

Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku)
Anabilim Dalı

1982 ANAYASASI'NDA GÜÇLÜ YÜRÜTMENİN KÖKENLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Gönül BAKIR

Ankara, 2005

Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku)
Anabilim Dalı

1982 ANAYASASI'NDA GÜÇLÜ
YÜRÜTMENİN KÖKENLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Gönül BAKIR

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Levent GÖNENÇ

Tez Jürisi Üyeleri
Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....

.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1
I. ÇALIŞMANIN KONUSU.....	1
II. ÇALIŞMANIN METODOLOJİSİ.....	2

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN YÜRÜTME ORGANI

I. YÜRÜTME KAVRAMI.....	4
II. HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	5
1. Kuvvetler Birliğine Göre Hükümet Sistemleri.....	6
A. Meclis Hükümeti Sistemi.....	6
B. Monarşi veya Diktatörlük.....	7
2. Kuvvetler Ayrılığına Göre Hükümet Sistemleri.....	8
A. Başkanlık Sistemi.....	8
a) Sartori'nin Tanımı.....	8
b) Lijphart'ın Tanımı.....	9
c) Linz'in Tanımı.....	12
d) Çalışmada Kullanılacak Kriterler.....	12
da) Tek Başlı Yürütme ve Yürütmenin Yönlendiriciliği.....	12
db) Başkanın Doğrudan Doğruya veya Doğrudan-Benzeri Bir Seçimle Halk Tarafından Seçilmesi.....	14
dc) Yürütmenin Yasamanın Güvenine Tabi Olmaması.....	15
B. Parlamenter Sistem.....	16
a) İki Başlı Yürütme.....	16
b) Devlet Başkanının Siyasi Açıldan Sorumsuzluğu.....	18
c) İşbirliği ve Bakanlar Kurulunun Siyasi Açıldan Sorumluluğu.....	18
C. Yarı-Başkanlık Sistemi.....	21
a) Duverger'nin tanımı.....	21
b) Sartori'nin Tanımı.....	22

c) Özbudun'un Tanımı.....	22
d) Çalışmada Kullanılacak Kriterler.....	23
da) Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilmesi.....	23
db) İki Başlı Yürütme Yapılanması ve Devlet Başkanının Önemli Yetkilerinin Bulunması.....	23
dc) Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu.....	26
III. 1982 ANAYASASI'NA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİ.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NDA GÜÇLÜ YÜRÜTME ARAYIŞLARI

I. GENEL OLARAK.....	37
II. 1980 ÖNCESİ GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI.....	37
1. Güçlü Yürütme Savunması.....	37
A. DP/AP Çizgisi ve İlgili Çevrelerinin Görüşleri ve Önerileri.....	37
B. Tercüman Seminerleri.....	41
a) Başbakan ve Bakanlar Kurulunun Güçlendirilmesi.....	42
b) Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemi Tercihiyle Yürütmenin Güçlendirilmesi ...	44
c) Klasik Parlamenter Sistem Savunması.....	45
C. "Yeni Forum" Reform Önerileri.....	47
2. Yürütmenin Güçlendirilmesine Karşı Tepkiler.....	51
A. CHP'nin Görüşü ve Önerisi.....	52
B. Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri.....	53
C. Diğer Sol Çevrelerin Tepkileri.....	54
3. Taleplerin Değerlendirmesi.....	57
III. ANAYASA KOMİSYONU'NA SUNULAN GÖRÜŞLERDE GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI.....	58
1. Üniversitelerin Görüşleri ve Önerileri.....	58
A. İÜHF'nin Görüşü.....	59
B. İÜSBF'nin Görüşü.....	61
C. İTİA-SBF'nin Görüşü.....	63
D. AÜHF'nin Görüşü.....	64
E. AÜSBF'nin Görüşü.....	66

F. Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde AÜHF ve AÜSBF'in Görüşü	68
G. AİTİA'nın Görüşü	73
H. ODTÜ'nün Görüşü	74
2. Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü	76
3. Sivil Toplum Örgütlerinin Sunduğu Görüşler	80
A. İşçi ve İşveren Kuruluşlarının Görüşü	80
a) TÜRK-İŞ'in Görüşü	80
b) TİSK'in Görüşü	80
B. Meslek Kuruluşlarının Görüşü	83
a) TMMOB'un Görüşü	83
b) Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (Odalar Birliği)'nin Görüşü	84
c) TZOB'un Görüşü	87
d) TBB'nin Görüşü	89
4. Taleplerin Değerlendirmesi	91
IV. DANIŞMA MECLİSİ'NDEKİ GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI	99
1. Güçlü Yürütme Tezleri	101
A. Kenan Evren'in Görüşü	101
B. Orhan Aldıkaçtı'nın Görüşü	102
C. Diğer Güçlü Yürütme Tezleri	104
2. Hükümet Sisteminde Belirsizlik Yaratıldığı Eleştirisi	108
3. Kamuoyundaki Tartışmalar	112
A. Güçlü Yürütme Tezleri	113
B. Yasamanın Güçlü Kılınması Tezi	113
C. Hükümet Sisteminde Belirsizlik Yaratıldığı Eleştirisi	114
4. Maddeler Üzerindeki Tartışmalar	115
A. Cumhurbaşkanı'nın Güçlendirilmesinin Maddeler Düzeyinde Görünümü	115
a) Cumhurbaşkanı'nın Niteliği ve Tarafsızlığı	115
b) Cumhurbaşkanı'nın Seçimi	121
c) Cumhurbaşkanı'nın Sorumsuzluğu	122
d) Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu	123
e) Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri	124
ea) Başbakanı Azil Yetkisi	128
eb) DDK ile İlgili Görev ve Yetkileri	133

ec) Olağanüstü Hallerle İlgili Görev ve Yetkileri.....	137
ed) Atama Yetkileri	148
1) Merkez Bankası Başkanını Atama Yetkisi.....	148
2) TRT'ye İlişkin Atama Yetkileri	149
3) Anayasa Mahkemesi Üyelerini Seçme ve Atama Yetkisi.....	152
4) HSYK Üyelerini Seçme Yetkisi.....	153
ee) Anayasa Mahkemesi'nin Vermiş Olduğu İptal Kararlarını Yeniden İncelettirme Yetkisi.....	154
f) Geçiş Döneminde Daha da Güçlü Bir Cumhurbaşkanı	155
B. Başbakanın Güçlendirilmesi	159
5. Taleplerin Değerlendirmesi	162

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDEKİ HÜKÜMET SİSTEMİ

TARTIŞMALARI

I. GENEL OLARAK	165
II. TÜRKİYE'DE YAPILAN HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI	166
1. Hükümet Sistemi Ekseninde Yapılan Tartışmalar.....	166
A. Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları	166
a) Cumhurbaşkanlarının Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları.....	168
b) Siyasi Partilerde Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları.....	170
c) Akademik Çevrelerde Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları.....	173
d) Yazılı Basında Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları	177
B. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizmi Gereкли Bulanlar.....	178
C. Parlamenter Sistemden Vazgeçilmemesi Gerektiğini Düşünenler	182
2. Seçim Sisteminde Değişiklik Talep Edenler	183
3. Sorunun Hükümet Sisteminden Kaynaklanmadığını Düşünenler	185
4. Taleplerin Değerlendirmesi	187

SONUÇ YERİNE
TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ SORUNU VAR MI ?

I. GENEL OLARAK	193
II. SORUNLU GÖRÜLEN ALANLAR	193
1. İstikrar Sorunu	193
2. Yürütmenin Zayıflığı	193
3. Demokratik Meşruiyet	194
4. Bürokratik Tahakküm	195
5. Siyasi Yozlaşma	195
III. SORUNLARIN KAYNAĞI DOĞRU TESPİT EDİLİYOR MU ?	196
IV. BAŞKANLIK VEYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ NE GETİRİR ?	201
1. Türkiye'nin Özellikleri	202
A. Türkiye'nin Parti Yapısı ve Parti Sayısı	202
B. Demokratikleşme Düzeyi ve Siyasi Kültür	203
2. Olası Sonuçlar	205
A. Yasama-Yürütme İlişkileri Açısından	205
B. Kişiselleşme Eğilimi Açısından	207
C. Parti Sistemi Açısından	210
D. Seçimlerin Niteliği Açısından	211
V. NE YAPMALI ?	212
KAYNAKÇA	215
ÖZET	236
SUMMARY	237

GİRİŞ

I. ÇALIŞMANIN KONUSU

Siyaset bilimi ile ilgili çalışmalarda, son yıllarda, kurumsal incelemeler önemli derecede artış göstermiştir. Son yıllarda, farklı ülkelerin farklı ekonomik performanslar göstermeleri ve bu farklılıkların kurumsal nüanslarla açıklanabilmesi ve 1989 sonrası komünist rejimlerin çökerek demokrasiye geçiş süreci yaşamaları nedeniyle “anayasal mühendislik” ihtiyacı ortaya çıkmış;¹ bu aşamada yeni demokratikleşen ülkelere, diğer demokrasilerdeki kurumsal düzenlemelerin ithal edilmesi ve bu kurumların ne derece adapte edilebileceği tartışma olmuştur.

Türkiye’de de, bu gelişmelerle kurumsal tartışmalar yaşanmakla ve var olan sistemin işlerliği sorgulanmakla birlikte sistem ile ilgili tartışmalar Cumhuriyetin kurulması ve Cumhuriyetin ilk Anayasası’na kadar uzanmaktadır.² Ancak, bu konuda tartışmaların yoğunlaştığı dönem, 1980 Askeri Müdahalesi öncesi dönemdir. Bu konu ile ilgili tartışmalar anayasa tartışması haline getirilmiş ve sonuçta 1982 Anayasası ortaya çıkmıştır.

1982 Anayasası, getirdiği hükümet sistemi modeli ve bu hükümet sistemi modelinde cumhurbaşkanının konumu açısından tartışma konusu olmuştur. Genel olarak, 1982 Anayasası’nda cumhurbaşkanının parlamenter sistem mantığıyla uyuşmayacak bir biçimde güçlendirildiği görüşü dile getirilmiştir. 1982 Anayasası, gerek tek başına, gerek Türkiye Tarihi’ndeki diğer anayasalarla karşılaştırmalı incelemeye alındığında güçlü bir cumhurbaşkanına sahip olduğu söylenir. Bu, özellikle, 1961 Anayasası ile yapılan karşılaştırmalarda ayırt edici bir özellik olarak göze çarpar.³ 12 Eylül Müdahalesi’nde sorumluluğun 1961 Anayasası’na yüklendiği güçlü bir yürütmeye sahip olunmamasının çalkantılı ve buhranlı yıllara sebep olduğu ileri sürülerek, 1982 Anayasası ile güçlü bir yürütme kurulduğu belirtilir. Bu tespit yüzeysel olmaktan öteye geçmediği gibi, parlamenter sisteme aykırı bir biçimde yürütmenin tarafsız ve sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin nedenlerini cevaplamaya da yetmemektedir.

¹Nihal İncioğlu, “75. Yılda Rejim Tartışmaları: Parlamentarizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimleri”, **Türkiye’de Siyasal Sistem Tartışmaları**, s.1–2, www.tesev.gov.tr sitesinde 22.10.2004 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

²Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, YKY Yayınları, Cogito, Onbirinci Baskı, İstanbul, 2004, s.292–293.

³Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s.61–62.

Bu çalışma, bu son noktadan hareketle, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının diğer parlamenter sistemlere oranla güçlendirilmiş olup olmadığını ve güçlendirilmiş ise güçlendirilmesinin tarihi kökenlerini araştırmaya yöneliktir.

Çalışmanın bazı sınırlamaları bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na tepki niteliği taşımasından yola çıkarak tartışmaların başlangıç noktası olarak 1980 Askeri Müdahalesi öncesi alınmıştır. Yine bu çalışmada, Batı'da genel bir eğilim olarak gözlemlenen yürütmenin güçlendirilmesinin Türkiye ayağının incelenmesi de hedeflenmemiştir. Bir başka ifadeyle, konumuz 1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlendirilmesi değildir. Çalışma yalnızca cumhurbaşkanlığı kanadını incelemeye odaklanmıştır. Bununla birlikte, çalışma, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin kökenlerini bulmayı hedeflese de doğal olarak yürütmenin bir bütün olarak güçlendirilmesi ile ilgili tartışmalara bir ölçüde değinilmiş, cumhurbaşkanının konumunu etkilediği oranda diğer alanlarla ilgili tartışmalara da girilmiştir.

II. ÇALIŞMANIN METODOLOJİSİ

Bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde “Hükümet Sistemleri Açısından Yürütme Organı” başlığı altında, hükümet sistemlerinin tanımlayıcı kriterleri belirlendikten sonra, bu belirleyenler ışığında 1982 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükümet sistemi ve bu hükümet sistemi içerisinde cumhurbaşkanının konumu tespit edilmeye çalışılmaktadır.

İkinci bölüm, çalışmanın ana bölümüdür. Bu bölümde, “1982 Anayasası'nda Güçlü Yürütme Arayışları” başlığı altında, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin kökenlerinin bulunması amaçlanmıştır. Üç kısımdan oluşan bu bölümde, sırasıyla 1980 öncesi güçlü yürütme tartışmaları, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'na sunulan görüşlerde güçlü yürütme tartışmaları ve nihayet Danışma Meclisi'nde güçlü yürütme tartışmaları üzerinde durulmaktadır. Burada amaç, güçlü yürütmenin oluşumu ile ilgili süreci aktararak 1982 Anayasası'ndaki ilgili düzenlemelerin nasıl ortaya çıktığını göstermektir.

Üçüncü bölüm, “1982 Anayasası Dönemindeki Hükümet Sistemi Tartışmaları” başlığı altında, günümüzde yürütülen hükümet sistemi tartışmalarının hangi perspektifte yürütüldüğünü açıklamayı hedeflemektedir. Bu bölümün konmasındaki amaç, günümüz ve geçmiş arasında bir bağlantı kurarak gelişmelere bütüncül açıdan yaklaşma fırsatı bulabilmektir.

Dördüncü ve son bölümde ise, Türkiye’de gerçekten bir sistem sorunu olup olmadığı ve olası bir hükümet sistemi değişikliği durumundaki sonuçları ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bütün bu incelemelerden sonra, bu bölümün son kısmında “Ne Yapmalı?” başlığı altında sisteme ilişkin önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN YÜRÜTME ORGANI

I. YÜRÜTME KAVRAMI

Yürütme, fonksiyonel ve organik olmak üzere iki anlamda kullanılmakta olup devletin klasik fonksiyonları olan yasama ve yargılama dışındaki üçüncü fonksiyonunu oluşturmaktadır. Bu anlamda yürütme, yasama organının koyduğu genel nitelikteki kuralları somut nitelikteki olaylara uygulamak için yapılan işlem ve eylemleri tanımlamak için kullanılmaktadır.⁴

Organik anlamda ise, geniş ve dar olmak üzere iki kullanım alanına sahiptir. Geniş anlamda, hem devletin yürütme gücünü elinde bulunduran devlet başkanı ve bakanlar kurulunu; hem de teknik nitelikte işlemler yapan idare örgütünü kapsamaktadır. Dar anlamda ise, yürütme gücünü elinde bulunduran devlet başkanı ve bakanlar kurulunu ifade etmektedir.⁵ Dar anlamda kullanıldığında Anayasa'nın 8. maddesini karşılamaktadır.

Araştırmamız, yürütme organının devletin diğer organları karşısındaki konumunu ve bunun nedenlerini belirlemeyi amaç edindiğinden, dar anlamda yürütme kavramı üzerinde durulacaktır.

Yürütme organının örgütlenişi, benimsenen hükümet sistemine göre farklılık arz etmektedir. Yürütme organı, “tek başlı (*unitaire*) yürütme”, “kollejiyal (*collégiale*) yürütme” ve “iki başlı (*dualiste*) yürütme” olmak üzere klasik üç tipte görülmektedir.⁶ Sonraki kısım olan “Hükümet Sistemleri”nde, farklı yürütme yapıları incelenirken bu konu üzerinde daha ayrıntılı olarak durulacağından, bu kısımda yürütme tipinin genel olarak nasıl bir yapıda olduğunun belirlenmesiyle yetinilecektir.

Yürütme gücüne, iktidara veraset yoluyla gelen bir monark, zor veya güç kullanarak gelen bir diktatör veya halk tarafından seçilen bir devlet başkanı tek başına sahip olduğu takdirde tek başlı yürütmeden söz edilir.

Kollejiyal yürütme, yürütme organının birçok kişi veya kuruldan oluştuğu yürütme biçimidir. Bu tipte, kurul üyelerinin hukuki durumları birbirine eşit olup, kararlar oy çokluğu ile alınır. Hukuki boyutta böyle olmakla birlikte, uygulamada kurul başkanının göreceli üstünlüğüne rastlanılmaktadır.

⁴Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s.96.

⁵Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, Onuncu Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara, 2004, s.199-200.

⁶Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş İkinci Baskı, Beta, İstanbul, 1991, s.352.

İki başlı yürütme, bir kişi ile bir kurulun yürütme gücünü paylaşmalarına dayanır. Bu yürütme tipinde yürütme organı iki başlı olup; bir tarafta devlet başkanı, diğer tarafta başbakan ve bakanlar kurulu yer almaktadır. Bu tipte tarafların sahip olduğu konuma göre değişik hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum aşağıda incelenecektir.

II. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı konumuna göre ortaya çıkan tasniftir.⁷ Hükümet sistemleri ilk olarak kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı olmak üzere iki gruptan oluşmaktadır. Montesquieu'nun teorisyenliğini yaptığı kuvvetler ayrılığı ilkesi,⁸ günümüzde geçerli olan anayasal sistemlerin hiç birinde teorik ve pratik anlamda geçerli olmamakla birlikte⁹ hükümet sistemleri bu ilke esas alınarak tasnif edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri; yasama ve yürütme güçlerinin sert ve kesin biçimde ayrıldığı başkanlık sistemi ve iki gücün daha yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı parlamenter sistem olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Kuvvetler birliği sistemleri ise, yürütme ve yasama kuvvetlerinin bu organlardan birinde bulunmasına göre yapılmakta, birincisinde birleşmesi durumunda diktatörlük veya monarşi, ikincisinde birleştiği takdirde meclis hükümeti sistemi sözkonusu olmaktadır.

Günümüzde, güçlerin tek organda toplandığı hükümet sistemleri olan meclis hükümeti sisteminin, yaygın kullanıma sahip olmaması ve monarşi veya diktatörlüklerin ise, tarih sahnesinden silinmesi nedeniyle; esas olarak kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri incelenecektir. Bu çalışmada, meclis hükümeti sistemi ve monarşi veya diktatörlük sistemleri üzerinde kısaca, pedagojik açıdan bütünsel inceleme olanağı bulmak için durulacak.

Hükümet sistemleri çalışmalarında genellikle iki yöntem kullanılmaktadır: Saf hükümet sistemi anlatımı ve ülke örneği üzerinden anlatımı. Saf hükümet sistemleri hiç bir ülkede uygulanmadığından bu anlatımlar zorunlu olarak sapmaları kapsamına almak zorundadır. Bu çalışmanın inceleme konusu, "1982 Anayasası'nda Güçlü Yürütmenin Kökenleri"ni belirlemek olduğundan bu tarz bir anlatım şüphesiz çalışma alanının dışına çıkacaktır. Ülke örneği üzerinden anlatım ise, sistemin özelliklerinin ülke örneğine indirgenmesi yanlışlığına neden olacaktır. Bu nedenle, hükümet sistemi anlatımlarında

⁷Özbudun, (2000), s.28.

⁸Kuvvetler ayrılığı kavramı ve önemi için bkz. Erdoğan, (1996), s.99–103; Teziç, (1991), s.388–395; Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:661, Hukuk Fakültesi No:137, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956, s.4–19; Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.68–74.

⁹Erdoğan, (1996), s.103.

sistemin nitelikleri olarak saf hükümet biçimleri anlatılmış olup, hukuki düzenlemeler için sistemin en saf biçimiyle uygulandığı ülke örnekleri tercih edilmiştir.

1. Kuvvetler Birliğine Göre Hükümet Sistemleri

A. Meclis Hükümeti Sistemi

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleşmesi meclis hükümeti sistemi olarak adlandırılmaktadır.¹⁰ Bu hükümet sistemi, ilk olarak Fransa'da 1791 Anayasası uyarınca kurulan “Milli Konvansiyon Meclisi” tarafından uygulandığı için “konvansiyonal sistem” kavramı da kullanılmaktadır.¹¹

Meclis hükümeti sisteminin beş ayırıcı özelliği bulunmaktadır: Yürütmenin tek bir kişiye değil, bir kurula verilmesi, yani yürütme organının kollejyal yürütme tipinde belirmesi; bu kurul üyelerinin tek tek yasama organı tarafından belirlenmesi; yürütme organı üyelerinin azledilebilmelerine karşılık, yürütmenin yasama organını feshetme yetkisinin bulunmayışı; yürütme tarafından alınan kararların yasama organı tarafından değiştirilebilmesi veya iptal edilebilmesi ve ikinci meclise yer vermemesi (bu sistem teorik düzeyde Rousseau'nun halk egemenliği teorisine dayandığı ve bu teorinin temel ilkeleri egemenliğin tek ve bölünmezliği ilkesi olduğu için).¹²

Bu sistemde, yürütme fonksiyonu, yasama organının iradesi doğrultusunda yerine getirilir ve bu fonksiyonu yerine getirmek üzere ayrı bir yürütme organı bulunmaz, bu fonksiyon da yasama organına aittir. Bu sistemin esası da buna dayanmaktadır. Yürütme görevi, yasamanın görevlileri konumunda olan icra komitesince yerine getirilir. Bu komitenin, parlamenter sistemde olduğu gibi, ortak siyasi bir programı yani kendi içinde homojenliği yoktur.¹³ Bu sistemde, devlet başkanına da gerek görülmemiştir.¹⁴

Bu sistem ilk kez 1792–1795 yılları arasında Fransa'da, “Milli Konvansiyon Meclisi” döneminde çok kısa bir süre uygulanmıştır. Aynı dönemde yapılan 1793 Fransa Anayasası, bu sistemi öngörmesine karşın; bu Anayasa uygulanmamıştır. Daha sonra, III. Cumhuriyetin kurulması aşamasında, Milli Meclis tarafından oluşturulan geçici dönemde, 1871–1875 yılları arasında uygulanmıştır. IV. Cumhuriyet kurulurken, hazırlanıp halk oylaması ile reddedilen 19 Nisan 1946 tarihli Anayasa Tasarısı da bu sistemi öngörmüştü.¹⁵ Türkiye’de,

¹⁰Özbudun, (2000), s.329; Teziç, (1991), s.397; Mehmet Turhan, **Siyaset ve Anayasa**, İkinci Baskı, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000, s.92.

¹¹Teziç, (1991), s.397; Turhan, (2000), s.92.

¹²Teziç, (1991), s.398; Turhan, (2000), s.97.

¹³Erdoğan, (1996), s.117.

¹⁴Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Kor Matbaası, İstanbul, 1960, s.21.

¹⁵Erdoğan, (1996), s.117–118; Teziç, (1991), s.399.

1921 Anayasası da, meclis hükümeti sistemini benimsemişti.¹⁶ Türkiye modelinde, olağanüstü yetkileri haiz İstiklal Mahkemeleri oluşturulurken, egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayanılarak yargılama yetkisi de Büyük Millet Meclisi'ne verilmişti.¹⁷ Bu sistem, ayrıca İsviçre'de uzun süre uygulanmıştır.¹⁸

Yukarıda anlatılanlardan anlaşıldığı üzere, meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında birleşmesine ve bunun sonucunda yasamanın üstünlüğüne dayanmaktadır. Kuramsal olarak böyle olmasına karşın, uygulamada sürekli tam tersi gerçekleşmiş; sistemin uygulandığı tüm ülkelerde yürütme, kısa bir süre sonra yasama üzerinde üstünlük sağlamış; hatta bazı ülkelerde otoriter yönetimler ortaya çıkmıştır.¹⁹

B. Monarşi veya Diktatörlük

Kuvvetlerin yürütme organında birleşmesi iki biçimde görülür: Mutlak monarşi ve diktatörlük.²⁰ İkisinin de ortak özelliği, yürütme organının seçim dışı yollarla iktidara gelmesi ve yürütme ve yasama yetkilerinin tek elde toplanmasıdır.²¹ Yürütme organı, tek başlı olabileceği gibi, kollejyal yapıda da olabilir. Yürütme gücü, tek kişi veya grubun elinde olduğu için yürütme çok güçlüdür.

Kralcı monokrasi veya mutlak monarşi yönetimleri tek kişinin yönetimi anlamına gelip, iktidar veraset yoluyla aktarılmaktadır. Diktatörlük yönetiminde ise, yürütme ve yasama yetkilerinin tümü bir kişi veya grubun elinde bulunur. Diktatörlüklerde, yasama meclisi her zaman ortadan kaldırılabilmektedir; ancak mevcut olduğu durumlarda yürütmeye bağımlı hale getirildiğinden, varlığı sembolik olmaktan öteye geçmez.²²

Diktatörlük yönetiminde bazı konularda halk oylamasına başvurulabilmektedir; hatta seçim yoluyla iktidara gelen diktatörler de bulunmaktadır. Napoléon Bonaparte birincisine, Hitler ikincisine örnektir. Ancak, bazı konularda halkın oyuna başvuruluyor olması veya seçimle iktidara gelmiş olma, diktatörlüklere demokratik bir nitelik kazandırmamaktadır. Çünkü gerçek anlamda demokrasiden söz edebilmek için, yönetimin halka dayanması

¹⁶Ayrıntılı bilgi için bkz. Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s.51-74.

¹⁷Teziç, (1991), s.399.

¹⁸Ayrıntılı bilgi için bkz. Teziç, (1991), s.400-401; Turhan, (2000), s.100.

¹⁹Turhan, (2000), s.99.

²⁰Kemal Gözler, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.6.

²¹Özbudun, (2000), s.329.

²²Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:9, Diyarbakır, 1989, s.22.

gerekir.²³ Diktatörlüklerde ise, halkoyu plebisiter niteliktedir. Seçimle iktidara gelme ise, yalnızca iktidara geliş açısından demokratiktir. Bu nedenle, halka dayalı yönetim niteliği ortadan kalkmaktadır.

Totaliter ve otoriter sistemler de, yürütmenin üstünlüğüne dayanan sistemler oldukları için kuvvetler birliği kategorisine dâhil edilmektedir.²⁴

2. Kuvvetler Ayrılığına Göre Hükümet Sistemleri

A. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, tanımlanması zor bir sistemdir. Bunun nedeni, adı başkanlık olan birçok sistemin farklı nitelikler sergilemesidir. Başkanlık sistemi, “anayasal mühendislik” yoluyla kurulan bir hükümet sistemi olup, ilk kez ABD’de ortaya çıkmıştır. Başkanlık sistemi tanımlanırken, genellikle Amerikan prototipinden hareket edilmekte ve diğer ülkelerdeki farklı uygulamalar birer sapma olarak nitelendirilmektedir. ABD örneği, başarılı bir örnek olmasına karşın, saf başkanlık sistemi için bu ülkenin örnek gösterilmesi yanıltıcıdır. Bu incelemede ise, doktrinde farklı yazarların kriterleri ele alınıp bir sonuca ulaşılmaya çalışılacaktır.

a) Sartori’nin Tanımı

Sartori, başkanlık sistemini üç kriterle açıklamaktadır:²⁵

1) Başkanın belirli bir zaman dilimi (4–8 yıl) için doğrudan doğruya veya doğrudan benzeri bir seçimle halk tarafından seçilmesi;

2) Önceden belirlenmiş görev süresi içinde, parlamentonun başkanın görevine son verememesi;

3) Başkanın atadığı hükümete başkanlık etmesi veya başka şekillerde yönlendirmesi.

Sartori, birinci kriterin başkanlık sistemini tanımlamak için zorunlu ama yeterli bir şart olmadığını belirtmektedir. Avusturya, İzlanda ve İrlanda başkanları, doğrudan doğruya halkoyu ile seçilmiş olmalarına rağmen, uygulamada parlamenter sistem devlet başkanları gibi hareket etmektedir. Sartori’ye göre, bu ülkeler, “her bakımdan parlamenter sistem olarak işlerler”.²⁶

Sartori’ye göre, başkanın seçiminde, iki yöntemden biri benimsenebilir: Doğrudan doğruya seçim veya doğrudan-benzeri seçim. Bir seçimin doğrudan-benzeri olup olmadığı,

²³Teziç, (1991), s.395–396; Turhan, (1989), s.22.

²⁴Ayrıntılı bilgi için bkz. Turhan, (1989), s.23–24.

²⁵Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.115.

²⁶Sartori, (1997), s.114.

ara kurumun (seçim kurulu veya parlamento) kendi tercihlerini yapıp yapmadığına göre belirlenebilir. Eğer, ara kurum, seçmenin oy verdiği partiyi desteklemek zorundaysa; dolaylı ve dolaysız seçim arasında fark yoktur. Tam tersine, ara kurum, kendi tercihlerini yapabiliyorsa bu durumda, Sartori'ye göre, birinci kriter ihlal edilmiş olacaktır.²⁷

Sartori'nin ikinci kriteri uyarınca, hükümet ne parlamentonun oyu ile atanır ne de onun oyu ile düşürülebilir. Başkanlık sisteminde, başkan kabinesini kendi inisiyatifi doğrultusunda atar ve azleder. Bu seçimlerde parlamentonun onayının bulunması, başkanın seçme ayrıcalığını ortadan kaldırmaz. Ayrıca, parlamentonun, kabine üyelerini güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırabildiği durumlarda da, yeni atamalar başkanın takdirine göre yapılacağından bu kriter ihlal edilmiş olmaz.²⁸ Başkanın yaşayabilirliğinin parlamentonun güvenine dayanmaması, başkanlık sisteminin zorunlu şartı olmasına karşın; başkanın parlamentoyu feshetme yetkisine sahip olup olmaması, başkanlık sisteminin niteliğini etkilemez. Bu yetki, başkanın otoritesini güçlendirir; ancak diğer tanımlayıcı kriterler mevcutsa, bunu sadece bir anormallik saymak gereklidir.²⁹

Üçüncü kriter ise, başkanın yürütme organını yönlendirmesidir. Yürütme organının tek kişilik olması şart değildir. Sartori, "daha gevşek bir formüleştirmeyi tercih ederek, otoritenin başkandan aşağı doğru dümdüz" inmesini yeterli bulmaktadır. Yani, yürütme organının tek kişilik olmaması, bu kriterin ihlali anlamına gelmeyecektir. Başkan, yürütmeye başkanlık etmeli veya yürütmeyi başka şekillerde yönlendirebilmelidir. Bu üç kriter gerçekleştiği takdirde başkanlık sisteminden bahsedilebilir.³⁰

b) Lijphart'ın Tanımı

Lijphart ise, başkanlık sistemini, onu parlamenter sistemden ayırt eden iki kriterle açıklamaktadır.³¹

1) Bir parlamenter sistemde, yürütmenin başı olan başbakan ve onun kabinesi parlamentonun güvenine dayanır ve parlamentonun güvensizlik oyu ile görevinden uzaklaştırılabilir. Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı olan başkan, anayasanın belirlediği süre için seçilir ve parlamentonun güvensizlik oyu ile istifaya zorlanamaz.

²⁷Sartori, (1997), s.115–116.

²⁸Sartori, (1997), s.114.

²⁹Sartori, (1997), s.118.

³⁰Sartori, (1997), s.114–115.

³¹Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev: Ergun Özbudun/Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1984, s.44–45.

2) Başkanlık sisteminde, başkanın doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti tarafından halkoyu ile seçilmiş olmasına karşın; parlamenter sistemde, başbakan parlamento tarafından belirlenir.

Lijphart, bu temel farklara dayanarak; Finlandiya, V. Fransız Cumhuriyeti ve ABD'yi başkanlık sistemi olarak nitelendirmiştir.³² Lijphart, bu iki temel fark dışında ileri sürülen karşıtlıkları da incelemiş ve bu özelliklerin sistemin niteliğini etkilemeyeceğini ifade etmiştir. Bu karşıtlıklar dört tanedir:

Birincisi, başkanlık sisteminde, parlamento üyeliği ile hükümet üyeliğinin aynı kişide birleşmeyeceğine ilişkin kuraldır. Bu kural, Fransa ve ABD demokrasileri için doğru olmasına karşın, Finlandiya için geçerli değildir. Ayrıca, parlamenter sistemde yürütme üyelerinin parlamenter olmasının da istisnaları mevcuttur. Örneğin, Lüksemburg, Hollanda ve Norveç'te kabine üyeliği ile parlamento üyeliği birleşmez. Bağdaşmazlık kuralı, kabinenin parlamento karşısında otoritesini güçlendirici bir faktördür; ancak bu kuralın geçerli olması, sistemi başkanlık sistemine dönüştürmez.³³

İkincisi, parlamenter sistemde parlamento ve hükümetin yekdiğerinin varlığına son veremesine karşın başkanlık sisteminde parlamento ve başkanın yaşayabilirliğinin birbirinden bağımsız olması kuralıdır. Fransa ve Finlandiya başkanlık sistemlerinde, başkanın yasama organını feshetme yetkisi vardır. Norveç parlamenter sisteminde ise, başbakanın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Lijphart'a göre, böyle bir yetki temel bir fark olarak kabul edilemez; ancak bu kriter yürütmenin gücünü etkiler.³⁴

Üçüncüsü, yürütmenin yapısına ilişkindir. Parlamenter sistemde, yürütme organı iki başlı olmasına karşın, başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Başkanlık sisteminde, başkan, hem devletin başı (*head of state*) hem de yürütmenin başıdır (*chief executive*). ABD için, bu doğrudur; Fransa cumhurbaşkanı, hem devlet başkanı hem de yürütmenin başkanıdır, başbakan ise, "başkanın en önde gelen danışmanı ve yardımcısı durumundadır"; Finlandiya ise, cumhurbaşkanı ve başbakan yetkilerini eşit veya eşite yakın paylaştıklarından, kısmi bir istisnadır. Lijphart'a göre, parlamenter sistemin, iki başlı; başkanlık sisteminin ise, tek başlı olması zorunlu bir kriter değildir. Parlamenter sistemde, hükümet başkanını atamak devlet başkanının sembolik görevlerindedir. Bu usul yerine, parlamento tarafından seçilme usulü kolayca benimsenebilir.³⁵ Devlet başkanının diğer

³²Lijphart, (1984), s.46.

³³Lijphart, (1984), s.47.

³⁴Lijphart, (1984), s.47.

³⁵Nitekim Almanya ve Japonya'da başbakan parlamento tarafından seçilmektedir. bkz. Erdal Onar, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan:

sembolik yetkileri de başbakan tarafından kullanılabilir. Diğer bir deyişle, parlamenter sistemde, başbakan, hem devletin hem de yürütmenin başı olabilir. Nitekim Batı Almanya ve Avusturya federal cumhuriyetlerindeki devletlerin (Lander) parlamenter sistemlerinde, ayrı bir devlet başkanlığına yer yoktur.³⁶ Yine Lijphart'a göre, başkanlık sisteminde bir tarafta devlet başkanının, diğer tarafta başbakanın yer aldığı iki başlı yürütme mümkündür.³⁷ Nitekim Lijphart, daha sonraki tarihli bir eserinde başbakanın doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği 1996–2001 İsrail deneyimini başkanlık sistemi olarak nitelendirmektedir.³⁸

Son olarak, parlamenter sistemde, hükümetin kolektif bir organ olmasına karşın, başkanlık sisteminde, başkanın yürütmenin tek sahibi olmasıdır. Lijphart'a göre, parlamenter sistemde, böyle bir nitelik gözlenmekle beraber, “parlamenter sistemlerde başbakanın kabine içindeki durumu, mutlak üstünlükle diğer bakanlarla hemen hemen eşit bir statü arasında değişir”. Aynı şekilde, başkanlık sisteminde, yürütme yetkisinin tek kişi başkandan ve sekreterlerinden oluşması zorunlu değildir.³⁹ Ancak, daha sonraki tarihli bir çalışmada Lijphart, bu görüşünü değiştirmiş ve yürütme yetkisinin tek kişide toplanmasını başkanlık sistemi için zorunlu unsur kabul etmiştir.⁴⁰

Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.74. Onar'ın bu tebliği ayrıca aynı başlık altında TBB tarafından 09–31 Ocak 2001 tarihinde düzenlenen “Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı”nda sunulmuş ve 12 numaralı yayın olarak **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı** adlı kitapta 362–389. sayfalar arasında yayımlanmıştır.

³⁶Lijphart, (1984), s.48.

³⁷Lijphart, (1984), s.48.

³⁸Arend Lijphart, **Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries**, Yale University Press, New Haven and London, 1999, s.119. Ancak İsrail'in 1996–2001 yılları arasında yaşadığı deneyimin hükümet sistemi niteliği doktrinde tartışmalıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdal Onar, **İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü**, 72 Tasarım Ltd. Şti., Ankara, 2003, s.45-56. Hükümet sistemlerini; başkanlık sistemi, parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve süper-başkanlık sistemi (*superpresidentialism*) olmak üzere dört kategoride inceleyen Fish, 1993 Rusya Anayasası'nın öngördüğü iki başlı yürütme yapılanmasını başkanlık sistemine dahil etmektedir. Fish, bir tarafta kararname çıkarma, hükümetin oluşum biçimine karar verme gibi güçlü ve önemli yetkilerle donatılmış devlet başkanı, diğer tarafta oldukça zayıf bir başbakanın öngörüldüğü sistemleri süper-başkanlık sistemi olarak nitelendirmektedir bkz. Onar, (2005), s.77-78; Uluşahin ise, devlet başkanının önemli yetkilerinin bulunduğu ve başbakanın da mevcut olduğu sistemleri, bu arada Rusya'yı, “iki başlı yürütme” olarak değerlendirmektedir. Nur Uluşahin, **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2002, s.63–75. Rusya'nın öngördüğü hükümet sistemi modeli ve bu konudaki tartışmalar için bkz. Tarkhan Shukurov, **Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirmeler ışığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s.68–161.

³⁹Lijphart, (1984), s.48.

⁴⁰Arend Lijphart, “Introduction”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijpart, Oxford University Press, England, 1994, s.3.

c) Linz'in Tanımı

Linz, başkanlık sisteminin üç ayırıcı kriteri olduğunu ifade etmektedir.⁴¹

1) Yürütme gücünü elinde bulunduran başkan ile yasama gücünü elinde bulunduran parlamento ayrı ayrı halkoyu ile seçilerek demokratik meşruluğa sahiptir.

2) Başkan ve parlamentonun görev süreleri sabittir. Başkan, bir cezai sorumluluk yolu olan *impeachment* dışında düşürülemez. Buna paralel olarak, parlamentonun yaşayabilirliği de başkana bağlı değildir. Bu özellik başkanlık sistemini katı hale getirmektedir.

3) Yürütme yetkisinin tek sahibi başkandır. Kabine üyeleri, başkanın sekreterleri sayılır. Yürütmeden sorumlu olan tek kişi başkandır.

Linz'e göre, bu üç ayırt edici kriterin yanında, bazı tali özellikler de bulunmaktadır. Bunlar ise, başkanın görev süresinin sınırlı olması; başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde başkan yardımcısının otomatik halefiyeti; başkanın kabine üyelerini atamak ve azletmek konusunda mutlak yetkiye sahip olmasıdır.

d) Çalışmada Kullanılacak Kriterler

Yukarıdaki açıklamalardan yola çıkarak üç ayırt edici kriter kullanılacaktır. Bunlar: Tek başlı yürütme ve yürütmenin yönlendiriciliği, başkanın doğrudan doğruya veya doğrudan-benzeri bir seçimle halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin yasamanın güvenine tabi olmaması.

da) Tek Başlı Yürütme ve Yürütmenin Yönlendiriciliği

Başkanlık sistemi, parlamenter sistemin aksine tek başlı yürütmeye sahiptir.⁴² Başkan, hem devletin hem de hükümetin başıdır. Sistem ikili otoriteye izin vermez. Kural böyle olmakla birlikte, yürütmenin tek başlı oluşunun istisnası mevcuttur. Başkanlık sisteminde, sembolik yetkiler kullanan bir devlet başkanı ile icrai yetkiler kullanan bir hükümet başkanı bir arada bulunabilir. Bu durumda, başkanlık sıfatı, hükümetin başındaki kişiye aittir. Örneğin, Hollanda'da 1960'ların sonları ile 1970'lerin başları arasında, monarşik yönetime son vermemekle beraber, başbakanın dört yıllık bir süre için doğrudan doğruya halkoyu ile seçilmesi yolundaki öneride, başbakan, başkanlık sistemindeki hükümet

⁴¹Juan J. Linz, "Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Çev: Ergun Özbudun/ Levent Köker, Yetkin Basımevi, 08-10 Ekim 1992 tarihleri arasında, Avrupa Konseyi, T.C. Dışişleri Bakanlığı ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa düzenlenen Unidem Konferansı'na sunulan tebliğler ve tartışma özetleri, Ankara, 1993, s.118-125.

⁴²Erdoğan, (1996), s.105; Teziç, (1991), s.426; Ömer Uğur Gençcan, **Başkanlık Rejimi**, Adil Yayınevi, Ankara, 1997, s.10.

başkanı statüsünde olacak, aynı zamanda hükümdar bulunduğu için iki başlı bir yürütme olacaktır.⁴³ Bu durum, bu kriteri ihlal etmemekle birlikte başkanlık sisteminden bir sapmaya neden olacaktır.

Başkanlık sistemi, aynı zamanda tek kişilik bir görünüme sahiptir. Başkan, yürütme yetkisini ya doğrudan doğruya ya da sekreterleri aracılığıyla kullanır. Başkan, sekreterlerin görüşleriyle bağlı olmadığı gibi, başkanın sekreterlerin görüşüne başvurmaya dahi ihtiyacı yoktur. Sekreterlerin atanmasında yetkili organ başkanlıktır. Bazen, başkanın atamasına başka bir organın onayı eklense dahi yeni yapılacak atamalarda, başkanın takdir yetkisi olduğundan; başkanın tek yetkili güç olduğu söylenebilir. Kısaca, başkan, kendi inisiyatifi ile oluşturduğu yürütme organının tek yönlendirici gücüdür. Başkanlık makamının tek kişilik olmasının da istisnası mevcuttur. Örneğin, Uruguay'da 1952'den 1967'e kadar bu tür bir kollejyal başkanlık uygulanmış;⁴⁴ Bosna-Hersek'te, 14 Aralık 1995 yılında imzalanan Dayton Anlaşması uyarınca bir Boşnak, bir Sırp ve bir Hırvat'tan oluşan bir Başkanlık Divanı kabul edilmiştir.⁴⁵ 1960–1963 yılları arasında ise, Kıbrıs'ta Rum tarafınca seçilen bir Rum başkan ile Türk tarafınca seçilen bir Türk başkan yardımcısı öngörülmüştü.⁴⁶ Başkanlık makamının kollejyal ve iki başlı olmasına dair bu örnekler başkanlık sisteminde bir sapmaya yol açmaktadır.⁴⁷

1787 ABD Anayasası'na göre, yürütme gücünün tek sahibi başkandır. Anayasa başkanın görevlerini ve yetkilerini ayrıntılı bir biçimde saymış olmasına karşın, başkan yardımcısına, başkanın kabinesine ve diğer federal görevlilere belirgin bir yönetim görevi vermemiştir.⁴⁸ MGK, Bütçe Bürosu ve Beyaz Saray Bürosu gibi kurumlar da direkt ve sadece başkana bağlanmıştır.⁴⁹ Başkanın çok önemli ve geniş yetkileri bulunmaktadır: Başkan, federal memurların atanmasını, Senato'nun onayıyla yapmaktadır; ancak başkan bu memurları Senato'nun onayına gerek olmadan görevden alabilmektedir. Ülkenin dış politikasını da esas olarak başkan yönlendirmektedir. Başkan, aynı zamanda, ABD ordu ve donanmasının başkomutanıdır. Savaş ilanına karar verme yetkisi Kongre'de olmakla birlikte

⁴³Lijphart, (1984), s.48.

⁴⁴Lijphart, (1984), s.48.

⁴⁵Mirzet Mujezinovic, "Bosna Hersek'teki Anayasa Tartışmaları ve Reform Süreci", **The Journal of Turkish Weekly**, <http://www.turkishweekly.net/turkce/yazarlar.php?type=12&id=17> sitesinde 29.07.2005 tarihi itibari ile yayımlanmıştır. Ayrıca bkz. "Aliya İzzetbegoviç'i Onbinler Uğurladı", **Akşam**, 26.12.2002.

⁴⁶1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 1. maddesinde bu durum hüküm altına alınmıştır, bkz. **Türk Anayasa Hukuku Sitesi**, <http://www.mahkemeler.net/mahkeme-web-t/anayasa/1960.doc>; Murat Sarıca, Erdoğan Teziç ve Özer Eskiurt, **Kıbrıs Sorunu**, İÜ Yayınları No: 459, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü No: 10, 1975, İstanbul, s.22–24.

⁴⁷Uluşahin, (1999), s.167–173.

⁴⁸Mehrigül Keleş, **Başkanlık Rejimi**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 1996, s.86 ve 116–117.

⁴⁹Yaşar Gürbüz, **Karşılaştırmalı Siyasi Sistemler**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1987, s.9.

başkanın tek başına askeri harekâta karar verme yetkisi bulunmaktadır. Başkan, bunalım ve savaş gibi olağanüstü hallerde, Kongre'den olağanüstü yetkiler alıp, bu dönemde neredeyse tek yetkili duruma gelmektedir.⁵⁰ Bu durum, başkanın yürütme gücünün tek sahibi, en azından tek yönlendiricisi olmasını doğrulamaktadır.

1787 ABD Anayasası uyarınca, başkanın kabinesi sekreterlerden oluşmaktadır. Sekreterler, Kongre üyesi olmayıp, başkanın talebi ve Senato'nun onayı⁵¹ ile atanırlar; ancak görevden uzaklaştırılmaları başkanın inisiyatifindedir.⁵² Sekreterler, bakan niteliğinde de değildir; başkanın yardımcısı ve danışmanı konumundadır ve başkanın belirlediği politikayı yürütmek zorundadır. Bazı başkanlar, sekreterlerin fikrine önem verip, sekreterlerin kararları doğrultusunda hareket etseler de, bu son sözün başkanda olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.⁵³ Nitekim Lincoln, yaptığı bir toplantıda sekreterlerin kendisine muhalif olduğunu fark edince, “Yedi hayır, bir evet; evetler çoğunluktadır” demiş ve kendi kararına üstünlük tanımıştır.⁵⁴

db) Başkanın Doğrudan Doğruya veya Doğrudan-Benzeri Bir Seçimle Halk Tarafından Seçilmesi

Başkanlık sisteminde, başkan ve yasama organı ayrı ayrı halk tarafından seçilir. Diğer bir ifadeyle, başkanlık sisteminde, yürütme, parlamenter sistemde olduğu gibi varlığını yasama organına borçlu değildir. Başkan, doğrudan doğruya veya doğrudan-benzeri bir seçimle halkoyu ile seçilir. Örneğin, ABD'de, halk başkan ve başkan yardımcısı (*vice-president*) için doğrudan doğruya oy kullanmaz; her eyaletin Kongre'de bulundurduğu temsilci ve senatör sayısına (535) eşit sayıdaki ikinci seçmenleri belirler.⁵⁵ Bu ikinci seçmenler, partili olduklarından, kendi partisinin başkan ve başkan yardımcısına oy verirler.⁵⁶ Bu nedenle, başkan ve başkan yardımcısı doğrudan-benzeri bir yöntemle seçilmiş sayılır. 1967 Bolivya Anayasası'na göre ve 1943 ve 1990 tarihlerinde Lübnan'da ise, yasama

⁵⁰Ali Öztekin, **Siyaset Bilimine Giriş, Toplum, Devlet, Parlamento, Hükümet, Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Dördüncü Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.342; Keleş, (1996), s.85-96.

⁵¹Senato, uygulamada, inisiyatif kullanmamakta ve başkanın belirlediği listeyi onaylamaktadır. Başkanın kabine adaylarının, siyasi nedenlerle kabul edilmediği durumlarda, genellikle adayın sosyal davranışlarına dayanılarak aday reddedilmektedir. Ancak siyasi gerekçenin açıklandığı da gözlenmiştir. Uluşahin, (1999), s.50-51.

⁵²Keleş, (1996), s.118.

⁵³Gençcan, (1997), s.22-24.

⁵⁴Maurice Duverger, **Siyasi Rejimler**, Çev: Yaşar Gürbüz, Yükselen Matbaası, 1963, İstanbul, s.99.

⁵⁵Turhan, (1989), s.34

⁵⁶Duverger, (1963), s. 98; Öztekin, (2003), s.340; Teziç, (1991), s.426; Turhan, (1989), s.34; İkinci seçmenin salt çoğunluğunu alan başkan seçilmiş olur. Eğer hiç kimse 270 oy alamazsa Temsilciler Meclisi başkanı, Senato ise başkan yardımcısını seçer. Bu oylama eyalet sayıları üzerinden yapılır. Bu durumda başkan seçilmek için 26 eyaletin oyunun alınması gerekmektedir. Eğer temsilciler bu aşamada da bir başkan belirleyemezse Senato tarafından seçilen başkan yardımcısı başkan olarak göreve başlar ve kendisine bir başkan yardımcısı seçer. Gürbüz, (1987), s.9.

organı tarafından yapılan dolaylı bir seçim sözkonusudur. Bu ülkelerde, yasama organı tercihini yaparken tamamen serbest davrandığından; seçim, doğrudan-benzeri olarak nitelendirilemez.⁵⁷

Başkan ile birlikte başkan yardımcısı da doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. ABD’de, geniş halk kitlelerinin desteğini almak için; başkan adayı kuzeyi temsil ediyorsa, güneyi temsil eden bir başkan yardımcısı adayına; başkan adayı sağ kesimi temsil ediyorsa, sol kesimi temsil eden bir başkan yardımcısı adayına yer verilmektedir. Başkan yardımcısı, başkanın ölüm, *impeachment*, istifa ve başka bir nedenle görevini yapamayacak bir duruma gelmesi durumunda, başkanlık görevini yüklenmektedir. Anayasa uyarınca, başkan yardımcısının en önemli görevi Senato Başkanlığı görevini yerine getirmektir. Ancak, başkan yardımcısı, bu görevi sürekli olarak yerine getiremediğinden, Senato kendisine Senato Başkanlığı görevini yürütecek bir başkan yardımcısı seçmektedir.⁵⁸ Başkan yardımcısı, yalnızca oyların eşitliği halinde oylamaya katılmaktadır.⁵⁹

dc) Yürütmenin Yasamanın Güvenine Tabi Olmaması

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin aksine; başkan, anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve başkanın yaşayabilirliği yasamanın güvenine tabi değildir. Başkan, yasama organının oyuyla *impeachment* haricinde istifaya zorlanamaz.⁶⁰ *Impeachment*, siyasi bir sorumluluk mekanizması olmayıp, son derece istisnai bir yoldur ve cezai sorumluluğa tekabül eder. Bu nedenle, başkanlık sistemiyle çelişen bir yönü yoktur.

Başkanın yaşayabilirliğinin yasamanın güvenine bağlı olmamasına karşın, başkanın yasama organını feshetme yetkisine sahip olması sistemin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu yetki kuşkusuz, başkanın yasama karşısındaki gücünü pekiştirecektir. Örneğin, 1989 Şili ve 1966 Uruguay Anayasaları, başkana yasama organını feshetme yetkisi vermiştir.⁶¹ Başkanın fesih yetkisine sahip olması, başkanlık sisteminde sapmaya yol açmasına karşın; yasamanın başkanı güvensizlik oyu veya gensoru önergesiyle düşürme yetkisine sahip olması durumunda, sistem başkanlık olarak nitelendirilemeyecektir. Örneğin, 1933 Peru, 1925 Şili ve 1929, 1945, 1946, 1967 ve 1978 Ekvador, 1934, 1942 ve 1966 Uruguay ve 1940 Küba Anayasaları uyarınca, yasama organları güvensizlik oyuyla başkanı düşürebilmekte ve bu nedenle başkanlık sistemi niteliğini yitirmektedir.⁶²

⁵⁷Uluşahin, (1999), s.175–180.

⁵⁸Esat Çam, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s.109–110.

⁵⁹Keleş, (1996), s.116.

⁶⁰Lijphart, (1984), s.44–45; Sartori, (1997), s.118; Uluşahin, (1999), s.183–195.

⁶¹Uluşahin, (1999), s.183–192.

⁶²Uluşahin, (1999), s.183–195.

B. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem de, başkanlık sistemi gibi kuvvetler ayrılığına dayanır. Fakat bu kuvvetler ayrılığı, başkanlık sistemindeki gibi keskin olmayıp kuvvetler arasında işbirliği mevcuttur. Bu sistemde, organların işbirliği karşılıklı bağımlılık ve etkileşim araçları ile sağlanmaktadır.⁶³

Parlamenter sistemin ayırt edici üç kriteri bulunmaktadır. Bu kriterler, başkanlık sisteminde olduğu gibi parlamenter sistemin ayırt edici ve temel niteliğini ortaya koyan kriterlerdir. Bunlar: Yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu ve bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğudur.

a) İki Başlı Yürütme

Parlamenter sistemde, yürütme organı, bir tarafta tarafsız olan ve sembolik yetkileri bulunan devlet başkanı;⁶⁴ diğer tarafta siyasi bakımdan sorumlu ve yürütme yetkisinin icrai kanadında bulunan bakanlar kurulu ve başbakan⁶⁵ oluşmaktadır. Bakanlar kurulu, kolektif bir organ olup başkanlığını başbakan yapmaktadır. Günümüzdeki, bütün parlamenter sistemlerde yürütme organı bu ikili yapıya sahiptir.⁶⁶

Yürütme organı, iki başlı olmakla beraber yürütme yetkisi bakanlar kuruluna aittir.⁶⁷ Parlamenter sistemde, bakanlar kurulu, ülkenin genel siyasetinin belirleyici gücü konumundadır. Bu güç, bakanlar kuruluna icrai kararlar alma yetkisi verir. Bakanlar kurulu, kanun tasarıları hazırlar, tüzük çıkarır, ülkenin milli güvenlik siyasetini tespit eder, bütçe yapar ve yürütme fonksiyonuyla ilgili diğer düzenleyici işlemleri yapar.⁶⁸

Parlamenter sistem, yürütmenin bakanlar kurulu kanadı ile yasama organı arasındaki ilişkiler çerçevesinde incelenir. Devlet başkanlığının yapısı, iki başlı yürütmenin tanımlanmasında önemli değildir. İster seçimle, ister kooptasyon (*cooptation*), ister veraset yoluyla gelmiş olsun; ister bir kral, ister bir imparator veya isterse bir cumhurbaşkanı olsun,

⁶³Teziç, (1991), s.401.

⁶⁴Parlamenter cumhuriyetlerde ve parlamenter monarşilerde devlet başkanları değişik isimler alabilmektedir. Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, Japonya, Lüksemburg ve Norveç gibi parlamenter monarşilerde cumhurbaşkanına kral, kraliçe, imparator, büyük duk, egemen gibi isimler verilmekte iken; parlamenter cumhuriyetlerde ise, Almanya ve Avusturya'da olduğu gibi Federasyon Başkanı, İtalya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da olduğu gibi Cumhurbaşkanı, İsrail'de olduğu gibi Devlet Başkanı, İrlanda'da olduğu gibi Başkan ve Avustralya'da olduğu gibi Vali ismi gibi değişik isimler alabilmektedir, bkz. Gözler, (2001), s.45, 55.

⁶⁵Başbakan da ülkelere göre şansölye, başkan-bakan ve taoiseach gibi değişik isimler alabilmektedir, bkz. Lijphart, (1984), s.44.

⁶⁶Lijphart, (1984), s.47.

⁶⁷Mustafa Erdoğan, "Parlamenter Rejim Açısından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu", **Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s.29.

⁶⁸Erdoğan, (1993), s.40.

önemli olan bakanlar kurulu karşısındaki bağımsız yapısıdır.⁶⁹ Devlet başkanının görevi, yasama ve yürütme arasındaki çatışmalarda hakemlik yapmaktır.⁷⁰ Ona verilen görevler de, hakemlik rolünün gereği olup çatışmaların yaşanmaması için uzlaşmacı davranmaktan ibarettir. Bu nedenle, devlet başkanının işlemleri karşı-imza (*contreseign*) kuralına tabi tutulmuş ve bu sayede devlet başkanının günlük siyasetin dışına çıkması sağlanabilmiştir.⁷¹ Yine, devlet başkanının tarafsızlığını sağlamak için, devlet başkanlarının gizli oyla seçilmesi benimsenmiştir.⁷² Devlet başkanının partili olmaması da, tarafsızlığını sağlamak için getirilen kurumlardan biridir.

Parlamente sistemi, ortaya çıkışında parlamentonun egemenliğini ilkesine dayanıyordu. Partilerin siyasi yaşama hâkim olmasıyla birlikte, parlamente sisteminde parlamentonun egemenliği⁷³ kavramı uygulamada yerini, yürütmenin üstünlüğü kavramına bırakmıştır. Günümüzde, milletvekilleri partililerden oluşmakta; çoğunluğun parti lideri ise, başbakan seçilmektedir. Başbakan, bakanları partinin ileri gelenlerinden seçmektedir. Azınlık hükümetleri dışındaki hükümetler, parlamentonun çoğunluğundan çıkmakta, yürütme ve yasama aynı partinin denetimi altında olmaktadır. Parti disiplini sayesinde ise, hükümetin kararlarına ve uygulamalarına muhalefet sözkonusu olmamaktadır.⁷⁴ Yürütmenin üstünlüğü, başbakanın kişiliğinde somutlaşmaktadır.⁷⁵ Başbakanlık kurumu, kral ve kabine arasında sözcülük yapmak üzere kurulmuş bir organ iken;⁷⁶ parti disiplini, parti liderliği, idari, psikolojik ve siyasi nedenlerle konumu güçlenmiş, “eşitler arasında birinci (*primus inter pares*)” olmaktan çıkmıştır.⁷⁷

İngiltere’de, önemli siyasi kararlar, ya doğrudan doğruya bakanlar kurulu veya başbakan ya da onun inisiyatif ile alınmakta, parlamento ise biçimsel bir onay işleminde bulunmaktadır. Bunun nedeni, bakanlar kurulunun çoğunluğa sahip parti tarafından kurulmasıdır. Yani, bakanlar kurulu ve parlamento çoğunluğu arasında bir özdeşlik var olup, yasama işlevi ve yasama denetimi önemini yitirmiş bulunmaktadır. Hatta, çoğunluk partisinin lideri parlamento denetimi altında tutmaktadır. Bu nedenle, İngiltere’deki

⁶⁹Duverger, (1963), s.33.

⁷⁰Aldıkaçtı, (1960), s.105.

⁷¹Turhan, (1989), s.52.

⁷²Gözler, (2001), s.59.

⁷³Sartori, (1997), s.137.

⁷⁴Cem Eroğul, **Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)**, Gözden Geçirilmiş Yedinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004, s.5; Erdoğan, (1996), s.112–113.

⁷⁵Erdoğan, (1996), s.113; Güneş, (1956), s.59.

⁷⁶Eroğul, (2004), s.47.

⁷⁷Erdoğan, (1993), s.41.

parlamenteer sistem modeli, bazı yazarlar tarafından “başbakanlık sistemi” olarak adlandırılmaktadır.⁷⁸

b) Devlet Başkanının Siyasi Açından Sorumsuzluğu

Parlamenteer sistem, teorik olarak parlamentonun üstünlüğüne dayandığı için, yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olmasını gerektirmektedir. Ancak, parlamenteer sistemin menşei olan İngiltere’de, parlamentonun egemenliği kavramı ortaya çıkınca, “kral yata yapmaz” ilkesi gereğince sorumlu tutulması mümkün görülmemiştir. Kral, sorumlu tutulamayınca yetki verilmemesi gereği ortaya çıkmıştır.⁷⁹ Yani tarihsel olarak, burada öncelik sorumsuzluktur. Başka bir ifadeyle, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu yetkisizliği beraberinde getirmiştir. Sorumlu tutulmadığı için yetkisizdir. Bu, aynı zamanda, kamu hukukunun “yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi”nin sonucudur.⁸⁰ Bu nedenle, devlet başkanı, sahip olduğu yetkileri tek başına değil; başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzası ile kullanabilmektedir. Parlamenteer sistemde, siyasi sorumluluğu bakanlar kurulu taşıdığından yetkili kurum, bakanlar kuruludur.⁸¹

Parlamenteer monarşilerde, devlet başkanlarının cezai ve hukuki sorumsuzlukları da siyasi sorumsuzlukları gibi mutlaktır.⁸² Bu, yukarıda açıklanan “kral hata yapmaz” ilkesinin sonucudur. Parlamenteer cumhuriyetlerde ise, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu mutlak olup cezai ve hukuki açıdan ise, sorumsuzluk sadece görev alanına ilişkindir. Devlet başkanı, görevi dışındaki fiillerden diğer vatandaşlar gibi hukuki ve cezai anlamda sorumludur.

c) İşbirliği ve Bakanlar Kurulunun Siyasi Açından Sorumluluğu

Parlamenteer sistemde, başkanlık sisteminin aksine yürütme ve yasama organları arasında fonksiyonel ve organik anlamda işbirliği mevcuttur.⁸³

Fonksiyonel işbirliği, yasama sürecinde belirlemektedir. Parlamenteer sistemde, kanunlar genellikle, bakanlar kurulu tasarılarından çıkmaktadır. Hatta azınlık hükümeti

⁷⁸Erdoğan, (1993), s.41; Sartori, parlamenteer sistemi yönetimin etkinliğine göre, “başbakanlık”, “işleyen parlamentarizm” ve “meclis hükümeti” sistemi olarak üçe ayırmakta ve başbakanlık modeliyle İngiltere’deki modeli kastetmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Sartori, (1997), s.141–149.

⁷⁹Eroğul, (2004), s.45–46.

⁸⁰Erdoğan, (1993), s.29; Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Onikinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.69; Gözler, (2001), s.80–81; Teziç, (1991), s.404, 406; Turhan, (1989), s.51–52.

⁸¹Teziç, (1991), s.406; Eroğul, (2004), s.45–46.

⁸²Teziç, (1991), s.404; Güneş, (1956), s.60.

⁸³Turhan, (1989), s.43.

olarak kurulmamışsa; bakanlar kurulu, kanunların hazırlanmasında olduğu gibi kanunların kabul veya reddedilmesinde de söz sahibi olmaktadır.⁸⁴

Organik işbirliği, yürütmenin bakanlar kurulu üyelerinin özellikle başbakanın yasama organı üyelerinden oluşması ve yasama organı tarafından seçilmesidir. Devlet başkanının kaynağı, ülkelere göre farklılık göstermektedir. Monarşilerde, devlet başkanı hükümdar olmasına karşın; cumhuriyetlerde, iki tip belirleme olabilmektedir. Bazı ülkelerde halk tarafından;⁸⁵ bazılarında ise, parlamento tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı olabilmektedir.⁸⁶ Bu son durumda, yürütme organının her iki kanadının belirleyicisi yasama organı olmaktadır. Bazı yazarlarca, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi sistemin mantığına aykırı bulunmaktadır.⁸⁷ Bu görüş taraftarlarına göre, halk tarafından seçilmekle dolaysız meşruiyete sahip olacak devlet başkanını normal konumu içinde tutmak ve sistemin dengesini korumak zordur.⁸⁸ Bu endişe haklı olmakla birlikte, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi değil, sistemdeki rolü önemli olmaktadır. Devlet başkanı, sistemin en önemli unsuru, yani önemli görev ve yetkilerle donatıldığı takdirde sistemin niteliği değişmekte ve yarı-başkanlık benzeri karma sistemlere dönüşmekte; görevleri sembolik kaldığı veya anayasal düzeyde önemli görevlerle donatılmakla birlikte sembolik bir devlet başkanı gibi davrandığı durumlarda ise, sistem parlamenter sistem gibi işlemektedir.⁸⁹

Yürütme organının varlığını yasama organına borçlu olmasının bir diğer anlamı ise, bakanlar kurulunun yasama organının güvenine bağlı olarak görevde kalabilmesidir. Yasama organı, bakanlar kuruluna verdiği güvensizlik oyuyla bakanlar kurulunu her zaman düşürebilmektedir. Buna karşın, yasama organının devlet başkanını düşürme yetkisi yoktur.

Parlamenter sistemde, yürütmenin bakanlar kurulu kanadının yasama organı önünde siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk, bakanlar kurulunun görevini sürdürebilmesi için yasama organının güvenini haiz olması gereğinden kaynaklanmaktadır. Çok partili parlamenter sistemlerde, genellikle, başbakan, devlet başkanınca atanmakta ve

⁸⁴Erdoğan, (1996), s.113; Turhan, (1989), s.43.

⁸⁵Avusturya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz örnekleri için bkz. Sartori (1997), s.171.

⁸⁶Teziç, (1991), s.403.

⁸⁷Georges Vedel, "Temel Hukuki Seçenekler", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Çev: Ergun Özbudun, Levent Köker, Yetkin Basımevi, 08–10 Ekim 1992 tarihleri arasında, Avrupa Konseyi, T.C. Dışişleri Bakanlığı ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa düzenlenen Unidem Konferansı'na sunulan tebliğler ve tartışma özetleri, 1993, Ankara, s.97–98.

⁸⁸Gözler, (2001), s.61; Mustafa Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemi Üstüne" ve "Cumhurbaşkanlığı, Başkanlık, Yarı-başkanlık Tartışması", **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s.79–89 ve 90–93.

⁸⁹Sartori, (1997), s.167–168; Ergun Özbudun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara, 1993, s.139–140; Maurice Duverger, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Sistemi", *European Journal of Political Research* 8, 1980, s.165–187'den Çev: Turhan, **Devlet ve Hukuk**, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000, s.71–74.

yasama organı güvensizliğini belirtmediği sürece, yasama organının güvenine sahip olduğu varsayılmaktadır.⁹⁰ Siyasi sorumluluk, iki grupta toplanmaktadır: Bireysel ve kolektif sorumluluk.⁹¹ Bakanlar kurulunun üyeleri konumundaki bakanlar, kendi emri altında yapılan işlemlerden dolayı sorumluluğa sahip olmakta ve bu sorumluluk bireysel sorumluluk olarak adlandırılmaktadır. Bakanlar kurulunun, hükümetin genel siyasetiyle ilgili işlemlerden dolayı sorumluluğu ise, bölünemez ve bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğunu gerektirir. Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı ve hükümetin genel siyasetinin belirleyicisi konumunda olduğundan, onun sorumluluğu kolektif sorumluluktur. Başbakana karşı verilen güvensizlik, hükümete verilen güvensizlik anlamına geldiğinden; başbakanın düşürülmesi, hükümetin düşürülmesi anlamına gelmektedir.

Doktrinde, yasama organının bu silahına karşılık yürütme organının da yasama organını feshetme yetkisinin bulunması gerekip gerekmediği konusunda fikir birliği mevcut değildir. Bazı yazarlar, siyasi sorumluluk ve fesih araçlarının eşit ve karşılıklı olduklarını, bu nedenle hükümetin yasama organını feshetme yetkisine sahip olduğunu⁹² ve bu sistemi, meclis hükümeti sisteminden ayırt eden bir kriter olduğunu ileri sürmektedir.⁹³ Sartori ve Lijphart ise, fesih yetkisinin parlamenter sistem ve başkanlık sistemini ayırt edici bir kriter olarak kullanılamayacağını, bu silahın yürütme organının otoritesini arttırdığını düşünmektedir.⁹⁴ Başkanlık sistemi kısmında anlatıldığı üzere, fesih yetkisi başkanlık sistemi ve parlamenter sistemi ayırt edici kriter olarak kullanılamaz. Ancak, fesih yetkisinin hükümet bunalımını çözücü bir etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, parlamenter sistemin işleyişi için önem arz etmektedir. Bilindiği gibi, Türkiye’de, 1961 Anayasası döneminde fesih mekanizmasının güçleştirilmiş olması, hükümet bunalımlarının çözülmesini engellemiştir.⁹⁵ Bu nedenle, fesih mekanizması parlamenter sistemin zorunlu unsuru olarak kabul edilmese bile, parlamenter sistemin işleyişinde önemli araçlardan biri olmaktadır. Günümüzde, bu silah iktidardaki parti tarafından kendi oyunu arttırabileceğini düşündüğü en uygun zamanda kullanılmaktadır.⁹⁶

⁹⁰Lijphart, (1984), s.45.

⁹¹Bakanlar kurulunu denetim mekanizmaları için bkz. Güneş, (1956), s.66–70; Şeref İba, **Parlamenter Denetim “Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği”**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997.

⁹²Güneş, (1956), s.81; Duverger, (1963), s.39.

⁹³Aldıkaçtı, (1960), s.61.

⁹⁴Sartori, (1997),s.118; Lijphart, (1984), s.47.

⁹⁵Turhan, (1989), s.92–93.

⁹⁶Erdoğan, (1993), s.28; Eroğul, (2004), s.51.

C. Yarı-Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemini tanımlamak diğer sistemlere göre daha zordur. Yarı-başkanlık sisteminin tanımının zorluğundan dolayı, bu sisteme dâhil ülke kategorilerinde de değişik sonuçlar çıkmaktadır. Bu nedenle, genellikle V. Fransız Cumhuriyetinden yola çıkılarak tanımlama yapılmaktadır.⁹⁷ Biz ise, başkanlık sisteminde yaptığımız gibi yazarların kriterlerinden yola çıkarak bir saptama yapmaya çalışacağız.

a) Duverger'nin tanımı

Duverger, yarı-başkanlık sistemini, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bir sentezi olarak kabul etmekte ve üç kriterle açıklamaktadır.⁹⁸

- 1) Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi;
- 2) Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması;
- 3) Yürütme görevini yerine getiren başbakan ve bakanlar kurulunun yasamanın güvenine tabi olması.

Duverger, bu özelliklerden yola çıkarak yarı-başkanlık sistemine sahip ülkeleri; Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Weimar Cumhuriyeti (1919–1933) ve Portekiz (1976–1982) olarak belirlemektedir. Duverger, bu ülkeleri, devlet başkanlarının sahip olduğu yetkiye göre üç gruba ayırmaktadır: Sözde yetki sahibi başkanın bulunduğu ülkeler, tam-yetkili başkanlığa sahip ülkeler ve dengeli bir başkanlık ve hükümetin bulunduğu ülkeler. Avusturya, İrlanda ve İzlanda birinci grupta yer almaktadır. Buradaki devlet başkanları, İngiltere'deki kraliçe gibi davranmaktadır. Bu ülkelerde devlet başkanlarının sahip olduğu tek ayrıcalık, başbakanı seçmektir. İkinci gruba giren tek ülke Fransa'dır. Fransa devlet başkanları, yetkilerini anayasaya borçlu oldukları kadar, uygulamadan gelen nedenler de vardır. Uygulamada Fransız devlet başkanları çok daha fazla yetki kullanmaktadır. Üçüncü grupta yer alan ülkeler ise, Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya⁹⁹ ve Portekiz'dir. Bu grup ülkelerde ise, yürütme yetkileri devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu arasında dengeli bir şekilde bölünmüştür. Duverger, yarı-başkanlık sisteminin anayasanın içeriği ve gelenekler gibi dış parametrelerden ve parlamentonun sahip bulunduğu parti çoğunluğu gibi iç parametrelerden etkilendiğini ifade etmektedir. İşleyiş, bu parametrelere göre değişmektedir. Duverger'ye Bölünmüş çoğunluk (*divided government*)¹⁰⁰

⁹⁷Sartori, (1997), s.162.

⁹⁸Duverger, (1980), s.68–97.

⁹⁹1 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa ile Finlandiya'da parlamenter sistem karakteri daha belirgin hale gelmiştir, bkz. Onar, (2005), s.82–83.

¹⁰⁰Bölünmüş çoğunluk kavramıyla, devlet başkanı ve yasama çoğunluğunun farklı partilerden oluşması anlaşılmaktadır.

durumlarında parlamenter sistem; bölünmemiş çoğunluk (*unified government*)¹⁰¹ durumlarında başkanlık sistemi gibi işleyecektir. Başka bir ifadeyle, yarı-başkanlık sistemi, devlet başkanının veya başbakanın güçlü olmasına göre başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında bir “gidiş-geliş” yaşar.

b) Sartori'nin Tanımı

Sartori, Duverger'nin yarı-başkanlık sistemini, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasında bir gidiş ve gelişten ibaret gören düşüncesine katılmamaktadır. Ona göre, yarı-başkanlık sisteminde bakanlar kurulu ile bir arada yetkili olan devlet başkanı, başkanlık sisteminde tek etkili güç olan başkanla kıyaslanamaz. Bunun yanında, başkan parlamentoda çoğunluğa sahip olmadığında, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanları gibi hiç bir zaman göstermelik duruma düşmez. Yine Sartori'ye göre, devlet başkanlarının, parlamenter sistem devlet başkanları gibi davrandığı İrlanda, İzlanda ve Avusturya'yı yarı-başkanlık kategorisine sokmak doğru olmaz. Ona göre, Fransa, Finlandiya, Weimar Cumhuriyeti (1919–1933), Portekiz (1976–1982) ve Sri Lanka yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdir. Sartori'nin yarı-başkanlık sistemi kriterleri iki tanedir:¹⁰²

1) Devlet başkanı, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belirli bir süre için halk tarafından seçilir;

2) Yürütme yetkisi, devlet başkanı ve başbakan arasında paylaşılır; bu ikili otorite yapısına yol açar; bu ikili otorite yapısının belirleyici üç şartı vardır:

a) Devlet başkanı, yasamadan bağımsızdır; ancak yalnızca başbakan ve bakanlar kurulu aracılığıyla iradesini açıklar;

b) Başbakan ve bakanlar kurulu, yasamaya bağımlı oldukları için başkandan bağımsızdır ve yasamanın güvenine tabidir;

c) İkili otorite yapısı; farklı dengelere yer vermekle birlikte, “özerklik potansiyeli” devam eder.

c) Özbudun'un Tanımı

Özbudun, yarı-başkanlık sistemini, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini birleştiren bir sistem olarak tanımlamaktadır: Devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve özellikle parlamentoyu feshetme yetkisi, olağanüstü dönem yetkileri gibi önemli yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine;

¹⁰¹ Bölünmemiş çoğunluk kavramıyla, devlet başkanı ve yasama çoğunluğunun aynı partiden olması ifade edilmektedir.

¹⁰² Sartori, (1997), s.161–177.

başbakan ve bakanlar kurulunun yasamaya karşı siyasi sorumluluğa sahip bulunması bakımından parlamenter sisteme benzemektedir.¹⁰³

d) Çalışmada Kullanılacak Kriterler

Çalışmada kullanılacak kriterler şöyledir: Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, iki başlı yürütme yapılanması ve devlet başkanının önemli yetkilerinin bulunması ve bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu.

da) Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilmesi

Yarı-başkanlık sisteminde, devlet başkanı, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir.¹⁰⁴ Devlet başkanının, halk tarafından seçilmesi zorunlu olmakla birlikte, yeterli bir şart değildir. Daha önce de belirtildiği gibi, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemler mevcuttur. Bunun yanı sıra, devlet başkanının karşı-izmza ihtiyaç olmaksızın kullanabileceği önemli yetkilerinin olması gerekmektedir. Anayasa, devlet başkanına sadece sembolik yetkiler vermişse veya önemli yetkiler vermekle birlikte bunlar maddi anayasada gerçekleşmiyorsa; sistemin parlamenter sistem olduğunu söylemek daha uygun olur.¹⁰⁵

Halk tarafından seçilme devlet başkanına demokratik meşruiyetini arttırmakta ve bakanlar kurulunun yanı sıra yürütme iktidarında etkin olabilmesini sağlamaktadır.¹⁰⁶ Hatta bakanlar kurulundan farklı olarak, meşruiyetini doğrudan seçilmeyle sağladığı için bakanlar kurulundan daha etkin olmaktadır.

db) İki Başlı Yürütme Yapılanması ve Devlet Başkanının Önemli Yetkilerinin Bulunması

Yarı-başkanlık sisteminde, meşruiyet kaynakları farklı ve aynı anda yetki sahibi iki kanatlı yürütme organı bulunmaktadır. Bir tarafta devlet başkanı, diğer tarafta bakanlar kurulu yer almaktadır ve her ikisinin önemli yürütme görevleri bulunmaktadır. Ancak devlet başkanı, konumu nedeniyle sistemin en önemli kişisi olmaktadır.¹⁰⁷ Yarı-başkanlık sisteminde, devlet başkanının üstünlüğü yanında, başbakan ve hükümet üyelerine önemli görevler verilmesi nedeniyle yürütme iki başlıdır.¹⁰⁸ Buradaki iki başlılık, diyarşik görünümlüdür. Parlamenter sistemde, iki başlılık konumları sembolik ve icrai olan iki kanat

¹⁰³Özbudun, (1993), s.139.

¹⁰⁴Sartori, (1997), s.173–177.

¹⁰⁵Avusturya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz örneğinde olduğu gibi bkz. Özbudun, (1993), s.139–140; Sartori, (1997), s.167–168; Lijphart, (1984), s.46; Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 23, Siyaset 2, İstanbul, 2002, s.92.

¹⁰⁶Özbudun, (2000), s.332.

¹⁰⁷Öztekin, (2003), s.360.

¹⁰⁸Öztekin, (2003), s.363.

iken; yarı-başkanlık sisteminde, yürütmenin iki kanadı da yürütme görevinde etkindir. Bu nedenle, diyarşi yani “ikili bir otorite” mevcuttur.¹⁰⁹

İkili otorite yapısı, anayasa, gelenekler ve parlamento çoğunluğu gibi parametrelerin etkisiyle, “esnek ikili otorite” yapısına imkân vermektedir. Yani sistemin başı, yasamanın çoğunluk durumları değıştikçe, devlet başkanının yasama organında çoğunluğa sahip olduğu durumlarda başkanlık sistemi gibi; başbakanın yasama organında çoğunluğa sahip olduğu durumlarda ise, parlamenter sistem gibi işleyecektir. Örneğin, Fransa’da, Mitterand cumhurbaşkanlığı döneminde, Başbakan Chirac ve Chirac’ın lideri bulunduğu yasama çoğunluğu karşısında pasif kalmayı tercih etmişti.¹¹⁰ Bu gidiş-gelişten ziyade “sarkaç hareketi” (*swing of pendulum*)’ ne benzetilebilir. Çünkü sistem, parlamenter sistem veya başkanlık sisteminden farklı dengeler içerir. Parlamenter sistem evresinde, devlet başkanı bir figüran durumuna gelmediği gibi, başkanlık sistemi evresinde, devlet başkanı tek yetkili güç değildir.

Literatürde bölünmüş çoğunluk dönemleri “*cohabitation*”¹¹¹ ile ifade edilmekte olup, birlikte yaşama olarak Türkçe’ye çevrilmektedir. *Cohabitation* sağlanabildiği sürece sistem işleyebilmekte, sağlanamadığı takdirde günümüzdeki hükümet sistemi tartışmaları bölümünde görüleceği üzere, yürütmenin iki başı arasında çatışmaya zemin hazırlamaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının yürütmeye, yasamaya ve yargıya ilişkin geniş ve önemli görevleri bulunmaktadır. Örneğin 1958 Fransa Anayasası’na göre devlet başkanının görevleri şunlardır:

Yürütmeye ilişkin olarak; devlet başkanı, başbakanı atamakta, başbakanın teklifi üzerine bakanları atamakta ve başbakanı azletmektedir. Ancak, yasama organının güvenini haiz bir başbakanı azledememektedir.¹¹² Bunların yanı sıra, devlet başkanı, bakanlar kuruluna başkanlık etmektedir. Devlet başkanı, bakanlar kurulu toplantılarına bakanlar kurulunun bir üyesi ve başkanı olarak katılmakta, kararlardaki imzası kararlara yürürlük kazandırmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminde, devlet başkanının kararnameler karşısındaki konumu, parlamenter sistemde, devlet başkanının kararnameler karşısındaki konumundan hayli farklıdır. Devlet başkanının imzası, parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik nitelikte olmayıp, devlet başkanının kararnameleri imzalamama yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, buradaki imza kararnamenin vücut bulmasını sağlayan bir niteliktedir.¹¹³ Devlet

¹⁰⁹Sartori, (1997), s.162; Erdoğan, (1996), s.119.

¹¹⁰Sartori, (1997), s.165–166.

¹¹¹Sartori, (1997), s.164.

¹¹²Çam, (1993), s.165.

¹¹³Özbudun, (2000), s.331.

başkanı, yürütmeye ilişkin olarak, ayrıca yüksek dereceli memurlar ile generallerin atamasını da yapmakta,¹¹⁴ savunma, güvenlik ve dış politikanın belirleyicisi durumunda bulunmaktadır.¹¹⁵

Yasamaya ilişkin olarak; devlet başkanı, yasaları yayımlamak gibi sembolik yetkilere ve yasaları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisine sahiptir. Ayrıca, devlet başkanı, millet meclisini feshetme ve referandum yetkisine de sahiptir.¹¹⁶ Millet meclisini feshetmeden önce, devlet başkanının, başbakana ve iki meclisin başkanına danışması gerekli ise de, bu görüşlerin bağlayıcılığı yoktur.¹¹⁷

Yargıya ilişkin olarak; devlet başkanı, yüksek kademedeki hâkimleri atamakta ve Yüksek Hâkimler Konseyine başkanlık etmektedir.¹¹⁸

Olağanüstü dönemlerde ise, devlet başkanının yetkileri artış göstermektedir. Devlet başkanı, olağanüstü önlemleri almadan önce başbakan, iki meclisin ve Anayasa Konseyi başkanının görüşlerine başvurma mecburiyetinde olmakla birlikte, bu görüşlerle bağlı değildir. Devlet başkanı, olağanüstü dönemi ilan etmek yetkisine sahip olduğu gibi, bu dönemde anayasayı değiştirmek dışında her türlü önlemi alabilmektedir.¹¹⁹

Yarı-başkanlık sisteminin, devlet başkanını, bu kadar önemli görevlerle donatıp, KHK'ler ve referandumla ülkeyi yönetmesine imkân vermesi; yasama organının süreçten dışlanmasına neden olmuş ve yasama organın, bir “süper noter”e dönüştürmüştür. Bu durum, 1958–1969 dönemindeki devlet başkanı de Gaulle’e, despotik kral XIV. Louis’i kısıktırarak bir güç kazandırmıştır.¹²⁰

Ülkeleri sistemlere göre kategorize ederken hangi ülkenin hangi kategoriye gireceğinin belirlenmesi sistemin ayırıcı kriterleri kadar önemlidir. Çünkü yanlış bir kategorizasyon sistemin niteliğini de ülke özelliklerine göre biçimlendirmektedir.¹²¹

Duverger’in Avusturya, İzlanda ve İrlanda’yı yarı-başkanlık sistemine dâhil etmesine karşın;¹²² Sartori’nin haklı olarak belirttiği gibi, bu ülkelerdeki devlet başkanları anayasalarındaki düzenlemelere rağmen uygulamada sembolik bir devlet başkanı

¹¹⁴Öztekin, (2003), s.361–362.

¹¹⁵Çam, (1993), s.165.

¹¹⁶Çam, (1993), s.165–166.

¹¹⁷Öztekin, (2003), s.362.

¹¹⁸Çam, (1993), s.166; Öztekin, (2003), s.362.

¹¹⁹Öztekin, (2003), s.363; Özbudun, (2000), s.331; Çam, (1993), s.166–167.

¹²⁰Ersin Kalaycıoğlu, “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi”, **Türkiye’de Siyasal Rejim Tartışmaları**, s.35, www.tesev.org.tr sitesinde 22.10.2004 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır. Kalaycıoğlu’nun bu eseri ayrıca İktisat Dergisi, Nisan 1999, S.388, s.5-20’de yayımlanmıştır.

¹²¹Sartori, (1997), s.169.

¹²²Duverger, (1980), s.68–97.

görünümündedir. Bu nedenle, bu sistemler parlamenter sistem gibi işlemektedir¹²³ ve bu yüzden parlamenter sistem kategorisine sokmak daha uygun olacaktır. Duverger de, bu ülkelerin yarı-başkanlık sistemine dâhil olduklarını belirtmekle birlikte, devlet başkanlarının yetkilerini kullanmamalarından dolayı, parlamenter sistem gibi işlediklerini kabul etmektedir.¹²⁴

dc) Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu

Yarı-başkanlık sisteminde, bakanlar kurulu parlamenter sistemde olduğu gibi varlığını ve meşruiyetini yasama organına borçludur. Varlığını yasama organına borçlu olduğu için, yasama organı önünde siyasi sorumluluğa sahiptir. Ancak, devlet başkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Yani, devlet başkanı, hem sorumsuz hem de yetkilidir. Çünkü devlet başkanının karşı-ımkzaya tabi tutulmamış işlemleri hayli önemlidir.

III. 1982 ANAYASASI'NA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİ

Yukarıda belli başlı hükümet sistemleri ve bu hükümet sistemlerinin ayırıcı özellikleri açıklanmaya çalışıldı. Bu açıklamalar ışığında 1982 Anayasası'nın yürütme ve yasama ilişkilerine ilişkin düzenlemeleri incelenerek 1982 Anayasası'nın hangi hükümet sistemini öngördüğü ve kendine özgü özellikleri tespit edilmeye çalışılacaktır. 1982 Anayasası'nın nasıl bir hükümet sistemi öngördüğü tartışmalı olmakla birlikte genellikle parlamenter sistemi öngördüğü kabul edilmektedir. Bu konudaki belirleyenler şöyledir:

Anayasa'nın 6. maddesine göre, egemenlik yetkili organlar eliyle kullanılmaktadır. Bu yetkili organlar; 7. maddede düzenlenen yasama, 8. maddede düzenlenen yürütme ve 9. maddede düzenlenen yargı olarak belirmektedir. Bu düzenlemeler, Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsediğini göstermektedir. Bu nedenle, kuvvetler birliği sistemleri olan monarşi veya diktatörlük ile meclis hükümeti sisteminin öngörülmediğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu durumun tespitinden sonra sıra, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre beliren hükümet sistemlerinden hangisinin tercih edildiğine gelmektedir.

Anayasa'nın 8. maddesi yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşmıştır. Bu düzenleme Anayasa'nın iki başlı bir yürütme öngördüğünü ortaya koymaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayma yoluyla belirlenmiştir. Buna karşılık Anayasa'da yürütmenin diğer kanadı olan bakanlar kurulu açısından böyle bir belirleme yapılmamıştır. Tek sınırlama Anayasa'nın 6. ve 9. maddeleri arasındaki düzenlemeler ile her fonksiyonunun kendi alanında görevli

¹²³Sartori, (1997), s.114 ve 167–168; Lijphart da, bu ülkeleri parlamenter sistem kategorisine dâhil etmektedir, bkz. Lijphart, (1984), s.46.

¹²⁴Duverger, (1980), s.71–74.

olmasını emreden kurallardır. Bu nedenle bakanlar kurulunun yürütme alanında asıl yetkili kurum olduğunu söyleyebiliriz. Yürütmenin tipi belirlendikten sonra yürütmenin her iki kanadının belirlenme usulüne bakacak olursak; Anayasa'nın 102. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanı TBMM'nin üyeleri veya TBMM'nin üye tam sayısının 1/5'inin önerisi üzerine dışarıdan gösterilen adaylar arasından TBMM'ce seçilmektedir. Anayasa'nın 109. maddesi uyarınca başbakan, TBMM üyeleri arasından cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Bakanlar ise, TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilip cumhurbaşkanınca atanmakta ve gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevlerine son verilmektedir. Bu düzenlemeler, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip yürütmenin diğer kanadı gibi yasama organından kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, devlet başkanlarının halk tarafından doğrudan doğruya belirlendiği başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin zorunlu unsurunu taşımadığından yola çıkarak sistemin başkanlık ve yarı-başkanlık olmadığını da söyleyebiliriz.

Anayasa'nın 110. maddesinde düzenlenen göreve başlarken güvenoyu, 111. maddesinde düzenlenen görev esnasında güvenoyu, 99. maddesinde düzenlenen gensoru ve nihayet genel sorumluluğu düzenleyen 112. maddesi bakanlar kurulunun yasama organına karşı siyasi sorumluluğa sahip olduğunu göstermektedir. Anayasa'nın 105. maddesine göre, cumhurbaşkanının istisnai işlemleri dışındaki tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmakta ve bu işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumlu olmaktadır. Bu düzenlemeler, yürütme ile ilgili işlemlerden bakanlar kurulunun sorumlu olduğunu, cumhurbaşkanının ise sorumsuz olduğunu göstermektedir. Son olarak, Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının devletin başı olduğu, milletin birliğini temsil ettiği ve devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği belirtilerek cumhurbaşkanının tarafsızlığı vurgulanmıştır. Bu bilgiler ışığında, Anayasa'nın yasamadan kaynaklanan iki başlı yürütme, sorumsuz devlet başkanı ve sorumlu bakanlar kurulu öngördüğü ve bu özellikleri ile parlamenter sistemi benimsediği söylenebilir.

Doktrinde hâkim olan görüş de, 1982 Anayasası'nın öngördüğü sistemin temelde parlamentarizm olduğu, ancak yapılan bazı düzenlemelerin parlamenter sistemin mantığıyla tam olarak uyuşmadığı yönündedir.

Özbudun, cumhurbaşkanının statüsünün klasik parlamenter sisteme oranla daha etkin olmasına rağmen, parlamenter sistem özelliğini koruduğunu, bu sistemin yarı-başkanlık

olarak nitelendirilemeyeceğini, ancak sistemin “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak adlandırılabilirliğini belirtmektedir.¹²⁵

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanımış olmasından dolayı, Türkiye'de geçerli olan hükümet sistemi, Çağlar tarafından “başkanlı parlamenter sistem”¹²⁶ ve Duran tarafından “aksak başkanlık hükümeti”¹²⁷ olarak nitelendirilmiştir.

Tanör, 1982 Anayasası'nın parlamenter sistemi öngörmesine karşın; cumhurbaşkanına verilen görevlerin önemi ve 1989 sonrası 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın aktif tutumu nedeniyle sistemin fiilen yarı-başkanlık sistemine dönüştüğüne işaret etmiştir.¹²⁸ Öztürk, cumhurbaşkanının özellikle olağanüstü dönemlerde sahip olduğu yetkiler dolayısıyla yarı-başkanlık sistemine doğru bir yaklaşmanın olduğuna dikkat çekmiştir.¹²⁹

Parla ise, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına tanınan önemli görevler nedeniyle öngörülen düzenlemenin başkanlık sistemine doğru bir adım niteliği taşıdığı görüşündedir.¹³⁰

Yukarıda anlatıldığı üzere, 1982 Anayasası'na göre, cumhurbaşkanı varlığını yasama organına borçludur; bu nedenle, anayasal düzeyde başkanlık veya yarı-başkanlık sisteminin öngörülmediği açıktır. Fakat şu sorunun da cevaplanması gerekmektedir: 1982 Anayasası'nın öngördüğü model parlamenter sistem olmasına karşın parlamenter sistemle uyum olmayan özelliklere sahip midir? Sahipse bu sapmalar sistemde sorunlara yol açıyor mu? Bu nedenle, 1982 Anayasası'na ait özellikleri belirlemede fayda vardır. Bunun için de, yürütmenin diğer organlar karşısındaki konumu 1961 Anayasası ile karşılaştırılarak incelenecektir.

1961 Anayasası'ndaki yürütmenin sınırlandırılması doğrultusundaki tercihinin aksine, 1982 Anayasası'ndaki tercih yürütmenin güçlendirilmesi olmuştur.

Bir kere, 1961 Anayasası yürütmeyi “kanunlar çerçevesinde yerine getirilen bir görev” (m.6) olarak nitelendirmiştir. 1982 Anayasası'nda ise, yürütme “görev” ve aynı zamanda “yetki”dir. Ayrıca bu yetkinin kanunların yanı sıra Anayasa'ya uygun olarak yerine getirileceği (m.8) belirtilmiş olmakla, doğrudan doğruya Anayasa'dan kaynaklanan yürütme yetkilerinin bulunduğu ifade edilmek istenmiştir. Yürütme, hem 1961 Anayasası'nın ilk şeklinden hem de 1971–1973 dönemi Anayasa değişikliklerinden daha geniş bir düzenleme

¹²⁵Özbudun, (2000), s.337–338.

¹²⁶Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi Bir Çalışma Taslağı**, BFS Yayını, İstanbul, 1989, s.99.

¹²⁷Duran, Lütfi, “Türkiye'nin Siyasi Rejimi”, **Yeni Gündem**, “Demokrasilerde” Eki, 16–31 Mayıs 1988, s.7.

¹²⁸Bülent Tanör ve diğerleri, **Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980–1995**, Üçüncü Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.82–83.

¹²⁹N. Kemal Öztürk, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, **AİD**, C.25, 1992, s.85.

¹³⁰Taha Parla, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi:1980–1989**, İletişim Yayınları, Ankara, 1993, s.215.

yetkisine sahiptir. KHK çıkarma yetkisi yürütmenin lehine yeniden düzenlendiği gibi, yürütmeye, olağanüstü dönemde de KHK çıkarma yetkisi verilerek daha da güçlü kılınmıştır.

Yürütme yasamanın aleyhine güçlendirilmesi dışında, yargı karşısında da yeni yetkilerle donatılmıştır. Yargıtay hariç, diğer bütün yüksek mahkeme hâkimleri ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcivekilini seçmek yetkisi yürütmenin elindedir. Diğer taraftan hâkim ve savcıların özlük işlemlerini yürüten HSYK'nın Başkanı Adalet Bakanıdır, bakanlık müsteşarı da Kurul'un doğal üyesidir (m.159). Hâkim ve savcılar, idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığına bağlanmıştır (m.140). Daha da ileri gidilerek Adalet Bakanına hâkim ve savcılar geçici olarak görevlendirme yetkisi verilmiştir.

İdari yargı denetimi de yürütme lehine sınırlandırılmıştır. 12 Mart döneminde getirilen “idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez” (m.114) hükmü, 1982 Anayasası'nda “idari işlem ve eylem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez” (m.125) şeklinde genişletilerek idari yargı denetiminin etkinliği daraltılmak istenmiştir. Ayrıca “Yargı yetkisi(nin), idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı” olduğu ve esasen yargı denetiminin özünde yer alan ilkenin hatırlatılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Yürütmenin durdurulmasına karar verme yetkisi sınırlandırılmıştır. Bunların haricinde, denetlenemez bir işlem kategorisi yaratılarak yargı denetiminin tamamen dışlandığı alanlar yaratılmıştır: Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura'nın kararları yargı denetimi dışındadır (m.125).

Anayasa yargısı alanında da daralma gözlenmektedir. Olağanüstü dönemde çıkarılan KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmamaktadır (m.148). Anayasa değişikliklerinin sadece biçim açısından denetlenebileceğine ilişkin 12 Mart dönemi değişikliği benimsenmiş; kanunların biçimsel denetimi konuları, dava açma yetkisi ve dava açma süresi açısından sınırlanmalar öngörülmüş; aynı konuda başvuru için süre şartı getirilmiştir. 1961 Anayasası'na kabul edilen Yüksek Hâkimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve üniversitelerin “kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda” iptal davası açma yetkisi kaldırıldığı gibi iktidar ve ana muhalefet partisi dışında, siyasi partilere de dava açma imkânı verilmemiştir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi denetimine “Kanun koyucu gibi hareketle yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez” (m.153) hükmü getirilerek Mahkeme'nin karar kapsamı daraltılmak istenmiştir.

Yürütmenin güçlendirildiği diğer bir alan ise, insan hak ve özgürlükleri ile ilgilidir. Bir kere, birçok hak ve özgürlüğe idare tarafından müdahale edilebilmesi yolu açık

tutulmuştur.¹³¹ Olağanüstü dönemlerde, sıkıyönetim komutanlarına ve Olağanüstü Hal Bölge Valisine verilen yetkilerle hak ve özgürlüklerin koruma alanı zayıflatılmış; sıkıyönetim komutanlarının eylemleri Milli Güvenlik Konseyi döneminde¹³² önemli değişiklikler geçiren 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ve Olağanüstü Hal Bölge Valisinin işlemleri 285 sayılı KHK ile yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Ayrıca olağanüstü dönemde çıkarılan KHK'lerin düzenleme alanı genişletildiği gibi, Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında bırakılarak insan hak ve özgürlükleri bu dönemde daha da korumasız bırakılmıştır.

Yürütmenin güçlendirilmesinin bir boyutu da rasyonelleştirilmiş parlamentarizme ilişkindir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmayan hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırmaya yönelik hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır.¹³³ Bu kurallar sayesinde, bakanlar kurulu, parlamentoda çoğunluğu oluşturmaya bile, görev süresini garantilemekte ve ihtiyaç duyduğu kararları parlamentodan geçirebilmektedir.¹³⁴ 1982 Anayasası da, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer vermiştir. Tek meclisli yapıya dönülerek ve toplantı yeter sayısı 1/3, karar alma yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğuna indirilerek (m.96)¹³⁵ yasama sürecine hız katılmak istenmesi; kuruluşa güven oylamasında herhangi özel bir çoğunluk şart koşulmazken (m.110), görev sırasında güvenoyu ile gensoru sonucu yapılan güven oylamasında salt çoğunluk aranarak ve yalnızca güvensizlik oylarının sayılarak (m.99 ve m.111), seçim dönemleri beş yıla çıkarılarak (m.77) ve hükümetin 45 gün içerisinde kurulamaması durumunda cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi verilerek hükümet istikrarı sağlanması istenmesi (m.116); cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda

¹³¹2001 yılında 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yapılan değişikliklerle idarenin yargı kararı olmadan insan hak ve özgürlüklerine müdahale yetkisi sınırlandırılmıştır.

¹³²Literatürde Milli Güvenlik Konseyi dönemi olarak adlandırılan süreç ve 12.09.1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu oluşacak süre içinde toplanacak TBMM'nin Başkanlık Divanı (12.11.1983) oluşuncaya kadar geçen dönemi kapsamaktadır. 2001 yılında 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 15/3. maddesi yürürlükten kaldırılarak Milli Güvenlik Konseyi dönemi dokunulmazlıkları kaldırılmıştır. Bu değişiklikten sonra sıkıyönetim komutanlarının işlemlerini yargı denetimi dışında tutan ve idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğunu belirten Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık nedeniyle 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun Ek 3. maddesi itiraz yoluyla denetlenebilecektir.

¹³³Jean Gicquel, "Parlementarisme Rationalisé", in Olivier Duhamel ve Yves Meny (der.) Dictionnaire Constitutionnel, Paris, PUF, 1992, s.696'dan naklen, Kemal Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine)", **Türkiye Günlüğü**, Eylül-Ekim Gündemi, 2000, s. 32.

¹³⁴1949 Alman ve 1958 Fransız Anayasaları rasyonelleştirilmiş parlamentarizm usullerine yer veren anayasalardır. 1949 Alman Anayasası, "yapıcı güvensizlik oyu", "teşri zorunluluk hali" ve "fesih tehdidi altında güvenoyu"; 1958 Fransız Anayasası, "güven oylamasız göreve başlama", "bir yasama döneminde birden fazla güvensizlik önergesi verememe", "güvensizlik oyunda üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması", "yalnızca güvensizlik oylarının sayılması", "blok oylama", "gıyotin" ve "özerk kararname çıkarma yetkisi" usullerini öngörerek; hem yürütme organının kurulmasını kolaylaştırarak düşmesini zorlaştırmış, hem de kanun ve kararnamelerin çıkarılmasını kolaylaştırmıştır, bkz. Gözler, (2000), s.33-38.

¹³⁵Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının ¼'ün bir fazlasından az olamaz (m.96/1).

otomatik fesih benimsenerek (m.102) kilitlenmelerin aşılma istenmesi gibi önlemler yürütmenin yasama sürecinde engellemelere takılmadan yaşayabilirliğini arttırmaya yöneliktir.¹³⁶ Bu düzenlemeler, hükümetin kurulmasını kolaylaştırıp düşürülmesini zorlaştıracağı gibi karar üretimini de kolaylaştıracak niteliktedir. Bu nedenle, yürütmenin yasama karşısında güç kazanması gibi bir işlev görürler.

Yürütme organı yukarıda sıralandığı şekilde, yasama, yargı ve insan hakları aleyhine güçlendirilmesinin dışında kendi içinde de güç odakları yaratılmıştır. Bunu merkezîyetçiliği arttırmakla ve cumhurbaşkanını yürütmenin tepesine koymakla sağlamaya çalışmıştır. Merkezîleşme, yerinden yönetimlerin etkisizleştirilmesi ile gerçekleştirilmiştir. 1971–1973 dönemindeki değişiklik ile TRT'nin özerkliğine son verilmiş, bu anlayış 1982 Anayasası ile aynen sürdürülmüştür. Ayrıca üniversitelerin de idari özerkliğine son verilmiştir. Bunların dışında yerinden yönetim üzerindeki vesayet denetimi artırılarak özerklik zayıflatılmak istenmiştir.¹³⁷

Yürütme içi dengelerin en önemli yanı ise, cumhurbaşkanının yeni konumudur: Cumhurbaşkanına tanınan bir takım yetkiler cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanlığı sıfatından kaynaklanan ve tamamen sembolik nitelikteki yetkililerdir. Bunlar esas olarak yasama alanına ilişkin olanlardır.¹³⁸ 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına yürütme alanında tanıdığı yetkiler ise, 1961 Anayasası ile kıyaslandığında oldukça geniştir. Anayasa'nın benimsediği hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar esas olarak bu alandaki yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bu alandaki yetkiler artırılmış olduğu gibi hangi yetkilerin tek başına, hangilerinin birlikte kullanılacağı konusunda sessiz kalınmış ve belirsizliğe neden olunmuştur. Bu alandaki bazı yetkiler 1961 Anayasası ile ortaktır: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek; gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek; yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek; uluslararası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak; TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığı'nı temsil etmek;

¹³⁶Sabancı, (2004), s.204; Mümtaz Soysal, “Temel Nitelikleri ile 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırılmalı)”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:4, 1984, s.16; Özbudun, (2000), s.338–340; Gözler, (2000), s.33–38.

¹³⁷5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi önemli ölçüde azaltılarak, vesayet makamlarına hukuka aykırı buldukları işlemler aleyhine idari yargıya başvurma yolu öngörülmüştür.

¹³⁸Yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşması yapmak; TBMM'yi gerektiğinde toplantıya çağırarak; kanunları yayımlamak; Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları ve diğer kanunları tekrar görüşülme üzere meclise geri göndermek; Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak; Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların ve diğer kanunların, KHK'lerin ve TBMM içtüzüğünün Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal davası açmak; TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (m.104). Bu yetkiler 1961 Anayasası'nda da yer almaktadır. Ancak 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, cumhurbaşkanına Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları da geri gönderme yetkisi vermiştir.

Genel Kurmay Başkanı'nı atamak; MGK'ya başkanlık etmek; kararnameleri imzalamak; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak. Bazı yetkiler ise yenidir ve konumunu büyük ölçüde etkilemektedir: Başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine son vermek; gerekli gördüğü hallerde bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak; Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek; MGK'yu toplantıya çağırarak; başkanlığında toplanan bakanlar kurulu ile birlikte sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve bu dönemlerde KHK çıkarmak; DDK'nın üyelerini ve başkanını atamak; DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak; YÖK üyelerini seçmek; üniversite rektörlerini seçmek ve kanunlarla verilen diğer atamaları yapmak (m.104).

1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına yargıya ilişkin olarak tanınan yetkiler de geniştir. 1961 Anayasası, cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi'nin sadece iki üyesini seçme yetkisini (m.145) tanımış olmasına karşın, 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi'nin tüm üyelerini seçme yetkisi (m.146) vermektedir. Yargı alanında cumhurbaşkanına tanınan ikinci yetki, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmektir (m.155). 1961 Anayasası, bu yetkiyi Anayasa Mahkemesi'nin asıl ve yedek üyelerinden oluşan bir kurula vermişti (m.140). Yine 1961 Anayasası ile ilk şeklinde Cumhuriyet Başsavcısını seçme yetkisi, Yargıtay Büyük Genel Kurulu'na (m.139), 1971 Anayasa değişikliği ile ise Yargıtay üyelerine tanınmıştı. 1982 Anayasası ise, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nı ve Başsavcivekili'ni seçme yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir (m.154). 1982 Anayasası uyarınca, HSYK üyelerini seçme yetkisi cumhurbaşkanına aittir (m.159). 1961 Anayasası ise, Yüksek Hâkimler Kurulu üyelerinin seçiminde altı üye için Yargıtay, altı üye için Danıştay, üç üye için Cumhuriyet Senatosu'nu görevli kılmıştı (m.143). 1971 Anayasa değişikliği ile üye sayısı onbire indirildiği gibi, Kurul'un tüm üyelerini seçme yetkisi Yargıtay'a verilmiştir. Ayrıca Askeri Yargıtay ve AYİM üyelerini seçmek yetkisi de cumhurbaşkanına aittir (m.156 ve m.157). 1961 Anayasası da, 1982 Anayasası gibi bu yetkileri cumhurbaşkanına tanımıştır.

Son olarak, cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan özerk düzenleme yetkisi verilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atamasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği hükmü getirilmiştir (m.107).

Ayrıca, 1982 Anayasası ile yukarıdaki hükümlerle yetinilmeyerek bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Anayasa'nın Geçici 2. maddesine göre, Milli Güvenlik Konseyi, altı yıllık¹³⁹ bir süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüşmüş ve Milli Güvenlik Konseyi üyeleri de Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri sıfatını kazanmıştır. Bu üyelerin, altı yıllık süre boyunca Anayasa'da sayılan görevleri yerine getireceği (Geçici m.2) düzenlendiği gibi, cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir nedenle boşalma olması halinde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar cumhurbaşkanına vekâlet edeceği hükme bağlanmıştır (Geçici m.1). Yine altı yıllık süre için anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmesi halinde, TBMM'nin anayasa değişikliğini kabul etmesi için olağan dönem için öngörülen 2/3'lük oran 3/4'e çıkarılmıştır (Geçici m.9). Ayrıca, Milli Güvenlik Konseyi tasarruflarına dokunulmazlık kazandırılmıştır (Geçici m.15/3).¹⁴⁰

Anayasa'ya düzenleme boyutunda bakıldığı zaman bile, cumhurbaşkanının 1961 Anayasası'na oranla çok fazla oranda yetkilendirildiği gözlenmektedir.¹⁴¹ Buna ek olarak, hangi yetkilerin birlikte kullanılacağı konusunda yaratılan belirsizlik bu durumu takviye etmektedir.¹⁴² Cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuz bir hakem niteliğinden alınarak yürütmede başbakan ve bakanlar kurulunun yanında bir güç odağı haline getirilmesi parlamenter sistem mantığı ile örtüşmemektedir. Nitekim bundan dolayı, parlamenter sistemden sapıldığı ileri sürülmüştür.

1982 Anayasası'nda, cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ile yetinilmemiş, başbakan da güçlendirilmiştir.¹⁴³ Bakanların başbakana karşı sorumlu olması ve başbakanın denetim yetkisine sahip bulunmasının (m.112) yanı sıra, başbakan bir bakanın görevine de son verebilmektedir (m.109). Bu tip her ikisi de yetkili iki başlı yapılanma ve cumhurbaşkanının yetkilerinin nasıl kullanılacağını belirlenmemiş olması, çatışma potansiyelini barındırmaktadır.¹⁴⁴ Bu durum, uygulamada da sorunlara yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan itibaren, cumhurbaşkanları ile başbakanlar arasında zaman

¹³⁹Bu süre ilk TBMM genel seçimleri sonucu Başkanlık Divanı kurulduktan sonra başlamaktadır.

¹⁴⁰2001 yılında 4709 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle anayasal yargı denetimi yasağı sona erdirilmiştir.

¹⁴¹Yetkilerin niteliği ve önemi için bkz. Turhan, (1989), s.126–131; Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)”, *İHİD*, Yıl:5, S.1–3, Aralık 1984, s. 107–114; Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)”, *İHİD*, Yıl:6, S.1–3, Aralık 1985, s.215–224; Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, *İHİD*, Yıl:4, S.1–3, 1983, s.33–42; Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:7, 1987, Ankara, s.81–94; Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *AİD*, C.21, 1988, s.5–25; Turgut Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:4, 1984, s.29–47; Öztürk, (1992), s.65–92.

¹⁴²Öztürk, (1992), s.65.

¹⁴³Eroğul, (2004), s.343; Sabuncu, (2004), s.203.

¹⁴⁴Soysal, (1984), s.17.

zaman uyuşmazlıkların çıktığı ve hatta çatışmaya dönüştüğü durumlar olmuştur. Ancak, bu çatışmalar hiç bir zaman bir devlet krizine dönüşmeden çözülebilmiştir.¹⁴⁵ 1982 Anayasası döneminde ise, ilk Cumhurbaşkanı Kenan Evren ile Başbakan Turgut Özal ve Cumhurbaşkanı Özal ile onun yardımcısı konumunda Başbakan Yıldırım Akbulut dışında günümüze kadar olan tüm cumhurbaşkanları ile başbakanları arasında çatışma yaşanmıştır. Özal ile Evren arasında bir sorun yaşanmaması, uygulamada oluşan gizli işbirliğinden kaynaklanmıştır. Evren dış ilişkiler, dış ve iç güvenlik sorunları başta olmak üzere yüksek tercihler; Özal ise, ekonomi ile ilgilenmiştir.¹⁴⁶ Diğerleri, Özal, Süleyman Demirel ve Ahmet Necdet Sezer, adeta yürütmenin icrai kanadı gibi hareket etmiş ve yürütmenin diğer kanadı ile çatışmaların yaşanmasına yol açmıştır. Özal, cumhurbaşkanı olunca hükümete kendi politikasını dayatmış ve Akbulut'u Genel Başkan seçirmiştir. Akbulut hükümeti ve Özal uyumlu çalışmıştır. Hatta Akbulut, kabinesini Özal'ın önerdiği isimlerden oluşturmuştur. Akbulut hükümeti, aslında Özal'ın hükümeti demektir.¹⁴⁷ Özal, adeta parti genel başkanı ve başbakan gibi hareket ederek parti-içi sorunlara yol açmasa da cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı ilkesini zedelemiştir.¹⁴⁸ Ancak, Akbulut'un başbakanlığı sona erip Mesut Yılmaz başbakan olunca aynı uyum devam etmemiştir. Çünkü Yılmaz, Özal'ın gölgesi altında bir yönetime karşı çıkmış ve ipleri kendi eline almak istemiştir. Yılmaz, Özal ile olan ilişkilerini Anayasa gerekleri üzerine sürdürebileceğine işaret etmiştir. Özal'a göre, böyle bir ilişki elbette yeterli olmamıştır. Bu durum, Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki haftalık toplantıların son bulması ve ilişkilerin soğuması ile noktalanmıştır. 1987 seçimleri sonrası DYP-SHP koalisyonu kurulması üzerine Demirel başbakan olmuş ve cumhurbaşkanının günlük politikanın dışında kalmasını istemiştir. Bu dönemde, gerginlik Yılmaz dönemine oranla şiddetli olmuştur.¹⁴⁹ Özal ve Demirel arasında, Karadeniz Ülkeleri İşbirliği Konferansı'na kimin başkanlık edeceği ile başlayan çatışma, kamuoyunda by-pass kanunu olarak bilinen 3825 sayılı Kanun¹⁵⁰ ile cumhurbaşkanının yetkilerinin daraltılmasına kadar

¹⁴⁵Necmi Yüzbaşıoğlu, "19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme", Aysel Çelikel'e Armağan, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl:19-20, S.2, İstanbul, 2000, s.1039.

¹⁴⁶Metin Heper/Menderes Çınar, "Parliamentary Government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience", **Political Science Quarterly**, Volume 111, Number 3, 1996, s.493; Metin Heper, "1980'ler Türkiye'sinde Cumhurbaşkanı-Başbakan İlişkileri", **Bülten**, Ocak-Nisan 1989, s.16-17; Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, Üçüncü (Tıpkı) Baskı, Beta, İstanbul, 1994, s.181-182.

¹⁴⁷Heper, (1996), s.494.

¹⁴⁸Tanör ve diğerleri, (2000), s.81.

¹⁴⁹Heper, (1996), s.495-497.

¹⁵⁰Özal, Adalet Bakanlığı Müsteşarı Arif Yüksel'i görevden almak isteyen hükümete direnince Anayasa'ya aykırı olduğu biline biline cumhurbaşkanının kararname yetkisini ortadan kaldıran by-pass adıyla bilinen bir kanun(3825 sayılı "2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2461

gidilmiştir.¹⁵¹ Cumhurbaşkanının günlük politik çekişmelerin içine sızmasına direnen Demirel, cumhurbaşkanı olunca genellikle hükümet işlerine müdahale etmese de, üst düzey kamu görevlilerinin atamaları ile ilgili kararnamelerde takdir yetkisine sahip olduğunu söylemiş, güneydoğu meselesi ile yakından ilgilenmiştir. Hatta Çiller’i şikâyete gelen parti ileri gelenlerini dinlemiş ve bazen hükümeti eleştirmekten kaçınmamıştır.¹⁵² Sezer, cumhurbaşkanı olunca cumhurbaşkanlığını tarafsızlık ve sorumsuzluk ilkelerine uyarak sürdüreceği düşünülmüştür;¹⁵³ ancak aktif siyasetin dışında kalmayı tercih etmemiş, seleflerine oranla çok daha aktif bir tutum takınmıştır. Sezer ve Başbakan Bülent Ecevit arasında “Memur Kararnamesi” olarak bilinen 605 sayılı KHK’nin¹⁵⁴ Sezer tarafından imzalanmamasıyla başlayan sürtüşme¹⁵⁵ 19 Şubat Krizi ile sonuçlanmıştır.¹⁵⁶ Sezer, Recep Tayyip Erdoğan’ın başbakanlığı döneminde de, türban meselesinden, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına kadar birçok alanda kendini taraf hissetmiş ve çatışma yaşanmıştır.¹⁵⁷

Günümüzde yürütülen hükümet sistemi tartışmalarının bir kısmı, bu çatışmanın sona erdirilmesi amacıyla beslenmektedir. Özellikle, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemi

sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ile 190 ve 270 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”) çıkarılıyor. Bu Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Karar Tarihi:24.04.1993, E.1992/39, K.1993/19, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, C.1, S.31, 1996, s.160–217.

¹⁵¹Yüzbaşıoğlu, (1999–2000), s.1040.

¹⁵²Heper, (1986), s.498–500; Murat Yetkin, “Asker: 12 Saatte Şam’dayız Demirel: Tehdidi Sertleştirin”, **Radikal**, 09.08.2004.

¹⁵³İsmet Berkan, “Demirel Gidiyor Sezer Geliyor”, **Radikal**, 15.05.2000.

¹⁵⁴605 sayılı KHK ile memurların disiplin suç ve cezalarına vb. kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmış olup, Sezer, Anayasa’nın 91. maddesi uyarınca KHK’lerle kişi hak ve özgürlükleri düzenlenemez gerekçesi ile KHK’yi imzalamayarak 17 gün sonra iade etmiştir, bkz. “Hukuku Çiğnetmedi”, **Zaman**, 09.08.2000.

¹⁵⁵Ağustos 2000’de Cumhurbaşkanı Sezer’in Hükümetin kabul ettiği KHK’yi imzalamaması üzerine Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasında çatışma başlamıştır; Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000b, s.1–3; “Bak Hükümet İşte Bu Hukuk”, **Radikal**, 09.08.2000; “Sezer’i Yadırgadım”, **Radikal**, 14.08.2000; “Zirvede İpler Koptu”, **Radikal**, 22.08.2000; Benzer bir örnek için bkz. “Atama Depremi”, **Radikal**, 02.12.2000; “Sezer Rahatlattı”, **Radikal**, 09.12.2000.

¹⁵⁶Yüzbaşıoğlu, (1999–2000), s.1040; “Türkiye Sizinle Gurur Duyuyor”, **Radikal**, 20.02.2001; “Devletin Zirvesindeki Kriz”, DSP Genel Başkanı ve Başbakan Bülent Ecevit’in Partisinin TBMM Grup Toplantısında Yaptığı Konuşma, http://www.belgenet.com/2001/kriz_190201_09.html sitesinde 08.06.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

¹⁵⁷İsmet Berkan, “Sezer ve YÖK: Türkiye Oyalanırken”, **Radikal**, 27.07.2000; İsmet Berkan, “Bu Ne Yetki Kiskançlığı”, **Radikal**, 23.07.2004; “Anavatan Partisi Bursa Milletvekili Turgut Tayan’ın 2001 Mali Yılı Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi Başkanlığı Bütçeleri Üzerinde ANAP Grubu Adına Yaptığı Konuşma”, http://www.anap.org.tr/kisisel_sayfalar/2000-12-12_ttayan.htm sitesinde 28.04.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır. AKP’nin bu gelişmeler üzerine Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini kısmak için Anayasa değişikliği için hazırlıklara başladığı ilan edilmiştir, bkz. “Anayasa Değişikliği İçin Çalışma Başlatıldı”, **Radikal**, 03.09.2003; “Sezer’in Yetkileri Kısıtlanacak”, **Zaman**, 15.05.2003. 2005 yılında AKP tarafından gündeme getirilen başkanlık sistemi tartışmalarının taraftar bulmaması AKP’yi yine cumhurbaşkanının yetkilerini kısıtlayacak arayışlar içine itmiştir, bkz. Zekai Özçınar, “Çankaya Formülü Başbakanın Önünde”, S.549, **Aksiyon**, 13.06.2005.

savunucuları, cumhurbaşkanının kullandığı geniş yetkilerin meşruiyete kavuşturulması metaforuna dayanmaktadır. Bu ise, bu belirsizliğin bu görüş taraftarlarınca da benimsendiğini kanıtlamasının yanı sıra, tek etkili veya en etkili güç olarak cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesi eğiliminin sürdüğünü doğrulamaktadır. Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi, tüm müelliflerce benimsenmemiş olmakla birlikte, çoğunlukla günümüz teknolojik gelişmeleri karşısında hızlı karar alma ihtiyacını gideren bir araç olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁸ Ancak, parlamenter sistemlerde yürütmenin güçlendirilmesi ile siyasi programı meclisin güvenini kazanmış başbakan ve bakanlar kurulu kastedilmektedir.¹⁵⁹ 1982 Anayasası ise, parlamenter sistem teorisiyle uyuşmayacak bir biçimde cumhurbaşkanlığı kanadını güçlendirmiştir. Parlamenter sistem gereği ortadayken, “Bundan sapılmasının gerekçeleri nelerdir?” “Neden güçlü bir cumhurbaşkanlığına ihtiyaç duyulmuştur?” sorularının cevaplanması gerekmektedir. Bu soruların cevaplanması, 1982 Anayasası’nın hazırlanması süreci incelenerek bulunabilir. Bu yüzden sonraki bölümde güçlü yürütmenin kökenleri araştırılacaktır.

¹⁵⁸Yürütmenin güçlendirilmesi tezleri ve karşı tezler için bkz. Muammer Oytan, Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi, **Onar’a Armağan**, İstanbul, 1977; Muammer Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **AİD**, C.15, 1982, s.86–103; Muammer Oytan, “1982 Anayasası’nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri”, **TİD**, Yıl:56, S.363–365, 1984, s.1–34; Adil Özkol, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **AÜHF**, C.26, 1969, s.43–76; Burhan Kuzu, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987; Erdoğan Teziç, “Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İHİD**, Yıl:1, S.2, Ağustos 1980, s.91–106.

¹⁵⁹Eroğul, (2004), s.340.

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NDA GÜÇLÜ YÜRÜTME ARAYIŞLARI

I. GENEL OLARAK

Çalışmanın bu bölümü, 1982 Anayasası'nın yürütmenin cumhurbaşkanı kanadına ağırlık vermesi suretiyle yürütmenin güçlendirilmesinin kökenlerini incelemeye yöneliktir. Bu yolla, 1982 Anayasası'nda konuyu düzenleyen hükümler ile o dönemde konuya ilişkin olarak üretilen görüşler arasındaki koşutluk ve farklılıklar ortaya konabileceği gibi, hangi görüşlerin anayasa yapımında etkin rol aldığı da görülebilecektir.

Çalışma üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda, 1980 öncesi anayasa tartışmalarında, ikinci kısımda Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'na sunulan görüşlerde ve son olarak Danışma Meclisi'ndeki tartışmalarda yürütmeye ilişkin görüşler incelenecektir. Bu bölümde, esas olarak yürütmenin güçlendirilmesine ilişkin görüşler üzerinde durulmuşsa da, yürütmenin konumunu ilgilendirdiği ölçüde diğer alanlardaki görüş ve öneriler de kapsama alınmıştır.

II. 1980 ÖNCESİ GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI

1. Güçlü Yürütme Savunması

Bu görüş taraftarları 1961 Anayasası'nın devleti acze düşürdüğü, dolayısıyla işlemez hale getirdiği noktasında birleşmiş ve Anayasa'nın değiştirilmesi gereğini dile getirmiştir. Bu görüş taraftarları arasında somut önerilere varan girişimlerde bulunanlar olduğu gibi, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi gibi hükümet sistemi değişikliğine gidilmesini önerenler de olmuştur. Bu grubun istemleri kısaca "otorite" talebi olarak değerlendirilebilir. Bu cepheyi, DP/AP çizgisi, Tercüman seminerleri, Yeni Forum ve sağ görüşlü basın oluşturmaktadır.

A. DP/AP Çizgisi ve İlgili Çevrelerinin Görüşleri ve Önerileri

DP ve DP'nin devamı niteliğinde bir parti olan AP, 1961 Anayasası'nın yapım sürecinden dışlanmış olmaları nedeniyle 1961 Anayasası'nı benimsememiştir.¹ Özellikle, DP/AP çizgisinin temsilcilerinden olan Celal Bayar, bu konuyu gündeminde tutan isimlerden biri olmuştur. Bayar, 1960–1970 yılları arasında 1961 Anayasası'na daha temkinli yaklaşmıştır. Bu yıllarda, Bayar, 1961 Anayasası'nı, "ulusal egemenliğin kullanılmasına yeni

¹Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Onuncu Baskı, İstanbul, 1986, s.150.

ortaklar getirdiği” ve bu yolla millet iradesinin gerçekleşmesine setler çektiği gerekçesiyle eleştirmiş; ancak Anayasa’nın “doğal hakları en sağlam teminata bağlamış geniş hürriyetli bir anayasa” olduğunu kabul etmiştir.² 1970’lerin sonlarında ise, Bayar, Anayasa’ya olan tepkisini sertleştirmiştir: “Bu anayasadır ki, memleketi bu hale getirmiştir. Bugünkü perişanlığımızın sebebi bu anayasadır. Otorite namına bir şey bırakmamıştır.”³ O, tezini genel olarak, 1961 Anayasası’nın devleti güçsüzleştirdiği ve milli egemenliğin tecellisini önlediği üzerine kurmuştur.

Bayar’a göre, ideal anayasa 1924 Anayasası’ydı. Ona göre, 1924 Anayasası yapılırken; Senato, Anayasa Mahkemesi, MGK, özerk üniversite, TRT, DPT gibi 1961 Anayasası’nın yarattığı yeni ortaklara itibar edilmemiş ve tüm güç TBMM’de toplanmıştı.⁴

AP’nin Genel Başkanı Süleyman Demirel de, 1970’lerin sonlarında sürekli olarak anayasa değişikliği talebini dile getirmiştir.⁵ Demirel, 1971–1973 döneminde yapılan anayasa değişikliklerini yeterli bulmamış, daha çok değişikliğin yapılmasını istemiştir: “Bu anayasayla Türkiye idare edilemez diyen benim, ben bunu 1969’da söyledim aradan 11 yıl geçti... Bizim 1969 seçim beyannamesiyle Anayasa’ya getirmek istediğimiz yeniliklerin önemli bir kısmı 1971 bunalımı sırasında gerçekleşmiştir. Fakat bunların bir kısmının dozu noksandır. İlacı vermek kâfi değil, ilacı dozunda vermek lazımdır”. Ona göre, Türkiye’nin ekonomik sıkıntılar, anarşi ve terör ve devletin rasyonel bir şekilde işletilememesi olmak üzere üç büyük sorunu vardı. Demirel, devletin rasyonel bir şekilde işletilememesini icranın yetkisizliğine ve denetimin⁶ fazlalığına bağlamıştır. Ona göre, denetim ve idare birbirine karışmıştır. Bu, o dereceye varmıştır ki, “denetime gel sen idare et deseniz belki daha doğru olacaktır.”⁷

Demirel, 1961 Anayasası’nın 4/2. maddesinde geçen, “Millet, egemenliğini... yetkili organlar eliyle kullanır” ifadesinin milli iradenin üstünlüğünü zedelediğini ve dolayısıyla

²Celal Bayar, **Atatürk Gibi Düşünmek (Atatürk’ün Metodolojisi)**, Der: İsmet Bozdağ, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1999, s.53–58.

³“Celal Bayar: ‘Perişanlığımızın Sebebi 1961 Anayasası’dır’”, “Milli Hâkimiyet Kavramı Paneli Yapıldı”, **Milliyet**, 24.04.1978.

⁴Bayar, (1999), s. 143–153.

⁵“Demirel: Sıkıntılardan Ancak Anayasa Değişikliğiyle Çıkılabilir”, **Milliyet**, 16.05.1980; “Demirel Bugün Ecevit’le Görüşüyor”, **Cumhuriyet**, 12.01.1980; **Milliyet**, 24.04.1978; “1961 Anayasasını Büyük Ölçüde Değiştiren Çalışmalar Yapılıyor”, **Cumhuriyet**, 22.03.1980; “Demirel, ‘Evhama Hiç Bir İlacım Yok’”, **Milliyet**, 24.03.1980; “AP, Anayasa Değişikliğini İmzaya Açıyor”, **Milliyet**, 23.05.1980; “Demirel, ‘Bunalımın Köklerinde Neler Yatıyor?’”, **Milliyet**, 03.01.1980.

⁶Denetim ile idari yargı denetiminin kastedildiği düşünülmektedir. Çünkü konuşmasının devamında organların yetkilerinin sınırının belirlenmesi gereğinden bahsetmektedir GB.

⁷**Milliyet**, 24.03.1980.

millet iradesinin gerçekleşmediğini ileri sürmüştür.⁸ O da, Bayar gibi 1961 Anayasası'nın benimsediği Senato, Anayasa Mahkemesi gibi yeni kurumlarından rahatsız olmuştur.

AP, temel argümanını yürütmenin güçlendirilmesi üzerine kurmuştu. AP'ye göre, yürütmenin gücünü zayıflatan birçok alan vardı ve bu alanların yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Bu sorunlu alanların başında egemenliğin seçilmiş olmayan organlarla paylaşılması gelmekteydi. Kuvvetler ayrılığı, uygulamada “kuvvetler kopukluğuna” dönüşmüştü. Bu kopukluk, istikrarsızlığa katkıda bulunduğu gibi, devletin tekliğini bozmuş ve “demokratik otorite” zayıflamıştı.⁹

Yürütmenin güçsüzleştirildiği iddialarının bir kısmı ise, seçim sistemi ile ilgiliydi. AP'ye göre, millet iradesi dürüst seçimler yoluyla gerçekleşeceğine göre, seçim sisteminde değişiklik yapılarak, milli hâkimiyet kavramı eksiksiz gerçekleştirilmeliydi.¹⁰ Uygulanan seçim sistemi, meclislerin malı olmayan, Anayasa Mahkemesi tarafından getirilen bir seçim sistemiydi.¹¹ Önerilen, dar bölge, ¹² istikrarı sağlamaya yönelik ve yürütmeyi kuvvetlendirecek ¹³ bir çoğunluk sistemiydi. Bunların yanı sıra, meclis seçimleri kolayca yenilenebilmeli ve çeşitli konularda halkın oyuna başvurulabilmesi sağlanmalıydı.¹⁴

AP'nin rahatsızlık duyduğu noktalardan biri de, yargı organına ilişkindi. AP'ye göre, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay milli iradeye olan güvensizliğin göstergeleriydi.¹⁵ “Yargı organı (bilhassa Danıştay) diğer organlara zıt bir güç olarak belirmiş”,¹⁶ uygulamada yetkisi dışında kararlar vermiş ve böylece yürütmeye zorluk ve toplumda rahatsızlık doğmuştu.¹⁷

Rahatsızlık duyulan diğer bir konu ise, Anayasa'nın normal yönetim ile sıkıyönetim arasındaki bir yönetime olanak tanımamış olmasıydı. Şiddet olayları yaygınlaşmış ve ülkenin hemen hemen her yerinde sıkıyönetim ilan edilmişti. Sıkıyönetimde, kolluk yetkileri askeri makamlara geçtiği için, normal yönetim yetkilerini aşan fakat sıkıyönetim olmayan,

⁸ **Milliyet**, 24.04.1978.

⁹ **Milliyet**, 03.01.1980.

¹⁰ **Milliyet**, 24.04.1978.

¹¹ **Milliyet**, 03.01.1980.

¹² “Anayasa Değişikliği Tartışmaları Yoğunlaşıyor”, **Cumhuriyet**, 12.09.1979.

¹³ Nazlı Ilıcak, “Meşru Hükümetler + Ordu = İktidar”, **Tercüman**, 13.03.1980.

¹⁴ **Milliyet**, 24.04.1978.

¹⁵ Nazlı Ilıcak, “Demokrasinin Sürmesi Otorite ile Hürriyet Arasındaki Dengenin Devamına Bağlıdır”, **Tercüman**, 29.01.1979.

¹⁶ Ilıcak, “Anayasa”, **Tercüman**, 19.04.1980.

¹⁷ “AP Milletvekili Sabit Osman Avcı'nın Milli Hakimiyet Kavramı Paneli'ndeki Konuşması”, **Milliyet**, 24.04.1978.

Anayasa'nın tabii afet, ekonomik bunalım halleri için öngördüğü olağanüstü halin, anarşi ve terör olayları nedeniyle de ilan edilebilmesi istenmişti.¹⁸

AP'nin üzerinde durduğu diğer bir konu ise, cumhurbaşkanının seçilme yöntemi ve yetkileri ile ilgiliydi. Siyasi gelişmelere bakıldığında da, siyasi yapının işleyemez duruma geldiğini kanıtlarcasına cumhurbaşkanı seçimlerinin kilitlendiği görülür. Hem AP hem CHP tarafı tıkanıklığın aşılmasına taraftar olduğunu ve diyaloga hazır olduklarını belirtmiştir. Ancak, sıra görüşmeye gelince CHP'nin görüşme talepleri AP tarafından gereksiz bulunarak reddedilmiştir.¹⁹ AP, bu tıkanıklığı aşmak için "Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilsin ve devlet hayatında etkili rol alsın, bunalım dönemlerinde kendinden beklenen 'babalık' görevini yerine getirebilsin"²⁰ sözleriyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini ve önemli yetkilerle donatılmasını talep etmiştir.²¹ Hatta AP, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlayan Anayasa değişikliği için bir öneri hazırlamıştır: "Cumhurbaşkanı, 15 gün içinde seçilmediği takdirde seçim halk tarafından gerçekleştirilir".²² AP, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi için salt çoğunluk yeterli iken ve mecliste bu çoğunluk sağlanamazken; 2/3 çoğunluk gerektirecek bir teklifte bulunmuş oluyordu. Böylece, çözümsüzlük üretmekten, tıkanıklığı arttırmaktan başka bir şey yapılmamıştır.

AP'nin anayasa değişikliği ile ilgili önerileri bununla sınırlı değildi. 22 Mart 1980 tarihli gazetelerde AP'nin anayasa değişikliği ile ilgili çalışmalarına başladığı ilan edilmiştir.²³ Bu çalışmaları yürüttüğü iddia edilen kontenjan senatörü Adnan Başer Kafaoğlu ve Büyükelçi Coşkun Kırca haberi doğrulamıştır. Taslakta şu öneriler yer almıştır: Cumhurbaşkanına meclisi feshetme yetkisi dâhil çok geniş ve önemli yetkiler verilmeli; Anayasa Mahkemesi yerine cumhurbaşkanının tasarıları incelettirip, sonra meclislere sunduğu Anayasa Divanı kurulmalı; Danıştay, hükümetin kesin tasarrufları konusunda yürütmeyi durdurma kararı verememeli; hâkimlerin atamaları cumhurbaşkanının onayına

¹⁸"Demirel: Olağanüstü Hal ve DGM Yasası İçin Parlamentoda Mutabakat Arıyorum", **Cumhuriyet**, 19.04.1980; "Bakan Toptan: Olağanüstü Hal Yasası Anayasa'nın 123. Maddesiyle Bağdaşmaz", **Cumhuriyet**, 18.03.1980; Faruk Sükan'ın Konuşması, "Olağanüstü Yönetim İçin Hazırlıklar Başladı", **Cumhuriyet**, 22.02.1980; "3 Saat Konuştular, 'Daha da Görüşelim' Dediler", **Milliyet**, 13.01.1980; "Demirel: Normal Yönetimle Sıkıyönetim Arasında Bir Yönetim Şekline İhtiyaç Var", **Cumhuriyet**, 21.02.1980; "Olağanüstü Yönetimin Kotarılması İçin AP'nin Asker Kökenli Üyeleri Devrede", **Cumhuriyet** 25.02.1980; Cihat Bilgehan'ın Konuşması, "AP Sözcüsü: 'Anayasa Değiştirilmelidir'" **Cumhuriyet**, 01.03.1980.

¹⁹**İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, Der: Osman Balcıgil, Hukuk Dizisi 2, Birikim Yayınları, İstanbul, 1982, s.20; "Demirel: Cumhurbaşkanlığı'nı Diyalog Seçmez", **Cumhuriyet**, 22.03.1980.

²⁰Sebatî Ataman'ın Konuşması, "AP, Destekleyen Partilere Protokolde İsrar Etmeyecek", **Cumhuriyet**, 30.10.1979.

²¹Ayrıca bkz. Oğuz Aygün, "Partiler Cumhurbaşkanlığı Seçimi İçin İlk Kez Konuştu", **Cumhuriyet**, 11.02.1980; İlicak, "Anayasa Arayışı", **Tercüman**, 17.02.1980.

²²**Milliyet**, 23.05.1980.

²³**Cumhuriyet**, 22.03.1980.

sunulmalı; üniversitelere sadece bilimsel özerklik verilmeli; iki meclis yerine tek meclise geçilmeli.

Bir gün sonra ise, uzun süredir Amerikan ve Fransız sistemlerinin incelendiği ve cumhurbaşkanına daha geniş yetkiler tanıyacak ve istikrarlı hükümetleri işbaşına getirecek düzenlemeler için çalışıldığı ifade edilmiştir. Parlamento üyeleri ikna olursa, tasarının parlamentoya sunulacağı söylenmiştir.²⁴ Kafaoglu ve Kırca'nın Demirel'e yakınlıkları bilinmekteydi. Bu nedenle, tasarının Demirel tarafından hazırlatıldığını düşünenler bulunmaktadır.²⁵

B. Tercüman Seminerleri

Tartışmaların yoğunlaşması ile birlikte Tercüman gazetesi, 19 Nisan 1980 tarihinde, Tarabya Otelinde, "Siyasal Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemimiz" isimli bir dizi seminer düzenlemiştir.²⁶

Bu seminerde ileri sürülen görüşler üç başlık altında toplanabilir: Parlamenter sistem içinde kalınarak başbakan ve bakanlar kurulunun güçlendirilmesi, hükümet sistemi

²⁴“Senatör Kafaoglu: İstikrarlı Bir Hükümet İçin Anayasa Değişikliği Hazırlıyorum”, **Milliyet**, 23.03.1980; **Cumhuriyet**, 24.03.1980.

²⁵bkz. Örsan Öymen, “Anayasa Değişikliği”, **Milliyet**, 26.03.1980.

²⁶Bu seminerin geniş özeti 23–30 Nisan, 1–7 Mayıs 1980 tarihlerinde **Tercüman** gazetesinde yayımlanmıştır. bkz. “Bir Devletin Anayasası Zaman Zaman Değiştirilebilir”, “Prof. Orhan Aldıkaçtı ‘İktidarlar Anayasayı Bütünü İle Uygulamadı’”, 23.04.1980; “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi Hakkında Görüşler”, 24.04.1980; “Prof. Yaşar Karayalçın: ‘Anayasa Değişirse Demokrasi Elden Gider Endişesi Ne Kadar Yersizse, Anayasayı Değiştirmekle Her Şey Düzelecek Görüşü de Gerçekçi Değildir’”, 25.04.1980; “Prof. Yaşar Karayalçın: ‘1961 Anayasası Yürütmenin Güçlü Olmasını Önlemektedir’”, 26.04.1980; “Prof. Yaşar Karayalçın, ‘Siyasi İstikrarın Sağlanması İçin Çoğunluk Sistemine Dönülmeli’”, 27.04.1980; “Anayasa Kutsal Bir Kitap Değildir”, “Feyzioğlu ‘Milletleri Kanunlar Değil, İnsanlar İdare Eder’”, 28.04.1980; “Demokrasi, Ancak Milli Bütünlük Ortamında Yeşerip Büyüyebilecek Bir Nebattır”, “Feyzioğlu ‘Anayasa Değişiklikleri Yerine, Kilit Noktalarda Hukuk Değişiklikleri ile Yetinilmeli’”, 29.04.1980; “Feyzioğlu ‘1961 Anayasası Yapılırken Kantarın Topu Yer Yer Kaçırılmış, Mübalâğalı Çözümlere Gidilmiştir’”, 30.04.1980; “Yalçın ‘Temel Meseleleri Birbiriyle Çelişen Kararsızlık İçinde Bocalayan Bir toplumun Sonu İyi Değildir’”, “Feyzioğlu ‘Dar Bölge Sistemi, İrk ve Mezhep Bölücülüğüne Hız Katar, Meclis’in Seviyesini Düşürür’”, 01.05.1980; “Konuşmacılara Sorulan Sualler ve Çeşitli Görüşler”, 02.05.1980; “Feyzioğlu’nun Seminerde Sorulan Suallere Cevapları ‘Demokrasinin ve Hukuk Devletin En Büyük Nimesi Olan Bağımsız Mahkeme Savunulmalı’”, 03.05.1980; “Feyzioğlu: ‘Anayasa Mahkemesi, Rejimin Komünizme ve Faşizme Karşı Korunması Konusunda Anayasayı Doğru Yorumlamıştır’”, “Celal Yardımcı: 1961 Anayasası ile Güçler Birliği Güçler Ayrılığı Haline Sokularak Otorite Parçalanmış, Bütün Kuvvetler Zaafa Uğramıştır’”, “Prof. Orhan Aldıkaçtı: ‘Yasama Organına Anayasal İrade Tarafından Belirli Yetki ve Görevler Verilmiştir’”, 04.05.1980; “Sebati Ataman ‘Yargı İdareyi Denetler, Siyaseti de Denetler mi?’”, “Fethi Çelikbaş ‘Anayasa Behemehal Değiştirilmeli, Organların Vazifeleriyle İlgili Maddelere Sarahat Getirilmeli’”, “Feyzioğlu Siyasi Tercihleri Denetlemek veya Değiştirmek Yargının Görevi Değildir’”, 05.05.1980; “İsmet Giritli ‘Anayasanın Kılına Dokunulmaz gibi Fanatizmi İfade Eden Bir Görüş Ciddiye alınmaz’”, “Cihat Baban ‘Organik Kusurlarımızı Halletmeden Kanunlarda Değişiklik Yapmakla Aradığımız Neticeye Ulaşamayız’”, “Orhan Kabibay ‘1961 Anayasası, Sağduyunun İstikametinde Değişecektir’”, “Prof. Feyzioğlu ‘Anayasanın Hiç bir Maddesi, Türkiye Cumhuriyetinden, Türk Milletinin Varlığından Daha Önemli değildir’”, “Prof. Yaşar Karayalçın ‘Eğer Bir Toplum, Anayasa Hükümleri Dolayısıyla Savunmasız Bir Hale Gelirse, Bu Modelin Yaşama Hakkı Yoktur’”, 06.03.1980; “Konuşmacılara Sorulan Sualler ve Görüşler”, 07.05.1980.

değişikliğine gidilerek başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemine geçilmesi ve parlamenter sistemin devamı.

a) Başbakan ve Bakanlar Kurulunun Güçlendirilmesi

Bu tez, Orhan Aldıkaçtı tarafından savunulmuştur.²⁷ Aldıkaçtı, esas olarak 1961 Anayasası'nı ve Anayasa'nın öngördüğü parlamenter modeli savunarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine karşı çıkmıştır. Yazar, başkanlık ya da yarı-başkanlık istemlerinin, hükümet krizleri belirdikçe gözlerin cumhurbaşkanına çevrilmesi ve onun krize son vermesi beklentisinden kaynakladığını ifade etmiştir.²⁸

Aldıkaçtı, başkanlık sisteminin ABD'de başarı göstermesini, ABD'nin özgül özelliklerine bağlamış; bu özellikleri göstermeyen ülkelerin ise başarısız olduğunu söylemiştir. Yarı-başkanlık sisteminin ise, parlamento çoğunluğu ve başkanın mensubu bulunduğu parti çoğunluğunun aynı olması durumunda istikrarlı; ayrı olmaması durumunda ise istikrarın garantisi olmadığına dikkat çekmiştir. Ona göre, “Hadise bir seri yetkinin, yürütme kuvveti tarafından kullanılması ise, aynı yetkileri parlamento önünde sorumlu olan bir başbakan da kullanabilir. Siyasi sorumluluğu olmayan bir devlet başkanına aynı yetkileri kullanmak imkânını vermek, sadece bir unvan değiştirmekten ibarettir”.²⁹

Aldıkaçtı, hükümet sistemi değişikliğine karşı çıkmış, ancak yürütmenin güçlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ona göre, Batı'da artık kuvvetli bir yürütme tercih edilmekteydi; Anayasa ise, yürütme kuvvetine yasama ve yargı kuvvetlerinin altında yer vermiş ve bakanlar kuruluna takdir yetkisini kullanabileceği dar bir alan bırakmıştı. Aldıkaçtı ayrıca, Anayasa'yı uygulayanların da sorumluluğunun bulunduğunu vurgulamıştır.³⁰

Aldıkaçtı, 1961 Anayasası'nın yasamayı bir yetki (m.5) olarak görmesine karşın yürütmeyi bir görev (m.6) olarak düzenlemesini eleştirmiştir. Aldıkaçtı, 6. maddeye göre, yürütme organının, yasamanın kabul ettiği kanunları uygulamaktan başka faaliyet alanı bulunmadığını; kanunun önceden öngörmediği durumlarda, “hükümet tasarrufu” ile işlem tesis edemediğini belirtmiştir. Aldıkaçtı, bu durumun, parlamenter sistemin yasama ve yürütme organlarının birbirlerini kontrol etmesi ve aralarında işbirliği bulunması kuralı ile de

²⁷Orhan Aldıkaçtı'nın görüşlerine 23, 24 Nisan 1980 tarihlerinde yer verilmiştir, bkz. “Bir Devletin Anayasası Zaman Zaman Değiştirilebilir”, “Prof. Orhan Aldıkaçtı ‘İktidarlar Anayasayı Bütünü İle Uygulamadı’”, **Tercüman**, 23.04.1980; “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi Hakkında Görüşler”, **Tercüman**, 24.04.1980.

²⁸**Tercüman**, 24.04.1980.

²⁹**Tercüman**, 24.04.1980.

³⁰**Tercüman**, 23.04.1980.

bağdaşmadığını ve düzenlemenin bu niteliği ile yürütme organına karşı duyulan şüphenin ürünü olduğunu ileri sürmüştür.³¹

Aldıkaçtı, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliklerini de yeterli bulmamış; yürütme kuvvetinin hala “görev” yapan bir organ olduğunu ifade etmiştir. Yazar, yürütme organının yürütme yetkisini kullanan bir organa dönüşebilmesi için, Anayasa’nın değiştirilip bakanlar kurulunun daha fazla yetkili kılınması gereği üzerinde durmuştur.³²

Aldıkaçtı’nın seçim sistemine bakışı da güçlü yürütme eksenliydi; “... ne olursa olsun, seçimlerde bir partinin parlamentonun salt çoğunluğunu elde ederek, bir seçim evresi iktidarda kalmasının büyük yararları olduğu da tartışılmaz. Her şeyden önce, Anayasa’nın çizdiği sınırlar içinde bir iktidar oluşturacak seçim sisteminin kabulü zaruridir”. Bu görüş, Türkiye’de son 10 yılda (1969–1979) 12 hükümet değişmesi nedeniyle gündeme gelmişti. Önerisi ise, d’Hondt sistemi ile birlikte seçim bölgesinin büyüklüğüne göre en fazla oy alan partiye bir veya iki milletvekili pirim vermektir. Amaç, bir partinin % 40 civarında oy almasını sağlayarak parlamentonun çoğunluğunu oluşturmaktır. Ona göre, d’Hondt sistemi dışında tek veya iki turlu çoğunluk sistemlerinden birinin kabulü de mümkündür. Aldıkaçtı, partilerin ittifakına imkân verdiği için iki turlu seçim sistemlerini tercih etmiştir.³³

Aldıkaçtı, yargıya da şüpheyle yaklaşmış ve yargı organının uygulamada hayal kırıklığına yol açtığını ifade etmiştir. Danıştay’ı denetim yaparken, iktidarlara göre farklı yaklaşımlarda bulunmakla suçlamıştır: “... Danıştay, bazen özerk kuruluşlar aleyhine öyle kararlar vermiştir ki, yüksek bir yargı organına karşı duyulması gereken sonsuz saygının yıpranmasına yol açmıştır”. Ona göre, 1971–1973 değişiklikleri sırasında, Danıştay’ın görevinin sınırları hatırlatılmaya çalışılmışsa da sonuç değişmemiştir.³⁴

Aldıkaçtı, Anayasa Mahkemesi’nden de yakınmıştır. Ona göre, Anayasa Mahkemesi’nin görevi, kanunların Anayasa’ya uygunluğunu hukuki açıdan incelemekten ibarettir. Anayasa değişikliklerini ise, sadece şekil açısından denetleyebilir. Oysa Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 9. maddesindeki “Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez” hükmünü kendi amacına göre yorumlayarak Anayasa değişikliklerini incelemeye devam etmiştir. Aldıkaçtı, bu konuda ABD Yüksek Mahkemesi’nin tarihini örnek göstererek, “Yargı kuvveti iktidarı engellemeyi denedikten sonra asıl fonksiyonunun iktidarların karşısında değil, yanında, onların yardımcısı olarak, anayasa ve kanuna uygun faaliyette bulunmalarını sağlamaktan

³¹Tercüman, 23.04.1980.

³²Tercüman, 23.04.1980.

³³Tercüman, 24.04.1980.

³⁴Tercüman, 24.04.1980.

ibaret oluşunu anlamış ve davranışını bu anlayışa göre düzenlemiştir.” Aldıkaçtı, bu sözleriyle Anayasa Mahkemesi’nin denetimini yasamaya “yardımcı olmakla” sınırlandırmıştır.³⁵

Aldıkaçtı, yasama ve yürütme ilişkileri ile ilgili olarak; yasama ve yürütme dengesinin, yasama lehine bozulduğunu; yasamanın yürütmeyi düşürebilmesine karşın, yasamanın fesih şartlarının zorlaştırıldığını belirtmiş; dengeyi kurmanın ve krizleri aşmanın yolu olarak işler bir fesih mekanizmasının kabul edilmesini istemiştir.³⁶

b) Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemi Tercihle Yürütmenin Güçlendirilmesi

Yaşar Karayalçın,³⁷ 1961 Anayasası’nda yürütmenin güçsüzleştirilmiş olmasının üç nedeni olabileceğini ileri sürmüştür: 27 Mayıs öncesi uygulamalara karşı tepki ve endişe, 1961 Anayasası’nın siyaset bilimi geleneklerinden yoksun kişilerce hazırlanmış olması ya da “ileriye dönük ve Türk devletini zayıflatacak, güçsüz ve parçalanacak hale getirecek hesaplar”.³⁸ Özsoy, bu son noktadan hareketle yazarın, burada “komplo teorisi” ürettiğini iddia etmektedir.³⁹

Karayalçın’a göre, 1961 Anayasası’nın temel gücü, yasama organıydı. Yürütme organı ise tamamen yasamaya tabiydi. Yürütme organı, kanunlar çerçevesinde hareket edeceğinden; kanuni düzenlemenin yetersiz kalması durumunda, ülkeyi yönetecek güçte değildi. Bu sorun, ülkenin kalkınma gereği ve ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunması gerçeğiyle birleşince problem büyümekteydi. Ayrıca, bazı kanunların ve hatta konuların yürütme organı tarafından referanduma sunulmaması yürütme organını zayıflatmaktaydı.⁴⁰

Karayalçın, yasama organının hantallaşmasının nisbi temsil, parlamentoda çok sayıda parti bulunması ve iki meclisli yapının yanı sıra toplantı ve karar yeter sayısının yüksek tutulmuş olmasından da kaynaklandığını belirtmiştir.⁴¹

Karayalçın, sorunları bu şekilde tespit etmiş ve yürütmeyi güçlendirecek iki alternatif öneride bulunmuştur: Parlamenter sistem içinde kalınarak sistemi işler hale getirmek ve

³⁵Tercüman, 24.04.1980.

³⁶Tercüman, 24.04.1980.

³⁷Yaşar Karayalçın’ın görüşleri 25, 26, 27 Nisan 1980 tarihlerinde yayımlanmıştır, bkz. “Prof. Yaşar Karayalçın: ‘Anayasa Değişirse Demokrasi Elden Gider Endişesi Ne Kadar Yersizse, Anayasayı Değiştirmekle Her Şey Düzelecek Görüşü de Gerçekçi Değildir”, Tercüman, 25.04.1980; “Prof. Yaşar Karayalçın; ‘1961 Anayasası Yürütmenin Güçlü Olmasını Önlemektedir”, Tercüman, 26.04.1980; “Prof. Yaşar Karayalçın, ‘Siyasi İstikrarın Sağlanması İçin Çoğunluk Sistemine Dönülmeli”, Tercüman, 27.04.1980.

³⁸Tercüman, 26.04.1980.

³⁹Şule Özsoy, “1980 Askeri Müdahalesi Öncesi Anayasa Tartışmaları”, Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1999, İstanbul, s.572.

⁴⁰Tercüman, 26.04.1980.

⁴¹Tercüman, 26.04.1980.

yürütmeyi güçlendirerek istikrarı sağlamak veya başkanın geniş yetkilerle donatıldığı başkanlık sistemine geçmek. Ona göre, başkanlık sisteminin benimsenmesiyle yürütme gücü “görev” halinden çıkıp egemen Türk milletinden alınan açık “yetki”ye dönüşecekti.⁴²

Karayalçın, konuşmasının devamında Fransa’da uygulanan yarı-başkanlık sisteminin özelliklerini anlatmıştır. Ona göre, Fransa’nın 1958 yılındaki durumu ile Türkiye’nin o günkü (1980’ler) durumu benzerdi. Ayrıca, “hürriyetçi ve merkezîyetçi” gelenek, Türk ve Fransız toplumlarının ortak özelliği idi. Yazar, Fransa’nın 1958 yılındaki bunalımdan başkanlık sistemiyle çıktığını; Türkiye’nin de, aynı tercihle karşı karşıya bulunduğunu söylemiştir.⁴³

Karayalçın, yargı organının da yetkilerinden rahatsız olmuştur. Ona göre, Danıştay, yargı organları arasında “haklı olarak” en çok eleştiriye uğrayan yüksek mahkeme olmuştur. Yazar, 1961 Anayasası’nın 114. maddesinde 1971 yılında yapılan değişiklikle, “idarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir halde” deyimini yerine “idarenin her türlü eylem ve işlemine” deyimini getirilmesini isabetli bulmuştur. Yazara göre, hangi tasarrufların yargı denetimi dışında olduğunun da gösterilmesi gerekirdi. Yazar, mali hakları hariç üst düzey yöneticiler ile ilgili işlemlerin yargı denetimi dışında tutulmasını istemiştir. Hatta ona göre, bu işlemlerin yargı denetimine tabi olması, çekişmelerin ve sürtüşmelerin asıl sebebiydi. Yazar, Anayasa Mahkemesi’nin varlığından, işlevlerinden ve karar verme yeter sayısından da şikâyetçi olmuştur. Önerdiği, yarı-başkanlık sisteminin özellikleri arasında kanunlar çerçevesinde ön-denetim yapan Anayasa Divanı da vardı. Ona göre, Anayasa Mahkemesi, anayasa değişikliği ile ilgili davalarda salt çoğunlukla karar verme yerine, 2/3 çoğunlukla karar vermeliydi. Böylece Anayasa Mahkemesi ve yasama organı arasındaki denge korunacaktı.⁴⁴

c) Klasik Parlamenter Sistem Savunması

Bu seminerde, 1961 Anayasası’nı ve Anayasa’nın benimsemiş olduğu temel yapıyı ve parlamenter sistemi savunma işini büyük ölçüde Turhan Feyzioğlu üstlenmiştir.⁴⁵

⁴²Tercüman, 27.04.1980.

⁴³Tercüman, 26.04.1980.

⁴⁴Tercüman, 27.04.1980.

⁴⁵Turhan Feyzioğlu’nun görüşleri 28–30 Nisan, 1–7 Mayıs tarihleri arasında yayımlanmıştır, bkz. “Feyzioğlu ‘Milletleri Kanunlar Değil, İnsanlar İdare Eder’”, **Tercüman**, 28.04.1980; “Demokrasi, Ancak Milli Bütünlük Ortamında Yeşerip Büyüyebilecek Bir Nebattır”, “Feyzioğlu ‘Anayasa Değişiklikleri Yerine, Kilit Noktalarda Hukuk Değişiklikleri ile Yetinilmeli’”, **Tercüman**, 29.04.1980; “Feyzioğlu ‘1961 Anayasası Yapılırken Kantarın Topu Yer Yer Kaçırılmış, Mübalâğalı Çözümlere Gidilmiştir’”, **Tercüman**, 30.04.1980; “Feyzioğlu ‘Dar Bölge Sistemi, İrk ve Mezhep Bölücülüğüne Hız Katar, Meclis’in Seviyesini Düşürür’”, **Tercüman**, 01.05.1980; “Feyzioğlu’nun Seminerde Sorulan Suallere Cevapları ‘Demokrasinin ve Hukuk Devletinin En Büyük Nimeti Olan Bağımsız Mahkeme Savunulmalı’”, **Tercüman**, 03.05.1980; “Feyzioğlu; ‘Anayasa

Feyzioğlu, anayasa değişikliğinden önce yapılması gerekenin “milli beraberlik atılımı” olduğuna işaret ederek, köklü değişiklikler yerine bazı kilit noktalardaki değişikliklerle yetinilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ona göre, asıl çözüm, “Atatürkçü bir milli beraberlik ortamının sağlanması”dan geçiyordu.⁴⁶

Feyzioğlu, 1961 Anayasası'nın bir tepki anayasası olduğunu kabul etmek gerektiğini belirtmiştir. Ona göre, yine de, her şeyi tek başına bir anayasadan beklemek siyasi gerçeklerle uyumsuzdu. Yazar, bir ülkenin seçim sisteminin, parti sisteminin ve yöneticilerin kişiliğinin anayasa maddelerinden daha önemli etkiler yaratabileceğine dikkat çekmiştir. Örneğin, 1921 ve 1924 Anayasaları uyarınca, yürütme organı, teorik düzeyde güçlü değildi. Önemli yetkiler TBMM'de toplanmıştı. Ancak, o dönemde Atatürk'ün kişiliği ve başında bulunduğu parti, yürütmeyi güçlü kılmıştı. Yazar, yürütme gücünü etkileyen diğer faktörün de tek parti sistemi olduğuna, öte yandan, yürütmenin otoritesini arttıran fesih yetkisinin, bu anayasalarca öngörülmediğine işaret etmiştir. Yazar, 1961 Anayasası'nda, yürütmeye tanınan yetkilerin önceki anayasalara oranla daha geniş olduğunu belirtmiştir. Hatta 1971 değişiklikleri ile yasamanın kıskançlık gösterdiği alanlardan biri olan vergi konusunda da yürütmeye müdahale imkânı tanınmıştı. Ayrıca, hükümete KHK çıkarma yetkisi de verilmişti. Ancak, uygulamada yürütme güçlü olamamıştı. Başka bir deyişle, “Kâğıt üzerinde yürütme organının en zayıf olduğu dönemde, bu organ Türkiye'nin en güçlü dönemini yaşamıştır. Kâğıt üzerinde yürütme organının en çok güçlendirildiği dönemde ise, bu organ en büyük zaafa uğramıştır”.⁴⁷

Feyzioğlu da, parlamenter sistemi savunarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri gibi taleplere karşı çıkmıştır. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin sakıncalarına değinmekten başka cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin Türkiye'de bölücü ve ayırıcı propagandalara yol açacağını ve bu durumun Türkiye'nin yapısını etkileyecek sonuçlar yaratacağını ileri sürmüştür.⁴⁸

Feyzioğlu, seçim sistemi konusunda da diğer konuşmacılardan farklı düşüncelere sahipti. Çoğunluk sisteminin sakıncalarına değindikten sonra, Türkiye'de gerçekleşebilecek tehlikelerden de bahsetmiştir. Ona göre, bu tür bir seçim sistemi, ırk ve mezhep bölücülüğünü arttıracaktı. Yerel güçlerin ve kişisel özelliklerin ön plana çıkmasına yol

Mahkemesi, Rejimin Komünizme ve Faşizme Karşı Korunması Konusunda Anayasayı Doğru Yorumlamıştır”, **Tercüman**, 04.05.1980; “Feyzioğlu Siyasi Tercihleri Denetlemek veya Değiştirmek Yargının Görevi Değildir”, **Tercüman**, 05.05.1980; “Prof. Feyzioğlu ‘Anayasanın Hiç bir Maddesi, Türkiye Cumhuriyetinden, Türk Milletinin Varlığından Daha Önemli Değildir’”, **Tercüman**, 06.03.1980.

⁴⁶**Tercüman**, 29.04.1980.

⁴⁷**Tercüman**, 29.04.1980.

⁴⁸**Tercüman**, 30.04.1980.

açarak fikir partilerinin oluşmasını güçleştirecekti. Özellikle, hoşgörü kültürünün gelişmediği ülkeler için, siyasi mücadeleyi ılımlaştırıcı bir seçim sistemi olan nisbi temsil tercih edilmeliydi. Bu sistem, hükümet kurmayı kolaylaştırma amacıyla çoğunlukçu unsurlarla takviye edilebilirdi. Ancak, kendisinin tercih ettiği model, “milli liste” usulüydü.⁴⁹

Feyzioğlu, yargı bağımsızlığının önemine de değinmiş ve yürütmenin sınırsız ve denetimsiz bırakılmaması gereğine vurgu yapmıştır. Yazar, yürütmenin kişi hürriyetleri için bir tehlike olmasını bertaraf edecek tek kurumun “hukuk devleti” ve onun temel unsuru olan “bağımsız adalet” olduğunu söylemiştir.⁵⁰ Anayasa Mahkemesi’nin yerindelik denetimi yapmaması gerektiğine işaret etmiş,⁵¹ ancak Mahkeme’nin rejimin bekçisi olduğunu vurgulamıştır. Ona göre, ayrıca iktidarın, meclis denetimi dışında, basın, yargı organları gibi frenlerle sınırlandırılması, iktidarı çürümeye karşı koruyacaktı.⁵²

C. “Yeni Forum” Reform Önerileri

Yürütmeyi güçlendirmeye yönelik öneriler içinde en somutlaşmış olanı “Yeni Forum” önerileriydi. Yeni Forum dergisi, “Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi” başlıklı bir ek yayınlamıştır.⁵³ Bu önerilerin altında herhangi bir isme yer verilmemişse de daha önceki bir tarihte Adnan Başer Kafaoğlu, Yankı dergisi ile yaptığı bir görüşmede anayasa değişikliği konusundaki görüşlerini aktarmıştır. Bu görüşmede, meclise sunulmak üzere bir taslak hazırlandığı açıklanmıştır.⁵⁴ Bu dönemde Kafaoğlu ve Kırca’nın sık sık bir araya geldiği basına yansımıştır.⁵⁵ Bu nedenle, bu önerilerin Kafaoğlu ve Kırca tarafından hazırlandığı düşünülmektedir.⁵⁶

Yeni Forum önerileri, kuvvetli devlet talebi üzerine inşa edilmiştir. Yazarlar, Türkiye’nin, Cumhuriyetin ilanından beri en buhranlı dönemini yaşadığını, devletin adeta felce uğratıldığını iddia etmiş ve “bu badireden kuvvetli bir devlet sayesinde çıkılabileceği”ni ifade etmiştir. Burada kuvvetli devlet ile kastedilenin yürütme, yürütme içerisinde ise cumhurbaşkanı olduğu açıktır. Çünkü önerilerin kilit noktası cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanının yetkileriydi.⁵⁷

⁴⁹Tercüman, 01.05.1980.

⁵⁰Tercüman, 03.05.1980.

⁵¹Tercüman, 05.05.1980.

⁵²Tercüman, 03.05.1980.

⁵³Yeni Forum, C.1, S.17, 15.05.1980.

⁵⁴“Anayasa Değişikliği”, Yankı, S.470, 31 Mart–6 Nisan 1980, s.8.

⁵⁵Milliyet, 26.03.1980.

⁵⁶Tanör, (1994), s.69; Mehmet Semih Gemalmaz, **Anayasada Olağanüstü Rejim Demokratikleşmede Sivil Toplum**, Kavram Yayınları, 1995, İstanbul, s.33; Soysal’a göre ise, yazarları meçhul bir belgedir, bkz. Soysal, (1986), s.168.

⁵⁷Balcıgil, (1982), s.66.

“1924’ten 1961’e” başlığı altında, 1924 Anayasası ve uygulaması anlatılmış; “1961 ve Sonrası?” başlığı altında da 1961 Anayasası ve o günkü durum (1980’ler) arasında bağlantı kurulmaya çalışılmıştır. Yazarlara göre, 1961 Anayasası, demokratik ilkeleri teminata bağlamaktan uzak bir sistemi tersine çevirmek için yapılmıştı. Ancak bu anlayış, onun uygulamada uğradığı başarısızlığı haklı gösteremezdi. 1961 Anayasası, “doğru yorumlanmak” kaydıyla devletin içine düştüğü durumun gerçek kaynağı değildi. 1961 Anayasası gerekçesi itibariyle yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemişti. Uygulamaya bakıldığında ise, parlamento ile hükümet arasındaki ilişkilerin 1924 Anayasası’ndan farklı olmadığı görülmüştü. Yargı organı ile parlamento ve hükümet arasındaki ilişkilerde ise, yasama ve yürütme, yargı organına tabi hale gelmiş, adeta “hâkimler hükümeti” oluşmuştu.⁵⁸

1961 Anayasası’nın başarısızlığa uğrama nedenlerinden birisinin de kurum ve insan arasındaki uyumsuzluk olduğu belirtilmiştir. Yeni Forum yazarları, Türk insanının devletini daima güçlü görmek istediğini ve bu dürtünün milletin özünden doğan bir “ihtiyaç” olduğunu ileri sürmüştür. Hatta Türk milleti, devletin şahlanarak düşmanlarını ezmesini sabırsızlıkla beklemekteydi. Devletin de, şahlanarak herkesi Atatürkçü çizgiye getirmesi gerekmekteydi. Üstelik “Kuvvetli devlet, hür ve demokratik olmayan toplum demek değildir. Aksine güçsüz devlet, kendisiyle birlikte demokrasinin yıkılmasına, hürriyetlerin ayaklar altına alınmasına seyirci kalır ve yerini ya komünizme ya da faşizme terk eder”.⁵⁹ Yazarlara göre, 1971 Anayasa değişiklikleri ile bu güçsüz durumdan çıkılmaya çalışılmış, ancak değişiklikler yürütmeyi kuvvetlendirecek düzeyde olmadığı için başarısız olunmuştur. Devleti kuvvetlendirmek için daha radikal değişiklikler gerekliydi. Sözkonusu öneride, devletin zaafa uğrama nedeninin insan kökenli olduğunu kanıtlamak için, Türkiye’nin Fransa ve İngiltere ile karşılaştırması yapılmış ve böylece bünyemize kuvvetli bir devletin uyduğu kanıtlanmaya çalışılmıştır: “İnsan unsuru ile müesseseler arasındaki ahengi kurabilmek için, ya müesseseleri insan unsuruna, ya da insan unsurunu müesseselere uydurmak lazımdır. Bu ikincisi, uzun ve rizikolu bir yoldur. İnsanımızı mevcut müesseselere uydurmak için çok uzun süre beklemeye toplumumuzun tahammülü yoktur”.⁶⁰

Öneride, sistemdeki aksaklıkların başında üst derece mahkemelerin geldiği söylenmiştir. Seçim sistemi, parlamentonun işlevsel olmayışı ve cumhurbaşkanının siyasi sistemde “nazım” rolü oynayacak yetkilerinin olmayışı eleştirilmiştir. Önerilen ise,

⁵⁸Balcıgil, (1982), s.67–68.

⁵⁹Balcıgil, (1982), s.66–67.

⁶⁰Balcıgil, (1982), s.67.

cumhurbaşkanının sistemin merkezine oturtulması ve sistemde nazım rolü oynamasıydı. Yazarlar, cumhurbaşkanlarının, “yürütmenin başı olmak” ve “devleti kollamak ve korumak” gibi iki işlevi yerine getirdiğini söylemiştir. Yazarlara göre, devleti kuvvetlendirecek yetkilerin ancak halkı doğrudan doğruya temsil eden bir cumhurbaşkanına tanınması gerekirdi. Bunu sağlayan yol ise, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesiydi. Önerilen sistemin parlamenter sistem olduğu ve cumhurbaşkanının parlamenter sistemlerdeki bir cumhurbaşkanının statüsü içinde kalacağı belirtilmiştir. Bu öneriye göre, cumhurbaşkanı esas olarak hükmetmemeli; sadece devleti korumalı ve kollamalıydı.⁶¹ Cumhurbaşkanının sistem içindeki rolüne bakıldığı zaman ise, öngörülen sistemin parlamenter sistem olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Buradan yola çıkan Soysal, önerilen sistemin yarı-başkanlık sistemi olduğunu belirtmiştir.⁶²

Önerilen sistemin özellikleri şöyleydi: Meclis, beş yıl için seçilen tek meclisten oluşmalıdır. Hükümet krizi durumlarında, seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi mekanizması kolaylaştırılmalıdır. İki türlü nisbi temsil sistemi benimsenerek mecliste istikrarı sağlayacak çoğunluklar oluşturulmalıdır. Meclisin toplanma ve karar verme yeter sayıları azaltılarak meclisin toplanması ve çalışması kolaylaştırılmalı; denetim yetkisi etkin hale getirilmelidir. Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak yerine üyeleri doğrudan veya dolaylı olarak cumhurbaşkanı tarafından seçilen ve cumhurbaşkanına bağlı bir kuruluş olan ve sadece danışma niteliğinde görevler yapan bir Cumhuriyet Divanı kurulmalıdır. Hükümetlerin kurulmasını kolaylaştıran, düşürülmesini zorlaştıran düzenlemeler getirilmelidir. İdarenin, özerk kuruluşlar üzerindeki denetimi ve vesayet yetkisi artırılmalıdır. MGK'nın asker kökenli üyeleri azınlık olmaktan çıkarılmalıdır.⁶³

Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler, olağan ve olağanüstü dönemdeki yetkiler olmak üzere iki grupta toplanmıştı. Olağan yetkileri özetle şöyleydi: Kanun ve anayasa tasarılarının yeniden görüşülmesini meclisten istemek; tasarıların son şeklini halkoyuna sunmak; Anayasa Divanı'nın kısmen veya tamamen anayasaya aykırı bulduğu kanun tasarısı ve tekliflerini halkoyuna sunmak; KHK'leri hükümetin teklifi üzerine yapmak; bütçe kanunlarının zamanında çıkmaması halinde, hükümetin sevk ettiği veya esas komisyonda kabul edilen metni geçici bütçe halinde yürürlüğe koymak; meclise mesaj göndermek; başbakan, bakanları ve bakan yardımcılarını atamak ve görevlerine son vermek; bakan yardımcılıklarını kurmak ve kaldırmak; hakkında meclis soruşturması devam eden hükümet

⁶¹Balcıgil, (1982), s.104–105.

⁶²Mümtaz Soysal, “Üç Nal Bir At”, **Milliyet**, 16.05.1980.

⁶³Balcıgil, (1982), s.83–89, 104–107, 134–144, 160–165.

üyesinin görevini askıya almak; emirname çıkarmak; hükümetin teklifi üzerine kararname ve tüzükleri imzalamak; TRT yönetimini gözetlemek ve denetlemek; merkezi idaredeki askeri ve sivil görevlere atama, yükseltme, disiplin, görevden alma, ceza kovuşturması açılmasına karar verme vb. merkezi idare görevlileri ile ilgili işlemler tesis etmek; Yüksek Askeri Şura'ya başkanlık etmek; gerekli gördüğünde, Yüksek Üniversitelerarası Kurul'a, Yüksek İdare Şurası'na, bakanlar kuruluna ve Yüksek Hâkimler Kurulu'na başkanlık etmek; genel ve özel af ilan etmek, idam cezalarının yerine getirilmesini istemek; devletin dış siyasetini gözetmek; başkomutanlık yetkisini kullanmak. Olağanüstü dönemlerde ise, cumhurbaşkanına 1958 Fransız Anayasası'nın 16. maddesinde yer alan yetkinin verilmesi önerilmiştir. Sözkonusu öneri uyarınca, cumhurbaşkanı, bu dönemde, Meclis Başkanı'na, Cumhuriyet Divanı Başkanı'na, MGK'ya ve bakanlar kuruluna danıştıktan sonra takdir ettiği her tedbiri, tek başına emirname ile alma yetkisine sahipti.⁶⁴

Yeni Forum önerilerinin en karlı organı cumhurbaşkanı ise, en çok kaybedeni yargı organıydı.⁶⁵ Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın “yetki gasbında” buldukları iddia edilmiştir. Yazarlara göre, herkesi denetleyen fakat kendileri denetlenemeyen bir “hâkimler hükümeti” oluşmuştu. Bu duruma son vermek için, hâkimlerin tayinleri, görevden alınmaları, disiplin kovuşturmaları gibi özlük işlemleri çoğunluğu hâkimler tarafından seçilen hâkimler kurulunun yapacağı teklif üzerine, tarafsız bir merci olan cumhurbaşkanı tarafından yapılmalıydı.⁶⁶ Önerilerde, Danıştay ve Sayıştay gibi idari yargı organlarının tayininde cumhurbaşkanının rolü arttırılmıştı. Böylece, cumhurbaşkanı yargı organının görevlileri ile ilgili işlemlerde önemli yetkilerle donatılmış oluyordu. Bu yetkilerin yanı sıra, cumhurbaşkanı Yüksek Hâkimler Kurulu'na başkanlık edecekti. Bu Kurul'a, ayrıca adalet bakanı ve başbakanın da oy hakkına sahip olarak katılması önerilmekteydi. Mahkemelerin denetiminin de, idare tarafından yapılmasının uygun olacağı savunulmuştu. Buna göre, Yüksek Hâkimler Kurulu'na bağlı ama bağımsız (!) hâkim niteliğindeki müfettişler ve Adalet Bakanlığına bağlı müfettişler mahkemeleri denetleyecekti. Hâkimi işten çıkarma yetkisi ise, sadece birincilere tanınmalıydı.⁶⁷

Öneride, yargı organlarının faaliyet alanı ve kararlarının etkinliği de azaltılmak istenmişti. Yazarlara göre, idare mahkemelerinin idarenin takdir yetkisine tecavüz etmeleri ve idari işlem niteliğinde karar vermesi engellenmeliydi. Yürütmeyi durdurma kararları, ancak yürütme durdurulmazsa önlenmesi mümkün olmayacak hallerin ve belirli bir maddi

⁶⁴Balcıgil, (1982), s.106–109.

⁶⁵Tanör, (1994), s.71–72.

⁶⁶Balcıgil, (1982), s.136.

⁶⁷Balcıgil, (1982), s.134–144.

zararın kuvvetle ihtimal dâhilinde bulunması halinde verilebilmeliydi. İdarenin kamu düzenini korumak için aldığı kararlar ve memurların özlük işlemleri, şekil şartı açısından açıkça butlanı gerektirecek nitelikte değilse yürütmeyi durdurma kararı verilememeliydi. Öneriler bunlarla sınırlı değildi. İdarenin, “icrai hukuki işlemlerinde, hukuki yetkinin aşması hallerinde... yürütmeyi erteleme ve –kesinleşme– halinde iptal hükümlerinin yürürlüğe girmesini, tarafsız Cumhurbaşkanı’nın onayına” bağlanmıştı. Böylece, icrai nitelikteki işlemlerde mahkemelerin görevi, durumu tespit etmekle sınırlandırılmış ve karar verme yetkisi cumhurbaşkanına verilmişti.⁶⁸

Anayasa Mahkemesi’ne karşı olan yaklaşım da Danıştay’a olandan farklı değildi. Öncelikle, Anayasa Mahkemesi’nin varlığına son verilmekte ve bunun yerine sadece bir ön denetim yapabilecek olan ve iptal kararı veremeyen bir Anayasa Divanı’nın kurulması istenmekteydi. Öneriye göre, Divan’ın anayasaya aykırılık tespitleri cumhurbaşkanı tarafından da benimsenirse, sözkonusu tasarı veya teklif cumhurbaşkanı tarafından iptal edilecekti. Cumhurbaşkanı bu kararı vermek yerine seçmenlerin fikrini almak üzere teklif veya tasarımı halkoyuna da sunabilmeliydi. Anayasa Divanı’na başvuru hakkı da sınırlandırılmıştı. Bir kere, Divan mahkeme niteliğinde olmadığı için itiraz yolu kapatılmıştı. Sadece cumhurbaşkanı, başbakan ve siyasi parti genel başkanları başvurabilecekti. Ayrıca, üyeleri cumhurbaşkanı tarafından seçilen ve başsavcısı da cumhurbaşkanının talimatıyla çalışan bir DGM’nin kurulması önerilmişti. Bu Mahkeme, siyasi partileri yargılama ve temelli kapatma kararları vermenin yanı sıra Yüce Divan görevini de yerine getirecekti. Bu Mahkeme’de çalışan hâkimlerin atanmasını cumhurbaşkanı belirli yerlere danıştıktan sonra tek başına yapacaktı. Mahkeme’nin çalışma biçimini de cumhurbaşkanı belirlemekteydi.⁶⁹

Görüldüğü üzere, önerilerde cumhurbaşkanı adeta seçilmiş bir kral gibidir. Bu nedenle yetkileri yarı-başkanlık sistemindeki bir cumhurbaşkanının yetkilerinin çok ötesindedir. Tanör’ün haklı olarak belirttiği gibi, bu öneriler ancak olağanüstü bir rejim koşullarında gerçekleşebilecek nitelikteydi.⁷⁰

2. Yürütmenin Güçlendirilmesine Karşı Tepkiler

1961 Anayasası’nı eleştirenler, sadece siyasi olarak sağda duran kesimlerle sınırlı değildi. Siyasi sistemde tıkanmalar olduğu sol çevrelerce de paylaşılıyor, en azından tartışılıyordu. Ancak talepler arasında farklılık mevcuttu. Sol çevrelerden gelen talepler; sistemin iç tıkanıklıklarının giderilmesi, siyasi istikrarın sağlanması ve kısmen de

⁶⁸Balcıgil, (1982), s.138–140.

⁶⁹Balcıgil, (1982), s.140–144.

⁷⁰Tanör, (1994), s.72.

yürütmenin güçlendirilmesi noktasındaydı. Bunlar yapılırken, hak ve özgürlükler alanına ve yargıya müdahale gibi düşünceler yoktu.⁷¹

A. CHP'nin Görüşü ve Önerisi

CHP, bu süreçte Anayasa'nın savunulması cephesinde yer almış ve CHP Gençlik Kolları "Türkiye'nin Sorunları ve Anayasa" konulu, konuşmacılarının anayasa değişikliğine karşı çıktığı bir açık oturum düzenlemiştir.⁷² CHP, anayasa değişikliklerine taraf olmamış, aksine 1961 Anayasası'na sahip çıkmıştır. Başkanlık sistemine geçilmesi, Cumhuriyet Senatosu seçimlerinin dört yılda bir yapılması ve meclislerin yasa yapım süresinin kolaylaştırılması konularında CHP içerisinde tartışmaların yaşandığı basına yansımışsa da,⁷³ CHP Genel Başkanı Bülent Ecevit, gündemlerinde bir anayasa değişikliği olmadığını ifade etmiştir. Ecevit'e göre, sorunlar yürürlükteki Anayasa'dan kaynaklanmamaktaydı. Bu nedenle, anayasa değişikliği yoluyla bunalımdan çıkılmazdı. Hatta bu istekler Ecevit tarafından demokrasiden vazgeçme olarak yorumlanmıştı.⁷⁴ CHP Lideri, tartışmaları yapay buluyor ve bunun AP ve çevrelerinin "bu Anayasa ile ülke yönetilemez tezini" kanıtlamak için özel çabalarla yaratıldığını söylüyordu.⁷⁵ Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de bu nedenle sürüncemede bırakıldığını iddia ediyordu.⁷⁶ Ecevit, Anayasa'nın değiştirilebileceğini fakat bugün için bir anayasa sorunu olmadığını belirtiyordu. Ecevit'e göre, ayrıntılara inilirse elbette herkesin birtakım değişiklik talebi olacaktı. Bu olağandı. Ama Anayasa bir bütündü ve bütün olarak değerlendirilmesi gerekirdi. CHP, 12 Mart döneminde Anayasa'nın aldığı bazı yaraları iyileştirmeyi istemekteydi, ancak bu sorun da, o an tartışılacak bir konu değildi.

Ecevit, AP ve çevrelerinin devletin güçlülüğünü tek taraflı olarak yorumladıklarına dikkat çekmiştir: "Özgürlükçü demokraside devletin güçlülüğü ve etkinliği, tek başına siyasal iktidarın güçlülüğünde ve etkinliğinde aranmaz. Çoğulcu bir yapı içinde ve kuvvet ayrılığı çerçevesinde kurulan dengeye dayalı bir iktidar sınırlaması söz konusudur özgürlükçü demokraside. Sayın Demirel ve AP yönetimi bunu kabul etmiyorlar. 'İktidar tecezzi kabul etmez' iddiası altında kuvvetler ayrılığını reddediyorlar: Yani, adaletin

⁷¹Tanör, (1994), s.72–73.

⁷²ccAmaç, Özgürlükleri Ortadan Kaldırmak", **Cumhuriyet**, 04.05.1980.

⁷³**Cumhuriyet**, 12.09.1979.

⁷⁴ccEcevit: Demirel'in Özlemi Keyfi Yönetimdir", **Milliyet**, 26.03.1981.

⁷⁵ccEcevit: 'Bunalım Nedeni Ortada İken Çözümü Anayasa Değişikliğinde Aramak Sakıncalıdır", **Cumhuriyet**, 04.05.1980.

⁷⁶ccCumhurbaşkanı Millet Tarafından Seçilmelidir", **Tercüman**, 22.05.1980; "Ecevit: CHP'li İşçiler, 1 Mayıs'ta İki Yanlı Kışkırtmalara Kapılmayın", **Milliyet**, 21.04.1980.

bağımsızlığını, adaletin idareyi denetleme hakkını içlerine sindiremiyorlar, hatta sendikal özgürlükleri ve bir ölçünün ötesinde siyasal özgürlükleri içlerine sindiremiyorlar”.⁷⁷

Ecevit, başkanlık sisteminin demokrasinin gelişmiş olduğu ABD’de yaşadığı sıkıntılara değinerek demokrasisi oturmamış Türkiye’de daha riskli olacağını söylemiştir. Ecevit, AP ve çevrelerinin serbest piyasa ekonomisini genişletmek ve devlet etkinliğini azaltmak için kuvvetler ayrılığına karşı çıktığını ve “Güney Amerika modeli”ni savunduğunu ifade etmiştir. Bununla, “...özel girişim, hele sermaye, alabildiğine özgür olacak: Siyasal iktidar da alabildiğine sınırsız, yetkili ve güçlü olacak, buna karşılık siyasal haklar ve özgürlükler alabildiğine sınırlandırılacak”.⁷⁸ Ecevit bu girişim taraftarlarını bir “dikta rejimi hevesi”ne kapılmakla suçlamıştır.⁷⁹

B. Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri

Bu seminer, İstanbul Barosu ve İstanbul Üniversitesi işbirliği ile Tercüman gazetesinin düzenlemiş olduğu, “Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri”ne tepki olarak düzenlenmişti. İlk seminerde vurgu, yürütmenin güçlendirilmesi ve hak ve özgürlükler ile yargı denetiminin sınırlandırılması iken; ikincisinde siyasi iktidara karşı hak ve özgürlükleri güvenceye bağlayarak demokratik anayasal düzeni hayata geçirmektir.

Bu seminere katılan tüm konuşmacılar yürütmenin güçlendirilmesi fikrine karşı çıkmıştır. Bu seminerde şu görüşler ileri sürülmüştür:

1) KHK’lerle ülkeyi yönetme yetkisi hükümetlere verilmiş olmasına rağmen Anayasa’nın yürütmeyi güçsüzleştirdiği iddiası yerinde bir iddia değildir. Bu güç, bir anda 67 valinin, 67 emniyet müdürünün ve 67 milli eğitim müdürünün değiştirilmesinde kendini kanıtlamıştır.⁸⁰ Bunların dışında uygulamaya bakıldığında, yürütmenin yasamayı devre dışı bıraktığı görülür. Kanun ile düzenlenmesi gereken alanlarda kararname yolu ile veya fiilen işlemler yapılmıştır. Örneğin Maliye Bakanı, bir kararla döviz kaçakçılarını affetmiştir. Öğrenci afları da aynı niteliktedir. Bunlar bir kanun konusu olduğu halde bir bakanlık kararı ile yürürlüğe konulmuştur. Devlet memurluğuna girişte sınav şartı kaldırılmış ve keyfi atamalarla kadrolar şişirilmiştir. Oysa kadroların kanun ile tahsis edilmesi gerekir. Tam gün yasası da bakan tarafından işletilmemektedir. Bu duruma en uç örnek ise, hizmet tazminatı

⁷⁷“Ecevit: CHP Karşı Çıktığı Sürece Anayasa Değişmez”, **Cumhuriyet**, 05.05.1980.

⁷⁸**Cumhuriyet**, 05.05.1980.

⁷⁹“Ecevit: ‘Merkezi Yönetimin Elinde Büyük Güç Yoğunlaşmasını İsteyenler, Dikta Hevesine Kapılmıştır’”, **Cumhuriyet**, 23.04.1980.

⁸⁰TBMM MBG adına konuşan Senatör Suphi Karaman’ın konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.73–74.

adı altında bir grup kamu görevlisine ek ödenek verilmek istenmesi, ancak daha tasarı meclise sunulmadan kararname ile yürürlüğe girmesidir.⁸¹ Dolayısıyla asıl sorun, Anayasa'daki eksikliklerden değil, Anayasa'nın uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri 12 Mart değişiklikleri ile sınırlandırılmıştır. Danıştay kararlarının gereği yerine getirilmemektedir; üniversite özerkliğine müdahale edilmektedir; televizyon siyasi iktidarın etkisi altındadır. Bu özellikleri ile Anayasa'nın işlerliğinin sağlanmadığı ortadadır.⁸²

2) Ayrıca, 1961 Anayasası'nın öngördüğü parlamenter sistemde, iddia edilenin aksine iktidarı paylaşan güçler eşit ve dengededir. 1961 Anayasası'nın değiştirmek isteyenler, parlamenter sistemde daha kolay kurulabilen “dengelenmiş rejime” razı değildir.⁸³ Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesine yönelik talepler, parlamenter muhalefeti etkisizleştirmeye yöneliktir.⁸⁴

3) İleri sürülen istekler bir anayasa değişikliğinin çok ötesindedir. Değişiklikler ile sadece siyasi biçim değil, yaşam tarzı ve toplum düzeni bir bütün olarak değiştirilmek istenmektedir.⁸⁵ Değişiklik taleplerinin nedeni karşılaşılan sosyo-ekonomik zorlukları aşma isteğinden kaynaklanmaktadır. Değişiklik talep edenler, amaçlarını gerçekleştirecek bir çoğunluğun başkanın etrafında toplanmasını ve hiç bir muhalefetle karşılaşmadan icrada bulunmak ister. Amaç, parlamentoyu dikensiz gül bahçesine çevirmektir.⁸⁶ Yargı denetiminden rahatsız olunmasının nedeni de, yürütme gücünün uygulamada hiç bir engelle karşılaşmama isteğinden kaynaklanmaktadır.⁸⁷

C. Diğer Sol Çevrelerin Tepkileri

Anayasa'yı savunan cephe, Anayasa tartışmalarının başladığı ilk dönemlerde, Anayasa ile ilgili teknik kusurlar bulunduğu fikrini paylaşıyor ve bu yönde anayasa değişikliği yapılmasını faydalı buluyordu. Örneğin, Muammer Aksoy, 1975 yılında Türk Hukuk Kurumu'na düzenlenen, “Hükümet Bunalımlarının Çözümüne Yönelik Anayasal Tedbirler” konulu sempozyumda, Türkiye'de hükümetlerin uzun süreli olmamasından doğan istikrarsızlıktan yakınıyor ve Anayasa'nın bu gibi durumlar için etkili yollar öngörmediğini ifade ediyordu. Aksoy, hükümet krizlerinin aşılması için, seçimlerin yenilenmesine karar

⁸¹Lütfi Duran'ın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.71–73 ve 111.

⁸²Orhan Apaydın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.144.

⁸³Bahri Savcı'nın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.118.

⁸⁴Orhan Apaydın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.109–110.

⁸⁵Lütfi Duran'ın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.111–112; Murat Sarıca'nın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.116; Orhan Apaydın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.111.

⁸⁶Sarıca'nın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.116–118.

⁸⁷Savcı'nın konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.118–119; Orhan Apaydın Konuşması için bkz. Balcıgil, (1982), s.144–146.

verilmesi yetkisinin etkin hale getirilmesini öneriyordu.⁸⁸ Mümtaz Soysal, yasamanın işleyişini kolaylaştırmak için, Cumhuriyet Senatosu'nun kaldırılmasını⁸⁹ ve meclisin toplantı ve karar yeter sayılarının düşürülmesinin yararlı görüyordu.⁹⁰ Hatta siyasi tıkanıklığı aşmak için başkanlık sistemini önerenler de olmuştu.⁹¹

Siyasi krizin artması ve AP'nin cumhurbaşkanlığı seçimlerini uzatıp⁹² anayasa değişikliği önerileri sunması ve kamuoyunda anayasa değişikliği yönünde seminerler düzenlenmesi ve özellikle TRT'nin Tercüman seminerine geniş yer ayırması,⁹³ bir anayasa darbesinin yapılacağı kuşkularına neden olmuştur. Bu gelişmelerle birlikte sol cephedeki çözüm arayışları yerini bir Anayasa ve Anayasa'nın yarattığı kurumların bu arada parlamenter sistemin savunulması cephesine bırakmıştır. Bu gruba, 1961 Anayasası altında imzası bulunan kurucu meclis üyeleri, meclis MBG üyeleri, yüksek mahkeme üyeleri, barolar, meslek kuruluşları, üniversiteler dâhildir. Basın cephesinden de, özellikle Cumhuriyet gazetesi Anayasa'nın savunuculuğunu yapmıştır. Bazı yazarlar ise, açıkça bir "Anayasa Cephesi" kurulması için çağrı yapmıştır.⁹⁴

Anayasa değişikliği ile ilgili talepler karşısında Anayasa'yı savunanların gerekçeleri şöyleydi:

1) Anayasalar tanrısal belgeler değildir. Her şeyin değişmesi gibi anayasalar da zamanla değiştirilebilir.⁹⁵ Anayasa'nın hiç bir hükmü değiştirilmemelidir görüşü ne kadar gerçekçi değilse; yaşanan sorunların sadece Anayasa'ya bağlanması da o derece yersiz ve haksızdır.⁹⁶ Bu nedenle, sorunları Anayasa ve Anayasa'nın öngördüğü kurumlar düzeyinde tartışmak, asıl sorunu gizlemektedir.

2) Yürütmenin zaafa uğratıldığı iddiası yerinde bir iddia değildir. Bir kere, 1961 Anayasası'nın kabul ettiği parlamenter sistemin esas gücü söylendiği gibi yasama organı değildir. Yürütme, yasama ve yargı eşit ve dengelenmiş durumdadır. Yürütme organına çok

⁸⁸Muammer Aksoy, "Anayasa Değişikliği Gerek", **Cumhuriyet**, 06.12.1974.

⁸⁹Mümtaz Soysal, "Sistemde Çözüm", **Milliyet**, 11.09.1979.

⁹⁰Mümtaz Soysal, "Kamçı", **Milliyet**, 12.09.1979.

⁹¹Yalçın Doğan, "Tıkanıklıkları Önlemek İçin...", **Cumhuriyet**, 11.09.1979.

⁹²Oktay Akbal, "Başkan Seçme Oyunu mu?", **Cumhuriyet**, 30.03.1980; Oktay Akbal, "Anayasa Savaşı Başlarken...", **Cumhuriyet**, 24.04.1980.

⁹³Orhan Apaydın, "Divan-ı Harpçiler", **Cumhuriyet**, 22.04.1980; Tabii Senatör Ahmet Yıldız'ın basına ve TRT'ye başvurarak karşı tepkiler yer verilmesini talep etmesi için bkz. "Televizyon ve Tezgah", **Cumhuriyet**, 23.04.1980; "Tabii Senatör Ahmet Yıldız, 'Anayasa Tartışması Tek Yanlı Yapılıyor' Dedi", **Cumhuriyet**, 22.04.1980; Uğur Mumcu, "TRT Çocukluğu", **Cumhuriyet**, 22.04.1980; Uğur Mumcu, "Kimin TRT'si", **Cumhuriyet**, 26.04.1980.

⁹⁴Bahri Savcı, "Anayasa'yı Bozma Girişimi", **Cumhuriyet**, 27.03.1980; Oktay Akbal, "Anayasa Cephesi Kurulmalı", **Cumhuriyet**, 25.02.1980; Oktay Akbal, "Baş Görev Anayasa'yı Savunmaktadır", **Cumhuriyet**, 09.04.1980; **Cumhuriyet**, 24.04.1980.

⁹⁵"Anayasayı Yürütmek Hazırlamaktan Önemlidir", **Cumhuriyet**, 28.04.1980.

⁹⁶"Bilim Adamları Anayasa'yı Savunuyor", **Cumhuriyet**, 22.04.1980.

geniş ve önemli yetkiler tanınmıştır. Yürütme, yasama organından aldığı yetkiyle KHK'ler çıkarabilmenin yanı sıra, vergi, resim, harç vb. alanlarda işlemlerde bulunabilmektedir. Bu düzenlemelere rağmen, yürütmenin güçsüz olduğu ileri sürülemez.⁹⁷

3) Anayasa'ya yüklenilmekte ancak, teorik düzlem ile fiili gerçekliğin birbirinden farklı olduğu atlanmaktadır. Anayasa gerçek anlamda uygulanmamaktadır,⁹⁸ Anayasa'nın öngördüğü sosyal ve ekonomik düzenlemeler yok sayılmaktadır, kişi hak ve özgürlüklerine ilişkin kurallar kısıtlanmaktadır.⁹⁹ Cumhurbaşkanlığı seçimleri de bilerek, 1961 Anayasası'nı suçlamak ve topyekûn değiştirmek için uzatılmaktadır.¹⁰⁰

4) Anayasa değişikliği talep edenlerin amacı bir sistem değişikliğinin ve kuvvetli icranın çok ötesindedir. Amaç toplumu tüm yönleriyle zapturapt altına almaktır. Bu amacın gerçekleşmesi önünde gördükleri tüm engelleri ortadan kaldırmak niyetindedir. Bu nedenle hukuk devletinin unsurlarından biri olan yargı denetiminden dahi rahatsızlar.¹⁰¹

5) Ülkedeki sorunların gerçek kaynağı sosyal ve ekonomik alanlarda aranmalıdır. Mevcut sorunlar, Anayasa ve hukuk kuralları çerçevesinde çözümlenebilir.¹⁰² Bütün bunlara rağmen, sorunu Anayasa'da bulmak ve Anayasa değişikliğinde direnmek, otoriter rejim hevesiyle açıklanabilir.¹⁰³ Amaç güçlü yürütme ile sınırlı değildir, toplumsal gelişmenin tüm yönleri ve boyutları ile tahakküm altına almaktır. Bu önlemlere karşın direnç gelişirse, bu direnç olağanüstü hal rejimleriyle, DGM'lerle, istiklal mahkemeleri ile ezilecektir.¹⁰⁴

6) Anayasa'yı savunanların üzerinde durdukları bir konu da, 24 Ocak kararları ile anayasa değişikliği arasında bir bağlantı olduğuydu. Bu görüş taraftarlarına göre, dış güçler tarafından bir ekonomik model dayatılmaktaydı.¹⁰⁵ Bu ekonomik modelin normal koşullarda uygulanması çok fazla dirençle karşılaşacaktı. Bu nedenle, anayasa değişiklikleri talepleri baskıcı ve gerici nitelikleri ile bu direnci bastırmaya elverişli görülmüştür.

⁹⁷ **Cumhuriyet**, 28.04.1980.

⁹⁸ "Kurucu Meclis Üyeleri: 'Suçlu Anayasa değil, Onu Yürürlükten Kaldırmak İsteyenlerdir'", **Cumhuriyet**, 23.04.1980.

⁹⁹ Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, "Kuvvetli İcra Semineri II", **Cumhuriyet**, 18.05.1980.

¹⁰⁰ **Cumhuriyet**, 24.04.1980.

¹⁰¹ **Cumhuriyet**, 25.04.1980; **Cumhuriyet**, 28.04.1980; Bahri Savcı, "Bir Padişahlık Aranıyor", **Cumhuriyet**, 05.05.1980.

¹⁰² Ali Gevgilli, "Anayasa İçinde Çözüm Vardır", **Milliyet**, 15.03.1980.

¹⁰³ **Cumhuriyet**, 05.05.1980; Bahri Savcı, "Cumhurbaşkanlığına Oynuyor", **Cumhuriyet**, 28.05.1980; **Cumhuriyet**, 18.05.1980; Lütfi Duran, "Bakla: Bonaparte", **Cumhuriyet**, 28.05.1980; **Cumhuriyet**, 24.04.1980; "Milli Birlik Grubu: 'Anayasa Değişikliği Dikta Rejimi Getirmeyi Amaçlıyor'", **Tercüman**, 23.04.1980; **Cumhuriyet**, 25.04.1980; **Cumhuriyet**, 28.04.1980.

¹⁰⁴ **Cumhuriyet**, 25.04.1980.

¹⁰⁵ **Cumhuriyet**, 04.05.1980; **Cumhuriyet**, 28.04.1980.

3. Taleplerin Değerlendirmesi

Yukarıdaki tartışmalar güçlü yürütme eksenli olsa da, aslında yapılan 1961 Anayasası'nın tartışılmasıdır. 1961 Anayasası'na karşı olanlar Anayasa'nın devleti güçsüz kıldığı ve otorite boşluğu yarattığı savına yaslanırken; Anayasa taraftarları, Anayasa'nın genel olarak ileri bir sistem getirdiğini ileri sürmüş; yalnızca teknik kısımla ilgili kusurların düzeltilmesini yeterli bulmuştur. Bu son nokta, iki tarafın uzlaşabildiği tek unsurdu. Talepler aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

1) Yürütme güçlendirilmelidir (DP/AP çizgisi, Aldıkaçtı, Karayalçın, Yeni Forum). Cumhurbaşkanı güçlendirilmelidir (Karayalçın, Yeni Forum). Başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilmelidir (Aldıkaçtı). Yarı-başkanlık sistemine geçilmelidir (Karayalçın). Başkanlık sistemine geçilmelidir (Yalçın Doğan);

2) Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan doğruya seçilmelidir (DP/AP çizgisi, Karayalçın, Yeni Forum);

3) Yargı denetimi sınırlandırılmalıdır (DP/AP çizgisi, Aldıkaçtı, Karayalçın, Yeni Forum). Anayasa Divanı kurulmalıdır (DP/AP çizgisi, Karayalçın, Yeni Forum);

4) Tek meclisli yapı benimsenmelidir (DP/AP çizgisi, Yeni Forum, Soysal). Cumhuriyet Divanı kurulmalıdır (Yeni Forum);

5) Meclisin toplantı ve karar yeter sayısı azaltılmalıdır (Yeni Forum, Soysal);

6) Cumhurbaşkanı'nın seçimindeki kilitlenmeler aşılmalıdır (DP/AP);

7) Fesih mekanizması kolaylaştırılmalıdır (Aldıkaçtı, Aksoy, Yeni Forum);

8) İktidarda çoğunluğu sağlayabilecek çoğunlukçu bir seçim sistemi benimsenmelidir (DP/AP çizgisi, Aldıkaçtı, Karayalçın, Yeni Forum). Nispi temsil sistemi sürdürülmelidir (Feyzioğlu);

9) Olağanüstü haller düzenlenmelidir (DP/AP, Yeni Forum);

10) DGM'ler kurulmalıdır (DP/AP, Yeni Forum);

11) Özerk kuruluşlar üzerindeki denetim ve vesayet yetkisi arttırılmalıdır (Yeni Forum).

1980 öncesi yapılan güçlü yürütme tartışmalarında, özellikle 1961 Anayasası karşıtı görüşlerin 1982 Anayasası'na büyük ölçüde geçirildiği anlaşılmaktadır. Örneğin, DP/AP çizgisi, Tercüman seminerleri, Yeni Forum ve sağ basın yürütmenin güçlendirilmesini istemiştir; 1982 Anayasası'nda yürütme güçlendirilmiştir. Karayalçın ve Yeni Forum, bu güçlendirmede kilit makama cumhurbaşkanını yerleştirmiştir; 1982 Anayasası'nda bu da düzenlenmiştir. İdari yargı ve anayasa yargısında daraltmalar istenmiş; bunlar da Anayasa'ya geçirilmiştir.

Anayasa ile ilgili tartışmalar sürerken, ülkede şiddet olaylarının yaygınlaşması ve buna sivil bir çözümün üretilmeyişi sonucunda ülkenin hemen hemen yer yerinde sıkıyönetim ilan edilmiş ve siyasi arenada da Cumhurbaşkanlığı seçimleri Nisan 1980’den Eylül 1980’e kadar sonuçsuz kalmıştır. Bu gelişmeler üzerine, 12 Eylül 1980 tarihinde Silahlı Kuvvetler, emir-komuta zincirine bağlı kalarak yönetime el koymuştur.¹⁰⁶ Askeri darbeyi yapan komutanlar Milli Güvenlik Konseyi’ni oluşturmuş ve tüm yetkileri elinde toplamıştır. 29.06.1981 tarih ve 2485 sayılı Kanun ile Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinden oluşan Kurucu Meclis biçimlendirilmiştir.¹⁰⁷ Danışma Meclisi’nin kompozisyonu Milli Güvenlik Konseyi tarafından belirlenmiştir. Danışma Meclisi, 29.06.1981 tarihinde, anayasayı hazırlamak için seçilen 15 kişilik Anayasa Komisyonu’nu seçmiştir. Komisyonun başkanlığını Orhan Aldıkaçtı yapmıştır. Danışma Meclisi ve Anayasa Komisyonu’nun son sözü söyleme yetkisi Milli Güvenlik Konseyi’nde olmak üzere “anayasa taslağı” hazırlamakla görevlendirmiştir. Anayasa yapımına ilişkin, olumlu bir gelişme, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu’nun çeşitli kuruluşlardan anayasa ile ilgili görüşlerini istemesidir.¹⁰⁸ O dönemin, “*de facto*” rejiminin ve anti-demokratik koşulların yarattığı iklimin üretilen görüşler üzerinde etkin olduğu yadsınamaz.¹⁰⁹ Ancak, Danışma Meclisi’ne bir alternatif oluşturması açısından görüşlerin incelenmesi faydalı görülmüştür.

III. ANAYASA KOMİSYONU’NA SUNULAN GÖRÜŞLERDE GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI

Anayasa Komisyonu’na sunulan görüşlerin hepsinin tam metni verilmemiştir. Metinlerin başında Anayasa Komisyonu üyesi Mümin Kavalalı tarafından hazırlanan bir sistematik özet bölümü bulunmaktadır. Bu nedenle, tam metni bulunan görüşler incelenecek, sistematik özet kısmında verilen görüşler ise değerlendirme kısmında çıkarılan envantere dâhil edilecektir.¹¹⁰

1. Üniversitelerin Görüşleri ve Önerileri

Bu kısımda, Ankara ve İstanbul’dan altı üniversitenin sunduğu görüşler incelenecektir. Bunlar, Gürbüz’ün derlemesindeki sırayla, İÜHF, İÜSBF, İTİA-SBF, AÜHF, AÜSBF, AİTİA ve ODTÜ’dür.

¹⁰⁶Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren ve Kuvvet Komutanları 01.01.1980 tarihinde siyasi partilere bir muhtıra vererek daha etkin bir görev çağrısı yapmıştır bkz. “Silahlı Kuvvetlerin Görüşü Açıklandı”, **Cumhuriyet**, 03.01.1980; “Ordu Partileri Milli Birlik İçin Göreve Çağırıldı”, **Milliyet**, 03.01.1980.

¹⁰⁷**Resmi Gazete**, 30.06.1981, s.17386.

¹⁰⁸Bu görüşler Yaşar Gürbüz tarafından derlenmiştir, bkz. Yaşar Gürbüz, “**Anayasa, Görüşler, Taslak**” (**Anayasa Komisyonu’na Sunulan Görüşler ve Komisyonca Hazırlanan Taslak Metin**), Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul, 1982.

¹⁰⁹Gemalmaz, (1995), s.42.

¹¹⁰Sistematik özet için bkz. Gürbüz, (1982), s.28–85.

A. İÜHF'nin Görüşü¹¹¹

İÜHF, hükümet sistemi tercihini yaparken, Türkiye'nin şartlarına uygun bir sistem olarak görmediği için, meclis hükümeti sistemini baştan reddetmiştir.¹¹² Metinde, başkanlık sisteminin özellikleri ve çeşitli ülkelerdeki uygulamaların doğurduğu sonuçlar anlatıldıktan sonra, Türkiye'deki partiler arasında uzlaşma geleneğinin bulunmadığı ve olası bir yürütme-yasama çatışması durumunda tıkanma riski yüksek bulunduğu düşüncesiyle başkanlık sistemine geçiş uygun görülmemiştir.¹¹³ Başkanlık sisteminin tercih edilmemesinin diğer nedenleri şöyleydi:¹¹⁴

1) Başkanlık sistemi, Türkiye'nin yabancı olduğu bir sistemdir. Bilinmeyen, dolayısıyla nasıl sonuçlar yaratacağı öngörülemeyen bir sistemin riskleri ile karşılaşmaktansa tarihi bir birikimin olduğu parlamenter sistem deneyiminden yararlanılması daha akılcıdır.

2) Ülkemizdeki parti liderlerinde oligarşik eğilimler hâkimdir. Başkanlık sisteminin birçok ülkede diktatoryal eğilimleri teşvik ettiği göz önünde bulundurulduğunda, oligarşik eğilimlerin başkanlık sisteminde daha büyük tehlikeler oluşturduğu açıktır.

3) Cumhuriyet yönetimi boyunca yapılan anayasalar, tek kişinin devlet hayatına egemen olması fikrine karşı yapılmıştır. Bu anlayış sürdürülmelidir.

4) Seçim kampanyalarında belirli bir politikanın savunması yapılacak ve bunun doğurduğu karşılıklı politik çekişmeler devlet başkanını yıpratacaktır. Böyle bir devlet başkanı, Türk toplumu için yadırganacak bir durumdur.

Yukarıda sayılan gerekçelerle başkanlık sistemine karşı çıkılarak parlamenter sistem tercih edilmiştir. Metinde, parlamenter sisteme ilişkin öneriler geliştirilmiştir. Bu çerçevede, yasama ve yürütme ilişkilerinin dengede olmasına imkân verecek bir araç olarak görülen yürütmenin güçlendirilmesi önerilmiştir. Bu öneriler, cumhurbaşkanının da yetkilerinin arttırılmasını kapsamaktaydı. Cumhurbaşkanının, tek başına kullanabileceği yetkileri ile ilgili belirsizliğe son vermek için, tek başına kullanabileceği yetkiler sayma yoluyla gösterilmiştir. Bu yetkiler şöyleydi:¹¹⁵ Hükümetin istifasından veya düşürülmesinden veya seçimleri müteakip meclisin toplanmasından itibaren 3 ay içinde hükümetin kurulamaması halinde meclisin infisah ettiğini açıklamak; başbakanın talebi üzerine meclisi feshetmek;

¹¹¹Gürbüz, (1982), s. 90–138; İÜHF'nin görüşü ayrıca “İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kurulu'nun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri” adı altında yayımlanmıştır, bkz. İÜHF Yayını, Yayın No:2942, İstanbul, 1982.

¹¹²Gürbüz, (1982), s.92.

¹¹³Gürbüz, (1982), s.92–95.

¹¹⁴Gürbüz, (1982), s.95–96.

¹¹⁵Gürbüz, (1982), s.96, 122,124–126,128,136.

Yüksek Hâkimler Kurulu'na hukuk profesörleri ve avukatlar arasından üç üye seçmek; MGK'ya üç üye seçmek; Yüksek Hâkimler Kurulu'nun teklifi üzerine Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek; kanunları bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri göndermek. Ayrıca bu önerilerde, kanunların, cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi hallerinde gönderilen metinde, cumhurbaşkanının gerekçeleri haricinde değişiklik yapılırsa, başka bir ifade ile cumhurbaşkanına öncekinden farklı bir metin sunulursa, ortada yeni bir metin olduğundan bahisle cumhurbaşkanının tekrar gönderme yetkisinin bulunduğu belirtilerek geçmişteki tartışmalara son verilmek istenmiştir.¹¹⁶

Yürütmenin güçlendirilmesine ilişkin önerilerin bir kısmı, bakanlar kurulunun etkinlik alanının genişlemesine yönelikti. 1980 öncesinde, KHK'ler ile düzenlenmesi yasak alan ve konuların düzenlendiği ve çıkarılan 30 KHK'den sadece ikisinin mecliste görüşüldüğü saptaması yapılmış, ancak hemen arkasından KHK kurumunun, 1961 Anayasası'ndaki sınırlama ve güvencelerle muhafaza edilmesi önerilmiştir.¹¹⁷ Olağanüstü hal ilanı nedenlerinin genişlemesi ve bu dönemdeki yetkilerin arttırılmasına yönelik öneriler de getirilmiştir. Olağanüstü hal ilanını gerektiren nedenler arasına, "kamu düzenini bozan toplu eylemli hareketler" sebebi ile olağanüstü hal ilanı eklenmiştir. Olağanüstü hal ilanına karar verme yetkisi, bakanlar kurulu dışında, içişleri bakanı ve kendi yetki alanları içinde valilere ve kaymakamlara da verilmiştir. Bu konuda bir süre sınırlaması getirilmediği gibi kaldırma yetkisi de aynı makamlara verilmiştir. Öneriye göre, bu dönemde idarenin, sokağa çıkma yasağı, toplantı ve gösteri yürüyüşü yasağı koymak, yayınları kontrol etmek gibi önemli yetkileri bulunmaktadır.¹¹⁸

Bir grup öneri ise, parlamenter sistemi rasyonelleştirmeye yönelikti. Yukarıda açıklandığı üzere, hükümetin belirli bir sürede kurulamaması meclisin infisahına neden olan bir gerekçe olarak öngörülmüştür. Benzer şekilde, cumhurbaşkanının bir ay içinde seçilememesi meclisin infisah nedeni kabul edilmiştir.¹¹⁹ Cumhurbaşkanına, hükümet ile meclis arasında herhangi bir nedenle ihtilaf çıkması üzerine hükümetin istifa etmesi ve yerine gelen hükümetin de önceki hükümet ile aynı konuda ısrarcı olması halinde, başbakanının talebi ile meclisi feshetmek yetkisi verilmiştir.¹²⁰ İlk iki halde meclis kendiliğinden dağılırken, üçüncü durumda talep üzerine dağıtılmaktadır. Burada parlamenter sisteme uygun olarak fesih mekanizmasını başlatmak görevi başbakana verilmiştir. Ancak

¹¹⁶Gürbüz, (1982), s.122.

¹¹⁷Gürbüz, (1982), s.117-118.

¹¹⁸Gürbüz, (1982), s.129-131.

¹¹⁹Gürbüz, (1982), s.123-124.

¹²⁰Gürbüz, (1982), s.124.

fesih yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla bu yetkinin cumhurbaşkanına tanındığı söylenmiştir.¹²¹ Buradan cumhurbaşkanının bu taleple bağlı olmadığı sonucu çıkmaktadır, sadece talep olmaksızın başlatılamayacak bir süreç sözkonusudur. Gensorunun kötüye kullanımlarını önlemek için, gensoru kullanımına sınırlamalar getirilmesi gerektiği belirtilmiş, ancak somut bir öneride bulunulmamıştır.¹²² Fesih ve infisah sebeplerinin çalışmaya sevk edecek nedenler olarak görülmesi ve karar vermede belirli bir niteliğin aranması kanunlara kuvvet ve itibar kazandırdığı düşüncesiyle, meclis toplantı ve karar yeter sayılarının muhafazası uygun bulunmuştur.¹²³

B. İÜSBF'nin Görüşü¹²⁴

Hükümet sistemi sorununa yönetilebilir bir demokrasi perspektifiyle yaklaşılın İÜSBF metninde,¹²⁵ başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri, yasama-yürütme sakıncasını barındırması bakımından reddedilmiştir.¹²⁶ İÜSBF, İÜHF gibi parlamenter sisteme üstünlük tanımıştır. Parlamenter sistem içinde kalınarak, “yürütmenin düzenleme yapma alanının genişletilmesi” yolunda bir eğilimin isabetli olduğu ileri sürülmüştür.¹²⁷ Bunun dışında, yürütmenin, “korunmalı bir ‘anayasal statüye’ kavuşturulması” esas alınmıştır. Bu koruma, parlamentodaki negatif çoğunluklara karşıydı. Öneri, hükümetin kurulması, çalışması ve görevden uzaklaştırılmasına ilişkindi. İÜSBF’ye göre, hükümetin kurulması aşamasında hükümet programının güvenoyuna sunulması yerine, Alman Anayasası’nın 63. ve 64. maddelerinde öngörülen başbakanın parlamento tarafından oylanması ile yetinilebilirdi. Yine aynı Anayasa’nın 81. maddesindeki “teşrii zorunluluk hali” ve 67. maddesindeki “yapıcı güvensizlik oyu” kabul edilebilirdi.¹²⁸

Bakanlar kurulunun etkinliğinin genişlediği diğer bir alan ise, olağanüstü hal dönemleri ile ilgiliydi. Konu ile ilgili madde şöyleydi: “Bakanlar Kurulu, doğal afetler ve ülkenin karşılaşılabileceği önemli ve ciddi ekonomik güçlükler nedeniyle olağanüstü hal ilan edebilir... süresi 6 ayı geçemez... Olağanüstü hal rejimi içerisinde idarece yapılan işlemlerin yargısal denetimini hızlandıracak tedbirler kanunla öngörülür”.¹²⁹ Olağanüstü dönemlerde

¹²¹Gürbüz, (1982), s.124.

¹²²Gürbüz, (1982), s.127.

¹²³Gürbüz, (1982), s.121–122.

¹²⁴Gürbüz, (1982), s. 139–159.

¹²⁵Azrak’ın verdiği bilgiye göre, metin, o dönemde, İÜSBF öğretim üyeleri olan Ali Ülkü Azrak, Yıldızhan Yayla ve Bakır Çağlar tarafından hazırlanmış; çalışmanın bir bölümüne Ersan İlal katılmış; hazırlanan metin İÜSBF Fakülte Kuruluna sunulmuş ve orada şeklini alarak İÜSBF görüşü olarak Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu’na sunulmuştur. Bu bilgi için bkz. Gemalmaz, (1995), s.48, dip. 18.

¹²⁶Gürbüz, (1982), s.145–146.

¹²⁷Gürbüz, (1982), s.147.

¹²⁸Gürbüz, (1982), s.148–149.

¹²⁹Gürbüz, (1982), s.151–152.

yargısal denetimin hızlandırılmış olması önerisi, bu dönemlerde, hak ve özgürlüklerin daha sıkı sınırlamalara tabi tutulduğu gerçeği ile birlikte düşünüldüğünde hukuk devleti açısından olumlu bir düzenlemeydi. Ancak, “önemli ve ciddi ekonomik güçlük”teki güçlük kavramı, kriz boyutuna ulaşmayan bir durumu çağrıştırmaktadır. Bu nedenle, ekonomik güçlük nedeni ile olağanüstü hal ilanı yürütmeyi oldukça etkin kılacak niteliktedir. Özellikle hükümetin ekonomi ile ilgili temel hedefleri belirlediği hatırlanacak olursa, radikal bir ekonomik hedefin güçlüklerle karşılaşması ihtimali yüksektir. Yani sık sık ortaya çıkabilecek bir durumdur. Ayrıca, bu neden kötüye kullanıma da elverişlidir. Hükümet olağanüstü hal ilan etmek istediğinde ekonomik güçlük durumunu kolayca yaratabilecektir. Öte yandan, “önemli ve ciddi ekonomik güçlük” uluslararası düzlemde kabul edilen bir olağanüstü hal nedeni de değildir.¹³⁰ Bu öneri, 1980 öncesi, özellikle 1978 petrol krizi sonrası Türkiye’de yaşanan ekonomik bunalımın olağan yöntemlerle aşılamamış olmasından dolayı getirilmiş olabilir. Nedeni ne olursa olsun, olağanüstü hal sebeplerine yeni bir kategori eklenmesi yürütmeyi güçlendirecek bir faktördür. Ayrıca, 1961 Anayasası’nın kabul ettiğinden daha uzun olan 6 aylık süre hükmü, olağanüstü yönetimin süreklileşmesine neden olabilecek niteliktedir. Yürütme böylece, daha kolay hareket edebilme imkânı bulabilecektir.

Yürütmenin güçlendirilmesine ilişkin bir özellik de, idareye ilişkin kısımda belirmektedir. “İdareye İlişkin İlkeler” başlığı altında, “Son yıllarda Bakanlıklarla il kademesi arasında, düzenli bir işbirliği ve koordinasyonu yaratacak bir kademeye ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere Koordinatör Valilik kurumu Anayasada öngörülebilir”.¹³¹ Bu öneri, Gemalmaz tarafından, “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği”nin bir habercisi olarak nitelendirilmiştir.¹³² Bu önerinin, merkezin taşrada daha etkin olmasını sağlamak için geliştirilmiş olduğu da düşünülebilir. Bu bağlamda, merkezileşmenin arttırılması yoluyla yürütmeye güç kazandırılması hedeflenmiş oluyor.

İÜSBF, “yetkileri güçlendirilmiş ve görevleri genişletilmiş” bir cumhurbaşkanlığının öngörülmesi gerektiğini savunmuştur. İÜSBF’ye göre, cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilmeli, Anayasa’nın ve kanunların belirlediği atamaları ve hükümetin sorumluluğunu gerektirmeyen işlemleri tek başına yapabilmeliydi.¹³³

Öneri uyarınca, bakanlar kurulunun, cumhurbaşkanının onayına ihtiyaç gösteren atamalarında, cumhurbaşkanı, gerekçe gösterilmesini isteyebileceği gibi, Danıştay’ın olumlu

¹³⁰Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.14–18.

¹³¹Gürbüz, (1982), s.150.

¹³²Gemalmaz, (1995), s.49.

¹³³Gürbüz, (1982), s.149.

mütalaasını alarak atamaları onaylamayı reddedebilecekti. Bu suretle, tarafsız idarenin de başı olan cumhurbaşkanının idare için güvence sağlama görevini yerine getirebileceği ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanına verilen görevlerin bir kısmının anayasa ve kanunlarla belirlenecek atamaya ilişkin yetkiler olduğu ifade edilmiştir. Ancak, anayasa önerisinde bu doğrultuda bir hükme yer verilmemiştir.¹³⁴ Bakanlar kurulunun yapacağı atamalarda cumhurbaşkanının Danıştay'ın olumlu görüşünü alarak atamaları onaylamayı reddedebileceği hükmü, cumhurbaşkanının yürütmenin keyfi atamalarına karşı bir kurum olarak düşünülmesinden kaynaklanmış olabilir.

Cumhurbaşkanı seçilme yönteminde kilitlenmeyi önleyecek mekanizmalar geliştirilmiştir. Somut öneri şöyleydi: “İki turda üye tam sayısının 2/3’ünü, sonraki turlarda ise, tam sayının yarıdan bir fazlasını alan aday Cumhurbaşkanı seçilebilir. Şu kadar ki, 21 gün içinde seçilememe halinde, Cumhurbaşkanı Meclis’in feshine karar verir”. Bunun dışında, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi, ancak milletvekili olma şartının aranmaması önerilmiştir.¹³⁵ Bu öneri, geçmişte yaşanan hileli davranışları engellemeye yöneliktir.

C. İTİA-SBF'nin Görüşü¹³⁶

İTİA-SBF metninde, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Düzenlenmesi”, “Yasama Kuvveti”, “Yürütme Kuvveti” ve “Yargı Kuvveti” başlıkları altında genel ilkelerin belirlenmesi ile yetinilmiş, somut öneriler üretilmemiştir. “Yasama Kuvveti” başlığı altında, iki meclisli yapının kendinden beklenen amacı gerçekleştirmediği ve yasama sürecini yavaşlattığı gerekçesi ile 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi tek meclisli yapıya geçilmesi önerilmiştir.¹³⁷ “Yürütme Kuvveti” başlığı altında, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri eleştirilerek parlamenter sistem savunulmuştur. Ancak, cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılabilmesi ve meclisin feshedilme şartlarının kolaylaştırılan düzenlemelerin yapılabileceği belirtilmiştir.¹³⁸ “Yargı Kuvveti” bölümünde ise, yürütmenin yargıya müdahalesini engelleyecek her türlü önlemin alınması ile Anayasa Mahkemesi'nin muhafazası istenmiştir.¹³⁹

¹³⁴Gürbüz, (1982), s.149.

¹³⁵Gürbüz, (1982), s.149.

¹³⁶Gürbüz, (1982), s. 160–162.

¹³⁷Gürbüz, (1982), s.160–161.

¹³⁸Gürbüz, (1982), s.161.

¹³⁹Gürbüz, (1982), s.161–162.

D. AÜHF'nin Görüşü¹⁴⁰

AÜHF metninde, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin sakıncaları ayrıntılı bir biçimde gösterildikten sonra Türk parlamenter anayasa geleneği de hatırlatılarak parlamenter sistemin benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁴¹ Metinde, yeni anayasal düzen konusundaki güçlü yürütme beklentilerinin oluşu doğal karşılanmıştır. Bununla birlikte, yürütmeyi güçlendirecek düzenlemelerin, sistemdeki aksaklıkları giderici nitelikte olması ile rasyonelleştirme sınırlarını aşmaması ve parlamenter sistemin mantığına aykırı olmaması gerektiğine işaret edilmiştir.¹⁴²

Metnin “Yasama Kuvveti” başlıklı bölümünde, 1961 Anayasası'nın güçsüz iktidarlar eliyle yıpratıldığı, ancak iktidarların güçsüz olmasında Anayasa'nın değil, parlamentonun güçsüz oluşunun etkili olduğu belirtilerek parlamentonun güçsüzlüğünün nedenlerinden birinin barajsız d'Hondt sistemi olduğu ileri sürülmüştür. AÜHF'nin görüşüne göre, bu sistem, güçlü çoğunluklara dayalı hükümetlerin kurulmasını önlemiştir. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için, bir partinin açık bir çoğunluk oluşturmasını sağlayacak, aynı zamanda küçük partilerin güçlerinin üstünde temsilini engelleyecek bir seçim sisteminin benimsenmesi doğrultusunda öneriler geliştirilmiştir. Bu amaçla, iki büyük parti arasında en çok oy alan partiye belli bir oy yüzdesine ulaşması halinde prim vererek tek başına iktidar olmasını sağlayacak bir sisteminin belirlenebileceği ifade edilmiştir. Bunu sağlamak için nisbi temsil sisteminden vazgeçmeye de gerek görülmemiştir. Nisbi temsil sistemine çoğunlukçu karakterler eklenerek karma sistemlerin benimsenebileceği belirtilmiştir.¹⁴³

Aynı bölümde, meclisin işleyişini kolaylaştıracak öneriler de sunulmuştur. Bu öneriler şöyleydi: Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak tek meclisli yapıya geçilmelidir. Meclisin toplantı yeter sayısı 1/3 gibi asgari bir ölçü olarak saptanmalıdır. Meclisin, hükümeti denetlemesini ortadan kaldırmayan ama engellemeleri önleyen ve gündeme esas olarak hükümetin hâkim olmasını sağlayan kurallar geliştirilmelidir. Gensoru mekanizmasının kötüye kullanılmasının önüne geçmek için sınırlandırıcı hükümler kabul edilmelidir. KHK'lere işlerlik kazandırılmalıdır.¹⁴⁴

“Yürütme Kuvveti” başlıklı bölümde, cumhurbaşkanlığı seçiminde ve hükümetlerin kurulmasında tıkanıklığı önleyecek mekanizmalar önerilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimi

¹⁴⁰Bu görüşün altında Münci Kapani, Fikret Eren, Gürkan Çelebican, Eralp Özgen, Tuncer Karamustafaoğlu ve Oya Araslı'nın imzası bulunmaktadır, bkz. Gürbüz, (1982), s.163-180; AÜHF'nin görüşü ayrıca **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, AÜSBF Yayınları: 497, Ankara, 1982, s.218-224'de yayımlanmıştır.

¹⁴¹Gürbüz, (1982), s.163-168.

¹⁴²Gürbüz, (1982), s.174-175.

¹⁴³Gürbüz, (1982), s.172.

¹⁴⁴Gürbüz, (1982), s.172-173.

için her seferinde en az oy alan adayın elenmesi yönteminin geliştirilebileceği belirtilmiştir. Hükümet krizlerine karşı alınabilecek önlemler ise şöyledir: Hükümetin 30 gün içinde kurulamaması veya kurulup da güvenoyu alamaması durumunda, TBMM, 15 gün içinde, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile bir “başkan” seçebilir. Bu başkan da bakanları belirleyecektir. Başkan ve bakanların cumhurbaşkanınca atanması ile hükümet kurulmuş olacak ve hükümet programı güvenoyuna sunulabilecektir. Eğer TBMM, 15 gün içinde, bir başkan seçemez veya salt çoğunlukla seçilen başkan, bir hafta içinde bakanlar kurulunu kuramaz ve güvenoyu alamaz ise, cumhurbaşkanı meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. AÜHF’ye göre, hükümet krizlerini engellemek için güvenoyu ve gensoru araçlarının da yeniden düzenlenmesi gerekliydi. 1961 Anayasası’nın 108. maddesindeki 18 aylık süre şartı kaldırılarak seçimlerin yenilenmesi mekanizmasına işlerlik kazandırılmıyordu. Yeni düzenlemede, hükümetin güven istemi veya gensoru önergesi verilmesi sonucu bir seçim dönemi boyunca hükümet üç kez düşürülmüş ise, başbakana, cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini isteme yetkisi verilmeliydi. Ayrıca, hükümete, bütçenin oylanmasını, istediği takdirde güven sorununa dönüştürme imkânı verilmeliydi. Bu sayılanlar dışında, hükümetin kurulmasını kolaylaştırıcı, düşürülmesini zorlaştırıcı hükümler öngörülebilirdi. Örneğin, her türlü güven isteminde TBMM’nin üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması ve yalnızca güvensizlik oylarının sayılması benimsenebilirdi.¹⁴⁵

“Yargı Kuvveti” başlıklı bölümde, yargı bağımsızlığı, hâkimlik teminatı, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın muhafaza edilmesi ve önemine değinilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin biçim yönünden yaptığı denetime ilişkin olarak, biçim yönünden denetimin esas yönünden denetime dönüştürülmemesi gerektiği yolunda bir ilkenin yeni anayasal düzende yer alması gerektiği savunulmuştur. Ayrıca, savcıların Adalet Bakanlığına bağlı olması eleştirilmiş ve yeni anayasada “idari görev”leri yönünden bağlı olduklarının açıkça gösterilmesi gerektiği savunulmuştur.¹⁴⁶

Üniversitelere ilişkin görüşlerin aktarıldığı bölümde ise, üniversite özerkliğinin bilimsel özerklik ile sınırlandırılması halinde, yeterli güvence sağlanamayacağı, bu nedenle bilimsel özerkliğin yanında idari özerkliğe de yer vermenin önemi vurgulanmıştır. Hatta bu güvencenin arttırılması için, konusu suç oluşturmayan, ancak siyasi iktidarların düşünce, eğilim ve tercihlerine aykırı araştırma yapılması halinde, öğretim üyelerinin idari önlem ve baskılarla karşılaşmamasını temin eden düzenlemelerin yapılması faydalı bulunmuştur.¹⁴⁷

¹⁴⁵Gürbüz, (1982), s.174–175.

¹⁴⁶Gürbüz, (1982), s.176.

¹⁴⁷Gürbüz, (1982), s.177–178.

AÜHF metninde, diğer metinlerde rastlanmayan bir usul benimsenerek karşı görüşte olan Fikret Eren'in görüşüne ayrıca yer verilmiştir.¹⁴⁸

Eren, yarı-başkanlık sisteminin, ülkemizin gelenek ve teamüllerine daha uygun olduğunu savunmuştur. Ona göre, yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanına parlamenter sisteme oranla daha çok yetki verildiği için, devlet başkanının parlamento ile hükümet arasında çıkacak çatışmalarda müdahalede bulunma yetkisi vardır. Böyle bir çatışma durumunda, devlet başkanı, müdahalede bulunacak ve tıkanmalar aşılacaktır. Yazar, devlet başkanına referandum yetkisi verilmesini de önermiştir.

Eren, Anayasa Mahkemesi'nin parlamentonun bütün tasarruflarını denetlemesini yasama yetkisinin aşırı şekilde kısıtlanması olarak değerlendirmiştir. Buradan yola çıkan Eren, Anayasa Mahkemesi'nin denetleyebileceği işlemlerin tahdidi olarak gösterilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Başka bir şekilde ifade edecek olursak, parlamentonun işlemlerine yönelik olarak denetimsizlik asıl, denetim istisnai olmalıydı. Yazar, bu şekilde ifade etmemiş olmakla birlikte, denetlenebilir işlem kategorisi üretimi, ister istemez sınırlayıcı sonuçlar yaratmaktadır. Parlamentonun asli düzenleme yetkisine sahip bir organ olduğu göz önüne alınırsa, parlamentonun yapabileceği işlemlerin sınırlı sayıda olmadığı görülecektir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin işlevini büyük oranda yitireceği kestirilebilir. Eren, ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin ön denetim yapmasının daha uygun olacağını belirtmiştir.

Yazarın diğer önerileri şöyleydi: Olağanüstü hal anayasada düzenlenmeli ve DGM'ler kurulmalıdır. Yargı bağımsızlığı, hâkimlik ve savcılık teminatı ve üniversite özerkliği anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır. Ancak, bu son önerinin hemen arkasından, yazar yargı organlarının ve üniversitelerin denetime tabi tutulmasını gerekli olduğunu ileri sürmüştü, ancak bu denetimin ne tür bir denetim olduğu ve kimin tarafından yerine getirilmesi gerektiği konusunda somut bir öneri geliştirmemiştir.

E. AÜSBF'nin Görüşü¹⁴⁹

AÜSBF'nin Danışma Meclisi'ne sunduğu metinde bazı temel ilkeler vurgulanmıştır. "Yasama Kuvveti" başlığı altında, çift meclis yapılanmasının yasama faaliyetlerini yavaşlattığına değinilerek tek meclisli yapı savunulmuştur. Bir yandan yasama yetkisinin sadece yasama organı tarafından kullanılması gerektiği vurgulanmış; diğer taraftan sosyal hukuk devletinin gereği olarak bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilebileceği ifade

¹⁴⁸Gürbüz, (1982), s.179-180.

¹⁴⁹Gürbüz, (1982), s. 181-185; AÜSBF'nin görüşü için ayrıca bkz. "Gerekçeli ...", s.225-248'de yayımlanmıştır.

edilmiştir. Muhalefetin denetim hakkının yeterli güvenceye bağlanması gerektiği belirtilmiş, ama meclisin gündemine iktidarın hakim olduğu bir çalışma yönteminin benimsenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının hem hükümet krizlerini önleyici hem de nitelikli bir iktidar çoğunluğuna imkân verecek şekilde düzenlenmesi önerilmiştir. Son olarak, parlamenter sistemi, yarı-başkanlık sistemine dönüştürecek ve yasama ile yürütme arasındaki dengeyi bozacak düzenlemelerden kaçınılması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁵⁰

“Yürütme Kuvveti” başlığı altında, cumhurbaşkanının TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi ve seçimi kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bunun dışında, cumhurbaşkanının tarafsızlığı, sorumsuzluğu, yeniden seçilme yasağı vb. ilkeler sıralanarak cumhurbaşkanının konumu açısından parlamenter sisteme ilişkin öneriler sunulmuştur.¹⁵¹

“Yargı Kuvveti” başlığı altında, yargının bağımsızlığı ile birlikte yargı organlarına yönelik yapılan işlemlerin kendi özerk kuruluşları tarafından yapılması ve idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine tabi tutulmasının önemine değinilmiştir. Anayasa yargısına ilişkin olarak da bir ilke belirlenmiştir: Kanunların Anayasa’ya uygunluğu sağlanmalı; ancak iptal yetkisi, siyasi mekanizmanın işleyişini etkilememelidir.¹⁵²

“Anayasa’da Yer Alması İstenen Kurum ve Organlar” başlığı altında ise, MGK, DPT, özerk ve yansız TRT ve özerk üniversitenin saklı tutulması yolunda öneriler sunulmuştur.¹⁵³

AÜHF ve AÜSBF’nin Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu’na ayrı ayrı sundukları görüşler dışında, her iki fakülteden 23 öğretim üyesinin¹⁵⁴ birlikte yaptıkları çalışma sonucunda oluşturdukları bir “Gerekçeli Anayasa Önerisi” de bulunmaktadır. Bu öneride

¹⁵⁰Gürbüz, (1982), s.182–183.

¹⁵¹Gürbüz, (1982), s.183.

¹⁵²Gürbüz, (1982), s.184.

¹⁵³Gürbüz, (1982), s.184.

¹⁵⁴Bu öğretim elemanları; Akın Düren (AÜHF), Münici Kapani (AÜHF), Metin Kıratlı (AÜSBF), Bahri Savcı (AÜSBF), Mümtaz Soysal (AÜSBF), Nermin Abadan Unat (AÜSBF), Rona Aybay (AÜSBF), Cahit Talas (AÜSBF), Oya Araslı (AÜHF), Cem Eroğul (AÜSBF), Tuncer Karamustafaoğlu (AÜHF), Fazıl Sağlam (AÜSBF), Yahya Zabunoğlu (AÜHF), Türker Alkan (AÜSBF), Doğu Ergil (AÜSBF), Mete Tunçay (AÜSBF), Ahmet Yücekök (AÜSBF), Tekin Akıllıoğlu (AÜSBF), Metin Günday (AÜHF), Maksut Mumcuoğlu (AÜHF), Mehmet Turhan (AÜHF), Yıldırım Uler (AÜHF) ve Can Hamamcı (AÜSBF)’dir. Hazırlık sürecine bütünüyle katılan 23 öğretim üyesinin haricinde her iki fakülteden başka öğretim üyeleri de katkıda bulunmuştur. Bu öğretim üyeleri, Kurthan Fişek, Alpaslan Işıklı, Pars Esin, Tülin Hoşgör, Selahattin Keyman, Yüksel Ersoy, Hicri Fişek, İlhan Unat, Hüseyin Pazarcı, Mualla Öncel, Nami Çağan, Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş, Sina Akşin, İlber Ortaylı’dır. Yavuz Sabuncu da çalışmaya sonradan katılmış ve metnin son şeklini almasında büyük emek harcamıştır. Ayrıca, Hikmet Sami Türk de, seçim sistemine ilişkin öneriler geliştirmiştir, bkz. “**Gerekçeli ...**”, s.VI-VII.

genel ilkelerin yanı sıra her konu için madde madde somut öneriler geliştirildiği için, bu metne bakmak faydalı olacaktır.

F. Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde AÜHF ve AÜSBF'in Görüşü¹⁵⁵

Çalışma, “Anayasa Üzerine Görüşler” ve “Gerekçeli Anayasa Taslağı” olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Anayasa Üzerine Görüşler bölümü, 21.12.1981 tarihlidir. Bu bölüm, Gerekçeli Anayasa Taslağı'nın çerçevesi niteliğinde olup genel durum değerlendirmesi yapılmıştır. Bu bölümdeki esas vurgu, cumhurbaşkanının siyasi sistem içindeki konumuna ilişkindir. Görüşler, 18 paragraf halinde sıralanmış olup özetle şöyleydi: Anayasal metinlerin kendinden önceki döneme bir tepki niteliğinde olması doğal bir olgudur. 1961 Anayasası da, 1960 öncesi yaşanan çoğunluk hegemonyasının aşırılıklarına ve denetimsizliğine bir tepkidir. Bu tepki, iki meclisli yapı, hak ve özgürlükleri güvenceye bağlayan Anayasa Mahkemesi ve tarafsız cumhurbaşkanlığı getirmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası, Meşrutiyet'ten gelen gelişme çizgisini tersine çevirmeyip sistemi işler hale sokmaya yönelik düzeltici kurallar öngörmüştür. Şu an, 1961 Anayasası dönemindeki gibi bir tercihle karşı karşıyayız. Bu tercih yapılırken, anayasal kurumlar ve kuralların sorumluluğu tam olarak ortaya konmadan, tüm sorumluluğu anayasal kurumlara ve kurallara yüklemek geniş bir sıçramaya neden olabilir. Bu sıçrama eğiliminin kaynaklarından biri de, bir kesimin anayasa yapım sürecinden dışlanmış olması ve bu dışlamanın Anayasa'nın benimsenmesini zorlaştırmasıdır. Bu benimseme noksanlığı, başarısızlık gösteren iktidarlar tarafından, “bu Anayasa ile ülke yönetilemez” sözleriyle Anayasa'nın sınırlayıcı kurumları ve kuralları bahane edilmiştir. Anayasa'yı savunan iktidarlar da, bu sınırlandırıcı işlevi yerinde kullanamamıştır. Özellikle, terörle mücadele konusunda, Anayasa'nın sorumlu tutulması ve Anayasa çerçevesinde hareket ettiklerini söyleyenlerin de aynı aczi yaşamaları, Anayasa'nın yıpranmasına yol açmıştır. Bu şartlarda bir otorite beklentisinin doğması ve otorite boşluğunu kapatmak için yürütmenin güçlendirilmesi talepleri doğal olarak gündeme gelmiştir. Bu amaçla başkanlık veya parlamenter sistemden herhangi biri tercih edilebilir. Ne var ki, yürütmeyi güçlendirici düzenlemeler yapılırken, sistemin temel niteliklerine aykırı düşecek düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Bu noktaya dikkat edilmeden yapılan bir karma sistem tercihi karmaşa ve sistemsizliğe yol açabilir.¹⁵⁶

Bu genel saptamadan sonra, başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin özellikleri anlatılmış ve başkanlık sisteminin Türkiye'ye uymayacağı ifade edilmiştir. Gerekçeler

¹⁵⁵“Gerekçeli ...”.

¹⁵⁶“Gerekçeli ...”, s.203–208.

şöyleydi: Doğrudan doğruya halk tarafından seçilme, cumhurbaşkanını güçlü kılar. Hem güçlü hem de tarafsız kalmak mümkün değildir. Bu özellik, ya yasama-yürütme çatışmasına ya da yetki yoğunlaşmasına yol açabilir. Bu durum, "... yürütmenin başı ile yasama arasında tam çatışma ya da tam bütünleşme değil, aksine bir uyum arayan Türk Anayasa Geleneğine aykırı düşer". Ayrıca, uzun yıllar mutlakiyet rejimi altında yönetilen ülkemizde, siyasi iktidarın kendi kendini sınırlaması diye bir gelenek oluşmamıştır. Durum böyle olunca, Türkiye’de çatışma veya diktatoryal eğilimlerin çıkma olasılığı yüksektir. Başkanlık sistemi sayılan gerekçelerle reddedildikten başka, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilme yöntemi, parlamenter sistemi başkanlık sistemine çevireceği gerekçesi ile isabetli görülmemiştir. "... ya başkanı doğrudan doğruya yürütmeye ilişkin yetkilerle donatmak, ya da kendisine ‘devleti koruma ve anayasayı kollama’ etiketi altında verilecek olan yetkilerin giderek yürütme yetkilerine dönüşmesine şaşmamak gerekir" sözleri ile de talep edilenin başkanlık sistemine ilişkin özellikler olduğuna dikkat çekilmek istenmiştir. Sonuç olarak, hem yaşayabilir bir demokrasiyi mümkün kılan hem de tarihsel çizgiye ters düşmeyen ve cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmediği bir parlamenter sistemin tercih edilmesi gerektiği savunulmuştur. Tercih, parlamenter sistemden olmakla birlikte, bunun geçmişin tekrarı şeklinde anlaşılması gerektiği ve sisteme işlerlik kazandıracak ve özellikle yürütmeyi güçlendirecek düzenlemelerin yapılabileceği ifade edilmiştir.¹⁵⁷ Bu çerçevede, öneriler geliştirilmiş olup bu önerilerin parlamenter sisteme işlerlik kazandırmaya yönelik olduğu, dolayısıyla sınırlı sayıda olmadığı ve bu doğrultuda başka çözümlerin üretilebileceği belirtilmiştir. Yapılan önerilerin ana hatları şöyle sıralanmıştır:¹⁵⁸

1) Seçim sistemi, güçlü yürütmeyi kolaylaştıran, küçük partilerin temsilini engellemeyen, ancak küçük partilerin güçlerinin üzerinde temsil edilmesini önleyen bir yapıda olabilir;

2) Yasama sürecini uzatan Cumhuriyet Senatosu kaldırılabilir;

3) Meclis çalışmalarında engellemeleri önlemek için toplantı yeter sayısı üye tam sayısının 1/4’üne veya 1/3’üne düşürülebilir;

4) Meclis çalışmalarında muhalefetin denetim yetkisini ortadan kaldırmayan ama gündeme hükümetin hâkim olmasını sağlayan düzenlemeler benimsenebilir;

5) Hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırıcı, düşürülmesini zorlaştırıcı hükümler getirilebilir;

¹⁵⁷“Gereğeli ...”, s.208–213.

¹⁵⁸“Gereğeli ...”, s.213–215.

6) Cumhurbaşkanı seçimlerinde, seçimlerin uzamasını ve tıkanmasını önleyici düzenlemeler geliştirilebilir;

7) Cumhurbaşkanına meclisin çalışmalarına işlerlik kazandıracak fesih yetkisi gibi yetkiler verilebilir;

8) Anayasa Mahkemesi'ne üye seçiminde yasama organının savsaklaması önlenilebilir;

9) Kanunların Anayasa Mahkemesi'nce denetiminde, denetime biçim yönünden daraltma getirilerek denetim yetkisi, yalnızca meclisin iradesini çarpıtan biçim aykırılıkları ile sınırlandırılabilir;

10) Anayasa Mahkemesi'nin anayasa değişikliklerini esas yönünden denetlemesi engellenebilir.

“Sunuş” bölümünde, 1961 Anayasası yapılırken, “İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü” başlığı ile hazırlanan öneride de, “yürütmenin güçlendirilmesi” ya da “parlamentoya işlerlik kazandırılması” gibi sorunlara değinildiği ve bu uyarıların geçerliliğini koruduğu belirtilmiştir.¹⁵⁹

“Genel Gerekçe” bölümünde, çalışmaya katkıda bulunanların kafalarındaki ideal çözümlerle Türkiye'nin gerçekleri konusunda uzlaşmaya vardıkları, yani ideal bir anayasa ortaya koymak yerine, “gerçekçi” ve “gerçekleştirilebilecek” bir anayasa ortaya konmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.¹⁶⁰

Taslak, 1961 Anayasası esas alınarak hazırlanmıştır. Sorunlu görülmeyen hükümler aynen muhafaza edilmiş, düzeltilmesi gerekli görülenler ise değiştirilmiştir. Madde numaraları açısından da 1961 Anayasası'na paralel hareket edilmiş, ek düzenlemeler sistematığı bozmamak kaygısıyla alt madde olarak ilave edilmiştir. Taslak, genel olarak incelendiğinde, 1961 Anayasası'nın çok büyük oranda değiştirilmediği, yalnızca tartışmalı alanların yeniden düzenlendiği gözlenmektedir. Bazen de konuyu açıklığa kavuşturmak veya maddeyi sadeleştirmek ile yetinilmiştir.

Yürütmenin güçlendirilmesi konusunda, parlamenter sistemin mantığına uygun olarak, yürütme organı cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunu kapsayarak bir bütünlük içerisinde düşünülerek esas güç olarak hükümet görülmüştür. Bakanlar kuruluna ilişkin düzenlemelerde, hükümetin kurulmasının kolaylaşması, düşürülmesinin zorlaşması ve karar üretiminin hızlanması hedeflenmiştir. Cumhurbaşkanı ise, tıkanıkları önlemede devreye girecek şekilde yetkilendirilmiştir. Ayrıca, yetki çatışması yaşanmaması için,

¹⁵⁹“Gerekçeli ...”, s. v.

¹⁶⁰“Gerekçeli ...”, s.1-2.

cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayma yoluyla gösterilmiştir. Bir takım öneriler ise, kilitlemeleri çözmeye yöneliktir:

Cumhurbaşkanı ile ilgili öneriler şöyleydi:¹⁶¹ Cumhurbaşkanının seçimi dört turla sınırlandırılmıştır (m.95).¹⁶² Cumhurbaşkanına devlet başkanı olmasından kaynaklanan görevler verilmiştir (m.97).¹⁶³ Cumhurbaşkanının istisnai işlemleri dışındaki tüm kararları karşı-imza kuralına tabi tutulmuştur (m.98).¹⁶⁴

Bakanlar kurulunu güçlendirmeye yönelik hükümler özetle şöyleydi: Bakanlar kurulu KHK çıkarma yetkisine sahiptir (m.64). Uluslararası andlaşmalar onaylanmadan önce TBMM'nin bilgisine sunulur. Sunuluştan başlayarak 30 gün içinde en az 50 milletvekili tarafından görüşme açılması istenmezse veya üye tam sayısının 1/3'ü tarafından anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde incelenmesi teklif edilmeyen uluslararası andlaşmalar TBMM'ce kabul edilmiş sayılır (m.65). TBMM, en az üye tam sayısının 1/3'ü ile toplanır ve Anayasa'da başka hüküm öngörülmemişse, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir (m.86). Gensoru önergesi, ancak siyasi parti grupları adına verilebilir. Gensoru önergesi, göreve başlarken güven istemi ve genel olarak güven isteminde bulunulması sonucu, bakanlar kurulunun veya bir üyenin düşürülebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur. Oylamalarda yalnızca güvensizlik oyları sayılır (m.89, m.103 ve m.104). Başbakan veya bakanlar hakkında meclis soruşturmasının açılabilmesi için en az 50 milletvekilinin imzası gereklidir. Yüce Divan'a sevk kararı üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur (m.90). Başbakanın atanmasından itibaren 30 gün içinde bakanlar

¹⁶¹ 95, 97 ve 98 maddeleri ve gerekçeleri için sırasına göre bkz. “Gerekçeli...”, s. 115–117, 118–119, 119–120.

¹⁶²“MADDE 95- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış, kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yetinilir. Bu da sağlanamazsa, dördüncü oylama bir önceki oylamada en çok oy almış olan iki aday arasında yapılır. Bunlardan en çok oy alan seçilmiş olur.

Bir kimse iki kez Cumhurbaşkanı seçilemez.

Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.”

¹⁶³“MADDE 97-Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti temsil eder.

Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar kuruluna başkanlık eder; yabancı devletlere Türk Devletin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; uluslararası andlaşmaları onaylar, imzalamayla yürürlüğe giren andlaşmaları imzalar veya imzalayacak kişiyi yetkili kılar ve andlaşmaları yayımlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedenleriyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.”

¹⁶⁴“MADDE 98- Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırma, meclis seçimini yenileme, 109. madde gereğince Bakanları veya Bakanlar Kurulunu atama, yasaları Meclise geri gönderme, yasaları yayımlama, Başbakan atama, Anayasa Mahkemesi ve Askeri Yargıtaya üye seçme, Anayasa Mahkemesinde dava açma ve özel af yetkisini kullanma dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili bakan sorumludur.”

kurulunun kurulamaması veya kurulan bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması durumunda, TBMM, 15 gün içinde, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bir başbakan seçebilir. Bu süre, bakanlar kurulunun kurulmadığı 30 günün bitiminden veya bakanlar kurulunun güvenoyu alamamasından itibaren başlar. TBMM'nin salt çoğunlukça seçtiği başbakan ve başbakanca seçilen bakanlar cumhurbaşkanınca atanır. TBMM, 15 gün içinde, bir başbakan seçemezse veya seçilen başbakan kabinesini bir hafta içinde cumhurbaşkanına sunamazsa veya kurulan bakanlar kurulu güvenoyu alamazsa, cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (m.103a). TBMM seçimleri, başbakanın istemi üzerine cumhurbaşkanınca yenilenebilir (m.108).¹⁶⁵

Diğer öneriler şöyleydi: Meclis başkanı, meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla seçilir. İlk iki turda bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda salt çoğunlukla yetinilir. Bu çoğunlukta sağlanamazsa dördüncü oylamada en çok oy alan seçilmiş olur (m.84). İdarenin her türlü işlemine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, yürütme görevinin yasalarda gösterilen biçim ve esaslara aykırı olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz (m.114). İdari bölgelerin ve illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır (m.115). Üniversiteler özerktir (m.120). TRT tarafsız ve özerktir (m.121). Doğal yıkım, ağır ekonomik bunalım ve savaş gibi olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulacak yükümlülükler ve bunların ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması yasa ile düzenlenir (123). DGM'ler, yargı bağımsızlığı, hâkim güvencesi ve tabii hâkim ilkesine uyularak kurulabilir (m.136). Anayasa değişiklikleri ancak biçim yönünden denetlenebilir (m.147). Biçim yönünden denetim ancak iptal yoluyla yapılabilir (m.149).¹⁶⁶

“Seçim Sisteminde Değişiklik Önerisi” başlığı altında seçim sistemi ile ilgili öneri geliştirilmiştir. Bu bölümde, seçim sistemlerinin önemi ile çoğunluk ve nisbi temsil sisteminin özellikleri anlatıldıktan sonra, listeli çoğunluk ve dar çoğunluk sistemleri, sakıncaları nedeni ile reddedilmiştir. Barajlı nisbi temsil sistemleri, baraj yüksek belirlendiği takdirde küçük partilerin temsilini engellemesi, düşük baraj benimsendiği takdirde ise, seçim sonucunda değişiklik yaratmaması nedeni ile uygun görülmemiştir. Sonuç olarak, büyük partilere prim veren d'Hondt sistemi önerilmiştir. Ancak önerilen klasik d'Hondt sistemi değildir. Klasik d'Hondt sisteminde alınan oy sayısı sırasıyla 1, 2, 3... 'e bölünmektedir ve bu bölüm tekniği büyük partilerin yararına işlemektedir. Nisbi temsilin bir türü olan Saint-

¹⁶⁵64, 65,86, 89,90, 103 ve 103a maddeleri ve gerekçeleri için sırasına göre bkz. “**Gerekeçeli ...**”, s. 84–88, 88–92, 106–107, 109–111, 111–112, 122–123, 123–126.

¹⁶⁶84, 104, 108, 114, 115, 120, 121, 123, 136, 147 ve 149 maddeleri ve gerekçeleri için sırasına göre bkz. “**Gerekeçeli ...**”, s. 103–105, 126–127, 129–131, 136, 140–141, 147–148, 148–150, 151–153, 162–164, 177–179, 181–184.

Lague formulünde ise, alınan oy sayısı sırası ile 1, 3, 5...’e bölünmektedir ve küçük partileri korumayı amaçlamaktadır. Bu veriler, aralık arası arttıkça küçük partilerin daha çok temsil imkânı bulduğunu, aralık arası azaldığında ise, büyük partilerin daha karlı çıktığını göstermektedir. Hikmet Sami Türk, yaptığı çalışmalar sonucunda, bu tespitten hareketle, aralığın daha da azaltılması ve bu sayede büyük partilerin aldığı primin artması yoluyla istikrarın sağlanabileceğini ileri sürmüştür ve 1, 2, 3... aralığı yerine, 1.5 ile başlayan ve 0.5 aralıklarla artan bir öneri geliştirilmiştir. Buna göre, alınan oy sayısı sırası ile 1.5, 2, 2,5... gibi sayılara bölünecek ve büyük partilerin aldığı sandalye sayısı artacaktır. Türk bu formülü, AP’nin 189, CHP’nin 213, MHP’nin 16, MSP’nin 24 ve bağımsızların 4 sandalye elde ettiği 1977 genel seçimlerine uygulamış ve önerilen sistem ile AP’nin 202, CHP’nin 227, MHP’nin 4, MSP’nin 15 ve bağımsızların 2 sandalye alacağını da hesaplamıştır.¹⁶⁷

G. AİTİA’nın Görüşü¹⁶⁸

Üniversiteler içerisinde 1961 Anayasası’nı ve öngördüğü kurumları savunma işini AİTİA’nın üstlendiği söylenebilir. AİTİA da, önerilerden önce 12 Eylül öncesi bunalımın nedenlerine eğilmiştir. AİTİA’ya göre, 1961 Anayasası ve onun öngördüğü sosyal ve ekonomik hakların tam anlamıyla uygulanmamış olması bunalımın asıl nedeniydi. Siyasi kadrolardaki demokrasi inancı eksikliği, uzlaşma kültürünün olmayışı ve bunu destekleyen dış güçler de bunalımı takviye ederek rejimin çökmesine neden olmuştu. Anayasa’nın uygulanmama nedeni ise, anayasal düzene, hazırlık aşamasında yeterince tartışılmamış yeni kurumların getirilmesiydi. Başlangıçta durum böyle iken, Anayasa’nın birçok ilkesi ve kurumu yavaş yavaş benimsenmişti. Bu defa, bu kurumlarda değişiklik yapmak, AİTİA tarafından “toplumsal şok” yaratabilecek nitelikte görülmüştür.

AİTİA ikinci olarak, anayasanın hazırlanma biçimine tepki göstermiştir. AİTİA’ya göre, yetkilerin bir veya birkaç merkezde toplanması çoğulcu ve özgürlükçü demokrasiye ve günümüzün işbölümü ve uzlaşma esaslarına aykırıydı. Bundan dolayı katılım kanalları açık tutulmalıydı. Bu ilk etapta anayasanın hazırlık aşamasında olacaktı. Çeşitli grupların Kurucu Meclis’te temsil edilmemesinin doğurduğu meşruiyet sorununu azaltmak için düşüncelerin başka vasıtalarla ifade edilmesi sağlanmalıydı. Çünkü ancak özgür bir tartışma ortamında hazırlanan bir anayasa toplumun malı olabilirdi. Öte taraftan tepkileri azaltan, hukuk devleti ve anayasanın üstünlüğü ilkeleri ile birlikte merkezîyetçilikten kaçınan bir anayasa çoğulcu ve özgürlükçü demokrasiden yana Türk toplumuna uygun düşebilir, dendiikten sonra, 1961

¹⁶⁷“Gerekçeli ...”, s.193–202.

¹⁶⁸ Gürbüz, (1982), s. 186–196.

Anayasası'nın bunları büyük ölçüde içerdiği ve bazı düzeltmelerle işler hale getirilmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir. AİTİA, bu nedenle yeni anayasa yapımını gereksiz bulmuş, özellikle, yasama ve yürütme arasında oluşan tıkanma ve kilitlenmeleri çözecek mekanizmaların kurularak 1961 Anayasası'nın tekrar halkoyuna sunulmasını talep etmiştir. Anayasa'nın işler hale getirilmesi ile ilgili sunulan öneri, cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin yeniden düzenlenmesi ve benzeri teknik çözümlerdi. Bu yetkinin, yürütmeyi güçlendireceği de ifade edilmiştir.¹⁶⁹

AİTİA, devletin ortaya çıkışından itibaren, “en etkili, en sürekli ve en örgün gücün” yürütme organı olduğuna, kuvvetler ayrılığı ilkesinin, yürütme organınca sürekli dışlandığına dikkat çekmiş ve önceleri yasamanın, sonraları ise yargının yürütme üzerindeki denetimlerinin, yürütme işlevinin aksattığı gerekçesiyle ve demokrasiyi sindiremeyen kesimlerce eleştirildiğini ifade etmiştir. AİTİA, anayasaların temel işlevinin devlet gücünü sınırlandırmak olduğunun unutulduğunu belirtmiştir. AİTİA'ya göre, “Devlete karşı hiçbir şey olamaz, devlet içinde devlet bulunamaz” gibi ifadeler de bu unutkanlığın sonucuydu. Oysa demokratik devlet belli ilkeler ve özerk kurumlarla gücü sınırlandırılmış devlet demektir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin danışma işlevi ile sınırlandırılmaması ve idarenin tüm işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi tutulması gerekliydi. “Hukuk ve anayasanın üstünlüğü ilkelerinin etkili bir biçimde uygulanmadığı ülkelerde yargı gücü, yürütme organının demokratik olmayan baskıcı rejimini sürdürmek için kullandığı en önemli güç haline dönüşmektedir”.¹⁷⁰

AİTİA metninde, ABD dışında otoriter eğilimleri beslediği gerekçesi ile başkanlık sistemine sıcak bakılmadığı ancak, azınlık görüşünün, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini desteklediği belirtilmiştir. Ayrıca, cumhurbaşkanına verilecek yetkilerin, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesine ters düşmemesi gerektiğine işaret edilmiştir.¹⁷¹

H. ODTÜ'nün Görüşü¹⁷²

ODTÜ metninde de, Milli Güvenlik Konseyi'nin Danışma Meclisi'ni atama yoluyla belirlemesi, anayasal yapım sürecinden toplumsal iradenin dışlanması gerekçesiyle eleştirilmiş ve referandumun meşruluk sorununu çözemeyeceği ifade edilmiştir.¹⁷³

Metinde, başkanlık sistemi ile ilgili taleplere de değinilmiştir. Başkanlık sistemi yönündeki eğilimlerin, Türkiye'nin son on yılda (1969–1980) yaşadığı kararsızlık ve

¹⁶⁹Gürbüz, (1982), s.188–194.

¹⁷⁰Gürbüz, (1982), s. 194–196.

¹⁷¹Gürbüz, (1982), s. 193–194

¹⁷²Gürbüz, (1982), s. 197–210.

¹⁷³Gürbüz, (1982), s.198–199.

parlamenteer sistemin bu kararsızlığı hızlandırdığı düşüncesinden kaynaklandığı ve bu dönemde 11 hükümetin görev yapmış olması, önemli yasaların çıkarılmaması, partizanlığın artması ve son cumhurbaşkanlığı seçimlerinin kilitlenmesinin de bu düşünceleri haklı gösterecek kanıtlar olduğu belirtilmiştir. ODTÜ metnine göre, siyasi bunalımın gerçek nedeni, toplumun yaşadığı hızlı değişim ve bunun yol açtığı sosyal ve ekonomik koşullarda aranmalıydı. Öncelikle, hızlı değişimin yarattığı sosyal ve ekonomik koşullardan doğan bunalımların anayasa ile bastırılmasının mümkün olmayacağını kabul etmek gerekliydi. Nitekim anayasaların görevi de bunalımları bastırmak değil, bunalım hallerinde dahi demokrasiyi sürdürebilmektir. Toplumsal bunalımı güçlü ve baskıcı bir formülle ve başkanlık sistemi çerçevesinde çözümlenmek gerçekçi olmadığı gibi demokrasi düşüncesi ile de uyumlu değildi. ODTÜ, başkanlık sistemi taleplerine de sıcak bakmamıştır. ODTÜ'ye göre, başkanlık sisteminde siyasi denetim işletilememekteydi. Ayrıca, “klasik demokrasinin temel varlık koşullarından biri olan ‘azınlığın korunması ve ilerde çoğunluk olabilmesi’ ilkesinin, Türkiye gibi yapısal nedenlere bağlı olarak demokrasiyi zor yürüten bir ülkede işleme başkanlık sistemi altında iyice zorlaşacak ve siyasal denetim gevşekliği iktidarla muhalefet ilişkilerinin sürekli olarak gerilimli olmasına yol açacaktı”. Başkanlık sistemi, Türkiye’de siyasi partilerde görülen lider egemenliğini güçlendirici bir faktör olacağı düşüncesiyle de eleştiriye uğramıştır. Başkanlık sistemine karşı çıkılan diğer bir nokta ise, “ulusal egemenlik” ilkesine yaklaşımla ilgiliydi. ODTÜ, ulusal egemenlik ve parlamenteer sistem gelişimini özdeş bulduğu için, başkanlık sisteminin, ulusal egemenlik anlayışını zedeleyeceğini düşünmüştür. Bu nedenlerle, başkanlık sisteminin sorunları çözmek yerine arttıracığı belirtilerek başkanlık sistemine karşı çıkmıştır.¹⁷⁴

ODTÜ, sistem değişikliği taleplerine bu şekilde karşı çıktıktan sonra, parlamenteer sistemi etkin hale getiren düzenlemelerin faydalı olacağını savunmuştur. Öneriler özetle şöyleydi: Cumhuriyet Senatosu kaldırılmalıdır. Meclis çalışmalarını hızlandırmak ve parti disiplinini sağlamak için meclisin üye sayısı azaltılmalıdır. Yasama sürecini hızlandıracak önlemler alınmalıdır. Meclisin denetleme fonksiyonu yasamayı engellemeyecek şekilde düzenlenmelidir. Partiler arasındaki güç dengesinin yasama dönemi sonuna kadar korunmasını sağlayan düzenlemeler getirilmelidir. Siyasi istikrarı bozucu nitelikte olan tüm siyasi partilerin meclise yansımalarını önleyecek bir seçim sistemi benimsenmelidir. Cumhurbaşkanının yetki ve sorumlulukları parlamenteer sisteme uygun olarak açık bir şekilde gösterilmelidir. Yürütme organı (bakanlar kurulu GB), hızlı ve etkili kararlar alabilmelidir.

¹⁷⁴Gürbüz, (1982), s.199–202.

İdarenin işlemleri hızlı ve etkin bir yargı denetimine tabi tutulmalıdır. Adli, idari, mali, askeri, sıkıyönetim ve olağanüstü yargı organları aynı ölçüde yargı bağımsızlığı ve hâkim teminatına sahip olmalıdır. Yargı organlarının özlük işleri ve denetimleri kendilerinin seçtiği, kendi üyeleri tarafından yapılmalıdır. Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Askeri Yargıtay, AYİM ve Uyuşmazlık Mahkemesi saklı tutulmalıdır. 1961 Anayasası'nın öngördüğü kurumların, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisinin korunmasının yanı sıra, vatandaşlara da doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi verilmelidir. TRT'nin özerkliği ve tarafsızlığı ve üniversitelerin özerkliği 1961 Anayasası'nda olduğu gibi güvenceye bağlanmalıdır.¹⁷⁵

2. Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü¹⁷⁶

Gürbüz'ün derlemesinde, yüksek yargı organlarının sunduğu görüşler arasında yalnızca Anayasa Mahkemesi tarafından hazırlanan görüşün tam metni bulunmaktadır. Diğer mahkemelerin görüşleri sistematik özet kısmında ele alınmıştır. Bu kısımdaki görüşler, incelenen görüşlerin toplu değerlendirmesi kısmında ele alınacağından burada Anayasa Mahkemesinin görüşünün incelenmesi ile yetinilecektir.

Anayasa Mahkemesi'nin sunduğu metinde de, yeni bir anayasa yapmak yerine, 1961 Anayasası'nın aksayan yönlerinin düzeltilmesinin daha uygun olacağı vurgulanmıştır.¹⁷⁷

Anayasa Mahkemesi'ne göre, 1961 Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları arasında kilitlenmeleri çözecek araçlar düzenlenmemiştir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının her biri ayrı ayrı etkin olmalı, ancak hiç biri diğeri aleyhine üstünlük iddiasında bulunmamalıdır. Halkın sorunları ile doğrudan ilgilenen yürütme organı da, yasama ve yargının denetiminden rahatsızlık duymamalıdır; tersine kendi yararına olduğunu fark etmeliydi.¹⁷⁸

Anayasa Mahkemesi de, sakıncalarını sıralayarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine karşı çıkmıştır. Mahkeme, güçlü yürütme ile ilgili tartışmalara da eğilmiştir. Mahkeme, güçlü yürütmeyi, “elinde bulunan yetkileri hakkıyla kullanabilen iktidar olarak tanımlanması gerektiği”ni belirterek “kendisine yasalarca tanınan hakları kullanmayarak, bütün hukuk kurallarının da ötesinde yetkiler arama”nın parlamenter sistemle bağdaşmayacağına işaret etmiştir. Mahkeme'ye göre, ancak olağanüstü bunalım

¹⁷⁵Gürbüz, (1982), s. 203–205, 207–209.

¹⁷⁶Gürbüz, (1982), s. 211–228.

¹⁷⁷Gürbüz, (1982), s. 211.

¹⁷⁸Gürbüz, (1982), s. 212.

dönemlerinde geçici tedbirler öngörülebilirdi. Öte yandan iktidarların bu yetkilere alışmaması için de gerekli tedbirler alınmalıydı.¹⁷⁹

“Yürütme Gücü” başlığı altında, Mahkeme, yaşanan bunalımın odağında tarafsızlığını yitiren ve yitirdikçe de güçsüzleşen yürütme organının bulunduğunu söylemiştir. Mahkemeye göre, “güçsüzlüğün kökeninde, seçimlerde oy avcılığı yapmak ve dolayısıyla ATATÜRK ilkelerinden sapmak ve yan tutmak yatmaktadır”. Sorunlar bunlardan kaynaklanıyorken, sorumluluğu Anayasa’ya ve Danıştay’ın yaptığı denetime yüklemek doğru bir saptama değildi. Üstelik sadece, “birkaç bin idarecinin değil, onbinlerce memurun yerlerinden oynatılmasıyla yürütmenin güç kazanacağını sanmak doğru olmaz”dı. Mahkeme, bu tespitinden sonra sistem değişikliğine de karşı çıkmış, ancak yürütmeyi güçlendirecek bazı düzenlemelerin yapılabileceği inancını paylaştığını söylemiştir. Güçlü yürütme, parlamentoda güçlü bir çoğunluğun bulunmasına bağlandığı için, güçlü bir çoğunluğu oluşturacak bir seçim sisteminin benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Mahkeme’ye göre, benimsenecek seçim sistemi, hem bir partinin tek başına çoğunluğu oluşturmasını sağlamalı, hem küçük partilerin ezilmesini önlemeli hem de değişik görüşlerin temsiline imkân vermeliydi. Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin de gözden geçirilmesi gerekliydi. Hükümetin güvenoyu alamaması durumunda cumhurbaşkanına meclisi feshetme yetkisi verilmeliydi. Mahkeme, cumhurbaşkanlığını aynı zamanda rejimin ve Atatürk ilkelerinin bekçisi olarak görmüştür: “Özellikle laik cumhuriyet kurallarının, ATATÜRK ilkelerinin ve hak ve özgürlüklerin korunması bakımından Cumhurbaşkanının başkanlığında bir mekanizma geliştirilerek icradaki saptmalar ve sosyal yapıda meydana gelebilecek çarpıklıklar önlenmelidir”. Bu yapı ise, 1961 Anayasası’nın 111. maddesinde öngördüğü MGK’nın daha gelişmiş ve bağımsız biçimiydi. Bunların yanı sıra, KHK daha işler bir yapıya kavuşturulabilirdi. Ancak, idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine tabi tutulması gerektiği gerçeği atlanmamalıydı. Mahkeme, ayrıca, YÖK sistemine son verilerek Anayasa’nın 120. maddesi çerçevesinde üniversitelerin kuruluş ve yönetimine ilişkin esasların yeniden düzenlenmesi gerektiğini de belirtmiştir.¹⁸⁰

“Yasama” başlığı altında, milletvekili sayısının çok olmasının devamsızlığa neden olduğu ve sayılarının düşürülmesinin yerinde olacağı belirtilmiştir. Mahkeme, meclis başkanlığı ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin kilitlenmesini önleyen bir yol olarak, Alman Anayasası’nın 54. maddesini önermiştir: Meclis başkanlığı ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, ilk iki turda meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu elde edilemezse, bir

¹⁷⁹Gürbüz, (1982), s. 212–213.

¹⁸⁰Gürbüz, (1982), s. 216–218.

sonraki turda en fazla oy alan seçilmiş sayılır. Mahkeme, Cumhuriyet Senatosu'nun kendinden beklenen faydaları gerçekleştirmediği gerekçesiyle kaldırılmasından yana olmuştur. Bunun yerine ise, cumhurbaşkanınca, altı yıllığına seçilen ve devlet yaşamında önemli görevler yüklenmiş ve yüksek öğrenim görmüş kişilerden oluşan bir ikinci meclis önermiştir. İkinci meclisin “Devletimizin ATATÜRK’cü çizgiden ayrılmaması” ve siyasi parti çekişmelerinin tıkanmaya yol açmaması için yol gösterici yetkilerle donatılabileceği belirtilmiştir. Kanunların süratle çıkmasını sağlamak için, komisyonlarda görüşülmüş metinler hakkında değişiklik önergesi verilmemişse, tümünün birden oylanması önerilmiştir. Partilerde lider hegemonyasını ortadan kaldıracak bir öneri de geliştirilmiştir: Bir siyasi parti liderinin, başbakan seçildiği takdirde parti başkanlığından ayrılması, parti liderliğinden ayrılmak istememesi durumunda ise, partinin yetenekli kişilerinden birinin başbakan seçilmesi.¹⁸¹

“Yargı Kuvveti” başlığı altında, yargı bağımsızlığı ve hâkim güvencesinin önemi vurgulanmış ve bu ilkelerin siyasi gücün baskılarını engelleyecek demokratik teminatlar olduğu belirtilmiştir. Mahkeme, HSYK'nın o günkü (1981) yapısıyla yargı bağımsızlığı ve hâkim güvencesini sağlamaktan uzak olduğunu ifade etmiştir. Mahkemeye göre, 1961 Anayasası'nın öngördüğü Yüksek Hâkimler Kurulu'nun faaliyetleri, ülke koşulları, 1971 değişiklikleri ile giderilen bazı kuruluş aksaklıkları ve özellikle son on yılda (1970–1980) denetim organından yoksun çalışması çerçevesinde değerlendirildiği takdirde, sorunun kuruluşta değil, yönetim ve yöneticilerde olduğu görülecekti. Bu kuruluş ile eleştirilen noktalardan biri de, seçici kurulların seçimde gereken özeni göstermemesi olarak belirlenmiştir. Mahkemeye göre, bu özensizlik, kuruluş felsefesinden vazgeçmek ve yürütmenin etkinlik kazanması olarak yorumlanmalıydı. Bu ise, yargı bağımsızlığı ve hâkim güvencesi açısından sakıncalar doğuracaktı. Seçim şekli ile ilgili aksaklıkların giderilmesinde, Yargıtay ve Danıştay Başkanlar Kurullarınca re'sen yapılacak seçimlerin veya Yüksek Hâkimler Kurulu'nun bir kısım üyelerinin Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyeleri arasından cumhurbaşkanınca seçilmesinin benimsenebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, yargı bağımsızlığı ve hâkim güvencesinin sağlanması için, mali haklara ve hâkimlerin statüsüne yapılan vurgu dikkat çekicidir.¹⁸²

Anayasa Mahkemesi ile ilgili görüşler, “Anayasa Mahkemesi” başlığı altında işlenmiştir. Bu kısımda, anayasaya uygunluk denetiminin önemi anlatılmış ve ön denetim etkili olamayacağına dikkat çekilmiştir. Bununla beraber, biçim yönünden yapılan anayasaya

¹⁸¹Gürbüz, (1982), s. 219–220.

¹⁸²Gürbüz, (1982), s. 221–223.

uygunluk denetiminde ön denetimin kabul edilebileceği belirtilmiştir. Anayasa değişikliklerinin anayasal denetimi konusunda, 13.04.1971 tarih ve 41-37 sayılı Karar'ında işlendiği belirtilen Mahkeme görüşü ise şöyleydi: "... Cumhuriyet devlet şekli, temel kuruluşlar, hak ve ödev kurallarıyla bir ilkeler manzumesidir. Şu halde cumhuriyet devlet şeklini ortadan silecek veya onu işlemez hale getirecek olan anayasa değişikliklerinin yapılmayacağı Anayasamızın gerek açık hükümlerinden, gerek ruh ve felsefesinden çıkmaktadır. Bu temel düşüncenin ulaştığı sonuç şudur ki; Anayasanın devlet şekli hükmü dışındaki hükümlerinin, hiçbir kayda tabi olmadan, yasama organınca değiştirilebileceği sanılmamalıdır". Bu sözler ile Mahkeme, biçim yönünden dolanarak yaptığı esas denetimini savunduğu gibi, anayasa değişikliklerinin yargı denetimi dışında bırakılamayacağına da işaret etmek istemiştir. Mahkeme, bu denetimde, şu referanslarının olduğunu söylemiştir: Laik bir sosyal devletin dayanağı olan, insan hakları, "ATATÜRK" ilkeleri ve hukukun üstünlüğü. Ancak, anayasa değişikliklerinin, kanunlara oranla üstünlüğü vurgulanarak, üye tam sayısının 2/3'ü ile iptal edilmesinin hükme bağlanması istenmiştir. Ayrıca, hukukta istikrar sağlama gerekçesiyle bir kanunun, iptal talebiyle tekrar Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelebilmesi için, 2 yıllık bir sürenin geçmiş olması şartının konulması gerekli görülmüştür. Mahkeme, Anayasa Mahkemesi'ne üye seçimi ile ilgili de öneri de bulunmuştur: Yasama meclislerine tanınan beş asil ve iki yedek üye, üç asil ve bir yedek üyeliğe indirilerek, iki asil bir yedek üyelik hukuk, iktisat ve siyasal bilgiler fakültesi öğretim üyelerinden olmak üzere, cumhurbaşkanınca doldurulmalıdır. Kontenjana sahip kuruluşlarca, belirli sürelerde boşluklar doldurulmazsa, bu boşluklar da o kurulun adına, cumhurbaşkanınca doldurulmalıdır.¹⁸³

Anayasa Mahkemesi'nin gösterdiği ikircikli tavır 1980 öncesi ve sonrası tartışmalarda yetkilerinden en çok rahatsız olunan organ olmasından kaynaklanmaktaydı, hatta Anayasa Mahkemesi'nin kaldırılması önerileri azımsanmayacak çoğunlukta idi. Bu nedenle, bir yandan kuruluş değerlerine ve yaptığı denetime sahip çıkıyor; diğer yandan bazı sınırlamalar öneriyordu. Anayasa Mahkemesi'nin görüşünde dikkat çeken bir nokta ise, Atatürk sözcüğünün sık sık ve büyük puntolarla kullanılmasıydı. Atatürk vurgusu da, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa Mahkemesi'ne yüklenen resmi ideolojinin bekçisi olduğunu hatırlatmak istemesi ve bu şekilde kendine bir kalkan sağlamak kaygısıyla açıklanabilir.

¹⁸³Gürbüz, (1982), s. 223-226.

3. Sivil Toplum Örgütlerinin Sunduğu Görüşler

Bu kısımda, yine Gürbüz'ün derlemesindeki sıraya bağlı kalınarak, işçi ve işveren kuruluşlarının görüşleri ile meslek kuruluşlarının görüşleri ele alınacaktır.

A. İşçi ve İşveren Kuruluşlarının Görüşü

Anayasa Komisyonu'na, işçi sendikası olarak TÜRK-İŞ ve işveren sendikası olarak da TİSK görüşlerini iletmiştir. O dönemde, diğer iki büyük işçi sendikası DİSK ve HAK-İŞ kapatılmış, daha sonra HAK-İŞ açılmış ve faaliyetlerini sürdürebilmişse de, DİSK'e aynı imkân tanınmamış ve DİSK'in yöneticileri sıkıyönetim mahkemelerinde yargılanmıştır. TÜRK-İŞ, o dönemde, kapatılmama ayrıcalığına sahip tek işçi örgütü olmasının yanı sıra, bu örgütün bir üst düzey yöneticisinin askeri hükümet niteliğindeki Başbakan Bülent Ulusu kabinesine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olarak atanması da dikkat çekicidir.¹⁸⁴

a) TÜRK-İŞ'in Görüşü¹⁸⁵

TÜRK-İŞ'in metninde, "Yasama, Yürütme, Yargı" başlığı altında birkaç genel ilkenin belirtilmesiyle yetinilmiştir. Bunlar şöyleydi: Çift meclis esası terk edilmelidir. Yasama gücü sarsılmadan ve bu gücün kaynaklandığı irade doğrultusunda ülkenin gerekleri ve gerçekleri göz önünde bulundurularak yürütmeyi güçlendiren kurallar getirilmelidir. Yürütmenin işlemleri yargı denetimine tabi tutulmalı, ancak yasamanın işlemlerine yönelik yargı denetiminde yargı gücünün (Anayasa Mahkemesi GB) kendini yasama gücünün yerine koyması engellenmelidir.¹⁸⁶

b) TİSK'in Görüşü¹⁸⁷

TİSK'in görüşü oldukça kapsamlı ve ayrıntılı olarak kaleme alınmıştır. Bu metinde, "liberal ekonomik model" taraftarlığı kesin bir biçimde ortaya konmuş, bu tercihin açıkça anayasada yer alması gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁸⁸ Bu metnin dikkat çeken bir özelliği de önerilerde "yapılmalıdır", "edilmelidir" biçiminde kesin ve net taleplerde bulunulmasıdır. Hemen hemen her konuda öneri geliştirilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesine yönelik de öneriler sunulmuştur.

TİSK'in sunduğu metinde, 1961 Anayasası'nın çeşitli değişiklikler geçirmiş olmasına karşın, toplumun özlediği huzur, barış ve istikrar ortamını sağlayamadığı ileri sürülmüştür. TİSK'e göre, 1980 öncesi dönemde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi

¹⁸⁴Gemalmaz, (1995), s.60.

¹⁸⁵Gürbüz, (1982), s. 230-232.

¹⁸⁶Gürbüz, (1982), s. 231.

¹⁸⁷Gürbüz, (1982), s. 233-253.

¹⁸⁸Gürbüz, (1982), s. 236.

sorunların tümünün Anayasa'dan kaynaklandığı doğru değilse de, “1961 Anayasası'nın Türkiye'ye getirdiği anlayış farklıklarının ve tartışma ortamının bir ölçüde sonucu olduğunu da kabul etmek” gerekliydi. Özellikle, sosyal ve ekonomik hakların olanakları aşan bir biçimde düzenlenmiş olması istismlara yol açmıştı. Diğer bir sorun ise, ekonomik modelin açıkça ortaya konmamasıydı. Bu belirsizlik, ekonomik tereddütlere ve sonucunda da ekonomik istikrarsızlığı yol açmıştı. Ekonomik istikrarsızlık da siyasi istikrarsızlığın şiddetini arttırmış ve anarşi doğmuştu. Anayasa'nın siyasi alandaki en büyük boşluğu ise, “kriz çözücü mekanizmalara yer verememesi ve icra organını etkili kılamayışı(y)dı”.¹⁸⁹

TİSK'e göre, etkin bir yönetim kurmanın yolu, yürütmeye belirli alanlarda yetki verilmesi ve karar serbestisi tanınmasıydı. Bunun için, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerinin birini tercih etmeye de gerek yoktu; parlamenter sistem içinde de yürütmeyi güçlendirici düzenlemeler yapılabilirdi.¹⁹⁰

“Yürütme Kuvveti” başlığı altında cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ve MGK'ya ilişkin öneriler sunulmuştur. Cumhurbaşkanlığına yönelik somut öneriler şöyleydi:¹⁹¹

- 1) Cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmelidir;
 - 2) Cumhurbaşkanının görev süresi meclisin görev süresinden farklı olarak 5 veya 6 yıl olmalıdır;
 - 3) Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde kilitlenmeyi önlemek için fesih dahil çözücü mekanizmalar öngörülmalıdır;
 - 4) Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve sorumsuzluğu muhafaza edilmelidir. Bununla beraber, “Cumhurbaşkanının, yıkıcı ve bölücü faaliyetlere karşı sorumluluğu açıkça belirtilmeli, görevleri tarif edilmelidir”. Bu konuda en etkili yetki, meclisin cumhurbaşkanınca feshedilmesi olup bu yetkiye işlerlik kazandırılmalıdır;
 - 5) Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya kullandığı yetkilerin “tek imza” ile kullanılmasına yer verilmelidir;
 - 6) Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verilmelidir;
 - 7) Cumhurbaşkanı vekillerinin de, aynı yetkilere sahip olduğu açıkça gösterilmelidir.
- Bakanlar kurulu konusundaki öneriler şöyleydi:¹⁹²

- 1) Hükümetin oluşumu konusunda, 1961 Anayasası'nın öngördüğü sistem benimsenmelidir;

¹⁸⁹Gürbüz, (1982), s. 233–234.

¹⁹⁰Gürbüz, (1982), s. 237–238.

¹⁹¹Gürbüz, (1982), s. 238–239.

¹⁹²Gürbüz, (1982), s. 238–239.

2) Göreve başlarken güvenoyu almış bir hükümetin programını gerçekleştirmesini engelleyen “gensoru”, “soru”, “genel görüşme”, “meclis soruşturması” ve “meclis araştırması” gibi araçların yürütmeyi zaafa uğratacak şekilde kullanılmasını önleyen düzenlemeler yapılmalıdır;

3) KHK çıkarabilme yetkisi saklı tutulmalıdır.

MGK’ya ilişkin öneriler ise şöyleydi:¹⁹³

1) MGK’ya işiari nitelikte fakat etkili yetkiler verilmelidir;

2) MGK’nın, devletin bütünlüğü ve otoritesinin sağlanması konusunda sorumlu ve daha fonksiyonel olması sağlanarak yürütmeye güç kazandırılmalıdır;

3) MGK’nın kadrosu, önceki cumhurbaşkanları, ana muhalefet partisi lideri ve yüksek yargı organları başkanlarının dahil edilmesi suretiyle genişletilmelidir.

MGK’nın görevleri de yeniden belirlenmiştir. Buna göre, MGK’nın görevleri, “önemli gördüğü konularda ve özellikle fevkalade hali gerektiren durumlarda yürütme ve yasama organlarına görüş bildirme; gerekli gördüğü konularda Cumhurbaşkanından kanun teklif etmesini isteme; bir kanun hakkında Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine başvurusunu talep edebilme ve Cumhurbaşkanının veya hükümetin talep edeceği konularda işiari mütalaa verme”ydi.¹⁹⁴

“Yasama Kuvveti” başlığı altında sunulan öneriler şöyleydi:¹⁹⁵

1) Kanunların süratle çıkmasını sağlayacak tek meclisli sisteme dönülmelidir. “Ancak değişik bir sistemle kurulan ve danışma görevi yapacak bir Konsey’in düşünülmesi de mümkündür”.

2) İstikrarlı bir hükümetin oluşturulmasını sağlayacak bir seçim sistemi benimsenerek yasama faaliyetlerine işlerlik kazandırılmalıdır. Bu amaçla iki partiye ağırlık verecek bir sistemin oluşturulmasına çalışılmalıdır;

3) Meclislerin toplanmasını sağlamak için, devamsızlıklar yaptırıma bağlanmalı ve herhangi bir toplantı yeter sayısı aranmamalıdır;

4) Seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili kanunların yapılması ve değiştirilmesi ağırlaştırılmış toplantı ve karar nisabına bağlı olmalıdır;

5) Meclis başkanının seçimi ve komisyonların oluşturulmasında, meclisin çalışmasını sağlayan ve bunalımları ortadan kaldıran hükümler getirilmelidir.

“Yargı Kuvveti” başlığı altında sunulan öneriler şöyleydi:¹⁹⁶

¹⁹³Gürbüz, (1982), s. 239.

¹⁹⁴Gürbüz, (1982), s.239.

¹⁹⁵Gürbüz, (1982), s.239–240.

1) DGM'ler kurulmalıdır;

2) Anayasa Mahkemesi'nin muhafaza edilmesi düşünülüyor ise, üyelik koşulları yeniden düzenlenmelidir;

3) Anayasa Mahkemesi'nin biçim yönünden iptal yetkisi kaldırılmalıdır. Bu konuda ortaya çıkan eksikliği gidermek için cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinden faydalanılmalıdır. Cumhurbaşkanı, bir kanunu biçim yönünden anayasaya aykırı görürse, geri gönderme yetkisini kullanmadan önce, Anayasa Mahkemesi'nin de görüşünü almalıdır. Geri gönderme yetkisinin kullanılmasından sonra, kanunu kabul etmek için toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu olarak kararlaştırılmalıdır;

4) Anayasa Mahkemesi'ne tekrar tekrar başvurunun sakıncalarını ortadan kaldırmak için Anayasa Mahkemesi, "nedenle bağlı" olmaksızın iptal yetkisine sahip kılınmalıdır;

5) İdari yargı alanında Danıştay ve bölge idare mahkemeleri yer almalıdır. Yargı denetiminde, yargı organlarının idarenin yerine geçmesini engelleyecek düzenlemeler yapılmalıdır. Danıştay'ın iştişari fonksiyonunun Danıştay'dan alınarak kurulacak Yüksek İstişare Organı'na devri düşünülmelidir.

"Anayasada Yer Alması İstenen Diğer Hususlar" başlığı altında ise, idari yargı alanına bir sınırlama getirilmesi savunulmuştur. Metne göre, disiplin kurullarının devlet memurları ile ilgili verdiği kararlarda, Anayasa'nın 118. maddesine idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı veremeyeceğine dair bir fıkra eklenmeliydi. TİSK'e göre, bu durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilmesi devlet otoritesini zedelemektedir.¹⁹⁷

B. Meslek Kuruluşlarının Görüşü

Anayasa Komisyonu'na görüş sunan meslek kuruluşları Gürbüz'ün derlemesindeki sırayla, TMMOB, Odalar Birliği, TZOB, Gazeteciler Cemiyeti ve TBB'dir. Gazeteciler Cemiyeti'nin görüşleri arasında yürütmeye ilişkin öneriler bulunmadığı için ele alınmayacaktır.

a) TMMOB'un Görüşü¹⁹⁸

TMMOB, yürütme organı ile ilgili herhangi bir görüş bildirmemiş, anayasa ve anayasa yapımına, temel hak ve özgürlüklere ve kendi meslek alanına ilişkin ilkelere yer vermekle yetinmiştir. Anayasa yapımına ilişkin görüşlerin önemi nedeni ile bu konuya değinmek faydalı olacaktır.

¹⁹⁶Gürbüz, (1982), s.241–242.

¹⁹⁷Gürbüz, (1982), s.252.

¹⁹⁸Gürbüz, (1982), s.256–261.

TMMOB'a göre, anayasaların meşruiyetinin sağlanması, vatandaşların iradelerini yansıtmasına bağlıdır. İrade geniş bir temsil ile yansıtılabilir. Bu nedenle katılım kanalları açık tutulmalıdır. 52 sayılı Karar¹⁹⁹ ile diğer kısıtlayıcı mevzuat kaldırılarak anayasanın geniş bir tartışma ortamında yapılması sağlanmalıdır. Ayrıca, referandum sonucunun olumsuz çıkması durumunda izlenecek yol açıkça gösterilmelidir. Eğer, yeni anayasa metni referandum sonucu reddedilirse, 1961 Anayasası'nın tüm kurumlarıyla yürürlükte olduğu kabul edilmelidir. Bir anayasanın bütünü ile terk edilip yenisinin yapılması, mevcut anayasanın yetersiz olduğu, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermediği, gelişme dinamiğini engellediği gibi nedenlere dayandırılabilir. Oysa böyle bir anlaşmanın olduğunu söylemek, toplumun büyük çoğunluğunun böyle bir ihtiyacın varlığı konusunda görüş birliği içinde olduğunu söylemek zordur. "Bu anayasa ile Türkiye'yi yönetmenin mümkün olmadığını" söyleyen çevreler, 1961 Anayasası'na başından beri karşı çıkmış ve 1961 Anayasası'nın öngördüğü uygulamaları gerçekleştirmemiştir. Bu durum göz önünde bulundurularak yeni bir tepki anayasasından kaçınılmalıdır.²⁰⁰

TMMOB, anayasa hazırlık çalışmaları sürerken önemli konularda kanunların yürürlüğe konulmasını da eleştirmiştir. TMMOB'a göre, yargı bağımsızlığı, üniversite özerkliği gibi önemli konularda kanunlar çıkarılarak anayasa hükümleri baştan kanunlara bağlı hale getirilmekte ve bu şekilde bazı kanunlara tabi olma durumu ortaya çıkmaktaydı.²⁰¹

b) Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (Odalar Birliği)'nin Görüşü²⁰²

Nasıl askeri müdahale öncesi, en radikal değişiklik talepleri Yeni Forum'da yayımlanan Anayasa önerilerinden gelmişse, müdahale sonrası, Odalar Birliği'nden gelmiştir.

Odalar Birliği, 1961 Anayasası'nın iki konuda aksadığını ileri sürmüştür: "Birincisi 'Milli Egemenlik' prensibine yabancı, kimseye karşı sorumluluk duymayan, millet tarafından seçilmeyen, eylem, karar ve faaliyetleri üzerinde, milletin denetim yetkisini kullanmasına izin vermeyen, başına buyruk müesseseler ortaya çıkarmıştır. Bu müesseseler, adeta Devlet içinde devlet hüviyetine bürünmüşler, her nevi siyasi feodalite yaratmışlar, işbirliği ve iş bölümü yapacakları yerde, birbirleriyle mücadele eden organlar haline gelmişlerdir.

¹⁹⁹Resmi Gazete, 05.06.1981, S.17361.

²⁰⁰Gürbüz, (1982), s.256-258.

²⁰¹Gürbüz, (1982), s.257.

²⁰²Gürbüz, (1982), s.262-278.

Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yüksek Hâkimler Kurulu, üniversiteler, sendikalar, dernekler, geçirdiğimiz yirmi yıl içinde, milletin birliği ve bütünlüğü, toplumun barış ve istikrarı, toplumun özgür iradesi ve kolektif kararının uygulanması açısından, son derece zararlı ve tehlikeli, eğilimler göstermişler; demokrasi, özgürlük, plüralizm gibi ilkeler kötüye kullanılarak bunlar hedeflerinden saptırılarak, topluma zarar verilmiş ve millet, 12 Eylül’de dehşet içinde seyrettiğimiz uçurumun kenarına getirilmiştir.

1961 Anayasası’nın ikinci önemli aksaklığı, milli iradenin birlik ve bütünlüğünü bozması, Devlet yönetimini zayıflatması, yürütme gücünü acze düşürmesi, kolektif karar verme mekanizmasını felce uğratarak, toplum düzenimizi, anarşi ve kararsızlığa sürüklemesi olmuştur. İngiltere tarihinde 1640 yılında patlak veren iç savaş döneminde ortaya çıkan ‘toplum adına son kararı verecek olan organın belirsizliği’nin neden olduğu iç savaş hali, bir dereceye kadar Türkiye’yi de tehdit edecek boyutlara ulaşmıştır. Toplumun kendi kaderini, meşruiyeti tartışılmayacak bir organ aracılığıyla tayin etme gücünden mahrum edilmesi, memleketi iç ve dış düşmanların saldırı ve maceraları için açık bir alan haline getirmiştir. Türk milleti adına hareket eden ve karar vermesi gereken TBMM, toplum adına karar vermek şöyle dursun, kendi gündelik iş programını bile düzenli bir şekilde yürütmek ve uygulamak imkânlarından yoksun hale getirilmiştir”.²⁰³

Eleştirilen kurumlar, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, üniversiteler, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerdi. Anayasa Mahkemesi’nin, verdiği siyasi nitelikteki kararlarla milli iradenin yerine geçtiği; Danıştay’ın, yürütmenin tasarruf alanına müdahale ederek en kritik alanlarda verdiği iptal ve yürütmenin durdurulması kararları ile yürütmenin prestijini sarstığı; üniversitelerin kimseye karşı sorumlu olmadıkları duygusuna kapıldıkları; dernekler, sendikalar ve siyasi partilerin keyfi ve başına buyruk tasarruflarda buldukları ileri sürülmüş ve bunların nedeni olarak da millet adına denetim mekanizmasının bulunmayışı veya yeterli düzeyde işletilememesi gösterilmiştir. Nedenler böyle sıralanınca, çözüm de kendiliğinden ortaya çıkıyordu: Çözüm, yürütmeyi zayıflatan, yetkilerini kısıtlayan, yapılan müdahalelerle millet adına hareket etmesini engelleyen düzenlemelere son verilmesiydi. Başka bir ifadeyle, “yetkilerin lüzumundan fazla dağılması önlenmeli, yürütme gücü kuvvetlendirilmeli(y)di”.²⁰⁴ Dikkat edilecek olursa, burada DP/AP çizgisi ve çevrelerinin milli egemenlik anlayışı mevcuttur. Bu görüşe göre, millet egemenliği parlamento içindeki yürütme çoğunluğu tarafından sağlanmalıydı.²⁰⁵ İkinci nokta, Yeni

²⁰³Gürbüz, (1982), s.265.

²⁰⁴Gürbüz, (1982), s.265–267.

²⁰⁵Gürbüz, (1982), s.274.

Forum önerilerindeki gibi, en karlı organın cumhurbaşkanlığı, en çok kayıp veren organının ise yargı olmasıydı. Bunlar aşağıda incelenecektir.

Güçlendirmede kilit makam cumhurbaşkanlığıydı. Cumhurbaşkanına verilmesi uygun görülen görevler şöyleydi: Cumhurbaşkanına re'sen veya başbakanın istemi üzerine kullanabileceği fesih yetkisi verilmelidir. Cumhurbaşkanına, Anayasa Divanı'ndan (Anayasa Mahkemesi'nin kaldırılması dolaylı istenmiştir GB) teknik konularda görüş aldıktan sonra ve Cumhuriyet Konseyi ile gerekli istişarelerde bulunduktan sonra, siyasi açıdan tartışmalı bazı kanunları referanduma sunmak yetkisi verilmelidir. Cumhurbaşkanının, iç ve dış tehlikelerin belirlediği ve hükümetin başa çıkmakta acze düştüğü bazı hallerde olağanüstü hal ilan etme ve bu dönemlerde Anayasa'yı askıya alma yetkisi bulunmalıdır. Bu yetkiyi kullanmadan önce, başbakan, ana muhalefet partisi başkanı ve Cumhuriyet Konseyi'ne danışılması gerektiği belirtilmişse de, sayılan bu kurumların kararı bağlayıcı olmadığından inisiyatifin cumhurbaşkanının elinde olduğu ortadadır. Cumhurbaşkanına verilmesi önerilen bir takım yetkiler ise, atama ve denetime ilişkindi. Metne göre; TRT, üniversiteler, Anayasa Divanı, Danıştay, Yargıtay, Yüksek Hâkimler Kurulu ve Askeri Yargıtay gibi kurumların üyelerinin bir kısmı ile başkanlarını atama yetkisi cumhurbaşkanına verilmeli ve cumhurbaşkanı denetimi yapacak organların oluşumunda da söz sahibi olmalıydı. Bu son yetkilerin sayılan kurumların özerklikleri nedeni ile hükümetin etkisinde kalmaması için cumhurbaşkanına verildiği ileri sürülmüştür. Yürütme alanındaki diğer öneriler şöyleydi: Muhalefet yürütme gücünün faaliyetlerini engellemeden eleştiri ve denetim yapmalıdır. Bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmelidir. Bakanlar kurulunun süratli çalışabilmesi için bakanlıkların sayısı azaltılarak alt hizmetler için bakan yardımcılıkları tesisi edilmelidir. MGK'ya muhalefet lideri doğal üye olarak katılmalıdır.²⁰⁶

Yasama alanı ile ilgili de öneriler sunulmuştur. Cumhuriyet Senatosu'nun kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmediğinden bahisle kaldırılması talep edilmiş, öte yandan İngiltere'deki Lordlar Kamarası'na benzer ve adı Cumhuriyet Konseyi olan bir ikinci meclisin benimsenmesi önerilmiştir. Bu Konsey'in bir kısım üyeleri, cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan eski rektörler, politikacılar, büyük elçiler, profesörler, yazarlar, gazeteciler, sendikacılar, sanayiciler, müsteşarlar ve generaller gibi üst düzey yöneticilerinden oluşacaktı. Bu Konsey'e eski başbakanlar, Genelkurmay başkanları, Anayasa Divanı başkanları ve Milli Güvenlik Konseyi'nin üyeleri de doğal üye olarak katılabilecekti. Ayrıca, ekonomi ile ilgili ve diğer kesimlerdeki kurulların temsilcilerinden de

²⁰⁶Gürbüz, (1982), s.274-276.

üye istenebileceği belirtilmiştir. Konsey'in özel bir gündemle parlamento binasında toplanıp, önemli görülen kanunlar, iç ve dış sorunlar üzerinde kamuya ve basına açık müzakerelerde bulunabileceği ve bazı tavsiye kararları alabileceği belirtilmiştir. Diğer öneriler şöyleydi: Dar bölgesel çoğunluk sistemi benimsenmelidir. Ayrıca belirli bir baraj konularak veya iki turlu bir sistem tercih edilerek ikinci turda en çok oy alan iki partinin yarıştığı bir sistem benimsenmelidir. Milletvekili sayısı 450 olmalıdır. Çoğunluk partisinin programın hesaba katan ve muhalefetin denetim yetkisine olanak veren toplantı ve karar yeter sayıları ile ilgili içtüzük düzenlemeleri yapılmalıdır. Gensoru, meclis araştırması gibi müesseseler gözden geçirilerek yeniden düzenlenmelidir.²⁰⁷

Hâkimlerin tayin, yükselme, görevden alma, disiplin, ceza kovuşturması vb. özlük işlemlerinin yargı organlarının kendisi tarafından yapılması, milletin iradesini dışladığı ve şikâyetlere neden olduğu ileri sürülmüş ve yargı organları ile ilgili öneriler de geliştirilmiştir. Bu öneriler şöyleydi: Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay ve Yüksek Hâkimler Kurulu gibi kurulların özlük ve disiplin işlemleri yeniden ele alınarak rasyonelleştirilmelidir. Bu konuda, “Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Konseyi, Millet Meclisi Başkanlık Divanı gibi kurulların, yargı organlarının denetiminde ve atanmalarında söz sahibi olmaları sağlanmalı ve bu müesseselerin, kendi işlerine kapanık, dış etkilere ve denetime uzak kalan, korporatif bir bünyeye bürünmeleri önlenmelidir”. Kanunların anayasaya aykırı oldukları iddiası ile açılan davalar, ya cumhurbaşkanının onaylamasından önce ya da yürürlüğe girdikten sonra belirli bir süre ile sınırlandırılmalıdır. DGM'ler kurulmalıdır. Ayrıca, dernekler, sendikalar, siyasi partiler ve vakıflar gibi kamu düzenini ilgilendiren görevler ifa eden kuruluşların denetlenmesi ve devlet ile rejime karşı işlenen suçların süratle yargılanıp cezalandırılması için uzman kişilerden oluşan bir yüksek mahkeme kurulmalıdır.²⁰⁸

c) TZOB'un Görüşü²⁰⁹

Ziraat odalarından gelen yazılı tekliflerin çoğunda Cumhuriyet Senatosu'nun kaldırılmasından yana olunduğu yönünde görüş bildirilmişse de TZOB, Cumhuriyet Senatosu'nun devamını faydalı bulmuştur. Bu konu ile ilgili diğer öneriler şöyleydi: Her iki meclis de genel oydan çıkmalı ve bu suretle meclise olan güven yükseltilmelidir. Her iki meclisin de görev ve sorumlulukları açıkça ortaya konmalıdır. Meclis çalışmalarının en iyi şekilde yapılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Meclisler kendi kendilerini feshedebilme yetkisine sahip olmalıdır. Millet Meclisi üye sayısı 450'yi, Senato üye sayısı

²⁰⁷Gürbüz, (1982), s.276–277.

²⁰⁸Gürbüz, (1982), s.278.

²⁰⁹Gürbüz, (1982), s.279–290.

150'yi geçmemelidir. Meclis seçimleri 6, Senato seçimleri 4 yılda bir yapılmalıdır. Bunların dışında, başkanlık divanlarının kurulması ile meclis çalışmalarını kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmalıdır.²¹⁰

TZOB metninde, cumhurbaşkanına parlamenter sistem mantığına aykırı bir konum verilmesine de karşı çıkmıştır. Metinde, cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyetinin ve devletin başı olmak ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve birliğini temsil etmek gibi asli bir görevi bulunduğu işaret edilerek bu asli görevin dışında, parlamenter sistem gereklerine aykırı olmayan görev ve yetkilerin verilebileceği, ancak bu görev ve yetkilerin açıkça gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, başbakan ve bakanlar kurulunun yetkilerinin kısıtlanması yoluyla cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin arttırılarak günlük tartışmaların içine sokulması olması da uygun görülmemiştir. Metne göre, cumhurbaşkanının devletin başı olması ve milletin birliğini temsil etmesi önemli bir görevdir; bu görev sorumluluğu gerektirdiğinden, cumhurbaşkanının sorumluluğu ve sorumluluğun sonuçları belli edilmelidir. Cumhurbaşkanının konumu bu şekilde belli edildikten sonra, bakanlar kurulunun icranın asıl uygulayıcısı olduğunun altı çizilerek yetkilerinin genişletilmesi önerilmiştir. TZOB'a göre, bu amacı gerçekleştirecek bir araç olarak KHK çıkarma yetkisi varlığını sürdürmeliydi. Bakanlar kurulu, hükümet programını gerçekleştirebilmek için kalkınma plan ve programlarında değişiklik yapabilmeliydi.²¹¹

Metinde, tikanıkları aşmaya yönelik olarak, TBMM ve bakanlar kurulu arasında bir anlaşmazlık olduğu durumda fesih ve seçimlerin yenilenmesi mekanizmalarının öngörülmesi gerektiği belirtilmiş, ama somut bir öneride bulunulmamıştır.²¹²

TZOB, idare ile ilgili esaslara da yer vermiştir. İdarenin merkezileşmesinin önlenmesi ve yerinden yönetim kuruluşlarına gerekli yetkilerin verilmesi önerilmiştir. Bu çerçevede üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip olası yeterli bulunmuştur. Bunun yanı sıra, üniversitelerin devletin denetimi ve gözetimi altında bulunması, yüksek öğretim politikasının bir üst kurulca tespit edilmesi ve öğrenim görevlilerinin özlük işlerinin buna göre belirlenmesi uygun bulunmuştur. Ayrıca TRT'nin de devletin denetimi ve gözetimi altında bulunması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetiminin etkili hale getirilmesi istenmiştir. Bu kısımda idari yargı denetimi ile ilgili temel ilkeler de belirlenmiştir. Metne göre, idarenin işlem ve eylemleri yargı denetimine tabi olmalıydı. Ancak idari yargı organları yerindelik denetimi yapamayacakları gibi, idari işlem

²¹⁰Gürbüz, (1982), s.282-283.

²¹¹Gürbüz, (1982), s.283-284.

²¹²Gürbüz, (1982), s.284.

ve eylem niteliğinde kararlar vererek ve kendilerini idarenin yerine koyarak idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıramazdı.²¹³

“Olağanüstü Yönetim” başlığı altında, ülkenin huzur ve güvenliği ile ilgili olağanüstü hallerin ortaya çıkması durumunda bakanlar kurulunun olağanüstü hal ilan etme yetkisinin bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Metne göre, böyle durumlarda, gerektiği takdirde cumhurbaşkanı ile irtibat kurulacaktı.²¹⁴

Metinde, yargı ile ilgili öneriler de geliştirilmiştir. Yargının bağımsızlığı ve hâkim güvencesinin temini için hâkimlerin ve savcılarının özlük işlerinin görüşüldüğü ve üyelerinin Danıştay ve Yargıtay üyeleri arasından kendileri tarafından seçildiği, başkanlığını ise Adalet Bakanının yaptığı HSYK oluşturulmalıydı. DGM’ler kurulmalıydı. Anayasa Mahkemesi ile ilgili olarak ise, çoğunluk görüşünün aktarıldığı belirtilmiştir. Çoğunluk görüşüne göre, yasama görevini Türk milleti adına TBMM yapmaktaydı. Öyleyse bunun üzerinde bir kurum öngörmek milli egemenlik anlayışına aykırıydı. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi kaldırılmalıydı. Anayasaya aykırılık sorunu, meclisler ve cumhurbaşkanı arasında halledilmeliydi. Bu konuda mutlaka bir kuruluş gerekliyse, cumhurbaşkanlığına bağlı, hukuki ve siyasi görevleri ifa eden bir kuruluş görev yapmalıydı. Anayasaya aykırılık iddiasında bulunacaklar dar bir kadroyla sınırlandırılmalıydı. Kuruluş, anayasaya aykırılık kararı verdiğinde konu, cumhurbaşkanı tarafından milli egemenlik ilkesine göre çözümlenmeliydi.²¹⁵ Önerilen kuruluşun bir tespitte bulunmaktan öte yetkili olmadığı açıktır. Son kararı verecek kurum olarak cumhurbaşkanlığı gösterilmiştir.

d) TBB’nin Görüşü²¹⁶

TBB, anayasa savunması yapmış ve ne zaman bir sorun çıksa, bunların yürürlükteki anayasaya bağlanması geleneği ve yeni anayasa yapma alışkanlığı eleştirilmiştir. Metinde, her şeyin anayasa ile çözüme kavuşturmanın mümkün olmadığına vurgu yapılmıştır. TBB’ye göre, anayasal düzen sadece hukuki ve siyasi gereklerden ibaret değildi. Bu nedenle, sadece hukuki ve siyasi sorunların çözümü ile toplumda uyum, adalet ve barış sağlanamazdı. 1876’dan beri, altı anayasa ve ondokuz anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu sayılar bile çözümü anayasada aramanın yanlışlığını kanıtlamaktaydı. Bu gerçekten hareketle anayasalar sorumlu tutulup suçlanmamalıydı.²¹⁷

²¹³Gürbüz, (1982), s.243–285.

²¹⁴Gürbüz, (1982), s.286.

²¹⁵Gürbüz, (1982), s.287–288.

²¹⁶Gürbüz, (1982), s.291–309.

²¹⁷Gürbüz, (1982), s.291–292.

“Yürütme Erki” başlığı altında, yürütmenin cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ve idareden oluşan üçlü görünümünü korunması gerektiğine işaret edilerek; cumhurbaşkanına başkanlık sisteminin benimsendiği veya bu sisteme ağırlık verildiğini gösteren, ayrıca siyasi gelişme çizgisine aykırı düşen ve sakıncalar doğuracak görev ve yetkilerin verilmemesi gerektiği belirtilerek parlamenter sistem savunması yapılmıştır. Metne göre, cumhurbaşkanı, TBMM’ce, kendi üyeleri arasından seçilmeli; sorumsuzluğu belirtilmeli ve tüm karar ve işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanca imzalanacağı ve ancak vatan hainliğinden dolayı suçlanabileceği hakkındaki kurallar muhafaza edilmeliydi.²¹⁸

TBB’nin önerisi sistemin rasyonelleştirilmesini içermekteydi. Bu çerçevede, hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırıcı, düşürülmesini zorlaştırıcı hükümler önerilmiştir. TBB’ye göre, bu amacı gerçekleştirebilecek Alman Anayasası’nın öngördüğü yapıcı güvensizlik oyu benimsenmeliydi. Böylece, bir hükümeti oluşturmada anlaşamayan partilerin mevcut hükümeti düşürmeleri dolayısıyla oluşan hükümet krizleri önlenecekti. Bu konudaki diğer önlem ise, 1961 Anayasası’nın 108. maddesinin işler hale getirilmesiydi.²¹⁹

TBB’nin idari yargı denetimine ilişkin görüşleri diğer kurumlarla karşılaştırıldığında hukuk devleti gereklerine en uygun olan görüş olduğu gözlenmektedir. Bu görüşe göre, idarenin her türlü işlemi ve eylemine karşı yargı yolu açık olmalıydı. Cumhurbaşkanının veya başka bir üst düzey görevlinin işlemlerinin yargı denetiminin dışında bırakıldığına dair hukuk devleti ilkesine aykırı kurallar getirilmemeliydi.²²⁰

TBB de, yeni anayasada üniversitelerin bilimsel ve idari özerkliğinin korunması ve idari özerkliğin bilimsel özerkliğin ön şartı olduğunu belirtmiştir.²²¹

“Yasama Erki” ile ilgili görüşlerin sunulduğu bölümde, yargısal denetim işlediği sürece ikinci meclisin gereksiz olduğuna işaret edilmiştir. Meclisin hükümeti denetleme fonksiyonunu kötüye kullanmaması ve savsaklamaması için, gensoru ve benzeri denetim araçlarının haftanın belli günlerinde görüşülmesi önerilmiştir.²²²

TBB, yargı ile ilgili önemli ilkeler sıralamış ve bu konuda özgünlüğünü ortaya koymuştur. Bu görüşler şöyleydi: 1961 Anayasası uyarınca yasama, yürütme ve yargı arasında bir denge öngörülmeyp, yargı organına yasama ve yürütmeyi frenlemek ve yürütme ve yasamanın çoğunluk tahakkümüne dönüşmemesi için bir üstünlük tanınmıştır. Kuşkusuz ki, bu üstünlük hukuk devletinin vazgeçilmez bir ögesidir. 1961 Anayasası’nın 7.

²¹⁸Gürbüz, (1982), s.302.

²¹⁹Gürbüz, (1982), s.302–303.

²²⁰Gürbüz, (1982), s.303.

²²¹Gürbüz, (1982), s.303.

²²²Gürbüz, (1982), s.304.

maddesinde yer alan “yargı yetkisi Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır” ilkesi, çağdaş anayasaların hepsinde mevcuttur. Bu ilke, yetkinin ancak bağımsız mahkemelerce ve ancak millet adına kullanılmasını karşılamaktadır. Yargı organı ile ilgili düzenlemelerde yürütmeye verilecek en ufak bir yetki bu ilkenin çiğnenmesine yol açacaktır. Bu bağlamda, Yüksek Hâkimler Kurulu’nun oluşumunda yürütmenin etkisinden uzak bir sistem olan kooptasyon yöntemi uygulanmalıdır. TBB’nin, Anayasa Mahkemesi ile ilgili sunduğu, Anayasa Mahkemesi’ne başvuru hakkının genişletilmesi önerisi çerçevesinde, Anayasa Mahkemesi’nin görev alanının daraltılması ve hatta kaldırılması yönündeki görüşlerin çokluğu karşısında TBB’nin diğer kurumlara oranla hukuk devleti ilkesine üstünlük verdiği açıktır.²²³

4. Taleplerin Değerlendirmesi

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu’na sunulan görüşler de, genel olarak iki kutba ayrılmaktadır: 1961 Anayasası’nın eleştirilmesi ve savunulması. Ancak, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu’na sunulan görüşlerde dikkati çeken bir nokta, 1980 öncesi Anayasa’yı savunan kesim dâhil olmak üzere yürütmenin güçlendirilmesinin savunulmasıdır. Yürütmenin güçlendirilmesinde farklı araçlar önerilmiş olsa da, bu vurgu birçok görüşte gözlenmektedir. Öneriler aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

1) Yürütme ile ilgili olarak en fazla ilgi toplayan konu, cumhurbaşkanının seçilme yöntemi olmuştur. İncelediğimiz görüşlerde, yalnızca Fikret Eren yarı-başkanlık sistemini savunmuştur. Görüş sunanlardan bir kısmı ise, başkanlık sistemini savunmuştur (Bursa Ü. Senatosu, Kayseri Ü. Rek., Atatürk Ü., HAK-İŞ, AZO, Van ve Balıkesir Valilikleri). Parlamenter sistem, büyük çoğunlukla benimsenmiş olmakla beraber, cumhurbaşkanının seçilme yöntemi ile ilgili iki görüş mevcuttur: Bir grup, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini önermiştir (Prof. Dr. Kurthan Bilgiseven, BÜVF, İÜGHİYO, Kayseri Ü. Rek., Bursa İTİA, Ege Ü. İkt. F., İÜVF, EÜTF, Muhtarlar Fed., Uşak, Aydın, Kocaeli, Afyon, Çorum, Adana, Ağrı, Adıyaman ve Ordu Valilikleri). Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi önerisi, irdelenen görüşlerin hepsinde ortak bir payda olmasının yanı sıra, Anayasa Komisyonu’na sunulan görüşler içerisinde de hakim olmandır (Doç. Dr. İbrahim Kaplan, Bursa Ü., Sayıştay, Not. Bir., Adana İTİA, Fırat Ü., AYİM, İÜİİE, HSYK, Artvin, Nevşehir, Sivas, Bolu, Amasya, Kırklareli, Gümüşhane, Tokat, Muğla, Yozgat, Ankara, Mardin, Burdur, Bitlis, Kayseri, Manisa, Erzincan, Kahramanmaraş, Siirt, Rize, İstanbul, Zonguldak ve Kastamonu Valilikleri). Bu konuda farklı bir görüş de mevcuttur. 1982 Anayasası

²²³Gürbüz, (1982), s.306–309.

referanduma sunulurken öngörülen ilk cumhurbaşkanının seçimi ile Anayasa'nın birlikte oylanması yöntemine benzer bir öneri, Muhtarlar Federasyonu tarafından üretilmiştir: Geçici bir madde öngörülerek ilk cumhurbaşkanı, Danışma Meclisi'nce önerilen üç aday arasından halk tarafından seçilmelidir ve görev süresi 8 yıl olmalıdır.

2) İncelenen görüşlerde ve Anayasa Komisyonu'na sunulan diğer görüşlerde, yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki görüşler çoğunluktadır. Bu görüşlerden bir kısmı, cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılmasına yönelik iken, bir kısmı parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesine yöneliktir. Diğer bir kısmı, olağanüstü dönemlerde yürütmenin yetkilerinin arttırılması ve merkezileşmenin esas alınmasına ilişkindir. Görüşlerin bir kısmı ise, yargı denetimine sınırlandırma getirilmesini önermektedir.

3) Yürütmenin cumhurbaşkanlığı kanadı ile ilgili öne sürülen görüşler şöyledir:

a) Cumhurbaşkanının yetkileri yalnızca sisteme işlerlik kazandırmak amacıyla arttırılmalıdır (Prof. Dr. Coşkun Üçok, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Askeri Yargıtay, İÜEF, İTİA-SBF, AİTİA, AÜHF, Ege Ü., AYİM, Ege Ü. İkt. F., Not. Bir, İÜVF, İÜTF, Vet. Hek. Bir., HSYK, TZOB, Trabzon, Artvin, Yozgat, Samsun, Burdur, Hatay, Çorum, Adana, İstanbul, Siirt, Kars, Kayseri, Bolu, Ağrı, Erzincan ve Ordu Valilikleri.).

b) Cumhurbaşkanının hükümet krizlerini önlemesi daha etkin hale getirilmelidir (Fahri Çoker, TBB, Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Gerekçeli Anayasa Önerisi, AÜHF, AÜSBF, İÜHF, Fırat Ü., İÜSBE, BÜVF, Eskişehir Ü. İşl. F., Ankara, Uşak, Çorum, Van, Ağrı ve İstanbul Valilikleri).

c) Yasama ve yürütme uyumsuzluklarını çözmek için cumhurbaşkanının yetkileri arttırılmalıdır (Doç. Dr. İ. Kaplan, Fırat Ü., Gümüşhane ve Nevşehir Valilikleri). Yürütme ve yasama üzerinde açık ve etkin yetkileri olmalıdır (Kırklareli Valiliği). Başbakan ve bakanları atamalıdır (Doç. Dr. İ. Kaplan). Hükümete müdahale edebilmeli ve direktif verebilmelidir (Hatay Valiliği). Başbakanı, gerektiğinde azledebilmelidir (Trabzon İTİA). Bakanlar kurulunu azledebilmelidir (Ağrı Valiliği). Bakanlar kurulunun çekilmesini isteyip koalisyon hükümeti kurabilmelidir (Çorum ve Van Valilikleri). Başbakanı seçmeli ve atamalıdır. Bakanlar kuruluna başkanlık etmelidir (İÜSBE). Kamuoyunda hakkında ağır suçlamalar bulunan ve hakkında TBMM'ce soruşturma açılan başbakan ve bakanları azledebilmelidir (Ankara Valiliği). Olağanüstü hallerde, Yüce Divan'a sevk edilmeyi gerektiren bir suç işleyen bir bakanı azledebilmeli ve meclisi feshedebilmelidir (Eskişehir Ü. İşl. F., Zonguldak ve Aydın Valilikleri).

d) Atama yetkileri olmalıdır (İÜHF, Fırat Ü., İÜSBF, İÜSBE, Odalar Birliği, Çorum, Van ve Kastamonu Valilikleri). Belli kurumlar, belli yerlere, belli bir zamanda üye seçemezse, bu üyeleri cumhurbaşkanı seçmelidir (Bursa Ü., Gerekçeli Anayasa Önerisi ve Anayasa Mahkemesi). Cumhurbaşkanı, hükümetin, cumhurbaşkanının onayı ile yapacağı atamalarda gerekçe isteyebilmeli ve Danıştay'ın olumlu mütalaası ile atamaları onaylamayı reddedebilmelidir (İÜSBF).

e) Kanunları veto edebilmelidir (Fırat Ü., İÜSBE, Adana, Kars ve Kahramanmaraş Valilikleri).

f) Gereken hallerde, yürütmeye olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilen etmesini emredebilmelidir (Fırat Ü.). MGK'nın görüşünü alarak olağanüstü hal ilan edebilmelidir (Çorum ve Van Valilikleri). MGK ve bakanlar kurulu ile birlikte olağanüstü hal ilan edebilmelidir (Kahramanmaraş Valiliği). Cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde olağanüstü yetkileri olmalıdır (Eskişehir Ü. İşl. F. ve Manisa Valiliği). Cumhurbaşkanının, olağanüstü hal ilan etme ve bu dönemlerde anayasayı askıya alma yetkisi bulunmalıdır (TİSK).

g) MGK'ya başkanlık etmelidir (İÜSBE).

h) Referandum yetkisi olmalıdır (Prof. Dr. Kurthan Ataseven, HAK-İŞ, Odalar Birliği, Kastamonu, Muş ve Muğla Valilikleri).

ı) Tek başına kullanabileceği yetkileri olmalıdır (TİSK ve Eskişehir Ü. İşl. F.). Hükümetin sorumluluğunu gerektirmeyen işlemleri tek başına yapabilmelidir (İÜSBF). Tek başına kullanabileceği yetkileri sayma yoluyla belirlenmelidir (İÜHF).

j) Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmelidir (İÜSBF).

k) Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verilmelidir (TİSK).

l) Cumhurbaşkanı, yargı organlarının oluşumunda ve denetiminde söz sahibi olmalıdır (Odalar Birliği).

m) Cumhurbaşkanı vekili de, cumhurbaşkanı ile aynı yetkilere sahip olmalıdır (TİSK).

n) Cumhurbaşkanının Cumhuriyet Senatosu'na seçtiği üye sayısı 20'ye çıkarılmalıdır. Cumhurbaşkanı, bu üyeleri, eski Genelkurmay başkanları, kuvvet komutanları ve yüksek mahkeme başkanları arasından seçmelidir (F. Çoker).

o) Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde kilitlenmeyi önleyecek mekanizmalar geliştirilmelidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, İÜSBF, AÜHF ve TİSK).

4) Bakanlar kuruluna ilişkin öneriler şöyledi:

a) İcra edenler, karar verenlerden daima güçlü olmalıdır (Hatay Valiliği).

b) Yürütme, anayasada görev değil, yetki olarak belirlenmelidir (Manisa Valiliği). Yürütmenin, görevli ve yetkili olduğu belirtilmelidir (Fırat Ü.).

c) Başbakan seçilen parti genel başkanı, bu görevinden ayrılmalıdır (Anayasa Mahkemesi).

d) Bakanlar kuruluna olağanüstü hal ilan etme yetkisi verilmelidir (Gümüşhane Valiliği). Bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı ile irtibat kurarak olağanüstü hal ilan etmelidir (TZOB).

e) Hükümetin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu sürdürülmelidir (Doç. Dr. İ. Kaplan, Vet. Hek. Bir., Eskişehir Ü. İşl. F., Manisa, Muş ve Rize Valilikleri). Siyasi sorumluluğu işletecek araçlar yürütmeyi zaafa uğratmamalıdır (TİSK ve Nevşehir Valiliği). Gensoru önergesi verme yetkisi sınırlandırılmalıdır (İÜHF ve Kahramanmaraş Valiliği). Gensoru kullanımının kötüye kullanımını engelleyecek sınırlandırıcı hükümler getirilmelidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, AÜHF ve TBB). Meclis, hükümetin icraatını engellememelidir (ODTÜ, Not. Bir., Kayseri ve Manisa Valilikleri).

f) Hükümetin kurulmasını kolaylaştırıcı, düşürülmesini zorlaştırıcı önlemler alınmalıdır (Prof. Dr. C. Üçok, Gerekçeli Anayasa Önerisi, AÜHF, İÜSBF, TBB, Anayasa Mahkemesi, Ege Ü. İkt. F., AYİM, Erzincan, Afyon, Mardin, Uşak, Muğla, Kırklareli, Samsun, Ordu, İstanbul, Kastamonu, Ağrı, Nevşehir, Gümüşhane, Kocaeli, Tunceli, Yozgat, Ankara ve Burdur Valilikleri).

g) Bakanlıklar özel kanunlarla kurulmalıdır (TBB, Anayasa Mahkemesi, TZOB, Not. Bir., Danıştay, Sayıştay, İÜSBF, Gümüşhane, Kocaeli, Ordu, Ağrı ve Nevşehir Valilikleri).

h) Bakanlar kuruluna dışarıdan bakan atanabilmelidir (Gümüşhane ve Adıyaman Valilikleri). Aksi görüşte olanlar da mevcuttur (İÜHF, HSYK, Yozgat ve Ankara Valilikleri). Başbakan bakanları azledebilmelidir (Nevşehir Valiliği).

ı) Güçlü ve istikrarlı bir hükümet oluşturacak bir seçim sistemi benimsenmelidir (Doç. Dr. İ. Kaplan, Gerekçeli Anayasa Önerisi, İÜHF, İÜSBF, AÜHF, ODTÜ, TİSK, Odalar Birliği, Bursa Ü. Mak. F., İÜTF, Bursa Ü., Atatürk Ü., Anayasa Mahkemesi, Askeri Yargıtay, Danıştay, Muhtarlar Fed., Es. ve San. Konf., Muş, Aydın, Tekirdağ, Kocaeli, Bolu, Trabzon, Burdur, Ankara, Adıyaman, Tunceli, Amasya, Muğla, Bitlis, ve Rize Valilikleri).

j) Bakanlar kurulunun KHK çıkarma yetkisi saklı tutulmalıdır (Adana İTİA, AİTİA, Gerekçeli Anayasa Önerisi, AÜHF, AÜSBF, İÜHF, TİSK, Vet. Hek. Bir., TZOB, Odalar Birliği, Anayasa Mahkemesi, Kırklareli, Gümüşhane, Çorum, Rize ve Kahramanmaraş Valilikleri).

k) Yüksek dereceli mevkilere atamada yürütmeye takdir yetkisi tanınmalıdır (AİTİA).

5) Genellikle meclisin çalışmasını kolaylaştıracak öneriler geliştirilmiştir.

a) Meclisin toplanma ve karar yeter sayıları açısından, meclisin kolay toplanabilmesinin sağlayacak çoğunlukların kabul edilmesi önerilmiştir (İÜGHİYO, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Türk Hukuk Kurumu, TİSK, AÜSBF, Odalar Birliği, İÜVF, Sayıştay, Not. Bir., Anayasa Mahkemesi, AÜHF, Kırklareli, Kayseri, Manisa, Tunceli ve Yozgat Valilikleri).

b) İki meclisli yapıya son verilmelidir (F. Çoker, Prof. Dr. C. Üçok, Doç. Dr. İ. Kaplan, Hıfzıoğuz Bekata, Gerekçeli Anayasa Önerisi, İİTİA-SBF, AÜHF, İÜHF, AÜSBF, HAK-İŞ, TBB, Odalar Birliği, TİSK, BÜTF, BÜVF, Adana İTİA, İÜGHİYO, Kayseri Ü., AİTİA, ODTÜ, Ege Ü., Bursa İTİA, Fırat Ü, Ege Ü. İkt. F., Not. Bir., Danıştay, İÜVF, İÜTF, EÜTF, Es. ve San. Konf., Vet. Hek. Bir., Türk Ecz. Bir., Sayıştay, TÜRK-İŞ, Türk Hukuk Kurumu, AZO, Sinop, Muş, Muğla, Kırklareli, Amasya, Gümüşhane, Yozgat, Ankara, Edirne, Kırşehir, Uşak, Mardin, İstanbul, Bingöl, Burdur, Aydın, Tekirdağ, Kocaeli, Bitlis, Tunceli, Çorum, Sivas, Adana, Siirt, Van, Kars, Kayseri, Manisa, Ağrı, Nevşehir, Adıyaman, Zonguldak, Ordu, Trabzon ve Tokat Valilikleri). Aksi görüşte olanlar da mevcut olduğu gibi (AYİM, TZOB, Türk Ekonomi Kurumu, Muhtarlar Fed., İÜEF, Bursa Ü., Balıkesir, Artvin, Rize, Hatay ve Kahramanmaraş Valilikleri), Senato görevinin, Milli Güvenlik Konseyi tarafından(Yozgat Valiliği) veya MGK'nın daha gelişmiş biçimi olan bir kuruluş tarafından yerine getirilmesini önerenler de olmuştur (Anayasa Mahkemesi). Odalar Birliği ise, İngiltere'deki Lordlar Kamarası'na benzer ve üyelerinin atama yoluyla belirlendiği bir ikinci meclis önermiştir.

6) Yürütmeyi güçlendirmeye yönelik olarak idare alanında da öneriler geliştirilmiştir. Bu önerilerde, merkezîyetçi görüş çoğunluktadır. Özellikle, valiliklerin bu konunun üzerinde durması dikkat çekmektedir. Valiliklerin sunduğu görüşlerde ayrıca, merkezi idarenin taşradaki üst düzey görevlisi olan valinin güçlendirilmesi eğilimi hâkimdir.

a) Bölge valilikleri kurulmalıdır (İÜSBF, Mersin, Ordu, Manisa, Çorum ve Trabzon Valilikleri). Bölge kuruluşları asgariye indirilmeli veya kaldırılmalıdır (Adana, Kars, Bitlis, Uşak, Nevşehir, Zonguldak, Kırşehir, Gümüşhane, Kırklareli ve Eskişehir Valilikleri). Bölgesel kuruluşlar ancak kanunla kurulabilmelidir (Samsun, Çankırı, Mersin, Siirt ve Bolu Valilikleri). Valiler, bölgesel kuruluşlar üzerinde etkili olmalıdır (Yozgat, Ankara ve Afyon Valilikleri). Bölgesel kuruluşlar müfettişler tarafından denetlenmelidir (HAK-İŞ). Valilerin mahalli idareler üzerindeki etkisi arttırılmalıdır (Kırklareli Valiliği). Valiler teminata

bağlanmalıdır (Uşak Valiliği). Valilerin tarafsız olduğu anayasada gösterilmelidir (Edirne Valiliği). Valilikler, siyasi partilerin ve iktidarların karışamayacağı bir organ haline getirilmelidir (Eskişehir Valiliği). Valilere, genel arama yetkisi verilmelidir (Kastamonu Valiliği). Valilikler, hâkimler gibi anayasal kuruluş olmalı ve yetki sınırları anayasada gösterilmelidir (Muğla ve Yozgat Valilikleri). İller, idari ve mali yönden güçlendirilmeli, adem-i merkeziyet sınırlandırılmalı, KİT'lerde valinin gözetimi ve denetimi, Adliye'de valinin gözetimi esas alınmalıdır (Sinop Valiliği). Valilerin mahalli idareler üzerindeki yetkisi arttırılmalıdır (Kırklareli Valiliği). Valiler, başbakanlığa bağlanmalıdır (Siirt ve Balıkesir Valilikleri). Valiler, doğrudan cumhurbaşkanına bağlanmalıdır (Aydın ve Bitlis Valilikleri). Valilere, yörelerinde olağanüstü hal ilan etme yetkisi verilmelidir. Olağanüstü hallerde, valilere, sıkıyönetim komutanlarının yetkileri verilmelidir (Bitlis Valiliği).

b) Merkezi idareye ağırlık verilmelidir (TZOB, Muş, Kocaeli, Bitlis, Hatay ve İstanbul Valilikleri). Bunun tersine, aşırı merkeziyetçiliği çoğulcu demokrasiye aykırı bulanlar da mevcuttur. (AİTİA). Belediyeler ve mahalli idareler kaldırılmalıdır (Fırat Ü.).

c) Valilerin atanma yöntemi ile ilgili öneriler de geliştirilmiştir: Valiler, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Danıştay'ın idare kökenli bir üyesi, kıdemli bir vali ve valilerin seçeceği bir validen oluşacak bir kurul tarafından seçilmelidir (Sivas Valiliği). Valiler, cumhurbaşkanının atadığı Yüksek İdare Kurulu tarafından seçilmelidir (Artvin Valiliği). Valileri, Yüksek Yöneticiler Şurası seçmelidir (Ankara Valiliği). Teminatlı bir idari şura oluşturulmalı ve valiler, bu şura ve başbakan tarafından inha ve cumhurbaşkanı tarafından atanmalıdır (Siirt, Sinop ve Balıkesir Valilikleri).

7) Özerk kuruluşlarla ilgili öneriler, özerkliğin devamı ve sınırlandırılması olarak iki cephelidir: Özerklik adı altında sorumsuz kuruluşlara yer verilmemelidir ve özerk kuruluşların idari makamlarla ilişkisi anayasada düzenlenmelidir (Es. ve San. Konf. ve Muş Valiliği). Üniversiteler ve TRT'nin statüsü 1961 Anayasası'ndaki gibi olmalıdır (ODTÜ ve Afyon Valiliği). Üniversitelerde bilimsel özerklik yeterlidir (TZOB, HAK-İŞ, Harita Müh. O. ve Tokat Valiliği). İdari özerklik, bilimsel özerkliğin güvencesidir (Prof. Dr. C. Üçok, ÇGD, AÜHF, İÜHF, AÜSBF, Eskişehir Ü. İşl. F., Adana İTİA, İÜİİE ve TBB).

8) Olağanüstü hallerle ilgili öneriler de olağanüstü hallerin gerekliliği ve olağanüstü hal nedenlerinin genişletilmesi yönünde görüşlerin ağırlıkta olduğu gözlenmektedir: Olağanüstü hallerin kabulü zorunludur (Fikret Eren, İÜTF, TZOB, İÜSBF, AÜHF, Kastamonu, Edirne, Eskişehir, Adana, Kars, Kayseri, Adıyaman, Rize, Kahramanmaraş, Mardin, Samsun, Tunceli ve Siirt Valilikleri). Olağanüstü hal nedenleri genişletilmelidir

(İÜHF ve Manisa Valiliği). Anarşik olaylar ve terör nedeniyle olağanüstü hal ilan edilebilmelidir (AYİM, Askeri Yargıtay ve Danıştay). Doğal afetler ve ekonomik güçlükler nedeniyle olağanüstü hal ilan edilebilmelidir (İÜSBF). Bakanlar kurulu, içişleri bakanlığı ve kendi görev alanlarında valiler ve kaymakamlar olağanüstü hal ilan etmekle yetkilidir. Olağanüstü dönemlerdeki yetkiler genişletilmelidir (İÜHF).

9) Yargı bağımsızlığı ve hâkim teminatı konusu, hemen hemen tüm görüşlerde vurgulanmıştır. Yargı denetimi ile ilgili olarak, idari işlemlerin Danıştay tarafından denetimi ve kanunların anayasaya aykırılığı halinde açılacak iptal davalarında Anayasa Mahkemesi'nin denetimi üzerinde durulmuştur. Bu konuda, özellikle, Danıştay'ın ve Anayasa Mahkemesi'nin denetimini sınırlandırmaya yönelik görüşlerin çoğunlukta olduğu gözlenmektedir.

a) Danıştay'a ilişkin öneriler şöyleydi: İdarenin her türlü işlemine karşı yargı yolu açık olmalıdır (Prof. Dr. C. Üçok, AİTİA, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Türk Hukuk Kurumu, TBB, TÜRK-İŞ, Amasya, Uşak, Kütahya ve Zonguldak Valilikleri). Danıştay, sadece tam yargı davalarına bakmak ile görevlendirilmelidir (AZO). Danıştay kaldırılmalı ve görevi adli yargıya devredilmelidir (İÜGHİYO). Danıştay ve bölge idare mahkemeleri kurulmalıdır. Danıştay'ın idari görevleri kurulacak Yüksek İstişare Organı'na devredilmelidir (TİSK). Danıştay, idari işlem niteliğinde karar vermemelidir (TİSK, Odalar Birliği, HSYK, Amasya, Kütahya, Zonguldak, Muş, Ağrı ve Adıyaman Valilikleri). Danıştay, kendisinin ve hükümetin otoritesini sarsacak kararlar vermemelidir (Muğla İTİA ve Trabzon İTİA). İdari denetim, yürütme görevinin yasalarda gösterilen biçim ve esaslara aykırı olarak yerine getirilmesini engellememelidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi). Siyasal sorumluluk gerektiren haller denetlenmemelidir (M. Soysal ve Bingöl Valiliği). Yürütmenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak kararlar verilmemelidir (TZOB, HAK-İŞ, Amasya, Kütahya, Zonguldak, Kırklareli ve Kocaeli Valiliği). Kararnameler, Danıştay'da incelenmemeli ve haklarında açılan iptal davalarında, yürütmeyi durdurma kararı verilmemelidir (Tekirdağ Valiliği). Üst düzey memurların atanmaları ve hükümet tasarrufları yargı denetimi dışında bırakılmalıdır (Kahramanmaraş Valiliği). Hükümet tasarrufları yargı denetimi dışında bırakılmalıdır (Bingöl Valiliği). Yürütmeyi durdurma kararı verilmesi güçleştirilmelidir (Prof. Dr. C. Üçok). Disiplin kurullarının devlet memurları ile ilgili verdiği kararlarda, yürütmenin durdurulması kararı verilmemelidir (TİSK).

b) Anayasa Mahkemesi'ne ilişkin öneriler şöyleydi: Anayasa Mahkemesi saklı tutulmalıdır (Doç. Dr. İ. Kaplan, Prof. Dr. C. Üçok, TBB, AÜSBF, AÜHF, İİTİA, Eskişehir Ü. İşl. F., Bursa Ü., İÜİİE, HAK-İŞ, Kars, Eskişehir, Ankara, Çankırı, Uşak ve Adıyaman

Valilikleri). Anayasa Mahkemesi kaldırılarak anayasaya aykırılık sorunu meclisler ve cumhurbaşkanı arasında çözümlenmelidir (TZOB). Anayasa Mahkemesi yerine Anayasa Divanı kurulmalıdır (Odalar Birliği ve Ege Ü.) Çift meclisli yapı kabul edilecekse, Anayasa Mahkemesi'ne gerek yoktur (HSYK). Anayasaya aykırılık iddiası belirli bir süre ile sınırlandırılmalıdır (Kocaeli Valiliği). Biçimsel denetime daraltma getirilmelidir (Eskişehir İŞl. F. ve AZO), Biçim değişiklikleri, ancak esasa etkili ise iptal edilmelidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, Yargıtay ve HSYK). Anayasa değişikliklerinin esastan denetimi önlenmelidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, AÜHF, Eskişehir İŞl. F. ve Fırat Ü.). Anayasa değişiklikleri denetlenmemelidir (F. Çoker). Sadece, esas denetimi yapılmalıdır (TİSK, Tekirdağ ve Balıkesir Valilikleri). Anayasa Mahkemesi'nin denetleyebileceği işlemler sayma yoluyla gösterilmelidir (Fikret Eren). Anayasa Mahkemesi, milli iradenin üstüne çıkmamalıdır (AİTİA, TZOB, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, Trabzon İTİA, İÜTF, Amasya, Manisa ve Edirne Valilikleri). İptal yetkisi, siyasi mekanizmanın işleyişini etkilememelidir (AÜSBF). Anayasaya aykırılık iddiasının reddedilmesi üzerine, belli bir süre geçmeden yeniden anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülememelidir (Anayasa Mahkemesi ve Muş Valiliği). İptal kararları, nitelikli çoğunlukla verilmelidir (Prof. Dr. C. Üçok, AÜHF, Sayıştay ve Artvin Valiliği). Anayasa Mahkemesi kararları, cumhurbaşkanınca onaylanmalıdır (Atatürk Ü., Fırat Ü. ve Muhtarlar Fed.). Anayasa Mahkemesi disipline edilmelidir (Bursa İTİA). Anayasa Mahkemesi, yalnızca öndenetim yapılmalıdır (Fikret Eren, Adana Zir. O., Çorum, Kahramanmaraş ve İstanbul Valilikleri). Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri sınırlandırılmıdır (Kütahya Valiliği). Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunabilenler sınırlandırılmalıdır (Manisa ve Çankırı Valilikleri). Vatandaşlar da, Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmelidir (ODTÜ, Bursa İTİA, TBB). Yüce Divan görevi Anayasa Mahkemesi'nden alınarak, Yargıtay Ceza Daireleri başkan ve üyelerinden seçilen bir kurul tarafından yapılmalıdır (HSYK). Yüce Divan yeniden ele alınmalıdır (Odalar Birliği).

c) Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin seçilme yöntemi konusunda da, farklı görüşler sunulmuştur: Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin seçiminde son söz cumhurbaşkanına ait olmalıdır (Kocaeli Valiliği). Yasama organının üye seçme yetkisi olmamalıdır (Nevşehir Valiliği). Yasamanın seçeceği üyeleri, yasama yerine cumhurbaşkanı seçmelidir (Manisa ve Nevşehir Valiliği). HSYK'nın gösterdiği adaylar arasından cumhurbaşkanınca seçilmelidir (İÜHF).

d) DGM'lerin kurulması ile ilgili öneriler çoğunlukta (Fikret Eren, Gerekçeli Anayasa Önerisi, TZOB, TİSK, Odalar Birliği, İÜHF, Not. Bir., Türk Ecz. Bir., Gümüşhane,

Ankara, Edirne, Mardin, Ordu, Kars ve Nevşehir Valilikleri). DGM'ler kaldırılmalıdır (İÜGHİYO).

10) Muhafaza edilmesi istenen veya kurulması istenen kurumlar kısmında sunulan görüşlerde, cumhurbaşkanlığına bağlı ve cumhurbaşkanına danışmanlık yapmak üzere bir kurulun öngörülmesi yönünde öneriler geliştirilmiştir: Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere bir Cumhuriyet Konseyi kurulmalıdır (Odalar Birliği). Cumhurbaşkanınının 5 üyesini seçeceği ve cumhurbaşkanına bağlı olan Cumhurbaşkanlığı Danışma Konseyi kurulmalıdır. Milli Güvenlik Konseyi üyeleri 7 yıllık bir süre için bu göreve getirilmelidir (Ankara Valiliği). Cumhurbaşkanlığı Danışma Kurulu kurulmalıdır (Sayıştay). Başkanlık Konseyi kurulmalıdır (Tekirdağ Valiliği). Cumhurbaşkanlığına bağlı, İktisat ve Planlama Yüksek Konseyi kurulmalıdır (İÜİİE). Modern yönetim teknikleri ile yöneticilerin yetiştirildiği ve vali, KİT Genel Müdürü ve büyükelçi gibi yabancı dil bilen kişilerden oluşan bir Yüksek Yöneticiler Akademisi kurulmalıdır (Ankara Valiliği). DDK'ya yeni anayasada yer verilmelidir (Ankara ve Siirt Valilikleri). Devleti korumak amacıyla faaliyet gösteren ve cumhurbaşkanlığına bağlı olan bir İçgüvenlik Teşkilatı kurulmalıdır (Atatürk Ü.). Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Danışma Konseyi kurulmalıdır (TİSK). Atatürk ilkeleri ve laik hukuk devleti ilkelerini koruyup kollayacak bir Konsey kurulmalıdır (Anayasa Mahkemesi).

Yukarıda envanteri çıkarılan önerilerden, özellikle, TİSK ve Odalar Birliği görüşlerinin 1982 Anayasası'na referans olduğu gözlenmektedir.

Bu görüşleri de inceleyen Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, bir anayasa taslağı hazırlamıştır. Bu husus, bir sonraki kısımda incelenecektir.

IV. DANIŞMA MECLİSİ'NDEKİ GÜÇLÜ YÜRÜTME TARTIŞMALARI

Silahlı Kuvvetlerin müdahalesinin ardından parlamento ve hükümetin varlığına son verilmiş, siyasi faaliyetler önce durdurulmuş, sonra da bütün siyasi partiler feshedilmiştir.²²⁴ Milli Güvenlik Konseyi, 160 üyeden oluşan ve üyelerinin atama yoluyla partisizlerden, yaş ve öğrenim tabanı yüksek olan ve hiç bir kurum ya da kuruluşu temsil etmeyen nitelikteki kişilerden oluşan ve sadece iştişari bir kurul olan Danışma Meclisi'ni anayasayı hazırlamakla görevlendirmiştir.²²⁵ Danışma Meclisi'nin içinden seçilen 15 kişi, anayasa tasarisını hazırlamak üzere Anayasa Komisyonu'nu oluşturmuştur. 23.11.1981 tarihinde çalışmalarına başlayan Anayasa Komisyonu, 17.07.1982 tarihinde çalışmasını sonuçlandırmıştır. Anayasa Komisyonu'nun tasariyi hazırlaması üzerine, 02.08.1982

²²⁴Tanör, (1994), s.100.

²²⁵2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kamun için bkz. **Resmi Gazete**, 30.06.1981, S.17386.

tarihinde Danışma Meclisi'nin gündemine alınmış ve 04.08.1982 tarihinde görüşülmeye başlanmıştır, 21.09.1982 tarihinde ise Milli Güvenlik Konseyi'ne sunulacak metin tamamlanmıştır.²²⁶ Anayasa tasarısına son şeklini Milli Güvenlik Konseyi verdikten sonra halk oylaması sonucunda 1982 Anayasası kabul edilmiştir. Anayasa yapım sürecinden siyasi partiler dışlanmış olduğu gibi, Milli Güvenlik Konseyi, çıkardığı çeşitli kararlarla anayasa taslağının kamuoyunda tartışılmasını da yasaklamıştır.²²⁷ Milli Güvenlik Konseyi, 70 sayılı Karar ile tartışma serbestliği getirmiş gibi bir izlenim uyandırmakla birlikte, “Anayasa üzerine görüş ve önerilerin yukarıdaki çerçeve içinde açıklanmasında münhasıran Anayasa taslağının geliştirilmesi maksadı içinde kalınacak, Anayasanın halk oylamasında, halkın vereceği reyin nasıl olması gerekeceği hususunda etki yapacak herhangi bir telkinde bulunulmayacaktır” hükmü ile anayasa taslağının geliştirilmesi dışında eleştirilmesi yasaklanmıştır.²²⁸ 71 sayılı Karar ile ise, Anayasa'nın “Devlet adına tanıtılması görevi” Devlet Başkanına verilmiş ve “Anayasanın geçici maddeleri ile Devlet Başkanının Radyo–Televizyonda ve yurt gezilerinde yapacakları Anayasayı tanıtma konuşmaları hiçbir surette eleştirilemez ve bunlara karşı yazılı ve sözlü herhangi bir beyanda bulunulamaz” hükmü getirilmiştir.²²⁹ Anayasa'nın hazırlanma süreci ile ilgili önemli bir husus da, 1961 Anayasası'ninkinden farklı olarak yeni anayasanın ve seçimlerin kesin tarihi ve anayasa tasarısının halk oylaması sonucunda reddi halinde ne olacağının Milli Güvenlik Konseyi tarafından ilan edilmemiş olmasıdır.

Bu belirsizlik, anayasa tasarısına olumsuz oy vermeden kaçınma etkisi yaratacak nitelikteydi; çünkü anayasa tasarısının reddi sonucunda ne olacağı kestirilemiyordu. Nitekim Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı da, yaptığı basın toplantısında anayasa tasarısının “kesin” olarak kabul edileceğini ifade ediyordu: “Çünkü Anayasanın kabul edilmesi demek, Siyasi Partiler Kanununun yapılması ve seçime gidilmesi demektir... Seçmen bunu değerlendirecek ve bir an evvel normal düzene geçilmesi için Anayasaya oy verecektir.”²³⁰ Ayrıca, anayasa oylaması ile cumhurbaşkanlığı seçimi birleştirilmiş (Geçici m.1) ve halk oylamasına katılmamaya yaptırım öngörülmüştür (Geçici m.16). Bu nedenle, bir halk oylamasından değil, bir plebisitten söz etmenin daha uygun düştüğü ileri sürülmüştür.²³¹

²²⁶ **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, B.120, 04.08.1982, O:1, C.7, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s.11–13, 18–22.

²²⁷ 65 sayılı Kararlar için bkz. **Resmi Gazete**, 13.02.1982, S.17604.

²²⁸ **Resmi Gazete**, 05.08.1982, S.17772.

²²⁹ **Resmi Gazete**, 21.10.1982, S.17845.

²³⁰ Aldıkaçtı'nın basın toplantısı için bkz. 26.01.1982 tarihli gazeteler.

²³¹ Tanör, (1994), s.107.

Bütün bu göstergeler, 1982 Anayasası'nın demokratik olmayan bir ortamda hazırlandığını ve kabul edildiğini kanıtladığı gibi, Danışma Meclisi'ne de iki aylık (48 gün) bir süre bile verilmediğinden dolayı; Anayasa'nın temsili olmayan bir organ da bile yeterince tartışılma imkânına kavuşturulmadığını da göstermektedir. Aldıcağı, verdiği özel demeçte bu durumu teyit etmiştir: “Şu anda en büyük güçlüğü, demokratik bir anayasayı demokratik olmayan bir ortamda yapmaktan kaynaklanıyor”.²³²

1. Güçlü Yürütme Tezleri

Danışma Meclisi'ndeki güçlü yürütme taraftarlarındaki ortak nokta; güçlü yürütmenin, ülkedeki şiddet olaylarına bir çözüm olarak öngörülmesi ve bu çözümün cumhurbaşkanında somutlaşmasıydı.

A. Kenan Evren'in Görüşü

Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Danışma Meclisi'nin açış konuşmasında güçlü yürütmenin ülkemiz açısından gerekli olduğunu vurgulamıştır. Konuşmasının başında 12 Eylül darbesinin haklılığını savunarak, TBMM'nin işlemez hale gelmesinin, devletin ideolojik çatışmalarla sarsılmasının, devletin organlarının işlemez duruma gelmesinin ve ülkeye sahip çıkması beklenen siyasi kuruluşların da bu durumda umursamaz davranmasının sonucunda ülkede bir iç savaş durumunun oluştuğunu ve bu darbenin Türk Silahlı Kuvvetlerinin; “ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, Devlet otorite ve varlığını yeniden tesis etmek ve gerçek parlamenter demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesine mani olan tüm engelleri, ülkeyi bir daha böyle bir durum ile karşı karşıya getirmeyecek şekilde ortadan kaldırmak azim ve kararlılığı ile”²³³ 12 Eylül Harekâtını gerçekleştirdiğini ve geçen bir yıllık süre içinde yukarıda sayılan amaçların büyük ölçüde gerçekleştirildiğini belirtmiştir.²³⁴

Evren, anayasa yapım sürecinden bahsetmiş ve 1961 Anayasası'nı savunanların halen olabileceğini ancak, “Kişi hak ve hürriyetlerini hudutsuz olarak genişletip koruyalım derken”, Devletin de bekası için birtakım hak ve yükümlülükleri olduğunu, kişi özgürlüğü uğruna Devleti güçsüz, bir şey yapamaz duruma getirmeye de hakkımız olmadığını, Devletin dernekler vasıtasıyla idare edilen zavallı bir kuruluş haline getirilemeyeceğini, Devletin başı olan bir makamın bir protokol makamı görünümünde olamayacağını, Devletin 6 ay gibi bir süre cumhurbaşkansız bırakılamayacağını, Parlamentonun aylar ve aylarca

²³² Aldıcağı'nın özel demeci için bkz. 09.05.1982 tarihli gazeteler.

²³³ Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Açış konuşması, Danışma Meclisi, B:1, 23.10.1981, O:1, **DMTD**, C.1, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s.3.

²³⁴ **DMTD**, C.1, s.2-3.

hiçbir yasama ve murakabe görevini yapamaz duruma getirilemeyeceğini, yargının yönetimi, yönetimin yargıyı köstekler durumda olamayacağını... kişi hak ve özgürlüklerinin hudutsuz olamayacağını”²³⁵ unutmamak gerektiğine işaret ederek, yeni anayasanın felsefesinin sınırlandırılmış hak ve özgürlükler ile devletin başında bulunan makamda somutlaşan otorite yoğunlaşması olduğunun haberini vermiştir.²³⁶

B. Orhan Aldıkaçtı'nın Görüşü

Anayasa Komisyonu Başkanı Aldıkaçtı da, 12 Eylül darbesine övgüler yağdırarak, darbenin gerekliliği ve fonksiyonları konusunda Evren ile aynı düşünceleri paylaştığını gösteren bir konuşma yapmıştır: “Devlet yönetim ve otoritesi bazı bölgelerde kaybolmuş, özel yönetimler kurulmuştu. Bu durumda Silahlı Kuvvetlerimiz tarihi görevini bir kere daha yerine getirmek için müdahale zorunluluğu duymuş, fonksiyonlarını yerine getiremeyen yasama ve yürütme kuvvetlerinin varlıklarına son vererek yeni bir düzene geçmiş ve Anayasa hükümlerini de duruma uydurarak 1961 Anayasasının bir kısmını, olağanüstü durum ve yönetimle bağdaşmayan kısmını yürürlükten kaldırmıştı”.²³⁷ Aldıkaçtı, ayrıca Türkiye’de Silahlı Kuvvetlerin anayasaların yapılmasında ve değiştirilmesinde öncülük ettiklerini ve şu an yapılanın da aynı olduğunu ifade etmiştir.²³⁸

Aldıkaçtı, sorunları tespit ettikten, Türk anayasal geleneğindeki deyimle, “hastalığı teşhis ettikten” sonra, uygun kurallar konabileceğini belirtmiş ve sorunları dört ana başlık altında toplamıştır: Temel hak ve özgürlükler alanındaki sorunlar, yürütme alanındaki sorunlar, yasama alanındaki sorunlar ve yargı alanındaki sorunlar. Aldıkaçtı’ya göre, temel hak ve özgürlükler alanında karşılaşılan sorunlar hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması hususundaydı. Ona göre, 1961 Anayasası hazırlanırken, Kurucu Meclis’te, Anayasa’nın faşizme, komünizme ve teokrasiye kapalı olduğunu savunanlar, 1965’lerden sonra Anayasa’nın hak ve özgürlükler alanında getirdiği boşluklardan yararlanarak veya Anayasa’yı yanlış yorumlayarak her türlü fikir ve fikir propagandasını savunur hale gelmişti. Hatta bu görüşü benimseyenler idari makamlara da gelebilmişti. Bu alanda 1971 yılında yapılan değişiklikler de bu eğilimi durduracak düzeyde olmamıştı. İkinci sorun, yürütmenin güçsüzleştirilmesiydi. “1961 Anayasası düzenlenirken, yürütme kuvveti, yasama kuvvetine tabi, yasama kuvvetinin koyduğu kanunlar çerçevesi dışına çıkamayan bir

²³⁵DMTD, C.1, s.4; Ayrıca bkz. “12 Eylül’e Nasıl Geldik”, *Milliyet*, 26.07.1982.

²³⁶Nitekim Anayasa’yı devlet adına yaptığı tanıtım konuşmalarında da bu vurgu yapılacaktır, bkz. Kenan Evren, *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar 24 Ekim – 5 Kasım 1982*, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s.87.

²³⁷Danışma Meclisi, B:120, 04.08.1982, O:1, DMTD, C.7, s.13.

²³⁸DMTD, C.7, s.13.

kuvvet olarak düzenlenmişti. Bu tabiiyet, elbette ki, yürütme kuvvetinin yürütme kabiliyetini azaltıyor ve yapacağı her iç için Yasama Meclisinin koyacağı kanunu bekliyordu”.²³⁹ Ona göre, bu nedenle sistemin en zayıf organı yürütmeydi. Yürütme kuvveti, zayıf bir organ olarak öngörülmüş ve yasamaya tabi bir kuruluş olarak faaliyette bulunmuştu. Üçüncü sorun, çift meclisli yapılanmaydı. 1950 ile 1960 yılları arasındaki deneyimden dolayı, tek mecliste egemen olan çoğunluğun hak ve özgürlükleri kolayca ortadan kaldıracabileceği fikri geliştiği için, bunu dengeleyecek ikinci meclis fikri oluşmuştu. Uygulamada ikinci meclis yasama sürecini geciktirici bir işlev görmesi haricinde kendinden beklenen hedefleri gerçekleştirememişti. Dördüncü sorun, yargıya ilişkindi. Aldıkaçtı, “Hiç abartmadan diyebilirim ki, eğer yargı kuvveti görevini kusursuz olarak yapabilseydi memleketimiz 12 Eylül öncesine belki bu kadar kolay gelmezdi”²⁴⁰ sözleriyle asıl sorumluluğu yargıya yüklemiştir.²⁴¹

Aldıkaçtı, bu sorunları ortadan kaldırmak için, öncelikle yeni anayasanın felsefesini tespit etmekle yola çıktıklarını ifade etmiştir. Aldıkaçtı’ya göre, bu felsefe, “insan ve insan düşüncesinin kutsallığı”na dayanmaktaydı. Aldıkaçtı, bu temel düşünceyle hak ve özgürlüklerin düzenlendiğini belirterek devletin temel yapısı ile ilgili görüşlerini aktarmıştır: Benimsenen hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Komisyon’da tek meclis konusundaki görüşler çoğunlukta olduğu için tek meclisli yapı tercih edilmiştir. Yürütme kuvveti cumhurbaşkanı ve başbakan olmak üzere iki başlı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının konumu, parlamenter sistem gereklerine bağlı kalınarak sorumsuzluk ilkesine göre biçimlendirilmiş, sorumsuzluk gerektirmeyen hallerde, cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği yetkiler verilmiştir. Başbakana, bakanlar kurulu içinde özel bir yer verilmiş ve İngiltere’de olduğu gibi bakanlar kurulunun gerçek lideri konumuna getirilmiştir. Cumhurbaşkanına, 1961 Anayasası’nda işlemeyen, seçimleri yenileme yetkisi işler hale getirilerek tanınmıştır. Cumhurbaşkanına başbakanı azletme yetkisi verilmiş, ancak milli egemenlik ilkesinin ihlal edildiği gerekçesi ile Komisyon’da büyük tartışmalar yaşanmıştır. Bakanlar kuruluna, olağanüstü dönemlerde kullanabileceği geniş yetkiler verilmiştir. Aldıkaçtı’ya göre, en önemli değişiklik de buradaydı. Yargı kuvveti de yeniden ele alınmıştır: “Yargı kuvveti de hukuki sınırlar içinde hareket edebilen bir kuvvet olarak düzenlenmiştir. Eski hallerin tekrarına imkân vermeyecek bir düzenin oluşturulmasına

²³⁹DMTD, C.7, s.15.

²⁴⁰DMTD, C.7, s.15.

²⁴¹DMTD, C.7, s.14–15.

çalışılmıştır.”²⁴² Hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması, 1971 değişikliğinde daha açık ve tartışılmaz ilkelere bağlanmak istenmiştir.²⁴³

Buradan 1982 Anayasası'nın felsefesi ortaya çıkıyor: İnsan hakları ve yargı organı devleti zaafa uğratmayacak biçimde sınırlandırılmalı, yasama sürecindeki engellemeleri aşındırıcı düzenlemeler yapılmalı ve yürütme organı bu alanlar aleyhine güçlendirilmeli. Komisyon'un hazırlamış olduğu taslak, Danışma Meclisi'nce ve Milli Güvenlik Konseyi'nce değişikliğe uğramış olsa da, küçük nüanslarla bu felsefe hakimdir.

C. Diğer Güçlü Yürütme Tezleri

Kazım Öztürk, yaptığı konuşmada, Türk Anayasa Tarihi'ni iki bölüme ayırarak durum değerlendirmesi yapmıştır. Ona göre, birinci bölüm, özgürlük elde etme savaşıyla geçmiştir ve 1808'den 1960'a kadar olan uzunca bir süreci kapsar. 1960'lardan sonraki ikinci bölüm ise, “toplumumuzun psikolojik, sosyal yapısı ve jeopolitiği dikkate alınmadan düzenlenen özgürlüklerin bünyemize uygun hale getirilmesi çabaları içinde” geçmiştir. Bu dönemde, özgürlükler düzenlenirken 1950–1960 yılları arasında ezici çoğunluğa sahip iktidarın muhalefeti susturma girişimleri, çoğunluktan güç alan iktidarların uygulamalarını engellemek amacıyla, konulan kurallar “Devleti güçsüz, özgürlükleri sınırsız hale getirmiştir... Literatürümüzde ‘Bol elbise’ ‘Lüks anayasa’ deyimleri hep bu ihtiyacın sonucudur”. Öztürk'e göre, bunun yerine, iktidarın muhalefeti ezmesine ve azınlığın çoğunluğa hâkim olmasına engel olan hükümlerle yetinilseydi 1970'lere, 1980'lere gelinmeyebilirdi.²⁴⁴

Öztürk, bu şekilde 1961 Anayasası'nı sorumlu tutanların cephesinde yer almış ve “Hainlerin yurdumuzda at oynatmalarına meydan vermeyen güçlü Devlet yapısını elbirliğiyle kuracağız” sözleriyle güçlü devlet özlemini yansıtmıştır. Öztürk, güçlü devlet kurulurken yine de, hak ve özgürlüklerin korunması gereğini vurgulamayı ihmal etmemiştir.²⁴⁵

Öztürk, 1961 Anayasası ile kurulması kolay, düşürülmesi çok kez imkansız, yetkisi zayıflatılmış hükümetlere yer verildiği için 12 Eylül'e geldiğini ileri sürmüştür: “O kadar ki, hükümet Başkente Emniyet Müdürünü tayin edemez hale düşmüştür. İcra olmak sadece sözde kalmıştır. Esasında, bu iki hususun normale getirilmesi, 11 Eylül şartlarını bertaraf edebilirdi. İnancım odur ki, koca demokrasi, makinesindeki gevşeyen üç-dört vida yüzünden

²⁴²DMTD, C.7, s.17.

²⁴³DMTD, C.7, s.15–17, 618–622.

²⁴⁴Kazım Öztürk'ün konuşması için bkz. DMTD, C.7, s.22–24.

²⁴⁵DMTD, C.7, s.23.

çalışamaz hale gelmiştir.” Öztürk’ün, gevşeyen vidaları sıkıştırmak için sunduğu öneri, kendi deyimiyle “nekahet dönemi”ne özgü önlemlerdi. Öztürk, tasarımı nekahet dönemine süreklilik kazandırdığı gerekçesi ile eleştirmiş ve anayasaların ileriye dönük olarak hazırlanması gerektiğini ifade ederek geçiş dönemi için şu öneriyi getirmiştir: “Tasarımın Devlet Başkanına tanıdığı yetkiler, gerekirse daha da genişletilsin; ancak bugünkü ülke düzenimiz ve anayasayı medyun olduğumuz Türk Ordusu ve binnetice O’nun Başkomutanının anayasanın ayrılmaz bir bütünü olduğu gerçeğinden hareketle, referandumla birlikte Cumhurbaşkanı seçimi tamamlansın. Sözü edilen yetkiler, yalnız referandumla birlikte seçilen Cumhurbaşkanıya ait olmalıdır. Böylesi geniş yetkilerin zarar değil, millete ve ülkeye yarar getireceğinin, 12 Eylül 1980 sonrası uygulamalarla ve Yüce Heyetimizin varlığıyla en iyi ispatlandığı kanısındayım”.²⁴⁶ Öztürk, geçiş dönemi için Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in anayasanın referanduma sunulması ile birlikte cumhurbaşkanı seçilmesini ve yalnızca onun güçlendirilmesini önermiştir. Bu önerinin altında yatan neden, geçici dönem uygulamalarına süreklilik kazandırılması kaygısıydı.

Öztürk, Cumhuriyet Senatosu’nun eski bir üyesi olarak devamından yana olmuştur. Cumhuriyet Senatosu’nu demokrasinin istikrarı açısından supap görevi yapacak bir kurum olarak görmüştür. Bununla birlikte, iki meclisten yoksunluğu giderecek bir mekanizma olarak kanunların iki defa görüşülmesi ile anayasa değişikliklerinde nitelikli çoğunluğun aranması ve referandumun kabulünü isabetli bulmuştur.²⁴⁷

Öztürk, Devlet Danışma Konseyi’nin, anayasal kuruluş olarak görev, yetki ve gelecekteki konumunun daha kapsamlı düşünülmesi gerektiğini; Konsey’in etkinliğinin uzun dönemde görevleri ile orantılı olarak zayıflayacağını; bu yüzden Konsey’in daha yetkili olmasının daha iyi olacağını ifade etmiştir.²⁴⁸

Öztürk’ün, diğer eleştirileri özetle şöyleydi: Tasarıda her şeyi çözme endişesi hâkimdir. Onbeş üyenin onüçü çeşitli hükümlere muhalif kalmıştır ve bu görünüm tasarıya gölge düşürmektedir. Çok ayrıntılı, kesin olmayan, tereddütlü hükümler vardır. Meclisin toplanması için yeter sayı aranması gereksizdir. Yüksek Divan’a sevk edilen bakan düşmekte, ancak başbakan ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Olağanüstü hal ilanının tabii afet, ağır ekonomik bunalım ve şiddet olaylarının yaygınlaşmasını kapsamaması isabetli, ancak bu dönemde çıkarılacak KHK’lerin kapsamının çok geniş tutulması sakıncalar

²⁴⁶DMTD, C.7, s.24–25.

²⁴⁷DMTD, C.7, s.25–26.

²⁴⁸DMTD, C.7, s.26.

yaratabilir. Yaşama hakkının kutsallığı gözönüne alınarak, idam cezalarının yerine getirilmesi cumhurbaşkanının onayına bırakılmalıdır.²⁴⁹

Muzaffer Ender, 1961 Anayasası'nı hak ve özgürlükleri düzenleme biçimi nedeniyle eleştirerek, 1961 Anayasası'nın bu yöndeki düzenlemelerinin sosyalist ideolojileri teşvik ettiğini ve bu durumun devleti zayıflattığını ileri sürmüştür: "1961 Anayasası Türkiye'yi bir dernekler Devleti haline getirmiş, hükümetler ortadan kalkmış, Devleti dernekler idare eder olmuş, bakanlar, hatta başbakanlar dernek başkanlarının sözünden dışarı çıkamaz, onların görüşlerinin aksine tayin yapamaz hale düşmüşler, her sokakta kurulan sözde kültür dernekleri çeşitli etnik grupları harekete getirerek, ülkenin birlik ve bütünlüğünü parçalamayı hedef almış, bu yıkıcı ve bölücü çalışmalarına 11 Eylül 1980 akşamına kadar devam etmişlerdir."²⁵⁰

Ender, Danıştay, Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi'ni de yargı bağımsızlığını ihlal etmekle suçlamıştır.²⁵¹

Ender, 1961 Anayasası'nı tümüyle suçlu olduğunu kabul etmemekle birlikte, 1961 Anayasası'nın hemen tüm kurumlarına saldırmıştır. Ender, 1961 Anayasası'nı, parlamento üyelerini siyasi çıkarları uğruna ülkeyi felakete sürüklemekle, nasıl bir rolü olduğu anlaşılamayan Senato'yu yaratmakla, cumhurbaşkanının cansız bir fotoğraftan ibaret kaldığı TBMM'yi getirmekle, devletin varlığını tanımayan özerk üniversiteyi öngörmekle ve "devlet varlığına saygılı hak ve özgürlükleri" yaratmamakla suçlamıştır. "İster uygulamadan, ister tefsirinden doğsun bu ülkede bizi 11 Eylül 1980 akşamına, bir iç savaşın eşiğine getiren korkunç olayların başlıca suçlusunu 1961 Anayasasıdır."²⁵²

Ender, bu suçlamalarından sonra yeni anayasadan beklentilerini şöyle sıralamıştır: 1961 Anayasası'nın benimsenen hükümleri kalmalı, ancak "Cumhuriyetimizi, ülkemizi, milletimizi, Devletimizi, Atatürk'ümüzü, milli birlik ve beraberliğimizi tehlikeye düşürmüş veya düşürmesi muhtemel maddeler hiçbir açık kapıya meydan vermeyecek şekilde temelden değiştirilmeli, toplumdaki sosyal ve siyasal gelişmelere göre gerekirse yeni kuruluşlara yer verilmeli, ferdi hak ve hürriyetler özüne sadık kalınarak, ama Devlet otoritesine zarar vermeyecek şekilde düzenlenmelidir."²⁵³

A. Avni Şahin, anayasaların yapımlarına neden olan şartların izlerini taşımak zorunda olduklarını ve Cumhuriyet döneminin tüm anayasalarında da böyle olduğuna işaret

²⁴⁹DMTD, C.7, s.29.

²⁵⁰Muzaffer Ender'in konuşması için bkz. Danışma Meclisi, B:121, 09.08.1982, O:1, DMTD, C.7, s.79.

²⁵¹DMTD, C.7, s.80.

²⁵²DMTD, C.7, s.80.

²⁵³DMTD, C.7, s.81.

ederek, görüülen tasarıda da 11 Eylül gününün ve o güne geliş sebeplerinin izlerini taşımalarının doğal olduğunu ifade etmiştir: “Ben Çorum olaylarını yaşadım. Türkiye durup dururken kardeşin kardeşi vurduğu, katlettiği bir ortama gelmedi. Biz, evimizden çıkamadık, ayağa kalkamadık evimizde. Benim askerlik sırasında dahi şahit olmadığım, duymadığım tabanca, makineli tüfek ve bomba sesleri içinde günlerce yaşamak zorunda kaldık. Günlük rızkını temin eden kimseler işlerine gidemediler, esnaf dükkânını açamadı, açanın ki ya yakıldı, ya yıkıldı. Hiç unutmam, mahut Cuma olaylarında evimin çatısından Çorum’a baktığım zaman bombardıman edilmiş bir şehrin bombardımandan sonraki halini gördüm. Her tarafta yangın, duman, alev, çığlıklar ve sokakta koşuşan eli silahlı, beli tabancalı insanlar; ama Devlet yok İşte aziz arkadaşlarım, ben o Devleti arıyorum ve öyle zannediyorum ki, bu büyük ölçüde o Devleti getiriyor. Bu bakımdan, kuvvetli icra imkânını teklif eden, Yüksek Heyetinize getiren Komisyona teşekkürlerimi burada tekrar ediyorum”.²⁵⁴

Şahin, aynı doğrultuda cumhurbaşkanına, “beklediğimiz ölçüde yetkilerle” donatılmasına alkış tutmuş; ancak cumhurbaşkanı ve meclisin seçim dönemlerinin farklı olmasının verdiği örnek bağlamında çatışmalara yol açabileceğine işaret etmiştir. Verdiği örnek uyarınca, bir önceki dönem hükümetin kendi partisinin genel başkanını cumhurbaşkanı seçmesi ve bir sonraki meclis seçimlerinde muhalefetin seçimleri kazanması durumunda başbakan ve cumhurbaşkanı ayrı partilerden olacağı için çatışma yaşanabilecekti. Şahin, bu tespitiyle cumhurbaşkanını siyasi bir makam olarak görmesinin yanı sıra, aslında cumhurbaşkanının konumunun çatışmalara açık olduğunu da farkında olmadan kabul etmiştir.

Şahin, ayrıca meclis seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili bir öneri geliştirmiştir. Öneri şöyleydi: Başbakanın güvenoyu alamaması halinde meclis seçimlerinin yenilenmesini cumhurbaşkanından istemesi durumunda, cumhurbaşkanı 21 gün içinde meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermek zorundadır. Ancak, parlamento bu süre zarfında yeni bir başbakan seçer ise cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisini kaybeder.²⁵⁵

M. Fevzi Uyguner de, 12 Eylül öncesi yaşanan olayların özetini yapmış ve iktidarların yargının engellemelerine takıldığı ileri sürmüştür: “Olaylar karşısında zamanın iktidarı aldığı birtakım palyatif tedbirlerle olayları önleyebileceğini sanıyor, bu defa da karşısında yargı organlarını buluyordu. Memleketi idare eden biziz, bu işi bizden başka

²⁵⁴A. Avni Şahin’in konuşması için bkz. Danışma Meclisi, B:124, 10.08.1982, O:4, **DMTD**, C.7, s.344–345.

²⁵⁵**DMTD**, C.7, s.347.

yapan bulunmaz gibi hasımsız bir psikoz içerisine düşmüş olan idari yargı organları idareye nefes aldirmiyordu”²⁵⁶

Uyguner, yargı dışında 1961 Anayasası’nın öngördüğü diğer tüm kurumları da suçlamış ve tüm sorumluluğu 1961 Anayasası’na yüklemiştir: “1961 yılında çok iyi niyetlerle hazırlanan Anayasamız, bir yanda çift meclis, Anayasa Mahkemesi, bağımsız yargı organları denetimindeki güçsüz yönetim, özerk kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri ve aralarında ilgi ve irtibat kurulamayan diğer Devlet organları; bir yanda Anayasanın güvencesi altında bulunan amacından sapmış dernekler ve benzeri teşekküller; bir yanda Anayasanın güvencesi altında her türlü denetimden azade ve bir kısmı siyasi ve ideolojik eğilimler içerisine girmiş olan sendikalar ve bu sendikaları şahsi malları imişçesine yöneten sendika yöneticileri; diğer yanda siyasi kadroyu teşkil eden ve her biri Anayasa çizgisi dışına taşma eğilimi gösteren parti çıkarları uğruna legal veya illegal kuruluşlarla sempatisini gizlememek suretiyle onlara kur yapan ve cesaret veren, birbirine karşı acımasız partizanlığı daima ön planda tutmaları nedeniyle birbirleriyle hiçbir konuda anlaşamayan demokrasinin vazgeçilmez unsurları siyasi partiler, kamplara bölünmüş güvenlik kuvvetleri, politize olmuş özerk üniversiteler ve diğer öğretim kurumları, çalışamaz bir duruma gelmiş olan Yasama Meclisleri, bütün bu düzensiz gidişe seyirci kalmaktan başka hiçbir şey yapamayan bir Cumhurbaşkanı. İşte 1961 Anayasasının getirdikleri”.²⁵⁷ Uyguner’e göre, bu gerçekler, Türkiye’de bir anayasa meselesi olduğunu kanıtlamaktaydı. Uyguner, ayrıca kötüye kullanımların katkısını da dile getirmiştir: “Anayasamızın boşluklarından kaynaklandığı ve bu hareketlerin önlenememesinin en büyük nedeninin Anayasamızın getirdiği dağınık Devlet düzeni olduğu da bir gerçektir. İşte bu gerçekler, Anayasamızın yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır”.²⁵⁸ Uyguner, tasarıyı özellikle cumhurbaşkanına verdiği yetkilerle anayasa meselesini ortadan kaldıracabilecek nitelikte bulmuştur.²⁵⁹

2. Hükümet Sisteminde Belirsizlik Yaratıldığı Eleştirisi

Tartışmalarda bir grup ise, tasarıyı hükümet sistemi açısından eleştirmiştir.

²⁵⁶M. Fevzi Uyguner’in konuşması için bkz. **DMTD**, C.7, s.352.

²⁵⁷**DMTD**, C.7, s.353.

²⁵⁸**DMTD**, C.7, s.353.

²⁵⁹**DMTD**, C.7, s.351–354; Benzer ve aynı doğrultuda görüşler için bkz. Serda Kurtoğlu, **DMTD**, C.7, s.348–351; Halil Akaydın, **DMTD**, C.7, s.402–404; Abbas Gökçe, **DMTD**, C.7, s.404–409; Enis Murathoğlu, **DMTD**, C.7, s.149–453; Süleyman Sırrı Kırçalı, **DMTD**, C.7, s.153–161; Beşir Hamitoğulları, **DMTD**, C.7, s.172–180 ve Hamza Eroğlu, **DMTD**, C.7, s.235–239.

Cahit Tutum, 1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirileri özetlemiş ve eleştirilerin hazırlanan tasarı ile ne ölçüde karşılandığını irdeleyen bir konuşma yapmıştır.²⁶⁰ Tutum, tasarının öngördüğü güçler dengesinin 1961 Anayasası'ndakinden farklı bir yaklaşıma sahip olduğuna dikkat çekerek; 1961 Anayasası'nın kuvvetler ayrılığını yasama-yürütme ikilisiyle yargı arasında yaptığını ve bunun sonucu olarak yargının bağımsızlığı ve denetim yetkisinin artırıldığını; böylece meclis çoğunluğunun her istediğini yapma girişiminin frenlenmek istendiğini; tasarıyla ise, dengenin yargıdan yasama ve özellikle yürütme lehine çekilme yönünde olduğunu söylemiştir. Tutum'a göre, asıl sorun yürütmenin kendi içinde yarattığı dengesizlikteydi. Tasarıyla yürütmenin cumhurbaşkanlığı kanadı takviye edilirken, başbakan ve bakanlar kurulu kanadı zayıflatılmaktaydı. Cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesine karşın, sorumsuzluğu korunmakta, seçimleri yenileme, başbakanı azletme, başbakanın teklifi üzerine bakanların görevlerine son verme, dışarıdan başbakan atayabilme, bazı görevlileri doğrudan atama, gereken hallerde olağanüstü yetkiler kullanma gibi görev ve yetkiler öngörülerek cumhurbaşkanının tarafsızlığına alışılmış bir toplumda, cumhurbaşkanı ile hükümetler arasında ihtilaflar yaratacak ve cumhurbaşkanını siyasi çekişmelerin içine çekecek düzenlemeler yapılmıştı. Bunların dışında, doğrudan cumhurbaşkanlığına bağlanan DDK gibi kuruluşlar, cumhurbaşkanlığını bürokratikleştirebilirdi. İkincisi, bakanlar kurulunun düzenlenme biçimi de zaafa neden olacak nitelikteydi. Başbakan ve bakanlar kurulunun parlamenter sistemin odak noktaları olmasına rağmen, getirilen düzenlemeyle başbakan azledilebilmekte, bakanın görevine son verilebilmekte ve dışarıdan bir organ²⁶¹ bakanlar kuruluna bağlayıcı tavsiyelerde bulunabilmekteydi. Başbakanın eşitler arasında birinci olma konumu korunurken bakanların görevlerine son verme yetkisi de başbakana verilmekteydi. Türkiye'nin 50 yıllık parlamenter sistem uygulamasında, bakanlar kurulu üst düzeyde yönetim ve siyaseti bütünleştiren organdı. Tasarı ile başbakan ve bakanlar bu mevkilerinden indirilmişti. Bürokraside etkin olan bakanlar bundan olumsuz biçimde etkilenecekti. "Özellikle bürokratik sevk ve idarede önemli bunalımlar ortaya çıkabilir. Öyle olunca, yürütmeyi güçlendirme projesi korkarım geriye tepebilir".²⁶² Üçüncüsü, yürütmenin statüsü açık ve seçik ortaya konmuş değildi. 1961 Anayasası'nın "millet egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre kullanır" hükmü milli iradeye yeni ortaklar getirdiği gerekçesiyle eleştirilmiş, ancak hüküm aynen korunmuştu. Bu düzenleme, tartışmaların devam etmesine neden olacak nitelikteydi. Dördüncüsü, yeni düzenlemede yürütme hem bir

²⁶⁰ Cahit Tutum'un konuşması için bkz. Danışma Meclisi, B.124, 10.08.1982, O:4, **DMTD**, C.7, s.338-344.

²⁶¹ Milli Güvenlik Kurulu kastedilmektedir GB.

²⁶² **DMTD**, C.7, s.341.

görev hem de bir yetki olarak tanımlanmıştı. Aldıkaçtı'nın bir oturumda sarf ettiği, “Yürütme organının, Yasama organının kabul ettiği kanunları uygulamaktan başka bir faaliyete imkânı yoktur 1961 Anayasasına göre. Yürütme kuvveti Hükümet tasarrufu denilen tasarruflarda bulunamaz. Kanunlarda önceden görülmeyen durumlarda olağanüstü hallerde düzenleyici bir karar almaya yetkili değildir. Kanunun bulunmadığı yerde idarenin hareket serbestliği diye bir husus bahis konusu olamaz. Bu düzenleme, yürütme organına karşı duyulan şüphenin sonucudur. Onu, yürütme yetkisini kullanan bir organ haline dönüştürebilmek için Anayasanın değiştirilmesi ve Devlet faaliyetlerinin beyni olması icabeden Bakanlar Kurulu'nun daha fazla yetkili kılınması gerekir” sözleriyle ne kastedildiği açık değildir. “Kanunların yasaklamadığı bir alanda tasarrufta bulunabileceği mi ifade ediliyor?”du. Bu durumun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. İdarenin bağlı olacağı esas merkezîyetçiliğe dayanmıştı. Tasarıda yerinden yönetime ve yetki genişliğine dayalı taşra örgütüne dair hiç bir işaret yoktu, tersine koyu bir merkezîyetçilik hâkimdi. Mahalli idarelerin üzerindeki vesayetin ağırlaştırılması bunu doğrulamaktaydı.²⁶³

Halil İbrahim Karal da, tasarımı hükümet sistemi tercihi açısından eleştirmiştir.²⁶⁴

Karal, “bu Devlet, bu Anayasanın getirdiği devlet de bu topluma yetmez. Bu 80 milyonluk, sosyal değişimin her çeşidine maruz, 21 inci yüzyıla gelmiş bir toplum” vurgusuyla, geleceğin sorunlarını çözecek bir anayasanın yapılması gerektiğini ve mevcut tasarının bunu gerçekleştirmekten uzak olduğuna işaret etmiştir.²⁶⁵

Karal, meclis sistemi, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin özelliklerini anlatmış ve her sistemin kendine özgü özellikler taşıdığını ve bu mantıktan uzaklaşan sistemlerin sorunlar yaratacağına dikkat çekmiştir. Bu çerçevede, tasarıda parlamenter sistemin mantığına aykırı olarak cumhurbaşkanının güçlendirilip başbakanın gücünün küçümsenmesini hatalı bulmuştur. Karal'ın görüşü özetle şöyleydi.²⁶⁶

1) Tasarıda sivil otoriteyi arttıran değil, azaltan, askeri müdahaleyi teşvik eden eğilimler gözlenmektedir.

2) Türkiye'nin sivilleşememe sorunu vardır. Anayasaların öncelikle bu sorunu çözmesi başarının ön şartıdır.

3) Başkanlık sisteminin başarıyla uygulandığı tek ülke ABD'dir. Diğer uygulamalar askeri rejimleri teşvik etmiştir. İkincisi, parlamenter sistemde bir politikacının kişiliğinde

²⁶³ DMTD, C.7, s.342–343.

²⁶⁴ Halil İbrahim Karal'ın konuşması için bkz. Danışma Meclisi, B:125, 11.08.1982, O:3, DMTD, C.7, s.397–404.

²⁶⁵ DMTD, C.7, s.402.

²⁶⁶ DMTD, C.7, s.400–402.

sakıncalı bulunan özellikler başkanlık sisteminde bir tek kişide toplanacak ve Türk siyasi kültürünün yarattığı o partizan başkan geldiğinde onu durduracak hiç bir kuvvet olmayacaktır. Çünkü ABD'deki anayasa dışı fren ve denge sistemi mevcut değildir.

4) Az gelişmiş ülkelerde, başkan ve Kongre çoğunluğu farklı partilerden olduğunda, başkanlar hiç bir tasarısını hayata geçiremez.

5) Parlamenter sistem, yürütme organının meclisten çıktığı, parlamentonun onu kontrol ettiği ve gerektiğinde görevden el çektiği hükümet sistemi modelidir. Böyle olunca da, sistemin sembolü başbakandır. Tasarı ile bu kuralın dışına çıkılarak melez bir sistem getirilmiştir. Bu melez sisteminin denenmesi risklidir.

6) Yapılması gereken, parlamenter sistem tecrübesi değerlendirilerek işlemeyen yönlerini düzeltmektir. Ancak parlamenter sistemin mantığı mutlaka korunmalıdır. Başbakan motor güçtür, bir anlamda parlamenter sistemin kendisidir. Parlamentoya karşı hem güçlüdür hem de sorumludur. Sorumluluk olmayan yerde yetkiden bahsedilemez, sorumluluğu olmayan yetki ihanet düzeyine ulaştığında yapılabilecek bir şey yoktur.

8) Cumhurbaşkanına birtakım kurumsal yetkiler vermekle cumhurbaşkanı güçlü kılınmaz. Bu yapılmak isteniyorsa başkanlık sistemi tercih edilmelidir.

9) Tasarıda sosyal yön de, hatalı düzenlenmiştir. Meslek kuruluşları, üniversiteler gibi orta güçler ihmal edilerek devlet ve bireyler karşı karşıya getirilmiştir. Oysa güçlü devletin yolu bu güçleri devletle bütünleştirmekten geçer; yabancılaştırmaktan, uzaklaştırmaktan değil.

Turgut Tan da, hükümet sistemi konusunda yapılan tercihteki belirsizliğe dikkat çekerek, tasarının parlamenter sisteme ilişkin ilkeleri barındırdığını; ancak cumhurbaşkanının konumu açısından sistemin parlamenter mi yoksa başkanlık mı olduğu konusunda tereddütler uyandırdığını ifade etmiştir. Ona göre, cumhurbaşkanının konumuna ilişkin düzenlemelerin bir kısmı yürütmeyi güçlenmeye yönelikti. Oysa parlamenter sistemde cumhurbaşkanına verilecek yetkiler, kriz çözücü nitelikte olmalıydı. Yürütmeyi güçlendirmek adına, yürütmeye verilecek yetkiler başbakan ve bakanlar kuruluna verilmeliydi. Aslında güçlü yürütme, güçlü yasamanın varlığına bağlıydı. Siyasi iktidar yalnızca hükümet değildi; arkasında bulunan parlamento çoğunluğunu da kapsamaktaydı. Hükümetin arkasında sağlam bir parlamento çoğunluğu varsa, yasama faaliyeti işliyorsa, güçlü yürütme gerçekleşmiş demektir. Tan'a göre, bu anlamda yürütmeyi güçlendirici önemli düzenlemeler mevcuttu. Bunlar şunlardı: Toplantı ve karar yeter sayıları, işler meclis

seçimlerinin yenilenmesi mekanizması ve yürütmeye düzenleyici işlem yapma yetkisinin verilmesi.²⁶⁷

Tan'a göre, parlamenter sistem açısından tartışmalı düzenlemeler ise şöyleydi:

1) Parlamenter sistemde, bakanlar kurulu politika yürüten güçtür. Dolayısıyla izlediği politikalar açısından sorumlu olan bakanlar kuruluna yetki tanınması gerekir. Bu bağlamda, Merkez Bankası Başkanı'nın cumhurbaşkanınca atanması yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesiyle bağdaşmaz.

2) DDK da, parlamenter sistemle uyumlu değildir. DDK'nın yapısı daha çok geçici ve olağanüstü dönemlere özgüdür. DDK, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında çatışma riskini de barındırmaktadır. Öte yandan, bu kurum, yine tasarıda mevcut olan, "her bakanın kendi emri altındaki kişilerin eylem ve işlemlerinden dolayı meclise karşı sorumlu" olacağı ilkesi ile de bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, DDK ombudsmana dönüştürülmelidir.

Tan'ın sorumlu bulduğu diğer alanlar şöyleydi:²⁶⁸

1) Cumhurbaşkanı ve meclis başkanı için ayrı seçim yönteminin benimsenmesi isabetli olmamıştır. Cumhurbaşkanı seçiminde üçüncü turla yetinilip salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde otomatik fesih kabul edilmelidir.

2) Meclis dışından başbakan atanması konusunda cumhurbaşkanına mutlak yetki verilmesi yerinde değildir. Bu usul, meclis aritmetiği açısından hükümet kurmanın mümkün olmadığı durumlarla sınırlandırılmalıdır.

3) Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapacağını belirlenmemiş olması, tartışma yaratacak niteliktedir, bunu önlemek için hangi işlemlerin tek başına yapılabileceği açıkça ortaya konmalıdır. Özellikle, geçmişte aynı durumun sorunlar yaratmış olması ve tasarının 153. maddesi ile yargı yolunun kapatılmış olması bu ihtiyacı arttırmaktadır.

3. Kamuoyundaki Tartışmalar

Tasarı Danışma Meclisi'nde görüşülürken, cumhurbaşkanının konumu ile ilgili hükümet sistemi belirsizliği kamuoyunda da tartışmalara yol açmıştır.

²⁶⁷Turgut Tan'ın konuşması için bkz. Danışma Meclisi, B:126, 12.08.1982, O:4, **DMTD**, C.7, s.510–511.

²⁶⁸**DMTD**, C.7, s.514–515; Benzer görüşler için bkz. Turhan Güven, **DMTD**, C.7, s.34–49; Kamer Genç, **DMTD**, C.7, s.49–56; Mehmet Ayder, **DMTD**, C.7, s.56–65; Ertuğrul Zekai Ökte, **DMTD**, C.7, s.73–78; Aydın Tuğ, **DMTD**, C.7, s.140–149; İsmail Arar, **DMTD**, C.7, s.161–172; Osman Yavuz, **DMTD**, C.7, s.180–188; Fikri Devrimsel, **DMTD**, C.7, s.197–210; Fuat Azgur, **DMTD**, C.7, s.211–218; Tandoğan Tokgöz, **DMTD**, C.7, s.239–242; İsa Vardal, **DMTD**, C.7, s.249–254; Nedim Bilgiç, **DMTD**, C.7, s.265–267; Şerafettin Yarkin, **DMTD**, C.7, s.273–279; Mehmet Pamak, **DMTD**, C.7, s.289–296; Cavidan Tercan, **DMTD**, C.7, s.296–299.

A. Güçlü Yürütme Tezleri

Mukbil Özyörük, 1961 Anayasası'nın cumhurbaşkanına dolaylı yetkiler vererek güçsüz bıraktığını ileri sürmüş ve tasarı ile cumhurbaşkanına yetki verilmesini isabetli bulmuştur. Ona göre, bu yetkilerin cumhurbaşkanı yerine, hükümetlere tanınmasına hiç kimse razı olamazdı. Yetkilerin hükümete tanınması durumunda siyasi mücadele alevlenecek ve her şey altüst olacaktı. Yine ona göre vatandaşlar da, demokrasiyi istedikleri için devletin zirvesindeki cumhurbaşkanının güçlendirilmesini talep etmekteydi.²⁶⁹

Özyörük, tasarıda cumhurbaşkanına gerektiğinden fazla yetki verilmesini eleştirenlerin, cumhurbaşkanının yetkilerinin çokluğundan gelen sakıncaların giderilmesi için Devlet Danışma Konseyi'ni savunması gerektiğini ileri sürmüştür. Özyörük'ün bu kurulu savunma gerekçeleri şöyleydi: Konsey'e istişari nitelikte bir tek görev verilmiştir. Bu görev, cumhurbaşkanının, bir kez daha görüşülmek üzere bir kanunu meclise iade etmesi durumunda görüş bildirmekten ibarettir. Konsey sadece görüş bildirecek, öte yandan cumhurbaşkanı onun görüşüyle bağlı olmayacaktır. Burada yapılan danışmanlık hizmetlerinin müesseseleştirilmesinden başka bir şey değildir. Ayrıca, Konsey üst düzey görevlilerden teşekkül ediyor. Son olarak, Konsey'in cumhurbaşkanının kararlarını ne derece kuvvetlendireceği, cumhurbaşkanını bazı kararlarından nasıl vazgeçireceği de düşünülmelidir.²⁷⁰

B. Yasamanın Güçlü Kılınması Tezi

Bu tez, Mümtaz Soysal tarafından savunulmuştur. Soysal, hemen herkesin yürütmenin güçlendirilmesi üzerinde birleştiğini; yürütmenin hangi kanadının güçlendirilmesi konusunda ayrıldıklarını, ancak kimsenin "Türkiye'nin geçmişinde yürütmenin en güçlü olduğu dönemler hangi dönemlerdir?" sorusunu sormadığını ve bu sorunun cevabının "Türkiye'de yürütmenin en güçlü olduğu dönemler yasamanın en güçlü olduğu dönemler" olduğunu ve bu nedenle yasamanın güçlendirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Çünkü, ona göre, yürütme gücünü meclisten, yani halkın temsilcilerinden alır; dolayısıyla, yasama güçlüyse yürütme de güçlüdür. Bundan dolayı, çeşitli görüş ve çıkarların temsil edilmesini engellemeden bir parlamento çoğunluğunu yaratmanın, yargı denetimi altında meclisin verimli çalışmasının, yasa yapımını kolaylaştırmanın ve

²⁶⁹Mukbil Özyörük, "Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı (1)", **Tercüman**, 02.08.1982, "Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı (2)", **Tercüman**, 03.08.1982.

²⁷⁰Mukbil Özyörük, "Devlet Danışma Konseyi", **Tercüman**, 04.08.1982.

yasamanın yürütmeyi denetlemelerinin engellemelere dönüşmemesinin yolları aranmalıydı.²⁷¹

C. Hükümet Sisteminde Belirsizlik Yaratıldığı Eleştirisi

Yavuz Sabuncu, tasarının cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin özelliği dolayısıyla yarı-başkanlık sistemine kayış eğilimini gösterdiğini; bu konudaki belirleyenin cumhurbaşkanına verilen yetkilerin azlığı veya çokluğu olmayıp niteliği olduğunu ifade etmiştir. Ona göre, cumhurbaşkanının başbakanı azil yetkisine sahip kılınması bile tek başına parlamenter sistemden sapıldığını göstermekteydi. Tasarı başbakan ve bakanlar kurulunu açıkça ikinci plana iterek cumhurbaşkanını yürütmenin fiili başı konumuna getirmişti. DDK gibi “süper” bir denetim organının cumhurbaşkanına bağlanması ise, cumhurbaşkanının etkinliğini arttıracaktı.

Sabuncu’ya göre, tasarıdaki düzenleme şekliyle cumhurbaşkanı yetkilerini gerektiği gibi kullanamayacaktı. Güçlü cumhurbaşkanları halk tarafından seçilir ve güçleri de buradan gelirdi. Bunun dışında, meclisin seçeceği güçlü bir cumhurbaşkanı formülü yoktu. Güçlendirilmek isteniyorsa halka seçtirilmeliydi. Sabuncu, ayrıca meclisteki bir parti çoğunluğuna dayanarak seçilecek bir cumhurbaşkanının parti ile ilişkisini kesse bile bunun kâğıt üzerinde kalacağını ve yetkilerini hakkıyla kullanamayacağını belirtmiştir.²⁷²

Muhsin Batur, tasarının yürütmeyi güçlendirmek adına yaptığı düzenlemelerin cumhurbaşkanını günlük politik çekişmelerin içine sürükleyecek ve ters tepecek nitelikte olduğunu ifade etmiştir.²⁷³

Safa Reisoğlu, başkanlık sisteminin sakıncalarını anlattıktan sonra, cumhurbaşkanının başbakanın görevine son verebilmesini parlamenter sistemin mantığına aykırı bulduğunu belirtmiştir.²⁷⁴

Bahri Savcı, tasarı ile yürütmenin nasıl bir konuma yerleştirildiğine eğilmiş; yürütmenin parlamento içinde, parlamentoya tabi olması gerektiğini; devlet başkanına tabi hale getirmenin doğru olmadığına işaret etmiştir. Aldıkaçtı’nın başbakanı yürütmenin gerçek lideri durumuna getirdiği tezine karşılık Bahri Savcı, bu tezin yeni bir tez olmayıp 1961 Anayasası ile benimsendiğini; ancak yeni düzenleme ile bu ilkedan uzaklaşıldığını ileri sürmüştür. Ona göre, başbakanın gerçekten hükümet politikasını saptama bakımından

²⁷¹Mümtaz Soysal, “Güçlü Yürütme”, **Milliyet**, 14.04.1982.

²⁷²Yavuz Sabuncu, “Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Yeni Kurumlar”, **Milliyet**, 01.08.1982.

²⁷³Muhsin Batur, “Batur: ‘TBMM ve üyeleri Küçümsenmiştir’”, **Milliyet**, 13.08.1982.

²⁷⁴Safa Reisoğlu, “Cumhurbaşkanı Sorunu”, **Milliyet**, 11.08.1982; Diğer tartışmalar için bkz. Erzan Erzurumluoğlu, “Yasama ve Yürütme Anayasa Taslağında”, **Milliyet**, 08.08.1982; “TBB Başkanı Atilla Sav’ın Basın Toplantısı”, **Milliyet**, 11.08.1982; Yaşar Gürbüz, “Cumhurbaşkanı ve Devlet Danışma Konseyi”, **Milliyet**, 02.08.1982.

en etkili yerde olduğu söylenemezdi. Çünkü onun da üzerine cumhurbaşkanı konmuştu. Azil edilebilen bir başbakanın gerçek kimliğinden bahsedilemezdi. Savcı, cumhurbaşkanına devleti işler hale getirme gerekçesi ile kişiselleştirilmiş yetkiler tanımının, III Napolyon örneği ile destekleyerek devleti durdurabilecek sonuçlar verebileceği uyarısını yapmıştır.²⁷⁵

4. Maddeler Üzerindeki Tartışmalar

Tasarıda yürütmeyi güçlendirmeye yönelik düzenlemeler dört bağlamda incelenebilir:

1) Sistemin rasyonalize edilerek karar alınmasını kolaylaştırmak ve hükümetin devamlılığını sağlamak;

2) Yürütmeye yasama ve yargı karşısında üstünlük tanımak;

3) Bakanlar kurulu içinde başbakana özel bir statü tanımak;

4) Cumhurbaşkanını geniş ve önemli yetkilerle donatmak.

Bu dört bağlamda, Danışma Meclisi'nde nasıl bir süreç yaşandığını incelemek kuşkusuz bir tezin sınırlarını aşacak kapsam ve niteliktedir. Bu nedenle, cumhurbaşkanına tanınan geniş ve önemli yetkiler ile başbakana tanınan özel statü ile ilgili maddeler incelenecektir. Madde incelemesinde önce Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı metin, daha sonra Danışma Meclisi'ndeki süreç verilecek ve en son Milli Güvenlik Konseyi tarafından benimsenen kural gösterilecektir.

A. Cumhurbaşkanının Güçlendirilmesinin Maddeler Düzeyinde Görünümü

a) Cumhurbaşkanının Niteliği ve Tarafsızlığı

Cumhurbaşkanına tanınan geniş ve önemli yetkilerden dolayı bu madde üzerinde yoğun bir tartışma yaşanmıştır.

“ A. Nitelikleri ve tarafsızlığı

MADDE 110. – Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, ...kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir...

...Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önergesiyle mümkündür.

Bir kimse, arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez.

... ..²⁷⁶

²⁷⁵Bahri Savcı, “Yanlış, Yanlış!...”, **Cumhuriyet**, 02.09.1982.

²⁷⁶Danışma Meclisi, B:141, 02.09.1982, O:2, **DMTD**, C.9, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s.374.

Süleyman Sırrı Kırçalı, başkanlık sisteminin kabul edilmesine yönelik bir önerge vermiştir: “Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı milletvekili olma niteliği bulunan, 35 yaşını doldurmuş adaylar arasından... doğrudan ve halk tarafından seçilir.”²⁷⁷

Kırçalı'nın önergesi hakkındaki açıklamaları şöyleydi: Cumhurbaşkanının forsunu süsleyen 16 yıldızın temsil ettiği 16 devletin başkanının hepsi, zeka, bilek gücü, tecrübe ve bilgisi sayesinde bu yerlere ulaşmıştır ve bunların hepsi büyük komutanlardı. Onlar, bugün başkanlık sistemi ile yönetilen başkanların icra gücüne sahiptiler, aradaki fark başkanlık sistemlerinin parlamentolarının olmasıdır. Bugünkü hali ile başkanlık sistemi, Türkiye'ye uygun bir sistemdir. Parlamenter sistem, Türk karakterine ve geçmişine uymadığı gibi, hiç bir devlette de başarı göstermemiştir. Türk halkına ona uygun ve onu yüceltecek bir yönetim tarzı verilmelidir. “Türk halkı, ‘Ben devlet başkanını kendim seçmek istiyorum’ diyor;... Ayrıca, Türk halkı idarede, yönetimde dağılmayı bölünmeyi değil, bir noktada en üst noktada, toplanmayı arzu ediyor. İcra gücünü, onu kullanma hakkı ve yeteneği olmayan bir takım meclislere dağıtmanın, onu hangi noktalara getirdiği 1961–1981 uygulamalarından görülmüş bulunuyor. Aslında ülkemizin jeopolitik yapısının da bizi en iyiyi düşünmeye zorladığını bilmemiz gerekir.”²⁷⁸ Ona göre, başkanlık sistemi Avrupa devletlerinin ilerisine gitmemizi de sağlayacaktı. Güney Amerika'da başarısız olması kişilerin özelliğinden kaynaklanmaktaydı. Oysa Türk ulusu, başkanlık sistemini başarı ile uygulayabileceğini geçmişteki örneklerle kanıtlamıştı. “Ülke idaresini hiçbir sorumluluğu, gücü olmayan sembol bir başkan yerine, işe yarayan, gücü olan, kararları alacak ve uygulayacak bulunan, sorumluluğu olan bir başkanı seçme hakkını milletimize verelim.”²⁷⁹

Bu önergenin lehinde söz alan Ertuğrul Zekai Ökte, sistem tercihinin tarihi gerçekler ve ihtiyaçlar olmak üzere iki kaynaktan beslendiğine işaret ederek, klasikleşmiş benzetmeyle topluma giydirilmiş bir elbise örneği ile bu özellikler gözönünde bulundurulmadan yapılacak bir sistem tercihinin ya dar gelip rejimi boğacağını ya da geniş gelip rejimi tahrip edeceğini ileri sürerek şu saptamayı yapmıştır: “Türk devletlerinin tamamı tetkik edildiğinde, devletin başı, lideri ayrı bir özellik gösterir, ona ayrı önem verilir. Birliğin, beraberliğin, gücün, meseleleri çözümlemedeki en son kaynağın temsilcisi odur. Hatta Türk devletlerinde devletin başı, devletle özdeşleştirilmiştir. Kültürümüzün ve tarihimizin bu gerçeğini ihmal edemeyiz.”²⁸⁰ Ökte, Türk siyasi sistemini iki kaynağa dayandırmıştır: TBMM ve cumhurbaşkanı ve her ikisi de dayanağını Türk milletinden alır.

²⁷⁷Süleyman Sırrı Kırçalı'nın önergesi ve gerekçesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.374 – 375.

²⁷⁸**DMTD**, C.9, s.378.

²⁷⁹**DMTD**, C.9, s.377–378.

²⁸⁰Ertuğrul Zekai Ökte'nin konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.79.

“Kanun yapan güç, nasıl millet iradesine dayanıyorsa, yürütme görev ve yetkisini kullanan güç de millet iradesine dayanmalıdır... O halde nasıl bir yönetim biçimi, nasıl bir hükümet?... İşte sorun buradadır. Cumhurbaşkanının millet tarafından seçilmesi:

- 1) Tarihimize uygundur.
- 2) Milli kültürümüze uygundur.
- 3) Türk demokrasisinin esasını teşkil eder.
- 4) Devletimizin bekası için şarttır.
- 5) Milletimizin özlemidir”²⁸¹

Ökte, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin devletin bekası, milletin refahı, mutluluğu ve huzuru için de gerekli olduğunu; meclis tarafından seçildiği takdirde partiler demokrasisinin yeniden tesis edileceği ve bu durumun özellikle yürütme gücünü olumsuz etkileyeceğini ileri sürmüştür.²⁸²

Hem Kırcalı hem de Ökte, toplumun büyük çoğunluğunun cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini desteklediğini iddia etmiştir.²⁸³

Beşir Hamitoğulları da, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini içeren bir önerge vermiştir. Hamitoğulları, cumhurbaşkanını güçlü devletin, devletin zirvesinde bir somutlaşması olarak kabul etmiştir. Türkiye’nin tarihsel kökenlerine uygun bulduğu cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemini sentez bir çözüm olarak görmüştür. Ona göre, bu ne sadece parlamentarizmdir, ne sadece başkanlık sistemidir, ne de yarı-başkanlık sistemidir. “Türkiye’mizin bünyesine uygun konfeksiyon bir elbise değildir, boyuna çapına göre bir elbisedir, ne fazlalığı vardır, ne azlığı vardır. Onun için, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinde büyük zorunluluk vardır”.²⁸⁴ Hamitoğulları, cumhurbaşkanı seçiminin iki yıl sonra oluşacak bir meclise bırakılmasını da sakıncalı bulmuştur. Ona göre, bu, devletin ortadan kalkması demektir. Bu yüzden, anayasa oylamaya sunulmadan önce cumhurbaşkanının seçilmesi gerektiğini ve sırf bu nedenle dahi olsa, tasarının 110. maddesinin bu yönde değiştirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Sakıncalı bulduğu bu durum dışında, cumhurbaşkanı seçiminin meclise bırakılması durumunda, bir partinin çoğunluğu sağlayamadığı parlamentolarda cumhurbaşkanının ödünlerle seçileceğine dikkat çekerek böyle bir seçimin cumhurbaşkanını güçlü olmaktan yoksun bırakacağını belirtmiştir. Hamitoğulları, anayasa ve cumhurbaşkanı seçimlerinin birleştirilmesini de yerinde bulmamıştır: “Bir başka tehlike vardır sayın arkadaşlarım, bu

²⁸¹DMTD, C.9, s.380.

²⁸²DMTD, C.9, s.380.

²⁸³DMTD, C.9, s.378 – 380.

²⁸⁴Beşir Hamitoğulları’nın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.376.

soruna çözüm getirirken; olabilir ki, Anayasa oylamasıyla birlikte (dikkatlerinizi çekmek istiyorum izninizle) bir sığıntı ek madde halinde, millete güven ve umut vermesi gereken güçlü Cumhurbaşkanı'nın seçimini geçiştirmek düşünülmemelidir. Çünkü o güçlü Cumhurbaşkanı değil, kelimeyi kullanmak istemiyorum; ama iyi niyetli olmayanlar tarafından, 'Kerhen seçilmiş bir Cumhurbaşkanı' tarzındaki yorumlara vatan sathında bir yaygınlık kazandırır ve güçlü Cumhurbaşkanı'nı, daha seçildiği anda kısırlaştırır".²⁸⁵ Hamitoğulları, bu sakıncaları sıraladıktan sonra, güçlü devlet başkanı olma yolunun millet iradesinden geçtiğini ifade etmiş ve bunun tarihsel çizgiye de uygun olduğunu belirtmiştir: "Bu memleket tarihi geçmişiyile birlikte ne zaman güçlü padişah, güçlü sadrazam, güçlü vezir, ne zaman güçlü cumhurbaşkanı; işte Atatürk, işte İnönü ve diğerleri, güçlü Başbakan, güçlü bakanlar olduğu zaman bunalımlara girmemiştir."²⁸⁶ Halk tarafından seçilecek bir cumhurbaşkanı'nın güçlü ve tarafsız cumhurbaşkanlığını sağlamasının yanı sıra, halka olan güveni de pekiştireceğini iddia etmiştir. "Ancak bu nitelikte bir Cumhurbaşkanı, yarın oluşmamasını temenni ettiğimiz muhtemel bunalımlar karşısında milleti doğru yolda kanalize edebilir, direktifler verebilir; hükümetlere de, Meclise de, ...ülkeyi kalkındıracak direktifler verebilir. Yoksa Anayasanın bir tarafına sıkıştırılmış bir maddeyle Cumhurbaşkanı'nın seçilmesine gönlümüzün, milletin de gönlünün razı olmadığı kanısındayım, inancındayım. Onun için, Anayasamızın bu maddesinin tarihsel doğrultuda, yani geçmişe yönelik olan milli yapımızla intibak halinde olması için, bugünkü Türkiye'nin ihtiyaçlarına ve sosyal adalete dayanan bir toplumu üretebilmek için, doğruyu halkın iradesine dayandırabilecek bir seçime yer vermekte büyük bir isabet vardır".²⁸⁷

Kazım Öztürk, yeni anayasa ile parlamenter sistem gereklerine bağlı kalınmasını ve cumhurbaşkanı'nın iki dönem için seçilebilmesini mümkün kılınmasını istemiştir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilme yöntemine, "Cumhurbaşkanı'nın Türk toplumundaki yeri ülke olarak, millet olarak anlayışımız devlet babadır ve onun başıdır. Devlet baba, bizde bir anlamda tabudur ve ona kusur izafe edilmesi tüm toplumumuz için üzücü olur" görüşüyle halk tarafından seçilmenin cumhurbaşkanı'nı yıpratacağını söylemiştir.²⁸⁸

Öztürk, bir geçiş dönemi öngörülerek Milli Güvenlik Konseyi Başkanı'nın anayasa ile birlikte referandum sonucu cumhurbaşkanı seçilmesini ve bu dönemde cumhurbaşkanı'na tanınacak yetkilerin arttırılmasını önermiştir. Öztürk, geçiş döneminin zorunlu olduğunu

²⁸⁵ DMTD, C.9, s.381.

²⁸⁶ DMTD, C.9, s.381.

²⁸⁷ DMTD, C.9, s. 381.

²⁸⁸ Kazım Öztürk'ün konuşması için bkz. DMTD, B: 141, 02.09.1982, O:3, C.9, s.388

vurgulamıştır: “Ameliyata aldığınız atlete, dikişlerini alıp ‘Hadi koşuya çık’ diyemezsiniz. Bu maddenin tabiatına aykırıdır. Bir geçiş döneminin ihdasına mutlar zaruret vardır”.²⁸⁹

Mehmet Velid Köran, Danışma Meclisi’nin Kurucu Meclis sıfatını haiz olduğuna dikkat çekerek ilk cumhurbaşkanının Danışma Meclisi tarafından seçilmesini önermiştir: “İsim vermek istemiyorum, fakat hepimizin kalbinde yatan insan bu. Devletin başında mutlaka olmalıdır. Bir geçiş devresinde bunu alıp başınızdan atamazsınız. Eşyanın tabiatına aykırı olan formüller bulmanın lüzumu yoktur”²⁹⁰ sözleriyle Öztürk’ün geçiş dönemi taleplerine karşı çıkmış; ancak o da Öztürk gibi Evren’i ilk cumhurbaşkanı olarak görmek istemiştir.

111. madde aleyhine önerge veren ancak sistemle ilgili olduğu için 110. madde ile ilgili görüşmeler esnasında söz alan Kemal Dal, parlamenter sisteme karşı olmadığını; yeniden gözden geçirilerek düzenlenmesi gerektiğini; cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin parlamenter sisteme aykırı düşmeyeceğini; ancak cumhurbaşkanına icraya ait bir takım yetkiler verilmesinin hem meşruiyet sorununa hem de başbakan ile cumhurbaşkanı arasında yetki çatışmasına neden olacağına işaret eden bir konuşma yapmıştır. Kemal Dal’ın görüşü özetle şöyleydi: Klasik parlamenter sistemin geçerliliğini kaybettiği ve yürütmenin giderek daha çok yetkiye sahip olmaya başladığı söylenebilir. Tasarıda da bu yönde bir eğilim gözlenmektedir. Tasarıda parlamenter sistem benimsenmiş; ama parlamenter sistemde, sistemin etkili kılınması gereken yürütme kanadı başbakan olmasına karşın; cumhurbaşkanına icrai yetkilerin verilmesi, yani hükümete ait olması gereken bir takım icrai yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmesi söz konusudur. Örneğin; icrayı denetleme işlevi cumhurbaşkanlığına bağlı DDK’ya bırakılıyor; bağımsız mahkemelere üye seçimi konusunda cumhurbaşkanı yetkili kılınıyor; önemli konularda, olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim halinde cumhurbaşkanına önemli yetkiler veriliyor; başbakanı azletme yetkisi veriliyor. Bunlarla, cumhurbaşkanına verilen icrai yetkilerle, tarafsız olarak yapması gereken yetkiler karıştırılmış oluyor. Bir uyumsuzluk ortadan kaldırılmak istenirken, yeni bir uyumsuzluk yaratılmaktadır. Bu yapı, siyasi sistemde bir takım sorunlar ortaya çıkarabilecek niteliktedir. Parlamenter sistemin mantığında bir numaralı lider başbakandır. Başbakanın partisi aracılığıyla, bir anda yürütme ve yasamayı harekete geçirerek güce sahip olması gerekir, ama getirilen sistemde birinci planda olan isim cumhurbaşkanıdır ve bu durum başbakan ile cumhurbaşkanı arasında çatışmaya zemin hazırlamaktadır.²⁹¹

²⁸⁹DMTD, C.9, s.389.

²⁹⁰Mehmet Velid Köran’ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.393.

²⁹¹Kemal Dal’ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.282–383.

Önerge aleyhinde söz alan Halil İbrahim Karal, Türk toplumunun 12 Eylül'den önce yaşadığı acı deneyimlerden dolayı en güçlü devletin formülünün aradığını; ancak kimisi için güçlü devlet yaratan özelliklerin, diğeri için zayıf devlete ait özellikler olduğu gerçeğinin atlandığına işaret ederek, “sultan, şef, kabile reisi” gibi kavramlar çerçevesinde güçlü devlet arayışlarının “Nostaljik devrimler” olarak nitelendirilebileceğini; çağımızda kahramanlıklar döneminin bittiğini; bugünün insanını bugünün insanıyla yönetecek mekanizmaların bulunması gerektiğini; esasen rejimlerle, sistemlerle devletlerin gücünün çok farklılaşacağına iddia edilemeyeceğini; güçlü devletin güçlü milletten geçtiğini; Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yalnızca parlamenter sistem geleneği bulunduğunu ifade etmiştir. Karal, başkanlık sistemini taleplerine şu gerekçelerle karşı çıkmıştır: Başkanlık sisteminde, icra organı tek kişiden oluştuğu için, parlamenter sistemi dejenere eden bir özelliğin başkanlık sistemini dejenere etmesi daha kolaydır. Başkan kongrede çoğunluğa sahip olamadığında politikasını uygulamak için ihtiyaç duyduğu kanunları geçiremeyerek ve sistem kilitlenecektir. Başkanlık sistemi, az gelişmiş ülkelerde generaller yarışmasına yol açmıştır.²⁹²

Komisyon adına konuşan Aldıkaçtı, Türkiye'nin hükümet sistemi tarihini özetledikten sonra, 1961 Anayasası ile parlamenter sistemin benimsendiğini; fakat meclis seçimlerinin yenilenmesi mekanizması zor koşullara bağlanmış olmasından dolayı, yasama-yürütme eşitliği ve dengesinin sağlanamadığını ifade etmiştir.²⁹³

Aldıkaçtı, parlamenter sistemde, devlet başkanının, devletin istikrar unsuru olduğunu; bu yönüyle devletin bütün faaliyetlerini yakından görme imkânına sahip bulunduğunu ve gerektiğinde, bakanlar kuruluna gözlemlerini bildirip nasihat verebildiğini ve bazı telkinlerde bulunabileceğini söylemiştir. Aldıkaçtı'ya göre, devlet başkanının başbakanla ihtilafa düşmesi de söz konusu olamazdı; çünkü başbakan parlamentoya karşı sorumluydu ve parlamentonun güvenini haiz bir başbakanın devlet başkanı tarafından azledilmesi mümkün değildi.²⁹⁴

Aldıkaçtı, başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması durumunda olumsuz sonuçlara yol açacağı endişesiyle daha baştan reddedildiğini ve parlamenter sistemin benimsendiğini belirtmiştir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi önerilerine de yanıt vermiştir. Fransa ve Finlandiya dışında hiç bir Avrupa ülkesinde cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmeyip, parlamenter sistem gereği meclis tarafından seçildiğine işaret

²⁹²Halil İbrahim Karal'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.389-390.

²⁹³Danışma Meclisi, B:141, 02.09.1982, O:3, **DMTD**, C.9, s.84 - 386.

²⁹⁴**DMTD**, C.9, s.386.

ederek, Türkiye’de gelişmenin de aynı yönde olduğunu ifade etmiştir. Kırçalı, Hamitoğulları ve Ökte’nin ileri sürdüğünün aksine Türk devletlerinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme yönteminin uygulanmadığını; tam tersine tarihi gelişme nedeniyle meclis tarafından seçilmenin benimsendiğini söylemiştir. Aldıkaçtı’nın cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı çıkmasının ikinci nedeni, cumhurbaşkanı seçimlerinin bölücü akımları körükleyerek kilitlemelere yol açabilme riskiydi.²⁹⁵

Kırçalı ve Hamitoğulları’nın önergelerinin Danışma Meclisi’nce dikkate alınması kabul edilmemiştir.²⁹⁶

Öte taraftan, 110. maddenin 3. fıkrasındaki “Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez” fıkrasının yaş sınırı nedeni ile uygun bulunmamasından dolayı madde metninden çıkarılmasına ilişkin Abdülbaki Cebeci’nin önergesinin dikkate alınması ve “Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi ise üyeliği sona erer” hükmündeki, “üyesi ise” cümlesinin eklenmesi Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiştir.²⁹⁷ Önerge doğrultusunda bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceğine ilişkin fıkra eklenmiştir. Bu madde, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 101. madde olarak kabul edilmiştir.²⁹⁸

b) Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanının seçimi konusunda dördüncü tur sınırlaması getirilerek en çok oy alan adayın seçilmesi sağlanmak istenmiştir. Bu düzenleme biçimindeki amaç, Nisan-Eylül 1980 arası cumhurbaşkanı seçimlerindeki benzer kilitlemeleri engellemektir.

“B. Seçimi

MADDE 111. – Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Seçimin yirmi günde tamamlanması gerekir.

²⁹⁵DMTD, C.9, s.387.

²⁹⁶DMTD, C.9, s.392; Bu madde ile ilgili dikkate alınmayan diğer önergeler şöyleydi: Cumhurbaşkanı arka arkaya iki defa beş yıllığına seçilebilmelidir, Halil Akaydın’ın önergesi için bkz. DMTD, C.9, s.376, 377 ve 394; Cumhurbaşkanı, herhangi bir partiyle ilişkisi bulunmayan kişiler arasından seçilmelidir, Şükrü Başbuğ’un önergesi için bkz. DMTD, C.9, s.376 ve 394–396; Cumhurbaşkanının görev süresi 6 yıl olmalıdır, Cahit Tutum’un önergesi için bkz. DMTD, C.9, s.377 ve 396–397; Cumhurbaşkanının dışarıdan seçilebilmesini mümkün kılan fıkra madde metninden çıkarılmalıdır, Cahit Tutum ve Feyzi Feyzioğlu’nun önergesi için bkz. DMTD, C.9, s.377 ve 396 – 397; Bir kimsenin arka arkaya iki kez cumhurbaşkanı seçilemeyeceğine ilişkin fıkra madde metninden çıkarılmalıdır, Feyzi Uyguner, Rifat Bayazıt ve Bekir Sami Daçe’nin önergeleri için bkz. DMTD, C.9, s.377 ve 398–400.

²⁹⁷Abdülbaki Cebeci’nin önergesi için bkz. DMTD, C.9, s. 377, 400 – 401.

²⁹⁸Halil Ertem, **T.C. Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri**, TBMM Yayını, Ankara, 1983, s.159–160.

Beşer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde bu çoğunluk sağlanamazsa, beş gün sonra üçüncü oylamaya geçilir; üçüncü tur oylamada, oyların salt çoğunluğunu sağlayan aday, seçilmiş olur.

Üçüncü turda da çoğunluk sağlanamadığı takdirde, bu turda en çok oy alan iki adayın katılmasıyla dördüncü tur oylama yapılır. Dördüncü oylamada, en çok oy alan aday, Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.”²⁹⁹

111. maddedeki son turda herhangi bir çoğunluk aranmaması eleştirilmiş ve genellikle oylamanın dört turla sınırlandırıldığı; son tura önceki oylamada en çok oy alan iki kişinin katıldığı; son turda da salt çoğunluğun arandığı ve salt çoğunlukla seçilemediği takdirde, meclis seçimlerinin otomatikman veya cumhurbaşkanının kararı üzerine yenilendiği şeklinde öneriler getirilmiş ve bu madde öneriler dikkate alınarak tekrar görüşülmek üzere Komisyon’a iade edilmiştir.³⁰⁰ Bu öneriler doğrultusunda, son oylamada da cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda seçimlerin kendiliğinden yenileneceği eklenerek 110. madde olarak düzenlenmiştir.³⁰¹ Milli Güvenlik Konseyi ise, tasarının 110 ve 116. maddelerini birleştirerek 102. maddede birleştirmiş, uygulamaya esneklik kazandırmak gerekçesiyle “beşer gün ara”, “üçer gün ara”ya düşürülmüş ve “yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görev süresi dolmuş bulunan Cumhurbaşkanının görevinin devam edeceği” hükmü eklenmiştir.³⁰²

c) Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu

“E. Sorumsuzluğu

MADDE 114. – Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”³⁰³

114. madde ile ilgili olarak Cahit Tutum bir önerge vererek,³⁰⁴ kanunlara dayanarak yetkiler tahsis etmenin doğru olmayacağını; ayrıca bu tür bir düzenlemenin tasarının 153.

²⁹⁹DMTD, C.9, s.401.

³⁰⁰Lütfullah Tosyalı, Zeki Özkaya, Nurettin Ayanoğlu, Fahri Öztürk, Abdülbaki Cebeci, Turgut Yeğenata, Rıfat Bayazıt, M.Fevzi Uyguner, Bekir Sami Daçe, İsa Vardalı, Şerafettin Yarkin ve Feyzi Feyzioğlu’nun önermeleri ve konuşmaları için bkz. DMTD, C.9, s.401–408.

³⁰¹DMTD, C.10, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s.26.

³⁰²Ertem, (1983), s.161–162.

³⁰³Danışma Meclisi, B:141, 02.09.1982, O:4, DMTD, C9, s.408.

³⁰⁴“Cumhurbaşkanının, Anayasada, başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerin dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur”. DMTD, C.9, s.409.

maddesindeki “Cumhurbaşkanının Anayasada, tek başına yapabileceği işlemler” deyimini ile çelişkili olup, bu düzenleme ile anayasada düzenlenen işlemlere karşı yargı yolunun kapalı, kanunda düzenlenenlere karşı yargı yolunun açık olduğu sonucunun çıktığını ifade etmiş ve düzenlemenin değiştirilmesini önermiştir.³⁰⁵

Önergenin lehinde söz alan Turgut Tan, Tutum’un itirazlarına ek olarak, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerinin tek tek sayılmamış olmasının ileride karışıklık ve tereddütler doğuracağından bahisle tek başına yapılacak işlemlerin açıkça gösterilmesi gerektiğini söylemiştir. Ona göre, tek başına yapabileceği işlemler şunlardı: Fesih yetkisi, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderilmesi, Anayasa Mahkemesi’ne ve Danıştay’a üye seçimi, Devlet Danışma Konseyi veya onun yerine kurulacak organa seçilecek üyelerin seçimi, başbakanın ve bakanların atanması ve af yetkisinin kullanılması.³⁰⁶

Aldıkaçtı, Tutum ve Tan’ın görüşlerini paylaştığını; ancak Komisyon’da azınlıkta kaldığını ifade etmiştir. Yapılan oylama sonucunda önergenin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmiş ve madde Komisyon’a iade edilmiştir.³⁰⁷

d) Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

“ *F.Sorumluluğu*

MADDE 115.- Cumhurbaşkanlığı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az üçte ikisinin vereceği kararla suçlandırılır.”³⁰⁸

Mehmet Pamak’ın üçte ikinin dörtte üçe yükseltilmesi yönünde verdiği önerge, dörtte üç sayısı gerçekleşmesi zor bir sayı olduğu Aldıkaçtı tarafından açıklandıktan sonra, Pamak’ın önergesini geri alması üzerine, 115. madde Komisyon’dan geldiği şekliyle kabul edilmiştir.³⁰⁹ Ancak daha sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından 3/4’lük oran benimsenerek 114. ve 115. maddeler birleştirilerek “sorumluluk ve sorumsuzluk” başlığı altında 105. madde olarak benimsenmiştir.

³⁰⁵“Cumhurbaşkanının, Anayasada, başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerin dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur”. **DMTD**, C.9, s.409.

³⁰⁶Turgut Tan’ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.410.

³⁰⁷**DMTD**, C.9, s.410.

³⁰⁸**DMTD**, C.9, s.410.

³⁰⁹Mehmet Pamak’ın önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.410–411.

e) Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Bu tartışmalar sonucunda, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 113. maddesi görüşülmeden Komisyon'ca geri alınmış ve yeniden düzenlenmiştir.³¹⁰

“D) Görev ve yetkileri

MADDE 113.- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder.

Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu amaçla, Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyararak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Her yıl Eylül ayının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılış konuşmasını yapmak.

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak.

Kanunları yayımlamak.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek.

Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak.

Anayasa Mahkemesinden iptal kararının yeniden incelenmesini istemek.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertelenmesini istemek.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek.

Başbakanın teklifi üzerine Bakanları atamak ve görevlerine son vermek.

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak.

Yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek; Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı Devlet temsilcilerini kabul etmek.

Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak.

Türkiye Büyük Millet Meclisini temsilen Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını yapmak.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek.

Genelkurmay Başkanını atamak.

³¹⁰Danışma Meclisi, B: 152, 17.09.1982, O:1, DMTD, C.10, s.439-440.

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak.

Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek.

Bakanlar Kurulu ile birlikte olağanüstü hal ilan etmek.

Olağanüstü hallerde Bakanlar Kurulu ile birlikte kanun hükmünde kararname çıkarmak.

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak.

Ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek veya özel af yetkisine dayanarak ölüm cezasını müebbed, ağır hapis cezasına çevirmek.

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak.

Anayasa veya özel kanunlarda Cumhurbaşkanına atama yetkisi verilen görevlere gerekli atamaları yapmak.

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak.

Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü ve üç yönetim kurulu üyesi atamak.

Üniversite rektörlerini seçmek.

Kararnameleri imzalamak.

Tüzükleri imzalamak ve yayımlamak.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Başkanını seçmek.

Diyanet İşleri Başkanını seçmek.

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerinin dörtte birini Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.”

Madde bu hali ile 1982 Anayasası'nın öngördüğünden çok daha fazla miktarda yetkiyi cumhurbaşkanına vermekteydi. Cumhurbaşkanı para politikasından, Diyanet İşleri'ne kadar birçok alanda atama yetkileri ile donatılmaktaydı. Her sorunu cumhurbaşkanlığı zirvesinde çözme endişesi gözlenmektedir.

Bu madde ile ilgili olarak Cahit Tutum, Mehmet Pamak ve arkadaşları ile Rıfat Bayazıt Anayasa Komisyonu'na bir önerge vermiştir.³¹¹

Tutum, verdikleri önerge ile cumhurbaşkanına anayasa dışında özel kanunlarla verilecek bir takım yetkilerin verilmesinin belirsizliğe ve cumhurbaşkanının re'sen aldığı

³¹¹DMTD, C.10, s.440.

kararlar ile anayasada tek başına yerine getirebileceği yetkiler ve kararların yargı denetimi dışında bırakılmış olmasının özel kanunlarla verilecek yetkilerin yargı denetimine tabi olduğu sonucuna neden olduğu ve maddenin bu haliyle çelişkiler yarattığı için özel kanun ibaresinin çıkarılmasını istediklerini; eğer özel kanunlarla verilmesi düşünülen bazı yetkiler var ise, anayasaya konması gerektiğini ifade etmiştir. Tutum, ayrıca, anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan hükümlerin sayma yoluyla belirlenmesinin daha önce verdiği önerenin amacını aştığını ve savunduğu teze ters düştüğünü vurgulamıştır.³¹²

M. Fevzi Uyguner, bu madde ile cumhurbaşkanının görevlerinin tek tek sayılmış olmasını, anayasada ve diğer kanunlarda verilmiş birtakım yetkilerin gözden kaçmış olma riskini barındırdığından; “Anayasada ve diğer kanunlarda verilen görevlerini yerine getirmek” şeklinde bir fıkra eklenmesini faydalı bulmuştur.³¹³

Aldıkaçtı, önergelerin dikkate alındığını; esasen, “Anayasa veya özel kanunlarda” ifadesi ile bunu sağlamaya çalıştıklarını; sayma yoluyla belirleme yapmalarının sayılmayan görev ve yetkileri geçersiz kılmadığını; Kurul kabul ederse Uyguner’in önergesi doğrultusunda düzenleme yapabileceklerini açıklamıştır.³¹⁴ Bu açıklama üzerine Uyguner’in önergesinin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmiştir.³¹⁵

Bayazıt, cumhurbaşkanının ölüm cezalarının yerine getirilmesine veya müebbet hapse çevirme yetkisinin, tasarının 171. maddesinde kabul edilen “yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” hükmü ile çeliştiğini; cumhurbaşkanına yalnızca hastalık vb. nedenlerle özel af yetkisi tanınmasının daha uygun olacağını ifade etmiştir.³¹⁶

Komisyon adına söz alan Komisyon Başkanvekili Feyyaz Gölcüklü, ölüm cezalarının yerine getirilmesi yetkisinin cumhurbaşkanına veya yasama organına verilmesinin bir tercih meselesi olduğunu; ancak bu yetki yasamaya verilirse; mahkeme kararının değiştirilmemesi, cumhurbaşkanına verilirse değiştirilmesi şeklindeki görüşe katılmadıklarını belirtmiştir. Gölcüklü ayrıca, burada söz konusu olan af yetkisinin de özel af niteliğinde olduğunu ve temeli hükümlerlik yetkisine dayandığından mahkeme kararının değiştirilmesi niteliğinde olmadığını ifade etmiştir.³¹⁷

³¹²Cahit Tutum’un konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.440.

³¹³M.Fevzi Uyguner’in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.440–441.

³¹⁴**DMTD**, C.10, s.441–443.

³¹⁵**DMTD**, C.10, s.443.

³¹⁶Rıfat Bayazıt’ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.445.

³¹⁷**DMTD**, C.10, s.446–447.

114. madde Danışma Meclisin’ce daha önce kabul edildiği halde 113. maddeye paralel olarak yeniden düzenlenmiştir.³¹⁸

“E) Sorumsuzluğu

MADDE 114.– Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir; sorumsuzluğu sonucu bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

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

a) *Yasama ile ilgili olanlar:*

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak.

Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak.

Anayasa Mahkemesinden iptal kararının yeniden incelenmesini istemek.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertelenmesini istemek.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

b) *Yürütme alanına ilişkin olanlar:*

Başbakanı atamak.

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırarak.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek.

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak.

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak.

Ölüm cezasını müebbed hapis cezasına çevirmek.

Üniversite rektörlerini seçmek.

c) *Yargı ile ilgili olanlar:*

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek”.

Bu madde ile ilgili yeni bir önerge verilmediğinden oylamaya sunulmuş ve 114. madde Anayasa Komisyonu’ndan geldiği şekliyle kabul edilmiştir.³¹⁹

³¹⁸DMTD, C.10, s.449.

³¹⁹DMTD, C.10, s.450.

Madde, cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğini açık bir şekilde göstermiş olduğundan olumlu bir düzenlemeydi. Nitekim cumhurbaşkanının konumunu tartışmalı hale getiren de; hangi görevleri tek başına, hangilerini ise başbakan ve ilgili bakan ile birlikte yapacağını belirsiz olmasıydı. Zaten, tasarının geneli üzerindeki konuşmaların büyük bir bölümünde, bu hususun altı çizilmiştir. Durum böyle olmasına karşın, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 113. ve 114. madde birleştirilerek 105. madde olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, “Bu düzenlemede Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir” gerekçesi ile cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğine ilişkin hüküm madde metninden çıkarılmış ve geçmişte ve Danışma Meclisi’nde tartışma yaşanmamış gibi günümüzdeki tartışmalara zemin hazırlanmıştır.³²⁰

ea) Başbakanı Azil Yetkisi

Bu madde hem kamuoyunda hem de Danışma Meclisi’nde büyük tartışmalara neden olmuş ve hükümet sisteminde belirsizlik yarattığına inanılan en önemli madde bu olmuştur.

“II. BAKANLAR KURULU

A.Kuruluş

MADDE 126.- Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanır; usulüne uygun olarak Cumhurbaşkanınca görevine son verilebilir.

*Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir”.*³²¹

Dokuz üye, başbakanın dışarıdan seçilebilme imkânı ile cumhurbaşkanının, başbakanın ve bakanların görevlerine son verebilmesinin madde metninden çıkarılması için önerge vermiştir.³²²

Önergesi hakkında söz alan Abdülbaki Cebeci, Cumhuriyetin kuruluşundan beri başbakanların hep meclis üyeleri arasından seçildiğini ve böyle bir geleneğin yerleşmiş bulunduğuna işaret etmiş ve bu usulü değiştirmenin makul bir sebebi olmadığını söylemiştir. Ayrıca, başbakan ve bakanların TBMM’ye karşı sorumlu olmaları nedeniyle cumhurbaşkanı

³²⁰Ertem, (1983), s.167.

³²¹DMTD, C.9, s.415.

³²²Abdülbaki Cebeci, Nurettin Ayanoğlu, Turgut Kunter, Mehmet Hazer, Mehmet Pamak, Halil Akaydın, Turgut Yeğenağa, Cahit Tufum ve Feyzi Feyzioğlu’nun önergeleleri için bkz. DMTD, C.9, s.415–416.

tarafından azledilmelerinin demokratik cumhuriyet parlamenter sistem ve milli egemenliğe aykırı olduğunu ifade etmiştir.³²³

Aldıkaçtı, Ali Fuat Başgil, Bülent Nuri Esen, Mümtaz Sosyal, Hauriou ve Borthélemy Duez'den pasajlar okuyarak, “tayin keyfiyeti azli de beraberinde getirir” şeklinde bir ilkenin esasen mevcut olduğunu ve bu müelliflere dayanarak parlamenter sisteme uygun bir düzenleme getirildiğini belirtmiştir. Ona göre, bakanlar cumhurbaşkanının bakanlarıydı. Başbakan sadece onların yöneticisiydi. Bakanlar kurulu, parlamentodan kaynaklanmazdı. Bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının kurduğu bir heyetti; ancak varlığını sürdürebilmesi için parlamentonun güvenini haiz olması gerekirdi, dolayısıyla getirilen sistemle uyumluydu. Bakanlar kurulu cumhurbaşkanınca atanınca göreve başladılar; meclisten güven almakla değil. Bakanlar kurulu, cumhurbaşkanınca atandığı anda görevine başlamıştır ve cumhurbaşkanı o andan itibaren bakanlar kurulunu azledebilirdi. Ancak, meclisten güvenoyu almış bir bakanlar kurulunu azledeirse meclisteki çoğunlukla ihtilafa düşmüş olur; tarafsızlık niteliğini yitirirdi. Bu yüzden, bundan sonraki sorunların meclis ve bakanlar kurulu arasında çözülmesi gerekmektedir. Bu çözüm, meclisin bakanlar kurulunu düşürmesi, başbakanın da cumhurbaşkanından meclis seçimlerinin yenilenmesini istemesi seçenekleri ile olacaktı. 1961 Anayasası da, sunulan tasarı gibi aynı yöntemi öngörmekteydi. Bundan dolayı, cumhurbaşkanının başbakan ve bakanları azledebilmesi sorun değildi. Sorun, bakanlar kurulunu azlettiğinde ortaya çıkardı. Bu düzenleme, Belçika, Danimarka, İngiltere ve Almanya Anayasalarında da vardı.³²⁴

Aldıkaçtı, başbakan ve bakanların dışarıdan seçilmesi yönteminin Belçika Anayasası'na da benimsendiğini söylemiştir. Aldıkaçtı'ya göre, önerileri parlamentodan bir bakanlar kurulunun çıkamadığı olağanüstü durumlarda, krizleri engellemek için gerekli bir yoldu. Aksi durumda, yani parlamentoda bakanlar kurulunu oluşturacak bir çoğunluk bulunduğu sürece, cumhurbaşkanının onun liderini başbakan seçmek dışında bir seçeneği yoktu.³²⁵

Aldıkaçtı, bu düzenlemelerin parlamenter sistem esas alınarak yapıldığını; hem parlamenter sistemin kabul edilip hem bu düzenlemelerden vazgeçmenin mümkün olmadığını söyleyerek konuşmasını tamamlamıştır.³²⁶

Akif Erginay, hem cumhurbaşkanının hem de başbakanın meclis dışında seçilmesi durumunda parlamenter sistemin dışına çıkılacağını söylemiştir.³²⁷

³²³DMTD, C.9, s.416–417.

³²⁴Orhan Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.417–418.

³²⁵DMTD, C.9, s.418–419.

³²⁶DMTD, C.9, s.419.

Aldıkaçtı'nın Erginay'a yanıtı şöyleydi: Cumhurbaşkanının meclis dışından seçilmesi durumunda, seçimi TBMM yapacağından, millet adına yapılan bir seçim sözkonusudur; bu yüzden dışarıdan seçilen cumhurbaşkanının hukukiliği ve meşruluğu tartışılmaz. Başbakanın da, görevine devam edebilmesi meclisin güvenine bağlıdır. ABD'de başkan, hiç bir sorumluluğu olmayan sekreterleri kendi seçmektedir. Yani, bu, bir sistem meselesidir. Bunun demokrasiyle milli egemenlikle ilgisi yoktur. Ayrıca getirilen düzenlemeye göre, cumhurbaşkanı istediği zaman değil, meclisten güvenoyu alamayan bir başbakanın istifa etmemesi ve seçimlerin yenilenmesini de istememesi durumunda azil yetkisini kullanacaktır, bu açıklamalar gerekçede de mevcuttur.³²⁸

Aldıkaçtı, gazetelerde çıkan bir yazıda, “1961 Anayasasında Başbakan daha iyi durumdaydı ve 1982 Anayasasının Anayasa Komisyonu Başkanı, Başbakanı kuvvetlendirdiklerini ileri sürüyor, bu doğru değil”³²⁹ ifadesinin yer aldığını; bunun doğru bir tespit olmadığını söylemiştir. Aldıkaçtı, 1961 Anayasası'nın 105. maddesinde, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar” ifadesiyle başbakanın koordinatör ve “Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir” ifadesi ile denetimci olduğunu; tasarının 129. maddesi ile ise, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun genel siyasetini belirler ve Bakanlarla işbirliği halinde yürütür” ifadesi ile başbakana 1961 Anayasası'nda olmayan devletin politikasını belirlemek ve yürütmek görevinin verildiğini belirtmiştir. Aldıkaçtı'ya göre, başbakan bu politikasını yürütmekte bir bakanın aczini görürse, onun değiştirilmesini cumhurbaşkanından isteyebilecekti. Aldıkaçtı, kuvvetli bir icra ile başbakan ve başbakanın yönetiminde bir bakanlar kurulunu, başbakanın sorumluluğu altında bulunan programın başbakan tarafından hazırlanmasını kast ettiklerini ifade etmiştir. Aldıkaçtı, bakanlar kurulunda başbakana özel bir yer verdiklerini; sorumlu olanın başbakan olduğunu; bu nedenle, başbakanın görevini yapmayan bir bakanın çekilmesini istemek hakkına sahip bulunduğunu belirterek, “bütün sistem içerisinde kuvvetlendirilen icra kuvvetinde Bakanlar Kurulu ve onun Başbakanı” olduğunu söylemiştir.³³⁰

Cumhurbaşkanının başbakanı dışarıdan atama ve azletme yetkisine sahip olması Danışma Meclisi'nde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Anayasa Komisyonu Başkanı Aldıkaçtı, maddenin aynen muhafazası konusunda direnmiş ve üyeleri ikna

³²⁷Akif Erginay'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.420–421.

³²⁸Orhan Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.420–422.

³²⁹Bahri Savcı'nın 02.09.1982 tarihinde Cumhuriyet Gazetesinde yayınlanan “Yanlış, Yanlış!...” makalesi kastediliyor GB.

³³⁰Orhan Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.423.

edememesini açıklamalarının anlaşılmasına bağlama eğilimi içine girerek ısrarcı bir tutum takınmış; ancak durumu açıklığa kavuşturacak düzenlemelerin yapılabileceğini ifade etmiştir.³³¹

Cahit Tutum, yazısız kuralların yazılı hale getirilmesinin tartışmalara yol açtığını belirtmiştir: “Yazısız kuralları yazılı hale getirdiğiniz zaman başlar tartışma. Şimdi sorumsuzluk ilkesi kabul ettik. Sorumsuzluk ilkesi kabul ettiğimiz Cumhurbaşkanına, yazılı olarak birtakım yetkileri verdiğimiz zaman, ihtilafa yol açıyorsunuz demektir, fevkalade dikkatli davranmamız lazım. 102’nci maddede 1961 Anayasasında, ‘Başbakan, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır’ der. Gayet net. Bunun bir anlamı var, benim anladığıma göre, Başbakan atanamaz”.³³²

Aldıkaçtı, Tutum’un yazısız kuralların yazılı hale getirilmesine karşı çıkışını anlamsız bulmuştur: “Şimdi bunu normatif hale getirmenin, eğer inanılan bir kural ise, bunun ne gibi zararı olur?.. Ben bunu doğrusu düşünemiyorum ve bütün bu tartışmada, Devlet Başkanlığına karşı Ortaçağdan beri devam ede gelen, bu asrın başında kaybolan şüphenin bizim Meclisimizde, bizde devam ettiğini görüyorum. Aslında 1961 Anayasasının uygulandığı sürede Devlet başkanlarının keyfi idareleri, Anayasaya aykırı tasarrufları değil, Devlet başkanlarının silik kalmaları tenkit konusu olmuştur, zayıflamıştır, hatta Sayın Devlet başkanlarımızdan birisi ‘yetkim nedir onu bilemiyorum’ demiştir. Yani Devlet Başkanı, bizde bir tehlike olmaktan çıkmıştır, hukuk düzeniniz bu sonuca varmıştır.”³³³

Turhan Güven, Türkiye’de güvenoyu alamamış bir hükümetin çekilmediğine rastlanmadığını; ama güvenoyu alamayacağı açıkça belli olan hükümetlerin kurulduğunu; bu yüzden sorumluluğu bulunmayan bir makamca, güvenoyu alamayacağı belli olan bir hükümetin gelecekteki dönemlerde de kurulabileceğini ifade etmiştir.³³⁴

Tülay Yöney ise, dışarıdan atanan başbakanın meclis seçimlerini yenilenmesi isteminde bulunmasına itiraz etmiştir.³³⁵

Aldıkaçtı, aynı yönde soru ve eleştirilerin karşısında ikna edici olamadığına şaşırılmış ve “... sakın, karşı olan arkadaşlarım da başarı elde ettiklerini sanmasınlar; ama koyacağız. Mesele o değil. Mesele bir inatlaşmaya döndü. Ben inatçı değilim; gördünüz, bütün şeyleri kabul ettim. Ama şimdi, demek ki anlatma gücüm yeterli değil; anlatamadım. Bunu kabul

³³¹Orhan Aldıkaçtı’nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.417–431.

³³²Cahit Tutum’un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.426.

³³³Orhan Aldıkaçtı’nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.426–427.

³³⁴Turhan Güven’in konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.427–428.

³³⁵Tülay Yöney’in konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.428–429.

ediyorum ve arkadaşlarım ısrar ettiler”³³⁶ sözleriyle de düzenlemedeki kendi ısrarını da ortaya koymuştur.

Aldıkaçtı, ayrıca krizleri çözmek üzere dışarıdan atanan başbakanın meclisi feshedemeyeceğini; fesih talebinde bulunsa bile, bu talebin cumhurbaşkanı tarafından değerlendirileceğini ifade etmiştir: “Devlet başkanının bunu değerlendirmesi mümkündür... parlamenter sistemde devlet başkanı yok gibi görünür ama,... devlet başkanı yedi sene içinde politikaya hâkim olarak devleti gerçekten başbakanla beraber idare edebilir. Onun içindir ki, bu kitapta da yazıyor, çift başlı devlet sistemi, bisefal devlet sistemi diye”.³³⁷

Selçuk Kantarcıoğlu, tasarı ile tüm kesimlere yeterince teminat verildiğini; ancak bakanlar kuruluna teminat verilmediğini; her an azledilebilecek durumda bulunduğunu ifade etmiştir: “Biz başbakan mı tayin ediyoruz, yoksa Reiscumhura başkatip mi? Bakanlar kurulu da o başkatibin sekreterleri durumuna düşer”. Kantarcıoğlu, bu duruma yol açmamak için, azil müessesesine yer verilmemesi gerektiğini belirtmiştir.³³⁸

Aldıkaçtı, meclisin güvenini haiz bir bakanlar kurulunun azledilemeyeceğini söyleyince; Kantarcıoğlu, “Bakan” diye müdahalede bulunmuş; Aldıkaçtı, buna, “Bakanı başbakan azlettirir ve müsaade buyurun da, devlet faaliyetlerinin yönetilmesinde bir bakanı başbakan azlettirebilsin. Türkiye’de bunun örneklerini gördünüz; ‘Hep beraber geldik, hep beraber gideceğiz’ diyen bakanlar gördünüz” cevabıyla başbakanın bakanı azlettirme yetkisine sahip bulunmasını savunmuştur.³³⁹

Yapılan oylama sonucunda başbakanın TBMM üyesi olma şartı ile azil müessesesinin kaldırılmasını öngören Cebeci ve Ayanoğlu’nun önergelerinin dikkate alınması kabul edilmemiştir.³⁴⁰

Mehmet Hazer, Komisyon’un eleştirilere rağmen ısrarcı davranmasını doğru bulmadığını açıklamıştır: “Komisyonun getirdiği birçok maddeler Yüce Heyetinizde tetkik ediliyor, karşı oylar çıkıyor, öneriler oluyor, Komisyon bir noktada direniyor, ısrar ediyor. Politikada direnmek, ısrar, hele bizim gibi bir mecliste faydalı olmaz”.³⁴¹

Hazer, Aldıkaçtı’nın parlamenter sistemin benimsendiğini söylemesine karşın, parlamenter sistemin zedelendiğini; parlamenter sistemde, parlamentonun güvenini haiz başbakanın sistemin temeli olduğunu; cumhurbaşkanının da birtakım yetkilere sahip bulunduğunu; ama hükümetin genel siyasetini yürütmek görevini üstlenen başbakanın

³³⁶DMTD, C.9, s.429.

³³⁷DMTD, C.9, s.430.

³³⁸Selçuk Kantarcıoğlu’nun konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.430–431.

³³⁹DMTD, C.9, s.431.

³⁴⁰DMTD, C.9, s.432.

³⁴¹Mehmet Hazer’in konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.433.

getirilen sistemde kapıkulu haline getirildiğini ve bu durumun millet tarafından kabul edilemeyeceğini ve kamuoyunda da başlıca tartışma nedeni olmasının nedeninin bu olduğunu vurgulamıştır. Hazer, ayrıca, “Tayin eden azletmeye de yetkilidir” kuralının istisnaları olduğunu; nitekim cumhurbaşkanının atadığı, ama azledemediği görevlilerin de bulunduğunu ve başbakanın da bu istisnalardan biri olduğuna işaret etmiştir. Hazer, güvenoyu alamamış bir başbakanın değiştirilmesinin azletme olarak nitelendirilemeyeceğini belirterek, “usulüne göre son verilir” ifadesinin bütün ilkeleri alt üst eden muğlâk bir ifade olduğunu ve bu tür şüphe uyandıracak ifadelerden kaçınmak gerektiğini söylemiştir. Yine, istisnai hallerde dışarıdan başbakan atanabileceği ifade edildiği halde, sanki asıl kuralmış gibi, “içeriden veya dışarıdan” ifadeleriyle aynı muğlâklığa neden olduğuna dikkat çekmiştir.³⁴²

Hazer’in, Kunter’in, Pamak’ın, Akaydın’ın ve Yeğenağa’nın, “usulüne uygun olarak Cumhurbaşkanınca görevine son verilebilir” kaydının madde metninden çıkarılmasına ilişkin önergelerinin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmiştir. Buna karşın Tutum ve Feyzioğlu’nun, “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır” ve Tutum’un, “Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır” önergelerinin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmemiştir.³⁴³ Ancak, daha sonra Danışma Meclisi’nce yeniden düzenleme yapılırken, “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır” ifadesi kabul edilerek başbakanın parlamenter olma şartı getirilmiştir.³⁴⁴ Bu madde Milli Güvenlik Konseyi tarafından aynen kabul edilmiş, ancak gerekçe değiştirilmediği için gerekçede cumhurbaşkanının azil yetkisine sahip olduğu açıklanmaktadır.³⁴⁵ Ne var ki, bu gerekçenin madde düzenlemesi karşısında bir geçerliliği yoktur.

eb) DDK ile İlgili Görev ve Yetkileri

Bu madde, cumhurbaşkanına denetim alanında da görev ve yetkiler verilmiş olması bakımından Türk Anayasa Hukuku uygulamasında bir ilktir.

“B. Devlet Denetleme Kurulu

MADDE 152.-...Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak

³⁴²DMTD, C.9, s.433–434.

³⁴³DMTD, C.9, s.434–435.

³⁴⁴DMTD, C.10, s.417.

³⁴⁵Ertem, (1983), s.169–170.

kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar; sonuçları rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar.

Silahlı kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur; üyeler ve üyeleri içinden Başkan, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

...³⁴⁶

Cahit Tutum, Turgut Yeğenağa, Mehmet Pamak ve Halil Akaydın bu maddenin tasarıdan çıkarılması yönünde değişiklik önergesi vermiştir.³⁴⁷

Tutum, ülkede yukarıdan aşağıya geniş bir denetim ağı bulunduğunu; bu nedenle, Türkiye’de denetim eksikliğinden çok güçsüz icra, yetkisiz birtakım idari kademelerin yaratılmış olduğunu vurgulamıştır: “Cıvıllık buradadır, denetimde değildir. O halde hastalık yanlış teşhis edilmiştir”.³⁴⁸ Tutum da, güçsüz icra teşhisi koyup güçsüzlüğün kaynağını yetkisizlikte bulmuş ve DDK ile ilgili maddenin metinden çıkarılmasını istemiştir. Tutum, buna rağmen bu kurula ihtiyaç duyuluyorsa, idarenin yeniden düzenlenmesi çabalarını boşa çıkarmamak için DDK ile ilgili düzenlemelerin anayasal düzeyde değil, yasal düzeyde olmasının daha doğru olduğunu savunmuştur. Tutum’a göre, yasal düzenlemenin faydası şudur: Kurul faydalı bulunursa varlığını sürdürecektir, işlevini yerine getiremezse 1947’lerde, 1948’lerde başbakanlığa bağlı Merkezi Teftiş Heyeti gibi varlığına son verilecektir. Tutum, DDK yerine ombudsmanın daha faydalı olabileceğini söylemiştir.³⁴⁹ Tutum, ayrıca, cumhurbaşkanlığının bir bakanlığın yaptığı siyasi ve idari işlemlerini denetlemesinin, özellikle, cumhurbaşkanının hükümetten farklı bir partiden olması durumunda ciddi ihtilaflara yol açabileceğine işaret etmiştir.³⁵⁰

Yeğenağa da, Türkiye’de denetimin olağandan fazla olduğunu; hatta denetimin bazen iş görülemez hale gelmesine yol açtığını; bunlara bir yenisini eklemenin gereksiz olduğuna değinmiştir. Ona göre, cumhurbaşkanı Türkiye’de denetim imkânlarından her zaman faydalanabilecekti. Bunun dışında Yüksek Murakabe Heyeti ve MİT’ten de

³⁴⁶Danışma Meclisi, B:144, 06.09.1982, O:3, **DMTD**, C.9, s.643–644.

³⁴⁷**DMTD**, C.9, s.644.

³⁴⁸Cahit Tutum’un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.645.

³⁴⁹**DMTD**, C.9, s.644–645.

³⁵⁰**DMTD**, C.9, s.650.

yararlanılabilirdi. Yeğenağa, ayrıca DDK'nın bürokratlar arasındaki çekişmelerde araç olarak kullanılabilmesine, dolayısıyla hükümet ve cumhurbaşkanı arasında sürtüşmelere yol açabileceğine işaret ederek olağanüstü durumlar için düşünülmüş Kurul'un olağan dönemdeki sakıncalarını göstermek istemiştir: “Bugün için fevkalade durum var, bugün için böyle bir kurula ihtiyaç var; fakat yarın ki kurulacak siyasi partilere müstenit parlamenter rejimin neticesinde, böyle bir kurumun faydadan ziyade, zarar getireceğine kaniim ve Türk Milletini de bu zarardan şimdiden koruyalım”.³⁵¹

Akif Erginay, anayasanın felsefesinin tamamen ortaya çıktığına dikkat çekmiştir: “Anayasamızın hazırlanış metodu artık ortaya tamamen çıkmaktadır. Ya 12 Eylül'den önceki olayların, büyütülerek ve tekrar ortaya çıkmasını önlemek bakımından bazı hükümler getirilmiş veya 12 Eylül'den sonra konulmuş bir kısım müesseselerin muhafazası düşüncesi hâkim olmuştur; kısmen de olsa”.³⁵² Erginay, her bakanlığın bir denetim organı varken, bunların üstünde cumhurbaşkanlığına bağlı bir denetim organının, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesiyle bağdaşmayacağını belirtmenin yanı sıra, bu maddenin iki başbakan yaratacağını ifade etmiştir: “Şimdi, siz bu maddeyi kabul ederseniz, ortada adeta iki tane başbakan olacaktır; birisi bildiğimiz başbakan ve Cumhurbaşkanı. Çünkü Cumhurbaşkanı, belki gizli anlamda üstelik başbakanı da denetime tabi tutabilecektir.”³⁵³

Önerge aleyhine söz alan Feyzi Uyguner, “Anayasamız, bize alışılmışın üstünde yeni bir sistem getirmektedir; güçlendirilmiş idare veya güçlendirilmiş yönetim. Anayasanın birçok maddeleri bu espri içerisinde hazırlanmıştır ve bir zincirin halkaları gibi birbirine kenetlenmiştir”³⁵⁴ diyerek, 152. maddeyi güçlü yürütmenin parçalarından biri olarak görmüştür. Uyguner bu maddenin, cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili 113. maddenin tamamlayıcısı olduğunu; cumhurbaşkanının 113. maddedeki yetkilerini nasıl kullanacağını gösterdiğini; bakanlıkların da kendilerine ait denetim kurullarının olduğunu; ama bakanların emrinde olan bu tür kurulların objektif denetim yapamadığını; bunun sonucu olarak yönetimde herhangi bir suistimal ortaya çıktığı takdirde cumhurbaşkanının aydınlanamadığını ve bu konuda kamuoyuna bilgi sunamadığını belirtmiş ve bunları önleyecek kurum olarak DDK'nın varlığını faydalı bulmuştur. Ona göre, bu Kurul, “Devletin varlığını ispat edecektir. Zaten maddelerin bu şekilde düzenlenmesinin amaca da budur; Devletin güçlü olması, Devletin varlığını ortaya koyması, Devletin varlığının ve

³⁵¹Turgut Yeğenağa'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.646.

³⁵²Akif Erginay'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.647.

³⁵³**DMTD**, C.9, s.647.

³⁵⁴M.Fevzi Uyguner'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.645.

güçlü olmasının ispatı için bu hükümler getirilmiştir. Bu da, zincirin halkalarından birisini teşkil etmektedir”³⁵⁵.

Önerenin aleyhinde söz alan Halil Erdoğan Gürel de, tasarının Danışma Meclisi’ne gelmesinden itibaren en çok üzerinde durulan konunun güçlü yürütme olduğunu ve bu yürütmenin başında cumhurbaşkanının bulunduğuna dikkat çekerek cumhurbaşkanının güçlü olabilmesi için bilgi sahibi olmasının önemine değinmiştir. Gürel, bakanlıklara bağlı denetim organlarının siyasi iktidarın etkisi altında kaldığını; bu yüzden cumhurbaşkanına objektif bilgilerin verilemeyeceği belirtmiş; ayrıca, DDK’nın tespitte bulunmakla yetineceğini söylemiştir. Ona göre, bu nedenle yani sadece bilgi toplamak amacıyla kurulan ve siyasi iktidarın emrinde olmayan bir organın hiç bir sakıncası yoktu. Gürel, bu maddenin, cumhurbaşkanının konumunu güçlendireceğini ve bu anlamda faydalı olacağını da vurgulamıştır: “Cumhurbaşkanının, belki şimdiye kadar verilen tayin yetkileriyle kuvvetli olduğunu söylediğimiz maddelerin dışında, en kuvvetli madde budur. Yoksa bir mahkeme başkanının tayin edilmesi Sayıştay Başkanının, TRT Genel Müdürünün tayin edilmesi ona güç kazandırmaz; ancak icra ile ilgili konularda bilgi sahibi olabilmesi ve bu bilgilerin değerlendirilmesi konusunda uzmanlardan istifade etmesi, ancak kendisine kuvvet kazandırır”³⁵⁶.

S.Feridun Güray, DDK’nın yaptığı incelemeler sonucunda cumhurbaşkanına bilgi vermek dışında bakanlık müfettişleri gibi inceleme ve soruşturma sırasında açığa alma, adli mercilere teslim etme gibi etkili yetkilere sahip olmadıklarını; bundan dolayı, giderek uygulanmaz hale geleceklerini belirtmiştir. Güray, önemli iki konuya işaret etmiştir: Bir konu hakkında bakanlık müfettişi ile DDK’nın farklı değerlendirmeleri halinde hangi rapora itibar edileceği sorunu ile DDK raporunda örneğin, herhangi bir genel müdürün görevden alınması gerektiği rapor edilip de, siyasi iktidar tarafından raporun gereğinin yapılmaması durumunda ne olacağı sorunu.³⁵⁷

Kamer Genç, tasarının denetim konusundaki temel esprisini eleştiren bir konuşma yapmıştır. Genç, idarenin hukuka uygunluk denetiminin yargı organlarına ait bir yetki olduğunu; bu denetimin DDK’ya verilmesi ile yargı alanına müdahale edildiğini belirtmiştir. Genç de, DDK raporu ile bakanlık raporu arasındaki çelişkinin sürtüşmeye yol açacağına dikkat çekmiştir.³⁵⁸

³⁵⁵DMTD, C.9, s.645–646.

³⁵⁶Halil Erdoğan Gürel’in konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.647–648.

³⁵⁷S.Feridun Güray’ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s. 650–651.

³⁵⁸Kamer Genç’in konuşması için bkz. DMTD, C.9, s. 651.

Komisyon adına konuşan Aldıkaçtı, ombudsman önerisine, parlamentoyu temsil eden bir organ olması dolayısıyla itiraz etmiş; amaçlarının, “idarenin hukuka uygunluğunu düzenli ve verimli yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması” ile cumhurbaşkanının 113. maddedeki yetkilerinin gereğini yerine getirmeyi sağlamak olduğunu ve Kurul’un yetkisinin, sadece rapor sunmakla sınırlı olduğunu belirtmiştir. Ona göre, bu yüzden sistem sakıncalı değildi. Hem geçmişte yaşanan suiistimler yaşanmazsa, bu tür bir denetime ihtiyaç kalmaz ve anayasanın bu maddesi ölü bir madde haline gelecekti. Ama bu suiistimler sürdüğü müddetçe böyle bir organa ihtiyaç vardı. Ayrıca, bu organın denetim dışında, idari işlerin daha iyi yürütülmesi ve geliştirilmesi ve bu konuda cumhurbaşkanını aydınlatıcı fonksiyonu mevcuttu. Bu fonksiyonun gerçekleştirilmesi için de bu organa ihtiyaç duyulmuştu. Aldıkaçtı’nın konuşmasının devamında yöneticilere karşı olan şüphenin de etkili olduğunu görüyoruz: “Binaenaleyh, Türkiye’nin bir sosyal gelişmesi vardır, o sosyal gelişme devam edecektir, insanlar daha kültürlü olacaktır, vazifelerine daha bağlı olacaktır, makamlara daha iyi kişiler gelecektir ve ancak ondan sonra denetim müesseseleri önemlerini yitireceklerdir. O güne kadar Devlet Başkanına bu tür bir denetim imkânı vermek, Devleti yukarıdan tarafsız olacak olan hukuken ve en nihayet kendini yetiştirmesi ölçüsünde hiçbir siyasi partiye meyilemeyecek olan Devlet Başkanının bu şekilde bir denetimiyle belki daha iyi bir idare tarzının sağlanmasına geçileceği düşünülebilir.”³⁵⁹

DDK’nın tasarı metninden çıkarılmasına ilişkin önerilerin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmemiştir.³⁶⁰ “Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur” hükmü, Milli Güvenlik Konseyi tarafından, bu husustaki düzenlemenin kanun koyucuya bırakılması gerekçesi ile madde metninden çıkarılmış ve redaksiyona tabi tutulmak suretiyle 108. madde olarak düzenlenmiştir.³⁶¹

ec) Olağanüstü Hallerle İlgili Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı, olağanüstü hallerle ilgili düzenlemelerde bakanlar kurulunun şefi durumuna getirilmiştir. Bu dönemde başkanlığında toplanan bakanlar kurulu ile birlikte olağanüstü yönetimlerin her türünü ilan etme yetkisine kavuşturulduğu gibi, anayasal yargı denetimine tabi olmayan KHK çıkarma yetkisine de sahiptir.

“IV. Olağanüstü yönetim usulleri

A. Olağanüstü haller

1- Tabi afet ve ağır ekonomik bunalım hallerinde olağanüstü hal ilanı

³⁵⁹ DMTD, C.9, s.648–649.

³⁶⁰ DMTD, C.9, s.652.

³⁶¹ Ertem, (1983), s.169.

MADDE 135.- Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir".³⁶²

Tutum, 135, 136 ve 137. maddelerin birleştirilmesine ilişkin bir önerge vermiştir. Ayrıca, bu önergede olağanüstü hal süreleri kısaltıldığı gibi, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile birlikte KHK çıkarabilme yetkisine son verilmiştir.³⁶³

Tutum, önergesi hakkında söz almış ve en çok, "Olağanüstü hal süresince, Olağanüstü Hal Kanununa dayanarak, durumun gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilir" kısmına itiraz ettiğini; bu süre zarfında KHK çıkarılabilmesini ilkece kabul ettiğini; ancak cumhurbaşkanına böyle bir yetki verilmesini hukuken uygun bulmadığını; bunun, fiilen de mümkün olmayacağını söylemiştir.³⁶⁴

Komisyon adına söz alan Aldıkaçtı, uzun tartışmalar sonucunda olağanüstü yönetim usullerini üç ayrı bölümde düzenlemenin daha uygun bulunduğu sonucuna vardıklarını söylemiştir. Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım halinde geçerli olacak olağanüstü hal ile şiddet olaylarının yaygınlaşması hallerinde geçerli olacak olağanüstü halin farklı özellikler gösterdiğini; tabii afet ve ağır ekonomik bunalımı ayırarak 1961 Anayasası'nın öngördüğü sıkıyönetimi ikiye böldüklerini; şiddet olayları az olduğu durumlarda olağanüstü hal imkânı getirilerek, olağanüstü halin, Silahlı Kuvvetlerin siyasi arenadan uzaklaştırılmak için bir önlem olarak düşündüklerini belirtmiştir.³⁶⁵

Yapılan oylama sonucunda maddelerin birleştirilmesini öngören önergenin dikkate alınması kabul edilmemiştir.³⁶⁶

Mahmut Akkılıç ve Mehmet Akdemir, "tehlikeli insan ve hayvan salgın hastalıkları" ibaresinin eklenmesi doğrultusunda bir önerge vererek tehlikeli salgın hastalık durumlarında da ekonomik sorunlar olacağına göz önünde bulundurdıklarını belirtmiştir.³⁶⁷

³⁶²DMTD, C.9, s.504.

³⁶³"Madde 135.- Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, tabii afet veya ağır ekonomik bunalım hallerinde 3 ayı; anayasa ile kurulan özgür demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde ise 2 ayı geçmemek üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde olağanüstü hal ilan edebilir.

Olağanüstü hal kararı Resmi Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi, tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis olağanüstü hal süresini kısaltabilir, uzatabilir veya kaldırabilir.

Olağanüstü halin her defasında iki ayı geçmemek üzere uzatılması Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır.

Şiddet hareketleri ve olayları nedeniyle ilan edilen olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamalar ile tabii afet ve ağır ekonomik bunalım nedeniyle ilan edilen olağanüstü hallerde uygulanacak yönetim usulleri Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir". DMTD, C.9, s.504.

³⁶⁴Tutum'un konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.504-505.

³⁶⁵Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.505-506.

³⁶⁶DMTD, C.9, s.506.

Aldıkaçtı, bu görüşe katıldığını; ancak tehlikeli salgın hastalıkları tabii afet içinde mütalaa ettiklerini ifade etmiş ve bu ifadenin eklenip eklenmemesi hususunu Danışma Meclisi'nin takdirine bırakmıştır.³⁶⁸

Erginay, ekonomik bunalım kavramının belirsiz olduğunu, kıtlık, enflasyon veya depresyon hallerinden hangisine inhisar ettiğinin belirli olmadığını ifade etmiştir.³⁶⁹ Öney ise, bu belirsizliğin olağanüstü hal ilanının kötüye kullanımına zemin hazırlayacağına dikkat çekmiştir. Öney, ayrıca, temel hak ve hürriyetlerin esasen genel sağlık nedeni ile sınırlandırılabilirliğini; bu nedenle bu durumun 12. madde ile halledilip halledilemeyeceğini ve 139. maddede vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulabileceği hükmüne karşın, 137. maddede olağanüstü hallerde vatandaşlara para yükümlülüklerinin getirilebilmesi kısmının açıklanmasını istemiştir.³⁷⁰

Aldıkaçtı, 12. maddedeki genel sağlık kıstasının normal dönemler için geçerli olup salgın durumlarında olağanüstü dönemlerde olağanüstü halin devreye gireceğini ifade etmiştir. Aldıkaçtı, olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para yükümlülüklerinin Olağanüstü Hal Kanununda düzenleneceğini ve Olağanüstü Hal Kanuna ilişkin KHK'lerin geçerli olacağını; hükümetin siyasi sorumluluğa sahip olmasından bahisle, insan hakları ve devlet fonksiyonları ile bağdaşmayan bir yönü bulunmadığını; 1961 Anayasası'nda da aynı düzenlemenin mevcut olduğunu; ancak tatbikat kanunları çıkartılmadığı için ekonomik krizin çözülmesi için birçok sorun yaşandığını söylemiştir.³⁷¹

Tutum da, ekonomik bunalım kavramındaki belirsizliğe işaret etmiştir. Tutum, ayrıca, tehlikeli salgın hastalık durumunda mülki idari amirlerinin olağanüstü tedbirler alma yetkisine sahip bulduklarını; bu tedbirler yerine olağanüstü hal ilanı zorunluluğu bulunup bulunmadığını sormuştur.³⁷²

Halil Akaydın da bir açıklama getirerek Hıfzısıhha Kanunu'nda il hıfzısıhha meclislerinin tehlikeli hastalıklarda emredici kararlar aldıklarını ve bunun hemen yürürlüğe girdiğini belirtmiştir.³⁷³

Akdemir, Akaydın'ın söz ettiği konunun mahalli olduğunu; oysa önergelerin daha geniş bir durumu kapsadığını belirtmiştir.³⁷⁴

³⁶⁷ Mahmut Akkılıç ve Mehmet Akdemir'in önergesi ve konuşmaları için bkz. **DMTD**, C.9, s.507–508.

³⁶⁸ Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.508.

³⁶⁹ Erginay'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.508.

³⁷⁰ Öney'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.508–509.

³⁷¹ Aldıkaçtı'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.509.

³⁷² Tutum'un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.509–510.

³⁷³ Akaydın'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.510.

³⁷⁴ Akdemir'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.510.

Aldıkaçtı, ekonomik bunalım, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklarda olağanüstü hal ilanı için ağır bir durumla karşı karşıya kalınması gereğini ve bakanlar kurulunun durumun ağırlığını göz önünde bulundurarak böyle bir karar verebileceğini ifade etmiştir.³⁷⁵

Danışma Meclisi, “tehlikeli salgın hastalıklar” ibaresinin tabii afetten sonra madde metnine eklenmesini kabul etmiştir.³⁷⁶

A.Asım İğneciler ve Azmi Eryılmaz olağanüstü hal ilanı nedenlerini birleştiren ve bu yetkiyi cumhurbaşkanına veren bir değişiklik önergesi vermiştir.³⁷⁷

Önerge üzerine konuşan Eryılmaz, cumhurbaşkanına bu yetkinin tanınması ihtiyacını iki gerekçeye dayandırmıştır: Birincisi, Anayasa’nın temel esprisine uygun olarak bu yetkinin, cumhurbaşkanının geniş yetkilere sahip olmasıyla ilintili olması. İkincisi ise, bakanlar kurulu karar verdiği takdirde gecikmelere neden olabileceği riski.³⁷⁸

Önergenin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmemiştir.³⁷⁹ Bu madde, kabul edilen değişiklik önergesi paralelinde, “tehlikeli salgın hastalıklar” ibaresinin eklenmesiyle kabul edilmiş ve Milli Güvenlik Konseyi tarafından 119. madde olarak düzenlenmiştir.³⁸⁰

“2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedenleriyle olağanüstü hal ilanı.

*MADDE 136.-Anayasa ile kurulan özgür demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde de, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi iki ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir”.*³⁸¹

Halil Evliya, sürenin önceki maddede altı ay bu madde de iki ay olarak düzenlendiğini; her ikisinin yeknesak olması için altı ay olarak kabulünü önermiştir.³⁸²

³⁷⁵ Aldıkaçtı’nın konuşması için bkz, **DMTD**, C.9, s.510.

³⁷⁶ **DMTD**, C.9, s.512–513.

³⁷⁷“Madde 135.- Devletin varlık ve bağımsızlığını, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, devletin Anayasada belirtilen temel niteliklerini, kamu düzenini ve güvenini geniş ölçüde sarsacak tarzda iç ve dış etkenlerle iktisadi, siyasi, sosyal ağır şartların doğması yahut büyük afetlerin meydana gelmesi hallerinde yurdun bir bölümünde veya tamamında Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü yönetim ilan edilebilir.

Olağanüstü yönetimle ilgili hususlar idareye verilecek görev ve yetkiler, hangi hürriyetlerin sınırlandırılacağı ve durdurulacağı, vatandaşlar için konulacak yükümlülükler kanunla düzenlenir”. **DMTD**, C.9, s.507.

³⁷⁸ Eryılmaz’ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.512.

³⁷⁹ **DMTD**, C.9, s.513.

³⁸⁰ Ertem, (1983), s.179.

³⁸¹ **DMTD**, C.9, s.513.

³⁸² **DMTD**, C.9, s.513.

Aldıkaçtı bu madde kapsamında hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sözkonusu iken; önceki madde de ekonomik düzen söz konusu olduğundan iki aylık bir sürenin yeterli olduğunu ifade etmiş; madde, bu şekli ile kabul edilmiştir.³⁸³ Ancak daha sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından, “Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra” hükmü eklenmiş ve iki ay 119. maddeye paralel olarak altı ay diye değiştirilerek 120. madde olarak kabul edilmiştir.³⁸⁴

“3. Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme

MADDE 137.-Anayasanın yüzotuzbeş ve yüzotuzaltı maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilanına karar verilmesi hallerinde, bu karar resmi gazetede yayınlanır ve hemen TBMM'nin onayına sunulur. TBMM, tatilde ise, derhal toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her biri iki ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir.

Ekonomik nedenlere dayalı olağanüstü hallerde, vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için geçerli olmak üzere, Anayasanın ondördüncü maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandıracağı veya durdurulacağı, halin gerektirdiği önlemleri alabilecekler ve bunlara verilecek yetkiler, kamu görevlilerinin durumlarında yapılabilecek değişiklikler ve olağanüstü yönetim usulleri, öncelikle Olağanüstü Hal Kanunda düzenlenir.

*Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu ile birlikte, olağanüstü hal kanuna dayanarak, durumun gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur; bunların Meclisce onaylanmasına ilişkin özel süre ve usul, içtüzükte belirlenir”.*³⁸⁵

Bahtiyar Uzunoğlu, ikinci fıkranın düzenleme şeklinin daha açık olması için bir önerge vermiştir.³⁸⁶ Aldıkaçtı Uzunoğlu'nun önergesine katıldığını ifade etmiştir.³⁸⁷

A.Fehmi Kuzuoğlu, Adnan Orel, Rıfat Beyazıt, Turgut Kunter ve Muhsin Zekai Bayer, “vatandaşlar” deyiminden sonra “ile özel ve tüzel kişiler” deyimlerinin ilavesini istemiştir.³⁸⁸

³⁸³ DMTD, C.9, s.514.

³⁸⁴ Ertem, (1983), s183.

³⁸⁵ DMTD, C.9, s.514.

³⁸⁶“Madde 137.- Fıkra 2: Ekonomik nedenlere dayalı olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için geçerli olmak üzere, Anayasanın 14üncü maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi hizmetler verileceği, görevlilerin durumunda ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, öncelikle olağanüstü hal kanununda düzenlenir”. DMTD, C.9, s.514.

³⁸⁷ DMTD, C.9, s.514.

³⁸⁸ DMTD, C.9, s.514.

Komisyon adına konuşan Gölcüklü, vatandaş tabirinin yabancı olmayan tüm özel ve tüzel kişileri kapsadığını açıklamıştır.³⁸⁹

Tutum, ekonomik bunalımın belirsizliği konusundaki tereddüdünü yenileyerek bu hallerde hak ve özgürlüklerin sınırlanabilecek olmasına itiraz ederek, bu bahane ile sendikal faaliyetler dâhil, ücret, çalışma, sözleşme, haberleşme, konut özgürlükleri, siyasi partiler gibi hakların durdurulabileceğini ve askıya alınabileceğini iddia etmiştir. Bu nedenle, hak ve özgürlüklerin şiddet olayları nedeni ile ilan edilen olağanüstü hallerle sınırlandırılmasını önermiştir.³⁹⁰

Öney, Aldıkaçtı'nın altı aylık süreyi reddetme gerekçesi olarak; şiddet olaylarında hak ve özgürlüklerin kısıtlanabileceğini, ekonomik bunalım hallerinde kısıtlanamayacağını söylediğini; ancak ekonomik bunalım hallerinde sınırlanamayacağı ile "Olağanüstü hallerin her türü için geçerli olmak üzere Anayasanın 14 üncü maddesindeki temel hak ve özgürlüklerini nasıl sınırlanacağı" ifadelerinin birbirleriyle bağdaşmadığına dikkat çekmiştir.³⁹¹

Aldıkaçtı ise, tutarlı konuştuğunu; çünkü tüm hallerin Olağanüstü Hal Kanunu'nda gösterileceğini ifade etmeye çalıştıklarını söylemiştir.³⁹²

Önergelerin dikkate alınması kabul edilmemiştir.³⁹³ Bu madde Milli Güvenlik Konseyi tarafından redaksiyona tabi tutulmuş ve iki aylık uzatma süresi altı aylık ilan süresi ile paralellik sağlanması gerekçesiyle dört aya uzatılarak 121. madde olarak kabul edilmiştir.³⁹⁴

"B. Sıkıyönetim, savunma kazırlığı, seferberlik ve savaş hali

MADDE 138.-Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve Millet'in bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebebiyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi iki ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir. Bu karar, derhal Resmi gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM, toplantı

³⁸⁹DMTD, C.9, s.514.

³⁹⁰Tutum'un konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.515.

³⁹¹Öney'in konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.515-516.

³⁹²DMTD, C.9, s.516.

³⁹³DMTD, C.9, s.517.

³⁹⁴Ertem, (1983), s.183.

halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. TBMM, gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir.

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, TBMM'nin kararına bağlıdır.

Sıkıyönetim süresince, bütün kolluk kuvvetleri Sıkıyönetim Komutanının emrine girer.

Sıkıyönetim Komutanı, ilgili kanuna uygun olarak, temel hak ve hürriyetlerin askıya alınması da dâhil olmak üzere, gerekli önlemleri alır.

Sıkıyönetim, savunma hazırlık durumları, seferberlik ve savaş hallerinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümler, kanunla düzenlenir.³⁹⁵

Abbas Gökçe, İbrahim Şenocak, Halil Gelendost ve Turgut Kunter bir önerge vererek ilan süresinin altı ay, uzatma süresinin ise dört ay olarak değiştirilmesini istemiştir.³⁹⁶

Cahit Tutum, önergesi ile üçüncü ve dördüncü fıkraların madde metninden çıkarılmasını talep etmiştir.³⁹⁷

Adnan Orel, Rıfat Beyazıt, Muhsin Zekai Bayer, Fehmi Kuzuoğlu, Turgut Kunter ve Mehmet Pamak, üçüncü fıkra olarak, "Savaş hallerinde bu iki aylık süre aranmaz" ifadesinin eklenmesini talep etmiştir.³⁹⁸

Uzunoğlu yine cümle yapısına ilişkin bir önerge vermiştir.³⁹⁹

Lütfullah Tosyalı ve Zeki Özkaya, kanun ile düzenlenecek konular arasına, "idare ile ilişkiler"e de yer verilmesini istemiştir.⁴⁰⁰

Adnan Orel, Turgut Kunter, A.Fehmi Kuzuoğlu, Rıfat Bayazıt ve M.Zekai Bayer, "Sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlarına bağlı olarak görev yaparlar" ifadesinin son fıkra olarak eklenmesi için önerge vermiştir.⁴⁰¹

³⁹⁵Danışma Meclisi, B: 142, 03.09.1989, O:4, **DMTD**, C.9, s.519–520.

³⁹⁶Abbas Gökçe, İbrahim Şenocak, Halil Gelendost ve Turgut Kunter'in önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

³⁹⁷Cahit Tutum'un önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

³⁹⁸Adnan Orel, Rıfat Beyazıt, Muhsin Zekai Bayer, Fehmi Kuzuoğlu, Turgut Kunter ve Mehmet Pamak'ın önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

³⁹⁹"Madde 138, son fıkra.- Sıkıyönetim, savunma hazırlık durumları, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için ne gibi yükümlülükler getirileceği kanunla düzenlenir". **DMTD**, C.9, s.520.

⁴⁰⁰Lütfullah Tosyalı ve Zeki Özkaya'nın önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

⁴⁰¹Adnan Orel, Turgut Kunter, A.Fehmi Kuzuoğlu, Rıfat Bayazıt ve M.Zekai Bayer önergesi için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

Önergesi üzerine söz alan Gökçe, iki aylık sürenin yeterli bir süre olmadığını; sıkıyönetim mahkemelerinin bu sürede kurulmadığından sık sık uzatmalar yaşandığını; bu durumu önlemek için altı ve dört aylık süreler önerdiklerini belirtmiştir.⁴⁰²

Şenocak bu sözlere ilaveten, olağanüstü hallerden daha vahim bir durum olan sıkıyönetim için iki aylık sürenin yeterli olmadığını ve her uzatma işleminin pazarlık konusu yapıp ülkedeki tansiyonu yükselttiğini; sıkıyönetim komutanlarının her iki ayın sonunda tereddütler yaşadığını ifade ederek daha uzun sürelerin kabulünün yerinde olacağını ifade etmiştir.⁴⁰³

Bu konuşmalardan sonra Komisyon adına söz alan Aldıkaçtı, yalnız savaş hali için altı ayı kabul edebileceklerini; ama diğer durumlar için hak ve özgürlüklerin sınırlanması sözkonusu olduğu için sürenin daha uzun tutulmasını kabul edemeyeceklerini; bunun yerine sıkıyönetim mahkemelerinin kurulmasındaki mekanizmaların hızlandırılabileceğini söylemiştir.⁴⁰⁴

Altı aylık süre konusunda Danışma Meclisi'nden gelen ısrardan sonra da, Komisyon katılmadığını beyan etmiş; ancak önerenin dikkate alınması Danışma Meclisi'nce kabul edilmiştir.⁴⁰⁵

Kırcalı, şiddet olaylarının yaygınlaşması nedeni ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim nedeninin benzerlik gösterdiğine işaret ettikten başka savaş halinde, savaş süresinde sıkıyönetimi gerekli kılacak bir durumun olmayabileceğini belirterek bu konuda bakanlar kurulu ve meclisin değerlendirme yapacaklarını belirtmiştir.⁴⁰⁶

Şükrü Başbuğ, Kırcalı'nın iddiasına karşılık olarak, savaş halinde sıkıyönetim ilan etmenin mecbur hale geleceğini ileri sürmüştür.⁴⁰⁷

Aldıkaçtı ise, Kırcalı'nın olağanüstü hal ve sıkıyönetim nedeni arasında benzerlik bulunduğu itirazına, ikisi arasında fark bulunduğunu; olağanüstü halde insan hak ve özgürlüklerine yönelen bir tehlike bulunduğu halde, sıkıyönetim halinde devletin varlığının tehlikeye girdiği yanıtını vermiştir. Aldıkaçtı, ayrıca, "Savaş hallerinde bu iki aylık süre aranmaz" koşulunu kabul edeceklerini açıklamıştır.⁴⁰⁸

⁴⁰²Gökçe'nin konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.520.

⁴⁰³Şenocak'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.521.

⁴⁰⁴**DMTD**, C.9, s.522.

⁴⁰⁵**DMTD**, C.9, s.524.

⁴⁰⁶Kırcalı'nın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.524.

⁴⁰⁷Şükrü Başbuğ'un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.524–525.

⁴⁰⁸**DMTD**, C.9, s.525–526.

“Savaş hallerinde bu iki aylık süre aranmaz” ifadesinin eklenmesine ilişkin önerenin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmiştir.⁴⁰⁹

Önergesi hakkında söz alan Tutum, üçüncü ve dördüncü fıkrada düzenlenen konuların Sıkıyönetim Kanunu’nda hükme bağlandığını; görevlilere verilen yetkilerin anayasal düzeyde düzenlenmesinin uygun olmadığını ifade etmiştir.⁴¹⁰ Ayhan Fırat, önerenin lehinde söz alarak bu konuların kanunlarla düzenlenmesi gerektiğini savunmuştur.⁴¹¹

Ahmet Senvar Doğu ve İbrahim Göktepe ise, önerenin aleyhinde söz almıştır. Doğu, bazı hükümlerin anayasada yer almaması halinde sıkıyönetim komutanlarının kanunla verilen yetkilerini kullanması durumunda yargılanma vb. sorunlarla karşılaşabileceklerine değinmiştir. Göktepe ise, normal ve olağanüstü dönem ayırımı yapmak gerektiğini; normal dönemde vatandaşlar için her şeyin göze alındığını; vatandaşların da olağanüstü dönemlerde fedakârlık yapmaları icap ettiğini belirtmiştir. Göktepe, Tutum’un kaldırılmasını istediği fıkralar arasında “Kolluk kuvvetlerinin sıkıyönetim komutanlarının emri altına girmesi” hususunun da yer aldığına dikkat çekerek bunun doğal bir düzenleme olup anayasada yer almasının uygun olduğunu; milletin başını dertten kurtaran Silahlı Kuvvetlere her türlü yetkiyi vermekten kaçınmamak gerektiğini ileri sürmüştür.⁴¹²

Aldıkaçtı, Göktepe’nin son sözlerine katılmadığını söyledikten sonra üçüncü ve dördüncü fıkradaki düzenlemelerin, anayasal güvenceye kavuşturulması ihtiyacından doğduğunu söylemiştir.⁴¹³

Bu açıklamaları takiben yapılan oylamada, Tutum’un önergesinin dikkate alınması Danışma Meclisi’nce kabul edilmemiş; Uzunoğlu ve Tosyalı ile Özkaya’nın önergelerinin dikkate alınması kabul edilmiştir. Başbuğ’un çeşitli yerlerde sıkıyönetim ilanı durumunda koordinasyon ihtiyacını gideren bir öneri olarak sunduğu sıkıyönetim komutanlarının Genelkurmay Başkanlığına bağlanmasına ilişkin önergeye Aldıkaçtı katıldığını bildirmiş ve önerenin dikkate alınması kabul edilmiştir.⁴¹⁴ Madde, Milli Güvenlik Konseyi tarafından redaksiyona tabi tutulmuş; “savunma hazırlık durumları” yanlış yorumlara yol açabilir

⁴⁰⁹DMTD, C.9, s.526.

⁴¹⁰Tutum’un konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.526.

⁴¹¹Ayhan Fırat’ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.527.

⁴¹²Ahmet Senvar Doğu ve İbrahim Göktepe’nin konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.526–527.

⁴¹³DMTD, C.9, s. 527–529.

⁴¹⁴DMTD, C.9, s.529–530.

gerekçesi ile madde metninden çıkarılmış; bu dönemlerde de KHK çıkarabildiği için, bu maddeye 91. maddeye paralel olarak iki fıkra eklenmiştir.⁴¹⁵

“B. Kanun Hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme

MADDE 86. -...

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

...⁴¹⁶

Turhan Güven, Bekir Sami Daçe, İbrahim Göktepe, Halil Erdoğan Gürel, M.Nedim Bilgiç, Avni Müftüoğlu, Orhan Baysal, Abbas Gökçe ve Mehmet Pamak yukarıdaki fıkranın madde metninden çıkarılarak beşinci ve altıncı fıkra olmak üzere değişiklik önergesi vermiştir. Önerge şöyleydi: “Madde 86. Fıkra 5.- Sıkıyönetim ve olağanüstü haller dışında, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişinin hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK’lerle düzenlenemez. Fıkra 6.- Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerle ilgili çıkarılacak KHK’erin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulamaz”.⁴¹⁷

Cahit Tutum, Mehmet Hazer, Şerafettin Yarkın ve İbrahim Şenocak, yukarıdaki önerge sahiplerinin beşinci fıkra olarak sunduğu öneriyi KHK’lerin her türü için geçerli olmak üzere madde metnine eklenmesi için önerge vermiştir.⁴¹⁸

Tutum ve Yarkın, hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanması gerektiğinden bahisle önerge verdiklerini belirtmiş ve olağanüstü dönemde çıkarılan KHK’lerle ilgili ayırımın olağanüstü hallerle ilgili kısımda tartışılabileceğini söylemiştir.⁴¹⁹

Güven, beşinci fıkranın çıkarılması istemine gerekçe olarak, cumhurbaşkanının gerektiğinde bakanlar kuruluna katılıp başkanlık edebilmesinin esasen kabul edilmesini göstermiştir.⁴²⁰

Göktepe, hem olağan hem de olağanüstü dönemlerde KHK çıkarma yetkisinin verilmesinde zaruret bulunduğunu; devletin badire içinde olduğu olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK’lerde her türlü düzenlemenin yapılabilmesi gerektiğini ve bu dönemdeki KHK’lerin anayasal yargı denetimine tabi olmaması gerektiğini ileri sürmüştür. Gerekçesi şöyleydi: Bir kanun veya kararname hükmünün Anayasa Mahkemesi’nden döneceği şüphesi uygulamada tereddütlere yol açar ve olağanüstü dönemlerde böyle tereddütlere yer yoktur.

⁴¹⁵Ertem, (1983), s.184.

⁴¹⁶Danışma Meclisi, B:138, 28.08.1982, O:3, DMTD, C.9, s.145.

⁴¹⁷DMTD, C.9, s.145.

⁴¹⁸DMTD, C.9, s.146.

⁴¹⁹DMTD, C.9, s.148.

⁴²⁰DMTD, C.9, s.147.

Bu dönemlerde devletin amacı egemenliği en hızlı şekilde gerçekleştirerek bu dönemlerden çıkmaktır. Göktepe, bu nedenle bu dönemlerdeki KHK'lerin derhal uygulanmaya konması ve iptal edilmemesi gerektiğini savunmuştur.⁴²¹

Komisyon'un katılmamasına karşın, Tutum ve diğerlerinin önergesi kabul edilmiştir. Güven ve arkadaşları 137. maddede görüşülmek üzere altıncı fıkra ile ilgili önermelerini geri almışlardır.⁴²² Ancak, 137. maddenin görüşmeleri sırasında bu konu görüşülmemiş,⁴²³ Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 182. madde görüşülürken aynı doğrultuda bir önerge verilmiştir.⁴²⁴ Bu oturum sırasında Aldıkaçtı da, "Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan KHK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz" şeklinde bir önerge vermiştir.⁴²⁵

Güven, daha ayrıntılı bir düzenleme olması nedeniyle Aldıkaçtı'nın önergesine katıldığını ifade etmiş; Tutum ise, böyle bir ayrıma gidilmesini anlayamadığını, bu hususun açıklanmasını istemiştir.⁴²⁶

Aldıkaçtı, bu dönemlerde çıkarılacak KHK'lerin kişi hak ve özgürlüklerini de sınırlayabileceğinden bahisle, madde itibariyle anayasaya aykırı olacağından denetime tabi olmaması gerektiğini ileri sürmüştür.⁴²⁷ Ancak bu gerekçe pek doyurucu değildir. Çünkü istisnai bir hüküm sözkonusu olduğundan istisnai hüküm uygulama alanı bularak bu aykırılığı giderecektir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açıldığında, kişi hak ve özgürlükleri ancak kanunla sınırlanabilir gerekçesi ile iptal edilmeyecektir. Ancak bu dönem KHK'lerinin anayasal yargı denetimi dışında bırakılması olağanüstü dönemlerde dahi dokunulamayan ve düzenlenemeyen konuların düzenlenmesi durumunda anayasa yargısı yolunun işletilememesi gibi bir soruna yol açabilecektir. Ayrıca bir aykırılığı başka bir aykırılıkla gidermek hukuki olmasa gerekir. Çünkü KHK'ler yargı denetimine tabi iken bu kurala istisna getirilerek madde itibariyle yeni bir aykırılığa yol açılmıştır.

Aldıkaçtı'nın önergesi, Danışma Meclisi'nce kabul edilmiştir.⁴²⁸ Milli Güvenlik Konseyi de, bu kısımda bir değişiklik yapmamıştır.⁴²⁹

⁴²¹DMTD, C.9, s.148-149.

⁴²²DMTD, C.9, s.152.

⁴²³DMTD, C.9, s.514-519.

⁴²⁴Turhan Güven, İbrahim Göktepe, M.Nedim Bilgiç, Halil Erdoğan Gürel, Nazmi Önder, Bekir Sami Daçe, Fuat Azgur, Tandoğan Tokgöz ve Mehmet Pamak'ın önergesi için bkz. DMTD, C.10, s.194.

⁴²⁵DMTD, C.10, s.194.

⁴²⁶DMTD, C.10, s.194-195.

⁴²⁷DMTD, C.10, s.195.

⁴²⁸DMTD, C.10, s.197.

⁴²⁹Ertem, (1983), s.220.

ed) Atama Yetkileri

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanını güçlendiren en önemli yetkilerden biri de sahip olduğu atama yetkileridir. Cumhurbaşkanına atama yetkilerinin verilme gerekçesini anlayabilmek bakımından bu yetkilerden, özellikle, 1982 Anayasası'nca kabul görmeyenlerden, sadece birkaçı incelenecektir.

1) Merkez Bankası Başkanını Atama Yetkisi

“3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

MADDE 141. - ...

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı Cumhurbaşkanınca tayin edilir

...⁴³⁰

Ahmet Senvar Doğu ve Cahit Tutum maddenin tasarı metninden çıkarılması yönünde önerge vermiştir.⁴³¹

A.Avni Şahin, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı Cumhurbaşkanınca tayin edilir” hükmünün metinden çıkarılmasını istemiştir.⁴³²

Evliya Parlak, Abdülbaki Cebeci, Mehmet Akdemir, Mahmut Akkılıç, Feyzi Feyzioğlu, Aydemir Aşkın ve Yıldırım Avcı ise, bakanlar kurulunun önerisi üzerine cumhurbaşkanınca atama yapılmasına ilişkin ayrı ayrı önerge vermiştir. Halil Akaydın ise, başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atama yapılmasına ilişkin bir önerge vermiştir.⁴³³

Doğu, Merkez Bankası başkanlarının hükümetçe atanması usulünün değiştirilme isteğine ilişkin haklı bir gerekçe bulamadığını; ayrıca başbakanın maliye bakanını azledebilmesine karşın, Merkez Bankası Başkanı'nın cumhurbaşkanının güvencesi altında olmasının çarpıklığa neden olduğunu ifade etmiştir.⁴³⁴

Azmi Eryılmaz ve İsmail Şengün önergenin aleyhinde söz almıştır.

Eryılmaz, Merkez Bankası Kanunu'nda Merkez Bankası Başkanı'nın beş yıllık bir süre için atanacağına dair bir hüküm bulunmasına karşın, bu hükmün hükümetler tarafından ihlal edildiğini; gelecekte olabilecek ihlalleri önlemek üzere bu maddenin mecburen getirildiğini ifade etmiş ve cumhurbaşkanı tarafından atanmanın ikinci bir yararı olduğunu iddia etmiştir. Bu yarar, Merkez Bankası Başkanı atanma işleminin yargı denetimi dışında bırakılmasıdır. Eryılmaz, her ne kadar Danıştay'ın siyasi meselelerle uğraşmaktan dolayı

⁴³⁰Danışma Meclisi, B:144, 06.09.1982, O:1, DMTD, C.9, s.571.

⁴³¹DMTD, C.9, s.571.

⁴³²DMTD, C.9, s.571.

⁴³³DMTD, C.9, s.571–572.

⁴³⁴DMTD, C.9, s.573.

yıpranmasının önüne geçmek amacını taşıdığını söylese de yargıdan gelen bir üye olarak denetimsizliği savunması şaşırtıcıdır.⁴³⁵

Şengün ise, Merkez Bankası Başkanı'nın sırtını cumhurbaşkanına dayamakla inisiyatif koyabileceğini; aksi takdirde maliye bakanı karşısında bağımsız hareket edemeyeceğini belirterek bunun özerklik olarak da kabulünün doğru olmadığını altını çizerek hükmü savunmuştur.⁴³⁶

Cahit Tutum ve Selçuk Kantarcıoğlu ise, önergenin lehinde söz almıştır.

Kantarcıoğlu, maddenin 44 sayılı KHK, 2451 sayılı Teşkilat Kanunu Bulunmayan Bakanlıklarda Atama Usulü ve 2477 sayılı 2451 sayılı Kanun Dışında Kalan Kurumlar ve Kuruluşlarda Atama Usulü kanunları ile atama yetkisinin bakanlar kuruluna verildiğini ve taslağın 156. maddesinde de, “üst kademe yöneticisi kamu görevlilerinin atanma ve görevden alınma usul ve esasları hakkında özel olarak kanun düzenlenir” hükmü yer aldığını; bu maddenin sayılan düzenlemeler ile çelişki yarattığını; maddenin ayrıca başbakan ve bakanlar kurulunu zor durumda bırakıp işlerini yapamaz duruma getireceğini söylemiştir.⁴³⁷

Tutum ise, bu düzenlemenin anayasal düzeyde olmaması gerektiğini belirtmiştir. Tutum, ayrıca, ortada icrai bir faaliyet bulunduğundan bahisle Merkez Bankası Başkanı'nın atama yetkisinin cumhurbaşkanına verilmesinin belki de maddenin bir bütün olarak getirilme nedeni olabileceğini ileri sürmüştür.⁴³⁸

Komisyon adına söz alan Şener Akyol, eleştirilere paralel olarak maddeyi geri alıp, birtakım düzenlemeler yapabileceklerini; örneğin, “Başbakan tarafından gösterilen üç aday arasından seçilir” şeklinde değiştirilebileceğini; ama bunun bir faydası bulunmadığını; getirdikleri usul ile Merkez Bankası Başkanı'na ağırlık verilmesini amaçladıklarını belirtmiştir.⁴³⁹

Bu maddenin tasarı metninden çıkarılmasına ilişkin önerge kabul edilmemiştir.⁴⁴⁰ Ancak daha sonra Milli Güvenlik Konseyi'nce bu madde Anayasa metninden çıkarılmıştır.⁴⁴¹

2) TRT'ye İlişkin Atama Yetkileri

“K.Radyo ve Televizyon İdaresi ve haber ajansları

⁴³⁵ Azmi Eryılmaz'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.574.

⁴³⁶ İsmail Şengün'ün konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.574.

⁴³⁷ Selçuk Kantarcıoğlu'nun konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.575.

⁴³⁸ Tutum'un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.576.

⁴³⁹ Akyol'un konuşması için bkz. **DMTD**, C.9, s.579–580.

⁴⁴⁰ **DMTD**, C.9, s.586.

⁴⁴¹ Ertem, (1983), s.288.

MADDE 167. -...tarafsızlık ilkesine uygun olarak, düzenlenir.

*Radyo ve Televizyon İdaresi genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinden üçü Cumhurbaşkanınca atanır*⁴⁴²

Bekir Tünay, Adnan Orel, Namık Kemal Yolga, Ali Dikmen, Fehmi Kuzuoğlu, Rıfat Bayazıt, Fuat Yılmaz, Eşref Akıncı, İbrahim Şenocak, Turgut Kunter ve Sadi Erdem, bu son fıkranın değiştirilmesi yönünde önerge vermiştir. Önerge şöyleydi: “Cumhurbaşkanı, ‘Radyo ve Televizyon İdaresi genel müdürü ile yönetim kurulu üyelerinden üçünü atayacağı gibi, kurumun yönetilmesi, Cumhurbaşkanının gözetim ve denetimi altındadır. Cumhurbaşkanı kurumun yönetim ve yayınlarında yukarıdaki ilkelerden sapıldığını tespit ettiğinde atama yetkisi verilmiş olan kurum görevlilerini re’sen görevden alır ve yerlerine yeni atamalar yapar”⁴⁴³.

Tutum, maddede “tarafsızlık” ilkesinin getirildiğini ve tarafsızlığı güvence altına almak için Radyo ve Televizyon İdaresi Genel Müdürü ile üç yönetim kurulu üyesinin cumhurbaşkanınca atanacağını öngörülmesine dikkat çekerek bir kurumun tarafsızlığının tek güvencesinin cumhurbaşkanı mı olduğunu sormuştur.⁴⁴⁴

Komisyon adına soruyu cevaplayan Gölcüklü, cumhurbaşkanına atama yetkisi verilmesinin tarafsızlığın güvencelerinden yalnızca birisi olduğunu; 1961 Anayasası uyarınca, Radyo Televizyon Yönetim Kurulu’nda hükümet temsilcilerinin yer aldığını; hükümet temsilcileri tayini yerine, cumhurbaşkanı tarafından atanma usulünün daha uygun bulduklarını ifade etmiştir.⁴⁴⁵

Önergesi üzerine söz alan Tünay, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlarının tarafsızlığı ilkesinden yola çıkarak tarafsız olması istenen bir kurumun cumhurbaşkanına bağlanmasının gerekli olduğunu ve önergeyi tersten okuyarak Radyo ve Televizyon İdaresi’ni denetlemek ve gözetlemekle yükümlü olan cumhurbaşkanının atama yetkisine sahip olması gerektiğini söylemiştir. Ona göre, cumhurbaşkanına tanınan atama yetkisi, kurumun politize olmasını ve yozlaşmasını önleyecekti.⁴⁴⁶

Bayer, geçiş dönemi yaşandığını, anayasa hazırlığı yapılan o günlerde, Radyo ve Televizyon İdaresi’nin, demokrasi kavramının en güzel şekilde açıklanması ve Danışma Meclisi’nin görüşmelerini hiç bir ekleme yapmadan sunduğunu; Türkiye’de tarafsızlık ilkesinin sürekli olarak yanlış anlaşıldığını; bu bakımdan cumhurbaşkanına denetim ve

⁴⁴²Danışma Meclisi, B:147, 09.09.1982, O:1, **DMTD**, C.10, s.23.

⁴⁴³Önerge için bkz. **DMTD**, C.10, s.25.

⁴⁴⁴Tutum’un konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.27.

⁴⁴⁵Gölcüklü’nün konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.27.

⁴⁴⁶Tünay’ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.35.

gözetim yetkisinin verilmesinin tarafsızlığı sağlayacak en önemli ilke olduğunu vurgulamıştır.⁴⁴⁷

Hazer, cumhurbaşkanınca atama yapılmasına, cumhurbaşkanının denetim ve gözetim görevini yerine getirmesinin fiilen mümkün olmaması ve cumhurbaşkanının birçok işle meşgul olmasından dolayı, onu asıl görevi olan dünya ve memleket politikasını izlemekten uzaklaştırır gerekçesi ile karşı çıkmıştır.⁴⁴⁸

Komisyon adına Gölcüklü, Tünay ve arkadaşlarının Radyo ve Televizyon İdaresi'nin cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi ve gözetlenmesine ilişkin olarak verdiği önergeye cevap vermek üzere söz almıştır. Gölcüklü, tarafsız bir kurum oluşturmayı hedeflediklerini; dolayısıyla, yürütmenin içinde olan bir makamın denetim ve gözetim yetkisine kavuşturulmasının yerinde olmayacağını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı görevden alma yetkisinin verilmesine ilişkin kısma ise, esasen daha önce de tekrarladıkları gibi atama yetkisinin görevden almayı içermesinden dolayı Komisyon'un bu kısma katılmadığını ifade etmiştir.⁴⁴⁹

Şenocak bu açıklamaya karşılık olarak Komisyona iki soru yöneltmiştir: 1) Radyo ve Televizyon İdaresi'nin cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi tarafsızlığı zedeleyeceği belirtilmiş olmasına rağmen atama yetkisi de tarafsızlığı zedelemeyebilir mi? 2) Denetim ve gözetim görevi DDK'ya verilemez mi?⁴⁵⁰

Gölcüklü, cumhurbaşkanının tarafsız olamayacağını ifade etmediğini; ancak denetim ve gözetimin tarafsızlık ilkesiyle bağdaşmadığını belirtmiştir. İkinci olarak, genel müdür ve yönetim kurulu üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanmasının tarafsızlık ilkesini zedelemeyeceğini; çünkü yönetim kurulunun başka üyeleri de olduğunu söylemiştir.⁴⁵¹ Gölcüklü, bu sözleri ile cumhurbaşkanına verilen atama yetkisinin tarafsızlığı sağlama kaygısından kaynaklanmadığı şeklinde bir izlenim vermiştir. DDK ile ilgili soruya ise, DDK'nın her kurumu olduğu gibi Radyo ve Televizyon İdaresi'ni de denetleyebileceğini söylemiştir.⁴⁵²

Yapılan oylama sonucunda önerenin dikkate alınması kabul edilmemiştir.⁴⁵³ Milli Güvenlik Konseyi tarafından, "Radyo ve Televizyon İdaresi Genel Müdürü ile yönetim

⁴⁴⁷Bayer'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.36.

⁴⁴⁸Hazer'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.36.

⁴⁴⁹Gölcüklü'nün konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.36–37.

⁴⁵⁰Şenocak'ın soruları için bkz. **DMTD**, C.10, s.37.

⁴⁵¹Gölcüklü'nün konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.37.

⁴⁵²Gölcüklü'nün konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.37.

⁴⁵³**DMTD**, C.10, s.39.

kurulu üyelerinden üçü Cumhurbaşkanınca atanır” hükmü madde metninden çıkarılarak bu konudaki takdir hakkı kanun koyucuya bırakılarak 133. madde olarak düzenlenmiştir.⁴⁵⁴

3) Anayasa Mahkemesi Üyelerini Seçme ve Atama Yetkisi

“II. Yüksek Mahkemeler:

A. Anayasa Mahkemesi:

1. Kuruluşu:

MADDE 179. –Anayasa Mahkemesi, onbeş üyeden kuruludur; üyeleri; Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

...⁴⁵⁵

İki kişi tarafından mahkeme üyeliğine seçilecek kişilerde aranacak niteliklerin yazılı olmaması nedeni ile maddenin Komisyon’a iade edilmesi için önerge verilmiş;⁴⁵⁶ yirmiiki üye tarafından ise değişik sayılarda ve değişik niteliklerde olmak üzere cumhurbaşkanının üyeleri kimlerden ve hangi niteliklere sahip kişilerden oluşacağını düzenleyen önergeler verilmiştir.⁴⁵⁷ Önergelerde hangi yargı organı veya kamu kuruluşundan kaçar üye seçileceği konusunda bir oydaşma mevcut olmasa da, üyelerin nasıl ve kimlerden seçileceği konusunda bir belirlilik olması savunulmaktadır.

Fikri Devrimsel, kanunları denetlemekle görevli dünyadaki kurumların hepsinin mahkeme niteliğinde olmayıp “Anayasa Konseyi” benzeri yapılanmalar olduğunu; bu nedenle üyelerin niteliklerinin belirlenmesinin şart olduğunu belirttikten başka, parti kökenli bir cumhurbaşkanının tarafsız olacağını garantilenemeyeceğini ifade etmiştir.⁴⁵⁸

Abdülbaki Cebeci, tasarı ile tüm üyelerin doğrudan cumhurbaşkanı tarafından seçildiğine ve 184. madde uyarınca da, cumhurbaşkanının doğrudan iptal davası açma yetkisi bulunduğu işaret ederek, hâkimlerin hepsinin davayı açan tarafından seçildiğine dikkat çekmiştir.⁴⁵⁹

Kazım Öztürk ise, herhangi bir nitelik belirlemeden tamamen cumhurbaşkanının takdirine dayalı üye seçiminin, “demokrasinin müesseseler rejimi” ile bağdaşmadığını vurgulamıştır.⁴⁶⁰

⁴⁵⁴Ertem, (1983), s.200.

⁴⁵⁵Danışma Meclisi, B:148, 10.09.1982, O:3, **DMTD**, C.10, s.149.

⁴⁵⁶Lütfullah Tosyalı ve Zeki Özkaya’nın önergesi için bkz. **DMTD**, C.10, s.149

⁴⁵⁷Rıfat Bayazıt, Abdullah Pulat Gözübüyük, Enis Muratoğlu, Muhsin Zekai Bayer, S. Feridun Güray, Halil Ertem, Özer Gürbüz, Kazım Öztürk, Abbas Gökçe, İsa Vardal, Şerafettin Yarkın, Bahtiyar Uzunoğlu, Güngör Çakmakçı, Necdet Gebeloğlu, Evliya Parlak, Turhan Güven, Tandoğan Tokgöz, Nedim Bilgiç, İbrahim Göktepe, Mehmet Pamak ve Fuat Azgur’un önergeleri için bkz. **DMTD**, C.10, s.149–152.

⁴⁵⁸Devrimsel’in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.159.

⁴⁵⁹Cebeci’nin konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.160.

⁴⁶⁰Öztürk’ün konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.161.

Aldıkaçtı'nın, bu önergeler ve itirazlar karşısında gerekçeleri şöyleydi: Amacımız cumhurbaşkanını, kooptasyon yoluyla belirlenen adaylardan belirli miktarda üye seçmeye zorlamaktan kurtarıp, cumhurbaşkanına kamu hukuku konusunda yetkin kişileri serbestçe belirleyebilmesini sağlama imkânı vermektir. Anayasa Mahkemesi mahkeme niteliğindedir, bu nedenle üyelerinin hâkimlerden oluşması şarttır ve cumhurbaşkanı bu kuralla bağlıdır. Ayrıca, tasarımın 175. maddesinde, “Yargı yetkisi, meslekten hâkimler eliyle yürütülür” hükmü hâkimlerin meslekten olmasını zorunlu kılmakta; 171. maddesindeki, “Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar, Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre karar verirler” hükmü tarafsızlığı güvenceye bağlamakta ve 172. maddede düzenlenen “Hâkimlik teminatı” hâkimlerin cumhurbaşkanı karşısında bağımsız hareket etmelerini sağlamaktadır. Cumhurbaşkanı, bu kurallara uymazsa anayasayı ihlal etmiş olacağından “vatana ihanet”le suçlandırılabilir.⁴⁶¹ Aldıkaçtı bu açıklaması ile üyelerin kim tarafından seçilirse seçilsin tarafsızlık ve bağımsızlığın olacağını söylemekle cumhurbaşkanına bu yetkinin verilmesinin doyurucu bir cevabını vermemiş olmaktadır.

Önergelerin dikkate alınması kabul edilmemiştir.⁴⁶² Danışma Meclisi onbeş asıl beş yedek üyeliği daha sonra onbir asıl ve dört yedek üyeye düşürmüştür. Bu madde, Milli Güvenlik Konseyi'nce, Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçileceklerde aranılacak nitelikler, kayıtlar ve yüksek mahkemeler ile Sayıştay ve yüksek öğretim kurumlarından gösterilecek adayların miktarı, seçim usulleri gösterilmek suretiyle yeniden düzenlenmiş ve 146. madde olarak kabul edilmiştir. Devlet yapısını ve organlarının işleyişini iyi bilmeleri ve uygulamanın içinden gelmeleri nedeni ile üst kademe yöneticileri ve avukatların da kapsama alınması uygun bulunmuş ve Danışma Meclisi'nce kabul edilen maddenin yalnızca birinci fıkrası muhafaza edilmiştir.⁴⁶³

4) HSYK Üyelerini Seçme Yetkisi

“III. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

MADDE 196. -...

Kurulun, dört asıl ve dört yedek üyesi Yargıtay Büyük Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından ve iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından, her bir üyelik için gösterecekleri üçer kat aday arasından, Cumhurbaşkanınca, dört yıl için seçilir.

⁴⁶¹DMTD, C.10, s.158–170.

⁴⁶²DMTD, C.10, s.162, 166, 167, 169.

⁴⁶³Ertem, (1983), s.217.

...⁴⁶⁴

Fikri Devrimsel, Kurul üyelerinin kooptasyon yoluyla belirlendiği ve cumhurbaşkanını Kurul'un tabii başkanı yapan bir önerge vermiştir. Devrimsel, HSYK'ya üye seçiminde cumhurbaşkanının yetkili kılınmasını, üçer aday arasından belirleme yapıldığından fiili sonuç bakımından bir değişiklik olmayacağını; ancak görünürde de olsa hâkimlik teminatı ve yargı bağımsızlığını zedeleyici ve yargıyı yürütmenin etkisinde bırakan bir tablo oluştuğunu ifade ederek üyelerin kooptasyon yoluyla seçilmesini yerinde bulmuştur.⁴⁶⁵

Kamer Genç de, hâkimlik teminatı ve yargı bağımsızlığına vurgu yaparak Devrimsel'in önergesinin bu güvenceyi sağlayabileceğini ve bu sayede hâkim ve savcıların idarenin etkisinden kurtulabileceğini; bu yüzden idarenin işlemlerini denetleyen Kurul'un idare dışındaki kişiler tarafından tayin edilmesinin daha uygun olduğunu söylemiştir.⁴⁶⁶

Komisyon adına söz alan Şener Akyol, hiç bir gerekçe sunma ihtiyacı duymadan, Komisyon tasarısına en yakın önergelere bile katılmadıklarını belirtmekle yetinerek bu önergeye de katılmadıklarını beyan etmiştir. Nitekim önerge oylanmadan Devrimsel tarafından geri alınmıştır.⁴⁶⁷ Milli Güvenlik Konseyi tarafından, üye sayısında değişiklik yapılarak ve Cumhuriyet Başsavcısı ile vekilinin kurul üyesi olması benimsenmeyerek madde metninden çıkarılmış ve 159. madde olarak düzenlenmiştir.⁴⁶⁸

ee) Anayasa Mahkemesi'nin Vermiş Olduğu İptal Kararlarını Yeniden İncelettirme Yetkisi

Bu madde, Anayasa Mahkemesi'nin yargılama ve çalışma usulünü düzenleyen 183. maddenin görüşmeleri esnasında Özer Gürbüz'ün verdiği önerge doğrultusunda kabul edilmiş⁴⁶⁹ ve Anayasa Mahkemesi'nin kararlarını düzenleyen 187. maddeye ek madde olarak eklenmiş, daha sonra 163. madde olarak "Cumhurbaşkanının, iptal kararlarını yeniden incelettirmesi" adı altında bağımsız bir madde olarak düzenlenmiştir. Madde metni şöyleydi:

"10. Cumhurbaşkanının, iptal kararlarını yeniden incelettirmesi

Madde 187 A. – Anayasa Mahkemesinin Kanun, Kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerinin iptaline ilişkin kararları Cumhurbaşkanlığına derhal sunulur.

⁴⁶⁴Danışma Meclisi, B:150, 13.09.1982, O:2, **DMTD**, C.10, s.288.

⁴⁶⁵Fikri Devrimsel'in önergesi ve konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.290–291, 308.

⁴⁶⁶Kamer Genç'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.309–310.

⁴⁶⁷**DMTD**, C.10, s.310.

⁴⁶⁸Ertem, (1983), s.236.

⁴⁶⁹**DMTD**, C.10, s. 201–210.

Cumhurbaşkanı, iptal kararlarının yeniden incelenmesini, kararların kendisine sunulduğu tarihten itibaren onbeş gün içinde Anayasa Mahkemesinden isteyebilir

...⁴⁷⁰

Fuat Azgur, bir kararın yeniden incelenmesini istemenin ikaz anlamına geleceğini ifade etmiştir. Azgur, ayrıca iptal davasının muhalefet partisi tarafından açılması durumunda, iktidar partisinin eski lideri cumhurbaşkanı tarafından iptal kararının tekrar incelettirilmesi ve iptal kararının kaldırılması örneği bağlamında kargaşaya yol açabileceğine dikkat çekmiştir.⁴⁷¹

Karal ise, bunun yargı yetkisine açık bir tecavüz niteliğinde olduğunu ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini zedelediğini belirtmiştir.⁴⁷²

Anayasa Komisyonu adına söz alan Muammer Yazar, Mahkeme'nin daha dikkatli davranması için bu hükmün tesis edildiğini söylemiştir. Ona göre, bu hüküm Mahkeme'nin karar verirken daha dikkatli olmasını sağlayacak ve bu maddenin işletilmesine gerek kalmayacaktı.⁴⁷³

Bu madde Danışma Meclisi'nce kabul edilmiş;⁴⁷⁴ ancak, Milli Güvenlik Konseyi'nce, Anayasa metninden çıkarılmıştır.

f) Geçiş Döneminde Daha da Güçlü Bir Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası ile yukarıdaki hükümlerle yetinilmeyerek bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Anayasa'nın Geçici 2. maddesine göre, Milli Güvenlik Konseyi, altı yıllık bir süre için Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüşmüş ve Milli Güvenlik Konseyi üyeleri de Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri sıfatını kazanmıştır. Bu üyelerin, altı yıllık süre boyunca Anayasa'da sayılan görevleri yerine getireceği (Geçici m.2) düzenlendiği gibi, cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir nedenle boşalma olması halinde, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar üyeler kıdem sırasına göre cumhurbaşkanına vekâlet görevini yerine getirecekti (Geçici m.1). Yine altı yıllık süre için anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmesi halinde, TBMM'nin anayasa değişikliğini kabul etmesi için olağan dönem için öngörülen 2/3'lük oran 3/4'e çıkarılmıştır (Geçici m.9). Ayrıca, Milli Güvenlik Konseyi tasarruflarına dokunulmazlık kazandırılmıştır (Geçici m.15).

⁴⁷⁰DMTD, C.10, s.425.

⁴⁷¹Fuat Azgur'un konuşması için bkz. DMTD, C.10, s.425–426.

⁴⁷²Karal'ın konuşması için bkz. DMTD, C.10, s.427.

⁴⁷³DMTD, C.10, s.426–427.

⁴⁷⁴DMTD, C.10, s.429.

Tasarının Geçici 2. maddesi ile ise, Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı Kenan Evren'in Anayasa'nın kabulü ile birlikte Cumhurbaşkanlığı sıfatını kazanmasına olanak sağlanmıştır. Madde metni şöyleydi:⁴⁷⁵

“GEÇİCİ MADDE 2.- Bu Anayasanın, halk oylaması sonucu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası olarak kabul edildiğinin usulünce ilanı ile birlikte, halk oylaması tarihinde Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı, Cumhurbaşkanı sıfatını kazanarak, yedi yıllık bir süre için, Anayasa ile Cumhurbaşkanına tanınan görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. Yedi yıllık süre sonunda, Cumhurbaşkanlığı seçimi, bu Anayasada öngörülen hükümlere göre yapılır.

Cumhurbaşkanı, ilk genel seçimler sonucu Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp, başkanlık Divanı oluşuncaya kadar, 12 Aralık 1980 gün ve 2356 sayılı Kanunla teşekkül etmiş olan Milli Güvenlik Konseyinin Başkanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı sıfat ve yetkilerini de muhafaza eder. Ancak, Genelkurmay Başkanlığı yetki ve görevlerinin tamamını veya gerekli gördüklerini kıdem ve rütbece uygun bir general veya amirale devredebilir.

İlk genel seçimler sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp göreve başlayıncaya kadar geçecek süre içinde, Cumhurbaşkanlığının herhangi bir surette boşalması halinde, Milli Güvenlik Konseyi'nin en kıdemli üyesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp bu Anayasaya göre yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar, Cumhurbaşkanına vekâlet eder”.

Bu hüküm, Öztürk'ün önerisi doğrultusunda sonradan eklenmiş bir hükümdür.⁴⁷⁶

Bu hüküm, Tevfik Fikret Alpaslan tarafından, geçici bir madde ile böyle bir düzenleme getirilmesinin demokratik kurallara uygun olmadığı gerekçesi ile eleştirilmiştir.⁴⁷⁷

Muzaffer Ender, Anayasa oylaması ile birlikte cumhurbaşkanı seçiminin gerçekleştirilecek olmasını, maddenin reddi veya kabulü halinde Evren'in kişiliği zarar göreceği için, ayrılarak oylanmasından yana olmuştur. Zira ona göre, Evren Anayasa'dan daha fazla oy alacaktı. Bu nedenle bu tip bir düzenlemeye gerek olmadığı gibi, Evren'in üyelerin açıkça aday göstermelerine de ihtiyaç yoktu.⁴⁷⁸

⁴⁷⁵Danışma Meclisi, B:153; 18.09.1982, O:2, **DMTD**, C.10, s.493.

⁴⁷⁶bkz. **DMTD**, C.7, s.24–25.

⁴⁷⁷Tevfik Fikret Alpaslan'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.493–494.

⁴⁷⁸Muzaffer Ender'in konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.494; Aynı görüş için bkz., Ayhan Fırat, **DMTD**, C.10, s.497; Turgut Yeğenağa, **DMTD**, C.10, s.500.

Tutum, Komisyona üç soru yönelterek cumhurbaşkanı seçimi ile Anayasa'nın oylanmasını nasıl özdeşleştirdiklerini; nasıl bir siyasi yarar beklediklerini; bu hükmün Anayasa'nın demokratik temel esprisıyla nasıl bağdaştırılabildiğini ve bu tip bir tercihin cumhurbaşkanının saygınlığını azaltıcı mı yoksa arttırıcı mı etkide bulunacağını açıklanmasını talep etmiştir.⁴⁷⁹

Aldıkaçtı, Anayasa tasarısının bir bütün olduğunu, bundan dolayı, hükümleri ayırmanın yanlış olduğunu belirtmiştir. Ona göre, kabul ettikleri formül referandumdur, plesibitle karıştırılmamalıdır. Ayrıca, millete büyük faydaları dokunmuş bir kişinin statüsünü belirlemek ve bunu halka sunmak istediklerini, esasen toplum için de en iyi ve sağlam yolun bu olduğunu düşündüklerini açıklamıştır.⁴⁸⁰

Hayri Seçkin, son fıkra ile ilgili bir önerge vermiş ve vekâleten gelen Milli Güvenlik Konseyi üyesinin yedi yıllık sürenin tamamını tamamlaması yönünde değişiklik istemiştir.⁴⁸¹ Seçkin'in gerekçeleri şöyleydi: Ülkenin içinde bulunduğu şartlar açısından demokrasiye geçiş sürecine ihtiyaç bulunduğu ortadadır. Bu geçiş döneminin zorunluluğu sonucu olarak cumhurbaşkanının aynı zamanda Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı sıfatını muhafaza edeceği öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, Milli Güvenlik Konseyi'nin yedi yıllık bir süre için Cumhuriyet Konseyi'ne dönüşmesi hükme bağlanmıştır. Ve nihayet ilk Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Milli Güvenlik Konseyi'nin en kıdemli üyesinin Cumhurbaşkanlığı görevini vekâleten yürüteceği benimsenmiştir. Bu hüküm, geçiş dönemine ve geçiş dönemi maddeler manzumesine uyması için vekilin süreyi tamamlaması kabul edilmelidir.⁴⁸²

Akif Erginay ise, son fıkrayı eleştirmiş ve Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Konsey'in beş üyesinin seçilebilecek konuma geldiğini ve vekilin Cumhurbaşkanlığına otomatikman gelmesinin millet iradesiyle uyuşmadığını; bunun referandum ve plebisitten öte atama usulü olduğunu ve bu itibarla demokrasi düşüncesine aykırı olduğunu ifade etmiştir.⁴⁸³

Aldıkaçtı, Seçkin'in konuşmasında belirttiği gibi yedi yıllık sürenin geçiş dönemi için öngörülmediğini belirtmesi üzerine Seçkin, bu yönde hükümlerin dokunulmazlık zırhı için mi getirildiğini sormuş; Aldıkaçtı, böyle bir düşüncelerinin de olmadığını söylemiştir.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹Cahit Tutum'un konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.494.

⁴⁸⁰**DMTD**, C.10, s.496.

⁴⁸¹Hayri Seçkin'in önergesi için bkz. **DMTD**, C.10, s.497.

⁴⁸²**DMTD**, C.10, s.497-498.

⁴⁸³Akif Erginay'ın konuşması için bkz. **DMTD**, C.10, s.498.

⁴⁸⁴**DMTD**, C.10, s.498.

Seçkin'in önergesinin dikkate alınması kabul edilmemiştir.⁴⁸⁵ Daha sonra Anayasa Komisyonu tarafından, "Genelkurmay Başkanlığı sıfat ve yetkilerini muhafaza eder" ve devamı madde metninden çıkarılmış; Milli Güvenlik Konseyi tarafından Geçici 1. madde olarak kabul edilmiştir.⁴⁸⁶

"GEÇİCİ MADDE 10. – Bu Anayasanın kabul edilmesinden itibaren yedi yıllık süre içinde yapılacak Anayasa değişikliklerini de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip Cumhurbaşkanınca yayınlanması için tekrar gönderilebilmesi, ancak üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla mümkün olabilir".⁴⁸⁷

Taslağın 109. maddesi uyarınca, anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca iadesi kabul edilmemiş iken geçici bir madde ile yedi yıllık bir süre için bu yetki tanınmış olmaktadır. Nitekim Tutum, bu hususa işaret ederek geçici madde tahsis etme ihtiyacının asıl maddelerde düzenlenen birtakım yetkilerin tabi olduğu koşulları erteleme veya tahfif etmeden kaynaklandığını; bu madde ile ise, esasen cumhurbaşkanına tanınmayan bir yetkinin tanınmasının hukuk tedvin sistemine uygun olmadığını söylemiştir. Tutum'a göre, bu genel oya olan güvensizlikten beslenmekteydi.⁴⁸⁸

Aldıkaçtı, maddenin anayasa değişikliklerindeki katılık ilkesini daha da katılaştırılmak için getirildiğini, iki seçim dönemi, on yıl gibi bir süre koyarak anayasa değişikliğini yasaklayan başka sistemlerin de bulunduğunu ve normal döneme geçilince bu istisnai yetkinin kendiliğinden son bulacağını söylemiştir. Aldıkaçtı, ayrıca, yapılan tahribatlar nedeniyle anayasanın bir süre bütünüyle devamını sağlamak amacıyla maddenin düzenlendiğini ifade etmiştir.⁴⁸⁹

Erginay, halk oylaması sonrası TBMM teşekkülünden sonra normal dönemin başlaması gerekmesine karşın, Aldıkaçtı'nın bu süreci yedi yıl sonraya atmasının anlamını sormuştur.⁴⁹⁰

Aldıkaçtı, anormal dönemde olduğunu kastetmediğini; ancak olağanüstü bir dönem yaşandığını; bu nedenle geçici dönemi yaraların sarılması dönemi olarak kabul ettiklerini ifade ettikten başka, seçimlerden sonra siyasi partilerin iktidar yarışına gireceklerini; 1961

⁴⁸⁵DMTD, C.10, s.499.

⁴⁸⁶Ertem, (1983), s.255.

⁴⁸⁷DMTD, C.10, s.509.

⁴⁸⁸Tutum'un konuşması için bkz. DMTD, C.10, s.509.

⁴⁸⁹DMTD, C.10, s.509–510.

⁴⁹⁰Erginay'ın konuşması için bkz. DMTD, C.10, s.510.

Anayasası'nın iktidar çekişmeleri sonucunda bu hale geldiğini; bu nedenle geçici dönemin gerekli olduğunu savunmuştur.⁴⁹¹

Birkaç üye ise, redaksiyona yönelik önerilerde bulunmuş,⁴⁹² “yayınlanması” sözcüğünün “yayımlanması” olarak değiştirilmesi kabul edilmiştir.⁴⁹³ Bu madde, Milli Güvenlik Konseyi tarafından Geçici 9. madde olarak düzenlenmiş ve “yedi yıllık” süre “altı yıl” olarak değiştirilerek altı yıllık sürenin başlangıç tarihi olarak TBMM Başkanlık Divanı'nın kurulduğu tarih esas alınmıştır.⁴⁹⁴

B. Başbakanın Güçlendirilmesi

“D. Görev ve siyasi sorumluluk

MADDE 129.-Başbakan, Bakanlar Kurulunun genel siyasetini belirler ve Bakanlarla işbirliği halinde yürütür. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her Bakan, yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

...⁴⁹⁵

Bekir Tünay önerge vererek maddenin aşağıdaki şekilde değiştirilmesini önermiştir.

“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başı olarak hükümetin genel siyasetini belirler. Bakanlıklar arası işbirliğini sağlar ve hükümetin siyasetini yürütür. Bu siyasetin yürütülmesinde Bakanlar Kurulu birlikte sorumludur.

Başbakan, Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütülmesini gözetir ve düzenleyici tedbirleri alır.

Her Bakan, bakanlığının işlerinden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden bizzat ve Başbakana karşı sorumludur.”⁴⁹⁶

Tünay'ın önergesinin dayanakları şöyleydi:⁴⁹⁷

- 1) Başbakan, bakanlar kurulunun değil, hükümetin genel siyasetini belirlemelidir;
- 2) Bakanlıklar arası iş ve hizmet birliğinin başbakan tarafından sağlanması gerekir;
- 3) Başbakanın gözetme fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, düzenleme yapması ve gerekli tedbirleri alması faydalıdır;

⁴⁹¹ DMTD, C.10, s.510.

⁴⁹² Şadan Tuzca, Abdülbaki Cebeci, Feyzi Feyzioğlu ve Rıfat Bayazıt'ın önerileri için bkz. DMTD, C.10, s.510.

⁴⁹³ DMTD, C.10, s.511.

⁴⁹⁴ Ertem, (1983), s.260.

⁴⁹⁵ Danışma Meclisi, B:142, 03.09.1982, O:1, DMTD, C.9, s.440.

⁴⁹⁶ DMTD, C.9, s.440.

⁴⁹⁷ Bekir Tünay'ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.441.

4) Her bakanın emri altındaki işlem ve eylemlerden dolayı bireysel sorumluluğunun yanı sıra kolektif sorumluluğu da bulunmalıdır;

5) Kolektif sorumluluk, maddeye açıklık ve kesinlik getirmek için gerekli bulunmuştur.

Tünay'ın önergesinde kilit isim başbakanlıktı: “İşte güçlü Başbakan diyebilmemiz için, bu tedbirler alınır, gücü de burada belirmiş olacaktır. Her bakan bakanlığının işlerinden ve emri altındaki işlerin düzenli yürütülmesinden bizzat sorumlu ve Başbakana karşı sorumludur.”⁴⁹⁸

Aldıkaçtı, Tünay'ın fikirlerine katıldığını; ancak bir fark göremediğini belirtmiş⁴⁹⁹ ve önerenin dikkate alınması kabul edilmemiştir.⁵⁰⁰

Tutum, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gösterir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur ...”⁵⁰¹ şeklinde bir önerge vererek, başbakanın konumunun bakanlar kurulu aleyhine güçlendirilmesine karşı çıkmış ve başbakanın bakanlar kurulu ile birlikte bir anlam ifade ettiğini; bir tarafta başbakan, diğer tarafta, bakanlar kurulunun olamayacağını belirtmiştir. Tutum, bakanlar kurulunun, genel siyasetin oluşturulması ve bakanlıklar arasında hakemlik yapmak gibi iki temel işlev üstlendiğine işaret ederek başbakanın genel siyaseti belirlemesini esasen fiilen de imkânsız olduğunu vurgulamıştır: “Başbakan, takım lideri ve kaptanı rolündedir. Başbakan,“ortak sorumluluk çizgisi içinde işlerin yürütülmesini gözetir. Başbakanın gücü, kanımca resmi yetkilerinden çok daha fazla kişiliğinden, sevk ve idare yeteneğinden doğar; otoritesi biçimsel olmaktan çok, büyük ölçüde işlevsel ve kişiseldir”. Bu yüzden, Tutum, 1961 Anayasası'ndaki ifadenin benimsemesini savunmuştur.⁵⁰²

Tutum'un bu sözlerine karşılık olarak Aldıkaçtı, sözü edilen ilkelerin geçerliliğini yitirdiğini ve başbakanın hükümetin beyni, hükümetin politikasını tayin eden kişi olduğunu ve bu sıfatla mesai arkadaşlarını seçtiğini; politikanın uygulanması ile bakanlar arasında koordinasyonu temin ettiğini ve yürüttüğünü belirterek bu durumun başbakanı despota çevirmeyeceğini ifade etmiştir. Çünkü başbakanın tayin ettiği politika parlamentodan güvenoyu almak zorundaydı. Başbakanın parlamento önünde siyasi sorumluluğu vardı, yaptığı idari tasarruflar yargı denetimine tabiydi, meclisteki parti çoğunluğuna dayanarak

⁴⁹⁸ DMTD, C.9, s.441.

⁴⁹⁹ DMTD, C.9, s.441.

⁵⁰⁰ DMTD, C.9, s.442.

⁵⁰¹ Cahit Tutum'un önergesi için bkz. DMTD, C.9, s.441.

⁵⁰² Cahit Tutum'un konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.442.

çıkartabileceği kanunlar da yargı denetimine tabiydi. “Binaenaleyh, esasen bütün bunlardan dolayıdır ki, modern çağda devlet iktidarının böyle parçalanması yolu terk edilmiş, 1961 Anayasasına yöneltilen tenkitlerin ruhu burada toplanmıştır. Çünkü artık hukukun oluşturduğu müesseselerle bir kişinin tek başına, bu müesseseler işlediği zaman, mekanizma oturduğu zaman, diktatör olması mümkün değildir. Bundan dolayıdır ki, gerçek anlamda bir başbakan, parlamenter rejimin başbakanı, sık sık örnek veriyorum yine tekrarladım, bir İngiliz Başbakanı şeklinde devlet faaliyetlerini düzenleyen bir başbakan statüsü getirtir”.⁵⁰³

Tutum ise, başbakanın etkinliğe sahip olmasının değil, siyaseti tek başına saptayacak kişi olmasının yadırgatıcı olduğunu; bakanlar kurulunun bir bütün olduğunun gözönüne alınması gereğini vurgulamıştır: “Siyaseti bir kişi saptayacak, onu o yürütecek. O vardır; Amerikan sisteminde ‘sekreter’ denilir; bütün bakanlar sekreteryadır”.⁵⁰⁴

Beşir Hamitoğulları, başbakanı güçlendirici bir faktör olarak hükümetin politikasının başbakan tarafından belirlenmesinin isabetli olduğunu; ancak güçlü hükümetin başbakanla sınırlandırılmaması gerektiğini söylemiştir. Hamitoğulları ayrıca, politikanın hazırlığına fikren ve inanç olarak katılmayan bir bakanın başbakanın tespit ettiği bir politikayı inançla savunmayacağına işaret etmiştir.⁵⁰⁵

Aldıkaçtı, başbakanın bakanlarla görüştüktan sonra genel siyaseti belirlediğini ve birlikte yürütüp, birlikte sorumlu olduklarını; bundan dolayı bakanların durumunun ABD’deki sekreterlerden farklı olduğunu; amaçlarının bir liderin başkanlığında güçlü bir hükümet yaratmak olduğunu vurgulamıştır. Aldıkaçtı, başbakanın parti programı gibi bazı şartlara bağlı hareket etmek zorunda olduğunu; aksi takdirde liderliğini kaybedeceğini anlatmıştır. Aldıkaçtı bu sözleri ile, “Biz memleketimizde gelenekler kaidelerin işlemeyeceğini bildiğimiz için bunu hukuk düzeni haline getirmeye, yazılı hukuk kuralları haline getirmeyi düşündük, yararlı gördük” sözleriyle çelişkiye düşmüştür.⁵⁰⁶

Akif Erginay, tasarıdaki tezatlığa dikkat çekerek, tasarının 126. maddesi ile cumhurbaşkanının başbakanın azlini öngördüğünü; 129. madde ile ise başbakanın güçlendirilmek istendiğini; tasarının bu haliyle çelişkiye neden olduğunu; bu yüzden iki maddeden birinin düzeltilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁰⁷

⁵⁰³ DMTD, C.9, s.443.

⁵⁰⁴ Cahit Tutum’un konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.443.

⁵⁰⁵ Beşir Hamitoğulları’nın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.444.

⁵⁰⁶ DMTD, C.9, s.444–445.

⁵⁰⁷ Akif Erginay’ın konuşması için bkz. DMTD, C.9, s.445.

Aldıkaçtı, bu sözlere de, cumhurbaşkanının azletme yetkisinin sınırsız olmadığını hatırlatarak tezatlık bulunmadığını açıklamıştır.⁵⁰⁸

Yapılan oylama sonucunda, Tutum'un önergesinin dikkate alınması kabul edilmemiştir.⁵⁰⁹

Turhan Güven'in verdiği ve birinci fıkrada değişiklik içeren, "Başbakan Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, hükümetin genel siyasetini belirler, yürütülmesini gözetir ve bakanlıklar arasında işbirliğini saplar. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur" şeklindeki önergesinin dikkate alınması kabul edilmiştir.⁵¹⁰ Bu madde, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 112. madde olarak düzenlenmiş, ayrıca, bakanlar kurulu üyelerinden milletvekili olmayanların and içme esasları, tabi oldukları kayıt ve şartlar, yasama dokunulmazlıkları ile ilgili esaslar ile ödenek ve yollukları düzenleyen yeni bir fıkra eklenmiştir.⁵¹¹

5. Taleplerin Değerlendirmesi

Yukarıdaki görüşler ve madde incelemeleri aslında çok daha fazla güçlendirilmiş bir cumhurbaşkanlığının hedeflendiğini göstermektedir. Bu maddelerden bir kısmı Milli Güvenlik Konseyi tarafından törpülenmiştir (Cumhurbaşkanının Radyo ve Televizyon İdaresi Genel Müdürü ve üç yönetim kurulu üyesini atama yetkisi, Merkez Bankası Başkanını atama yetkisi, Anayasa değişikliklerinde iptal kararlarının yeniden incelettirilmesini Anayasa Mahkemesi'nden isteyebilme yetkisi). Ancak, Milli Güvenlik Konseyi, tek başına yapılabilecek işlem kategorilerini benimsememekle bir bulanıklığa ve sistem tartışmalarına zemin hazırlamıştır. Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi konusunda bir oydaşma olmasa da, bu konudaki ihtiyacın daha yüksek sesle çıktığı madde incelemelerinde görülmektedir. Danışma Meclisi'ndeki tartışmalardan, cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin kökenleri konusunda aşağıdaki yargılara varılmıştır:

1) 12 Eylül öncesi yaşanan şiddet olayları otorite beklentisinin doğmasına yol açmıştır. Eleştiri, 1961 Anayasası'nın bu beklentiyi gerçekleştiremediği, otorite gereksinimini karşılamada yetersiz kaldığı noktasındadır.⁵¹²

2) Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi noktasında Yeni Forum "Reform Önerileri" ve DP/AP ve çevresinin önerileri ile Anayasa Komisyonu'na görüş sunan TİSK ve Odalar Birliği'nin önerileri ile bir paralellik bulunduğu gözlenmektedir.⁵¹³

⁵⁰⁸ DMTD, C.9, s.445-446.

⁵⁰⁹ DMTD, C.9, s.447.

⁵¹⁰ Turan Güven'in önergesi ve önerge üzerindeki konuşmalar için bkz. DMTD, .9, s.447-451.

⁵¹¹ Ertem, (1983), s.172.

⁵¹² Benzer saptama için bkz. Soysal, (1984), s.16.

3) Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi önerisi diktatörlük tehlikesi ve parlamenter sistem geleneğine aykırılık nedeniyle kabul görmemiştir.

4) Kurumsalcılık tezi, yani kurumsal düzenlemelerle sorunların çözülebileceği anlayışı hâkimdir. Bu anlayışın kökeninde, sorunların 1961 Anayasası'ndan kaynaklandığı ve yeni bir anayasa ile giderilebileceği görüşü vardır. Bu anlayış, esasen sadece yürütmenin diğer organlarla olan ilişkilerinde değil, tüm Anayasa'da hâkim olan bir anlayıştır.

5) Cumhurbaşkanına yönelik düzenlemelerin bir kısmı 1982 Anayasası'nın muhafazasına yöneliktir (anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisi, referandum yetkisi, altı yıllık süre için anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi durumunda TBMM'nin anayasa değişikliğini aynen kabul etmesi için $\frac{3}{4}$ çoğunluğunun gerekmesi). Böylece, cumhurbaşkanı toplumsal değişimin önünde bir kalkan olarak görülmüştür.

6) Milli Güvenlik Konseyi'nin çıkardığı, özellikle cumhurbaşkanının atama ve denetleme yetkisini arttıran mevzuatın Anayasa'ya dâhil edilmesi de, cumhurbaşkanının etkinliğini arttıran kaynaklardan biridir (2443 sayılı DDK Kanunu, 2547 Üniversiteler ve YÖK Kanunu, 2461 HSYK Kanunu, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda yapılan önemli değişiklikler).

7) Seçilmişlere olan güvensizlik sözkonusudur. 1961 Anayasası'nda da aynı düşünce gözlenmektedir. 1961 Anayasası, bu güvensizliği ikinci meclis, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, özerk üniversiteler ve TRT ve MGK ile çözmüş iken, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı, DDK ve MGK ile çözme endişesi vardır.

8) Genel olarak bir merkezileşme ve yekparelik hâkimdir ve zirvesine cumhurbaşkanı oturtulmuştur. Dağınık devlet düzenini bir araya getirme kaygısı yetkilerin cumhurbaşkanında toplanmasıyla sonuçlanmıştır.

9) Anayasa hazırlanırken olağanüstü hal ile olağan hal bir arada düşünülerek düzenlemeye gidilmiştir. Sürekli bir kriz yönetimi sözkonusu olacakmış gibi cumhurbaşkanının her dönemde kriz çözücü rolünü sürdüreceği düşünülmüştür.

10) Anarşi ve terörün tekrar çıkmaması için cumhurbaşkanı güçlü devletin somutlaşması olarak kabul edilmiştir.

11) Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ile ilgili düzenlemelerin bir kısmı da, geçici maddelerde somutlaşan ve darbe yapan gruba çıkış garantileri sağlama ve ödüllendirmeden kaynaklanmıştır (Anayasa ile birlikte devlet başkanının cumhurbaşkanlığı sıfatını

⁵¹³Benzer saptama için bkz. Tanör, (1994), s.108.

kazanması, ilk cumhurbaşkanlığında herhangi bir boşalma olması halinde Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerinden birinin yenisi seçilinceye kadar vekâlet edecek olması, Milli Güvenlik Konseyi'nin Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüşmesi, altı yıllık süre için anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi durumunda TBMM'nin anayasa değişikliğini aynen kabul etmesi için 3/4 çoğunluğunun gerekmesi, Milli Güvenlik Konseyi dönemindeki karar ve işlemlere dokunulmazlık kazandırılması).

1982 Anayasası, yukarıda sıralanan gerekçelerle cumhurbaşkanının güçlendirmiş; ancak bu birinci bölümde belirtildiği üzere yeni sorunlar doğurmuştur. Bu sorunlardan yetki çatışması ile ilgili boyut birinci bölümde incelenmiştir. Hükümet sistemi tartışmaları ise, bir sonraki bölümde incelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDEKİ HÜKÜMET SİSTEMİ

TARTIŞMALARI

I. GENEL OLARAK

Bu bölümdeki amacımız hükümet sistemi tartışmalarına bir yenisini ekleyip, yönetilebilir bir demokrasi için en iyi hükümet sisteminin hangisi olduğunu bulmak değildir. Böyle bir tartışma içerisinde yer almamanın ilk nedeni, her bir hükümet sisteminin demokratikleşme performansının iyi olduğu ülkeler bulunmasının yanı sıra demokrasinin kesintiye uğradığı ülkelerin de bulunmasıdır. Bu nedenle, yönetilebilir bir demokrasi için en iyi yoktur. İkincisi, bu tezin amacına ilişkindir. İkinci bölümde anlatıldığı üzere, 1960 ve 1980 askeri müdahaleleri ile 1971 askeri muhtırasının temel gerekçesi olarak kuvvetler arası ilişkiler gösterilmiştir. 1982 Anayasası ile kuvvetler arası ilişkiler yeniden düzenlenmiş; ancak bu düzenlemeler, tartışmaların tekrarlanmasını engelleyememiştir. Türkiye’de ne zaman bir siyasi bunalım olsa sorumlusunun anayasa olarak görülmesi geleneği değişmeyecektir.¹ Bu bölümdeki amacımız da, Türkiye’de hükümet sistemleri konusunda devam eden tartışmaların geçmişteki tartışmalarla bağlantısını kurarak, tartışmaların kökenine inebilmektir. Kim sistem değişikliği istiyor? Niçin istiyor? Yani amaç, her arayışın beslendiği kaynakları bulmaya çalışmak olacaktır.

1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden sonra hükümet sistemi konusundaki tartışmalar bir süre dinmekle birlikte 1990’lı yıllarda tekrar başlamıştır. Bu tartışmalar, kuşkusuz Türkiye’ye özgü değildir. Hükümet sistemi tartışmaları, 1980’lerden itibaren Latin Amerika’daki otoriter rejimlerin yıkılışı ve demokrasiye geçiş sürecinde gündeme gelmiş, daha sonra 1989-1990’da Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’da komünist rejimlerin çöküşü sürecinde ivme kazanmıştır. Bu tartışmaların temelinde, “iyi” bir yönetimin kurumsal düzenlemelerle kurulup kurulamayacağı ve “iyi” bir yönetim için en uygun kurumsal düzenleme arayışı vardır. Hükümet sistemi tartışmalarında başkanlık sistemi aleyhine görüşlerin hâkim olmasına karşın, uygulama farklı olmuş ve Latin Amerika’daki ülkeler başkanlık sistemini benimserken, eski komünist ülkelerin çoğu, cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçildiği ve yürütme içindeki konumunun ülkelere göre farklılık gösterdiği “iki

¹Özsoy, (1999), s.567.

başlı yürütme” yapılanmalarını kabul etmiştir. Bu ülkelerden yalnızca, Çek Cumhuriyeti, Arnavutluk, Estonya, Letonya ve Macaristan saf parlamenter sistemi benimsemiştir.²

Türkiye’de kurumsal düzenlemeler alanında yapılan tartışmalar üç ana grup altında toplanabilir. Birinci grupta yer alanlar, hükümet sistemleri ekseninde tartışırken; ikinci grupta yer alanlar, tali kurumsal düzenlemeler³ diyebileceğimiz seçim sistemleri ekseninde; üçüncü grupta yer alanlar ise, demokratik performans ekseninde tartışmaktadır.

Hükümet sistemleri ekseninde yapılan tartışmalar da kendi içinde üçlü ayrımına tabi tutulabilir: Başkanlık veya yarı-başkanlık talep edenler; mevcut sistemden ayrılmamakla birlikte rasyonelleştirilmesini gerekli bulanlar ve parlamenter sistemden kesinlikle ayrılmamak gerektiğini düşünenler.

Tali kurumsal düzenlemeler alanında yürütülen tartışmalarda, bir grup, hükümet istikrarı adına çoğunlukçu seçim sistemlerini savunurken, diğer grup temsilde adalete ağırlık veren nispi temsili savunmaktadır.

Sorunları asli veya tali kurumsal düzenlemeler alanı dışında görenler ise, ülkenin içinde bulunduğu demokrasi ve siyasi kültür düzeyi, gelenekler, vb. etkenlerin hükümet sistemlerinin şekillendirdiği ve hükümet sistemlerinin farklı demokratik performans sergilediğinden yola çıkarak, demokratik performansı yükseltecek önerilerde bulunmaktadır.

II. TÜRKİYE’DE YAPILAN HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI

1. Hükümet Sistemi Ekseninde Yapılan Tartışmalar

A. Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları

Hükümet sistemi değişikliği talebinde bulunanlar kimi zaman başkanlık, kimi zaman yarı-başkanlık sistemini talep etmekte; ancak vurgu yapılan nokta cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve sistemin en önemli kişisi haline getirilmesi

²İncioğlu, **a.g.m.**, s.1–2; Mehmet Turhan, “Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XIX, S.179–180, 1995, s.78; Azerbaycan, Gürcistan, Tacikistan, Özbekistan saf başkanlık sistemini; Ermenistan, Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya, Turkmenistan ve Ukrayna başkanı parlamenter sistemi; Polonya, Romanya, Litvanya ve Moldova başbakanı başkanlık sistemini (yarı-başkanlık) ve Bulgaristan ve Slovakya başkanlı parlamenter sistemi benimsemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Levent Gönenç, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2002, s.280–340, Gönenç burada Shugart’ın saf başkanlık sistemi (pure presidential system), saf parlamenter sistem (pure parliamentary system), başbakanı başkanlık sistemi (premier-presidential system), başkanlı parlamenter sistem (president parliamentary system) ve başkanlı parlamenter sistem (parliamentary with “president” system) olmak üzere beşli ayrımına dayanarak tasnifte bulunmuştur, bkz. Matthew Soberg Shugart, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Volume:2, No:1, 1993, s.30.

³Yazıcı, (2002), s.168.

olmaktadır.⁴ Birinci bölümde incelendiği üzere, cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halkoyuyla seçildiği sistemler mutlaka başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerine dönüşmemektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının halkoyuyla belirlendiği parlamenter sistemler de mümkündür. Ancak, 1982 Anayasası'nın mevcut düzenlemeleri göz önüne alındığı takdirde, bunun sadece teorik bir düzenlemeden ibaret olmadığı⁵ ve parlamenter sistemin işleyişini değiştireceği muhakkaktır.⁶ Kimi taleplerde ismi konmamakla birlikte, sadece cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halkoyuyla seçilmesini içerse de, bunun sistem değişikliği talebi olduğu açıktır. Bu nedenle, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halkoyuyla belirlenmesi taleplerini aynı başlık altında incelemeyi uygun bulduk. Bu grubun ortak özelliği, hükümet sistemi değişikliği ile birlikte seçim sistemi değişikliği talebinde bulunmalarıdır.

1990'lerde başkanlık sistemi için düğmeye basan isim Turgut Özal olmuştur. 1982 Anayasası döneminde başbakan olduğu çoğunluğa dayanarak cumhurbaşkanı seçilen Özal kendi politikasını uygulamaya kalkışarak parlamentoyu atlamaya çalışmıştır.⁷ Özal'ın bu aktif tutumu eleştirilere neden olmuş ve o, bu eleştirilere cevaben Anayasa'nın cumhurbaşkanının görevlerini düzenleyen 104. maddesini göstermiştir. Hatta daha da ileri giderek başkanlık sistemi talebinde bulunmuştur.⁸ Böylece ilk kez bir cumhurbaşkanı başkanlık sistemine talebi gündeme getirmiş⁹ ve hükümet sistemi tartışmaları 1991–1993 yılları arasında yoğunluk kazanmıştır. Daha sonra, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından da hükümet sistemi tartışmalarının gündeme getirilmesi daha geniş bir yankı bulmuş ve Türkiye kendisini tekrar hükümet sistemi tartışmaları içerisinde bulmuştur. Demirel'in görev süresinin bitimine yakın hükümet sistemi tartışmaları doruğa çıkmıştır. Demirel'in önerilerine, siyasi arenadan,¹⁰ basından, ekonomi ile ilgili çevrelerden, sivil toplum örgütlerinden ve akademik çevrelerden de destek gelmiştir. TÜSİAD, 16 Haziran 1997 tarihinde “Demokrasi Paketi” adıyla anılan çalışmanın ikinci bölümünü “Seçimler,

⁴Meltem Caniklioğlu, “Türkiye'nin Sistem Sorunu mu Var”, s.1, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm> sitesinde 25.10.2004 tarihi itibari yayımlanmıştır.

⁵Erdoğan, (1993), s.79–89.

⁶Turhan, (1995), s.82.

⁷Ruşen Çakır, “Zirvede Kavgayı Sabreden Kazanacak”, *Cumhuriyet*, 17.02.1992.

⁸Tanör ve diğerleri, (2000), s.83.

⁹Caniklioğlu, *a.g.m.*, s.2.

¹⁰Bu dönemde Anayasa değişikliğine yönelik girişimler de olmuştur. 2000 yılının Şubat ayında cumhurbaşkanının görev süresini 5 yıla indiren ve doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini öneren FP ve DYP milletvekillerince Anayasa'nın 101. maddesinde değişiklik öngören teklif TBMM Anayasa Komisyonu'na reddedilmiştir bkz. *TBMMTD*, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C.29, s.307–310. Kamuoyunda 5+5 formülü olarak bilinen, cumhurbaşkanının görev süresini 5 yıla indirip, iki kere seçilmesine olanak sağlayan teklif ise TBMM Genel Kurulu'nda reddedilmiştir bkz. *TBMMTD*, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C.29, s.381 ve C.30, s.315.

TBMM ve Hükümet Sistemleri”ne ayırarak akademisyenlere ve siyasi parti temsilcilerine yer vermiş;¹¹ 22 Eylül 1999 tarihinde TESEV, Avrupa Birliği destekli “Türkiye’de Siyasal Rejim Tartışmaları; Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Parlamenter Rejim İçinde Arayışlar” isimli bir konferans düzenlemiş; sözlü ve yazılı basın, akademisyenleri konuk ederek başkanlık sistemi tartışmalarına katılmıştır. Cumhurbaşkanı cephesinden gelen talepler, Sezer’in cumhurbaşkanı seçilmesiyle yatışmış ancak; bu defa da bir başbakan başkanlık talebinde bulunmuştur. Erdoğan’ın liderliğini yaptığı AKP, bir taraftan başkanlık sistemi için anket yaptırırken¹² diğer taraftan başkanlık sistemi için hazırlıklara başlanabileceği sinyali vermiştir.¹³

a) Cumhurbaşkanlarının Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları

Daha önce de bahsedildiği üzere, 1982 Anayasası döneminde başkanlık sistemine geçişi ilk talep eden isim Özal olmuştur. Özal’ın başbakanlığı döneminde Başbakanlık Müsteşarı olan Hasan Celal Güzel, bu konunun gündeme gelişini; “Özal 12 Eylül kalıntısı Cumhurbaşkanı Kenan Evren’in müdahalelerinden bunaldığı zaman cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılması gerektiğini savunurdu. Hatta bana cumhurbaşkanının kararnameler üzerindeki yetkisini azaltan bir kanun tasarısı da hazırlattı... Ancak Özal, cumhurbaşkanı seçilince bu düşünceleri değiştirdi ve cumhurbaşkanının yetkilerinin azlığından şikâyet etmeye başladı. Öyle ki hem Türkiye’de de ABD’deki gibi başkanlık sisteminin getirilmesi gerektiğini önerdi hem de bunun yılmaz bir savunucusu oldu” sözleriyle anlatıyor.¹⁴ Bu dönemde, bu öneriye en büyük muhalefet, dönemin başbakanı Demirel’den gelmiştir. Demirel de, cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturunca fikir değiştirmiştir.

Özal’a göre, siyasi yapıda bazı sorunlar mevcuttu. Ona göre, bu siyasi sorunların kaynağında, parlamenter sistem ve nispi temsil sistemi vardı. 1982 Anayasası’nın bu kurumsal tercihleri dolayısıyla koalisyon hükümetleri ve buna bağlı istikrarsızlık son bulmamaktaydı. Türkiye’nin hükümet sistemi tercihi yanlış yapılmıştı, “etnik olarak geniş tabanlı toplumlar” için uygun olan hükümet sistemi başkanlık sistemiydi. Özal, başkanlık sistemi tercihini şu sözlerle net bir şekilde ortaya koymuştur: “Eğer bir ülkede etnik olarak geniş tabanlı toplumlar yaşıyorsa, başkanlık sistemi daha iyi uyuyor... Eğer siz çok renkli bir toplumun siyasi seçimini parlamenter sisteme bağlarsanız, etnik farklılıklar da, din ve

¹¹“Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemleri”, **Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantısı Dizisi-2**, TÜSİAD, İstanbul, 1997. Bu panele Necmi Yüzbaşıoğlu, Seyfettin Gürsel, Nur Vergin, Mustafa Kamalak, Oltan Sungurlu, Nejat Arseven, Ahmet İyimaya, Hikmet Sami Türk, Atilla Sav, İsmet Sezgin, Sedat Aloğlu, Yıldırım Aktürk, Osman Özçelik, Şerafettin Elçi ve Hayrettin Uzun katılmıştır.

¹²“Başkanlık Tartışması 1: İktidar: İstikrar, Muhalefet: Krallık”, **Tercüman**, 24.01.2005.

¹³“Başkanlık Sistemi’ Türkiye’yi Rahatlatır”, **Yeni Şafak**, 22.04.2003.

¹⁴Hasan Celal Güzel’in konuşması için bkz. “2005’in İlk Tartışması”, **Sabah**, 03.01.2005.

mezhep ayrılıkları da, hemşerilikler ve bölgecilikler de, parlamentoya girer. Seçimlerin kazanılmasında, hizmet yaşının dışındaki faktörler ağırlık kazanıyor... Şimdi hem nispi temsil hem parlamenter sistem varsa, ondan sonra ne koalisyonlardan ne de istikrarsızlıktan kurtulabiliyorsunuz...”¹⁵

“... Türkiye'nin tecrübesine bakalım. Türkiye hangi devirde önemli hamleler yapabildi? Atatürk devri, bilhassa tek parti devri, bir nevi başkanlık sisteminin uygulandığı devredir... Eğer toplum homojen değilse, parlamento çok çeşitli imkânlardan meydana geliyor. O arada mezhep farklılıkları, etnik farklılıklar, bölge farklılıkları aksediyor, herşey aksediyor. Ama birleştirici unsurlar azalmaya başlıyor. Buna mukabil, başkanlık sisteminde siz bir adam seçiyorsunuz. O vakit mecbursunuz en iyisine seçmeye... Ama iş bir adamı seçmeye kalktığınız zaman, o vakit en iyisini seçmeye çalışıyorsunuz, başka çaresi de yok. Orada artık, etnik fark veya mezhep farkı veya başka farklılıklar ikinci derecede”.¹⁶ Özal, bu sözleriyle toplumsal gruplarda bulunan farklılıkları yok saymakta ve farklılıkları bir potada eriterek somut bir kişide toplamaktaydı. Ona göre, başkanlık sistemi tercihiyle toplum heterojenliğinden sıyrılıp “en iyi” de anlaşacaktı, buna mecburdu.

Özal, 1993 yılının Ocak ayında yaptığı bir açıklamada ise, dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı Yekta Güngör Özden'in görevini kötüye kullandığını belirtmiş ve bu tür kötü kullanımların önüne geçmek için de başkanlık sisteminin gerekli olduğunu belirtmiştir.¹⁷

Turgut Özal'dan sonra cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel, 1980 öncesi tavrını korumuş ve yine Anayasa'ya yüklenmiştir. Demirel'in gerekçesi selefinden farklı değildi: Türkiye'de sık sık hükümet değişikliği oluyordu ve başkanlık sistemi ile bu istikrarsızlık son bulacaktı: “Yarı başkanlık ve başkanlık sistemleri bugün dünyada tartışılıyor. Önemli olan hadise, bir ülkenin iyi idare edilmesidir... Herşey halk içindir. Halk, eğer devletten şikâyetçi ise ülkenin idaresinden şikâyetçi ise (ne yapalım sistem bu) demek yerine, sistemi ıslah etmek lazımdır. Avrupa'da başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi çok yok. Ama Avrupa'da meclislerin çoğu parçalı. Bu parçalı meclislerden hükümetler çıkarmak fevkalade zor. İstikrarsızlık denen bir olayla karşı karşıya kalıyorsunuz. İstikrarsızlık olayından bütün Avrupa şikâyetçidir. Sanıyorum ki, önümüzdeki zaman içerisinde Avrupa'nın pek çok ülkesinde yarı başkanlık veya başkanlık sistemi mutlaka yer alacaktır. Türkiye de bunun bir

¹⁵Mehmet Barlas, **Turgut Özal'ın Anıları**, Sabah Yayınları, İstanbul, 1994, s.141.

¹⁶Barlas, (1994), s.294.

¹⁷**Tercüman**, 24.01.2005.

parçasıdır. Şimdiden bunların tartışmaları yapılıyor.”¹⁸ Demirel’in yeni anayasal düzeninin gerekleri ise;¹⁹

- 1) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi;
- 2) Senatonun yeniden kurulması;
- 3) İki turlu dar bölge seçim sisteminin kabul edilmesi;
- 4) Yerel seçimlerin de iki turlu yapılması;
- 5) Parlamentonun fesih şartlarının kolaylaştırılması;
- 6) Bakan seçilen milletvekillerinin, milletvekilliği görevinden ayrılması;
- 7) Bunalım çözücü mekanizmaların getirilmesi;
- 8) Cumhurbaşkanına koşulsuz referandum yetkisinin verilmesidir.

Demirel, daha sonraki bir açıklamasında, başkanlık sistemine geçiş kabul edilmediği takdirde, rejimin ve devletin işleyişini gözetmekle görevli cumhurbaşkanına, seçimleri yenileme yetkisinin verilmesini; parçalı parlamentoyu önlemek için ise, seçim ittifaklarına izin verilmesini önermiştir.²⁰

b) Siyasi Partilerde Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları

Siyasi partiler de başkanlık sistemi arayışlarına girmiştir. ANAP’lı İlhan Kesici, hükümet sistemi değişikliğinin aciliyeti olduğunu vurgulayarak tartışmalar tamamlanıp bir uzlaşmaya varılıncaya kadar, “Fransız, İngiliz sistemi karışımı” Türk usulü bir yöntem uygulanabileceğini belirterek sistemin özelliklerini şöyle sıralamıştır: “Siyasetin bir numaralı ismi Cumhurbaşkanlığı olmalı. Cumhurbaşkanı iki turlu seçimle gelmeli, görev süresi 4 yıl olmalı ve en fazla iki dönem bu görevi yürütebilmeli. Parlamentoyu feshetmeden, başbakanı görevden almaya kadar geniş yetkileri olmalı. Muhtarlık seçiminden cumhurbaşkanlığı seçimine kadar her seçim dar bölgesi, iki turlu olmalıdır. Yürütme ve yasama birbirinden ayrılmalıdır. Yani bakan olan milletvekili, milletvekilliğinden istifa etmelidir. Ya da bakanlar parlamento dışındaki profesyonel isimlerden oluşmalıdır. Milletvekilleri kesinlikle hiçbir işle uğraşmamalıdır”.²¹ Aslında isim verilme de Kesici’nin tanımladığı sistem yarı-başkanlık sistemidir ve İngiliz parlamenter

¹⁸Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, ATV’de Ali Kırca’nın yönettiği "Siyaset Meydanı" programına katılarak, 50’den fazla üniversiteden gelen gençlerin sorularını yanıtlamıştır (9 Mart 2000). Bu konuşma ayrıca “Cumhurbaşkanı Demirel, ‘Siyaset Meydanı’nda...” başlığı altında www.belgenet.com sitesinde 24.10.2004 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

¹⁹“21’inci Yüzyıla Güçlü Bir Türkiye İle Girebilmek İçin 9 Öneri”, **Sabah**, 27.12.1998.

²⁰“Cumhurbaşkanına Seçimleri Yenileme Yetkisi Verilmeli”, **Milliyet**, 03.04.1998; Demirel’in diğer görüşleri için bkz. “Bizi Başkan Yönetsin”, **Yeni Yüzyıl**, 18.09.1997; “Anayasal Reform Şart”, **Yeni Yüzyıl**, 21.10.1997; “Demirel’in Sekiz Şartı”, **Radikal**, 21.10.1997; “Siyasi İstikrar Arayışı”, **Milliyet**, 13.05.1998; “Baba Modeli”, **Sabah**, 27.12.1998.

²¹İlhan Kesici, “Türk Usulü Başkanlık Sistemi”, **Milliyet**, 19.11.1996.

sistemiyle hiç bir ilgisi yoktur, seçimler çoğunlukçu karakter taşıdığından *Westminster* demokrasinin önerildiği de düşünülebilir.

TÜSİAD'ın düzenlediği panelde RP adına konuşan Mustafa Kamalak, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme yönteminin benimsenmemesini, aydın-halk kopukluğuna dayandırmıştır. Aydınların halka güvenmediğini; bunun demokrasinin gerçek anlamda benimsenmemiş olmasından kaynaklandığını ileri sürmüştür. “...Demokrasi gerçekten içimize sindirdiğimiz bir sistem ise, hâkimiyet kayıtsız şartsız milletinsé, milletin başı demek olan cumhurbaşkanını niçin cumhura seçtirmiyoruz? Kanaatimce ya demokrasiye inanmıyoruz veya millete güvenmiyoruz... Güçlü iktidar, güçlü meclis diyoruz. Cumhurbaşkanı yürütmenin bir kanadını teşkil eder, yani millet adına hareket eden yürütmenin bir başını oluşturur. O halde millet adına hareket eden cumhurbaşkanını niye millete seçtirmiyoruz?”²² sözleriyle güçlü iktidara giden yolun halktan geçtiğini ifade etmiş; cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesinin benimsenmesinin yanı sıra cumhurbaşkanına parlamentoyu feshetme yetkisi verilmesi gerektiğini belirtmiştir.²³ Öte yandan, yönetimde istikrarın sağlanması için iki turlu dar bölge sistemine geçişi talep etmiştir.²⁴

ANAP adına konuşan Oltan Sungurlu da, hükümet sisteminin değişmesi gerektiğini; ancak başkanlık sistemine geçmeden önce denetim ve denge mekanizmalarının oluşturulmasını, aksi takdirde riskli olacağını ifade etmiştir. Ona göre, ABD’de başarılı olan başkanlık sistemi, Güney Amerika ve Asya ülkelerinde denetim ve denge mekanizmalarının bulunmaması yüzünden başarısızlığa uğramıştır. Bu nedenle, bu durum göz önünde bulundurularak değişiklik talep edilmelidir.²⁵ Daha sonraki bir açıklamasında, Sungurlu’nun başkanlık sistemi konusundaki fikirleri netleşecektir. Ona göre, belediyeler başarılıdır ve nedeni belediyelerin başkanlık sistemi ile yönetilmesidir. Türkiye’de sürekli fiili başkanlar olmuştur; Atatürk, İsmet İnönü, Celal Bayar, Cemal Gürsel, kısmen Cevdet Sunay, Kenan Evren, Turgut Özal ve Süleyman Demirel başkan gibi hareket etmiştir. Ancak, bu yeterli değildir; Türkiye başkanlıkla daha başarılı olacaktır.²⁶

Sungurlu, seçim sisteminde de değişiklik gerektiğini belirterek, çift turlu dar bölge sisteminin yanı sıra, ittifaklara izin verilmesini ve oyların müstakil sayılmasını önermiştir.

²²Mustafa Kamalak, (1997), s.38–39.

²³Kamalak, (1997), s.40.

²⁴Kamalak, (1997), s.39–40.

²⁵Oltan Sungurlu, (1997), s.40.

²⁶Oltan Sungurlu, “Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü”, s.1, http://www.anap.org.tr/anap/kisisel_sayfalar/oltan_sungurlu/hukukun_ustunlugu.htm sitesinde 21.10.2004 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

Bunlara ek olarak, seçimlerin sık yapılması; hatta gerekirse birer ay arayla seçime gidilebilmesinin sağlanması²⁷ ve mahalli idarelere yetki verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.²⁸

DTP Genel Başkan Yardımcısı İsmet Sezgin, panelden 7 ay önce kamuoyuna hükümet sistemleri ile ilgili bir öneri paketi hazırladıklarını belirterek daha somut önerilerde bulunmuştur. Bunlar:

- 1) Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin artırılması (görev ve yetkiler deneyimler sonucunda genişletilebilir);
- 2) Bunalım çözücü mekanizmaların getirilmesi;
- 3) Cumhurbaşkanına koşullu fesih yetkisinin verilmesi;
- 4) Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halkoyuyla ve iki türlü seçimle seçilmesi;
- 5) Görev süresinin 5 yıl olması ve en fazla iki dönem görev yapabilmesi;
- 6) Cumhurbaşkanının mutlak sorumsuzluğu ilkesinden vazgeçilmesi.²⁹

Sezgin, ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin işlevinin artmasından duyduğu rahatsızlığı dile getirerek yargıya şüpheyile yaklaşmış ve Cumhuriyet Meclisi önerisinde bulunmuştur.³⁰

“Çift meşruluk” sorununun da “güçlü”, “sorumluluk” ve “yetki” sahibi bir cumhurbaşkanıyla önlenebileceğini iddia etmiştir.³¹ Ancak, sorumluluğun ne tür bir sorumluluk olduğu ve nasıl işletileceği konusunda bilgi vermemiştir.

SP Genel Başkan Yardımcısı Recai Kutan, başkanlık sisteminden yana olan bir parti olduklarını; ancak önce düzenin oturtulması gerektiğini ifade etmiştir.³²

Bir röportajında, “Başkanlık veya yarı başkanlık sistemi siyasette arzumdur. Olmasını isterim, arzu ederim” sözleriyle sistem değişikliği taleplerine katıldığını belirten Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, asıl arzusunun ABD'deki model olduğunu ifade etmiştir.³³ Erdoğan, uygulamada karşılaştığı güçlükler nedeniyle başkanlık sistemini savunduğunu söylemiştir: “Biz, hala bürokratik oligarşiyi maalesef halledemedik. Zaman zaman bana başkanlık sistemini soruyorlar. Ben, işte başkanlık sistemini bundan istiyorum”.³⁴

²⁷Sungurlu, (1997), s.45.

²⁸Sungurlu, **a.g.m.**, s.1–2.

²⁹İsmet Sezgin, (1997), s.60–61.

³⁰Sezgin, (1997), s.61.

³¹Sezgin, (1997), s.61.

³²“Başkanlık Tartışması 2: İktidar: Tartışalım, Muhalefet: Hayır”, **Tercüman**, 25.01.2005.

³³“İdeal Amerikan Modeli”, **Cumhuriyet**, 21.04.2003; “Başbakan Başkan Olabilecek mi?”, http://www.tempodergisi.com.tr/toplum_politika/05568/ sitesinde 06.03.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

³⁴**Tercüman**, 24.01.2005.

Erdoğan'ın uzun bir aradan sonra gündeme getirdiği “başkanlık sistemi”ne Meclis'ten de olumlu tepkiler gelmiştir. TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu, TBMM'nin 21. Dönemi sonunda başkanlık sistemi için hazırlıklara başlanabileceğini ifade etmiştir. Konuyla ilgili geçmişte 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ve 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile çalışan TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu, “Rahmetli Özal, çok istediği halde yapamadı, inşallah Tayyip Bey gerçekleştirir... Türkiye için kurtuluş başkanlık sistemindedir. Türkiye, bu modelle, bu hantal parlamenter sistemle bir yere varamaz... Türkiye kendine özgü bir sistem kurarsa fevkalade iyi olur”³⁵ diyerek, başkanlık sisteminin federal yapıyı zorunlu kılmadığını belirtmiştir. AKP Genel Başkan Yardımcısı Mir Dengir Mehmet Fırat ise, “Türkiye aslında başkanlık sistemini Atatürk ve Özal dönemlerinde fiilen denedi ve her ikisinde de başarılı olduğu görüldü”³⁶ sözleriyle Kuzu'ya destek olmuştur. Türkiye'nin sivil bir anayasaya ihtiyacı olduğunu belirten DYP Genel Başkanı Mehmet Ağar ise, “Türkiye'nin elbette yarı başkanlık, başkanlık sistemi gibi güçlü icraat yapacak, bir ölçüde de demokrasinin kurumlarını yerleştirecek bir yapısal değişikliğe ihtiyacı var” diyerek, yarı-başkanlık veya başkanlık ile ilgili düzenlemelerden yana olduğunu ifade etmiştir.³⁷

ANAP Lideri Ali Talip Özdemir de, yaptığı açıklamada başkanlık sisteminin Türkiye'de tartışılması gerektiğini ifade etmiş; ancak, mevcut parlamento aritmetiğinin bu değişim için elverişsiz olduğunu ileri sürerek, “Rahmetli Turgut Özal zamanında biz bu değişimi yapacaktık. Önce yarı başkanlık sistemi, sonra da ABD'deki başkanlık sistemine benzer bir modeli gerçekten benimsemiştik” açıklamasında bulunmuştur.³⁸

c) Akademik Çevrelerde Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları

Kuzu, 1992 yılında kaleme aldığı bir makalesinde, Türkiye'nin “Anayasa Problemleri”ni halletmediği tespitinde bulunarak, Anayasa'da yapılacak bazı düzenlemelerin sorunun çözümünde yararlı olmakla birlikte yetersiz olacağını dile getirmiştir.³⁹

Kuzu'ya göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilip, anayasada yapılması gerekli diğer değişiklikler yapılmazsa, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında yaşanan sürtüşme artacaktır. Bu nedenle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yeterli

³⁵Yeni Şafak, 22.04.2003.

³⁶Yeni Şafak, 22.04.2003.

³⁷Yeni Şafak, 22.04.2003.

³⁸Yeni Şafak, 22.04.2003.

³⁹Burhan Kuzu, “Yeni Bir Anayasaya Doğru”, AÜSBFD, C.47, 1992, s.215–229.

olmayıp, yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçilmesi gereklidir.⁴⁰ Ona göre, yarı-başkanlık sistemi, ikili otorite yapısından dolayı bugünkü çatışma durumunu değiştirmeyeceğinden; çözüm başkanlık sistemine geçmektir.⁴¹

Kuzu, başkanlık sisteminin toplum bünyesine uymadığı eleştirilerine karşılık olarak da, "...600 yıllık Osmanlı tarihinde hâkim olan yönetim yani istişareye dayanan meşveret esasını kabul eden sistem ile bugünkü ABD'de uygulanan Başkanlık sistemi arasında büyük benzerlik vardır" sözleriyle toplumun başkanlık sisteminin yabancı olmadığını belirtmenin⁴² yanı sıra tek kişinin yönetimi anlamına gelen mutlakiyet rejimleri ile demokratik bir hükümet sistemi olan başkanlık sistemini aynı temele dayandırmıştır. Kuzu, bu benzetme ile başkanlık sistemini tek kişi yönetimi düzeyine indirmiş olmaktadır.

Kuzu, iki partili sistemin ve disiplinsiz partilerin başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştıracağını; buna karşın çok partili ve disiplinli partilere sahip oluşumuzun sistemde bazı güçlülere neden olabileceğini ifade ettikten sonra, "...Ancak, başkan bir partiye mensup olacağından, genellikle de onun lideri durumunda bulunacağından, başkanın seçimi için %51 oy oranı lazım olduğundan bizde de ister istemez iki büyük parti ön planda olacaktır. Başkana oy veren seçmen TBMM seçiminde de çoğunluğu elde edememesi ihtimalinde rejimde bir kilitlenme ihtimali ortaya çıkabilir. Ancak bu ihtimal oldukça zayıftır. Kaldı ki aynı ihtimal parlamenter rejimde de ortaya çıkabilir. Gerçi orada koalisyon yolu ile kriz atlatılabilir ise de, koalisyonun başarı şansı ve sıkıntıları da hepimizce malumdur; esasen o da başka krizdir" tespitini yapmıştır.⁴³ Kuzu, bu sözleriyle başkanlık ve parlamento seçimlerinin aynı anda yapılmasını savunmakta ve başkanın parlamento hâkim olmasını arzulamaktadır. Ayrıca, başkanlık sisteminin kendi başına iki partili sisteme yol açacağını düşünmekte ve başkanlık sisteminin doğasında yer alan⁴⁴ kilitlenme riskinin az olduğunu söylemektedir.

TÜSİAD panelinde söz alan Nur Vergin, Türkiye'de sistem krizi yaşandığını ve mevcut hükümet sisteminin Türkiye'nin özgünlüğüne uymamasından dolayı; bir kaç kez sekteye uğradığını söylemiştir. Bunu, uygulanan hükümet sistemi ve toplumun yapısı arasındaki uyumsuzluktan kaynaklandığına dayandırdığı konuşmasında, siyasi sistem krizinin iki yolla aşılabileceğini ifade etmiştir: Birincisi, parlamenter sistem içinde kalınarak, parlamenter sistemin aksayan yönlerinin düzeltilmesi yoluyla

⁴⁰Kuzu, (1992), s.225.

⁴¹Kuzu, (1992), s.225.

⁴²Kuzu, (1992), s.226.

⁴³Kuzu, (1992), s.226.

⁴⁴Lijphart, (1984), s.48.

rasyonelleştirilmesidir. Ancak, bunun gerçekleştirilmesi için siyasi kültürün elverişli ve iki partili sistemin geçerli olması zorunluluğu bulunduğuna dikkat çeken yazar, ikinci ve radikal bir yol alan yarı-başkanlık seçeneğinin hayata geçirilmesinin daha yararlı olduğunu belirtmiştir. Onun tasarımında, cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan doğruya seçilecek; önemli yetkilerle donatılıp sistemin en önemli kişisi haline getirilecek; iki turlu çoğunluk sistemi ve fesih mekanizması getirilecek. Yazara göre, iki turlu seçim ve fesih mekanizmaları parlamenterlerin uzlaşmacı bir tutum izlemesini sağlayacaktır. Nispi temsil de ise, parlamenterlerin tekrar kazanma olasılığı, çoğunluk sistemine oranla daha yüksek olduğundan; parlamenterler uzlaşmaya yanaşmamaktadır. Uzlaşma, yazarın deyişiyle “teknik bir müdahale ile elde edilen bir sonuç haline geliyor”.⁴⁵ Böylece, Vergin, seçim sistemi aracılığıyla uzlaşma kültürünün kendiliğinden yerleşeceği kehanetinde bulunmaktadır.

Vergin, “çift meşruluk” durumunun tıkanmalara ve kişiselleşme eğiliminin diktatörlüğe yol açacağı eleştirilerine de cevap vermektedir. Ona göre, “çift meşruluk” sorunu parlamento ve başkanlık seçimlerinin aynı dönemde yapılması ile engellenebilecektir.⁴⁶ Vergin, parlamento ve başkanın aynı parti çoğunluğuna sahip olacağı varsayımına dayanmıştır. Vergin de, cumhurbaşkanının toplumun tüm kesimlerini ifade edeceğini iddia etmiş ve toplumdaki farklılıkların yok sayılmasını tercih etmiştir.

Bazı yazarlar da, Sartori’nin teorisyenliğini yaptığı ve “alternatif başkanlık (*alternating presidentialism*)” veya “aralıklı başkanlık (*intermittent presidentialism*)” olarak adlandırdığı karma bir sistemi önermektedir. Nihal İncioğlu, TESEV’in düzenlediği konferansa konuk olmuş ve sistem tartışmaları yapılırken dönüşümlü başkanlığın da seçenekler arasına katılması gerektiğini ifade etmiştir.⁴⁷ Serap Yazıcı ise parlamenter sistemi rasyonalize eden bir yöntem olarak bu sistemi önermiştir.⁴⁸

Sartori, hükümet tıkanıklarına çözüm olarak kriz dönemlerinde yetkileri kullanabilen bir başkan önermiştir. Sartori, üç yapısal yolla bu durumu tanımlamıştır:⁴⁹

Birincisi, yeni seçilen her meclis, yasama dönemi dört yılsa bir hükümeti, yasama dönemi beş yılsa iki hükümeti iktidara getirme hakkına sahiptir. Bu da, normal siyasi sistem

⁴⁵Vergin, (1997), s. 27–31; Nur Vergin, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanlığı”, **Türkiye Günlüğü**, s.16, 1991, s.129–141; Nur Vergin, “Yarı-başkanlık Sistemi Meşruiyeti Pekiştirebilir”, **Milliyet**, 14.02.1995; Nur Vergin, “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Günlüğü 41**, Temmuz-Ağustos 1996, s.5–16.

⁴⁶Vergin, (1997), s.33.

⁴⁷İncioğlu, **a.g.m.**, s.14–15.

⁴⁸Yazıcı, (2002), s.177–181.

⁴⁹Sartori, (1997), s.201–203.

birinci hükümeti ya da ilk iki hükümeti sırasında parlamenter sistem kurallarına göre işleyecek demektir.

İkincisi, parlamenter sistemde işleyen hükümetler başarısızlık gösterirlerse, güçlü bir başkanlık mekanizması geri kalan süreyi tamamlayacaktır. Bu evrede, başkan hükümete de başkanlık edecek, bakanları kendi takdiriyle atayıp, azledebilecektir. Ayrıca, başkanın hükümeti, güvenoyuna bağlı olmadığından hükümetin parlamentonun güvensizlik oyuyla düşürülmesi sözkonusu değildir. Bu yüzden, parlamentonun sistemdeki rolü azalacak ve denetim rolü artacaktır.

Üçüncüsü, başkan halkoyununun mutlak çoğunluğuyla dolaylı veya doğrudan seçilir, görev süresi parlamentonun görev süresiyle aynıdır ve sınırsız olarak yeniden seçilebilir. Parlamenter dönem boyunca, sembolik bir başkan olarak görevde kalır ve başkanlık alternatifinin hiç hayata geçmemesi de mümkündür.

Alternatif başkanlık sistemi parlamenter ve başkanlık sistemi olmak üzere iki motordan oluşmaktadır. Sistem işlediği sürece motor parlamenter sistem olacaktır. Siyasi tikanıklık baş gösterdiği anda başkanlık motoru devreye girecektir.

Alternatif başkanlık sisteminde temel sorun, başkanın ara dönemde ne kadar güçlü olduğudur. Sartori, bunu ara dönem oluşuyla cevaplandırmaktadır. Başkanlık sistemlerinde, aralıklı başkanlıklar düşünülemeyeceğinden bu sistemlerin güçlü başkanlığı kaldıramayacağını söylemektedir. Fakat görev süresi her yasama döneminin sabit sonuyla sona eren, her yasama dönemi başında kendisini hiç bir zaman başkanlık sistemindeki bir başkan konumuna getiremeyen ve gerçek iktidar dönemi de muhtemelen iki-üç yıl arasında süren aralıklı bir başkan, risk faktörünü büyük ölçüde azaltır. Bu yüzden, kendi formülünün güçlü başkanlara imkân verdiğini söylemektedir.

Başkanlık sistemlerinde, başkanlar yürütme alanında güçlü, yasama alanında, parlamentodaki uzantılarında ise genellikle zayıftırlar. Sartori, alternatif başkanlık sisteminde ise, yürütmenin gücünün hiç bir sorun çıkarmayacağını söylemektedir; başkan iktidarı kullanabildiği zamanlarda, tam bir başkan gibi iş görecektir. Hükümet, parlamentonun şartlandırmalarına tabi olmadığından başkan, kabine üyelerini seçmekte ve azletmekte serbesttir.

Kemal Gözler, Türkiye’de karşılaşılan istikrarsız ve etkin olmayan hükümet sorununun, klasik parlamenter veya klasik başkanlık sistemi ile aşılamayacağını; her ikisinin de başarılı olmak için tek parti çoğunluğuna ihtiyacı olduğunu; Türkiye’de ise, parti ve seçmen düzeyinde parçalanmışlık mevcut olduğunu ve çoğunluk sistemi ile bunu aşma şansının 1982’de kaçırıldığını ileri sürmekte ve kendisinin icat ettiği, “kararnameli

başkanlık sistemi”ni önermektedir.⁵⁰ Ona göre, parlamenter sistem tercihi yapılacaksa rasyonelleştirilmiş biçimi tercih edilmelidir. Ancak rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları, parlamentoya nispeten istikrar kazandırabilirse de, parlamentoda çoğunluk sağlanamadığı takdirde işlemeyecektir. Bu nedenle, başarı garanti edilemez. Kararnameli başkanlık sistemi ile iktisadi, mali, vb. alanlarda mahfuz düzenleme alanı sayesinde başkan, bu alanda parlamentodan yetki almaya ihtiyaç duymaksızın, kararnameler yoluyla düzenlemeler yapabilecek ve böylece belli zeminlerde istikrar sağlanacaktır. Gözler’e göre, bunun başarısı da, toplumdaki siyasi çoğunluğa bağlı olup, ancak geçici bir çözümdür.⁵¹

Mustafa Erdoğan, siyasi kurumların daha demokratik ve hesap sorulabilir hale getirilmesi; “bürokratik yönetim”in kontrol altına alınabilmesi; iktidarın tek elde yoğunlaşmasının engellenerek kuvvetler ayrılığının gerçek anlamda hayata geçirilmesi; parlamentonun hükümetin kontrolünden kurtulup asli işlevi olan yasama ve denetleme görevini yerine getirebilmesi; yasamadaki parçalanmışlığı sona erdirerek istikrarın sağlanabilmesi için başkanlık sisteminin tercihe şayan olduğunu belirtmiştir. Erdoğan, “Başkanlık sisteminin Türkiye’nin özel şartlarında diktatörlüğe yol açacağı iddialarına” cevaben, bu şartların her sistemde sabit olduğunu; dolayısıyla, bu riskin parlamenter sistemde de gerçekleşebileceğini; başkanlık sisteminin “demokrasinin açığı” konusunda daha kötü bir sonuç getirmeyeceğini iddia etmiştir.⁵²

d) Yazılı Basında Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemi Arayışları

Başkanlık sistemi ile ilgili arayışlar içerisinde olan bir grup ise, gazetecilerdir.

Sabah Gazetesi yazarı Asif Savaş Akat’a göre, başkanlık sistemi siyasetin tüm sorunlarını çözmez. Başkanlık sistemi ile birlikte iki turlu dar bölge sistemi getirilmelidir. Bu yöntemle, seçmen ve vekili arasındaki bağ güçlenebilir. Halkoyu ve seçilen başkanın güçlü bir meclis tarafından denetlenmesi de önemli konulardır. Akat, başkanlık sistemine getirilen eleştirilerin de daha çok bu noktada toplandığını belirtmiştir. “... Halkın desteğini arkasına almış güçlü bir yürütmeden korkuluyor... Başkanlık sistemi genellikle bürokrasinin siyasi gücünde bir gerilemeye yol açar. Halkın seçtiği başkan ve teknisyen bakanları, politikaların oluşturulmasında inisiyatif alırlar” sözleriyle o da, Erdoğan gibi “bürokratik oligarşi”den kurtulmanın yolu olarak başkanlık sistemini önermiştir.⁵³

⁵⁰Gözler’in önerdiği bu modeli Onar, Fish’in sınıflandırmasındaki süper-başkanlık sistemine benzetmektedir. Onar, (2005), s.78.

⁵¹Gözler, (2000), s.45-46.

⁵²Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, **Dünden Bugüne Tercüman**, 20.01.2005.

⁵³Asaf Savaş Akat, “Doğrusu Başkanlık”, **Sabah**, 28.05.1998.

Doğan Heper, Türkiye'nin "fiili başkanlıklar"la yönetildiğini ve 1982 Anayasası'nın mevcut düzenlemelerinin "üstü kapalı total bir yarı-başkanlık" sistemine yol açtığını; bunu daha belirgin hale getirmek için hukuki düzenlemelerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve fesih yetkisiyle donatılması gerektiğini belirtmiştir.⁵⁴

Başkanlık ve yarı-başkanlık arayışlarının bireysel temelde yürütüldüğü iddialarına karşılık, partilerdeki egemenliğini sürdürmek için sistem değişikliğine karşı çıkanların olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Taha Akyol, Türkiye'nin "fazla parçalı, birbirine karşı mevzilenmiş ve kurumlaşamadıkları için lider sultası altında bulunan partilerden güçlü hükümetler" çıkamayacağını ve yöneten demokrasi için birleştirici bir unsura dönüşecek olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁵

B. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizmi Gerekli Bulanlar

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na oranla rasyonelleştirilmiş olmasına karşın, hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırmak için önerilen çözümlerden bir tanesi de, rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin daha fazla aracına yer verilmesidir.

Türkiye için, bu araçlardan "yapıcı güvensizlik oyu" önerildiğinden bu kavramın açıklanması gerekmektedir. Yapıcı güvensizlik oyu; "parlamentar sistemde bir hükümetin ancak yeni başbakanın seçilmesiyle birlikte düşürülebilmesi"⁵⁶ şeklinde tanımlanmaktadır. Yapıcı güvensizlik oyu, güven oylamasının bir çeşidi olup, hükümetin düşürülmesi yeni bir hükümetin kurulması şartına bağlanmıştır. Bu aracın öngörülme amacı, hükümet istikrarının negatif çoğunluklar tarafından sona erdirilmesini önlemektir. Mevcut hükümetin düşürülmesi konusunda parlamentodaki üyeler hem fikir olabilirler; ancak yeni bir isim konusunda çoğu zaman ortak bir öneri yoktur. İşte yapıcı güvensizlik oyu, bu durumlara karşı öngörülmüş bir çaredir. Türkiye'de koalisyon hükümetleri kural haline geldiği için, hükümet istikrarsızlığını giderecek bir araç olarak görülmektedir.

TÜSİAD'ın yaptığı panelde söz alan Necmi Yüzbaşıoğlu, "çoğunlukçu demokrasi"⁵⁷ ile "oydaşmacı demokrasi"⁵⁸ nin farklarına değinerek, toplumların yapısına göre bu

⁵⁴Doğan Heper, "Yarı-başkanlık", *Milliyet*, 02.03.1997.

⁵⁵Taha Akyol, "Sistem Sorunu", *Milliyet*, 05.10.1997.

⁵⁶Yazıcı, (2002), s.173.

⁵⁷*Westminster* modeli olarak anılan çoğunlukçu demokrasi modeli 9 özellikle açıklanmaktadır: 1-Yürütme gücünün toplanması: Tek parti ve dar çoğunluk kabineleri, 2-İktidarların birleşmesi ve kabine üstünlüğü, 3-İki partili sistem, 4-Tek-boyutlu parti sistemi(İngiltere'de partiler sosyo-ekonomik politikalar konusundaki fikir ayrılığına dayalı olarak örgütlenmiştir), 5-Çoğunlukçu seçim sistemi, 6-Tekçi ve merkeziyetçi yönetim, 7-Yazılı olmayan anayasa ve meclis egemenliği, 9-Münhasıran temsili demokrasi. Özellikler ve açıklaması için bkz. Lijphart, (1984), s.1-12.

⁵⁸Oydaşmacı demokrasi modeli 8 özellikle açıklanmaktadır: 1-Yürütme gücünün paylaşılması: Büyük koalisyonlar, 2-Resmi ve gayiresmi kuvvetler ayrılığı, 3-Dengeli iki meclislilik ve azınlık temsili, 4- Çok partili sistem, 5-Çok boyutlu parti sistemi(sosyo-ekonomik, din ve etnik kökene dayalı çok parti mevcuttur), 6-

demokrasi türlerinden hangisinin tercih edilmesi gerektiğini saptayan bir konuşma yapmıştır. Ona göre, din, dil, mezhep, etnik köken veya siyasi ideolojik farklarla bölünmüş, türdeşlikten yoksun, heterojen, çoğulcu toplumlarda tercih edilen model, “oydaşmacı demokrasi” modeli olmalıdır. Bu tür toplumlarda, “çoğunlukçu demokrasi” modelinin tercihi, bazı sosyal grupların sistem dışına itilmesine neden olacağından; uzun vadede demokrasinin krize girmesine yol açacaktır. Buna karşın, ideolojik farklılıkların derin olmadığı, nispeten türdeş, homojen toplumlarda “çoğunlukçu demokrasi” modeli daha başarılı ya da uygulanabilir.⁵⁹

Ona göre, 1982 Anayasası’nın özgürlükler rejimi, yargı bakımından eleştirilecek birçok yönü bulunmasına karşın, en iyi düzenlemesi hükümet sistemi konusunda yapılan tercihtir.⁶⁰

Yüzbaşıoğlu, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin dezavantajlarını da anlatmıştır: Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, başkanın doğrudan doğruya halkoyuyla seçilmesi meşruiyet açısından daha demokratiktir; ancak dezavantajlarının göz önüne alınması gereklidir. Parlamento da, başkan gibi doğrudan doğruya halkoyuyla belirlendiğinden aynı şekilde meşruiyete sahip olacaktır. Bu ise, parlamento çoğunluğu ile başkan çoğunluğunun farklı partilerde bulunması halinde tıkanma ihtimalini doğuracaktır. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, bunu çözecek fesih yetkisi veya hükümetin düşürülmesi gibi mekanizmalar da yoktur. Başkanı, seçim mekanizması dışında, *impeachment* gibi araçlarla görevden uzaklaştırmak da, çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu durum, başkanlık sistemlerinde katılığa yol açar ki, bu da kutuplaşmayı arttırabilir. Sistem iki partili yapıya yöneleceğinden, iktidara gelebilme şansı olmayan küçük partilerin rejim dışına kaymalarına yol açabilir. Oysa parlamenter sistem esnektir ve farklı çoğunluklar bulmak mümkündür. Şili’de, Allende, parlamento tarafından görevden uzaklaştırılabileseydi, Şili’de demokrasi kesintiye uğramayabilirdi. Bu nedenle parlamenter sistem türdeş olmayan, heterojen toplumlarda, farklı partilerin iktidara gelebilme, koalisyonlara katılabilme, en azından parlamentoda olabilme umudu olduğundan; sistemin uzun vadede daha istikrarlı olacağı söylenebilir.⁶¹

Yüzbaşıoğlu, ayrıca istikrarı sağlayıcı rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından biri olan yapıcı güvensizlik oyununun getirilmesinin yararlı olabileceğini ve

Nispi temsil, 7-Yerel ve yerel olmayan federalizm ve yerinden yönetim, 8-Yazılı anayasa ve azınlık vetosu. Özellikler ve açıklaması için bkz. Lijphart, (1984), s.13–18.

⁵⁹Yüzbaşıoğlu, (1997), s.15.

⁶⁰Yüzbaşıoğlu, (1997), s.18.

⁶¹Yüzbaşıoğlu, (1997), s.17.

çatışmaya zemin oluşturan cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin belirsizliğine, tasnif yoluyla son verilebileceğini ifade etmiştir.⁶²

Aynı panelde söz alan DYP Milletvekili Ahmet İyimaya, sistem tartışmalarının dışında kalmayı tercih ederek; hükümet sistemlerinin siyasi yaşamı tek başına düzenleyemeyeceklerini; hatta demokratik performans ile siyasi istikrar arasında doğrudan bir bağlantı olmadığını; Türkiye’de “ulusal gerçekler, etnik yapı, laiklik sorunu, eğitim düzeyi, ekonomik alt yapı, jeo-stratejik özellikler ve oligarşik yapılanma, hukuka uyma bilinci”⁶³ gibi sorunlar tartışılmadığı sürece, hangi sistem olursa olsun çözümsüzlüğün kaçınılmaz olduğunu vurgulayarak, sistem değişikliğinin yararsız olduğunu belirtmiştir. Ona göre, Türkiye’nin sistem tartışmaları yerine yapması gereken; demokratik, uzlaşmacı ve çoğulcu düşüncüyü hâkim kılmaktır. “Çift meşruluk”, Türkiye’de tıkanmalara yol açar ve başkanlık sisteminde tıkanmayı çözecek fesih ve güvenoyu gibi mekanizmalar yoktur. Duverger’ nin dediği gibi tıkanmalarda ordunun müdahalesinden başka çare kalmayacaktır.⁶⁴

İyimaya, sorunların mevcut sistemin rasyonelleştirilmesi yoluyla aşılabileceğini, sorumluluk ve dokunulmazlık kanallarına işlerlik kazandırmak için çalışmalarını kendisinin yürüttüğü “gizli oylama” aracının yararlı olacağını ifade etmiştir. Ayrıca, İyimaya, Siyasi Partiler Kanunu’nda değişiklik yapılarak ittifak yasaklarının kaldırılmasını istemiştir.⁶⁵

Serap Yazıcı, başkanlık sisteminde başkanın görev süresinin sabit oluşunun yürütmeye istikrar kazandırdığını; ancak parlamento ve yürütme farklı görüşlere sahip olduğu takdirde sistemde tıkanma tehlikesi olduğunu; parlamenter sistemin, bu durumda birbirlerinin karşılıklı olarak görevlerine son verebilme mekanizmalarını içermesinden dolayı sisteme esneklik kazandırdığını; yarı-başkanlık sisteminde ise, hükümet istikrarının parlamentonun gensoru tehdidinin yanı sıra başkanın elindeki fesih yetkisinin tehdidi altında olduğunu; bu sistemin parlamentoda sağlam bir çoğunluğa sahip bulunan hükümetin başkanla uyumlu olması durumunda sağlıklı işleyebileceğini; bu nedenle, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin, Türkiye için istikrar arayışlarına cevap olamayacağını belirtmiştir. Parlamenter sisteme işlerlik kazandıracak bazı tali mekanizmaların benimsemenin daha akılcı olduğunu; Almanya’da uygulanan yapıcı güvensizlik oyunun,⁶⁶ parlamento üyeliği ve

⁶²Yüzbaşıoğlu, (1997), s.18–19.

⁶³Ahmet İyimaya, (1997), s.40.

⁶⁴İyimaya, (1997), s.42.

⁶⁵İyimaya, (1997), s.41.

⁶⁶Ayrıca Onar ve Gönenç de yapıcı güvensizlik oyunu önermektedir, bkz. Onar, (2005), s.103; Levent Gönenç, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.11–12.

bakanlar kurulu üyeliğinde bağdaşmazlık kuralının veya dönüşümlü başkanlık sisteminin düşünülebileceğini belirtmiştir.⁶⁷

Hollanda, Lüksemburg ve Norveç anayasalarında bağdaşmazlık kuralı öngörülmüştür. Bu kural uyarınca bakan seçilen milletvekilinin milletvekilliği sıfatı son bulmaktadır. Bir diğer yöntem ise, bakanların dışarıdan seçilmesidir. Bu kural, gensoru tehdidinin kişisel amaçla kullanılmasını önlemek için getirilmiştir. Parlamenterler bazen, ileride kurulacak yeni bakanlar kurulunun bir üyesi olmak umuduyla gensoru mekanizmasına başvurabilmektedir. Bu ise, hükümet istikrarsızlığına neden olacaktır. Bu nedenle bakan ve milletvekilliği sıfatlarının birleşmeyeceği kabul edilerek hükümet istikrarsızlığının önüne geçilmek istenmektedir.⁶⁸

Metin Heper, Türkiye’de politikacıların yurttaş ile bağ kurup, ülkenin uzun süreli çıkarları ile insanların çıkarlarını bağdaştırıp ikna edici yöntemlerle ülkeyi yönetmek yerine, “ne pahasına olursa olsun iktidarı ele geçirmek ve iktidardan düşmemek” amacıyla hareket ettiklerini ve bunun Türkiye’nin “siyasal hayatının önemli bir hastalığı” olduğunu ifade ettiği yazısında, parlamenter sistemde bazı düzeltmelere ihtiyaç bulunduğu değerlendirilerek; cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilerek, özellikle çok sık kullanılmayacak fesih yetkisi gibi kriz durumlarını aşacak yetkilerin cumhurbaşkanına verilmesinin uygun olduğunu belirtmiştir. Heper, bunlar yapılırken cumhurbaşkanlığının siyasi bir makama dönüştürülmemesi gerektiğine de işaret etmiştir.⁶⁹

Gün Kut, sistemden kaynaklanmayan sorunların sistem değişikliği ile çözülemeyeceğine ve hiç bir siyasi sistemin kusursuz ve sorunsuz olmadığına vurgu yaptığı yazısında, seçmen oyuyla sağlanamayan istikrarın, sistem değiştirerek sağlanamayacağını belirtmiştir. Bunun yanında, yeni bir sisteme geçmek mevcut sorunları çözemeyeceği gibi yeni sıkıntılar yaratabilir. Yapılması gereken, parlamenter sistem deneyiminden faydalanarak başarısızlıkları tespit etmek ve çözümleri mevcut sistemde aramaktır.⁷⁰

Çoşkun Kırca da, parlamenter sistem içinde kalınması; ancak cumhurbaşkanının tarafsız bir şekilde rejimi koruyabilmesi için, kendisine geniş yetkiler tanınması gerektiğini belirtmiştir. Ona göre, cumhurbaşkanının, doğrudan halk tarafından seçilmesi kutuplaştırmayı arttıracaktır ve Türkiye için istikrar ve etkinlik getiremeyecektir. Parti disiplini geleneği olan, sivil toplum oluşturamamış Türkiye için, başkanlık sistemi tehlikeli olacaktır. “Çift meşruluk” sorunu, parlamenter sistemde olduğu gibi görevden uzaklaştırma

⁶⁷Yazıcı, (2002), s.173–186; Serap Yazıcı, “Yapıcı Güvensizlik Oyu”, **Milliyet**, 16.02.1999.

⁶⁸Yazıcı, (2002), s.176–177.

⁶⁹Metin Heper, “Çare Başkanlık Değil”, **Milliyet**, 27.11.1997.

⁷⁰Gün Kut, “Sistemi Değil, Sorunları Tartışmak”, **Yeni Yüzyıl**, 04.10.1997.

ve seçimleri yenileme gibi mekanizmalarla çözülemeyeceğinden; parlamenter sistemin esneklik açısından daha üstündür.⁷¹

C. Parlamenter Sistemden Vazgeçilmemesi Gerektiğini Düşünenler

Hükümet sistemleri ekseninde yapılan tartışmalarda bir grup ise, parlamenter sistemin başkanlık sistemine üstün olduğundan yola çıkarak, parlamenter sistemden ayrılmamayı önermektedir.

MHP Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Şandır, başkanlık sistemini mevcut şartlarda ve AKP'nin tartıştığı zeminde kabul etmediklerini; parlamenter katılımcı sistemin Türkiye şartlarına daha uygun olduğunu belirtmiş ve partisinin görüşünü aktarmıştır: "... üniter yapı ve toprağı, milletiyle, bölünmezlik ve ulusal kimlik, tek millet" için parlamenter sistemi uygun görmekteyiz. Bu sistem, hukuk devletini ve "güvenlikli" bir devlet yapısını sağlayacaktır.⁷²

AKP, parti olarak başkanlık sistemine taraftar olmasına karşın; parti içinde başkanlık sistemine karşı olanlar da bulunmaktadır. TBMM Başkanı Bülent Arınç, başkanlık sisteminin iyi işleme için bazı niteliklerin gerektiğini ve bunların Türkiye'de mevcut bulunmadığından yola çıkarak, Türkiye için en iyi seçeneğin parlamenter sistem olduğunu belirtmiştir.⁷³ AKP Ankara Milletvekili Ersönmez Yarbay'a göre de, ülkemizde yeterli alt yapı olmadığı için başkanlık sistemi ya padişahlık yönetimine ya da darbe ile iş başına gelen diktatörlere zemin hazırlayacaktır. Başkanlık sistemi, her halde uzun vadede demokrasinin tadiline yol açacaktır.⁷⁴

DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit, 1998 yılında mecliste yaptığı bir konuşmada, tarihsel tercihe dayanarak parlamenter sistemi savunmuştur. Ecevit, "Eğer isteseydi, Atatürk, o çok güçlü olduğu yıllarda başkanlık sistemini getirebilir ve devlet başkanı olabilirdi. Fakat o zaman Cumhuriyet adı altında padişahlık rejimini sürdürmüş olurdu. Atatürk'ün temellerini attığı parlamenter demokrasinin üstüne başkanlık sistemi bina edilemez" sözleriyle başkanlık sistemine karşı çıkmış ve başkanlık sistemi taleplerini padişahlık talepleri olarak nitelendirmiştir.⁷⁵

⁷¹Çoşkun Kırca, "Meşruluk ve Rejim", **Yeni Yüzyıl**, 23.02.1995; "Yanlış Bir Girişim", **Yeni Yüzyıl**, 10.03.1997.

⁷²**Tercüman**, 25.01.2005.

⁷³**Tercüman**, 25.01.2005; "Başkanlık Dikta Getirir", **Radikal**, 05.01.2005; "Parlamenter Sistem İyi", **Radikal**, 13.01.2005; Bülent Arınç, "Temsilde Adalet, Yönetimde İstikrar Kadar Önemli" http://www.tbmm.info/modules.php?name=home&uid=bulentarinc&lang=tr&name=news&file=index_detay&idMNews=11040 sitesinde 06.03.2005 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

⁷⁴**Tercüman**, 25.01.2005.

⁷⁵**Tercüman**, 24.01.2005.

Bazıları da, sistemdeki aksaklıktan sorumlu gördüğü kimselerin sistem değişikliği talebinde bulunmalarına karşı çıkmıştır. Tansu Çiller, mevcut durumdan sorumlu olanların başkanlık sistemi talebinde bulunduğunu, “Meclis iradesinin gaspına göz yumanlar, milletvekilleri pazarları kurulmasına yol açanlar, şimdi sistem değişsin, başkanlık sistemi olsun diyor” sözleriyle ifade etmiştir.⁷⁶

2. Seçim Sisteminde Değişiklik Talep Edenler

Türkiye’de, hükümet istikrarsızlığının nedenini yapılan hükümet sistemi tercihi dışında; parti yapıları, parti sayısı ve seçim sisteminde bulanlar, seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu’nda yapılacak değişikliklerle sistemdeki tıkanıklığın aşılabacağını savunmaktadır. Bu düzlemde yapılan tartışmalarda iki ayrı görüş mevcuttur: Bir grup, yönetimde istikrar adına çoğunlukçu seçim sistemlerini savunurken; diğer grup, temsilde adalete ağırlık vererek %10’luk barajın aşağı çekilmesini istemektedir.

TÜSİAD panelinde, TÜSİAD adına, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Muharrem Kayhan yaptığı açış konuşmasında, istikrarsız hükümetlerden yakılarak, Türkiye’de hükümetlerin icraat yapamadığını; parlamentonun ülkenin ihtiyaç duyduğu reformları gündemine alamadığını; milletin temsilcilerinin siyasi tıkanıklığın aşılması için kendi aralarında uzlaşamadıklarını; Türkiye’de kurumların sorgulandığı bir noktaya geldiğini; bunu aşmak için yeni seçimlerin şart olduğunu; seçim sisteminde bir değişiklik yapılmadan ülkenin koalisyonlarla yönetilmeye mahkûm olduğunu; ülkedeki parçalanmış parti yapısına son vermek için iki türlü seçim sistemi ya da ittifaklara izin veren başka bir modelin getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁷⁷

TÜSİAD panelinde DSP adına konuşan Hikmet Sami Türk, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde zaman zaman tıkanmalar yaşandığını; özellikle, “bölünmüş çoğunluk” durumlarında tıkanma riskinin arttığını; başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ABD’de dahi, başkanın, bütçenin Kongre’den geçirilmesinde zorlandığını ve memur aylıklarının ödenemediği dönemler olduğunu belirtmiştir. “... Başkanın başka partiden, meclis çoğunluğunun başka partiden olması durumu, siyasal gelenekleri ve siyasal dengeleri ABD gibi gelişmiş, iyi işleyen düzeyde bulunmayan ülkelerde ortaya çıkarsa; o zaman bu kutuplaşma, çoğu kez darbelerle” sonuçlanabilir.⁷⁸

⁷⁶Tercüman, 24.01.2005.

⁷⁷Muharrem Kayhan, (1997), s.7–9.

⁷⁸Hikmet Sami Türk, (1997), s.48.

Türk, seçim sistemi ile ilgili parti görüşünü de aktararak; %10'luk barajın aşağı çekilmesini ve ittifaklara izin verilmesini istediklerini belirtmiştir.⁷⁹

Aynı panelde CHP adına konuşan Atilla Sav'a göre, "... Parlamento'daki partilerin yönetim eksikliğini, beceriksizliğini ya da başarısızlığını sisteme ve Seçim Kanunu'na yüklemek yanlış olur. Sayın konuşmacıların belirttiği gibi, sanıyorum ki bu daha çok siyasal kültürümüzün eksikliğinin bir sonucudur".⁸⁰ Sav, konuşmasında, yapısal ve kurumsal sıkıntıdan çok, uygulamadaki işlevsel sorunların aşılması gerektiğini; bunların yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi olduğunu söylemiş; ayrıca, seçimlerde uygulanan %10'luk barajın düşürülerek toplumun temsiline sağlanmasını ve böylece demokratik standartların yükseltilmesi durumunda sistemdeki tikanıklığın aşılabileceğini belirtmiştir.⁸¹

CHP İstanbul Milletvekili Zülfü Livaneli de, parlamenter sistemin sağlıklı işleminin önündeki engelin Siyasi Partiler Kanunu ile Seçim Kanunu olduğuna dikkat çekmiş; kuvvetler ayrılığının gerçekleşmediği bir sistemde demokrasiden söz etmenin mümkün olmadığını söylemiştir. Ona göre, bu nedenle, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu değiştirilerek daha geniş temsil imkânı tanıyan düzenlemeler yapılmalıdır.⁸²

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer de, Seçim Kanunu'ndaki ülke geneli barajının düşürülmesinden yanadır. Ona göre, seçim sisteminde tek parti egemenliğini doğuracak bir değişiklik "temsilde adalet" ilkesini zedeleyeceği gibi; demokrasiye, giderek rejime büyük zarar verebilecektir. Seçmenlerin yarısı Meclis'te temsil olanağı bulamamıştır. Bunun kökeninde ise, ülke geneli barajı yatmaktadır. Seçim Kanunu, seçmenin iradesini gerçek anlamda yansıtacak şekilde değiştirilmelidir.⁸³

Ergun Özbudun, Türkiye'nin en önemli sorununun merkez-sağ ve merkez-soldaki parçalanmışlık olduğunu; iki türlü seçim sisteminin, benzer eğilimde olan partileri ittifak kurmaya zorlayıcı etkisiyle bu parçalanmışlığı ortadan kaldırayabileceğini ifade etmiştir. Ona göre, bugünkü parçalanmışlık devam ettiği sürece, yarı-başkanlık sistemi riskli olacaktır. Örneğin; merkez-sağ partilerden birinin aşırı sağ bir parti ile seçim ittifakı yaparak, radikal eğilimli bir kişinin başkan olmasını sağlayabilmesi göz önünde bulundurulmalıdır.⁸⁴

Mehmet Turhan, Türkiye'deki sorunların "rasyonelleştirme" çabalarını da aşan siyasi kültür ve demokratikleşme düzeyi ile ilgili sorunlar olduğunu; bu sorunların sistemde

⁷⁹Türk, (1997), s.49.

⁸⁰Atilla Sav, (1997), s.51-52.

⁸¹Sav, (1997), s.50-54.

⁸²Zülfü Livaneli, "Kuvvetler Ayrılığı İşlemiyor", **Sabah**, 04.01.2005.

⁸³**Tercüman**, 25.01.2005; "Başkanlık Sistemi Uyarısı", **Sabah**, 01.01.2005.

⁸⁴Ergun Özbudun, "Seçim Sistemi Değişmeli", **Milliyet**, 01.10.1997; Ayrıca bkz. Ergun Özbudun, "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **AÜHFĐ**, S.44, 1995, s.533-539.

yapılacak yapısal değişiklik veya doğrudan doğruya sistem değişikliği ile aşlamayacağını belirttiği yazısında, parlamenter sistemin sağlıklı işleyebilmesi için seçim sisteminde değişiklik yapılmasını önermektedir. Ona göre, bu seçim sistemi, hem bir partinin parlamentoda çoğunluk olmasını sağlayabilmeli hem de küçük ve aşırı partilerin gerçek güçlerinin üstünde bir rol oynayabilmelerini engellemelidir.⁸⁵

Süheyl Batum, ABD’de başkanlık sisteminin demokrasiyi yerleştirmek için getirildiğine dikkat çekerek, “İstikrar sağlamak diye getirilen hiçbir ülkede bu amaca ulaşılama”dığını; baskıcı bir sisteme dönüştüğünü; Rusya’nın bunu yapamadığını; başkanlık sisteminin olumsuz sonuçlara yol açabileceğini ifade etmiştir. Ona göre, Türkiye için de, durum farklı değildir. Başkanlık sistemi, tartışmasız tek adam yönetimine yol açacaktır. Başkanlık sistemini savunanların, “Milletvekilleri dar bölge yolu ile seçilecek, liderine baş kaldıracak” gerekçesine sığındığını belirten Batum, bunun yolunun sistem değişikliği olmayıp, seçim sistemi değişikliği olduğunu söylemiştir.⁸⁶

3. Sorunun Hükümet Sisteminden Kaynaklanmadığını Düşünenler

Türkiye’de mevcut bulunan siyasi tıkanıklığın, hükümet sistemi veya seçim sistemi tercihinden kaynaklanmayıp; siyasi kültür, gelenekler ve demokratikleşme düzeyi gibi sorunlardan kaynaklandığını düşünenler, sorunların bu perspektiften tartışılmasını önermektedir.

Ersin Kalaycıoğlu, başkanlık sisteminin ABD dışında otoriter eğimlere yol açtığını ve ABD’de uzlaşmacı kültürün sistemin işleyişini kolaylaştırdığına dikkat çekmiştir.⁸⁷

Çift-turlu seçim sistemi ve yarı-başkanlık istemlerine cevaben ise, “...yarı-başkanlık rejimi Türkiye için bir popülist dikta önerisidir” demektedir.⁸⁸

Kalaycıoğlu, “Çift turlu seçim sistemi parlamentodaki parti sayısını azaltmıyor; koalisjonsuz hükümet için gerekli koşulları oluşturmuyor. Türkiye’de çok sayıda partinin parlamentoda temsil edilmesinin sosyo-kültürel ve siyasal toplumsallaşmanın aksamasından kaynaklanan nedenleri var. Hangi seçim sistemi uygulanırsa uygulansın, Türkiye’de en az bir kuşak daha 5–6 partinin parlamentoda temsil olduğu bir ülke olacak. Onun için Türkiye koalisyonlarla yönetilmeye mahkûm. Demokrasiyi tehlikeye sokmadan koalisyon hükümetleri ile yönetilmeyi siyasal liderler ve seçkinler öğrenmek zorunda” sözleriyle,

⁸⁵Turhan, (1995), s.82.

⁸⁶“Başkanlık Tartışması 3: Başkanlık Dikta Getirir”, **Tercüman**, 26.01.2005.

⁸⁷Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Sistemine Özenmeli miyiz?”, **Milliyet**, 08.10.1996.

⁸⁸Ersin Kalaycıoğlu, “Yarı-başkanlık, Diktaya Çağrı”, **Milliyet**, 01.05.1997.

hükümet sistemi ve seçim sisteminin istenilen sonuçları otomatikman yaratmayacağını vurgulamıştır.⁸⁹

Nilgün Cerrahoğlu, köşesinde başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi ile ilgili arayışlara bir yanıt niteliğinde; başkanlık sisteminin bizim için bir “çılgınlık” olduğunu belirttiği yazısında, başkanlık sisteminin ABD ve Fransa’da işleminin denetleme ve dengeleme mekanizmasının iyi çalışmasından; sivil toplum örgütlerinin gelişmiş, yargının ve basın bağımsız olmasından kaynaklandığını; Türkiye’nin ise bu kategoriye girmediğini vurgulamıştır. Yazara göre, demokratik performansın düşük olduğu toplumlarda, kamuoyu, başkan üzerinde yaptırım araçlarından yoksundur. Doğal olarak; başkan da, hesap verme ihtiyacı duymamaktadır. Cerrahoğlu’na göre, demokratik performansın yüksek olduğu; “Amerika ve Fransız toplumları bizim gibi ‘baskıcı ve otoriter’ değil kısacası. ‘Özgür, Liberal ve çoğulcu’ toplumlar onlar. Başkan hızlı karar alırken; özgür kamuoyunu hesaba katmak zorunda. ‘Verdimse ben verdim!’ demiyor. Derse *Watergate* oluyor. Senato ve Kongreyi karşısında buluyor. ‘Başkanın adamları’ etrafından uzaklaşıyor. Konu gazete manşetlerinden inmiyor. ABD örneğinde olduğu gibi iş, ‘*impeachment*’a başkanı yerinden indirmeye kadar gidebiliyor”. Yine yazara göre, Türkiye’de bu tip mekanizmalar olmadığı için, “Mevcut şartlarda başkanlık sistemine geçmek, devletin tepesindeki ‘kararları hızlandıracaktır’ belki ama Türkiye’yi asla demokratikleştirmeyecektir. Bilakis, başkanlık sistemi bir ‘tıpa’ gibi Türk demokrasisinin tepesine geçip, olanı da tıkayacaktır”.⁹⁰

Ali Sait Yüksel’e göre, başka ülkelerde olumsuz sonuçlanan başkanlık sistemi türü arayışlar, Türkiye’de uzlaşma yeteneği başta olmak üzere siyasi kültürün yeterince gelişmediğinin göstergesi olabilir. Yapılması gereken, riske girmek yerine parlamenter sistem içinde kalınarak dengeli gelir dağılımı, demokratikleşmenin derinleştirilmesi gibi alt yapının geliştirilmesidir.⁹¹

Mümtaz Soysal’a göre, istikrarsızlığın parlamenter sistemle bağlantılı yönleri bulunmakla birlikte, sistemden kaynaklanmayan nedenleri daha çoktur. Sistemden sisteme sıçramadan önce, bunun sonuçlarının iyi irdelenmesi ve önlemlerinin de düşünülmesi gerekir. İlk bakışta başarılı olacağı düşünülen başkanlı sistemler, farklı ülkelerde değişik sonuçlar vermiştir. Bu kişiselleştirilmiş sistemler, Türk toplum yapısı açısından sakıncalıdır.⁹²

⁸⁹ **Milliyet**, 01.05.1997.

⁹⁰ Nilgün Cerrahoğlu, “Başkanlık Sistemi Bizim İçin Çılgınlık”, **Milliyet**, 25.09.1997.

⁹¹ Ali Sait Yüksel, “Demokrasiden Kaçışın Adı: Başkanlık Sistemi”, **Cumhuriyet**, 15.06.1993.

⁹² Mümtaz Soysal, “Sistem ve İnsan”, **Hürriyet**, 19.09.1997.

Niyazi Öktem ise, temel hak ve özgürlüklerin güvenceye kavuşması için yargının önem arz ettiğini; cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halkoyuyla seçerek güçlendirmenin; yargı denetiminin hafife alındığı bir ortamda “seçilmiş padişahlara” sebep olacağını vurgulamıştır.⁹³

Son olarak Altan Öymen, bugün Türkiye’de güçlü ve istikrarlı hükümetlerin kurulamamasının iki nedeni olduğunu ifade etmiştir: Birincisi, partiler anormal ölçüde bölünmüştür. Sağda ve solda politikaları aynı, liderleri değişik partiler oluşmuştur. Bunlar, tek parti altında birleşemedikleri gibi en önemli konularda bile işbirliği yapmamaktadır. İkincisi, seçmenler düzeyinde de aynı bölünmüşlük vardır. Ülkede %10’luk gibi yüksek oranda bir ülke geneli barajı bulunmasına ve seçim ittifakı yollarının kapalı olmasına karşın; hala küçük partiler kurulmakta ve destek görmeleri mümkün olabilmektedir. Bu devam ettiği sürece, bölünmüşlük hiç bir hükümet sistemi ile düzeltilemez. Bu bölünmüşlük düzeyi cumhurbaşkanı ve parlamentonun aynı partilerden olmasını güçleştirecektir. “Kamuoyu bu defa, Parlamento’daki partiler arasındaki ihtilaflar yerine, Devlet’in başkanıyla Parlamentosu arasındaki ihtilafları seyredecektir.” Ona göre, sistem değişikliğinden önce, her türlü sistemi tıkacağı kesin olan nedenler ortadan kaldırılmalı ve birbirlerine benzeyen partileri bir araya getirmenin yolları bulunmalıdır.⁹⁴

4. Taleplerin Değerlendirmesi

Başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi istemleri, yönetimde istikrar, bakanların parlamento içinden veya dışından seçilmesi, seçim ittifakı gibi noktalarda yapılsa da, varılan sonuç yürütmenin ağırlıklı kanadının cumhurbaşkanının oluşturmasıdır. Diğer önerilerin, parlamenter sistem içinde gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu nedenle, tartışma kuvvetler arasındaki ilişkilerde ve yetki dağılımında odaklanıyor. Bu, esasen 1980 öncesi tartışmalarda da olan bir durumdur. Önemli olan yetki dağılımıdır. Buradan arayışın güçlü yürütme arayışı olduğu rahatlıkla söylenebilir.⁹⁵

Önerilerde, dikkat çeken bir özellik başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin çoğunlukla eş anlamlı kullanılmasıdır. İkincisi, hükümet sistemi değişikliğinin yalnızca hukuksal değişiklik olarak algılanmasıdır. Üçüncüsü, her sorunun hükümet sistemi değişikliği ile aşılma çabasıdır.⁹⁶

⁹³Niyazi Öktem, “Cumhurbaşkanlığı Kurumu”, **Cumhuriyet**, 23.05.1991.

⁹⁴Altan Öymen, “Sistemden Önce”, **Milliyet**, 05.10.1997.

⁹⁵Caniklioğlu, **a.g.m.**, s.2.

⁹⁶Bertil Emrah Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991–2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.68–69.

Türkiye’de başkanlık veya yarı-başkanlık talepleri otoriter arayışlardan beslenmektedir.⁹⁷ Başkanlık sistemini savunanlar, Erdoğan’ın da işaret ettiği gibi, başkanlık sisteminin “...Devletimizi daha da güçlendireceğini, ‘çok başlılık’ı ortadan kaldıracığını, ‘disiplin’ getireceğini düşündükleri için istemektedirler. Bunların siyasi söyleminde insan haklarının hemen hemen hiç yeri yoktur; hukuk devleti derken aslında ‘yasa devleti’ni kastediyor; devleti kutsuyor; çoğulculuktan, kültürel çeşitlilikten hazzetmiyor, aksine yekpare, tek-biçimli ve türdeş bir toplum özlemini seslendiriyorlar...”⁹⁸ Bu hususta göze çarpan bir unsur da; sağda yer alanların başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi talebinde bulunmaları, solda duranların ise parlamenter sistemi savunmalarıdır.⁹⁹

Başkanlık sistemine geçiş talep edilirken, Türkiye’nin başkanlık sistemi ile yönetilmeye uygun olduğu ileri sürülmektedir. Bu iddiayı kanıtlamak için de, Osmanlı mutlakiyet dönemi, tek parti dönemi ve belediye yönetimleri örnek gösterilmektedir. Mutlakiyet yönetimi ve başkanlık sistemi arasında özdeşlik kurulması, demokratik yönetimlerle tek kişilik yönetimlerin aynı düzeye indirilmesi gibi bir sonuç çıkar ki, bu da tek kişilik yönetimini talep etmek gibi tehlikeli bir duruma yola açmaktadır. Özbudun’un da, haklı olarak işaret ettiği gibi başkanlık ve yarı-başkanlık talepleri bu perspektiften yürütüldüğü için reddedilmesi gerekir.¹⁰⁰ Öte yandan, tek parti yönetimleri ile çok partili çoğulcu yönetimlerin eşdeğer tutulması da aynı şekilde sakıncalıdır. Bu, özellikle, Türkiye gibi heterojen toplumlarda toplumsal farklılıkların eritilmesi veya dışlanması anlamına gelir. Başkanlık sistemi ve belediye yönetimi karşılaştırması da, başkanlık sistemini talep etmek için uygun bir yöntem değildir. Bir kere, belediyelerin görevi sadece yerel ihtiyaçların giderilmesine yöneliktir, yani belediye başkanları, sadece bir yörede etkilidir. İkincisi, belediye yönetimleri üzerinde merkez teşkilatının vesayet denetimi bulunmaktadır. Bu nedenle, belediye başkanlarının çok güçlenmesi ile demokrasinin riske girmesi olası değildir.

Türkiye’de başkanlık sistemi savunucularında, kesinlikle, toplumsal grupların tatmini gibi bir kaygı da yoktur. Tam tersine, toplumsal grupların temsil edilmemesi tercih edilmektedir. Toplumsal gruplar arasındaki beklenti ve tatmin farklılıkları yok sayılıp halk kavramında birleştirilmekte; başkanla halk arasındaki ilişkiden bahsedilirken, toplumsal

⁹⁷Caniklioğlu, **a.g.m.**, s.11; Turhan, (1995), s.179; Mustafa Erdoğan, “Bilim ve Karikatür” http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/Erdoğan/me_bilim.htm sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

⁹⁸Erdoğan, **a.g.m.**, s.1–2.

⁹⁹Turhan, (1995), s.79.

¹⁰⁰Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.111.

gruplar görmezden gelinmektedir. Bu nedenle, bu yöndeki taleplerin meşruiyetleri büyük bir tartışma konusu oluşturmaktadır.

Bunlara ek olarak, yargı organlarından ve yargı işlevinden duyulan rahatsızlık da dile getirilmektedir. Hatta Anayasa Mahkemesi'nin kaldırılmasını içeren öneriler sunulmaktadır.

Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi taleplerinin altında yatan nedenlerden birisi de, cumhurbaşkanının kriz durumunda müdahalede bulunmaması ve çözüm üretememesidir. Geçmişte, askeri darbelerin yaşanmış olması bu fikri pekiştirmektedir.¹⁰¹ Bu nedenle cumhurbaşkanının bunalım çözücü mekanizmaları harekete geçirme yetkisine sahip olması önerilmektedir.

Başkanın “fesih” yetkisi ile donatılması veya “kararname” çıkarmasının sağlanması önerileri, güçlü bir yürütme talebini içeren taleplerdir. Fesih yetkisi, daha önce de belirtildiği gibi, başkanlık sisteminin temel niteliğini değiştirmemekle birlikte, başkanlık sisteminden bir sapma olarak değerlendirilmekte¹⁰² ve başkanın otoritesini pekiştirici bir faktör olarak kabul edilmektedir.¹⁰³ Başkanlık sistemini savunanlar, örnek olarak ABD’yi göstermiş olmalarına karşın; ABD başkanlarının böylesine geniş düzenleme yetkileri yoktur. Kararname çıkarma yetkisi, Latin Amerika’nın büyük bir bölümünde kabul edilmiştir. Bunun en güncel ve aşırı örneği Brezilya’dır. Başkan Sarney, 1988 Anayasası döneminde, kendi görev süresi boyunca 142 “olağanüstü hal kararnamesi” çıkarmıştır, bu dört günde bir taneye; 1990’da Collor yönetimi 150 kararname çıkarmıştır; bu da iki günde bir kararnameye denk gelmektedir. Böylece, kararname olağan bir yönetim aracı haline gelmiştir. Peru’da, 1990’da, başkan Fujimori, uyuşturucu ticaretinin, iç savaşın, askeri ve demagojik kötü yönetim ve ekonomik krizin ülkeyi yıprattığı bir dönemde başkan seçilmiştir. Fujimori, bu çıkmazdan çıkmak için kararnameler yolunu seçmiş ve kararnamelerin geçersiz kılınmasını engellemek için de parlamentoyu feshetmiştir. Bu nedenle, kararname yetkisi, “işlemeyen bir sistemin (veya ona karşı) fonksiyonel olmayan bir cevabıdır”.¹⁰⁴

Ayrıca, kararname yetkisinin “delegasyoncu demokrasi” (*delegative democracy*)’lere neden olduğu ileri sürülmüştür.¹⁰⁵ Bunu teşvik eden, “yürütmeyi yatay (yasama ve yargı) ve

¹⁰¹Mustafa Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Seçilme Yöntemine Yeniden Bakış”, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s.113.

¹⁰²Sartori, (1997), s.214.

¹⁰³Sartori, (1997), s.213.

¹⁰⁴Sartori, (1997), s.212–213.

¹⁰⁵Kısaca kişiselcilik (*personalismo*) olarak adlandırılabilen delegasyoncu demokrasiyi, Latin Amerika’daki başkanlık sistemlerinden yola çıkan Guillermo O’Donnell, aşırı düzeyde kişiselleştirilmiş bir liderlik, zayıf

dikey (sivil toplum örgütleri) düzeyde hesap verir kılacak güçlü kurumların mevcut olmamasıdır”. Yani, kurumsallaşma düzeyinin düşüklüğü, delegasyoncu demokrasi ile ters orantılıdır. Delegasyoncu demokrasiler, siyasi kurumların yürütmeyi sınırlandıracak mekanizmalar üretmesini engelleyecek yapılar oluştururlar. Bu durum, iktidarın kişiselleşmesini güçlendirir.¹⁰⁶

Sartori’ye göre, fesih yetkisinin caydırıcı etkisi vardır. Fesih yetkisinin etkinliği, gerçekleşmesinden çok içerdiği tehdittendir. Ancak, fesihler fiilen gerçekleştiğinde, zararlı sonuçlara yol açabilmektedir. Ayrıca, erken seçimlere sık başvurulduğunda “flaş parlamentolar” bir çözüm üretmez.¹⁰⁷

Başkanlık önerilerine eklenen bir diğer öneri, referandum yetkisidir. ABD başkanının, böyle bir yetkisi de yoktur. Latin Amerika’da ise bu, hukuken veya *de facto* olarak parlamentonun engellemelerinden kurtaracak bir araç olarak kullanılmaktadır. Referandum yetkisi, Sartori’nin deyimiyle “iki tarafı keskin bir kılıç” gibidir. Çünkü kötüye kullanılabilir bir yetkidir ve geçmişte örnekleri görülmüştür. V. Fransız Cumhuriyeti, nadir olarak ve gerektiğinde kullanmasına karşın; Sri Lanka başkanı, parlamentonun reddettiği tüm tasarıları referanduma sunma yetkisine sahiptir.¹⁰⁸

Başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine karşı çıkıp, parlamenter sistemde direnenlerin bir kısmı, istikrarsızlığı sistemin işler olmamasına bağlayıp rasyonelleştirilmesini önerirken; bir kısmı, çok partili sistemden yakınıp seçim sistemi önerisinde bulunmaktadır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm talepleri ve seçim sistemi önerileri aşağıda ayrıca değerlendirilecektir. Ancak bu yoldaki talepler, parlamenter sistemin sürdürülmesinden yana olduğu için, bu konudaki düşünceler bu grup içinde değerlendirilecektir. Parlamenter sistemle ilgili tercihte bulunanlardan bir grup, soruna Türkiye’nin parlamenter sistem tarihi açısından yaklaşmakta ve sistem değişikliğinin padişahlık yönetimine yol açacağını iddia etmektedir. Bir grup ise, taleplerin kişisel olmasından yola çıkarak sistem değişikliğine karşı çıkmaktadır. Diğer bir grup ise, Türkiye’nin siyasi kültürü, demokratikleşme düzeyi, yargı bağımsızlığı, basın özgürlüğü ve sivil toplum örgütlerinin toplumdaki yeri gibi özelliklerinden dolayı, başkanlık sisteminin işleyemeyeceğini düşündüklerinden başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi ile ilgili talepleri onaylamamaktadır.

siyasi kurumlar (özellikle parlamento), yatay ve dikey sorumluluğun olmaması olarak tanımlanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, January 1994, s.55–69.

¹⁰⁶Yazıcı, (2002), s.87.

¹⁰⁷Sartori, (1997), s.214.

¹⁰⁸Sartori, (1997), s.213–214.

Parlamente sistemin rasyonelleştirilmesi ile ilgili talepte bulunanlar da, soruna hükümetin istikrarı açısından yaklaşmakta ve hükümetin işlevselleştirilmesine yönelik taleplerde bulunmaktadır. 1982 Anayasası, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer vermiştir. Buna ek olarak, Almanya ve İtalya anayasalarının öngördüğü yapıcı güvensizlik oyu önerilmektedir. Yapıcı güvensizlik oyu, hükümet istikrarına katkı sağlamakla birlikte, güven kaybına uğrayan ve beğenilmeyen hükümetlerin devamını sağlaması açısından istikrarı zedelemektedir. Hükümet azınlıkta olduğu halde, alternatifi oluşturulamadığı için görevine devam edecektir. Fesih yetkisi, bu durumu çözecek bir güce sahiptir. Örneğin, Alman Anayasası'nın 68. maddesine göre, güvenoyu alamayan bir başbakan cumhurbaşkanına başvurarak Federal Millet Meclisi'nin feshini isteyebilmektedir.¹⁰⁹ Ancak, bu hüküm yeni seçim hesaplarıyla kötüye kullanılabilir. Sosyal Demokratların Liberallerle 1969 yılında kurduğu hükümet 1972 yılında bu yola başvurmuş ve yeni seçimler sonucunda sandalye sayılarını arttırmıştır.¹¹⁰

Sisteme rasyonelleştirmek için diğer öneri, bağdaşmazlık kuralına yer verilmesidir. Bağdaşmazlık kuralı, kollamacılığa ve çıkarı dayalı siyaseti engellemek için önerilen bir çözümdür. Bu görüş taraftarlarına göre, bakanlar parlamente olmadıklarından, yerel çıkarlar yerine ülkenin ihtiyaçlarına öncelik verilecektir. Partili olmamanın çıkar dağıtımını azalttığı doğru ise de; çıkar dağıtımına son verdiği söylenemez. Bakanlar makamlarını başbakana borçlu olduklarından, yerel çıkarlar başbakan aracılığıyla devreye girebilecektir.

Bu taleplerden alternatif başkanlık sistemi parlamente sistemin rasyonelleştirilmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak başkanlık motoru devreye girdiğinde sistem tam bir başkanlık sistemi gibi işleyeceğinden sistemi parlamente sistem olarak kabul etmek doğru değildir. Alternatif başkanlık sistemi parlamente sistem ve başkanlık sistemi arasında düzensiz bir biçimde gidip gelen kombine bir sistem olarak kabul edilebilir.

Sartori, bu sistemi hükümet istikrarsızlığına bir çözüm olarak sunmuştur. Sorunu hükümet istikrarsızlığı temelinde bulunca; çözüm de, buna yönelik olacaktır. Ancak, Sartori'nin belirttiği gibi, istikrar ve etkinlik aynı kavramlar değildir ve istikrarlı hükümetler de etkin olmayabilir. Bu durumda kapıda bekleyen alternatifin parlamente sistemin yeni hükümeti ile başkan olması arasında ne fark olacağını anlamak mümkün değildir. Bu nedenle etkinliği garantilememektedir. İkinci olarak Sartori, başkanlık sisteminin yapısında mevcut olan otoriter rejimlere dönüşme ihtimalinin alternatif başkanlık sisteminde süre sınırı nedeniyle ortadan kalkacağını iddia etmektedir. Ancak süre sınırı ve güç arasında

¹⁰⁹Ergun Özbudun, "Yapıcı Güvensizlik Oyu", *Milliyet*, 25.06.1996.

¹¹⁰Teziç, (1991), s.420-421.

bağlantı kurmak da mantıklı görünmemektedir. Ayrıca süre sınırının, bazı dürtüleri tetikleme riski de ortaya çıkabilir.¹¹¹

Türkiye’de siyasi tıkanıklığın nedenini, koalisyon hükümetlerinden, koalisyon hükümetlerinin ise parçalamış ve kutuplaşmış parti sisteminden ve bu durumun da seçim sisteminden kaynaklandığını düşünenler, seçim sisteminin değiştirilerek tıkanıklığın aşılacağına inanmaktadır. Bu grupta yer alanlar, dar bölge çoğunluk sistemi veya iki turlu seçim sistemi önermektedir. Bu taleplerin amacı, parti sistemindeki parçalanmışlığı sona erdirerek iki parti sisteminin yaratmaktır. İki parti sisteminin yaratılması, koalisyonlara olan ihtiyacı sona erdirecektir. Parlamentoda, bir parti hükümeti; diğeri ise, muhalefeti oluşturacak ve istikrar sağlanacaktır.

Seçim sistemi değişikliği talep edenlerin bir kısmı ise, soruna temsilde adalet açısından yaklaşmakta ve mevcut seçim yönteminin nispliğinin artırılmasından yana tercihlerini kullanmaktadır. D’hondt yöntemi, nispi seçim sistemine ilişkin bir yöntem olmasına karşın çoğunlukçu sonuçlar yaratmakta ve küçük partilerin temsilini engellemektedir; büyük partilerin ise, gücünün çok üstünde temsil edilmesini sağlamaktadır.

Sorunun kurumsal olmaktan öte, sosyal, ekonomik, kültürel vb. alanlardan kaynaklandığını düşünenler; soruna demokratik performans açısından yaklaşmakta; dolayısıyla; demokratikleşmeyi arttıracak, gelir dağılımında adaleti sağlayacak, yargıyı bağımsızlaştıracak, basın özgürlüğünü gerçekleştirecek düzenlemeler önermektedir. Bu cephede yer alanlara göre, öncelikle, demokrasinin pekişmesi şarttır. Demokrasinin pekişmesinden sonra siyasi tıkanıklıkları çözmek daha kolay olacaktır.

Sonuç olarak, 1982 Anayasası öncesi ve 1982 Anayasası dönemindeki güçlü yürütme taraftarlarının taleplerindeki ortak nokta, iktidara güç kazandırmak ve iktidarın en tepede yoğunlaşmasını sağlamaktır. Güçlü yürütme taraftarları, sistemdeki krize bir çözüm olarak öneride bulduklarını söylediklerinden, “Sonuç Yerine” olan son bölümde, Türkiye’nin gerçekten bir sistem sorunu olup olmadığı ve olası bir hükümet sistemi değişikliğinin sonuçları incelenmiştir.

¹¹¹Uluşahin, (1999), s.205.

SONUÇ YERİNE

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ SORUNU VAR MI ?¹

I. GENEL OLARAK

Türkiye'de hükümet sistemi değişikliğine ilişkin talepler, Türkiye'de sistem sorunu olduğu saptamasıyla yola çıkıyor. Eleştiriler; istikrarsızlık, yürütmenin zayıflığı, demokratik meşruiyet, bürokratik tahakküm ve siyasi yozlaşma konularına odaklanıyor. Sistem sorunlarının parlamenter sistem ve nispi temsilden kaynaklandığı ileri sürülmekte, nedenler bu şekilde tespit edilince de çözümler buradan üretilmektedir.

II. SORUNLU GÖRÜLEN ALANLAR

1. İstikrar Sorunu

Dünya'da olduğu gibi, Türkiye'de de parlamenter sisteme getirilen en önemli eleştirilerden biri, sık sık değişen koalisyonlar nedeniyle yaşanan hükümet istikrarsızlığıdır. Sık sık değişen hükümetler nedeniyle yürütmenin etkin olmasının engellendiği ve bu durumun devlet yönetiminde kopukluklara, kimi siyasi kararların alınamamasına ve bazı işlerin sahipsiz kalmasına neden olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca, "bürokratik tahakküm" geleneğinin hükümet istikrarsızlığı tarafından beslendiği ve bu özelliği ile demokratik işleyişi olumsuz etkilediği ileri sürülmektedir. Gerçekten sık hükümet değişikliği, bazen ciddi sıkıntılara yol açabilmektedir. Herhangi bir hükümet tarafından konulan bir program, daha program uygulanmaya başlamadan veya uygulaması tamamlanmadan iktidarın değişmesi sonucu yapılan çalışmalar boşa gidebilmekte ve maliyeti de yüksek olabilmektedir.

2. Yürütmenin Zayıflığı

Parlamenter sisteme getirilen ikinci eleştiri, parlamenter sistemin yürütmeyi zayıflattığı iddiasıdır. Burada zayıflık ile kast edilen yürütmenin etkin olamamasıdır. Başkanlık sistemi savunucularına göre, parlamenter sistem, yürütmeyi zayıflatırken; başkanlık sistemi güçlü bir yürütme için gerekli koşullara sahiptir: Bir kere, yürütme yetkisi tek elde toplanmıştır. İkincisi, yürütme meşruluğunu doğrudan doğruya halkoyundan almaktadır. Son olarak, başkanın görev süresi sabit olduğundan, görevden uzaklaştırılması

¹İddialar ve değerlendirilmesi için bkz. Mustafa Erdoğan, "Türkiye'nin Sistem Arayışı" **Türkiye'de Siyasal Sistem Tartışmaları**, s.19-22, www.tesev.gov.tr sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır; İncioğlu, a.g.m., s.4-5.

olasılığı yoktur.² Bu özellikleri ile başkanlık sistemi, yürütmenin güçlü ve etkin olması için gerekli koşulları hazırlamaktadır. Parlamenter sistem ise, koalisyon hükümetlerinin sık sık değişmesi sonucu karar üretememektedir.

3. Demokratik Meşruiyet³

Bu kriter açısından; başkanlık sisteminin, parlamenter sisteme üstün olduğu ileri sürülmektedir.⁴ İlk olarak; parlamenter sistemde, yürütmenin başının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmemesi; buna karşın başkanlık sisteminde, yürütmenin başının doğrudan doğruya halkoyuyla seçilmiş olmasından dolayı; başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha sağlam meşruiyete yol açtığı iddia edilmektedir. İkinci olarak; seçmenler, başkanlık sisteminde, bir tek kişinin belirlenmesi için oy verdiklerinden, oy verdiği adayın kazanması halinde kimin başkan olacağını önceden belirleyebildiği halde; parlamenter sistemde, kimin başbakan seçileceği, bir partinin mutlak çoğunluğu sağlayamaması halinde ise, koalisyonun kimlerden oluşacağını bilinemediğinden; seçmenlerin hükümeti belirleyemedikleri ileri sürülmektedir. Üçüncü olarak; başkanlık sisteminde, yürütme tek kişilik olduğundan ve görev süresi sabit olduğundan sorumlunun açık olmasına karşın; parlamenter sistemde, hükümetin bir koalisyon olması durumunda koalisyon ortaklarından hiç birisinin sorumluluğu kabul etmek istememesinden dolayı, hesap sorulabilirliğin işlemediğinden yakınılmaktadır. Bu görüşte olanlara göre, başkanlık sisteminde, bir sonraki seçime kadar, hükümetin değişme olasılığı bulunmadığından, politikalardan sorumlu olan hükümet kolayca teşhis edilebilecektir. Bunun yanı sıra, yürütme organı tek başlı olduğundan sorumluluk bölünmemektedir. Son olarak, Türkiye’de çok partili parlamenter sistem geçerli olduğundan, seçmenlerin kimin başbakan olacağını önceden belirleyemediği iddia edilmektedir.

Bu eleştirilerin kökeninde; cumhurbaşkanının Anayasa uyarınca çok önemli yetkilerle donatılmış olması ve buna karşın sorumlu olmaması yatmaktadır. Hesap sorulabilirliği işletecek kanal olarak meşruiyetin doğrudan doğruya halka dayanması önerilmektedir.

²Uluşahin, (1999), s.105.

³Demokratik meşruluk kavramı, hükümet sistemi tartışmalarında iktidarın halka dayanması, yöneticilerin önceden belirlenebilirliği (*identifiability*) ve yöneticilerden hesap sorulabilirliği (*accountability*) karşılamak için başvurulan üç yönlü bir kriter olup, hükümet sistemlerinin temel sorunlarından birisini teşkil etmektedir. Önceden belirlenebilirlik, seçmenin kime oy verdiğini ve oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükümet edeceğini bilmesini ifade eder. Hesap sorulabilirlik ise, seçmenlerin seçilmişlere karşı bir sonraki seçimlerde uyguladığı yaptırımdır. Önceden belirlenebilirlik ve hesap sorulabilirlik kavramları ve demokratik üstünlük varsayımının değerlendirilmesi için bkz. Uluşahin, (1999), s.142–159.

⁴İncioğlu, **a.g.m.**, s.8.

4. Bürokratik Tahakküm

Türkiye’de özellikle, askeri bürokrasi olmak üzere, bürokrasinin devlet yönetiminde olağanın üzerinde etkili olduğu ve devlet faaliyetlerinin bürokrasi tarafından belirlendiği ve yönlendirildiği iddia edilmektedir. Bu sorun, sadece yürütme işlevi açısından değil, yasama işlevinin “ana malzemesinin” hazırlanması açısından da böyledir. Ve parlamenter sistemin bu işleyişi kolaylaştırdığı söylenmektedir.

Bürokrasinin egemenliği açısından, en çok yakınılan alan askeri bürokrasidir. MGK’nın Anayasal ve yasal statüsü bunu kolaylaştırmaktadır. Silahlı Kuvvetlerin kendisini ülkenin “gerçek sahibi” ve “resmi ideolojinin bekçisi” olarak görmesinin siyasi arenada ciddi bir itirazla da karşılaşmaması sorunun önemini arttırmaktadır. Silahlı Kuvvetler, MGK aracılığıyla programını hükümete dayatabilmekte ve 28 Şubat 1997’den beri ise, yasama sürecinde de etkili olmaktadır. 2001 ve 2004⁵ yıllarında Anayasa’da yapılan değişiklikler ile MGK’nın siyasi arenadaki etkinliği azaltılmaya çalışılmışsa da MGK gündeme ağırlığını koymaya devam etmektedir.⁶

5. Siyasi Yozlaşma

Diğer bir iddia da, siyasetin yozlaştığı noktasındadır. Türkiye’de, parti disiplinin bozulduğu ve parlamenter sistemin işleyişini olumsuz etkilediği ileri sürülmüştür. Zaman zaman partiler bölünerek yeni partiler ortaya çıkmıştır. İstikrarsız ve zayıf hükümetlerin, disiplinsizliği teşvik ettiği ve bazı milletvekillerinin kendi partilerinin hükümet tasarıları aleyhine oy kullandığı hatta güvensizlik oyu verdiği gözlenmiştir. Parti disiplinsizliği, parti liderliği tarafından cezalandırılmış ve partiden ayrılan milletvekilleri geçtikleri partilerin önemli mevkilerine getirilerek ödüllendirilmiştir.

Bakanların aynı zamanda milletvekili olmasından dolayı yönetimin etkinliğinin azaldığı ve kollamacılığa dayalı siyasetin ön plana çıktığı ileri sürülmüştür. Uygulamaya bakıldığında da, milletvekillerinin yasama işleviyle ilgilenmek yerine, yandaşlarının iş takipçiliğini yaptığı gözlenmektedir. Bu durum, istikrarı da etkilemekte ve uzun vadeli planlarla uğraşmak engellenmektedir.

⁵Anayasa’da 2001 yılında 4709 sayılı Kanun uyarınca 118. maddede değişiklik yapılmış ve MGK’ya başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanının katılımı sağlanarak sivil üyelerin sayıları artırıldığı gibi, “...Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” ifadesi, “...Bakanlar Kurulunca değerlendirilir” şeklinde değiştirilerek MGK kararlarının etkinliği azaltılmak istenmiştir. 2004 yılında, 5170 sayılı Kanunla Anayasa’nın 134. maddesinde yapılan değişiklikle Genelkurmay Başkanı’nın YÖK’e aday göstermesi yetkisi kaldırılmış; ayrıca Sayıştay’ı düzenleyen 160. maddenin son fıkrası (Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir) yürürlükten kaldırılarak Silahlı Kuvvetlerle ilgili istisna son bulmuştur.

⁶Yıldırım Türker, “Hırsızın Hiç mi suçu Yok?”, **Radikal**, 04.04.2005.

III. SORUNLARIN KAYNAĞI DOĞRU TESPİT EDİLİYOR MU ?

Yapılan eleştiriler haklı olmakla birlikte, bunların parlamenter sistemden kaynaklandığını ileri sürüp, çözümü sistem değişikliğinde aramak kolaycılık olmaktadır. Öncelikle sorunun kaynağının doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Bu iddiaları sırayla inceleyelim:

Siyasi istikrar kavramı, daha çok hükümet istikrarı anlamında kullanılmakta; dolayısıyla siyasi istikrarın bir boyutunu yansıtmaktadır. Genellikle, yasama-yürütme ilişkilerinin aldığı biçimler ve bu ilişkilerin seyir süreci sistemi, istikrarlı veya istikrarsız olarak nitelendirmede başlıca ölçüt olmaktadır. Müdahalelerden uzak, iki seçim dönemi arasında kendisine verilen iktidar yetkisini, parlamentodaki çoğunluğa dayanarak kullanacak bir hükümetin istikrarlı bir demokrasinin gerekli koşullarını yaratacağı öngörülür.

Farklı açılardan farklı tanımlar verilmesine karşın, bu kavrama başlıca iki unsur egemendir: “Düzen” ve “süreklilik”. Düzen, siyasi sistemin şiddetten, kaba kuvvetten, zorlamadan ve yıkıcılıktan nispeten uzak durması demektir. Süreklilik ise, istikrarı, siyasi sistemin unsurlarının pek değişmemesiyle, siyasi süreçte kesintilerin olmamasıyla, toplumda siyasi sistemi değiştirmek isteyen önemli sosyal güçlerin ve siyasi hareketlerin bulunmamasıyla tanımlanır.⁷

Siyasi istikrarın sağlanabilmesi için, birkaç durumun aynı anda gerçekleşmesi gerekir: Bunlar ekonomi, siyasi faaliyet, siyasi aktörler, siyaseti çeşitli şekillerde doğrudan veya dolaylı yoldan etkileyen hukuk sistemi ve yargı gibi, çok boyutlu ilişkiler ağında biçimlenir ve bunlar arasında kurulması zorunlu bir dengeyi amaçlar; ayrıca tüm bu ilişkiler ve yaratılması hedeflenen dengenin demokrasi içinde gerçekleşmesi gerekir.⁸

İstikrar konusunda yapılan bir diğer yanlış, istikrar kavramının etkinlik kavramına indirgenmesidir. İstikrarlı bir hükümetin aynı zamanda etkin bir hükümet de yaratacağı varsayımı ile istikrar ve etkinlik özdeşleştirilmektedir. İstikrar ve etkinlik farklı kavramlar olmalarının yanı sıra; istikrarlı bir hükümet etkin olmayabilir, aynı şekilde etkin bir hükümet istikrarlı olmayabilir.⁹ Hükümet istikrarı, yalnızca sürenin nispeten uzun ve garantilenmiş olmasının göstergesidir. Hükümetler, hem uzun süreli hem de istikrarsız olabilir. Mesela, koalisyon hükümetleri hiç bir şey yapmadan hayat sürelerini uzatabilmektedir. Bu açıdan, koalisyon hükümetleri ilk altı ayda, yani dağılmanın hoş karşılanmayacağı ilk dönemde icraatta bulunurlar. Bundan sonra ise, zaman kazanmaktan başka bir şey yapmazlar.

⁷Meltem Caniklioğlu “Seçim Sistemlerinin Siyasi İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü”, **Anayasa Yargısı**, S.16, 1999, Ankara, s.18.

⁸Caniklioğlu, (1999), s.17.

⁹Uluşahin, (1999), s.77-78.

İstikrarlı hükümet etkin hükümeti kolaylaştıran bir faktördür, ancak yeterli bir faktör değildir.¹⁰

İstikrara ilişkin yapılan bir diğer yanlış ise, istikrardan bahsedilirken başkanın ve görev süresinin dikkate alınmasıdır. Ancak, kabine üyelerinin sık değişikliği, politikaların devamlılığını olumsuz etkiler. Linz, personel istikrarsızlığının çokluğuna dikkat çekmiştir. Örneğin, Şili’de 1945 ile Frei’in başkanlığının (1964–1970) sonu arasındaki dönemde bakanların ortalama görev süresinin ancak bir buçuk yıl olması, personel istikrarsızlığının önemli bir göstergesidir.¹¹ Ayrıca, kabineye üye seçimi, tamamen başkanın inisiyatifinde olduğundan kayırmacılığa yol açabilmektedir.

Başkanlık sistemi savunucularına göre, başkanlık sistemi güçlü bir yürütme için gerekli koşullara sahiptir: Bir kere, yürütme yetkisi tek elde toplanmıştır. İkincisi, yürütme meşruluğunu doğrudan doğruya halkoyundan almaktadır. Son olarak, başkanın görev süresi sabit olduğundan, görevden uzaklaştırılması olasılığı yoktur.¹² Bu iddia, öncelikle başkanlık sistemlerinin temel esprisine aykırıdır. Bir kere, başkanlık sistemi gücü bir makamda toparlayan değil, yayan bir sistemdir. İktidarı sınırlandırmak ABD’de kurucu babaların temel kaygısıydı.¹³ Kurucu babalar, iktidarın toplanmasını engellemek için kuvvetler ayrılığını kabul ederek yasama ve yürütme yetkilerini iki ayrı organda paylaşmışlardır. İstikrar, süre faktörüne indirgendiği takdirde doğru olmakla birlikte,¹⁴ katılık probleminin rejim istikrarsızlığına neden olduğu unutulmamalıdır. Hükümet istikrarı uğruna, rejim bir bütün olarak riske girebilir.¹⁵

Parlamente sistemde, çoğunluk partisinin veya koalisyonun başında bulunan bir başbakan, yasama organında çoğunluğun desteğine sahip olmayan bir başkandan çok daha güçlüdür.¹⁶ Çünkü parlamente sistemde, partiler genellikle disiplinlidir ve başbakan arkasındaki çoğunluktan her zaman için emindir. Başkanlık sisteminde ise, yasama organında başkanın lideri bulunduğu parti bulunduğu zamanlarda bile, başkanın arkasında gerçek anlamda bir çoğunluk yoktur.

Ülkemizde yönetimde istikrarı sağlamak adına %10 ülke barajı benimsenmiştir. Bu baraj sadece 1983, 1987 ve 2001 yıllarında tek başına bir hükümet çıkardı. Salt istikrarı

¹⁰Sartori, (1997), s.152.

¹¹Linz, (1993), s.125–126.

¹²Uluşahin, (1999), s.105.

¹³Hamilton, Madison ve Jay, **Anayasa Üzerine Düşünceler-Federalist’lerin Makalelerinden Seçmeler**, No:51, Çev: Mümtaz Soysal, Siyasi İlimler Serisi:3, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1961, s.27.

¹⁴Uluşahin, (1999), s.142.

¹⁵Linz, (1993), s.129.

¹⁶Linz, (1993), s.120.

sağlamak adına kabul edilen bu baraj, siyasi sistemimize parlamentoda temsil edilmeyen oyların sistem dışına itilmesi ve sistem dışında örgütlenmesi gibi bir maliyet ödetmiştir. Parlamentoda temsil edilmeyen oyların miktarı 1987’de %19,8 olmuştur.¹⁷ Son seçimde parlamento dışı kalan oyların oranı %45,5 olmuştur. Ve seçimin hemen ertesinde meşruiyet tartışmaları başlamıştır.¹⁸

Demokratik meşruiyet iddiaları açısından da bir takım sorunlar mevcuttur. Yürütmenin de yasama organı gibi, doğrudan doğruya halkoyuyla seçilmesi meşruluğu arttırmakla birlikte, yürütmenin ve yasamanın halkoyuyla belirlendiği sistemler, bir “çift başlılık” ve bundan doğan “çift meşruluk” sorununa yol açmaktadır. Başkan ve parlamento meşruiyetlerini ayrı ayrı halkoyundan aldığından, her iki cephenin de kendisini tek meşru güç olarak görmesine ve diğerini dışlamasına neden olabilir. Özellikle, net ideolojik ve politik alternatifler sunan disiplinli, kenetlenmiş partilerin bulunduğu durumlarda demokratik meşruluk iddiası daha fazla olabilmektedir.¹⁹

Ayrıca, bir başkanı destekleyen seçmenlerin beğenilirlik düzeyi, başkanın görev süresinin sonuna kadar aynı kalmamaktadır. Örneğin, Peru Başkanı Garcia’nın beğenilirlik oranı, işe başlarken %80 iken, görevinin son dönemlerinde %11’e düşmüştür. Böyle bir durumda, başkanın yaşayabilirliği, *impeachment* haricinde sona erdirilemediğinden; başkan halkın desteğinin yitirmiş olsa bile görevde kalmaya devam edecektir. Bu ise, demokrasinin gereklerine aykırıdır. Parlamenter sistemde ise, güvensizlik oyu ile düşürmenin yanı sıra, parti liderinin değişerek başbakanlığa getirilmesi mümkündür.²⁰

Linz’in belirttiği gibi, başkanın halkın tümünü temsil ettiği, toplumun temsilcisi olduğu, yani başkan ve halkın özdeşlik içinde bulunduğu yolunda ileri sürülen varsayım, gerçekleri yansıtmamaktadır. Uygulamaya baktığımızda, mutlak çoğunlukla seçilen pek az başkanın olduğunu görürüz; çok partili sistemlerin geçerli olduğu ülkelerde, başkanlar nispi oy çoğunluğuyla seçilmektedir. Birçok başkanın çoğunluğu başbakanların çoğunluğundan daha azdır. Örneğin, Allende, 1970’de türdeş olmayan bir ittifaktan %36,2 oy almıştı. Bu nedenle, başkanın halkın gözünde meşruiyete sahip olduğu aldatmacadır. Bu iddia, önceden belirlenebilirlik açısından da böyledir. Önceden belirlenebilirlik sadece kimin başkan olacağı ile sınırlıdır; kabinde kimlerin yer alacağı bilinemez.²¹ Aslında, parlamenter

¹⁷Caniklioğlu, (1999), s.40

¹⁸bkz. **Radikal**, 4.11.2002; **Milliyet**, 5.11.2002; **Cumhuriyet**, 4.11.2002, Adı geçen son gazetenin manşeti “Demokrasiye Baraj” olmuştur.

¹⁹Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.120.

²⁰Linz, (1993), s.129.

²¹Linz, (1993), s.121–122.

sistemde, seçmenin oy verdiği parti kazandığı takdirde kimin başbakan olacağı ve bakanlar kurulunun kimlerden oluşacağı önceden belirlenebilmektedir. Başbakanın partinin lideri, bakanlar kurulunun partinin ileri gelenleri ve deneyim kazanmış olanlar arasından seçileceği tahmin edilmektedir.

İki seçim dönemi arasında hükümet değişikliği olmaması, iki partili parlamenter sistemler için de geçerli bir iddiadır. Başkanlık sisteminde, güç, yasama ve yürütme arasında bölünmüş olduğundan sorumluluğun dağılmış olduğu da ileri sürülebilir. Başkanın gerçekleştirmediği politikalar için yasama sürecine dâhil olamadığı yasama organını suçlaması da pek kuvvetle muhtemeldir.²² Bu durum, sorumluluğu belirsizleştirmektedir. Öte yandan; başkanlık sisteminde, tekrar veya üst üste seçilme yasağı varsa, halkın hesap sorması anlamsızlaşmaktadır. Özellikle ABD’de olduğu gibi, disiplinsiz partilerin mevcut bulunduğu ülkelerde, başkan adayının kişiliği ön plana çıkmaktadır; başkan adayının parti lideri olma, hatta partinin ileri gelenlerinden olma zorunluluğu yoktur. Parti çoğu zaman bir etikettir.²³ Adayların bir parti adı altında olmasına dahi gerek yoktur. Peru’da Fujimori’nin, Brezilya’da Collor’un ve Haiti’de Aristide’nin durumları böyleydi.²⁴ Bu durumda, başkan halkın önüne tekrar çıkmayacağından halk başkanı cezalandırarak hesap soramayacaktır.²⁵ Parti, başkan adayını değiştirdiğinde ise, adayın kişiliği ön planda olduğundan hesap sorulabilirliği işletecek bir kanal bulunmamaktadır.

Sonuçta, demokratik meşruiyeti bir kriter olarak kullanmak çok uygun görünmemektedir. Demokratikliği belirleyen kriterler, doğrudan doğruya seçilme, önceden belirlenebilirlik ve hesap sorulabilirlik kavramlarının çok ötesinde çoğulcu demokrasi kavramı ile açıklanabilir. Bu açıdan bakıldığında, parlamenter sistemde toplumsal grupların temsil edilme olasılığı başkanlık sistemine göre daha fazladır.

Türkiye’de bürokrasinin egemenliği parlamenter sistem geleneğine dayanmamaktadır. Güçlü bürokrasinin temelinde bürokratik yönetim geleneğinin önemli bir rolü vardır. Silahlı Kuvvetlerin nüfuzunun gerisinde ise, kendini ülkenin garantörü olarak görmesi ve bunun siyasi arenada ciddi bir itirazla karşılaşmaması yatmaktadır.²⁶ Dolayısıyla hükümet sisteminden kaynaklanmayan bu sorunun çözümü için başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine geçiş talep etmek yerinde değildir. Bürokratik tahakkümün kırılması, özellikle

²²Linz, (1993), s.122.

²³Sartori, (1997), s.120.

²⁴Linz, (1993), s.128.

²⁵Linz, (1993), s.122–123.

²⁶Erdoğan, **a.g.m.**, s.23.

askeri bürokrasinin sivil otoriteye tabi tutulması için teknik düzenlemelere başvurulabilir. 2001 ve 2004 yılında yapılan değişiklikler de bu açıdan değerlendirilebilir.

Öte yandan, parlamenter sistemin siyasi yozlaşmaya yol açtığı da iddia edilemez. Sartori'nin de işaret ettiği gibi ABD'de başkanlar, ihtiyaç duyduğu oyları temin etmek için seçim çevrelerine çıkar dağıtabilmektedir.²⁷ Öte yandan, milletvekilliği ve bakanlık sıfatlarının ayrılması için hükümet sistemi değişikliği talep etmek de pek gerçekçi değildir. Bağdaşmazlık kuralı daha önce de ifade edildiği gibi parlamenter sistemlerde de uygulanabildiği gibi kollamacılığa dayanan siyaseti engelleyici nitelikte görülmemektedir.

Türkiye'nin geçmiş deneyimleri seçim sistemleri konusunda yapılacak bir tercihin de sorunu çözmeyeceğini göstermektedir. Çünkü seçim sistemlerinin siyasi sonuçları şartlara göre değişmektedir.²⁸ Ayrıca, iki partili sistemlerin istikrarlı demokrasilere, çok partili sistemlerin ise istikrarsızlığa yol açtığı iddiası, yerinde bir iddia değildir. Çok partili sistemlerde de istikrarlı hükümetlere rastlanmıştır. Özellikle, İskandinav ve Benelüks ülkeleriyle İsviçre'de uzun ve başarılı bir demokrasi tarihi, çok partili sistemin demokrasinin istikrarını olumsuz etkileyeceği görüşünü zayıflatmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin mutlaka istikrarsız hükümetlere yol açtığı da doğru değildir. Örneğin Almanya, koalisyon hükümetleri ile yönetilmektedir ve istikrarsız olduğu iddia edilemez. Öte yandan, partilerin ılımlı ve merkez partileri olduğu ABD ve İngiltere örneği dışında iki partili istikrarlı demokrasi örneği vermek çok güçtür. Heterojen toplumlarda, toplum çok farklı boyutlarda bölündüğü için toplumun farklı renklerinin olabildiğince temsiline imkân veren seçim sistemleri demokrasinin istikrarı açısından daha çok tercih edilmelidir.²⁹ Aksi takdirde sistem dışına itilmenin maliyeti büyük olabilecektir.

Türkiye'de özellikle insan hakları ve demokrasi konusunda bir takım sorunlar mevcuttur.³⁰ Yargı ağır işliyor, partilerde lider hegemonyası var, parlamentoda tüm toplumsal kesimler temsil edilmiyor. Ancak bu, sistem değişikliğini gündeme getirenlerin belirttiği gibi "güçlü ve istikrarlı" yönetimlerin eksikliğinden kaynaklanmıyor. Türkiye insan hakları, demokrasi, gelir bölüşümünde adalet, üretim, istihdam ve benzeri sorunlarla karşı karşıyadır. Bunlara ek olarak siyasi kurumlar felç olma noktasında, ekonomik sorunlar devam etmekte, parti-içi demokrasi işlemeyen durumdadır. Bu saptamalara dayanarak, Türkiye'de siyasetin tıkandığını ve yeniden yapılandırılması gerektiğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak, siyasi yaşamda etkinlik gösteren

²⁷Sartori, (1997), s.120–121

²⁸Sartori, (1997), s.47–60; Caniklioğlu, (1999), s.24–26.

²⁹Caniklioğlu, (1999), s.27.

³⁰Yasemin Çongar, "Başkanlıkla Yönetilenler 6", *Milliyet*, 27.10.1997.

siyasi partilerin yapısı ve işleyişi sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi ile doğrudan ilişkilidir. Siyasi istikrarın uygun bir hükümet sistemi veya seçim sistemi gibi kurumsal düzenlemeler ile çoğunluk partisinin tek başına yönetme erkini elde bulundurması ile sağlanabilecek kolay bir hedef olduğunu düşünmek son derece yanıltıcıdır.³¹

Kurumsal düzenlemeler tek başına dönüştürücü güce sahip olamamalarının yanı sıra, ithal edildiği ülke ile aynı sonucu vereceği de garanti edilemez. Kurumlar kolayca değiştirilebilir, hiç bir şey durağan değildir. Ancak kültür değişime en çok direnen dolayısıyla en geç değişen faktördür³² ve kültürel özellikler ithal edilemediğinden kurumsal değişikliklere takılıp kalmak sorunlara kısmi yaklaşımı göstermektedir. Hükümet sistemi ve seçim sistemi tercihi ile sorun çözmek mümkün gözükmemektedir.

Hükümet sistemlerinden herhangi birinin diğerine üstünlüğünü kabul etmek de mümkün değildir. Ayrıca, siyasi sistemler salt kurumsal bir görünümünden ibaret değildir. Kurumsal düzenlemeler toplumları dönüştürmekte tek başına zorlayıcı güce sahip değildir. Kurumsal düzenlemeler, uygulandıkları ülke koşullarına göre değişik performanslar sergilemektedir. Bu nedenle, bütünsel yaklaşımda fayda vardır. Çözümü ülkenin siyasi kültürü, gelişmişlik düzeyi, ekonomik durumu vb. kurumsal düzenlemelerin dışındaki alanlarda da aramak gerekir.³³ Kurumsal değişiklik tek başına çözüm olamayacağına göre, olası bir sistem değişikliği ne gibi sonuçlara yol açacaktır? Bu sorunun da çözülmesi gerekmektedir.

IV. BAŞKANLIK VEYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ NE GETİRİR ?

Bu kısımda, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçiş durumunda olası sonuçlar incelenecektir. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin riskleri nelerdir? Türkiye bu açıdan hangi konumdadır? Bu perspektif, başkanlık sisteminin yol açtığı sorunların Türkiye’de gerçekleşip gerçekleşmeyeceğinin incelenmesini gerektirmektedir. Bu konuda dikkati çeken şey, başkanlık talebinde bulunanların böyle bir değerlendirmeye girmekten kaçınmaları, böyle bir değerlendirme yapanların ise, başkanlık sistemine karşı çıkmalarıdır.

Hükümet sistemleri tek başına toplumları dönüştürebilecek güçte değildir. Ancak öngörülen düzenlemeler, bazı yapıları sağlamlaştırabileceği gibi, bazı yapıları ise kırılğan hale getirebilir. Bu kısımda, başkanlık sisteminin yol açtığı sorunların Türkiye’nin özgün konumunda nasıl bir etki yaratabileceği incelenecektir. Bu analizi yapmadan önce,

³¹Caniklioğlu, (1999), s.40.

³²Ergun Özbudun, “Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları”, **Türkiye Günü**, S.25, Kış, 1993b, s.14.

³³Onar, (2005), s.81.

Türkiye'nin özgün yapısının ortaya konması gerekiyor. Hükümet sistemleri üzerinde etkisi olması dolayısı ile Türkiye'nin parti yapısı, parti sayısı, demokratikleşme düzeyi ve siyasi kültürü incelenecektir.

1. Türkiye'nin Özellikleri

A. Türkiye'nin Parti Yapısı ve Parti Sayısı

Türkiye'deki partiler, disiplinli partilerdir.³⁴ Özellikle iktidarda iken muhalefettekine oranla çok daha tutarlı ve disiplinli oldukları söylenebilir.³⁵ Disipline uymayan parlamenterler, çeşitli yaptırımlarla karşılaşmakta; hatta partiden ihraç edilebilmektedir.

Parti yapısına ilişkin ikinci özellik, oligarşik liderliğin hâkim olmasıdır.³⁶ Oligarşik liderlik, kendini parti liderlerinin değişmezliğinde gösterdiği gibi parti politikaları da lider eksenlidir. Politikalar ya dar bir kadro ya da doğrudan doğruya parti lideri tarafından üretilmektedir. Liderlerin karizmatik özellikleri partinin siyasi programından daha önemlidir. Siyasi partilerin hepsi aşırı derecede merkezileşmiştir. Merkez yürütme kurulları, kararlarına uymayan yerel kurulları feshedebilmektedir.³⁷

Türkiye, 1960'lardan beri çok partili sisteme sahiptir. 1970'lerden itibaren ise, parti sisteminde "parçalanmışlık, ideolojik kutuplaşma, seçimsel oynaklık ve partilerin örgütsel kapasitesi ile halk desteğinde ve partilerle özdeşleşmede görülen düşmeyle, uzun süredir bir kurumsal çöküş yaşamaktadır".³⁸ Parti sayısında artışın nedenlerinden biri, dini ve etnik konuların öneminin artması iken,³⁹ diğeri ise, farklı liderler çevresinde kümelenmedir.⁴⁰ Birinci neden, kutuplaştırıcı etkiye sahipken; ikincisi, siyasi yozlaşmaya yol açmaktadır. Sosyo-ekonomik konular üzerinde uzlaşma nispeten kolay olmasına karşın; etnik konuların mutlak niteliği gereği, etnik konularda, uzlaşmaya varmak daha zordur. Seçim Kanunu'nun kabul ettiği %10'luk baraj, bu tip partileri sistem dışına ittiğinden anayasal ve yasal yolların dışına çıkmak için uygun zemin hazırlanmaktadır. Farklı liderler çevresinde kümelenme ise, parti programından öte liderin kişiliğinin önem göstermesinin yanı sıra statü kaygısının da

³⁴Bülent Tanör, "Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri" **Bülent Tanör'ün Anısına**, s.11. <http://www.idealpolitika.com/BulentTanor/perspektifs2.htm> sitesinde 20.12.2004 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

³⁵Ergun Özbudun, **Siyasal Partiler**, AÜHF Yayınları No:471, AÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayın No:1, Dördüncü (Tıpkı) Baskı, Ankara, 1977, s.156.

³⁶Gençcan, (1997), s.61.

³⁷Ergun Özbudun, **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**, Çev: Ali Resul Usul, Doğan Kitap, İstanbul, 2003, s.79–80; Şişli Belediye Başkanı Mustafa Sarıgül'e destek verdiği gerekçesiyle Mersin İli Kuyluk Beldesi CHP teşkilatı feshedilmiştir, bkz. 18.01.2005 tarihli gazeteler.

³⁸Özbudun, (2003), s.69.

³⁹Özbudun, (2003), s.74.

⁴⁰**Milliyet**, 05.10.1997.

göstergesidir. Mevcut partiye ağırlığını koyamayan isimler başka bir isim altında birleşmektedir.

B. Demokratikleşme Düzeyi ve Siyasi Kültür

Huntington, demokratlaşmanın üç aşamadan oluştuğunu belirtmiştir: “(1) bir otoriter rejimin sona ermesi; (2) bir demokratik rejimin kurulması ve (3) demokratik rejimin pekişmesi”.⁴¹ Türkiye’de, demokrasiye geçiş tamamlanmış; ancak demokrasinin pekişmesi gerçekleşmemiştir. Türkiye ikinci demokratlaşma dalgasıyla demokrasiye geçmiş olmasına karşın; üçüncü dalga bazı Güney ve Orta Avrupa demokrasilerinin gerisinde kalmıştır.⁴² İnsan hakları ve özgürlükleri konusundaki çalışmalar ise, Türkiye’nin performansının Latin Amerika, hatta Asya ve Afrika ülkelerinin gerisinde olduğunu göstermektedir.⁴³

1945 yılında çok partili hayata geçilmesi demokratik bir nitelik olmasına karşın çoğunluk diktası, iktidar-muhalefet ilişkilerinin işlemlerini engellemiş; düşünce ve basın özgürlüğünü kısıtlayan kanunlar yapılmıştır.⁴⁴ Bu dönemde, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek Anayasa Mahkemesi benzeri bir denetim mekanizmasının oluşturulmamış olması, çoğunluğun keyfiliğine yol açmıştır. 1961 Anayasası, daha demokratik hükümler öngörmüş; ancak bu defa da demokratikleşmeden rahatsızlık duyulmuş; önce 1971–1973 yılları arasında anti-demokratik düzenlemeler yapılmış; daha sonra 1982 Anayasası ile hak ve özgürlüklerden duyulan rahatsızlık daha belirgin hale gelmiştir. Kuşkusuz, anayasal boyutun arkasında uzlaşma ve hoşgörü geleneklerinden yoksunluk gibi siyasi kültüre ilişkin nedenler de vardır.⁴⁵

Türk siyasi hayatında Osmanlı “güçlü devlet geleneği”nin izleri bulunmaktadır.⁴⁶ Güçlü devlet geleneği, üçlü görünüme sahiptir: Birincisi, devletin bireyi öncelemesi, yani devletin bekasının birinci amaç olmasıdır. Bu amaç, korumacı refleksi de barındırmaktadır. Her türlü eleştiriye tahammülsüzlük gösterilmekte, devletin zedelendiği gerekçesiyle resmi söylemin dışına çıkmaya izin verilmemektedir. İkincisi, devlet eliti ve siyasi elit arasındaki çatışmada kendini göstermektedir. Devlet eliti siyasi elite güvenmemektedir. 1961

⁴¹Samuel Huntington, **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s.34.

⁴²Özbudun, (2003), s.133.

⁴³Tanör, **a.g.m.**, s.1.

⁴⁴Özbudun, (1993b), s.14.

⁴⁵Gençcan, (1997), s.66–67.

⁴⁶Özbudun, (1993b), s.14 ve (2003), s.113–116; Metin Heper, “The Otoman Legacy and Turkish Politics”, **Journal of International Affairs**, Fall 2000, 54, No:1, s.63–82; Demet Dinler “Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi” Düzenlenen Yeniden Düzenlemeye: Türkiye’de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü”, Kış-Bahar 9, **Praksis**, Ankara, 2003, s.17–54; Suavi Aydın, “Türkiye’de ‘Devlet Geleneği’ Söylemi Üzerine”, **Toplum ve Bilim**, S.105–106, Ocak-Şubat 1998, s.63–81; Tanör, (2004), s.21–32.

Anayasası'nda siyasi organlara ortaklar getirilmesi ile 1982 Anayasası'nda partiler üstü olan cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesinin nedenlerinden biri bu güvensizliktir. Üçüncüsü, devlete itaattir. Devlete itaat, devletin kurumlarına ve devlet kurumlarının üst kademelerindeki görevlilere kayıtsız şartsız itaat anlamına gelmektedir. Bu da sorgulamayı dışlamaktadır. Osmanlı siyasi kültürünün ikinci özelliği, devletin padişahın kişiliğinde cisimleşmesidir. Padişah, "Allah'ın yer yüzündeki gölgesi" kabul ediliyordu.⁴⁷ Bu anlayış değişmiş olmakla beraber, kişileri yüceleştirme ve bir kişiden medet umma anlayışı sürmektedir.⁴⁸

Bunlara ek olarak Türkiye'de sivil toplum zayıftır.⁴⁹ Sivil toplumun zayıf olmasının gerisinde de, kolektif özgürlüklerden duyulan rahatsızlık ile devlete itaat, otoriter kişilik,⁵⁰ yörenin ileri gelenlerinin etkinliği ve kişiliğin arka plana itilmesi gibi psikolojik ve sosyolojik nedenler vardır. Evde baba, yörede ağa ve ülkede devlet aygıtı toplumu biçimlendirmektedir. Batı'da ise, sivil toplum devlet mekanizmasını biçimlendirmektedir; devlete, toplumun amacına ulaşabilmesi için düzenleyicilik işlevi verilmiştir. Batı'da sivil toplum güçlüdür, bağımsızdır ve devamlıdır ve Türkiye'nin eksiği burada belirlemektedir. Türkiye'de devlet yön veren arkaik kuvvet yapısını, kontrollü, demokratik bir düzenleme aygıtına dönüştürecek, bağımsızlaşmış toplumsal mekanizmalar yoktur. Türkiye'de devlet sivil toplum üzerindedir. Diğer yandan, ekonomik yapı ve onun işleyiş biçimleri de sivil toplum üretememektedir.⁵¹

2. Olası Sonuçlar

A.Yasama-Yürütme İlişkileri Açısından

Başkanlık sisteminde, yasamanın ve yürütmenin görevine devam edebilmesi diğerinin varlığına bağlı değildir.⁵² Bunun sonucu olarak, yasamanın ve yürütmenin işbirliği yapmak zorunda olmamasına karşın, yetki bölüşümü geçerli olduğundan sistemin işleyebilmesi için uzlaşma zorunluluğu bulunmaktadır.⁵³ Başkanlık sistemi, bu paradoks

⁴⁷Fahri Unan, **İdeal Devlet, İdeal Cemiyet, İdeal Hükümdar**, Lotus Yayınları, Ankara, 2004.

⁴⁸Turhan, (2000), s.32.

⁴⁹Tanör, **a.g.m.**, s.13-14.

⁵⁰Adorno'nun tanımladığı otoriter kişilik, az gelişmiş ülkelerdeki bir prototiptir. Otoriter kişiliğin özellikleri; "kurallara aşırı bağlılık, otoriteye eleştirisiz boyun eğme, benimsenen kurallara uymayanları yâdsıma, dışlama ve cezalandırma, bireylerin kendi kişiliklerini algılama darlıkları, bağınazlıklar ve boş inançlar, kaba güce ve sertliğe düşkünlük, disiplin tutkusu ve tutsaklığı, insani ilişkilerde küçümseme ve yıkıcı tutumlar, dünyanın kötülere kaldığı düşüncesi, cinsel olaylara aşırı tepki" olarak sıralanmaktadır bkz. Turhan(2000), sh.32.

⁵¹Demir Özlü, "Devlet Toplumun Üzerinde", **Milliyet**, 27.10.1997.

⁵²Uluşahin, (1999), s.124.

⁵³Özbudun, (1993), s.138.

nedeniyle, kilitlenme (*gridlock=deadlock*) potansiyelini barındırmaktadır.⁵⁴ Bunu çözecek “güvenoyu” ve “fesih” gibi, parlamenter sisteme ait anayasal mekanizmalardan da yoksun bulunan başkanlık sistemi, tümüyle krize girebilir. Bu durum, darbeleri teşvik etmekte ve demokrasilerin kesintiye uğrasına zemin hazırlamaktadır. Örneğin, Şili’de Allende “güvenoyu” mekanizmasıyla düşürülebilseydi, Şili demokrasinin mola vermeyeceği ileri sürülmektedir.⁵⁵ Özellikle, başkan ve yasama organının ayrı parti çoğunluklarının desteğine sahip olması durumunda kilitlenme ihtimali yüksektir.⁵⁶ Bir başkanın, yasama organında kendi partisinin çoğunluğuna sahip olması, birlikte ve tutarlı hareket eden partiler olduğu takdirde değer ifade edecektir. ABD’de olduğu gibi, çoğunluk sadece görünürde olup da, çoğunluğun her sorun için ayrı ayrı yaratılmasını gerektiren disiplinli partilerin mevcut olmadığı durumlarda; bölünmüş çoğunluk ile bölünmemiş çoğunluk arasında bir fark yoktur.⁵⁷ ABD’de 1950’lerden beri, başkanlar bölünmüş çoğunluklarla baş etmek zorunda kalmıştır. Bu durumun ABD’de sorun yaratmamış olmasının nedeni, geçmişten farklı değildir. Bu durum, “geleneklerden kaynaklanan ortaklıkçı uygulamalarla, özellikle dış politikada iki partinin birlikte hareket etmesiyle” açıklanmaktadır.⁵⁸ Bunun dışında, ABD’de kilitlenme yaşanmamasının birçok nedeni bulunmaktadır. Bir kere, ABD tarihinin büyük bölümünde (1947–1993 tarihleri arası hariç) başkanlığı elinde bulunduran parti, aynı zamanda Kongre’nin her iki kanadını da kontrol edecek durumdaydı. Daha yakın tarihlerde, bu kontrolün bölünmüş olması, karşılıklı suçlamalara ve atalete yol açmıştır. Ve en önemli neden ise, ABD demokrasinin kurumsallaşmış olmasıdır. Bu kurumsallaşmanın en önemli göstergelerinden biri federatif yapıdır. Bu yapıda, yurttaşın yararını ilgilendiren birçok husus, eyalet yönetimine bırakılmış ve başkan-Kongre arasındaki ilişkilerin gerilmesinden doğan olumsuz etkiler en aza indirilmiştir.⁵⁹ Buna rağmen, 1995 ve 1996 yıllarında bu tür bir yasama ve yürütme uzlaşmazlığından dolayı, ABD hükümeti federal görevlilere zorunlu olarak izin vermiş, birkaç ay maaşlarının ödenmemesine neden olmuştur.⁶⁰ Amerikan sisteminin bir diğer özelliği; gücün iki şekilde bölünmüş olmasıdır: İlk olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesi, gücü çeşitli organlar arasında bölmektedir. İkinci olarak, güç federal devlet ile federe devletler arasında bölünmektedir. Organlar birbirlerinden kesin bir biçimde ayrılmış

⁵⁴Lijphart, (1984), s.48; Linz, (1993), s.119.

⁵⁵Ergun Özbudun “Başkanlık Her Derde Deva Olmaz”, *Milliyet*, 15.02.1995; Kalaycıoğlu, *a.g.m.*, s.39-40; İncioğlu, *a.g.m.*, s.7; Lijphart, (1984), s.50; Uluşahin, (1999), s.84.

⁵⁶Uluşahin, (1999), s.95.

⁵⁷Sartori, (1997), s.119–121.

⁵⁸Sartori, (1997), s.119–120.

⁵⁹Turhan, (1995), s.78; Kalaycıoğlu, *a.g.m.*, s.40; Caniklioğlu, *a.g.m.*, s.6.

⁶⁰Caniklioğlu, *a.g.m.*, s.5; Kalaycıoğlu, *a.g.m.*, s.38.

olduğu için ilişki ve etkileşim fren ve denge sistemi ile sağlanmaktadır.⁶¹ Bu fren ve dengelerin bir kısmı ise, anayasa dışı olup, kişiselleşme eğilimi kapsamında incelenecektir.

Sartori'ye göre ise, Amerikan sistemi “asla anayasası sayesinde değil, anayasaya rağmen işlemekte”dir. Sistemin işlemesi için üç faktör gereklidir: “İdeolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz partiler ve yerel sorunlara yönelik siyaset”.⁶²

Başkanlık sistemindeki kilitlenme potansiyelini ortadan kaldırmak için, başkana fesih yetkisinin verilmesi önerilmiştir. Bu öneri, yürütmenin otoritesini arttıracığından, yasama organının çözülmesi ile beraber başkanın da görevinin otomatikman son bulacağı şartıyla tamamlanabilir. Ancak, ister yalnızca yasama organı ister hem yasama organı hem başkan için seçimlere gidilmiş olsun; halkın aynı çoğunluğu görev başına getirmesi mümkündür.⁶³ Bu ise, krizin şiddetlenmesini takviye edecektir.

Yukarıda söylenenler yarı-başkanlık sistemi için de geçerlidir. Çünkü yarı-başkanlık sistemi de, bir “iki başlı” yapılanma olup, başkan ve başbakan ile dayandığı parlamento çoğunluğu arasında kilitlenme riski mevcuttur.⁶⁴ Fransa’da, bu sorunun “*cohabitation*” ile aşılmış olması,⁶⁵ başka ülkelerde kilitlenme yaşanmayacağını garantilememektedir. Özellikle, uzlaşma geleneğinin düşük olduğu ülkelerde kilitlenme ciddi bir risktir.⁶⁶

Parlamente sistemde ise, kuvvetlerin işbirliği geçerli olduğundan, böyle bir kilitlenme yaşanması olasılığı zayıftır. Parlamente sistemde, yasama ve yürütme arasındaki herhangi bir çatışma durumunda, “fesih” ve “güvenoyu” gibi mekanizmalarla sistemde bir kilitlenme yaşanmadan sorun çözülebilmektedir.⁶⁷ Ayrıca, partiler üstü ve tarafsız bir konumda bulunan cumhurbaşkanı iki taraf arasında uzlaşmayı sağlayabilmektedir.⁶⁸ Kilitlenme yaşanmamasının bir nedeni de; parlamente sistemde, genellikle parti hükümetlerinin mevcut olmasıdır. Başbakan, hem bakanlar kurulunun hem de meclis çoğunluğunun lideri konumunda olduğu için yasama-yürütme çatışması ihtimali zayıftır. Ancak, koalisyon hükümetlerinde yer alan siyasi partiler arasında uzlaşmazlığa

⁶¹Manfred C. Verson, **Devlet Sistemleri, Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, Çev: Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961, s.121–126.

⁶²Sartori, (1997), s.120–121.

⁶³Lijphart, (1984), s.50.

⁶⁴Yazıcı, (2002), s.110.

⁶⁵Çatışma riskini ortadan kaldırmak için 2000 yılının Eylül ayında Anayasa'nın cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini öngören 6. maddesi hükmü değiştirilerek cumhurbaşkanının görev süresi Millet Meclisi'nin görev süresine paralel olarak 5 yıla indirilmiştir. Onar, (2005), s.84.

⁶⁶Onar, (2005), s.95.

⁶⁷Onar, (2005), s.95–96.

⁶⁸Mehmet Turhan, “Anayasacılık ve Hükümet Sistemleri”, **Anayasal Devlet**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997, s.43.

düşülebilmektedir. O zaman da, koalisyonu sona erdirip yeni bir koalisyon oluşturularak veya seçmenlerin iradesine başvurularak tıkanma aşılabilir. ⁶⁹

Türkiye’de uzlaşma geleneğinin düşük olması, “bölünmüş çoğunluk” durumunda yürütme-yasama çatışmasına zemin hazırlamaktadır. Uzlaşma geleneği zayıf olduğu için, başkanın kendi politikasını uygulama imkânı olmayacaktır. Bu durumda, ya kararnamelerle yönetim tercih edilecek ⁷⁰ veya askeri müdahaleye kapı aralanacaktır. Son askeri müdahaleden beri 25 yıl geçmiş olmasına karşın, Silahlı Kuvvetler resmi ideolojinin garantörlüğünü yapmaktadır. ⁷¹ Özellikle, rejim dini ve etnik militarizm tarafından tehdit edildiğinde siyasete ağırlığını koymaktadır. ⁷² Örneğin 28 Şubat 1997’de, Refah-Yol hükümetinin düşürülmesinde Silahlı Kuvvetlerin rolü vardı. ⁷³ Bu durum, kamuoyunun büyük çoğunluğu tarafından meşru görülmemekte ve Silahlı Kuvvetlerin en çok güvenilen kurum olmasına neden olmaktadır. ⁷⁴ Bu nedenle, başkanlık sisteminin darbeleri kolaylaştırma eğiliminin Türkiye örneği açısından da geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

B. Kişiselleşme Eğilimi Açısından

Latin Amerika’da başkanlık sistemlerinden otoriter rejimlere geçilmesi dikkatleri başkanlık sistemleri ile otoriter rejimler arasında korelasyon olup olmadığına yöneltmiştir.

Mainwaring, ABD’deki başkanlık sistemi ile Latin Amerika’daki başkanlık sistemleri arasındaki farkın aslında demokratik olan ve olmayan ülkeler arasındaki fark olarak görülmesinin daha doğru olduğunu belirtmiştir. Otoriter rejimlerde, başkanlık sistemi farklı bir uygulamaya sahipken; demokrasilerde tamamen farklı bir işleyişe sahiptir. Amerikalılar, kuvvetlerin dağılmasını, kuvvetlerin yoğunlaşmasına; Latin Amerikalılar ise, kuvvetlerin yoğunlaşmasını kuvvetlerin dağılmasına tercih etmiştir. ⁷⁵

Lipset, Latin Amerika’nın otoriterliğe kayışında ekonomik ve kültürel faktörlerin kurumsal düzenlemelerden daha etkili olduğunu ileri sürmüştür. ⁷⁶ Yazara göre, istikrarlı demokrasi, daha zengin ve daha çok Protestan ülkeler arasında eşitsiz bir biçimde bulunmaktadır. Katolik ve daha yoksul ülkelerde ise, istikrarlı demokrasiler daha az

⁶⁹Kalaycıoğlu, **a.g.m.**, s.38.

⁷⁰Erdoğan, (1993), s. 90–95.

⁷¹Özbudun, (2003), s.134.

⁷²Heper, (1996), s.502.

⁷³Özbudun, (2003), s.111; Heper, (2000), s.77.

⁷⁴Ersin Kalaycıoğlu ve diğerleri, “Türkiye’de Kültür ve Demokrasi”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s.59.

⁷⁵Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin Amerika”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.112.

⁷⁶Seymour Martin Lipset, “The Centrality of Political Culture”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.209.

bulunmaktadır. Örneğin, 1958’de niçin “Quebec’lilerin kendileri için gerçekten demokrasiye inanmadığı” konusunda; siyaset bilimci ve aynı zamanda Kanada’nın 16 yıllık başbakanı olarak Trudeau, “Quebec’liler Katolik’tir ve Katolik toplumlar her zaman demokrasinin ateşli taraftarı değildir. Onların otoriterliği dini bir durumdur; ve kafa sayısı aracılığıyla geçici sorunlarına çözüm aramaya sık sık isteksizdirler” açıklamasında bulunmuştur.⁷⁷ ABD’de, istikrarlı bir demokrasinin bulunması da aynı gerekçelerle açıklanmaktadır. ABD’de işleyen fren ve dengelerin bir kısmı anayasa dışı olup, basın özgürlüğü, sivil toplumların örgütlenmesi,⁷⁸ yargı bağımsızlığı gibi, demokrasinin kurumsallaşmasına dayanmaktadır. Bu özellikler, mevcut olmadığı takdirde ise, sistem işlemeyecek ve başkan ABD’dekinden çok daha güçlü olacaktır.⁷⁹ Fransa’da, yarı-başkanlık sisteminin işlemesi de, aynı gerekçelerle açıklanmaktadır.⁸⁰

Linz ise, kişiselleşme eğiliminin sadece kültürel bir özellik olmadığını, kurumların bunu teşvik ettiğini ileri sürmektedir. Gerçekten, başkanlık sisteminin yapısal özellikleri kişiselleşmeyi kolaylaştırmaktadır: Başkanlık sistemindeki, yürütmenin tek başlı niteliği; başkanın meşruiyetini doğrudan doğruya halktan alması; yasama organından bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürebilmesi ve görev süresinin sabitliği, başkanın kendine olan güvenini pekiştirmektedir.⁸¹ Özellikle, demokratikleşme performansı düşük ülkelerde iktidarın herhangi bir kişiyle özdeşleştirilmesi daha kolay olabilmektedir. Hatta bu şartlar, başkanın kendisini ulusal iradenin tek temsilcisi olarak görmesine ve kendisine karşı çıkanları “ulusal iradenin gerçekleşmesini engellemeye çalışanlar” olarak değerlendirebilmesine zemin hazırlamaktadır.⁸²

Ayrıca, “çift meşruluk”un neden olduğu yasama-yürütme anlaşmazlığında kimin son sözü söyleyeceği, genellikle, kurala bağlanmamış bulunmaktadır. Ordunun arabulucu güç olarak devreye girme merakı, Latin Amerika’da sık yaşanmış bir durumdur. Bu durumun önüne geçmek için, bazı anayasal tedbirler düşünülmüştür: Şili, Brezilya ve Arjantin’de olduğu gibi başkanın görev süresi kısaltılabilmiş; Uruguay ve Kolombiya’da olduğu gibi en az bir görev dönemi, Venezuela ve Panama’da olduğu gibi en az on yıl ara verme şartı getirilmiş; ancak bunlar da bir çözüm olmamıştır.⁸³

⁷⁷Lipset, (1994), s.210.

⁷⁸İlter Turan, “Başkanlık Sistemi Sevdası”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.117.

⁷⁹Linz, (1993), s.140.

⁸⁰Vedel, (1993), s.96; **Milliyet**, 25.09.1997.

⁸¹Uluşahin, (1999), s.135–141.

⁸²Özbudun, (1993), s.142.

⁸³Uluşahin, (1999), s.135–141; Caniklioğlu, **a.g.m.** s.3; Özbudun, (1993), s.142–143; **Milliyet**, 27.10.1997.

Yarı-başkanlık sisteminde, devlet başkanına tanınan sınırsız fesih yetkisi, devlet başkanının otoritesini bakanlar kurulu ve parlamentoya karşı arttırmaktadır. Fesih yetkisi iktidarın kişiselleşmesi için de kolaylaştırıcı faktör olmakta ve kötüye kullanıma açık bulunmaktadır.⁸⁴

Türkiye’de demokratik performansın düşük olması ve seçim vaatlerine itibar eden seçmenlerin bulunması, başkan adayını “tek lider”, “kurtarıcı”, “devlet baba” ve “ana” gibi⁸⁵ ulusal bir simge konumuna getirebilir.

Türkiye’de parti genel başkanlarını tabulaştırma eğilimi hâkimdir. Parti genel başkanları da kendilerinde olağanüstü bir yetenek ve güç bulunduğu düşüncesine kapılıp, parti-içi ilişkilerde; kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerini bir kenara iterek, keyfi uygulamalarda bulunabilmektedir. Merkez yoklaması aracılığıyla, aday tespitinde de son sözü genel başkanlar söylemektedir. Partilerin; merkez karar ve yürütme kurulları, genel kurulları ve benzeri organlarda genel başkanın iradesi baskın olmaktadır. Genel başkanın yanı sıra üst düzey yöneticileri de aynı tutumu sergilemektedir.⁸⁶ CHP’nin son kurultayındaki Baykal-Sarıgül çekişmesinde, Deniz Baykal’ın Mustafa Sarıgül’ü partiden ihraç etmeye kalkışması; hatta ihraç kararını reddeden Yüksek Disiplin Kurulu üyelerini aynı kurula sevk ettirmesi; parti-içi demokrasinin durumunu gösteren yakın tarihli somut bir örnektir.⁸⁷

Özal’ın Yılmaz hükümeti döneminde, Demirel’in Çiller hükümeti döneminde kendi politikalarını hayata geçirememesi ve Erdoğan’ın Sezer ile olan çatışmaları döneminde sistem tartışmalarını gündeme getirmeleri, sorunların yasama-yürütme ilişkilerinden kaynaklandığı ve bu önerileri “iktidarlarının devamı” yani “kendileri için” ileri sürdükleri eleştirilerine neden olmuştur.⁸⁸ Türkiye’de başkanlık sistemini savunanların “kendi iktidarlarının devamı” için istemeleriyle suçlanması dikkate alınması gereken bir eleştiridir. Çünkü başkanlık arayışlarının gündeme gelmesindeki nedenlerden birisi, aktif siyasetten gelen cumhurbaşkanlarının kendi politikalarını uygulamada düştüğü sıkıntılar ile başbakanın cumhurbaşkanının engellerine takılmasıdır. Bunların yanı sıra, başkanlık sistemi savunucuları, genellikle “fiili başkanlardan” söz ederek iktidarı kişiselleştirme

⁸⁴Yazıcı, (2002), s.186.

⁸⁵Türk toplumundaki baba tutkusu için bkz. Mümtaz Soysal, **Anayasa’nın Püf Noktası**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1995, s.27; Örneğin Demirel insanlar için baba figürüydü, bkz. Heper, (2000), s.70.

⁸⁶Abbas Gökçe, “Parti İçi Demokrasi”, **Milliyet**, 21.02.1992.

⁸⁷“Derviş’e PM Vetosu”, **Akşam**, 31.01.2005.

⁸⁸Tanör ve diğerleri, (2000), s.82–83; İncioğlu, **a.g.m.**, s.3; Yavuz Donat, “Hangi Yol”, **Milliyet**, 02.10.1997; **Sabah**, 03.01.2005.

eğilimindedir. Yani, daha baştan kişisel bir arayışla sistem talebi, kişiselleştirme riskinin habercisidir.

Ayrıca, başkanlık taleplerine eklenen fesih yetkisi, referandum yetkisi ve kararname yetkisi gibi takviyelerin Latin Amerika’da doğurduğu sonuçların dikkate alınması gereklidir. Türkiye’de kurumsallaşma olmadığı gibi demokrasi pekişmemiştir. Bu nedenle bu tür yetkilerin delegasyoncu demokrasiye ve otoriter yönelimlere yol açma tehlikesi büyüktür.

C. Parti Sistemi Açısından

Bugüne kadar olan başkanlık sistemi deneyimleri, başkanlık sistemlerinin başarısını etkileyen unsurlardan birinin parti sistemi olduğunu doğrulamıştır. Demokrasisi 25 yıl ve daha fazla kesintiye uğramamış altı başkanlık demokrasisi bulunmaktadır. Bunlardan ABD ve Kolombiya’da, iki partili sistem mevcuttur. Kosta Rika, hâkim parti bazen de üç partili sisteme sahip. Venezuela’da, 1973’ten beri iki büyük parti seçim yarışlarına hâkimdir. Uruguay, demokrasi tarihinin büyük bir kısmında hâkim parti veya iki parti sistemine sahip. Çok partili başkanlık sisteminin uygulandığı tek örnek olan Şili⁸⁹ demokrasisi 1970’lerde kesintiye uğramıştır.⁹⁰ Kutuplaşmış (*polarized*) parti sistemi ve başkanlık sistemi birlikteliği demokratik istikrarı olumsuz etkiler, çünkü bu durum başkan ve parlamento arasındaki gerginliği artırır.⁹¹ Çok partili sistemlerde başkan ve parlamentonun aynı partiden olması olasılığı da iki partili sistemlere göre daha düşüktür. Başkan bu durumla baş edebilecek mekanizmalardan da yoksun olunca, uzayıp giden çatışmalar gitgide demokrasiye zarar verecektir. Çok partili sistemlerle parlamenter sistemin yaşama şansı ise daha fazladır.⁹²

Türkiye gibi, çok karmaşık sosyal yapılara sahip ve kültürel, etnik, sosyal ve ideolojik açıdan bölünmüş toplumlarda hangi seçim sistemi uygulanırsa uygulansın, iki parti sistemine vücut vermeyecektir. Uygulama, iki parti sistemleri değil, çok parti sistemleri yönündedir.⁹³ Bu nedenle, seçmen düzeyinde mevcut olan bölünmüşlüğü yapılarla oynayarak birleştirmek olasılığı zayıftır. Seçim sisteminin niteliği, iki partinin parlamentoda temsiline imkân sağlasa dahi sistem dışına itilme olacak ve bölünmüşlüğün sona erdiği anlamına gelmeyecektir. Dışlanma ise, anayasa dışı yollara başvurmaya kapı açacaktır. Çünkü radikal gruplara sadece bu seçenek bırakılmış olacaktır.

⁸⁹Mainwaring, (1994), s.113.

⁹⁰ Linz, (1994), s.113-114; Caniklioğlu, **a.g.m.**, s.3; İncioğlu, **a.g.m.**, s.9-10; Kalaycıoğlu, **a.g.m.**, s.43-44; **Milliyet**, 27.10.1997.

⁹¹Mainwaring, (1994), s.113.

⁹²Linz, (1994), s.114.

⁹³Linz, (1993), s.130.

D. Seçimlerin Niteliği Açısından

Başkanlık makamı bölünemez nitelikte olduğundan başkanlık yarışı, “kazananın her şeyi kazanacağı (*winner takes all*)”, “kaybedenin her şeyi kaybedeceği (*loser loses all*)” bir “sıfır-toplamı oyun (*zero sum game*)” haline dönüşür. Seçimi kaybeden taraf, başkanlık süresince iktidardan dışlanmakta ve karar alma sürecinde yer alamamaktadır. Bu dışlanma, potansiyel çatışmaya zemin hazırlamakta ve iktidarı ele geçirmek için anayasa-dışı yollara başvurulmasına yol açmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminde kazananın her şeyi alması, yürütmenin her iki kanadını destekleyen çoğunluk aynı olduğu takdirde, daha sert bir şekilde ortaya çıkacaktır.⁹⁴ Parlamenter sistem daha çok partiye parlamentoya girme şansı tanıdığından, güç paylaşımı ve koalisyon imkânı yaratmakta, en azından parlamentoya girmek mümkün olmaktadır.⁹⁵

Linz’e göre, başkanlık sisteminin “kazananın her şeyi kazanacağı” kuralı ile başkanının sabit görev süresinin birlikteliği tehlikeyi arttırmaktadır. Kazananlar ve kaybedenler başkanlık süresi boyunca keskin bir biçimde ayrılmıştır. “Ulusal birlik” veya “acil” durumlarda, koalisyonlar aracılığıyla desteğin hükümet temelinde yayılması ve önemli olaylarda yeni seçimlere gidilmesi için hiç bir olanak yoktur. Bunun yerine kaybedenler 4 veya 5 yıl beklemek zorundadır. Seçimin bu niteliği kaybedenlerin tamamen siyaset sürecinden dışlanmasına yol açar ve kaçınılmaz olarak kutuplaşmayı şiddetlendirir.⁹⁶

Linz’in bu iddiaları, Horowitz tarafından eleştirilmiştir. Horowitz’e göre, Linz’in başkanlık sistemine yönelttiği eleştiriler haksızdır. “Kazananın her şeyi kazanacağı” ilkesi, *Westminster* tipine ilişkin bir sonuçtur. Horowitz, Afrika’daki otoriter sistemlerden parlamenter sistemlerin sorumlu olabileceğinin de aynı şekilde tartışılabileceğini ve bu nedenle başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında demokrasinin sürekliliği açısından bir fark bulunmadığını iddia etmektedir.⁹⁷

Çok partili sistemlerde ittifaklara imkân verdiği için, iki turlu çoğunluk seçim sistemi önerilmektedir. Ancak, iki turlu seçim sistemi parti sayısını azaltmayacağı gibi, parçalanmışlığı da teşvik edebilir.⁹⁸ Başkanlık makamının tek yapılı karakteri nedeniyle, oluşturulan koalisyonlar yapaydır ve uzun süreli değildir. Çünkü bu koalisyonda başkana desteği sürdürme konusunda bir taahhüt mevcut değildir. Parlamenter sistemde de,

⁹⁴Yazıcı, (2002), s.111.

⁹⁵Linz, (1993), s.123–125; Caniklioğlu, **a.g.m.**, s.6; Kalaycıoğlu, **a.g.m.**, s.38; Turhan, (1995), s.81; Özbudun, (1993), s.142–143.

⁹⁶Linz, (1993), s.123–124.

⁹⁷Donald L. Horowitz, “**Comparing Democratic Systems**”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.203–206.

⁹⁸Mainwaring, (1994), s.116.

koalisyonun seçim sonuna kadar devam edeceğine dair bir garanti yoktur. Ancak, bu durumda koalisyonu bozma hükümetin düşmesine sebep olabilecektir. Bozulan bir koalisyon, ortak politikasını sürdürmeye devam etmeyecektir. Oysa başkanlık sisteminde, ittifaka dayanarak düşük bir oranla seçilmiş olsa bile, bir koalisyonun bozulması neticesinde başkan, kişisel politikasını sürdürmeye devam edecektir. Bir başkan seçmek için oluşturulan koalisyon, yalnızca seçim anı için yapılmış bir koalisyon olduğundan ikinci turun bir anlamı olmayabilir. Bunun yanı sıra, ikinci tur “plebisitçi bir duygu yaratır”. Örneğin, Fujimori, arkasında hiç bir parti olmamasına rağmen, kalan iki aday arasından seçilmiş ve kendini Peru halkının temsilcisi olarak görebilmiştir.⁹⁹ Ayrıca, iki turlu seçim sistemi tercihiyle çeşitliliğin yönetime yansımaları sınırlanmaktadır. Birinci turda hiç bir adayın çoğunluğu elde edememesi halinde merkeze yakın partilerle ittifak yapılmakta ve küçük partiler temsil olanağını yitirmektedir.

Yukarıda işaret edilen hususların, Türkiye’de başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçilmesi durumunda da yaşanması kuvvetle muhtemeldir. %10’luk ülke geneli barajının sistem dışına itmesinin yarattığı maliyet ortadayken seçim yarışını kızıştıran ya hep ya hiç oyunu bu maliyeti yükseltebilecek niteliktedir. Türkiye gibi uzlaşma yeteneğinin zayıf olduğu toplumlarda seçim ittifaklarıyla bunu aşma şansı da zayıftır. Günümüzde, siyasi partilerin en temel konularda işbirliği yapmaktan kaçındığı gözlenmektedir, aynı görüşe sahip fakat amblemleri farklı birçok siyasi parti bulunmakta ve hükümet sistemi ve seçim sistemi tercihiyle bu parçalanmışlığı aşmak kolay gözükmemektedir.

V. NE YAPMALI ?

Hükümet sistemleri toplumları, demokratik ve demokratik olmayan toplumlar olmak üzere ikiye ayırmada yeterli bir ölçüt değildir. Siyasi sistemler, salt kurumsal bir görünümünden ibaret olmayıp toplumları dönüştürmekte tek başına zorlayıcı güce sahip değildir. Kurumsal düzenlemeler, uygulandıkları ülke koşullarına göre değişik performanslar sergilemektedir. Bunu ülkenin siyasi kültürü, gelişmişlik düzeyi, ekonomik durumu vb. tamamen kurumsal düzenlemelerin dışındaki alanlarda aramak gerekir. Başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin kesintiye uğradığı ülkelerde, “demokratik denetim mekanizması”nın eksik olduğu görülüyor: İfade özgürlüğü sınırlandırılmış, toplum devletten değil, devlet toplumdan korunuyor; yatay ve dikey kuvvetler ayrılığını garantileyen bir anayasa yok. Yargı bağımsız değil; yürütmeyi “şeffaflığa” zorlayan parlamenter kurumlar eksik; bağımsız ve özgür basın mevcut değil ve sivil toplum

⁹⁹Linz, (1993), s.131.

örgütlenmemiş.¹⁰⁰ Bu nedenle, hükümet sistemlerinden herhangi birinin diğerine üstünlüğünü kabul etmek mümkün değildir. Hükümet sisteminin öngördüğü yapılar, bazı kurumları sağlamlaştırabilirdiği gibi kırılğan hale de getirebilir; dolayısıyla sadece, hükümet sistemlerinin temel niteliklerine ve sonuçlarına göre karşılaştırma yapılabilir;¹⁰¹ ancak bu da toplumun yapısından bağımsız değildir. Buna rağmen, Türkiye’de kurumsal düzenlemelerle ilgili tartışmalar son bulacağına benzemiyor. İstikrarsızlığı hükümetin kurulma biçimi ve iktidarın kullanılma süresinde değil, öncelikle siyasi partilerin hükümet sistemlerini benzeştiren yapısında, güttükleri siyasi amaçlarda, sahip oldukları siyasi üslupta, siyasi kültürde ve sosyo-ekonomik faktörlerde görenler için ise, salt kurumsal düzenlemeler konusunda yürütülen tartışmalar, somut konularda işlevsel ve etkin çözümler üretilmesini engelliyor. İdeal bir demokratik gelişim süreci izlemeyen ülkeler için, kurumsal düzenlemeler istenilen değişiklikleri tek başına gerçekleştirecek nitelikte değildir. Bir ülkede, siyasetin algılanma biçimi demokrasiyle uyuşmuyorsa, yurttaşların talep ve beklentileri doğrultusunda program ve uygulamalarıyla iktidarda kalma mücadelesi vermiyorsa, siyaset iktidarda kalma olarak anlaşılıyorsa, iktidar kişiselleşmiş, politikalar lider eksenli, liderler arasında siyasi çekişme ve kavga varsa, bir ülkenin istikrar sorunu kurumsal düzenlemelerle çözülemez.¹⁰²

Çözülmesi gereken sorunların başında ekonomik sorunlar gelmektedir. Ekonomik sorunlar çözülmeden, gelir dağılımında adalet sağlanmadan, tek başına iktidar olmuş bir partinin veya bir başkanın siyasi istikrarı sağlaması beklenemez.

Bir diğer sorun, yaşanan katılımcı demokrasi sorunudur.¹⁰³ Türkiye’de halen farklı düşüncelere tahammül söz konusu değildir. Son yapılan Anayasa değişikliğine rağmen parti kapatma olayları sık sık yaşanmaktadır. Siyasi akımları, siyasi platformda yarışmak yerine sistem dışına itmenin maliyeti daha büyük olmaktadır.

Kalaycıoğlu’nun siyasi kültüre ilişkin istatistiksel çalışması, Türkiye’nin ciddi bir hoşgörüsüzlük ve güvensizlik ortamında olduğunu göstermektedir. Bu yüzden, Türkiye’nin siyasi kültüre; yani siyasi değer, inanç ve tutumlara ilişkin demokratik yapıyı kurması gerekmektedir.¹⁰⁴ Bu başarılmadan, hangi hükümet sistemi kabul edilirse edilsin sonuç değişmeyecektir hatta durumun daha kötüye gitmeyeceğinin garantisi yoktur.

¹⁰⁰ *Milliyet*, 27.10.1997.

¹⁰¹ Çoşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.170.

¹⁰² Caniklioğlu, (1999), s.22.

¹⁰³ İbrahim Kaboğlu, “Başkanlık mı Yarı-Başkanlık mı?”, *Anayasa ve Toplum*, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.64.

¹⁰⁴ Kalaycıoğlu ve diğerleri, (1995), s.43–66

Göz önünde bulundurulması gereken bir husus da kurumsal değişimin maliyetidir. Bir kere, kurumsal değişimin maliyeti yüksek olduğundan, bu bile tek başına kurumsal değişimin oluşuna engellemektedir. İkincisi, kurumsal değişimlerin toplum tabanına yayılması gerekir ki, bunun için de parlamentodaki temsilin geniş bir tabanı temsil etmesi şarttır ve şu anda bu mevcut değildir. Üçüncüsü, Türkiye'nin 80 yıllık parlamenter deneyimini bir tarafa bırakıp, yeni bir hükümet sistemi denemeye kalkışmak demokrasinin pekişmesi açısından sakıncalar yaratabilir.¹⁰⁵

Kuşkusuz anayasal düzeyde de bir takım sorunlar mevcuttur. Yargı denetimi dışında bırakılan işlemler için yasaklar ayıklanmalı; dokunulmazlıklar kaldırılmalı, cumhurbaşkanının karşı-imzaya tabi işlemleri net bir şekilde gösterilmeli ve yetkileri sınırlandırılmalı,¹⁰⁶ olağanüstü yönetim usulleri ile ilgili hükümler demokratikleştirilmeli, sivil toplumun gelişmesini sağlayan düzenlemeler getirilmeli, yargı bağımsızlığı ve basın özgürlüğü sağlanmalıdır. Büyük çoğunluğu, 2001 ve 2004 yılında olmak üzere, Anayasada ve kanunlarda olumlu değişiklikler yapıldı. Ne yazık ki bu olumlu değişikliklerin arkasında samimi demokratikleşme isteği değil, Avrupa Birliği'ne girme isteği yatmaktadır. Üstelik, bütün olumlu değişikliklere karşın, uygulamanın çok değiştiği söylenemez. Bütün bunlara ilişkin gözlemler, siyasi kültürde -özellikle hoşgörü ve uzlaşma- olumlu bir gelişmeyi elzem kılmaktadır.

¹⁰⁵Gönenç, s.4-11.

¹⁰⁶Onar da, aynı öneri de bulunmaktadır, bkz. Onar, (2005), s.104.

KAYNAKÇA

AKAT, Asaf Savaş, “Doğrusu Başkanlık”, **Sabah**, 28.05.1998.

AKBAL, Oktay, “Anayasa Cephesi Kurulmalı”, **Cumhuriyet**, 25.02.1980.

AKBAL, Oktay, “Başkan Seçme Oyunu mu?”, **Cumhuriyet**, 30.03.1980.

AKBAL, Oktay, “Baş Görev Anayasa’yı Savunmaktır”, **Cumhuriyet**, 09.04.1980.

AKBAL, Oktay, “Anayasa Savaşı Başlarken...”, **Cumhuriyet**, 24.04.1980.

AKSOY, Muammer, “Anayasa Değişikliği Gerek”, **Cumhuriyet**, 06.12.1974.

AKTAN, Çoşkun Can, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

AKYOL, Taha, “Sistem Sorunu”, **Milliyet**, 05.10.1997.

ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Kor Matbaası, İstanbul, 1960.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, 1988, s.5–25.

“Aliya İzzetbegoviç'i Onbinler Uğurladı”, **Akşam**, 26.12.2002.

“Amaç, Özgürlükleri Ortadan Kaldırmak”, **Cumhuriyet**, 04.05.1980.

“Anayasa Değişikliği”, **Yankı**, S.470, 31 Mart–6 Nisan 1980.

“Anayasa Değişikliği İçin Çalışma Başlatıldı”, **Radikal**, 03.09.2003.

“Anayasa Değişikliği Tartışmaları Yoğunlaşıyor”, **Cumhuriyet**, 12.09.1979.

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, C.1, S.31, 1996, s.160–217.

“Anayasa Savaşı Başlarken...”, **Cumhuriyet**, 24.04.1980.

“Anayasal Reform Şart”, **Yeni Yüzyıl**, 21.10.1997.

“Anayasayı Yürütmek Hazırlamaktan Önemlidir”, **Cumhuriyet**, 28.04.1980.

“Anavatan Partisi Bursa Milletvekili Turgut Tayan’ın 2001 Mali Yılı Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi Başkanlığı Bütçeleri Üzerinde ANAP Grubu Adına Yaptığı Konuşma”, http://www.anap.org.tr/kisisel_sayfalar/2000-12-12_ttayan.htm sitesinde 28.04.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“AP, Anayasa Değişikliğini İmzaya Açıyor”, **Milliyet**, 23.05.1980.

“AP Milletvekili Sabit Osman Avcı’nın Milli Hâkimiyet Kavramı Paneli’ndeki Konuşması”, **Milliyet**, 24.04.1978.

APAYDIN, Orhan, “Divan-ı Harpçiler”, **Cumhuriyet**, 22.04.1980.

ARINÇ, Bülent, “Temsilde Adalet, Yönetimde İstikrar Kadar Önemli”
http://www.tbmm.info/modules.php?name=home&uid=bulentarinc&lang=tr&name=news&file=index_detay&idMNews=11040 sitesinde 06.03.2005 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“Atama Depremi”, **Radikal**, 02.12.2000.

AYDIN, Suavi, “Türkiye’de ‘Devlet Geleneği’ Söylemi Üzerine”, **Toplum ve Bilim**, S.105–106, Ocak-Şubat 1998, s.63–81.

AYGÜN, Oğuz, “Partiler Cumhurbaşkanlığı Seçimi İçin İlk Kez Konuştu”, **Cumhuriyet**, 11.02.1980.

“Baba Modeli”, **Sabah**, 27.12.1998.

“Bak Hükümet İşte Bu Hukuk”, **Radikal**, 09.08.2000.

“Bakan Toptan: Olağanüstü Hal Yasası Anayasa’nın 123. Maddesiyle Bağdaşmaz”, **Cumhuriyet**, 18.03.1980.

BARLAS, Mehmet, **Turgut Özal’ın Anıları**, Sabah Yayınları, İstanbul, 1994.

“Başbakan Başkan Olabilecek mi?”, http://www.tempodergisi.com.tr/toplum_politika/05568/ sitesinde 06.03.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“Başkanlık Dikta Getirir”, **Radikal**, 05.01.2005.

“Başkanlık Sistemi’ Türkiye’yi Rahatlatır” , **Yeni Şafak**, 22.04.2003.

“Başkanlık Sistemi Uyarısı”, **Sabah**, 01.01.2005.

“Başkanlık Tartışması 1: İktidar: İstikrar, Muhalefet: Krallık”, **Tercüman**, 24.01.2005.

“Başkanlık Tartışması 2: İktidar: Tartışalım, Muhalefet: Hayır”, **Tercüman**, 25.01.2005.

“Başkanlık Tartışması 3: Başkanlık Dikta Getirir”, **Tercüman**, 26.01.2005.

BATUR, Muhsin, “Batur: ‘TBMM ve üyeleri Küçümsenmiştir”, **Milliyet**, 13.08.1982.

BAYAR, Celal, **Atatürk Gibi Düşünmek (Atatürk’ün Metodolojisi)**, Der: İsmet Bozdağ, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1999.

BERKAN, İsmet, “Demirel Gidiyor Sezer Geliyor”, **Radikal**, 15.05.2000.

BERKAN, İsmet, “Sezer ve YÖK: Türkiye Oyalanırken”, **Radikal**, 27.07.2000.

BERKAN, İsmet, “Bu Ne Yetki Kıskançlığı”, **Radikal**, 23.07.2004.

“Bilim Adamları Anayasa’yı Savunuyor”, **Cumhuriyet**, 22.04.1980.

“Bizi Başkan Yönetsin”, **Yeni Yüzyıl**, 18.09.1997.

CANIKLIOĞLU, Meltem, “Seçim Sistemlerinin Siyasi İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, S.16, 1999, s.17–44.

CANIKLIOĞLU, Meltem, “Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var”, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.htm> sitesinde 25.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“Celal Bayar: ‘Perişanlılığımızın Sebebi 1961 Anayasası’dır’”, “Milli Hâkimiyet Kavramı Paneli Yapıldı”, **Milliyet**, 24.04.1978.

CERRAHOĞLU, Nilgün, “Başkanlık Sistemi Bizim İçin Çılgınlık”, **Milliyet**, 25.09.1997.

Cihat Bilgehan’ın Konuşması, “AP Sözcüsü: ‘Anayasa Değiştirilmelidir’” **Cumhuriyet**, 01.03.1980.

“Cumhurbaşkanı Demirel, ‘Siyaset Meydanı’nda...” başlığı altında www.belgenet.com sitesinde 24.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“Cumhurbaşkanı Millet Tarafından Seçilmelidir”, **Tercüman**, 22.05.1980.

“Cumhurbaşkanına Seçimleri Yenileme Yetkisi Verilmeli”, **Milliyet**, 03.04.1998.

ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi Bir Çalışma Taslağı**, BFS Yayını, İstanbul, 1989.

ÇAKIR, Ruşen, “Zirvede Kavgayı Sabreden Kazanacak”, **Cumhuriyet**, 17.02.1992.

ÇAM, Esat, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993.

ÇONGAR, Yasemin, “ Başkanlıkla Yönetilenler 6”, **Milliyet**, 27.10.1997.

“Demirel Bugün Ecevit’le Görüşüyor”, **Cumhuriyet**, 12.01.1980.

“Demirel, ‘Bunalımın Köklerinde Neler Yatıyor?’”, **Milliyet**, 03.01.1980.

“Demirel: Cumhurbaşkanlığı’nı Diyalog Seçmez”, **Cumhuriyet**, 22.03.1980.

“Demirel, ‘Evhama Hiç Bir İlacım Yok’”, **Milliyet**, 24.03.1980.

“Demirel: Normal Yönetimle Sıkıyönetim Arasında Bir Yönetim Şekline İhtiyaç Var”, **Cumhuriyet**, 21.02.1980.

“Demirel: Olağanüstü Hal ve DGM Yasası İçin Parlamentoda Mutabakat Arıyorum”, **Cumhuriyet**, 19.04.1980.

“Demirel: Sıkıntılardan Ancak Anayasa Değişikliğiyle Çıkılabilir”, **Milliyet**, 16.05.1980.

“Demirel’in Sekiz Şartı”, **Radikal**, 21.10.1997.

“Demokrasiye Baraj”, **Cumhuriyet**, 4.11.2002.

“Derviş’e PM Vetosu”, **Akşam**, 31.01.2005.

“Devletin Zirvesindeki Kriz”, DSP Genel Başkanı ve Başbakan Bülent Ecevit’in Partisinin TBMM Grup Toplantısında Yaptığı Konuşma, http://www.belgenet.com/2001/kriz_190201_09.html sitesinde 08.06.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

DİNLER, Demet, “Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi” Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye’de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü”, Kış-Bahar 9, **Praksis**, Ankara, 2003, s.17–54.

DOĞAN, Yalçın, “Tıkanıklıkları Önlemek İçin...”, **Cumhuriyet**, 11.09.1979.

DONAT, Yavuz, “Hangi Yol”, **Milliyet**, 02.10.1997.

DURAN, Lütfi, “Bakla: Bonaparte”, **Cumhuriyet**, 28.05.1980.

DURAN, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:4, s.1–3, 1983, s.33–42.

DURAN, Lütfi, “Türkiye’nin Siyasi Rejimi”, **Yeni Gündem**, “Demokrasilerde” Eki, 16–31 Mayıs 1988.

DUVERGER, Maurice, **Siyasi Rejimler**, Çeviren: Yaşar Gürbüz, Yükselen Matbaası, İstanbul, 1963.

DUVERGER, Maurice, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Sistemi”, *European Journal of Political Research* 8, 1980, 165-187’den Çev: Turhan, **Devlet ve Hukuk**, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000, s.68–97.

“Ecevit: ‘Bunalım Nedeni Ortada İken Çözümü Anayasa Değişikliğinde Aramak Sakıncalıdır’”, **Cumhuriyet**, 04.05.1980.

“Ecevit: CHP Karşı Çıktığı Sürece Anayasa Değişmez”, **Cumhuriyet**, 05.05.1980.

“Ecevit: CHP’li İşçiler, 1 Mayıs’ta İki Yanlı Kışkırtmalara Kapılmayın”, **Milliyet**, 21.04.1980.

“Ecevit: Demirel’in Özlemi Keyfi Yönetimdir”, **Milliyet**, 26.03.1981.

“Ecevit: ‘Merkezi Yönetimin Elinde Büyük Güç Yoğunlaşmasını İsteyenler, Dikta Hevesine Kapılmıştır’”, **Cumhuriyet**, 23.04.1980.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996.

ERDOĞAN, Mustafa, “Bilim ve Karikatür” http://www.liberal_dt.org.tr/guncel/Erdoğan/me_bilim.htm sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

ERDOĞAN, Mustafa, “Türkiye’nin Sistem Arayışı” **Türkiye’de Siyasal Sistem Tartışmaları**, www.tesev.gov.tr, sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

ERDOĞAN, Mustafa, “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, **Dünden Bugüne Tercüman**, 20.01.2005.

EROĞUL, Cem, **Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)**, Gözden Geçirilmiş Yedinci Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004.

ERTEM, Halil, **T.C. Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri**, TBMM Yayını, Ankara, 1983.

ERZURUMLUOĞLU, Erzan, “Yasama ve Yürütme Anayasa Taslağında”, **Milliyet**, 08.08.1982.

EVREN, Kenan, **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar 24 Ekim – 5 Kasım 1982**, TBMM Basımevi, Ankara, 1982.

Faruk Sükan’ın Konuşması, “Olağanüstü Yönetim İçin Hazırlıklar Başladı”, **Cumhuriyet**, 22.02.1980.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, İkinci Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, **Anayasada Olağanüstü Rejim Demokratikleşmede Sivil Toplum**, Kavram Yayınları, İstanbul, 1995.

GENÇCAN, Ömer Uğur, **Başkanlık Rejimi**, Adil Yayınevi, Ankara, 1997.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 497, Ankara, 1982.

GEVGİLLİ, Ali, “Anayasa İçinde Çözüm Vardır”, **Milliyet**, 15.03.1980.

GÖKÇE, Abbas, “Parti İçi Demokrasi”, **Milliyet**, 21.02.1992.

GÖNENÇ, Levent, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2002.

GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.1–12.

GÖZLER, Kemal, **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

GÖZLER, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine)”, **Türkiye Günlüğü**, Eylül-Ekim Gündemi, 2000b, s.25–47.

GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Onikinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.

GÜNEŞ, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:661, Hukuk Fakültesi No:137, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956.

GÜRBÜZ, Yaşar, **“Anayasa, Görüşler, Taslak”(Anayasa Komisyonu’na Sunulan Görüşler ve Komisyonca Hazırlanan Taslak Metin)**, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul, 1982.

GÜRBÜZ, Yaşar, “Cumhurbaşkanı ve Devlet Danışma Konseyi”, **Milliyet**, 02.08.1982.

GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasi Sistemler**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1987.

HAMILTON, MADISON ve JAY, **Anayasa Üzerine Düşünceler-Federalist’lerin Makalelerinden Seçmeler**, No:51, Çev: Mümtaz Soysal, Siyasi İlimler Serisi:3, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1961.

HEPER, Doğan, “Yarı-başkanlık”, **Milliyet**, 02.03.1997.

HEPER, Metin, “1980’ler Türkiye’sinde Cumhurbaşkanı-Başbakan İlişkileri”, **Bülten**, Ocak-Nisan 1989, s.16–17.

HEPER, Metin/ÇINAR, Menderes, “Parliamentary Government with a Strong President: The Post–1989 Turkish Experience”, **Political Science Quarterly**, Volume 111, Number 3, 1996, s.483–503.

HEPER, Metin, “Çare Başkanlık Değil”, **Milliyet**, 27.11.1997.

HEPER, Metin, “The Otoman Legacy and Turkish Politics”, **Journal of International Affairs**, Fall 2000, 54, No:1, The Trustees of Columbia University in the City of Newyork, s.63–82.

HOROWITZ, Donald L., “Comparing Democratic Systems”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994,s.203-206.

“Hukuku Çiğnetmedi”, **Zaman**, 09.08.2000.

HUNTINGTON, Samuel, **Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

ILICAK, Nazlı, “Demokrasinin Sürmesi Otorite ile Hürriyet Arasındaki Dengenin Devamına Bağlıdır”, **Tercüman**, 29.01.1979.

ILICAK, Nazlı, “Anayasa Arayışı”, **Tercüman**, 17.02.1980.

ILICAK, Nazlı “Meşru Hükümetler + Ordu = İktidar”, **Tercüman**, 13.03.1980.

ILICAK, Nazlı, “Anayasa”, **Tercüman**, 19.04.1980.

İBA, Şeref, **Parlamentar Denetim “Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği”**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997.

“İdeal Amerikan Modeli”, **Cumhuriyet**, 21.04.2003.

İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, Der: Osman Balcıgil, Hukuk Dizisi 2, Birikim Yayınları, İstanbul, 1982.

İNCİOĞLU, Nihal, “75. Yılda Rejim Tartışmaları: Parlamentarizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimleri”, **Türkiye’de Siyasal Sistem Tartışmaları**, www.tesev.gov.tr, sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

KABOĞLU, İbrahim, “Başkanlık mı Yarı-Başkanlık mı?”, **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000 .

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Başkanlık Sistemine Özenmeli miyiz?”, **Milliyet**, 08.10.1996.

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Yarı-başkanlık, Diktaya Çağrı”, **Milliyet**, 01.05.1997.

KALAYCIOĞLU, Ersin, “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi”, **Türkiye’de Siyasal Rejim Tartışmaları**, www.tesev.org.tr sitesinde 22.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

KALAYCIOĞLU, Ersin ve diğerleri, “Türkiye’de Kültür ve Demokrasi”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995.

KELEŞ, Mehriğül, **Başkanlık Rejimi**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 1996.

KESİCİ, İlhan, “Türk Usulü Başkanlık Sistemi”, **Milliyet**, 19.11.1996.

KIRCA, Çoşkun, “Meşruluk ve Rejim”, **Yeni Yüzyıl**, 23.02.1995.

“Kurucu Meclis Üyeleri: Suçlu Anayasa değil, Onu Yürürlükten Kaldırmak İsteyenlerdir”, **Cumhuriyet**, 23.04.1980.

KUT, Gün, “Sistemi Değil, Sorunları Tartışmak”, **Yeni Yüzyıl**, 04.10.1997.

KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

KUZU, Burhan , “Yeni Bir Anayasaya Doğru”, **AÜSBFD**, C.47, 1992, s.215–229.

LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler, Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev: Ergun Özbudun/Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1984.

LIJPHART, Arend, “Introduction”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijpart, Oxford University Press, England, 1994, s.1–27.

LIJPHART, Arend, **Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries**, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

LINZ, Juan J., “Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Çev: Ergun Özbudun, Levent Köker, Yetkin Basımevi, 08–10 Ekim 1992 tarihleri arasında, Avrupa Konseyi, T.C. Dışişleri Bakanlığı ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa düzenlenen Unidem Konferansı’na sunulan tebliğler ve tartışma özetleri, Ankara, 1993, s.115-140.

LINZ, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.118-127.

LIPSET, Seymour Martin “The Centrality of Political Culture”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.207–211.

LİVANELİ, Zülfi, “Kuvvetler Ayrılığı İşlemiyor”, **Sabah**, 04.01.2005.

MAINWARİNG, Scott, “Presidentialism in Latin Amerika”, **Parliamentary versus Presidential Government**, Edited by Arend Lijphart, Oxford University Press, England, 1994, s.111–117.

“Milli Birlik Grubu: ‘Anayasa Değişikliği Dikta Rejimi Getirmeyi Amaçlıyor”, **Tercüman**, 23.04.1980.

“Milli Hâkimiyet Kavramı Paneli Yapıldı”, **Milliyet**, 24.04.1978.

MUJEZINOVIC, Mirzet, “Bosna Hersek’teki Anayasa Tartışmaları ve Reform Süreci”, **The Journal of Turkish Weekly**, <http://www.turkishweekly.net/turkce/yazarlar.php?type=12&id=17> sitesinde 29.07.2005 tarihi itibarı ile yayımlanmıştır.

MUMCU, Uğur, “TRT Çocukluğu”, **Cumhuriyet**, 23.04.1980

MUMCU, Uğur, “Kimin TRT’si”, **Cumhuriyet**, 26.04.1980.

ODER, Bertil Emrah, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991–2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.31–69.

O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, January 1994, s.55–69.

“Olağanüstü Yönetim İçin Hazırlıklar Başladı”, **Cumhuriyet**, 22.02.1980.

“Olağanüstü Yönetimin Kotarılması İçin AP’nin Asker Kökenli Üyeleri Devrede”, **Cumhuriyet**, 25.02.1980.

ONAR, Erdal, **İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü**, 72 Tasarım Limited Şirketi, Ankara, 2003.

ONAR, Erdal, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.71–104.

“Ordu Partileri Milli Birlik İçin Göreve Çağırıldı”, **Milliyet**, 03.01.1980.

OYTAN, Muammer, Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi, **Onar’a Armağan**, İstanbul, 1977.

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.15, 1982, s.86–103.

OYTAN, Muammer, “1982 Anayasası’nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri”, **Türkiye İdare Dergisi**, Yıl:56, S.363–365, 1984, s.1–34.

ÖZKOL, Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.26, 1969, s.43–76.

ÖKTEM, Niyazi, “Cumhurbaşkanlığı Kurumu”, **Cumhuriyet**, 23.05.1991.

ÖYMEN, Altan, “Sistemden’ Önce”, **Milliyet**, 05.10.1997.

ÖYMEN, Örsan, “Anayasa Değişikliği”, **Milliyet**, 26.03.1980.

ÖZBUDUN, Ergun, **Siyasal Partiler**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:471, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayın No:1, Dördüncü (Tıpkı) Baskı, Ankara, 1977.

ÖZBUDUN, Ergun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.

ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara, 1993.

ÖZBUDUN, Ergun “Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Süreklilik Unsurları”, **Türkiye Günlüğü**, s.25, Kış, 1993b, s.13–15.

ÖZBUDUN, Ergun, “Başkanlık Her Derde Deva Olmaz”, **Milliyet**, 15.02.1995.

ÖZBUDUN, Ergun, “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.44, 1995, s.521–539.

ÖZBUDUN, Ergun, “Yapıcı Güvensizlik Oyu”, **Milliyet**, 25.06.1996.

ÖZBUDUN, Ergun, “Seçim Sistemi Değişmeli”, **Milliyet**, 01.10.1997.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

ÖZBUDUN, Ergun, **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**, Çev: Ali Resul Usul, Doğan Kitap, İstanbul, 2003.

ÖZBUDUN, Ergun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.104–111.

ÖZÇINAR, Zekai, “Çankaya Formülü Başbakanın Önünde”, S.549, **Aksiyon**, 13.06.2005.

ÖZLÜ, Demir, “Devlet Toplumun Üzerinde”, **Milliyet**, 27.10.1997.

ÖZSOY, Şule, “1980 Askeri Müdahalesi Öncesi Anayasa Tartışmaları”, **Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1999.

ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş, Toplum, Devlet, Parlamento, Hükümet, Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

ÖZTÜRK, N. Kemal “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, 1992, s.65–92.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, “Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı (1)”, **Tercüman**, 02.08.1982.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, “Güçlü Yürütme ve Cumhurbaşkanı (2)”, **Tercüman**, 03.08.1982.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, “Devlet Danışma Konseyi”, **Tercüman**, 04.08.1982.

PARLA, Taha, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi:1980–1989**, İletişim Yayınları, Ankara, 1993.

“Parlamente Sistem İyi”, **Radikal**, 13.01.2005.

REİSOĞLU, Safa, “Cumhurbaşkanı Sorunu”, **Milliyet**, 11.08.1982.

SABUNCU, Yavuz, “Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Yeni Kurumlar”, **Milliyet**, 01.08.1982.

SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, Onuncu Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara, 2004.

SARICA, Murat/TEZİÇ, Erdoğan/ESKİYURT, Özer, **Kıbrıs Sorunu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 459, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü No: 10, İstanbul, 1975.

SARTORI, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

SAVCI, Bahri, “Anayasa’yı Bozma Girişimi”, **Cumhuriyet**, 27.03.1980.

SAVCI, Bahri, “Bir Padişahlık Aranıyor”, **Cumhuriyet**, 05.05.1980.

SAVCI, Bahri, “Cumhurbaşkanlığına Oynuyor”, **Cumhuriyet**, 28.05.1980.

SAVCI, Bahri, “Yanlış, Yanlış!...”, **Cumhuriyet**, 02.09.1982.

Sebati Ataman'ın Konuşması, “AP, Destekleyen Partilere Protokolde İsrar Etmeyecek”, **Cumhuriyet**, 30.10.1979.

“Seçimler, TBMM ve Hükümet Sistemleri”, **Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantısı Dizisi-2**, TÜSİAD, İstanbul, 1997.

“Senatör Kafaoğlu: İstikrarlı Bir Hükümet İçin Anayasa Değişikliği Hazırlıyorum”, **Milliyet**, 23.03.1980.

“Sezer Rahatlattı”, **Radikal**, 09.12.2000.

“Sezer’i Yadırgadım”, **Radikal**, 14.08.2000.

“Sezer’in Yetkileri Kısıtlanacak”, **Zaman**, 15.05.2003.

SHUGART, Matthew Soberg, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Volume:2, No:1, 1993, s.30-32.

SHUKUROV, Tarkhan, **Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirmeler ışığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.

“Silahlı Kuvvetlerin Görüşü Açıklandı”, **Cumhuriyet**, 03.01.1980.

“Siyasal Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemimiz”, Bu seminerin geniş özeti 23–30 Nisan, 1–7 Mayıs 1980 tarihlerinde **Tercüman** gazetesinde yayımlanmıştır.

“Siyasi İstikrar Arayışı”, **Milliyet**, 13.05.1998.

SOYBAY, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:5, S.1–3, Aralık 1984, s.107–114.

SOYBAY, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (II)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:6, S.1–3, Aralık 1985, s.215–224.

SOYSAL, Mümtaz, “Sistemde Çözüm”, **Milliyet**, 11.09.1979.

SOYSAL, Mümtaz, “Kamçı”, **Milliyet**, 12.09.1979.

SOYSAL, Mümtaz, “Üç Nal Bir At”, **Milliyet**, 16.05.1980.

SOYSAL, Mümtaz, “Güçlü Yürütme”, **Milliyet**, 14.04.1982.

SOYSAL, Mümtaz, “Temel Nitelikleri ile 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırılmalı)”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:4, Ankara, 1984.

SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Onuncu Baskı, İstanbul, 1986.

SOYSAL, Mümtaz, **Anayasa'nın Püf Noktası**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1995.

SOYSAL, Mümtaz, “Sistem ve İnsan”, **Hürriyet**, 19.09.1997.

SUNGURLU, Oltan, “Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü”, http://www.anap.org.tr/anap/kisisel_sayfalar/oltan_sungurlu/hukukun_ustunlugu.htm sitesinde 21.10.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

“Tabii Senatör Ahmet Yıldız, ‘Anayasa Tartışması Tek Yanlı Yapılıyor’ Dedi”, **Cumhuriyet**, 22.04.1980.

TAN, Turgut, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği(Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:4, Ankara, 1984, s.29–47.

TANÖR, Bülent, **İki Anayasa 1961–1982**, Üçüncü (Tıpkı) Baskı, Beta, İstanbul, 1994.

TANÖR, Bülent ve diğerleri, **Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980–1995**, Üçüncü Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

TANÖR, Bülent, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” **Bülent Tanör’ün Anısına**, <http://www.idealpolitika.com/BulentTanor/perspektifs2.htm> sitesinde 20.12.2004 tarihi itibari ile yayımlanmıştır.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, Cogito, Onbirinci Baskı, İstanbul, 2004.

“TBB Başkanı Atilla Sav’ın Basın Toplantısı”, **Milliyet**, 11.08.1982.

“Televizyon ve Tezgah”, **Cumhuriyet**, 23.04.1980.

TEZİÇ, Erdoğan, “Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:1, S.2, Ağustos 1980, s.91–106.

TEZİÇ Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:7, Ankara, 1987, s.81–94.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş İkinci Baskı, Beta, İstanbul, 1991.

TURAN, İlter, “Başkanlık Sistemi Sevdası”, **Başkanlık Sistemi**, Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergül, TBB Yayınları, Ankara, 2005, s.113–124.

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri Ve Türkiye**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:9, Diyarbakır, 1989.

TURHAN, Mehmet, “Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XIX, S.179–180, 1995, s.78–82.

TURHAN, Mehmet, **Anayasal Devlet**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997.

TURHAN, Mehmet, **Siyaset ve Anayasa**, İkinci Baskı, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000.

Türk Anayasa Hukuku Sitesi, <http://www.mahkemeler.net/mahkeme-web-t/anayasa/1960.doc>.

TÜRKER, Yıldırım, “Hırsızın Hiç Mi Suçu Yok?”, **Radikal**, 04.04.2005.

“Türkiye Sizinle Gurur Duyuyor”, **Radikal**, 20.02.2001.

ULUŞAHİN, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

ULUŞAHİN, Nur, **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2002.

UNAN, Fahri, **İdeal Devlet, İdeal Cemiyet, İdeal Hükümdar**, Lotus Yayınları, Ankara, 2004.

VEDEL, Georges, “Temel Hukuki Seçenekler”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Çev: Ergun Özbudun, Levent Köker, Yetkin Basımevi, 08–10 Ekim 1992 tarihleri arasında, Avrupa Konseyi, T.C. Dışişleri Bakanlığı ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa düzenlenen Unidem Konferansı’na sunulan tebliğler ve tartışma özetleri, Ankara, 1993, s.61–113.

VERGİN, Nur, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, **Türkiye Günlüğü**, S.16, 1991, s.129–141.

VERGİN, Nur, “Yarı-başkanlık Sistemi Meşruiyeti Pekiştirebilir”, **Milliyet**, 14.02.1995.

VERGİN, Nur, “Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Günlüğü 41**, Temmuz-Ağustos 1996, sh.5–16.

VERSON, Manfred C., **Devlet Sistemleri, Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, Çev: Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961.

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, “Kuvvetli İcra Semineri II”, **Cumhuriyet**, 18.05.1980.

“Yanlış Bir Girişim”, **Yeni Yüzyıl**, 10.03.1997.

YAZICI, Serap, “Yapıcı Güvensizlik Oyu”, **Milliyet**, 16.02.1999.

YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 23, Siyaset 2, İstanbul, 2002.

Yeni Forum, C.1, S.17, 15.05.1980.

YETKİN, Murat, “Asker: 12 Saatte Şam’dayız Demirel: Tehdidi Sertleştirin”, **Radikal**, 09.08.2004.

YÜKSEL, Ali Sait, “Demokrasiden Kaçışın Adı: Başkanlık Sistemi”, **Cumhuriyet**, 15.06.1993.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Aysel Çelikel’e Armağan, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl:19–20, s.2, İstanbul, 2000.

“Zirvede İpler Koptu”, **Radikal**, 22.08.2000.

“12 Eylül’e Nasıl Geldik”, **Milliyet**, 26.07.1982.

“1961 Anayasasını Büyük Ölçüde Değiştiren Çalışmalar Yapılıyor”, **Cumhuriyet**, 22.03.1980.

“2005’in İlk Tartışması”, **Sabah**, 03.01.2005.

“21’inci Yüzyıla Güçlü Bir Türkiye İle Girebilmek İçin 9 Öneri”, **Sabah**, 27.12.1998.

“3 Saat Konuştular, ‘Daha da Görüşelim’ Dediler”, **Milliyet**, 13.01.1980.

ÖZET

Siyaset bilimi ile ilgili çalışmalarda, son yıllarda, kurumsal incelemeler önemli derecede artış göstermiştir. Son yıllarda, farklı ülkelerin farklı ekonomik performanslar göstermeleri ve bu farklılıkların kurumsal nüanslarla açıklanabilmesi ve 1989 sonrası komünist rejimlerin çökerek demokrasiye geçiş süreci yaşamaları nedeniyle “anayasal mühendislik” ihtiyacı ortaya çıkmış; bu aşamada, yeni demokratikleşen ülkelere, diğer demokrasilerdeki kurumsal düzenlemelerin ithal edilmesi ve bu kurumların ne derece adapte edilebileceği tartışma olmuştur.

Türkiye’de de, bu gelişmelerle kurumsal tartışmalar yaşanmakla ve var olan sistemin işlerliği sorgulanmakla birlikte sistem ile ilgili tartışmalar Cumhuriyetin kurulması ve Cumhuriyetin ilk Anayasası’na kadar uzanmaktadır. Ancak, bu konuda tartışmaların yoğunlaştığı dönem, 1980 Askeri Müdahalesi öncesi dönemdir. Bu konu ile ilgili tartışmalar anayasa tartışması haline getirilmiş ve sonuçta 1982 Anayasası ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasası kendinden önceki döneme tepki niteliği taşıdığı gibi, 1982 Anayasası da 1961 Anayasası’na olan tepkinin ürünüdür. 1950–1960 arası, DP, parlamentoda sahip olduğu çoğunluğa dayanarak bir takım hukuk dışı yollara başvurmuş ve Anayasa Mahkemesi gibi Anayasa’ya aykırılığı inceleyen bir koruyucu faktörün bulunmayışı da yürütmenin keyfi davranmasını kolaylaştırmıştır. Bu endişeden yola çıkan 1961 Anayasası; Anayasa Mahkemesi, MGK, Cumhuriyet Senatosu, özerk üniversite ve TRT gibi supaplara yer vererek yürütmeyi frenlemeye çalışmıştır. 1980 öncesi ülkede yaşanan bunalım, tüm suçlamaların 1961 Anayasası’nın bu yapısına yönelmesine yol açmış ve sonuçta iktidarın cumhurbaşkanında somutlaşmak üzere yoğunlaşması ile sonuçlanmıştır. 1982 Anayasası’nda böyle bir çözüm öngörülmüş olması; yürütmeye güç kazandırmasının yanı sıra, yürütmenin iki kanadı olan başbakan ile cumhurbaşkanı arasında kriz boyutuna varan çatışmaların yaşanmasına da yol açmıştır. Bu çıkmaza son vermek adına; güçlü yürütme taraftarları, bu defa da, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçilmesini gündeme taşımışlardır. Ancak, çıkmaza son vermenin yolu cumhurbaşkanını güçlendirmeden geçmiyor. Türkiye gibi heterojen toplumlarda, farklı renklerin temsiline imkân veren parlamenter sistemin demokrasinin performansı açısından daha başarılı olacağı gözlemleniyor. Ayrıca, kurumsal düzenlemeler tek başına bir toplumu dönüştürecek güçte değildir. Sisteme bütüncül açıdan yaklaşım, hükümet sistemi tartışmalarını rafa kaldıracak ve gündemi Türkiye’nin demokrasinin pekişmesi oluşturabilecektir.

SUMMARY

Recently, institutional studies have considerably grown in the field of political science. For the reason that different countries have shown different economic performances and these differences could be explained on the basis of institutional nuances and that after the year 1989 the communist regimes collapsed and experienced a period of transition to democracy recently, the need for “constitutional engineering” has occurred, at this level, import of institutional arrangements from other countries to those countries that have recently democratized and to what extent these institutions could be adapted has been discussed.

In paralel with the mentioned considerations, in Turkey, institutional debates have been continuing and the existing system’s proceeding have been questioned as well, however the debates on the system go back to the foundation of the Republic and to its first Constitution. But, the period that the debates on this issue had been intensified was the period prior to the 1980 Military Intervention. The debates had transformed into constitutional argument and as a result the 1982 Constitution emerged.

As the 1961 Constitution was a reaction to the previous era, the 1982 Constitution was too a product of the reaction against the 1961 Constitution. During 1950-1960 period, the Democrat Party had applied to some illegal means depending on the majority it had in the parliament and the lack of a protecting mechanisms such as the Constitutional Court which would control the constitutionality of laws made it easy for the executive to act in an arbitrary manner. Taking this consideration as a starting point, the 1961 Constitution tried to restrain the executive by giving place to valves such as the Constitutional Court, the National Security Council, the Senate, autonomous universities and the Turkish Radio and Televizyon Agency. The depression experienced in the country prior to 1980, led all the accusations to be directed at this structure of the 1961 Constitution and finally, it resulted in the concentration of power to be substantiated on the president. Such a solution foreseen in the 1982 Constitution gave rise to conflicts reached at crisis level between the prime minister and the president who are two branches of the executive, besides empowering the latter. In order to put an end to this impasse the supporters of vigorous executive, this time, put transition to presidential system or semi-presidential system on the agenda. However, the way of putting an end to the impasse is not to reinforce the president. It is observed that in heterogeneous societies like Turkey, parliamentary system which makes it possible to represent different colours would be more successful from the viewpoint of democratic performance. On the other hand, merely institutional arrangements do not have capacity to transform society. A total approach to the system would put the governmental system debates on the shelf, thus the consolidation of Turkey’s democracy would constitute the agenda.

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Adalet Partisi
AÜHF	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYİM	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AZO	Adana Ziraat Odası
B.	Birleşim
bkz.	Bakınız
BÜTF	Bursa Üniversitesi Tıp Fakültesi
BÜVF	Bursa Üniversitesi Veterinerlik Fakültesi
C.	Cilt
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	Çeviren
ÇGD	Çağdaş Gazeteciler Derneği
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
Der.	Derleyen
DGM	Devlet Güvenlik Mahkemesi
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMTD	Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
Doç. Dr.	Doçent Doktor
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Parti
DTP	Demokratik Türkiye Partisi
DYP	Doğru Yol Partisi
Es ve San. Konf.	Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu
EÜTF	Edirne Üniversitesi Tıp Fakültesi
F.	Fakülte
Fed.	Federasyon
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İHİD	İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İTİA	İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
İTİA-SBF	İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi-Siyasal Bilgiler Fakültesi
İkt.	İktisat
İşl.	İşletme
İÜ	İstanbul Üniversitesi
İÜEF	İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi
İÜGHİYO	İstanbul Üniversitesi Gazetecilik ve Halkla İlişkiler Yüksek Okulu
İÜHF	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜİİE	İstanbul Üniversitesi İdari İlimler Enstitüsü
İÜSBE	İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

İÜSBF	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
İÜTF	İstanbul Üniversitesi Tıp Fakültesi
İÜVF	İstanbul Üniversitesi Veterinerlik Fakültesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
Ltd.Şti.	Limited Şirketi
m.	Madde
Mak.	Makine
MBG	Milli Birlik Grubu
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
Müh.	Mühendislik
Not. Bir.	Noterler Birliği
O.	Odası
O:	Oturum
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
PM	Parti Meclisi
Prof. Dr.	Profesör Doktor
Rek.	Rektörlük
RP	Refah Partisi
s.	Sayfa
S.	Sayı
SHP	Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SP	Saadet Partisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomik Sosyal Etüdleri Vakfı
TİD	Türkiye İdare Dergisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMMOB	Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
Türk Ecz. Bir.	Türk Eczacılar Birliği
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici İşadamları Derneği
TZOB	Türkiye Ziraat Odaları Birliği
Ü.	Üniversite
vb.	ve benzeri
Vet. Hek. Bir.	Veteriner Hekimleri Birliği
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu