

# 1982 ANAYASASI: “GÜÇLÜ YÜRÜTME”YE ODAKLANARAK  
ÇIKILAN YOLUN “SÜPER GÜÇLÜ”  
CUMHURBAŞKANLIĞINA VARİŞ ÖYKÜSÜ\*

(1982 CONSTITUTION: THE STORY OF THE PATH TAKEN WITH A FOCUS ON  
THE "STRONG EXECUTIVE" TO THE "SUPER-STRONG" PRESIDENCY)

Seda Dunbay\*\*

ÖZ

Bu çalışma, 1982 Anayasası'nı hazırlayan, sonraki yıllarda gerçekleştirilen değişikliklerle ona güncel şeklini veren iktidarların yasama karşısında yürütmeyi güçlendirmek yönündeki iradelerine yoğunlaşmaktadır. Temel sorunsal, güçlü yürütme doğrultusundaki adımların cumhurbaşkanını daha fazla ön plana çıkarması ve nihayetinde yürütme erkine hakim yegane unsur haline getirmesidir. Bu bağlamda, yürütmenin güçlendirilmesi tercihinin tarihsel arka planını ortaya çıkarabilmek için 1961 Anayasası ile 1958 Fransız Anayasası ele alınmıştır. Ardından, 2007 yılındaki referandumla hayata geçirilen yeni cumhurbaşkanı seçim usulünün parlamenter rejimin yapı ve işleyişi üzerinde yarattığı etki üzerinde durulmuş; rejime istikrar sağlama potansiyeli taşıyıp taşımadığı incelenmiştir. Yapılan değerlendirmede, 1962 yılında benzer bir hamleyle cumhurbaşkanını aktif siyasete dahil eden Fransız siyasal ve anayasal

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Bu makale 19.07.2022 tarihinde Yayınımıza ulaşmış olup, 05.09.2022 tarihinde birinci hakem; 27.09.2022 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

\*\* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Dr. Öğretim Üyesi, seda\_dunbay@hotmail.com, sedadunbay@baskent.edu.tr, ORCID-ID: 0000-0003-2331-059X

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; Dunbay, Seda, “1982 Anayasası: “Güçlü Yürütme”ye Odaklanarak Çıkan Yolun “Süper Güçlü” Cumhurbaşkanlığına Varış Öyküsü”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 11, Sayı No.: 22, 2022, s. 523-558.

tecrübelerinden faydalanılmıştır. Nihai olarak, cumhurbaşkanını yürütmeye hakim kılan 2017’deki değişiklik ile rejimin, başkanlıktan ziyade otoriter özellikler gösteren başkanlı bir rejim türüne doğru yol alıp almadığı sorgulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** 1982 Anayasası, Parlamenter Rejim, Başkanlık Rejimi, Başkanlı, Yürütme Erki, Cumhurbaşkanı, Siyasi İstikrar, 1958 Fransız Anayasası

### **ABSTRACT**

*This study focuses on the 1982 Constitution and its current form that strengthens the executive against the legislature. The main problem is that the steps taken towards a strong executive make the President of the Republic more prominent and ultimately the sole element that dominates the executive power. In this context, we discussed the Constitution of 1961 and the French Constitution of 1958 to reveal the historical background of the preference to strengthen the executive. Then, we emphasized the consequence of the referendum in 2007 on the structure and functioning of the parliamentary system by taking French political and constitutional experiences as an example. Ultimately, we questioned whether the regime is moving toward a presidential system that exhibited authoritarian patterns by the 2017 amendment.*

**Keywords:** 1982 Constitution, Parliamentary System, Presidential, President of the Republic, Executive, President, Stability, French Constitution of 1958

\*\*\*

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girişinden bu yana tam kırk sene geçti. Bu açıdan bir değerlendirme yapmak gerekirse 1982 Anayasası, son iki seneden beri, 1924 Anayasası’nın “yürürlükte kalabilmiş en uzun süreli Anayasa” olarak nitelendirilmesi nedeniyle taşıdığı madalyayı elinden almış gözüküyor. Yeni bir anayasanın hazırlanması konusuna ilişkin sıklıkla yaşanan siyasal tartışmalar gündemdeki yerini koruyor olsa da yürürlükteki Anayasamızın bugüne kadar yirmiye yakın değişikliğe uğradığını da hatırdan çıkarmamak yerinde olur.

Dolayısıyla daha ilk aşamada “hangi 1982 Anayasası?” sorusunun yöneltmesi de isabetsiz olmayacaktır. Hakikaten, söz konusu Anayasaya yöneltilen eleştirilerin ilk versiyonuna mı, ilerleyen yıllarda uğramış olduğu değişikliklere mi, yoksa tamamına mı yönelik olduğunun da dikkatli bir şekilde ele alınmasında fayda vardır.

Gayet iyi bilindiği üzere 1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 askeri darbesinin gerçekleştirilmesini takip eden süreçte, kendilerini Milli Güvenlik Konseyi namıyla tanımlayan cuntanın yönetimi çatısı altında hazırlanmıştır. Daha açık bir ifadeyle söz konusu anayasa, modern anlamda temsili demokrasinin olmazsa olmaz nitelikte kabul ettiği temel siyasal ölçütlere uygun olmayan koşullar dahilinde vücut bulmuştur<sup>1</sup>. Bu bağlamda öncelikle anımsanması gereken husus Haziran 1977 seçimleri ile yeni kompozisyonuna kavuşmuş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin<sup>2</sup> ve dönemin hükümetinin<sup>3</sup> varlıklarına son verilmiş olmasıdır. Demokra-

<sup>1</sup> Robert A. Dahl, *On Democracy* (Harrisonburg: Yale University Press, 1998), 85,86. Robert A. Dahl’ın ilgili eserinin işaret edilen sayfalarında, modern demokrasi başlığı altında ne tür siyasal ölçütlerin (Eserde “siyasal kurumlar” olarak kullanılmakla birlikte siyasal ölçütler tabirinin daha uygun olduğunu düşünüyoruz.) aranması gerektiği gayet açık bir biçimde ifade edilmiştir. Bu bağlamda bahsi geçen ölçütler şöyle sıralanmıştır: Seçimle iş başına gelen memurlar, özgür, adil ve sık sık tekrarlanan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif haber kaynaklarına erişim, ilişkisel özerklik, kapsayıcı yurttaşlık.

<sup>2</sup> “Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Genel Seçimleri”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim\\_sorgu.secimdeki\\_partiler?p\\_secim\\_yili=1977.](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secimdeki_partiler?p_secim_yili=1977;); erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15971.pdf>. 5 Haziran 1977 tarihinde hem beşinci dönem Millet Meclisi’nin belirlenmesi hem Cumhuriyet Senatosu’nun üçte bir üyesi için yenilemesi için seçimler yapılmıştır.

<sup>3</sup> Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e\\_kaynaklar\\_kutuphane\\_hukümetler.html](https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html). 12 Eylül 1980 tarihine kadar görevde olan hükümet, Türkiye Cumhuriyeti 43. Hükümeti’dir. Aynı zamanda “VI. Demirel Hükümeti” olarak da bilinir.; Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.ysk.gov.tr/tr/1950-1977-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3007>. Bu noktada küçük bir hatırlatma yapmakta fayda vardır. 5 Haziran 1977 tarihinde gerçekleştirilmiş olan milletvekili genel seçimleri sonucunda oluşmuş tabloya bakıldığında Millet Meclisi’nde çok partili bir sandalye dağılımı olduğu görülür. Nitekim üye tam sayısı 450 olan Millet Meclisi’nde CHP 213, AP 189, MSP 24, MHP 16, CGP 3, Demokratik Parti 1, bağımsızlar ise 3 milletvekili elde edebilmiştir. Sözün özü hiçbir siyasi parti tek başına hükümeti kurabilecek çoğunluğa erişememiştir. Söz konusu meclis aritmetiğinin zorlu yapısı ve kısırlı siyasal çekişmeler nedeniyle seçimlerin yapıldığı tarih olan Haziran 1977’den 12 Eylül 1980 tarihine gelene kadar dört hükümet kurulmuştur. Bunlar sırasıyla II. Ecevit, V. Demirel, III. Ecevit ve VI. Demirel Hükümetleridir.

tik seçimlerle belirlenmiş olan parlamentonun ve de parlamenter rejimin gereklerine uygun olarak ilgili yasama organının bünyesinden çıkararak kurulmuş olan hükümetin feshedilmesi ile beraber, yasama ve yürütme yetkileri Milli Güvenlik Konseyi tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Konseyin başkanlığı aynı zamanda Genelkurmay Başkanı da olan Kenan Evren tarafından yerine getirilmiştir<sup>4</sup>. Buna paralel olarak, yönetime el konulduğu gün yapılan açıklamada kullanılan ifadelerden anlaşılacağı üzere, Konsey başkanı aynı zamanda devlet başkanı rolünü de üstlenmiş ve de ilgili makamın yetkilerini kullanmıştır. Darbenin gerçekleştirildiği gün yapılan açıklama bu doğrultuda olmakla birlikte Haziran 1981’e gelindiğinde, yeniden seçimler yapılarak olağan parlamenter hayata dönülene kadar varlık gösterecek olan kurucu nitelikte bir meclisin kurulması kararlaştırılmıştır<sup>5</sup>.

Bu bağlamda, görünüşte de olsa, Milli Güvenlik Konseyi’nin sistem içerisindeki hegemonyasını yumuşatmak maksadıyla iki kamaralı bir yapı şeklinde tasarlanan Kurucu Meclis’te Danışma Meclisi’ne de yer verilmiştir. Danışma Meclisi, adından da anlaşılacağı üzere, son sözün söylenebileceği bir Meclis olmaktan ziyade tüm üyeleri Konsey tarafından belirlenen ve danışma niteliği taşıyan bir kurul olarak tanımlanabilir<sup>6</sup>. Kurucu Meclisin yapısına ilişkin ayrıntılar belirlendikten sonraki

<sup>4</sup> Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17103\\_1.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17103_1.pdf).

<sup>5</sup> Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17386\\_1.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17386_1.pdf). Söz konusu kararın ayrıntıları, kabul tarihi 29 Haziran 1981 olan 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkındaki Kanun kapsamında düzenlenmiştir.

<sup>6</sup> Ibid. 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkındaki Kanunun 3. maddesinde açıkça belirtildiği gibi Danışma Meclisi’ne üye tayini iki yöntem kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Fakat her iki yöntemin de uygulayıcısı Milli Güvenlik Konseyi’dir. Bu yöntemler dolaylı ve doğrudan olarak üye tayini şeklinde ifade edilebilir. Her ne kadar ilgili maddede “seçmek” fiilinin kullanmış olsa da söz konusu işlemin demokratik manada bir seçim olmadığı açıktır. Burada keyfi bir tercih durumu mevcut olduğundan “üyelerin tayini” ifadesini kullanmak daha uygun olacaktır. Üye tayini için kullanılan yöntemlere dönecek olursak bunlardan ilki, yani dolaylı yöntemle, “... her ilin tespit ve teklif ettiği adaylar arasından ...” Konsey 120 kişiyi tayin etmiştir. Bunlar dışında, 40 kişi de ortada hiçbir tespit ve teklif olmaksızın doğrudan tayin yöntemi kullanılarak Konsey tarafından üye tayin edilmiştir. Keza bu noktada Konsey’in son sözü söylemeye kudretini elinde bulunduran tek ve asıl makam olduğunu bir defa daha yinelemek gerekir. Nitekim, Kurucu Meclis Hakkındaki Kanunun 25. maddesinde de açıkça düzenlendiği üzere, Danışma Meclisinden gelen kanun tasarı ve tekliflerinin akıbeti Konsey’in vereceği karara bağlıdır. Yani aynen kabul edilebilme yahut değişik-

adım da tüm siyasi partilerin feshedilmesine ilişkindir<sup>7</sup>. Böylelikle, yeni anayasa taslağını hazırlayacak komisyonun içerisinde çıkacağı Danışma Meclisi'nin ilk toplantısını<sup>8</sup> gerçekleştirmesinden önce, 12 Eylül'e gelene kadar siyasal hayatın içinde aktif rol alan tüm siyasal partilerin etkisinden kesin bir şekilde arındırılmak istendiği yönünde bir yorum getirilebilir<sup>9</sup>. Danışma Meclisi'nin göreve gelmesinin ardından çalışmalarına başlayan komisyonun hazırladığı anayasa taslağı, Milli Güvenlik Konseyi tarafından da kabul edilmiş<sup>10</sup> ve bunu takiben halkoylamasına sunulması için Resmi Gazetede yayımlanmıştır<sup>11</sup>.

Yeni anayasa metni 7 Kasım 1982 tarihinde halkoylamasına sunulmuştur<sup>12</sup>. Anayasanın, halktan bu denli güçlü bir onay alarak yola çıkabilmesinin esas nedeni yaratılmış olan dolaylı mecburiyet ortamıdır da

---

liğe uğrayarak kabul edilebilme ihtimali mevcuttur. Bunlar dışında Konsey kendisine, tasarı ve teklifleri reddetme imtiyazı da tanımlamıştır.

<sup>7</sup> Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17486\\_1.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17486_1.pdf). 16 Ekim 1981 tarihinde kabul edilen 2533 sayılı Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanunun birinci maddesi uyarınca sistem içerisindeki siyasi partiler tüm teşkilatları, yardımcı kuruluş ve yan organları da dahil olmak üzere feshedilerek siyasal hayattan çıkarılmıştır.; Erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c001/mgk\\_01001001.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c001/mgk_01001001.pdf). Ancak bu noktada anımsanması gereken bir husus bulunmaktadır. Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi'nin birinci cildi incelendiğinde, 19 Eylül 1980 tarihli birleşimde yönetime el konulmasının ilk haftasında aldığı karar ve bildirimler okunmuştur. Bunlar içerisinde yer alan yedi numaralı bildiri ile siyasi parti faaliyetlerinin yasaklanmıştır. Öz itibarıyla, askeri cunta öncelikle siyasal partilere faaliyet yasağı getirmeyi yeterli bulmuş ancak geçen zaman süresince bu fikri değişmiş olacak ki 1981 yılında siyasal hayat içerisindeki tüm yasaklı partilerin feshedilmesine karar vermiştir.

<sup>8</sup> Erişim tarihi 8/07/2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c001/dm\\_02001001.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c001/dm_02001001.pdf). Danışma Meclisi birinci birleşimini 23 Ekim 1981 tarihinde gerçekleştirmiştir.

<sup>9</sup> Rıdvan Akın, *Türk Siyasal Hayatı 1908-2000* (İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2010), 415.

<sup>10</sup> Erişim tarihi 8/7/2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c010/dm\\_02010156.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm_02010156.pdf), Anayasa tasarısı 23 Eylül 1982 tarihinde Danışma Meclisinde kabul edilmiştir.; Erişim tarihi 8/7/2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c007/mgk\\_01007118.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118.pdf). Tasarı, 18 Ekim 1982'de de Milli Güvenlik Konseyi nezdinde kabul edilmiştir.

<sup>11</sup> Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>. Milli Güvenlik Konseyi'nin tasarını kabulünün ardından iki gün sonra, yani 20 Ekim 1982'de de halkoyuna sunulması için Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>12</sup> Erişim tarihi, 8/7/2022, <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/1982Referandum/7-Kas%C4%B1m-1982-Halk-Oylamas%C4%B1.pdf>.

denilebilir. Nitekim, ilgili metnin halk nezdinde “kabul görmemesi” halinde nasıl bir sürecin işleyeceğinin belirsizliği, mecburiyet hissini pekiştirmiş olan başat unsurlardan biri olarak kabul edilebilir. Bir diğer sorun da yapılmış olan halkoylamasının plebisiter niteliğidir. Plebisit söz konusu olduğunda, ortada yalnızca halktan “onay” alması için sunulan bir metin yoktur. Aynı zamanda, metnin yanı sıra en az bir kişiye ilişkin de oylama yapılmaktadır<sup>13</sup>. Nitekim, 1982 Anayasası metnine ilişkin halkoylamasında da kullanılan her bir “evet” oyu ile yalnızca askeri müdahaleye ve mevcut yönetimine onay verilmemiştir. Bunun haricinde, anayasa metninde yer alan geçici birinci madde uyarınca Milli Güvenlik Konseyi başkanının başkaca hiçbir işleme gerek olmaksızın cumhurbaşkanı olması sağlanmıştır<sup>14</sup>. Söz konusu oylamanın plebisit olarak nitelendirilmesini gerektiren nedenler bununla sınırlı değildir. Siyasal partilerin feshedildiği, sendikaların ve derneklerin faaliyetlerinin durdurulduğu bir ortam yaratılmış olması da plebisit olarak tanımlamayı gerektiren nedenler arasındadır<sup>15</sup>. Ayrıca, 71 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile yeni Anayasa’nın devlet adına resmen tanıtımında yalnızca devlet başkanı sıfatıyla Kenan Evren’in görevlendirilmesi de bu bağlamda değerlendirilmelidir<sup>16</sup>. Öte yandan, bahsi geçen karar ile olası tüm eleştirilerin açıkça yasaklanmış olması da tek sesliliğin hakimiyetinde bir oylamaya doğru gidildiğinin göstergelerindedir<sup>17</sup>. 1982 Anayasası halkoy-

<sup>13</sup> Stéphane Rials, “L’avenir du référendum en France”, La Revue Administrative, n° 192 (Novembre-Décembre 1979): 648.

<sup>14</sup> Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>. Geçici birinci maddenin ilk fıkrasında metnin halkoylamasına sunulduğu sırada Milli Güvenlik Konseyi ve Devlet Başkanlığı makamında bulunan kişinin yani bu durumun özelinde Kenan Evren’in, yedi sene boyunca Anayasada Cumhurbaşkanlığı makamına tanınmış olan yetkileri kullanacağı ve ilgili görevleri yerine getireceği belirtilmiştir. İkinci fıkrada, yapılacak ilk milletvekili genel seçimleri neticesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanarak Başkanlık Divanının oluşmasına kadar geçecek süre boyunca Milli Güvenlik Konseyi başkanlığını da bırakmayacağı ifade edilmiştir. Son fıkrada ise bir önceki fıkrada belirtilen süre dahilinde Cumhurbaşkanlığı makamında meydana gelebilecek olası bir boşalma halinde nasıl bir yöntem izleneceği öngörülmüştür.

<sup>15</sup> Erişim tarihi, 8/7/2022, <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/1982Referandum/7-Kas%C4%B1m-1982-Halk-Oylamas%C4%B1.pdf>.

<sup>16</sup> Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17845.pdf>.

<sup>17</sup> Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17845.pdf>.

lamasında ilk kez katılımın zorunlu tutulması<sup>18</sup> ve oylama sırasında kullanılmış pusulaların, oy hakkının evrensel ilkelerinden olan gizliliği ihlal edici niteliği de dikkatlerden kaçmamalıdır<sup>19</sup>.

Bu aşamada belirtilmesi gereken husus, Konsey başkanı ve aynı zamanda devlet başkanı olan Kenan Evren'in halkoylamasına tabi tutulan anayasa metninde öngörülen yöntem takip edilerek cumhurbaşkanı seçilmediğidir. Kendisi, anayasa metninin halktan onay almasını yahut yeniden demokratik hayata dönülebilmesi için dolaylı olarak halkın onay vermek zorunda bırakılmasını takip eden sürecin sonucunda cumhurbaşkanlığı makamına yerleşmiştir. Dikkat çekici bir başka nokta da cumhurbaşkanlığının kim tarafından yerine getirileceği meselesinin askeri müdahalenin ardından yapılmış olan ilk milletvekili genel seçimlerinden önce çözüme kavuşturulmuş olmasıdır.

Yürütme organının cumhurbaşkanlığı kanadına bu denli önem verildiği bir ortamda gün yüzüne çıkmış ve yürürlüğe girmiş 1982 Anayasası'nın yasama ve yürütme ilişkileri sürekli tartışma konusu olmuştur. Özellikle cumhurbaşkanına tahsis edilen yetkiler ve siyasal sistem içinde fiilen gelebileceği konumu eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Bu doğrultuda öncelikle 1982 Anayasa metnini hazırlayan Kurucu Meclisin neden yürütmenin güçlendirilmesi fikrine bu denli önem verdiği üzerinde durulacaktır (**I**). Söz konusu motivasyonun temelini oluşturan kaynaklar üzerine eğilerek bir yandan eleştiri oklarını üzerine çeken 1961 Anayasasının (**a**) diğer yandan da bir nevi ilham kaynağı olarak addedilebilecek 1958 Fransız Anayasasının (**b**) yasama ve yürütme ilişkileri incelenecektir. Ardından günümüze doğru yol alınarak güncel tartışmalara girilip cumhurbaşkanı seçim usulünün değiştirilmesinin parlamenter rejime olası etkileri tartışılacaktır (**II**). Bahsedilen etkilerin Türkiye Cumhuriyeti bakımından değerlendirilebilmesi için de ilk olarak 2007 Referandumunun siyasal rejime istikrar getirebilecek nitelikte bir formül içerip içermediği (**a**) ardından da 2017 yılında gerçekleştirilmiş referandum neticesinde rejimin ne gibi bir değişime maruz kaldığı belirtilecektir (**b**).

<sup>18</sup> Rıdvan Akın, Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007 (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları), 123.

<sup>19</sup> Erişim tarihi 08/07/2022, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39450106>. Zarfın dış yüzeyinden oy pusulalarının renginin seçilebiliyor olması gizli oy ilkesinin ihlali niteliğindedir.

## I. Yürütmenin Güçlendirilmesi Fikrinin Temelini Oluşturan Kaynaklar

### a. 1924 Anayasası’na Odaklanarak Yasama ve Yürütme İlişkileri Bakımından Eleştirilen 1961 Anayasa’sını Anlamak

1961 Anayasası ve onu, anayasal tarihin bir konusu haline getirmiş olan 1982 Anayasası arasında gerek hazırlanış süreçleri gerek içerikleri açısından benzerlikler olduğu gibi pek çok farklılıklar da bulunmaktadır. Aralarındaki asıl benzerlik her ikisinin de askeri darbeler sonucunda hazırlanıp yürürlüğe girmiş olmalarından ileri gelmektedir. Her iki anayasa metninin taslaklarının ortaya çıkarılışında devreye girmiş motivasyon bakımından da bir başka benzerlik söz konusudur. Aslında burada kastedilen, kurucu iktidarların yasama ve yürütme ilişkilerini tayin ederken harekete geçmesine neden olan temel etkidir. Yani bir önceki anayasanın öngördüğü yasama ve yürütme ilişkileri örüntüsünden kaynaklı sonuçlara duyulan tepkidir.

Bu aşamada üzerinde durulması gerekli olan öncelikli husus, Türkiye Cumhuriyeti’nin ilanından sonra yürürlüğe girmiş ilk anayasa olan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun nasıl bir siyasal rejim öngördüğü meselesidir. İlgili anayasa metninin esas hükümler kısmının 5. maddesi incelendiğinde, ilk bakışta yasama ve yürütmenin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde toplandığı bir siyasal rejimin tasarlandığı anlaşılmaktadır<sup>20</sup>. Ancak, her ne kadar kuvvetler birliği ilkesi zemini üzerine kurulması düşünülmüş bir siyasal rejim görüntüsü çizilmiş olsa da ilerleyen maddelerde Meclis’in, yürütme yetkisini kimler aracılığıyla kullanacağı ve bahsi geçen bu araçların nasıl bir yöntem takip edilerek belirleneceklerine dair düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemenin lafzından kesin bir biçimde anlaşıldığı üzere, yürütme yetkisi Meclis tarafından kullanılır. Fakat Meclis’in bunu bizzat ve doğrudan yapması yerine belirli araçların devreye sokulması tercih edilmiştir. Bahsi geçen araçlar, yasama organı tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve yine onun tarafından belirlenecek olan Bakanlar Kurulundan başkası değildir<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yenilenmiş 3. Baskı, 2006), 128. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 5. maddesinde açık bir şekilde öngörüldüğü üzere “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.”

<sup>21</sup> Kili ve Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze*, 128. Burada bahsi geçen, 1924 Anayasası’nın esas hükümleri içerisinde yer alan 7. maddedir. Ayrıca, 6. maddede de yasama yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir.



Dolayısıyla, anayasa koyucunun söz konusu tercihinin uygulamadaki yansımaları, parlamenter rejime doğru bir eğilimin olduğu<sup>22</sup> ve ilerleyen süreçte, bu doğrultuda yol alınmasının hedeflendiği şeklinde yorumlanabilir. Peki bu yönde bir yorum getirilebilmesinin yolunu açan ayrıntılar nereden kaynaklanmaktadır? Bu aşamada, kısaca yöneltilen sorunun yanıtına odaklanmak ve 1924 Anayasası'nın öngördüğü siyasal rejim ve uygulamada, özellikle çok partili hayata geçildikten sonraki dönemde, yarattığı sonuca dikkat kesilmek yerinde olacaktır.

Öncelikle, yürütme yetkisinin dolaylı olarak kullanılması için bir nevi aracı olarak tanımlanan hükümetin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından her zaman denetlenebilme ve düşürülebilme ihtimalinin olduğunu belirtmek gerekir<sup>23</sup>. Diğer bir ifadeyle Meclis'e tanınmış olan hükümeti düşürebilme imkanına karşılık, hükümetin kullanabileceği bir fesih silahına yer verilmemiştir. Bu da tek yönlü bir bağımlılık ilişkisi geliştirmeyi destekler nitelikte bir tercih olarak yorumlanabilir. Oysa, parlamenter rejimin işleyişinde göze çarpan temel esasların başında, yasa ve yürütmenin ihtiyaç duydukları dengeli zeminin oluşabilmesini sağlayan karşılıklı bağımlılık ilişkisinin geldiği bilinmektedir<sup>24</sup>. Ayrıca 1924 Anayasası, Meclisi, hükümete karşı bilgi edinme ve denetleme maksadıyla başvurulabileceği soru, gensoru ve meclis soruşturması araçlarıyla da donatmıştır<sup>25</sup>. Tüm bunların yanı sıra, parlamenter rejimin özellikleri arasında sayılan hususlara da yer verilmiştir. Bunlar; devlet başkanının siyasi bakımdan sorumsuz olmasının bir sonucu olarak karşımıza çıkan karşı imza uygulaması, hükümetin izleyeceği programı belli bir süre dahilinde Meclis'e bildirerek güven istemesi, bakanlar kurulunun takip edilen program dolayısıyla kolektif ve bireysel olarak sorumlu olmaları ve keza kanun teklif etme hakkına sahip olmaları şeklinde sayılabilir<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 21. Baskı, 2011), 296, 304.

<sup>23</sup> Kili ve Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze, 128. 1924 Anayasası'nın esas hükümler kısmında yer verilen 7. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiştir.

<sup>24</sup> Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Bursa: Ekin, 2010), 595, <https://www.anayasa.gen.tr/gozler-parlamenter-sistem.pdf>.

<sup>25</sup> Kili ve Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze, 131-132. Burada işaret edilen, 1924 Anayasasının 22. maddesidir.

<sup>26</sup> Kili ve Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze, 130, 136, 137-138. Bunlar sırasıyla 39., 44/4, 46 ve 15. maddelerde düzenlenmiştir.

Yine bu doğrultuda, 1924 Anayasası'nın öngördüğü siyasi rejimin tam adını koyabilmek için cumhurbaşkanına nasıl bir rol verildiğinin saptanmasına ihtiyaç vardır. “Yürütme görevi” başlıklı üçüncü bölümün ilgili maddeleri incelendiğinde rejimin işleyişi içerisinde cumhurbaşkanına etkin konumda bulunabilme imkanı sağlayacak kadar yetki verildiği fark edilir. Bir başka anlatımla, cumhurbaşkanlığı sembolik bir makam olarak tasarlanmamıştır<sup>27</sup>. Öz itibarıyla yasama ve yürütmenin Meclis bünyesinde belirip toplandığı ifade edilen ve bu yönüyle meclis hükümeti sisteminin varlığına delalet eden 1924 Anayasası'nın, cumhurbaşkanlığı makamına tanımladığı yetkiler dikkate alındığında parlamenter rejimdekine benzer bir imaj çizdiği görülmektedir<sup>28</sup>. Sonuç olarak, yapılan tüm açıklamalar bir arada düşünüldüğünde ilgili Anayasa koyucu tarafından hibrit bir rejim tasarlandığı söylenebilir. Yani ortada ne tam manasıyla bir parlamenter rejim ne de klasik bir meclis hükümeti sistemi vardır<sup>29</sup>.

1924 Anayasası'na ilişkin değerlendirilmesi gereken son nokta, öngördüğü bu hibrit rejimin uygulamada ne gibi sonuçlar verdiği meselesine ilişkindir. Ancak, söz konusu anayasaya dair değerlendirmeleri iki ana döneme ayırarak yapmak daha isabetli olacaktır. Bunlardan ilki anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten 1946'da çok partili hayata geçilene kadar süren dönemdir. İkincisi ise 1946 yılından 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askeri darbeye gelene kadarki zaman dilimini kapsamaktadır. Böyle olmakla birlikte, makalemizin kapsamı doğrultusunda ele almamız gereken ilk değil ikinci dönemdir. Çünkü 1961 Anayasasını hazırlayanlar, esas itibarıyla 1924 Anayasası tarafından öngörülmüş siyasi rejimin bu ikinci dönem süresince yarattığı sonuca tepki niteliğinde yeni bir yasama ve yürütme ilişkisi tasarlamışlardır.

1961 Anayasası'nı hazırlayan kurucu iktidarın benzer bir sonuç ile yeniden karşılaşılmaması amacıyla özellikle üzerinde durduğu meselenin

<sup>27</sup> Kili ve Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze*, 134-138. Cumhurbaşkanının, siyasi rejimin işleyişi içerisindeki konumunun ne denli etkin olduğunu anlayabilmek 31 ila 44 maddelerinin incelenmesi yeterlidir.

<sup>28</sup> Ergun Özbudun, *1924 Anayasası* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012), 45.; Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 303.

<sup>29</sup> Özbudun, *1924 Anayasası*, 37.; Demirhan Burak Çelik, *Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2016), 141.

özünü kavrayabilmek için egemenlik kavramını ele almak yerinde olacaktır. 1924 Anayasası'nda öncelikle egemenliğin hiçbir kayıt ve şarta bağlı olmaksızın millete ait olduğu belirtilmiştir. Ardından da milletin temsilinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yerine getirildiği ve bu bağlamda egemenliğin millet namına kullanım hakkına da sahip olduğu da vurgulanmıştır<sup>30</sup>. Ancak burada dikkat çekici olan ve 1946 sonrasındaki siyasal sorunların ortaya çıkış zeminini oluşturan husus, egemenliğin kullanımı bakımından hukuken herhangi bir sınırlama öngörülmemiş olmasıdır. Egemenliğe ilişkin tüm bu açıklamalar yan yana getirildiğinde, 1924 Anayasası ile yapılan tasarıma göre üstün meclis çatısı altında meclise ait irade ile milli iradenin harmanlanmış olduğu sonucuna varılabilir<sup>31</sup>. Bu noktada, sözü edilen anayasanın kuruluş dönemi anayasası olduğu; kendinden önceki ve kurtuluş dönemi anayasası olarak addedilen 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun felsefesini takip ettiğini anımsamak faydalı olacaktır.

1924 Anayasası'nın içinde barındırdığı sözü edilen yapısal özellikler, çok partili hayata geçildikten sonra seçim kazanarak meclis içerisinde çoğunluğu elde etmiş olan siyasal iktidarın kendisini her şeyin üzerinde bir konumda görmesine neden olacaktır<sup>32</sup>. Hatta meclisi kontrol edebilme kabiliyetini sağlayacak sayıda sandalyeye erişilmesi, milletin tamamının da yalnızca siyasal iktidar tarafından temsil edildiği iddiasını

<sup>30</sup> Kili ve Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze*, 128. Söz konusu düzenlemeler, esas hükümler içerisinde yer alan 3. ve 4. maddelerdir. Madde 3: "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir.", Madde 4: "Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır."

<sup>31</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta, 19. Bası, 2015), 113.; Özbudun, *1924 Anayasası*, 80.

<sup>32</sup> Teziç, *Anayasa Hukuku*, 113.; Feroz Ahmad, *Bir Kimlik Peşinde Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007), 137. Feroz Ahmad'ın Demokrat Parti dönemine ilişkin açıklamalarda bulunurken kullandığı şu ifade siyasal iktidarın uygulamada elde edebileceği gücü gayet isabetli bir şekilde ortaya koymaktadır: "Güçlü bir muhalefet partisinin yokluğunda hükümet, kendi partisini hizada tutabilirse, her istediğini yapabiliirdi."; Ömer Anayurt, "1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri", erişim tarihi 9/7/2022, <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/%c3%96mer-ANAYURT-1924-Anayasas%c4%b1nda-Meclis-Y%c3%bcr%c3%bctme-%c4%b0li%c5%9fkileri.pdf>., Ömer Anayurt da Feroz Ahmad'a benzer bir yoruma yer vermiştir: "Çok partili dönemdeyse meclisin üstünlüğü ilkesi aşırı, oldukça sert bir biçimde kendini göstermeye başlamış ve meclis çoğunluğu elde eden siyasi iktidar, bu çoğunluk sayesinde her şeyi yapabilme kudretini kendinde bulabilmiştir."

öne çıkaracaktır<sup>33</sup>. Bu düşünce kalıbı, bir önceki paragrafta belirtildiği gibi, muhalefetin varlığının görmezden gelinmesine ve meclis iradesinin milli irade ile bir tutulmasına yol açmıştır. Böylelikle meclis iradesine hakim olan siyasal iktidarın sürdürdüğü politikalara getirilen eleştirilerin millet iradesine karşı çıkılmakla eş tutulması sonucu doğmuştur<sup>34</sup>. Esasen, böyle bir yaklaşımın ortaya çıkması 1924 Anayasası’nın, 1946 sonrası dönemde çok partili hayata uyum sağlayabilecek yeterli donanımına sahip olmamasından ve dönemin iktidarının bu durumu oportünist bir bakış açısı ile ele almasından kaynaklanmıştır. Sonuç ise, emekleme dönemindeki Türkiye Cumhuriyeti demokrasisinin sağlıklı bir şekilde ilerleyememesi şeklinde kendini göstermiştir. Yani, hibrit bir siyasi rejimin öngörüldüğü ve demokratik bilincin henüz “ham” olarak tarif edilebileceği bir dönemde çok partili hayata geçilmesi ümit edilen verimi sağlamaktan geri kalmıştır.

Bu noktaya kadar yapılan açıklamaların gayesi, 1961 Anayasası’nı hazırlayanların düşünsel zemininin nasıl oluştuğunu anlamaya çalışmaktır. Bir başka deyişle, başta yasama ve yürütme ilişkileri olmak üzere rejimi bir önceki Anayasaya göre daha dengeli ve denetlenebilir kılacak hükümlerin ortaya çıkış sebeplerini analiz edebilmektir. Meclis hükümeti ve parlamentarizm arasında salınan hibrit bir rejimde çok partili hayata geçmenin ne gibi sonuçlar doğurabileceği Demokrat Parti’nin tek başına iktidara gelmesi ile tecrübe edilmiştir. Yani, seçilmiş siyasal iktidarın meclis üstünlüğü ilkesinden kaynaklı sınırlandırılmama halini nasıl suiistimal edebileceği idrak edilmiştir.

Bu nedenle 1961 Anayasası’nda, kuvvetlerin iş birliği yahut ılımlı ayrılığının mevcut olduğu bir siyasal düzende varlık gösterebilen parlamenter rejimin işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ancak bu hükümler içerisinde dikkat çekici olan nokta, yasamanın yetki, yürütmenin ise görev olarak düzenlenmesidir. Bunun sebebini analiz edebilmek için ilk etapta tüm parlamenter rejim tiplerini kapsar nitelikteki klasik tanımı

<sup>33</sup> Teziç, *Anayasa Hukuku*, 113.; Özbudun, *1924 Anayasası*, 80.; Akın, *Türk Siyasal Tarihi*, 350. Rıdvan Akın, Demokrat Parti’nin iktidarda kaldığı dönemde kendisini nasıl konumlandığını şöyle ifade etmiştir: “DP kurulduğu 1946 yılından devrildiği 1960 yılına kadar kendisini milli irade ile özdeşleştirmiş, CHP’yi bürokratik elitin partisi olarak takdim etmeye çalışmıştır.”

<sup>34</sup> Teziç, *Anayasa Hukuku*, 113.

anımsamak faydalı olacaktır<sup>35</sup>. Bilindiği üzere, parlamenter rejimde hükümet, meclis çoğunluğunun güvenine sahip olmalıdır. Ancak bunun haricinde parlamenter rejimin ayırt edici diğer unsurları en genel hatlarıyla şöyle izah edilebilir: yürütme içerisinde devlet başkanı ile hükümete ait görevlerin ayrılması ve karşı imza işlemi, hükümetin siyasal sorumluluğu ve fesih, son olarak da hükümet ile meclis yahut çift meclisli bir yapı öngörülmüşse meclisler arasındaki iş birliği<sup>36</sup>. Söz konusu temel nitelikli unsurları dikkate aldığımızda yapılabilen ilk çıkartım, parlamenter rejimde kuvvetlerin karşılıklı bir diyalog içerisinde olduğudur. Ayrıca söz konusu rejim, yasama ve yürütmeden birinin diğerine üstün gelebileceği bir mekanizma olarak tasarlanmamıştır. Bunun başat nedeni, her iki kuvvetin, rejimin dengede kalabilmesi ve düzgün işleyebilmesi için, gerektiğinde birbirlerine karşı kullanabilecekleri anayasal araçlarla donatılmış olmalarıdır. Halbuki, 1961 Anayasası'nda “yürütme görevi” tabiri kullanılarak yürütme erkine yetkisel bazda bir sınırlama getirilmek istenmiştir. Bu bağlamda, yasama için de “yetki” tabirinin tercih edilmiş olması bu tespitin doğruluğunu kuvvetlendirir niteliktedir. Diğer bir ifadeyle yürütmenin siyasal rejimin işleyişi içindeki rolünün “yasama yetkisinin türevi”<sup>37</sup> olmasından kaynaklandığı kabul edilmiştir. Esas itibarıyla, anayasa koyucunun yasama erkine yürütme karşısında belli bir üstünlük kazandırmak maksadıyla bu yönde bir tasarım yaptığı söylenebilir<sup>38</sup>.

Bu noktada, anayasa koyucunun yasamayı, yürütmeden daha kuvvetli bir imaja sahip kılma motivasyonunun 1924 Anayasası'nın çok partili hayata geçişten sonraki dönemine bir tepki olarak yorumlanabileceği belirtilmelidir. Aslında söz konusu dönemde yürütmenin sisteme hakim olacak kadar güçlenmesinin nedenlerinden biri, egemenliğin kullanım usulünün kuvvetler birliği ilkesine uygun bir biçimde düzenlenmiş olmasıdır. Keza bir diğer neden de devlet başkanının tarafsızlığı meselesine dair bir açıklık bulunmamasıdır. Bunlar haricinde üzerinde düşünülme-

<sup>35</sup> Pierre Pactet ve Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel* (Paris: Dalloz, 2013), 135. Yazarların isabetle belirttiği üzere parlamenter rejimden değil parlamenter rejimlerden bahsetmek yerinde olacaktır. Zira bir devletten diğerine çeşitli türlerde ve birbirlerinden hayli farklı parlamenter rejimler söz konusu olabilmektedir.

<sup>36</sup> Pactet ve Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 135-137.

<sup>37</sup> Zafer Üskül, “1961 Anayasası'nda Yürütme İktidarı”, erişim tarihi 9/7/2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/831408>.

<sup>38</sup> Üskül, “1961 Anayasası'nda.”

hak eden bir başka husus daha vardır. Kuşkusuz, 1946 yılı Türkiye Cumhuriyeti’ni farklı bir evreye taşımış ve tek parti rejimi sona ermiştir. Ancak, 1924 Anayasası’nın içerdiği “çoğunlukçu demokrasi anlayışı”<sup>39</sup> ile beraber çok partili hayata geçilmiştir. Milat niteliğindeki bu adım, demokrasi ile karşılıklı etkileşim içerisinde olan hukuk devleti<sup>40</sup> ve onun doğal sonucu olarak addedilen anayasallık denetimi<sup>41</sup> dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, meclis üstünlüğü ilkesinin benimsendiği 1924 Anayasası’nda anayasa yargısının öngörülmemiş olduğu hatırlanmalıdır.

1961 Anayasa koyucusu sorunu tespit etmiş olduğundan ilk olarak egemenliğin ancak “Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle”<sup>42</sup> kullanılacağını vurgulamıştır. Bir diğer önemli adım da Anayasa Mahkemesi’nin kuruluşudur. Bunun haricinde yasama ve yürütme ilişkileri bakımından da parlamenter rejimin temel alındığı açıktır. Nitekim, yasamanın kullanabileceği gensoru başta olmak üzere diğer denetim yollarının varlığı, yürütme içindeki görev ayrımı, bakanlar kurulunun kuruluş usulü ve gerek kolektif gerek bireysel sorumluluk mekanizması, zorlu bir koşula bağlanmış olsa da başbakanın Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilmesi söz konusu tercihin somut göstergeleridir. Bu bağlamda cumhurbaşkanının konumu üzerinde hassasiyetle durulduğu açıktır. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin tarafsız kalması hedeflendiğinden öncelikle aynı kişinin birbirini tekrar eden iki dönem için seçilemeyeceği belirtilmiştir. Tamamlayıcı olarak varsa ilişkisi bulunan siyasal parti ile bağının kalmayacağı da düzenlenmiştir. Bunun yanı

<sup>39</sup> Özbudun, 1924 Anayasası, 4, 80.

<sup>40</sup> Rainer Arnold, “L’État de droit comme fondement du constitutionnalisme européen”, erişim tarihi 9/7/2022, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2014-4-page-769.htm>.

<sup>41</sup> Frank Baron, “Qu’est-ce que l’État de droit?”, erişim tarihi 9/7/2022, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270286-quest-ce-que-letat-de-droit>.

<sup>42</sup> Kili ve Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze, 192. Anayasa’nın birinci kısmında ve genel esaslar ana başlığı altında yer verilmiş olan 4. maddenin tamamı şöyledir: “Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletindedir. Millet, egemenliğini, Anayasa’nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse ve organ, kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.”

sıra, devlet başkanlığı ile milletvekilliğinin beraber yürütülemeyeceği de net bir biçimde ifade edilmiştir<sup>43</sup>.

Tüm bu açıklamalar dikkate alındığında 1961 anayasa koyucusunun tercihini parlamenter rejimden yana kullanmasına rağmen yasamayı yürütmeye üstün yeğlemesinin psikolojik temeli anlaşılabilir. Fakat bu, söz konusu durumun aynı zamanda bir çelişki niteliğinde olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Anayasa koyucunun erkler arasında birini diğerine üstün kılma çabasına ilişkin uygulamadaki durumunun 1971 yılına gelindiğinde farklı bir yöne doğru evrildiği söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle, 1961 Anayasası'nın orijinal versiyonundaki yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin ifadeye on sene sonra istisna getirilmiş ve yürütmeye belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilebilmesi olası kılınmıştır<sup>44</sup>. Söz konusu istisnanın getirilişi ile birlikte 1961 Anayasa koyucusunun erkler arasındaki üstünlük farkı yaratma çabası bir nebze de olsa yürütme lehine erozyona uğramıştır. Öte yandan bu hamle, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile başlayacak ve yürütmenin siyasal rejimin işleyişi içinde güçleneceği yeni dönemin ön hazırlığı olarak da kabul edilebilir.

### **b. 1946 Fransız Anayasası'na Odaklanarak Yasama ve Yürütme İlişkileri Bakımından İlham Alınan 1958 Fransız Anayasası'nı Anlamak**

1982 Anayasası'nın orijinal metni incelendiğinde bugün halen yürürlükte olan 1958 Fransız Anayasası'ndakine benzer hükümler bulunduğu fark edilir<sup>45</sup>. Ancak burada söz edilen benzerliği anlayabilmek için elbette V. Cumhuriyet'in Anayasası olarak da anılan ve 4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Fransız Anayasası'nın orijinal metnini

<sup>43</sup> Kili ve Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze*, 220, 224-227. Yukarıda bahsedilen hususlar 1961 Anayasası'nın 88 ila 108 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı 95. maddenin iki ve üçüncü fıkralarında şöyle güvence altına alınmıştır: "Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer."

<sup>44</sup> Kili ve Gözübüyük, *Sened-i İttifaktan Günümüze*, 211. Söz konusu istisna, 12 Mart 1971 askeri muhtırasının ardından gerçekleştirilen değişiklikler neticesinde 1961 Anayasası'nın 64. maddesine eklenen fıkralar arasında yer almaktadır.

<sup>45</sup> Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982* (İstanbul: XII Levha, 2012), 97.

referans almak gerekir<sup>46</sup>. Esasen burada yalnızca içerik bağlamında bir benzerlikten bahsetmenin yeterli olmayacağı kanısındayız. Zira gerek hazırlanış motivasyonu gerek anayasanın son halini almasından sonra gerçekleştirilmiş olan halka tanıtım süreci bakımından da benzerlik gösteren yönler bulunmaktadır.

Kuşkusuz 1958 Anayasası, Fransa’da gerçekleştirilmiş bir askeri darbe neticesinde yürürlüğe girmemiştir. Ancak Fransız askeri ve siyasi tarihi bakımından çok önemli bir figür olan General Charles de Gaulle’ün inisiyatifi ile hazırlanmıştır. Fransız halkı için Charles de Gaulle’ün bu denli kıymetli bir şahsiyet olarak kabul görmesinin temel nedeni özellikle II. Dünya Savaşı sırasında göstermiş olduğu üstün başarıdan yani Fransa’nın, Nazi Almanya’sı işgalinden kurtulup hürriyetine kavuşması için direnişi örgütlemiş olmasından ileri gelmektedir. Maksudumuz Fransız tarihine girmek değildir, ancak Charles de Gaulle’ün şöhretinin sebebini daha net bir biçimde ortaya koyacağını düşündüğümüz ve Winston Churchill’in kendisini tarif etmek için kullandığı şu sözü anımsamak yerinde olacaktır: “Hür Fransızların şefi”<sup>47</sup>.

Yukarıdaki kısa açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere, halen yürürlükte olan 1958 Fransız Anayasası’nın kurucu babası her ne kadar sivil giyimli de olsa özü itibariyle otoriter yapıda kuvvetli bir askeri figür olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aşamada, Charles de Gaulle’ün 1958 Anayasası’nın hazırlanması fikrini hayata geçirebilmesini mümkün kılacak bir siyasal pozisyona gelmesinin nasıl gerçekleştiği sorusuna yanıt verilmesi yerinde olacaktır. Nitekim bu sayede, acaba gerek 1958 Fransız Anayasası’nın orijinal metni gerek 1962 yılında devlet başkanının seçim usulünün değiştirilmesine yönelik anayasa değişikliği Charles de Gaulle için “kişiye özel ısmarlama bir elbise”<sup>48</sup> midir sorusu da irdelenebilecektir.

<sup>46</sup> Erişim tarihi 9/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-constitution-de-la-ve-republique-comment-est-elle-nee>. Söz konusu Anayasa, 28 Eylül 1958 tarihli referandum sonucunda kabul edilmiştir.

<sup>47</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/biographie/>.

<sup>48</sup> Gilles le Béguec ve Frédéric Fogacci, “Les racines de la constitution de la V<sup>ème</sup> République”, *Espoir-Revue de la Fondation Charles de Gaulle*, no. 186 (Printemps 2017): 10.



Charles de Gaulle'ün nasıl bir anayasa tasarladığını kavrayabilmek için öncelikle 1946 senesinin haziran ayında Bayeux'de gerçekleştirdiği ünlü konuşmasını anımsamak şarttır. Nasıl ki Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası'nın 1971 anayasa değişiklikleri ile uğradığı deformasyon gelecekte yürütmenin muhtemel pozisyonu hakkında önemli bir ipucu niteliğinde ise söz konusu konuşma da benzer niteliktedir. Bayeux'deki konuşmanın yapıldığı tarih, IV. Cumhuriyet Anayasası'nın hazırlanması için ikinci kurucu meclisin seçildiği döneme denk gelmektedir<sup>49</sup> ve bu sebepten ötürü manidardır. Söz konusu konuşmanın önemli ipuçları barındırdığını ifade etmemizin nedeni, Charles de Gaulle'ün "*güçlü bir yürütme ve erkler arasında belirgin bir ayrılık*"<sup>50</sup> olması gerektiğine dair vurgusudur.

Sonuç olarak, IV. Cumhuriyet Anayasası 27 Ekim 1946'da yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anayasa'nın en dikkat çekici özelliği, yasama erkine tahsis edilmiş olan üstün konumdur. Yasama organı, tek dereceli olarak gerçekleştirilen genel seçim neticesinde belirlenen ve beş sene için temsil etme imkanına erişen milletvekillerinden oluşmaktadır. İki kamaralı bir yapı üzerine tasarlanmıştır. Ancak IV. Cumhuriyet asimetrik bir bikameralizm öngörmüştür. Dolayısıyla, yasama organının ağırlığa sahip olan kamarası Milli Meclis (*Assemblée nationale*) olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>51</sup>. Cumhuriyet Konseyi (*Conseil de la République*) ise daha ziyade yasama alanında danışma işlevi üstlenmiş yani hayli sınırlı yetkiyle donatılmış ve üç senede bir üyelerinin yarısının yenilenmesi kuralı getirilmiş ikinci kamaradır<sup>52</sup>. Yürütme organı, bir kereliğine yedi sene için parlamento tarafından seçilen ve yalnızca vatana ihanet durumunda sorumluluğu gündeme gelebilen cumhurbaşkanı ile bakanlar ku-

<sup>49</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-gouvernement-provisoire-et-la-quatrieme-republique-1944-1958/la-constitution-de-la-quatrieme-republique>. 5 Mayıs 1946 tarihli referandum sonucuna göre ilk anayasa tasarısı kabul edilmemiştir. Bunun ardından, aynı yılın haziran ayında ikinci bir kurucu meclis seçilmiştir.

<sup>50</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/biographie/>.

<sup>51</sup> Erişim tarihi, 10/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>. Ayrıntılı bilgi edinmek için 1946 Anayasası'nın 5 ila 24 arasındaki maddeleri okunabilir.

<sup>52</sup> Erişim tarihi, 10/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>. 1946 Anayasası'nın 6. maddesinin ikinci fıkrası ve 20. maddesinde düzenlenmiştir.

rulundan oluşmaktadır. Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından tayin edilir ve fakat gerek kendisinin gerek bakanların atanabilmeleri için kabine programının Milli Meclis’ten güvenoyu alması gerekir<sup>53</sup>.

Tüm bu açıklamalar bir arada değerlendirildiğinde Charles de Gaulle’ün üzerinde durduğu güçlü yürütmenin hakim olduğu bir siyasal rejimin tasarlanmadığı ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, Fransız 1946 Anayasası’nın genel yapısı Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası’na benzer bir yasama ve yürütme örüntüsü sergilemektedir. Bir adım daha ileri gidersek, nasıl ki 1961 Anayasasına duyulan tepkiden kaynaklı motivasyon 1982 Anayasası’nın hazırlanışında etkin olmuşsa aynı yönde bir tespiti Fransız 1958 Anayasası için de yapabiliriz. Daha açık bir anlatımla, Fransız 1958 Anayasası’nın yazımında da 1946 Anayasası’nın yasamaya sağladığı üstün konuma duyulan tepkinin izleri net bir biçimde kendini göstermektedir.

İlgili tespitleri yaptıktan sonra, Charles de Gaulle’ün yeni bir anayasa yazımında baş rol oynayabileceği pozisyona nasıl geldiğinin kısaca ele alınması mevzuuna dönmek yerinde olacaktır. Fransız 1946 Anayasası’nın yürürlükte olduğu süre boyunca gerek kurumsal gerek siyasi ve askeri bağlamda zayıflıklar ortaya çıkmıştır<sup>54</sup>. Daha açık bir anlatımla, arka arkaya ortaya çıkan hükümet krizleri ve Cezayir Savaşı’nın patlak vermesiyle doğan panik havası Charles de Gaulle’e yeni hükümetin kurulması görevinin verilmesine neden olmuştur<sup>55</sup>. Böylelikle IV. Cumhuriyet’in son başbakanı olarak 1958 yılında göreve başlamıştır<sup>56</sup>. Başta da belirttiğimiz gibi elbette Fransa’daki bu değişim bir askeri darbe netice-

<sup>53</sup> Erişim tarihi, 10/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>. İlgili maddeler: 11/2,29, 42, 45/1, 45/2, 45/3.

<sup>54</sup> Julien Boudon, Manuel de droit constitutionnel-Tome 2 La V<sup>e</sup> République (Paris: Puf Droit, 2014), 11.

<sup>55</sup> Boudon, Manuel de droit, 12-13.

<sup>56</sup> Alain Duhamel, Une histoire personnelle de la V<sup>e</sup> République (Paris: Plon, 2014), 41. Dönemin cumhurbaşkanı René Coty’nin çağrısı ile yeni hükümeti kurmakla görevlendirilen Charles de Gaulle, V. Cumhuriyet’i başlatacak olan 1958 Anayasası’nın hazırlanmasında önemli rol oynayan Michel Debré’yi de Adalet Bakanı olarak tercih etmiştir. Duhamel’in aktardığına göre esasen Charles de Gaulle’ün istediği yönde bir Anayasa hazırlanmış olmasına rağmen Michel Debré’nin oynadığı önemli rol nedeniyle kendi aralarındaki konuşmalarda Charles de Gaulle’ün Debré’ye “Sizin Anayasanız (Votre Constitution)” dediği bilinmektedir.

sinde olmamıştır ancak güçlü yürütmenin hakim olduğu bir anayasaya doğru atılan adımları hazırlayan ortam bakımından Fransa ve Türkiye arasında benzerlikler olduğu görmezlikten gelinemez. Bu benzerlikler kısaca şöyle ifade edilebilir: Hükümet krizleri ve toplumsal panik ortamı. Nitekim, Türkiye’de yalnızca 1977 genel seçimlerini takip eden üç sene içinde Bülent Ecevit ve Süleyman Demirel tarafından ikişer kez toplamda dört kısa ömürlü hükümet kurulmuştur<sup>57</sup>. Buna ek olarak, bu dönem toplumsal düzen bağlamında da ciddi sıkıntıların yaşandığı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak yeni Fransız anayasası 4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>58</sup>. Yürütmeye verilen önem anayasanın kendi içindeki konu sıralamasına dahi yansımıştır. 1946 Anayasası öncelikle parlamento ya ait hükümlere yer vermiştir. Halbuki, 1958 Anayasası önceliği yürütme organının unsurlarına vermiş ve sonra parlamentoya geçmeyi tercih etmiştir<sup>59</sup>. Charles de Gaulle’ün idealize ettiği güçlü yürütmenin ilk adımı bu şekilde gerçekleştirilmiş olmakla birlikte asıl hedefe 1962 senesinde varıldığı söylenebilir. 1958 Anayasası için önemli bir kırılma olarak addedilebilecek 1962 anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının seçim usulünün değiştirilmesine ilişkindir. Söz konusu değişim, siyasi rejimi yeniden tanımlamaya ve izah etmeye muhtaç bırakacak niteliktedir. Bu değişime gelene kadar görev süresi yedi sene olan cumhurbaşkanının seçimi, içerisinde parlamento üyelerinin de bulunduğu çeşitli unsurlardan oluşan bir seçim heyeti tarafından gerçekleştirilmiştir<sup>60</sup>. Hatta Charles de Gaulle, 1958 Anayasası’nın orijinal metnindeki usul takip edilerek cumhurbaşkanı seçilmiştir.

---

<sup>57</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e\\_kaynaklar\\_kutuphane\\_hukümetler.html](https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html).

<sup>58</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-constitution-de-la-ve-republique-comment-est-elle-nee>. Kesin hali verilmiş olan anayasa taslağı 4 Eylül 1958 tarihinde Charles de Gaulle tarafından Paris Cumhuriyet Meydanı’nda Fransızlarla buluşturulmuş, referandumdan önce bir nevi tanıtım toplantısı yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasa tasarısı da bu yöntemle 1980 askeri darbesini gerçekleştiren cuntanın başkanı ve aynı zamanda devlet başkanı sıfatını taşıyan Kenan Evren tarafından farklı kentlerde halka tanıtılmıştır.

<sup>59</sup> Erişim tarihi 10/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

<sup>60</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, [https://www.senat.fr/evenement/revision/texte\\_originel.html](https://www.senat.fr/evenement/revision/texte_originel.html). Fransız 1958 Anayasası’nın orijinal metninin 6. maddesi.

Ancak, 1962 yılındaki değişim ile cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi mümkün hale getirilmiştir. Bu büyük kurumsal değişimin etkileri 1958 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanımış olduğu kuvvetli yetkilerle birlikte düşünülüp ele alınmalıdır. Bu bağlamda yapılacak bir analiz ile rejimin kendisini başkanlık yönetimine doğru evirmeye uygun bir zemine taşıma potansiyeline sahip olduğu rahatlıkla gözlemlenebilir. Söz konusu tespitin doğruluğuna ilişkin herhangi bir şüphe oluşturmamak için, cumhurbaşkanının yetkilerinin neler olduğu konusuna açıklık getirmek faydalı olacaktır.

1958 Fransız Anayasası'nda cumhurbaşkanına tanınan yetkiler kendi aralarında karşı imzaya tabi tutulması gerekenler ve bu tür bir işlemin varlığına ihtiyaç duymadan doğrudan kullanabileceği yetkiler olmak üzere iki ayrı kategoride incelenebilir. İlk kategoridekiler Fransız devlet başkanlığı konutu olan Élysée Sarayı (Le Palais de l'Élysée) resmi internet sitesindeki sıralamaya sadık kalarak şöyle ifade edilebilir<sup>61</sup>: Cumhurbaşkanı, başbakanının teklifi üzerine bakanları atamakla kalmaz aynı zamanda görevlerine de son verebilir. Bakanlar Kurulu'nda görüşülen kararname ve yönetmelikleri imzalar. Askeri ve sivil devlet görevlilerini atar. Milletvekillerinin çoğunluğu yahut hükümetin talebi üzerine parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırır. Af yetkisine sahiptir. Büyükelçi atamaları da cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilir. Anlaşmaların müzakere ve tasdikini gerçekleştirir. Kesin olarak kabul edilen kanunları, hükümet tarafından kendisine gönderilmelerini takip eden on beş gün içinde resmi olarak yayımlar. Bu doğrultuda, söz konusu on beş günlük sürenin dolmasından önce parlamentodan kanunun tamamının yahut bazı maddelerinin yeniden görüşülmesini talep edebilir. Cumhurbaşkanının kendi başına kullanabileceği yetkileri de şu şekilde özetlenebilir<sup>62</sup>: Başbakanın atamasını yapar. Hükümetin yahut iki meclisin ortaklaşa teklifi üzerine referandum yoluna gidebilir. Bunlar haricinde, başbakan ve meclis başkanları ile istişare ettikten sonra Milli Meclis'i (Assemblée nationale) feshedebilir. Anayasa'nın 16. maddesinde belirtilen

<sup>61</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-role-du-president.>;  
Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

<sup>62</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-role-du-president.>;  
Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

koşulların ortaya çıkması halinde istisnai yetkilerini hayata geçirebilir. Meclislere mesaj gönderme yetkisine sahiptir. Anayasa Konseyi'nin başkanı ve onun haricinde üç üyesinin atamasını gerçekleştirir. Ayrıca, uluslararası anlaşmalara ve resmi olarak yayımlanmalarından önce kanunlara yönelik Anayasa Konseyi'ne başvurabilir. Tüm bu yetkilerinin dışında, Fransız cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun ve silahlı kuvvetlerin şefi sıfatıyla Ulusal Savunma Yüksek Konsey ve Komiteleri başkanlıklarını da yerine getirir<sup>63</sup>.

Buraya kadar yapılan açıklamaların ardından, 1958 Anayasa koyucusunun, cumhurbaşkanının özelinde yürütmeyi güçlendirmeyi amaçladığı ifade edilebilir. Elbette, siyasal rejimin işleyişi bağlamında yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi için öngörülenler bunlarla sınırlı değildir.

Bu doğrultuda, kısaca kanun alanına ilişkin açıklamalarda bulunmak faydalı olacaktır. 1958 Anayasası'nın orijinal versiyonunda yürütmenin güçlü kılınması amacına uygun olarak "Kanunlar Parlamento tarafından yapılır." ifadesine yer verilmekle yetinilmiş; söz konusu yetkinin devredilemeyeceği yönünde bir vurgu yapılmamıştır. Hatta bir adım daha ileri gidilerek, 23 Temmuz 2008 tarihli V. Cumhuriyet kurumlarının modernizasyonuna ilişkin anayasa değişikliği kapsamında 1958 Anayasası'nda yer alan yukarıdaki ifade dahi kaldırılmıştır<sup>64</sup>. Ayrıca, 1958 Anayasası'nda hangi alanlarda kanun yapılabileceğine dair listeleme usulünün tercih edilmiştir<sup>65</sup>. Nitekim mevcut bu durumun, Anaya-

<sup>63</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-role-du-president.>; Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

<sup>64</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, [https://www.senat.fr/evenement/revision/texte\\_originel.html#IV.](https://www.senat.fr/evenement/revision/texte_originel.html#IV.); Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique.>; Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000019241020/2008-07-25/>; Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000019237280>. 1958 Anayasası'nın ilk versiyonununun 34/1 maddesinde "Kanunlar parlamento tarafından yapılır." ifadesi yer almaktadır. Oysa 1946 Anayasası'nın 13 maddesinde "Kanunlar yalnızca Milli Meclis'te yapılır." şeklindeki ifadenin ardından, ikinci cümlede söz konusu yetkinin Milli Meclis tarafından devredilemeyeceği de açık bir şekilde vurgulanmıştır. 2008 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğine ilişkin kanununun 11. maddesi uyarınca 34. maddenin ilk fıkrası kaldırılmıştır.

<sup>65</sup> Boudon, Manuel de droit, 175. Ancak 34. maddede yer verilen katalogun haricinde bazı uluslararası anlaşmaların onaylanması (53. madde), özel statülü bir yerel yöne-

sa'nın başlangıç kısmında bağlı kalındığına dair vurgu yapılan 1789 Yurttaş ve İnsan Hakları Beyannamesi'ndeki “Kanunlar genel iradenin ifadesidir” yönündeki temel kabule uygun olmadığına ilişkin bir değerlendirme yapılabilir<sup>66</sup>. Anayasa'da yer verilen bu listenin haricindeki konular bakımından ise yürütmeye ait bir düzenleme alanı tahsis edilmiştir<sup>67</sup>. Böylelikle Anayasa'nın ilgili maddeleri vasıtasıyla kanun alanının yasama ve yürütme arasında pay edildiği söylenebilir<sup>68</sup>.

Bir diğer dikkat çekici düzenleme de hükümetin, programını istediği yönde uygulayabilmesini sağlayacak mali yasa tasarılarının yapım sürecine ilişkindir. Anayasa uyarınca, parlamento yetmiş günlük süre dahilinde kendisine sunulmuş bu yönde bir yasa tasarısına ilişkin karara varamazsa yürütmeye, ilgili tasarının hükümlerini kararname ile yürürlüğe koyabilme imkanı sağlanmıştır<sup>69</sup>. Aynı imkan, sosyal güvenlik finansmanına ilişkin yasa tasarıları için de öngörülmüştür. Ancak burada süre biraz daha kısa olarak belirlenmiştir. Daha açık bir ifadeyle, ilgili tasarıya ilişkin elli gün içerisinde karar verilemezse hükümleri kararnama ile hayata geçirilir<sup>70</sup>. Yürütmenin elini kuvvetlendiren bir diğer husus da mali işlere yahut sosyal güvenlik finansmanına ilişkin yasa tasarıları

---

timin oluşturulması yahut teşkilatlanmasına ilişkin değişikliğe gidilmesi istendiğinde (72-1/3 madde) ve 11. maddede geçen referanduma ilişkin konularda kanun varlığını korumaktadır.

<sup>66</sup> Boudon, Manuel de droit, 175. 1789 Beyannamesi'nde yer verilen bu temel kabul, herhangi bir konu ve herhangi bir amaçla kanun yapılabileceğine işaret etmektedir. ; Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3850/pdf>.

<sup>67</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000019241020/2008-07-25/>. 1958 Anayasası'nın 37/1 maddesinde yer almaktadır.

<sup>68</sup> Ömer Anayurt, 1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı-Kanunun Genelliğinden “Sınırlı-Tahsisli Kanun”a Geçiş (Ankara: Seçkin, 2019), 56. Yazarın da belirttiği üzere, “...münhasır ve devredilemez yetki olan kanun bizzat anayasa tarafından yürütme organıyla paylaşılmıştır.” ; Boudon, Manuel de droit, 175. Yazar, 1958 Anayasası'nın 34 ve 37/1 maddeleriyle yapılan bu paylaşımın rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin belirleyicisi olduğunu ifade etmektedir.

<sup>69</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Söz konusu hüküm 1958 Anayasası'nın 47. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır.

<sup>70</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. 47-1 maddesinin 3. fıkrası.

bağlamında hükümetin sorumluluğu kartının çıkartılabilmesidir<sup>71</sup>. Bir diğer ifadeyle, Başbakan, Bakanlar Kurulu ile istişare ettikten sonra ilgili yasa tasarısına ilişkin hükümetin sorumluluğunu devreye sokabilir. Bu durumda, yirmi dört saat içinde gensoru önergesi verilip oylanması ihtimali haricinde yasa tasarısı kabul edilmiş sayılır. Ancak, Başbakan bu usulü başka bir yasa tasarısı yahut teklifi için de işletme imkanına sahiptir<sup>72</sup>.

## **II. Cumhurbaşkanı Seçim Usulünün Değiştirilmesinin 1982 Anayasası'nın Öngördüğü Siyasal Rejime Etkileri**

### **a. 2007 Referandumu: Siyasal Açından Sorumsuz Ama Etkin Bir Cumhurbaşkanlığı Makamına Doğru İlk Adım**

Bu aşamaya gelene kadar, esas itibarıyla 1982 Anayasası'nın hazırlanmasına hakim olan güçlü yürütme fikrinin hangi kaynaklardan beslenmiş olabileceğini irdeledik. Şimdi ise 2007 yılında değiştirilmiş olan cumhurbaşkanı seçim usulünün siyasi rejimin işleyişi bakımından ne gibi etkiler yarattığı üzerine düşünmek uygun olacaktır. Bu noktada, Türk siyasal hayatından önce böyle bir usulle tanışmış olan Fransa'ya ve tecrübelerine de değinmek meselenin özünü kavramayı kolaylaştıracaktır.

Türkiye'de, siyasal kurumları derinden etkileme potansiyeli taşıyan böyle bir değişiklik Fransa'daki örneğin aksine kısa bir sürede gerçekleştirilmemiştir. Ancak böyle bir değişikliğe gidilmesi bakımından sunulan gerekçeler her iki devlet bakımından benzerlik göstermektedir. Bu tespitlerin ardından, Charles de Gaulle'ün eseri olarak tanımlanabilecek 1958 Fransız Anayasası'nda neden, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik tercihin hayata geçirilmesi için dört sene beklendiğini ele almak yerinde olur. Charles de Gaulle tarafından gayet açık bir şekilde belirtildiği üzere bu durumun iki temel sebebi bulunmaktadır. Nitekim, Fransa'yı 1958 Anayasası'na getiren koşullar dahilinde seçileceğine emin olması ve II. Dünya Savaşı sırasında direnişi örgütlemesi sayesinde kazandığı meşruiyet bu sebeplerden ilkinin oluşturmaktadır. Ancak bunun yanı sıra, bir diğer neden de plebisiter nitelikte bir oylama sonucunda cumhurbaşkanı olduğu yönünde eleştirilerle karşı karşıya

<sup>71</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. 49. maddenin 3. fıkrası.

<sup>72</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

kalmak istememesidir<sup>73</sup>. Bu bağlamda, meşruiyet zeminini genişletmek için yalnızca parlamento tarafından değil çok daha fazla unsuru barındıran geniş bir seçim heyeti tarafından seçilme koşulu öngörülmüştür<sup>74</sup>.

Türkiye’de ise, 7 Kasım 1982 tarihli Anayasa Değişikliği Halk Oylaması neticesinde anayasanın kabul edilmesiyle birlikte başkaca herhangi bir işlem yapmaya gerek kalmaksızın o tarihte Milli Güvenlik Konseyi ve devlet başkanı olan Kenan Evren cumhurbaşkanı olmuştur. Böyle bir sonucun doğabilmesi elbette Anayasa’da yer verilen bir geçici madde aracılığı ile gerçekleştirilmiştir<sup>75</sup>. 1982 Anayasası zaten demokratik olmayan bir süreç dahilinde hazırlandığı için böyle bir sonucun dayatılması ve yapılacak oylamanın plebisiter nitelikte olması sakıncalı görülmemiştir.

Peki Fransa’da 1962 senesine gelindiğinde neden cumhurbaşkanının seçim usulü değiştirilmiş olabilir? Charles de Gaulle tarafından öne sürülen gerekçe, gelecekteki yöneticilerin kendisi kadar gıpta ile bakılan şahsiyetler olmayacakları şeklindedir<sup>76</sup>. Söylenmiş olan bu olsa da asıl neden IV. Cumhuriyet döneminde yaşanmış yoğun siyasal istikrarsızlığın kusurlarını kapatabilmek için cumhurbaşkanını yöneten konumuna taşımaktır. Nitekim, seçim heyeti usulü terk edilip halk tarafından doğrudan seçim yöntemi benimsenerek yönetici pozisyonuna yükselecek olan cumhurbaşkanına daha fazla meşruiyet ve otorite sağlanmış olacaktır<sup>77</sup>.

Halbuki bu yönde bir değişiklik, Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden yıllar sonra ve en önemlisi siyasal istikrarsızlığın sebebi olarak itham edilen koalisyon hükümetinin olmadığı

<sup>73</sup> Boudon, Manuel de droit constitutionnel, 60.

<sup>74</sup> Erişim tarihi 11/7/2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-discours-de-bayeux-194>. Daha önce ifade ettiğimiz üzere Charles de Gaulle’ün 1946 Anayasası’nın hazırlanışı sırasında Bayeux’de yapmış olduğu konuşma ilerisi için ne gibi bir projesi olduğunu ortaya koymaktadır. Bu konuşması esnasında daha sonra 1958 Anayasası’nın orijinal versiyonunda yer verilecek cumhurbaşkanı profili ve seçim usulünden bahsetmiştir. Açıklamalarına göre devlet başkanı, parlamentoyu içerisine alacak ama çok daha geniş bir heyet tarafından seçilmelidir. Böylelikle devlet başkanı, Cumhuriyetin başkanı olmakla birlikte Fransız birliğinin de başkanı olacaktır.

<sup>75</sup> Kili ve Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze, 366. Geçici birinci madde.

<sup>76</sup> Boudon, Manuel de droit constitutionnel, 61.

<sup>77</sup> Bastien François, “À quoi sert l’élection du Président au suffrage universel?”, *Parlement(s), Revue d’Histoire Politique*, no. 4 (2005/2): 136.



bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Böyle bir değişime duyulan gereksinim, 2007 senesindeki cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçim sürecinde yaşanan siyasal uzlaşmazlık ortamı olarak gerekçelendirilmiştir. Sonuç olarak, siyasal rejimin kurumsal dengesini derinden değiştirip yeniden kurgulayacak böyle bir değişim fazlasıyla acele edilerek hayata geçirilmiştir. İyi irdelenmeden verilmiş bu karar önemli sonuçlar yaratmaya müsait bir yapı oluşturma potansiyeline sahiptir. Nitekim, Türk siyasetinin kutuplaşmaya uygun gergin yapısı içerisinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün söz konusu kırılma seviyesini arttırmaktan öteye bir işlev üstlenmesi beklenebilir.<sup>78</sup>

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin etkileri bir anda ortaya çıkmayabilir. Ancak zamanla içinde bulunulan siyasal koşullara bağlı olarak ve elbette doğrudan seçilmiş olmanın kazandırdığı meşruiyet hissi ile birlikte devlet başkanının gerek psikolojik gerek sistem içerisindeki gücünün artması imkan dahilindedir. Özellikle cumhurbaşkanına geniş yetkilerin tahsis edilmiş olması bu sonucun ortaya çıkmasını daha olası hale getirebilecek niteliktedir. Türkiye özelinde düşünüldüğünde, cumhurbaşkanlığı makamını bu denli cazip kılan temel neden 1982 Anayasası'nın orijinal metninde yer verilen geniş yetkiler değil midir? Nitekim eğer böylesine geniş yetkiler mevcut olmasaydı böyle bir değişikliğin, hem de koalisyon hükümetinin olmadığı bir süreçte, gerçekleştirilmesi istenir miydi?

Fransa örneğine dönecek olursak, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin kabulünden günümüze gelinceye kadar istikrarın garantisi olarak sunulan formül nedeniyle üç kez ortak yaşam (*cohabitation*) tecrübe edilmek durumunda kalınmıştır. İlk ortak yaşam deneyimi soldan gelen François Mitterand'ın cumhurbaşkanı seçilmesinden beş sene sonra ortaya çıkmıştır. Yani cumhurbaşkanının görev süresinin son iki senesinde sağın meclis çoğunluğunu elde etmesi ve bu neticeyi takiben Jacques Chirac'ın başbakan olması nedeniyle gerçek-

---

<sup>78</sup> Bu yönde bir öngörü için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, Başkanlı Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, (İstanbul: XII Levha Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, 2014), 320.

leşmiştir<sup>79</sup>. İkincisi ise 1993-1995 yılları arasında yine François Mitterrand’ın cumhurbaşkanlığı dönemine rast gelmiştir. Sağın 1993 seçimlerini kazanmasının ardından Édouard Balladur başbakanlık konumuna atanmıştır<sup>80</sup>. Sonuncusu, 25 Mayıs 1997 tarihinde yapılmış genel seçimde solun zafer kazanmasıyla ortaya çıkmıştır. Solun zaferi Lionel Jospin’in başbakan olmasını sağlamıştır. Böylelikle sağ görüşlü Jacques Chirac’ın cumhurbaşkanlığında ortak yaşam dönemi başlamıştır<sup>81</sup>.

Ortak yaşam dönemlerinde ortaya çıkması mümkün olan yönetim krizlerini bertaraf edebilmek maksadıyla 2000 senesinde cumhurbaşkanının görev süresi yedi seneden beş seneye çekilmiştir<sup>82</sup>. Böylelikle cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimlerinin aynı yıl içerisinde tertip edilmesi mümkün kılınmak istenmiştir. Bu sayede de cumhurbaşkanının içerisinden çıktığı siyasal parti yahut siyasal hareketin mecliste çoğunluğu elde edebilmesinin kolaylaşması hedeflenmiştir. Ancak Nisan 2022’de gerçekleştirilmiş seçim sonuçları bu formülün her durumda istenilen sonucu veremeyebileceğini göstermiştir. Her ne kadar Emmanuel Macron ikinci kez beş seneliğine cumhurbaşkanı seçilmişse de<sup>83</sup> milletvekili genel seçimi sonuçlarına göre ne başkan ne muhalefet mecliste mutlak çoğunluğa erişebilmiştir. Bu durum, birlikte yaşam döneminin kapısını yeniden açmaya neden olmasa da Cumhurbaşkanı Macron’un

<sup>79</sup> Duhamel, Une histoire personnelle, 116-123.; Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/37994-une-premiere-sous-la-ve-republique-la-cohabitation-de-1986-1988>.

<sup>80</sup> Duhamel, Une histoire personnelle, 140-141. 1993 seçimlerinden sağın başarıyla çıkmasının ardından Jacques Chirac ikinci kez ortak yaşam dönemi başbakanı olmak istemediğinden Édouard Balladur bu görevi üstlenmek durumunda kalmıştır. Jacques Chirac ise 1995 yılında gerçekleşecek cumhurbaşkanlığı seçimlerine hazırlanmayı tercih etmiştir.

<sup>81</sup> Duhamel, Une histoire personnelle, 163. Duhamel’in belirttiği üzere 1993 senesinde yalnızca 67 sandalye kazanabilen Sosyalist Parti (PS-Parti Socialiste), 1997’ye geldiğinde 241 sandalye sayısına ulaşmıştır. Sağ ise 485 milletvekili sayısından 256’ya gerilemiştir.

<sup>82</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268319-la-reforme-constitutionnelle-de-2000-sur-le-quinquennat-presidentiel>.

<sup>83</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.resultats-elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2022/FE.html>. Seçim sonuçlarına göre, ikinci turda, Emmanuel Macron kullanılan oyların yüzde 58,55’ini alarak yeniden cumhurbaşkanı seçilmiştir. Rakibi Marine Le Pen ise yüzde 41,45 oy oranına ulaşabilmiştir.

ikinci beş senesinde programını hayata geçirebilmek için muhalefet kanadıyla da uzlaşmasını gerektirecektir<sup>84</sup>.

Fransa'nın yaşadığı tecrübelerden sonra yeniden Türkiye'deki duruma döndüğümüzde belirtilmesi gereken ilk husus, parlamenter sistemin işleyişini derinden etkileme gücüne sahip böyle bir değişikliğe uygun olarak yapılan ilk seçimin 2014 yılında gerçekleştirilmiş olduğudur. Seçimin sonucuna göre Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin başbakanı iken aday olan Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiştir<sup>85</sup>. Bir yıl sonra yani Haziran 2015'te yapılan milletvekili genel seçimleri neticesinde yarışan hiçbir parti tek başına iktidar olabilecek çoğunluğa erişememiştir<sup>86</sup>. Esasen söz konusu seçim sonuçları, halk tarafından seçilerek hem meşruiyetini hem siyasal gücünü pekiştirmiş olan cumhurbaşkanının bu durumu nasıl yöneteceğini göstermesi bakımından önemlidir. Hatırlanacağı üzere, 2007 anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanının seçim usulü ve görev süresi bakımından değişikliğe gidilmiştir<sup>87</sup>. Bunun haricinde görev ve yetkilerine ilişkin yahut tarafsız olması gerektiğine dair düzenlemelerde herhangi bir değişiklik öngörülmemiştir.

Netice itibariyle, uzlaşarak bir sonuca ulaşmak yerine bakanlar kurulunun kurulamaması gerekçesiyle Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar vermiştir. 1 Kasım 2015'te tekrarlanan seçim sonuçlarına göre Adalet ve Kalkınma Partisi yeniden tek başına hükümeti kurabilecek çoğunluğa erişmiştir. Tüm bu süreç aslında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı-

<sup>84</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.lemonde.fr/resultats-elections/>. Mecliste mutlak çoğunluğu elde edebilmek için 289 sandalye kazanılması gerekmektedir. Halbuki cumhurbaşkanının desteklediği Ensemble 246 sandalye, muhalefetten ise Nupes 142, Rassemblement National 89, LR-UDI 64 sandalye elde edebilmiştir.

<sup>85</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, [https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/2014CB-Kesin-416\\_d\\_Genel.pdf](https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/2014CB-Kesin-416_d_Genel.pdf). 2014 Cumhurbaşkanlığı seçiminde üç aday yarışmıştır. Bunlardan seçimi kazanan Recep Tayyip Erdoğan oyların yüzde 51,79'unu, Ekmeleddin Mehmet İhsanoğlu yüzde 38,44'ünü, Selahaddin Demirtaş ise yüzde 9,76'sını elde edebilmişlerdir.; Erişim tarihi 8/7/2022, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/davutoglu-ucuncu-kez-basbakan-oldu/480537>. 27 Ağustos 2014 tarihinde Ahmet Davutoğlu, Adalet ve Kalkınma Partisi genel başkanı seçilmiştir. Buna bağlı olarak Türkiye Cumhuriyeti 62 Hükümeti'nin başbakanı olmuştur.

<sup>86</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.ysk.gov.tr/tr/7-haziran-2015--25-donem-millet-vekili-genel-secimi/3304>.

<sup>87</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616-1.htm>.

nın partiler üstü tarafsız bir konumda kalıp kalamayacağıının ilk göstergesi olmuştur.

Aslında böyle bir tablo ile karşılaşılması şaşırtıcı değildir. Bu sonucun yaşanmasının en temel sebeplerinden biri, 1982 Anayasası’nın siyasal açıdan sorumluluk taşımayan cumhurbaşkanına tahsis ettiği yetkilerin genişliğidir. Bu bakımdan, halk tarafından seçim yöntemine başvurulması yürütme içi dengenin cumhurbaşkanı lehine bozulmasına sebep olabileceği gibi rejimin işleyişinde de etkinliğini arttırmasına yol açabilir. Cumhurbaşkanı seçiminde yasama organının devre dışı bırakılması yürütme içinde çifte meşruiyet oluşturma ihtimalini kuvvetlendirir niteliktedir. Bu bağlamda, Anayasa’da cumhurbaşkanının tarafsızlığını temin etmek amacıyla korunan “varsa partisi ile ilişkisinin kesileceği”<sup>88</sup> ifadesinin ve yemin metninde yer alan “görevi tarafsızlıkla yerine getirmek”<sup>89</sup> yönündeki taahhüdün de anlamını yitireceği açıktır. Ayrıca aynı kişinin iki dönem cumhurbaşkanlığı makamına seçilebilmesinin mümkün kılınması da tarafsızlığın fiilen gerçekleşmesinin önündeki engellerdendir. Nitekim, böyle bir imkana sahip olan cumhurbaşkanının siyasal beklentilerinden arınarak kendisini her kesime eşit mesafede konumlandırmasını beklemek 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin asıl motivasyonunu hiç anlayamamış olmayı gerektirir<sup>90</sup>.

### **b. 2017 Referandumu: Sui Generis Bir Siyasal Tercih Olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nin Doğuşu**

2017 yılı anayasa değişikliği ile siyasal rejimin baştan kurgulandığı bir süreç tecrübe edilmeye başlanmıştır. Parlamenter rejimden başkanlı bir rejime doğru geçiş yaşanmıştır. 2007 yılındaki anayasa değişikliği, acaba parlamenter rejim nasıl bir deformasyona uğrayacak ve bu durumun uygulamaya yansımaları ne tür sonuçlar yaratacak diye uzun tartışmalara neden olmuştur. Ancak 2014 senesinde cumhurbaşkanının, ilk

<sup>88</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx).

<sup>89</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx).

<sup>90</sup> Erişim tarihi 12/7/2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709-19821018.pdf>. Bu bakımdan, 1982 Anayasası’nın orijinal versiyonununun 101. maddesinde yer verilen “Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” ifadesinin önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

kez halk tarafından seçilmesinin ardından üç sene gibi kısa bir süre geçtikten sonra bu kez daha önce hiç tecrübe edilmemiş bir siyasal rejim hayata geçirilmiştir. Anlaşılacağı üzere, Türkiye'nin hibrit yahut karma rejim olarak ifade edilebilecek, halk tarafından seçilen ve geniş yetkileri olan bir cumhurbaşkanı ve aynı zamanda bir başbakan ve de bakanlar kurulunun varlık gösterdiği deneyimi yaşamak için çok fazla vakti olmamıştır.

Sonuç olarak 2017 anayasa değişiklikleri neticesinde, başkancı bir rejimin işleyişine uygun bir biçimde kuvvetler sert bir şekilde ayrılmamıştır. Yürütme içerisinde başbakan ve bakanlar kurulunun varlığına son verilerek cumhurbaşkanı hakim konuma yükseltilmiştir. Yine aynı doğrultuda rejimin geleceğinin garantörü niteliğindeki denge ve denetleme mekanizmalarına yeterli önem verilmemiştir. Burada kısa tespitler yapmakla yetiniyoruz. Yani, 2017 Anayasa değişikliğinin ayrıntılı bir şekilde neleri değiştirdiğini aktarmak yerine önemli bulduğumuz belli bazı noktalara değinmeyi amaçlıyoruz. Bu nedenle, genel bazı sorular sormayı yeterli buluyor ve içinde bulunduğumuz sürecin Türk siyasal hayatını tam anlamıyla nereye doğru taşımakta olduğuna ilişkin değerlendirmelerin ileri bir tarihte yapılmasının daha sağlıklı olacağını düşünüyoruz.

Ancak 2017'den bu yana uygulamaya konulan ve kendine münhasır özellikler gösteren bu siyasal rejime ilişkin sorulması gereken sorular şimdiden birikmeye başlamıştır. Bu bağlamda irdelenmesi gereken ilk husus istikrarlı hükümet ve verimli hükümet kavramlarıdır. Daha açık bir ifadeyle, şu sorunun sorulması rejimin gidişatını tahlil ederken yardımcı olabilir: Bir hükümetin istikrarlı olması aynı zamanda politik bakımdan toplumun refahını artıracak derecede verimli ve üretken olmasını garanti eder mi? Yine bu doğrultuda altı çizilmesi gereken noktalardan biri de niçin yürütmenin istikrarını korumak ve garanti almak istendiğidir. Bu yöndeki isteklerin amacı yalnızca tek bir siyasal parti tarafından süreklilik arz edecek şekilde hükümetlerin kurulma ihtimalini güçlendirmek midir?

Esasen süre ve değişmez olmak herhangi bir şeyin nitelikli olduğunun kesin kanıtı sayılamaz, yalnızca bu doğrultuda bir alamet olarak addedilebilir<sup>91</sup>. Bu doğrultuda netleştirilmesi gereken bir diğer konu da cumhurbaşkanının seçim usulünü değiştirerek ne amaçlandığıdır. Söz konusu tarzda temel politika değişiklikleri başkanlık makamının konu-

<sup>91</sup> Guy Carcassonne, "Immuable V<sup>e</sup> République", Pouvoirs, no. 126 (2008/3): 27-35.

munu ve etkililiğini güçlendirme isteğinin yansımalarıdır. Fransa'nın durumu ele alınacak olursa, 1962 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin gücün gerçek manada kullanılması isteğinin yansıması olduğu söylenebilir<sup>92</sup>. Türkiye'deki durumu değerlendirirken de benzer yorumda bulunulmasında bir yanlışlık olmaz. Daha açık bir ifadeyle, gerek 2007 gerek 2017 anayasa değişiklikleri ile ulaşılmak istenen asıl amaç, cumhurbaşkanının üstün rolünü daha fazla ortaya çıkarma ve hatta rakipsiz bir “süper güç” olarak siyasi hayata egemen olmasını sağlamaktır. Ayrıca son olarak sorulması gereken bir diğer soru da şudur: Koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkma ihtimalini en aza indirmek amacıyla yürürlüğe sokulan bu değişiklikler istenilen sonucu verebilmiş midir? Belirtilen amaca ulaşmak bir yana, söz konusu değişiklikler cumhurbaşkanlığı seçiminde ve genel seçimlerde istenilen sonucun alınabilmesi için partilerin farklı ittifakların çatıları altında bir araya gelmelerini neredeyse zorunlu hale getirmiştir.

## SONUÇ

1982 Anayasası'nın nasıl bir zemin üzerinde yükseleceği 12 Eylül 1980 günü Genelkurmay ve Milli Güvenlik Konseyi başkanı sıfatlarıyla Kenan Evren tarafından yapılmış konuşma sırasında kendisini belli etmiştir. Askeri müdahalenin yapılaş amaçları sayılırken en dikkat çekicisi devlet otoritesini hakim kılmaya ilişkin olanıdır. Netice olarak, bu amaca uygun bir biçimde erkler arasındaki ilişki tasarlanırken yürütmenin güçlendirilmesine önem verilmiştir. Bu bağlamda, parlamenter rejimin doğasına uygun olmamasına rağmen geniş yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı makamı tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanını yürütme içerisinde kuvvetli kılmaya yönelik bu tercihin, söz konusu makamın tarafsız ve sembolik olarak kalmasını güçleştirme potansiyeline sahip olduğu açıktır.

Nitekim 2007'de kabul edilen cumhurbaşkanı seçim usulü değişikliği, ardından 2017'de yürütme organı içinde başbakan ve bakanlar kurulunun varlığına son verilmesi ile cumhurbaşkanı psikolojik ve siyasal üstünlüğü ele geçirmiştir. 2007'den itibaren aynı kişinin iki kez cumhurbaşkanı seçilmesinin mümkün kılınması da tarafsızlık olgusunun fiili

<sup>92</sup> Michel Debré, “La Constitution de 1958: sa raison d'être, son évolution”, Revue française de science politique, no. 5 (1978): 817-839.

olarak gerçekliğini yitirmesine yol açmıştır. Böylelikle cumhurbaşkanı siyasal rejim içerisinde etkin bir figür olmaya aday hale getirilmiştir. Nitekim, 2017’de gerçekleştirilen ve cumhurbaşkanının yürütme içerisinde hakim pozisyona gelmesini sağlayan anayasa mühendisliği çalışmasının öngördüğü yeni siyasal rejimin otoriter nitelikte bir başkancı sisteme evrilmesi önündeki en temel garantör olan erkler ayrılığına da gereken hassasiyet gösterilmemiştir. Tüm bunlara ek olarak, Anayasa’dan kaynaklanan görev ve yetkilerinin kapsamı da değerlendirme içine alındığında halk tarafından bir cumhurbaşkanı değil cumhuriyet rejimi içerisinde adeta bir monark seçildiği açık şekilde ortaya çıkmaktadır.

## **KAYNAKÇA**

### **Kitaplar:**

Ahmad, Feroz. Bir Kimlik Peşinde Türkiye. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

Akın, Rıdvan. Türk Siyasal Hayatı 1908-2000. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2010.

Akın, Rıdvan. Gazi’den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009.

Anayurt, Ömer. 1958 Fransız Anayasasında Kanun Anlayışı-Kanunun Genelliğinden “Sınırlı-Tahsisli Kanun” a Geçiş. Ankara: Seçkin: 2019.

Boudon, Julien. Manuel de droit constitutionnel-Tome 2 La Vème République. Paris: Puf Droit, 2014.

Boyunsuz Özsoy, Şule. Başkanlı Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014.

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

Dahl, Robert A. On Democracy. Harrisonburg: Yale University Press, 1998.

Duhamel, Alain. Une histoire personnelle de la Vème République. Paris: Plon, 2014.

Kili, Suna, ve Şeref Gözübüyük. Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.

Özbudun, Ergun. 1924 Anayasası. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.

Pactet, Pierre, ve Ferdinand Mélin-Soucramanien. Droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 2013.

Tanör, Bülent. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2011.

Tanör, Bülent. İki Anayasa 1961-1982. İstanbul: XII Levha, 2012.

Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta, 2015.

### **E-kitap:**

Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi. Bursa: Ekin, 2010. <https://www.anayasa.gen.tr/gozler-parlamerter-sistem.pdf>.

### **Makaleler:**

Anayurt, Ömer. “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, no. 39 (Kasım 1997): 673-694, <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/%c3%96mer-ANAYURT-1924-Anayasas%c4%b1nda-Meclis-Y%c3%bcr%c3%bctme-%c4%b0li%c5%9fkileri.pdf>.

Arnold, Rainer. “L’État de droit comme fondement du constitutionnalisme européen”, Revue française de droit constitutionnel, no. 100, (Avril 2014): 769-776, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2014-4-page-769.htm>.

Carcassonne, Guy. “Immuable Ve République” Pouvoirs, no. 126 (2008/3): 27-35.

Debré, Michel. “La Constitution de 1958: sa raison d’être, son évolution” Revue française de science politique, no. 5 (1978): 817-839.

François, Bastien. “À quoi sert l’élection du Président au suffrage universel?” Parlement(s), Revue d’Histoire Politique, no. 4 (2005/2): 128-143.

Le Béguet, Gilles, ve Frédéric Fogacci. “Les racines de la constitution de la Vème République” Espoir-Revue de la Fondation Charles de Gaulle, no. 186 (Printemps 2017): 5-14.



Üskül, Zafer. “1961 Anayasası’nda Yürütme İktidarı”, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, no. 2 (Aralık 1972): 355-384, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/831408>.

Rials, Stéphane, “L’avenir du référendum en France”, La Revue Administrative, n 192 (Novembre-Décembre 1979): 647-658.

### **İnternet kaynakları:**

Anadolu Ajansı, “Davutoğlu üçüncü kez başbakan oldu”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/davutoglu-ucuncu-kez-basbakan-oldu/480537>.

Assemblée Nationale, “Le Gouvernement provisoire et la Quatrième République”, erişim tarihi 10 Temmuz 2022, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-gouvernement-provisoire-et-la-quatrieme-republique-1944-1958/la-constitution-de-la-quatrieme-republique>.

BBC News Türkçe, “1982 referandum: Mavi, Beyaz’a karşı”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39450106>.

Charles de Gaulle, “Biographie”, erişim tarihi 10 Temmuz 2022, <https://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/biographie/>.

Conseil Constitutionnel, “La Constitution de la Ve République”, erişim tarihi 9 Temmuz 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-constitution-de-la-ve-republique-comment-est-elle-nee>.

Conseil Constitutionnel, “Constitution de 1946”, erişim tarihi 10 Temmuz 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>.

Conseil Constitutionnel, “Texte integral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur”, erişim tarihi 10 Temmuz 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Conseil Constitutionnel, “Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3850/pdf>.

Élysée, “Le discours de Bayeux”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-discours-de-bayeux-194>.

Élysée, “Le rôle du Président”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-role-du-president>.

Frank Baron, “Qu’est-ce que l’État de droit?”, erişim tarihi 9/7/2022, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270286-quest-ce-que-letat-de-droit>.

Le Monde, “Résultats des élections législatives 2022”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, <https://www.lemonde.fr/resultats-elections/>.

Légifrance, “Constitution du 4 octobre 1958”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTIO00019241020/2008-07-25/>.

Légifrance, “Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 Juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (1)”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTIO0019237280>.

Ministère de l’Intérieur et des Outre-Mer, “Résultats de l’élection présidentielle 2022”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, <https://www.resultats-elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2022/FE.html>.

Resmi Gazete, “Kanun”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>.

Resmi Gazete, “Yüksek Seçim Kurulu Kararları”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15971.pdf>.

Resmi Gazete, “Kanun”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17486\\_1.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17486_1.pdf).

Resmi Gazete, “Kanun no. 5678”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616-1.htm>.

Resmi Gazete, “Milli Güvenlik Konseyi Karar no 71”, Resmi Gazete, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17845.pdf>.

Sénat, “Constitution du 4 octobre 1958-Texte originel”, erişim tarihi 11 Temmuz 2022, [https://www.senat.fr/evenement/revision/texte\\_originel.html](https://www.senat.fr/evenement/revision/texte_originel.html).

TBB, “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx).

TBMM, “Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Genel Seçimleri”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim\\_sorgu.secimdeki\\_partiler?p\\_secim\\_yili=1977](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secimdeki_partiler?p_secim_yili=1977).

TBMM, “Hükümetlerimiz”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e\\_kaynaklar\\_kutuphane\\_hukumetler.html](https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html).

TBMM, “Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c001/mgk\\_01001001.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c001/mgk_01001001.pdf).

TBMM, “Danışma Meclisi Tutanak Dergisi”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c001/dm\\_\\_02001001.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c001/dm__02001001.pdf).

TBMM, “Danışma Meclisi Tutanak Dergisi”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c010/dm\\_\\_02010156.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm__02010156.pdf).

TBMM, “Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c007/mgk\\_01007118.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118.pdf).

Vie Publique, “La cohabitation de 1986-1988”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/37994-une-premiere-sous-la-ve-republique-la-cohabitation-de-1986-1988>.

Vie Publique, “La reforme de 2000 sur le quinquennat présidentiel”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268319-la-reforme-constitutionnelle-de-2000-sur-le-quinquennat-presidentiel>.

Yüksek Seçim Kurulu, “1950-1977 Yılları Arası Milletvekili Seçimleri”, erişim tarihi 8 Temmuz 2022, <https://www.ysk.gov.tr/tr/1950-1977-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3007>.

Yüksek Seçim Kurulu, “Halk Oylaması Sonucu”, erişim tarihi, 8 Temmuz 2022, <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/1982-Referandum/7-Kas%C4%B1m-1982-Halk-Oylamas%C4%B1.pdf>.

Yüksek Seçim Kurulu, “On ikinci cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili kesin sonuçlar”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, [https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/2014CB-Kesin-416\\_d\\_Genel.pdf](https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/2014CB-Kesin-416_d_Genel.pdf).

Yüksek Seçim Kurulu, “25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi”, erişim tarihi 12 Temmuz 2022, <https://www.ysk.gov.tr/tr/7-haziran-2015--25-donem-milletvekili-genel-secimi/3304>.