

TÜRKİYE’DE SİYASAL EGEMENLİK KAVRAMININ GELİŞİMİ: OSMANLI’DAN CUMHURİYETE TARİHSEL SÜREÇ*

ÖZET

Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne geçiş, Türk ulusunun siyasal açıdan geçirdiği büyük dönüşümün simgesidir. Bu dönüşümün odak noktasında ise egemenliğin kaynağı ve kullanımındaki değişim yer almaktadır. Açıkçası imparatorluğun tanrısal kökenli ve saltanata dayalı egemenlik anlayışı, cumhuriyetle birlikte yerini ulusal egemenliğe bırakmıştır; artık egemenliğin asli sahibi ulus, kullanıcısı da ulusun belirlediği kişilerdir / kurumlardır.

Öte yandan Cumhuriyet döneminin egemenlik anlayışında da, anayasal dönemler bağlamında önemli değişimler yaşanmıştır. Daha açık bir deyişle Cumhuriyet döneminde klasik liberal demokrasi kuramı çerçevesinde başlıca iki anlayış ve buna uygun düşen iki tür anayasacılık akımı görülmektedir. Bu iki akım egemenlik, temsil ve katılım gibi temel konularda belirgin çizgilerle birbirinden ayrılmaktadır.

DEVELOPING OF POLITICAL SOVEREIGNTY CONCEPT IN TURKEY: HISTORICAL PROCESS FROM OTTOMAN TO REPUBLIC

ABSTRACT

Passing from Ottoman Empires to Republic of Turkey is symbol of big transformation of Turkish national structure in the political sense. In the focus of this transformation takes place source of sovereignty and variation of its using. More clearly divine basis of empire and understanding of sultanate sovereignty left its place to national sovereignty in republic. Now sovereignty is belong to nation and on behalf of the nation authorized people uses this power.

In other side, it has been lived important changings in every constitutional term on the understanding of sovereignty along republic period. More clear saying, there are two understandings in the republic period and corresponding to these understandings has been seen two kinds of constitutionalism trends in the context of liberal democracy doctrin. These two trends different from eachother by clear lines in the main themes such as sovereignty, representation and participation.

ANAHTAR SÖZCÜKLER (KEYWORDS)

Osmanlı’da Mutlakiyet (Monarchy in Ottoman) – Osmanlı’da Meşrutiyet (Contitutional Monarchy in Ottoman) – Türkiye Cumhuriyeti’nde Egemenlik (Sovereignty In Turkish Republic) – Egemenliğin Kaynağı (Origin of Sovereignty) – Egemenliğin Kullanımı (Usage of Sovereignty)

* Yard. Doç. Dr. Fatih Türe Muğla İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Demokrasi teorisinin en temel dayanaklarından birini siyasal egemenlik kavramı oluşturmaktadır. Çünkü demokrasi, zorunlu olarak bir temsil ilişkisini içermektedir ve bu ilişkide doğal olarak iki taraf mevcuttur: Temsil olunan ve temsilci. Temsil olunanın, temsil ilişkisine konu olan bir özelliği bulunmalıdır ki temsilci, onun bu özelliğini yine onun adına kullanabilsin. İşte demokratik temsilde, temsil olunanın açıkçası halkın söz konusu özelliği, “siyasal egemenliğin asli kaynağı ve sahibi olması”dır. Temsilci yani tek tek milletvekilleri ya da topluca parlamento ise, halkın bu egemenlik hakkını, yine onun adına kullanmaktadır.

Siyasal egemenlik kavramının niteliği bağlamında, Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyeti arasında birbirinin tam karşıtı olan bir durum söz konusudur. Daha açık bir deyişle egemenlik, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte büyük bir dönüşüm/değişim yaşamıştır. Hatta bu geçişin temelinde, egemenliğin içeriğindeki değişim yatmaktadır. Dolayısıyla çalışmada siyasal egemenlik kavramının gelişimi/değişimi, Osmanlı İmparatorluğu dönemi ve Cumhuriyet dönemi olarak iki ana başlık altında incelenecektir.

I- OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE SİYASAL EGEMENLİK

Osmanlı İmparatorluğu, kuruluşundan yıkılışına kadar daima monarşik bir yapıya sahip olmuştur. Başka bir deyişle Osmanlı, tek bir kişinin yönettiği, tek bir kişinin siyasal egemenliğe sahip olduğu bir devlettir. Söz konusu monarşi, XIX. yy.’ın sonlarına kadar mutlak, bu tarihten yıkılışa kadar ise meşruti yani sınırlı bir nitelik taşımıştır. Dolayısıyla Osmanlı dönemindeki egemenlik anlayış ve uygulamalarını, “Mutlakiyet Dönemi” ve “Meşrutiyet Dönemi” biçiminde iki başlık altında incelemek yerinde olacaktır.

A- MUTLAKİYET DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş tarihi olarak kabul edilen 1299 yılından, Meşrutiyet’in ilan edildiği 1876 yılına kadar geçen 577 yıllık süre, Osmanlı tarihinde “Mutlak Monarşi” ya da kısaca “Mutlakiyet” dönemi olarak adlandırılabilir.

Kuruluş döneminde eski Türk töresine uygun olarak yönetimde aşiret usulleri uygulanmıştır. Yani memleket, ailenin müşterek malı sayılmakta, “Ulu Bey” tayin edilen kişi aynı zamanda memleketin hakimi olmaktadır. Osmanlı tarihlerinde Osmanlı soyu Oğuz Han’a dayandırılmaktadır. Bu şekliyle eski Türk devlet geleneğinde olduğu gibi, egemenliğin Osmanlı hükümdar ailesine Tanrı’dan geldiği anlayışı benimsenmiştir (Mumcu, 1969: 37).

Aşiretin güçlü ve söz sahibi bir üyesinin Ulu Bey olarak tayini usulü, Beyliğin ilk zamanlarında uygulanmış, üçüncü hükümdar olan I. Murat zamanında (1360-1389) ise değişikliğe uğrayarak saltanata yalnızca hükümdarın oğulları getirilmeye başlanmıştır. Bununla beraber bir veliaht tayini ve “Al-i Osman” olarak adlandırılan Osmanlı hükümdar ailesi dışında başka bir sülaleden hükümdar tayini görülmemiştir. Devlet adamları ve askerlerce sevilen ve takdir edilen şehzade hükümdar olur, diğerleri ise “egemenliğin bölünmezliği (Nizam-ı Alem)” ilkesine dayalı olarak, bir isyan hadisesinin önüne geçilmek için öldürülürdü.¹ Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılışına kadar Roma, Bizans, İngiltere ve diğer Avrupa devletlerinin aksine, birden fazla hanedan işbaşına geçmemiştir.

XVII. yy. başlarında I. Ahmet (1603-1617)’ten itibaren ise padişah oğullarının hükümdarlığı ve kardeş katli terkedilmiş, saltanata aşiretin en yaşlısının geçmesi usulü kabul edilmiştir ve bu usul, devletin yıkılışına kadar devam etmiştir (Alderson, 1998: 27-44). Kısaca Osmanlı İmparatorluğu’nda hükümdarların tahta çıkışları ve yetkileri, daha değişik bir deyişle egemenliğin kaynağı ve kullanımı konuları katı kurallarla belirlenmiş, böylece padişahların söz konusu yetkilerini “Nizam-ı Alem” ilkesi gereğince kendi kanlarından biriyle paylaşmalarının önüne geçilmek istenmiştir.

Fatih zamanına (1451-1481) kadar devlet yönetiminde padişahattan sonra hüküm ve nüfuz, Türk vezir ve beylerinin ellerinde iken, bu tarihten sonra gayrimüslim tebanın çocuklarından devşirilerek yetiştirilen devlet adamları onların yerini almış ve tam anlamıyla Osmanlı saltanatı başlamıştır. Zira Fatih, vezir-i azamların yetkilerini arttırarak onları devletin en yüksek amiri haline getirmiş ancak hükümdar karşısında hiçbir yetki vermemiştir. Böylece bir yandan merkezi yönetim güçlenmiş, diğer yandan da mutlak egemenlik gerçek anlamda padişahın eline geçmiş ve aynı zamanda Osmanlı

¹ Kardeş katli, Yıldırım Bayezid zamanından (1389-1402) beri tatbik edilmekle beraber Fatih Kanunnamesi ile yazılı hale gelmiştir. Ayrıntı için bkz. Abdülkadir ÖZCAN, “Fatih’in Teşkilat Kanunnamesi ve Nizam-ı Alem İçin Kardeş Katli Meselesi”, İÜTD, sayı 33, İstanbul, 1982, s.46.

toplumunda bir aristokrat sınıfının oluşumu da engellenerek egemenliğin parçalanmasının önüne geçilmiştir (Karatepe, 1993: 39).

XVII. yy.'dan itibaren Osmanlı ekonomisinin temelini oluşturan “Tımar Sistemi”nin çökmesi ve “İltizam Usulü”ne geçilmesi, ülkede yer yer derebeylerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Halk, eşkıyayla, mültezimlerle, zorbalaşan valilerle ve “ayan” adı verilen taşra eşrafiyla karşı karşıya kalmış ve imparatorluk, merkezin otoritesini her yerde duyurabilen bir devlet olmaktan çıkarak yerel nüfuz sahiplerinin önünde boyun eğmeye başlamıştır.

Görüldüğü gibi bu dönemde Osmanlı, Avrupa’da yaşanan gelişime tam ters yönde bir değişim sürecine girmiştir. Avrupa’da Ortaçağ’ın feodal düzeninin derebeylik rejiminden güçlü merkezi krallıklara doğru geçilirken, Osmanlı’da güçlü merkezi devletten derebeyliklere doğru bir gidiş yaşanmıştır. Başka bir deyişle Avrupa’da kral ve sayısız derebeyleri arasında parçalanmış bulunan egemenlik, kralların elinde toplanmaya; Osmanlı’da ise padişahın tekelinde bulunan egemenliğe derebeyleri de ortak olmaya başlamışlardır.

Batı’da yürütmenin yani kralın mutlak egemenliğini kırmak ve devlet iktidarındaki asıl gücün yasama yani halkı/ulusu temsil eden parlamento olduğunu benimsetmek amacını güden anayasacılık hareketleri XVIII. yy.’ın sonlarından itibaren, özellikle de 1789 Fransız Devrimi ile başlamıştır. Osmanlı’da ise bu değişim XIX. yy.’da yaşanmaya başlamış ve Türk anayasa tarihinin ilk belgeleri bu yüzyılda ortaya çıkmıştır. Ancak durum biçimsel olarak Batı’ya benzese de nitelik açısından Batı’dan çok farklı amaç ve özellikler taşımaktadır. Zira Avrupa’daki gelişimde temel amaç siyasal egemenlik ve iktidarı monarktan halka/ulusa yaymak iken, Osmanlı’da yaşanan süreçte böyle bir amaç söz konusu değildir. Osmanlı’daki hareketin temelinde, devletin içine düştüğü zayıf durumdan kurtarılması ve “bekasının sağlanması” yer almaktadır. İşte bu nedenledir ki Osmanlı’da XIX. yy.’da ortaya çıkan anayasal metinlerde egemenliğin kaynağı ve sahibi konularında bir değişim yaşanmamış, yalnızca kullanılmasında sınırlı birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

Türk hukuk tarihinde anayasal nitelikte ilk metin, 29 Eylül 1808 tarihinde padişah II. Mahmut ile ayanlar arasında akdedilen “Sened-i İttifak”tır. 7 adet madde içeren Sened’e göre padişah, can ve mal güvenliğine saygılı, sağlam hazineli, vergi adaleti olan bir yönetim vadetmekte; buna karşılık ayanlar da devlet işlerinde padişaha sadık

kalacaklarına, vergi ve asker toplamada, düşmana karşı koymada, asker ocaklarındaki isyanları bastırmada yardımcı olacaklarına “fesat ve haset erbebi”nin kışkırtmalarından uzak duracaklarına söz vermektedirler (Kili ve Gözübüyük, 2000; 14). Ayrıca Sened’in ek şartında da, ayanların yerlerine geçecek olan çocuklarının da bu şartlara bağlı olacakları belirtilmiştir.

Böylece Osmanlı tarihinde ilk kez, görünürde de olsa padişahın otoritesi ve egemenliği, sözleşme niteliğindeki bir belgeyle sınırlandırılmış olmaktadır. İşin aslına bakıldığında ise bu belge, taşrada –çoğunlukla Rumeli vilayetlerinde- halkı ezen ayanlara, devlet otoritesi karşısında daha fazla bağımsızlık vererek bir tür derebeylik düzeninin yasallaşmasına yol açmıştır. Derebeylerin zorla elde ettikleri otorite meşruiyet kazanmış, hatta söz konusu otoritenin çocuklarına geçmesine ve böylece hanedanlarını korumalarına izin verilmiştir (Karatepe, 1993: 44-49; Soysal, 1987: 26).

XIX. yy.’da görülen anayasal nitelikli diğer belgeler ise “Islahat Hareketleri” bağlamında ortaya çıkmıştır. Söz konusu dönemde yaşanan ıslahat hareketleri içerisinde en bilineni ve bugün bile Türkiye’nin siyasal ve toplumsal yapısını etkilemeye devam eden en önemli yenilik, “Tanzimat Fermanı” olarak bilinen “Gülhane Hatt-ı Hümayunu” ve bu fermanın ilanı ile başlayan süreçtir.

Sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan ve padişah Abdülmecit’in onayı alındıktan sonra 3 Kasım 1839’da Gülhane Kasrı’nda yine sadrazamca okunan fermanında, devletin uyruklarına eşit haklar tanınmakta, can, mal, ırz ve namus güvenliğinden söz edilmekte, vergi, askerlik ve yargı alanlarında yeniden düzenlemenin gerekliliği ileri sürülmekte, müslim ve gayrimüslim Osmanlılara hak ve koruma eşitliği vaat edilmektedir (Kili ve Gözübüyük, 2000: 21-23).

Tanzimat döneminin diğer fermanları da, temel nitelikleri bakımından Gülhane Fermanı’ndan farklı değildir. 1845 Hatt-ı Hümayunu, 1856 Islahat Fermanı ve 1861 Hatt-ı Hümayunu aşağı yukarı aynı ilkelerin tekrarı niteliğindedir. Gerek Tanzimat Fermanı’nda gerekse diğer fermanlarda yer alan ilkeler, hukuk devletinin gelişimi ve köklü bir anayasa geleneğinin yerleşmesi açısından önemli olmakla birlikte, hala bu ilkelerin etkinliğini sağlayacak ve padişahın mutlak egemenliğini ve yetkilerini sınırlandıracak mekanizmalar kurulmuş değildir; ferman hükümlerine uyup uymamak padişahın takdirine kalmıştır.

XIX. yy. reformlarından beklenen sonuç alınamamıştır; ne devlet işleri düzene sokulabilmiş, ne merkezi otorite güçlendirilebilmiş, ne de Batılılar'ın Osmanlı'nın içişlerine müdahalesi önlenebilmiştir. Fakat bu reformlar, siyasal rejimin değişmesini savunan bir muhalefetin oluşmasını sağlamıştır. Yani söz konusu reformlar, Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahın egemenlik ve yetkisinin sınırlanarak mutlak monarşiden meşrutiyete geçilmesini savunan ve bunu da başaran bir aydın zümresinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

B- MEŞRUTİYET DÖNEMİ

XIX. yy.'ın ilk yarısında özellikle II. Mahmut'un gerçekleştirmiş olduğu yenilikler, Osmanlı'da Batı kültürünün etkisinde aydınların yetişmesine ortam sağlamıştır. Batı'da Fransız Devrimi'nin gündeme getirdiği siyasal düşünce ve idealleri benimseyen bu aydınların başlattığı anayasacılık hareketinin geniş halk kitlelerinden destekçisi yoktu. Bu nedenle başarılı olunabilmesi için, merkezdeki geleneksel güçlerin desteğinin alınması gerekiyordu ve söz konusu güçlerin en etkili de ordu idi. Sonuçta aydınların ve ordunun girişimleri, Türk hukuk ve siyaset tarihinin ilk yazılı anayasasının 1876 yılında padişah II. Abdülhamit'in iradesiyle yürürlüğe konulmasına ve parlamentolu bir meşruti rejime geçilmesine yol açmıştır.

1- I. Meşrutiyet ve 1876 Anayasası

Sadrazam Mithat Paşa başkanlığındaki bir heyet tarafından hazırlanan Kanun-u Esasi, II. Abdülhamit'in onayıyla 23 Aralık 1876 tarihinde ilan edilmiştir. Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda mutlak monarşi temeline dayanan geleneksel hükümler dönemi biçimsel de olsa kapanmıştır.

Kanun-u Esasi ile, halkın seçtiği temsilcilerden oluşan bir parlamento, padişahın yetkilerinden bir kısmına ortak olacaktır. Ancak anayasa, geleneksel Osmanlı siyasal sisteminde padişahın yetkileri ve egemenliği yönünden bir değişiklik yapmamıştır; devleti yöneten egemen yine padişaktır. Seçimle oluşan bir parlamento bulunmasına rağmen, iktidarın kaynağının “halkın iradesi” ya da “anayasa” olduğu belirtilmemiştir.

Açıkçası devletin geleneksel yapısı ve nitelikleri genellikle korunmuş, padişah, yasama ve yürütme yetkilerinden hiç ödün vermemiştir.

1876 Anayasasının getirdiği sistemde yasama yetkisi, “Heyet-i Mebusan” ve “Heyet-i Ayan” olmak üzere iki meclisten oluşan “Heyet-i Umumi” adı verilen parlamentoya aittir (1876 - madde: 43). Sadece erkek yurttaşların seçme ve seçilme hakkı vardır ve Heyet-i Mebusan iki dereceli bir seçimle belirlenmektedir. Kırk yaşını doldurmuş ve devlet işlerinde iyi hizmetleriyle tanınan yurttaşlar arasından seçilen ve ömür boyu bu görevde kalan Heyet-i Ayan ise, Heyet-i Mebusan üye tamsayısının üçte birini geçmemek üzere padişah tarafından atanmaktadır (1876 - madde: 60-62).

Anayasada parlamentonun yasama yetkisi padişah lehine sınırlandırılmıştır. Meclislerin ve hükümetin yasa teklif etme yetkisi yoktur. Yasa metinleri padişahın irade-i seniyesi üzerine Şura-ı Devlet (Danıştay) tarafından hazırlanır ve sırasıyla Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayanca görüşülüp kabul edildikten sonra padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe girerdi (1876 - madde: 53-55). Padişahın onaylamadığı yasa ise yürürlüğe giremezdi; yani padişahın “mutlak veto” yetkisi bulunmaktaydı.

1876 Kanun-u Esasisi yürütme gücünü de tamamen padişaha vermiştir (1876 – md: 3-7). Saltanat, Osmanlı hanedanının en büyük erkek evlatları arasında el değiştirecektir. Padişah yürütme yetkisini “Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu)” eliyle kullanacak ve bu heyete başkanlık eden sadrazamın ve vekillerin atamalarında ve azillerinde tek yetkili olacaktır. Eyaletlerin yönetimi, yabancı devletlerle anlaşmalar yapılması, ordu komutanlığı, savaş ve barış ilanı, şariat hükümlerinin ve yasaların uygulanması gibi üstün yürütme yetkileri padişahın elindedir. Tümüyle padişaha bağlı olarak çalışan hükümetin, göreve gelirken parlamentodan güvenoyu alması ve görevdeyken de güvensizlik oyuyla düşürülmesi söz konusu değildir. Başka bir deyişle parlamentonun hükümeti denetleme yetkisi yoktur.

Meşruti sistemlerde egemenlik, yasama ve yürütme erkleri arasında paylaşılmıştır ve her erk sınırlı bir iktidara sahiptir. Özellikle de yürütme erkini oluşturan monark, yasamayı oluşturan ve halka dayanan parlamentonun izin verdiği, çerçevesini çizdiği sınırlı bir alan içerisinde egemenlik ve iktidara sahiptir. Başka bir deyişle devlet iktidarı, yasama ve yürütmenin arasında yasamanın lehine bir biçimde paylaşılmıştır. Oysa 1876 Anayasası, meşruti sistemin bu temel özelliklerinden yoksundur.

Anayasanın meşruti bir rejim kurduğu görünüşte doğru olsa bile, padişahın statüsünde ve egemenliğinde bir sarsılma olmamış, hatta bu egemenlik yazılı bir metne döküldüğü için daha da güçlenmiştir. Padişah, yürütme görevini yerine getiren hükümete ve devletin siyasal hayatına yeni girmiş olan parlamentoya karşı sınırsız yetkilere sahiptir. Dolayısıyla 1876 Kanun-u Esasisi, görünüşte bir meşrutiyet gerçekte ise eskisi kadar güçlü bir mutlakiyet getirmiştir.

Sonuç olarak 1876 Anayasası bir “sultani ihsan”dır; ne hazırlanışı bakımından toplumsal-siyasal taleplere ve meşrutiyet kaynaklarına dayanmış, ne de metninde bu kurumlara güvence sağlamıştır (Parla, 1993: 67). Dolayısıyla padişahın egemenlik, hak ve ayrıcalıklarını meşrulaştırması, genç parlamentoculuğu yeterince korumayışı, kişi haklarını güvenceye bağlama konusunda eksik kalışı bakımlarından haklı olarak eleştirilmiştir.

Bununla birlikte Kanun-u Esasi, yine de çok önemli katkılar sağlamıştır. Bu metinlerdir ki iktidarın hukukla bağlanması, parlamentolu bir meşruti rejime geçiş, kişi haklarının tanınması gibi konularda üstün bir hukuk belgesi düzeyinde ciddi adımlar atılmıştır. Kanun-u Esasi monarşik Osmanlı sisteminin keyfi karakterinin törpülenmesi açısından, kendinden önceki belgeler –Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı vb.- gibi tarihsel bağlamı içinde olumlu ve ileri bir adımdır (Tanör, 1986: 128).

2- II. Meşrutiyet ve 1909 Anayasası

II. Meşrutiyet dönemi, biçimsel olarak II.Abdülhamit’in 10 Temmuz 1908 tarihinde bir irade-i seniye çıkararak Heyet-i Mebusan için seçim yapılmasını kabul etmesiyle birlikte başlamıştır. Padişahın bu kararına neden olan gelişme ise, 1878’de meclisin kapatılması sonucu oluşan muhalefettir.

1878’de meclisi kapatıp anayasayı fiilen yürürlükten kaldıran Abdülhamit’in bu baskıcı yönetimi karşısında Avrupa’ya kaçarak muhalefet başlatan ve “Jön Türkler” adını alan Osmanlı aydınları; Abdülhamit’e karşı olan muhalefetin bir kısmını komitacılık biçiminde örgütleyen ve ilerleyen yıllarda devletin kaderini tayin edecek olan İttihat ve Terakki Cemiyeti; Tanzimat döneminde Batılı anlayışla kurulan harp okullarında yetişen subaylar ve azınlıkların rekabeti altında ezilen küçük bir ticaret sınıfı, II. Meşrutiyet’in ilanını sağlayan çevrelerdir (Soysal, 1987: 35).

Kısaca II. Meşrutiyet ve onun getirdiği anayasa değişikliği, I. Meşrutiyet'e göre daha geniş tabanlı bir harekettir. Ancak kendisini doğuran tepkinin bu genişliğine ve güçlülüğüne karşın, devlet yönetiminde söz sahibi olmak isteyen asker ve sivil bürokrasinin unsurlarının başlattıkları, halkın iradesinin ise pek dikkate alınmadığı bir aydın hareketi olmaktan öteye geçememektedir (Akşin, 1992: 27-30).

II. Meşrutiyet ilan edildiği 10 Temmuz 1908 tarihinden itibaren Kanun-u Esasi, 1876 yılındaki haline göre yürürlüğe tekrar konuldu. Ancak meşrutiyeti getiren güçler, istedikleri meşruti rejimin mevcut anayasa ile gerçekleşmeyeceğini anladılar ve Abdülhamit'i tahttan indirdikten (27 Nisan 1909) sonra yeni bir anayasa hazırlama yoluna gittiler.

Seçimlerden sonra oluşan parlamento, anayasayı hazırlamak için bir komisyon kurdu ve söz konusu komisyonun çalışmaları sonucu ortaya çıkan metnin parlamento tarafından 8 Ağustos 1909 tarihinde kabul edilmesiyle birlikte 1876 Anayasası, meşruti rejimin gereklerine uygun hale getirildi. Anayasada yapılan bu tadilattan sonra siyasi rejimin niteliği bütünüyle değişmiştir. Bu nedendir ki 1909 değişikliklerini yeni bir anayasa olarak kabul edenler olmuştur. Gerçekten de 1909 değişiklikleri, hükümdarla halkın haklarını toplumun lehine uzlaştırması, egemenlik haklarının kullanımına halkın katılımını sağlaması, padişahı tarafsız bir organ haline getirmesi ve parlamenter sisteme belli ölçülerde geçişi sağlaması bakımından, yeni hazırlanan bir anayasa kadar önemli değişiklikler getirmiştir (Karatepe, 1993: 139).

Egemenliğin kaynağı ve kullanımı açısından hükümdarlık hakkı Osmanoğulları hanedanının en yaşlı erkek üyeleri arasında el değiştirecek, yeni padişah tahta çıkarken anayasayı uygulayacağına, vatanı ve ulusun haklarını koruyacağına dair yemin edecektir (1909 - madde: 3).

1909 düzenlemesi, yasama organının oluşumunda bir değişiklik yapmamıştır. Ancak padişahın izin almadan yasa çıkarma yetkisini kazanan parlamento, devletin en güçlü organı durumuna gelmiştir. Böylece yasama yetkisi padişahın tekelden çıkmış, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun görevleri arasına girmiştir. Anayasa ayrıca parlamentoya hükümeti denetleme ve gerekli görürse güvensizlik oyuyla düşürme yetkisi vermiş (1909 - madde: 38) ve böylece Türkiye'de parlamenter sisteme geçişin yolu açılmıştır.

Devletin başı olan padişah, yürütmenin de başıdır. Ancak uygulamada yürütmenin görev ve yetkileri hükümet tarafından kullanıldığından, padişahın bu alandaki yetkileri sembolik nitelikler taşımaktadır. 1909 değişikliklerine göre padişah yalnızca sadrazamı atayabilir; bakanlar ise sadrazam tarafından seçilir ve padişahın onaylaması ile göreve başlar. Padişahın yürütme alanındaki yetkileri sayı olarak artarken, nitelik ve etki bakımından azaltılmıştır. Yürütme yetki ve görevinin kullanılmasında Bakanlar Kurulu ön plana çıkartılmış ve bu kurulun padişaha değil de parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu kabul edilmiştir (1909 - madde: 30).

Osmanlı İmparatorluğu'nun Batılılaşma döneminde, Sened-i İttifak'tan bu yana yürürlüğe konulan hukuk belgelerinin tümü, padişahın tek yanlı iradesi ile, topluma bir lütuf olarak verilen fermanlar niteliğindedir. İlk kez 1909 değişiklikleri ile bu kuralın dışına çıkılmıştır. Anayasa, milletvekilleri tarafından hazırlanmış ve padişahın onaylaması ile yürürlüğe girmiştir. Kısacası bu değişiklikler, bir anlamda milletvekilleri dolayısıyla halk ile padişah arasında aktedilen bir sözleşme niteliğindedir.

1909 değişiklikleri ile 1876 Anayasası, demokratik bir meşruti monarşi anayasası haline getirilmiştir. Padişahın mutlak egemenliği sona ermiş ve egemenliğin hayata geçirilmesi demek olan ülkenin kaderini tayin hakkı, parlamento aracılığı ile halkın eline geçmiştir. Ancak devletin içinde bulunduğu zor koşullar ve İttihat ve Terakki'nin diktacı tutumları yüzünden meşrutiyet yönetimi kendinden beklenen sonuçları verememiş ve bu rejim I.Dünya Savaşı'nın yenilgiyle sona ermesi üzerine yıkılmıştır.

II- CUMHURİYET DÖNEMİNDE SİYASAL EGEMENLİK

Türkiye Cumhuriyeti, tarihsel, kültürel ve kısmen coğrafi bakımdan Osmanlı İmparatorluğu'nun devamı sayılabilir. Bununla birlikte Cumhuriyet, siyasal, hukuksal, ekonomik ve toplumsal açılardan Osmanlı'dan bütünüyle farklı, yepyeni bir yapılanmayı ifade etmektedir. Söz konusu değişimin siyasal ve ona bağlı olarak da hukuksal boyutu, egemenlik kavramının anlam ve niteliğinde saklıdır.

Bu bölümde egemenlik kavramının Cumhuriyet dönemindeki niteliği, anayasal dönemler bağlamında, uygulanan anayasa metinlerine bağlı kalınarak ele alınacaktır.

A- KURTULUŞ SAVAŞI DÖNEMİ VE 1921 ANAYASASI

1921 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasasıdır ve Osmanlı devlet yapısından bütünüyle farklı hatta ona zıt bir yapı ortaya koymuştur. Ancak kurtuluş mücadelesi döneminin 1921 Anayasasına kadar olan kısmında, yeni kurulacak olan devletin temel yapısının ipuçlarını veren birtakım gelişmeler yaşanmıştır.

19 Mayıs 1919'da Samsun'a çıkan Mustafa Kemal Paşa'nın organize ettiği ulusal mücadele döneminin ilk önemli adımı, aynı zamanda egemenlik anlayışının değişeceğinin ilk sinyallerini veren "Amasya Genelgesi"dir. 22 Haziran 1919'da Anadolu'daki ilk durak olan Amasya'dan vilayetlere ve ordu komutanlıklarına gönderilen bu belgede özet olarak, "vatanın bütünlüğünün ve ulusun bağımsızlığının tehlikede olduğu, ulusun bağımsızlığını ancak ulusun kendi azim ve kararının kurtarabileceği, ulusun hakkının korunması için üstün yetkilerle donatılmış bir ulusal kongrenin toplanmasının zorunlu olduğu ve bu amaçla Sivas'ta bir ulusal kongrenin toplanacağı, kongreye katılmak üzere her vilayetten ulusun güvenini kazanmış üçer kişinin seçilerek gönderilmesi" isteniyordu (Ergil, 1981: 112-113).

Görüldüğü gibi bu genelgede yer alan hükümlerden özellikle "ulusun bağımsızlığını ancak ulusun azim ve kararının kurtaracağı" görüşü, siyasal egemenliğin temel anlamı olan "ülkenin kaderini tayin hakkı"nın ulusta olduğunu vurgulamakta, dolayısıyla da ulusal egemenlik anlayışına uygun bir çizgi ortaya koyarak, Osmanlı'daki egemenlik anlayışının değişmekte olduğunu üstü kapalı bir biçimde belirtmektedir.

Amasya Genelgesi'nden sonra atılan ikinci ve üçüncü adımlar, 23 Temmuz-5 Ağustos 1919 tarihleri arasında toplanan Erzurum Kongresi ile 4-11 Eylül 1919 tarihleri arasında toplanan Sivas Kongresi'dir.

Yöresel bir kongre olarak toplanan Erzurum Kongresi, bu amacını aşmış ve tüm vatani ilgilendiren kararlar almıştır. Bu kararlarda genel olarak Amasya Genelgesi'nin hükümleri tekrarlanmış, ulus iradesini yansıtan bir meclis ve bu meclisin emrinde çalışacak bir hükümetin önemi üzerinde durulmuştur.

Amasya'dan beri amaçlanan Sivas Kongresi'nde ise, Erzurum'da tartışılan konular, bazı küçük değişikliklerle aynen kabul edilmiştir. Ancak bu kongrede alınan önemli bir karar vardır ki buna göre, yeni meclis kurulana kadar ulusal mücadelenin

siyasal boyutunu yürütecek olan bir “Heyet-i Temsiliye” oluşturulmuştur (Ergil, 1981: 161). Böylece ulus egemenliğine dayalı yeni bir merkezi otoritenin kurulması yolundaki ilk önemli adımlar atılmıştır.

16 Mart 1920 tarihinde İstanbul’daki Osmanlı meclisinin İngilizler tarafından dağıtılması, kongrelerde alınan kararlar uyarınca Ankara’da bir meclisin ivedilikle toplanmasını kaçınılmaz kılmıştır. Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal Paşa tarafından vilayetlere gönderilen 19 Mart 1920 tarihli genelgede belirtilen esaslar çerçevesinde seçilen 232 mebus (milletvekili) Ankara’ya gelmiştir. Daha sonra bunlara son Osmanlı meclisi üyesi olup İstanbul’dan kaçanların ve İngilizler’in Malta’ya sürdüklerinin de katılmasıyla mebus sayısı 337’ye yükselmiştir (Karatepe, 1993: 144).

Üyeleri bu şekilde toplanan TBMM, 23 Nisan 1920 tarihinde büyük bir törenle açılmış ve aldığı ilk karar, Heyet-i Temsiliye’den sorumluluğu devralmak olmuştur. TBMM’nin İstanbul’da dağıtılan Osmanlı meclisinin bir devamı mı olduğu, yoksa ondan bağımsız yepyeni bir meclis mi olduğu konusu tartışmalara neden olmuştur. Mustafa Kemal Paşa, Nutuk’ta, bunun yeni bir meclis olduğunu ancak o günün koşullarında açıkça ifade edemediklerini belirtmiştir (Atatürk, 2004: 299).

Ankara’da olağanüstü yetkilere sahip bir meclis kurulmuş, ancak bu meclisin ve çıkaracağı hükümetin çalışma esaslarını belirleyen temel bir metin hala belirlenmemiştir. Bu amaçla TBMM, 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”nu kabul etmiştir.²

1921 Anayasası olarak anılan bu belge, 23 madde ve bir ek maddeden oluşan oldukça kısa bir metinden ibarettir. Anayasaların geleneksel bölümlerinden yalnızca birini, “devletin temel kuruluşu”nu göstermekte, hak ve özgürlükler bölümü, anayasanın değiştirme biçimi gibi konuları içermemektedir. Dönemin en acil gereklerini karşılamak için zaten geçici olarak tasarlanmış bir belge niteliği taşımaktadır. Başka bir deyişle ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşulların gerektirdiği acil ihtiyaçları karşılamak üzere ve yalnızca geçiş dönemi esprisi içinde hazırlanan ve Amasya Genelgesi ile Erzurum ve Sivas Kongreleri’nde olgunlaşmış güçlenen “ulusal irade” ve “ulusal egemenlik” ilkelerini esas alan bu anayasa, olağan durumlarda bir devletin yönetimi için yeterli ve uygun değildir (Karatepe, 1993: 152).

² 3.Tertip Düstur, cilt I, s.196, Ceride-i Resmîye, 1-7 Şubat 1337 (1921).

Anayasanın 1. maddesi, “Hakimiyet bila kayd-u şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” diyerek, 1921 Anayasasının en temel ve en devrimci yanını ortaya koymuştur. Buna bağlı olarak 2. madde, “İcra kudreti ve teşrii salahiyeti, milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder” denilerek egemenliğin kullanıcısı açıklanmıştır.

1921 Anayasası, 1876 Kanun-u Esasisini ve 1909 değişikliklerini ilga etmemiş, hatta anayasa sözcüğünün Osmanlıca karşılığı olan “Kanun-u Esasi” adını değil, “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” adını almıştır. Ancak gerek saltanat ve hilafetin kaldırılıp yerine yepyeni bir Cumhuriyet’in kurulacağı izlenimini vermemek için başvuru olan bu sözcük oyunu, gerekse Ankara’nın, ulusal mücadele sırasında sık sık padişaha bağlılığını ifade etmesi gerçeği tam olarak gizlemiyordu. Sürekli canlı tutulan ve her fırsatta yinelenen ulusal egemenlik ve halk iradesi gibi kavramlar, devletin gelecekteki biçiminin en azından mutlakiyetçi bir hükümdarlık olmayacağını dolaylı yoldan anlatmaktadır. Zira anayasanın temeli olan ulusal egemenlik ilkesinin, kişisel egemenliğe dayalı monarşik bir rejimle bağdaşmayacağı açıktır. Hatta Ankara’da “Türkiye Devleti” diye adlandırılan yeni bir Cumhuriyet’in kurulduğu ve bu devletin bir anayasasının bile olduğu, 1. ve 2. maddelere bakılarak kolaylıkla söylenebilir.

Nitekim Osmanlı İmparatorluğu’nun ortadan kalktığını ilan eden 30 Ekim 1922 tarih ve 307 sayılı TBMM kararı³, “...Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile egemenlik hakları milletin kendisine verildiğinden, İstanbul’daki padişahlığın varolmadığına ve tarihe karışmış olduğuna...” diyerek bu durumu teyid etmekte; saltanatu kaldıran 1 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı TBMM kararı⁴ da, “...(Türk milleti) Teşkilat-ı Esasiye Kanununu çıkartarak onun birinci maddesi ile hakimiyeti padişahattan alıp bizzat millete ... vermiştir” diyerek bunu pekiştirmektedir. Kısaca Türkiye Cumhuriyeti, yalnız fiilen değil hukuken de 1921 Anayasası ile kurulmuştur ve 29 Ekim 1923 kanunu, bu durumun biçimsel olarak tespiti anlamını taşımaktadır (Parla, 1991: 9).

1921 Anayasasının kurduğu devlet sistemi, ilk örneğini Fransa’da Eylül 1792’de toplanan “Milli Konvansiyon Meclisi” döneminde (1792-1795) görülen ve yasama ve yürütme erklerinin parlamentoda toplandığı “Meclis Hükümeti” rejimidir. Anayasa, yasama ve yürütme erklerini TBMM’de toplamış, yürütmeyi bütünüyle yasamaya tabi

³ 3. Tertip Düstur, cilt III, s.149.

⁴ 3. Tertip Düstur, cilt III, s.152.

kılmış ve bir devlet başkanlığı kurumu oluşturmamıştır. Hatta savaş boyunca cephede savaşan ordular bile “TBMM Hükümeti Orduları” adını taşımıştır. Ayrıca egemenliğin bölünmezliği ilkesi gereği, yargı erkinin de TBMM’de olduğu kabul edilmiş ve savaş süresince görev yapan İstiklal Mahkemeleri meclisin emrinde çalışmıştır (Teziç, 1991: 399).

Meclis Hükümeti rejimi, genellikle olağanüstü durumlarda ve geçiş dönemlerinde uygulanan bir sistemdir. En önemli sakıncası, kuvvetlerin tek elde toplanması ve otoriter bir sisteme kolayca dönüşebilmesidir. Özünde taşıdığı bu sakıncaya rağmen Türkiye’de başarılı olmuş ve Kurtuluş Savaşı’nın kazanılmasında büyük rol oynamıştır. Ayrıca 1921 Anayasasının öngördüğü bu sistem, yepyeni bir devletin kuruluşuna doğru önemli bir basamak işlevi görmüş ve Osmanlı monarşisinin yıkılmasını gerçekleştiren hukuksal bir araç olmuştur (Turhan, 1989: 24).

Ulusal mücadele dönemi ve 1921 Anayasası, Türk anayasacılık hareketleri bakımından son derece önemli özellikler taşımaktadır. XIX. yy.’dan itibaren süregelen iktidarı sınırlama çabası, artık doğrudan doğruya bütün egemenliği kullanan bir meclisin kurulmasına kadar varmakta ve böylece iktidarı sınırlama yerine, doğrudan doğruya egemenliğin ve iktidarın kaynağını ve kullanıcılarını değiştirme isteği kendini göstermektedir. TBMM, yalnızca yasama yetkisini kullanan basit bir parlamento değildir; adeta padişahın yerini almıştır ve bütün yetkiler onda toplanmıştır.

B- 1924 ANAYASASI

29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihen Tadiline Dair Kanun”⁵ ile 1921 Anayasasının 1, 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri değiştirilmiştir. Söz konusu kanunun 1. maddesinde “Türkiye Devleti’nin hükümet şekli Cumhuriyet’tir” denilerek yeni kurulan devletin siyasal rejimi resmi ve hukuksal olarak ilan edilmiştir.

Anayasada yapılan bu değişiklik ile “meclis üstünlüğü” ilkesi ortadan kaldırılmamış ancak “parlamente sistem”e doğru bir adım atılmıştır. Artık meclis, kendi üyeleri arasından bir Cumhurbaşkanı seçecek, Cumhurbaşkanı da meclis üyeleri

⁵ 3.Tertip Düstur, cilt V, s.158 (398).

arasından Başbakan'ı atayacaktır. Başbakan da yine meclis üyeleri arasından bakanları atayacak ve kurulacak hükümet Cumhurbaşkanı tarafından meclis onayına sunulacaktır.

Cumhuriyetin ilanından sonra, yeni Türk devletinin temel kurallarını ayrıntılarıyla düzenleyecek yeni bir metin gerekmiştir. Çünkü hem 1876 Kanun-u Esasisi henüz resmen ilga edilmemiştir, hem de 1921 Anayasası yeni devletin gereksinimlerine cevap verecek nitelikte değildir. Bu amaçla TBMM bünyesinde oluşturulan “Kanun-u Esasi Encümeni”, 23 Nisan 1920'den itibaren çıkarılmış kanunların sistematik bir metinde toplanması esasına dayalı anayasa taslağını hazırlamış ve genel kurulda birtakım değişiklikler geçiren bu metin, 20 Nisan 1340 (1924) tarih ve 491 sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”⁶ olarak TBMM tarafından kabul edilmiştir.

1924 Anayasasının kurduğu siyasal sistem, “Meclis Hükümeti” ve “Parlamentar Hükümet” sistemlerinin izlerini taşımakta, dolayısıyla da “kuvvetler birliği” ilkesinden “kuvvetler ayrılığı” ilkesine doğru bir gidiş gözlenmektedir (Parla, 1991: 14).

Meclis Hükümeti deyimi, bir açıdan kuvvetler birliği ile aynı anlama gelmektedir; bütün güçlerin bir organda toplanması ve güçleri birbirinden ayırarak dengelendirme düşüncesinin reddedilmesi esasına dayanmaktadır. Bunun karşısı ise kuvvetler ayrılığı denen sistemdir. Klasik olarak yasama, yürütme ve yargı diye adlandırılan güçlerin değişik yollardan işbaşına gelen ayrı ayrı organlara verilmesi ve bunlar arasında bir frenleme ve denge mekanizmasının kurulması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin temelini oluşturmaktadır (Soysal, 1987: 247).

Meclis Hükümeti sisteminde kuvvetler ayrılığı yoktur; yasama, yürütme ve hatta yargı erkleri mecliste toplanır. Nitekim bu sistemi saf biçimiyle uygulayan 1921 Anayasası, tüm erkleri TBMM'de toplamıştır. Daha yumuşak bir sistem kabul eden 1924 Anayasasında ise, yargıya bağımsız bir statü tanınmıştır. Buna göre yargı yetkisi, ulus adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (1924 - madde: 8).

Dolayısıyla 1924 Anayasasındaki egemenliği kullanma yetkisinin ulus adına yalnızca TBMM'ye ait olduğuna, Türk ulusunu yalnızca TBMM'nin temsil edebileceğine, yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM'de toplanacağına ilişkin hükümler “kuvvetler birliği” ve “Meclis Hükümeti” sistemine; yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılabilmesine, Bakanlar Kurulu'nun kolektif sorumluluğuna, TBMM'nin hükümeti denetleyebilmesi ve düşürebilmesine,

⁶ 3.Tertip Düstur, cilt V, s.576 (1019), Ceride-i Resmîye, 23/04/1349 (1924).

yargının bağımsız mahkemelerce kullanılacağına ilişkin hükümler de “kuvvetler ayrılığı” ve “Parlamentar Hükümet” sistemine yaklaşan özelliklerdir (Karatepe, 1993: 165).

1921 Anayasasının 1. maddesinde “Hakimiyet bila kayd-u şart milletindir” ifadesi ile yer alan tanımlama, 1924 Anayasasının 3. maddesinde de aynen tekrarlanmıştır. Egemenliğin kaynağı ve asli sahibi bu biçimde saptandıktan sonra, kullanılışı ve ulus adına kullanıcısı da 4. maddede belirtilmiştir: “Türk ulusunu ancak TBMM temsil eder ve ulus adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır”.

1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla birlikte, bu durum “çoğulcu” değil “çoğunlukçu” bir demokrasi anlayışını yansıtmaktadır (Özbudun, 1992: 13). Çoğunlukçu demokrasi anlayışı, Rousseau’nun “genel irade” kuramına dayanmaktadır. Buna göre genel irade olarak adlandırılan “çoğunluk iradesi”, daima kamu iyiliğine yönelmektedir. Çünkü çoğunluğun çıkarları ile toplumun genel çıkarı arasında hiçbir zaman çatışma çıkmaz. Rousseau’nun ifadesiyle genel irade “yanılmaz” niteliktedir. Bu durumun doğal sonucu ise sınırsız bir çoğunluk yönetimidir (Rousseau, 1984).

1921 Anayasası gibi 1924 Anayasası da ulusal egemenlik kavramını TBMM’nin varlığıyla kaynaştırmış, Fransız Devrimi’nden kaynaklanan klasik siyasal düşüncenin etkisiyle ulus ve devlet egemenliklerini aynı şey saymış ve çoğunluğun iradesiyle genel iradeyi bir tutmuştur.

1924 Anayasası, 3. ve 4. maddeleriyle çoğunlukçu demokrasi anlayışına uygun bir formül geliştirmiştir. Egemenlik, zaten tanımı gereği mutlak ve sınırsız bir buyurma gücü olduğuna ve bunu yalnızca TBMM kullandığına göre, meclisin yetkileri de mutlak ve sınırsız demektir; egemenliğin kullanımının devredildiği süre boyunca meclis iradesi de uygulamada çoğunluğun iradesi olarak belireceğine göre, mecliste çoğunluğu elinde bulunduran parti ya da grup, dilediğini yapmakta serbest olacaktır.

Nitekim 1924 Anayasası döneminde egemenliğin bu biçimde algılanması sonucu, önce Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)’nin tek parti iktidarında, toplumun genel iradesi ile devlet yönetimini tekelinde bulunduran CHP’nin ideoloji ve programı bir tutulmuştur. Çok partili dönemde ise bu anlayış, meclis içinde tek başına çoğunluğa sahip bulunan Demokrat Parti (DP) tarafından, tıpkı Fransız Devrimi’nde olduğu gibi, kendi üstünde hiçbir güç tanımayan bir irade olarak kabul edilmiş, sandıktan çıkan

çoğunlukla bütün bir ulusun temsil edildiği, buna karşı gelinmesi durumunda da “ulusal irade”ye karşı gelindiği ileri sürülmüştür (Teziç, 1991: 94-95).

1924 Anayasasının benimsediği sistem “saf ulusal egemenlik” sistemidir. Bu anlayışın bir sonucu olarak siyasal katılım, oldukça sınırlı ve dar bir çerçevede cereyan etmiştir. Yönetilenler yalnızca seçim döneminde oyunu kullanıp yönetimi belirlemiştir; seçim dışında yönetime ilişkin konularda görüş bildirmesi ve herhangi bir biçimde yönetimi etkilemesi söz konusu değildir.

Sonuç olarak 1924 Anayasası, o dönemin monarşiden ulus egemenliğine geçiş dönemi olması nedeniyle, tıpkı Fransız Devrimi’nde olduğu gibi yukarıda anılan düzenlemeleri bünyesinde barındırmıştır. Ancak söz konusu düzenlemelerin uygulamada olumsuz sonuçlar vermeye başlaması, bu anayasanın yerini 1961 Anayasasına bırakmasına yol açmıştır.

C- 1961 ANAYASASI

1961 Anayasası⁷ bir tepki anayasasıdır. Bu tepki, 1924 Anayasasının kurmuş olduğu siyasal sistemden çok, 1950-1960 yılları arasında iktidar olan DP’nin, egemenliğin kullanımına ilişkin yanlış uygulamalarına karşıdır. Tepki niteliğinin bir gereği olarak tüm sorunları belli ölçüde çözümleyen bir anayasa yapılmak istenmiş ve 1924 Anayasasına göre oldukça uzun bir metin ortaya çıkmıştır (Toplam 157 madde ve 22 geçici madde).

1961 Anayasasının Türk anayasacılığına getirdiği en büyük yeniliklerden birisi, “anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı” ilkesi ve bunun sonucu olarak da egemenliğin kullanımına ilişkin köklü değişikliktir.

1924 Anayasası, kanunların anayasaya aykırı olamayacağını bildirmiş ve böylece anayasanın üstünlüğü ilkesini dolaylı yoldan dile getirmiştir. Ancak hüküm bundan ibarettir ve anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesinin ihlalinin bir yaptırımı mevcut değildir. Anayasanın üstünlüğünden çok meclisin üstünlüğü esasına dayanan

⁷ 1961 Anayasası, 27 Mayıs 1961 tarihinde Kurucu Meclis tarafından kabul edilmiş, halkoyuna sunulmak üzere 31 Mayıs 1961 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmış, 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyunca kabul edilmiş ve 20 Temmuz 1961 tarihli Resmi Gazete’de 334 sayılı kanun olarak yayımlanmıştır. 4. Tertip Düstur, cilt I, s. 2930.

1924 sisteminde, meclis iradesinin üstünde bir norm ya da makam düşüncesi şöyle dursun, ona rakip bir organ dahi bulunmamaktadır.

Bir tepki niteliğinde olan 1961 Anayasası, özellikle DP dönemindeki olumsuzluklar nedeniyle, şu hükümleri içermiştir: “Hiçbir kimse veya organ, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz (1961 - md: 4)” ve “Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır (1961 - md: 8)”. Bu üstünlük ve bağlayıcılığın gerçek bir anlam ifade edebilmesini sağlamak amacıyla da, yasama organını denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Artık üstünlük şu ya da bu kurumda değil, doğrudan doğruya anayasanın kendisindedir (Tanör, 1986: 21).

Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesinin yaptırımlı bir biçimde anayasaya girmesi, yasama organının devlet içerisindeki en üstün kurum olma özelliğini ortadan kaldırmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da TBMM, ulusun egemenlik hakkını kullanan tek organ olma sıfatını kaybetmiştir. Anayasanın ifadesi ile “millet, egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır (1961 - md: 4/2)”. Böylece parlamento, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkmakta, anayasadaki “yetkili organlar”dan biri durumuna girmektedir.

Parlamentonun bu yeni konumu, aynı zamanda 1920’de başlayan ve 1924 Anayasası ile perçinlenen bir gelişmenin tersine çevrilmesi anlamını taşımaktadır. Açıkçası genel oydan çıkan organın yani TBMM’nin sistem içindeki ağırlığı azalmıştır. Buna karşılık doğrudan doğruya seçimden çıkmayan ve bir kısmı genel oydan çıkmış organlarca dolaylı yoldan seçilen, bir kısmı ise genel oyla hiç bağlantılı olmayan birtakım organlar, meclis ile birlikte egemenliği kullanır hale gelmişlerdir. Parlamentonun seçtiği Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanının atadığı “kontenjan senatörleri”, doğal senatörler, Anayasa Mahkemesi, yüksek yargı organları, Milli Güvenlik Kurulu gibi kurumlar, egemenliğin kullanımını meclis ile paylaşmaktadırlar.

Böylece ulusal egemenlik anlayışındaki berraklık kaybolmuş, geçmişteki yanlış davranışlara duyulan tepki TBMM’nin sistem içindeki yerini sarsmıştır. Dolayısıyla meclis üstünlüğüne dayalı bir demokrasi anlayışı yerine, meclisteki çoğunluk iradesinin meclis dışındaki başka organlarca dengelendirildiği değişik bir demokrasi anlayışı gelmiştir (Soysal, 1987: 92).

Aslında 1924 Anayasası, hukuksal açıdan meclis üstünlüğünü öngören bir sistem getirmiş olmasına rağmen, uygulamada gerek tek parti döneminde gerekse çok partili dönemde bir partinin mecliste sürekli olarak çoğunluğu sağlaması nedeniyle, siyasal açıdan tamamen “yürütmenin üstünlüğü”ne dayalı yönetimler gerçekleşmiştir (Teziç, 1991: 140). Dolayısıyla yürütmenin hatalarının bedelini yasama yani TBMM ödemiş ve sistem içindeki üstün konumunu kaybetmiştir.

Başka bir deyişle 1961 Anayasasının egemenliğin kullanımına ilişkin bu düzenlemeleri sonucunda, seçilmiş yasama meclisi ile halk iradesi arasındaki özdeşlik terkedilmekte, ulus egemenliğinin kullanılmasına TBMM'nin yanısıra başka “seçilmemiş” yetkili organlar ortak edilmektedir. Bu durum, anayasa hukuku açısından, “yasama yetkisinin devredilemeyeceği ve gaspedilemeyeceği” ilkesinden belli bir uzaklaşma teşkil ederken, anayasa koyucunun seçilmiş parlamento çoğunluklarına karşı duyduğu güvensizlik, korku ve seçkinci-vesayetçi zihniyetini de simgelemektedir (Parla, 1993: 73).

Anayasa koyucu, DP iktidarının, temsili demokrasinin ana dayanağı olan “çoğunluğun yönetimi” ve bu ilkenin tamamlayıcısı olan “azınlığın haklarının çiğnenmemesi” ilkelerini bozarak gölgelemiş olmasını yanlış bir biçimde genellemiş ve sorumluluğu belli bir siyasal iktidara yakıştıracasına bu temel ilkelerin kendisini sorgulamıştır. Oysa çoğunluk ilkesi, “çoğunluğun despotluğu” demek değil, aksine temsili demokrasinin baş varsayıdır. Azınlık haklarını çiğneyen bir iktidar olayı yaşandığında yapılması gereken şey, çoğunluk ilkesinin kendisini reddetmek değil hukuk devletinin diğer anayasal güvencelerini işletmek olmalıdır. Sonuç, bu yanlış genelleme nedeniyle ulusun seçilmiş temsilcilerinden oluşan meclisin üstünlüğünün sona erdirilmesi olmuştur (Parla, 1993: 23-24).

1961 Anayasası ile “yasamanın mutlak üstünlüğü” döneminin kapanmasının doğal bir sonucu, “çoğunlukçu demokrasi” anlayışının da sona ermesidir. Çünkü meclisteki çoğunluk artık mutlak olarak egemen değildir. Bu anlayış yeni anayasa ile birlikte yerini “çoğulcu demokrasi” anlayışına bırakmıştır. Bunun anlamı, halkın yalnızca seçim dönemlerinde değil her zaman aktif siyasete katılabilmesi, çeşitli yollardan iktidarı etkileyebilmesi ve her türlü siyasal düşünce ve akımın toplumda varlığını sürdürebilmesidir. Halkın iktidarı çeşitli araçlarla her zaman etkileyebilmesinin sistem

açısından anlamı ise, “saf temsili demokrasi” rejiminden “yarı-temsili demokrasi” rejimine geçişi simgelemesidir (Tanör, 1986: 78-80).

Sonuç olarak 1961 Anayasası, Türk anayasacılığına birçok yenilikler getirmiş, özellikle temel hak ve özgürlükler açısından ileri adımlar atmıştır. Ancak öte yandan DP iktidarının egemenliğin kullanımı konusundaki yanlış uygulamalarını genellemiş ve TBMM’nin –dolayısıyla ulusun gerçek temsilcisinin- gücünü sınırlamış, başta yasama organı olmak üzere devletin tüm organlarını aşırı bir denge-fren sistemine tabi kılarak devletin adeta işleyemez duruma düşmesine neden olmuştur. Zaten 1961 Anayasasının yürürlükten kaldırılmasının en önemli nedeni de bu son özelliğidir.

D- 1982 ANAYASASI

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası⁸ da bir tepki anayasasıdır. Ancak ilk bakışta benzerlik gibi görünen bu özellik, aslında her iki anayasanın temel farklılık ve ayrılık nedeninin de özünü oluşturmaktadır.

1961 Anayasası, 1924 Anayasasının benimsediği, meclis çoğunluğu ile ulusal iradeyi eş tutan bütüncül egemenlik anlayışına ve bunun sonucu olarak da ortaya çıkan güçlü yasama ve yürütme anlayışına bir tepkidir. Başka bir deyişle 1961 Anayasasının kurucularını ilgilendiren sorun, antidemokratik iktidarların temsil ettikleri ulusal iradeyi kötüye kullanarak baskıcı bir yönetim kurmalarını önlemektir.

1982 Anayasası ise, temel olarak 1961 Anayasasının yasama ve yürütmeyi güçsüzleştiren bölünmüş egemenlik anlayışına ve onun sonucu olan güçsüz yürütmeye tepkidir. Diğer bir deyişle amaç “otoritenin temini”dir ve 1961 Anayasasının geneline hakim olan siyasal çoğulculuğu ve temel hak ve özgürlükleri her ne pahasına olursa olsun koruma gayreti, 1982 Anayasasında söz konusu otorite boşluğunun temel nedeni olarak algılanmış ve bu hususlar elden geldiğince sınırlanmaya çalışılmıştır (Tanör, 1986: 97-98).

Bununla birlikte her iki anayasa arasında, egemenliğin kaynağı ve kullanımı konularında çok büyük fark yoktur. Öyle ki temel felsefesi yukarıda açıklanan 1982 Anayasası, egemenlik kavramı üzerinde sefelinin öngördüğü anlayışı aynen benimsemiştir: “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Türk milleti, egemenliğini,

⁸ Kanun no: 2709; 5. Tertip Düstur, cilt XXII, s.3; Resmi Gazete, 9 Kasım 1982 – 17863 Mükerrer.

anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz (1982 - md: 6)”.

Buradan anlaşılması gereken şudur: Egemenliğin “kayıtsız ve şartsız oluşu”, bizzat egemenliğin kendisinin kayıtsız ve şartsız oluşu anlamına gelmez. Egemenliğin ulusa ait olduğu ve ondan başkasının böyle bir niteliğe sahip olmadığı anlamını taşır. Maddenin ikinci fıkrası ise, egemenliğin kullanılmasının kayıtlı ve şartlı olduğunu ve yetkili organlar eliyle kullanılacağını, bu bakımdan bir “yetki” olduğunu ortaya koymaktadır. Her türlü yetkinin anayasadan kaynaklandığını ifade eden son fıkra hükmüne göre ise, egemenliğin kullanılmasının kayıt ve şartı anayasadır. Dolayısıyla kaynağı ve aidiyeti açısından kayıtsız ve şartsız olan egemenlik, kullanım hakkı bakımından ise anayasa ile kayıtlı ve şartlı olan bir yetkidir.

Cumhuriyet anayasalarının tümünde görülen “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” hükmü, ulusal egemenlik teorisinin temel bir kuralıdır. Bu anlayış çerçevesinde temsil konusunda da teorik bütünlük korunmuş ve “TBMM üyeleri, seçtikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil bütün milleti temsil ederler” hükmü, tüm anayasalarda olduğu gibi 1982 Anayasasında da yer almıştır (1982 - md: 80).

80. maddedeki düzenlemenin yanında yasama organının, yalnızca seçimle oluşmuş tek meclise indirilerek Cumhuriyet Senatosu’nun kaldırılması, temsil kavramının özüne uygun bir düzenlemedir. Böylece “kontenjan senatörlüğü” ve “tabii senatörlük” önlenmiş, seçilmemiş ve dolayısıyla temsil yetkisini haiz olmayan kişilerin egemenlik hakkını kullanmalarının önüne geçilmiştir. Ancak bu düzenleme, temsil ilişkisindeki sakatlığı gidermek amacıyla değil, 1961 Anayasası dönemindeki devleti işlemez hale getiren siyasal istikrarsızlık ortamının bir daha yaşanmaması kaygısıyla yapılmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi temsili demokrasinin en saf biçimi 1924 Anayasasında uygulanmıştır. 1961 Anayasası “dilekçe hakkı (1961 - md: 62)”nı, “grev hakkı (1961 - md: 47)”nı ve “parlamentonun belirli şartlarda Cumhurbaşkanınca feshi (1961 - md: 108)”ni düzenleyerek, temsili demokrasiden yarı-temsili demokrasiye doğru bir kaymayı Türk anayasacılığına sokmuştur.

1982 Anayasası ise, “grev hakkı (1982 - md: 54)”nı oldukça sınırlamış, ancak “dilekçe hakkı (1982 - md: 74)”nı ve “parlamentonun belirli hallerde Cumhurbaşkanınca feshi (1982 - md: 116)”ni aynen kabul etmiştir. Ayrıca “Anayasa değişikliklerinin belirli hallerde halkoyuna sunulması (1982 - md: 175)” prensibini de düzenlemiştir. Dolayısıyla 1982 Anayasası, 1961 Anayasasındaki yarı-temsili demokrasi sisteminin yanına, “yarı-doğrudan demokrasi” sisteminin de bir ilkesini getirmiştir. Böylece 1982 Anayasasındaki temsil anlayışı, “temsili demokrasi”, “yarı-temsili demokrasi” ve “yarı-doğrudan demokrasi” sistemlerinin unsurlarını içeren karma bir yapı ortaya koymuştur.

SONUÇ

Siyasal egemenlik kavramının içeriği ve anlamı açısından, İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemleri, zaten tanımları gereği birbirinin tam karşıtı konumdadırlar. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişin egemenlik bağlamında kırılma noktası 23 Nisan 1920 tarihidir. TBMM’nin ortaya çıkmasıyla birlikte, egemenliğin gerek kaynağı ve sahibi gerekse kullanımı konularında radikal bir dönüşüm yaşanmış, İmparatorluğun monarşik egemenlik anlayışından Cumhuriyet’in halk/ulus egemenliği anlayışına geçilmiştir.

Diğer yandan Cumhuriyet döneminin egemenlik anlayışında da, anayasal dönemler bağlamında önemli değişimler yaşanmıştır. Daha açık bir deyişle Cumhuriyet döneminde klasik liberal demokrasi kuramı çerçevesinde başlıca iki anlayış ve buna uygun düşen iki tür anayasacılık akımı görülmektedir. Bu iki akım egemenlik, temsil ve katılım gibi temel konularda belirgin çizgilerle birbirinden ayrılmaktadır.

1921 ve 1924 Anayasalarının uygun düştüğü birinci anlayış, “saf ulusal egemenlik ve temsili demokrasi” taraftarıdır. Bu anayasalar, “olağan yollar”dan hazırlanan; egemenliğin kullanılmasını yalnızca yasamaya, yani ulusun seçilmiş gerçek temsilcilerinden oluşan parlamentoya bırakan; tümüyle meclis üstünlüğüne dayanan; ulusun egemenliğin kullanımına müdahalesini seçim dışında benimsemeyen ve dolayısıyla da daha sınırlı bir katılım ve “çoğulculuk”tan çok “çoğunluk yönetimi”ni kabul eden metinlerdir. İkinci anlayışa uygun düşen 1961 ve 1982 Anayasaları ise “olağandışı yollar”dan hazırlanan; anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesine dayanan; egemenliğin kullanılmasını çeşitli devlet organları arasında paylaştıran ve

bunlar arasında bir denge ve kontrol sistemini yani “kuvvetler ayrılığı” ilkesini benimseyen; ulusun seçim dışında da iktidara müdahalesine izin veren; siyasal katılım ve çoğulculuk ilkelerini genellikle öngören; temsil konusunda da birden çok anlayışı bünyelerinde barındıran belgelerdir.

KAYNAKÇA

ALDERSON, Anthony Dolphin (1998). *Osmanlı Hanedanı*, (çev.Şefaettin Severcan), İstanbul: İz Yayıncılık.

ATATÜRK, M. Kemal (2004). *Nutuk*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını.

ERGİL, Doğu (1981). *Milli Mücadelenin Sosyal Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.

KARATEPE, Şükrü (1993). *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İstanbul: İz Yayıncılık.

KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref (2000). *Türk Anayasa Metinleri*, 2. Basım, İstanbul: İş Bankası Yayınları.

MUMCU, Ahmet (1969). *Osmanlı Devleti'nde Siyaseten Katl*, Ankara: AÜHF Yayını.

ÖZBUDUN, Ergun (1992). *Türk Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Ankara: Yetkin Yayınları.

ÖZCAN, Abdülkadir (1982). "Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi ve Nizam-ı Alem İçin Kardeş Katli Meselesi", İstanbul: İÜTD, sayı 33.

PARLA, Taha (1991). *Türkiye'de Anayasalar*, İstanbul: İletişim Yayınları.

PARLA, Taha (1993). *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, 2.bsm., İstanbul: İletişim Yayınları.

ROUSSEAU, Jean Jack (1984). *Toplum Sözleşmesi*, (çev.Vedat Günyol), 2.bsm., İstanbul: Adam Yayınları.

SOYSAL, Mümtaz (1987). *Anayasa'nın Anlamı*, 7.bsm., İstanbul: Gerçek Yayınları.

TANÖR, Bülent (1986). *İki Anayasa (1961-1982)*, İstanbul: Beta Yayınları.

TEZİÇ, Erdoğan (1991). *Anayasa Hukuku*, 2.bsm., İstanbul: Beta Yayınları.

TURHAN, Mümtaz (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır: DÜHF Yayını, no:9.

Türkiye Tarihi-4 (1992), (edit. Sina AKŞİN), İstanbul: Cem Yayınları.