

## 16 NİSAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASACILIĞININ İKİNCİ BÜYÜK KOPUŞU

(CONSTITUTIONAL AMENDMENT OF 16 APRIL: THE SECOND BIG BREAK OF  
THE OTTOMAN-TURKISH CONSTITUTIONALISM)

**Demirhan Burak Çelik\***

Türkiye'nin 200 yılı aşan bir anayasal birikimi var. Bu 200 yılı aşkın süre içerisinde kimi zaman özgürlük, demokrasi ve hukuk devleti yolunda ileri atılımlar yaşanmış; kimi zaman da geriye doğru atılan adımlar olmuş. 16 Nisan değişikliği bu sürecin neresinde yer alıyor? Neyi temsil ediyor? Burada kısaca bu soruların yanıtı aranacak.

Her şeyden önce, 16 Nisan'ın Osmanlı-Türkiye anayasacılığının ikinci büyük kopuşunu temsil ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. İlk kopuş, Ulusal Kurtuluş Savaşı döneminde, 1921 Anayasası ile gerçekleşmişti. 1921 Anayasası, o zamana kadarki egemenlik anlayışını kökten değiştirmiş; “hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir” biçimindeki birinci maddesiyle, ulusal egemenlik ilkesini hüküm altına almıştı. Bu ilke o zamandan sonraki tüm anayasalarımızın da temel ilkesi oldu. Osmanlı devleti henüz yıkılmamışken “Türkiye Devleti”nden söz etmesi; Meclis üstünlüğünü ve güçler birliğini öngörmesi; önceki ve sonraki anayasalarda görülmemiş biçimde, yerinden yönetimi kural merkezizliği istisna olarak kabul etmesi de 1921 Anayasasını Türkiye'nin anayasal birikim süreci içinde farklı bir yere koyan olgular. Öte yandan 1921 Anayasası, adıyla bile (Kanun-ı Esasî yerine Teşkilât-ı Esasiye Kanunu), o zamana kadarki anayasal gelenekten kopuşa işaret eder.

16 Nisan değişikliği hangi nedenlerle ikinci büyük kopuş olarak nitelenebilir? Bu noktada, öncelikle 16 Nisan değişikliğinin özünün hem yaşamaya hem yürütmeye hem de yargıya hâkim olan partili Cumhurbaşkanlığı olduğu gerçeği olduğu anımsatılmalıdır. 16 Nisan bu nedenle Sened-i İttifak'tan beri gelişmekte olan iktidarın sınırlanması düşüncesi

---

\* Doç. Dr., Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

karşısında sınırsız iktidar hedefini ortaya koyar. Öte yandan, 1876'dan beri kurumsal bir varlık olarak ortaya çıkan, 1909 ile yürütmeden bağımsızlaşan, 1921 ile en üstün güç olduğu kabul edilen, sonraki anayasalarda göreceli olarak zayıflatılsa da Türkiye'nin anayasal düzeni içinde belirli bir değeri ve ağırlığı bulunan yasamanın, bütçe üzerinde söz sahibi olmak gibi temel yetkilerinden bile yoksun kılınarak, adeta yürütmenin bir kolu durumuna getirilmesi anayasal geleneğimizde büyük bir kopuşu ifade eder.

Benzer saptamaları yargı açısından da yapmak olanaklıdır. Yargı, Türkiye'nin her dönemde tartışılan başlıca sorun alanlarından biri olmuştur ve hemen her dönemde iktidarlar yargıyı araçsallaştırma çabası içine girmişlerdir kuşkusuz. Ancak ilk kez 16 Nisan'la yargı HSK aracılığıyla doğrudan yürütmeye bağlanmaya çalışılmıştır. Yine, 1961'den beri yargı kurullarının oluşumunda doğrudan ya da dolaylı olarak yer alan yargı mensuplarının ilk kez 16 Nisan'la bu süreçten dışlandığı belirtilmelidir. Öte yandan AKP'nin 2013'te Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunduğu taslakta bile HSK'nin Cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından seçilen üyelerin yanında yargı mensuplarının kendi aralarında yapacağı seçimle belirlenen üyelerden oluşacak biçimde yapılandırılmış olduğu anımsandığında, 16 Nisan'ın AKP'nin 'Türk tipi başkanlık sistemi' önerisinin bile ötesine geçtiğini söylemek yanlış olmaz.

İlk büyük kopuşu temsil eden 1921'de, yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa metnine karşılık olarak seçilen dil de dikkat çekiciydi. 1921 metnini yapanlar, dönemin koşulları nedeniyle, yeni bir devletin kurulup kurulmadığı tartışmasının önüne geçmek düşüncesiyle, Osmanlı'da anayasayı ifade eden Kanun-ı Esasî terimi yerine Teşkilât-ı Esasiye Kanunu terimini yeğlemişlerdi. Anayasal gelişim çizgimizdeki ikinci büyük kopuşu temsil eden 16 Nisan'ı hazırlayanlar da, daha önce "Türk tipi başkanlık sistemi" adı altında getirilen önerinin karşılık bulmaması, bu öneriye o zaman açıkça muhalefet eden MHP'nin benzer bir öneriyi desteklemesinin siyaseten güç olması, "Cumhuriyet" ve "Cumhurbaşkanı" kavramlarının toplumdaki karşılığı gibi nedenlerle, aslında başkanlık sisteminin yozlaşmış bir versiyonu olan yeni rejimi "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırdılar.

16 Nisan anayasal tarihimizin en büyük kırılma noktalarından biridir. Keskin bir geri dönüştür. Bu dönüşün yönü nereyedir? 16 Nisan metni ile geçmiş anayasalarımızdan ikisi (1924 ve 1876) arasında kimi

benzerlikler bulmak olanaklıdır. Ancak bu metinler arasında kimi ayrımlar bulunduğu da belirtilmelidir.

### **1924 Anayasası ile Benzerlikler ve Ayrımlar**

16 Nisan değişikliğini hazırlayanlar, önerilerini savunurken 1924 Anayasasını da güdeme getirdiler. 1924 Anayasasında da ‘partili Cumhurbaşkanlığı’nın bulunduğunu; yasamanın ve Cumhurbaşkanının görev sürelerinin aynı olduğunu ve güçlü bir Cumhurbaşkanının bulunduğunu belirttiler.

Sondan başlayarak değerlendirecek olursak; 1924 Anayasasının Cumhurbaşkanlarının kağıt üzerinde güçlü olmadıkları; bu dönemde Cumhurbaşkanlarının gücünün asıl kaynağının Cumhurbaşkanlığı koltuğunda oturan kişilerin (Atatürk, İnönü, Bayar) Ulusal Kurtuluş Savaşı’nın önder kadrosunda yer almalarının verdiği karizma olduğu belirtilmelidir. 16 Nisan ile ise 1982 Anayasasında zaten fazlaca güçlendirilmiş olan Cumhurbaşkanının yetkileri daha da artırılmıştır. Hatta, 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra 1982’nin çizdiği sınırları bile zorlayıp her an bunun ötesine geçme arayışında bulunan bir Cumhurbaşkanına göre tasarlanan bu modelde, Cumhurbaşkanının kağıt üzerinde de daha da güçlendirildiğini hatta tek yetkili/en güçlü konuma getirildiğini söylemek yanlış olmaz.

1924 Anayasasında yasama ve yürütmenin görev sürelerinin aynı olması ile Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmemesinin yarattığı güç yoğunlaşmasının olumsuz sonuçlarını ise Türkiye yaşayarak görmüştür.

Öte yandan, 1924 Anayasasını yapan ikinci dönem TBMM’nin, ikisi dışındaki tüm üyeleri Mustafa Kemal tarafından belirlenmiş olmasına karşın, bir parlamenter sistemde Devlet Başkanına tanınması olağan olan fesih yetkisini vermediği anımsatılmalıdır. Üstelik buna karşı çıkan mebuslar arasında yalnızca muhalifler değil, Mustafa Kemal taraftarları da vardır. Mebuslar Mustafa Kemal Paşa’ya olan saygılarını ortaya koymakla birlikte, kim olursa olsun bir kişiyi ‘aşırı’ yetkilendirmeye şiddetle karşı çıkmışlardır. Bu noktada Saruhan mebusu Reşat(Kayalı) Bey’in sözleri anılmaya değer: “*Gazi Paşa Hazretleri katiyen emin ve müsterih olsunlar ki, millet yine kendi tâbir ve tavsiyeleri veçhile hâkimiyetinden bir zerresini ismi ve makamı her ne olursa olsun ve kim olursa olsun hiçbir makama hiçbir ferde tevdi ve teslim etmiyecektir... Kanaati katiyem şudur ki farzı muhal olarak Allah Reiscumhur olsa, katî*

*arz ediyorum, kestiriyorum. Hâşâ... Melâikei Kiram Heyeti Vekile olsa fesih salâhiyetini verecek yoktur.”<sup>1</sup>*

Benzer biçimde, 1924’te TBMM Cumhurbaşkanına başkomutanlık yetkisini de vermemiştir. Kanun-ı Esasî Encümeninin teklifinde yer alan güçleştirici veto yetkisi ise ancak geciktirici vetoya dönüştürülerek kabul edilmiştir. 16 Nisan’a dek bütün Cumhuriyet anayasalarında söz konusu yetki, ‘kanunları bir kez daha geri görüşülmek üzere geri göndermek’ biçiminde geciktirici veto olarak düzenlenmiştir. İlk kez 16 Nisan anayasa değişikliğiyle güçleştirici veto kabul edilmiş; Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir yasanın TBMM tarafından ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edileceği öngörülmüştür (md. 89).

1924 Anayasası ile 16 Nisan anayasa değişikliği arasındaki benzerlik ve ayrımlar kısaca böyle özetlenebilir. Her iki metin arasındaki en önemli benzerlik ise, ikisinde de denge ve denetim mekanizmalarına yeterince yer verilmemiş olmasıdır. Bu nedenle 1924 Anayasası döneminde Türkiye bir otoriter rejimden (CHP-tek parti) diğerine (DP) sivrulmuştur. Seçimli otoriter rejimi kurumsallaştıran 16 Nisan’ın temel kurgusu ise, her türlü denge ve denetimden bağımsızlaştırılmış; yasama çoğunluğuna da sahip partili Cumhurbaşkanıdır.

### **1876 Kanun-ı Esasîsi ile Benzerlikler ve Ayrımlar**

16 Nisan metnini 1876 Kanun-ı Esasîsi ile karşılaştırmakta da yarar vardır. Tanör’ün vurguladığı gibi, Kanun-ı Esasî ‘Anayasalı ama anayasal olmayan, parlamentolu ama parlamenter olmayan bir sitem’ getirmiştir.<sup>2</sup> Benzer biçimde, 16 Nisan ile de klâsik başkanlık sistemiyle ilgisi olmayan, daha önce de vurgulandığı gibi başkanlık sisteminin yozlaştırılmış bir türevi getirilmiştir. Yalnızca bütçe ve atamalar konusunda yasamanın devreden çıkarılması, Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunun (impeachment) işletilmesinin son derece güçleştirilmiş olması ve Cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisi açısından karşılaştırılması bile bu saptamanın doğrulanması için yeterli olacaktır. Nitekim bu nedenle öğretilerde 16 Nisan ile parlamenter sistemin kalktığı ama başkanlığın gelmediği (Kaboğlu)<sup>3</sup>, parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sis-

<sup>1</sup> TBMM ZC, D. 2, C. 7/1, 23.03.1340 (1924), s. 995-997.

<sup>2</sup> Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi, 4. Baskı, 1999, s. 149.

<sup>3</sup> İbrahim Kaboğlu, 15 Temmuz Anayasası, İstanbul: Tekin, 2017, s. 136-139.

temlerinin üçünü de andıran ancak hiçbirine benzemeyen amorf/biçimsiz bir yapının öngörüldüğü (Sevinç)<sup>4</sup>, söz konusu sitemin başkanlık değil “mutlakî Cumhurbaşkanlığı” (Göztepe)<sup>5</sup> hatta “Neverland hükümet sistemi” (Gözler)<sup>6</sup> olduğu saptaması yapılmıştır.

1876’da tamamen Padişaha bağımlı, kendi başkanını dahi seçemeyen kukla bir meclis söz konusudur. Padişah tarafından atanan Heyeti Vükela da yine yasamaya karşı değil Padişaha karşı sorumludur. 2017’nin kurgusu da bu şekildedir. Parti genel başkanı olan Cumhurbaşkanı, tüm milletvekili adaylarını belirleyecek ve yasama çoğunluğuna sahip olacak; dilediği kadar başkan yardımcısını ve bakanı, başkanlık sisteminde öngörülme-yen biçimde, herhangi bir yasama onayına tabi olmaksızın dilediği gibi atayacak ve görevden alabilecektir. Bununla birlikte, her iki metin arasında önemli bir fark bulunduğunu da belirtmek gerekir. Kanun-ı Esasîde bile Padişaha koşullu bir fesih yetkisi tanınmıştır. Buna göre, Padişah Meclis-i Mebusanı ancak Meclis ile Heyet-i Vükelâ arasında bir uyuşmazlık çıkması, Vükelânın görüşünde direktmesi Meclisin de art arda iki kere bunu reddetmesi durumunda feshedebilecektir (md. 35). 16 Nisan metninde ise, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilmesi herhangi bir koşula bağlanmış değildir.

### Sonuç Yerine

1876 Kanun-ı Esasîsinin her şeye karşın Osmanlı toplumunu anayasa, seçim, temsil, parlamento gibi kavramlarla tanıştıran bir metin olduğu söylenebilir. 16 Nisan ise, yüz elli yıl sonra, bu kavramları aynen tutup içlerini tamamen boşaltan; bunları suiistimal ederek kullanan bir metin olduğu belirtilmelidir. Bu açıdan 16 Nisan’la, Padişahın kişiliğini kutsal ve sorumsuz sayan Kanun-ı Esasîden bile geriye gidişin hedeflendiğini söylemek yanlış olmaz. Bu saptamanın çok farklı kişiler tarafından yapıldığını söylemek olanaklıdır. Örneğin Eroğul, bugün Tanzimat Fermanının bile gerisine düştüğümüz kanısındadır. Yazar aynen şöyle diyor:

*“Bilindiği gibi, Osmanlı-Türk siyasi tarihinin ilk anayasal atılımı, 3 Kasım 1839’da, Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından, yerli*

<sup>4</sup> Murat Sevinç, Türkiye’nin Anayasa İmtihanı, İstanbul: İletişim, 2017, s. 111.

<sup>5</sup> Akarsu Çelik, Özlem (2016), “Mutlakî Cumhurbaşkanlığı Geliyor”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor> (Son erişim tarihi: 10/10/2017).

<sup>6</sup> Kemal Gözler, Elveda Anayasa, Bursa: Ekin, 2017, s. 72.

ve yabancı erkânın huzurunda Gülhane’de okunan Tanzimat Fermanı’dır. Anayasacılığa ilk adımımız olan bu fermanın getirdiği temel kuralardan biri, genel müsadere (zoralm) cezasının verilemeyeceğidir. O günden beri de bu kural, devlet yıkılıp yeni devlet kurulsa, birtakım devrimler ve darbeler olsa da, hep uygulamada kalmıştır. Kuralı, fermandaki aslından bugünkü Türkçeye çevrilmiş haliyle okuyorum: ‘Birinin suçluluğunun saptanması halinde mirasçılarının o işle ilgileri bulunmayacağından, suçlunun malları elinden alınıp varisleri miras hakkından yoksun bırakılmayacaklardır.’ Yani ferman, ‘kişi suçlu bulunsa bile genel müsadere (zoralm) uygulanamaz’ diyor. Bizim OHAL kararnamelemiz ise, suçluluklarına hükmedilmiş herhangi bir mahkeme kararı olmadan bile, kişilerin bütün varını yoğunu elinden alabilmekte. Bu uygulamayla bugünkü OHAL, tarihimizin ilk anayasa adımının bile gerisine düşmüştür. O zamanlar, hukuk devleti henüz kurulmadığından, kanunlara aykırı hareket edenler ister istemez Allah’a havale ediliyordu. Bugün ise, artık hukuk devleti kalmadığından, biz de böyle davrananları yine ancak Allah’a havale edebiliyoruz. Ben de son söz olarak, Tanzimat Fermanı’nın son sözlerini, üstelik pek sevdikleri Osmanlıca aslından okuyacağım: ‘bu kavanin-i müessesenin hilafına hareket edenler (yani bu kanunları çiğneyenler) Allahu Teala Hazretlerinin lanetine mazhar olsunlar ve ilelebet felah bulmasınlar. (Amin)’<sup>7</sup>

Anımsanacağı gibi Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan da 16 Nisan gecesini benzer bir saptama yapmıştır. “Atı alan Üsküdar’ı geçti, haberiniz yok” sözleriyle tarihe geçen konuşmasında Erdoğan, 16 Nisan halkoylamasının sonucunu “iki yüz yıllık sistem tartışmasında tarihî bir karar” olarak nitelmiştir.<sup>8</sup>

Sonuç olarak, 16 Nisan ile Türkiye’nin iki yüzyıl yıl geriye düştüğü yadsınamaz bir olgudur. Öte yandan, bizzat Türkiye’nin iki yüz yıllık anayasal birikimi, hiçbir biçimde bu birikimle ve tarihsel, toplumsal, siyasal ve kurumsal gerçeklikle bağdaşmayan ve kesinlikle sürdürülemez bir yapı öngören 16 Nisan düzeninin kalıcı olamayacağını da kanıtıdır.

<sup>7</sup> Cem Eroğul, “Bir Hafta Kala Üç Ders”, [https://cemerogul.files.wordpress.com/2017/04/bir\\_hafta\\_kala.pdf](https://cemerogul.files.wordpress.com/2017/04/bir_hafta_kala.pdf) (Son erişim tarihi: 10/10/2017).

<sup>8</sup> <http://t24.com.tr/haber/erdogan-bosuna-ugrasmayin-ati-alan-uskudari-gecti,399447> (Son erişim tarihi: 10/10/2017).