

## YENİ BİR ANAYASAYA DOĞRU

Doç. Dr. Burhan KUZU\*

### I. GENEL OLARAK

21. yüzyılın ayak seslerinin artık duyulduğu şu günlerde, gönül isterdi ki böyle bir başlık altında tartışma olmasaydı. Gelişmiş ve Anayasa meselesini halletmiş bir devlet olmalıydık. Ne var ki 150 yıldır bu memleket hep Anayasa tartışması ile meşgul edilmiş ve hiçbir neticeye de varılamamıştır. 1808 Senedi İttifak, 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu, 1876 Kanunu Esasisi, 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunları, 1961 Anayasası ve nihayet 1982 Anayasası. Tabii ki bu Anayasalarda zaman zaman yapılan değişiklikler mevcuttur. ABD ise aynı süre içinde tek Anayasa ile yönetilmiştir. Ancak 30 defa değişikliğe uğramıştır. Amerikalılar bu değişikliklere "değişiklik" bile demiyor "düzeltme" diyorlar. Fransa da 11 yazılı Anayasa eskitmiştir. İngilizlerin ise hiç yazılı Anayasaları yoktur; gelenek ve göreneklerle işlerini yürütüyorlar. Fransızlar "güçlü yürütme" esasına dayanan ve yarı başkanlık sistemini kabul eden 1958 De Gaulle Anayasası ile ancak siyasi istikrara kavuşmuşlar. Almanlar orta bir yol bularak çözüm aramışlar; İtalyanlar ise hükümet krizleri ve koalisyonlarla da olsa işlerini yürütmeye çalışıyorlar.

Görülüyor ki, Batı Demokrasileri şu veya bu şekilde Anayasa Problemlerini halletmiş durumdadır. Acaba bizim bu sorunu hala halledemeyişimizin nedeni ne olabilir? Bize böyle geliyor ki temelde bir yanlışlık yapılıyor. Bu yanlışlığı hep birlikte bulmak zorundayız. Bir defa Anayasalarımız aşağıdan yani halktan gelen bir hareketle değil yukarıdan gelen bir hareketle oluşturulmuştur; adeta "empoze" Anayasadır. İlk Anayasamızdan başlayarak tahlil edelim : 1876 Kanunu Esasisi Mithat Paşa ve arkadaşlarınınca hazırlanmış ve II. Abdülhamit Han'a kabul ettirilmiştir; vatandaşın haberi bile yoktur. Nitekim Celal Nuri Bey bu durumu şöyle ifade ediyor "Kanunu Esasinin halk için Avcılık Nizamnamesinden pek farkı yoktu"<sup>1</sup>. Nitekim bu hareketin öncüsü olan Mithat Paşa'nın bütün ümitlerine rağmen kendisi sadrazamlıktan ikinci defa uzaklaştırılarak memlekette sürüldüğü zaman, kendisinin arkasında olduğunu var sandığı ve güvendiğini söylediği halk bir reaksiyon göstermemiştir. Keza, Mebusan Meclisinin

\* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Öğretim Üyesi

<sup>1</sup> TUNAYA, T.Z., Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, 3. bası, İstanbul 1975, s. 252.

önce dağıtılması, sonra tatili de yine halkın hiçbir tepkisi ile karşılaşmamıştır. Kısacası, Kanunu Esasının yapılması mevcut siyasi sistemde köklü bir değişiklik yapamamıştır. Bu Anayasa ve Meşrutiyet uykusundan birden bire uyanan etrafına şaşkın şaşkın bakan, ne yapmak istediğini birden bire kestiremeyen ürkek ve çekingen bir kitle ile karşı karşıya bulunuyordu.

1921 ve 1924 Anayasaları ise ülkenin "ya istiklâl ya ölüm" parolasının hakim olduğu dönemde yapıldığından, varlık-yokluk mücadelesi veren bir toplum Anayasa tartışmaları ile uğraşamazdı. Kaldık ki, tek parti ve şef yönetiminde tartışma yapılmasının tehlikesini gözardı edemeyiz. Muhalefet sürekli sindirilmiştir. 1925 ve 1930 da yapılan çok partili siyasi hayata geçiş teşebbüsleri de engellenmiştir. Öyle ki 1938 tarihli ve 5330 sayılı Beden Terbiyesi Kanunu<sup>2</sup> ve bu yönde çıkarılan 1940 tarihli Kararname<sup>3</sup> ile vatandaşlar "spor yapmakla" yükümlü tutulmuştur. Buna göre 12-45 yaşlarındaki erkeklerle, 21-30 yaşları arasındaki kız ve kadınlar haftanın 7 gününde en az 4 saatlik beden eğitimi yapmakla mükelleftir. Bunun için spor kulüpleri kurulmuş, gençler kulüplere gitmek ve boş zamanlarında spor yapmak zorundadır. Böyle bir zihniyet ancak tek parti sisteminde görülebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu Kanunu 1965' de iptal etmiştir.<sup>4</sup> Seçimlerde uygulanan "açık oy-gizli tasnif" esaslı seçimleri göstermelik kılmıştır. Tartışmalı 1946 seçimlerini takiben Türkiye'de yeni bir dönemi başlatan 1950 seçimleri "Beyaz İhtilâl" sayılmıştır.

1950-1960 dönemi Türk siyasi tarihinde en çok tartışılan dönemlerden birini oluşturmaktadır. O dönemin Cumhurbaşkanı ve Başbakanını dipçikle iktidardan uzaklaştıran Asker aynı kişileri naaşı önünde değişik tarihlerde saygı duruşunda bulunmuştur. Şimdi bunun hangisi doğrudur ? Şu kesindir ki bunun biri yanlıştır. Şu halde Türkiye "Siyasi zikzaklar" ülkesidir. Yapılan hatalar nasıl giderilecek ?

## II. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

27 Mayıs 1960 ihtilâli ve onun akabinde yapılan 1961 Anayasası bir tepki Anayasası ve yeni açılan dönem bir tepki dönemi niteliği taşıyordu. Bu tepkinin izlerini 1961 Anayasasının kurduğu kuvvetler dengesinde görmek mümkündür. Yürütme Organına zayıf bir statü verilmiştir. Zira, 1950-1960 yılları arasında hep kuvvetli icradan şikayet edilmişti. Halbuki, zayıf bir yürütme anlayışı devlet işleyişinin düzenlenmesinde batı ülkelerindeki son gelişmelere ve özellikle toplumumuzun devlet anlayışına uymuyordu. Gerçekten Batıda artık kuvvetli bir icra organının hak ve hürriyetler için bir tehlike oluşturacağı kabul edilmektedir.<sup>5</sup> Oysa, 1961 Anayasasının sistemi içerisinde yetkileri kısılmış, ona yetki vermekle adeta kıskançlık gösterilmiştir. Zira, icraya yetki verildiğinde onun bu yetkileri daima kötüye kullanabileceğinden hareket edilmiştir.

<sup>2</sup>Bkz. RG. 16.7.1938 - 3961.

<sup>3</sup>Bkz. RG. 17.4.1940 - 4487.

<sup>4</sup>Bkz. E. 1963/152. K. 1964/66, E. 3.11.1964 Amko, sy. 2 s. 246.

<sup>5</sup>ALDIKAÇTI, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982, s. 142, 1961 Anayasası hazırlanırken, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün hazırladığı tasarı Batı ülkelerindeki genel eğilime uygundu. Bkz. ALDIKAÇTI, O., s. 142. Bu tasarrın metni, için bkz. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Ankara 1960.

Yürütme Organına tanınan bu zayıf statü sonucu idari mekanizma işlemez duruma gelmiştir. Kuvvetlerarasında bozulan denge 1971 ve 1973 de yapılan değişiklikler ile de düzeltilenmemiştir. Nisbi Temsil esasına dayanan seçim sistemi sonucu Koalisyonlar ülkeyi perişan etmiştir. Sebebi ne olursa olsun memlekette 1970-80 arasındaki 10 yıl içinde 12 Hükümet değişmiş.<sup>6</sup> Bu durumun 12 Eylül 1980'e gelinmesinde büyük payı vardır.

### III. 1982 ANAYASASI

1982 Anayasası yürütme organına gereken önemi vermiş; parlamenter rejimin gereği olan kuvvetlerarası eşitlik ve denge prensibine uyulmuş ve böylece yürütme organı gerçek statüsüne kavuşturulmuştur. Anayasanın muhteva bakımından en dikkat çeken yönü "güçlü yürütme" esasını benimsemiş olmasıdır. Bundan geriye dönüş olmamalıdır. Bu çağdaş bir yaklaşımdır.<sup>7</sup>

Yasama organı karşısında düzenleyici işlem yapma yetkisi bakımından güçlendirilen yürütme, kendi içinde de güçlendirilerek Cumhurbaşkanına yeni bir statü tanınmıştır. 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkileri bir tek madde (md.104) halinde toplamıştır. Bu tür bir düzenlemenin şekle ilişkin bir özelliği ve amacı vardır. Gerçekten bu maddeyi okuyan, sanki Cumhurbaşkanının yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını karıştırıyor zanneder. Bu tür bir düzenlemenin sistematik kolaylıktan öte "psikolojik etki" oluşturmak amacıyla yönelik olması da kuvvetle muhtemeldir.<sup>8</sup> Böylece bu yetkileri toplu olarak görenler 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına çok önemli bir yer ayrıldığı izlenimine kapılacaktır.

Şunu da belirtelim ki 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına verilmiş bazı yeni yetkilere rağmen, yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya<sup>9</sup> ve aktif bir şekilde kaulması pek mümkün değildir. Ancak, bu durum Cumhurbaşkanının kararsızlık ilkesine tam olarak uyulması şartı ile böyledir. Belli bir çoğunluğun liderliğinden parti genel başkanlığından ve aktif başbakanlık makamından, sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı makamına gelmesi durumunda bazı zorluklar çıkacağı ortadadır.<sup>10</sup>

1982 Anayasası Başbakanı da Hükümet içinde belli ölçüde bir ağırlık tanımış, ona "eşitler arasında birinci" rolü vermiştir. Keza, rasyonelleştirilmiş parlamenterizm biçiminde ifade edilen görüşe uygun olarak da yine yürütmeye işlerlik kazandırmak için yasama organına da aktif bir çalışma prosedürü kazandırılmak istenmiştir.

Anayasa Yürütme Organını güçlendirirken bir taraftan da hak ve hürriyetlerde bazı kısıtlamalar yapmıştır. Oysa, yürütmeyi güçlendirirken devlet otoritesi ile özgürlükler

<sup>6</sup>İLİCAK, N. "Anayasa ve Seçim Semineri", Tercüman Gazetesi, 23.4.1980.

<sup>7</sup>SOYSAL, M., 100 soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul 1986, s. 361.

<sup>8</sup>Ibid, s. 319

<sup>9</sup>TEZİÇ, E., Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Sorumsuzluğu. M.Ü. Kamu Hukuku Bülteni, Şubat 1990 sy. 2, s. 6.

<sup>10</sup>KUZU, B., 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990, s. 299.

arasında kurulmuş olan dengeleri çok fazla bozmamak da çağımızın bir başka gereğidir.<sup>11</sup> Esasen, yürütmenin güçlendirilmesi ile de özgürlüklerin sınırlanması anlamına gelmez. Yoksa yürütmeyi güçlendirirken hak ve hürriyetleri kısma yolunu seçmek basit bir çözüm olur. Zira, asıl başarılı çözüm yürütmeyi güçlendirirken, hak ve hürriyetleri pek fazla kırmayan çözümdür. Tabii ki 1982 Anayasasının bu eğiliminde 1961 Anayasası döneminde hak ve hürriyetler konusunda yapılmış yorumların da büyük etkisi olmuştur.<sup>12</sup> Yargı yetkisinde de bazı törpülemeler yapılmıştır.

1982 Anayasasında devlet, toplumun huzuru, milletin ve devletin bütünlüğü ön plandadır. Fakat ferdin ihmal edildiği de söylenemez. Nitekim, Devletin amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddede de ferde gereken değer verilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra çözümlenmesi gereken bir sorun da 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet şeklinin ne olduğudur.

Anayasada mevcut olan bazı açıklamalara bakılırsa 1982 Anayasası parlamenter rejimi muhafaza etmiştir. Bu konuda en açık ifade başlangıç kısmında ve 8. maddenin gerekçesinde vardır<sup>13</sup>.

Doktrinde farklı değerlendirmeler mevcuttur :

- Aksak Başkanlık Hükümeti<sup>14</sup>
- Otoriter Başkanlık Hükümeti<sup>15</sup>
- Başkanlı Parlamenter Sistem<sup>16</sup>
- 1958 Fransız Yarıbaşkanlık Modeli Benzetmesi
- "Zayıflatılmış Parlamenterizm"<sup>17</sup>

Belirtelim ki bu değerlendirmeler 1982 Anayasasının öngördüğü gerçek hükümet şeklini yansıtmamaktadır. Temelde yine parlamenter sistemdir. "Yarım" da olsa bir başkanlık sisteminin varlığı için Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya katılması gerekir. Kanaatimizce, 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemi rasyonelleştirilmiş parlamentarizm akımı

<sup>11</sup>SOYSAL,M., a.g.e., s. 171,196.

<sup>12</sup>SOYSAL,M.,Temel Niteliklerinde 1961 ve 1982 Anayasaları, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 19. Hak ve hürriyetler konusunda 1982 Anayasasının yaklaşım biçimi için bkz. AKILLIOĞLU, T. 1982 Anayasasında Temel Hakların Genel Kuralları, İnsan Hakları Yıllığı, C. 5-6, 1982/19 s. 50-60.

<sup>13</sup>Bkz. KUZU, B., Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İstanbul 1988.

<sup>14</sup>DURAN, L., Türkiyenin Siyasi Rejimi, Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1988, "Demokrasi Eki" s. 7.

<sup>15</sup>Ibid.

<sup>16</sup>ÇAĞLAR, B., Anayasa Bilimi. Bir Çalışma Taslağı İstanbul, 1989, s. 99-306.

<sup>17</sup>ÖZBUDUN, E., Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1990 s. 323

doğrultusunda gerçekleştirilmiş bir sistemdir. Başka bir deyimle klasik parlamenter rejim ile yarıbaşkanlık rejimi arasında kendine özgü "sui-generis" bir nitelik arz etmektedir.<sup>18</sup>

1982 Anayasasının öngördüğü bu tip bir hükümet şekli "Devlet yönetiminde yeni zorluklara sebep olabilir". Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütmenin yetkili ama sorumsuz başıdır. Bu şekilde yetkili bir karar makamı haline getirilmesi diğer siyasi kurumlarla (parlamento, hükümet, Başbakan, muhalefet, kamuoyu) zıtlaşması sonucunu doğurabilir.

Gerçi Cumhurbaşkanı Kenan Evren döneminde mevcut siyasi konjonktür böyle bir güçler çatışmasını önlemiştir. Bu uyum bir süre devam etmiştir. Sayın Cumhurbaşkanı Özal ile Hükümet işbölümü yerine işbirliği halinde çalışmışlardır. Ancak bu uyum kalıcı olamazdı ve nitekim olamamıştır. 20 Ekim 1991 milletvekili genel seçimi ile Meclisin aritmetik yapısının ve kompozisyonunun değişmesi veya başka bir siyasi gelişmenin ortaya çıkması neticesi Cumhurbaşkanının Başbakanla itilafa düşmesi, bunun giderek sertleşmesi ve yeni boyutlar kazanarak siyasi bunalımlara dönüşmesi ihtimal dışı değildir. Nitekim 1985 seçimleri sonucu Fransa bir süre krize girmiştir. 1982 Anayasasının, 1958 Fransız Anayasasının öngördüğü hükümet sisteminden farklı düşüsek bile, benzer sakıncaların memleketimizde de ortaya çıkabileceğini gözardı edemeyiz. Belki böyle bir sürtüşmenin önlenmesi Cumhurbaşkanının iktidar partisince seçilmesi sonucu sağlanabilir -bugün olduğu gibi- böyle bir kaynaşma "ikibaşlılık" korkusunu önleyerek istikrar ve uyum sağlansa bile, demokrasi ve hukuk devleti açısından yeni sorunlar ortaya çıkarabilir. Anayasanın önemli zaaflarından biri bu noktada görülmektedir. Fransa'da görülen ve 1975 Yunan Anayasasının bir zamanlar taşıdığı böyle bir siyasi çekişme, çatışma ve bunalım ihtimali, Türk siyasi hayatında da görülebilir.<sup>19</sup> Üstelik böyle durumlarda doğacak organlar ihtilafını (görev ve yetki uyumsuzlukları) halledecek bir mercii bizim Anayasa sistemimizde mevcut değildir. Almanya ve İtalya'da Anayasa Mahkemesine böyle bir yetki verilmiştir.

Yukarıda sözünü ettiğimiz kriz 20 Ekim 1991 Milletvekili Genel Seçimleri sonucu yeni tablo karşısında gerçekleşeceğe benziyor.

#### IV. YENİ ANAYASAYA DOĞRU-SİVİL TOPLUM ANAYASASI

1961 ve 1982 Anayasasının genel zaafalarını ana hatları ile belirtmiş olduk. Türkiye'nin gündeminde gene Anayasa sorunu mevcut. 12 Mart 1971 öncesi Başbakan Demirel 1961 Anayasası için "bu Anayasa ile Devlet yönetilemez" diyordu<sup>20</sup>. Bunu hep söylemişti. 12 Mart 1971 ara rejimi sırasında Başbakan Nihat Erim 1961 Anayasası için "Lüks" deyimini<sup>21</sup> kullanmıştı. 12 Eylül 1980'i izleyen günlerde Devlet Başkanı Kenan Evren 1961 Anayasası için şöyle diyordu: "O Anayasa dediğimiz elbise bize bol geldi içinde oynamaya başladık. Anayasanın içinde bir çok açık kapılar vardı, düzeltilmedi. Kötü niyetilere fırsat veren o açık kapılar kapanmadığı için 12 Mart'a geldik. 12 Mart'ta

<sup>18</sup>SOYSAL, M. a.g.e., s. 318

<sup>19</sup>TANÖR, B., İki Anayasa, 1961-1982, İstanbul 1986, s. 182 - 183.

<sup>20</sup>Bkz. Milliyet, 24.3.1980.

<sup>21</sup>SOYSAL, M., a.g.e., s. 103.

düzeltilmeye çalışıldı. Ama, maalesef o kapılar gerekli ölçüde kapatılamadı, gene açık kaldı".<sup>22</sup>

Şimdi kapılar çok sıkı kapanmışa benziyor ki biraz aralamak ve bazı pencereler açılmak isteniyor. 1961 Anayasası için "bol elbise, içinde oynamaya başladık" yakıştırması yapılırken, 1982 Anayasası için ise "dar elbise, içinde kıpırdayamaz olduk" deniliyor.

Şu halde bu milletin boyuna, bedenine uygun bir elbiseyi yapacak onun ölçülerini iyi bilen tabiri caizse bir terziye ihtiyaç olduğu söyleniyor. Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası ölçü alınmadan dikilmiş sonra vatandaşa giydirilmiş iki elbiseye benzetilebilir. Elbisenin bünyeye uyup uyulmadığına pek bakılmamış. Gerçi giydirilirken vatandaşa sorulmuş, 1961 Anayasasını % 60'ı 1982 Anayasasını % 92'si kabul etmiş. Ancak, tartışmasız hatta aleyhte konuşmanın suç teşkil ettiği bir ortamda elbetteki sağlıklı sonuç alınamazdı. Anayasanın lehine konuşmak serbest aleyhine konuşmak yasak. Ayrıca, 1982 Anayasasının geçici 16. maddesine göre, geçerli mazereti olmaksızın oylamaya katılmayanlar halk oylamasını izleyen ilk beş yıl içinde yapılacak genel ve ara seçimleri ile mahalli seçimlere ve başkaca halk oylamalarına katılma hakkından yoksun bırakılıyorlardı. 1961 Anayasası CHP ve CKMP mensup üyelere hazırlanmış DP'den hiç üye alınmamış. Nitekim Referandum sırasında AP oyunun rengini ancak "hayırda hayır vardır" şeklinde dolaylı olarak belirtebilmiştir.

1982 Anayasasını hazırlayan ekibin mümkün olduğu kadar siyasi partilere bulaşmamış kimselerden oluşmasına dikkat edilmiş. Tabii ki bu Türkiye şartlarında ne derece mümkün olabilirdi. Hele 12 Eylül 1980 öncesi politize olmuş bir toplumda her iki Anayasa da milletin genel bir seçimde seçmediği kişilerden oluşan meclisçe yapılmıştır. Sonradan referanduma sunmak olağanüstü şartlarda sembolik olmaktan öteye geçemezdi. Nitekim dünyada bu tür ortamlarda referanduma sunulup da reddolunan Anayasa bir tek 1946 tarihli Fransız Anayasasıdır, o da 1,5 ay sonra tekrar kabul edildi.

Görülüyor ki, her iki Anayasamız da millet dışında yapılmış hatta millete rağmen yapılmış Anayasadır. Gerçi her iki Anayasanın başlangıç kısmında "Milletin Çağrısıyla" İhtilal yapıldığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin geldiği yazılı ise de, biz böyle bir çağırı duymadık. Sonra, madem ki millet çağırıyor neden gündüz ışığında gelmediler de gece 3-4'de geldiler ? Biz hukukçu olarak ihtilâllere hukuki kılıf bulamayız. Başarırsa meşru başaramazsa gayri meşru olan bir harekete zaten hukuki bir kılıf bulunamaz. Çünkü hak olan bir şey açıkça kullanılır ve suç teşkil etmez. Nitekim Ceza Kanununda "Hukuki Uygunluk" sebepleri arasında sayılmıştır.

Ancak bir Anayasanın ihtilâl döneminde yapılmış olması yani demokratik olmayan bir ortamda yapılmış olması o Anayasanın küllen reddi sonucunu doğurmaz. Bazı değişiklikler yaparak da ayakta tutmak mümkündür. Bu bakımdan yeni bir Anayasa mı ? Yoksa Anayasa değişikliği mi ? Sorusuna her ikisi de mümkündür diyebiliriz. Şimdi gündemde olan yeni bir Anayasadan öte bazı değişiklikler. Fakat TBMM'de yeterli mutabakat sağlanabilirse yeni bir Anayasa da düşünülmektedir.

<sup>22</sup>İbid, s. 134.

### 1) Hazırlanma Koşulları :

Bundan önceki Anayasaların olağanüstü dönemlerin ürünü oldukları; toplumun tümünün değil belli kesimlerinin görüşbirliğini yansıttıkları ileri sürülmektedir. Yeni Anayasanın hazırlanmasında şu iki esasa uyulması önerilmektedir.

- a) Telaşsız bir ortamda geniş bir tartışmayla oluşturulmaları
- b) Toplumun hemen hemen tüm kesimlerinin görüş birliğine dayanması-Konsensus

Bu şartları kağıt üzerinde belirlemek kolay; uygulaması zor. "Telaşsız bir ortam"; Türkiye'nin Cumhuriyetten bu tarafa geçen zamanının % 60'ı olağanüstü halle geçmiş yani bizim "normal dönemimiz istisna, olağanüstü dönemimiz kural" haline gelmiş. Bu bakımdan "telaşsız ortam" bulmak zor. Tam telaşsız bir ortam doğacak olsa bu sefer bizi de ilgilendiren bir dış kriz başımıza geliyor. Körfez krizi gibi, peşmergeler gibi vs.

İkinci şarta yani toplumun hemen hemen tüm kesimlerinin görüşbirliğini yansıtması esasına gelince; sağ ve soldaki yelpaze dikkate alındığında böyle bir oybirliği sağlamak zordur. Ancak önemli ölçüde ( % 75-80) konsensus sağlanması düşünülebilir.

### 2- Yeni Anayasanın Özellikleri

Yeni Anayasanın muhteva bakımından şu özellikleri taşıması önerilmektedir.

- Ayrıntılara inmemeli, yönetmeliğe benzememelidir.
- Birinci sınıf bir demokrasinin temel çerçevesini kurmalı, gerisini toplumun kendi dinamizmine bırakmalıdır.
- Temel hak ve özgürlükleri güvence altına almalı; kısıtlamalara açık kapı bırakmamalıdır.
- Herhangi bir ideolojik tercih içermemeli, ideolojik tercihler siyasi parti programlarına, siyasal ve düşünce odaklarına terkedilmelidir.

a) Ayrıntıya inmeyen bir Anayasa; bizce bu çok önemli. Gerçi Anayasaların uzunluğu veya kısalığı konusunda önceden bir şey söylemek mümkün değildir. Bu tamamen ülkenin sosyo-ekonomik yapısına bağlıdır. Örneğin İsviçre Anayasası kasaplık hayvanların kesimi konusunda hüküm sevk etmiştir (bayılmadan kesilemeyeceği konusunda). ABD Anayasasında içki kaçakçılığı konusunda hükümler var. Bu nedenle dünya Anayasalarına baktığımızda Anayasalar uzunluk kısalık bakımından farklıdır. 406 maddelik Yugoslavya Anayasası yanında 92 maddelik Fransız Anayasası, 7 maddelik Amerikan Anayasası ve yazılı Anayasası olmayan İngiltere mevcuttur. Gerçi Amerika da Anayasa yanında temel bir kanun olarak işleyen "Gün İşığında Yönetim" adını taşıyan bir kanun vardır.

Bizim Anayasalarımız (119, 24, 105, 157, ve 177) Dünya standardı içinde sayılır. Fakat gittikçe madde sayısı artmıştır. Esasen Anayasaların uzunluğunu madde sayısına göre değil her bir maddenin uzunluk derecesine göre belirlemek gerekir. Bu açıdan bakıldığında en özlü, veciz ifadelerle 1924 Anayasasında rastlıyoruz. Her ikisi de tepki Anayasası olan 1961 ve 1982 Anayasalarının genel bir zaafiyetleri de sosyal, ekonomik ve siyasi bütün sorunları Anayasada çözüme bağlama gayretleridir. Esasen, sorunların temelinde yatan sosyo-ekonomik ve kültürel sebepler dikkate alınmadan, bir hususun

Anayasada düzenlenmiş olması çözüm için tek başına yeterli değildir (ör. Ormanların, kıyıların korunması, gençliğin, sanatkârın, sporun, çevrenin korunması, ücrette adalet sağlanması, konut edindirme vs.). Unutmamak gerekir ki, tarihte en uzun ömürlü olmuş Anayasa, ilk yazılı Anayasa sayılan ve 7 maddeden oluşan Çerçeve Anayasa modelini oluşturan ABD Anayasasıdır.<sup>23</sup> ABD'de "Gün Işığında Yönetim" adı verilen önemli bir kanunun da varlığını unutmamak gerekir. Her şeyi kurala bağlama ve bundan medet umma metodu olan kazuistik yöntemle hazırlanan Anayasalar neticede bir kanun görünümüne düşerler. Dolayısıyla zaman içinde sosyal gelişmelerin gerisinde kalma riskini taşırlar. Bu nedenle 1982 Anayasası bir çok maddelerinde kanun, tüzük, yönetmelik düzeyine inmiştir. Bunların mutlaka düzeltilmesi gerekir. Anayasada fazlalıklar mevcuttur (md. 12/2) Zıtlıklar mevcuttur (md. 148, md. 150). Anlaşılmaz ifadeler vardır (md. 84/4). Olmaması gereken düzenleme vardır (md. 4., Ankara'nın başkent olmasının değiştirilemezliği gibi).

b) Anayasamızın birinci sınıf demokrasi esasını getirmesini arzu ediyoruz. Ancak Anayasal planda birinci sınıf demokrasi oluşturmak zordur. Çünkü demokrasi bir yaşama biçimidir, temeli hoşgörüye dayanır. Şu halde birinci sınıf demokrasi halkın kültürü ile yakından ilgilidir. Türkiye'de demokrasi az çok var, fakat demokrat insan çok az.

c) Temel hak ve hürriyetlerin güvencesi. En zoru da budur. Devlet otoritesi ile kişi hürriyeti arasında denge kurmak en güç ve hassas bir iştir. 1961 Anayasası fert lehine, 1982 Anayasası da devlet otoritesi lehine bu dengeyi bozmuştur. Şu halde ikisinin ortasını bulmak zorundayız.

İnsan hakları ve hürriyeti kavramı, çok eski zamanlardan beri insan düşüncesini kurcalayan büyük sorunlardan biridir. Hürriyet nedir sorusuna verilen cevapların çeşitliliği gittikçe artıyor. Kuvvetler ayrılığı fikrinin mimarı sayılan Montesquieu bu çözümsüzlüğe, başka bir deyişle çözüm bolluğuna 18. yy.da işaret etmiştir. Kanunların Ruhu adlı eserinde şu ifade mevcuttur : "Hiçbir kelime yoktur ki hürriyet kelimesi kadar kendisine değişik anlamlar vermiş ve düşüncelere çeşitli şekilde yansımış olsun" Acaba bunun sebebi nedir ? Bu durum hürriyetin tek yönlü değil çok yönlü bir kavram oluşudur<sup>24</sup>. Amerikan Başkanlarından Abraham Lincoln'un "dünya hiçbir zaman hürriyet kelimesinin iyi bir tarifine kavuşamamıştır" sözünün bugün de gerçekliğinden ve tazeliğinden hiçbir şey kaybetmemiş olduğunu söyleyebiliriz.<sup>25</sup>

TBMM bünyesinde kurulan İnsan Hakları Komisyonu bu anlamda önemli bir gelişimdir. TCK 163. maddenin ve yine düşünceleri açıklamayı yasaklayan 141 ve 142. maddelerin kaldırılmış olması önemli bir gelişmedir. Ancak bu hükmün temelini oluşturan 14. maddenin ilgili kısmı ve 24. maddenin son fıkrası Anayasadan çıkarılmalıdır. Ayrıca Siyasi Partiler ve Dernekler Kanununda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

d) Anayasa herhangi bir resmi ideoloji içermemelidir. İdeolojik tercihleri siyasi partilere bırakılmalıdır. Esasen kişiler üzerine oturtulan, onların bütün görüş ve düşüncelerini tartışmasız mutlak kabul ederek bir toplumda ideolojiye dayanmayan

<sup>23</sup>ÖZBUDUN, E., a.g.e., s. 45

<sup>24</sup>KAPANI, M., Kamu Hürriyetleri, 5. baskı, Ankara 1976, s. 3

<sup>25</sup>Ibid, s. 4



Anayasa bulmak zordur. Böyle bir toplumda çağın gereklerine uyma da gerçekleşemez. Mevcut Anayasa belli bir dünya görüşüne dayansa bile bunu tabu haline getirmemelidir. Karşı fikirlerin üremesine ve eleştiriye her zaman açık olmalıdır.

### 3- Kamuoyu önüne getirilen somut değişiklik önerileri

20 Ekim 1991 Milletvekili Genel Seçimlerinden önce ve sonra özellikle Anayasa değişikliği yapma konusunda Doğru Yol Partisi ile Sosyal Demokrat Halkçı Parti anlaşmışlardır. 1982 Anayasasının hem biçim hem muhteva olarak değiştirilmesi gerektiği belirtilmiş. Yeni bir Anayasanın yapılmasına kadar üzerinde anlaşmaya varılan bazı değişiklik uzlaşmaları şöyle özetlenebilir : Cumhurbaşkanlığı kurumunun parlamenter sistemin gerekleriyle uyumlu konuma oturtulması, üniversitelere ilmi ve idari serbestlik tanınması ve YÖK'ün kaldırılması, Radyo ve TV'de Devlet tekelinin kaldırılması, basın özgürlüğünün güvenceye alınması, Anayasasının geçici maddelerinde yer alan bir dönemin uygulamalarını yargı denetiminden uzak tutan hükümlerin kaldırılması, seçmen yaşının 18'e, seçilme yaşının 25'e indirilmesi, üniversite öğretim üyelerinin siyasi partilere girebilmelerinin sağlanması, sendika ve meslek kuruluşları yöneticilerinin aynı sıfatlarıyla milletvekili olmalarının sağlanması, öğrencilerin siyasi partilere girmelerinin sağlanması, memurlara sendika kurma hakkı, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yargı bağımsızlığı ilkesine göre yeniden düzenlenmesi, partilerin kadın, gençlik ve meslek kolları kurmasının sağlanması gözetli sürelerinin kısaltılması. Şimdi, bunların bazıları üzerinde duralım.

a) Seçmen yaşının 18'e indirilmesi : Dünya Anayasalarında genel eğilim bu yaşa doğrudur. Hollanda, Norveç ve Danimarka'da 20, Kanada'da, ABD, İngiltere, Fransa 18'dir. Bizde 1924 Anayasası döneminde (md.10) 18 olarak belirlenmişti;<sup>26</sup> 1934'de kadınlara da seçmen olma hakkı tanınınca, Anayasada değişiklik yapılarak kadın-erkek seçmen yaşı 22 oldu. 1961 Anayasasında seçmen yaşı belirtilmemiş, kanun koyucuya bırakılmıştır. 198 sayılı Kanun 21 olarak belirlemişti (md.6). 1982 Anayasası (md.67/2) seçmen yaşını 21 yaşını doldurma olarak tesbit etmişti. 17 Mayıs 1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanun ile değişiklik sonucu seçmen yaşı 20'ye indirilmiştir (md.67).<sup>27</sup> Buna göre "seçimlerin ve halkoylamasının yapıldığı yılda, ay ve gün hesaba katılmaksızın, 20 yaşına giren her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir".

Belirttiğimiz gibi eğilim seçmen yaşını küçültme yönündedir. Buna "siyasi rüşet yaşı" da denilmektedir. (Örneğin ABD, İngiltere, Fransa, Kanada, Hollanda, Norveç, İrlanda'da 18'dir). Seçmen yaşını 18'e indirme yönündeki gayret, medeni haklar ve ceza sorumluluğu yaşının 18 olması ve seçmen yaşını 18'e indirmekle paralellik sağlanması esasına dayanmaktadır.

Kanaatimizce bu paralellik pek isabetli değildir. Çünkü evlilik, suç işleme ve alım-satım ile seçmen hakkı arasında nitelik farkı vardır. Özellikle sonuçları itibariyle aynı etkiye sahip değildirler. Gerçekten evlilikte yanılan insan yanlış karar vermesinin sonuçlarına bizzat kendisi katlanacaktır. Keza, alım-satımda aldanan insan bunun maddi sonuçlarına gene bizzat kendisi maruz kalacaktır. Nihayet, suç işleyen insan da işlediği fiilin cezasını bizzat kendisi çekecektir. Elbette ki bu durumlar yaygın olursa toplumun

<sup>26</sup>TEZİÇ, E., Anayasa Hukuku, İstanbul 1991, s. 244

<sup>27</sup>Bkz. RG.18.5.1987 - 19464 (mükerrer)

huzuru ve kamu düzeni de etkilenecektir. Bir dönemin siyasi iktidarını belirlemede yeterli olgunluğa erişememiş kişilerin başkalarının etkili ve cazip propagandalarının tesirinde kalmaları kaçınılmazdır. Bu nedenle seçmen yaşının 20'nin altına düşürülmemesi gerektiği kanaatindeyiz.

**b) Seçilebilme yaşı :** Seçmen yaşından daha yüksektir. Ör. İngiltere Almanya, İspanya'da 21, Fransa'da 23, Belçika, İtalya, Yunanistan, ABD, Hollanda'da 25. Bazı ülkelerde seçme ve seçilebilme yaşı aynıdır. Ör. Norveç ve Danimarka'da 20, Kanada'da 18'dir<sup>28</sup>.

Bizde, 1876 Anayasası döneminde 30, (md.68) 1924 Anayasası 30, 1961 ve 1982 Anayasaları da 30 olarak belirlemişler. Şimdi 25 olması düşünüyor. Fazla bir sakınca görmüyoruz. Fakat 30 olarak kalması daha uygun gibi geliyor. İki meclis sistemi olan ülkelerde denge sağlamak birinci meclisin taşkınlıklarını önlemek için yaş biraz daha yüksek tutuluyor. Ör. Fransa'da 35, Belçika, İtalya ve ABD 40, bizde 1876 Anayasasında Meclisi Ayan için 40 yaş öngörülmüştü (md.61). 1961 Anayasası da Senato için 40 yaşını belirlemişti. 1982 Anayasası ikinci Meclisi kaldırdığına göre, birinci meclisin yaş haddini 30 olarak muhafaza etmek isabetli olsa gerektir.

**c) Milletvekili Sayısı :** Günümüzde ülkelere göre değişmektedir. Ör. İngiltere'de Avam Kamarası 650, Fransa'da Milli Meclis 577, Federal Almanya'da 656, İtalya'da Milletvekilleri Meclisi 630 üyeden oluşmaktadır.<sup>29</sup>

Ülkelere göre parlamento üye sayısının farklı olması, bunun belirlenmesinde uygulanan yöntemin tercihinden kaynaklanıyor. Bu konuda iki yöntem vardır. Birincisi önceden belirlenen değişmez sayı, ikincisi de nüfus oranıdır.

Nüfus esaslı, belli sayıdaki vatandaşlara bir temsilci belirlenmesi demektir. Ör. İngiltere'de yaklaşık her 65.000 vatandaş bir üye ile temsil edilmektedir. Böyle bir esasın belirlenmesi ister istemez toplumdaki nüfus dalgalanmaları ya da artışına bağlı olarak, parlamentodaki temsilci sayısını giderek artırması sonucunu doğurur. İngiltere'de 1970 seçimlerinde 630 olan Avam Kamarası üye sayısı 1974 genel seçimlerinde 635'e, 1983'de 650'ye yükselmiştir.

Bizde, 1960 öncesi genel seçimlerinde her 40.000 vatandaş için bir milletvekili esas alınmıştı. 1876 Kanunu Esasları ise her 50.000 Türk erkekini temsilen bir temsilci seçimi esasını belirtmiş olmakla beraber, Talimatı Muvakkate 80'i müslim 50'i gayri müslim olmak üzere 130 milletvekili öngörmüştü. 1961 Anayasası milletvekili sayısını, Millet Meclisi için 450, Senato için 150 senatör, Milli Birlik Komitesi üyeleri, 15 Kontenjan üyeleri şeklinde öngörmüştü. 1982 Anayasası ilk şeklinde 400, 1987 değişikliği ile 450 üye olarak belirlendi.<sup>30</sup> Şimdi 600'e çıkarılmak isteniyor. 1982 Anayasası yapıldığı sırada valililerin görüşü alınmış, genellikle 300 civarında olması teklif edilmişti. Bizim Hukuk Fakültesi ise 500 olmasını teklif etmişti.<sup>31</sup> Gerekece olarak

<sup>28</sup>TEZİÇ. E., a.g.e., s. 264

<sup>29</sup>Ibid., s. 257

<sup>30</sup>Bkz. RG. 18.5.1987 - 19464 (mtkerrer)

<sup>31</sup>Bkz. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulu'nun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri, İstanbul 1982

"Az üyeli meclisler partilerin çıkardıkları milletvekillerinin sayıca birbirine çok yakın olması sonucunu doğurmaktadır. Böyle olunca, az üye çıkararak partiler anahtar rolü oynamakta veya bir parti ihtiyaç duyduğu milletvekillerini kendi saflarına çekebilmek için tasvip edilmeyecek yollara sarmaktadır".

Parlamento üye sayısının belirlenmesi, siyasi bir sorun olması bakımından, üzerinde bir uyuşma sağlanması çok güçtür. Parlamento'da kısır çekişmelerin, gereksiz masrafların önlenmesi, ayrıca parlamentonun etkin çalışabilmesi için sayının azaltılması tavsiye edilirken, yaygın temsil esası gereğiyle sayının artırılması da düşünülmektedir.

Kanaatimizce Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için milletvekili sayısını arttırmak yanlıştır. Hem parlamentonun istikrarlı çalışması hem de mali tasarruf açısından. Bugün dünya'da "parlamentolar görevini yitiriyor mu ? " başlıklı kitaplar yayınlanmaktadır. Parlamentolar önemlerini gitikçe kaybediyorlar. Türkiye için 300-400 arası bir sayı uygun olur diye düşünüyoruz. Kaldı ki 600'e çıkarmak yönündeki eğilim ve teklif tamamen siyasi içeriklidir. Bunlar diğer bazı Anayasa değişikliklerini kabul ettirebilmek için mevcut milletvekillerine aday olma güvencesi vermeye yöneliktir. Böyle bir gerekçe giderek "açık arttırma usulüne" dönüşür. Hiçbir ihtiyaçtan kaynaklanmayan bu tür artışlar her seçim arafesinde yapılmaya kalkışılabilir. Nitekim 450'ye çıkarma değişikliği 1987 seçimleri öncesi yapılmıştır.

#### d) Cumhurbaşkanının Halk tarafından seçilmesi

Bizce en köklü ve en isabetli öneri Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya, genel ve iki turlu bir seçimle seçilmesidir. Nitekim, 1982 Anayasasının "çok güçlü bir cumhurbaşkanlığı müessesesi" kurduğunu ileri süren Anayasa Komisyonu üyelerinden Dal, "Anayasada mevcut yetkileri kullanacak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerekirdi" görüşünü belirtiyor.<sup>32</sup>

### V- TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK SİSTEMİ MODELİ

Cumhurbaşkanını halk seçer de, bu Anayasada gerekli diğer değişiklikler yapılmazsa o zaman doğacak siyasi kriz daha da katmerleşir. Zira, halkın en az % 51 ve daha fazlasının desteğini almış bir Cumhurbaşkanı Anayasanın vermiş olduğu yetkileri çok daha rahat kullanabilecek ve kamuoyunda da büyük bir kabul görecektir. Böyle bir Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında sürtüşme daha da artacaktır.

Şu halde, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi ilkesi kabul edildiği takdirde, Anayasada değişiklik yapılarak mutlaka ya yarı başkanlık ya da başkanlık sistemine geçilmesi gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bu iki sistemin en temel ve bariz niteliğidir.

Bizce, Türkiye için yarıbaşkanlık sistemi, başkanlık sistemine nazaran daha büyük siyasi sorunlar doğuracaktır. Durum bugünkü gibi eleştirilere sebep olacaktır. Bu nedenle kimin ne yapacağı, sorumlunun kim olacağı belli olan başkanlık sistemi ülkemiz açısından daha rahat işleyebilecek bir hükümet şeklidir.

<sup>32</sup>DAL,K., Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara 1986, s. 264. Ayrıca bkz. Danışma Meclisinde yaptığı konuşma, DMTD, c. 9, s. 374-382.

Başkanlık hükümeti sisteminin toplum bünyemize uymadığı görüşüne katılmak imkansızdır. Ayrıca, 600 yıllık Osmanlı tarihinde hakim olan yönetim yani istişareye dayanan, meşveret esasını kabul eden sistem ile bugünkü ABD'de uygulanan Başkanlık sistemi arasında büyük ölçüde benzerlik vardır.

Başkanlık hükümeti sisteminin sadece ABD'de uygulanabileceği başka yerde uygulanmasının imkansız olduğu görüşü de bize pek taaminkâr gelmiyor. Gerçi Kuzey Amerika'da uygulanan sistemin Güney Amerika'da uygulanamaması, aksi fikri doğrular niteliktedir. Gerçekten Güney Amerika'da sık sık darbeler olmaktadır. Hatta denir ki, Güney Amerika ülkelerinde başkentlere birer kara tahta konulmuş ve üzerine de "ihtilâl yapacaklar sıraya girsin" ifadesi yazılmıştır. Yine Uruguay'da bütün devlet güçleri ihtilâllerde birbirini yok etmiş, yangın çıkar korkusuyla bir tek itfaiye teşkilâtını bırakmışlar; en son itfaiye darbe yapmış.

Ancak, şunu belirtelim ki, başkanlık sisteminin Güney Amerika'da uygulanamaması konusunda ve bunun nedenleri hakkında gerçek bir araştırma yapılmamıştır. Her bitkinin her iklimde yetişemeyeceği gerçeğini kabul etmekle beraber, Başkanlık Hükümeti sisteminin bizim topraklarda yaşayabileceği ve bu topraklara yabancı olmayan bir sistem olduğu kanaatindeyiz.

Başkanlık sistemi elbetteki bazı güçlükleri de beraberinde getirecektir. Esasen her sistemin kendine özgü mahzurları da vardır. Başkanlık sistemi diktatörlüğe dönüşme eğilimi gösterebilir; fakat aynı tehlike önceki hükümet şekillerinde de mümkündür. Parlamentoda oldukça kuvvetli bir çoğunluğa dayanan hükümeti ve onun başbakanını, sert tedbirler almaktan kim alıkoymabilir? Parlamenter rejimde güçler arasındaki karşılıklı etki araçları hangi ülkede çalışabiliyor? Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet cumhurbaşkanı aracılığı ile kendisinin dayandığı palamentoyu feshediyor? Bu, bindiği dalı kesmek anlamına gelir. Parlamenter rejimde fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini daha güçlendirmek için başvurduğu bir müessese haline gelmiştir.<sup>33</sup> Bunun örneklerine Almanya'da (1972'de V. Brant, 1982'de H. Kohl Hükümeti) ve İngiltere'de rastlanmaktadır (1974'de işçi partisi; 1986'da muhafazakar parti)

İki parti sistemi, başkanlık sisteminin işleminde büyük kolaylık sağlar. Nitekim ABD'de durum böyle. Ayrıca, bu partilerin disiplinsiz olmaları da rejimin işleminde kolaylaştırmaktadır. Bizde partilerin hem sayı olarak çok olması hem de disiplinli olması, başkanlık sisteminde bazı güçlükler doğurabilir. 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 onun partisine oy verecektir. Başkanın partisi TBMM'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 bir krizdir.

<sup>33</sup>TEZİÇ, E., a.g.e., s. 417, 422

Başkanlık sisteminin hak ve hürriyetler için tehlikeli olacağı görüşüne katılmıyoruz. Bugün kuvvetler ayrılığı tek başına kişi hak ve hürriyetlerini sağlamak için yeterli değildir. Asıl olan hukuk devleti ve onun en belirgin vasfı olan "bütün hukuki tasarrufların yargı denetimine tabi olması" ilkesidir. Yani güçlü yürütme karşısında güçlü yargı esası benimsenecektir. Nitekim bir dönem "Devlet Benim" diyen XIV. Louis' nin soyundan gelen XVI. Louis, yargı gücünü kasederek şöyle diyor : "Bazı kurumlar vardır ki, onları değiştirmeye bizim bile gücümüz yetmez ve biz onlar karşısındaki bu güçsüzlüğümüzden kıvanç duyarız".<sup>34</sup>

Başkanlık sisteminin darbelere yolaçabileceği endişesi muhtemel olmakla beraber, aynı tehlike parlamenter rejimde de mümkündür. Nitekim ülkemizde parlamenter rejim tatbik edilmesine rağmen her 10 yılda bir ihtilâl ya da muhtıra meydana gelmektedir. Başkanlık sisteminde belki bu süre kısalabilir, belki de hiç ihtilâl olmayabilir. Kanaatimizce işlerin iyi gittiği bir başkanlık sisteminde darbe olması ihtimali yoktur. Çünkü ihtilâllerin temelinde sadece hükümet şekilleri değil, ondan daha çok ülkenin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısı rol oynamaktadır.

Esasen, ABD'de uygulanan başkanlık sistemini<sup>35</sup> aynen benimsemek mümkün değildir. Zira, federal yapı Anayasa'da değişik düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Kendi ülkemizin şartları dikkate alınarak, mukayeseli hukuktan da yararlanarak, Türkiye'ye özgü bir başkanlık sistemi oluşturmak bizce mümkündür.

Başkanlık sistemini bir mutlakiyet rejimi yada diktatörlük olarak görmemek ve göstermemek gerekir. Bu rejim de kendine has kuralları olan demokratik bir hükümet şeklidir.

Fransız Anayasa profesörü M. Duverger, artık bir kaç emirlik dışında dünyada geleneksel krallık kalmadığını, bunun yerini Cumhuriyet rejiminin aldığını belirtmekte ve şöyle demektedir : "Fakat bu rejim her yerde monarşik bir biçim almaya doğru gidiyor. Veraset yolu ile gelen kralların yerini seçim yolundan gelen krallar alıyor".

Yazar, bu konuda daha sonra şöyle diyor : "Görünüş ne olursa olsun, İngiltere Başbakanının yetkileri Fransa Devlet Başkanınınkilere yakın sayılır. Şansölye Brandt, Olaf Palme ve benzerleri seçimle gelmiş hükümdar sınıfına girer. Şüphesiz Başkan Nixon'u da onlar arasına katmak gerekir".

Yine, Duverger'e göre "ABD'nin, İngiltere'nin ve Fransa'nın siyasi rejimleri görünüşte birbirinden çok farklıdır : Washington'da bir başkanlık rejimi, Londra'da bir parlamenter rejim, Paris'te ise bir karma rejim vardır. Fakat bu anayasal görünüşlerin çeşitliliği arkasında aynı temel gerçek onları birbirine yaklaştırır : Her üç rejimin de nabızı "seçimle gelmiş bir hükümdar"da atar ve parlamento sadece bir denge ağırlığı görevini taşır."<sup>36</sup>

<sup>34</sup>Bkz. ÖZAY, İ.H., XVI. Yüzyıl ve Sonrası Batı Avrupa Ülkeleri Kamu Yönetimi Tarihine İlişkin Notlar - Çağrışımlar, İHİD, yıl 1, sy. 2, Ağustos 1980, s. 90.

<sup>35</sup>ABD'de uygulanan Başkanlık sisteminin özellikleri hakkında bkz. ÇAM.E., Devlet Sistemleri, İstanbul 1976, s. 85-139.

<sup>36</sup>DUVERGER, M., Seçimle Gelen Krallar, İstanbul 1975, s. 7-8.

Görülüyor ki, dünyadaki genel eğilim iktidarın kişiselleşmesi yönündedir. Vatandaşların bu tür iktidar anlayışına sempati duyduğu gözlemlenmektedir. Bunun da nedeni; bu tür bir iktidarla işlerin daha iyi yürüyeceğine ve sorumlunun daha iyi belirlenebileceğine inanılmış olmasıdır. Nitekim, uygulamada bütün hükümet şekillerinde Başkanlık sistemine doğru bir kayma gözlemlenmektedir. Rusya bile bu sisteme yönelmiştir. Bu gidiş sanki eskiye dönüşü andırıyor. Gerçekten, hürriyet mücadelesinin ve parlamentoların oluşumu kavgasının tek kişi yönetimlerine karşı yapıldığı düşünülürse, bugün tekrar o sistemin revaçta olması başka türlü açıklanamaz. M. Duverger'in bunlar için "seçimle gelen krallar" ifadesini kullanması boşuna değildir. Fakat seçimle gelen bu yeni krallar "seçimle giden krallar" pozisyonuna düştükleri için fazla korkulacak bir durum yoktur.

1982 Anayasasında Başkanlık sistemi yönünde değişiklik yapılacak olursa ilk etapta şu değişiklikler yapılmalıdır :

- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi ve yetkilerinin artırılması
- Başbakanlık müessesesinin kaldırılması
- TBMM'nin Hükümeti denetim yollarına ilişkin hükümlerin Anayasadan çıkarılması
- Parlamento fesih yetkisinin kaldırılması

Temel haklar ve yargı konusunda Başkanlık sisteminin özel olarak gerektirdiği bir değişiklik yoktur. Ancak, 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına nazaran temel hak ve hürriyetler ile yargı alanında yapılmış olduğu bazı törpülemeler giderilebilir.

## SONUÇ

Tarihten ve sosyolojiden şunu öğreniyoruz ki, sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmesini hızlı, dengeli ve sağlıklı biçimde yapamayan toplumlarda siyasi rejim ve demokrasi sık sık kesintiye uğramaktadır. Siyasal bilimcilerin kararsız rejimler dedikleri bu tür rejimler, demokrasi ile diktatörlük arasında bir üçüncü tip siyasi rejim örneğini sergilemektedirler. Bu ülkelerde yeni anayasa ve kanunlarla kurulmasına çalışılan demokrasi, toplumun ve kurumların bağrında taşıdığı özüne inilmeyen nedenlerle hastalanmaktadır ve derdin devası da çok defa kâğıt üzerinde kalan düzenlemelerde ve kurumlarda aranmaktadır. Halbuki temel sorunlar formel (biçimsel) ve kanuncu yaklaşımlardan çok, sosyal-siyasal problemlere doğru teşhis koyan ve uygun tedavi gösteren yöntemlerle yani makro ve mikro plandaki sosyo-ekonomik ve kültürel tedbirlerle çözümlenebilir<sup>37</sup>.

1982 Anayasasında da her anayasada olabileceği gibi, bazı pürüzlü noktalar mevcuttur. Umut yine Anayasanın kendi içinde onun değiştirilmesini mümkün kılan mekanizmasındadır. Parlamento bu Anayasayı da zaman içinde değiştirmek yetkisine sahiptir. Anayasayı ilişilmez, dokunulmaz, tartışılmaz nitelikte adeta kutsal bir metin kabul etmek yerine, serbest tartışma sonucu oluşturulan ve gerektiğinde usulüne uygun olarak değiştirilen metinler olarak görmek daha sağlıklı ve isabetli bir yaklaşım olur. Böyle bir yaklaşım herhalde durup durup patlamaktan, bir Anayasayı bütünüyle yıkip yenisini koymaktan, hem de bu işi tam katılım olmadan, olağanüstü koşulların,

<sup>37</sup>DAVER, B., Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 256

olağanüstü sınırlamalarından yararlanarak yapmaktan çok daha iyidir<sup>38</sup>. Sık sık anayasa yapmak, daha doğrusu topluma yukarıdan sık sık anayasalar biçmek, sanıldığı kadar iyi bir alışkanlık değildir. Türkiye'nin de artık bu kötü alışkanlıktan kurtulması lazımdır. Anayasalar yaşlandıkça canlanır; eskidikçe yenilenip değer kazanır.

Anayasalar sık sık suçlanıp kurşuna dizilmek için değil, beslenip yaşatılmak için vardır.<sup>39</sup>

Konuyu bağlarken şu iki hususa üzülüyoruz :

Birincisi; 1000 yılı aşkın mazisi olan Türk milletinin 21. YY.'da hala Anayasa problemi ile uğraşmasıdır. Hala temel kanun sorununu halledememiş olmasıdır. İkincisi; Anayasa değişikliğini ortaya atan iktidarın ve muhalefetin bu konuda samimi olmadıklarıdır; bunun sıkıntısını yaşıyoruz. Anayasa değişikliği gerekse yapılır; siyasi tavizlerle konuyu saptırmak yanlışır..Anayasa değişikliği gibi çok önemli bir konunun pazarlık meselesi yapılması ileride yeni sorunlar doğurur.

Esasen bir konuyu Anayasada ya da kanunda düzenlemekten fazla bir şey de beklememek lazımdır. Aslıolan bir memlekette iyi niyetli ve kaliteli uygulayıcıların olmasıdır. Çünkü kötü bir kanun iyi ellerde daha az zararlı uygulanabilirken; iyi bir kanun kötü niyetli ellerde büyük haksızlıklara alet edilebilir.

---

<sup>38</sup>SOYSAL. M., a.g.e., s. 404-405.

<sup>39</sup>Ibid, s. 406.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ABADAN, N. : Parlamentolar Yeterli midir?, Milliyet, 20.1.1969
- AKAD, M. : Baslı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri (Doktora Tezi), İstanbul 1976.
- AKBAL, O. : "Anayasa Cephesi Kurulmalı", Cumhuriyet 25.2.1980
- AKIN, İ. : Karnu Hukuku (Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler), 5. bası, İstanbul 1987.
- ALDIKAÇTI, O. : Türkiye'de İstikrarlı Hükümet İçin (Düşünürlerin Formu), Milliyet, 6.10.1974
- ARMAĞAN, S. : 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul 1978.
- ARNE, S. : L'Esprit de la V. République, Réflexions sur l'Exercice du Pouvoir, Revue Politique et Parlementaire, 1971, C. LXXXVII, s. 641-788.
- ARONE, R. : La Vème République ou l'Empire Parlementaire, préves, 1958, Fas. No. 93, s. 3-11
- ARSEL, İ. : Siyasi Huzursuzluk, Cumhuriyet Gazetesi, 9.7.1965
- AZRAK, Ü. : "Yargı ve İdare, İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", İHFM, 1969, C. XXXVI, sy. 1-4, s. 127-155
- BAŞGİL, A.F. : Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul 1960.
- BATTELLI, M. : L'Equilibre entre Le pouvoir Législatif et le pouvoir Exécutif, Genève, 1943.
- BAYKAL, D. : Yeni Muhalefet, Miliyet, 22.1.1969.
- BRUCHE, A. : Amerika Birleşik Devletlerinde Hükümet ve Anayasa (Çev. İzzet Eraydın), Türk İdare Dergisi, 1952, C. XXIII, sy. 216, s. 80-102.



- BURDEAN, G. : Le Régime Parlementaire dans Les Constitutions Européennes d'Après Guerre, Paris 1932
- CABELL, P. : "Avrupa parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri" (çev. Ergun Özbudun), Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi 1963, C. XX sy. 1-4, s. 79-90.
- CAHEN, G. : Le Gouvernement Legislatteur, La Loi et le Règlement, Paris, 1903.
- CAPITANT, R. : Régime Parlementaire, Melanges R. Carré de Malberg, Paris 1933.
- CHANDERNAGOR : Le Parlement Pour Quoi Faire, Paris, 1967.
- COLLIARD, J.C. : Les Régimes Parlementaires Contemporains, Paris, 1969.
- ÇAĞLAR, B. : Anayasa Bilimi, Bir çalışma Taslağı, İstanbul 1989.
- ÇAM, E. : Devlet Sistemleri, İstanbul, 1976.
- DAVER, B. : İcra Organının İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalâde Hal Rejimleri (Türkiye'de-Yabancı Memleketlerde), Ankara, 1961.
- DAVER, B. : Anayasa Yargısı, Ankara 1984, Yorum, s. 256.
- DESJARDINS, A. : "La Primauté de l'Exécutif", Revue de l'Association québécoise pour l'Etude Comparative du Droit, 1966, s. 305-313.
- DOĞAN, Y. : "Tıkanıklıkları Önlemek için", Cumhuriyet, 11.9.1979
- DUGUIT, L. : Traité de Droit Constitutionnel, 3.éd Paris, 1929-1931.
- DURAN, L. : "Türkiye'nin Siyasi Rejimi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985 (Demokrasi Eki), s. 6-7.
- DUVERGER, M. : Institutions et Droit Constitutionnel, Paris, 1973
- DUVERGER, M. : Seçimle Gelen Kralar, Konuk Yayını, İstanbul, 1975

- DUVERGER, M. : Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli : Yarı Başkanlık Hükümeti (Çev. Mehmet Turhan), Prof. Dr. Fadıl H. SURE'nun Anısına Armağan, Ankara 1983
- ECKSTEIN, H. : "Bir İstikrarlı Demokrasi Teorisi", (Çev. Ergun Öztudun) Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, 1967, C. XXIV, sy. 1-4, s. 39-96.
- ERDOĞAN, A. : "Suç Anayasada Değil", Cumhuriyet, 8.5.1980
- ERGUN, T. : "Yürütimde Yozlaşma Olgusu", Amme İdaresi Dergisi, 1978, C. XI, sy. 1, s. 24-30
- ERTÜRK, S. : Otoritenin Kaynağı Meselesi, Yahut Neden Demokrasi, Ankara, 1962.
- FEYZİOĞLU, T. : "Kuvvetler ayrılığı Nazariyesi", Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi, 1947, c.11, s. 50-60.
- GAUDEMONT, P.M.: "La Séparation des pouvoirs: Mythe et Réalité", Recueil Dalloz, 1961, Chronique, C.XXIII, s. 121-124.
- GİRİTLİ, İ. : "Anayasa İçinde Çözüm Vardır", Milliyet, 15.3.1980
- GİRİTLİ, İ. : "3. Cumhuriyete Doğru" Milliyet, 15.3.1980.
- GÖZE, A. : Siyasal Düşünce Tarihi, İstanbul, 1982.
- GÜNEŞ, T. : Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul, 1956
- GÜRBÜZ, Y. : Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, 2. bası, İstanbul, 1987.
- ILICAK, N. : "Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri", Tercüman, 24.4.1980
- KAPANİ, M. : "Oynanmayan Rol", Milliyet Gazetesi, 19.1.1969
- KAPANİ, M. : "Milli İrade Efsanesi", Milliyet Gazetesi, 27.2.1966
- KAPANİ, M. : Kamu Hürriyetleri, 6. bası, Ankara 1981.

- KARAMUSTAFAOĞLU, T.: Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara, 1982
- KERSE, A. : Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul, 1973
- KARAGÖZ, F. : Parlamenter Demokrasinin Gelişimi, Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985 (Demokrasi Eki), s. 4-5
- KUZU, B. : 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul, 1990
- LAROCU, F. : La Rôle de l'Exécutif dans l'Etat Moderne, Unesco Bulletin Internationale des Sciences Sociales, 1958 Volume X No. 2 s. 241-252
- OKANDAN, R.G. : Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi), İstanbul, 1977
- OYTAN, M. : "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", Amme İdaresi Dergisi, c. 15, sy. 1, Mart 1982, s. 85-104.
- OYTAN, M. : "1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organu ve Güçlendirme Nedenleri", Türk İdare Dergisi, yıl 56, sy.364, Eylül 1984, s. 1-34.
- ÖZAY, İ.H. : "XVI. Yüzyıl ve Sonrası Batı Avrupa Ülkeleri Kamu Yönetimi Tarihine İlişkin Notlar-Çağrışımlar", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, yıl 3, sy. 2, Ağustos 1980, s. 73-90.
- ÖZBUDUN, E. : Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 1989
- ÖZBUDUN, E. : "Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985 (Demokrasi Eki), s. 2-3.
- ÖZÇELİK, S. : "1958 Fransız Anayasasına Göre Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı Durumları", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarca'ya Armağan, yıl. 3, 1982, sy. 1-3, s. 159,173

- ÖZKOL, A. : "Çılgın Parlamento Demokrasi Kuvvetli İcra Eğilimi", Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, 1969, C. XXVI, sy. 1-2, s. 43-76.
- ÖZTÜRK, K. : Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C. I, II, III, Ankara 1966
- ÖZYÖRÜK, M. : "Zayıflatılmış Yürütme Üstelik Frenlenirse", Tercüman 13.12.1979
- PARLA, T. : "Parlamentarizmin Önemi ve Tarihselliği", Yeni Gündem 16-31 Mayıs 1985 (Demokrasi Eki).
- SAVCI, B. : "1982" nin Getirdikleri, Prof. Dr. Fadıl H. SUR'un Anısına Armağan, Ankara, 1983, s. 533-550
- SAVCI, B. : "Anayasayı Bozma Girişimi" Cumhuriyet, 27.3.1980
- SEROZAN, R. : "Devletin İşlevlerinde ve Yapısında Gerçekleşen Değişim", Yargı Dergisi, 1978, sy. 24, s. 7-9
- SOYSAL, M. : "Eksik Forum", Milliyet, 21.1.1969
- SOYSAL, M. : "Sistemde Çözüm" Milliyet, 11.9.1979
- SOYSAL, M. : "Kamçı", Milliyet 12.9.1979
- SOYSAL, M. : 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ankara, 1986
- TAN, T. : 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme), bkz. Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, s. 29-47
- TAN, T. : Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara, 1987, s. 203-216
- TANÖR, B. : İki Anayasa, 1961-1982, İstanbul, 1986
- TEZİÇ, E. : Anayasa Hukuku, İstanbul, 1991
- TUNAYA, T. Z. : Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, 1980

- TUNAYA, T. Z. : "Devlet Biziz", Milliyet Gazetesi, 2.3.1956
- TURAN, İ. : "Parlamentar Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1978, C. XXXIII, sy. 1-2, s. 2-23
- TURHAN, M. : Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır, 1989
- ÜSKÜL, Z. : Siyaset ve Asker (Cumhuriyet Yönetiminde Sıkıyönetim Uygulamaları ), İstanbul, 1989
- VADER MERSCH, V. G. : La Primauté de l' Exécutif, Rapport General au VII. Congr  International de Droit Compar , Bruxelles, 1966
- VEDEL, G. : Teşrii ve İcranın Münasebetleri Problemi (Çev. Taner Timur), Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- VIANSON-PORTE, P.: Le problème de l'Autorité, prevves, 1958, Fascicule no. 91, s. 17-26
- YARDEY, D. C. M. : La Primauté de l'Exécutif : England, Rapport National de Droit Comparé, Upsala, 1966.
- YAYLA, Y. : Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1985
- WALINE, M. : "La Parlement, Le Pouvoir Exécutif et Les Partis Politiques en Fonction de la Démocratie", Revue Internationale de Droit Public, 1955, No. 2, s. 1-9.