

## **TÜRKİYE'DE ANAYASALAR: TARİH, İDEOLOJİ, REJİM 1921-2016**

Taha Parla (2016), Metis Yayınları,  
212 sayfa, ISBN: 978-605-316-048-9

Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu (2016), İletişim Yayınları,  
296 sayfa, ISBN: 978-975-05-1985-7

Türkiye’de siyasal kurumların gelişimini, Batı ile “karşılaştırmalı” bir biçimde, “yoklar tarihi” olarak okuyan ana-akım sosyolog ve siyaset bilimciler, Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras alınan devlet geleneğinin ve bunun “çevresi”ndeki ilişkilerin ülkedeki siyasal yaşamı günümüze değin biçimlendirdiğini ileri sürmektedir.<sup>1</sup> Halbuki Türkiye’de devletin; mutlak, donuk, maddi tarihsel gelişmelerden ve sınıflar arasındaki-içindeki mücadelelerden bağımsız bir kendiliğindelik (*entity*) olmadığını en somut göstergelerinden birisi, Batı’daki gibi *var olan* Anayasalcılık hareketi ve onun ürünü/sonuç metinleri olan anayasalardır. En basit tanımıyla, modern devletin yapısını ve toplumla olan ilişkilerini ödev-görev/haklar-yasaklar bağlamında çerçevlendiren siyasi-hukuki metinler olan anayasalar, Osmanlı’dan günümüze nicel (1876-1921-1924-1961-1982)<sup>2</sup> ve nitel özellikleriyle (katı/yumuşak-âdem-i merkezîyetçi/merkezîyetçi-özgürlükçü/güvenlikçi) “toplumsal ilişkilerin bir biçimi olan devlet”in de değiştiğini belgelemektedir.

Türkiye’de yeni anayasa tartışmalarının yoğun bir şekilde yapıldığı bu günlerde çıkan iki kitap, ilgili tartışmalara ışık tutacak niteliktedir: Taha Parla’nın ilk basımı 1991 yılında yapılan “Türkiye’de Anayasalar” kitabı, 2010 Referandum’u ve Başkanlık Sistemi’ne ilişkin iki yeni yazı ile güncellenerek

---

1 Söz konusu yaklaşımı sorgulayan bir çalışma için bkz. Demet Dinler (2009), “Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi”, *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, (9): 17-54.

2 Sadece yeniden yapılan/yazılanlar değil, anayasa değişiklikleri de hesaba katıldığında, Türkiye’nin anayasa geçmişi için “değişmeyen tek şeyin değişim olduğu” görülecektir.

yeniden basılırken; İbrahim Ö. Kaboğlu'nun derlediği ve katkıda bulunduğu "Türkiye'nin Anayasa Gündemi" adındaki yeni kitap, anayasa, rejim ve hükümet modeli etrafında dönen soru(n)lara ilgili alanda çalışmaları bulunan akademisyenlerin verdiği yanıtlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte; adı geçen iki yazarı ve eserlerini belirleyen en önemli ortak nokta; Türkiye'deki anayasa incelemelerinde toplumsal mücadeleler/ideolojiler/siyasal partilerle birlikte uluslararası konjonktürü de göz önünde bulunduran ve dinamik bir analiz imkânı sağlayan "Siyaset Bilimi Yaklaşımı"nın<sup>3</sup> temsilcileri olmasıdır.<sup>4</sup>

Yukarıda değinilen devlet geleneğini tartışmasını, iktisadi/sosyal/kültürel kimi sürekliliklerin tabiatıyla olduğunu fakat Cumhuriyet döneminde devlet yapısı ile siyasal kuram ve kurumların kökten değiştiğini söyleyerek geride bırakan Taha Parla, kitabına 1921 Anayasası ve 1923 Değişikliği ile başlamaktadır. Yazara göre; 1921 Anayasası, Türkiye'de "parlamentar meşruiyeti" ya da diğer ismiyle "yasama üstünlüğünü" meclis hükümeti sistemi aracılığıyla kurmuştur. Dahası '21 Anayasası, Cumhuriyeti, iktidarın kaynağını kayıtsız şartsız halk ve onun temsilcilerinden aldığı teslim etmekle *de facto* kurmuş; 29 Ekim 1923'te yapılan değişiklik, mevcut durumu *de jure* açıklığa kavuşturmuştur. Parla, bu tarihten sonra yapılan anayasalarla birlikte, yasamanın üstünlüğünü yürütmeye bırakmaya başladığının altını çizmektedir. Bir önceki metne göre yürütmenin "görünür" hale geldiği ve yerel yönetimlere tanınan hakların sonrasında '61 ve '82 Anayasalarınca da benimsenen "yetki genişliği" kavramı ile ortadan kaldırıldığı 1924 Anayasası, yargı organına ilişkin düzenlemeler ve kimi temel hak ve özgürlükleri içerse de, yazara göre,

3 Türkiye'de anayasalcılık ve anayasa araştırmalarında hâkim olan üç metodolojik yaklaşım bulunmaktadır. Kısaca özetlenirse: *Birincisi*, "Hukuk bilimini yürürlükteki hukuka, yürürlükteki hukuku da hukuk bilimine hapseden" ve bunun sonucunda anayasayı (politik toplumun önemli bir bileşenini/parçasını) ve sivil toplumu birbirlerine dışsallaştıran "Pozitivist Yaklaşım"dır. *İkincisi*, yine pozitivist araştırma yaklaşımının ilkelerini takip eden fakat tarihe olan vurgusuyla ondan ayrılan "Anayasal Düzen Yaklaşımı"dır. *Üçüncü* ve sonuncusu da, devleti ve toplumu organik bir bütünlük içerisinde kavrayan, araştırma nesnesi ve konusuna ilişkin parçaların birbiriyle ve bütünlükle olan ilişkilerini hem parçada hem de bütünde gören, bu özelliğiyle pozitivist yaklaşımın dar kalıplarını kıran, diyalektiğiyle de düzen yaklaşımının tarihselliğinin hakkını veren "Siyaset Bilimi Yaklaşımı"dır. Türkiye'deki anayasa incelemelerine yöntem perspektifinden bakan kapsamlı bir makale için bkz. Gökhan Atılgan (2015), "Diyalektik Bir Anayasa İncelemesi İçin Çerçeve Girişimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70 (1): 65-110.

4 Elbette ki Kaboğlu'nun derlediği çalışmada, farklı yaklaşımları benimseyen akademisyenler bulunmaktadır. Yine de bir bütün olarak değerlendirildiğinde; kitap, siyaset bilimi yaklaşımının sorgulayıcı/eleştirel özelliğiyle öne çıkmaktadır.

1927'den 1950 yılına değin hüküm ifade etmemiş; Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ile devlet özdeşleştiğinden, partinin tüzük ve programı ülke siyaseti ve devletin işleyişinde temel prensipler olarak kullanılmıştır. Zira 1927 tarihi CHP'nin mecliste tam kontrolünü sağladığı III. TBMM Dönemi'ni işaret etmekle birlikte, partinin ideolojisini temsil eden Altı Ok'un 1937'de anayasa dâhil edilmesi parti-devlet özdeşliğinin somut göstergelerinden birisidir.<sup>5</sup>

Söz konusu bu siyaseti ve siyasal yapılanmayı, Kemalist ilkelerin (özellikle halkçılık) hâkim olduğu “Solidarist Korporatizm” olarak tanımlayan Parla; ne liberal atomistik bireyin ne de Marksist çatışmacı sınıfın olduğu fakat meslek gruplarının birbirlerinin tamamlayıcısı görüldüğü ve toplumun Durkheim'cı bir şekilde organik bir bütün addedildiği bir düzene işaret etmektedir. Türkiye'deki anayasaları ve ilgili siyasal süreçleri bu çerçeveden inceleyen yazar, korporatizmin solidaristik (dayanışmacı) ve faşist/faşızan iki türü olduğunu belirtmekte ve 1961 Anayasası'nı “İlımlı Dayanışmacı Korporatizm”in, 1982 Anayasası'nı da “Faşızan Korporatizm”in karakterize ettiğini söylemektedir. Şöyle ki; '61'de kişi ve grupların ödevleri topluma karşı sayılmışken, '82'de söz konusu ödevlerin muhatabı, metnin değişmemiş ilk halindeki ismiyle “kutsal devlet”tir. Yine bu çerçeveden anlamlandırılabilir ve ithal ikamecilikten dışa dönük ihracat stratejisine geçişi ve neoliberal zihniyeti yansıtan önemli bir değişiklik, sosyal haklarda görülmektedir: '61 metni söz konusu haklar bakımından ilklere sahip olması ve bu hakları görece geniş tutmasıyla öne çıkmaktadır ve devletin bu konudaki ödevine sınır olarak “iktisadi gelişme ve mali yeterliliği” göstermektedir. '82 metni ise, “istikrarın korunmasını gözetmeyi” de ekleyerek sınır çizgisini kalınlaştırmakla kalmayıp yaklaşımı da değiştirmekte, “devletin verebileceği” sınırı, “vatandaşın isteyebileceği” sınıra çekmektedir.

1961 Anayasası'nın, biçimi ve içeriğiyle '82'ye kıyasla daha demokratik olduğu aşikâr olmakla birlikte, Parla, bu gerçeğin '61 fetişizmi'ne dönüşmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Nihayetinde '61; yasama üstünlüğünden yürütme üstünlüğüne geçişin belli başlı adımlarından birisidir ve askerinin devlet yönetimine müdahale etmeye başladığı önemli bir özgül uğrağı temsil etmektedir. Parla, söz konusu bu durumu şu çarpıcı tespitle anlatmaktadır: Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık/Bakanlar Kurulu'nun yanında, askeriye “Yürütmenin Üçüncü Başı” konumundadır. Zira siyaset kurumuna *de facto* etkisinin yanında anayasada idare kısmının altında

5 Parla, ayrıca 1935 tarihli CHP Tüzüğü'nün 95. maddesini alıntulamaktadır: “*Parti, kendi bağrından doğan hükümet örgütü ile kendi örgütünü tamlayan bir birlik tanır.*”

düzenlenmesi gereken askeri bürokrasi kendisine idareden ayrı ve üstün bir yer bulmuştur ki anayasal bir kurum olan Milli Güvenlik Kurulu (md. 118) ve yargıdaki “anlamsız” bir bölünmeyi işaret eden Askeri Yargıtay (md. 156) ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (md. 157) bunun en somut göstergelerindendir. Bununla birlikte; Parla’nın karşılaştırmalı bir şekilde dikkat çektiği konu, ‘82’in, ‘61’in görece demokratikliğine sınır koyan 71-73 askeri muhtıra değişikliklerinin de ötesine gittiği, yürütmeyi görev olmanın yanında ilk kez bir yetki olarak da tanımlayıp Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na yasama aleyhine önemli bir politik güç aktardığıdır. Haklar ve özgürlüklerin kısıtlanması konusunda “eline su dökülemeyecek” olan ‘82 Anayasası’nın neredeyse yarısı “onarımdan” (*amendment*) geçtiği halde, Parla, kitabının anayasa değişikliklerine ayırdığı bölümünde, ağırlıklı olarak hükümetlerin popüler rıza üretmek için kullandığı ve eşanlı olarak AB’ye tam üyelik için yapılan bu değişikliklerin devletin yapısına dokunmadığını ve anayasanın “tadile değil tebdile muhtaç” olduğunu vurgulamaktadır. 2010 Referandum ile birlikte yapılan yargıya ilişkin değişiklikleri eleştiren Parla, söz konusu değişikliklerin formel mantığı uzantısının başkanlık sistemi olduğunu referandumdan önce söyleyerek, bugünkü tartışmalar bağlamında, öngörüsünde de haklı çıkmaktadır.

Başkanlık sistemi tartışmasına ayrılan kitabın son bölümündeysen, Parla, konuyla ilgili Türkçe yazında pek görülmeyen sert ve temel bir eleştiri yapmaktadır:<sup>6</sup> “*Liberal kapitalist devletin tipik temsili demokrasi organizasyonu olan parlamenter sistemden aşırı/uç sapma faşizmler ise, ara sapanın da (..) prototip ABD başkanlık sistemi olduğunu söyleyeceğim.*”, diyen yazar, ABD’deki örnekten esinle kurulan diğer başkanlık sistemlerini “başkanlıkçı ve başkancı rejimler” olarak adlandırmakta ve bunları “kişisel diktatörlük ve despotluktan bir önceki istasyon” olarak tanımlamaktadır. Başkanlık sisteminin neredeyse “ideal tip”i olarak gösterilen ABD’deki uygulamayı da yine ABD’li siyasetçilere ve siyaset bilimcilere göndermelerle eleştirmektedir. Örneğin yazar; ABD Dışişleri eski bakanlarından William Seward’ın, “*Dört yıl için bir kral seçeriz ve ona belirli sınırlar içinde mutlak güç veririz; o da bunları kendine göre yorumlar.*” sözünü alıntulamakta ve

6 Konuya sadece hukuki perspektiften bakanlar (pozitivist yaklaşım) güçler ayrılığına dayanan denge ve fren mekanizmasındaki aksaklıklara ve bunun sonuçlarına ilişkin bir eleştiri getirirken, geçmiş ve siyasal kültüre odaklananlar (anayasal düzen yaklaşımı) ABD tarihinin ve toplumunun özgüllüğüne atıfta bulunarak diğer başkanlık rejimlerinin bunlara sahip olmadığından (“yoklar tarihi”) bahisle bir eleştiri ortaya atmakta ve sosyal bilimlerin doğasına aykırı bir biçimde “tek-nedencilik” yapmaktadır.

özellikle savaş durumlarında ve dış ilişkilerde başkanın politik gücünün çok arttığını, dengelenmesi ve frenlenmesinin de zorlaştığını belirtmektedir. Dahası ayrı ve bağımsız yargı erkini temsil eden Anayasa Mahkemesi de, yönetime ilişkin pek çok konuya siyasi bir mesele olduğundan bahisle kayıtsız kalmaktadır. Zaten biçimsel bir anayasal kurgu olan güçler ayrılığı da, denge-fren sistemi ile olan çelişkili ilişkisinden ötürü herhangi bir işlevselliğe sahip değildir. Kısacası, Parla, yasamanın üstünlüğünü demokrasi ile eşdeğer tutmakta ve yürütmenin üstünlüğüne meyleden hiçbir hükümet modelini demokratik yönetim ile bağdaştırmamaktadır. Böylelikle başkanlık sistemini geniş bir kuramsal perspektiften, çoklu gerekçelere dayandırarak eleştirmektedir.

Türkiye'deki anayasa tartışmalarına ilişkin farkındalık ve bilinç yaratmak için amacıyla Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği'nin inisiyatifiyle Kaboğlu tarafından derlenen "Türkiye'nin Anayasa Gündemi" adlı kitap, 66 soru üzerinden ilgili akademisyenlerin yazdığı yanıtlardan oluşmaktadır.<sup>7</sup> Fiili başkanlık sistemine geçme iddiasının araştırıldığı soruda Levent Köker, Anayasa'nın 6. maddesini (*Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.*) hatırlatarak, Cumhurbaşkanının kendisini cumhurbaşkanı yapan anayasadan kaynaklanmayan yetkilerle donatamayacağını altını çizmekte ve bunun çelişkili olduğu gibi hukuk-dışı olduğunu da vurgulamaktadır. Söz konusu iddia ancak siyasi, konjonktürel bir söylem olarak değerlendirilebilir.

Siyaseten daha istikrarlı ve ekonomik kalkınmaya daha açık olduğu iddia edilen başkanlık sisteminin performansının değerlendirildiği soruda Şule Özsoy Boyunsuz, en kötü parlamenter sistemin başkanlık sisteminden daha iyi olduğunu ortaya koymaktadır. Şöyle ki; 1946-1999 yılları arasında yapılan bir araştırmaya göre, her 23 başkanlık sisteminden 1 tanesi diktatörlüğe dönmüşken, bu oran parlamenter sistemler için 1/58'dir. Dahası ekonomik kriz dönemlerinde parlamenter sistemlerin demokraside kalma oranı, ekonomik büyüme dönemlerinde başkanlık sistemlerinin demokrasiyi sürdürme oranıyla aynıdır. Diğer bir deyişle, krizde dahi olsa bir parlamenter rejim başkanlık sistemi ile aynı demokratik performansı sergilemektedir. Öyleyse sorun, Türkiye'de sistem değişikliğinden çok, parlamenter yapının nasıl iyileştirileceğine ilişkindir. Bu soru hakkında yazan Kaboğlu, üç temel başlıkta parlamenter sistemin nasıl etkili kılınacağını anlatmaktadır: *Birincisi*,

7 Bir önceki kitaba ilişkin yazılanlar dolayısıyla tekrara sebebiyet vereceği ve inceleme yazısının kapsamını da aşacağından, burada kitaptan kimi sorular seçilerek değerlendirilmiştir.

parlamentonun görev ve yetkilerini özerk bir biçimde kullanabileceği bir yapılanma gerekmektedir. Buna yönelik olarak, yasama faaliyetinde bakanlar kurulundan gelen tasarılar yerine meclisten kaynaklanan yasa tekliflerinin öne geçmesi, bakanlar kurulu üyelerinin yasama faaliyetinden çekilmesi ve meclisin hükümeti denetleme yollarının güçlendirilmesi yapılması gerekenlerden bazılarıdır. *İkincisi*, meclise giden yolların ilgili hak/özgürlükler, seçimler ve siyasal partiler bağlamında da demokratikleştirilmesi lazımdır. *Üçüncüsü*, yasamanın da yasama-dışı/ötesi denetimi geliştirilmeli, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay gibi kurumlarla birlikte uzman kuruluşların ve üniversitelerin söz konusu denetimde oynadığı rol geliştirilmelidir.

Kitapta dikkati çeken diğer bir soru, muhalefetin haklarının da anayasada sayılması gerektiğine ilişkindir. Bundan önce incelenen kitapta Parla'nın da vurguladığı gibi, Türkiye'de niceliksel/sayısal çoğunluk niteliksel bir çoğunlukçuluğa dönüşmektedir. Herkesi temsil ettiği varsayılan "milli irade" ile çoğunluğun iradesinin özdeşleştirilmesin yanlış olduğunu belirten, Didem Yılmaz, kimi devletlerin "muhalefet-in haklarını" anayasada düzenlendiğini ve 1958 Fransa Anayasası, 1978 Portekiz Anayasası, 2011 Fas ve 2014 Tunus Anayasaları gibi örneklerin bulunduğunu söylemektedir. Muhalefet haklarının anayasa düzleminde sayılmasının, çoğulculuğa da anayasal güvence getireceğine işaret eden yazar, muhalefet hakları konusunda şu noktaların altını çizmektedir: Yasama organındaki konuşma sürelerinden, yine yasama komisyonlarına başkanlık etmeye ve muhalefetin verdiği önergelerin görüşme usullerine değin bu haklar, içtüzükte değil, anayasada düzenlenmelidir. Bununla birlikte; muhalefetin, medyayı etkin kullanmasının imkân ve yollarıyla birlikte yargı organlarına üye seçiminde etkili olması ve devlet yardımlarından faydalanmasının da anayasal güvenceye kavuşturulması gerekmektedir. Kitabın sonundaysa, anayasaların "toplumların özgeçmişi" olduklarını söyleyen Kaboğlu, anayasa yapımında üç temel izlekten bahsetmektedir: Zaman, mekân ve içerik. Zaman bağlamında; yeni bir anayasa 1921'den '82'ye eski anayasaların tarihsel birikimini yansıtmalı fakat onlar gibi olmamalı, çağdaş hukuksal gelişmeleri de içermelidir. Mekân bağlamında; ülke/çevre-insan-devlet ilişkileri içerisinde, Türkiye'nin kimlik, laiklik ve yönetime ilişkin tartışmalarına evrensel anayasal yanıtlar getirilmelidir. İçeriği ise, iktidarın hukukla sınırlandırılmasına yönelik emredici kuralların, ilgili kurumların ve denge mekanizmalarının oluşturması gereklidir ki "Türkiye toplumunun özgeçmişine çağdaş bir sayfa eklenebilsin."

Sonuç olarak, N. Bobbio'nun "Demokrasi ve Diktatörlük" kitabında söylediği gibi "*Siyasal düşüncenin bütün tarihi, en iyi yönetim biçiminin ne olduğuna ilişkin tartışmalarla bilmecelenmiştir ve bu tartışma bağlamında sürekli yenilenen tema, demokrasi karşıtlığı ya da taraftarlığı argümanıdır.*"

Demokrasi tarihini karakterize eden en önemli gelişme de, yasamanın yürütme, diğer bir deyişle parlamentonun hükümdar ve diğer yöneticiler karşısında güçlenmesi; yasama faaliyetiyle oluşturulan ve yargı erki tarafından uygulanan ve geliştirilen hukukun da yönetimin aracı olmaktan çıkıp yönetimin çerçevesi haline gelmesidir. Türkiye’de yeni anayasa düzleminde yapılan yönetim/hükümet sistemi tartışmalarında turnusol kâğıdı işlevi görecektir bu tarihsel gerçek göz önünde bulundurulduğunda, politik gücün ve yetkilerin yasamadan yürütmeye aktarımı çabası iyi yönetim anlamında doğru bir tercih olmadığı gibi, demokrasi adına da gerçekleştirilemeyecek bir girişimdir.

**Dr. İsmail Cem Karadut**  
Dumlupınar Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi