

Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu, devlet yönetimi bakımından, mutlak bir monarşiydi. Padişahın yanında devlet yetkilerinin kullanılmasına katılan görevliler ve organlar bulunmakla birlikte, gerçek bir yetki paylaşımı söz konusu değildi. Divan bir karar organı olmaktan çok, bir danışma organı niteliği taşıyordu.

Osmanlı İmparatorluğu’nda anayasal gelişmenin ilk adımı olarak, 1808 yılında merkezi hükümetin temsilcileri ile âyan temsilcileri arasında kabul edilip imzalanan Sened-i İttifak gösterilir. Sınırlı da olsa bir yetki paylaşımı içeren Sened-i İttifak, hükümlerinin uygulanmasını sağlayacak bir mekanizma getirmemiştir. Nitekim birkaç yıl içinde II. Mahmut merkezi otoriteyi güçlendirince, Sened-i İttifak hükümlerini tanınamıştır.

Osmanlı anayasal gelişmesinin ikinci aşaması, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı’dır. Bu fermanla, devletin bütün uyrukları için can, mal ve ırz güvenliği vaad edilmiş, vergi ve askerlik işlerinin de bir düzene bağlanacağı söylenmiştir. Bu vaatler, 1856 Islahat Fermanı ile de doğrulanmış; ayrıca bu ferman, din farkı gözetilmeksizin bütün devlet uyruklarının eşit işlem görmesi ilkesini de getirmiştir. Bu fermanlar ve Tanzimat adı verilen yenilik hareketleri, batının anayasal gelişmelerini izleyebilen küçük bir aydınlar zümresi içinde bir anayasacılık akımının doğmasını hızlandırmıştır. Genç Osmanlılar adı verilen bu gurup, Osmanlı İmparatorluğu’nun çöküntüden kurtulabilmesi için, meşrutî (anayasalı) bir monarşiye geçilmesini, yani padişahın yetkilerinin kurulacak bir meclisle sınırlandırılmasını gerekli görüyordu. Bu akımın etkisiyle, 1876 yılında ilk Osmanlı Anayasası (Kânun-i Esâsî) ilan edilmiştir.

1876 Anayasası, henüz batı örneklerine uygun bir meşrutî monarşi kuramamıştır. Devlet yönetiminde ağırlık gene padişahıdır. Nitekim II. Abdülhamid, anayasanın bu niteliğinden yararlanarak 1878 yılında Mebusan Meclisi’ni dağıtmış ve ülkeyi tekrar mutlakiyetle yönetmeye başlamıştır.

1908 yılında Rumeli’deki askeri birliklerin isyana başlamasıyla II. Abdülhamid 1876 Anayasası’nı yeniden yürürlüğe koymak zorunda kalmıştır. Böylece Osmanlı İmparatorluğu’nda II. Meşrutiyet dönemi açılmıştır. Meşrutiyet karşıtlarının tahrikiyle ortaya çıkan gerici 31 Mart Vak’ası adı verilen ayaklanma, Rumeli’den gelen Hareket Ordusu tarafından bastırıldıktan sonra II. Abdülhamid tahttan indirilmiş ve 1909 yılında anayasa, daha demokratik bir parlamenter sistem yönünde önemli değişikliklere uğramıştır.

Millî Mücadele Dönemi

Mondoros Mütarekesini izleyen düşman işgalleri, Anadolu’nun çeşitli yerlerinde Müdafaa-i Hukuk hareketlerini yaratmış; Anadolu’ya geçen Mustafa Kemal Paşa, Erzurum ve Sivas Kongreleri ile bu ulusal direnişe yön vererek önderlik etmiştir. İngilizlerin İstanbul’u işgal

etmeleri ve işbirlikçi Damat Ferit Hükümeti’nin Meclis-i Mebusan’ı feshetmesi üzerine Mustafa Kemal Paşa, illere gönderdiği bir tamimle Ankara’da olağanüstü yetkileri haiz bir meclisin toplanacağını bildirerek yeni seçimler yapılmasını istedi. Olağanüstü yetkili meclis deyimiyle kastedilen, bu meclisin bir kurucu meclis niteliğinde olacağı idi. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 23 Nisan 1920 tarihinde açıldı.

TBMM Hükümeti’nin dayandığı ilkeler, 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile açıklığa kavuşturuldu. 1921 Anayasası’nın en önemli yeniliği ve en devrimci ilkesi, millî egemenlik ilkesidir (m.1). Bu anayasa, saltanatın kaldırılacağına dair bir hüküm taşımamakla beraber, millî egemenlik ilkesinin, kişisel egemenliğe dayanan monarşik bir yönetim sistemiyle bağdaşamayacağı açıktır.

Anayasa, yasama ve yürütme kuvvetlerinin TBMM’de toplandığını (m.2), meclisin bakanlara yön gösterebileceğini ve gerektiğinde onları değiştirebileceğini (m.8) belirtmektedir. 1921 Anayasası’nın kurduğu bu hükümet sistemi, meclis hükümeti sisteminin tipik bir örneğidir.

Ulusal Bağımsızlık Savaşı’nın zaferle sonuçlanmasından sonra, TBMM 30 Ekim ve 1-2 Kasım 1922 tarihli, 307 ve 308 sayılı iki tarihi kararıyla, Osmanlı İmparatorluğu’nun sona erdiğini ve padişahlığın 16 Mart 1920 tarihinden geçerli olmak üzere tarihe karışmış olduğunu ilan etmiştir.

Cumhuriyetin İlanı

TBMM Hükümeti, aslında Meclis’in açıldığı 23 Nisan 1920 tarihinden itibaren bir cumhuriyet sayılabildi. İç siyasal nedenlerle, cumhuriyetin ilanı, yani rejimin adının resmen konulması, bir süre daha gecikmiştir. Bu tarihi adım, 29 Ekim 1923 tarihli “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine dair Kanun” adını taşıyan kanunun 1. maddesinde “Türkiye Devleti’nin hükümet şekli Cumhuriyettir” denilerek atılmıştır.

1924 Anayasası

1876 Osmanlı Kânûn-i Esâsî’sinin henüz resmen yürürlükten kaldırılmadığı gibi, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun da yeni devletin ihtiyaçlarına cevap verecek derecede uzun ve ayrıntılı bir metin olmadığı açıktır. Yeni anayasa, 20 Nisan 1924’te TBMM tarafından kabul edilerek, 23 Nisan 1924’te yayımlandı.

Hükümet Sistemi: 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir sistem kurduğu söylenmiştir. “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır”(m.4). “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisi’nde belirir ve onda toplanır”(m.5) hükümleri ve meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği(m.7) halde, hükümetin meclisi feshetme yetkisinin olmaması, 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti özelliklerini gösterir. Öte yandan, meclis yasama yetkisini kendi kullandığı halde,

yürütme yetkisini ancak Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilir. Hükümetin kurulması konusunda parlamenter sisteme uygun bir model kabul edilmiştir. Parlamenter sistemin temel ilkelerinden biri olan hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesi açıkça kabul edilmiştir. Bu özellikler de parlamenter sisteme özgüdür.

Anayasanın Sertliği: 1924 Anayasası içerdiği zorlaştırmacı hükümlerle üzerinde değişiklik yapılmasını güçleştirecek sert bir anayasa olmakla birlikte bu hükümlerin ihlali ya da değiştirilmesini denetleyecek mekanizmalardan yoksundu. Böylece anayasanın sertliği gerçek bir müeyyideye kavuşmamış, adi kanunlarla anayasaya aykırı hükümler kabul etmek, yani dolaylı yoldan anayasayı değiştirmek mümkün olmuştur.

Laiklik: 1924 Anayasası’nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri de laiklik ilkesidir. Anayasanın ilk şeklinde “Türkiye Devleti’nin dini, Din-i İslamdır” ifadesi yer aldığı(m.2) gibi, Meclisin yetkileri arasında “ahkâm-ı şer’iyyenin tenzifi” (şeriat hükümlerinin uygulanması) hususu da sayılmıştır(m.26). Bu hükümler, 1928 yılındaki anayasa değişikliği ile çıkarılmış, 1937 değişikliği ile de laiklik resmen kabul olunmuştur.

Kamu Hürriyetleri: 1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla beraber, bu çoğulcu demokrasi değil, çoğunlukçu demokrasi anlayışını yansıtmaktadır. Çoğulcu demokrasi; siyasal çoğunluğun etkin şekilde sınırlandırıldığı ve çeşitli siyasal ve sosyal güçlerce paylaşıldığı demokrasi anlayışıdır. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı ise, çoğunluk iradesinin daima kamu iyiliğine yöneldiği ve hiçbir zaman yanılmadığı varsayımına dayanır. İşte 1924 Anayasası “Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır” (m.3 ve m.4) demek suretiyle, çoğunlukçu demokrasi anlayışına uygun bir formül geliştirmiştir. Kamu hürriyetinin sınırlarının çizilmesinde Meclis’e ayrıntılı direktifler vermemek, bu sınırın çizilmesini sadece kanuna, dolayısıyla meclis çoğunluğunun keyfi iradesine bırakmak suretiyle çoğunluk yönetimi ilkesini daha da pekiştirmiş, azınlık haklarını ise büsbütün güvencesiz hale getirmiştir.

1924 Anayasası’nın Uygulanması: 1924 Anayasası, iki kısa çok partili hayat denemesi (1925’te Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve 1930’da Serbest Fırka) bir yana bırakılırsa, 1946 yılına kadar tek partili; 1946’dan 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesine kadar da çok partili bir rejim içinde uygulanmıştır. 1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla beraber, bu çoğulcu demokrasi değil, çoğunlukçu demokrasi anlayışını yansıtmaktadır. 1924 Anayasası çoğunlukçu demokrasi anlayışına uygun bir formül getirmiştir. Anayasa, aslında demokratik bir ruha sahip olmakla beraber, demokratik geleneklerin henüz sağlam şekilde yerleşmemiş olduğu bir ülkede, çok partili hayatın aksamadan işlenmesini sağlayacak hukuki güvencelerden yoksundu. Bu sakıncalar, özellikle 1954-1960 döneminde açıkça ortaya çıkmış, Meclis çoğunluğunca kabul edilen çeşitli antidemokratik

kanunlar, iktidar-muhalefet ilişkilerini kopma noktasına getirmiş, buna diğer bazı nedenlerin de eklenmesi, 27 Mayıs müdahalesinin ortamını hazırlamıştır. 27 Mayıs 1960 müdahalesi ile iktidara geçen Millî Birlik Komitesi (MBK), kabul ettiği 1 Sayılı Kanunla, 1924 Anayasası’nın birçok hükmünü değiştiren geçici bir anayasa düzeni kurmuştur. Bu Anayasaya göre, MBK, TBMM’nin yetkilerine sahiptir. MBK, iktidara geldiği günden itibaren, ülkenin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni bir anayasa hazırlama çalışmalarına başlamıştır. İstanbul Komisyonu Tasarısı’nın yarattığı tepkiler karşısında, MBK, bir kurucu meclis oluşturulmasına karar verdi. Kurucu Meclis, kendisine tanınan süre içinde yeni anayasayı yapma görevini sonuçlandırmış ve bu anayasa, halkoyuna sunulurken kesinleşmiştir.

1961 Anayasası’nın Temel Nitelikleri

Anayasanın Üstünlüğü: 1961 Anayasası tümüyle anayasanın üstünlüğü ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Egemenliğin kullanılmasına ilişkin hüküm yanında, 1961 Anayasası’nın 8. Maddesi de anayasanın üstünlüğünü kuşkuya yer bırakmayacak açıklıkla belirtmektedir: “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz. Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır”.

1961 Anayasası, Anayasa’nın üstünlüğünü sadece teorik düzeyde ifade etmekle yetinmemiş, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi sistemini benimsemek suretiyle, anayasa üstünlüğünün gerçek güvencesini ve müeyyidesini sağlamıştır. Kanunların anayasaya uygunluğunun denetiminde esas görev, 1961 anayasası ile kurulmuş olan Anayasa Mahkemesi’ne düşmektedir.

Kuvvetler Ayrılığı - Devlet İktidarının Paylaşılması: 1961 Anayasası, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporundaki ifade ile “Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı”nı benimsemiştir. Rapora göre “Bu tasarıda benimsenmiş olan parlamenter rejim, Millî hâkimiyete dayanan Devletimizin tarihinde tamamen bir yenilik ifade eder. Zira Meclis Hükümeti’nin dayandığı kuvvetler karışımı değil, yumuşak bir kuvvetler ayrımını esas almıştır”.

1961 Anayasası’nın yargı bağımsızlığını bütün güvenceleri ile gerçekleştirmiş olması, bu anayasanın başka bir önemli yeniliğidir. Bir başka yenilik olarak da yasama organının Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olarak iki meclise bölünmüş olmasıdır.

Çoğulcu Toplum Yapısının Geliştirilmesi: 1961 Anayasası, amaçladığı çoğulcu demokratik düzeni gerçekleştirebilmek için, çoğulcu toplum yapısının ve onu oluşturan gönüllü kuruluşların geliştirilmesine öncelik vermiş, bunu kolaylaştırıcı bir dizi hüküm kabul etmiştir. Bunların başında siyasal partilere ilişkin hükümler yer alır. “İster iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları” olarak nitelendirdiği(56/3) siyasi partileri daha güvenceli bir hukuki statüye kavuşturmuştur. Bunların yanında, çalışanlara (işçilere ve kamu görevlilerine) sendika kurma

hakkının verilmesi (m.46). İşçilere toplu sözleşme ve grev gibi etkin bir sendikacılığın vazgeçilmez unsurları olan hakların verilmesi (m.47). Herkesin önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahip olduğunun belirtilmesi (m.29). Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi ve idarenin, seçilmiş organları bir yargı mercii kararına dayanmaksızın geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaması (m.122), gibi hükümler de çoğulcu bir toplum yapısının gelişmesini kolaylaştırıcı niteliktedir.

Temel Hakların Genişletilmesi ve Güçlendirilmesi: 1961 Anayasası, temel hak ve hürriyetlere, 1924 Anayasası’na oranla hem daha geniş, hem daha güvenceli bir yer vermiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nin niteliklerini belirten 2. Madde, bu nitelikler arasında “İnsan haklarına dayanan devlet” olma niteliğini de saymaktadır. Bu deyim, hürriyetçi (liberal) bir siyasal rejimi ifade etmektedir.

1961 Anayasası’nda hürriyetler çok daha ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bununla, yasama organının, hürriyetleri düzenlerken neleri yapamayacağı belirtilmiş olmaktadır. Diğer bir deyimle yasama organı, belli bir hürriyeti düzenlerken, 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi tam bir takdir serbestisine sahip değildir.

1961 Anayasası’nın 11. Maddesine göre “Temel hak ve hürriyetler, Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir”. Bu hüküm de hürriyetlerin sınırlandırılmasına iki sınırlama getirmiştir. Biri, sınırlamanın ancak kanunla yapılabilmesi, diğeri de sınırlamanın anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmasıdır. Aynı maddenin ikinci fıkrası, “Kanun kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz”. Demek suretiyle, hürriyetin sınırlandırılmasına üçüncü ve çok önemli bir sınır getirmektedir. Hakkın özü güvencesi adını verebileceğimiz bu kavrama göre, temel hak ve hürriyetlere ilişkin kanuni düzenlemeler, bu hak ve hürriyetin özüne dokunucu ölçülere varamayacaktır.

Sosyal Devlet: Devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla, sosyal ve ekonomik hayata aktif şekilde müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışı olarak tanımlanabilecek olan sosyal devlet düşüncesi ve onun birlikte getirdiği kurumlar. 1961 Anayasası’nın en önemli yeniliklerinden bir diğeri olarak belirtilmelidir.

1961 Anayasası’nda Vesayetçi İzler: 1961 Anayasası, çoğulcu demokrasi yönünde getirdiği bütün bu olumlu yeniliklerin yanı sıra, muhtemelen bir askeri müdahale ürünü olmasının sonucu olarak bazı vesayetçi izler de taşımıştır. Bunlardan bazıları, Cumhuriyet Senatosu’nun tümüyle seçilmiş üyelerden oluşmaması ki askeri müdahaleyi yapan Milli Birlik Komitesi’ni oluşturan 23 kişi yaş haddi almaksızın yani ömür boyu bu senatonun tabii üyesidir. Ayrıca Cumhurbaşkanı’na da 15 üye seçme

hakkı verilmiştir. Anayasanın Cumhurbaşkanlığı’nı da esas itibarıyla bir vesayet makamı olarak tasarladığı düşünülürse, senatonun bu karma yapısı, anayasanın bu vesayetçi karakterini güçlendirmektedir. Yine 1961 Anayasası, askeri otoritenin sivil otorite karşısındaki konumunu güçlendirecek hükümler kabul etmiştir. Bunların en önemlisi, 1924 anayasası döneminde olmayan Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) bir anayasal organ olarak kurulmasıdır.

1961 Anayasası’nın Uygulanması: 1961 Anayasası hakkında 9 Temmuz 1961 tarihli halk oylamasının sonuçları, bu anayasaya karşı daha ilk günden itibaren Türk toplumunun bazı kesimlerinde hayli güçlü bir muhalefetin var olduğunu göstermiştir.

Demokrat Parti taraftarları, partilerinin iktidarına karşı haksız bir müdahale olarak gördükleri 27 Mayıs Hareketi’ni ve dolayısıyla o hareketin ürünü olan 1961 Anayasası’nı benimsememişlerdir.

Anayasa yapımı sürecinde diğer iki partinin Cumhuriyet Halk Partisi Ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi rol almış Demokrat Parti kitlesinin anayasa yapımında dışlanmış olması, bu kitlenin 1961 Anayasası’nı benimsemesini, kendini onunla özdeşleştirmesini psikolojik açıdan güçleştirmiştir.

Demokrat Parti’nin 1950’lerin hâkim Parti olması seçimleri açık farklarla kazanmış olması, 1960’lı yıllarda da bu anlayışın mirasçısı olan Adalet Partisi’nin üstün gücünü devam ettirmesi bu yılların genel görünümünü oluşturur. Parlamentoda sağlayabileceği bu büyük üstünlüğün 1961 Anayasası ile sınırlandırılması, aldığı büyük oyun vereceği gücü diğer yönetim organlarıyla paylaşmak zorunda kalması ve çoğunluk hâkimiyetinin özlemini çekmesi bu kesimlerin 1961 Anayasası’na hoşnutsuzlukla yaklaşmasını doğurmuştur.

Hangi sebepten olursa olsun, seçmen çoğunluğunun eğilimini temsil eden bir siyasal gücün olumsuz yargılarına hedef olması, belki 1961 anayasası için en büyük şanssızlık olmuştur. Bu anlamda 1961 anayasası, toplumun büyük çoğunluğunun ortak mutabakatına dayanan bir toplum sözleşmesi oluşturamamıştır.

1961 Anayasası, 1971-1973 ara rejim döneminde iki defa önemli değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerle hedeflenen çoğulcu, hak ve hürriyetleri güvence altına alan sosyal devlet anlayışını benimseyen karakterinden uzaklaşmış, bir anlamda 1982 Anayasası’nın haberci olan bir yapıya bürünmüştür.