[H] "TÜRK'ÜN ERKLER AYRILIĞIYLA İMTİHANI": BİR ANAYASAL GELENEKTEN SÖZ EDİLEBİLİR Mİ?[*]

(TURKEY'S TRIAL WITH THE SEPARATION OF POWERS: IS THERE A CONSTITUTIONAL TRADITION?)

Oğuzhan Bekir Keskin[**]

Cumhuriyet mefhumunu ruhlara kazıyabiliyor musunuz?
Asıl mesele odur. Yoksa hepsi beyhudedir.
Tunalı Hilmi Bey (1924)

ÖZ

2017 Anayasa değişiklikleriyle Türkiye'nin hükümet sisteminin değiştirilmesi üzerine merkezinde erkler ayrılığı olan bir anayasal gelenek tartışması baş gösterdi. Değişikliği eleştiren kimi çevreler erkler ayrılığına dayanan anayasal düzen ve bir asırlık anayasal geleneğimizin terk edildiğini ileri sürerken değişikliğin destekçileri ise erkler ayrılığının yeni düzenlemeyle tam olarak kurulduğunu ve 1961 Anayasası'yla sapıldığını iddia ettikleri anayasal geleneğimize bir dönüş gerçekleştiğini savundular. Mezkûr tartışmadan hareket ederek bu çalışmada erkler ayrılığının kısa bir kuramsal çerçevesi verildikten sonra Türkiye'nin erkler

[H] Hakem denetiminden geçmiştir.

[*] Bu makale 01.09.2018 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 19.11.2018 tarihinde birinci hakem; 11.09.2018 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir (ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3103-1171).

[**] Kocaeli Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi. Makalem tartışma ve eleştiriye neden olursa minnet duyacağım: oguzhan.keskin@kocaeli.edu.tr; oguzhanke@gmail.com. Bu makale, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ANAYASA-DER) tarafından 21.10.2017 tarihinde düzenlenen "Anayasal Kazanımlar Bilançosu" başlıklı çalıştayda sunduğum bildiriye dayanmaktadır. Başlık Halide Edib Adıvar'ın Kurtuluş Savaşı'na ilişkin anı ve görüşlerini anlatan kitabına atfen uyarlanmıştır. Çalışmamı çeşitli aşamalarda okuyan ve eleştiren sevgili hocalarım Doç. Dr. Barış Bahçeci ve Doç. Dr. Ateş Uslu'ya ve çalışmamı değerlendirip onaylayan hakemlere içten teşekkürlerimi sunarım.

ayrılığıyla ilişkisi ve bu yönde bir anayasal geleneğimizin olup olmadığı gerek sivil toplum olgusu gerekse de ilgili 2017 değişiklikleriyle önceki anayasal normların karşılaştırılması suretiyle irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Erkler Ayrılığı, Anayasal Gelenek, Sivil Toplum, Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı

ABSTRACT

The transformation of the government system of Turkey with the 2017 Constitutional Amendments triggered a debate regarding constitutional tradition with the separation of powers at its center. Some circles have criticized these amendments and argued that the constitutional order based on the separation of powers and a century-old constitutional tradition have been abandoned, while the supporters of the amendments have argued that the separation of powers is only established fully now and a return to our constitutional tradition, which had presumably been deviated as a result of the 1961 Constitution, has taken place due to these amendments. In this study, building on this debate, following a brief presentation of the theoretical framework of the separation of powers, such questions as Turkey's relationship with this principle and whether there is in fact a constitutional tradition thereof, are analyzed both with regards to the phenomenon of civil society and based on the comparison of related provisions of the 2017 amendments with previous constitutional norms.

Keywords: *Separation of Powers, Constitutional Tradition, Civil Society, Government Systems, Presidency*

***

GİRİŞ

Hükümet sistemimizi değiştiren 2017 Anayasa değişikliklerinin içeriğinin kamuoyunca bilinebilir hale gelmesiyle birlikte "cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" adı verilen yeni sistemin erkler ayrılığına dayanmayan bir düzen kurguladığı öne sürüldü. Eleştiriler Kurtuluş Savaşı'nın istisnaî koşulları dışında 1909'dan, yahut en azından cumhuriyetin

ilk yıllarından beri var olduğu savunulan anayasal geleneğimizin terk edilmekte olduğu görüşüne dayandırılmakta.[1] Ben bu çalışmada erkler ayrılığının anayasal düzenimizde bugün açıkça tartışılabilir konuma gelmesinin nedenini anayasal geçmişimizde bir erkler ayrılığı soruşturması yaparak bulmaya çalışacağım. Bu soruşturmayı yaparken öncelikle (I) dönemin Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'ın "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Münasebetiyle"[2] yukarıda andığım eleştirilere de yanıt niteliğinde yaptığı konuşmadan hareket edecek ve ardından (II) erkler ayrılığı üzerine kısa bir kuramsal çerçeve sunduktan sonra Türkiye'nin anayasal düzeninin erkler ayrılığıyla ilişkisini sorgulamaya geçeceğim. (III) Bu bahiste kısaca Kurtuluş Savaşı ve 1921 Anayasası dönemine değinmenin ardından 1924 Anayasası'nda hükümet sistemi ve cumhurbaşkanının yetkilerini, (IV) 1961 Anayasası'nın yapılış koşullarını ve yasama ile yürütme organlarının kurgulanışını ve nihayetinde (V) 1982 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemini, özellikle cumhurbaşkanlığı makamını ve karşı-imza kuralı hususunda bilinçli bırakılan boşluğu sorunsal edinerek ilerleyeceğim. Bu sorgulamayı yaparken her bir başlıkta 2017 değişiklikleriyle getirilen hükümet sistemiyle karşılaştırmalar yapacağım.[3]

---

[1] Tarihsel birikim vurgusu üzerinden bir eleştiri için bkz.: Anayasa-Der, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Üzerine Bilimsel-Teknik Rapor, Mart 2017, ss. 36-8. http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/ (Son erişim tarihi: 01.08.2018).

[2] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Münasebetiyle", (Yasama Yılı: 2, Birleşim: 53, Tarih: 09.01.2017) https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=56332 (Son erişim tarihi: 01.08.2018).

[3] Bu yola çıkmadan önce belirtmek istediğim üç önemli husus var: Birincisi, amacım salt tarihsel bir irdeleme değil. Zira bu hususta bir-iki söz söyleme cüretim bağışlanabilirse, bir bilim insanı olarak tarihçinin görevi tarihsel olguları -kendi perspektifinin kaçınılmaz öznelliğini göz ardı etmeden- mümkün olduğunca nesnel analizler yaparak betimlemek ve -şayet böyle bir amacı varsa- eleştirel bir portre çıkarmaktır. Ne var ki tarihsel olgulara başvuran bir felsefeci veya tarihçi olmayan bir sosyal bilimci bu malzeme üzerine argümanlar inşa etmekte tarihçiye nazaran belli bir serbestiye -pek tabiî ki olguları çarpıtmadan- sahiptir. (Zaten bu yüzden, sözgelimi, tarih felsefesi tarihin değil felsefenin bir alt-dalıdır.) Ben de bu minvalde erkler ayrılığına dair sahip olduğum belirli bir kavrayışı temel alarak anayasal tarihimizi irdelerken kronolojik ilerlemeye sadık kalma kaygısı gütmeden karşılaştırmalar yapacağım, dahası açıkça belirli tercihlerde bulunacağım, hatta itham edeceğim ve doğası gereği taraflı, fakat tarafgir olmayan argümanlar kurmaya çalışacağım. Bağlantılı olarak ikin-

I. DÖNEMİN ADALET BAKANI'NIN ANAYASA DEĞİŞİKLİK TEKLİFİ ÜZERİNE KONUŞMASI HAKKINDA

Konu üzerine düşünmeye ilk defa 2017 yılının başında dönemin Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'ın 2017 anayasa değişiklik teklifinin TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinin tümü üzerinde hükümet

cisi, Murat Sevinç'in isabetle ifade ettiği gibi "[h]er konu ait olduğu alanın terminolojisi ile ama diğer alanlarla bağı ve bağları yok sayılmadan ele alınabilirse anlamlı bir tartışmaya yol verebilir." (Murat Sevinç, Türkiye'nin Anayasa İmtihanı. Cumhurbaşkanlığı-Başkanlık Tartışması. İstanbul: İletişim, 2017, s. 10). Bu bilinçle, konumuz Türkiye anayasal düzeninde erkler ayrılığı ve bu hususta politik-hukuksal tercihlerin irdelenmesi olduğu için kaçınılmazca felsefe, politik bilim ve sosyoloji alanlarına dair değinilerde bulunacağım. Burada özellikle anmak istediğim "sivil toplum" kavramıdır. Sivil toplum, II. başlıkta görüleceği gibi erkler ayrılığının kurucu unsuru olarak öne sürülecek; bununla birlikte, ben oldukça karmaşık bir kavram olan sivil toplum üzerine derinlikli söz söyleme kapasitesine sahip değilim. (Burada kısaca sivil toplumdan -tanımlanması yine bir o kadar zor olan- kamusallığı anladığımı belirtmeliyim.) Ne var ki, bu bahsi tamamen göz ardı etmek Sevinç'in ifade ettiği gibi anlamlı bir tartışma imkânını sakatlayacağı için sivil toplum meselesini bir soru olarak öne sürmeyi ve asılı bırakmayı tercih ettim. Bana öyle geliyor ki, II. bölümde ne kadar kısa da ele alınsa sivil toplum olgusunun erkler ayrılığı için kurucu unsur olduğu yönündeki sav konusunda okuyucuyu düşünmeye sevk edebilirsem -doğal olarak böyle bir ispat çabam da yok-, Türkiye'de sivil toplumun olup olmadığı sorusunu rahatsız edici biçimde açıkta bırakmak -anlamlı bir tartışma arayışı içinde olanlar için- olumlu bir edim olacaktır. Buna ek olarak, bilinçli okuyucu belirli yerlerde tarihsel arka planın daha çok işlenmesi gerektiğini haklı olarak fark edebilir. Yine de anayasa hukuku alanında tarihsel nitelikli çalışmalar konusunda oldukça zengin olduğumuzu düşünüyorum ve eğer bu "geleneğe" konumuzla ilgili olduğu ölçüde hakkını verecek kadar sırtımı dayayabildiysem, bu eksikliğin de bağışlanabileceğini umuyorum. Üçüncü ve son olarak, sivil toplum-devlet ayrılığının erkler ayrılığı için kurucu unsur olmasını çıkış noktası yapsam ve dolayısıyla bu konudaki olası bir eksikliğin cumhuriyetin temel organları ve bunların işlevleri arasında isterse kusursuz bir ayrılığı erkler ayrılığı kuramı adına yetersiz kılacağını savunsam da, sorgulama konumuz olan Türkiye'nin anayasal pratikleri açısından organlar ve işlevlerin kendi aralarında ve karşılıklı ilişkilerinin irdelenmesi makalenin çoğunluğunu oluşturuyor. Bu irdelemede de ağırlık cumhurbaşkanlığı makamı üzerinde ve bunun da iki sebebi var: Birincisi, tartışmanın pratikte doğduğu yer cumhurbaşkanlığı makamıdır ve tartışmayı açan değişikliğin getirdiği sistem de "cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi"dir. İkinci neden içinse sözü Cem Eroğul'a bırakıyorum: "Türkiye Cumhuriyeti'nde, demokrasi tarihinin her önemli dönemecinde, bir cumhurbaşkanının damgası vardır… şu gerçek apaçık ortadadır ki, demokrasi terazisinde tartıldığında, Türkiye'de cumhurbaşkanları, hem kurucu, hem sürdürücü, hem de geliştirici olarak, daima ön sırada bir yer tutmuşlardır." (Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", A. Ü. SBF Dergisi, XLIV/3-4: 1978; s. 37)

adına yaptığı konuşma üzerine başladım. Konuşmada Bekir Bozdağ, 2017 değişikliklerinin bizi "Atatürk anayasalarına", yani 1921 ve 1924 Anayasası'na döndürdüğünden bahsediyor. Bunu söylerken verdiği temel örnek de cumhurbaşkanının partili oluşu. Bozdağ kendi deyişiyle Atatürk anayasalarından caymanın 1961 Anayasası'yla başladığını savunuyor[4] ve şöyle diyor:

"Milletin iradesiyle iktidara gelemeyeceğini, her geçen gün iktidar ümidinin azaldığını görenler Cumhurbaşkanının partiyle ilişiğini keserek Cumhurbaşkanlığı yoluyla milletin iradesini kontrol etmek için bunu [cumhurbaşkanının partiyle ilişiğinin kesilmesi hükmünü] getirdiler. (…) *Şimdi bizim yaptığımız Atatürk anayasalarına dönmektir, 1921, 1924 Anayasa'larına, partili cumhurbaşkanına dönmektir*. (AK PARTİ sıralarından alkışlar, CHP sıralarından "Yuh" sesleri, sıra kapaklarına vurmalar) Siz Atatürk'ün Anayasasına karşı çıkıyorsunuz. Aynı şeyi yapıyoruz, aynı şeyi yapıyoruz, çok net."[5]

Buna ek olarak, eski bakan, kendi önerdikleri sistemin yasama ile yürütmeyi birbirinden "çok net şekilde" ayırdığını, anayasa değişikliği teklifini "kuvvetlerin tam ayrılığı ve bağımsızlığı için"[6] getirdiklerini ileri sürüyor.

Şimdi, hem 1921 ve 1924 Anayasalarına dönüp hem "tam" erkler ayrılığını getirdiğini ileri sürmek kendi içinde çelişik; ancak bu bir yana, bu konuşmada benim ilgimi çeken şey, ilk bakışta, Bekir Bozdağ'ın söylediği azımsanmayacak önemde meselede nesnel olarak -kısmen veya bütünüyle- haklı olması. Peki, aynı anda onu haklı ve erkler ayrılığını

[4] Bu görüş daha önce (belki de ilk defa) Celal Bayar tarafından öne sürülmüştür. Bkz: Celal Bayar, Başvekilim Adnan Menderes, der. İsmet Bozdağ. İstanbul: Truva, 2010 [1969], ss. 11-16. Bayar iki anayasayı karşılaştırırken söze şöyle başlıyor: "1961 Anayasası, 1924 Atatürk Anayasası'ndan hangi noktalarda ayrılır?.. Kanaatimce, en önemli ayrılık, "Ulusal Egemenliğin" "Kimin tarafından" ve "Nasıl" kullanılacağı noktasındaki ayrılıktır. Atatürk Anayasasına göre: (…)" (s. 11). Ayrıca bkz: Bülent Tanör, Anayasal Gelişme Tezleri. İstanbul: YKY, 2008, s. 109. Celal Bayar'ın saf temsilî hükümetçi gelenek tarafından sahiplenilen anayasal görüşleri için bkz: Bülent Tanör, İki Anayasa. İstanbul: XII Levha, 2012 [1986], ss. 22-26, 50-51.

[5] Bkz.: Yukarıda d.n. 2. Makale boyunca aksi belirtilmedikçe imlâ hataları alıntılanan orijinal metinlere, vurgular ise bana ait.

[6] Ibid

tartışmalı (ve eleştiriler haklıysa yeni hükümet sistemini tehlikeli)[7] kılan durum nasıl bir yapıya işaret eder? Kuşkusuz, bir anayasal geleneğin olduğu savını sorunsallaştırır; buna ek olarak da politik ve teknik anlamda buraya nasıl geldik sorusunu merkezî kılar. Tabiî bunlarla birlikte, bir de hükümet adına yapılan konuşmada değinilmeyen konular veya göz ardı edilen açıları da belirtmek gerekir. Ancak bana öyle geliyor ki, buradaki öncelikli/bariz mesele, Giovanni Sartori'nin anayasa teriminin muğlak olmayan, belirli anlamını erken 20. yüzyılda kaybedişini açıklarken kurduğu şu cümlelerdeki temayı karşılıyor:

"Zihinlerimizde, anayasa 'iyi bir sözcüktür'. Özgürlük, adalet veya demokrasi gibi olumlu duygusal niteliklere sahiptir. Bu nedenle, 'anayasa' sözünün telaffuzu ile onun meydana getirdiği davranışsal karşılık (örneğin, 'Anayasa övülmeli, çünkü benim özgürlüklerimi koruyor') arasındaki birliktelik bütünüyle temelsiz hale geldiğinde dahi sözcük tutulur veya benimsenir. Daha açıkçası, dilin politik sömürüsü ve manipülasyonu bir sözcüğün duygusal niteliklerinin, sözcüğün belirttiğinin aksine -bazen şaşırtıcı bir şekilde uzun bir süre- hayatta kalması olgusundan faydalanır; yani, 'nesne' bütünüyle farklı bir nesne haline gelir."[8]

Yani, Sartori'nin burada dediği şey şu: anayasa kavramı içerisinde özgürlük, adalet, demokrasi gibi olumlu nitelikler barındıran bir kavram. Dolayısıyla biz bu kavramı "iyi bir şey" olarak kodluyoruz. Ancak politik olarak sözcüğün içi boşaltıldığında, yani anayasa artık özgürlük, adalet, demokrasi gibi olumlu kavramları karşılamadığında, salt iyi diye kodlanmış olduğu için içeriğinden bağımsız ve artık başkalaşmış bir nesne olarak dahi kavram, statüsünü koruyor. Daha basit bir deyişle, bir şeyi istemek ve arzulamakla onu benimsemek, içselleştirmek veya özümsemek aslında birbirinden oldukça farklı şeyler.[9]

---

[7] Örneğin, bkz.: Yukarıda d. n. 1, s. 34: ""Tek kişilik yürütme"nin oluşması nedeniyle erkler ayrılığı, yerini büyük ölçüde "kişisel iktidar hâkimiyeti"ne bırakmaktadır. Parlamenter rejim kaldırılmakta, ama yerine başkanlık rejimi kurulmamaktadır. Sistem ya da rejim tartışmasına girmeksizin, söz konusu metnin bütününü, demokratik hukuk devleti kapsamında bir sistem veya rejim olarak nitelendirmek mümkün müdür?"

[8] Giovanni Sartori, "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", The Political Science Review, 56/4, 1962, s. 855.

[9] Benzer yönde bir başka örneği Mümtaz Soysal'dan bir alıntıyla verebiliriz: "Anayasa sözünün bıkkınlık verecek kadar sık kullanıldığı başka bir toplum bulmak herhalde çok güç. Türk toplumu, her tartışmasında, her yazısında, her söylevinde 'anayasa' sözünün edildiği bir toplum oldu. Başka ulusların tarihlerinde de buna benzer dönem-

Yukarıdaki parçadaki önerme anayasa için geçerli olduğu kadar erkler ayrılığı meselesi için de geçerli.[10] İstenilen, arzulanan, iyi bir şey olarak kodlanan, ama içleri boşaltılmış, aslında pek doldurulmaya da çalışılmayan, içselleştirilmemiş, özümsenmemiş kavramlar.

Dönelim Bekir Bozdağ'ın hükümet adına yaptığı konuşmaya ve elimizdeki meseleye:

Bozdağ, kurumsal olarak yürütme yasamanın içinden çıkmazsa daha iyi bir erkler ayrılığı olacağını düşünüyor. Anayasa hukuku ders kitaplarına baktığımızda haklı. Hatta bir parça anakronik olmam bağışlanabilirse, adı erkler ayrılığı kuramıyla özdeşleştirilen Montesquieu'ye bakarsak da haklı.[11] Biz de erkler ayrılığına göre hükümet sistemlerini

---

ler bulmak mümkün: on sekizinci yüzyılın sonundaki Amerika, on dokuzuncu yüzyılın sonundaki Avrupa, insanların 'anayasa' denilen metinlere sarıldıkları, kelimelerden, cümlelerden bir şeyler bekledikleri dönemlerle dolu." Mümtaz Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı. Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme, Ankara: A. Ü. SBF Yayınları-272, 1969, s. 1. Bülent Tanör ise 1986 tarihli İki Anayasa adlı yapıtının önsözünde benzer bir saptama yaptıktan sonra durumun Türkiye'ye özgü nedenleri üzerine bir açılım yapmakta: "'Anayasa sorunları' Türkiye'nin gündeminden eksilmiyor, yakın bir gelecekte de eksileceğe benzemiyor. Toplumun daha temel ve hayati sorunları varken, hukuktan ve anayasadan fazlaca söz edilmesi garipsenebilir ve bu durum bazılarına halka yabancılaşma gibi görünebilir. Böyle bir endişede belli bir haklılık payı da vardır. Ancak, önemli anayasa sorunlarının varlığı da bir gerçektir. Bu olgu da herhalde bir toplumsal ihtiyaca ve aranışa işaret eder. Olağanüstü koşullarda hazırlanan ve gittikçe daha çok eleştirilen bir anayasa, bütün bu sorunları da adeta bir 'Anayasa sorunu' şeklinde basite indirgetmektedir. (…)" Tanör, 2012, s. IX. Türkiye'nin anayasa gündemine bu açılardan bakıldığında o günlerden bugüne pek bir şey değişmemiş gibi görünüyor.

[10] Bu makale kısmen Türkiye'nin anayasa ve anayasalcılık olgularıyla imtihanı olarak da okunabilir. Erkler ayrılığı meselesi bu bağlamda odak noktası olarak seçilmiştir.

[11] "[Y]ürütme gücü yasama organından seçilmiş belli sayıda kişiye emanet edilirse, özgürlük diye bir şey kalmaz. Zira kimi zaman her iki güce de sahip olanlar ile her iki güce istediği zaman dahil olabilenler hep aynı kişiler olacağından, iki güç birleşmiş olur." Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine. Çev. Berna Günen. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2017, s. 204. Yine de alıntının bağlamında Montesquieu'nün yürütme erkinin bir monarka ait olması gerektiğini öne sürdüğünü söylemeden geçmeyelim. Bu bir tarafa, Ebenstein ve Ebenstein Montesquieu oradayken İngiltere'de kabine hükümetine (yani, bildiğimiz şekliyle parlamenter hükümet sistemine) geçiş sürecinin başladığını, ancak Montesquieu'nün betimlediği İngiliz Anadüzeni'nin 1730 pratiğinden ziyade 1689 kuramını yansıttığını belirtir. Bkz: William Ebenstein/Alan Ebenstein, Great Political Thinkers. Plato to the Present, 6. ed.. Belmont: Thomson Wadsworth, 2000, s. 412. Dolayısıyla aslına bakılırsa Monte-

okuturken başkanlık sisteminin sert erkler ayrılığına, parlamenter sisteminse yumuşak erkler ayrılığına veya erklerin işbirliğine dayandığını söyleriz.

Yine, eski bakan 1921 ve 1924 Anayasalarında cumhurbaşkanının partili olduğunu söylüyor, bunda da haklı. Dahası Atatürklü yıllar, 2017 değişikliklerine en karşı olan kesimin belleğinde en güzel veya en önemli yıllar olarak kodlandığı için bu anayasalara benzer hükümlerin getirileceğini hükümet adına yaptığı konuşmada muhataplarına iletmiş oluyor.

Bozdağ'ın bu konuşmasında değinmediği ancak Anayasa değişiklik teklifinde bulunan ve kabul edilen düzenlemeye göre cumhurbaşkanının seçilme zamanı ve görev süresinin meclisinkiyle eş olması da 1924 Anayasası'nda var olan bir hüküm. Hatta 1924 Anayasa taslağında -1982 Anayasası'nın orijinal halinde olduğu gibi- cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olması ve TBMM dışından seçilebilmesi (yani milletvekili olma zorunluluğu bulunmaması) önerisi tek-partili Meclis tarafından "millî irade" gerekçesiyle reddedilmişti.[12]

Ne var ki değindiği başka bir konuda kendi konumunu zayıflatacak şekilde isabetsiz bir yorumda bulunuyor eski bakan: "Bakıyoruz, cumhuriyetin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk partili mi? Partili. Milletvekili mi? Milletvekili. Genel Başkan mı? Genel Başkan. (…) Cumhurbaşkanı mı? Cumhurbaşkanı. İsmet İnönü partili mi? Partili. Milletvekili mi? Milletvekili. Genel Başkan mı? Genel Başkan. Cumhurbaşkanı mı? Cumhurbaşkanı. Ne oldu, tarafsızlığına halel mi geldi?"[13] Buradaki sorun şu ki, 1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanının ta-

squieu, yürütme yasamanın içinden çıktığı için -kendisinin bilmediği- parlamenter sistemi kendi erkler ayrılığı anlayışına uygun bulmayabilirdi. Montesquieu ve erkler ayrılığı ilişkisine bir sonraki bölümde kısaca değinilecek.

[12] Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: YKY, 2006, s. 293; Sevinç, 2017, 28.

[13] Bkz.: Yukarıda d. n. 2. Dahası Bozdağ, aynı konu üzerine aynı gün yaptığı bir diğer konuşmasında da şu ilginç ifadeleri kullanıyor: "Demin de ifade ettim, Cumhurbaşkanının partili olması tarafsızlığına mani değildir. Belediye meclis üyesi, il genel meclis üyesi, belediye başkanı, milletvekili, başbakan, Meclis başkanı partili olduğu zaman yaptığı hizmetlerde tarafsızlığına gölge düşmeyecek ama Cumhurbaşkanı partili olduğu zaman gölge düşecek demek kabul edilebilir yaklaşım değildir." "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Münasebetiyle", (Yasama Yılı: 2, Birleşim: 53, Tarih: 09.01.2017) https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=56356 (Son erişim tarihi: 01.08.2018). Oysa

rafsızlığına dair bir düzenleme olmadığı gibi meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanı tarafsız kalacağına dair yemin de etmiyor.[14] Dolayısıyla eski bakan pekâlâ "Atatürk anayasalarında dahi cumhurbaşkanının tarafsızlığı diye bir hüküm yoktur" gibi bir argümandan yararlanabilirdi.

Gerçekten de 1924 Anayasası ne tek partili dönemde ne de çok partili dönemde cumhurbaşkanlarını tarafsız davranmakla ödevlendirmiştir.[15] Şayet bu dönemde cumhurbaşkanları tarafsız kalmışlarsa bu anayasal bir zorunluluktan değil, devlet yönetme anlayışlarına dair tercihleri dolayısıyla gerçekleşmiş bir durum. Nitekim bu durumun örnekleri de var: Atatürk, Fethi Okyar'dan muhalif bir parti kurmasını istedi-

---

ki eski bakanın saydığı bu diğer makamları işgal edenlerin –Meclis Başkanı istisna- tarafsızlık gibi bir ödevi bulunmamaktadır. 1982 Anayasası Meclis Başkanı'na açıkça tarafsızlık ödevi yüklememişse de politik parti gruplarının başkanlık için aday gösterememeleri (m. 94/2), seçimin gizli oyla yapılması ve ilk iki turda nitelikli çoğunluk aranması (m. 94/4) ve nihayet "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başkanvekilleri, üyesi bulundukları siyasî partinin veya parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan ve oturumu yöneten Başkanvekili oy kullanamazlar." (m. 94/son) hükümleri anayasanın Meclis Başkanı'nın tarafsızlığını amaçladığı yönünde yorumlanmıştır. Bkz.: Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta, 2018, ss. 275-6; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin, 2018, s. 570. Bunlara Meclis İç Tüzüğü'nün Meclis Başkanı'nın görevlerini düzenleyen m. 14 hükmü de eklenebilir. (Özellikle m. 14 (1): "Türkiye Büyük Millet Meclisini Meclis dışında temsil etmek")

[14] 1924 Anayasası m. 38: "Cumhurbaşkanı, seçiminden hemen sonra Meclis önünde şöyle andiçer:

"Namusum üzerine söz veririm ki:

Cumhurbaşkanı olarak, Cumhuriyet kanunlarını, milletin egemenlik esaslarını sayacağım;

Ve bunları müdafaa edeceğim;

Türk milletinin mutluluğuna bütün bağlılığımla, bütün kuvvetimle çalışacağım;

Türk Devletine yönelecek her tehlikeyi en son şiddetle önleyeceğim;

Türkiye'nin şanını, şerefini koruyup yükseltmek, üstüme aldığım görevin isterlerini yerine getirmek için olanca varlığımla çalışmaktan asla ayrılmıyacağım."" (1924 Anayasası'na yapılan atıflar daha kolay anlaşılabilmesi için 1945-1952 arasında yürürlükte kalan dili sadeleştirilmiş -ve yer yer arılaştırılmış- metne yapılmıştır.)

[15] 1924 Anayasası'nın Kanun-u Esasî Encümeni'nce hazırlanan tasarısında cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olması önerisinin gerekçesi tarafsızlığı sağlamak olarak verilmişti. Ancak yukarıda belirtildiği üzere TBMM bu düzenlemeyi kabul etmedi. Bkz.: Sevinç, 2017, s. 28, d. n. 10.

ğinde Fethi Okyar güvence olarak Atatürk'ten iki partiye de eşit mesafede olmasını istemiş[16], Atatürk de kendisine bu güvenceyi vermiş ve gazetede yayımlanmak suretiyle kamuya ilan etmiştir: "Reisicumhur bulunduğum müddetçe, Reisicumhurluğun uhdeme tevdi eylediği yüksek ve kanuni vazifeleri, Hükümette olan ve olmayan fırkalara karşı adilâne ve bitarafâne (tarafsızca) ifa edeceğime ve laik Cumhuriyet esası dahilinde fırkanızın her nevi siyasi faaliyet cereyanlarının bir maniaya uğramayacağına emniyet edebilirsiniz efendim."[17] Bununla birlikte 2017 Anayasa değişiklikleriyle gelen sistemde cumhurbaşkanının partililiği ne parti üyeliği ne genel başkanlık ne de tarafsızlık açısından Atatürk anayasası addedilen 1924 Anayasası'na benziyor. 1924 Anayasası'na göre cumhurbaşkanı milletvekili olmak zorundaydı; fakat cumhurbaşkanı seçildiği andan itibaren milletvekilliği düşmese de milletvekilliğinin getirdiği yetkileri kullanamamaktaydı.[18] Aynı şekilde partiliyse partisiyle

[16] " (…) [T]am ve hakiki Cumhuriyetçi ve bütün manası ile laik ve fakat Cumhuriyet Halk Fırkası'nın mali, iktisadi, dahili ve harici siyasetlerinin birçok noktalarına muarız bulunan ayrı bir fırka ile siyasi mücadele sahnesine atılmak arzusundayım. Zât-ı Devletleri Reisicumhur olduktan maada (başka), şimdiye kadar mensup bulunduğum Cumhuriyet Halk Fırkası'nın da Umumi Reisi olmalarından naaşi (ötürü), işbu siyasi arzumun nazarı devletlerinde ne yolda mazharı telakki buyurulacağını (kabul göreceğini) bilmek lüzumunu hissediyorum." Aktaran: Hasan Rıza Soyak, Atatürk'ten Anılar. İstanbul: YKY, 2004, ss. 397-8.

[17] Ibid, s. 399. Yine de, anayasada bu yönde bir hüküm yoksa da ve dönemin sonraki cumhurbaşkanları için tarafsızlık konusu bir sorun olarak ileri sürülmüşse de, Atatürk cumhurbaşkanlığı makamının doğası gereği tarafsızlık gerektirdiğini düşünüyor dersek yanılmış olmayız: "[Cumhurbaşkanlığı görevimin bitiminde], Cumhuriyet Halk Fırkası'nın başında, fiilen çalışacağım (…). Benim bu esas vaziyetim (…) bugünkü muvakkat (geçici) resmî vazifemin bana tahmil ettiği bitaraflığı (yüklediği tarafsızlığı) ihlâl edemez." Ibid, s. 415.

[18] 1924 Anayasası m. 31: "Türkiye Cumhurbaşkanı, Büyük Millet Meclisi kamutayı (Genel Kurulu) tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer. Yeniden seçilmek olur." m. 32: "Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe bakanlar kuruluna Başkanlık eder ve Cumhurbaşkanı kaldıkça Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez." (Görüldüğü gibi 32. madde'de belirtilen meclise başkanlık etme, devlet başkanı sıfatıyla olduğundan yine milletvekili yetkilerini kullanma söz konusu değil.) Dolayısıyla 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının milletvekili oluşu veya seçildiğinde milletvekili kalması meclis üstünlüğü ilkesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak ele alınmışa benziyor; ancak egemenliğin sahibi millet tarafından vekillik görevi verilen bir kişi cumhurbaşkanı olabiliyor. Gerçekten de, 1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanı ne

ilişiği de kesilmiyordu. Ne var ki, aynı milletvekilliği düşmese de milletvekili yetkilerini kullanamaması gibi, cumhurbaşkanının varsa partisinin genel başkanlığı da sembolik hale geliyor; "fiilî riyaset" başka bir partiliye geçiyordu.[19] Bununla birlikte 2017 değişiklikleriyle birlikte cumhurbaşkanının yetkileri bütünüyle değişmiş, Bozdağ'ın belirttiği gibi yetki-sorumluluk dengesi kurulmuş olmasına rağmen, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanı andını düzenleyen 103. maddesi değiştirilmemiştir.[20] Gerçekten de yeni sistemin seçilen ilk cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan 09.07.2018 tarihinde TBMM'de gerçekleştirilen törenle yetkilerini "tarafsızlıkla yerine getirmek için" ant içmiştir.[21] 2017 anayasa değişiklikleri cumhurbaşkanına hem "ülkenin genel siyasetini belirleyen" yürütme yetkisini bütünüyle verip hem onu neden tarafsız bırakmıştır, anayasa tekniği açısından anlamak zor. Kuşkusuz erkler ayrılığı böylece sağlanmış olmuyor; nitekim sert erkler ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinde de devlet başkanı tarafsız değildir. Bu hâliyle düzenleme bütünüyle bize özgü.

Bekir Bozdağ erkler ayrılığını savunuyor, çünkü erkler ayrılığı iyi bir şey. Toplum böyle kodlamış. Bugün muhtarlık seçimlerinde dahi

---

meclis çalışmalarına katılabiliyor, ne de aşağıda açıklayacağım üzere ülkenin genel politikasından sorumlu olan hükümetin bir parçası.

[19] Atatürk'ün Fethi Okyar'a yazdığı ve kamuoyuna duyurulmak üzere gazetede yayımlattığı mektuptan: "Malumdur ki, resmî vazifem dolayısıyle ben bugün Cumhuriyet Halk Fırkası'nın Umumi Reisliğini fiilen ifa etmemekteyim. Fiilî riyaset İsmet Paşa tarafından ifa olunmaktadır. Reisicumhurluk vazifesinin hitamında (bitiminde) bizzat teşkil ettiğim Cumhuriyet Halk Fırkası Reisliğini fiilen ifa edeceğim tabiîdir." Soyak, s. 398. Atatürk'ün cumhurbaşkanı olduğu dönemde CHP'nin gündelik iç işleyişine dâhil olmadığını aşağıda bir örnekte göreceğiz.

[20] 1982 Anayasası m. 103: "Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde andiçer: 'Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.'"

[21] https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/94757/cumhurbaskani-erdogan-tbmm-genel-kurulu-nda-yemin-ederek-goreve-basladi (Son erişim tarihi: 03.08.2018).

"erkler ayrılığı demokrasinin olmazsa olmazıdır" diye seçim sloganı kullanılabiliyor. Muhtar adayı, Bekir Bozdağ, sıradan yurttaş, eli kalem tutanlar erkler ayrılığını özümsememişsek, erkler ayrılığı bizim için hem her şeyi hem hiçbir şeyi ifade edebiliyorsa bizim erkler ayrılığı konusunda bir anayasal geleneğimiz olduğundan bahsedilebilir mi?

II. ERKLER AYRILIĞI ÜZERİNE KISA BİR KURAMSAL ÇERÇEVE

Anayasa kuramının en karmaşık kavramlarından biri olan erkler ayrılığı[22] anlatılırken birçok yerde karşılaştığımız jenerikleşmiş bir cümle vardır, muhtemelen eski kitapların birinde yazılmış ve herkes tekrar edegelmiş: "Erkler ayrılığı kuramını ortaya ilk atan Montesquieu kuramına İngiltere'yi örnek vermektedir, ancak İngiltere'de o tarihlerde erkler birbirinden ayrılmış değildi."[23] Hâlbuki kanımca bu ifadenin içinde erkler ayrılığının özü ve bizim bunu özümsememiş oluşumuz yatıyor.

[22] Giovanni Bognetti, Dividing Powers. A Theory of The Separation of Powers, der. Luca Vanoni ve Antonia Baraggia, çev. Kieren Bailey. Padova: Wolters Kluver Cedam, 2017, bölüm I; M. J. C. Vile, Constitutionalism and the Separation of Powers, 2. ed.. Indianapolis: Liberty Fund, 1998 [1967], s. 2; N. W. Barber, "The Separation of Powers and the British Constitution", Oxford Legal Studies Research Paper No 3/2012, ss. 5-6; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1995780## (Son erişim tarihi: 03.08.2018). Makalede savunduğum sivil toplumun önkoşul olma vurgusu, erkler ayrılığının tarihselliği ve bağlamsallığı fikirlerini Montesquieu okumamdan ve Bognetti'nin zikrettiğim yapıtından edindiğimi söylemeliyim. (Bu makaleyi kaleme aldığım sırada Bognetti'nin kitabı yayımlanmış bulunmakla beraber basılı versiyonunu edinebilmiş değilim. Profesör Bognetti onuruna Milano Üniversitesi tarafından 22 Mayıs 2017 tarihinde düzenlenen The Separation of Powers. A Constitutional Dialogue adlı uluslararası sempozyuma konuşmacı olarak kabul edildiğim için düzenleyiciler kitap piyasaya sürülmeden evvel kitabı pdf formatında paylaşma inceliğini gösterdiler. Sayfa numaralarında değişiklik olabileceği kaygısıyla sayfaya değil bölüme atıf yaptım.)

[23] Bu yönde verilebilecek çeşitli atıflar arasından yakın tarihli bir örnek için bkz.: Nur Uluşahin, "Kuvvetler Ayrılığı ve Yasama Yürütme İlişkileri", Türkiye'de Siyasal Yaşam. Dün, Bugün, Yarın. Der. Mehmet Kabasakal., İstanbul: İ. Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 40: "Montesquieu çağının İngiltere'sini kuvvetler ayrılığının tipik örneği olarak göstermekteyse de, İngiltere'nin ne o dönemde ne de başka bir dönemde Montesquieu'nün ortaya koyduğu şekliyle bir kuvvetler ayrılığı uyguladığını ifade etmek mümkündür."

Erkler ayrılığı kavrayışı gerçekten İngiltere'de ortaya çıkar[24] ve gerçekten de İngiltere'de anayasal kurumların, yasamanın, yürütmenin, yargının kesinkes birbirinden ayrılması gibi bir durum yoktur.[25] Erkler ayrılığı her şeyden önce keyfî iktidara karşı özelde birey özgürlüğünü genelde politik özgürlüğü güvenceleme arzusuyla biçimlendirilmiş bir düşüncedir. Bu ereğini de devletin kullandığı egemenlik yetkilerini farklı kollara dağıtmak suretiyle gerçekleştirir. Dolayısıyla erkler ayrılığı kuramının biri hedef ve biri yöntem olmak üzere iki temel dayanağı vardır: Özgürlüğü güvencelemek ve kurumsal bölümleme. Ne var ki, İtalyan ünlü anayasa hukukçusu Giovanni Bognetti'ye göre -öğretinin çoğunlukla yaptığı gibi- kuramın liberal bireyci devletin ortaya çıkışına içkin bağlantısını ele almadan onu salt bir kurumsal düzenek olarak düşünmek, diğer bir deyişle erkler ayrılığını işlevler ayrılığına indirgemek, onun esasını kaçırmamıza neden olur.[26]

Düşüncenin esası bir önkoşulu gerektirir ve bu tarihsel olarak dönemin İngiltere'sinde görülür: Sivil toplumun ilk oluştuğu, sınıf farklılıklarının -daha doğrusu katmanlar arasındaki sınıfsal farklılığın[27]- geçiş-

[24] Hatta düşünce Montesquieu'nün zihninin ürünü olmaktan ziyade aşağıda kısaca değinileceği gibi ilk önce İngiltere'de gözlemlenen sosyoekonomik dönüşümün bir sonucudur. (Bu arada her ne kadar bu tarihte bahsi geçen devletin adı "Büyük Britanya Krallığı" olsa da Montesquieu de Kanunların Ruhu Üzerine adlı yapıtında devleti ilginç bir şekilde İngiltere diye anmıştır. Bu yüzden ben de bu yazıda aynı kullanımı takip ettim.)

[25] Aslında bakılırsa Kanunların Ruhu Üzerine adlı yapıtında Montesquieu kuramı anlatırken erkler ayrılığı terimini kullanmamakta, hatta böyle bir başlıklandırma da yapmamaktadır. Şayet bu konudaki temel argümanın özgürlük için erkin erki denetlemesi gerekliliği olduğunu (Montesquieu, s. 197) kabul edersek Montesquieu'nün kuramına pekâlâ "erkler dengelenmesi" de diyebilirdik.

[26] Bognetti, bölüm I.

[27] Burada bizim çokça göz ardı ettiğimiz bir ayrımı kısaca açıklamak yerinde olacak: aristokrasi, ruhban ve diğerlerinden ("tiers-état") oluşan ilgili klasik bölümleme "sınıf" ("class") değil, "katman" veya "tabaka"dır. ("etat"/"estate"). Dolayısıyla Sieyès'in ünlü Qu'est-ce que le tiers-état? adlı yapıtının Türkçesi de Üçüncü Katman Nedir? olmalı; zaten İngilizce çeviriler de bu yöndedir (What is the Third Estate?). Gerçekten de katman hukuksal bir belirlemeyken, sınıf sosyoekonomik bir belirlemedir. Karışıklık hak mücadelelerinde üçüncü katmanın sözcülüğünü yapan burjuvazi sınıfının yükselişiyle katman ve sınıf arasındaki paralelliğin kaybolması, yoksul ruhban ve aristokratlara rastlanılabildiği gibi zengin ticaret ve serbest meslek erbabına da rastlanabilir hale gelmesiyle açıklanabilir. Modern hukuk katmanları dışlar, ancak sınıfı yok etmek evvela gelir eşitsizliğini yok etmekten geçer. Katman ve sınıf

li hale geldiği, aradaki sınırların en muğlaklaştığı yerdir İngiltere. Gerçekten de İngiltere'de aristokrasi üretim yapan, ticaretle meşgul olan bir katman olarak burjuvazi sınıfıyla kaynaşırken, sözgelimi, Alexis de Tocqueville'in deyişiyle 1788'deki Fransız köylüsü üretime katılmayıp kendileri üzerindeki baskısını her gün daha da artıran Fransız aristokrasisi yüzünden 1288'de olduğundan daha iyi durumda değildi.[28] İngiltere'yi erkler ayrılığı ilkesinin doğum yeri yapan işte bu özelliktir ve anayasal düzlemde kendisini Stuart hanedanının başarısız mutlak monarşi denemesinde ve parlamento yanlılarının galip geldiği Şanlı Devrim ("Glorious Revolution", 1688) sonrası ilan edilen Haklar Bildirgesiyle ("Bill of Rights", 1689) kurulan anayasal monarşide gösterir.[29] Montesquieu'nün kuramını inşa ettiği İngiltere Anadüzeni'nin arka planı çok kabaca budur.[30]

Bununla birlikte modern bir kavram olan anayasanın var olmadığı bir tarihte ortaya çıkan erkler ayrılığı ilkesi bu dönemde bir anayasa hukuku ilkesi olarak kabul edilemez. Zira Montesquieu, kendi bağlamının sonucu olarak, salt istikrar amaçlı ve sınıfsal temelli "karma hükümet" veya "karma anayasa" (aslında "karma *anadüzen*[31]"; "*mixed constitution*") düşüncesinden kopuşu simgelemesine karşın, kurgusunun amacını istikrardan özgürlüklere çevirmekle birlikte tam anlamıyla hukuksal işlevlerin karşılıklı denge-denetim mekanizması oluşturduğu bir ayrım

arasındaki bu karmaşa bilinçsiz veya art niyetli olarak sınıfların tarihe karıştığı iddiasına neden olmuştur ki gün geçtikçe, özellikle sağ ve sol popülizm diye adlandırılan akımların da yükselişiyle birlikte bu safdillikten vazgeçilmekte olduğu görülüyor.

[28] Alan Ryan, On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present. Londra: Penguin Books, 2013, s. 766.

[29] Bognetti, bölüm II.

[30] Montesquieu'nün de kuramına 1689'da kurulan anadüzeni esas aldığını yukarıda d. n. 11'de belirtmiştim. Ayrıca bkz. bu bölümün sonundaki İngiltere Anadüzeni üzerine Montesquieu alıntısı ve aşağıda d.n. 46.

[31] "Anadüzen" kavramını dar anlamda anayasadan ayırmak adına geniş anlamda "politik-hukuksal rejim" karşılığı olarak kullanıyorum. Nitekim Osmanlı Devleti'nde anayasalcı düşüncenin öncülerinden Namık Kemal de constitution terimini "nizam-ı esasî" olarak karşılamış, bilindiği üzere yazılan ilk anayasamıza da "kanun-u esasî" adı verilmişti. Bu bağlamda, Namık Kemal'i takiben, nizam-ı esasî (veya esas teşkilât) "anadüzen", kanun-u esasî (veya esas teşkilât kanunu) ise "anayasa" olarak karşılanabilir. Nizam-ı Esasî/Nizamât-ı Esasiye kullanımı için bkz.: Namık Kemal, Makalât-ı Siyasiye ve Edebiye. Der. Erdoğan Kul. Ankara: Birleşik, 2014, ss. 153-4, 158, 161-3, 167, 179-81

kurgulamamıştır.[32] Bu son paye -hâliyle yine Montesquieu'den hareketle- ABD Kurucu Babalarına aittir. Dolayısıyla erkler ayrılığı kuramı bir politik ilke/kuram olarak Montesquieu'ye[33], bir anayasa hukuku ilkesi olaraksa ABD Anayasa-yapıcılarına atfedilmelidir.[34]

Britanyalı ünlü anayasa hukukçusu N. W. Barber erkler ayrılığını "saf" (pure) ve "parçalı" (partial) erkler ayrılığı olarak ikiye ayırır. Saf erkler ayrılığı adından da anlaşılabileceği üzere yasama, yürütme ve yargı erkleri (bununla birlikte organları/kurumları (institutions) ve görevlileri (officers)) arasında tam bir ayrım, katı bir sınır ararken[35], parçalı erkler ayrılığı anayasa içindeki denge-denetim mekanizmalarını öne çıkarır. Burada erkler, onlara ayrı ayrı karşılık gelen organlar/kurumlar ve bunların görevlileri/üyeleri arasındaki çizgiler yumuşaktır ve yeri geldiğinde bu çizgiler aşılabilir. Dahası her bir organa/kuruma diğerleri üzerinde belirli bir güç/yetki verilmiştir ki işlevleri kasten örtüşecek şekilde kurgulanır. Bu örtüşmeler savunmacı (defensive) veya ofansif/atılgan (offensive) hedeflere sahiptir. Barber, ofansif hedef için yasamanın yürütmenin işleyişini incelemek ve sınırlamak için onun üzerindeki dene-

[32] Benzer yönde bkz.: Ergun Özbudun, Anayasalcılık ve Demokrasi. İstanbul: İ. Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. 14: "Montesquieu (…) yer yer karma hükümet modelini öven ifadeler kullanmakla birlikte, kuvvetler ayrılığı teorisinin de çağdaş anlamına yakın bir tanımını vermiştir."

[33] Uluşahin, erkler ayrılığı kuramının "ilk olarak Aristoteles ve Locke tarafından dil getirilmiş" olduğunu öne sürmekteyse de (Uluşahin, s. 39) Aristoteles'te erkler ayrılığı değil "karma anadüzen" ("mixed constitution") fikri bulunur. (İki düşüncenin yukarıda kısaca anılan farkının daha detaylı açıklaması için bkz.: Özbudun, 2015, ss. 13-14). Locke'ta benzer bir ayrım bulunsa da yapılan ayrım -en basitinden- modern erklere tekabül etmez. (Bkz.: Ibid, s. 14)

[34] Erkler ayrılığı kuramının bir anayasal belgede yer aldığı ilk örnek 1776 Virginia Anayasası'nın başlangıç bildirisidir. Bkz.: Vile, s. 131

[35] Vile "erkler ayrılığının saf doktrinini" benzer şekilde şöyle tanımlar: "Siyasal hürriyetin sağlanması ve sürdürülmesi için, devletin üç dala ya da organa, yani yasama, yürütme ve yargı organlarına bölünmesi zorunludur. Bu üç dala denk düşen üç ayırt edilebilir devlet fonksiyonu, yasama, yürütüme ve yargı fonksiyonları vardır. Devletin her dalı, kendi fonksiyonunun ifası ile sınırlı olmalı ve diğer dalların fonksiyonlarına müdahale etmesine izin verilmemelidir. Üstelik, bu üç devlet organını oluşturan kişiler birbirlerinden ayrı tutulmalı, hiç kimsenin aynı anda birden çok dalın üyesi olmasına müsaade edilmemelidir. Böylece her dal, diğerleri üzerinde bir fren oluşturacak ve hiçbir birey grubu, devlet mekanizmasına hâkim olamayacaktır." Ibid, s. 14. (Alıntının çevirisi: Özbudun, 2015, s. 15.)

tim yetkisini, savunmacı hedef içinse mahkemelerin bağımsızlıklarını korumak için sahip oldukları idarî yetkileri örnek verir. Profesör ayrıca saf erkler ayrılığının bugün yaygın bir şekilde elverişsiz (impractical) olarak görüldüğünü, eğer varsa bile çok az modern akademisyenin saf kuramı savunduğunu not eder.[36]

Giovanni Bognetti ise, erkler ayrılığını iki tarihsel aşamada ele alır[37]:

1- Liberal (veya klasik) erkler ayrılığı: Bu evre birinci kuşak haklar ve devletin edimsiz (negatif) özgürlükleri garantilediği ve güvenlik ve adalet tesisi dışında müdahil olmaması gerektiğini savunan liberal bekçi devlet anlayışının tezahürüdür. Bognetti'ye göre "liberal bireyciliğin karışmayan ("abstentionist") devleti" geç 19. yüzyılda veya "en son Amerika'da 1937'de" son bulur ve onunla birlikte erkler ayrılığının "orijinal modeli" de yerini "yeni modele" bırakır.

2- Sosyal erkler ayrılığı: Karışmayan devletten müdahaleci devlete geçişin karşılığıdır; dolayısıyla anayasal kurumların kurgulanışı ve birbirleriyle ilişkilerinin doğası da burada değişmektedir. Örneğin yürütmenin yasa yapımında belirleyici hale gelmesi veya anayasa mahkemelerinin devreye girmesi yeni sisteme birer örnektir. Hatta Bognetti'ye göre erkler ayrılığını işlevsiz bir kuram, bir dogma olarak düşünmek bu yapısal dönüşümü kavrayamamanın bir sonucudur. Böylelikle Bognetti'ye göre yeni erkler ayrılığında üç değil beş erkten söz edilebilir: yasama, hükümet erki ("governing power"), kamu idaresi, yargı, ve anayasanın nihai bekçisi olarak Anayasa Mahkemesi.[38]

Bununla birlikte erkler ayrılığı kuramını bir anayasa hukuku ilkesi olarak karşımıza çıkartan ilk örnek olan ABD Anayasası'nda dahi saf kuramın tümüyle benimsendiğini söylemek zor görünüyor.[39] Kurucu

[36] Barber, ss. 5-6.

[37] Bognetti, bölüm I; "yeni erkler ayrılığı" ve beşli bölümleme için: Bognetti, bölüm V ve sonrası.

[38] Barber'in söz ettiği saf erkler ayrılığının Bognetti'nin söz ettiği liberal erkler ayrılığını, parçalı erkler ayrılığının ise sosyal erkler ayrılığını çağrıştırdığını söyleyebiliriz. Gerçekten de temel fark -profesörlerin sahip oldukları bilimsel geleneklere de uygun olarak- Barber'ın ayrımının analitik, Bognetti'ninkininse tarihsel oluşu gibi görünüyor. Bununla birlikte aşağıda görüleceği üzere tam anlamıyla saf erkler ayrılığının tarihsel olarak hiç görülmediği, yahut daha doğru bir deyişle erklerin işlevleri arasında çeşitli bilinçli örtüştürmelerin ilk anayasalardan itibaren gözlemlenebileceği söylenmelidir.

[39] Özbudun, 2015, ss. 15-6.

Babalardan James Madison salt şeklî bir dağıtımın bir "kâğıttan engeller" ("parchment barriers") örneği teşkil edeceğini ileri sürerek şunları söylemiştir: "Bu organlar, her birine diğerleri üzerinde bir anayasal denetim sağlayacak şekilde, birbirleriyle ilişkilendirilip karıştırılmadıkları müddetçe, teoriye göre, hür bir devlet için gerekli ölçüde ayrılık, uygulamada hiçbir zaman gerektiği gibi sürdürülemez. (…) Devletin anayasasında bu organların sınırlarını açıkça belirtmek ve iktidarın yayılmacı ruhuna karşı bu kâğıttan engellere güvenmek yeterli olacak mıdır? (…) Tecrübeler bize göstermektedir ki, kuralın etkinliği[40] fazlasıyla abartılmıştır ve devletin daha zayıf unsurlarını daha güçlülere karşı korumak için daha güçlü bir savunma mutlaka gereklidir. (…) Değişik organların anayasal sınırlarının kâğıt üzerinde belirlenmesi, devletin bütün yetkilerinin aynı ellerde müstebitçe toplanmasına yol açan yayılmacılıklara karşı yeterli bir koruma aracı değildir."[41]

Kâğıttan engeller sorunu nasıl aşılabilir? Bunun göze ilk çarpan yanıtı yukarıda açıklanan "parçalı erkler ayrılığı"dır. Nitekim bilindiği üzere ABD Anayasası'nda, örneğin, çift-meclislilik (bir erkin kendi içinde bölünmesi)[42] ve başkanın veto yetkisi ile mahkemelerin norm denetimi bulunmaktadır (erklerin birbirinin alanına girmesinin "ofansif" örneği). Ne var ki parçalı erkler ayrılığı, saf erkler ayrılığına göre anayasa tekniği açısından daha sofistike olsa da bu kurumsal düzenlemeler özelde erkler ayrılığının genelde anayasalcılığın temel ilkesi olan "iktidarın yayılmacı ruhuna karşı koymak" ereğini hâlâ kâğıt üzerinde kalmaya mahkûm edebilir. İşte erkler ayrılığı düşüncesinin kurucu unsuru olarak sivil toplum argümanı kendini burada dayatır. Ergun Özbudun'un *Türk Anayasa Hukuku* ders kitabının girişine koyduğu ABD'li büyük yargıç ve hukuk felsefecisi Learned Hand'in sözlerini hatırlayalım: "Ço-

[40] Bana göre burayı "politik ilkenin etkinliği" olarak okumak gereklidir.

[41] James Madison, "The Federalist, 48", Alexander Hamilton, James Maddison ve John Jay, The Federalist Papers, der. Lawrence Goldman, Oxford: Oxford University Press, 2008, ss.245-249. (Çeviri: Özbudun, 2015, s. 16.) Ergun Özbudun'un yukarıda "müstebitçe" olarak karşıladığı sözcük "tyranically"dir. Bu arada Federalist no.48'de Madison'ın yayılmacılık hususunda asıl şüphelisinin yürütme değil yasama erki olduğunu da not edelim.

[42] Çift-meclislilik bugün federalizmin olmazsa olmaz bir ilkesi olarak kabul edilmektedir. Federalizm de ABD anayasa literatüründe dikey erkler ayrılığı altında ele alınmaktadır. Zira burada federe devlet aygıtının federal devlet karşısında varlığını koruması söz konusudur.

ğu zaman, anayasalara, kanunlara ve mahkemelere çok fazla ümit bağlamış olup olmadığımızı düşünüyorum. Bunlar boş ümitler; inanın bana, boş ümitler. Hürriyet, erkek ve kadınların kalplerinde yatar; orada öldüğünde hiçbir anayasa, hiçbir kanun, hiçbir mahkeme onu koruyamaz; hatta hiçbir anayasa, hiçbir kanun, hiçbir mahkeme buna fazla yardımcı bile olamaz. Orada yattığı sürece de, kendisini korumak için, hiçbir anayasaya, hiçbir kanuna, hiçbir mahkemeye ihtiyacı yoktur."[43] Diğer bir deyişle özgürlükleri güvenceleyen sınırlı bir iktidarın esas bekçisi (hatta esas yaratıcısı) kendi içinde denge-denetim mekanizmalarıyla düzenlenen devlet aygıtının bizatihi denge-denetim mekanizması olması gereken halk, daha doğrusu halkın içinde bir imkân olarak bulunan sivil toplumdur.

Bizim konumuz açısından erkler ayrılığının kuramıyla daha fazla ilgilenmeyeceğim ve Türkiye'ye döneceğim. Ancak geçmeden bir daha şunu vurgulamak isterim: Erkler ayrılığı önce politik, sonra anayasal-hukuksal bir ilke olarak, tarihin belirli dönemlerinde belirli sosyoekonomik koşulların gerçekleşmesiyle yaşanan dönüşümlerin sonucu olarak ortaya çıkan ve gelişen bir kuramdır ve *kurucu unsuru* kurulmuş iktidarlar/erkler olarak yasama, yürütme ve yargının ayrılması değil; devlet aygıtından başka bir sivil toplumun varlığıdır.[44] Yani diyebiliriz ki sivil toplum-devlet ayrılığı kurulmuş erklerin ayrılığını *önceler*.[45] Bu da demektir ki, işlevler ayrılığı erkler ayrılığını gerçekleştirmek için bir gerek-koşuldur, ancak yeter-koşul değildir. Mesele, bir erk olarak sivil toplumun devlet aygıtı içinde denge-denetim mekanizmaları kurarak devlet/hükümet iktidarını sınırlandırmasıdır; yoksa hükümet aklının kendisi için yapacağı şeklî bir görev dağıtımı değil. Nitekim erkler ayrılığını *İngiltere'nin Anadüzeni* ("*De la constitution d'Angleterre*") başlığı altında savunduğu *Kanunların Ruhu Üzerine* adlı yapıtının öncülü olan

[43] Learned Hand, The Spirit of Liberty. Papers and Addresses of Learned Hand. Der. Irving Dilliard. New York: Alfred A. Knopf, 1953, s. 189. Ayrıca bkz.: Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin, 2018, s. 5. (Esasen Ergun Özbudun'un çevirisini kullandım, yalnızca bir yerde orijinalde bulunup çeviride muhtemelen gözden kaçan küçük bir kısmı ekledim.)

[44] Didem Yılmaz denge ve denetimin amacının "devlet erklerinin birleşmesinden doğacak keyfiliğe engel olmak" olduğunu, ancak bundan da önce "birey-anayasa-devlet üçlüsünü birbirine bağlayan denkleme değinmek" gerektiğini belirtir. Bununla birlikte Yılmaz incelemesini toplum sözleşmesi kuramı üzerinden kurgulamaktadır. Bkz.: Didem Yılmaz, "Soru 4: Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016, s. 27.

[45] Bognetti, bölüm II.

Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence ("Roma'nın İhtişamı ve Düşüşü Üzerine Değerlendirmeler") adlı yapıtında Montesquieu İngiliz Anadüzeni üzerine şu yorumu yapmıştır: "İngiltere hükümeti daha erdemlidir, zira orada hükümeti ve kendisini sürekli denetleyen (examine) bir kurum/organ (body) vardır; onun hataları hiçbir zaman uzun sürmez ve halka verdikleri dikkatin özü/önemi (spirit) dolayısıyla çoğunlukla faydalıdır da. Sözün özü, *özgür bir hükümet, yani, sürekli ajite edilen/rahat bırakılmayan bir hükümet,* eğer kendi yasaları vasıtasıyla [kendisini] düzeltme kapasitesine sahip değilse sürdürülemez."[46] Montesquieu'nün bu sözlerini –aşağıda ele alınacak- 1961 Anayasası'nın getirdiği anayasanın üstünlüğü ve erkler ayrılığından pek memnun görünmeyen, Bülent Tanör'ün aktarımıyla "kuvvetler ayrılığı ve yargı denetimi gerekçesiyle millî iradeye kayıt konulmaması" gerektiğini savunan dönemin Adalet Partisi Genel Başkanı Süleyman Demirel'in şu sözleriyle karşılaştıralım: "Devlet mutlaka tek devlet olmalıdır. Devlet bölüşülmüş bir devlet olamaz. Devlet[in] mutlaka millî irade devleti olabilmesi için son sözün millî iradenin temsilcilerine ait olması gerekir".[47]

Dolayısıyla, yolumuza devam edebilmemiz için şu tespiti yapalım: Erkler ayrılığından anlamamız gereken, son tahlilde, salt yasama-yürütme-yargı erklerinin katı veya yumuşak şeklî bir ayrılığı değil; bu erklerin politik özgürlük ereği ve denge-denetim unsuru olma amacıyla, gerek kendi yetkileri ve kurumları arasında, gerekse de karşılıklı olarak, yeri geldiğinde birbirlerinin alanına bilinçli girecek şekilde kurgulanmasıdır.[48]

---

[46] Alıntının İngilizcesi şöyle: "The government of England is wiser, because there is a body which examines it continuously and continuously examines itself; its errors never last long, and are often useful because of the spirit of attention they give to the people. In a word, a free government, that is, one that is always agitated, cannot be maintained if it is not capable of correction through its own laws." Aktaran: Ebenstein/Ebenstein, s. 410. Burada daha fazla detaya inmek istemiyorum, fakat şunu belirtmeliyim: Montesquieu jargonunda özgürlük serbestiyetten farklı olarak yasaya/hukuka uymaktır, fakat hukuk/yasa da bağlamsaldır; yani sosyoekonomik gerekleri karşılamalıdır, bu gerekler de Montesquieu'de kuşkusuz -fakat daha sonra kavramsallaşacak olan- liberal burjuva toplumu gerekleridir. Bkz: Hilary Bok, "Baron de Montesquieu, Charles-Louis De Secondat", Stanford Encyclopedia of Philosophy, ed. Edward N. Zalta, (2014 Yaz Edisyonu); https://plato.stanford.edu/entries/montesquieu/. (Son erişim Tarihi: 03.08.2018).

[47] Tanör, 2012, s. 53; d. n. 65.

[48] Karş. Uluşahin, s. 40.

III. 2017 DEĞİŞİKLİKLERİYLE KARŞILAŞTIRMALI MECLİS ÜSTÜNLÜĞÜ, CUMHURBAŞKANLIĞI VE ERKLER AYRILIĞI

Biz bu şemanın neresindeyiz? Her şeyden önce bir *ön soru* olarak kendimize Türkiye'de sivil toplumun var olup olmadığını sormalıyız. Bu soruya kesin yanıt vermek benim için zor, ancak iki hususu söylemeliyim: Birincisi, sivil toplum ("civil society") sivil toplum örgütlerinin ("non-governmental organizations") varlığına indirgenemez; ikincisi "Türkiye'de sivil toplum yoktur" demek ne kadar ezberse, vardır demenin de bir o kadar ezber olduğu kolaylıkla savunulabilir. Türkiye'nin kendine has sosyoekonomik yapısı ve modernleşme serüveni bu iddianın ispatını zorlaştırmanın ötesinde, anayasal ve daha genişçe politik tarihimizde I. Meclis dönemi dışında farklı kesimlerin işbirliği yahut barışçıl bir rekabet içinde olmasından ziyade en basit tabirle bir hizipleşme yahut kamplaşma olduğu ileri sürülebilir (ki bu yazıda bunlara da yeri geldikçe değineceğim).[49] Nitekim Murat Sevinç'in şu sözleri anayasal tarihimiz bahsinde sorunu sivriltir: "[1924] Anayasa[sı] ve yeni kurulan anayasal düzen, henüz ciddi bir siyasal mücadele veremeyecek cılızlıktaki burjuvazinin değil, asker ve sivil bir avuç aydın/bürokratın eseriydi. Batı'daki

[49] Kamplaşma veya hizipleşme tabirleri bu makalenin dayandığı bildiride tepkiyle karşılanmıştı; ne var ki gerek aşağıda yeri geldikçe değineceğim örneklerin gerekse 1958'de muhalefetin kazandığı momentuma karşı DP'nin kurduğu "Vatan Cephesi" ile 1970'lerin bunalımında bir tarafta kurulan "Milliyetçi Cephe" hükümetleri, diğer tarafta Bülent Tanör'ün ifadeleriyle "anayasadaki işlemez noktaların değiştirilmesi fikrine sımsıkı kapalı" olan CHP ve "Anayasayı Savunma Cephesi" gibi örneklerde politik aktörlerin takındığı tavırların ve kendini ifade tercihi olarak benimsenen "cephe" sözcüğünün başlı başına açıklayıcı örnekler olduğunu düşünüyorum. Tanör'ün durumu mükemmelen ifade ettiği şu satırlara bakalım: "[1961 Anayasası döneminde] iki çizgi arasında yeni ve ortak bir anayasal platform da oluşamamıştır. Sivil toplumun bu iki ana eğilimi, teröre karşı birleştirmeyi başaramadıkları gibi, siyasal sistemin işlerliğini sağlayacak ulusal uzlaşma zeminini de yaratamamışlardır. Özellikle 1979-80 krizinin bir siyasal-anayasal mutabakatla aşılamamış olması, sivil rejimin yıkılmasını kolaylaştırmıştır. (…) [Bunalımın aşılması yönünde] bazı öneriler olmuşsa da, bunlar, siyasal gerginliklerin artması ve anayasa tartışmasının bir kamplaşmaya dönüşmesinin de etkisiyle, gelişebilme olanağı bulamamışlardır." Tanör, 2012, ss. 69-70.

gelişmeyle aradaki bu temel fark herhalde sonraki tüm demokrasi ve siyasal kurumlar tarihimiz üzerinde belirleyici etki yapmıştır."[50]

Sivil toplum önkoşulunu bir soru olarak bırakıp ilerlersek, biz Bognetti'nin tarihsel sınıflamasında ilk kategoriye hiç girmedik. 1921 Anayasası döneminde erkler birliği vardı ve 1924 Anayasası döneminde de öğretide erkler birliği işlevler/görevler ayrılığı denen durum söz konusuydu.[51]

1921 Anayasası Döneminde Atatürk'ün Erkler Ayrılığı Eleştirisi

Önce 1921 Anayasası döneminde Mustafa Kemal Atatürk'ün Meclis'te yaptığı bir konuşmadan şu satırlara bakalım:

"Alimler (bilginler) müdekkikler (inceliyiciler) … kuvve-i müstebide sahibini de (istibdat gücüne sahip olanı da) aldatmıya kıyam etmişler (kalkmışlar) ve demişler ki: korkma her şeyde hâkim sensin, her şey senin… yalnız senin. Yalnız şu suiistimal ve tatbik ettiğin (kötüye kullandığı ve uyguladığın) kuvveti senin de istirahatın ve fakat senin de mevkiini katiyen sarsmamak şartıyla müsaade buyurun da, taksim edelim (bölelim) demişler, etmişler. Daima yine kendisiyle beraber olmak şartıyla bir kuvve-i icraiye ihdas etmişler (yürütme gücü kurmuşlar). Fakat milleti aldatmak için de bir kuvve-i teşriiye (yasama gücü) ve yine o kuvve-i icraiye ve kuvve-i müstebidenin tesirini tahfif (hafifletmek) için bir kuvvet daha: Kuvve-i adliye … Bu taksim-i kuva (güçler bölünmesi) … ehven-i şer olmak üzere yapılmıştır ve efendiler, insanlar bu şekil dahilinde dahi kalmamışlardır ve kalmıyacaklardır… Ve ben eminim ki arkadaşlar, cihanda mevcut olan tarz-ı hükümetlerden bir hatve (adım) daha ileriye çıkmak bu beşeriyet (insanlık) için nasip olursa, emin olunuz ki efendiler, bulacakları şekil Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin şekli olacaktır."[52]

Bu konuşmayı Kurtuluş Savaşı'nın hassas koşulları ve Atatürk'ün süreci yöneten pragmatizmiyle açıklayabiliriz. Ancak ben yine de bunun

[50] Murat Sevinç, "Türkiye'de Anayasal Düzen: 1920-2012." 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim. Der. Faruk Alpkaya/Bülent Duru. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014, s. 108.

[51] Tanör, 2006, s. 296; Gözler, 2018, ss. 87-9. Buna karşın bkz. Özbudun, 2018, ss. 196-200.

[52] Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: I. İstanbul: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları: 1, 1945, s. 209; aktaran: Mümtaz Soysal, Anayasaya Giriş. Ankara, İmge Kitabevi Yayınları: 2011 [1968], s. 185.

kaba bir pragmatizm olmadığını düşündüğümü belirtmek isterim. Yani demek istediğim, Atatürk durumu geçiştiriyor değil, yukarıda modernite öncesi karma anadüzen fikrini erkler ayrılığından saymazken yaptığımız ayrımın aynısını Atatürk erkler ayrılığı kuramının kendisine izafe ediyor. Kurtuluş Savaşı'nın amacının düşmanı yurttan çıkarmak kadar demokratik egemenlik anlayışını tesis etmek (yani, milletin egemen, TBMM'nin ise Osmanlı başkentinde oturan padişah hilafına egemenliğin tek kullanıcısı olması) olduğunu düşünürsek resim biraz daha netleşir. Nitekim savaş *iki türlü de kazanıldıktan sonra* süreç içinde yaşanan gelişmeler dolayısıyla Atatürk görüşlerini değiştirecek ve yeni anayasa için erkler ayrılığına dayanan bir düzen tercih edecek[53]; ancak 5-6 senede yokluktan tartışılmaz bir "ihtilal ilkesi" konumuna erişen meclis üstünlüğü ilkesi adına II. Meclis 1924 Anayasası'nı erkler birliğine yaklaştırarak kabul edecekti.[54]

Meclis Üstünlüğünün Anlamı

Dolayısıyla, 1924 Anayasası'na da intikal eden ve çok-partili döneme geçildiğinde tehlikesi anlaşılan egemenliğin yegâne ve hakikî temsilcisinin (yani, tek kullanıcısının) meclis oluşu[55] ilkesini tam doğru anlamamız gerekir. Anayasa metninin yanı sıra dönemin pratiğine de baktığımız zaman görürüz ki; Atatürk'ün ve cumhuriyeti kuran kadroların

[53] Mümtaz Soysal'a göre TBMM üyeleri, Meclisin sahip olduğu yürütme görevini "vekillerine" bırakmakla yetinmeyip doğrudan yürütme işlerine karışmışlar; Atatürk de Kurtuluş Savaşı'nın sonlarına doğru "artık tıkanıklık yaratmağa başlayan" erkler birliği fikrinden cayıp parlamenter sisteme geçişi savunmaya başlamıştır. Bkz.: Soysal, 2011, ss. 185-6.

[54] Demirhan Burak Çelik, Kurucu İktidar - Hükümet Sistemi – Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci. Ankara: Yetkin, 2016, ss. 132-141; Tanör, 2006, özellikle ss. 293-4, genel olarak ss. 294-313; Tanör, 2012, s. 17; Sevinç, 2017, s. 25. Bana kalırsa hükümet sistemi o kadar da arada veya karma değil. Böyle düşünmeye sebep olabilecek tek unsur cumhurbaşkanına yasama seçimlerini yenileme yetkisinin verilmemesidir ki bu yetki de tasarıda tanınmıştı.

[55] 1924 Anayasası'nın 4. maddesi "Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır." demekle birlikte 8. madde "Yargı hakkı, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır." şeklindedir. Bundan anlamamız gereken şu: 1924 Anayasa-yapıcısının egemenlik hakkında (aslen onun bir parçası olan yargı erkini bağımsız mahkemelere verirken) tek kullanıcı olarak TBMM'yi belirlemesinin sebebi egemenlik anlayışını politik meşruiyet bağlamında ele almasıdır.

kafasında TBMM salt bir parlamento, bir yasama organı değil. Yani, en azından 1921 Anayasası dönemi için konuşursak, aslında yetkiler yasamada toplanmıyor; yasama, yürütme ve kısmen yargı yetkileri milletin sahip olduğu egemenliğin tek kullanıcısı olan anayasal organda toplanıyor. (1924 Anayasası tartışmalarına bakıldığında da bu fikirden tam olarak kopulduğu söylenemez.) Kuşkusuz yasama yürütmeden salahiyet-kudret ayrımı yapılarak öne çıkarılmıştır, ama bu yasama yetkisi ve yürütme gücü yasama organında değil, *egemenliği kullanan yegâne organ* olan mecliste ortaya çıkar.[56] Diğer bir deyişle bu dönemin ilkesi aslında İngilizce'de "parliamentary supremacy" dediğimiz ilke değil; bir parlamentodan fazlası olarak meclisin üstünlüğü, yani "supremacy of the assembly" diye çevirebileceğimiz ilkedir. O kadar ki 1924 Anayasası'nda güvencesiz bir şekilde bulunan "kanunlar anayasaya aykırı olamaz" hükmü 1921 Anayasası'nda geçmez bile. Bülent Tanör'e göre bu durum oldukça doğaldır, zira "TBMM, ulusal direnişin en büyük gücü ve kozu olduğundan, anayasal ve siyasal teoride olduğu kadar pratikte de en üstün ve rakipsiz organdı."[57] Dahası, yasaları yorumlama[58] ile yasaların anayasaya ve tüzüklerin yasaya aykırılığını denetleme yetkileri dahi meclise verilmişti.[59] Hatta Osmanlı Devleti'nin son döneminde bakanlar kurulu üyeleri için kullanılan "nazır" terimi yerine "vekil" teriminin tercih edilmesi dahi meclisin kuşatıcılığına bir kanıt sayılabilir: Yürütme görevini yerine getirenler millet egemenliğinin ortaya çıktığı kurum adına, yani meclise vekâleten bu görevi ifa etmiş sayılıyorlar.[60]

---

[56] Aynı yönde Mümtaz Soysal: "TBMM, yalnız yasama yetkisini kullanan basit bir "parlâmento" değil, bütün yetkileri elinde toplayan bir kuruluş. (…) Ama, bu olağanüstü organ, görünürde, bütün yasama organları gibi, "meclis" adını taşıyor. (…) TBMM, yasama, yürütme hattâ bir bakıma yargı yetkilerini elinde bulunduran bir organ olarak doğuyor." Soysal, 2011, ss. 180-1.

[57] Tanör, 2012, s. 13.

[58] 1924 Anayasa tasarısında bulunmayan yasaların meclisçe yorumlanması yetkisinin meclis görüşmeleri aşamasında eklenmesi, "[k]anunu kim yaparsa onun manasını, mefhumunu, ruhunu ifade etmek de onun uhdesine terettüp eden (düşen) bir vazifedir" anlayışı ile birlikte düşünüldüğünde erkler birliği ve meclis üstünlüğü kabulünün açık göstergeleridir ve "yargının içtihadî (yorum) yetkisini kısmaktadır." Bkz.: Tanör, 2006, s. 300; Çelik, ss. 104-5.

[59] Tanör, 2012, s. 307.

[60] Soysal, 2011, s. 181.

1924 Anayasası Döneminde Meclis Üstünlüğü ve "Karma Hükümet"

1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemini parlamenter sistem ve meclis hükümeti arasında bir karma sistem sayabilmek ancak II. Meclis'in meclis üstünlüğü kavrayışını doğru anlayabilmekle mümkündür. Zira esasında Ergun Özbudun'un belirttiği gibi her ne kadar yürütme gücü meclise mal edilmişse de yürütme gücünün kullanımı yürütme organına (cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu) özgülenmiştir; yani yasama işlevi ile yürütme işlevi birbirinden ayrılmış ve ayrı organlara verilmiştir; TBMM herhangi bir koşulda yürütme gücünü bizzat eline alamamaktadır.[61] Dolayısıyla öğretide "meclis hükümetine benzeyen yönler" olarak sayılan unsurlardan sadece cumhurbaşkanının yasama seçimlerini yenileyememesi parlamenter sistemin esasıyla çelişir (ki aşağıda görüleceği üzere bu yetki de komisyonun hazırladığı tasarıda vardı). Bu da demektir ki, erklerin yasamada toplandığı bir hükümet sisteminden bahsetmek yanıltıcı olacaktır.

Ne var ki, meclisi yukarıda ileri sürüldüğü gibi erklerin kendinde toplandığı yasama organı olarak değil de egemen milletin kurumsal karşılığı olarak düşünürsek işte o zaman bu anlamda bir "meclis hükümeti"nden bahsedebiliriz. Cumhurbaşkanının içinden çıktığı meclisi feshedememesinin yanında meclis üyesi olmak zorunda olması ve birer meclis üyesi olan milletvekilleri ile cumhurbaşkanının görev sürelerinin aynı uzunlukta olması sistemi parlamenter sistemden saptıran özelliklerdir. Burada cumhurbaşkanının ve meclisin görev sürelerinin eşliğinin 2017 Anayasa değişikliklerileyle gerçekten ortak olduğunu hatırlayalım. 1924 Anayasası örneğinde görev sürelerinin eşit olması, oluşan meclis çoğunluğunun kendi eğilimine göre bir cumhurbaşkanı seçmesini ve bakanlar kurulu oluşturmasını getireceğinden anayasada öngörülen işlevler ayrılığı erkler birliğine döner.[62] 2017 Anayasa değişikliklerinin bu konudaki getirisine ise birazdan değineceğim.

---

[61] Özbudun, 2018, s. 196-7.

[62] Tekraren söylemek gerekirse, mecliste birleşen erkler yasamada birleşiyor demek değildir bu. Milletvekilliği aday listelerini belirleyen veya meclise iktidarını kabul ettirebilen bir cumhurbaşkanı veya başbakansa o halde erkler yürütmede birleşir. Nitekim aşağıda görüleceği üzere 1924 Anayasa tasarısı görüşmelerinde II. Meclis iktidarı elinde tutuyor gözükmekte, milletvekilleri Atatürk'ün istediği yetkileri büyük oy

Meclis Üstünlüğü Olarak Millet Egemenliği

Unutulmamalı ki, millet egemenliği anayasal düzenimize 1921 Anayasası'yla girer[63]; erklerin mecliste toplanması bu açıdan kuşkusuz ilerici bir adımdır. Fakat bir kere egemenliğin millete ait olduğu tartışma götürmez olduktan sonra, yani deyimi yerindeyse belirli tarihî misyon tamamlandıktan sonra, son tahlilde işlevler ayrılsa da meclisin üstünlüğü ısrarının getirisi olan erkler birliği ve çoğunlukçu bir millî irade anlayışı çok partili düzene geçişle birlikte ülkeyi darbeye götüren tutuculuk öğeleri olmuştur. Bu nedenle de 1961 Anayasa-yapıcısı erkler ayrılığını ve anayasanın üstünlüğü ilkesini benimsemiştir. Tutuculuk kavramını bilinçli kullanıyorum, zira 1924 Anayasa taslağının görüşüldüğü Meclis Tutanaklarına baktığımızda millî irade, millet egemenliği ve meclis üstünlüğü okumalarının adeta kutsallaştırıldığını söyleyebiliriz. Nitekim I. Meclis'in çoğulcu yapısının aksine II. Meclis'in -çoğunluğu Atatürk'ün adaylıklarını bizzat belirlediği milletvekillerinden oluşan- tek tip yapıya sahip olmasına[64] karşın Atatürk'ün istediği cumhurbaşkanlığı yetkilerini, yeri geldiğinde ezici çoğunlukla vermemeleri; sadece bir örnekte orta yolcu, aslında hiçbir pratik sonucu olmayan bir düzenleme yapmaları[65] buna kanıttır.

---

farkıyla reddedebilmektedir. Buna karşın ilerleyen yıllarda gerek tek-partili gerek çok-partili dönemde iktidar odağı yürütme organına kayacaktır.

[63] Aslında II. Abdülhamit'in II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Meclis-i Umumî'yi açış konuşmasındaki ifadelerine verilen cevapta "hâkimiyet-i milliye" ifadesi kullanılmıştı. (Bkz.: Tanör, 2006, s. 189.) Ancak bir anayasal ilke olarak hukukumuza girmesi I. Meclis ve 1921 Anayasası iledir.

[64] Tanör, 2006, s. 282.

[65] Aslında hiç öngörülmeyen bir sonucu var bu düzenlemenin. Mevzubahis madde başkomutanlıkla ilgili. Tasarı cumhurbaşkanına verilmesi şeklindeyken TBMM'nin buna, başta meclis üstünlüğü, özellikle de cumhurbaşkanının politik sorumsuzluğu üzerinden itiraz etmesinden ötürü buluşulan yer başkomutanlığın TBMM'nin manevi kişiliğine ait olduğu ve TBMM adına cumhurbaşkanı tarafından temsil olunduğu. (Bkz.: Çelik, s. 138-9; Tanör, 2006, s. 293; Sevinç, 2017, s. 28.) Pratikte hiçbir sonucu olmayan bu hüküm takip eden anayasalarımızda da değişmemiş olmakla birlikte bugün yetkili kişilerce dahi cumhurbaşkanlarının aynı zamanda başkomutan olduğu sanılabilmektedir.

1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Yasama Seçimlerini Yenileyememesi ve 2017 Değişiklikleri

Burada oylamaya katılan 130 milletvekili arasından 126 ret, 2 kabul, 2 çekimser oyla ikinci kez toplantı yeter sayısı bulunamadığı için kabul edilmeyen[66] cumhurbaşkanına hükümetin görüşünü aldıktan sonra "gerekçesini Meclis'e ve millete bildirmesi şartıyla" seçimlerin yenilenmesi kararı alabilme yetkisini veren 1924 Anayasa tasarısı maddesini özellikle analım. 1924 Anayasası "Atatürk'ün anayasası" olmaktan çok II. Meclis Atatürk'ün Meclisidir. Söz konusu Meclis cumhurbaşkanına "TBMM seçimlerinin yenilenmesi" (fesih demesek de olur, sorun burada değil[67]) yetkisini veren öneriyi şiddetle reddederken Anayasa Komisyonu'nun maddeyi bir daha düzenleme teklifini dahi kale almamıştı.[68]

Buna karşın 1961 anayasalcılığıyla saptığımız iddia edilen ve millî iradeci olmakla övünülen anayasal geleneğimize bir dönüş olarak sunulan 2017 anayasa değişiklikleri cumhurbaşkanına görüş almaksızın ve gerekçesiz "TBMM seçimlerinin yenilenmesi" yetkisi verdiği gibi, cumhurbaşkanlığı seçiminin de kendiliğinden yenilenmesi veya TBMM'nin de aynı yetkiye sahip olması benzerlik kurulan gelenekle aradaki dehşetli mesafeyi kısaltmıyor. Değil kabul edilen 1924 metninde cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin bulunmayışı, 1924 tasarısındaki hükümetin görüşünü alma, meclise ve millete gerekçe bildirme zorunluluğu da 2017 değişiklikleriyle gelen 116. maddede bulunmuyor. Bulunansa şu: Seçimleri eşanlı yapılan cumhurbaşkanı ve TBMM üyeleri birlikte başladıkları görevi birlikte sonlandırıp tekrar yeni bir "millî irade" oluşana kadar birlikte göreve devam ediyorlar.

---

[66] Çelik, 137-8; ayrıca d. n. 252.

[67] Bununla birlikte konu üzerine akademik bir inceleme için bkz.: Kemal Gözler, Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra: 16 Nisan 2017 Referandumu ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar. Bursa: Ekin, 2017, ss. 4-21; 23-34. ("'Fesih' ve 'Seçimlerin Yenilenmesi' Farklı Kavramlar Mıdır?: 'Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur' İddiası Üzerine Bir İnceleme" ve "Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'ın 'Fesih' ve 'Seçimlerin Yenilenmesi'nin Farklı Şeyler Olduğu Yolundaki Açıklaması Hakkında Bir İnceleme" adlı makalelere http://www.anayasa.gen.tr/gozler-makaleler.htm adresi üzerinden de erişmek mümkündür.)

[68] Örneğin Konya milletvekili Kâzım (Onar) Efendi'nin "bu Encümenin malı değildir ki istediği zaman alsın ve versin" sözü. Çelik, s. 136. Ayırca bkz.: Tanör, 2006, ss. 300-1; Sevinç, 2017, ss. 26-7.

Bu düzenlemeyi erkler ayrılığı açısından konumlandırmak güç, daha doğrusu bu düzenlemenin kendisini erkler ayrılığı dolayımıyla nasıl konumlandırdığını anlamak güç; zira birbirinin seçimlerini yenileyebilmek erklerin sert veya "tam" ayrılığına yabancı iken, tekrar eşanlı kurulumlarının bir denge-denetim mekanizması getirdiğini iddia etmek de zor. Aynı anda göreve başlamak erkler birliğini, eğer millî irade geleneğine bağlı ve 1924 Anayasası'nı model almışsak meclis üstünlüğünü çağrıştırmalı. Ancak anayasamıza göre erkler arasında ast-üst ilişkisi olmadığı gibi[69] egemenlik yalnız mecliste temerküz etmez. Zaten yeni sistemin alamet-i farikası da meclis değil cumhurbaşkanlığıdır. Dahası, cumhurbaşkanını ve TBMM'yi seçen -doğrudan- millet iradesi, bunların birlikte görevlerinin öngörülenden önce bitmesi -dolaylı- millet iradesiyken, milletin yasamaya dair iradesi bir sebeple yürütmeye dair iradesini kendi temsilciliklerini de sonlandırmak pahasına sona erdirmeye karar verirse, eğer söz konusu cumhurbaşkanının bir defa daha seçilebilme ihtimali yoksa bir defa daha seçilebilme ihtimali var oluveriyor.[70]

2017 değişikliklerinin 1924 Anayasası'yla benzerliği tam da erkler ayrılığı, daha doğrusu hem erkler ayrılığı hem erkler birliği üzerinden yara aldı. 1924 Anayasası erkler birliği işlevler ayrılığı anayasasıydı. Anayasa-hazırlayıcısı erkler birliğine dayalı bir sistemden parlamenter sisteme geçilmesini istemiş; II. Meclis, yukarıda belirtildiği üzere, kendi üstünlüğünün vazgeçilmezliği adına sistemi ara bir konuma yerleştirmişti. Aynı anlayışın devamı olarak cumhurbaşkanının meclis seçimlerini yenileyebilmesi de "farz-ı muhal olarak Allah Reisicumhur olsa"[71] tahayyül edilebilir bir şey olarak görülmemişti (ki bu tahayyül edilemezlik zannetmiyorum ki kimse seçimlerin karşılıklı yenilenmesini düşünemediği içindi); öte yandan yasama ve yürütmenin işlevlerine dair ilişkileri

[69] 1982 Anayasası Başlangıç/4: "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

[70] 1982 Anayasası m. 101/2: "Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir;" 1982 Anayasası m. 116/3: "Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir."

[71] 1924 Anayasa tasarısı görüşmelerinde cumhurbaşkanına verilmesi önerilen TBMM seçimlerini yenileme yetkisi üzerine Saruhan milletvekili Reşat (Kayalı) Bey'in Meclisçe paylaşılan görüşleri. Bkz.: Çelik, s. 137; Sevinç, 2017, s. 27.

parlamenter sisteme uygun olarak düzenlenmişti. Ancak *yeni arada kalmışlık* eskisiyle hiç benzeşmiyor.

2017 değişikliklerinin getirdiği sisteme baktığımızda yasama ve yürütme organlarının kurulumu açısından sert erkler ayrılığı varmış gibi görünüyor; ancak partilerin milletvekilliği adaylığı listelerini -istişareli veya istişaresiz- parti başkanlarının yaptığını ve bu parti başkanlarının cumhurbaşkanı adayı olma ihtimalini düşünürsek bu sert erkler ayrılığına dayanan kurulumun da bu halde ortadan kalkmış olacağını söylemeliyiz. (Hâliyle bu bir zorunluluk değil; ancak yeni sistemin ilk örneği olan 2018 seçimlerinde bu senaryo gerçekleşti. Dahası bu senaryonun gerçekleşmeyebilmesinin gerçekçi bir ihtimal olabilmesi için öncelikle politik partiler ve seçim sistemiyle ilgili yasal ve anayasal düzenlemelerin yapılması gerekir.) Öte yandan, yürütmenin doğası gereği tek elde bulunan seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisinin yasamadaki karşılığının 3/5 gibi nitelikli bir çoğunluğa bağlanmasını eşanlı kurulum ve yine partilerin milletvekilliği aday listelerini parti başkanlarının belirlemesi olgularıyla birlikte ele aldığımızda karşılıklı seçimlerin yenilenmesini bir denge-denetim unsuru olarak kaydetmek pek mümkün görünmüyor.[72]

2017 Değişiklikleri Karşısında 1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının "İktidarı", Partililiği, Parti Genel Başkanlığı ve Tarafsızlığı

Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden devam edelim: 1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanı bir erkler birliği sistemindeymişçesine seçilmekte, ancak bir parlamenter sistem cumhurbaşkanı gibi yetkilendirilmekteydi. Anayasa böyle emrederken fiilî durumun hukuksal durumdan farklı olduğu iddia edilegelir ki, belki de 2017 değişikliklerinin savunucularının "Atatürk anayasalarıyla" benzerlik kurarken akıllarında olanlardan birinin de bu durum olduğu düşünülebilir.

Her şeyden önce envaiçeşit dönemsel farkı, tek-partililik de dâhil, bir an için göz ardı edip böylesi bir karşılaştırmanın yapılabilir olduğunu kabul edersek yukarıdaki iddiada üzerinde durup düşünmediğimiz bir başka ezberin söz konusu olduğunu ileri sürebiliriz: Cumhurbaşkanı olarak Atatürk yürütme erkini *fiilen* kendi üzerine almış mıydı? Partililiği,

[72] Yasamanın yürütmeye yönelik kriz çözücü veya denge-denetim niteliğinde olan yetkilerinin kullanılmasının zor koşullara bağlandığı tek örnek bu değil. Sözgelimi Meclisin cumhurbaşkanı veya bakanları suç işledikleri gerekçesiyle Yüce Divan'a sevk edebilmesi de oldukça zor koşullara bağlanmıştır (1982 Anayasası m. 105 ve 106). İlgili eleştiri için bkz.: yukarıda d. n. 1, ss. 22, 26-8.

parti genel başkanı olması ne anlama geliyordu?[73] Yukarıda belirttiğim gibi 1924 Anayasası'nın ilgili hükümlerine baktığımız zaman seçilmesi ve görev süresi açısından meclis hükümetinin yürütme organına benzeyen cumhurbaşkanlığı, görev ve yetkileri bakımından -her şeyden önce politik yetki ve sorumluluk sahibi bir bakanlar kurulunun varlığıyla- klasik parlamenter sistemin yürütme organına benzemektedir.

Ne var ki soruyu *fiilen* diye sormuştuk ki genelde Atatürk'ün karizması dolayısıyla yürütme erkini bütünüyle kendisinde topladığını sanırız. Ben bu sanının doğruluk derecesinden pek emin değilim. Hakikaten, zamanında tam aksi yönde Atatürk'e hükümet işlerine karşı "ilgisiz" olduğu eleştirisi yöneltilmiştir: "[Ülkenin içinde bulunduğu durumdan şikâyet edenler] şu noktada birleşiyorlardı: *Cumhurreisi Atatürk, devlet ve hükümet işlerine karşı çekingen, hatta ilgisiz durumdadır*; halbuki O'nun bütün işlerle bizzat ve yakından meşgul olması, sıra ile bütün vekâletlere (bakanlıklara) giderek yapılanları, devamlı surette kontrol etmesi, oralarda çalışanları ikaz ederek daha verimli yollara sevk eylemesi icap eder!"[74] 1930'ta yapılan bu eleştiriyi anılarında aktaran dönemin özel kalem müdürü ve sonrasında Atatürk'ün son Cumhurbaşkanı Genel Sekreteri Hasan Rıza Soyak'ın yorumu ise Atatürk'ün bilinçli olarak hükümet işlerine karışmadığını gösteriyor: "Büyük Adam'ın, *kanuna dayanan, yetki ve sorumluluklar üzerinde ne kadar titiz olduğunu, Hükümet işlerine alakasızlık gibi görünen* durumunun, *ileri Devlet hayatında, cari olması lazım gelen bu ana prensibe riayetin tabiî bir neticesinden ibaret* bulunduğunu biliyordum."[75] Ne var ki Atatürk'ün "memleket işlerine karşı alakasız olduğu hakkındaki söylenti ve tenkitler" aydın çevrelerinde dahi çoğalmış, bununla birlikte Atatürk kendisine bu konuda ne düşündüğü sorulduğunda oldukça "anayasalcı" bir yanıt vermiştir: "Şaşarım, o efendilerin perişan akıllarına! Hep biliyoruz ki, memleketimizin başına gelen felaketlerin çoğu şahsi idareden gelmiştir; bu kadar

[73] Her ne kadar bu dönemin diğer cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün konumunu incelememek eksiklikse de, buradaki incelememi içinde bulundukları durum ve takındıkları tavrın benzer olduğu gerekçesi ve sözü uzatma kaygısıyla Atatürk'le sınırlıyorum. Demokrat Parti Genel Başkanı Celal Bayar ise, cumhurbaşkanı seçildikten sonra genel başkanlığı başbakan Adnan Menderes'e devretmiştir; bununla birlikte partili kimliğini korumuş ve cumhurbaşkanı olarak tarafsız davranmamıştır.

[74] Soyak, s. 388.

[75] Ibid.

geri kalmamızın başlıca amillerinden biri de odur. Biz, öteden beri, böyle bir idareyi bertaraf etmek için mücadele ettik; şimdi nasıl olur da benim aynı yola gitmekliğim, yeniden devlet hayatında tarafımdan böyle bir çığır açılması istenebilir." Devamında Atatürk'ün cumhurbaşkanı olarak yapıp yapmadıkları üzerine bahsi anayasal bir ders niteliğinde:

"Haydi diyelim ki, ben de bu gaflete düştüm; vekaletlerin yürütmekte oldukları işlerin büyük kısmı bilgi ve ihtisas isteyen konular olduğuna göre, ben, Hariciye ve Milli Müdafaa Vekaletlerinden başka yerlerde nasıl faydalı olabilirim? Bu iki vekalette, yüksek dış siyasetimizin idaresi ile Yurdun müdafaası esbabını (gereklerini) hazırlamak işlerinde zaten sorumluluk mevkiindeki arkadaşlarla, daimi temas halindeyiz. Bu arkadaşlara, aklımın erdiği kadar yardım etmeye, faydalı olmaya çalışıyorum. Diğer sahalarda pek açık olan ihtiyaçlara, durmadan ilgililerin dikkatini çekiyorum. Mesela umumi kültürü yükseltmek, bir taraftan memlekette ziraat işlerini yeni vasıta ve usullere göre düzenlemek, verimi arttırmak, diğer yandan da ölçülü bir programla muhtaç olduğumuz sanayii kurmak lazımdır diyorum. *Bunları imkân nispetinde süratle tahakkuk ettirmek, tamamen mesuliyet ve ihtisas sahiplerinin işidir*. *Oralarda benim ortaya atacağım mütalaalar, vazife sahiplerini şaşırtabilir, tereddüde düşürür; bu suretle mutlaka aksi tesir yaparak, memlekete fayda yerine, zarar getirir*".[76]

Gelin, biz yine de ikna olmayalım ve kendisine bu denli eleştiri ve beklenti yöneltilmişken bu sözleri söylemenin "her şeyin başına geçmekten" daha zor olduğunu bir anlık es geçelim ve aynası iştir kişinin diyerek -elimizden geldiğince- sözlere değil davranışlara bakalım.

Tek-partili cumhuriyetin tek partisinin genel başkanı olan cumhurbaşkanı tüm ülke tarafından ajite edilmesine karşın gündelik politikaya girmek, hükümet işlerine karışmak yerine iki partili düzene geçmeyi seçer: Atatürk'e göre "şikayeti mucip olan aksaklıkların asgari hadde indirilmesi" için yapılması gereken, inkılap esasları hariç tüm konularda "karşılıklı, açık, serbest, ciddi ve samimi tartışmalarla", "biran evvel Meliste (…) bir serbest tenkit ve münakaşa cihazı yaratmaya bakmak"tır.[77] Yani, devletin anadüzeninin modernleşmeci kimliğini payla-

[76] Ibid, s. 390-1.

[77] Ibid, s. 391.

şan, bir denge-denetim unsuru olarak yasama organını çoğulcu kılacak ve hükümeti eleştirecek bir ikinci parti.[78]

1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanının partili ve parti genel başkanı olması meselesinde de buradan devam edebiliriz: Öncelikle tarafsızlık ile parti genel başkanlığı/"fiilî riyaset" konularını I. bölümde ele almıştık. Buradan hareketle, yukarıda değindiğim gelişmeler sonucu kurulan parti bilindiği üzere Serbest Cumhuriyet Fırkası'dır. SCF'nin kısa sürede CHF'ye[79] muhalif kesimler tarafından büyük teveccüh görmesi ve olaylı İzmir gezisinde İzmir Valisi'nin Fethi Okyar'dan mitingini iptal etmesini talep etmesi üzerine Fethi Bey bu durumu Atatürk'e bildirmiş ve Atatürk de kendisine (Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı ve İzmir Valiliği'ne birer suretlerini gönderterek) şu telgrafı çekmişti:

"İzmir'de Serbest Fırka Reisi Fethi Beyefendiye;

Anlıyorum ki, sana nutkunu söyletmek istemiyorlar, fakat sen behemehal nutkunu söyleyeceksin ve tesadüf edeceğin herhangi bir mania-

[78] Literatürde bunun bir "güdümlü muhalefet" örneği olduğu üzerine gerek anayasa hukukunun gerek politik tarihin büyük hocaları arasında neredeyse bir ittifak var. Atatürk'ün projesi olmasından mıdır yoksa inkılap esaslarına (bu dönem için esasen cumhuriyetçilik ve laiklik) aykırı olmamak zorunda tutulmasından mıdır bilemiyorum; ittifak edilen görüşün gerekçeleri bunlar görünüyor. Ne var ki ilki, burada anlatmaya çalıştığım gibi "devlet başkanı sıfatıyla" hareket eden bir cumhurbaşkanının kendisine yönelik beklentilerin hilafına yöneldiği çözüm; ikincisiyse anayasaya aykırı hareket etmeme talebinden başka bir şey değil ve böylece erken bir "savunmacı demokrasi" anlayışı örneği. (Cumhuriyetçilik ve laiklik, dünyevîlik ve egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması bağlamlarında gerçekten de bir demokrasinin önkoşullarıdır.) Hatta Fethi Okyar'ın Atatürk'ün yakın arkadaşı olması da bir güdümlü muhalefet isteği olarak gösterilir ki, bu aslında aksine, teşebbüsün hakikîliğine bir örnek olarak gösterilebilir; zira kuşkusuz inkılaplar yanlısı biri olan Fethi Okyar "öteden beri her vesile ile o zamanki Başvekil İsmet Paşa'nın idaresini beğenmediğini açıkça söyler, tenkit ederdi." Soyak'a göre Atatürk işte bu bilinçle Fethi Okyar'dan yeni bir parti kurmasını istemiştir (Soyak, s. 395). Yine de, Atatürk'ün, Ahmet Ağaoğlu'nun "bu biraz fazla sunidir" (Ahmet Ağaoğlu, Serbest Fırka Hatıraları. İstanbul: İletişim, 2011, s. 10) eleştirisine verdiği yanıtta kendisinin de ilk fikrinin CHP'nin "doğal yollardan bölünmesi" olduğu ancak İsmet İnönü'nün "bırakmaması" dolayısıyla bu yola girilmediğini belirttiğini iletelim. (1924 Anayasası'nın ilk cumhurbaşkanı olarak Atatürk'ün CHP Genel Başkanlığı'nın pratik anlamı üzerine de güzel bir örnek bu.) Bkz.: Soyak, s. 400.

[79] "Fırka" sözcüğünün "parti" ile değiştirilmesi 1935'te gerçekleşmiştir (Soysal, 2011, s. 201). Bu tarihsel bahiste CHF kısaltmasını tercih ettim.

yı derhal bildireceksin. Asayişin temini için; Başvekil, Dahiliye Vekili ve İzmir Valisi lazım olan tedbirleri almakla mükelleftirler. [80]

Ne var ki, gerek SCF'ye yönelik ilgi, gerekse 1930 yılındaki yerel seçimlerde SCF'nin kazandığı görece başarı (ki SCF'liler oylarının gerçekte çok daha yüksek olduğunu, seçime hile karıştırıldığını iddia etmişler ve CHF ile ilişkiler düzelmeyecek derecede bozulmuştur) sonucunda kimi CHF'liler tarafından SCF bizatihi Atatürk'e karşı olmakla suçlanmış, şikayetler gerek kamuoyuna açık bir şekilde gerek bizzat Atatürk'e iletilmiş, ve görülüyor ki Atatürk de bu gelişmelerden etkilenmiş[81] ve sonuç olarak Fethi Okyar SCF'yi feshetmiştir.[82] Dahası, CHF ile SCF arasındaki gerginliği sona erdirmek ve kötüye giden durumu kurtarmak için Atatürk'ün iki partinin içine sızmış olduğuna kuvvetle inandığı "gizli, maksatlı ve zararlı unsurlar"ın temizleneceği bir "millî blok" kurulması önerisi SCF tarafından memnuniyetle karşılanmışsa da CHF İdare Heyeti tarafından reddedilmiştir.[83] Tüm bunlar partili cumhurbaşkanının başkanı olduğu partiye pratikte hâkim olmadığını haklı olarak düşündürür. Erken demokrasi deneyimimizin trajedisini anlamak için yine dönemin yakın tanığı Soyak'ın anılarına başvuralım: "[Atatürk bana yerel seçimlerde] hangi fırka kazanıyor?" diye sormuş; "Tabiî bizim fırka Paşam" cevabını vermiştim de gülmüş; "Hayır efendim; hiç de öyle değil! Hangi fırkanın kazandığını ben, sana söyleyeyim; *kazanan idare fırkasıdır, çocuk! Yani jandarma, polis, nahiye müdürü, kaymakam ve valiler. Bunu bilesin*" buyurmuştu."[84]

---

[80] Soyak, s. 414.

[81] Taner Timur, Türk Devrimi ve Sonrası. Ankara: İmge Kitabevi, 2001, s. 178.

[82] "(…) Halbuki tahakkuk eden şekle göre, fırkamızın atiyen (ileride) Gazi Hazretleri ile siyasi sahada, karşı karşıya gelmek vaziyetinde kalabileceği anlaşılmıştır. (…) Bu sebeple Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın feshine karar verdim. (…)" Bkz.: Soyak, s. 425.

[83] Soyak, CHP'nin Atatürk'ün teklifini kabul etmemesinin mümkün olmadığını, dolayısıyla böyle bir teklifin ciddi hatta hiç var olmadığını iddia edenlerin olduğunu ancak bunların Atatürk'ün karakterini tanımamış insanlar olduğunu, olayların tamamen kendi aktardığı gibi olduğunu üstüne basa basa belirtir. Bkz.: Ibid, ss. 418-9.

[84] Ibid, s. 418. Asıl konumuzla doğrudan ilgili olmasa da bilinmesi, biliniyorsa üzerine düşünülmesi adına Atatürk'ün Fethi Okyar'dan muhalif bir parti kurmasını istemesinde de doğrudan etkili olduğunu düşündüğüm ve sivil toplum meselesi üzerine de açılımları olan bir başka anekdot aktarmak isterim. Bir yurt gezisi (6 Mart 1930, Antalya) sırasında Atatürk, Soyak'a şu şekilde yakınmış:

Bana öyle geliyor ki, bu hususta göz ardı ettiğimiz bir ayrım söz konusu: Atatürk cumhurbaşkanı olarak kendisini kılık-kıyafet, şapka, batılı takvim ve ölçüler, alfabe vs. reformlar gibi ana-yapısal, yani bizatihi devletin yürüteceği politikanın nasıl yürütüleceğine dair işlerle –ki bunlar da CHP kadrolarının hemfikir olduğu ve anayasaya uygun şekilde yasalaştırılan düzenlemelerdir- ve hatta güneş dil teorisi, Türk tarih tezi gibi projelerle meşgul kılmıştır; pek de öyle gündelik politikayla meşgul olduğunu -kural olarak- göremiyoruz. Şöyle bir ayrım yapabilir miyiz öyleyse: 1924 Anayasası'nın ilk cumhurbaşkanı olarak Atatürk'ün üzerine aldığı politika değil, *metapolitika*: yani, politikayı belirleyen üst-politika.[85] Eğer bunu söyleyebilirsek, şunu da söyleyebiliriz sanıyorum: Oturmuş bir devlette anayasanın bekçisi ve devlet organlarının hakemi olacak cumhurbaşkanı neyse, yeni kurulmuş ve hızlı modernleşme gibi bir derdi olan bir devlette cumhurbaşkanı için daha anayasal bir rol ola-

"Bunalıyorum çocuk, büyük bir ıstırap içinde bunalıyorum!" dedi. "Görüyorsun ya, her gittiğimiz yerde mütemadiyen dert, şikâyet dinliyoruz. Her taraf derin bir yokluk, maddi, manevi bir perişanlık içinde. Ferahlatıcı pek az şeye rastlıyoruz; maateessüf memleketin hakiki durumu bu işte! Bunda bizim günahımız yoktur; uzun yıllar hatta asırlarca dünyanın gidişinden gafil, birtakım şuursuz idarecilerin elinde kalan bu cennet memleket; düşe düşe şu acınacak hale düşmüş! Memurlarımız henüz istenilen seviyede ve kalitede değil; çoğu görgüsüz, kifayetsiz ve şaşkın. Büyük istidatlara mâlik olan zavallı halkımız ise, kendisine mukaddes akideler şeklinde telkin edilen bir sürü batıl görüş ve inanışların tesiri altında uyuşmuş, kalmış. Bu sırada beni en çok üzen şey nedir bilir misin? Halkımızın zihninde kökleştirilmiş olan her şeyi başta bulunandan beklemek itiyadı. İşte bu zihniyetle; herkes büyük bir tevekkül ve rehavet içinde, bütün iyilikleri bir şahıstan, yani şimdi benden istiyor, benden bekliyor; fakat nihayet ben de bir insanım be birader, kutsî bir kuvvetim yoktur ki! (…)

"Biraz durdu, gözleri dolmuştu; elleri hafifçe titriyordu, "Kalk bana bir kahve getirmelerini söyle de, gel!" dedi. Anlamıştım; aşikar bir hal alan heyecanını yenmek için yalnız kalmak, vakit kazanmak istiyordu. Kendisini ilk defa böyle bir halde görüyordum. (…)" Ibid, s. 389.

[85] Şevket Süreyya Aydemir de benzer yönde düşünüyor: "Atatürk'ün bir hükümet adamı gibi, icra'nın günlük işleri ve icra organına ait meselelerle fazla ilgilenmediği malumdur. Onu tanıyanların ve bütün yakınlarının bilgi ve nakilleri bunu doğrular. O ancak devletin izleyeceği genel hatlar ve meselelerle, dil tarih gibi kültür işleri ile meşgul oldu." Şevket Süreyya Aydemir, İkinci Adam (Cilt I). İstanbul: Remzi Kitabevi, 1980, s. 479.

maz.[86] Bu akıl yürütme doğruysa Atatürk'ün aslında -kurulma sürecindeki bir devletin- klasik parlamenter sistem cumhurbaşkanı gibi davrandığını ileri sürebiliriz sanırım. Bu tabii ki Atatürk'ün karizması hukuk-ötesi bir belirleyiciliğe sahip değildir anlamına gelmiyor; fakat bu konuda anayasal düzenlemelerin -en azından 1930'ların ikinci yarısında bir yandan tek partiyle devletin bütünleşmesine diğer yandan Atatürk-İnönü gerginliğine kadar- sanılabileceği kadar geçersiz olmadığı ve *fiilî* bir rejimin olduğunu duraksamadan kabul etmenin yanıltıcı olabileceği anlamına geliyor.

Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri Konusunda "Atatürk Anayasasından" Sapmalar

"Atatürk anayasaları"ndan kopuşu simgelediği iddia edilen 1961 Anayasası cumhurbaşkanının görev ve yetkileri hususunda 1924 Anayasası'nın yolundan sapmadı, fakat cumhurbaşkanının seçilmesi ve görev süresi konusunda saptı. Bu sapmalar da Atatürk'ün istediği, ancak II. Meclis'in kabul etmediği hükümlerle örtüşür. Dolayısıyla, şöyle diyebiliriz: 1961 Anayasası Atatürk'ün etkili olduğu 1924 Anayasa taslağından cumhurbaşkanlığı konusunda hiç sapmadı. Dolayısıyla hükümet adına yaptığı konuşmada Bekir Bozdağ burada isabetli olamadı. Fakat –ilgili bölümde görüleceği gibi- şunu dese isabetli olurdu: "1961 değil, 1982 Anayasası cumhurbaşkanlığı konusunda anayasalcılığımızda bir sapmadır." 2017 değişiklikleri ise bu çarpık parlamenter sistem sapmasından sapmaktadır. Ne var ki bu sapmadan sapma orijinal sapmayı ortadan kaldırmamakta, tümüyle yeni bir sapma yaratmaktadır. Kuşkusuz türev kurucu iktidar "Atatürk anayasalarına dönmek" zorunda değil; ben sadece iddia bu yönde olduğu için erkler ayrılığı soruşturmamı yaparken burayı sorunsallaştırıyorum. Öte yandan, bütün anayasalarımızda, -2017 değişiklikleri öncesi ve sonrası için ayrı ayrı-, sistemin erkler ayrılığına dayanıp dayanmadığının turnusol kâğıdı gerçekten de cumhurbaşkanlığının nasıl düzenlendiği olmuştur.

[86] Bu tabiî böylesi bir devlet kurulumunda işbirliği içinde çalışacağını düşündüğü bir başbakan istemediği anlamına gelmez. Nitekim Falih Rıfkı Atay, az önce söylenenleri de onaylayarak şöyle der: "Mustafa Kemal teferruat ile uğraşmayı sevmezdi. Yalnız dış politikaya devamlı bir ilgi göstermiştir. Bunun dışında hükümet, İsmet Paşa'ya, ordu, Fevzi Paşa'ya emanet idi. Bazı meselelerde, şikâyet ve tenkidler üzerine, müdahaleler yapmak ve hakem rolü oynamaktan başka, hükümet işleri ile pek yorulmamıştır." Falih Rıfkı Atay, Çankaya. İstanbul: Doğan Kardeş, 1969, s. 398.

Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi Konusunda 1924 Anayasası ve 2017 Değişiklikleri

2017 değişikliklerinin benzerlik kurulan 1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanıyla bir diğer çok önemli farkı ise cumhurbaşkanının yasaları TBMM'ye geri gönderme yetkisiyle ilgili. 1924 Anayasa tasarısında millî irade kavrayışı dolayısıyla kabul edilmeyen düzenlemelerden biri de cumhurbaşkanının veto yetkisiydi. Tasarı cumhurbaşkanına "kabul olunan kanunları bir daha müzakere edilmek üzere esbab-ı mucibesi (gerekçe) ile birlikte bir ay zarfında meclise iade eder. Meclis, mevcudun sülusanı ekseriyetiyle (2/3 çoğunluk) mezkûr kanunu bir defa daha kabul ederse, onun ısdar ve ilanı reisicumhur için mecburidir"[87] demek suretiyle cumhurbaşkanına "güçleştirici veto" yetkisini veriyordu. TBMM ise bu tasarıyı benimsemeyerek düzenlemeyi 1982 Anayasası'na kadar değişmeyerek gelen cumhurbaşkanına yasaları geri gönderme ve TBMM'nin aynen kabul etmesi halinde onaylama mecburiyetini içeren "geciktirici veto" yetkisine dönüştürmüştür.[88]

2017 değişiklikleri ise anayasal tarihimizde ilk defa cumhurbaşkanına "güçleştirici veto" yetkisi vermektedir. Değişik m. 89/3 hükmüne göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu *üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse*, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir". 2017 değişiklikleriyle gelen bu sapmanın yanı sıra, 1982 Anayasası, 1924 Anayasası'nda bulunan ve 1961 Anayasası'nda korunan anayasa değişikliklerine ilişkin yasaların meclise geri gönderilemeyeceği hükmünden[89] sapmış; cumhurbaşkanına bu yasaları da meclise geri gönderme yetkisi vermişti (m. 175/3)[90]. "Atatürk anayasasından bu sapmayı" da 2017 değişiklikleri telafi etmemekte.

---

[87] Aktaran: Sevinç, 2017, s. 27.

[88] 1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde öğretim üyelerinin hazırladığı öntasarı da cumhurbaşkanına 2017 değişikliklerleriyle kabul edilen güçleştirici veto yetkisi tanımaktaydı. Bu öneri parlamenter sistemle uyuşmayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Bkz.: Ibid, s. 35.

[89] 1924 Anayasası m. 35/2; 1961 Anayasası m. 93.

[90] Barış Bahçeci bu yetkinin Danışma Meclisi taslağında olmadığını, MGK'ce eklendiğini belirtmektedir. Barış Bahçeci, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi. Ankara: Yetkin, 2008, s. 254.

1924 Anayasası, 1924 Anadüzeni ve Erkler Ayrılığı

Hem 1921 hem 1924 Anayasası meclisin, egemenliğin pratikte ortaya çıktığı yer olarak görülmesi ve devlet aygıtıyla sivil toplumun ayrışmamış olması sebebiyle erkler ayrılığının görülmediği anayasalardır. Bununla birlikte 1924 Anayasası yürütme gücünün kullanımını yürütme organına özgüleyerek yasama ile yürütme işlevlerini birbirinden ayırmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, Atatürk, 1921'de savunduğu erkler birliği fikrinden Kurtuluş Savaşı döneminin sonuna doğru vazgeçmiş ve 1924 Anayasa tasarısı parlamenter sistem öngörmüştü; ancak millet egemenliğini meclis üstünlüğüyle bağdaşık okuyan II. Meclis, sistemi ara bir konuma yerleştirmişti. İkili yürütme, bakanlar kurulunun kuruluşu, meclisin hükümeti denetleme yetkileri ve cumhurbaşkanının yetkileri gibi özellikler parlamenter sistem özellikleri gösterirken, meclisin hükümeti her zaman düşürebilmesi ancak yürütmenin mütekabil bir yetkisi olmaması, yasaları yorumlama yetkisinin meclise ait olması, cumhurbaşkanının meclis üyesi olma zorunluluğu ve görev süresi gibi özellikler ise meclis üstünlüğü eğilimini yansıtmaktadır.[91]

Bununla birlikte Atatürk'ün erkler birliği düşüncesinden caymasına karşın, bu makalede öne sürüldüğü anlamıyla erkler ayrılığına ne kadar taraftar olduğu, özellikle mahkemelerin bağımsızlığı konusunda tartışmalıdır. Zira her ne kadar "doğal yargıç" ilkesinin tanınmaması, dolayısıyla olağanüstü mahkemeler kurulması imkânının açık bırakılması Meclisin bir tercihi olmuşsa da[92] Atatürk de Mart 1924'ten itibaren yaptığı konuşmalarda yargıya yeni rejimin ve inkılapların bekçisi rolünü yüklerken, onu "tutuculuğa karşı ve reformların destekçisi" bir güç olarak görmeyi istediğini açıklar.[93]

Başta söylediğim gibi sivil toplum meselesi tartışılabilir, ya da daha doğrusu tartışılmalıdır; ancak sınıfsız (aslında katmansız) toplum olmakla sınıfsal farklılıkları aşmak birbirinden çok farklı şeylerdir ki gerek

[91] Farklı anlayışları 1924 Anayasası'nda birleştiren özellikler bunlar olmakla birlikte, pratikte mutlak meclis hâkimiyetine sahip olan iktidarların anayasal tasarımdan daha belirleyici olduğu söylenmelidir.

[92] Meclis görüşmelerinde olağanüstü mahkemelerin kurulmasının yasaklanması yönünde bir ek fıkra önerisinin reddedilmesi ve gerekirse İstiklâl Mahkemeleri kurulabileceğinin belirtilmesi bu ilkenin, üzerine düşünülerek, bilinçli bir şekilde anayasa-dışı bırakıldığını gösteriyor. Bkz.: Tanör, 2006, ss. 306-7; Sevinç, 2014, s. 119.

[93] Tanör, 2006, s. 307-8.

Osmanlı toplumunun gerek erken Cumhuriyet toplumunun kimi zaman söylenegeldiği gibi sınıfsız toplum olduğu da oldukça sorunlu kabullerdir. Bunlar bir tarafa, II. Meclis'in I. Meclis'in çoğulcu yapısıyla tezat oluşum şekli hızlı reform yapma isteğinin bir sonucudur. Ne var ki, aslen çok-partili bir düzene açık olan anayasa ve rejimin[94] bu ideali gerçekleştirmekte çekingen kalması, "idare fırkasının" palazlanmakta olduğu bir iklim içinde gerçekleşen çok-partili hayat denemesi ve nihayet 1930'lardan itibaren parti-devlete (ya da devlet partisine) geçiş demokratik bir anayasal düzen yaratılamamasına neden olmuştur. Böylelikle iki ayrı politik kampın temsil ettiği bir nevi hizipler mücadelesinin Türk politik/anayasal hayatını domine ettiği ileri sürülebilir.[95]

IV. 1961 ANAYASASI: MERHABA ERKLER AYRILIĞI?

Mezkûr kamplaşmanın yahut mücadelenin tek-partinin baskı dönemini izleyen Demokrat Parti'nin baskı dönemi ve şiddetli bir kırılma noktası olarak 1960 darbesiyle iyice ayyuka çıktığını söyleyebilirsek, 1961 Anayasası'nın ilerici düzenlemelerine karşın -başka önemli etkenleri tabii ki küçümsemeden- maalesef halk nezdinde neden pek benimsenmediğiyle ilgili bir fikir sahibi olabiliriz. Nitekim 1961 Anayasası erkler ayrılığını benimsemiş ilk anayasamız olmasına ve profesör Bognetti'nin yukarıdaki sınıflandırmasında bizi erkler ayrılığıyla ikinci evreden tanıştırmasına karşın erkler ayrılığının gerek hükümetler gerekse halk nezdinde içselleştirilmediği ve özümsenmediğini de bu görüşe bağlayabiliriz.

[94] O kadar ki Mümtaz Soysal'a göre böyle bir düşünce olmasaydı belki de parlamenter sistem tercihinde hiç bulunulmaz; "bütün ihtilal rejimlerinin uyguladığı" meclis hükümeti sistemiyle devam edilirdi ki, reformları yapmak böylelikle kolaylaşırdı. Bkz.: Soysal, 2011, s. 186-7.

[95] Bu hizipleşme tabiî ki partiler ve politik aktörler eliyle yürüyor; toplumda böyle bir kamplaşmanın cumhuriyet tarihinde -maalesef ki sanırım günümüz hariç- yaşandığına kat'a kani değilim. Örneğin, 1980'e kadar, CHP'nin yahut "popülist" denegelen partilerin nerelerden oy alıp nerelerden alamadığına bakarsak; haritanın bugünün tersine döndüğünü görürüz. İç Anadolu ve Doğu Anadolulu yurttaşlarımızın neneleri-dedeleri, sözgelimi, CHP'nin hiç de camilerimizi ahıra çevirdiğini düşünmüyormuş yahut "sahiller" hiç de "cumhuriyetin kalesi" değilmiş meğer… Kanımca, bugün maalesef kanıksatıldığımız diskur hakikatten zerre pay almamış, tamamen geriye dönük bir mit inşasıdır.

Gerçekten de anayasanın üstünlüğünü, anayasa yargısını tanıyan, özerk idarî oluşumlar kurgulayan, sosyal devletin, sistematik sosyal hak ve ödevlerin ilk kez düzenlendiği 1961 Anayasasının, göz ardı edilmemesi gereken problemlerine karşın, Türkiye anayasaları arasında en ilerici ve Batı anayasalcılığını en çok yansıtan anayasa olduğu rahatlıkla söylenebilir. Ancak gerek yapım şekli (bir darbe sonucu yapılması, yapılışında CHP ve CKMP'nin dâhil olmasına karşın DP'nin ve benzer görüşe sahip olanların dışlanması) gerekse de Yassıada yargılamalarının ele alınış tarzı -hatta bizatihi kendisi- ve halkta yarattığı tepkiler (1954'te %58,42 oy alan Demokrat Parti'nin 1958'de yapılması gereken seçimleri bir sene öne çekmesine karşın %11,1 oy kaybettiğini, 1957-1960 arasında gerçekleştirdiği korkunç baskılarla 1961'de yapılması gereken seçimlerde belki daha da kan kaybedebilecekken 1960'da darbe yapıldığını ve darbenin sıcaklığında yapılan 1961 seçimleri sonrası 1965'te yapılan seçimlerde DP'nin ardılı Adalet Partisi'nin %52,9 oy aldığını hatırlatmak isterim[96]) anayasanın başından şiddetli eleştirilere maruz kalması, benimsenememesi ve 10 sene gibi kısa bir süre içerisinde bütün sosyal atılımlarının geri alınarak tırpanlanmasına cevaz vermiştir.[97] Bunun bir uzantısı olarak da erkler ayrılığının artık "güzel bir şey" olduğuna hemfikir olunsa da anayasal kültürün bir parçası haline gelemediğini söyleyebiliriz.[98]

---

[96] Sevinç, 2014, ss. 126, 133-4. Bülent Tanör'e göre DP'nin oyları 1954'te %56,61 ve 1957'de %47,7; dolayısıyla oy kaybı %9. Bkz.: Tanör, 2006, s. 351.

[97] Benzer yönde Murat Sevinç nedenler ve sonuçlar üzerine bir daha düşünmeye sevk eden şu sözleri söylüyor: "Anayasa'nın bir darbe sonrası yapılmış olması, 27 Mayıs'ın darbe geleneği başlatması ve peşi sıra vahim yargılamaların ardından utanç verici idam kararlarının verilip infaz edilmesi; hem Anayasa'yı bir ölçüde sahipsiz bıraktı hem de Türkiye 'sağının' o gün bugündür diline pelesenk ettiği kimi sloganların imali açısından dönüm noktası oldu. AP'den (Adalet Partisi) bugüne Türkiye sağ siyaset çizgisi, 'paylaşılmayan/katıksız milli irade' (1950'ler DP'sinin çoğunlukçuluğu) olarak adlandırılabilecek bir anlayışın (ki buna göre AYM, iki meclis, özerk kurumlar, tam bağımsız yargı vs. bu iradeyi sulandırır) temsilcisi ve dillendiricisi konumunda. Bkz.: Sevinç, 2017, s. 32. Kaboğlu ve Sales'e göre de Anayasa referandumundaki hayır oylarının yüksekliği (%38,5) "Demokrat Partililer'in Kurucu Meclis dışında bırakılması ve yöneticilerine açılan dava ile açıklanabilir." İbrahim Ö. Kaboğlu/Eric Sales, Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku. Der. ve çev. İrem Berksoy. İstanbul: Legal, 2018, s. 34, d. n. 153.

[98] Aslında bu ifade dahi pek doğru değil. Yukarıda anılan tepkilerin de bir sonucu olarak DP ardılı gelenek 1961 Anayasası döneminde erkler ayrılığına genellikle olumlu

Bütün bunlar bir yana 1961 Anayasası'na dair 2017 değişikliklerini savunanların -belki farkında olmadan- değindikleri temel bir sorun var: 1961 Anayasası, egemenliğin kullanıcılarını çağdaşı örneklerde görüldüğü gibi iktidarı üç erke ve bu erklerin içinde ayrı kollara dağıtarak manipülatif bir meclis üstünlüğü ilkesinin önüne geçmiş ve anayasanın üstünlüğü ilkesini getirmiş olmakla birlikte egemenliğin sahibine yönelik bir skeptisizmle, yani genel oya karşı güvensizlikle de malûldür.[99]

1961 Anayasası kısmen demokratik bir biçimde hazırlanmıştır. Tarihimizde ilk defa açıkça bir Kurucu Meclis kurulmuş[100], bu Kurucu Meclis'in bir kanadını darbeci Millî Birlik Komitesi oluştururken diğer kanadı kısmen seçimle gelen Temsilciler Meclisi'nden oluşmuştur. Burada önemle vurgulanması gereken anayasa taslağına son şeklini vermede Temsilciler Meclisi'nin daha yetkili kılınmış olmasıdır[101] ki anayasanın hazırlanışını kısmen demokratik kılan da budur. Ne var ki bu duruma atfetmemiz gereken demokratik karakter oldukça sınırlı, zira yukarıda değinildiği gibi DP'lilerin ve onlara yakın düşünenlerin Temsilciler Meclisi'ne girebilmesi yasaklanmış[102] ve "partisel eğilim" bakımından CHP ve sosyal kompozisyon bakımından da aydın ağırlıklı bir Temsilciler Meclisi kurulmuştur. Bülent Tanör'ün deyimiyle "[b]öylece normal koşullarda elde edemiyecekleri bir "temsil gücü"ne erişen bu kanat, anayasa yapımında asıl ağır basan güç" olmuştur.[103]

---

bakmamaktaydı. Bkz.: Tanör, 2012, s. 68. Dolayısıyla aslında ironik bir şekilde erkler ayrılığının "güzel bir şey" olduğu kanısını 1961 Anayasası'nı savunan cenah veya yukarıda bahsedilen gelenek dışında kalan bir aktör olarak Kenan Evren'in 12 Eylül müdahalesini açıklayan ilk konuşmasında öne sürdüğü erkler ayrılığının erkler çatışmasına döndüğü savında bulabilir miyiz? (Evren'in konuşmasını aktaran: Ibid, s. 87).

[99] Soysal, 2011, s. 223; Sevinç, 2017, s. 31.

[100] Atatürk'ün aslen "Meclis-i Müessisan" ("Kurucu Meclis") adını vermek istediği ancak arkadaşlarının telkini üzerine "salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz meclis" (olağanüstü yetkilere sahip meclis) olarak betimlenen I. Meclis de adca (şeklen) olmasa da özce (madden) bir kurucu meclistir. Bkz.: Tanör, 2006, s. 230; Soysal, 2011, ss. 178-9.

[101] Tanör, 2012, s. 10.

[102] 157 Sayılı "1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Geçici Kanuna ek "Kurucu Meclis Teşkili" hakkında Kanun" m. 6/3: "Faaliyetleri, yayınları ve davranışları ile 27 Mayıs İhtilâline kadar Anayasaya, İnsan Haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemekte devam etmiş olanlar, Temsilciler Meclisine seçilemezler".

[103] Tanör, 2012, s. 10.

Muhalefetken Anayasalcı Olmanın "İktidar"ken Getirmediği Dönüşüm

Bu olgular üzerine birkaç söz söylemek gerekli. Her şeyden önce, darbecilerin anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis'te son sözü söyleme hakkını Temsilciler Meclisi'ne bırakması kuşkusuz demokratiklik açısından takdire şayan; bununla birlikte DP'lilerin dışlanması ve yukarıda anılan kompozisyon Temsilciler Meclisi'nin "kontrollü" oluşturulduğunu göstermekte. Gerçekten de Kurucu Meclis'in oluşumu hakkındaki yasayı hazırlayan Bilim Kurulu, kendi deyişiyle "zinde kuvvetler"den mürekkep bir Temsilciler Meclisi oluşturmayı amaçlamıştır.[104] Yine Anayasa ön tasarısını hazırlayan İstanbul Bilim Kurulu'nun taslağının, Mümtaz Soysal'ın deyişiyle, "hemen her maddesinde [genel oya duyulan] çekingenliği görmek mümkün[dür]."[105] Esasen bu "zinde kuvvetler"den oluşan Temsilciler Meclisi de 1957'den itibaren CHP öncülüğünde oluşturulan ve 1959'da CHP'nin 14. Kurultayı'nda kabul ederek yayınladığı "İlk Hedefler Beyannamesi" ile somutlaşan anayasal düzenleme taleplerini temel almıştır.[106] Ne var ki bu "zinde kuvvetler", "kurumsal çözümler"deki fikir birliğini toplumsal ve ekonomik konularda sağlayamamışlardır. İlgili çatışmanın CHP'nin tek partiyken bir türlü gerçekleştiremediği toprak reformu ve benzeri konularda olması da dikkate değerdir.[107]

Kurumsal çözümlere dönersek, bu talepler Anayasa Mahkemesi'nin kurulması, anayasanın üstünlüğü, çoğulcu bir seçim sistemi, yargıç güvenceleri gibi tartışmasız savunulması gereken ve iki meclislilik gibi denge-denetim mekanizması sayılabilecek taleplerdir; ancak şunu da unutmamak gerekir ki, 1924 Anayasası döneminde CHP iktidarken bu taleplerin hiçbirini savunmamıştı.[108] Yasaların yargısal denetimi ABD

[104] Soysal, 2011, s. 218.

[105] Ibid, s. 223.

[106] Ibid, ss. 208-9 ve 223-4; Tanör, 2012, s. 10, s. 68; Sevinç, 2014, s. 128.

[107] Bkz.: Soysal, 2011, s. 219-220; 1945'te çıkartılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndan 1947 yılında geri adım atılmıştı. Bkz.: Tanör, 2006, s. 342.

[108] "Çoğunluk yönetimini alabildiğine kolaylaştıran bir anayasadan iktidar partilerinin şikâyetçi olmaları zaten pek beklenemezdi. Nitekim 1945-50 arasında CHP, 1950-60 arasında da DP anayasa ile barışıktılar. Yeni anayasal arayışlar ancak muhalefet günlerinde ve 1954'ten sonra başlayacaktır." Ibid, s. 359. Gerçekten de anayasanın üstünlüğü ilkesini iktidarken yahut muhalefetken savunmak çok farklı duruşlar sergilemektir. Nitekim Bülent Tanör de 1961 Anayasası ön tasarısını hazırlayan "İstanbul

örneğinde ortaya çıktığı gibi içtihadî yoldan gerçekleştirilmeye çalışılmış[109], ancak Yargıtay tarafından önü kapanmıştı.[110] Kuşkusuz politik irade Yargıtay içtihadına kadar böyle bir belirsizlik olduğundan hareketle –ve tabiî ki Yargıtay'ın içtihadından sonra da- norm denetimine yönelik bir düzenleme yapabilirdi ki bilindiği üzere 1924 Anayasası'nda da yasaların anayasaya aykırı olamayacağı hükmü mevcuttu (m. 103).[111] Yine 1946'da çok partili döneme geçildiğinde anayasada gerekli olduğu iddia edilebilecek değişiklikler yapılmamış; ilk çok partili genel seçimler

Bilim Komisyonu" başkanı Sıddık Sami Onar ve Bülent Nuri Esen'in görüşlerini kısaca karşılaştırdıktan sonra oldukça tahrik edici denilebilecek şu görüşü ileri sürüyor: "Ve Esen'in şu son aktarılan görüşleri hem Kemalist tezin çok partili hayata geçildiğinden bu yana neden anayasacı ve hukukun üstünlüğünü savunucu bir tutum içinde olduğunu, hem de ülkemizdeki "anayasa'nın üstünlüğü" tezinin ideolojik dayanaklarını göstermesi bakımından son derece ilginçtir." Tanör, 2008, s. 51.

[109] Yine de yargıçların bu içtihadî girişiminin cılız kaldığını söylemek gerekir. Murat Sevinç'e göre bu dönemde yargısal denetimin gerçekleşmemesi anayasada böylesi bir yetkinin tanınmamasından öte yargıçların "kurallar hiyerarşisi içinde anayasaya aykırı yasaları uygulamaktan kaçınma yöntemine yanaşmadıkları için [olmuştur]. Dolayısıyla Türkiye'de 1961 Anayasasına dek anayasaya aykırılığın yargısal denetiminin yapılamamış olması, yalnızca Anayasa'da söz konusu denetimin yokluğuyla açıklanamaz." Sevinç, 2014, s. 121. Soysal'a göreyse "yüksek yargı kuruluşları, bu yöndeki bir iki davranışı uygun bulmadılar ve böyle bir tutumu cesaretlendirecek kararlar almadılar; hattâ açıkça böyle bir görev yüklemekten kaçındılar." Soysal, 2011, s. 199. Soysal'la benzer yönde: Tanör, 2012, ss. 355-6.

[110] "[M]akam-ı kazada (yargı görevinde) kaldığı müddetçe bir hâkim tarafından herhangi bir kanunun Teşkilât-ı Esasiye ahkâmına mugayeretinden (Anayasa hükümlerine aykırılığından) bahis ile tatbikinde istinkâf caiz değildir (uygulanmasından kaçınılamaz)". 4 Şubat 1931 tarihli Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı'ndan aktaran: Soysal, s. 199. Bununla birlikte Mümtaz Soysal'ın aktarımına göre Danıştay da genellikle aynı yönde karar almasına karşın, 1960'tan hemen önce kimi idarî işlemleri yargı denetimi dışında bırakan yasalara karşı "hiçbir kanun Anayasaya aykırı olamaz" hükmüne dayanarak direnmiş ve "ilk tutumunu değiştirmeğe başlamıştı." (Soysal, 2011, ss. 199-200) Şayet böyle bir eğilimin başladığından söz edilebilirse 1960 darbesi anayasa yargısı yönünde bir doğal gelişim olasılığını da baltalamış demektir. Ayrıca bkz.: Tanör, 2006, s. 355-7.

[111] Mümtaz Soysal'ın Bahri Savcı'dan aktarımına göre: "103. Maddenin görüşülmesi sırasında bir mebus "Teşkilât-ı Esasiye Kanununa muhalif hiçbir kanun tatbik olunamaz" diye bir hüküm önermiş, komisyon sözcüsü de maddenin zaten bu anlama geldiğini söylemişti". Soysal, 2011, s. 199.

yapılırken çoğunlukçu seçim sistemini de –hâliyle- CHP kurgulamıştı.[112] Hatta bu yüzden 1950'de DP oyların %53,35'ini almasına karşın TBMM'deki sandalyelerin yaklaşık %83'ünü (487 milletvekilliğinden 408'i), CHP oyların %39,78'ini almasına karşın yaklaşık %14'ünü (67 milletvekilliği) almış[113] ve temsilde adaletin sağlanmaması sonucunda Mecliste demokratik bir tartışma ortamı kendini dayatamamış; DP'nin antidemokratik veya hukuka aykırı eylemlerini parlamentoda engellemek mümkün olmamıştır.[114] (Kim bilir, demokrasi deneyimimiz seçmen iradesini yansıtan bir meclisle başlayabilseydi 1950'ler nasıl geçilirdi ve bu makalede tartışılan konular bağlamında nerede olurduk?[115]) Demokrat Parti'nin anayasal suiistimallerini savunmak ne kadar mümkün değilse 1950'den itibaren CHP'nin düştüğü duruma 1946-1950 arasında

[112] Hâlbuki Atatürk daha 1930'da eğer Serbest Cumhuriyet Fırkası kapanmasaydı katılacağı genel seçimler için "fırkalar[ın] aldıkları rey nispetinde mebus" çıkaracakları bir seçim sisteminden bahsediyordu. Bkz.: Soyak, s. 419. Partilerin aldıkları oy oranlarını hâlâ bilemediğimiz 1946 seçimlerinde gizli oy, açık döküm ilkeleri ve adlî teminat mevcut değildi; bunlar (muhtemelen DP ile olan gerginliğin azaltılması adına da yapılmış olan) 1950 tarihli Milletvekilleri Seçimi Kanunu'yla getirilmiştir. Tanör, 2006, s. 343. Sevinç, 2014, ss. 124-5.

[113] Tanör, 2006, s. 351. Mümtaz Soysal oy oranlarını %54,9 ile %41 olarak veriyor. Bkz: Soysal, 2011, s. 208.

[114] Murat Sevinç de 1950-60 yılları arasında "DP ile CHP arasında kopan kavgada" 1924 Anayasası'nda denge-denetim araçlarının bulunmayışının önemli rol oynadığını söyler. Bkz.: Sevinç, 2017, s. 26. Bunlara örnek olarak bir yasayla CHP'nin mallarına el konulması, politik partilere propaganda yasağı getirilirken "Devlet ve hükümet işlerinde vazife alanlar"ın yapacakları konuşma ve yayınların seçim propagandası sayılmayacağı, yine seçim dönemi dışında politik partilerin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemesinin yasaklanması ancak hükümetin –dolayısıyla iktidar partisinin- bu yasağın dışında olması, muhalefetin TBMM'de soru ve gensoru yoluyla hükümeti denetlemesinin İçtüzük değişikliğiyle engellenmesi ve nihayetinde bir kısım DP'liler tarafından dahi eleştirilen ve darbeye sebep olan yargısal yetkilerle de donatılmış "CHP'nin yıkıcı, gayrımeşru ve kanun dışı faaliyetleri"ni soruşturmak üzere Tahkikat Encümeni'nin kurulması verilebilir. Bkz: Tanör, 2006, s. 352-5; Kaboğlu/Sales, s. 32-3.

[115] Mümtaz Soysal'a göre ise bu dönemde deneyimlenen sorunların başlıca nedeni DP ile CHP arasında TBMM'deki aşırı sayı dengesizliği değil; DP'nin parlamenter sistemin "yasama-yürütme, daha doğrusu muhalefet-iktidar ilişkileri konusunda" gerektirdiği belirli kuralları özellikle 1954 seçimlerinden sonra zaman zaman çiğnemesidir. Soysal, buna karşın elinde anayasa değiştirmeye yeten 2/3 çoğunluk olmasına rağmen DP'nin köklü bir rejim değişikliğine yönelmemiş olduğunu; 1957'den sonra ise "Anayasayı değiştirmeden (…) rejim değişikliği yönünde tehlikeli birer belirti niteliğini" alan sert tedbirler aldığını belirtmektedir. Bkz.: Soysal, 2011, ss. 208-9.

DP'nin düştüğünü göz ardı etmek de anlamlı bir tartışma arayışında olanlar için o kadar mümkün olmamalıdır. Muhalefetteyken savunulanları iktidardayken unutmak maalesef ki ülkemizde bir partiye veya politik geleneğe mahsus değildir. 1946 seçimlerinin –aynı SCF'nin katıldığı 1930 yerel seçimleri gibi- açık oy gizli sayımla birlikte sakatlandığı, dahası ardından kurulan Recep Peker hükümetinin DP'ye karşı sert tavırları unutulmamalıdır.[116] Görülüyor ki, 1930'da, 1946'da, 1950'de, 1960-61'de, her önemli dönemeçte barışçıl rekabetin ve gerçek bir sivil toplumun oluşması fırsatını aktörlerin hataları dolayısıyla kaçırmışız. Bütün bu olaylar, ne kadar olumlu ve ilerici düzenlemelere sahip olursa olsun, bir anayasanın da "karşılıklı, açık, serbest, ciddi ve samimi tartışmalarla" yapılmamasını oldukça sorunlu kılıyor.[117] Tabiî bir de Murat Sevinç'in çok haklı olarak belirttiği gibi 1960 darbesinin Türkiye'de darbe geleneğini başlatmış olduğu da unutulmamalıdır.[118]

---

[116] Çok partili rejime geçişe karşı ve sertlik yanlısı olan Recep Peker yine de 1946 seçimlerinden sonra başbakan atanmış; hükümet programına güvenoyu isteminde DP'nin programı incelemek için görüşmelerin iki gün geri bırakılması talebi meclis çoğunluğu tarafından reddedilmiş ve hükümet ile muhalefet ilişkileri Peker'in başbakanlıktan el çektirilmesine kadar (1947) gergin kalmıştı. Ardından gelen iki Hasan Saka hükümetindeki ılımlaşmaya karşın, 1949'da kurulan Şemsettin Günaltay hükümeti de gerginliklere sahne olmuştur. Bkz.: Tanör, 2006, s. 338, 341-2, 342-3.

[117] Kaboğlu ve Sales'e göre 1961 Anayasası için "iki paradoksun altını çizmek gerekir. Birincisi, darbe ve Anayasa'nın karakteristik özelliği arasındaki paradokstur. Fren ve denge mekanizmaları bakımından en sofistike ve İnsan Hakları bakımından en özgürlükçü anayasa, bir askeri darbe sonucu oluşturulmuştur. İkinci paradoks ise, kurucu iktidar ve kurulu iktidarlara ilişkindir.". Bkz.: Kaboğlu/Sales, s. 34. İkinci paradokstan kasıt anayasanın öngördüğü ile pratiği arasındaki ayrışmadır. Bkz.: Ibid, s. 44.

[118] Sevinç, 2017, s. 32. 1960 darbesinin aydınlar tarafından alkışlanması ve bugün hala kimi kesimlerce sahiplenilmesi bir politik sistem olarak demokrasiyi ne kadar benimsediğimizle ilgili çok şey söylüyor. Yukarıda da belirttiğim gibi 1957'de %11,1 oy kaybeden Demokrat Parti, bir sonraki seçimleri de 1 yıl öne almak gereğini duymuştu; bu durum halkın politik gelişmelere oldukça duyarlı olduğuna dair bir karinedir. Hâl böyleyken ordunun üstüne vazife edinip halkın elinden bu yetkiyi alması gasptan başka bir şey değildir ve bu gasp da 50'lerde gerilemekte olan popülist denilen sağ geleneğin 60'larda tekrar yükselmesinde büyük ihtimalle birincil etkendir. Nitekim darbe sonrası yapılan ilk genel seçimlerde Mümtaz Soysal'ın deyişiyle "seçim kampanyasında genellikle CHP'ne karşı cephe tutmuş olan partiler, iktidara aday sayılan bu partiden daha çok oy toplamış[lardı]" Soysal, 2011, s. 221. (CHP'nin %36, 7 oyuna karşılık DP'nin ardılı Adalet Partisi %34,8 oy almıştır. Böylelikle CHP 1954'ten (%35,1) 1957'ye oylarını (%40,6) yükseltmişken; 1961'e geldiğinde oyları tekrar düşmüş oluyor. Seçimlerden sonra kurulan CHP-AP koalisyonu da haliyle farklı poli-

"Zinde Kuvvetler"in Genel Oy Kuşkuculuğu veya Sınırlananlar ve Kısıtlananlar

Ana meseleye dönersek, her cenahtan politik aktörlerin bu davranışları ve aynı aktörlerin oluşturduğu veya sürdürme iradesinde bulunduğu sistemin buna cevaz vermesi genel oya karşı duyulan kuşkunun bütünüyle temelsiz olduğunu gösterir. Toplumsal olaylarda her zaman ne ekilirse o biçilmeyebilir, ancak kuşkusuz ki rüzgâr eken fırtına biçer. Nitekim Mümtaz Soysal da 1968 yılında -yani daha 1971-3 değişiklikleriyle 1961 Anayasası tırpanlanmadan evvel- yazdığı *Anayasa Giriş* adlı kitabının son bölümünün "Çoğunluk Korkusu" alt başlığında şunları yazmıştır: "Düşünülebilecek bütün hukuk çözümlerini az çok kendinde toplamış olan 1961 Anayasasının belki de en büyük yararı, rejim sorunlarının hukuksal düzenlemelerle ne ölçüde çözümlenebileceğini bütün topluma göstermek olacak. Bu çözümlemenin pek sınırlı olduğunu görenler, ister istemez, sorunların ekonomik ve sosyal temellerine ineceklerdir."[119] Bu sözler hâlâ üzerine düşünülmeyi bekliyor.

---

tik akımların ülke yararına bir araya gelmesinden ziyade olağanüstü koşulların sonucudur. Bkz.: Ibid, ss. 221-2.) Dahası 1971 Muhtırası'nın imzacılarından dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Muhsin Batur'un başta "dolaylı-sınırlı bir müdahale"den ziyade yeni bir darbe ve yeni bir anayasayı savunduğunu hatta bu yönde bir anayasa taslağı hazırlattığını da burada belirtelim. (Bkz.: Tanör, 2012, ss. 35-36, d. n. 36). Son olarak 1971 değişiklikleriyle askerî vesayetin anayasaya iyice işlenmesinin mümkünatını da 1960'ta açılan yola bağlamak herhalde zorlama olmaz. Nitekim Bülent Tanör de 1960, 1971 ve 1980 müdahalelerinin "silahlı gücün devlet aygıtı ve sistemi içindeki konumunu pekiştirmekte ve özerkleştirmekte" ortaklaştığını ve "27 Mayıs['ın] bu açıdan kötü bir gelenek" başlatmış olduğunu belirtir (Ibid, s. 110) ve "1961 Anayasası'yla [yürütme] deyim yerindeyse üç başlı hale gelmektedir. Bu üçüncü baş askerî bürokrasidir." tespitini yapar (Tanör, 2006, s. 399). Görülebileceği üzere bir yönüyle devlet aygıtından başka bir erk olarak sivil toplumun oluşmasını en çok mümkün kılan anayasamız diğer yönüyle devlet aygıtının içine askerî gücü sokarak tersine bir kapıyı da açmıştır.

[119] Soysal, 2011, s. 312. Türkiye'nin bugünkü sorunlarına da ışık tutabilecek "Anayasa ve Türkiye'de Oluşum" bölümü sorunlar üzerine durup düşünme ve anlamlı tartışma arayışı içinde olanlar tarafından kesinlikle okunmalı: Ibid, s. 311-5. Bana kalırsa Niyazi Berkes de şu deyişiyle Mümtaz Soysal'a entelektüel bağlam(ın)da paralel çiziyor: "Gericilik diye bir şey yoktur, gerilik olmadıkça. Bunu anlamadıkça ilerici ile gerici arasında, halk açısından, büyük bir fark yoktur. Bunu anlamadıkça, gericilikle başarılı bir savaş yapılamaz. Modern bir toplumda, ilerici halkın yanını tutmadıkça, ne Sartre para eder, ne de Brecht." Niyazi Berkes, Atatürk ve Devrimler. İstanbul:

Bülent Tanör, 1961 Anayasası'yla geçtiğimiz anayasanın üstünlüğü ilkesinin "pekiştirilmesi ve korunması"nın "Anayasanın genel oya karşı da bir baraj görevini yerine getirmesi demek" olduğunu ve anayasanın içerisine de "kısmen" Cumhuriyet Senatosu ve Millî Güvenlik Kurulu (MGK) gibi "genel oya karşı denge ve ağırlıklar"ın yerleştirildiğini söylüyor.[120] Hoca devamında, Bülent Nuri Esen'in 1968 yılında yazmış olduğu bir makaleden şu alıntıyı yapıyor: "[D]emokrasinin her çeşidinde müşterek olan prensip, genel oy prensibidir. Şeklî prensip budur. Hürriyetli demokrasilerin maddî prensibi ise, rejimin kaderine ilişkin meselelerde genel oy'un Anayasadaki değişmez prensiplerin bekçiliğini yapması tabiî ve şart olan gerçek aydınların azınlık oy'u ile ahenk içinde olması ve Anayasa üstünlüğünün sağlanmasıdır (…). [S]ayı çokluğunun egemenlik demek olmadığını ve egemenliğin kullanılma şeklinin Anayasa'da çizilmiş bulunduğunu unutmamak lâzımdır."[121]

Eğer genel oya karşı denge ve ağırlık olarak anayasaya yerleştirilen mekanizmaları çoğunlukçuluğa karşı yerleştirilmiş mekanizmalar olarak okuyacaksak hocalarımız haklıdır.[122] Ne var ki yanılgıya düşmemek adına Esen'in demokrasinin şeklî ve maddî prensipleri üzerine bahsini biraz açmak sanırım yararlı olacaktır. Hocanın isabetle söylediği gibi genel oy prensibi, yani *çoğunluğun* yasama ve yürütmeyi özgürce belirlemesi her çeşit demokrasinin minimum koşulu, olmazsa olmaz şeklî prensibidir. Bunun gerçekleşmediği rejimler oligarşik, monarşik veya diktatöryel rejimlerdir. Bu durum duraksamadan kabul edilmeden demokratlık iddiasında bulunulamaz.

Bununla birlikte anayasalcılık iktidarın nasıl kullanılması gerektiğine dair sınırlar önerir. Ne var ki, bu sınırlar kısıtlamaya dönüşmemeli-

YKY, 2017, ss. 44-5. (Sözlerin geçtiği "Geçmişteki Anayasalarımız" başlıklı makalenin ilk yayınlanış tarihi 1965'tir.)

[120] Benzer şekilde Kaboğlu ve Sales'e göre çift meclislilik "genel oyun sonuçlarına karşı bir karşı kuvvet" olarak okunabilir. Bkz.: Kaboğlu/Sales, s. 94, d. n. 335.

[121] Bülent Nuri Esen, "Türkiye'de Anayasal Gelişmeler", AÜHFD. C. XXV, sayı 1-2, 1968, ss. 46-7

[122] Esen'in "gerçek aydınlar"a biçtiği rol tartışmalı tabiî ki. Bülent Tanör, Anayasal Gelişme Tezleri adlı yapıtında (yukarıda İki Anayasa adlı yapıtından aktarılan Esen'e ait paragrafı bu yapıtında da alıntılayarak) Bülent Nuri Esen'in anayasal tezini "aydınlar gözetimi altında uygarlaşma" olarak yorumluyor ve Esen'in aydınlarla halk kitlesi arasındaki ilişkiyi esasen bir "çatışma ve çelişme" ilişkisi olarak ele aldığını belirtiyor. (Tanör, 2008, ss. 49-52)

dir. Gerçekten de herhangi bir kurum veya kurgudan bahsetmek için bir sınırlama, bir çerçeve gereklidir. Şeylerin doğası gereği bir tanım yapabilmek için bir sınır çizmek zorunludur. Dolayısıyla aslında sınırlama olumsuz bir edim değildir; bununla birlikte kısıtlama sınırları çizilmiş bir kurgunun sınırlarını daraltmak anlamına gelir, böylelikle kısıtlama esasen olumsuz bir edimdir, ancak koşullar bir kısıtlamayı gerekli kılabilir. (Örneğin olağanüstü hâl rejimi altında durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve özgürlükler olağan sınırlarından geriye çekilebilir, yani aslında kısıtlanabilir.) Bu bağlamda demokratik bir düzende anayasanın üstünlüğü halkın iradesini kısıtlayamaz, ancak sınırlayabilir (yani, sınırlarını çizer). Pek tabiî ki hukuk, devlet, anayasa gibi olgular fiziksel değil kurgusal olgular oldukları için sınırları çizen insan iradesidir ve sınırlama iddiası pekâlâ esasında bir kısıtlama olabilir. (Halk iradesinin hangi koşullarda çıktığı –yani sınırları- da hâliyle tartışma konusu edilmelidir.)

Bir diğer çok önemli meseleyse, şeklî ve maddî kriterleri doğru kavrayabilmek üzerine sanırım. Bugün dünyanın hemen hemen her yerinde anayasanın maddî kriterine hakkınca riayet edilmiyor; şeklî kriter bir anayasanın varlığı için yeterli addediliyor. Buna biraz da hukukun doğası cevaz veriyor. (Gerçekten de usulüne uygun yürürlüğe konulan her norm hukuken "var"dır.) Ne var ki, bir kavram önce maddî olarak zihnimizde doğar ve sonra bir şekle kavuşur; dolayısıyla bir kavramın varlık koşulu onun bir şekle sahip olmasıdır. Bundan ötürü herhangi bir kavramın maddî kriteri ne kadar önemliyse, şeklî kriteri de o kadar önemlidir; bunlar esasen ya o ya bu diye tercih yapabileceğimiz koşullar değildir.

Böylelikle, anayasanın üstünlüğü ilkesi ve hatta erkler ayrılığının varlık sebebi, Esen'in söylediği gibi sayı çokluğunun egemenlik demek olmadığı, diğer bir deyişle muhalefette kalan görüşlerin de millî iradenin bir parçası olduğunu unutmamak, bu hakikati çoğunluk tarafından yetkilendirilen iktidarlara karşı güvencelemektir. Denge-denetim mekanizmaları ve sözgelimi laiklik ilkesi bu yüzden anayasal bir devletin varlık koşullarıdır; çünkü laik devlet millî iradeyi oluşturan bin bir çeşit kimliğe sahip aktörün hukuk önünde eşit yurttaşlar olarak varlıklarını sürdürebilmelerinin önkoşulu olduğu gibi, denge-denetim mekanizmaları da çoğunlukçu bir iktidar odağının oluşmasını engellemeyi amaçlar.

Genel Oya Karşı Denge-Ağırlık ile İktidara Karşı Denge-Denetimin Kesişimsiz Kümesi

Peki, Bülent Tanör'ün genel oya karşı denge ve ağırlık olarak yerleştirildiğini belirttiği MGK ve "kısmen" Cumhuriyet Senatosu bu çizmeye çalıştığım resimde nereye oturuyor? Sözü uzatmamak için tek örnekle yetinelim ve daha tartışmalı olan Cumhuriyet Senatosu'nu ele alalım (ancak yine de MGK'nin anayasal düzenimize 1961 Anayasası'yla girmiş olduğunu da unutmayalım[123]): Bana öyle geliyor ki, 1961 Anayasası'nın Cumhuriyet Senatosu genel oya duyulan temelsiz kuşkunun çok iyi bir örneğidir. İki kanatlı meclis pekâlâ demokratik bir düzenleme olabilir, kuşkusuz bir denge-denetim mekanizmasıdır; ancak 1961 Anayasası'ndaki kurulumu ve işleyişi onun böyle bir amaçla kurulmuş olduğu konusunda inceleyiciyi kuşkuya sevk eder. Gerek bütünüyle demokratik olarak oluşmaması (ki yasamanın *bütünüyle* demokratik olarak oluşmadığı bir demokrasiden bahsedilemez[124]) gerekse de bir denge-denetim mekanizması olarak sahip olduğu görevi neredeyse hiç yerine getirmemesi açıklanmaya muhtaçtır. Cem Eroğul'un *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri* adlı çalışmasında topladığı verilere bakılırsa "aydınlatma" ve "frenleme" görevleri yüklenen Cumhuri-

[123] Bülent Tanör'ün deyişiyle "1971'e yaklaştıran dönemeçlerde, TSK üst kademesinde Anayasa'da değişiklik fikri sürekli gündemdeydi. (…) Gerek Milli Güvenlik Kurulu toplantılarında, gerekse "genişletilmiş komuta konseyi" adı verilen toplulukta 1961 Anayasasında önemli değişikliklerin yapılması ısrarla istenmiştir." 1971 Muhtırası'nı imzalayanlardan dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Muhsin Batur'un anılarından aktaran: Tanör, 2012, s. 34. Yine Tanör'ün aktarımına göre "1970 sonlarında yapılan bir MGK toplantısında Genelkurmay Başkanı Tağmaç, "sosyal uyanmanın ekonomik gelişme hızına uydurulması için anayasa değişiklikleri" istemişti." Bkz.: Ibid, s. 34, d. n. 34. Nihayet, 1971 Muhtırası'ndan sonra MGK anayasaca kendisine verilen yetkilerin de ötesinde bir cunta organı gibi hareket etmiş, hatta kim bilir, belki de bu olanağın varlığı bir darbeden ziyade muhtırayla yetinilmesini sağlamıştır (!).

[124] Aynı yönde: Soysal, 2011, s. 223. Bülent Tanör de genel oya karşı denge ve ağırlık olarak getirilen bu kurumların demokrasiye aykırı ve vesayet sisteminin unsurları olduğunu söylemektedir: "Senato'nun içine genel oydan gelmeyen bazı "dengeler" konulmuştur. Seçimle gelmeyen bu unsurların "temsilci" sayılmaları demokratik teori açısından elbette sakattır." Tanör, 2012, s. 16; "siyasal karar mekanizmaları içinde yer aldıkları halde "seçimle gelmemiş" ve siyasal sorumluluğu da olmayan organizmaların bu anayasa ile devlet katına sokulmuş olmalarını (kısmen Senato, Milli Güvenlik Kurulu, vb.), bir tür "vesayet sistemi"nin unsurları olarak görüyor ve demokratik teoriye aykırı sayıyoruz." Ibid, s. 69.

yet Senatosu'ndan sorunsuzca geçen birçok yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği görülebilir.[125] Eroğul'un tespitlerine göre, yasama faaliyetlerinin %90'ında tamamen etkisiz kalan Cumhuriyet Senatosu'nun "yasama gerçeğine somut katkısı, yasama faaliyetini yasa başına ortalama iki ay geciktirmekten ibaret" olmuştur.[126] O kadar ki, Cumhuriyet Senatosu deneyimi olağan koşullarda Türkiye için iki meclislilik ihtimalini belki bir daha ciddiyetle tartışılamayacak şekilde ortadan kaldırmıştır.[127]

Burada bana şu soru sorulabilir: Erkler ayrılığı soruşturması yaptığın bir yazıda Cumhuriyet Senatosu'nun varlığından bahsetmenin konuyla ne ilgisi var? Eğer erkler ayrılığı kimilerinin iddia ettiği gibi basitçe yasama-yürütme-yargı arasındaki ayrılık olarak alınacaksa soru oldukça isabetlidir. Ancak eğer ben erkler ayrılığının kuramını kısaca açıkladığım II. bölümde dediklerimde haklıysam durum kuvvetle değişir. Eğer yasamayı ikiye bölerek denge-denetim unsuru olabilecek bir düzenlemenin genel oya karşı güvensizlik dolayısıyla hükümet aklının bir unsuru olarak konulduğunu, yukarıda bahsedildiği üzere pratiğinin bu vargıyı kuvvetle desteklediğini kabul edersek sosyal erkler ayrılığı maceramızın da aslında baştan sakat doğduğunu söylememiz gerekir. Buna ek olarak Bülent Tanör'ün 1960'lardan sonra sıçrama yaptığını belirttiği sivil toplumun[128] veya en azından anayasanın üstünlüğü ve erkler ayrılığı yanlısı olan "politik ve sosyal güçlerin" Cumhuriyet Senatosu ve MGK gibi anti-demokratik düzenlemelere karşı "niyet ve şartlar ne olursa olsun (…) zamanında eleştirici bir tavır almamasını, suskunluğunu ve

[125] Cem Eroğul, Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri. Ankara, A.Ü. SBF Yayınları, 1977, s. 83-5.

[126] Ibid, s. 84.

[127] Burada Cumhuriyet Senatosu'nun 1961 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının meclis içinden seçilme zorunluluğunun (m. 95) cumhurbaşkanınca atanacak "kontenjan senatörlüğü" nedeniyle dolanılabilmesini, böylelikle 1961 Anayasası döneminde seçilen bütün cumhurbaşkanlarının asker kökenli olmasını mümkün kıldığını da ekleyelim. Örneğin, 14 Mart 1966'da kontenjan senatörü atanan Cevdet Sunay sadece on dört gün sonra 28 Mart 1966'da cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz.: Eroğul, 1977, s. 86; Tanör, 2012, s. 113; Sevinç, 2014, s. 132, 134.

[128] Bülent Tanör burada –muhtemelen esas meselesi bu olmadığı için- bir açıklama yapmıyor, fakat 1961 Anayasası'nın "sosyalleştirici, siyasîleştirici ve hukukîleştirici" etkilerini ele aldığı satırların maksadını açıkladığını düşünebiliriz. Bkz.: Tanör, 2012, s. 9 ve ss. 72-4.

hatta benimseyici tavrını hatalı"[129] bulduğunu kavramların içselleştirilmesi meselesi açısından önemle not etmeliyiz. Bununla birlikte 1961 Anayasası'nın merkezî devlet hiyerarşisinin dışına çıkartarak yürütmeyi bölen özerk kurumları ve bu kurumların norm denetimi sürecini başlatabilmesi sivil toplum-devlet ayrılığını yaratabilmeye dair oldukça işlerlikli bir hamle olması babında erkler ayrılığının bahsedilen sakatlığını sağaltabilecek şekilde kurulmasına izin verebilirdi.[130] Ancak tarih böyle ilerlemedi.[131]

1924'e Dönüş İddiasındaki 2017 Değişikliklerinin 1961 "Sapmasıyla" Ortaklığı

Bu teessüf bir yana, 1961 Anayasası'nı "Atatürk anayasalarından bir sapma" olarak gören 2017 anayasa-değiştiricisi 1924 Anayasası hilafına 1961 Anayasası'yla çok temel bir ortaklık içeriyor. İlgili bölümde belirttiğim gibi 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı partili olabilirdi ve milletvekili olmak zorundaydı; her ne kadar seçildikten sonra – millî irade anlayışı ve meclis üstünlüğü ilkesi gereği- milletvekilliği düşmese de milletvekilliğine dair bütün pratikler kendisinin üzerinden

[129] Ibid, s. 69. Hoca aynı şekilde saf temsilî hükümet yanlısı olan sağ geleneğin aynı hususta yöneltmiş olduğu eleştirileri yerinde bulduğunu da ekler.

[130] Bülent Tanör, 1961 Anayasası'nın bir getirisi olarak "kamu oyu rejimi"nden bahseder: "'Kamu oyunun serbestçe oluşumu' (m. 26) ve bunun sağlayacağı denetim ve güvenceler 1961 Anayasasının da asıl teminatı gibi görünmektedir. Düşünce ve bilim özgürlüğünden, birleşme (dernek, toplanma, vb.) özgürlüklerine ve siyasal haklara uzanan geniş çerçeve, sivil toplumun bu olanağı kullanmasını mümkün kılmaktadır. Hatta TRT ve Üniversite gibi kamu kuruluşları bile devlet hiyerarşisinin katılığından büyük çapta kurtarılarak özerkleştirilmek suretiyle, 'kamu oyunun serbestçe oluşumu' ya da 'gerçeğin serbestçe aranması' fikrinin hizmetine sokulmuşlardır. Anayasa koyucunun, genel olarak anayasanın özel olarak da özgürlüklerin asıl güvencesini devlet organ ve kurumlarında ya da resmi kişilerde değil de, sivil toplum güçlerinde bulduğu, Anayasayı 'vatandaşların uyanık bekçiliğine emanet' etmesinden de anlaşılıyor. (Başl., Son paragraf)." Ibid, s. 21

[131] Bertil Emrah Oder Türkiye merkez sağının 1961 Anayasası'nın yapım sürecinden dışlanması ve önderlerinin ölçüsüz bir biçimde cezalandırılmasının bu anayasa altında iktidar olan sağ eğilimli hükümetlerin 1961 Anayasası'na "kuşkuyla yaklaşmasında" önemli bir etken olduğunu belirtirken "Türkiye sağının parlamentodaki çoğunluğun siyasal ezilmişliğine ya da üstünlüğüne duyduğu köklü inan[cın] başarılı anayasal kurguların başarısız uygulamaları hakkında oldukça öğretici" olduğunu ileri sürer. Bkz.: Bertil Emrah Oder, "Soru 2: Türkiye anayasacılık bakımından nasıl değerlendirilebilir?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ss.19-20.

düşmekteydi. Yine yukarıda değinildiği üzere, 1961 Anayasası yasama organının bir kanadının bir kısım üyesinin seçimle değil atamayla yahut statüyle belirlenmesini düzenliyordu.[132] Bu sayının Cumhuriyet Senatosu'nun azınlığı olması demokratiklik açısından hiçbir şey fark ettirmez; bir kişi bile olsa bu durum kabul edilemez. Gelgelelim 2017 değişiklikleri 1961 Anayasası'nı böylesi bir konuda yasamada olmasa da yürütmede takip ediyor: Değişik 106. maddeye göre "Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir". Bu ilk fıkrayı takip eden ilgili fıkralarda da *böylesi* bir cumhurbaşkanı yardımcısının cumhurbaşkanlığına çeşitli hallerde vekâlet edeceğini okuyoruz. Böylesi diyorum, zira devletin başı ve tek başına yürütme olan cumhurbaşkanlığı makamının cumhurbaşkanının her yurtdışı gezisinde veya ölümü halinde (bir sonraki cumhurbaşkanı kırk beş gün içerisinde seçilinceye değin) hiçbir demokratik meşruiyeti olmayan bir kişiye emanet edileceği düzenlenmektedir.

Millet iradesinin doğrudan veya dolaylı bir ürünü olmayan (milletin seçtiğinin atadığı sadece kendisine karşı sorumlu olduğundan alabilir meşruiyetini) "cumhurbaşkanı muhtemel vekilinin" değişik 106. madde gereğince cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak dâhil cumhurbaşkanına verilen tüm yetkileri kullanabileceğini düşündüğümüzde[133] hem yasama hem yürütme erklerini doğrudan kullanabileceğine cevaz veren değişik anayasamız, "1961 sapmasıyla" ortak olsa da onu bu konuda devede kulak bırakmaktadır. Gerçekten de yeni sistemimizin atanan ilk cumhurbaşkanı yardımcısı tespit edebildiğim kadarıyla göreve atanması öncesinde dahi herhangi bir makama genel oy, yani millî irade tarafından seçilmemiş bir kişidir.[134]

---

[132] 1961 Anayasası m. 70: "Cumhuriyet Senatosu, genel oyla seçilen yüzelli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen onbeş üyeden kuruludur.

"13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun tabiî üyesidirler. (…)"

[133] m. 106/3: Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

[134] Cumhurbaşkanlığı resmî sitesinde (https://www.tccb.gov.tr/) sayın cumhurbaşkanı yardımcısıyla ilgili 03.08.2018 tarihi itibarıyla herhangi bir biyografik bilgi mevcut değil. Daha önceden herhangi bir makama seçimle gelmiş olmama bilgisini internette bulabildiğim biyografilerden karşılaştırarak edindim.

V. 2017 DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİ 1982 ANAYASASI'NDA CUMHURBAŞKANLIĞI VE ERKLER AYRILIĞI

Bu bölümde yukarıdaki bölümün aksine anayasa yapım sürecinden bahsedilmeyecek. Zira 1980 darbesi ve 1980-3 arasındaki Milli Güvenlik Konseyi yönetimi sivil topluma dair ne imkân kaldıysa tuzla buz etmiştir. Anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis'te son söz hakkı bütün üyeleri darbeciler tarafından atanan ismiyle müsemma Danışma Meclisi'ne değil, darbeci beş generalden oluşan Milli Güvenlik Konseyi'ne aitti.[135] Hazırlanan anayasayı eleştirmek yasaklanmıştı.[136] Bülent Tanör'ün ifade ettiği gibi, "[i]lk defa açık olarak 1980 müdahalesiyledir ki, yeni bir anayasanın yapılması fikrinin esas dürtüsü, özgürlüğün ve demokrasinin korunması ve pekiştirilmesi değil, otoritenin ve devletin güçlendirilmesi şeklinde belirmektedir."[137]

1980 öncesi içine düşülen şiddet sarmalını düşündüğümüzde otoritenin ve devletin güçlendirilmesinin pek de sakıncalı bir şey olmadığı düşünülebilir. Gerçekten de iyi işleyen bir devlet aygıtı, saygı uyandıran bir otorite, özgürlüklerin gerçekleştirilmesini sağlayacak kullanım kapasitelerini yaratmak ve arttırmak için gereklidir dahi. Ancak yine Tanör'ün isabetle saptadığı gibi maalesef "Anayasa'yla istenen; örgütlenme olanaklarından ve siyasetten uzaklaştırılmış, birbirinden kopuk zerreciklere indirgenmiş, 'milli dayanışma ve milli güvenlik' doktrinlerini temsil eden 'kutsal Devlet'e tâbi bir toplumdu."[138] Bunun güçlü bir devlet getirmediğini ise tarih gösterdi.

---

[135] Tanör, 2012, s. 90. Ayrıca bkz.: s. 87-97.

[136] Daha doğrusu şöyle: "Anayasa üzerine görüş ve önerilerin yukarıdaki çerçeve içinde açıklanmasında münhasıran Anayasa taslağının geliştirilmesi maksadı içinde kalınacak, Anayasa halk oylamasında, halkın vereceği reyin nasıl olması gerekeceği hususunda etki yapacak herhangi bir telkinde bulunulmayacak". Halkoylaması dönemine girildikten sonra Anayasa tasarısı üzerine görüş bildirme imkânı büsbütün kısıtlanmıştır: "Anayasanın geçici maddeleri ile Devlet Başkanının Radyo-Televizyonda ve yurt gezilerinde yapacakları Anayasayı tanıtma konuşmaları hiçbir surette eleştirilemez ve bunlara karşı yazılı veya sözlü herhangi bir beyanda bulunulamaz". Sırasıyla 70 ve 71 sayılı MGK Kararları, Resmî Gazete, 5 Ağustos 1982-17772/21 Ekim 1982-17845.

[137] Tanör, 2012, s. 87. Ayrıca Tanör'ün deyimiyle bu "güçlendirme operasyonları" için bkz.: Ibid, ss. 136-8.

[138] Ibid, s. 154.

Genel Olarak Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası zıt kutupları temsil etseler de bir konuda ortaklıkları olduğu söylenmelidir: genel oya güvensizlik. Bu da kendisini somut olarak 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığı kurumunun düzenlenişinde gösterir.[139] Bununla birlikte cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi meselesi öğretide tüm dünyada gözlemlendiği söylenen yürütmenin güçlendirilmesi eğilimine de bağlanır. Aslen 1971'de başlayan yürütmenin ön plana çıkarılması 1982 öncesi dönemde diğer benzeri örneklerde görüldüğü üzere yalnızca yürütmenin politik sorumlu kanadının güçlendirilmesi şeklinde gerçekleştirilmişken, 1982 Anayasası'nda bu eğilimin sürdürülmesinin yanı sıra cumhurbaşkanlığı makamı da parlamenter sistem tercihini sakatlayacak derecede güçlendirilmiştir.

Her şeyden önce söylenmesi gereken anayasalcılık açısından yürütmenin güçlendirilmesinin kategorik olarak itiraz edilecek bir şey olmadığıdır. Bu olgunun başlıca kanıtı temel hak ve özgürlüklerin devlete doğrudan ya da dolaylı olarak edimli (pozitif) ödevler yüklemesidir. Bu ödevlerin yerine getirilmesinde devletin bütün temel organlarının payı olsa da kuşkusuz yürütme erkinin işlerlik kapasitesi burada yaşamsal önemi haizdir. Bununla birlikte pratikte gözlemlenen yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi çoğunlukla bu anayasalcı gereksinimi gerçekleştirmekten uzaktır. Konumuz açısından Türkiye'nin anayasal düzeni özelinde yürütmenin güçlendirilmesinin nereye tekabül ettiğini irdelemeden önce genel olarak yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi üzerine birkaç söz söylemek de yerinde olacaktır.

Yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin küresel bir olgu olduğu doğru bir gözlem olsa da öğretide neredeyse ittifakla dayanılan gerekçeyi sorgulamak anayasalcılık açısından elzemdir. İlgili gerekçeye göre

[139] Murat Sevinç, parlamenter sistemden vazgeçilmemiş olmasına karşın, daha yetkili bir makam olarak düzenlenen cumhurbaşkanlığının "1982 Anayasasıyla yürütmenin iki başından biri olan devlet başkanının, yürütmenin diğer başı olan bakanlar kurulu ve yasama organı ile ilişkilerinin 'kaderini', büyük ölçüde cumhurbaşkanı olacak kişinin 'fıtratına'" bıraktığı tespitini yapar. Bkz.: Sevinç, 2017, s. 39. Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta mevzubahis ilişkide yasama ve yürütmenin genel oyu temsil ettiği, cumhurbaşkanınınsa tarafsızlıkla milletin birliğini temsil ile anayasanın ve devlet organlarının işlerliğini gözetme görevini yüklenmiş olduğudur. Dolayısıyla tarafsız, temsilî ve hakem nitelikleri yüklenmiş bir makama genel oyun çıktıları karşısında sınırları muğlak bir ilişki biçilmiştir.

karmaşıklaşan toplumsal düzenin getirdiği ihtiyaçlar hızlı karar almayı ve uzmanlığı gerektirir. Parlamentoların da ilgili her konuda yeterli uzmanlık düzeyinde olmasını beklemek gerçekçi değildir. Bu nedenle yürütme organına doğrudan anayasa eliyle ("özerk düzenleme yetkisi") veya yasamadan devretme suretiyle ("devredilmiş düzenleme yetkisi") genel, nesnel, sürekli ve kişisel-olmayan hukuk kuralları çıkartmak, yurttaşlara malî yükümlülükler yüklemek dâhil çeşitli yetkiler verilmektedir.[140]

Ne var ki, yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin esas gerekçesini I. Dünya Savaşı'nda devletlerin ilan ettiği olağanüstü hâllerde kullandıkları yetkileri olağan hâllerde de kullanmak istemeleri ve bunu başarmalarına, başka bir deyişle istisna hâlinin normalleştirilmesine bağlamak hem tarihsel gelişime hem akla daha uygun görünüyor.[141] Gerçekten de 1920'lerde çeşitli Batı ülkelerinde hükümetlerin istedikleri yasama yetkileri parlamentolarda oldukça tartışılmış, örneğin Fransa'da bunun parlamentonun anayasal yetkilerinden feragat etmesi anlamına geldiği iddia edilmişti.[142] Bizde de 1971'de anayasal düzenimize giren kanun hükmünde kararname rejiminin kendisi olmasa da nasıl kullanılması gerektiği hem öğretide hem yargıda oldukça tartışılmış, dürüst olmak gerekir-

[140] Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta, 2018, s. 430, 432; Gözler, 2018, s. 747. Buna karşın bkz.: İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri. İstanbul: Legal, 2018, s. 129: "Avrupa genelinde, daha güçlü yürütme eğilimine karşılık, yürütme üzerinde denetim mekanizmaları da çoğalmaktadır. Bu nedenle, "daha çok çerçevelenmiş iktidar" deyimi kullanılır. Yine, Cumhurbaşkanı yetkileri azalıyor iken yetkileri artan Hükümet, "Avrupa demokrasilerinin kalbi" olarak nitelenir. Bununla birlikte, 1980'lerin başından itibaren "kapitalizmin yeni dönüşüm evresi", Avrupa bütünleşmesi ile pekiştirilen küresel ekonomi ve özelleştirmeler, Hükümetin hareket sınırlarını ve gerçek kapasitesini azalttı, daralttı. Bunlara, ulusal ölçekte, yargı denetimi, ulus-altı ölçekte ise, adem-i merkeziyetçi yapının getirdiği sınırlar eklenmelidir." (Vurgu orijinalde; yazarın yaptığı atıfları göstermedim.)

[141] Bu yönde oldukça yetkin bir araştırma için bkz.: Giorgio Agamben, State of Exception, çev. Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005. (İstisnanın ve normalleşmesinin kısa tarihi için bkz: ss. 11-22). Bir politik felsefeci olan Agamben, yürütme yetkilerinin yasama alanına girmesi ve yerleşmesiyle "batı hukukunun kanonunu kaybettiğini" iddia etmektedir Bkz.: Agamben, s. 18.

[142] Ibid, s. 13. ABD'de I. Dünya Savaşı zamanında olağanüstü ve acil durumlar için yapılmaya başlanıp savaş sonrası yıllarda katlanarak devam eden başkanın "devredilmiş düzenleme yetkileri" ("Statutory Powers") örneği için bkz.: Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt II). Bursa: Ekin, 2011, s. 368.

se anayasalarda çizilen sınırların ötesinde kısıtlamalar getirilmiş ve 1971'de açılan bu yasamanın yürütmeye yetki devri kapısı iktidarların alanlarını sürekli genişletme eğiliminde olduğu şeklindeki "iktidarın demir yasası"na uygun olarak bugün yerini yürütmenin özerk düzenleme yetkisi örneği olan cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakmıştır.

1982 Anayasası'nda Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi ve Nedeni

Kuşkusuz kanun hükmünde kararname/cumhurbaşkanlığı kararnamesi kurumu yürütmeyi güçlendirici düzenlemelere bu yöndeki tek örnek değil. Gerçekten de gerek 1971-3 değişiklikleri gerekse 1982 Anayasası'yla getirilen düzenlemelere baktığımızda yürütmeyi güçlendirme eğiliminin başta söylenen anayasalcı ereği amaçlamaktan ziyade anayasalcılığın temel sacayakları olan erkler ayrılığı ile temel hak ve özgürlüklerin aleyhine, hatta aşağıda cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesi sorununda göreceğimiz gibi sınırları belirsiz, yani keyfî bir iktidar odağı dahi yaratma yönünde gerçekleştiğini belirtmek gerekir.

Yürütmenin bu yönde güçlendirilmesine binaen Bülent Tanör çok haklı olarak 1982 Anayasa-yapıcısının arzusunun devlet eliyle "topyekün bir toplumsal-siyasal sistem oluşturmak ve bunu da dondurmak" olduğunu belirtir.[143] Ne var ki, 1982 Anayasası'nın "yürütme yetkisi ve görevi" başlıklı 8. maddesinin gerekçesi yürütmeyi güçlendirme arzusunun nedenini ve sınırlarını şöyle belirler:

"1961 Anayasası düzenlenirken, Türkiyemizde fert, hak ve özgürlükleri için tehlikelerin devamlı suretle yürütme kuvvetinden geldiği gözlemlenmiştir.

"Esasen modern çağlarda 1215 Magna Cartasından beri ferdin Devlet başkanının sultasından kurtulup özgür olabilmek için yaptığı mücadelede hedef daima yürütme kuvveti olmuştur. Fert, yürütme kuvvetinin yetkilerini birer birer koparark, onu mümkün olduğu ölçüde yetkisiz kılmak demiştir. Bundan dolayı da bütün hukuk düzeni, Devlet başkanına ve yürütme kuvvetine karşı bir mücadele şeklinde gelişmiştir.

"1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretin-

[143] Tanör, 2012, s. 139.

den yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir." [144]

Yani, 1982 Anayasa-yapıcısına göre yürütmenin güçlendirilmesinin iki *nedeni* olduğu söylenebilir: İlki, modern devlet düzeninde yürütme erkinin "motor" konumu -ki yukarıda açıklandığı üzere bu tespitte haklılık payı vardır; ikincisi ise, yürütmeyi yasamaya tabi kılan 1961 Anayasası'nın yarattığı "karar almak kudretinden yoksun hükümetler". Yürütmenin güçlendirilmesinin *sınırı/çerçevesi* de bütün gerekleriyle uygulamaya konduğu söylenen "her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi". Ne var ki, 1982 Anayasası gerekçelendirdiği sınırı gerçekten çizmedi, yani yürütme zayıf sayıldığı konumdan parlamenter sistemi bütün gerekleriyle çalıştıracak konuma eriştirilmedi; bunu birazdan cumhurbaşkanlığı bahsinde göreceğiz. Ancak burada yürütmenin güçlendirilmesinin ikinci nedeni üzerinde kısaca duralım: 1961 Anayasası zayıf bir yürütme erki kurgulamış, dolayısıyla karar alma kudretinden yoksun hükümetler yaratmış mıdır?

1980 darbesine giden süreçte yaşanan politik bunalımın asıl nedenini 1961 Anayasası'nda yürütmenin güçsüz olduğu iddiasına bağlamak yerinde bir tespit değildir. 1971-3 değişikliklerinin yukarıda söz edildiği gibi yürütmeyi hâlihazırda güçlendirmiş olması bir yana, özellikle 70'lerin son yılları çok geniş yetkilerle donatılmış sıkıyönetim altında geçmişti.[145] Ayrıca anayasaya aykırı olduğu iddia edilebilecek çeşitli önleyici ve bastırıcı birçok yasal tedbir bulunuyordu ve bunlar Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygun bulunmuştu.[146] Bunlara karşın burada önemli bir istisnadan da söz etmek gerekli. 1980 yılında Fahri Korutürk'ün cumhurbaşkanlığının sona ermesiyle neredeyse 6 aylık bir

[144] Fahri Bakırcı/Şeref İba, Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası. Ankara: Turhan, 2017, s. 20.

[145] Tanör, 2012, ss. 74-5.

[146] Ibid, ss. 75-8.

süreç içerisinde ve 115 tur boyunca seçilemeyen yeni cumhurbaşkanı[147] darbenin yüzeysel gerekçesi olmuştur. Kuşkusuz anayasanın ilgili hükmü bunalım yaşayan Meclis tarafından değiştirilmeliydi. Ne var ki 1961 Anayasası döneminde ne yürütmenin güçsüzlüğünden yakınan politik aktörlerin anayasayla problemi ilgili hükümdü –ki öyle olsaydı 1971-3 dönemindeki yürütmeyi güçlendirici türev kurucu iktidarın bu hükmü de değiştirmeyi görev edineceğini düşünmek yanlış olmaz- ne de hâliyle bu durum bir darbenin gerekçesi olabilir.

Dolayısıyla aslında politik-sorumsuz parlamenter sistem cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir parçası olarak görülemez. Zaten cumhurbaşkanının nasıl seçileceği meselesi başlı başına makamın yetkileriyle ilgili de değildir. Bu bağlamda 1982 Anayasa-yapıcısının cumhurbaşkanının seçimini 4 turla sınırlandırması yerinde bir değişikliktir. Cem Eroğul'un gözlemlediği gibi 1982 Anayasa-yapıcısının bakanlar kurulunun yetkilerini güçlendirmenin yanı sıra cumhurbaşkanının yetkilerini de genişletmesi olgusu cumhurbaşkanının bakanlar kuruluyla olan ilişkisini cumhurbaşkanı lehine bozduğu için anayasa tekniği açısından aslında yürütmeyi bir bütün olarak zayıflatmıştır.[148]

Cumhurbaşkanının Yetkileri Konusundaki Bilinçli Boşluk ile 1982 Anayasa-Yapıcısının Cumhurbaşkanına Anayasal Düzende Biçtiği Rol

Şimdi Bülent Tanör'ün "adeta Cumhurbaşkanının kişiliğinde kısmi bir kuvvetler birliği sistemi oluşmaktadır"[149] dediği 1982 Anayasası'nın ilk hâlinde cumhurbaşkanlığının nasıl düzenlendiğine bakalım. 1982 Anayasası başbakan başkanlığındaki bakanlar kuruluna "hükümetin genel siyasetini" yürütme (m. 112/1) cumhurbaşkanına da "devletin başı" olarak milletin birliğini temsil, anayasanın uygulanması ve devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme (m. 104/1) görevini ve tarafsızlık ödevini (m. 101, 103) vererek ilk bakışta klasik bir parlamenter sistem tercih eder gibi görünmektedir. Ne var ki anayasa-yapıcı parlamenter sistemin temel kuralı olan ikili ancak tek-başlı yürütme ilkesine

[147] Sevinç, 2017, s. 50.

[148] Cem Eroğul, Anatüzeye Giriş. Ankara: İmaj, 2004, s. 340.

[149] Tanör, 2012, s. 109.

riayet etmemiştir.[150] O kadar ki öğretide 1982 Anayasası'nın kurduğu sistemi "zayıflatılmış parlamenter sistem",[151] "bozulmuş parlamentarizm",[152] "yarı parlamentarizm",[153] "adeta bir yarı-başkanlık sistemi"[154], "rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem"[155], hatta "aksak başkanlık hükümeti"[156] olarak ananlar olmuştur. Bu olgu kendisini, temsil ve gözetme görevi verilen cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması ve bu yetkilerin kullanılma sorunsalında gösterir.

Gerçekten de anayasanın en uzun maddesini teşkil eden cumhurbaşkanının yetkiler kataloğu şayet parlamenter sistemin yapıtaşı karşı-imza kuralına riayet edilseydi belki kabul edilebilirdi.[157] Gelgelelim kar-

[150] Öğretide kavramlar konusunda bir karmaşa varmış gibi görünüyor. Sanırım bu biraz da gündelik dilde kullanılan iki başlı tamlamasıyla anayasa hukukunda kullanılan iki-başlılığın farklı anlamlara gelmesi. Burada anayasa hukukundaki kavramın -şayet öyleyse- Fransızca'dan doğrudan ("bicéphale") çevrilerek kullanılmasıyla sorunun yaratıldığı düşünülebilir. Örneğin, Erdoğan Teziç geleneksel yürütmenin tekil yapılı ("unitaire"), ortaklaşa ("collégiale") ve ikili ("dualiste") olmak üzere üç türlü olduğundan bahseder; ancak üçüncü türe geçtiğinde başlığı "ikili ("dualiste")" yerine "iki başlı ("dualiste")" şekline çevirir ve başlığın altında da "iki başlı ("bicéphale")" şeklinde kullanım gösterir. Teziç, ss. 428, 430. Parlamenter sistem, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan mürekkep ikili bir yürütme organı kurar ancak politik yetki ve sorumluluk bakanlar kuruluna özgülenir; böylelikle parlamenter sistem (Türkçe'deki genel kullanımı takip edersek) iki-başlı bir hükümet sistemi değildir. Bu, aşağıda alıntılanan Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı "[Cumhurbaşkanının] Sorumsuzluğu" başlıklı 114. maddenin gerekçesinden de anlaşılabilir. Politik yetkinin yürütmenin iki kanadına da paylaştırıldığı, dolayısıyla iki-başlı olan hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemidir. Nur Uluşahin de aynı yönde 1961 Anayasası'nın kurduğu sisteme "iki kanatlı yürütme", 1982 Anayasası'nın kurduğu sisteme "iki başlı yürütme" diyerek benzer bir ayrım yapmaktadır. Bkz.: Uluşahin, s. 55 (Tablo 2.1)

[151] Özbudun, 2018, s. 320; Selin Esen, "Soru 42: 1982 Anayasası nasıl bir siyasal rejim öngörmektedir?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ss. 188-9.

[152] Uluşahin, ss. 51-7.

[153] Ibid.

[154] Tanör, 2012, ss. 112, 165.

[155] Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi. Bir Çalışma Taslağı. İstanbul: BFS, 1989, s. 286.

[156] Lütfi Duran, Türkiye Yönetiminde Karmaşa. İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1988, ss. 18-9'dan aktaran: Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 465.

[157] Nitekim Kemal Gözler, öğretide üzerinde ittifak edilen cumhurbaşkanına verilen yetkilerin fazla olduğu savına katılmamakta; "sayılan yetkilerin hepsi ve daha fazlası"nın demokratik parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanları veya krallara tanındığını ileri sürmektedir. Hoca için asıl mesele yetkilerin sayısı değil, karşı-imza kuralının

şı-imza kuralı düzenlemesi 2017 değişikliklerine kadar 1982 Anayasası'nın süregiden esas problemini oluşturdu. 1982 Anayasası'nın 2017 değişiklikleri öncesi 105. maddesi "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri" şeklinde başlardı. Oysa bilindiği üzere anayasada veya diğer kanunlarda cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler sayılmamıştır. Pek tabiî ki bu eksiklik bir hata, bir gözden kaçırma değil. Nitekim Danışma Meclisi tarafından kabul edilen anayasa taslağının 113. maddesi şu şekildedir:

E. Sorumsuzluğu

MADDE 113. – Cumhurbaşkanı, görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu değildir; bu sebeple Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak tek başına imzalayacağı kararları ise şunlardır:

(…)[158]

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı ilgili maddenin gerekçesi ise şu şekildeydi:

E. Sorumsuzluğu

MADDE 114[159]**. –** Devlet Başkanının parlamenter rejimindeki sorumsuzluğu ilkesinin nasıl uygulanacağı bu maddede düzenlenmiştir. Devlet Başkanının görevi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde vatan hainliği dışında (Madde 115) herhangi bir sorumluluğu yoktur. *Diğer taraftan parlamenter sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilemez. Bundan dolayı Devlet Başkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak "birinin" bulunması gerekir. Bu da Başbakan ve ilgili Bakandır. Her ikisi veya gerektiğinde bütün Bakanlar Kurulunun Devlet*

tanınması ve ona riayet edilmesidir. Kemal Gözler, Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası İçin Bir Savunma, Bursa: Ekin, 2001, s. 70-1.

[158] Bakırcı/İba, s. 370.

[159] Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nca 114. madde olarak düzenlenen madde Danışma Meclisi'nce 113. madde olarak kabul edilmiştir: "DM [Danışma Meclisi] Anayasa Komisyonunun 114 ve 115 inci madde gerekçeleri 113 ve 114 üncü madde gerekçeleri olarak benimsenmiştir." Bkz.: Ibid, s. 371.

Başkanının kararlarını imzalamaları gerekir. Esasen bu zorunluluktan dolayı kararlar Bakanlar Kurulu veya Bakan tarafından alınır ve Devlet Başkanı tarafından imzalanır.

Cumhurbaşkanının sorumluluk getirmeyen kararlardan hangilerini tek başına imzalayarak uygulatabileceği, yani istisnalar, Anayasada açıkça belirtilmiştir. [160]

Danışma Meclisi'nce kabul edilen madde hükmünde açıkça görülebileceği gibi maddenin birinci fıkrasında cumhurbaşkanının bütün kararlarını karşı-imza ile alabileceği *kural* kabul edilmiş; ikinci fıkrada ise bu kuralın *istisnası* olarak tek başına imzalayacağı kararları *tek tek sayılmıştır*. İlgili maddenin gerekçesinde de "parlamenter sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilemez" ilkesi açıkça kabul edilmiş, karşı-imza kuralı açıklanmıştır. O kadar ki ilk paragrafın son cümlesinde ilgili kararları alanın esasen bakanlar kurulu veya ilgili bakan olduğu, cumhurbaşkanın ise sadece bakanlar kurulu veya ilgili bakan tarafından alınan bu kararları imzalayacağı belirtilerek cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi yetkilerinin neredeyse *özünde cumhurbaşkanının da imzalaması gereken bakanlar kurulu yetkileri* olduğu belirtilmiştir.[161]

Ne var ki Millî Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisi'nce parlamenter sistemin esaslarına uygun olarak tasarlanan bu hükmü 105. madde olarak bölümün başında paylaştığım şekilde kabul etmiş; maddenin gerekçesinde de "[b]u düzenlemede Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir"[162] ifadesini kullanmıştır. Danışma Meclisi'nin kabul ettiği madde ve gerekçesiyle Millî Güvenlik Konseyi'nin nihaî olarak kabul ettiği madde ve gerekçesi arasındaki fark ve çıkan sonuç görmek isteyen gözler için ibretlik bir örnek; zira hükümet sistemimiz hukuken değişene kadar cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin hangileri olduğu öğretide tartışmalı kalmıştır.[163] Daha kötüsü, uygulamada, öğretide savunulan iki

[160] Ibid.

[161] 1961 Anayasası'ndaki ilgili maddenin gerekçesi de aynı şekildeydi. Bkz.: Kazım Öztürk, 1975 Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1975, s. 201'den aktaran: Sevinç, 2017, s. 38, d. n. 26.

[162] Bakırcı/İba, s. 372.

[163] Bu konuda iki temel yaklaşımın olduğu söylenebilir. İlki Ergun Özbudun'un savunduğu tarafsız devlet başkanı olmaktan doğan yetkiler ve icraî yetkiler ayrımı ve ilk kategorideki yetkilerin tek başına yapılması gerektiğidir. (Özbudun, Türk Anayasa

görüşün de dışında, anayasanın sözünü tersine çevirmek suretiyle anayasada ya da yasalarda nasıl yapılacağı belirtilenler dışında kalan yetkiler cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler olarak kabul edilmiştir.[164] Bu anayasal boşluk, konu üzerine yazan anayasa hukukçularınca ele alınmış olsa da[165], kamusal düzeyde hak ettiği kadar eleştirilmemiş, maddenin değiştirilmesi için kampanya yapılmamış (bana öyle geliyor ki böylesi bir maddenin yaşayabilmesi sivil toplumun yokluğu argümanına pek kuvvetli bir dayanaktır), hiçbir yetkili de bu hükmü değiştirme gereği duymamıştır. Değişiklik öncesi m. 105/2 hükmünün "Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz" olduğunu da hatırlarsak 1982 Anayasa-yapıcısının anayasal düzende erkler ayrılığı için bir yer ayırma endişesi taşımadığını açıkça görürüz. Nitekim anayasayı hazırlayan Millî Güvenlik Konseyi Başkanı, Devlet Başkanı ve Orgeneral Kenan Evren "1982 Anayasası'nı halka tanıtırken" devletin anadüzeninin nasıl kurgulandığını şöyle anlatmış:

Hukuku. Ankara: Yetkin, 2013, ss. 330-1.) İkincisi, Kemal Gözler'in savunduğu, anayasa cumhurbaşkanının "tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararları"nın karşı-imza kuralına tabi olduğunu söylemiştir; tek başına yapabileceği bir işlem belirtilmemiştir, dolayısıyla cumhurbaşkanı bütün kararlarını karşı-imza yoluyla almak zorundadır, anayasa hükmü bu şekildeyken yorum yoluyla istisna getirilemez, şeklindeki akıl yürütmedir. (Kemal Gözler, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir Mi?). Bursa: Ekin, 2000, ss. 54-5.) Aslında Kemal Gözler ilk defa 2000 yılında yayınladığı Türk Anayasa Hukuku adlı 1072 sayfalık çalışmasında Ergun Özbudun'la aynı görüşü savunmuş; ancak aynı yıl piyasaya çıkan ve az önce alıntılanan çalışmasında ise görüş değişikliği üzerine ayrıca açıklama yapmadan "hataya düştüğünü" belirterek (Gözler, 2000a, s. 58, d. n. 19) yukarıda kabaca özetlediğim görüşü savunmuştur. Bu arada, Özbudun'un savunduğu görüş de 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi tarafından hükme bağlanmıştı. (Bkz.: E. 1975/183, K. 1976/15, K. T. 16.3.1976 ve E. 1979/22, K. 1979/45, K. T. 18.12.1979) 1982 Anayasası döneminde de Anayasa Mahkemesi aynı içtihadını sürdürmüştür. (Bkz.: E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.4.1993)

[164] İlgili yetkilerin dökümü için: Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin, 2017, s. 325.

[165] Sözgelimi, Selin Esen 2017 Anayasa değişikliği öncesinde yazılmış bir yazısında 1982 Anayasası'nın değişmesi gereken hükümleri arasında bu hükmü de saymıştır. Zaten Esen'e göre değişmesi gereken hükümlerin tamamı da cumhurbaşkanının yetkilerine dairdi. Bkz.: Selin Esen, "Soru 57: Anayasa'nın "değişmesi gereken hükümleri" nelerdir?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, s. 249.

"Cumhurbaşkanı sadece yürütmenin başı değildir. Aynı zamanda Devletin de başıdır. Bu itibarla da, anayasada mevcut olması gereken, fakat üç büyük organdan herhangi birine verilmesi uygun ve isabetli görülmeyen bazı yetkiler vardır ki, ancak Cumhurbaşkanına tevdi edilebilmektedir. (…)
"'Yürütme güçlendirilmelidir' fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı, yoksa taraflı hükümet mi?
"Taraflı olan hükûmete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet-iktidar arası ciddî çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler de vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir."[166]

1982 Anayasası bu hâliyle 1924 ve 1961 Anayasalarından sapmadır; zira ne 1924 Anayasası'nda ne de 1961 Anayasası'nda böyle bir sorunun varlığından söz edilemez; çünkü bu iki anayasa da cumhurbaşkanının tek başına hiçbir işlem yapamayacağını düzenlemişti (1924 Anayasası m. 39; 1961 Anayasası m. 98).[167] Nitekim karşılaştırmalı kamu hu-

[166] Kenan Evren, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim - 5 Kasım 1982). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982, ss.88-89. Kenan Evren'in konuşmasında sürekli vurgu yaptığı cumhurbaşkanının tarafsızlığına aşağıda ayrı bir başlık altında değinilecek.

[167] "Anayasanın Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmasını buyurmasına karşın, uygulamada bazı kararlar destek-imza olmadan, tek imzayla alınmış ve yürürlüğe konmuştur (yasaları geri gönderme, yüksek yargıçları atama, iptal davası açma, vb.). (…) [Anayasa Mahkemesi] Cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak tanınan yetkilerin destek-imza ya da karşı-imzayı gerektirdiğine, devletin başı olarak sahip olduklarının ise (bütünlüğü, insan haklarını, demokrasiyi, laik hukuk devletini korumak, vb.) tek başına kullanabileceğine karar vermiştir." Tanör, 2006, s. 398. 1961 Anayasası döneminde ilgili iki AYM kararı için bkz.: yukarıda d. n. 163. Anayasa Mahkemesi'nin, anayasa hukukçularının çoğunluğu tarafından da paylaşılan görüşü akla ve mantığa uygun olmakla birlikte, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki hüküm açıkça mutlak. Kuşkusuz ki, gerek 1961 gerekse 1982 Anayasası için doğru olan "tarafsız cumhurbaşkanlığına içkin olan x, y, z,... yetkileri dışındaki yetkiler başbakan veya ilgili bakanın karşı-imzasına tabidir" benzeri bir hükmün konulması olurdu. Nitekim karşılaştırmalı kamu hukukundan bu yönde ör-

kukunda problemli görülecek birçok işlem Türkiye'de 1982 Anayasası döneminin cumhurbaşkanlarınca parlamenter sistemin gereği karşı-imza kuralı gözetilmeden tek başına yapılmıştır. Dahası Bekir Bozdağ, Anayasa değişiklik teklifinin TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinin tümü üzerinde hükümet adına yaptığı konuşmada 2017 anayasa değişiklikleri öncesi durumda cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin bütününün yargı denetimine kapalı olduğunu hatırlatarak, şunları söylüyor:

"Cumhurbaşkanının resen imzaladığı emirler ve kararlar aleyhine yargı yoluna gidilememektedir. Bunların tamamına yargı yolu açılmaktadır. Bu, hukuk devletini güçlendirir mi, zayıflatır mı? Cumhurbaşkanının bugün siyasi sorumluluğu yoktur, sadece vatana ihanetten dolayı, belli çoğunlukla suçlandırılabilme imkânı vardır. Sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı söz konusudur bizim Anayasa'mıza göre. Ne getiriliyor? Cumhurbaşkanına siyasi sorumluluk getiriliyor. Siyasi sorumluluk getirmek, hukuk devletini güçlendirir mi, zayıflatır mı? Cezai sorumluluğu ne yapılıyor? Vatana ihanet dışında bir sorumluluğu yok ama bu düzenlemeyle, işlediği iddia edilen bütün suçlarla ilgili Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu getiriliyor. Bu, hukuk devletini güçlendirir, zayıflatmaz. Cumhurbaşkanının bütün eylem ve işlemlerine karşı da yargı denetimi açılmaktadır. Bu da yine hukuk devletini güçlendiren önemli bir değişikliktir"[168].

Eğer 1982 Anayasası'nın böylesi bir 105. maddesi olmasaydı, ya da olamasaydı, sayın eski bakana parlamenter sistemin ilgili temel özelliğinin cumhurbaşkanının zaten sorumlandırılması gereken işlemlerinin bütününü karşı-imza kuralına tabi kılmak olduğunu söyleyebilirdik. Ancak 1982 Anayasa-yapıcısı bu hakkı elimizden almış, eski bakanı haklı kılmıştır. Zira değişiklikler öncesinde ortada kamu hukukunun en temel ilkelerinden birine aykırı bir şekilde yetkisiyle sorumluluğu eş olmayan bir cumhurbaşkanlığı vardı. Dolayısıyla aslında olan şey çarpık parlamenter sistemden çarpık başkanlık sistemine geçmektir.

nekler de verilebilir. Bkz.: Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin, 2000, ss. 517-8.

[168] Yukarıda d. n. 13.

İşlevler Ayrılığı Erkler Yoğunlaşmasına Nasıl Döner?: 367 Vakası ve Tetiklenen Süreç

Çarpık parlamenter sistemi gerçek bir parlamenter sistemle değiştirmektense 2017 anayasa değişikliklerine giden yolda 2007 cumhurbaşkanlığı seçimleri yaşamsal derecede kritik bir dönüm noktası olmuştur. Kamuoyunda "367 Vakası" veya "367 Krizi" olarak bilinen olaylar dizisini burada aktarmaya gerek yok;[169] bizim konumuz açısından önemli olan, Kenan Evren'in 1961 Anayasası dönemi için savunduğu erkler ayrılığının erkler çatışmasına dönüştüğü savının bu sefer tastamam gerçekleştirilmiş olmasıdır.

2007 yılındaki cumhurbaşkanı seçimlerinde muhalefet, toplantı yeter sayısı hususunda anayasanın açık hükmüne (m. 96/1) karşı, ilk iki tur için öngörülen karar yeter sayısının (367) toplantı yeter sayısı anlamına da geldiğini iddia edebilmiş; bunu da anayasanın tarafsız cumhurbaşkanının uzlaşmayla seçilmesini istediği iddiasına bağlamıştı. Yukarıda da değinildiği üzere 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı seçimlerinin kilitlenmesinden ders alan anayasa-yapıcısı gerçekten de ilk iki turda nitelikli çoğunluk, üçüncü ve dördüncü turda (bu turda bir önceki turda en çok oy alan iki aday arasında yapılan seçimde) üye tamsayısının salt çoğunluğunu aramak suretiyle kademeli olarak azalan bir uzlaşı arayışında olmuş ve son turda da sonuç alınamazsa seçimlerin yenileneceğini öngörmüştü (m. 102).

Dolayısıyla anayasa-yapıcı uzlaşmayı *açıkça belirlenen bir yere kadar* emrediyor; uzlaşılamazsa ne olacağını da düzenliyordu. Muhalefet ise ilk turda toplantı yeter sayısının bulunmadığı gerekçesiyle birinci turun gerçekleştiği yolundaki parlamento kararını Anayasa Mahkemesi'ne taşıdı. İşte zaten şeklî erkler ayrılığımızın suiistimali de burada gerçekleşti: Açıkça hukuksal dayanaktan yoksun olan başvuruyu oybirliğiyle reddetmesi gereken Anayasa Mahkemesi "idare fırkası vazifesini" üstlenerek tarihî kararına imza attı ve seçimin ilk turunu iptal etti; böylece toplantı yeter sayısının 367 olduğunu kabul etmiş oldu.[170]

Anayasa Mahkemesi'nin kararının üzerine iktidar partisi erken seçimlere gitme kararı almış ve oylarını %46,58'e çıkartmış[171]; bu arada cumhurbaşkanlığının meclis yerine halk tarafından seçilmesini öngören

[169] Bu konuda iyi bir özet için bkz.: Sevinç, 2017, s. 76-88. Krş.: Kaboğlu/Sales, s. 107-9, 112-3.

[170] E. 2007/45, K. 2007/54, K. T. 01.05.2007.

[171] 2002'ye göre %12,3'lük bir artış anlamına gelir.

anayasa değişikliklerini Meclisten geçirmiş; bu değişiklikler 27.09.2007 tarihinde gerçekleşen halkoylamasında kabul edilmiştir. Yine bu arada cumhurbaşkanı adayı Abdullah Gül, Meclise giren MHP'nin desteğiyle 3. turda seçilmiştir.[172]

"367 Vakası" böylelikle Anayasa Mahkemesi'nin prestijini de önemli ölçüde zedelediği gibi 2017 anayasa değişikliğine giden yolu da bilfiil açmıştır.[173] Böylelikle istenilen emele ulaşılamadığı gibi bir de hiçbir yetkisi değiştirilmeden seçilme usulü değiştirilen cumhurbaşkanlığına neden olunmuş; bu da sistemin yarı-başkanlığa evrildiği tartışmalarını başlatmıştır. Zira her ne kadar cumhurbaşkanının seçilme usulü ikili yürütmeden oluşan bir hükümet sistemini parlamenter sistemden yarı-başkanlığa evirmeye yetmese de yukarıda açıklanmaya çalışıldığı üzere cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması hususunda bilinçli bırakılan boşluk ve uygulamada cumhurbaşkanlarının birçok yetkiyi tek başlarına kullanabilmesi hem bu tartışmaya altyapı sunmuş hem de pratikte başkancı bir sisteme geçişi kolaylaştırmıştır.[174]

Geniş ve Muğlak Yetkili Cumhurbaşkanlı Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sistem?

2017 değişiklikleri öncesi *fiilî* sistem tartışmaları bir yana, öğretide 1982 Anayasası'nın "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" mekanizmalarını kurguladığı da söylenir.[175] Bu adlandırma anayasanın hükümetin kurulması, güvenoyu alınması, toplantı/karar yeter sayılarının düşürülmesi ve cumhurbaşkanının seçimi gibi kimi konularda olası krizleri ön-

[172] Sevinç, 2017, s. 86.

[173] "Görüldüğü gibi cumhurbaşkanının beş yıllığına halk tarafından seçilmesini öngören değişiklik bu koşullarda kabul edilmişti ve bir yanıyla '367' kararına tepki, diğer yanıyla o kararın fırsata çevrilip Türkiye sağının yaklaşık kırk yıllık düşünü gerçekleştirmek için atılmış büyük bir adımdı." Ibid, s. 87.

[174] Zira Murat Sevinç'in de belirttiği gibi "yürütmenin hem iç ilişkileri hem de yasama ile ilişkileri açılarından sistemin 'kaderi' seçilecek olanın kişiliğine, niyetine ve meclis çoğunluğu ile ilişki kurma biçimine terk edildi demek, daha doğru olur." Ibid, s. 89, d. n. 108.

[175] Bkz.: Kaboğlu, 2016, s. 138; Yusuf Şevki Hakyemez, "Hükümet Sistemi Arayışları", Demokratik Anayasa. Görüş ve Öneriler. Der. Ece Göztepe. İstanbul: Metis, 2012, s. 276. Hakyemez'e göre "[h]ükümet sistemi konusunda 1982 Anayasası döneminde 1961 Anayasası dönemindekilere benzer sorunlar yaşanmamasının temel nedeni, 1982 Anayasası'nda geçmiş uygulamadan çıkarılan derslerle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm mekanizmalarına yer verilmesidir." Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm üzerine bkz.: Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt I). Bursa: Ekin, 2011, ss. 621-632. Eleştirel bir bakış için bkz.: Teziç, ss. 525-8.

leyici/çözücü düzenlemeler getirmesinden dolayı verilmiştir ve bu açıdan bakıldığında isabetlidir. Bununla birlikte 1982 anayasa-yapıcısının kurduğu hükümet sisteminin özellikle cumhurbaşkanlığı makamının kurgulanışı dolayısıyla parlamenter sistemden bir sapma olduğu görüşünü savunan anayasa hukukçularının sistemi adlandırmalarındaki çeşitliliğe yukarıda örnek vermiştim. Ben de 1982 Anayasası'nın kurduğu orijinal hükümet sisteminin ona özgün bir ad verme veya bir kategori altına sokma çabası gütmeden "çarpık parlamenter sistem" veya "parlamenter sistem sapması" olarak adlandırılması gerektiğini düşünüyorum.[176] Hâl böyleyken 2017 değişiklikleri öncesi 1982 Anayasası'nın bütünüyle ele alındığında rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem kurduğunu söylemek mümkün görünmüyor. Belki hükümet sistemiyle ilgili bu karmaşadan dolayı Kaboğlu ve Sales de rasyonelleştirilmiş parlamentarizm deyimindense "rasyonelleştirilmiş yasama"dan bahsetmeyi uygun bulmaktadırlar.[177] Zira rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yakıştırması anayasanın kriz çözücü düzenlemelerine atfen söylenmektedir, fakat olası krizlerin önlendiği sistem nedir? Bu soru kuşkusuz göz ardı edilebilecek bir soru değil. Cumhurbaşkanının gerek parlamenter sistem şeması içerisinde politik yetkilerle donatılırken sorumlulukta paralelliğe bilinçli bir şekilde yer verilmemesi gerekse verilen "[g]erekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak" yetkisi bu soruyu erkler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırabilmemizi engeller.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme Yetkisinin Anlamı

Ekrem Ali Akartürk parlamenter sistemde devlet başkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesinin mümkün olduğunu, ancak bu yetkinin "belirli anayasal koşullar altında istisnai" olduğunu belirtir.[178] Akar-

[176] Yaptığı konuşmada görülüyor ki Bekir Bozdağ da bu fikirde: "Tabii, bugün Parlamentoda -demin konuşmamda da ifade ettim- esasında, daha doğrusu bizim Anayasa'mızda tam anlamıyla bir güçler ayrılığı söz konusu değil. Biz "parlamenter sistem" diyoruz ama parlamenter sistemin temel parametrelerine baktığımızda bizim Anayasa'mız tam parlamenter sistemi de öngörmüyor, aslında Türkiye'ye mahsus bir sistemi öngörüyor." Bkz.: Yukarıda d. n. 13. Bozdağ'ın "tam-olmayan" parlamenter sisteme negatif anlamda "Türkiye'ye mahsus" sistem demesini de ilginç bir örnek olarak kaydedelim.

[177] Kaboğlu/Sales, s. 49.

[178] Ekrem Ali Akartürk, "Soru 48: Cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık edebilir mi?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, s. 214; aynı yönde: Ekrem Ali Akartürk,

türk 2017 değişiklikleri öncesi yazdığı yazıda bu belirli anayasal koşulların da 119 ilâ 122. maddelerde belirlendiğini öne sürer. Böylelikle cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi olağanüstü yönetim usulleri çerçevesinde olabilmektedir. Dahası Akartürk'e göre bu çerçeve dışında cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ve bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırması "başbakanın cumhurbaşkanının bu yöndeki çağrısına olumlu yanıt vermesi durumunda mümkün olabilir. Bu durumda da cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan [bakanlar kurulu] ancak *istişari* nitelikte bir toplantı gerçekleştirebilir."[179]

Bu değerlendirmeler gerçek bir parlamenter sistem için kuşkusuz doğru olurdu; ancak bana öyle geliyor ki bu değerlendirmelerin 1982 Anayasası'nın ilk hâlinin kurduğu sistem için geçerli olduğunu söylemek mümkün değil. Öncelikle 104. maddedeki ilgili hüküm "*gerekli gördüğü hallerde*" lafzından başka bir sınırlama koymamaktaydı. Kuşkusuz anayasa-koyucu "olağanüstü yönetim usulleri çerçevesinde" şeklinde veya 105. maddede görüldüğü gibi "anayasa ve diğer kanunlarda belirtilen hallerde" benzeri bir ifade kullanabilirdi, ancak böyle bir tercihte bulunmamıştır. Ayrıca ne Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun ne de Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun ilgili madde gerekçesinde böylesi bir kısıtlamanın arzulandığından bahsedilmektedir.[180] Dahası 119 ilâ 122. maddelerdeki düzenlemelerde cumhurbaşkanının *ancak* o hallerde başkanlık edeceği gibi bir kayıt da konulmamıştır ki böylesi durumlar için "*ancak*" kaydı 1982 Anayasası'nın kullandığı bir yöntemdir.[181] Son olarak 104. maddenin ilgili hükmü -şayet bir çelişki olduğu öne sürülüyorsa- anayasanın bakanlar kurulunun işleyişine dair diğer ilgili hükümlerine göre özel hüküm niteliğinde sayılmalıdır. Dolayısıyla ortada, aynı kanun hükmünde kararname kurumunun yasama yetkisinin devredilemezliği kuralının istisnası olduğu kabulündeki gibi bir durumun var olduğu sonucuna varmak gereklidir. Akartürk'ün belirttiği gibi -ancak belirttiği bağlamın aksine- 1982 Anayasası'nın 6. maddesindeki

"Soru 49: 2007 anayasa değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, s. 219-220.

[179] Akartürk, "[Soru 48], ss. 215-216. (Vurgu orijinalde.)

[180] Bakırcı/İba, ss. 361-8.

[181] Örneğin 1982 Anayasası m. 13: "Temel hak ve hürriyetler (…) ancak kanunla sınırlanabilir …".

emredici hükmü gereğince "[h]içbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." 1982 Anayasa-yapıcısı bu yetkiyi cumhurbaşkanına olağanüstü yönetim usullerinde *zorunlu*, diğer durumlarda ise "*gerekli gördüğü hallerde*" diyerek *ihtiyarî* olarak vermiştir ve bu yetkiyi tıpkı karşı-imza kuralındaki bilinçli ucu-açıklık gibi bakanlar kurulunu parlamenter sistemin gereğinin ötesinde kontrol edebilmesi için vermiştir.[182]

2017 Değişiklikleri Öncesi Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı Meselesine Yakından Bakmak

Bitirmeden cumhurbaşkanının tarafsızlığı meselesine bir daha dönmek ilginç olabilir. Yukarıda açıklandığı gibi 1924 Anayasası cumhurbaşkanlarına tarafsızlık ödevi yüklememişti. 1961 Anayasası tarafsız cumhurbaşkanına yer verse de bu anayasayla hukukumuza işlenmeye başlanan askerî vesayet 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının meclis içinden seçilme zorunluluğunu Cumhuriyet Senatosu vesilesiyle dolanabilmiş, bu dönemki cumhurbaşkanlarımızın tümü asker kökenli olmuştu.[183]

Partili olmasalar da bu dönemki cumhurbaşkanlarımızın doğrudan veya kısa sürede askerlikten cumhurbaşkanlığına geçmeleri "askerin anayasal sistemimizdeki yeni rolü" düşünüldüğünde bu cumhurbaşkanlarının tarafsızlığıyla ilgili ne söyler? Atatürk'ün 1930 yerel seçimleriyle ilgili yaptığı yakıştırma kuşkusuz buraya da özgülenebilir: Bu cumhurbaşkanlarının (Kenan Evren'i de buraya eklemeliyiz –ki anayasa referandumuyla cumhurbaşkanı seçimi birleştirildiği için ironik bir biçimde

[182] Hatta 104. maddenin Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu gerekçesinde "Danışma Meclisince kabul edilen metinde yer alan "Bakanlar Kurulu ile birlikte olağanüstü hal ilan etmek, olağanüstü hallerde Bakanlar Kurulu ile birlikte kanun kuvvetinde kararname çıkarmak" şeklindeki ifadeler "Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak" şeklinde değiştirilmiştir." Böylelikle, cumhurbaşkanının ilgili ve benzer konulardaki yetkilerinin değil kısıtlanması, Danışma Meclisi'nce kabul edilen düzenlemedeki "bakanlar kurulu ile birlikte" ifadesi yerine "Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla" ifadesinin tercih edilmesiyle ilgili yetkinin derecesinin artmasının söz konusu olduğu bile söylenebilir. Bkz.: Bakırcı/İba, s. 366.

[183] Kuşkusuz ne Mustafa Kemal Atatürk ne İsmet İnönü bu bağlamda asker cumhurbaşkanı sayılabilirler; ikisi de cumhurbaşkanlığına gelmeden önce tartışmasızca sivil politik figürlerdi.

genel oyla seçilen ilk cumhurbaşkanımızdır[184]-) "idare fırkası" üyeleri olduğu pekâlâ söylenebilir. İdare fırkası üyeliği kuşkusuz bir taraf olmadır, zira kamu hizmetkârı olmakla kendini devletin sahibi yahut vasisi saymak arasında büyük bir politik-psikolojik fark vardır.

1982 Anayasası'na geldiğimizde cumhurbaşkanının meclis içinden seçilme zorunluluğu kaldırılmış ve 1961 Anayasası'nda olduğu gibi cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişiğinin kesileceği ve milletvekili sıfatının sona ereceği düzenlenmişti. Ne var ki 1961 Anayasası döneminde görülmeyen bir problem bu dönemde görülmüştür. 2014'te genel oyla yapılan ilk cumhurbaşkanlığı seçimlerine kadar Ahmet Necdet Sezer hariç bu makamı işgal eden cumhurbaşkanları, eksik olmayan hizipçi politika ve genel olarak politik kültürümüz dolayısıyla, iktidar partisi genel başkanı veya üyesi olarak iktidar partilerinin kuvvetine dayanarak çoğunlukçu bir şekilde göreve geldikleri için tarafsızlıkları hep tartışmalı olmuştur. Bilindiği gibi halk tarafından seçilen hâlihazırdaki cumhurbaşkanımız Recep Tayyip Erdoğan da 2017 öncesi dönemde benzer eleştirilere maruz kalmıştır. Bu olgu, 1982 Anayasası'nda yukarıda açıklanmaya çalışılan cumhurbaşkanının rolüyle birlikte düşünüldüğünde, tarafsızlık ödevinin hakkıyla gerçekleştirilmesini yapısal olarak iyimser bir beklenti kılmaktaydı. Halbuki gerek 1961 gerek 1982 Anayasa-yapıcısı eğer gerçekten tarafsızlık arıyorduysa farz-ı misal "en az şu kadar yıl parti üyesi olmama" gibi oldukça basit bir kriter getirebilirdi. (Nitekim 1982 Anayasası'nı hazırlayan Kurucu Meclis'in Danışma Meclisi kanadı için partili olmama kriteri getirilmişti.) Böylelikle ister meclis ister halk seçsin, anayasanın verdiği aşkın yetkilere karşın parlamenter sistemin ruhuna uygun cumhurbaşkanları görülebilir ve bu sakat parlamenter sistem belki de sağaltılabilirdi.

SONUÇ YERİNE

2017 değişikliklerinden 3 yıl önce Türkiye'nin hükümet sisteminin *de facto* değiştiği ders kitaplarında dahi tartışılabilir hale geldi. Peki, bu tartışma öncesinde parlamenter sistemimizin cumhurbaşkanlığı kurumunun hükümet sistemine uygun olmayarak düzenlendiği veya bunun başlı başına bir erkler ayrılığı ihlâli olduğu ne kadar ve ne yoğunlukta dile

[184] Tabiî ki genel oyun önüne sunulanın "Kurucu Plebisit" olduğunu vurgulamak gerekir. "Kurucu Plebisit" kavramı için bkz.: Gözler, 2011a, s. 331.

getirildi? Doğrusu, 1961 Anayasası'yla yerleşiklik kazanan anayasanın üstünlüğü ilkesi de erkler ayrılığı da 2017 değişikliklerinden çok önce sakatlanmıştı. Yazılı anayasa-yaşayan anayasa tartışmalarında bambaşka bir sayfadır bu.

Bu çalışmada esasen 1924 Anayasası'nın Meclis görüşmelerinden başlayarak Türkiye anayasal düzeninde erkler ayrılığının izini sürmeye çalıştım. Gerçekten aşağı yukarı bir asırlık parlamenter hükümet sistemi ve daha önemlisi erkler ayrılığı geleneğimiz yıkılıyor muydu? 2017 Anayasa değişiklikleri anayasal düzenimizde bir kopuş veya geri-dönüş gerçekleştiriyor muydu?

Bana kalırsa Türkiye'nin anayasal tarihi erkler ayrılığını sivil toplumun varlığına bağlayan görüşün belki de en güzel sınanabileceği araştırma sahası. Bu yönde, eksikliklerden ya da hatalardan ders almak yerine birbirini tetikleyen sarmallar yaratan dönemeçlerden bahsetmek mümkün.

Tek-tip oluşturulmasına karşın Kurtuluş Savaşı'nı gerçekleştiren ve millî egemenliği tesis eden erk olma karakterine dayanarak Atatürk'ün istediği cumhurbaşkanlığı yetkilerini millî egemenliğin doğal sonucu olarak anladıkları meclis üstünlüğü ilkesi adına büyük oy farklarıyla reddedebilen II. Meclis fenomenine ve 1924 Anayasası'nın çokpartili bir düzen tahayyül edilerek yapılmasına karşın, özellikle ikincisi burada ele alınan "karşılıklı, açık, serbest, ciddi ve samimi tartışmalarla" "biran evvel Mecliste (…) bir serbest tenkit ve münakaşa cihazı yaratma" denemesinin başarısız olması kendileri de esasında birer sivil toplum inisiyatifi sayılması gereken Millî Kongreler ve I. Meclis'in kamusal özgürlükçü mirasının yeni döneme aktarılamamasına yol açtı. Böylelikle 1924 Anayasası döneminde ayrılan işlevler millî egemenliğin ortaya çıktığı mecliste, daha doğrusu meclise hâkim olan yapıda birleşti.

Sonrası bahsettiğim sarmal: 1946'da geçildiğinden itibaren gergin bir çok-partili hayat, 1950'de iktidarın değişmesiyle birlikte yeni iktidarın tek-parti dönemini aratmayan baskısı ve yeni muhalefetin iktidardayken aklına getirmediği anayasal denge-denetim mekanizmaları savunuculuğu; görüşlerine 4 yılda bir başvurulan halkın oldukça nitelikli tepkisi ve azımsanmayacak bir olasılıkla iktidarın ikinci demokratik el değişimini araya girerek engelleyen ordu…

Ardından en ilerici anayasamız. Sosyal erkler ayrılığı, anayasanın üstünlüğü, denge-denetim mekanizmaları, özerk üniversite, özerk TRT ve karşısında bütün geçmiş kusurların bir görüşe yüklenmesi ve yeni

anayasa sürecinden dışlanması, anayasal düzene giren ordu, olduğu gibi görünmeyen Cumhuriyet Senatosu, genel oya karşı güvensizlik… Sonucu: benimsenmeyen anayasa, on yılda tırpanlanabilen atılımlar, hükümet iktidarının yanında sivil toplum yerine ordu.

Ve şimdiki anayasamız. 1960'ın aksine suçu bu sefer herkese yükleyen asker, bir imkân olarak dahi bırakılmayan sivil toplum, tabiî ki genel oya karşı güvensizlik, göründüğü gibi olmayan cumhurbaşkanlığı, çarpık parlamenter sistem, 2007 krizi ile bugüne varan sürecin tetiklenmesi ve bu kez halk seviyesine inen kutuplaşma.

Bu tablo bana bir sarmal anlatıyor. Döngüyle sarmalın farkı, döngüde sürekli aynı olgu yeni bir bağlamda tekerrür ederken, sarmalda gerçekleşen şey benzer olgunun her defasında daha şiddetli yaşanmasıdır. Bu bir sarmal, çünkü her dönemeçte engellenebilecek (veya çanak tutulmayacak) bir eylemin gerçekleşmesi (veya sahiplenilmesi) sonucu şiddetlenen bir tepki var ve bu tepki, anında başka bir tepkimenin etkisi rolüne bürünebiliyor. Bu negatif imkân her zaman ortada, çünkü ne politik aktörlerin anayasal-demokratik kurucu iktidar çıkartmak gibi bir dertleri var ne de önceki politik aktörlerin böyle dertleri olmadığı için güçlü anayasal kurumlar var.

2017 Anayasa değişiklikleri bu tablo karşısında nereye oturuyor? Buradan bakınca 2017 değişiklikleri bu sarmalın çok doğal bir devamı gibi görünüyor. Hangi parlamenter sistemi yıkmış, hangi erkler ayrılığına son vermiş, hangi gelenekten kopmuş, ben göremiyorum.

Son tahlilde bu darbelerin gerçekleştirilebilmesi, bu anayasaların bu şekilde yapılabilmesi, anayasalcı-demokratik düzenlemelerin korunamayıp keyfî-otoriter düzenlemelerin uzun ömürlü olması, ülkemizde sağlıklı bir sivil toplumun varlığının alabildiğine kuşkulu olmasının ve bunun hem nedeni hem sonucu olan anayasal eksikliklerden ders çıkarmak veya anayasal kazanımları içselleştirmek hususunda hiçbir zaman bir politik kültür oluşturamamamızın, böyle bir derdimizin olmamasının doğrudan sonucudur.

2017 değişikliklerinin bu kadar kolay, bu kadar dirençsiz, neredeyse formalite icabıymış gibi, çok-partili demokratik bir meclisten -tek partili II. Meclis'in ilk yılını mumla aratacak şekilde- geçebilmesi ne erkler ayrılığı hususunda ne de kuvvetle muhtemel başka bir anayasal kurum açısından bir anayasal geleneğimizin olduğuna dair kuvvetli bir göstergedir. Diğer yandan referandum sonucunun Meclisteki oylama sonucuna tezatlığı da farklı anayasal eğilimlerin birleştiği seçmene duyu-

lan güvensizliğe karşın halkın anayasal kurumlardan çok daha basiretli ve dirençli olduğunun, üzerine iyice bir düşünülmesi gereken göstergesidir.

KAYNAKÇA*

Agamben, Giorgio. State of Exception. Çev. Kevin Attell. Chicago, University of Chicago Press: 2005.

Ağaoğlu, Ahmet. Serbest Fırka Hatıraları. İstanbul: İletişim, 2011.

Akartürk, Ekrem Ali. "Soru 48: Cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna başkanlık edebilir mi?" Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 213--218.

Akartürk, Ekrem Ali. "Soru 49: 2007 anayasa değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür?". Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 218--222.

Alpkaya, Faruk ve Bülent Duru (der.). 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014.

Anayasa-Der. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Üzerine Bilimsel-Teknik Rapor, Mart 2017.

http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina- dair-kanun-teklifi/

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: I. İstanbul: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları: 1, 1945.

Atay, Falih Rıfkı. Çankaya. İstanbul: Doğan Kardeş Matbaacılık, 1969.

Aydemir, Şevket Süreyya. İkinci Adam (Cilt I). İstanbul: Remzi Kitabevi, 1980.

Bahçeci, Barış. Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi. Ankara: Yetkin, 2008.

Bakırcı, Fahri ve Şeref İba. Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası. Ankara: Turhan, 2017.

* Aynı kitabın farklı baskılarına atıf yapılmasının nedeni 2017 Anayasa değişiklikleri nedeniyle başvurulan kimi kaynaklarda eski baskılarda bulunan bilgilerin yeni baskılarda yer almamasıdır.

Barber, Nicholas W., "The Separation of Powers and the British Constitution." Oxford Legal Studies Research Paper 3 (2012): 1-19, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1995780##.

Bayar, Celal. Başvekilim Adnan Menderes. Der. İsmet Bozdağ. İstanbul: Truva, 2010.

Berkes, Niyazi. Atatürk ve Devrimler. İstanbul: YKY, 2017.

Bognetti, Giovanni. Dividing Powers. A Theory of The Separation of Powers. Der. Luca Vanoni ve Antonia Baraggia. Çev. Kieren Bailey. Padova, Wolters Kluver Cedam: 2017.

Bok, Hilary. "Baron de Montesquieu, Charles-Louis De Secondat." Stanford Encyclopedia of Philosophy. Der. Edward N. Zalta. 2014 Yaz Edisyonu.

Çağlar, Bakır. Anayasa Bilimi. Bir Çalışma Taslağı. İstanbul: BFS, 1989.

Çelik, Demirhan Burak. Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci. Ankara: Yetkin, 2016.

Duran, Lütfi. Türkiye Yönetiminde Karmaşa. İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1988.

Ebenstein, William ve Alan Ebenstein. Great Political Thinkers. Plato to the Present. 6. ed.. Belmont: Thomson Wadsworth, 2000.

Eroğul, Cem. Anatüzeye Giriş. Ankara: İmaj, 2004.

Eroğul, Cem. "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi." A. Ü. SBF Dergisi. XLIV/3-4 (1978): 35-58.

Eroğul, Cem. Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri. Ankara: A.Ü. SBF Yayınları, 1977.

Esen, Bülent Nuri. "Türkiye'de Anayasal Gelişmeler." AÜHFD. C. XXV. Sayı 1-2 (1968): 35-58.

Esen, Selin. "Soru 42: 1982 Anayasası nasıl bir siyasal rejim öngörmektedir?" Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 188--190.

Esen, Selin. "Soru 57: Anayasa'nın "değişmesi gereken hükümleri" nelerdir?" Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 249-250.

Evren, Kenan. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Prog-

ramı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim - 5 Kasım 1982). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982.

Gözler, Kemal. Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası İçin Bir Savunma. Bursa: Ekin, 2001.

Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt I). Bursa: Ekin, 2011. [Gözler, 2011a]

Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt II). Bursa: Ekin, 2011.

Gözler, Kemal. Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir Mi?). Bursa: Ekin, 2000. [Gözler, 2000a]

Gözler, Kemal. Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra: 16 Nisan 2017 Referandumu ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar. Bursa: Ekin, 2017.

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin, 2000.

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin, 2018.

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin, 2017.

Göztepe, Ece (der.). Demokratik Anayasa. Görüş ve Öneriler. İstanbul: Metis, 2012.

Hakyemez, Yusuf Şevki. "Hükümet Sistemi Arayışları." Demokratik Anayasa. Görüş ve Öneriler. Der. Ece Göztepe. İstanbul: Metis, 2012. 270--298.

Hamilton, Alexander, James Madison ve John Jay. The Federalist Papers. Der. Lawrence Golman. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Hand, Learned. The Spirit of Liberty. Papers and Addresses of Learned Hand. Der. Irving Dilliard. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

Kabasakal, Mehmet (der.). Türkiye'de Siyasal Yaşam. Dün, Bugün, Yarın. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.

Kaboğlu, İbrahim. Anayasa Hukuku Dersleri, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 13. Bası, İstanbul: Legal, 2018.

Kaboğlu, İbrahim (der.). Türkiye'nin Anayasa Gündemi. İstanbul: İletişim, 2016.

Kaboğlu, İbrahim/Eric Sales. Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku. Der. ve çev. İrem Berksoy. İstanbul: Legal, 2018.

Kemal, Namık. Makalât-ı Siyasiye ve Edebiye. Der. Erdoğan Kul. Ankara, Birleşik, 2014.

Montesquieu. Kanunların Ruhu Üzerine. Çev. Berna Günen. İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları,: 2017.

Oder, Bertil Emrah, "Soru 2: Türkiye anayasalcılık bakımından nasıl değerlendirilebilir?" Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 18--22.

Özbudun, Ergun. Anayasalcılık ve Demokrasi. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Özbudun Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin, 2013.

Özbudun Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin, 2018.

Öztürk, Kazım. 1975 Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1975.

Ryan, Alan. On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present. Londra: Penguin Books, 2013.

Sartori, Giovanni. "Constitutionalism: A Preliminary Discussion." The Political Science Review 56/4 (1962): 853--864.

Sevinç, Murat. "Türkiye'de Anayasal Düzen: 1920-2012." 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim. Der. Faruk Alpkaya/Bülent Duru. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014. 107—159..

Sevinç, Murat. Türkiye'nin Anayasa İmtihanı. Cumhurbaşkanlığı-Başkanlık Tartışması. İstanbul: İletişim, 2017.

Soyak, Hasan Rıza. Atatürk'ten Hatıralar. İstanbul: YKY, 2004.

Soysal, Mümtaz. Anayasaya Giriş. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2011.

Soysal, Mümtaz. Dinamik Anayasa Anlayışı. Ankara: A. Ü. SBF Yayınları-272, 1969.

Tanör, Bülent. Anayasal Gelişme Tezleri. İstanbul: YKY, 2008.

Tanör, Bülent. İki Anayasa. İstanbul: XII Levha, 2012.

Tanör, Bülent. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: YKY, 2006.

Tanör, Bülent/Necmi Yüzbaşıoğlu. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta, 2018.

Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta, 2018.

Timur, Taner. Türk Devrimi ve Sonrası. Ankara: İmge Kitabevi, 2001.

Uluşahin, Nur. "Kuvvetler Ayrılığı ve Yasama-Yürütme İlişkileri." Türkiye'de Siyasal Yaşam. Dün, Bugün, Yarın. Der. Mehmet Kabasakal. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016. 39-67.

Vile, M. J. C.. Constitutionalism and the Separation of Powers. 2. ed.. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

Yılmaz, Didem. "Soru 4: Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?" Türkiye'nin Anayasa Gündemi. Der. İbrahim Kaboğlu. İstanbul: İletişim, 2016. 27-35.

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Münasebetiyle", (Yasama Yılı: 2, Birleşim: 53, Tarih: 09.01.2017)
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=56332

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Münasebetiyle", (Yasama Yılı: 2, Birleşim: 53, Tarih: 09.01.2017)
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=56356

70 sayılı MGK Kararları, Resmî Gazete, 5 Ağustos 1982-17772

71 sayılı MGK Kararları, Resmî Gazete, 21 Ekim 1982-17845

E. 1975/183, K. 1976/15, K. T. 16.3.1976

E. 1979/22, K. 1979/45, K. T. 18.12.1979

E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.4.1993

E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007

https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/94757/cumhurbaskani-erdogan-tbmm-genel-kurulu-nda-yemin-ederek-goreve-basladi