

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNDE BEŞTE ÜÇ ÇOĞUNLUK KURALI

The Three-Fifths Majority Vote Rule in Constitutional Amendments in the Turkish Case

Doç. Dr. Taylan BARIN*
Dr. Öğr. Üyesi Hasan Sayim VURAL**

Öz: Anayasa değişikliklerinin yasama organında üçte iki çoğunluk oyuyla kabul şartı, katı anayasa yaklaşımının bir görünümü olarak, Türk anayasacılığında yerleşik bir kuraldır; buna bir alternatif olarak beşte üç çoğunluk kuralı 1987 anayasa değişikliğiyle getirilmiş ve ikisi başarılı olmak üzere üç defa uygulanmıştır. Katı anayasa olmakla birlikte 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bugüne dek on dokuz değişiklik yapılmış; bunların on yedisinde TBMM tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilen kanun, Cumhurbaşkanlığı takdiriyle, on beşinde yürürlüğe girmek üzere ve ikisinde halkoyuna sunulmak üzere, yayımlanmıştır.

Türev kuruculuk düzeninde Cumhurbaşkanına ve halkoyuna yetkiler tanınması 1982 Anayasasında getirilen önemli yeniliklerdir; Anayasanın değiştirilmesine ilişkin 175. maddede 1987’de yapılan değişiklikle getirilen yasamada beşte üç çoğunluk oyuyla kabul kuralı ise yeni bir anayasal değişim türüne imkân sağlamaktadır. Anayasa Mahkemesinin 2007 tarihli kararında benimsediği yorum çerçevesinde, bu kural, yasamada beşte üç çoğunluk oyuyla kabulünden ardından zorunlu halkoyunda çoğunluk oyuyla kabul yolunu açmaktadır. Bu makalenin amacı, 2010’da ve 2017’de başarıyla uygulanan bu yoldan gerçekleşen anayasal değişimin işaret ettiği olası yeniliklere ve sınırlılıklara bakmaktır. Kuralın Türk anayasal düzenine getirisini tartışırken, yasamada iki ayrı düzeydeki nitelikli çoğunlukların her birinin imkânını ve siyasi kompozisyonunu dikkate alan bir açıklama önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Anayasanın değiştirilmesi, türev kuruculuk, üçte iki çoğunluk oyu, beşte üç çoğunluk oyu, Anayasa m. 175.

Abstract: Legislative supermajority requirement as an entrenchment clause is an established rule governing amendments in Turkish constitutionalism, while a less demanding alternative qualified majority requirement, a legislative three-fifths majority combined with a majority vote in referendum, was introduced in 1987. The two-thirds supermajority rule applied seventeen times and the three-fifths qualified majority rule applied twice among the nineteen amendments promulgated since 1987.

The 1982 Constitution introduced institutional pluralism into the amending function, adding the executive and the popular elements after the legislative, and the 1987 amendment enabled a new type of constitutional change by further introducing an alternate legislative track involving an alternate level of legislative qualified majority. As interpreted by the Constitutional Court in a 2007 decision, the rule enables a legislative three-fifths majority adopt the amendment bill and also override a possible presidential veto. This article aims at the discussion of that alternate legislative track, as applied successfully in two of the recent amendments, in terms of the limits and the possibilities pertaining to each of the two alternate majority levels, referring to the question of the political composition of legislative qualified majorities.

Key Words: Constitutional amendment, three-fifths majority vote, legislative supermajority, 1982 Constitution Article 175.

* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi
taylan.barin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8227-642X.

** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi
vural@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5160-7414.

Makale Geliş Tarihi: 01.09.2023, Makale Kabul Tarihi: 23.10.2023

DOI : 10.57083/adaletdergisi.1391755

GİRİŞ

Katı bir kural koyarak zamanın değişen koşulları karşısında dayanıklı çıkmasını beklemek anayasacılığın bilinen bir çalışma ilkesidir. Kalıcılık ve değişim arasındaki ikili dengede adil nokta katılığa aranmalıdır; anayasa kendilerinden üstün sayıldığı kanunlar kadar kolay değiştirilememelidir. Anayasada yeni bir değişiklik getirmek için şu veya bu ölçülerde bir siyasi çoğunluk bulunduğunu ortaya koymaya yarayacak temsili veya yarı doğrudan demokratik araçlara başvurulması, demokratik anayasal düzenlerde yerleşik usûldendir. Bu araçların sayıca çokluğu ve her birinde karar yetersayısı için gerekli olan asgari çoğunluk oranının yüksekliği anayasaların katılımını sağlamaktadır. Anayasa düzeyinde kural koyma yetkisi için öngörülen usûl kuralları sıradan bir kanun için gerekenden fazlasını her gerektirdiğinde anayasanın katılımından söz ederiz. Demokratik siyasi düzende anayasanın katılımını sağlayan türev kuruculuk kurallarının özel muhatabı siyasi çoğunluklardır. Demokratik karar almanın öznesi eşit oydan çıkmış çoğunluktur, çoğunluk ilkesinin somut görünüşleri ise demokratik karar yetersayılarıdır. Katılık kuralları, gerekli nispi genişliğe henüz ulaşmış olmayan siyasi çoğunlukların anayasal düzeyde kural koyma iktidarına ulaşmasına mani olur. Yasamada nitelikli çoğunluk oyu ile kabul şartı, demokratik düzenlerde türev kuruculuk yetkisine ilişkin katılık kurallarının en yaygınıdır. Kural koyma sürecine ait her bir işlem için farklı organ veya makamların yetkilendirilmesi de bir diğer katılık unsurudur¹.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, hemen hemen bütün çağdaş anayasalar gibi katı bir anayasa olmakla birlikte, yürürlükte olduğu kırk yılda on dokuz defa değiştirilmiştir. Üstelik siyasi yelpazenin hemen her tarafından gelen Anayasada köklü ve kapsamlı değişiklik arayışları henüz doyuma ulaşmaktan uzak görünmektedir; anayasal değişim hedefleyen girişimler gerek yasamanın gerekse kamuoyunun gündeminde daima bulunmaktadır. Zengin örnekler sunan bu deneyim, bu çalışmada, türev kuruculuk yetkisinin anayasal kurumlar tarafından kullanımında şekli katılık tedbirlerinin temsili demokratik düzende işleyişi yönünden ele alınmaktadır. Özellikle, 1987 anayasa değişikliğiyle getirilen alternatif yetersayı düzenlemesi, gündem belirleyicilik iktidarının ortaya çıkışına getirilmiş olan iki alternatif usûle bağlı olarak iki farklı anayasal değişim türünün ortaya çıkmasının bir sebebi olarak tartışılmaktadır. Her ikisi de ulaşılması kolay olmayan nitelikli çoğunluk düzeylerini ifade etseler de üçte ikiden daha erişilebilir görünen beşte üç düzeyine² hangi çoğunlukların erişebileceğine bakılmakta ve sonuç yasama

¹ Erdal Onar, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993, ss. 1-4; Cem Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1974, s. 19-21; Kenneth Clinton Wheare, Modern Constitutions, Oxford University Press, 1951, s. 22-32.

² Yasamada nitelikli çoğunlukla kabul şartı, anayasaların katılımını sağlamakta başvurulan en yaygın formüldür. Nitelikli çoğunluk şartında aranan çoğunluk düzeyini belirlemekte üçte iki oran çok yaygındır, Türkiye, ABD, Hindistan ve Almanya gibi birçok örneği görülmektedir. Bir başka yaygın oran beşte üçtür,

organının siyasi kompozisyonunu belirleyen parti sistemi dinamiklerine bağı olarak açıklanmaktadır. Anayasanın değiştirilmesine yönelik olarak bugüne dek bu usûl dairesinde ilki başarısız ve sonraki ikisi başarılı olmuş üç girişimin amacına ulaşmasında sırasıyla yasamanın, Cumhurbaşkanının ve halkoyunun işlevi ele alınmaktadır. Bu türe ait örneklerin ortak özellikleri incelenmekte ve bunlar yasamada üçte iki çoğunluk oyuyla kabul edilip Cumhurbaşkanınca yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan diğer türdeki on beş anayasa değişikliği ile kıyaslanmaktadır.

I. TÜREV KURUCULUK YETKİSİNİN ANAYASADA DÜZENLENMESİ

Türev kuruculuk, anayasanın kendi koyduğu yetki ve usûl kurallarına göre değiştirilmesini ifade etmektedir. Türev kurucu, anayasanın yetkilendirdiği anayasa koyucudur ve tipik işlemi anayasa değişikliği niteliğinde bir kanun koymaktır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında belirlenen türev kuruculuk düzeninin organik öğeleri yasama, yürütme ve halkoyudur. Teklif ve kabul yetkisi yasamadır, en az üçte bir nisapta üyenin teklifi ve üçte iki çoğunluğun oyuyla kabulü Türk anayasa hukukunda yerleşik bir kuraldır. Bu konuda ilk olarak 1982 Anayasasıyla getirilen yenilikler ise Cumhurbaşkanının iade yetkisi ve halkoyuna sunma yetkisidir.³

Anayasanın değiştirilmesi konusu özel olarak Anayasanın “Son Hükümler” başlıklı Yedinci Kısımında, “Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma” kenar başlığı altında yer alan 175. maddede düzenlenmektedir. Türev kuruculuk yetkisinin mutlak sınırları değiştirilmesi teklif dahi edilemez hükümleri belirten 4. madde ile çizilmektedir. Anayasa yargısının norm denetimi işlevine ilişkin 148. ve 149. maddelerde yer alan hükümlerle çerçeve tamamlanmaktadır. Bu çerçeve içinde türev kuruculuk işlevinde, sırasıyla yasama, yürütme ve halkoyu tarafından gerçekleştirilebilecek işlemler bulunmaktadır: TBMM bir kanunla Anayasa’da değişiklik yapacak; kanunun kabul oyu sayısının izin vereceği şekilde Cumhurbaşkanı bununla ilgili ya [iade, yayımlama, halkoyuna sunulmak üzere yayımlama] seçeneklerine ya da [iade, halkoyuna sunulmak üzere yayımlama] seçeneklerine sahip olacaktır. İade sonrası TBMMde aynen kabul durumunda ise Cumhurbaşkanının

Türkiye’den başka örneğin Rusya’da, İtalya’da ve Fransa’da uygulanmaktadır. Bu konuda karşılaştırmalı bir inceleme için örneğin bkz. Cem Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1974; daha yakın tarihli incelemeler için örneğin bkz. Xenophon I. Kontiades, Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada, and the USA, Routledge, NY, 2013.

³ Cem Eroğul, a.g.e. s. 21-30; Yüksel Metin, Anayasal Değişim, Beta Yayınları, İstanbul, 2014; Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2020, s. 177-213; Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 84-86.

seçenekleri kanunun Meclisteki kabul nisabına bağlı olacaktır: Üçte iki nitelikli çoğunluk oyuyla kabul edilmiş kanunların yürürlüğe konulmak üzere ya da halkoyuna sunulmak üzere yayımlanmasının takdir yetkisi Cumhurbaşkanındadır; beşte üç nitelikli çoğunluk oyuyla kabul edilmiş kanunları ise halkoyuna sunulmak üzere yayımlamak dışında seçeneği yoktur.

17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değişik 175. maddede konu şu şekilde düzenlenmektedir:

Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoymasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoymasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoymasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.

(...)"

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında benimsenen türev kuruculuk rejiminin kurumsal unsurları yasama organı başta olmak üzere sırasıyla Cumhurbaşkanı ve halkoyudur⁴. 175. maddenin ilk halinde,

⁴ Anayasanın 148. ve 149. maddelerinde belirtilen norm denetimi görevi nedeniyle Anayasa Mahkemesi, türev kuruculuk rejiminin bir diğer kurumsal unsurudur. Mahkemenin iptal yetkisi, norm koymaya ilişkin bir negatif yetkidir.

yasamada teklif ve kabul yetersayıları üye tam sayısının en az üçte biri ve üçte ikisi olarak belirlenmiştir. Bu oranlar Osmanlı-Türk anayasacılığının başından beri muhafaza edilmiş sabit oranlardır: Anayasa değişikliği getiren kanunları kabul edebilmek için yasamada üçte iki çoğunluk oyuna gerek vardır. 2709 sayılı Anayasa'nın türev kuruculuk rejiminde Türk anayasacılığı bakımından yeni olan katılık kuralları ise Cumhurbaşkanına ve halkoyuna ilk kez tanınan yetkiler ile verilen işlevlerdir. Bu rejime daha fazla yenilik 1987'de yapılan ilk anayasa değişikliğiyle getirilerek, yasamada kabul yetersayısı üye tam sayısının en az beşte üçüne düşürülmüştür.

175. madde metninin lafzi yorumundan Mecliste beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş olan bir anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde Meclisçe aynen kabulü için üçte iki oy çokluğu aranacağı sonucu çıkmaktadır.⁵ Cumhurbaşkanının bu ihtimaldeki geri göndermesinin “geciktirici veto” niteliği taşımadığı; “güçleştirici veto” niteliği taşıdığı yolundaki doktrinde kabul görmüş bu yorumdan⁶ ayrı olarak Anayasa Mahkemesi 2007 yılında verdiği bir kararda anılan hükmü yorumlamış ve “*Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, teklifin kabulü için üçte iki çoğunluğun zorunlu görülmesi durumunda, 1987 yılında yapılan değişikliğin herhangi bir kolaylaştırma ve kriz çözücü boyutunun bulunmadığı ve anlamsız bir değişiklik olduğu sonucu doğacaktır.*” gerekçesi ile bunun geciktirici veto olduğu sonucuna ulaşmıştır⁷. TBMM’de beşte üç çoğunluk oyu ile kabul edilen bir Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanınca TBMM’ye geri gönderildiği durumlarda, TBMM’nin beşte üç çoğunluğu aynı değişikliği halkoymasına götürmek için yeterlidir.

Yasama sürecinde devlet başkanına geciktirici nitelikte veto yetkisi tanınması daha önce 1924 ve 1961 anayasalarında benimsenmiş olan bir uygulamadır; her iki anayasada da Cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi tanınmıştır; ancak, anayasa değişiklikleri açıkça belirtilerek bu yetkinin konusundan istisna edilmiştir. 1982 Anayasası bu konuda bir yenilik getirerek Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin konusuna anayasa değişikliklerini de dâhil etmiştir: “Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir.” Bununla bağlantılı bir diğer önemli yenilik, Cumhurbaşkanının takdirine bağlı olarak halkoyuna işlev tanınmasıdır: “Meclis, geri gönderilen Kanunu, (...) aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.”

⁵ Aynı yönde yorum, ilk olarak, kanun teklifinin gerekçesinde mevcuttur, bkz. aşağıda Dipnot 13.

⁶ Örneğin bkz. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 11. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2006, s. 166.

⁷ AYM, E.2007/72, K.2007/68, 05/07/2007.

Kararın eleştirisi için bkz. Kemal, Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, 2021, Ekin Yay., Bursa, ss. 1422 – 1425.

Her iki yenilik de 2485 sayılı Kanunla kurulu Kurucu Meclis evresinde Milli Güvenlik Konseyi aşamasında getirilmiştir. Danışma Meclisinin kabul ettiği madde düzenlemesi⁸ anayasanın değiştirilmesi konusunda yerleşik uygulamayı takip ediyordu. Bu husus madde gerekçesinde de belirtilmişti.⁹ MGK ise Cumhurbaşkanına tanınmış olan geri gönderme ve halkoyuna sunma yetkilerini eklemiştir,¹⁰ bu hususu gerekçede açıklamıştır.¹¹ Kurucu Meclis'in kabul ettiği görece yalın düzenleme, 1987'de değiştirilerek, alternatif yetersayılar ve onlara bağlı olarak ortaya çıkabilen zorunlu veya takdire bağlı kurumsal adımlar içeren daha ayrıntılı bir düzenleme şeklindeki bugünkü halini almıştır. Ayrıca hatırlatmak gerekir ki Anayasanın Geçici 9. maddesi 6 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanına TBMMde kabul edilen anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisini ayrıca tanımaktaydı; TBMMnin bu vetoyu aşabilmesi içinse üye tam sayısının dörtte üçü gibi yüksek bir oranda çoğunluk oyu gerekiyordu.

II. BEŞTE ÜÇ ÇOĞUNLUK KURALININ GETİRİLiŞİ

Anayasa değişikliklerinin TBMM'de kabul yetersayısını beşte üç çoğunluk olarak belirleyen kural 1987 anayasa değişikliği ile getirilmiştir. Anayasanın 175. maddesi, 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan değişiklikle son halini almıştır.

3361 sayılı Kanun 1982 Anayasasında değişiklik yapan ilk kanun olması bakımından da önemlidir. TBMM'de İstanbul milletvekili ve Başbakan Turgut Özal öncülüğünde 200 milletvekilinin imzasıyla teklif edilen anayasa değişikliği 17.5.1987'de kabul edilerek Cumhurbaşkanı

⁸ Danışma Meclisinin 191 madde numarasıyla kabul ettiği düzenleme şöyledir:

“Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, Meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, birinci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.”

⁹ “Esas teşkilat hukuku düzenimizde Anayasalarda yapılacak değişiklik yasama kuvvetinin üye tamsayısının 1/3'nün teklifi ve üye tamsayısının 2/3'nün kabulü temeline dayanıyordu. Uygulamalarında hiçbir mahzuru görülmeyen bu sistem değiştirilmemiştir.”

¹⁰ Milli Güvenlik Konseyinin 175 madde numarasıyla kabul ettiği düzenlemeye eklediği üçüncü fıkra şöyledir:

“Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir.”

¹¹ “Bu düzenlemede Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebileceği, Meclisin geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu aynen kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanının bu kanunu halkoylamasına sunabileceği belirtilmiştir.”

Kenan Evren tarafından 18.5.1987 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmıştır¹². 3361 sayılı Kanunla Anayasanın 67. maddesinde yapılan değişiklikle öncesinde 21 olan seçme hakkına ilişkin yaş sınırı 20’ye indirilmiş; 75. maddesinde yapılan değişiklikle öncesinde 400 olan TBMM üye tam sayısı 450 olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Anayasanın kapatılan siyasi partilerin belirli kadrolarına beş ya da on yıl süreyle siyasi parti faaliyetini yasaklayan Geçici 4. maddesi yürürlükten kaldırılmış; bu maddenin yürürlüğe girmesi halkoylamasında kabul şartına bağlanmıştır. 175. maddede yapılan değişikliğin konusu ise anayasa değişikliklerinin yasamada kabul yetersayısının üye tamsayısının beşte üçü düzeyine indirilmesi ve Cumhurbaşkanının yayımlama, geri gönderme ve halkoyuna sunma yetkilerinin yasamadaki kabul nisabına göre farklı seçenekler içerecek şekilde yeniden düzenlenmesidir.

Turgut Özal ve 199 arkadaşı tarafından verilen teklifte 67., 75. ve 175. maddeleri ile 104. maddesinde değişiklik öngörülmekteydi. 175. maddede değişiklikle¹³, anayasa değişikliklerinin TBMM’de kabul yetersayısı üye tamsayısının beşte üçüne düşürülmüş, gizli oy kuralı getirilmiş, ayrıca anayasa değişikliklerinin halkoyunda kabul edilmesi kuralı getirilerek, kayıtlı seçmenlerin en az yüzde altmışının katıldığı halkoylamasında kullanılan oyların yarısından fazlasının evet olması şartına

¹² Sayı: 19464, Mükerrer.

¹³ İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 Arkadaşının Teklifinin ilgili maddesi şöyledir:

“MADDE 4. — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 175 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 175. — Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazı ile teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, Meclisin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile mümkün olabilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin Kanunların yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunludur.

Anayasa değişikliklerine ilişkin Kanunlar Cumhurbaşkanınca Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra halkoyuna sunulur.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ait Kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasına ilişkin oy verme kütüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan, oy verme hakkına sahip seçmenlerin en az yüzde altmışının halkoylamasına katılması ve katılanların yarısından çoğunun kabul oyu kullanmış olması gerekir.”

bağlanmıştı¹⁴. Anayasa Komisyonu, Teklifin ilk iki maddesini aynen benimsemiş, 104. maddeye ilişkin değişikliği çıkarmış ve 175. maddeye ilişkin değişikliği yeniden düzenlemiştir¹⁵. Bu kapsamda, teklifte anayasa

¹⁴ İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 Arkadaşının Teklifinin ilgili madde gerekçesi şöyledir:

“ ...

Getirilen teklif ile, Anayasanın değiştirilebilmesine ait teklifin eski şekilde kalmasına mukabil, değiştirme teklifinin kabulü Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün görülmüş ve ayrıca konunun önemi göz önüne alınarak bu oylamanın gizli yapılacağı hükmü getirilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar T.B.M.M.'ne geri gönderildiği takdirde T.B.M.M.'nin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile mümkün olabilecektir.

Maddeye eklenen diğer hükümlere gelince: Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunlu hale getirilmiştir.

Maddeyle Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar Cumhurbaşkanınca Resmî Gazetede yayınlanmasından sonra halkoyuna sunulması esası getirilmiştir. (...)

¹⁵ Anayasa Komisyonunun Kabul Ettiği Metinde ilgili madde şöyledir:

“MADDE 3. — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 175 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 175. — Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisce, üye tamsayısının beşte üçünden fazla ve üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoyulmasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoyulamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun «kabul» oyu olması ve bu kabul oylarının halkoyulamasına ilişkin oy verme kütüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan, oy verme hakkına sahip seçmenlerin üçte birinden az olmaması gerekir.

değişikliklerinin kabulü için zorunlu bir unsur olarak yer verilen halkoyunun işlevine daha ayrıntılı bir düzenleme getirilmiştir. Halkoyu zorunluluğu sadece yasamada üçte ikiden aşağı çoğunlukla kabul edilerek Cumhurbaşkanınca yayımlanan anayasa değişiklikleri bakımından muhafaza edilmiş; en az üçte iki çoğunlukla kabul edilenlerin halkoyuna sunulması konusu ise maddenin ilk halinde olduğu gibi Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı kanunun tümünü veya maddelerini halkoyuna sunabilecektir; buna karşılık, TBMM kanununun kabulü sırasında halkoylamasında hangi maddelerin birlikte veya ayrı oylanacağını karara bağlayacaktır. Ayrıca teklifte yer alan halkoylamasına seçmenlerin asgari yüzde altmışının katılmış olması şartı yerine, kabul oylarının kayıtlı seçmenlerin üçte birinden aşağı olmaması şartı getirilmiştir¹⁶. Nihayet kanun teklifinin Anayasanın 175.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.”

- ¹⁶ Anayasa Komisyonunun Kabul Ettiği Metinde ilgili madde gerekçesi şöyledir: “Komisyonumuz, teklifin 4 üncü maddesini 3 üncü madde olarak ve kabul edilen önergeler doğrultusunda yeniden düzenleyerek kabul etmiştir.

Yapılan bu yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanı, Anayasa, değişikliği ile ilgili kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderdikten sonra Meclis geri gönderilen kanunu üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ettiği takdirde bu Kanunu isterse halkoyuna sunabilecektir. Yeni düzenlemede, bir halde halkoyuna sunma mecburiyeti kabul edilmiştir. Bu hal, Anayasa değişikliğinin Meclisçe üye tam sayısının beşte üçünden fazla oyla kabul etmesine rağmen bu oy sayısının üçte iki ekseriyete ulaşmamasıdır. Cumhurbaşkanı bu Kanunu bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermediği takdirde Anayasa değişikliğine ilişkin bu Kanun zorunlu olarak halkoyuna sunulacaktır.

İster ilk defa, isterse bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinden sonra Anayasa değişikliği üçte iki çoğunlukla kabul edilmiş ise Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilecektir. Burada getirilen en önemli yenilik, Cumhurbaşkanının Kanunu tümüyle halkoyuna sunabilmesinin yanı sıra sadece bazı maddelerini de sunabilmesidir. Halkoylaması sonunda Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için oylamada kullanılan geçerli oyların en az yarısından çoğunun kabul oyu olması ve bu kabul oylarının, oy verme kütüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan oy verme hakkına sahip seçmenlerin üçte birinden az olmaması gerekmektedir. Yapılan bu değişiklikte teklifteki yüzde altmış iştirak esası kaldırılmıştır.

Maddede yapılan diğer bir değişiklikle, Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, ileride halkoylamasına sunulması ihtimaline karşılık, Anayasanın değiştirilen hükümlerinin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı oylanacağı hususunun da kanuna ilave edilecek bir hükümle kararlaştırılması esası getirilmiştir. Halkoyuna sunulmasının Anayasanın değiştirilen her hükmü için ayrı ayrı yapılması kararlaştırıldığı takdirde, oylama sonunda bazı hükümlerin benimsenmesi, bazılarının ise reddi mümkün olabilecek, böylece halkoylamasının daha sağlıklı şekilde sonuçlanması ve bazı hükümler reddedilmiş olsa bile hiç olmazsa benimsenen değişikliklerin yürürlüğe girmesi sağlanmış olacaktır.”

maddesinde değişiklik öngören 3. maddesinin Genel Kuruldaki görüşmeleri aşamasında verilen bir değişiklik önergesinin kabulüyle son halini alan madde metninde¹⁷ Komisyonun benimsediği asgari katılım şartına yer verilmemiştir.

1987 anayasa değişikliğinin siyasi bağlamına bakıldığında ilk göze çarpan önemli siyasi mesele Kurucu Meclis'in yapmış olduğu Anayasa'ya ilk defa TBMM tarafından dokunuluyor olması idi. Milli Güvenlik Konseyi rejiminden anayasal rejime geçişin dördüncü yılıydı, siyasi parti rejimindeki kapsamlı yasaklar sebebiyle başta lider kadroları olmak üzere

¹⁷ Kanun teklifinin Anayasa'nın 175. maddesinde değişiklik öngören 3. maddesinin Genel Kuruldaki görüşmeleri sırasında aşağıdaki değişiklik önergesi verilmiştir:

"MADDE 3. — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 175 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoymasına katılma.

Madde 175. — Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü, Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisce, üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde, halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayınlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoymasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayınlanır.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoymasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu kanunun halkoymasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.

Halkoymasında, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahallî genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır."

Önerge kabul edilmiştir. Yapılan oylama sonucunda madde, önergeyle değişik şekliyle birlikte kabul edilmiştir. Bkz. *Tutanak*, 17. Dönem, 40. Cilt, 103. Birleşim, Sayfa 374, 375.

siyasi parti sisteminin askeri darbe öncesindeki dönemde yerleşik unsurları hâlâ geri dönebilmiş değildi. Bunun yerine, her birinin gayriresmi olarak liderlik ettiği siyasi partiler kurulmuş ve örgütlenebilmiş durumdaydı. Bu şekilde, sağda üç yeni parti yükseliyordu: Doğru Yol Partisi, Refah Partisi, Milliyetçi Çalışma Partisi. Solda, Halkçı Parti'nin daha sonra kurulan Sosyal Demokrat Parti ile birleşerek oluşturduğu SHP'nin başında Erdal İnönü bulunuyordu. Ecevitler ise Demokratik Sol Parti'de örgütlenmişlerdi. Kapatılan partilerin yöneticilerine Anayasa'nın Geçici 4. maddesiyle¹⁸ getirilen siyasi partide örgütlenme yasaklarının bitmesine uzun yıllar vardı. Bu aşamada siyasi yasakların kaldırılması talebi ANAP haricindeki partilerin ortak gündemi haline gelmişti. Bir yasaklı liderin geri dönüşü özlemi olmayan SHP ise konuya ilke meselesi olarak yaklaşmakta; SHP lideri Erdal İnönü siyasi yasaklara karşı demokrasi savunusunun öncülüğünü yapmaktaydı. İnönü ve arkadaşları Geçici 4. maddenin kaldırılması için bir anayasa değişikliği teklif etmeye de muvaffak olmuşlar fakat daha ileri gidememişlerdi¹⁹.

¹⁸ Geçici Dördüncü Madde düzenlemesi şöyledir:

1) 16 Ekim 1981 tarih ve 2533 sayılı Kanunla feshedilmiş bulunan siyasi partilerden;

11 Eylül 1980'den sonra gerek parti tüzekiliği, gerek bunların merkez yöneticilerinden veya Parlamento üyelerinden herhangi biri hakkında Türk Ceza Kanununun ikinci Kitabının birinci babında yer alan Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş cürümlerden herhangi biri ile ilgili olarak kamu davası açılmış olanlarla, 11 Eylül 1980 tarihinde iktidar partisi ve anamuhalefet partisi durumunda bulunan siyasi partilerin;

a) 1 Ocak 1980 ve daha sonraki tarihlerde; genel başkan, genel başkan yardımcılarını veya vekillerini, genel sekreterleri, bunların yardımcılarını ve merkez yönetim kurulu veya benzeri organların üyeleri; Anayasanın halkoylaması sonucu kabulü tarihinden bağlayarak on yıl süre ile siyasî parti kuramazlar; Anayasa hükümlerine dayalı olarak kurulacak siyasi partilere üye olamazlar, bu partiler tarafından veya bağımsız olarak milletvekili genel ve ara seçimlerinde, mahallî seçimlerde aday gösterilemezler ve aday olamazlar Siyasi partilerle herhangi bir şekilde bağlantı kuramazlar ve siyasi partilerde fahri olarak bile herhangi bir görev alamazlar.

b) 1 Ocak 1980 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde üye bulunan milletvekilleri ile senatörler, Anayasanın halkoylaması sonucu kabulü tarihinden başlamak üzere beş yıl süre ile siyasî parti kuramazlar, kurulacak siyasi partilerin merkez yönetim kurullarında veya benzeri organlarda görev alamazlar.

2) 1 Ocak 1980 tarihinde kontenjan senatörü veya Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesi olanlar ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin bağımsız üyelerinden; haklarında Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının birinci babında yer alan Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş cürümlerden herhangi biri ile kamu davası açılmış bulunanlar veya birinci fıkrada nitelendirilen siyasî partilerden birine girmiş olanlar birinci fıkranın (b) bendi hükümlerine tâbi olurlar.

¹⁹ İzmir Milletvekili Erdal İnönü ve arkadaşlarınınca 25 Kasım 1986 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulan Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin Teklif. İnönü 3361 sayılı Kanunun Genel Kurul görüşmelerinde bu hususu vurgulamıştır.

Geçici 4. maddedeki yasağın kaldırılması bir anayasa değişikliği gerektiriyordu; bunun içinse 175. maddeye göre TBMM’de en az üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi, Cumhurbaşkanı geri gönderdiği takdirde yeniden bu kez Geçici 9. madde gereği en az dörtte üç çoğunlukla kabul edilmesi, Cumhurbaşkanı halkoyuna sunduğu takdirde ise kullanılan geçerli oyların yarısından fazlasıyla kabul edilmesi gerekecekti. Siyasi yasakların ve genel olarak Anayasa’nın mimarı olan Cumhurbaşkanı Kenan Evren’in bu partiler ve liderler hakkındaki fikri, MGK rejiminin Devlet Başkanı olduğu dönemden itibaren açıkladığı şekilde kamuoyunda iyi biliniyordu; ancak, Evren dayatmacı bir tutum izlemeye çalışmayacaktı. Evren, bu konuda son sözü halkın söylemesinden yana olduğunu, Meclisin konuyu halka götürmek yönündeki girişimi olursa mâni olmayacağını açıklamıştı²⁰. Yasakların temizlediği bir siyasi parti alanında kuruluşunun üzerinden bir yıl geçmeden 400 üyeli yasamada 211 sandalyeli çoğunluk ve parlamenter sistemde hükümet mevkilerini elde etmiş olan Anavatan Partisinin iktidardaki dördüncü yılıydı. ANAP Genel Başkanı ve Başbakan Turgut Özal “kavga” diye nitelediği eski usul siyasetten yeterince çektiğimiz düşüncesini işlemekteydi. Sağın eski köklü partileri yeni isimler altında örgütlenmişler ve eski lider kadrolarının siyasi örgütlenme hakkı konusunda solun yeni partileriyle benzer bir gündem geliştirmişlerdi. Bir anayasa değişikliği içinse Özal ve arkadaşlarının desteği şarttı.

Cumhurbaşkanı Evren’in müsamahakâr tutumuyla birlikte, yasakların devamı için Özal’ın direncinden başka mâni kalmamış gibiydi. Bu şartlar altında Özal ve arkadaşları TBMM’de Nisan 1987 sonunda altı maddelik bir kanun teklifi vererek Anayasa’nın başka (67., 75., 104. ve 175.) maddelerinde bazı değişiklikler önerdiler. Anayasa’nın Geçici 4. maddesini kaldıran hüküm ise teklife Anayasa Komisyonu aşamasında dahil edildi²¹. TBMM’de kabul edilen 3361 sayılı Kanun 6 Eylül 1987’de halkoylamasında kabul edildi. Oylamanın sonucu %50,2 oranıyla evet oldu. (Katılım oranı % 93,4 Toplam seçmen 25.924.682 Kullanılan oy 24.218.800 Geçerli oy 23.136.218 Evet 11.618.106 Hayır 11.519.393)

²⁰ Kenan Evren, Kenan Evren’in Anıları, Milliyet Yayınları, İstanbul 1991, Cilt: 5, s. 354 – 361; Cilt: 6, Milliyet Yayınları, s. 15 – 35.

²¹ Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metnin dördüncü maddesi şöyledir:
MADDE 4. — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Geçici Dördüncü Maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi içi halkoyuna sunulması zorunlu olup halkoylamasında; kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması ve kabul oylarının halkoylamasına ilişkin oylama kutüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan oylama hakkına sahip seçmenlerin üçte birinden az olmaması gerekir.

III. BEŞTE ÜÇ ÇOĞUNLUK KURALININ UYGULAMASI VE HALKOYLAMASI

Halkoylaması usulüne Cumhuriyet tarihinde ilk defa 1961 Anayasasının yapımı sırasında sonuncu bir adım olarak başvurulmuştur.²² 1961 Anayasasının türev kuruculuk rejiminde ise halk oyuna yer verilmiş değildir. 1982 Anayasası ilk defa halkoyuna Cumhurbaşkanının takdirine bırakarak yer vermiş ve bu kural 1987'de yapılan ilk anayasa değişikliğinde uygulanarak kanunun bir maddesi Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmuştur. Bu ilk değişiklikte halkoyuna sunulmayan maddelerde getirilen yenilikler arasında bu çalışmada ele alınan beşte üç çoğunluk kuralı da vardır. 1987 değişikliği sonrasında dört defa Anayasanın 175. maddesi uyarınca halkoylamasına gidilmiştir. Bunlardan birinde Cumhurbaşkanı takdiriyle üçünde ise beşte üç çoğunluk kuralının bir gereği olarak halkoyuna başvurulmuştur. Aşağıda Tablo 1'de bu kanunlara ilişkin TBMM ve halkoylaması sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 1: Anayasa Değişikliği Oylama Sonuçları²³

TBMM		Halkoylaması				
Kanun	Kabul Oyu Sayısı	Tarih	Katılım	EVET	HAYIR	Sonuç
3467	283 / 450 ²⁴	25 Eylül 1988	%88,8	%35 8.034.933	%65 14.921.945	HAYIR
5678	370 / 550 ²⁵	21 Ekim 2007	%67,51	%68,95 19.422.714	%31,05 8.744.947	EVET
5982	336 / 550 ²⁶	12 Eylül 2010	%73,71	%57,88 21.789.180	%42,12 15.854.113	EVET
6771	339 / 550 ²⁷	16 Nisan 2017	% 85,43	%51,41 25.157.463	%48,59 23.779.141	EVET

²² T. C. Milli Birlik Komitesi Kararı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Halkoyuna sunulması ve Anayasanın halka tanıtılıp benimsenmesi faaliyetlerinin başlangıç tarihleri hakkında Karar No : 56, *Resmî Gazete*, 23 Haziran 1961, 10836.

²³ Kaynak: TBMM ve Yüksek Seçim Kurulu.

²⁴ Kerem Yavaşca, Anap İktidarında Sonun Başlangıcı: 25 Eylül 1988 Referandumu, *Akademik Hassasiyetler*, c. 10, sayı. 22, ss. 518-540, s. 533.

²⁵ https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D22/Y5/T1/KanunMetni/351d5fla-ca51-4afc-8168-59a12bd1ec3b.html?TSPD_101_R0=08ffcef486ab20003b8a8c83bd7fbb0ac10bbb87abefbeb06e8c2ac6d85dcf76344621d3748f296c08c346d88e143000fb8b957aaa277302a80475af52668254893041a42fecdd0de86fce7d74285f5411a804166b320ad50233e0a6e6012359b (s.e.t. 23/8/2023)

²⁶ <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html> (s.e.t. 23/8/2023)

²⁷ Vahap Coşkun, 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2017; 22(36): ss. 3-30, s. 6.

A) 1988 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ GİRİŞİMİ: KURALIN İLK DEFA UYGULAMASI

3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddede yer alan beşte üç çoğunluk kuralının ilk defa uygulaması 1988 yılında yapılmış ve mahalli seçimlerin tarihini erkene almaya yönelik olarak Anayasanın 127. maddesinde değişiklik getiren 3467 sayılı Kanun 450 üyeli Mecliste 283 oyla kabul edilmesi üzerine Cumhurbaşkanıca iade edilmeyerek halkoyuna sunulmak üzere yayımlanmıştır. 3467 sayılı Kanun % 65 düzeyinde hayır oyuyla halkoylamasında reddedilmiştir. Bu başarısız ilk girişimin ardından beşte üç çoğunluk kuralının açtığı yoldan anayasa değişikliğine yönelik bir sonraki girişim ancak yirmi iki yıl sonra gelecektir.

1988 anayasa değişikliği girişiminin gelişim sebebi 1987 anayasa değişikliğiyle kaldırılan siyasi yasaklarından kurtulmuş eski siyasilerin siyasete olabildiğince güçlü bir şekilde geri dönüş yapmaya çalıştığı bir siyasi konjonktürde avantajını korumakta zorlanacağı öngörülen iktidar partisinin seçim kaygısıdır. 3361 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanıca halkoyuna sunulan 4. maddesinin 6 Eylül 1987 günlü halkoylamasında küçük bir çoğunlukla (%50,16) kabul edilmesinin üzerinden henüz 1 yıl yeni geçmişken 25 Eylül 1988'de halkoylaması için seçmenler sandık başına gitmiştir²⁸. Turgut Özal iki sebepten ötürü Mart 1989'da yapılacak yerel seçimleri erkene almak istiyordu. Bunlardan ilki enflasyondaki artış eğiliminin giderek artması neticesinde mahallî seçimlerin yapılacağı zamana kadar mevcut ekonomik durumun daha da kötüye gideceği beklentisidir. Bu sebeple bağlı diğer gerekçe ise mevcut Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in görev süresinin 1989 Ekim ayında dolması dolayısıyla yerel seçimlerde kötü bir sonucun Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde Özal'ın şansını azaltması ihtimaliydi²⁹.

Yukarıdaki riskleri bertaraf edebilme adına mahallî seçimlerin erkene alınması ilkin kanun marifetiyle denenmiştir. Bu yönde 31/3/1988 tarih ve 3420 sayılı "*298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununun, 2820 Sayılı Siyasî Partiler Kanununun ve 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*" çıkarılmıştır. Kanun'un 7. maddesi ile yerel yönetimler seçiminin beş yılda bir haziran ayının ilk pazar günü yapılacağını belirleyen 8. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek, *yerel yönetimler seçiminin beş yılda bir yapılacağı, seçimin yapılacağı yılın haziran ayının otuzuncu gününün seçimin başlangıç târihi olup seçimlerin aynı yılın ekim ayında yapılacağı* şeklindedir. Kanun'un iptali için Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) iptal davası açmış ve Anayasa Mahkemesi 13/6/1988 tarihinde *yerel yönetimler seçiminin ekim ayında yapılp yapılamayacağı sorununu* incelemiş ve nihayetinde Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü

²⁸ Ergun, Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 16. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara s. 177.

²⁹ Kerem, Yavaşca, Anap İktidarında Sonun Başlangıcı: 25 Eylül 1988 Referandumu, Akademik Hassasiyetler, c. 10, sayı. 22, ss. 518-540, s. 530-531.

fıkrasında açıkça düzenlenmiş olan mahalli idare seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağı kuralına açıkça aykırı olduğundan bahisle iptal etmiştir³⁰.

Mezkûr Kanun'un Anayasa Mahkemesince iptalinin ardından mahalli seçimlerin erkene alınması için bu defa Anayasa değişikliği gündeme gelmiştir. O dönem 450 üyeden oluşan TBMM'de 284 üyenin (beşte üçten fazla, üçte ikiden az bir oran) kabul oyuyla, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında dayandığı Anayasa'nın 127. maddesinin değiştirilmesini içerir 6.8.1988 gün ve 3467 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı Evren ise TBMM'ye geri göndermemiş; halkoyuna sunulmak üzere yayımlamayla tercih etmiştir.

25 Eylül 1988'de yapılan halkoylamasına halk büyük ilgi göstermiş, katılım %88,8 olarak gerçekleşmiştir. Seçmenin %65'i Anayasa değişikliğine Hayır oyu kullanırken %35'i Evet demiş ve Cumhuriyet tarihinin Hayır ile sonuçlanan tek halkoylaması olarak tarihte yerini almıştır. Bu durum 1980 sonrasında seçmen düzeyinde iktidara karşı güçlerini birleştirebilen "olumsuz çoğunluklar"ın olduğuna dair bir varsayımın ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir³¹. Gerçekten bu halkoylaması sonrasında yirmi yıl bir daha halkoylaması da yapılmamıştır.

Aslında sonuçlar anayasa değişikliği girişiminin ardında bulunan iktidardaki Anavatan Partisinin seçmeninin halkoylamasında konsolide olması olarak da yorumlanmaya müsaittir. Nitekim, ANAP 1987 genel seçimlerinde geçerli oyların %36,31'ini almakla birlikte seçim sisteminin sonucu olarak 292 milletvekili ile TBMM'deki sandalyelerin %64,88'ine sahip olmuştur. ANAP'ın milletvekili sayısı Anayasa değişikliğini halkın önüne götürmeye yetmiş olsa da, seçmen anayasa değişikliğine ancak

³⁰ Kararın ilgili paragrafı şu şekildedir:

"Anayasa'nın geçici 10. maddesi uyarınca TBMM'nin ilk toplantısını izleyen bir yıl içinde yapılması öngörülen yerel yönetim seçimleri, ilk genel seçimler sonucu TBMM'nin ilk toplantı günü olan 7 Aralık 1983'den başlayan bir yıllık süre içinde herhangi bir zamanda (günde) yapılabileceğinden yasakoyucu, 2972 sayılı Yasanın geçici 7. maddesiyle oy verme gününü 25 Mart 1984 olarak belirlemiştir. Sözü edilen Yasanın 8. maddesi, sonraki seçimlerin haziran ayının ilk pazar günü yapılacağını bildirmekteyse de, bu kural Anayasaya uygunluk denetimine getirilmemiş ve şimdi denetlenen 3420 sayılı Yasa çıkarılıncaya kadar da uygulanmamıştır. Böylece 25 Mart 1984'e göre beş yılın bitimi 2 Mart 1989 tarihi olmaktadır. Bu durum, Anayasa'nın bağlayıcılığı ilkesinin doğal sonucudur. Sorun, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin yerel seçimleri yasa düzenlemesine bırakmasına karşın, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin kendi belirlemesinden kaynaklanmaktadır. Bu açıklık karşısında, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü gereği, yerel yönetimler seçimi, Anayasa'nın sözü edilen kuralı değişmedikçe, ancak 25 Mart 1989'da ya da zorunlu nedenlerle bunu izleyen pazar günü yapılabilir. Anayasa'nın kuşkuya, duraksamaya yer vermeyecek kadar açık hükmü karşısında, yerel yönetim seçimlerinin ekimayında yapılacağına ilişkin yasa maddesi dayanaksız kalmaktadır, 127. maddeye aykırılığı çok açıktır."

AYM, E.1988/14, K.1988/18, 13/06/1988.

³¹ Kemal, Gözler, Halkoylamasının Değeri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XL, 1988, S.1-4, ss.97-113. s. 103. Ayrıca bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 19. Bası, İstanbul, Beta, s. 37.

partiyeye verdiği destek nispetinde destek vermiştir. 1988 anayasa değişikliği girişiminin halkoylaması aşamasındaki başarısızlığının, sonraki TBMM çoğunluklarının halkoylamasına bakışında tereddütlere mahal verdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

B) 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNDE CUMHURBAŞKANINCA BAŞVURULAN HALKOYLAMASI

2007'de baş gösteren Cumhurbaşkanı seçimi krizi bağlamında gidilen anayasa değişikliği, Mecliste üçte ikiden fazla bir çoğunluk oyuyla kabul edilmiş olduğu halde, tartışmalı bir anayasa değişikliği olması sebebiyle, Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmuştur.³²

10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi, 16 Mayıs 2007'de sona eriyordu. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), cumhurbaşkanlığı adaylığı başvurularının son tarihini 25 Nisan gecesi olarak; ilk tur oylama gününü ise 27 Nisan olarak belirlemişti. Anılan dönem öne çıkan aday olan Abdullah Gül'ün eşinin başörtülü olması nedeniyle başörtüsü ve laiklik konularıyla ilgili yoğun tartışmalarla geçiyordu. Başta büyükşehirler olmak üzere pek çok yerde "Cumhuriyet Mitingleri" adı altında büyük katılımlı gösteriler düzenleniyor ve TBMM'nin iktidar partisinin kendi siyasi çizgisinden bir adayı cumhurbaşkanı olarak seçmesi engellenmeye çalışılıyordu.

11. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turu 27 Nisan 2007'de 357 milletvekilinin katılımıyla; 1. tur tekrarı ise 6 Mayıs 2007'de 358 milletvekilinin katılımıyla gerçekleşmiştir. Anılan seçimlerde Abdullah Gül 11. Cumhurbaşkanı olarak seçilmekle birlikte soyut norm denetimi görevi kapsamında önüne getirilen konuyu Anayasa Mahkemesi eylemli içtüzük değişikliği olarak nitelendirmiş ve toplantı yeter sayısı bulunmadığı halde seçim yapıldığına karar vermiştir. Kamuoyunda "367 kararı" olarak bilinen kararıyla³³ TBMM'nin 11. Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin kararını eylemli içtüzük değişikliği sayarak iptal etmiştir³⁴.

³² 2007 anayasa değişikliği, beşte üç çoğunluk kuralının bir uygulaması olmadığı halde, kuralın getirilişinden sonra gidilen ikinci halkoylaması olması dikkate alınarak, burada değinilmemesinin bir eksiklik olacağı değerlendirilmiştir.

³³ AYM, E. 2007/45, K. 2007/54 sayılı ve 1/5/2007 tarihli kararı.

³⁴ Gerekçenin özü şu şekildedir: "Toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu bağlamda 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrası karşısında, bu çoğunluğun 184 olarak uygulanması sonucunu doğuran eylemli içtüzük değişikliği niteliğindeki dava konusu TBMM Kararı Anayasa'nın 102. maddesine aykırıdır."

Bu karar çok tartışılmış, hukukun siyasallaşmasına sebebiyet verdiği için eleştirilmiştir. Konuya ilişkin bizim de katıldığımız Uluşahin'in görüşü şu şekildedir: "Anayasa Mahkemesi'nin eylemli içtüzük değişikliğine dair bu içtihadının, yasama meclisinde hassas dengelerde ortaya çıkan siyasi iradeyi baltalayarak hukukun siyasallaşmasına zemin oluşturmakla kalmayıp iktidar muhalefet ilişkilerini de olumsuz anlamda dönüştürdüğünü söylemek yanlış olmayacaktır." Nur, Uluşahin, Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündükleri Cumhurbaşkanı Seçiminin

Anayasa Mahkemesinin iptal kararına karşılık TBMM tarafından milletvekili seçimlerinin 3 Mayıs 2007 gününde yenilenmesine karar verilmiş ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin Anayasa değişikliği teklifi yapılmıştır. TBMM’ce 2/3 çoğunluğun üzerinde, 370 milletvekilinin kabul oyuyla kabul edilen³⁵ Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmakla halkoyuna sunulmadan da yürürlüğe girmesi mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi fikrine mesafeli olduğu biliniyordu. Nitekim Cumhurbaşkanı Sezer, 10 Mayıs anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin hükümlerini Meclis’e geri göndermiş; TBMM’de aynen kabul edilmesi üzerine ise halkoylamasına sunulmak üzere yayımlamış ve ayrıca iptali için Anayasa Mahkemesi’ne de başvurmuştur³⁶. Seçimin ardından yeniden toplanan TBMM’de MHP’nin TBMM’deki toplantıya katılarak 367 sorununu bertaraf etmesi neticesinde Cumhurbaşkanı seçimi krizi çözülmüş ve II. Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından seçilmiştir.

Diğer yandan başlayan halkoylaması süreci devam etmiş ve halkoyuna sunulan anayasa değişikliği 21 Ekim 2007 tarihinde % 68,9 oranda “evet” oyuyla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Katılımın en düşük olduğu referandum açık ara 2007 referandumudur. Her ne kadar aşağıda incelediğimiz 2010 referandumuna da katılım yalnızca 6 puan fazla olarak gerçekleşmişse de bunun nedeni anılan referandumda boykot edenlerin varlığı olmuştur. 2007’deki seçmen katılımını bu kadar düşük yapan ise çözülmüş bir problemin çözümünden sonra halkoyuna gidilmesi olmuştur.

C) 2010: KURALIN İLK BAŞARILI UYGULAMASI

2007 anayasa değişikliğinin başarısı halkoylamasına ilişkin 1988’den kalma izlenimleri değiştirmiştir. Tek bir partinin Mecliste seçim sistemi

Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, S. 2, 2007, s. 22. Benzer bir değerlendirme için bkz. Kemal, Gözler, Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı? *Türkiye Günlüğü*, S. 89, 2007, ss. 5-16.

³⁵ Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine, Mecliste yeniden görüşülen Anayasa değişiklik teklifinin maddelerine geçilmesinin TBMM Genel Kurulunda 366 oyla kabul edilmiş olması, Anayasa’nın 175. maddesindeki Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliğinin yeniden aynen kabulü için gereken yetersayı meselesinin Anayasa Mahkemesince ilk defa yorumlanmasına vesile olmuştur. Yeniden kabul için üçte iki çoğunluk gerekeceği yolundaki doktrindeki yerleşik kabulden farklı olarak beşte üç çoğunluk oyunun yeterli olacağı yorumunu benimseyen Mahkeme, E.2007/72, K.2007/68 sayılı 05/07/2007 tarihli kararında “Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi üzerine yapılan ikinci görüşmede, 5678 sayılı Yasanın 1. maddesinin 366 oyla kabul edildiği, böylece kabul için gerekli olan beşte üç oy çoğunluğunun sağlanmış olduğu anlaşıldığından maddenin iptali isteminin reddi gerekir.” sonucuna ulaşmıştır.

³⁶ Cem Eroğul, 2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 62, S. 3, ss.167-181. s. 173.

sayesinde elde ettiği nitelikli çoğunluğun gücüne dayanarak giriştiği bir değişiklik olması bakımından 1988'e benzer, fakat sonucu bakımından ondan farklıdır ve sonraki iki anayasa değişikliği halkoylamasında olduğu gibi evet oyu ile sonuçlanmıştır. Bunlardan ilki olan 2010 anayasa değişikliği ise yasamada beşte üç çoğunluk oyu kuralının uygulama bulduğu ilk başarılı örnektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 7 Mayıs 2010 tarihinde kabul edildikten sonra Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 2010 tarihli kısmi iptal kararı³⁷ sonrasında haliyle 12 Eylül 2010 tarihinde halkoyuna 5982 sayılı Kanun, Anayasa'da yirmi dört maddede değişiklik öngörüyor; iki de geçici madde ekliyordu. "Temel hak ve hürriyetler ve yargı denetimi alanını ilgilendirenler" ile "yargının oluşumu ve işleyişine ilişkin olanlar" olmak üzere iki ana başlık altında toplanabilecek bu değişiklikler³⁸ içinde, Anayasa Mahkemesinin ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yeniden yapılandırılması, Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimine açılması, askeri yargının görev alanının yeniden belirlenmesi, kamu denetçiliği kurumunun (ombudsmanlık) ihdası, anayasa yargısına bireysel başvuru yolunun kabulü, özellikle öne çıkmaktaydı.

Yasama organının siyasi kompozisyonu, iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisine tek başına beşte üç çoğunluk oyunu örgütlenme imkanı vermekteydi. TBMM'de grubu bulunan dört siyasi partinin 2007 seçim sonuçlarına göre sandalye dağılımı şu şekildeydi: 341 milletvekili ile Adalet ve Kalkınma Partisi; 112 milletvekili ile CHP; 71 milletvekili ile MHP ve bağımsız olarak TBMM'ye giren ve sonradan grup kuran 26 milletvekili ile BDP. Bu şartlar altında teklif ve kabul edilen 5982 sayılı Kanun bütünüyle ve yalnızca Adalet ve Kalkınma Partisi grubuna mensup üyelerin oluşturduğu nitelikli çoğunluğun bir eseri idi. Diğer siyasi parti gruplarına mensup üyelerin yasama sürecindeki yoğun itirazları sonucu engel olmadı. Cumhuriyet Halk Partisi grubuna mensup üyelerin şekil yönünden Kanunun tamamının ve esas yönünden birçok maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde açtığı iptal davasında ise yalnızca bazı ayrıntı hükümlerin iptaline karar verildi.³⁹

Referandum aşamasında AK Parti Evet'i desteklerken MHP ve CHP Hayır kampanyası yürütüyor, BDP ise referandumda sandık başına gitmeyi boykot ediyordu. İtirazlar oldukça güçlüydü ve 2007 seçim sonuçlarına göre Hayır kampanyasını yürüten CHP ile MHP'nin oyları toplamı yaklaşık %35 ediyordu. AK Partinin oyu ise %47ydi. Yasama

³⁷ AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, KG. 7.7.2010.

³⁸ Yusuf Şevki Hakyemez, 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV, Y. 2010, Sa. 2, ss. 387-406, s. 389.

³⁹ AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, KG. 7.7.2010. İptal isteminin gerekçesinde yer verilen olgular ve vargılar, yasama sürecindeki tartışmanın ne denli sert ve çekişmeli yürüdüğünü göz önüne sermektedir; bkz. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2010-87-nrmd.pdf> (Erişim: 19.10.2023).

meclisinde olduğu gibi siyasi kamuoyundaki tartışma da oldukça yoğun ve gerilimli olmakla birlikte, boykotun da etkisiyle halkoylamasına katılım oldukça düşük olmuş ve %73,71 olarak gerçekleşmiştir. Katılanların ise %57,88'i Evet oyu verirken; %42,12'si Hayır oyu vermiştir. Bu sonuç aslında bir sonraki Anayasa değişikliğini de bu şekilde yapmanın mümkün olabileceğine dair bir işaret niteliğindedir.

D) 2017: KURALIN İKİNCİ DEFA BAŞARILI UYGULAMASI⁴⁰

2010 yılında yapılan tartışmalı anayasa değişikliği tek bir siyasi partinin meclis grubunun beşte üç çoğunluk nisabına ulaşabilmiş olmasının bir eseri olmuştu. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ise, iki siyasi partinin meclis gruplarının toplamda beşte üç çoğunluk nisabına ulaşabilmiş olmasının eseridir.

12. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmiş olması Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin de temel gerekçesini oluşturmuş⁴¹ ve Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) genel başkanı Devlet Bahçeli'nin *“Bir fiili durum var, ya fiili durumu Anayasa'ya uyduralım ya Anayasa'yı fiili duruma uyduralım”*⁴² ifadesi ile harekete geçirdiği bir süreç içerisinde, MHP ve Ak Parti gruplarına mensup milletvekillerince teklif edilen Anayasa değişikliğinin, TBMM ardından da halkoyunda kabulüyle hükümet sistemi değişikliği gerçekleştirilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği teklifinin genel gerekçesinde Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmesi şöyle tahlil edilmektedir: *“2007 yılında cumhurbaşkanının parlamentoda seçtirilmemesi sonrasında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. 1961'den günümüze uzanan çizgide, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan “bürokrat” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşanmıştır. Hükümet sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele almayı engelleyen sosyal ve siyasi şartlar ve gelişmeler, sonuçta bir sistem karmaşasına yol açmıştır. Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu*

⁴⁰ Daha ayrıntılı bir inceleme için bkz: Taylan Barın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, 2020, Oniki Levha Yay., İstanbul, ss. 38-46. Bu başlıkta anılan kısımdan faydalanılmıştır.

⁴¹ Benzer bir değerlendirme Gözler tarafından şu şekilde yapılmıştır: *“İçinde bulunduğumuz ve şikayetçisi olduğumuz “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”nin temel unsuru olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü, Türkiye'ye 2017 yılında değil, 2007 yılında, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla girmiştir. 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla kurulan “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”, 2007'de başlatılan bir sürecin devamıdır. Bu süreç 2007'de başlamasaydı, zannımca, 2017'de tamamlanamazdı.”* Kemal, Gözler, *“Hukukun Siyasetle İmtihanı-2”*, 2019, www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm (s.e.t. 23/7/2023).

⁴² Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 6'ncı Toplantı 26 Aralık 2016 Pazartesi https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1837 (s.e.t. 23/8/2023)

*karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zaruretini ortaya çıkartmıştır.*⁴³”

6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen 2017 anayasa değişikliğinin somut ilham kaynağı, 2011-2013 yılları arasında 24. Dönem TBMM bünyesinde kurulan “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” çalışmaları sırasında Ak Parti tarafından sunulan başkanlık sistemi önerisidir. Bu süreçte başkanlık sistemi Ak Parti tarafından teklif edilmişse de TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonunda temsil edilen diğer siyasi partilerce (CHP, MHP ve BDP) benimsenmemiştir⁴⁴.

Ak Parti'nin 1 Kasım 2015'te gerçekleşen 26. Dönem Milletvekili Genel Seçimi sonuçlarına göre TBMM'de kazandığı sandalye sayısı 317 idi⁴⁵. Ak Parti'nin anayasa değişikliği için gereken asgari nisap olan TBMM üye tamsayısının beşte üçüne (330 milletvekili) ulaşabilmesi ancak bir destek ile mümkündür. Söz konusu destek Milliyetçi Hareket Partisi'nden (MHP) geldi. 15 Temmuz darbe girişimi sonrası, 7/8/2016 tarihinde Cumhurbaşkanlığı himayelerinde gerçekleştirilen “Demokrasi ve Şehitler Mitingi”⁴⁶ başlayan iki partinin yakınlaşması hükümet sisteminin yeniden inşası için gereken anayasa değişikliğinde de devam edecekti. MHP lideri Devlet Bahçeli'nin “*fiili durumun hukuki bünyeye kavuşması*” şeklinde özetlediği desteği, yeni bir anayasa değişikliğinin Ak Parti ve MHP ittifakı ile Meclisten geçmesine ve anayasa değişikliği teklifinin referandum ile halkın önüne gitmesini sağlayacaktı⁴⁷.

⁴³ <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf> (Erişim: 3/8/2023)

⁴⁴ Cumhuriyet Halk Partisi, AK Parti'nin farklı bir hükümet sistemi önermesi sebebiyle başkanlık sistemine ilişkin müzakerelere katılmamış ve ilgili maddelere şu şekilde not şerh ettirmiştir:

“Madde notu: (CHP) AK Parti'nin Başkanlık sistemine ilişkin önerisi farklı bir sistem öngörmesi nedeniyle müzakere edilmemiştir.”. Anayasa Uzlaşma Komisyonu kararlarını oy birliğiyle aldığı için diğer partiler de müzakerelere katılmamış; AK Parti, kendi önerisini komisyon tutanağına yazdırmakla yetinmiştir. Bu nedenle başkanlık sistemi her ne kadar ilk kez 2012'de resmen önerildiyse de konu üzerinde siyaset kurumu yeteri miktarda tartışmamıştır.

⁴⁵ Seçim sonuçları için bkz.

<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Kararlar/2015Pdf/2015-2310.pdf> (erişim 18/7/2023)

⁴⁶ *Cumhurbaşkanlığı himayesinde Yenikapı Miting Alanı'nda düzenlenen “Demokrasi ve Şehitler Mitingi”ne Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yanı sıra TBMM Başkanı İsmail Kahraman, AK Parti Genel Başkanı ve Başbakan Binali Yıldırım, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Hulusi Akar, CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu ve MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli katılmıştır.*

<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/49919/demokrasi-ve-sehitler-mitingi-basladi.html> (s.e.t. 21/7/2023)

⁴⁷ Devlet Bahçeli'nin 24 Aralık 2016 tarihli konuşması teklife neden sıcak baktığının ipucunu vermektedir.

https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/4190/mhp/Milliyetci_Hareket_Partisi_Genel_Baskani_Sayin_Devlet_BAHCELI_nin_Siyaset_ve_Liderlik_Okulu_nun_13_Donem_Sertifika_Torende_y.html. (s.e.t. 22/7/2023)

Anayasa değişikliğine ilişkin kanun teklifi Aralık 2016'da TBMM'ye sunuldu. Teklifin içeriğinde yargı ve parlamentoya ilişkin değişikliklere yer verilmiş olsa da⁴⁸ esas olarak yürütmeye yönelik olarak hükümet sistemi değişikliğine dair bir metin hazırlanmıştır. Metinde ayrıca yeni hükümet sistemi ile ortaya çıkacak hukukî müesseselere ilişkin olarak düzenlemeler de yapılmıştır.

Teklifin Anayasa Komisyonunda görüşülmesi sırasında içeriğe ilişkin yapılan tartışmalar genel siyasetin zıt kutuplarında bulunan siyasi partilerin karşılıklı suçlamaları çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu itibarla teknik bir anayasa hukuku bakışı ile ele alınmayan anayasa değişikliği teklifine yönelik muhalefetin en önemli eleştirisi, değişikliğin iktidarın otoriterleşmesine hizmet edeceği ve parlamentonun gücünün azaltılmasına yol açacağı yönünde olmuştur⁴⁹. Bunun yanı sıra değişikliğin bir hükümet sistemi değişikliği değil, rejim değişikliği olduğunu ileri süren ifadeler de görüşmelerde serdedilmiştir⁵⁰. Teklifi destekleyen Ak Parti tarafından ise rejim değişikliği gibi iddialar reddedilerek, yönetimin daha demokratik bir hal alması ve parlamentonun etkinliğinin artması için teklifin yapıldığı, böylelikle vesayet odakları ile mücadele edildiği ve yürütmenin demokratikleştirildiği yönünde gerekçeler ortaya konulmuştur.

Anayasa değişiklik teklifi TBMM Genel Kurulunda 9 Ocak 2017 tarihinde görüşülmeye başlanmıştır. Milletvekillerinin oylarını açık bir şekilde kullanmaları, bu durumun muhalif parti milletvekilleri tarafından görüntülenmesi, maddelerin aynı gün görüşülmesi gibi pek çok usul

⁴⁸ Teklifin içeriğinde yargıya ilişkin olarak önemli değişiklikler de bulunmaktadır. Hakimler bağımsızlığının yanı sıra tarafsızlığı da anayasal bir ilke olarak kabul edilmiş, Askeri Yargıtay ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmış, Anayasa Mahkemesinin yetkileri genişletilmiştir. Diğer taraftan 2010 yılında geniş çaplı bir değişikliğe uğrayan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Hakimler ve Savcılar Kurulu adıyla tekrar düzenlenmiştir.

⁴⁹ En önemli eleştiriyi teklifin anayasa komisyonunda görüşülmeye başlandığı sırada "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa" başlıklı makalesini internet sitesinden yayımlayan Kemal Gözlerdir. Gözler, anayasa değişikliği ile anayasa hukukunun temel ilkelerinden birisi olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiğini ifade ederek teklife karşı çıkmıştır.

<http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v1.pdf> s. 5. (s.e.t. 23/7/2023)

⁵⁰ CHP milletvekilleri Özgür Özel, Sencer Ayata, İlhan Cihaner teklifi rejim değişikliği olarak niteleyip reddedilmesi gerektiği görüşünü savunmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 26. Dönem 2. Yasama Yılı 63. Birleşim 20/Ocak /2017 Cuma.

Yine Metin Feyzioglu, Türkiye Barolar Birliği sitesinde yayımladığı yazısında "kuvvetler ayrılığı yerine kuvvetler birliği getirmeye elverişli düzenlemeleri ile partili Cumhurbaşkanına izin veren hükmünün Anayasamızın, değişmez ve değiştirilmesi teklif edilemez 2. ve 3. maddeleri açısından da incelenmesi" gerektiğini ifade etmiştir.

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/sunusyazisi2.pdf>
22/7/2023)

(s.e.t.

tartışması arasında teklifin oylaması tamamlanmıştır⁵¹. Son oylamada toplam 339 kabul 142 ret oyu ile kabul edilerek halkoyuna sunulan 6771 sayılı Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasında %52 evet oyu ile kabul edilmiştir⁵².

Anayasa değişikliği tartışmasında ortaya çıkan karşıtlıkla birlikte gelişen siyasi kutuplaşma, siyasi alanda derin tesirler yaratmıştır. Ak Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi ile Büyük Birlik Partisi'nin oluşturduğu kabul tarafı adım adım gelişmekte olan bir işbirliği hareket etmektedir. Bu işbirliği daha sonra Şubat 2018'de Cumhuriyet Halk Partisi ile bir seçim ittifakı biçimini almış ve genişleyerek bugüne dek sürmüştür. Muhafız tarafta da buna mukabil siyasi işbirliği girişimleri gözlenmektedir: Teklife Mecliste hayır oyu veren partilerden Cumhuriyet Halk Partisi ve İyi Parti öncülüğünde gelişen siyasi işbirliği de Mayıs 2018'de Millet İttifakı adıyla bir seçim ittifakı biçimi kazanmıştır⁵⁴. 2023'e gelindiğinde siyasi parti sisteminde iki büyük karşıt ittifak biçiminde yeni bir biçimlenme egemen görünümde. 2023 yasama ve yürütme seçimleri karşıt ittifak arasında gerçekleşmiş; seçimin ardından Millet İttifakı resmen sona ermiş,⁵⁵ ancak işbirliği arayışları gündemden düşmemiştir.

6771 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliğinin bütün hükümleriyle yürürlüğe girmesi için öngörülen geçiş takvimi birlikte yapılacak olan ilk yasama ve yürütme seçimlerinin ardından seçilen Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasına dek uzanmakta idi. Yeni sistemin itici kuvveti olan Milliyetçi Hareket Partisi lideri Devlet Bahçeli, Türkiye'nin yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesini Kasım 2019 yılında gerçekleşecek genel seçimlere dek bekleyemeyeceğini ifade etmiş; bu sebeple erken seçimin behemahal yapılmasını arzu ettiğini beyan

⁵¹ <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201701101026699836-gizli-oy-anayasa-teklifi-tbmm/> (s.e.t. 23/7/2023)

Bu hususa ilişkin geniş tartışmalar yapılmıştır.

Kanaatimizce gizli oy ihlalinin anayasa değişikliklerinde milletvekillerinin gizli oy kullanılması prensibini ihlal etmesi durumunda Anayasa Mahkemesinin konuyu denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Konunun detaylı bir şekilde tartışıldığı bir çalışma için bkz. Taylan Barın ve Özcan Altay, Anayasa Değişikliklerinde "Gizli Oy" Kuralı ve Denetlenebilirliği, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Yıl 6, S. 12, 2018, ss. 195-226.

⁵² 25.157.463 Evet oyuna karşılık 23.779.141 Hayır oyu kullanılmıştır.

<https://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002> (s.e.t. 23/7/2023)

⁵³ <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhur-ittifaki-bir-yilini-doldurdu/1399199> (s.e.t. 25/7/2023)

⁵⁴ <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iste-4-parti-liderinin-imzaladigi-protokol-40827029> (s.e.t. 25/7/2023)

⁵⁵ <https://yetkinreport.com/2023/06/02/millet-ittifaki-dagildi-28-mayis-soku-chpyi-sarsiyor/#:~:text=Millet%20%C4%B0ttifak%C4%B1%20da%C4%9F%C4%B1%C4%B1rken,se%C3%A7im%20sonras%C4%B1%20tekrarlanan%20bir%20formalite.> (s. e. t. 23.20.2023)

etmiştir⁵⁶. Açıklamanın ardından başlayan erken seçim tartışmaları 24 Haziran 2018 tarihinde milletvekili genel seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimi yapılması ile sonuçlanmıştır. Recep Tayyip Erdoğan %52 oyla yeniden Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı olarak seçilirken, Ak Parti 295, CHP 146, MHP 49, HDP 67, İYİ Parti 43 milletvekili ile TBMM’de temsil hakkı kazanmıştır.

6771 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliğine ilişkin süreçte birlikte gelişen siyasi işbirliği ve karşıtlıklar seçim ittifakları biçiminde 2018 seçimlerine de yansımıştır. Cumhurbaşkanı başkanlığında seçime giren Ak Parti meclis çoğunluğunu elde edememişse de Cumhur İttifakı partileri birlikte çoğunluğu oluşturmakta ve yasama çalışmalarında da işbirliği pratiğini geliştirmektedirler. 2023 yasama seçimlerinde de bu ittifakın partileri toplam 318 sandalye ederek Mecliste çoğunlukta bulunmayı sürdürmektedir; ancak beşte üç çoğunluk düzeyinin bir hayli altında bulunmaktadır. İttifakın Cumhurbaşkanı adayı olan R. T. Erdoğan ise seçimin ikinci turunda % 51,91 oranında oy alarak bir dönem daha görev almıştır.⁵⁷

2010 ve 2017 anayasa değişiklikleri, bu çalışmada konu edilen yeni tipte anayasal değişimin hedefine ulaşmış iki örneğini oluşturmaktadır. Her ikisi de TBMMde beşte üç çoğunluk oyuyla kabul edildikten sonra halkoylamasında çoğunluk oyuyla kabul edilen 2010 ve 2017 anayasa değişikliklerine ilişkin halkoylaması sonuçları birlikte değerlendirildiğinde, halkoyuna sunulan değişikliklere karşı itirazın yükselmiş olduğu saptanmaktadır: 2017 halkoylamasına katılım oranı, Tablo 1’de görüldüğü gibi, 2010 halkoylamasına kıyasla oldukça yükselmiştir. Aynı şekilde, hayır oylarının oranında da benzer büyüklükte bir artış görülmektedir. 2010’a kıyasla 2017’de seçmenin daha büyük kısmı teklif edilen değişikliğe hayır oyu vermek üzere sandığa gitmiştir.

IV. BEŞTE ÜÇ ÇOĞUNLUK KURALININ SONUÇLARI

2010’dan 2017’ye hem yasama hem de halkoyu nezdinde yükselen karşıtlığa rağmen gerçekleştirilebilmiş olan anayasal değişim beşte üç çoğunluk kuralının imkan verdiği sonuçlardır. 1988’deki olumsuz sonuçlanan girişimin ardından uzunca bir süre girişime konu olmayan beşte üç çoğunluk kuralına dayalı yoldan gelişen 2010 ve 2017 girişimlerinin başarısı, türev kuruculuk iktidarının dağılımına ilişkin önemli veriler sağlayan gelişmelerdir. Beşte üç çoğunluk kuralı uygulanarak gerçekleştirilmiş iki anayasa değişikliğinin getirdiği hükümler kuşkusuz bu kuralın öncelikle önemli tarihsel sonuçlarıdır:

⁵⁶ Devlet Bahçeli, 3 Kasım 2019 tarihini bekleme imkanının kalmadığını ve erken seçimin yapılması gerektiğine dair konuşmasını yapmış ve akabinde Haziran ayında seçimler gerçekleşmiştir.

http://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4405/index.html
(s.e.t. 25/7/2023)

⁵⁷ https://www.ysk.gov.tr/doc____/karar/dosya/46610370/2023-1269.pdf (s.e.t. 25/7/2023)

devlet organlarının kuruluş ve görevlerinde önemli ve kapsamlı değişim gerçekleştirilmiştir. Kuralın kurumsal sonucu ise anayasada değişiklik yapma iktidarını yasamanın beşte üç çoğunluğuna tanırken Cumhurbaşkanına geciktirici veto yetkisiyle sınırlı bir menfi iktidar tanımış olmasıdır. Öyle ki, Cumhurbaşkanı taraftar olmasa dahi yasamada beşte üç nisap ile kabul şartını yeniden sağlayabilen bir çoğunluk tarafından yürütülen türev kuruculuk girişimi behemehal halkoyu aşamasına ulaşacaktır. Halkoyunda ise çoğunluk yeterlidir; katılıma ilişkin daha önce belli şartlar gündeme gelmişse de kural olarak benimsenmemiştir; bu, yalnızca 3361 sayılı Kanununun 4. maddesi gereği gidilen halkoylamasında aranmış olan bir şarttır.

Hatırlamak gerekir ki, yasamada üçte iki çoğunlukla kabul kuralı bugüne dek gerçekleştirilen ondokuz anayasa değişikliğinin onyedisinde uygulanmıştır. Bunlardan birinde Cumhurbaşkanının takdiriyle halkoyuna gidilmiş (2007); diğerlerinde Cumhurbaşkanının tercihi yayımlama yönünde olmuştur. Bu ana gruptaki anayasa değişiklikleri, yasamada geniş çoğunluğun desteğiyle gerçekleştirilen ve Cumhurbaşkanınca da karşı çıkılmayan yayımlanarak yürürlüğe konulan değişikliklerdir. Bu şekildeki geniş uzlaşya dayalı anayasa değişikliklerinde, ilk örneği 1995 anayasa değişikliğinin hazırlıkları sırasında görülen ve sonraki uzlaşya üretme çabalarında da yeniden karşımıza çıkan partiler arası uzlaşma komisyonları özellikle etkindir. Anayasada gerçekleştirilen değişikliklerin büyük kısmı, bu tür komisyon çalışmalarında ulaşılan sonuçların bu anayasa değişikliğinde veya bir sonrakinde hayata geçirilmesi niteliğindedir. Bu tür değişikliklerle getirilen yeni anayasa kuralları, yasamada bir uzlaşya arayışına bağlı olarak siyasi partiler arasında müzakereler ve karşılıklı ödünleşmeler sonucudur. Tipik olarak bu tür anayasa değişikliklerinde, partiler arası uzlaşya ortaya konulan yeni kurallar yasamada kayda değer bir itirazla karşılaşmadığı gibi siyasi kamuoyunda da çekişmeli tartışma yaratması söz konusu değildir. Özellikle Cumhurbaşkanının da tasvibiyle halkoyuna sunulmadan yasalaşması, sadece yasama organında oylama yapılmakta olması, bu yöntemde siyasi gerilimi azaltıcı etki yapmaktadır⁵⁸. Buna mukabil 2010 ve 2017'de iki başarılı örneği görülen türden, yasamada beşte üç çoğunluk oyuyla ve halkoylamasında çoğunluk oyuyla kabul edilen değişiklikler, yapısı gereği hem yasama organında hem de siyasi kamuoyunda daha çekişmeli tartışmalara konu olmaktadır. Bu bakımdan, beşte üç çoğunluk kuralının kurumsal sonucu, türev kuruculukta farklı siyasi özellikler gösteren ikinci bir türün ortaya çıkmış olmasıdır. Bu türün özelliği, yasamada ve halkoyunda kabul için gerekli yetersayılara yalnızca siyasi yelpazenin bir kanadının – sağ kanadının – katılımıyla ulaşılabilmiş olmasına izin vermesidir. Aşağıda bu başlık üzerinde durulmaktadır.

⁵⁸ Ergun Özbudun, Türkiye'de Demokratikleşme Süreci: Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014, s. 86-87.

V. NİTELİKLİ ÇOĞUNLUKLARIN SİYASİ GÖRÜNÜMLERİ

Her ikisi de nitelikli çoğunluk düzeyinde olsalar da, kabul yetersayısının üçte ikiden beşte üçe indirilmiş olmasıyla ortaya çıkan farkı yorumlamak için öncelikle yasama çoğunluklarının oluşum imkanını belirleyen siyasi parti dinamiklerine bakmak gereklidir. Bu bağlamda sağ ve sol⁵⁹, Türk parti sisteminde kökleri çok partili hayatın başlangıcına dek gidebilen ve 1970lerde keskinleşerek belirginleşen bir siyasi ayırım olarak, 20. yüzyıl ve Soğuk Savaş şartlarında siyasi partileri bir ideolojik uzamda konumlandırmanın en önemli eksenine ait iki karşıt kutbu ifade etmektedir⁶⁰. Merkeze yaklaştıkça ılımlı ve uçlara gidildikçe aşırı niteliği ifade etmek üzere bu eksen üzerinde ideolojileri, hareketleri, örgütleri konumlandırmak öteden beri siyaset biliminde yerleşik bir yaklaşımdır. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini yapanların teşhisi her ne kadar sağ-sol kavgasının ülkeyi uçurumun kıyısına getirdiği yönünde olsa ve miras bıraktıkları siyasi parti rejimi başta olmak üzere siyaseti belirleyici temel kurallar parti karşıtı perspektiften bir bakışı yansıtırsa da sağ ve sol 1980lerde ve sonrasında da Türk partilerinin siyasi konumlarını tarif eden başlıca ideolojik eksenin iki kutbu olagelmıştır. Bu ayırımın anlamı Soğuk Savaşın ardından tüm dünyada ve Türkiye’de azalmaya yüz tuttuğunda dahi siyasi yelpazeyi tanımlamakta başvurulmuş temel eksen olarak yerinde kalmıştır. Bu eksen üzerinde bakıldığında, Türk seçim siyasetinde sağın belirgin bir üstünlük sahibi olduğu görülmektedir. Türkiye’de yasama seçimlerinin olağan sonucu sağcı bir çoğunluk ve solcu bir muhalefettir. Her iki kanatta da mutlaka birden fazla parti olması da gözlenebilen bir diğer düzenliliklerdir. Beşte üç çoğunluk kuralının getirildiği 1987’den sonraki dönemde ender de olsa bir parti tek başına bu düzeyde temsil gücü elde edebilmiştir. Yine bu dönemde daima sağ kanat partiler yaşamada beşte üç ve üzeri oranlarda çoğunlukta dır.

Sağın sol kanat karşısındaki belirgin üstünlüğüyle birlikte çok partili yapısını da hatırd tutmak gerekir⁶¹. Bu nedenle sağ kanat partilerin birlikte hareket etmesi makul ve mümkün olmakla birlikte, bunun aksi de aynı şekilde makul ve mümkün olabilmektedir. Bu bakımdan sağ partiler gerekli yasama çoğunluklarını oluşturabilmek amacıyla başka sağ partilerle olabildiği gibi sol partilerle de güçbirliği yapabilmışlerdir. Örneğin, yaşamada çoğunluk, Türkiye’de uzun süre uygulama bulmuş olan parlamenter hükümet sisteminde iktidar getirmektedir; Türkiye’de sağ parti iktidarı veya sağ koalisyon iktidarı örnekleri kadar çok olmasa da sağ-sol koalisyon iktidarı gibi yasama çoğunluğu örnekleri de yaşanmıştır. Özellikle 1990larda iktidarda bulunan sağ-sol koalisyonu örnekleri demokratik dönüşüme önderlik

⁵⁹ Norberto Bobbio, *Sol ve Sağ: Bir Politik Ayırımın Anlamı*, Çev. Zühal Yılmaz, Dost Yayınları Ankara, 1999.

⁶⁰ Tanel Demirel, “1946-1980 Döneminde Sol ve Sağ” *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Dönemler ve Zihniyetler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.413-450.

⁶¹ Ergun Özbudun, *Party Politics and Social Cleavages in Turkey*, Boulder, Colorado, 2013.

ederek kendi etraflarında yaşamada bir türev kurucu çoğunluk teşekkül etmesini ve uzun yıllar sürmüş bir geniş tabanlı uzlaşma arayışının ürünlerini izleyen on yıllara yayılmış olarak vermesini sağlayabilmiştir. Demokratikleşme başlıklı bu değişiklikler Türkiye'nin milli ve milletlerarası siyasi hedefleriyle uyumlu konjonktürde 1995'ten başlayarak 2001 ve 2004'te gerçekleştirilmiştir⁶². Bu çalışmalardan bir kısmı ise daha sonraki yıllarda gerçekleştirilen bazı değişikliklerde hayata geçirilmiştir; 2010 ve 2017 değişikliklerinin genellikle herkesin mutabık olduğu bazı kısımları da bu çabanın son ürünleri olarak görünmektedir.

Türk siyasi sisteminde yakın dönemde gözlenebilen yeni bir gelişme ise yaşamada tek kanatlı bir uzlaşma temsil eden bir nitelikli çoğunluğun türev kuruculuk iktidarına geçmesidir. 2007 ve 2008 anayasa değişikliklerinin gösterdiği gibi bu nitelikli çoğunluk üçte iki oranının dahi üstünde olabildiği gibi, 2010 ve 2017'de olduğu gibi sadece beşte üç oranının üstünde de olabilmektedir. Bu, 3361 sayılı Kanundaki teklif sahiplerinin istediği bir sonuçtur: daha ulaşılabilir çoğunluklarla anayasa değişikliği yapmak mümkün olmuştur.

Yaşamada nitelikli çoğunlukların siyasi kompozisyonunu çözümlerken siyasi yelpazenin sağ ve sol kanatlarını dikkate alarak hareket etmek mümkündür. Siyasetin sol ve sağ kanatlarının nispi genişliğini görebilmek için bunların yaşamadaki temsil gücüne ve genel oydaki karşılıklarına bakılabilir. Tablo 2'de gösterildiği gibi, ilgili dönemler boyunca TBMM'deki sandalyelerin siyasi partiler arasındaki dağılımını esas alarak sağın ve solun yaşamadaki temsil güçlerine işaret eden oranlara ulaşılabilir. Tablo2'de görülen nispi büyüklükler, beşte üç çoğunluk ile Anayasayı değiştirmeye dair getirilen düzenlemenin sağ siyasete Anayasa değişikliği yapma hususunda sağladığı avantajı izlemeye imkân vermektedir⁶³.

⁶² Ergun Ozbudun, Türkiye'de Demokratikleşme Süreci: Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014, s.87.

⁶³ Tablo 2'de, Türkiye'de siyasi yelpazenin sağında veya solunda konumlanmış olduğu kabul edilen partilerin sandalye sayısından hareketle her iki kanada ait toplam sandalye sayısına ulaşılmıştır. Tabloda her veri satırında verilen toplam sandalye sayısı içinde hesaba katılan siyasi partiler ile onlara ait sandalye sayıları dipnotlarda gösterilmektedir. Siyasi partilerin sağ-sol yelpazesindeki konumu için şu çalışmadaki konum verileri esas alınmıştır: Mete Kaan Kaynar, Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri, İmge, Ankara, 2007.

Tablo 2: Genel Seçim Sonuçlarına Göre TBMM’de Sandalye Dağılımında Sağ ve Sol⁶⁴

Seçim	Toplam Sayısı	MV	Sol Parti MV sayısı ve oranı	Sağ Parti MV sayısı ve oranı
1987	450		%22 99 ⁶⁵	%78 351 MV ⁶⁶
1991	450		%21,1 95 MV ⁶⁷	%78,9 355 MV ⁶⁸
1995	550		%22,7 125 MV ⁶⁹	%77,3 425 MV ⁷⁰
1999	550		%24,7 136 MV ⁷¹	%74,7 411 MV ⁷²
2002	550		%32,3 178 MV ⁷³	%66 363 MV ⁷⁴
2007	550		% 25 138 MV ⁷⁵	%75 412 MV ⁷⁶
2011	550		%31 170 MV ⁷⁷	%69 380 MV ⁷⁸
2015 Haziran	550		%38,5 212 MV ⁷⁹	%61,5 338 ⁸⁰

⁶⁴ Kaynak: Yüksek Seçim Kurulu. YSK seçim sonuçlarını siyasi partilerin resmi kısaltmalarını kullanarak ilan ettiği için takip eden dipnotlarda aynı usul benimsenmiştir.

⁶⁵ SHP

⁶⁶ ANAP 292; DYP 59

⁶⁷ SHP 88; DSP 7

⁶⁸ DYP 178; ANAP 115; RP 62

⁶⁹ DSP 76; CHP 49

⁷⁰ RP 158; DYP 135; ANAP 132

⁷¹ DSP

⁷² MHP 129; FP 111; ANAP 86; DYP 85

⁷³ CHP

⁷⁴ Ak Parti

⁷⁵ CHP 112; Bağımsız 26 listenin bu satırına kadar bağımsızlara ayrıca yer verilmemiştir. Ancak bu satır ve devamında bağımsızlar sol parti olarak tasnif edilebilecek bir parti adına birlikte hareket eden bir grup oluşturdukları tespiti nedeniyle ayrıca bu sütuna eklenmiştir.

⁷⁶ Ak Parti 341; MHP 71

⁷⁷ CHP 135; Bağımsız 35

⁷⁸ Ak Parti 327; MHP 53

⁷⁹ CHP 132; HDP 80

⁸⁰ Ak Parti 258; MHP 80

2015 Kasım	550	%35 193 MV ⁸¹	%65 357 MV ⁸²
2018	600	%35,5 213 MV ⁸³	%64,5 387 MV ⁸⁴
2023	600	%39 234 MV ⁸⁵	%61 366 MV ⁸⁶

Tablo 2’de görüldüğü gibi Türkiye’de siyasi parti sisteminin uzun dönemli eğilimleri siyasetin sol kanadının yasamadaki temsil gücünün dörtte birin altına düşmediğini ve yarıyı bulmadığını göstermektedir. Sağ siyasetin yasamadaki temsil gücü ise daima çoğunluk, sık sık beşte üç çoğunluk ve zaman zaman üçte iki çoğunluk düzeyine gelebilmektedir. 1982 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde yasamada sağ siyasetin temsilcileri beşte üç çoğunluğa daima sahip olmuşlardır. 25. ila 28. Dönemlerde TBMM’de (2015 sonrasında) sağ temsil üçte ikinin altında ve beşte üçün üstünde oranlarda gerçekleşmektedir; öncesinde bu oran hep üçte ikinin de üzerinde seyretmiştir.

Kuşkusuz, sağın ve solun yekpare birer gövde olmadığını ve farklılıklarını mutlaka vurgulayacak olan çok sayıda siyasi partilerden müteşekkil bulunduğunu dikkate aldığımızda, her dönemde TBMMde anayasayı değiştirebilecek kudrette örgütlü bir sağ çoğunluk bulunduğunu ileri sürmek doğru olmaz. Ancak sağ siyasetin kendi içinde bu nispette bir çoğunluğu örgütleyebilmesi olanağının daima varlığını saptamak gerekir. Beşte üç çoğunluk kuralının getirildiği 1987’den sonraki dönemlerde TBMM’de sandalye dağılımı verileri, yalnızca iki dönemde bir partinin tek başına beşte üç yasama çoğunluğuna ulaştığını göstermektedir: 18. Dönemde ANAP ve 22. Dönemde Ak Parti. Her iki dönemde de diğer partilerin muhalefetine rağmen çoğunluktaki partiye mensup milletvekillerinin desteğiyle anayasa değişikliğine girilmiştir. 1988 anayasa değişikliği teşebbüsü yasamada kabul aşamasını başarıyla tamamladıktan sonra halkoylamasında reddedilmiştir; bu bakımdan Türkiye’de anayasa konusunda bugüne dek yapılmış olan altı halkoylaması içinde tek örnektir. 2010 anayasa değişikliği girişiminde ise yasamada ve halkoyunda kabul aşamaları başarıyla tamamlanabilmiştir. Bu farkın nedeni, öncelikle, ilgili partilerin seçmen tabanının nispi büyüklüğüne ve ardından halkoylamasına katılıma bakılarak incelenebilir. Bu bağlamda, halkoyunda kabul için gereken çoğunluk şartı değişikliği destekleyen siyasi örgütlerin halkoyu tabanına bakılarak yorumlanabilir.

⁸¹ CHP 134; HDP 59

⁸² Ak Parti 317; MHP 40

⁸³ CHP 146; HDP 67

⁸⁴ Ak Parti 295; MHP 49; İyi Parti 43

⁸⁵ CHP 169; Yeşiller ve Sol Gelecek 61; Türkiye İşçi Partisi 4

⁸⁶ Ak Parti 268; MHP 50; İyi Parti 43; Yeniden Refah Partisi 5

1988 anayasa değişikliği girişimi, genel seçimlerde yaklaşık üçte bir nispetinde oy almışken seçim sistemi sayesinde yasamada beşte üçü aşan çoğunluk düzeyinde temsil gücü elde eden bir siyasi partiye mensup TBMM üyelerinin diğer bütün partilerin muhalefetine rağmen beşte üç nisapla kabul oyu verdiği bir değişikliğin halkoylamasında reddedilmesi ihtimaline bir örnektir. Tablo 1’de görüldüğü gibi bu halkoylamasındaki kabul oyları yüzde otuzbeş düzeyinde kalmıştır ki bu oran, değişikliği destekleyen yegane partinin son genel seçimlerde aldığı toplam oyun oranına yaklaşık olarak tekabül etmektedir. Öte yandan 2010’daki girişimin ardındaki yegane siyasi parti olan Ak Partinin 2007 ve 2011 tarihli genel seçimlerdeki oy oranı yüzde elliye yakındır. Bir siyasi partinin halkoylamasını boykot çağırısı yapmasının etkisinde gerçekleşen katılım koşullarında böyle bir halkoyu tabanının oransal etkisi daha da artmış olmakta ve başarıyla sandığa mobilize edilmesi evet sonucunu elde etmeye yeterli olabilmektedir. Buna karşılık, genel seçimlerde aldıkları oy oranları toplamı yarıdan fazlaya ulaşabilen birden fazla partinin birlikte hareket ettiği bir teşebbüste halkoylamasında kabul sonucunun beklenmesi daha olağandır. Nitekim 2017’deki başarılı örnekte ise bu durum görülmektedir⁸⁷.

SONUÇ

Bu çalışmada, anayasa hukukumuzda ilk olarak 1982 Anayasasıyla getirilen yenilikleri, özellikle, 1987 anayasa değişikliğiyle getirilen alternatif yetersayı düzenlemesini, gündem belirleyicilik iktidarının ortaya çıkışına getirilmiş olan iki alternatif usüle bağlı olarak iki farklı anayasal değişim türünün ortaya çıkmasının bir sebebi olarak tartışmak amaçlanmıştır. Her ikisi de ulaşılması kolay olmayan nitelikli çoğunluk düzeylerini ifade etseler de üçte ikiden daha erişilebilir olan beşte üç çoğunluk oyunu, yasama organının siyasi kompozisyonunu belirleyen parti sistemi dinamiklerine bağlı olarak, sağ kanat siyasetin kendi içinde örgütlenme imkanının daima bulunduğu gözlemi yapılmıştır. Bu hususta başarılı olmuş 2010 ve 2017 tarihli örneklerin de gösterdiği gibi yasamada beşte üç çoğunlukla kabul kuralı, sağ kanadın kendi anayasal değişim gündemini dayatabilmesine izin vermektedir.

Anayasanın 175. maddesinde anayasa değişikliklerinin yasamada kabulü için öngörülmüş olan iki ayrı yetersayı ile birlikte iki ayrı anayasal değişim türünün oluşmakta olduğu gözlemi yapılabilir. Buna göre, yasamada üçte iki çoğunluk oyunu kabul ile şekillenen birinci türde, siyasi kurumlardan ve siyasi yelpazenin her iki kanadından güçlü destek

⁸⁷ Kasım 2015’teki genel seçimde Ak Parti ve MHP’nin aldığı toplam oy 30 milyon civarındadır; halkoylamasında ise yaklaşık 25 milyon evet oyu sayılmıştır. Değişikliğe muhalif olan partilerin Kasım 2015 genel seçimlerinde aldığı oyların toplamı ise 18 milyon civarındadır; halkoylamasında ise 24 milyona yakın hayır oyu sayılmıştır. Aradaki fark, öncelikle bu partilerin halkoyu tabanında gerçekleşmiş olan kaymalarla ilgili görünmektedir; nitekim her iki tarafın da izleyen genel seçimlerde (2018) elde ettiği toplam oy sayıları da 2017 halkoylamasındaki sayılarla yakın değerlerdedir.

bulmuş anayasa değişiklikleri tipiktir.⁸⁸ Genel olarak, 1995'te ve 2001'de olduğu gibi demokratikleşme yönündeki geniş kapsamlı ve uzun soluklu çalışmalar içinde şekillenen kısmi fikir birliği noktalarına ilişkin olarak hayata geçirilebilmiş değişikliklerdir; daha ender olarak ise belirli siyasi krizlere yönelik müdahaleler niteliğinde olabilmektedir – 2002'de ve 2016'da olduğu gibi. Krize yönelik müdahale niteliği, ikinci türdeki anayasa değişikliklerinde daha baskındır: yasamada beşte üç ila üçte iki arasında bir nitelikli çoğunluk, siyasi yelpazenin sağ kanadının birçok defa kendi içinde örgütleyebilmiş olduğu bir düzey olduğundan, siyasi krizlerde sağın kendi içinde varabildiği uzlaşısını tüm yelpazeye dayatmayı deneyebileceği bir koşul üretmektedir. Yasamada ve daha önemlisi halkoyunda kabul ve ret taraflarının ayrımı, sağ ve sol ikiliğinden doğan siyasi ayrım çizgisiyle üst üste çakıştığında sağın avantajı belirgin ve sürecin siyasi gerilimi görece yüksek olmakta; sağ kanat uzlaşmayı oluşturan partiler, kendi halkoyu tabanını sandıkta çoğunluğu sağlayacak şekilde mobilize edebildikleri takdirde, amaçladıkları anayasal değişimi karşı kanadın muhalefetine rağmen gerçekleştirebilmektedir.

⁸⁸ Üçte iki nisapla kabul edilmesine rağmen bu türün özelliklerini taşımayan iki örnekten biri 2008 anayasa değişikliğidir. Daha sonra Anayasa Mahkemesince iptal edilecek olan bu değişiklik, TBMM'de iki sağ partiye mensup milletvekillerinin desteğiyle üçte ikinin üzerinde bir nisapla kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı'nca halkoyuna sunulmadan yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Diğer örnek ise 2007'deki anayasa değişikliğidir; TBMM'de sadece sağ partilerin uzlaşısını yansıtırsa da üçte iki nisapla kabul edilmiş olan bu değişiklik Cumhurbaşkanı'nca sunulduğu halkoylamasında kabul edilmiştir.

KAYNAKÇA

Anayurt Ö, Anayasa Hukuku Genel Kısım, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2020.

Barın T, Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrubesi, On İki Levha yay. İstanbul, 2014.

Barın T, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasalık Denetimi, Oniki Levha Yay., İstanbul, 2020.

Barın T/Altay Ö, Anayasa Değişikliklerinde “Gizli Oy” Kuralı ve Denetlenebilirliği, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Yıl 6, S. 12, 2018, ss. 195-226.

Bobbio N, Sol ve Sağ: Bir Politik Ayrımın Anlamı, Çev. Zühal Yılmaz, Dost Yayınları Ankara, 1999.

Coşkun V, 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 2017, 22(36): ss. 3-30.

Çağlar B, Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.

Demirel, T. “1946-1980 Döneminde Sol ve Sağ” Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Dönemler ve Zihniyetler, İstanbul: İletişim Yayınları, 2009, ss. 413-450.

Eroğul, C. 2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 62, S. 3, 2007, ss.167-181.

Eroğul, C. Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1974.

Gözler K, Halkoylamasının Değeri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XL,1988, S.1-4, ss. 97-113.

Gözler K, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?, Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, S. 66, 2012, ss. 36-50.

Gözler K, Hukukun Siyasetle İmtihanı: Kim Sınıfta Kaldı?, Türkiye Günlüğü, S. 89, 2007, ss. 5-16.

Gözler K, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ekin Yay., Bursa, 2021.

Gül C, Türkiye’de Cumhurbaşkanının Görev Süresine İlişkin Hukuki Bir Değerlendirme, <http://www.e-akademi.org/makaleler/cgul-2.htm> 2010.

Hakyemez Y Ş, 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV, Y. 2010, Sa. 2, ss. 387-406.

Kaynar M K, Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri, İmge, Ankara, 2007.

Kontiades X I, Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada, and the USA, Routledge, NY, 2013.

Metin Y, Anayasal Değişim, Beta Yayınları, İstanbul, 2014.

Onar E, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993.

Özbudun E, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

Özbudun E, Party Politics and Social Cleavages in Turkey, Boulder, Colorado, 2013.

Özbudun E, Türkiye’de Demokratikleşme Süreci: Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014.

Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 16. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.

Tanör B/Yüzbaşıoğlu N, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 19. Bası, İstanbul, Beta, 2021.

Uluşahin N, Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 65, S. 2, 2007, ss. 18-30.

Wheare K C, Modern Constitutions, Oxford University Press, 1951.

Yavaşca K, ANAP İktidarında Sonun Başlangıcı: 25 Eylül 1988 Referandumu, Akademik Hassasiyetler, c. 10, sayı. 22, 2023, ss. 518-540.

İnternet Kaynakları:

https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D22/Y5/T1/KanunMetni/351d5fla-ca51-4afc-8168-59a12bd1ec3b.html?TSPD_101_R0=08ffcef486ab20003b8a8c83bd7fbb0ac10bbb87abefbeb06e8c2ac6d85dcf76344621d3748f296c08c346d88e143000fb8b957aaa277302a80475af52668254893041a42fecdd0de86fce7d74285f5411a804166b320ad50233e0a6e6012359b (s.e.t. 23/8/2023)

<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html> (s.e.t. 23/8/2023)

Gözler, K. (2019). “*Hukukun Siyasetle İmtihanı-2*”, www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm (s.e.t. 23/7/2023).

<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Kararlar/2015Pdf/2015-2310.pdf> (erişim 18/7/2023)

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1837 (s.e.t. 23/8/2023)

<https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf> (Erişim: 3/8/2023)

<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/49919/demokrasi-ve-sehitler-mitingi-basladi.html> (s.e.t. 21/7/2023)

https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/4190/mhp/Milliyetci_Hareket_Partisi_Genel_Baskani_Sayin_Devlet_BAHCELI_nin_Siyaset_ve_Liderlik_Okulu__nun_13_Donem_Sertifika_Torende_y.html (s.e.t. 22/7/2023)

<http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v1.pdf> s. 5. (s.e.t. 23/7/2023)

<https://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002> (s.e.t. 23/7/2023)

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/sunusyazisi2.pdf>
(s.e.t. 22/7/2023)

<https://tr.sputniknews.com/turkiye/201701101026699836-gizli-oy-anayasa-teklifi-tbmm/> (s.e.t. 23/7/2023)

http://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4405/index.html (s.e.t. 25/7/2023)