

MURAT SEVINÇ • Türkiye'nin Anayasa İmtihanı

MURAT SEVINÇ 1970'te İstanbul'da doğdu. 1988'de Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne girdi. Yüksek lisans yaparken, 1995 Aralık ayı sonunda Anayasa Kürsüsü asistanı oldu. Yüksek lisans ve doktorasını aynı fakültede, siyaset bilimi alanında yaptı. SBF Anayasa Kürsüsü öğretim üyesiyken 2017 Şubatı'nda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi'yle görevine son verildi. İletişim'den daha önce Dinçer Demirkent'le birlikte hazırladığı *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası - 1921 Anayasası ve Tutanakları* adlı kitabı yayımlanmıştır (2017).

İletişim Yayınları 2447 • Bugünün Kitapları 217

ISBN-13: 978-975-05-2160-7

© 2017 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1. BASKI 2017, İstanbul

EDİTÖR Tanıl Bora

KAPAK Deniz Karagül

KAPAKTAKI ÇIZGI Feridun Gündeş

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Remzi Abbas

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 22749

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak, No: 6/3  
Bağcılar, İstanbul Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63

CILT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 11935

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,  
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

**İletişim Yayınları** · SERTİFİKA NO. 10721

Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

MURAT SEVİNÇ

# Türkiye'nin Anayasa İmtihanı

Cumhurbaşkanlığı-Başkanlık  
Tartışması





*Suna'ya,  
Fahriye'ye,  
Bergüzar'a,  
Ayten'e...*



# İÇİNDEKİLER

<b>Giriş</b> .....	9
<b>Başlarken</b> .....	13
<b>Parlamentar Sistem ve Devlet Başkanının Konumu</b> .....	15
<b>Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kurumunun Serüveni</b> .....	23
1924 Anayasası’nda cumhurbaşkanı .....	24
1961 Anayasası’nda cumhurbaşkanı .....	31
1982 Anayasası’nın ‘ilk halinde’ cumhurbaşkanı .....	39
<i>Yürütme organının güçlü ve tartışmalı kanadı cumhurbaşkanı</i> .....	43
<i>2007 değişiklikleri öncesinde</i> <i>cumhurbaşkanının nitelikleri, seçimi ve andı</i> .....	47
<i>Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri</i> .....	51
<i>Karşı imza kuralı</i> .....	55
<i>Cumhurbaşkanı bir kararnameyi imzalamak zorunda mıdır?</i> .....	63
<i>Cumhurbaşkanının sorumluluğu ve vatana ihanet ile suçlanması</i> .....	68
2007 yılı anayasa değişiklikleri serüveni ve sonuçları .....	76
2007 sonrası yeni krizler .....	89
<i>Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, AYM kararı, adaylık ve seçim</i> .....	93
Gündemdeki öneriye giden yol .....	97

<b>Güncel Anayasa Değişikliği Önerisi</b> .....	99
Önerinin gerekçesi .....	100
Oylamada 'gizli oy' tartışması .....	106
Değişiklik önerisinin içerięi .....	109
<b>Genel Değerlendirme</b> .....	121
Türkiye'de cumhurbaşkanı seçimleri.....	121
Türkiye sağ/muhafazakâr/İslâmcı siyaset çizgisinin hükümet sistemi önerileri.....	127
Anayasa tartışmasının niteliği .....	133
<b>EKLER</b> .....	149
EK 1: 6771 Sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun .....	151
EK 2: Bülent Tanör'ün Kaleme Aldığı, TÜSİAD'ın Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri (1997) Raporu'nun Hükümet Sistemi Başlığı.....	167
EK 3: Türkiye Odalar ve Borsalar Birlięi'nin (2000) Anayasa Önerisi'nde Hükümet Sistemi Tercihi.....	174
EK 4: Türkiye Barolar Birlięi (2007) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi (2001 Önerisinin Gözden Geçirilmiş Baskısı).....	177
EK 5: 2007 Yılında AKP'nin Ergun Özbudun Başkanlığındaki Komisyona Hazırlattığı Anayasa Taslağı: Parlamenter Sistem İçinde Yürütmenin Sorumsuz Kanadı Olarak Cumhurbaşkanı .....	185
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR</b> .....	190



## Giriş

2017 yılı Türkiye’de anayasal sistemin dönüşümü açısından son derece kritik bir yıl olacak belli ki. 10 Aralık 2016 günü, TBMM’ye 316 milletvekilinin imzasıyla *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi* başlığıyla bir anayasa değişikliği önerisi sunuldu.<sup>1</sup> Anayasa Komisyonu’nda birkaç maddesi değiştirilen ancak öz itibarıyla aynı kalan metin, uzun süredir gündemde olan bir sistem değişikliğinin ya da anayasa tarihi içinden bakarsak eğer, Türkiye sağının muhtelif renklerinin uzun vadeli ‘hayalinin’ dile gelmiş hali.

12 Mart Muhtırası ardından MNP (Milli Nizam Partisi) Genel Başkanı Necmettin Erbakan tarafından gündeme getirilen ve 1980’lerin ortasından itibaren ANAP (Anavatan Partisi) ve DYP’nin (Doğruyol Partisi) liderleri, ayrıca sekizinci ve dokuzuncu cumhurbaşkanları olan Turgut Özal ile Süleyman Demirel’in de desteklediği bir sistem olan ‘başkan-

---

1 21.01.2017 gün ve 6771 sayılı Yasa, 11.02.2017 gün ve 29976 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak halkoyuna sunuldu. Halkoylaması 16.04.2017 Pazar günü yapılacaktır.

lık', bu kez farklı ve umulmayan biçimiyle 12. Cumhurbaşkanlığı Recep Tayyip Erdoğan ile AKP'nin (Adalet ve Kalkınma Partisi) önyak olmasıyla gündemde. Önceki başkanlık tartışma ve önerileri, çalışmanın sonunda *Değerlendirme* başlığı altında aktarılmaya çalışılacak.

Okuyacağınız kitap, güncel tartışma ya da Türkiye'de alışık olunduğu haliyle 'güncel kavga'nın kısmen siyasal, büyük ölçüde tarihsel ve anayasal boyutuna dair bilgi vermek amacıyla yazıldı.<sup>2</sup> Her konu ait olduğu alanın terminolojisi ile ama diğer alanlarla bağı ve bağları yok sayılmadan ele alınabilirse anlamlı bir tartışmaya yol verebilir. Burada gerekçelerine girme şansı ve gereği olmasa da Türkiye'de son yıllarda giderek belirginleşen toplumsal ve siyasal ayrışmanın artık 'gerçek ve anlamlı bir tartışmaya' izin vermediğini söylemek gerek. Olup biten her neyse, karşılıklı her bağırış çağırış içinde, asıl gündeme gelmesi gereken her neyse tümüyle duymazdan, bilmezden gelinerek ele alınıyor ve aklı başında bir şeyler dile getirmek isteyenlerin sesi duyulmaz halde.

Bu çalışmanın amacı, gürültüden duyulmayan seslerden biri daha olmak. Başkaca bir beklentiyle değil, olsa olsa 'düşünmek' adı verilebilecek, bir yanıyla eylem bir yanıyla haslet olan 'filin', hâlâ gerekli olduğuna duyulan inançla kaleme alındı. Belki, biraz inattan biraz da umutlu olma gerekliliğinden. Belki, eğer bir anayasa değişikliği yapılıyorsa ve değişiklik haklı olarak yalnızca anayasa ile sınırlı olmayan 'siyasal rejim' tartışmalarına neden oluyorsa, o inat ve umutta

---

2 Yıllar önce cumhurbaşkanının yetki ve görevleri hakkında bir makale yazmıştım. Okuyacağınız kitapta 1982 Anayasası dönemine dair aktarılacak ve büyük ölçüde teknik içerikteki anayasa tartışmaları, söz konusu makalenin genişletilmiş ve değiştirilmiş hali olacak. Bu nedenle 2002 yılında yayınlanan ve o günün güncel tartışmalarını değerlendirmeye çalışan yazıyı buraya eklemek gerekir: Murat Sevinç (2002), "Güncel Gelişmelerin Işığında 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı", *A.Ü. SBF Dergisi*, 57/2: 110-137.

yarar olduğu kanısıyla. Hiç kuşkusuz uzatmadan, konunun ‘özgöl’ alanında kalmaya çalışarak, konuyu bilmeyen, bugüne dek merak etmemiş okuyucular da göz önünde bulundurulup olabildiğince sadeleştirerek.

Dolayısıyla bu kitap kapsamlı bir anayasa tarihi ya da hukuku çalışması değil, anayasal/siyasal konulardan yalnızca birinin, tarihsel serüveni ihmal edilmeden güncel tartışmalar bağlamında ele alınıp açıklanması çabasından ibaret. Hemen her önemli esere değinmeye, adlarını anmaya çalışsa da, mebzul miktar yerli ve yabancı kaynağı ‘tüketme’ gibi bir tasası yok. Konuya yabancı olanlar ile iyi kötü fikri olanlara aynı anda seslenme niyetinde. Hiç bilmeyenlerin belki bir iki satır öğrenmesini sağlayabilir; bu alanda çalışanlarsa, katacağı pek bir şey olmaz. Ezcümle, haddini gözetme ve özellikle halkoqlaması sürecinde, kısa bir rehber olma niyetinde. Kitabın sonunda yer alan ‘Ek’lerdeki örnekler ise 1982 Anayasası döneminde ses getiren anayasa önerileri içinden seçildi.

İlk teşekkürüm, ‘şu aralar böyle bir kitap hazırlamak iyi olabilir’ dediğimde, büyük bir içtenlikle teşvik eden Tanıl Bora’ya. Masa başına oturacak cesareti, onun sayesinde buldum. Her zaman ve konuda olduğu gibi, yine büyük destek veren ve sıkışık zamanda kitabın sonundaki Ek’leri hazırlayan sevgili ‘Kürsü’ arkadaşım Dinçer Demirkent sağolsun, var olsun. Baştan sona okuyup eleştiren, düzeltmelere yardım eden kadim dostum İlker Yavuz işimi çok kolaylaştırdı. Emekli ‘Kürsü’ Hocam Cem Eroğul beni bu kez de kırmadı; çok kısa sürede okudu, eleştirdi. Ona her zaman olduğu gibi borcum, teşekkürden fazlası. Yayınevi çalışanlarının, emeği geçenlerin eline sağlık, hepsine şükran borçluyum.

Ve Zeliha’ya...



## Başlarken

1982 Anayasası, kabul edildiği günden bugüne hemen her hükmü nedeniyle tartışma konusu oldu. Çok sayıda değişikliğe uğradı ve bu değişiklikler çoğu zaman yeterli görülmemekle birlikte yeni bir anayasaya duyulan gereksinim sıklıkla dile getirildi. Söz konusu 'dile getirişin' birkaç gerekçesi var ve anayasaya 'gereksinimi', bunlardan yalnızca biri. Tarihimizin ilk anayasası olan 1876 Kanun-u Esasi'den bugüne 'anayasa tartışmasının' sona ermediğini göz önünde bulundurduğumuzda, toprağımızdaki 'sorunun' yalnızca anayasa metinlerinden kaynaklanmadığını tahmin edebiliriz. Unutmamak gerekir, anayasa metinleri, anayasal sorun olarak sunulan açmazların yalnızca biridir. Anayasal sistem ya da en geniş anlamıyla, bir toplumun geleneklerini, hâkim inanç ya da inançlarını, sınıf mücadelesini, ekonomik durumu vs. içeren 'siyasal düzen'; anayasa metinleri ve 'diğer' unsurlardan oluşur.

Metinler ile o unsurlar, olay ve olgular arasında, karşılıklı bir etkileşim bulunur. Hiçbir anayasa metni havada asılı halde durmaz. Anayasaların ayaklarının bastığı 'topraklara' baktığımızda, sistemlerin adları benzese de az ya da çok farklı

niteliklere sahip olduğu görülür. Hiç kuşkusuz ‘sistemlerin’ ortak özellikleri olduğu gibi o sistemin kabul edildiği ülkeye özgü ayırt edici ‘hâl’leri de vardır. Örneğin İngiliz parlamenter sistemi ile Türkiye ya da Almanya parlamenter sistemlerinin, yürütme organları ile yasama organları arasındaki ilişki ve yürütme organlarının yapısı ‘ortaklıklar’ barındırmakla birlikte, ülkelerin tarihlerinden kaynaklanan başkalıklar da söz konusudur.

Örneğin, parlamenter sistemin mucidi olan İngiltere’de de yürütme organı ‘iki başlı’ ve başlardan biri olan ‘devlet başkanı’ sembolik yetkilere sahip. Ancak o devlet başkanı bir monark. Devlet başkanı, seçimle değil soy esasına göre belirleniyor. Oysa bir diğer parlamenter sistem olan Türkiye’de, seçiliyor. Devlet başkanları 1924 Anayasası’ndan 2017’ye dek TBMM tarafından seçilirken, 2007 anayasa değişikliğiyle birlikte halk tarafından seçilecek. Demek ki iki ‘devlet başkanı’ ve o devlet başkanının yürütmenin diğer başıyla ilişkisi bir örnek değil. Yalnızca seçildiği için de değil, tarihsel pek çok başkalık nedeniyle de. Ya da örneğin Almanya’daki cumhurbaşkanının da büyük ölçüde sembolik yetkileri var ancak o Almanya, aynı zamanda bir ‘federasyon’. Dolayısıyla Alman devletinin şekli şemailini, yalnızca yürütmenin asıl yetkili/sorumlu kanadı olan bakanlar kurulu ya da başbakanın (Şansölye) yetki ve görevlerini değil, devletin iç örgütlenmesini de göz önünde bulundurarak değerlendirmek gerekir.

Bu nedenle, Türkiye’deki hükümet sistemi ve yürütülen tartışmalar, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri ve başta demokrasinin düzeyi olmak üzere Türkiye’nin ‘kendine özgü’ tarihi göz önünde bulundurulmadan anlaşılabilir. Tabii bu çalışmada çok kapsamlı bir ‘ele alış’ söz konusu olmayacak. Yine de Türkiye’de parlamenter sistemin niteliğini ve tarihsel gelişimini anlatmak, güncel tartışmanın hakkıyla kavranması açısından gerekli.