tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır.

Söz konusu 7 üye, TBMM tarafından Yargıtay'dan üç üye, Danıştay'dan bir üye, yükseköğretim kurumlarının hukuk bölümlerinde görev alanlar ile avukatlar arasından üç üye olmak üzere seçilecektir. Cumhurbaşkanının tarafından ise birinci sınıf adli hâkim ve savcılardan üç üye ile birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılarında bir üye olmak üzere 4 HSK üyesi belirlenecektir.

146. maddede yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesi'nin de kompozisyonu değiştirilerek ile Mahkeme üyelerinin mevcudu on beşe olarak revize edilmiştir. İki Sayıştay Genel Kurulu üyeleri arasından, baro başkanlarının önerdiği serbest avukatlar arasından biri olmak üzere üç üye Meclis tarafından seçilecektir.

Yargıtay'dan üç üye, Danıştay Genel Kurulu'ndan üç üye, yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler bölümleri öğretim üyelerinden iki üye, üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl Anayasa Mahkemesi raportörlüğü yapmış raportörler arasında dört üye olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından 12 üye belirlenecektir.

Yine Anayasanın 148. maddesinde yapılan kısmi bir düzenleme ile Anayasa Mahkemesi tarafından yasalar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile meclis içtüzüğünün şekil ve esas açısından, Anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil açısından denetleneceği, olağanüstü hallerde ve savaş durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılmayacağı hükmü düzenlenmiştir.

Öteki yandan Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatı ile Cumhurbaşkanını ve yardımcılarını, Meclis Başkanı ile Bakanları, Yüksek Mahkemeler ile HSK Başkan ve üyelerini, Başsavcı ve Vekillerini, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarını görev suçlar nedeniyle yargılayabilecektir.

3.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN BAŞKANLIK SİSTEMİ İLE YÖNETİLEN İRAN VE VENEZUELA ÖRNEKLERİYLE MUKAYESESİ

İran

Batılı anlamdaki hükümet sistemlerinden farklılık arz eden İran İslam Cumhuriyeti İslam hukuku prensiplerine göre kurulmuştur. Anayasasında açıkça belirtildiği üzere bir “İslam devleti” olduğu ve “Caferi-i İsnâ-Aşeri Mezhebi” olduğu hükme bağlanmıştır. Bu bağlamda Caferi ekolünde, devlet yönetiminde etkin görev verilen imam müessesesi kurulmuş ve Anayasa’nın 5. maddesinde de zikredildiği üzere çok geniş yetkiler ile donatılmış bir “Rehber” makamı tesis edilmiştir. Özgün bir yönetim şekline sahip olan İran İslam Cumhuriyeti anayasasında egemenliğin Dini Lider’in gözetimi altında yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir.

İran İslam Devrimi neticesinde hazırlanan ve bir tepki anayasası olarak ortaya çıkan İran Anayasası 3 Aralık 1979 günü yürürlüğe girmiştir akabinde 28 Temmuz 1989’da birtakım değişikliklere maruz kalmış olmakla birlikte halen kullanılmaktadır.

Anayasanın değiştirilmesi 177. Maddesi ile belli şartlar altına alınmıştır. Anayasa değişikliği Meclis yerine bir şura tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bu şuranın seçimi ve işleyiş usulleri yasayla düzenlenir. Şuranın kararları, Rehberlik’in onayı neticesinde oylamaya sunulur ve çoğunluğunun kabul oyunu aranır. Bu doğrultuda anayasanın sert bir karaktere sahip olduğu ifade edilebilir.

14 fasıl, 177. maddeden oluşan ve Anayasanın başlangıç bölümünde halkın tepkisinde bahsedilmektedir. Bu doğrultuda İslam devriminden önceki siyasal yönetimi karşı biriken muhalif tavrın anayasal zemine aktarıldığını görülmektedir. Ancak Attila Özer’e göre ise gerek anayasanın hazırlanış aşamasında gerekse kabul safhasında halkın iradesi bulunmamıştır. Halk oylaması ise aldatılma maksadıyla biçimsel olarak gerçekleştirilmiştir ve yazara göre antidemokratik bir anayasa olarak nitelendirilmiştir¹⁹⁷.

Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı belirlenmiş fakat iç ve dış siyasetteki temel stratejilerin çizilmesi, kolluk güçlerinin yönetimi Dini Lider’in sorumluluğundadır. 113. maddeye göre Rehberlik müessesinden sonra devletin 2. resmi makamı olan Cumhurbaşkanı, Dini Lider’e doğrudan bağlı hususlar haricinde yürütme erkine başkanlık etmek onun uhdesindedir. Ayrıca Rehberin tayin edilmesine geçen süre içerisinde Rehberlik vazifesini geçici olarak yerine getirir.

¹⁹⁷ Ahmet Kılınç, “İran Anayasa Hukukunun Genel Esasları”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, S.1-2, s.907-948.

Cumhurbaşkanı, Anayasayı Koruyucular Konseyi tarafından onaylanmış Cumhurbaşkanı adayları arasından, üst üste en çok iki kez olmak üzere dört yıl süreliğine halkın seçimi ile belirlenir. Türkiye’de de uygulandığı itibari ile ilk turda oyların yarısına ulaşan bir aday bulunmaması halinde, en yüksek oya sahip ilk iki aday arasında ikinci tur seçimleri gerçekleştirilir. 2017 yılında yapılan son seçimlerde Cumhurbaşkanı Ruhani, ilk turda %57,1 gibi bir oran yakalayarak ikinci dönem Cumhurbaşkanlığı’na seçilmiştir.

İran’da temel yasama erki konumunda İslami Danışma Meclisi yer almaktadır. Dört yıllık görev süresi ile seçilen 290 milletvekilinden oluşan meclisin, yasaların hazırlanması, uluslararası sözleşmelerin onaylanması gibi yetkileri mevcuttur. Meclisten geçen yasa tasarıları Anayasayı Koruyucular Konseyi’ne sunulur ve onaylandıktan sonra yasa olarak yürürlüğe girer. İran devletinde, modern yerleşik siyasi parti yapılanması yerine baskı/çıkar grupları olarak nitelendirilebilecek gruplar bulunmaktadır. Söz konusu bu gruplar seçim dönemlerinde büyük ittifak kümelenmeleri içinde bir araya gelmekte, seçim bitiminde ise yine dağılmaktadır¹⁹⁸.

Venezuela

İspanya’dan bağımsızlığını kazandığı 1830 yılından 1945 yılına kadar, “caudillo” yani başkan manasında kullanılan tekçi sistem ile idare edilmiştir. 1870’den itibaren Venezuela ekonomik ve politik merkezileşme artış göstermiştir. Yirminci yüzyılın ilk yarısı, Venezuela’nın büyük bir petrol ihracatçısı olduğu 1908’den 1935’e kadar General Juan Vicente Gómez’in diktatörlükleri de dahil olmak üzere, otoriter rejimlerin görüldüğü dönemler olarak tarihe geçmiştir. Generalin ölümü ile askeri dikta ülkeye hakim olmuş. Solcu Dr. Rómulo Betancourt ve Acción Democrática (AD veya Demokratik Eylem Partisi) 1946’da yeni bir anayasa hazırlamak için anayasa Meclisinde sandalyelerin çoğunluğunu kazanmıştır. Tanınmış bir yazar olan Betancourt’un adayı Rómulo Gallegos ise 1947 yılında cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ancak yönetim peş peşe gelen diktatörler arasında elden ele geçmiş 1945-1958 yılları arasında siyasi kargaşa dönemi geçiren ülke, diğer Latin Amerika ülkeleri ile kıyaslandığında erken bir tarih olan 1958 yılında demokrasiye adım atmıştır. 1958’den

¹⁹⁸ TC. Ekonomi Bakanlığı, “*Tahran Ticaret Müşavirliği: İran İslam Cumhuriyeti Ülke Profili*”, 2018, <https://ticaret.gov.tr/data/5b8a43345c7495406a2270a6/Ülke%20Profili/İran%20Ülke%20Profili%202018> (12.04.2019).

2002 yılına kadar 2 günlük darbe girişimi hariç tutulursa askeri dikta yönetimi yaşamamıştır.

27 Şubat 1989 tarihinde Carakas'ın varoşlarında yaşayan yoksul kesimin zengin semtleri yağmalama girişimi, kısa sürede 200'den fazla insanın öldüğü büyük bir ayaklanmaya (caracazo) dönüşmüştür. Yaşanan bu ayaklanma, sosyalizmi getirmeyi düşünen ordudaki Yarbay Chavez ve arkadaşlarının planlarını hızlandırmış ancak 4 Şubat 1992'de Devlet Başkanı Carlos Andres Perez yönetimine karşı darbe girişimleri başarısız sonuçlanmıştır. Fakat yolsuzluk suçlamasıyla Kongre tarafından Devlet Başkanı Carlos Andres Perez'in azledilmesi akabinde yeniden seçilen sol eğilimli Rafael Caldera'nın affı ile 1994 yılında Chavez ve ekibi cezaevinden çıkmıştır.

1998 seçimlerini kazanarak iktidara gelen Hugo Chavez'in 'Kurucu Meclis' toplanması fikri halkoylamasında kabul edilmiş ve Aralık 1999'daki halk oylamasında ise Kurucu Meclis'in hazırladığı anayasa onaylanmıştır.

Yeni anayasa, Devlet Başkanı'nın görev süresini beş yıldan altı yıla çıkararak yetkilerini arttıran yeni anayasa ile devlet başkanına ardarda iki dönem seçilebilme hakkı tanımıştır. Topluma her konuda halk oylamasına çağırma hakkı verilmiştir. Eski anayasaya göre Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere çift kanatlı yasama erki olan Kongre kaldırılarak tek kanatlı Millet Meclisi sistemine geçilmiştir. Venezuela Cumhuriyeti olan devletin resmi ismi değiştirilerek, Chavez'in isteği ile Bolivarçı Venezuela Cumhuriyeti olarak yeniden isimlendirilmiştir.

İspanyol sömürge döneminden bu yana süre gelen federal bir yapıya sahip Venezuela 23 eyalet ve 10 idari bölgeden oluşmakta ve başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. 1958 yılında tek meclisli başkanlık sistemine geçen Venezuela'da halen aynı yönetim tarzı devam etmektedir¹⁹⁹.

Chavez muhalifi generaller, Chavez'i 11 Nisan 2002 tarihinde alıkoyarak yönetime iş adamı Pedro Carmona'nın getirildiğini ilan etseler de Chavez taraftarı askerler ve halkın desteği neticesinde 14 Nisan 2002'de Chavez tekrar yönetimin başına geçmiştir. Yüksek yargıyı da denetimi altına alan Chavez'in kararları neticesinde yargısal denetim ve kuvvetler ayrılığı fiilen ortadan kalkmıştır. Son olarak iki dönem kuralını kaldıran anayasa değişikliğinin 2009 yılında halk oylamasında kabul edilmesi

¹⁹⁹ D.J. Sagar, Political Parties Of The World, John Harper Publishing, Londra, 2009, p. 642.

ile yönetimde kalmayı başarmıştır. Hastalanan Chavez'in ölümü ile 14 Nisan 2013'teki devlet başkanlığı seçimlerini halen iktidarda olan Nicolas Maduro kazanmıştır.

2015 yılında yapılan seçimlerde muhalefetin çoğunluğu kazanması ülkede artan gerginliği azaltmak üzere yeni bir anayasa hazırlamak için muhalefetin boykot ettiği seçimler neticesinde 30 Temmuz 2017 tarihinde 2 yıl süreyle görev yapacak 545 üyeden oluşan Kurucu Ulusal Meclis (ANC) oluşturulmuştur. 364 meclis üyesi, kayıtlı seçmenin oylarına göre belirlenmiş, diğer 181 üye ise emekli, iş adamı, köylü, öğrenci gibi gruplardan meydana gelen yedi sosyal kesimin üyeleri tarafından seçilmiştir. Bu parçalı seçim metodolojisi göz önüne alındığında anayasanın yazılması amacıyla kurulan bu meclise halkın iradesinin tam olarak yansıdığını söylenemez.

Kuvvetler ayrılığının esas alındığı Venezuela'da söz konusu kuvvetlerin içerisine ayrılığının vatandaşlık gücü ve seçim gücü de eklemek mümkündür. Kendine özgü hükümetli başkanlık sisteminin uygulandığı Venezuela'da, devlet başkanın yürütme vazifesine yardımcı olan bakanlardan oluşan bir kabine mevcuttur. Fakat yarı başkanlıktaki durumun aksine bu kabine, meclise değil, devlet başkanına karşı sorumludur²⁰⁰.

Temel olarak iki meclisten oluşan Başkanlık Sistemi'ne rağmen, Venezuela'da yasama organı işlevini gören en fazla iki dönem olmak üzere beş yıl süreyle seçilen 175 üyeli bir meclis bulunmaktadır²⁰¹. Söz konusu meclis tarafından yasa yapma, anayasa değişikliği üzerine teklif sunma, yurt dışında ordunun vazifelendirilmesi, bütçe ile sosyal ve ekonomik kalkınma hazırlanması ve onaylanması gibi yetki ve vazifeler ile görevlendirilmiştir.

Meclisin onayladığı yasa tekliflerini 10 günlük inceleme süresi akabinde veto etme yetkisi bulunan Devlet Başkanı, aynı zamanda yürütme erkini de kontrol etmektedir. 6 yıllık görev süresi ile halk tarafından seçilen başkan, en fazla iki defa üst üste görev yapabilmektedir. Ancak Hugo Chavez yapılan halk oylaması ile bu kuralın uygulanmasını anayasadan kaldırmıştır. Anayasada belirten durumlarda meclisi feshetme yetkisine bulunan devlet başkanının; başkan yardımcısı ve kabine üyelerini

²⁰⁰ Hasan Buran, “*Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.14, S.1, 2009, s.89.

²⁰¹ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK), “*Venezüella Ülke Bülteni*”, Şubat 2012, s.2 <https://www.deik.org.tr/uploads/deik-venezuela-ulke-bulteni-subat-2012.pdf>, (14.04.2019).

tayin, dış politikayı belirleme, uluslararası sözleşmeleri onaylama, yüksek rütbeli subay ve bürokratları tayin etme gibi hakları mevcuttur²⁰².

Bağımsız olarak konumlandırılan yargı erki hiyerarşisinin en tepesinde üyeleri 12 yıllık dönemler ile seçilen Yüksek Adalet Divanı yer alır. Atama ve terfiler yargı üyelerinin oluşturduğu jüri tarafından sınavla elenen adaylar arasından gerçekleştirilir.

Başsavcı, Sayıştay Başkanı ile Kamu Denetçisi'nin yer aldığı yapı tarafından oluşturulan Cumhuriyet Etik Konseyi, vatandaş gücünü temsil eder. Seçim gücü ise "Milli Seçim Komitesi", "Sivil ve Seçmen Kütüğü Komitesi" ve "Siyasi ve Mali Katılım Komitesi" ile "Yüksek Seçim Kurulu" (YSK) dan oluşur. YSK'nın seçim yasalarını düzenlemek, seçim ve referandumları geçersiz kılmak gibi yetkileri bulunmaktadır²⁰³.

Başkanlık sistemine başarılı örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri verilirken, başarısız örnekleri olarak Latin Amerika ülkeleri verilebilir. Öyle ki başkanlık sisteminin 1958'den beri uygulandığı Venezuela'da dahi başkanlık sistemi pek istikrarlı yürütülememektedir. Ekonomik durgunluk, toplumsal eşitsizlik ve sosyo-kültürel gelenekler sistemin başarısızlığında etkin olmaktadır. Söz konusu yönetimlerin politik seviyesi, askerin otoritesini tamamen kıramamıştır. Toplumdan kopuk olarak sürdürülen iktidar mücadelesi oligark çerçevenin ve askerin vesayetin dışına çıkamamıştır. Bu bağlamda, mevcut istikrarsızlıklar ve siyasi krizlerin bu ülkede uygulanan başkanlık sisteminden kaynaklanmadığını söyleyebiliriz.

Diğer ülkelere nazaran farklı bir model sunan Venezuela'da, demokratik zemin, devrimci işçi sınıfından muhafazakâr tüccarlara uzanan yaygın bir toplumsal çeşitliliğin mücadelesi neticesinde uzlaşma ile sağlanmıştır. Petrol ihracatının özel sektörü kalkındırması ile orta sınıf ve çalışan kitleye mali kaynak oluşturmasının ülkedeki demokratik zeminde istikrarın tesis edilmesi ve devam ettirilmesindeki etkisi çok önemlidir. Başkanlık sistemi ile birlikte devlet bütçesi ekseriyetle sosyal proje ve kalkınma programlarına sarf edilmiştir. Her ne kadar bu yıllarda ekonomisi kötü durumda olsa da, ülkede ki hükümet sistemi bu durumdan çok etkilenmemektedir. Yaşanan ekonomik sorunlara karşın, Latin Amerika'daki diğer devletlere oranla istikrar

²⁰² Ali Fuat Gökçe, "Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin". Akademik Bakış Dergisi, S.30, 2012, s.6.

²⁰³ DEİK, s. 2-3.

konusunda kısmı başarıyı elde etmesinin arkasındaki etmenin, dikta yöneticilere karşı koyabilen bir halk kitlesinin bulunması olduğu söylenebilir²⁰⁴.

3.6.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE ANAYASAL VE HUKUKSAL ELEŞTİRİLER

Bu bölümde ülkedeki belli başlı hukukçuların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde konuya yaptıkları farklı yaklaşımlardan örnekler sunulmuştur. Birçok eleştirel yaklaşıma maruz kalan bu sistemin eksik yanlarını vurgulayan görüşler aşağıda derlenmiştir.

Türkiye’de başkanlık sistemine geçilmesini savunanların zaman zaman başvurdukları bir argüman da, bu sistemin Türkiye’nin sosyal yapısına ve siyasal geleneklerine uygun olduğudur. Eğer bununla kastedilen, Türkiye’nin altı yüz yıllık monarşi mirası ve bir tür “de facto” başkanlık sistemi olarak kabul edilebilecek olan tek-parti deneyimi ise, tam da bu sebepten dolayı başkanlık sisteminin reddedilmesi gerekir. Türk siyasal partilerinin çok büyük ölçüde kişisel liderliğe dayandığı ve bunun çoğu zaman hükümet düzeyine de yansıdığı düşünülürse, bu olumsuz eğilimleri büsbütün pekiştirecek bir siyasal yapılanmanın değil, tersine onları bir ölçüde de olsa sınırlandıracak bir yapılanmanın tercih edilmesi gerektiği açıktır. Üstelik Türkiye, sınırlı Osmanlı deneyimini bir kenara bıraksak bile, çok partili siyasal hayata geçtiğimiz 1946 yılından beri parlamenter rejimle yönetilmektedir, dolayısıyla bu yönde bir anayasal geleneğin oluşmuş olduğu söylenebilir. Bu geleneğin terk edilmesi için hiçbir zorlayıcı sebep yoktur. Çağdaş demokrasiler arasında parlamenter rejimi terk edip başkanlık sistemine geçen veya bunun tersini yapan bir ülkeye rastlanmamaktadır. Fransa’da 1958 yılında, meclis hükümetini andıran bir parlamenter rejim modelinden yarı başkanlık sistemine geçilmesi, iç savaş ihtimalini ortaya çıkaran derin bir anayasa krizinin sonucudur. Kaldı ki, Fransa, Beşinci Cumhuriyet Anayasası’yla bir başkanlık sistemine değil, parlamenter rejimin bazı önemli unsurlarını koruyan bir yarı başkanlık sistemine

²⁰⁴ Cansu Kaymal, “Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki”, *Strategic Public Management Journal*, Vol:3 No: 6, p. 157.

geçmiştir. Olağan dönemlerde siyasal sistemde bu kadar radikal bir değişikliğe gidilmesinin başka bir örneği görülmemektedir²⁰⁵.

Kanunlar ve kanunların uygulamaları, bağımsız ve tarafsız yargı gücü tarafından denetlenmeli, yasama ve yürütme kontrol altında tutulmalıdır. Bu kural tüm sistemlerin olmazsa olmaz koşuludur. Kuvvetler ayrılığının ve denetimin ortadan kalktığı bir sistem, adı ne olursa olsun istibdada açıktır. Denetim görevini yerine getirecek yargı gücünün oluşumunda, yürütme ve yargı asla tek başına belirleyici nitelikte olmamalıdır. Aksi takdirde, yargı üyelerinin kendilerini belirleyen güce karşı durmalarını ve onu denetlemelerini beklemek fazla iyimserlik olur²⁰⁶.

Değişiklik Teklifine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı gün yapılacaktır (m.4). İkinci olarak, değişiklik teklifi, hem Cumhurbaşkanına ve hem de TBMM'ye seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi vermektedir (m.12). Değişiklik teklifine göre, “seçimlerin yenilenmesi” demek, hem TBMM seçimlerinin, hem de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi demektir. Yani Cumhurbaşkanı isterse kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla, TBMM'nin seçimlerini yenileyebilmekte, yani onun görevine son verebilmektedir. TBMM de, isterse, kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla, Cumhurbaşkanının seçimlerini yenileyebilmekte, yani onun görevine son verebilmektedir. Yasama ve yürütme organlarının birbirinin görevlerine son verebildiği bir sistemin “başkanlık sistemi” olduğu iddiası komik bir iddiadır. Başkanlık sistemi, sert bir kuvvetler ayrılığı sistemidir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirinden kesin çizgilerle ayrıdır. Bunlar birbirilerinin görevlerine son veremezler. Görüldüğü üzere, 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa Değişikliği Teklifinde önerilen sistem, yasama-yürütme ilişkileri bakımından başkanlık sistemine değil, parlâmenter hükümet sistemine benzemektedir. Ancak ortada tuhaf bir parlâmenter sistem vardır. Tuhafılık iki bakımdandır: Bir kere, parlâmenter sistemde cumhurbaşkanından başka bir de başbakan bulunur. Oysa önerilen sistemde bir başbakan yoktur. Bu nedenle önerilen sisteme belki “başbakansız parlâmenter sistem” ismi verilebilir. İkinci olarak, teklif edilen sistemde yasama organı ancak üye tamsayısı beşte üç çoğunluğuyla Cumhurbaşkanının görevine son

²⁰⁵ Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, S.51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013, s.208-209.

²⁰⁶ Sami Karahan, “Kontrolsüz Güç, İstibdat Getirir”, “Türkiye’de Geçmişten Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, S.51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013, s. 311.

vereilmektedir. Oysa parlâmenter sistemde yasama organı yürütmeyi görevden alması için üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterlidir²⁰⁷.

Anayasanın 148/1. maddesinde yapılan değişiklikle Anayasa Mahkemesinin anayasaya uygunluk denetimi yapabileceği normlar arasından kanun hükmünde kararnameler çıkarılıyor, yerine cumhurbaşkanlığı kararnameleri ekleniyor. Anayasanın iptal davasını düzenleyen 150. ve 151. maddeleri ile itiraz yolunu düzenleyen 152. maddesinde ve Anayasa Mahkemesinin Kararları kenar başlıklı 153. maddesinde de aynı yolda değişiklikler yapılıyor. Anayasanın 148/1. maddesinin son cümlesinde olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan KHK'leri Anayasa Mahkemesi denetimi dışında tutan cümle “olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” biçiminde değiştiriliyor. Yukarıda da belirtildiği gibi, olağanüstü hal KHK'lerinin yargı denetimine bağlı tutulması, yürütme organının olağanüstü dönemlerde anayasal sınırlar içinde kalmasının en önemli aracı ve güvencesidir. Olağanüstü hallerde çıkarılan kararnamelerin Anayasa Mahkemesi denetimi dışında tutulması hukuk devleti ilkesinin göz ardı edilmesidir. Türkiye'nin yakın tarihi, yürütme organının olağanüstü dönemlerde KHK çıkarma yetkisini nasıl ölçsüz biçimde kötüye kullandığının örnekleriyle doludur. Yürütmenin bu kararnamelerle yapacağı Anayasaya aykırı düzenlemelerin yargı denetimi dışında tutulması, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesinin de, dolayısıyla anayasanın da olağanüstü dönemlerde askıya alınabilmesi anlamına gelir. Kuşkusuz böyle bir sonuç yaratacak bir düzenlemenin ne demokratik hukuk devletiyle ne de anayasal demokrasi ilkesiyle bağdaşır bir yönü bulunmuyor. Böyle bir istisnanın demokratik rejimle yönetilen hiçbir ülkede bulunmadığını bir kez daha yinelemek gerekir²⁰⁸.

Adı cumhurbaşkanlığı olsa da, teklif metni, başkanlık rejimine yabancı, çünkü başkanlık rejimi için kullanılan dört ölçütün (meclis hükümeti, parlamenter, yarı başkanlık, başkanlık sistemleri) de dışında kaldığı gibi, yasama ve yürütme arasında denge ve denetim düzeneği öngörmüyor, yasama, normatif yetki konusunda genel yetkili organ olmaktan çıkarıyor, bağımsız bir yargının varlık koşullarını ortadan kaldırıyor. Özetle, erkler ayrılığı kaldırılıyor. Politika belirleme-düzenleme ve yönetme

²⁰⁷ Kemal Gözler, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Onaylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017, s.187.

²⁰⁸ Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.4, 2016, s. 68.

yetkisi, parti başkanı olarak tek kişiye veriliyor. Erkekler arası medeni işbirliği ve iş bölümü yerine, ‘parti başkanının hâkimiyeti’ öne çıkıyor. Nasıl bir politika belirlenecek, ne nasıl düzenlenecek ve kimlerle yönetilecek? Bu soruların yanıtını, geçerli oyların yarısından bir fazlasını alan kişinin eğilimleri verecek. Bunlar: “ Hukuk ve kamu yararı dışı olabilir, parti beklentilerini karşılayabilir ama ‘cumhur’ olarak bütün halkı temsil etmez. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı unvan ve adı kullanılmaya devam edilse de, aslında, kral-hükümdar-sultan-cumhurbaşkanı adı verilen ‘devlet başkanlığı’ makamı lağvediliyor, yani ortadan kaldırılıyor. Teklif, ad olarak ‘Cumhurbaşkanı’ dense de, böyle bir makam ve kurum yok artık²⁰⁹ .

²⁰⁹ “Prof. Kaboğlu: *Anayasa değişikliği teklifi, başkanlık sistemi veya rejimini öngörmüyor*” , T24, 19 Ocak 2017, <https://t24.com.tr/haber/prof-kaboglu-anayasa-degisikligi-teklifi-baskanlik-sistemi-veya-rejimini-ongormuyor,384009> (20.03.2019).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN GEÇMİŞTEKİ ANAYASAL HÜKÜMET SİSTEMLERİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. 1921 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ

1921 Anayasası memleketin o dönemde verdiği istiklal mücadelesinde idarenin bir merkezden yapılması ve milli mücadelenin tüm Türk milletine ait bir mücadele olduğunun vurgulanması açısından kritik bir anayasadır. Şöyle ki, işgalci kuvvetlerle işbirliği içinde olan İstanbul Hükümeti'ne karşı ülkenin içinde bulunduğu vahim durumdan kurtarılacak tam bağımsızlığı savunan yeni bir meclis kurulmasını sağlamış, ülkenin her yerinden mebuslar seçerek verilen bağımsızlık mücadelesinin de tüm millete ait bir mücadele olduğunu ilan etmiştir. Bu sürece gelene kadar ülke genelinde belli bölgesel grupların kendi çabaları ile işgale karşı sergiledikleri direniş hareketi, 1921 Anayasası'nın ilanı ile tek merkezli ulusal bir mücadele halini almıştır. 23 maddeden oluşan sade ve kısa bir metin olan 1921 Anayasası ile yasama, yürütme ve yargı güçlerinin tamamı meclise verilmiştir. Meclis aynı zamanda hükümettir. Hükümet başkanı aynı zamanda meclis başkanıdır ve devlet başkanıdır. Ayrıca başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı makamı bulunmaz. Tüm güçlerin tek bir merkezde toplandığı bu sistemde meclis üyeleri yani yasama, yürütmede görev alacak kişileri belirler ve bunları denetler. Yani yürütme bir yetkiden önce görevdir. Kararlar mecliste alınır ve oluşturulan icra vekiller aracılığıyla bu kararlar uygulanır.

1921 Anayasası hakkındaki en çarpıcı açıklamayı Prof. Dr. Kemal H. Karpat'ın yaptığını söyleyebiliriz. Karpat'a göre, 1921 Anayasası, kopyalanmış bir anayasa olmadığı için önceki ve sonraki anayasalardan ayrılmakta olup Türk halkının isteklerini ve günün koşullarını yansıtan özgün bir anayasadır. TBMM, milli iradenin tek temsilcisi olarak, yasama ve yürütme yetkilerine tek başına sahip olduğunu belirtmektedir²¹⁰.

1921 Anayasası ile oluşturulan meclis hükümeti sisteminde mecliste bulunan ve yasama görevini üstelenen vekillerin aynı zamanda yürütme üzerinde de ciddi bit etkisinin olduğu ve yargıyı da etkiledikleri görülmektedir. Kuvvetler ayrılığının değil

²¹⁰ Kemal H. Karpat, Türk Siyasi Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Timaş Yayınları, İstanbul, 2018, s. 23

birliğinin olduğu bu durumu dönemim şartlarında değerdendirirdiğimizde normal karşılanması gerekir. Zira oluşturulan anayasa ve hşkşmet sistemini amacı şlkeyi iinde bulunduğu elim durumdan kurtarmak ve bunun iin hızlı ve etkili kararlar almaktır. Bundan dolayı meclisi halkı temsil eden ve halktan aldığı gřęle istiklal mşcadelesini yşrşten organ olarak bakmak daha doğru olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hşkşmet Sistemi'nde ise kuvvetler birliği ilkesinin tam tersine kuvvetler ayrılığı ilkesi temel anlayıştır. TBMM yasama organı olarak faaliyet yşrştşrken Cumhurbaşkanı yşrştme organıdır. Yargı ise tamamen bağımsız ve tarafsız mahkemelerce yşrştşlen bir başka kuvvet organıdır. Meclisin onayında geçen yasalar Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması halinde kanunlaşır. 1921 hşkşmet sisteminde ise yasama da aslında yşrştmenin kendisidir. 1921 hşkşmet sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamı bulunmamaktadır. Devlet Başkanı Meclis Başkanıdır. Bu sistemin uygulanma sebeplerinden birisi de kurucu meclisin o dşnemdeki amacının milli mşcadeleyi yşneten siyasi bir otoritenin olduğunu gşstermek istemesidir.

Bşlent Tanşr'e gşre Teşkilat-ı Esasi-ye'nin 3. maddesindeki Tşrkiye Devleti ibaresi aynı topraklarda ikinci bir devletin kurulduğunu ilan etmek anlamına geldiğini ve bunun da kanunun en devrimci yanlarından biri olduğunu ifade etmektedir. Tanşr, devletin adının "Tşrk Devleti" değil de "Tşrkiye Devleti" olarak nitelendirilmesinin çok anlamlı olduğunu belirtmektedir. şnkş "Tşrkiye Devleti" ibaresinin, etnik kşkeni, dili ve kşltşrş ayırt etmeksizin aynı topraklarda (Misak- Milli sınırları) yaşayan insanları, siyasi birleşmede en şst nokta olarak yeni kurulan devletin çatısı altında birleştirici bir etken olduğunu ifade etmektedir²¹¹.

1921 Anayasasında yasama ve yşrştme yetkisi meclise verilmişken Cumhurbaşkanlığı Hşkşmet Sistemi ile yasama yetkisi TBMM'ye yşrştme yetkisi ise Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Hşkşmet Sisteminde bşte konusunda yasama ve yşrştme organları arasında yaşanabilecek ihtilaf durumlarında yşrştmeye geniş hareket alanı ve yeni bşte kararı kabul edilene kadar belirli alanlarda karar alma serbestisi getirilmiştir.

1921 Anayasasında ift dereceli seçim sistemi ile meclis şyelerinin belirleneceği belirtiliyordu. Yani halk şnce meclise girecekleri seçecek kişileri seçiyor, daha sonra bu kişiler de vekilleri seçiyordu. Meclis seçimleri iki yılda bir yapılacağı da hşkşm altına

²¹¹ Tanşr, Osmanlı-Tşrk Anayasal Gelişmeleri, s. 253-254.

alınmıştı. Günümüzde ise ülke barajlı D'Hont Nispi Temsil Sistemli seçim sistemi uygulanma ve seçimlerin beş yılda bir yapılacağı karara bağlanmış bulunmaktadır.

29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı Başbakanı meclisteki vekiller arasından seçecek, seçilen Başbakan ise Bakanları belirleyecek bu bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından değil, Cumhurbaşkanının sunumuyla meclis tarafından onaylanacaktır. Bu husustan dolayı mevcut sistem klasik parlamenter sistemden ayrılmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanının da Meclis üyeleri arasından olma zorunluluğu getirilmiştir.

4.2. 1924 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ

1924 Anayasası daha çok hükümet sistemine benzeyen ama parlamenter sisteme geçiş için bir aşama olan anayasadır. Bu anayasada yasama ve yürütme yetki ve görevi yine mecliste verilmiştir. Meclis'in hükümeti feshetme yetkisi varken aynı yetki hükümet için söz konusu değildir. 1924 Anayasası'nda yürütme gücü tam olarak ayrı ve bağımsız bir erk halini alamamıştır. Bundan dolayı yasama ve yürütme gücünü elinde bulunduran bu sisten meclis hükümeti sistemine daha yakın bir sistem olmakla beraber ileride geçilmesi düşünülen parlamenter sistemin temellerinin atıldığı bir geçiş anayasası olmuştur (Sezer v.d., 2003: 73). Her ne kadar anayasa yürütme yetkisini meclise vermiş ise de bu yetkinin kullanımı ancak Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanımı mümkündür. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından vekiller arasından seçilir. Seçilen Başbakan kendisi tarafından seçilen Bakanları Cumhurbaşkanının onayına sunar. Cumhurbaşkanı Bakanları onaylaması halinde en geç bir hafta içinde onayladığı listeyi ve izleyeceği politikaları mecliste güvenoyuna sunar. 1923 değişikliğinde bulunan bakanların meclis tarafından onaylaması 1924 Anayasası'nda güvenoyu olarak değiştirilmiştir.

1921 Anayasası'nda Bakanlar veya İcra Vekilleri arasındaki uyuşmazlıkları çözecek merci Meclis iken 1924 Anayasasında Bakanlar Kurulu sistemi getirilmiş, parlamenter sisteme bir adım daha yaklaşılmıştır²¹².

²¹² Ergun Özbudun, "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.62, S.3, 2005, s. 258-259.

“1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” yürütmenin ikili modeline geri dönülerek, TBMM’ye karşı sorumlu Bakanlar Kurulu bulunmakta olup, TBMM’nin yasama yetkisi TBMM’de, yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığı ile yerine getirilmesi hükmüne bağlanmıştır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanınca onaylanan Bakanlar Kurulunun TBMM’nin güvenine sunulması, Meclisin soru, gensoru ve Meclis soruşturması yoluyla Bakanlar kurulunu denetlemesi gibi yetkiler göz önüne alındığında sistemin parlamenter sisteme işaret eden hususları barındırdığı görülmektedir. 1924 Anayasası ile kurulan siyasal sistemde, “Meclis Hükümeti” ve “Parlamenter Hükümet Sistemleri” nin izleri görülür, bu nedenle “kuvvetler birliği” ilkesinden “kuvvetler ayrılığı” ilkesine doğru bir gidiş olduğu dikkat çekmektedir²¹³.

1924 Anayasasında Bakanlar Başbakan tarafından belirlenir Cumhurbaşkanı tarafından onaylanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Başbakanlık makamı olmamakla birlikte Bakanlar bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Yasama organı olarak meclisin görev yapmasının dışında Cumhurbaşkanının da kararname düzenleme yetkisi mevcuttu. Ancak meclisin kararnamenin konusu ile aynı konuda bir kanun metni çıkarması halinde kararname hükümsüz olacaktır. 1924 Anayasasında Bakanlar ve Cumhurbaşkanın izleyeceği politika meclisin güven oylamasına sunulurken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde böyle bir durum söz konusu değildir. 6771 sayılı kanunun 16. Maddesi ile bu husus ortadan kaldırılmıştır.

1924 Anayasası Hükümet Sisteminde de yine 1921 Anayasasında olduğu gibi iki dereceli seçim sistemi uygulanmıştır. Yaklaşık 25 yıl çok partili rejime geçemeyen ülkemizde bu sistem 1946 yılındaki ilk çok partili seçimlere kadar uygulanmaya devam etmiştir.

4.3. 1961 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ

1961 Anayasası Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisini bir arada barındıran iki Meclis’li bir sistem oluşturulmuştur. 1961 Anayasası ile Parlamenter Sistem’e tam geçiş yapılmıştır. Millet Meclisi, halk tarafından seçilen 450 adet üyeden oluşur. Cumhuriyet

²¹³ Gül, s. 76-77; Taha Parla, Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989, Deniz Yayınları, İstanbul, 2013, s. 14.

Senatosu ise 3 gruptan oluşmaktadır. İlk grup, millet tarafından seçilen 150 üyeden, ikinci grup ise Cumhurbaşkanı tarafından seçilen 15 üyeden oluşmaktadır. İlk 2 grubun görev süreleri 6 yıldır. 3. grubun ise görev süreleri daimidir. Anayasa bunlara tabii üyeler adını vermektedir. Bunlar da kendi aralarında 2 kısma ayrılmaktadır. İlk grup 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı yasanın altında isimleri bulunan Milli Birlik Komitesi Başkan ve üyelerinden oluşan kısım, ikinci grup ise eski Cumhurbaşkanılarından oluşan kısımdır²¹⁴.

1961 Anayasası yürütme görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna vermiş, Başbakanlık makamını ise bakanlıkların işleyişlerini ve birbiriyle işbirliğini sağlamakla görevlendirmiştir. Başbakan TBMM üyeleri arasında Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Başbakan tarafından bakanlar vekil olma şartını karşılayabilenler arasından seçilip Cumhurbaşkanıca atanmaktadır. “Bakanlar kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından Meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güvenoyuna başvurulur” (m. 103). Yasama görevi meclise verilirken Cumhuriyet Senatosu Cumhurbaşkanı ile meclis’in yanında bir başka aktör olarak özellikle kanun görüşmelerinde ve görüşmelerde yaşanacak uyuşmazlıklarda görev almak üzere görevlendirilmiştir. Şöyle ki mecliste kabul edilen bir metin Cumhuriyet Senatosu tarafından kabul edilirse kanunlaşabilir. Cumhuriyet Senatosu kendisine meclis tarafından gönderilen metni değiştirirse yeni metin ancak meclis tarafından kabul edilirse kanunlaşabilir. Aksi durumda hem senatodan hem meclisten eşit sayıda üyenin katılımı ile bir komisyon oluşturularak çözüm arama yoluna gidileceği belirtilmiştir. Kısacası Cumhuriyet Senatosu meclisten çıkacak kanunların belirlenmesine etkin rol oynayan bir konuma sahiptir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen kanun tekliflerini onayladığı takdirde on gün içinde yayımlamak zorundadır. Uygun bulmadığı kanunları gerekçesi ile beraber meclise geri gönderebilir. Eğer metin aynı hali ile tekrar kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu onaylamak zorundadır fakat bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır (m. 93). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise vekil sayısı 600 olarak belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama organı olarak meclis vardır. Mecliste kabul edilen kanun Cumhurbaşkanı tarafın onaylanması durumunda 15 gün içinde Resmi Gazetede yayımlanır ve yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı tarafından

²¹⁴Gözler, Elveda Anayasa, 2017, s.187.

onaylanmayan bir kanun meclis tarafından hiçbir değişiklik yapılmadan tekrar kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu onaylamak zorundadır. Başbakanlık makamı olmamakla birlikte yürütme Cumhurbaşkanının görevi ve yetkisidir. Bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından vekil olma şartını karşılayan kişiler arasından atanır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (2709 nolu kanun/m. 104).

1924 Anayasası'nda egemenlik hakkını kullanan organ Meclis olarak kabul edilmiştir. 1961 Anayasası'nı hazırlayanlar bu görüşü değiştirmiş ve "Millet egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır." ifadesini anayasaya ekleyerek egemenliğin sadece Meclis'te toplanması hususunda değişikliğe gitmişlerdir.

1961 Anayasası, yürütme organını "görev" şeklinde düzenlemiştir (m. 6). Yasama yetkisi TBMM'ne verilirken, yürütmeye kanunlar çerçevesi içinde "görev" verilmiştir. Yürütme görevinin kapsamı, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve bu maksatla kanunların uygulanmasından ibarettir. Bu göreve yürütmenin düzenleyici işlemlerini de katmak gerekir. Anayasanın ilk halinde tüzük ve yönetmelik çıkarmak yürütmenin doğal görevleri arasında sayılmışken, 1971 tarihinde anayasada yapılan değişiklikle beraber yürütmeye kanun hükmünde kararname çıkarma görevi verilmiştir²¹⁵.

4.4. 1982 ANAYASASI (1987 DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİ) HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ

²¹⁵ Gül, s. 95.

1982 Anayasası içinde bulundurduğu geçici hükümler ile beraber Danışma Meclisi ile Milli Güvenlik Konseyi tarafından 7 Kasım 1982’de halkoyuna sunularak kabul edilmiştir. 1961 Anayasası’na göre daha detaylı bir anayasa olan 1982 Anayasası 177 madde, 16 geçici maddeden oluşmuştur. Maddeleri normal anayasalara göre daha uzun ve detaylıdır²¹⁶.

7 Kasım 1982’de halkoyuna sunularak kabul edilen Anayasa’nın geçici hükümleri ile Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı ve Devlet Başkanlığı görevi yürüten kişinin Cumhurbaşkanı olarak yedi yıl boyunca görevi yürüteceği belirtilmiştir (geçici hükümler/m. 1). Milli Güvenlik Konseyinin ise Cumhurbaşkanlığı Konseyi olarak altı yıl boyunca görev yapacağı kararı alınmıştır (Geçici Hükümler/m.2). Cumhurbaşkanlığı Konseyi’nin görevleri ise aynı madde’nin devamında şu şekilde tanımlanmıştır;

- “a) Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilen, Anayasada yazılı temel hak ve hürriyetlere ve ödevlere, lâiklik ilkesine, Atatürk inkılâplarının, millî güvenliğin ve kamu düzeninin korunmasına, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna, milletlerarası andlaşmalara, dış ülkelere silahlı kuvvet gönderilmesine ve yabancı kuvvetlerin Türkiye’ye kabulüne, olağanüstü yönetime, sıkıyönetim ve savaş haline dair kanunlar ile Cumhurbaşkanınca gerekli görülen diğer kanunları Cumhurbaşkanına tanınan on beş günlük sürenin ilk on günü içinde incelemek;*
- b) Cumhurbaşkanının istemi ve tespit edeceği süre içinde: Milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesine, olağanüstü yönetim yetkisinin kullanılmasına ve alınacak tedbirlere, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yönetim ve gözetimine, gençliğin yetiştirilmesine ve Diyanet İşlerinin düzenlenmesine ilişkin konuları incelemek ve görüş bildirmek;*
- c) Cumhurbaşkanının istemine göre, iç ve dış güvenlik ile gerekli görülen diğer konularda inceleme ve araştırma yapmak ve sonuçlarını Cumhurbaşkanına sunmak.”*

Yukarıda bulunan geçici hükümler ile Cumhurbaşkanlığı Konseyi 6 yıllık bir süre için yasamada Millet Meclisi ile birlikte görev alan bir aktör olarak kendine yer edinmiştir.

1982 Anayasası’na göre Cumhurbaşkanı yürütmenin diğer kanadıdır. 40 yaşını doldurmuş olmak, üniversite mezunu olmak ve milletvekili seçilebilme şartlarını taşıyor olan Türk Vatandaşları içerisinde 7 seneliğine parlamento tarafından seçilmektedir²¹⁷. Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından seçilip seçilen Başbakanca Bakanlar vekil olma şartını taşıyanlar arasından seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. “Bakanlar Kurulunun

²¹⁶ Tunç. Bilir, s.13-14

²¹⁷ Kemal Gözler, Elveda Anayasa.

programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır” (m.110). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise Bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir (m.104).

1982 Anayasası’na göre Cumhurbaşkanı sadece bir dönem için seçilebilir ve seçildiği takdirde vekilliği düşerek varsa partisi ile ilişkisi kesilir. Cumhurbaşkanı’nın süresinin 7 sene olmasındaki neden kendisini seçen hükümetin görev süresinden daha uzun süre başta kalarak kendisini seçen hükümet ile özdeşleştirilmesine engel olunmaktır. Cumhurbaşkanına 1982 Anayasasında normal parlamenter sistemlere göre daha fazla yetki verilmiştir²¹⁸. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır”(m. 77). Cumhurbaşkanı sadece iki dönem seçilebilir. Eğer görev süresini tamamlamadan seçim kararı alınırsa tekrar aday olabilir.

1982 Anayasası, hükümet modeli bakımından tarihsel süreç ve dünyadaki genel eğilime paralel tercihini parlamenter sistemden yana kullanmasına karşın; Cumhurbaşkanına ve Başbakana yürütme erki içerisinde verdiği önem nedeniyle yürütme organını devletin diğer organlarına karşı farklı konumlandırmıştır. Anayasa’nın 8. Maddesine göre “yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” demek suretiyle en önemli özelliğini ortaya koymuştur. Dolayısı ile yürütmenin doğrudan doğruya, Anayasadan kaynaklanan yetkilerinin olduğu hüküm altına alınmıştır. Anayasada yürütmenin hem “yetki” hem de “görev” olarak ele alınması, yürütme organını birçok konuda etkili hale getirmiştir. Örneğin yürütme organına herhangi bir yetki kanununa gerek kalmadan olağanüstü hal ve sıkıyönetim (m.11-122) KHK’ları çıkarma yetkisinin verilmiş olması bu organı yasama ve yargı organlarına karşı güçlü kılan düzenlemelerdir²¹⁹.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme erki Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu aracılığı icra edilmekte Cumhurbaşkanına belli konularda kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Kararname yetkisi yürütmeye verilen denge bozucu bir

²¹⁸ Soysal, s. 205.

²¹⁹ Gül, s.116-117.

etken gibi görünse de Cumhurbaşkanınca düzenlenen kararnameler, meclisçe çıkarılan aynı muhteviyattaki bir kanunla hükümsüz hale getirilebilmekte yahut daha önce kanunlaşmış bir konuda kararname çıkarılamamaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanına verilen yetkiler belli hususlarla sınırlandırılmış, yürütmenin elindeki yetkiler yasama yoluyla dengelenebilecek şekilde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı ayrıca yasama alanında çok önemli bir noktada görevlendirilmiştir. Şayet seçimlerden 45 gün sonra hala Bakanlar Kurulu kurulamamışsa veya kurulsu bile güvenoyu alamamışsa Cumhurbaşkanı, Meclis'i feshedebilir. Bu yetki Bakanlar Kurulu'nun oluşturulup Hükümetin kurulması sürecinde yaşanabilecek krizlerin önüne geçilmek maksadıyla Cumhurbaşkanına verilmiştir²²⁰.

1982 Anayasasında 30 yaşını doldurmuş ilkokul mezunları vekil seçilebilirken Cumhurbaşkanlığı sisteminde yaş sınırı 18'e indirilmiştir. Her iki sistemde de seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. 1982 Anayasasında vekil sayısı dört yüz iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu sayı altı yüze çıkarılmıştır.

4.5. 1982 ANAYASASI (2017 DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİ) HÜKÜMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ MUKAYESESİ

1982 Anayasasında yürütme yetki Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmişken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Mecliste bulunan vekil sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanı yine halk tarafından 5 yılda bir seçilecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kaldırılan Bakanlar Kurulu ile meclisin bakanlar kurulunu ve bakanları denetleme ve bakanlara kanun hükmünde kararname çıkarma görev ve yetkisi ortadan kalkmış, TBMM'nin kanun tekliflerini görüşme, kabul etme görev ve yetkisi devam ettirilmiştir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler kaldırılmış, yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiştir. Fakat Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi; "Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir, Sosyal haklar hariç temel hak ve özgürlükleri düzenleyemez, Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda çıkarılamaz, Kanunla çatışması halinde kanun uygulanır, TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa kararname hükümsüz kalır." hükümleriyle

²²⁰Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s.21.

sınırlandırılmıştır. Bakanlar kurulu kaldırıldığı için Meclisi olağanüstü hallerde resen göreve çağırabilecek merci cumhurbaşkanı olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı varsa vekilliği ve siyasi parti üyeliğinden istifa etmesi gerekirken bu sistemde cumhurbaşkanının siyasi partisinden istifa etmesi zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Bu durum cumhurbaşkanının tarafsızlığına gölge düşürecek bir husus olarak kabul edilip kamuoyunda ciddi tartışmalara sebebiyet vermiştir. “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.” Maddesi “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.” şeklinde değiştirilmiştir. Başbakanı atama yetkisi Cumhurbaşkanında iken yapılan düzenleme ile Başbakanlık Kurumu ortadan kaldırılmış, bakanların ataması görevi ve yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Kanunların Yayımlanması: Önceki düzenlemede 1982 Anayasası’nın 96. Maddesinde üye tam sayısı ve salt çoğunluk ile ilgili olup, üye sayısı 550, toplantı için yeterli sayı 184, karar verilmesi için gerekli sayısı 139 olarak belirlenmiştir. Yürürlükteki maddeye göre ise TBMM sayısı 600 olup, veto edilmiş bir kanunun Cumhurbaşkanı’na gönderilebilmesi için 301 olması gerekmektedir ²²¹.

²²¹Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 875-979.

SONUÇ

İnsan ırkı gruplar halinde yaşamaya başladığı andan itibaren toplumsal kurallar da koymaya başlamıştır. İlk başlarda çok ilkel olsa da tarihsel süreç içerisinde gelişerek günümüzdeki halini alan bu kurallar artık birbirini denetleyen ve birbirinin garantisi olup devamlılığını sağlayan, her bireyin hakkını güvence altına alan, belirlediği kurallara uyulmadığında ise yaptırım uygulayan devlet organizmasını ortaya çıkarmıştır. Devlet yapısının ortaya çıkışı ile beraber bu yapının sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde devam etmesi için çok çeşitli sistemler ortaya çıkmıştır. İnsanlığın yıllarca süren mücadelesi sonucu ortaya demokrasi olgusu çıkmıştır. Bu olgu çerçevesinde insan haklarının küresel düzeyde kabul edilişi günümüzde hala devam eden bir mücadele olmakla birlikte, aynı zamanda ciddi oranda hak kazanımlarının da beraberinde getirmiştir.

Kalabalık toplumların içinde bulundukları şartlara göre asgari düzeyde bir örgütlenme ihtiyacı ile başlayan yönetim yapılanması yerini artık son derece karmaşık ve kurallı hükümet sistemlerine bırakmıştır. Bu hükümet sistemleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu sistemler ülkelerin içinde bulundukları demografik, coğrafik, ekonomik ve politik durumlarına göre benimsenen farklı farklı formlarda uygulanmaktadır.

Türkiye Cumhuriyetinin anayasal sürecini cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırarak incelemek gerekir.

Cumhuriyet öncesi ilk anayasal hareket olarak 1808 Senedi İttifakı kabul edebiliriz. Padişah'ın kabul ettiği bu anlaşma ile ayanlara bir takım güvence ve haklar verilmiş olmasının ötesinde, ayanların varlığını siyasi zeminde kabul etmesi önem arz etmekteydi.

1839 Tanzimat Fermanı ile Padişah yetkilerinin bir kısmını iradesiyle başka kişi ve kurumlara devretmeyi kabul etmekteydi. Müslümanlara tanınan güvence ve haklar yabancı devletlerin Osmanlı Devletine yaptığı baskı sonucu 1856 Islahat Fermanı ile gayrimüslimlere de tanınmıştır.

1876 Meşrutiyetin ilanı ile Osmanlının yıkılmasının önleneyeği düşünülerek Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesi Osmanlı Devleti'nde anayasal gelişim açısından bir milattır. Tüm eksiklere rağmen bir meclisin varlığı ve bir anayasanın yürürlük

kazanması çok önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. İlk kez devletin temel erklerine işaret edilmesi yanında temel hakların anayasada kaleme alınmaya çalışılması siyasal gelişim açısından son derece kıymetlidir. Anayasanın askıya alındığı dönem sonrası Jön Türk'lerin önderliğinde II. Meşruiyet Dönemi siyasal alanda bir takım yeniliklerle birlikte İttihat ve Terakki'nin yönetimdeki etkin olduğu bir süreç yaşanmıştır.

Tüm bu süreçlerde, padişahın iradesinin sınırlanması, siyasi tarihimize, temsil, parlamento, kabine, muhalefet, temel hak ve hürriyetler gibi anayasal terimlerin girmesine ve yapılarla tanışma imkânı sağlamıştır. Bu bir anlamda anayasal açıdan bir olgunlaşma süreci olmuştur.

Ülkenin kurtuluş mücadelesi verdiği olağanüstü dönemde, Mustafa Kemal ve arkadaşlarının önderliğinde, bir tarafta cephelerde mücadele verilirken diğer tarafta Ankara'da millet meclisi toplanmaktaydı. Böyle bir dönemde 24 madde oluşan 1921 Anayasa yürürlüğe girmiştir. Öngördüğü yönetim şekli Meclis Hükümeti Sistemi'ydi. Kuvvetler birliği ilkesi benimsenmiştir. Yasama ve yürütme mecliste iken yargı üzerinde de etkili olduğu muhakkaktı. Anayasal süreç açısından bunlar olurken, Kanun-i Esas-i, saltanat ve halifelik daha kaldırılmamıştı.

Cumhuriyetin ilanı, saltanat ve halifeliğin kaldırılması ve 1921 Anayasasının ihtiyaçlara cevap vermemesi yeni bir anayasa çalışmasını zorunlu kılmaktadır. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası yine Meclis Hükümetini Sistemi'ni öngörmüş ise de Parlamenter Sistemin bir kısım özelliklerini yansıtmaktaydı. Bu nedenle 1924 Anayasası'nın öngördüğü yönetim şekli olarak "kuvvetler birliği görev ayrılığı" şeklinde tarif edilmektedir. Devletin dini İslam ilkesinin anayasadan çıkartılması, laiklik ilkesinin kabulü, kadınlara seçme seçilme hakkının verilmesi ve çok partili hayata geçiş süreci 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde gerçekleşmiş anayasal değişikliklerdir.

1960 darbesinden sonra 1961 Anayasası hazırlanıp yürürlüğe girmiştir. Öngördüğü sistem Parlamenter Sistem'dir. İkili meclis yapısı ve çoğulcu bir anlayışı benimsemesi 1961 Anayasası'nın temel özelliği olmuştur. Millet adına egemenliği artık meclis anayasanın öngördüğü kurumlar eli ile kullanılmaktaydı. Türkiye Cumhuriyetinin laik, insan haklarına dayanan, demokratik, sosyal bir hukuk devlet olduğu ilkesi bu anayasa ile hayat bulmuştur. Anayasal güvencelerden olan Anayasa Mahkemesi bu

dönemde kurulmuştur. Ancak öngördüğü seçim sistemin getirdiği istikrarsızlık, özgürlükçü anlayış ve devlet yapısı içinde yürütmenin zayıf bırakıldığı eleştirilerine her zaman maruz kalmıştı.

1980 askeri darbe sonrası 1982 yürürlüğü giren anayasa, 1961 anayasasının öngördüğü birçok özgürlüğü kısıtlarken birçok siyasi yasağı da beraberinde getirmiştir. Parlamenter sistemi öngörmüş ise de erkler arasında yürütmeyi, yürütme içinde de Cumhurbaşkanlığı makamını güçlü kılmıştır. Süreçte birçok kez değişikliğe uğrayan 1982 Anayasası hala yürürlükte olan bir anayadır.

1982 anayasasının getirdiği siyasi değişikliklerin kaldırılmasıyla başlayan değişim süreci birçok maddesinin değişmesiyle devam etmiştir. 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve 2010 yılında kabul edilen anayasa değişikliği paketi beraberinde başkanlık sistemi tartışmalarını da alevlendirmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti siyasi tarihine bakıldığında, siyasi istikrarsızlık dönemlerinin sebep olduğu yönetim boşlukları, güçlü ve etkin bir yönetim ihtiyacı, siyasi liderlerin yaklaşımı, Başkanlık Sistemi'nin benimsenmesine neden olmuştur. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu kapsamda gerekli değişiklikler yapılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. Yapılan ilk seçimde Türkiye Cumhuriyeti Devleti Başkanı olarak Recep Tayip Erdoğan seçilmiştir.

Kabul edilen anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanı siyasi parti üyesi olabilmekte, yürütme görevini tek başına üstlenmekte, kararname yayınlatabilmektedir. Yasama, yürütme ve yargı alanında birçok ve ciddi değişikliği de beraberinde getiren bu yeni sistem, ciddi tartışmalara sebebiyet vermiştir. Anayasa değişikliği metninin mecliste görüşülmesi ve oylanması sırasında hararetli tartışmalar yaşanmıştır. Güçler ayrılığı ilkesi ile ters düştüğü, başkanlık sistemi ile uzaktan yakından alakası olmadığı ve ucu açık maddeler bulundurduğu iddiası ile çok tartışılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ülkemizde yaklaşık iki yılını doldurmuş bulunmaktadır. Mevcut sistemin ülkemiz için yararlı olup olmadığını tespit etmek için tarih nezdinden son derece kısa bir süre olan bu zaman dilimi nedeniyle objektif değerlendirmeler bilimsel bir bakış açısıyla uzun süreli pratiklerin rasyonel gözlemlenmesi ile mümkün olacaktır.

Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ülkemizin geliş aşamasını, bu süreçte yaşananları, dünya genelinde tatbik edilen sistemleri ve ülkemizdeki sisteme

yakın olan hükümet sistemleri ile kıyaslaması yapılarak, sistemin esasları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Türk tipi başkanlık sistemi olarak nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, uyumla süreciyle birlikte bir takım değişikliklere uğrayacağı muhakkaktır. Bilimsel ve hukuki bir bakış açısıyla ele alınan sistemin uygulayıcılarının ileride yapacakları değerlendirmeler sistemin neticesini belirleyecektir.

Türk toplumunun siyasi tarihine bakıldığında, uygulanan Parlamenter Sistemin ülkenin ihtiyaçlarına cevap veremediğini, Başkanlık Sisteminin bu ihtiyaca cevap verecek nitelikte bir sistem olduğu kanaatine varılmıştır. Toplumların dinamik olduğu gerçekliği göz önünde bulundurulduğunda sisteminden süreçte revize edileceği muhakkaktır.

KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz, “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, AÜHFD, Cilt:14, Sayı:1, 1957, (s. 3-37).

Akçay, Erkan, “Kuvvetler Ayrılığı ve Yetki-Sorumluluk Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye, Sayı:94, 2017, (s.441-457).

Akşin, Sina (Ed.), Türkiye Tarihi 3: Osmanlı Devleti 1600-1908, Cem Yayınları, İstanbul, 1997.

Akşin, Sina (Ed.), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye 1980-1995, Cem Yayınları, İstanbul, 1997.

Aldıkaçtı, Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.

Alkan, Necmettin, “Osmanlı Devleti’nin Batı Politikası Tanzimat’tan II. Meşrutiyet’e (1839-1908)”, Türk Dış Politikası Osmanlı Dönemi-2, (Ed. Mustafa Bıyıklı), Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2008, (s.137-188).

Alkan, Haluk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, Yeni Türkiye, 2017, (s. 1-6).

Aristoteles, Politika, çev. Mete Tunçay, Remzi Kitap Evi, İstanbul, 2014.

Arsel, İlhan, Teoratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975.

Aslan, Rıza, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre, Dora Yayınları, Bursa, 2009.

Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, “Hükümet Teşkilatı Hakkında”, Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, <http://www.atam.gov.tr/ataturkun-soylev-ve-demecleri/hukumet-teskilati-hakkinda>, (10.01.2019).

Ay, Nuran, “Osmanlı Devletine Liberalizmin Etkileri”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8, Sayı: 1–2 (Milenyum Armağanı), 2000, (s. 463–504).

Bal, Bülent, İstikrarsız Parlamenterizm Karşı Başkanlık Sistemi, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.

Batum, Süheyl, 99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2010.

Bayraktar, Köksal, 2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.

Beceren, Ertan, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”. Yeni Türkiye, Sayı: 51 Başkanlık Sistemi Özel Sayı, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2013, s.284.

Berkes, Niyazi, Türk Düşününde Batı Sorunu, Yapı Kredi Yayınları, Ankara, 2015.

Beyme, KlausVon, “KlausVonBeyme’nin Tebliği”, Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, Ed. Erdal Onar, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2005, s.77-116.

Bilik, Erol, “İngiltere’de 18 ve 19 uncu Yüzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, AÜHFD, Cilt:8, Sayı:1-2, 1951, (s. 439-453).

Bilir, Faruk ve Murat Yanık, Sorularla Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2013.

Bozlağan, Recep, Türk Tipi Başkanlık, Hayat Yayınları, İstanbul, 2016.

Buran, Hasan, “Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:14, Sayı: 1, 2009, (s. 69-97).

Bülbül, Kudret, Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler, Tezkire Yayınları, İstanbul, 2017.

Coşkun, Uygur, “Dünden Bugüne Anayasacılık”, Hukuk Gündemi, Sayı: 2, 2017, (s. 24-29).

Coşkun, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, Araştırma Makalesi, DÜHFD, Cilt: 22, Sayı: 36, 2017, (s. 3-30).

Çeviren, Mahir, “Atilla Öztürk: Cumhurbaşkanlığı Sistemine Hayır!”, Finike Akdeniz Günlük Bağımsız Siyasi Gazete, 25 Ocak 2017. http://www.finiqueakdeniz.com.tr/haber-7487-atilla_ozturk_cumhurbaskanligi_sistemine_hayir.html, (08.04.2019).

Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK), “Venezüella Ülke Bülteni”, Şubat 2012, s.2 <https://www.deik.org.tr/uploads/deik-venezuela-ulke-bulteni-subat-2012.pdf>, (14.04.2019).

Dikici, Fatih, Anayasa Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.

Duverger, Maurice, Siyasal Rejimler, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986.

Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.

Erdoğan, Mustafa, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, Ankara, 2009.

Eroğul, Cem, “1908 Devrimini İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, 100. Yılında Jön Türk Devrimi, (Ed. Sina Akşin, Sarp Balcı ve Barış Ünlü), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, (s.85-139).

Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:4, 2016, (s. 45-74).

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Anayasa’nın 13.Maddesi)”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 2002, (s.112-149).

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasal Derinlik, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Türkiye’de Başkanlık Sistemi. Yetkin Yayınları, Ankara, 2015.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Gergerlioğlu, Muhammed Taha, Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı, Hayykitap, İstanbul, 2017.

Sartori, Gionanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Ergun Özbudun (çev.), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Gözcü, Alev, “Kitabiyat: TürkkayaAtaöv, 2. Dünya Savaşı”, ÇTTAD, Cilt:VI, Sayı:15, 2007, s. 369-378.

Gökçe, Ali Fuat, “Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin”, Akademik Bakış Dergisi, Sayı 30, 2012, (s. 1-17).

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Yayınları, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2014.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015.

Gözler, Kemal, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Onaylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa, Ekin Kitabevi, Bursa, 2018.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2019.

Gözübüyük, A. Şeref, Açıklamalı Türk Anayasaları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

Gül, Hüseyin, 1923’ten 2018’e Türkiye’de Hükümet Sistemi, Efe Akademi Yayınları, İstanbul, 2018.

Güneş, İhsan, “II. Meşrutiyet Dönemi Hükümet Programları”, AÜ Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Sayı:1, 1990, (s. 178-179).

Güran, Sait, "Egemenlik Ulus'undur Üstünlük Anayasa'dadır", Sempozyum 2000. (s.43-62).<https://www.anayasa.gov.tr/media/4674/guran.pdf> (02.02.2019).

Haniç, Hacer, Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yeni Türkiye. Hayykitap, İstanbul, 2017.

Hekimoğlu, Mustafa Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Ankara, 2009.

İnalcık, Halil, “Sened-i İttifak Ve Gülhane Hattı Hümayunu”, Türk Tarih Kurumu Dergisi, Sayı: 112, 1964, (s. 603-607).

Kaboğlu, İbrahim, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, İstanbul, 2005.

Kaboğlu, İbrahim, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası: Halk Neyi Oylayacak, İmge Kitabevi, Ankara, 2010.

Kapani, Münici, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

Karahan, Sami, “Kontrolsüz Güç, İstibdat Getirir”, “Türkiye’de Geçmişten Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, Sayı: 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013, (s. 309-312).

Karpat, Kemal H., Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller, Timaş Yayınları, İstanbul, 2017.

Karpat, Kemal H., Türk Siyasi Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Timaş Yayınları, İstanbul, 2018.

Kaymal, Cansu, “Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki”, *Strategic Public Management Journal*, Vol:3 No: 6, (s. 150-167).

Kılınç, Ahmet, İran Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XII, Sayı:1-2, (s.907-948).

Koçak, Cemil, “Türkiye Avrupa’daki 4üncü Tek Parti Diktatörlüğüydü”, *Star*, 02.03.2013. <http://www.duzceyerelhaber.com/Cemil-KOÇAK/14149-Turkiye-Avrupadaki-4uncu-tek-parti-diktatorluguydu>, (05.01.2019).

Kozanoğlu, Hayri, “10 maddede başkanlık sistemine neden karşı çıkılmalı?”, *Birgün*, 06 Aralık 2016. <https://www.birgun.net/haber-detay/10-maddede-baskanlik-sistemine-neden-karsi-cikmali-138340.html> (08.04.2019).

Kurban, Samed, Başkanlık Sisteminden Beklentiler ve Türkiye, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2014.

Kuzu, Burhan, “Yeni Bir Anayasaya Doğru”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:47, Sayı:3-4, 1992, (s. 215-235).

Kuzu, Veli, “1982 Anayasasının Genel Özellikleri ve Önemli Maddeleri”, 16 Eylül 2008. <http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/1982-anayasasinin-genel-ozellikleri-ve-onemli-maddeleri/> (02.05.2019).

Küçük, Adnan, “Türkiye’de 1982 Anayasasından Kaynaklanan Güncel Sorunlar”, *Türkiye’nin Siyasal ve Anayasal Rejimi*, Orion Kitabevi, Ankara, 2012.

Küçük, Adnan, “Türkiye’de Geçmişten Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, *Yeni Türkiye Yayınları*, Ankara, Sayı: 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013. (s. 818-821).

Locke, John, Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, çev. Fahri Bakırcı, Eksi Kitaplar Yayınevi, Ankara, 2016.

Luggat Osmanlıca Türkçe Sözlük, “Teşkilat-ı Esasiye”, 2015, <https://www.luggat.com/index.php#ceviri> (12.12.2018).

Milli Nizam Partisi Program ve Tüzük, Haktanır Basımevi, İstanbul, 1969, s. 10. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/799/197600503.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (20.03.2019).

Miş, Nebi ve Burhanettin Duran, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Seta Yayınları, İstanbul, 2017.

Önsoy, Rifat , “Sened-i İttifak ve Türk Demokrasi Tarihindeki Yeri”, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi Cilt:4, Sayı:1, 1986, (s. 24-37).

Örmeci, Ozan, “Türkiye’de Anayasal Hareketler ve Oluşum Süreçleri”, 12 Şubat 2016, <http://politikaakademisi.org/2016/02/12/turkiyede-anayasal-hareketler-ve-olusum-surecleri/> (15.11.2018).

Özbudun, Ergun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Hukuki Niteliği”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, 1985, (s. 475-503).

Özbudun, Ergün, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Türk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı Yayını, Ankara, 2008.

Özbudun, Ergun, “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:62, Sayı:3, 2005, (s. 258-259).

Özbudun, Ergun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, Sayı: 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayı), 2013, (s. 208-209).

Özbudun, Ergün, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Özer, Attila, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1981.

Özkan, Cahit, “İstikrar Arayışı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye, Sayı: 94, 2017, (s.430-433).

Özkiraz, Ahmet ve Berkan Hamdemir, “Anayasacılık Hareketleri, Kapitalizm ve Osmanlı”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:11, Sayı:2, 2009, (s. 59-78).

Öztürk, Namık Kemal, Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999.

Parla, Taha, Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989, Deniz Yayınları, İstanbul, 2013.

Parla, Taha, Türkiye’de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016, Metis Yayınları, İstanbul, 2016.

TC. Ekonomi Bakanlığı, “Tahran Ticaret Müşavirliği: İran İslam Cumhuriyeti Ülke Profili”, 2018,

[https://ticaret.gov.tr/data/5b8a43345c7495406a2270a6/Ülke%20Profili/İran%20Ülke%20Profili%202018\(12.04.2019\).](https://ticaret.gov.tr/data/5b8a43345c7495406a2270a6/Ülke%20Profili/İran%20Ülke%20Profili%202018(12.04.2019).)

Parsak, Mehmet, “Parlamenter, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyetinin Hükümet Sistemi” , Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, Kasım, 2012, Sayı:1, (s. 1-23).

Ridges, E.W., İngiliz Anayasa Hukuku, çev. Mukbil H. Özyörük, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 3, Cilt 18, 1951, (s. 183-209).

Sagar, D.J. Political Parties Of The World, John Harper Publishing, Londra, 2009.

Sencer, Muzaffer, “1980’e Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 4, Ankara, 1984, (s. 1-30).

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.

Şahin, Adil, “Siyasal Düşünceler Tarihinde “Sınırlı Devlet” Fikrinin Kadimliği ya da Genel Kamu Hukuku Bağlamında İnsan, Özgürlük ve Devlet İktidarı Algısındaki Evrilme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XV, Sayı: 3, 2011, (s. 311-362).

Şenel, Alaeddin, Siyasal Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1995.

TBMM Başkanlığı, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, 2014, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1924.aspx> (18.01.2019).

Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, Adam Yayınları, İstanbul, 2001.

Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2019.

TBB, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Anayasa Değişiklik Teklifi, TBB Değerlendirme Yaptığı Hükümler, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx (17.03.2019).

Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basımevi, İstanbul, 2015.

Troper, Michel, “MichelTroper’in Tebliği”, Demokrasi ve Yargı Sempozyumu, Ed. Erdal Onar, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2005, (s.12-24).

Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.

Türkyılmaz, Murat, Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Sanat Ofisi Yayınları, Ankara, 2017.

Uran, Peri, "Anayasaların Başlangıç Kısımları", İÜHFM, Cilt: LXXIII, Sayı:1, 2015, (s.223-248).

Vedel, Georges, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı. çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker, Avrupa Hukuk Konseyi -Türk Demokrasi Vakfı, Ankara,1993.

Yakacak, Gülnihal Ahter, Karşılaştırmalı Hukukta Devlet Başkanının Yasama Organı Üzerindeki Yetkileri (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova, 2015.

Yaman, Abdulsemet , "Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 24, 1, 2014,s. 83-98.

Yetim, Fahri, "Milli Mücadele Döneminde İsyanların Gölgesinde Düzce ve Çevresinde Asayiş Sorunları", CTAD, Yıl:7, Sayı:13, 2011, (s.54-69).

Yıldız, Aytaç, "Niyazi Berkes ve Türkiye'de Çağdaşlaşma", Sosyoloji Konferansları, No: 46(2012-2), 2012, (s. 1-33).

Yokuş, Sevtap, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm süreci". 21.04.2017, <http://www.democraticprogress.org/publications/analysis-by-sevtap-yokus-turkiyede-2017-anayasa-degisiklikleri-ve-cozum-sureci/> (25.12.2018).

Yücel, Bülent, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

Yüksel, Saadet, "ConstitutionalChanges of Turkey in 2001 underthe Framework of the EU Adaptation Process", Annales De La Faculte De DroitD'Istanbul, Cilt:XXXIX, Sayı:56, İstanbul, 2007, (s.153-167).

Yüzbaşı, Firdevs, Bir Demokratik Hükümet Sistemi Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi, Adalet Yayınları, Ankara, 2015.

Mahmut Hamsici, 2.Cumhuriyetin Anayasasının Oylandığı 1961 Referandumu, BBC Türkçe, 3 Nisan 2017

Haluk Kalafat, 1987 Referandumu: Özal 75 Bin Oyla Kaybetti, Bianet, 02 Şubat 2017

Yavuz Donat, “Demirel Halk Baskı Yapmalı”, Milliyet, 08 Temmuz 1995

Fikret İlkiz, “Parti Kapatılması ve 69 Madde”, Bianet, 07 Temmuz 2001

Mehmet Kahraman, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi ve Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu, SÜ.İİBF. Sosyal ve Ekonomi Araştırma Dergisi, s.263

İbrahim Kaboğlu, Parlamenter Rejimin Olağanüstühalde Kaldırılması. 16 Nisan 2017 Referandumu ile Kabul Edilen Anayasa Değişikliğine İlişkin İlk Gözlemler”, İstanbul, 2017

Yeşim Uzun, “16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referandum Sürecinin Ulusal Basındaki Haber Çerçevelemesi Üzerine Bir Çalışma”, İNİP E- Dergi, Mayıs 2018

“Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Açıklamalı”, 2004, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>(07.11.2018).

“Anayasa Nedir, Ne Değildir?” <http://www.anayasaplatformu.net/s/anayasa-nedir-ne-degildir> (10.05.2019).

“1950-1960 Dönemi Özellikleri ve Çok Partili Sistem” 07.07.2013. <http://www.yardimcikaynaklar.com/1950-1960-dnemi-ok-partili-sistemi/> (02.03.2019)

“Erdoğan: Türk tipi başkanlık sistemini devreye sokalım”, Sputnik, 11 Kasım 2016, <https://tr.sputniknews.com/politika/201611111025754607-erdogan-baskanlik-sistemi/> (16.03.2019).

“İşte CHP’nin Az Önce Sunduğu Muhalefet Şerhinin Tam Metni”, Düzgün Haber. 2 Ocak 2017. <https://duzgunhaber.com.tr/iste-chpnin-az-once-sundugu-muhalefet-serhinin-tam-metni/> (05.02.2019).

“Necmettin Erbakan 'Başkanlık' için ne dedi?”, THM Haber, 19 Ocak 2017, <https://www.thmhaber.com/necmettin-erbakan-039baskanlik039-icin-ne-dedi-haber-87296> (16.03.2019).

“12 Mart askeri muhtırası neden verildi?”, Dünya Bülteni, 12 Mart 2019 <https://www.dunyabulteni.net/olaylar/12-mart-askeri-muhtirasi-neden-verildi-h150957.html> (15.03.2019).

“Özal ve Demirel Başkanlık için bakın yıllar neler söylemiş?”, Sabah, 23 Ocak 2017, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2017/01/23/ozal-ve-demirel-baskanlik-icin-bakin-yillar-neler-soylemis> (15.03.2019).

“Prof. Kaboğlu: Anayasa değişikliği teklifi, başkanlık sistemi veya rejimini öngörmüyor” , T24, 19 Ocak 2017, <https://t24.com.tr/haber/prof-kaboglu-anayasa-degisikligi-teklifi-baskanlik-sistemi-veya-rejimini-ongormuyor,384009> (20.03.2019).

“Saadet Partisi: Başkanlığa karşı değiliz, Meclis’ten geçen maddeler ‘mahsurlu’”, Diken, 22 Ocak 2017 <http://www.diken.com.tr/saadet-partisi-baskanliga-karsi-degiliz-meclisten-gecen-maddeler-mahsurlu/> , (12.03.2019).

“Süleyman Demirel, başkanlık sistemini neden istedi?”, T24, 17 Kasım 2016, <https://t24.com.tr/haber/suleyman-demirel-baskanlik-sistemini-neden-istedi,371218>. (16.03.2019).

“Turgut Özal başkanlık sistemini böyle anlatmıştı”, Yeni Şafak, 15 Şubat 2017, <https://www.yenisafak.com/gundem/turgut-ozal-baskanlik-sistemini-boyle-anlatmisti-2613814> (15.03.2019).

“Ümit Özdağ’dan sert çıkış: ‘Milli Şef’ Olmak İstiyor”, Yeniçağ, 11 Mayıs 2016. <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/umit-ozdagdan-partili-baskanlik-sistemine-sert-tepki-137217h.htm> (08.04.2019).

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : İrfan KARATAŞ
Doğum Yeri ve Tarihi :Gerger 20/08/1972

Eğitim Durumu

lisans öğrenimi : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İstanbul Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi
Tarih Bölümü
Y. Lisans Öğrenimi : Adıyaman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Tarih Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : Adıyaman Barosu Serbest Avukatlık Yapmakta

İletişim

E-Posta Adresi : av.irfankaratas@hotmail.com
0532 578 55 77