

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI**

**ANAYASA YAPIMINDA UZLAŞI VE ÇATIŞMA: 1982 ANAYASASI'NDA
YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

Alperen ARSLAN

Ankara, 2025

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI**

**ANAYASA YAPIMINDA UZLAŞI VE ÇATIŞMA: 1982 ANAYASASI'NDA
YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

Alperen ARSLAN

**Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Hasan Sayım VURAL**

Ankara, 2025

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI**

**ANAYASA YAPIMINDA UZLAŞI VE ÇATIŞMA: 1982 ANAYASASI'NDA
YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

**Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Hasan Sayim VURAL**

TEZ JURİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı:

1. Dr. Öğr. Üyesi Hasan Sayim VURAL

2. Prof. Dr. Filiz KARTAL

3. Doç. Dr. Demirhan Fahri ERDEM

Tez Savunması Tarihi:

27.06.2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Dr. Öğr. Üyesi Hasan Sayim VURAL danışmanlığında hazırladığım
“Anayasa Yapımında Uzlaşma Ve Çatışma: 1982 Anayasası’nda Yapılan
Değişikliklerde Siyasi Partilerin Rolü” (Ankara, 2025) adlı yüksek lisans tezindeki
bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp
sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz
olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun
olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul
edeceğimi beyan ederim.

24.07.2025

Alperen ARSLAN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
GİRİŞ.....	1
I.BÖLÜM	5
SİYASİ PARTİLER, SİYASİ KATILIM VE ANAYASA YAPIMI	5
1) Siyasi Parti: Tanım ve Köken	5
1.1) Köken tartışması.....	7
1.2) Parti türleri	10
1.3) Partilerin İşlevleri.....	14
a)Temsil	16
b) İfade ve Yönlendirme.....	17
c) Siyasi Eğitim	18
2) Siyasi Katılım ve Anayasa Yapımı	20
3) Bir Siyasi Katılım ve Siyaset Çıktısı Olarak Anayasa Yapımı	22
3.1) Anayasa Nedir ve Nasıl Yapılır?.....	23
3.3) Kurucu İktidar: Asli ve Tali Kurucu İktidar Ayrımı	25
3.4) Anayasa Yapımı Usulleri	26
II.BÖLÜM	31
1982 ANAYASASI'NIN DEĞİŞTİRİLMESİ: SİYASİ PARTİLERİN DIŞLANMASI VE GERİ DÖNÜŞÜ	31
1) Türkiye’de Anayasa Değişiklikleri	31
2) Anayasa Değişikliklerinde Yetki ve Usul	34
3) 12 Eylül Rejimi’nin Siyasi Partilere Bakışı	39
4) 1982 Anayasası’nda Değişim: Anayasada Yapılan Değişiklikler.....	41
III. BÖLÜM.....	46
1982 ANAYASASI’NDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN VETO OYUNCULARI KURAMIYLA BİR OKUMASI	46
1) Gerekli Çoğunluğa Nasıl Ulaşılr?	46
2) Türkiye’de Veto Oyuncuları	53
3) Partizan Veto Oyuncularının Ağırlıkları: 1982 Anayasası Döneminde Parti Grupları	55
4) Partiler ve Liderler	57
5) Türk Sağının Başkanlık Arayışı	61
6) Anayasa Değişikliklerin (1987-2017) Veto Oyuncuları Analizi.....	63
6.1) Büyük Uzlaşlar.....	64
a) Büyük Uzlaşlar: Koalisyonlar Dönemi	64
b) Büyük Uzlaşlar: Tek Başına İktidar Dönemi	71

6.2) atışmalar: Halk Hakemlikleri ve Bir Mahkeme Hakemliği.....	75
SONUÇ.....	88
EKLER	102
ÖZET	105
ABSTRACT	107



GİRİŞ

Kendi ifadesiyle bir “hürriyetçi demokrasi” getirmekte olan 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında kurulan rejim altında yapılmış ve darbe sonrası demokratikleşme süreçleri içerisinde değişimler geçirmiştir. Asli kurucu iktidar aşamasından mutlak şekilde dışlanmış bulunan siyasi partiler, türev kurucu iktidarlarca gerçekleştirilen değişimlere önderlik etme fırsatı bulmuşlardır. Bu çalışma, siyasi partilerin bu bağlamdaki işlevini 1987 yılında yapılan ilk anayasa değişikliğinden itibaren inceleme amacına yöneliktir. Anayasa değişikliği yapma yetkisinin kullanımında yasama organının yanı sıra devlet başkanına ve halkoyuna da işlev tanıyan 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikler kurumsal faillerin yanında partizan ve bireysel failler de dikkate alınarak incelenebilir. Gerekli çoğunlukların elde edilmesinde anahtar rol oynayan siyasi partiler, bu değişimin partizan faillerini oluşturmakla kalmazlar; kurumsal faillerinin işlemlerini de belirlerler ve bireysel faillere zemin teşkil ederler.

Farklı türleriyle hemen her tür siyasi rejimde bulunabilen siyasi partiler, özellikle demokratik siyasi sistemlerde halkın siyasete katılımında temel araçlardır. Yurttaşlar partiler kanalıyla siyasete katılırlar; seçmenler oylarını kullanırken siyasi partilerin ya da (onların) adayların(in) programları ve vaatleri doğrultusunda oy kullanmaya mecburdurlar. Haliyle ister mevcut durumun korunması ister bir amacın gerçekleştirilmesi olsun siyasi partiler aracılığıyla etkili şekilde ileri sürülebilir ve gerçekleştirilebilir. Özellikle anayasa değişikliği gibi geniş tabanlı uzlaşılar gerektiren girişimlerin başarıya ulaşması siyasi partiler olmaksızın tasavvur edilemez.

Tipik olarak modern anayasaların türev kurucu iktidarlarca değiştirilmesinde anahtar rol yasama organındadır; ancak yasamanın bu konudaki yetkileri özel usul kuralları ve karar yeter sayılarına tabidir. Bu hususta Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda öngörülen yeter sayılar, ileride sonuçlarıyla beraber daha detaylı ele

alınacağı üzere, üye tam sayısının üç bölü beşi veya iki bölü üçüdür. Bu nitelikli çoğunlukların, siyasi parti gruplarının hakim olduğu bir yasama organında geniş tabanlı uzlaşılarda kurulmasını gerektirdiği ortadadır. Siyasi partiler ise iktidara gelip politika hedeflerini gerçekleştirmek için çalışırlar. Bu sayıları elde etmek için mecliste bazı ittifaklar kurar ya da bazı çatışmalara girerler. Bu sebeple çıktıyı yani politikayı engelleyebilen herkes önem kazanır. Bu da statükoyu ya da politika istikrarını değiştirme gücünün önemini ortaya koyacaktır. Zira uzlaşılarda ne kadar büyürse büyüsün onları reddedebilecek kurumsal ya da partizan aktörler varsa hedefe ulaşamayacaktır.

Bu bağlamda düşünüldüğünde Anayasa değişikliği hukuki ve prosedürel işlemler olmanın ötesinde siyasi partiler arası güç ilişkilerinin gözlemlenebildiği, siyasi tercihlerin kurumsal düzeye taşındığı siyasal faaliyetlerdir. Partiler sadece metinle ilgilenen teknik bir işlem yapmaz; değişimi mümkün ya da imkansız kılan aktörler olma işlevi üstlenirler. Anayasa yapımı hukuki bir işlem olmakla kalmayıp iktidar mücadelelerinin gözlemlenebileceği siyasi bir işlemdir ve bunun analizinde veto oyuncularından faydalanılacaktır.

Bu çalışmanın temel araştırma sorusu şudur: 1982 Anayasası çerçevesinde, siyasi partiler anayasa yapım süreçlerinde nasıl bir rol oynamışlardır? Bu soruya bağlı olarak Türkiye’de siyasi partilerin anayasa yapımındaki rolü, özellikle 1982 Anayasası çerçevesinde yapılan anayasa değişiklikleri üzerinden incelenmektedir. Bu kapsamda siyasi partilerin anayasal değişim süreçlerine nasıl müdahil oldukları, hangi kurumsal kısıtlamalarla karşılaştıkları ve politika değişikliklerine ulaşmak için ne tür ittifaklar ya da çatışmalar geliştirdikleri analiz edilecektir. Bu yolla anayasa yapımının hukuki ve teknik bir mesele olmaktan ziyade bir iktidar mücadelesi olduğu ortaya koyulacaktır.

Çalışma, bu analizde Tsebelis’in "veto oyuncularını" kuramını teorik çerçeve olarak benimsemektedir. Zira bu kuram, anayasal değişikliklerin hangi aktörler tarafından sınırlandırıldığını, ne tür uzlaşılarda gerektiğini ve hangi kurumsal barajların

aşılması gerektiğini açıklamakta elverişli bir model sunmaktadır. Bu modeli kullanarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ilki 1987'de ve sonuncusu 2017'de yapılan 20 değişiklik girişimi incelenmektedir. Bu dönemde politika değişikliğinin meşru yeri ve kurumsal veto oyuncusu yasama olduğu için yasama organında grupları olan partiler ele alınmakta; diğer partilerin görüşleri inceleme dışı bırakılmaktadır.

Çalışmanın planında, ilk bölümde siyasi partilerin ne olduğu, kökenlerine dair tartışmalar, temel türlerinin ve işlevlerine ilişkin açıklamalar özlü biçimde verilerek demokratik siyasi sistemlerde partilerin siyasi katılımı örgütleme işlevi tarihsel gelişimi ve farklı türlerine değinilerek kısaca açıklanacaktır. Önce meclislerde çeşitli yakınlık vasıtalarıyla birlikte hareket etmeye başlayan temsilcilerin oy hakkının genişlemesiyle sırasıyla kadro, kütle, herkesi kucaklayan ve kartel olarak nasıl adım adım evrim geçirdiği gösterilmeye çalışılacaktır. Ayrıca bu çizgiden farklı ve hemen hemen buna paralel olarak partiler tarihinin erken aşamalarından beri var olmuş bir ayrım olan sağ ve sol ayrımı da incelemeye dahil edilmektedir. Partilerin tanımı, kökeni ve türleri tartışılırken işlevleri kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Partilerin işlevleri konusunda literatürde bulunan çeşitli sınıflandırmalar, bu çalışmada özellikle temsil, ifade ve yönlendirme ve siyasi eğitim işlevleri olarak gruplandırılacaktır. Partilerin işlevleriye siyasete katılma ya da siyasi katılımın farklı derecelerinde görülebilmektedir. Temsilcileriyle, partilerin çıkar ve taleplerini ifade etmeleri ve yönlendirmeleriyle, hem bilinçlenip hem bilinçlendirmeleri yani siyasi eğitim ile partiler siyasi katılımın modern demokrasilerdeki başlıca araçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacak olan tarihsel bağlam ise her şeyden önce, siyasi örgütlenmelerin ortadan kaldırıldığı, siyasi katılımın partisizleştirildiği ve son derece sınırlandırıldığı bir koşulda yapılan Anayasanın getirdiği rejim içerisinde siyasi partilerin türev kuruculuk yetkileri yoluyla anayasa yapımına katılmasını ifade etmektedir. Asli kuruculuktan mutlak olarak dışlanmış olan siyasi partilerin türev

kuruculuk süreçlerine önderlik ederek anayasa yapımına gecikmeli katılması olarak açıklanacak olan bu değişimde bütün siyasi partileri buluşturan ortak zeminin darbe sonrası demokratikleşme arayışı olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra sağ siyasete özgü daha dar kapsamlı bazı uzlaşılar da gözlemlenmektedir ki bunların başında sağ siyasetin güçlü yürütme arayışı zikredilmelidir.

Üçüncü bölümde ise 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliklerin veto oyuncularını kuramına başvurarak incelenmesine çalışılacaktır. Bu bölümde, kuramın kısaca açıklanması ve incelenen olguların kuramın terimleriyle ortaya konulmasından sonra, karar yeter sayılarının belirttiği nitelikli çoğunluklara ulaşılması için gerekli alternatif uzlaşılar siyasi partiler temelinde yakından bakılarak; çoğunluğun farklı örneklerde ne anlama geldiği ve nasıl kurulduğu ele alınacaktır. İncelenen anayasa değişiklikleri, bu model çerçevesinde, Büyük Uzlaşılar ve Çatışmalar olarak sınıflandırılacaktır. Gerçekleştirilen 20 anayasa değişikliği girişiminin on beşinde görülen hakim tip olan Büyük Uzlaşılar, yasamada iki bölüme üç nitelikli çoğunlukla benimsenip Cumhurbaşkanınca doğrudan yayımlanarak yürürlüğe konulan değişikliklerdir. Çatışmaların örnekleri ise ya Anayasanın amir kuralı gereği ya da Cumhurbaşkanınca takdiren halkoyuna sunulan değişiklikler ile anayasa yargısının hakemliğine sunulan değişikliklerde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, Büyük Uzlaşılar da kendi içinde iki alt türe ayrılarak, koalisyonlar döneminde yapılanlar ve tek başına iktidar döneminde yapılanlar olarak incelenecektir. Böylelikle bu çalışmada, veto oyuncularını kuramından hareketle 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının yapımına siyasi partilerin türev kuruculuk yoluyla katılmasının 40 yıllık tarihi içinde ortaya konulan örnekleri ele alınarak siyasi partilerin işlevleri araştırılacaktır.

I.BÖLÜM

SİYASİ PARTİLER, SİYASİ KATILIM VE ANAYASA YAPIMI

1) Siyasi Parti: Tanım ve Köken

Siyasi partiler, Schattschneider'in çok kullanılan ifadesiyle “*modern demokrasi siyasi partiler dışında düşünülemez*”¹ ve çağdaş siyasal hayatın bir parçasıdır. Ayrıca partiler, 1982 Anayasası'nın 68. maddesinde “*demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları*” olarak nitelendirilir. Partiler için bu ifade 1961 Anayasasında da “*ister iktidarda ister muhalefette olsunlar*” ibaresi fazla olmak kaydıyla kullanılmaktadır.

1983 tarihli 2820 sayılı yeni siyasi partiler kanunu “*Siyasi Partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak: milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır*” şeklinde içinde sınırlarını, faaliyetlerini ve amaçlarını derleyen bir tanım ortaya koymaktadır.

Parti; hizip, askeri bölük, meclis üyesi kulüpleri gibi tarihte birçok anlamda kullanılsa da bu çalışmada çağdaş siyasi partileri nitelemek için kullanılacak, nitekim günümüz Türkiye'sinde siyaset ve kamu ile ilgili konuşmalarda kastedilen birincil anlam da budur. Sartori'nin tespit ettiği üzere partiler çoğunlukla failler, faaliyetler, amaçlar ve nüfuz/etki sahası (*domain*) ile tanımlanırken yer yer de işlev ve yapılarına atıfla tanımlanmışlardır.²

Türkiye'deki ilk metinlerden olan Berkes'in *Siyasal Partiler* eserinde partiler, fikir beraberliğinin de ötesinde bir irade birliğidir ve böyle yola çıkan, iktidarı ele

¹ “*“modern democracy is unthinkable save in terms of political parties” Elmer Elric Schattschneider, Party Government, 1. bs, 1942, 1.*

² Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 1. bs (The ECPR Press, 2005), 54.

geçirme hedefindeki grupların bir şekilde parti olacağını belirtilir.³ Çağdaş parti, Berkes'in de belirttiği üzere “*siyasî mücadeleyi gayrı şahsî şekle sokan mekanizmadır*” öyle ki çatışmaların çözümünde halk iradesinin mahkemesine başvurulur.⁴ Payaslıoğlu da bir partiyi, demokrasilerde, kendi hedef ve çıkarlarını tatbik için iktidarı ele geçirme yolunda örgütlenen “*insan topluluğu*” olarak görmektedir.⁵ Özbudun'un tanımında halk desteğiyle devletin kontrolünün yanında bunu sürdürmeye yer verildiği gibi partinin de “*sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip*” olması şartı vardır.⁶

Duverger'in eserinde parti sistemleri incelenmekte ancak parti tanımı yapılmamaktadır. Sartori'den öğrendiğimiz kadarıyla Duverger daha sonra bu durumu tanımın zamanla değişmesine bağlıyor.⁷ Zira ileride bahsedileceği üzere onun anlatısında partilerin zamanın ihtiyaçları doğrultusunda evrim geçirmesi söz konusudur. Downs'a göreyse siyasi parti “*yasal yollarla yönetim aygıtını kontrol etmeye çalışan bir insan koalisyonudur.*”⁸

Efradını cami, ağyarını mani bir tanıma en yakın olan tanımsa, her ne kadar açıklama ve tahmin gücünden yoksun olduğunu kabul etse de, Sartori'nin özlü tanımıdır. Buna göre “*(b)ir parti seçimlerde aday gösteren ve seçimler yoluyla kamu görevlerine (public office) aday gösterebilen herhangi bir siyasi gruptur.*”⁹

Robin Petit Party Politics kitabında “*Siyasi parti ortak bir tabela altında, halk tarafından seçilen meclislere aday gösteren bir grup insandır*” şeklindeki kısaltılmış

³ Niyazi Berkes, *Siyasi Partiler*, 1. bs (İstanbul: Yurt ve Dünya Yayınları, 1946), 2.

⁴ Berkes, 4.

⁵ Arif Payaslıoğlu, *Siyasi Partiler* (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1952), 13.

⁶ Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler* (Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1974), 4.

⁷ 8.dipnotta açıklandığı üzere 1900'lerde tanım ideolojikken eserin yazıldığı günlerde sınıf esaslı olabiliyor ve bu organizasyonel tanım da aslında sadece bazı partiler için geçerli olabiliyor: bkz. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 60.

⁸ Yasal yollardan kasıt usulüne uygun yapılmış seçimler veya meşru nüfuz/etkidir; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Brothers, 1957), 24.

⁹ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 57.

tanımı kullanır zira Downs'ın tanımındaki “yasal yollar”, mesela sendikaları da içerebilecek, birçok anlama gelebilir ve sendikalar, her ne kadar tanımdaki “meşru etki” doğrudan olmasa da, dolaylı denetim istedikleri için söz konusudur.¹⁰ Bu sebeple bir başka tanımdan “belli bir etiket altında” olmayı ve başka bir tanımdaki “hükümet makamlarına” ifadesini yasama organına aday göstermeyle değiştirerek alır.¹¹

Biz de burada bu iki tanım ışığında hareket edilebilir; böylece “partiler, belli bir tabela altında, yasal yollarla faaliyetlerini gerçekleştiren, usulüne uygun yapılan yerel ve genel seçimlerde aday gösteren siyasi gruptur” denilebilir. Bu tanımların ortak yönü, partilerin kurumsal aktörler olarak karar alma süreçlerini yönlendirmedeki rolüdür. Bu çalışma, bu rolün anayasa yapımına nasıl yansıdığını araştırmaktadır.

1.1) Köken tartışması

Duverger'in sınıflandırmasına göre siyasi partiler mecliste doğanlar ve meclis dışında doğanlar olmak üzere iki farklı kökene sahiptirler.¹² İlk sınıf için mecliste öncelikle parlamento grupları oluşmaya başlar, bunları takiben seçim komiteleri kurulur ve bunların devamlı bağlantısının kurulması amacıyla son adımda partiler ortaya çıkacaktır.¹³ Kronolojik olarak, en azından teoride, önce oluşan parlamento grupları coğrafi yakınlık, mesleki dayanışma ve (sanılanın aksine daha az oranda ve diğerlerinden daha sonra) siyasi ilkeler gibi sebeplerle ortaya çıkar.¹⁴ Mecliste grupların doğuşunda coğrafi ve fikri sebeplerin yanında yeniden seçilme arzusu gibi kişisel çıkarlar da gerekçe gösterilmektedir.¹⁵ Hükümet üyelerinin gerekli çoğunluğa ulaşmak için vekillerin oylarını satın aldıkları hatta bunların karşılıkları almaları için oracıkta

¹⁰ Robin T. Pettitt, *Contemporary Party Politics* (Palgrave Macmillan, 2014), 7.

¹¹ Pettitt, *Contemporary Party Politics*, 7.

¹² Maurice Duverger, *Siyasi Partiler*, çev. Ergun Özbudun, 2. bs (İstanbul: Bilgi Yayınları, 1974), 29.

¹³ A.g.e, 16.

¹⁴ A.g.e, 17.

¹⁵ Duverger, *Siyasi Partiler*, 18.

vezne olduğu ve çoğunluk grubunun oylarının doğru yöne gittiğinden emin olmak üzere bu çıkar ilişkilerini takip eden bir makamın ihdas edilmesiyle bu kişinin parlamento grubunu doğuran disiplini kurduğu aktarılmaktadır.¹⁶

Bunlara müteakiben bölgesel seçim komiteleri, oy hakkının daha büyük kitlelere tanınmasıyla yeni seçmenlerin devşirilmesi ihtiyacına cevaben ortaya çıkar.¹⁷ Ayrıca bu sayısal genişlemeyle doğan ihtiyacın yanında eşitçi duygular ve eşrafa karşı hareket saikleri de seçim komitelerinin doğuşunda etkenler olarak anılır.¹⁸ Bu iki yapı, seçim komiteleri ve parlamento grupları, oluştuktan sonra bunların sürekli koordinasyonu ve düzenli ilişkilerin şahsi bağları aşarak kurumlaşmasıyla da siyasi parti basamağına ulaşılır.¹⁹

Meclis dışında doğan partilerse tarihte daha sonra ortaya çıkan meclis dışında gelişip partileşen dernekler, fikir kulüpleri ve sendikalar gibi yapılar kastedilmektedir. Duverger'in sosyalist partilere dönüşen sendika ve Hristiyan demokrat partilere dönüşen yerel katolik örgütlerin örnek gösterilmesinde olduğu gibi halihazırda bir merkez vardır ve bu merkez grupları ve örgütleri kurar²⁰

Müellif partinin kökeni ve yapısını doğrudan ilişkili gördüğü için ikinci tip partiler yukarıdan aşağıya doğru gelişen, merkeziyetçi, meclis grubunun etkisinden azade olduğu için vekillerinin etkisi zayıf partilerken ilk tip için tam tersi özelliklerden söz edilir.²¹ Zira önce çekirdek/merkez bir örgüt vardır ve bu örgüt diğer bölgesel yapıları ve meclis grubunu kurar haliyle şekil verme vasfına sahiptir ve kısıtlayıcıdır. Bu köken savlarıyla siyasi partilerin seçmen sayısının artmasının, demokratikleşmenin sonuçlarından biri olduğunu tespit etmek mümkün.

¹⁶ A.g.e, 19.

¹⁷ A.g.e, 19-20.

¹⁸ A.g.e, 20.

¹⁹ A.g.e, 22.

²⁰ A.g.e, 24-26.

²¹ ki bu “Siyasal Hazine Sekreterliği” makamı 1714’te kurulur; Duverger, 28-29.

Örgütlenmeyi bir zorunluluk olarak gören Michels'in de sayısal çoğunluğa yaptığı vurgu bu tezi kuvvetlendirir. Michels'e göre yalın bir işçi iktisadi olarak kendinden kuvvetli olanların avucundadır ve ancak bir kitle teşkil ettiğinde güç sahibi olur ve bu kitlenin de temsiliyetini sağlayabilmek için örgütlülük ve koordinasyon olmazsa olmazdır.²² Ona göre her türlü kitlenin başarılı olmak için örgüte, örgütlerin de liderliğe ihtiyacı ve doğal bir meyli vardır; partiler ve liderleri de bundan azade değildir.²³

Katz ve Mair de öncelikle partinin temsilciler arasındaki çeşitli yakınlaşmalar ve kendilerine seçtikleri sözcünün bir lidere evrilmesiyle sınıflandırmalarını kurarlar.²⁴ Buna göre ilk ortaya pek de bir seçmeni temsil etmeyen ve etmelerine de ihtiyaç olmayan seçkin partileri (partinin görevdeki yüzü olarak), ardından oy hakkının ve seçmen tabanının genişlemesiyle kitleler önem kazanacak ve kitle partileri ortaya çıkacaktır.²⁵ Bu çeşitli anlatılar temsilcilerin mecliste buluşması ve çıkarları ve/veya talepleri doğrultusunda birlikte hareket etmesiyle partilerin başlangıcını açıklarken, onlara meydan okuyanların daha geniş kitleleri seferber etme girişimleriyle partiler meclis dışına da taşınmıştır şeklinde özetlenebilir.

Payaslıoğlu ise partilerin ortaya çıkmasında etkili faktörleri; ferdi ve psikolojik amiller, sosyal amiller ile siyasi ve hukuki amiller olarak üç grupta toplar.²⁶ Bunlardan ferdi ve psikolojik amiller fikir ayrılıkları, menfaat ayrılıkları, iktidar arzusu ve (taklit ve sempati gibi bir dizi psikolojik kökeni olan) diğerleri olmak üzere dört grupta

²² Robert Michels, *Siyasi Partiler: Modern Demokrasilerdeki Oligarşik Eğilimlerin Sosyolojik İncelenmesi*, 1. bs, çev. İmre Sipahi (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2021), 20.

²³ Michels, *Siyasi Partiler: Modern Demokrasilerdeki Oligarşik Eğilimlerin Sosyolojik İncelenmesi*.

²⁴ Richard S. Katz ve Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties* (Oxford University Press, 2018), 32.

²⁵ A.g.e., 32-35.

²⁶ Payaslıoğlu, *Siyasi Partiler*, 16.

inceler.²⁷ Sosyal faktörler bireylerin diğerleriyle işbirliği ve bir toplumda yaşamasından doğan yakınlık veya karşıtlıklardır.²⁸ Siyasi ve hukuki etkenler ise modern dönemde demokrasinin getirdiği hürriyetlerin tesiri ve genel seçimlerin tesiri olmak üzere iki grupta toplanır.²⁹

1.2) Parti türleri

Partilerin tanımı ve tarihsel kökenleri, onların toplumsal ihtiyaçlara yanıt olarak ortaya çıktıklarını gösterse de, bu yapıların zamanla nasıl farklı biçimlerde evrildiğini anlamak için parti türlerine dair sınıflandırmalara odaklanmak gerekir.

Disipline, yapıya, işleve odaklanan farklı sınıflandırmalardan bahsetmek mümkündür. Mesela Berkes disiplinli olup olmamasına odaklanarak “çok disiplinli kütle partisi” ve “gevşek teşkilâtli partiler” tespit eder.³⁰ İlki politik bilinçlenme, örgütlülük, propaganda ve sınıf bilinci gibi hedefler güder ve bu nedenle disipline ihtiyaç duyarken diğeri (ikincisi) merkez teşkilattan, elitlerden mürekkep ve üyeye daha az sorumluluk yükleyerek aidatta dahi gevşeklik gösteren, daha çok fonlarla, sermaye desteğiyle faaliyetlerini yürüten ve ideolojik bütünleşmesi güçsüz partilerdir.³¹

Daha detaylı bir ayrıma Duverger’de rastlanır, yaygın olarak bahsedilen ve kendisinin de üzerinde yoğunlukla durduğu kadro ve kütle (kitle) partileri ikiliği bir yana dolaylı-dolaysız, zayıf-kuvvetli bağlantılı, merkeziyetçi-merkeziyetsiz gibi birçok ikili ayrıma rastlanır. Aşağıda da kadro ve kütle partileri ayrımı ele alınmaktadır. Bunları daha genişletilmiş herkese hitap eden partiler ve kartel partiler modelleri takip etmektedir.

²⁷ Payashoğlu, *Siyasi Partiler*, 16-21.

²⁸ A.g.e, 21-22.

²⁹ A.g.e, 26.

³⁰ Berkes, *Siyasi Partiler*, 8.

³¹ A.g.e, 8-9.

Duverger'in partilerin yapılarına odaklanarak götüğü ayrımda partilerin üyelerle kurduğu ilişkiye bakılır. Öyle ki üye parti için birincil öneme sahipse kütle; üyelik tali bir mevzu ise kadroya varılacaktır. Kaldı ki üyelik “kadro partilerinden kütle partilerine giden evrimin sonucudur”.³²

Kütle partilerinde üyelik hem finansman hem de siyasi hedefler için elzemdir zira parti temsil ettiği sınıfı iktidara getirmek, bunlar içinden seçkin devşirmek ve propaganda/egitim faaliyetleri için üyeye ihtiyaç duyar ve bu üyeler aynı zamanda aidatlarıyla partiyi finanse eder.³³ Haliyle yüksek harcamalar için yüksek sayıda üye gerekecek, parti giderek kitlelere ulaşmaya çalışacaktır. Bu da Duverger'in gördüğü evrimi açıklar nitelikte bir toplumsallaşmadır. O bu düzeni “*seçim kampanyasının kapitalist baskılardan kurtarılması*” olarak görür.³⁴

Kadro partilerindeyse durum tam tersidir, işler bir kadro, bir merkezi yapı tarafından yürütülür. Üyelik bir seçme işlemidir, nicelikte zayıf ve kapalıdır.³⁵ Kadroyu, partinin çekirdeklerini oluşturan seçkinler zümresinde sosyal statüleriyle destek ve tanınırlık getirebilecekler, seçimleri yürütmek için seçmen manipülasyonu ve propagandadan anlayan uzmanlar ve finansman sağlayan maddi kuvvet sahipleri vardır.³⁶ Yani kütle partilerinin aksine niceliğin değil niteliğin öncelendiği görülür.

Kütle partilerini genel oy ilkesinin kabul edilmesinin doğal bir sonucu olarak görmektedir. Hatta bu süreç göz önünde bulundurulursa tarihin bir meyline inanmaktadır. Günümüzde de saf kadro partisi vardır denilemez hemen hepsi (biraz da diğer partileri taklit ederek) üye devşirir savı bu doğrultuda okunabilir.³⁷ Bu saflığın

³² Duverger, *Siyasi Partiler*, 106.

³³ A.g.e, 106.

³⁴ A.g.e., 107.

³⁵ A.g.e., 108.

³⁶ A.g.e., 107.

³⁷ A.g.e., 108.

azlığında, Duverger'e göre, kadro partilerini ele veren iki unsur üye kayıt sisteminin yokluğu ve aidatların düzensizliğidir.³⁸

Yazarın diğer ayrımları da bu temel sınıflandırmayla ilişkilidir; buna göre Kadro partileri genellikle zayıf bağlantılı, ademimerkeziyetçi ve komite partileridir. Sosyal tabaka olarak burjuva ve sağdırlar. Kütle partileri genellikle kuvvetli bağlantı, merkeziyetçilik ve ocak partileridir. Sosyal tabaka itibarıyla emekçi ve soldurlar.

Katz ve Mair'in sınıflandırmalarına göre elit/seçkin parti ilk ortaya çıkan partidir ve eşraftan temsilcilerin meclise gönderildiği, çok az bölgenin temsil edilip çok az kişinin kimin oraya gideceğine karar verildiği dönemlerdir.³⁹ Bu dönemde seçim bölgelerindeki siyasi örgütlenme ("sahadaki parti") temsilcinin bağlı olduğu eşrafın sosyal ağından, müşterilerinden ibaret olacaktır.⁴⁰ Daha önce de vurgu yapılan sayısal genişlemenin ilk aşamalarına onlar da dikkat çekmektedir. 19. asrın ortalarından itibaren hızla genişleyen seçmen kitlesini harekete geçirmek için daha fazla organize olmak ihtiyacı doğar ve seçim bölgesi merkezli örgütlenmeler başlar.⁴¹

Kitle partisiye geleneksel tarım toplumunun yapısının değiştiği, sanayi ve ticaretin öne geçtiği dönemde ortaya çıkacaktır. Buna göre gelişen ulaşım ve iletişim teknolojileri mesafeleri kısalıyordu ve ayrıca şehirleşmenin artmasıyla sosyal yapı değişmeye başlıyor yeni seçkinler ve tarıma dayalı olmayan işçiler artıyordu.⁴² Bu bağlamda aşamalı ya da sıçramalı olarak 1.Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da genel oy hakkının norm haline gelmesiyle onlara ulaşacak yerel örgütlenmeler önem kazanıyordu.⁴³ Hem ulusal politikalarda köklü değişiklik talebi hem küçük katkıların birleştirilmesi elit/seçkin parti modelinin aşılmasını gerektiriyordu zira seçim

³⁸ Duverger, *Siyasi Partiler*, 108.

³⁹ Mesela 1761'de Britanya'nın 315 bölgenin 48'i bir tür seçim/poll yapıyordu; Richard S. Katz ve Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, 32.

⁴⁰ A.g.e., 32.

⁴¹ A.g.e., 32.

⁴² A.g.e., 35.

⁴³ A.g.e., 36.

bölgesindeki parti ile merkezdeki parti birbirlerini besleyen (simbiyotik) bir ilişki içindeydi; ilki gerekli kaynakları sağlarken ikincisi koordinasyonu sağlıyordu.⁴⁴

Kitle partileri sınıf veya din gibi belli başlı gruplardan gelen destekçileri seferber etmeye (ya da harekete geçirmeye) çalışırken kitlesini sandığa götürmeye odaklı üye ve kuruluşlara dayanırlar ve kitle partilerinin müsabakasında taraflar eli yüksekten açarlar; ya büyük toplumsal dönüşümlere için çalışır ya da veto oyuncularını olarak diğer tarafın taleplerinin gerçekleşmesini engellemeye çalışırlar.⁴⁵

Herkesi kucaklayan partiler içinse durum daha farklıdır. Onlar büyük dönüşümlerden ziyade küçük değişimlere odaklanarak ideolojik başarılarından ziyade iktidar olmaya odaklandıkları için her oya taliptirler ve diğer taraflarla çatışmadan ziyade alışverişler yoluyla başarı elde etmeye çalışırlar.⁴⁶ İkisi de yerleşik çıkarları temsil etmektedirler; farkı şudur ki ilki kendine ait bir alt kültürün (sosyalist sendika, mezhebin kilisesi) mündemiç çıkarlarını, ikincisi ise bir gruba ait olmayan bir çıkar piyasasından seçme çıkarları savunmaktadırlar.⁴⁷

Kartel parti modelindeyse partinin karakteristik özellikleri; siyasetin meslek haline gelmesi, sermaye yoğun propaganda ve parti faaliyeti, kaynak olarak devlet desteği, örgütlü taban yerine bireysel/dağınık üyelerdir; burada artık parti tabanının bir temsilcisi ya da girişimcisinden ziyade devletin ajanıdır.⁴⁸

Son bir ayrım olarak da sağ ve sol siyasi partiler sınıflandırmasından söz edilebilir. Bu konuda Norberto Bobbio'nun sağ ve sol sınıflandırmasının etkisini yitirmediği teziyle kaleme aldığı eseri esas alınacak olursa Bobbio, çeşitli ayrımları tartıştıktan sonra kendi kriterini eşitliğe yaklaşım olarak kurmakta ve sol-sağ eksenini

⁴⁴ Katz ve Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, 37.

⁴⁵ A.g.e., 49-50.

⁴⁶ A.g.e., 50.

⁴⁷ A.g.e., 50-51.

⁴⁸ A.g.e., 141.

eşitlik ve eşitsizlik eksenini kurmaktadır.⁴⁹ Burada sol denilegelenlerin insanların eşitsizliklerinden çok eşitliklerinin olduğu sağ denilegelenlerin insanların eşitliğinden çok eşitsizliklerinin olduğuna inandığını iddia eder.⁵⁰ Buna bağlı olarak da doğal eşitlik ya da eşitsizliğin kavranma şekli değişmekte: sol, eşitsizlikleri toplumsal görüp azaltma yönünde, onları yok etmek için mücadele ederken sağ, eşitsizliklerin doğal olduğu ve kökünün kazınamayacağı inancına dayanır.⁵¹ Eşitsizlik ya da eşitliğin daha iyi olduğunu söylemeksizin tarihsel analiz gerçekleştirir ve incelemesine göre gerçekte uyuşan eşitlik-sol kanat ve eşitsizlik-sağ kanat eksenini kurar.⁵²

Partilerin türleri kadar, bu türlerin hangi işlevleri yerine getirdiği de anayasal sistem içindeki rollerini belirler. Bu bağlamda, siyasi partilerin işlevsel analizine geçilmektedir.

1.3) Partilerin İşlevleri

Partiler kökenleri ve yapıları ne olursa olsun, bunlarla ilişkisini inkar etmeksizin, farklı işlevleri, bulundukları coğrafya ve zamana göre değişen şekil ve ölçülerde yerine getirirler. Bu erken devirlerde temsil işleviyken daha sonra alttan gelen taleplerin artmasıyla talepleri dile getirme, yeni oy hakkı edinen sosyal grupları bilinçlendirme, elitlerini çıkarma gibi birçok yeni işlevin zamanla kazanılması olarak görülebilir. Ayrıca her ülkede demokratik sürecin farklılaşması da işlevlerin zamansal boyutta farklı sıralamalarla görülmesini ya da ihtiyaç olmayan işlevler oluşmadığında neden oluşmadığını açıklayacak niteliktedir.

⁴⁹ Norberto Bobbio, *Left and Right: Significance of a Political Distinction*, çev. Allan Cameron (Polity Press, 1996), 60-71.

⁵⁰ A.g.e., 67.

⁵¹ A.g.e., 67.

⁵² A.g.e., 71.

Partiler çeşitli şekillerde ele alınırken Sartori gibi kimi düşünürler doğrudan partileri işlevsel kuruluşlar (*functional agencies*) olarak nitelendirmiştir.⁵³ Partiler saf işlevsel yapılar değilse dahi işlevlerinden yola çıkarak onların siyasal sistemlerde oynadığı rolü anlamaya çalışmak isabetli görünmektedir. Partilerin işlevleri çeşitli sınıflandırmalar altında anılır. Kışlalı için çıkarların temsili ve bütünleşme⁵⁴ ve “siyasal katılma”⁵⁵ iki temel işlevdir.

Payashoğlu, Duverger etkisiyle, işlevlerin görüldüğü yerlere odaklanır ve buna göre partilerin seçimdeki, hükümetteki ve yetiştirici, eğiticilik fonksiyonları olmak üzere üç tür fonksiyondan bahseder.⁵⁶ Özbudun bunları “menfaatlerin birleştirilmesi, siyasal devşirme ve siyasal sosyalleşme” olarak üç grupta toplamayı tercih etmektedir.⁵⁷ Kimileri ise onun birleştirdiği şeyleri ayrı işlevler olarak saymakta ya da daha detaylı isimlendirerek gruplandırmaktadır.

Mesela Heywood partilerin işlevlerini beş başlıkta toplar ve bunlar: Temsil, seçkin grupların oluşturulması ve devşirilmesi, hedef belirleme, çıkarların dile getirilmesi ve birleştirilmesi, yönetimin örgütlenmesi.⁵⁸ Gunther ve Diamond ise partilerin yedi işlevini zikretmişlerdir ve bunlar: seçkin yetiştirme, seçim seferberliği, sorun/gündem yapılandırma, toplumsal temsil, çıkarların birleştirilmesi, hükümetlerin kurulması ve sürdürülmesi, toplumsal bütünleşme/entegrasyon.⁵⁹

Daha önce 2820 sayılı siyasi partiler kanunu partileri tanımlarken saydığı niteliklere bakılırsa bunların bir kısmı görülebilecektir. Kanunda yasallık, temsil, hedef belirleme, demokratiklik, çıkarların birleştirilmesi, seçim mobilizasyonu, belirlenmiş

⁵³ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 22.

⁵⁴ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 13. bs (İmge Kitabevi, 2008), 286.

⁵⁵ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 289.

⁵⁶ Payashoğlu, *Siyasi Partiler*, 69-70.

⁵⁷ Özbudun, *Siyasal Partiler*, 92.

⁵⁸ Andrew Heywood, *Siyaset*, 19., çev. Bakırcı Fahri (BB101 Yayınları, 2018), 342.

⁵⁹ Larry Diamond ve Richard Gunther, ed., *Political Parties and Democracy* (The Johns Hopkins University Press, 2001), 7-8.

“çağdaş medeniyet seviyesine ulaşma amacını” taşıyan ulusal kurumlar olma işlevlerinin tanındığı tespit edilebilir. Böylece yasal olmayan ancak kendine parti diyen örgütler, demokratik devlet ve toplum düzenini bozan, çağdaş medeniyet seviyesine ulaşma amacı gütmeyen (ya da gütmeyeceği iddia edilebilecek) partilere karşı tedbir alınır.

a)Temsil

Michels’e göre kitleler kendi kendilerini yönetemezler, partilerde doğrudan doğruya demokrasi uygulama çabası zaman kaybına yol açar ve ancak anlık sorunlara hızlı cevaplar verilmelidir ve haliyle bunu uygulamaya çalıştıklarında bir tür savaş ortamında olan partiler diğer partiler karşısında bozguna uğrayacaklardır.⁶⁰ Gerçekten de siyasi partilerin başta anılan ve genellikle ilk akla gelen işlevleri temsildir zira partiler seçimlerde, kendilerine temsilci/vekil denilen, adaylar gösterirler ve onları seçmenin takdirine sunarlar. Duverger’e göre temsil “ulusun siyasal kanaatleriyle parlamentonunkiler arasındaki benzerliği” anlatmak için kullanılır.⁶¹ “Umumî efkârın” temsiliinde farklı fikir akımları ve eğilimlerinin temsilcisi olan partiler bir o kadar da onlarla içinde bulundukları toplumu da etkilerler.⁶² Sartori de partileri anlatırken temsilden bahsetmeden geçmez ona göre “partiler kamunun taleplerini dile getirerek onları temsil eden araç ya da aracı kurumlardır” ancak o bu işlevi partilerin ana işlevi olarak görmez.⁶³

Bittabi temsil meselesi problemlidir. Duverger hukuki temsile bağlı kalınacaksa vekillerin partilerinden ve seçmenlerden ayrı ayrı olmak üzere iki vekalet aldıklarını hatırla tutmamızı ve genel meylin partiden alınan vekaletin ağır basması olsa da bunların hangisinin diğerine üstün geleceğinin ülke ve sisteme göre değişeceği de ifade

⁶⁰ Michels, *Siyasi Partiler: Modern Demokrasilerdeki Oligarşik Eğilimlerin Sosyolojik İncelenmesi*, 33.

⁶¹ Duverger, *Siyasi Partiler*, 477.

⁶² Payashoğlu, *Siyasi Partiler*, 81.

⁶³ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 24.

edilmektedir.⁶⁴ Sartori'ye göre de temsil işlevi iki sorunu beraberinde getirir: partilerin ne kadar seçmenlerini temsil ettikleri iddiası şaibeli ve temsilin partiler olmadan da mümkün olması bize partilerin birincil özelliğinin bu olamayacağını gösterir.⁶⁵

b) İfade ve Yönlendirme

Sartori partilerin iki temel faaliyetinin “temsil işlevi ve ifade işlevi (*expressive function*)” olduğunu belirtir ve ikinci işleve bir hayli önem verir.⁶⁶ Bu işlevi de birbirine benzeyen iletişim, yönlendirme ve ifade olmak üzere birbirine indirgenemeyen üç farklı (ve kademeli) işlev arasında ayrıma giderek detaylandırır.⁶⁷

Parti tabanı ve tavanı arasında iletişim söz konusu olmakla birlikte iletişimin genelliği yazara yetersiz görünmektedir ve bu haliyle “ifade” iletişimden daha nitelikli bir işlevdir. İfade işlevi basitçe dilek ve şikayetlerin yukarı taşınmasından ziyade “baskıyla desteklenen talepleri” yani gidermek zorunda hissettiği taleplere ağırlığını koyar/ağırlık verir.⁶⁸

Ayrıca partiler “karmaşık halk iradesini düzenler” yani yönlendirme (*channelment*) işlevleri vardır, “toplarlar, seçerler ve sonunda saptırır ve çarpıtırlar.”⁶⁹ Bu haliyle ifade edilen talep ve görüşlerin organize edilerek bir şekle sokulması bakımından diğer işlevden ayrı incelenmektedir. Siyasi partiler, iktidarda olup olmamasına bakılmaksızın “yönetenlerle yönetilenler arasındaki boşluğu doldurmayı amaçlar”.⁷⁰ Benzer bir işlev Berkes tarafından partinin, toplum ve devlet arasında bir köprü olmasıyla ifade edilmektedir.⁷¹ Her parti başta üyelerini, ardından yaslandığı

⁶⁴ Duverger, *Siyasi Partiler*, 454.

⁶⁵ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 24.

⁶⁶ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 1. bs (Colchester, Essex: The ECPR Press, 2005), 24.

⁶⁷ A.g.e., 50.

⁶⁸ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 25.

⁶⁹ A.g.e., 25.

⁷⁰ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 293.

⁷¹ Niyazi Berkes, *Siyasi Partiler*, 1. bs (Yurt ve Dünya Yayınları, 1946), 16.

sınıfı ve nihayetinde de taraftarlarıyla devlet arasındaki ilişkiyi kurar, bu da bizzat ihtiyaçları gidermek, sesine ses olmak, çıkar sağlamak ve haksızlığa karşı savunma, protesto gibi şekillerde görünebilir.⁷²

İfade edicilik ve emredicilik (buyurganlık) de karıştırılmamalıdır zira emredici olsa tek taraflı olacaktır.⁷³ Ancak anlaşılıyor ki ifade edici olabilmesi için “partilerin” bulunduğu bir çoğulcu sistemde karşılıklı bir iletişim kurulması söz konusudur.

Bu işlevler arasında da genelden özele bir sıralama söz konusudur;

*“Tüm yönetimler (polity) iletişim özelliğini paylaşır; tüm parti yönetimleri (polities) yönlendirme özelliğini paylaşır; ancak sadece parti sistemleri ifade (expression) özelliğini paylaşır. Dolayısıyla bu üç işlev arasındaki ilk fark, farklı soyutlama düzeylerine ait olmalarıdır. Bilhassa, iletişim daha genel, ifade ise daha özeldir. Ayrıca, iletişim parti alanının ötesine geçerken, yönlendirme ve ifade partilerin var olduğunu varsayar.”*⁷⁴

c) Siyasi Eğitim

Siyasi eğitim hem halkın bazı konularda eğitilmesini hem de seçkinlerin yetiştirilmesi ve devşirilmesini kapsayabilir. Berkes’e göre parti öncelikle siyasetçinin geçtiği bir süzgeçtir zira iktidara gelecek şahıslar parti aracılığıyla ve parti çalışmalarıyla belli olur.⁷⁵ Hatta devleti idare edecek, halka hizmet edecek kişilerin iyilik ve kötülüğü de yöneten partinin “mahiyeti tayin eder” yapısı belirler. Haliyle partinin görevi ülke ve geleceğe dair kendi programını detaylandırma, propaganda etme,

⁷² Berkes, *Siyasi Partiler*, 16.

⁷³ Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 51.

⁷⁴ A.g.e., 51.

⁷⁵ Berkes, *Siyasi Partiler*, 16.

kabul ettirme ve uygulamaktır.⁷⁶ Bu bağlamda partinin üstlendiği role göre işi ya yaptığını savunmak veya yapacaklarını tanıtmak veya yapılanları eleştirmektir.⁷⁷

Siyasal eğitim vatandaşın bilinçlendirilmesi şeklinde de görülebilir. Partiler, kamuoyunu bilgilendirir, gerektiğinde kamuoyunu yönlendirir ve bir “mecraya” sokar.⁷⁸ Partiler halkı siyasetle ilgilenmeye, bilgisizlik ve yanlış bilgileri giderme, hak arama ve kullanma vasfını geliştirmek gibi işlevler de üstlenir ve bu sebeple de Berkes tarafından halkı uyandıran bir güç olarak olumlu da görülürler.⁷⁹ Payaslıoğlu yetiştirici ve eğitici rollere yeni bir seçkin zümrenin çıkarılması ve halk kütlelerinin siyasal eğitimini birlikte dahil eder.⁸⁰

Her ne kadar genel özelliklerden söz edilse de bunların bağlama göre önemlerinin ve şekillerinin değişebileceği de göz önünde tutulmalıdır. Hatta Özbudun’un da belirttiği gibi bu fonksiyonlar cemiyetten ve siyasi kültürden etkilendikleri gibi tersi istikamette yani partilerden cemiyetin ve kültürün üzerine bir etki söz konusu olacaktır.⁸¹

Özetle, temel olarak partilerin siyasete katılım için aracı kurumlar olduğunu söylemek mümkün zira temsil edilmek, kararları etkilemek, politikacı olmak, çıkarların birleştirilmesi gibi işlevler hep sonuca, politika çıktısına götüren işlevlerdir. İlerleyen satırlarda kendisine daha çok başvurulacak olan Tsebelis’in de dediği gibi politikalar siyasi sistemin birincil çıktılarıdır.⁸² Sonraki bölümde siyasi katılım daha detaylı ele alınacak, siyasi katılımın türleri ve usulü ele alınarak bir politika/siyasa olarak olarak anayasa değişikliği incelenecektir. Bunun için de mevcut Anayasa’da yapılan

⁷⁶ Berkes, *Siyasi Partiler*, 16.

⁷⁷ A.g.e., 16.

⁷⁸ Duverger, *Siyasi Partiler*, 485.

⁷⁹ Berkes, *Siyasi Partiler*, 17.

⁸⁰ Payaslıoğlu, *Siyasi Partiler*, 89-90.

⁸¹ Özbudun, *Siyasal Partiler*, 109.

⁸² George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton University Press, 2002), 6.

değişiklikleri incelenecektir. 12 Eylül darbesi sonrasında yeni anayasanın yapımında siyasi partiler süreçten dışlandığı için anayasa yapımına dair böyle bir tartışmayı yapma imkanı yoktu. Bu sebeple sonraki bölümlerde, anayasanın yapıldığı gibi kalmaması da göz önünde bulundurarak, anayasa yapımı anayasa kullanıldıkça devam eden bir süreç olarak düşünüldü. Bu sayede 1982 Anayasası'nda daha sonra yapılan değişiklikler anayasa yapımı üzerinden ele alınacaktır.

2) Siyasi Katılım ve Anayasa Yapımı

Yukarıda, siyasi partilerin literatürde yaygın olarak alıntılanan işlevlerine yer verildi. Siyasi partilerin temel işlevinin siyasete katılmaya aracılık (etmek) olduğu iddia edildi. Burada da siyasi katılımdan ne anlaşıldığından bahsedilecektir.

Siyasi katılım denilince siyasetin parçası olmayı sağlayan (veya gerektiren) birçok eylem sıralanabilir. Duverger katılma bahsinde (daha doğrusu partiye katılma bahsinde) üç katılma derecesinden ve çemberinden bahseder. En geniş çemberde partinin adaylarına oy veren seçmenler, ikincide taraftar yani desteği açıktan olup yer yer savunup maddi katkı da sağlayanlar, üçüncüde yani en iç çemberde ise militanlar yani onu örgütlenme ve faaliyetleri yürüten temel kadrolar yer alır.⁸³ Hakikaten de başta oy vermek, partilere üye olmak, başka politik bütünlüklere katılmak, dilekçe yazmak, protestolar, politik kampanya için çalışmak, bunlar için bağış yapmak gibi vatandaşın katılımıyla iktidarı elinde tutanları ve bu güçle yapılacak işleri etkileyebileceği, onları sorumlu tutabileceği (onlara hesap sorabileceği) eylemler akla gelir.⁸⁴ Böylece katılım farklı kesimlere temsil imkanı verilmesiyle bir tür denge ve uzlaşmanın ortaya çıkmasına katkı sunar.⁸⁵

⁸³ Duverger, *Siyasi Partiler*, 138.

⁸⁴ Kay Lehman Schlozman ve Henry E. Brady, "Political Science and Political Participation", içinde *The Oxford Handbook of Political Participation* (Oxford University Press, 2022), 25.

⁸⁵ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 6. (İmge Kitabevi, 2003), 220.

Listeyi siyaset “yapmak” dışında kalan siyasi/kamusal şeyleri takip etmek, konuşmak ile ilgili faaliyetleri ve hatta devlet ve hükümet kurumları dışında kalan “*medeni hayata*” dahil olmamızı sağlayan tüm eylemleri katanlar da bulunmaktadır.⁸⁶ Bu ikinci grup daha dolaylı görünmektedir zira sonuç doğurması için daha fazla aşama gerekir. Bu vecheden bakınca gündemi takip ettiğimiz sosyal medya ya da klasik medya araçlarıyla, gündelik hayatta kamusal meseleler üzerine tartışmalarımızla ve hatta siyasi sonuçlar doğurmasını bekleyerek gerçekleştirdiğimiz (ya da gerçekleştirmediğimiz) alışverişlerimizle siyasi katılım gösterdiğimiz iddia edilebilir. Bunun dışında, bu çalışmayla da ilgili olarak, daha konvansiyonel katılma şekillerine odaklanacak olursak seçimlerde oy kullanmak, parti ve sivil toplum üyelikleri ve faaliyetleri katılımın başlıca yolları olarak öne çıkmaktadır.⁸⁷

Tsebelis’e göre siyasalar siyasi sistemin birincil çıktılarıdır ve insanlar siyasal sisteme tercih ettikleri siyasaları desteklemek için katılırlar.⁸⁸ Bunun dışında katılımı belirleyen etkenler arasında yaş, cinsiyet, aile, eğitim, gelir gibi çeşitli şekillerde sınıflandıran örnekler⁸⁹ olsa da bunlar sırayla sayıldığında ya da çeşitli sebeplerle bir araya getirildiğinde listelerin çok genişlemesi mümkündür. Bu sebeple bunların hepsini kapsayabilecek bir tasnif olarak Scholzman ve Brady gibi insanların neden katıldıklarından ziyade neden katılmadıkları üzerinden tartışmak daha faydalı görünüyör ve onlar bu soruna “*katılamıyorlar, katılmak istemiyorlar, kimse onlardan istemiyor*” şeklinde üç kategori altında yanıt arıyorlar.⁹⁰

Bu üçlü sınıflandırma şu şekilde özetlenmiştir:

⁸⁶ Scholzman ve Brady, “Political Science and Political Participation”, 25.

⁸⁷ Deniz Baykal’ın katılma düzeyleri sınıflandırması : *siyasal olayları izleme, onlar hakkında tutum takınma ve onların içine karışma* (aktaran Kışlalı, 2003, 221)

⁸⁸ Tsebelis, *Veto Players*, 6.

⁸⁹ Bkz. Kışlalı, *Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 223.

⁹⁰ Scholzman ve Brady, “Political Science and Political Participation”, 25-44.

“Yapamazlar: gerekli kaynakların yetersizliğine işaret eder - katılım için zaman, kampanyalara ve diğer siyasi amaçlara katkıda bulunmak için para ve zaman ve parayı etkili bir şekilde kullanma becerileri.

İstemiyorlar ifadesi dikkatleri siyasetle psikolojik bağın yokluğuna odaklamaktadır - siyasete veya kamusal meselelere çok az ilgi, faaliyetlerin çok az fark yaratabileceğine veya hiç fark yaratmayacağına dair inanç, siyasi süreç hakkında bilgi eksikliği veya diğer öncelikler.

Kimse sormadı, vatandaşların siyasete seferber edildiği katılım ağlarından soyutlanma anlamına gelmektedir.”⁹¹

Bu bağlamda katılmak istediklerinde neye katılacakları ve nasıl katılacakları bir soru olarak ortaya çıkmaktadır. Neye sorusu için ise “siyasete” cevabını somutlaştırabilecek anayasa yapımına cevabı, nasıl sorusuna siyasi partiler yoluyla cevabı verilecek ve bunun da nasıl olduğunu göstermek için partilerin tabi olduğu usuller incelenecektir.

3) Bir Siyasi Katılım ve Siyaset Çıktısı Olarak Anayasa Yapımı

Siyasete katılımın haberleri takip etmekten oy vermeye, oy vermekten siyasi partide görev almaya farklı katmanları olduğu belirtildi. Buna benzer şekilde Anayasa yapanları da katmanlar halinde değerlendirmek mümkündür. En geniş küme Anayasayı halkın yaptığı düşüncesiyle halka ayrılır⁹² Daha dar bir kümede halkın seçtiği ve kendileri de halkın parçası olan seçkinler, onların içinden daha dar bir kümeyi oluşturan resmi olarak anayasayı yapmakla sorumlu olanların oluşturduğu bir grup vardır bağlama göre kurucu meclis, yasama organı ya da yasamada anayasa komisyonu buna emsal teşkil eder.⁹³ Seçkilerin ve resmi görevlilerin içinde veya onlara dışarıdan destek olan

⁹¹ A.g.e., 27.

⁹² Tom Ginsburg ve Sumit Bisarya, “Introduction: Constitution Makers on Constitution Making*”, içinde *Constitution Makers on Constitution Making: New Cases*, ed. Sumit Bisarya ve Tom Ginsburg, Comparative Constitutional Law and Policy (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 11-12.

⁹³ A.g.e., 11.

uzmanlar da vardır ve bu iki grupta beraber metni şekillendirirler.⁹⁴ Anayasa değişiklikleri tüm üyelerle TBMM’de yapılmakla beraber bunun için yetkili kılınan bir komisyon olması ve bu komisyonun yeri geldiğinde dışarıdan uzmanların ve meclis dışındaki siyasi partilerin de görüşlerini alması bunun tam bir örneğidir. En dar küme ise son kerte de metni şekillendiren ana karar alıcılardır ama bu diğer kümelerle kurulan ilişkiler sebebiyle çeşitli kısıtlamalara tabi olabilir.⁹⁵ Değişikliği bastıran ve programını uygulamak isteyen siyasi lider ve kadrolar bunun bir emsali olabilir.

3.1) Anayasa Nedir ve Nasıl Yapılır?

Anayasayı maddi veya şekli olarak iki farklı kritere göre tanımlamak mümkündür. Maddi tanıma göre “*devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen hukuk kuralları bütünüdür.*”⁹⁶ Bu tanım, haklı olarak, eleştirilmektedir zira devletin kuruluşu ve işleyişi müphem bir küme yaratmakta ve dahi bunlara dair birçok kanun olmakla bunlara anayasa denilmemektedir.⁹⁷ Şekli kritere göreyse “*normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulup değiştirilebilen hukuk kuralları bütünü*” olarak tanımlanmaktadır.⁹⁸ Buradan hareketle anayasaları diğer hukuk kurallarından üstün kılan temel niteliği (bu çalışmada da işlenen) değiştirilmeleri için izlenecek yollardır denilebilir. Bu da anayasanın katılığı ve yumuşaklığı kavramlarıyla ifade edilir.

Katılık; çeşitli çoğunluk kurallarıyla, halkoylamasıyla, değiştirilemez maddelerle, değişim ya da ihdasından sonra yeni değişikliklere ilişkin süre ve savaş gibi hallere ilişkin dönem kısıtlamaları, tur sayıları ve devlet başkanına verilen çeşitli veto yetkileri, federasyonlarda onu oluşturan devletlerce onanma gibi normal kanunlar için

⁹⁴ A.g.e., 11.

⁹⁵ A.g.e.a, 11.

⁹⁶ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 2. bs (Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2020), 1:118.

⁹⁷ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:119-20.

⁹⁸ A.g.e., 1:119.

aranmayan birtakım şartlarla sağlanabilir.⁹⁹ O halde 1982 Anayasası da değiştirilemez ilk dört madde, değişiklikler için kanunlardan farklı nitelikli çoğunluk aranması, tur sayısı ve ivediliği önleyici zaman sınırlaması ve cumhurbaşkanına verilen geciktirici veto ve halkoyuna sunma yetkileri gibi şartlar getiren 175. maddeyle katı anayasalar sınıfındadır.

Değinildiği üzere “üstün norm” olarak Anayasalar doğaları ve tasarımları gereği kendini/yapısını korumaya yönelik olsa da değişime açıktır.¹⁰⁰ Anayasaların değişimi metnin değiştirilmesiyle (değişiklik ya da yenisinin ihdası) sağlanabildiği gibi Anayasa Mahkemesi kararlarıyla da anlam itibarıyla değişebilirler, ayrıca yasama ya da yürütmenin edimleri ve siyasilerin eylemleri de değişiklik manasına gelebilir.¹⁰¹

Değişimin başlıca sebeplerinden biri mevcut kuralların işlevselliğini yitirmesidir. Anayasanın seçimlerin organizasyonu, temsilcilerin kamu malları/hizmetleri sağlaması ve vatandaşların siyasi rejime desteğini sürdürmek gibi işlevleri vardır ve bu işlevleri yerine getiremezse politikacılar değişim ya da yenilemeye teşvik edilirler.¹⁰² Kısmen yorumlara açık olsa da anayasanın sık ihlali, erklerin çatışması ya da yetki gasplarının artması gibi gözlemlenebilir şeyler de sayabiliriz.

Ayrıca anayasa, kendisini değiştirebileceklerin çıkarlarına hizmet etmez ya da yetersiz gelirse anayasal değişim söz konusu olabilir ve bu yetersizlik algısı parti programlarından, ideolojik/partizan yorumlardan kaynaklanabilir.¹⁰³

Anayasa yapımı her ne kadar sıfırdan bir anayasa yapımını çağırırsa da anayasada yapılan değişiklikleri de anayasa yapımı kapsamına dahil etmek mümkündür.

⁹⁹ A.g.e., 1:130-33.

¹⁰⁰ Gabriel L. Negretto, “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”, *Law & Society Review* 46, sy 4 (2012): 751.

¹⁰¹ Negretto, 751.

¹⁰² A.g.e., 755-56.

¹⁰³ A.g.e., 756.

O halde öncelikle anayasanın bütünüyle yeniden “yapılması” ve yürürlükteyken kısmi olarak “yapılması” (içinde değişiklik yapılması) arasında ayrıma gidilebilir. Bu da konuyu tümünün yapılması ve bir kısmının yapılmasını sağlayan iktidarlar arasındaki ayrıma götürecektir.

3.3) Kurucu İktidar: Asli ve Tali Kurucu İktidar Ayrımı

Kurucu iktidar “*bir devletin anayasasını yapma ya da değiştirme iktidarı*” şeklinde tanımlanır.¹⁰⁴ Burada ilkinin gerçekleştiren iktidar asli kurucu olarak isimlendirilirken ikincisini gerçekleştiren ise tali kurucu iktidar olarak tanımlanır.¹⁰⁵ Gözler, bu ikincisinin yani değişimin çeşitli şekillerde gerçekleşebileceği vurgusuyla “*anayasayı, anayasanın öngördüğü usulle değiştirme iktidarı*” eklentisiyle tanımını kuvvetlendirir.¹⁰⁶ Bu sayede anayasanın yorumlanması ya da yeni ihtiyaçlara uyarlanarak uygulanması gibi somut metne dokunmayan değişikliklerden sıyrılıp kurulu (ya da tali kurucu) iktidarın kaynağının ve sınırının kendinden önceki kurucu iktidar olduğu savını tahkim etmektedir.

Türkçe literatürde sıklıkla başvurulmuş asli ve tali kuruculuk ayrımı bir kenara bırakılıp kurucu iktidar kavramının tarihsel kullanımlarına da bakılabilir. Fransız İhtilali’nden on dokuzuncu asrın sonuna kadar kurucu iktidar kavramı halkın anayasanın oluşturulması ve bunun çerçevesinde temsili siyasi sistemin inşasını onaylamakla sınırlı olarak kullanılıyordu ve egemenlik kavramı etrafında tartışılan sınırsız siyasi hakimiyetin karşısında halkın gücüne ilişkin sınırlı bir anlayışı yansıtmaktaydı.¹⁰⁷ 20. asrın başından itibaren ise Schmittçi egemenlik anlayışındaki haliyle sınırsız ve nihai karar alma yetkisine sahip seçilmiş liderin elindeki egemenlik

¹⁰⁴ Kemal Gözler, *Kurucu İktidar*, 2. bs (Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016), 10.

¹⁰⁵ A.g.e., 11.

¹⁰⁶ A.g.e., 12.

¹⁰⁷ Lucia Rubinelli, *Constituent Power: A History, Ideas in Context* (Cambridge University Press, 2020), 207, <https://doi.org/10.1017/9781108757119>.

halini aldı.¹⁰⁸ Aynı asırda kurucu iktidar, egemenlik teorilerinin katı yasallığa karşı halkın siyasete doğrudan katılımını teşvik için araçsallaştırıldı.¹⁰⁹

Çalışma kurucu iktidarın doğasını tartışma hedefinde olmadığı için tarihsel gelişim ve Türkçe literatürde başvurulan asli ve tali kurucu iktidar ayrımıyla iktifa edilecektir. Ayrıca asli kuruculuk ve tali kuruculuk sadece Anayasa yapımında daha önce kurulmuş bir iktidarın ve onun çizdiği sınırlara tabi olunmasını ifade için kullanılacaktır.

3.4) Anayasa Yapımı Usulleri

Usullere dair Gözler'in sınıflandırmasıyla başlanacak ancak kısıtlılıkları sebebiyle bununla yetinilmeyecektir. Gözler'e göre usuller monokratik ve demokratik usuller olmak üzere ikiye ayrılır. Monokratik usuller Ferman ve Misak olarak iki sınıftır ve ilki monarkın tek asli kurucu olduğu, geri alınabilir, "ihvan" niteliğindeki anayasaları tanımlarken ikincisi iktidarın monark ve iktidarını paylaştığı bir meclisin arasında bölüşüldüğü ve bunlar arasında gerçekleştirilen, sözleşme taraflarının rızası olmadıkça dönülemeyen anayasalardır.¹¹⁰

Gözler'in sınıflandırmasında demokratik usuller egemenliğin halk ya da ulusa ait olduğu anlayışlarıyla demokratik nitelik kazanır ve ulusal egemenlik modeli kurucu meclisin felsefi altyapısını oluştururken halk egemenliği ilkesi kurucu referandumların felsefi altyapısını oluşturmaktadır.¹¹¹ Böylece demokratik anayasa yapımı usulü kurucu meclis ve kurucu referandum olarak ikiye ayrılmaktadır. Gözler, kendi görevlerini belirleyen geçici meclisler olan kurucu meclisleri görevleri bakımından sadece anayasa yapımıyla görevli olan Amerikan tipi ve anayasa yapımına ek olarak yeni anayasal düzen kurulana kadar yasama işlevini yerine getiren Fransız tipi olarak ikiye

¹⁰⁸ A.g.e., 207.

¹⁰⁹ Rubinelli, *Constituent Power*, 207.

¹¹⁰ Gözler, *Kurucu İktidar*, 75-80.

¹¹¹ A.g.e., 83.

bölmektedir.¹¹² Gözler en demokratik usulün kurucu meclis ve kurucu referandum usullerinin birleştirilmesi olduğunu da belirtir zira halk hem kurucu meclis yapımına katılmakta hem de çıktığı son kez onaylamaktadır.¹¹³ Örneğin kurucu referandumlar İsviçre ve Danimarka’da bir anayasa değişikliği için mecburi iken İtalya’da halk girişimi yoluyla meclisin yaptığı değişikliğe karşı referandum başlatılabilmektedir.¹¹⁴

Türkiye’ye bakıldığında 1961 ve 1982 Anayasaları askeri müdahaleler sonrasında kurulan kurucu meclislerde yapılmış ve halk oyuna sunulmuştur. Gözler ise Türk anayasaları hakkında sessizdir zaten iki anayasa da yukarıdaki sınıflandırmasına uymamaktadır.¹¹⁵ Buna binaen ayrımın otokratik ve demokratik olarak yeniden formüle edilmesi daha faydalı olacaktır. Monokratik usuller ve askeri darbe, diktatörlük gibi otokratik usuller tek çatı altında, demokratik usuller diğer bir çatı altında toplanarak dışarıda bir usul bırakılmamış olabilir. Burada yalnızca saf bir otokrasi ya da demokrasi olma zorunluluğu olmadığını belirtmek faydalı olacaktır.

Kurucu meclisler bağlamında Öykü Didem Aydın’ın geniş ve dar anlamda kurucu meclis sınıflandırması daha kapsamlı görünüyor. Buna göre geniş anlamda kurucu meclislerin (*convention* ve *constituent assembly*) demokratik olup olmamasına değil kurucu olmasını esas alan anayasa yapan veya halkoyuna sunulacak tasarımı hazırlayan, parlamento dışındaki kurumu anlatır.¹¹⁶ Dar anlamdaysa Aydın’ın halkın kurucu meclisi ya da kısaca konvansiyon¹¹⁷ diye adlandırdığı demokratik yollarla tesis

¹¹² A.g.e., 85-58.

¹¹³ A.g.e., 104.

¹¹⁴ A.g.e., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:417-18.

¹¹⁵ 1876 Kanun-i Esasi ferman anayasa ve 1808 Sened-i İttifak misak tipi anayasalardır; Gözler, *Kurucu İktidar*, 76; Gözler, *Kurucu İktidar*, 80.

¹¹⁶ Öykü Didem Aydın, “Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi” *Halkın-Kurucu-Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı: ABD ve Latin Amerika’nın Genel Çizgilerinden Türkiye İçin Bir Modele Doğru*, 1. bs (Yetkin Yayınları, 2011), 59.

¹¹⁷ Yazar monografi boyunca halkın kurucu meclisi, halk tarafından kurulan anayasa koyucu meclis ya da halk tarafından doğrudan doğruya seçilen kurucu meclis gibi isimlerin kullanılmasını tercih etmiyor, okunurluğu bozmamak gibi pratik bir sebeple konvansiyon ismini seçiyor. Bkz. Aydın, “Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi” *Halkın-*

edilmiş meclislerdir.¹¹⁸ Dar anlamda kurucu meclisler kimi anayasalarda tanınmış kimilerinde tanınmamıştır.

Dar anlamda kurucu meclisin anayasa yapması için temelde “i) *demokratik seçimlerle kurucu meclisin oluşturulması*, ii) *kurucu meclisin bir anayasa tasarısı hazırlaması* iii) *bu anayasa tasarısının halkoyuna sunulması gereklidir.*”¹¹⁹ “Ön-referandumlu kurucu meclisler” olabileceğini de ifade etmiş bunların kurucu meclis kurulmasının halka sorulduktan sonra çıkan cevaba göre hareket edildiği bir sınıf olabileceği ancak bunun bir emsali olmadığını söylemektedir.¹²⁰ Bir diğer versiyonu “*halk girişimli kurucu meclis*” türü olup halk girişimi yoluyla anayasa değişikliği kurucu meclis kurulması gerekliliğine dair ön referandum için ya da doğrudan kurucu meclis kurulması için halk girişimi yolu açık olan sistemlerde uygulanabilecek bir türdür.¹²¹

Referandum meclisin kabul ettiği veya edeceği kanun teklifinin halk tarafından oylanmasıdır ve yapıldığı zamana göre ön veya sonraki referandum; bağlayıcılığı bakımından istişarî veya tasdikî referandum; başvuruşuna göre mecburî ya da ihtiyarî referandum; konuları bakımından kurucu ve teşriî referandum olmak üzere çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir.¹²²

Plebisit de bir tür halk oylamasıdır ancak aceleye getirilmiş, evet-hayır ikiliğine sıkıştırılmış, iktidar sahiplerinin kararlarını onaylatmak üzere dayattığı halkın sürecin önceki aşamalarına katılımı olmaksızın yapılan, bir tür rakipsiz, muhalefetsiz,

Kurucu-Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı: ABD ve Latin Amerika'nın Genel Çizgilerinden Türkiye İçin Bir Modele Doğru, 83.

¹¹⁸ Aydın, “Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi” *Halkın-Kurucu-Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı*.

¹¹⁹ A.g.e., 65.

¹²⁰ A.g.e., 65.

¹²¹ A.g.e., 66.;

¹²² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:760-63; Aydın, “Biz, Halk: u, 142.

tartışmasız seçimdir yani referandumun demokratik temellerinden bir kopuştur.¹²³ 1799'da Napoleon anayasayı bu şekilde dayattığı için Bonapartist Anayasacılık şeklinde de anılmaktadır.¹²⁴ 1982 Anayasası için yapılan oylama bu şekilde değerlendirilebilir.

Halk vetosu meclisin kabul ettiği bir kanunun halk girişimi yoluyla yapılan bir referandumda reddedilmesi demektir.¹²⁵ Halk girişimi (teşebbüsü) halkın (daha doğrusu seçmenlerin) bir bölümünün anayasa değişikliği ve/veya kanun teklifi hakkına sahip olması demektir.¹²⁶ Halkın kanun metnini hazırlamadığı, sadece konuyu belirlediği tasarısız girişimler olabileceği gibi metnin de belirli olduğu ve bu hazır metnin meclise ya da halkoyuna sunulduğu tasarılı girişimler de olabilir.¹²⁷ Girişim halka sunulursa doğrudan girişim, yasama organlarına sunulursa dolaylı girişim adını almaktadır.¹²⁸

Tali iktidarın kullanımı için yazılı anayasaların yetkilendirdiği organlar eliyle ve anayasada belirtilen usullerle yapılması incelenmelidir.¹²⁹ Bunların açıklanması teklif, karar ve onay aşamalarına bakarak yapılmaktadır.¹³⁰ Teklif aşamasında yetki yasama veya yürütmeye veya her ikisine de verilebilirken bunlara zaman, içerik ve tur sayısı gibi bu ikisi dışında kalan şartlarla sınırlandırılmaları mümkündür.¹³¹ Karar ise yasama organı, özel bir meclis ya da yürütmeye verilen yetkilerle; karar için aranan çoğunluk, tur sayıları gibi usuller de ihdas edilmiştir.¹³² Onay aşamasındaysa devlet başkanı, referandum imkanı tanındığı durumlarda halk onay yetkisine sahiptir.¹³³

Ekvator Anayasası “Kurucu meclis ancak referandum yoluyla toplanır” hükmüyle Kurucu Meclis’e cevaz vermekte, bu iş için de “*cumhurbaşkanı, millet*

¹²³ Gözler, *Kurucu İktidar*, 88-89.

¹²⁴ Gözler, *Kurucu İktidar*, 91.

¹²⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:764.

¹²⁶ Aydın, “*Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi*”, 142.

¹²⁷ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:765.

¹²⁸ Aydın, “*Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi*”, 142.

¹²⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:765.

¹³⁰ Gözler, *Kurucu İktidar*, 164.

¹³¹ A.g.e., 167-68.

¹³² A.g.e., 167.

¹³³ A.g.e., 168.

*meclisi üyelerinin üçte ikisi veya kayıtlı seçmenlerin yüzde on ikisi” yetkili kılınmaktadır.*¹³⁴ Bu yolla hem mevcut hukuk düzeninde yani tali iktidar eliyle kurucu meclis kurulmasının yolu hem de halk girişimi yolu kullanımına emsal teşkil etmektedir. Kolombiya Anayasası “*anayasa; kongre, kurucu meclis, veya referandum yoluyla halk tarafından değiştirilebilir*” hükmüne yer vermektedir.¹³⁵ Bolivya Anayasası da halk teşebbüsü yoluyla anayasa değişiklikleri yapılmasının yolunu açmaktadır.¹³⁶

Türkiye’deki yasal düzenleme ise daha detaylı bir inceleme için ilerideki “Yetki ve Usul” başlığına bırakıldı. Ayrıca yukarıda bahsedilen veto ve girişim gibi usuller asli kurucu iktidar tarafından öngörülüyse bunlar da tali iktidarın kullanımı anlamına gelecektir.

Bir başka ve son yöntem de metnin yorumunun değişmesidir ancak bu tam anlamıyla bir değişiklik değil, lafzın sabit kalıp ondan çıkarılan mananın değişmesidir. Gözler’in de belirttiği üzere her metin gibi anayasaların da anlamının zamanla değişmesi mümkündür ancak *anayasa değişikliği (constitutional amendment)* formel, metinde yapılan değişiklikleri kastedecek şekilde kullanılır ve yorum değişiklikleri *anayasal değişme (constitutional change)* çerçevesinde incelenmelidir.¹³⁷ Bu sebeple değişikliğe ilişkin yetki ve usul kurallarıyla devam edilecek zira bu çalışmanın da konusu Anayasa metninde yetkili organ eliyle yapılan değişikliklerdir.

¹³⁴ Aydın, “*Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi*”, 71.

¹³⁵ A.g.e., 72-73.

¹³⁶ A.g.e. 72.

¹³⁷ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:398. Gözler ayrıca ABD’de kullanılan haliyle amendments/ekler ifadesinin metne yapılan eklemeye dair olduğunu Avrupa’da görüldüğü gibi metinde yapılan değişikliklere revision/değişiklik denildiğini aktarmaktadır; bkz. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1:401.

II.BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NIN DEĞİŞTİRİLMESİ: SİYASİ PARTİLERİN DIŞLANMASI VE GERİ DÖNÜŞÜ

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle Türk Silahlı Kuvvetleri ülke yönetimine el koydu. Asli kurucu iktidar olarak hareket eden generaller anayasayı rafa kaldırdı. Takip eden süreçte darbeci generallerden oluşan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) ve onların seçtiği üyelerden meydana gelen Danışma Meclisi (DM) olarak iki ayaklı ihdas edilen Kurucu Meclis (KM) ile yeni Anayasa ve siyaset düzeni inşasına girişildi. KM'de son sözü söyleyen generallerdi. Siyasi partiler yeni anayasa yapımından dışlanıyordu ve 11 Eylül'de siyasi partilerde görev alanlara yasak getiriliyordu.

Bu bölümde önce Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve onlarda yapılan değişikliklere ilişkin verilerle değişiklik probleminin süregelen yapısı aktarıldı. İkinci kısımda anayasa değişikliklerinin yetki ve usul kuralları anlatılarak yasal çerçeve çizildi. Üçüncü kısımda siyasi partilerin süreçten nasıl dışlandığı anlatıldı. Son olarak da 1982 Anayasası üzerinde yapılan değişiklikler kanunlaşmayan 1988 değişikliği de dahil edilerek özetlendi.

1) Türkiye'de Anayasa Değişiklikleri

Anayasa ne kadar uzun ve detaylıysa değişiklik oranı o kadar yükselir zira bu zamanla değişmesi ve şartlara uyum sağlaması gereken detaylar bulunur.¹³⁸ Nitekim Negretto'nun belirttiği üzere daha uzun ve detaylı anayasaların daha çok değişikliğe uğradığını ve yapım usulleri zorlaştıkça (bir diğer ifadeyle anayasa katılığı arttıkça) ve parti sistemi parçalanmış (*fragmented*) olduğunda daha az değişiklik gözlenmektedir.¹³⁹ Belirtmek gerekir ki Anayasa değiştirmenin formel kolaylığı ve zorluğu değişim oranının yüksekliğini tek başına açıklamaz zira bağlam hakim parti sistemiyse ya da geniş bir değişim koalisyonu kurulursa katılık aşılabilir hale gelir ya da kolay

¹³⁸ Negretto, "Replacing and Amending Constitutions," 759.

¹³⁹ A.g.e., 775.

prosedürlerde parti sisteminin parçalanmış (*fragmented*) olduğu bir bağlamda uygulanması zor olabilir.¹⁴⁰

Tümünden değişim (*replacement*) devletin temel yapısında değişiklik yapmak için kullanılırken kısmi değişiklikler (*amendments*) partizan aktörlerin arasındaki güç dağılımının değişimine cevap vermek için uygun bir araç olabilir.¹⁴¹ *Replacement* ve *Amendment* arasındaki farklar literatürde yer yer belirsizleşse de Türkçede yeni anayasa yapımı (anayasanın *bütünüyle* yapımı) ve anayasa değişikliği (*kısmi* değişiklik) şeklinde bir isimlendirme(ler) tercih edildiğinde bu sorun yaşanmayacaktır. Bu çalışmayı yukarıda kısaca açıklanan değişim türlerinden “anayasa değişikliği” türü ilgilendirmektedir. Zira burada ele alınan yirmi değişiklik (biri girişim ve on dokuzu değişiklik) Anayasanın ilgili 175. maddesinin belirlediği çerçevede yapılmıştır.

Tablo 1: T.C. ANAYASALARI TABLOSU

Anayasalar	Değişiklik Sayısı	Anayasa Ömrü
1921 ve 1924	2 + 11	39
1961	7	29
1982	19	43

Teşkilat-ı Esasiye meşruiyetini kendisinden alan bir Kurucu Meclis olan Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan asli kurucu iktidarın kullanıldığı bir anayasaydı. 1921 Anayasası yumuşak bir anayasa olup hem değişiklik hem de sıfırdan yapım anlamında Anayasa yapımında diğer kanunlardan ayrı bir usul öngörmüyordu. Ayrıca tüm unsurlarıyla tam bir anayasa da değildi. Yargı ele alınmıyor, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti benimseniyordu. Bu haliyle 1 Kasım 1922’de saltanat kaldırıldı, 29 Ekim 1923’te cumhuriyet ilan edildi ve 3 Mart 1924’te hilafet ilga edildi.

20 Mart 1924’te ise yeni Anayasa kabul edildi. Bu anayasa yapımına başlanırken tek usul şartı onay aşamasında toplantı yeter sayısının (ki meclis üye tam

¹⁴⁰ Negretto, “Replacing and Amending Constitutions”, 760.

¹⁴¹ A.g.e., 763.

sayısının salt çoğunluğudur) üçte ikisinin kabulü şartıydı.¹⁴² Bu anayasa “klasik anayasa anlayışına ve sistematığına” göre yapılan bir anayasa sayılmaktadır.¹⁴³ Bu vecheden bakınca hem devletin kuruluşu ve temel hak ve özgürlükleri içeren hem de yapılışı önceki anayasadan başka bir kaynağa dayandırılmayan 1924 Anayasası ayrı bir anayasa değil savaş şartlarında, ihtiyaçlara cevap verecek kadarıyla oluşturulmuş 1921 Anayasası’nın bir tamamlanışdır denilebilir. Bu sebeple modern Türkiye’nin dört anayasası var gibi görünmektedir ancak üç anayasası vardır denilebilir. Bu itibarla yukarıdaki tabloda anayasa ömrünü hesaplarken 1921-1960 bir dönem, 1961-1980 bir dönem ve 1982’den günümüze bir dönem kabul edilmektedir. Böylece kabaca 104 yıllık anayasa tarihinde ortalama anayasa ömrü 34,7 hesaplanabilir. Anayasaların bütünüyle yapımları dışarıda bırakılırsa bu anayasaların içinde toplam 39 değişiklik yapıldığı ve bunun da her iki buçuk yıldan biraz daha fazla bir sürede bir değişiklik yapılması anlamına geldiği görülmektedir.

Bu tezde sadece cumhuriyet dönemi anayasaları tercih edildi fakat Türkiye’de ilk somut Anayasa 1876’da kabul edilen Kanun-i Esasi’dir diyerek hesaba başlandığında da sonuçlar pek değişmeyecektir. Bu sebeple başlangıç yılı 1876 alınarak günümüze kadar yani 149 yılda 5 anayasa yapılmıştır denilirse bu da ortalama bir Türk Anayasa ömrünü 29.8 yapmaktadır, 1921 Anayasasına dair görüşümüz de hesaba katılarak 4 anayasa vardır denilirse de anayasa ömrünü 37.25 yapmaktadır ki yine benzer bir şekilde anayasaların ömrünün görece kısalığı sonucuna delalet eder. Mesela Kemal Gözler 2001 değişikliklerinin gerekliliğini değerlendirdiği makalesinde 5

¹⁴² Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, 38. (Yapı Kredi Yayınları, 2024), 291.

¹⁴³ A.g.e., 295.

anayasa varlığını kabul ederek 2001 itibarıyla 125 yılda 5 anayasa’da toplam 25 değişiklik yapıldığını tespit ederek istikrarsızlığa vurgu yapmaktadır.¹⁴⁴

Kimilerine göre anayasanın sık değişmesi değişikliklerin birikmesini engellerken anayasada yapılan değişiklikler de yeni ihtiyaçlara uyum sağlanmasına yarayarak anayasanın ömrünü uzatabilir.¹⁴⁵ Negretto’nun verilerinde Batı Avrupa’da 1789-2001 arasında ülke başına 3.2 anayasa düştüğü ve ortalama 76.6 yıllık ömrü olduğu kaydedilmektedir.¹⁴⁶ Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de ortalama bir anayasa ömrü Batı Avrupa ortalamasına göre bir hayli kısadır. Bu durumun anayasalarda yapılan birçok değişikliğe rağmen olduğu da görülebilir.

Türk anayasalarının görece kısa ömürlülüğüne bakıldığında Türkiye’de Anayasa ve bilhassa Anayasa değişimi çalışmanın manidar ve velut olacağı iddia edilebilir. Hem gündemdeki Anayasa değişikliği tartışmaları hem de en çok değiştirilen anayasa olması hasebiyle 1982 Anayasası’nı çalışmak da Türkiye’de sık sık gündem olan Anayasa değişikliklerini yürürlükteki Anayasa üzerinden incelemek faydalı olacaktır.

2) Anayasa Değişikliklerinde Yetki ve Usul

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Son Hükümler” başlıklı yedinci kısmında “Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma” kenar başlıklı 175.maddesine göre değişiklik teklifi TBMM üye sayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilir. Değişiklik hakkındaki teklifler genel kurulda iki kez görüşülür, değişikliğin geçerli olması için üye sayısının beşte üçünün gizli oyu gerekir. Kabul aşamasından sonra onay aşamasına geçilir ancak 175. maddeye göre Cumhurbaşkanı kendisine gelen teklifi onaylamadan önce tekrar görüşülmesi için meclise geri gönderebilir. Bu sefer teklif 2/3 oranında kabul edilirse Cumhurbaşkanının

¹⁴⁴ Kemal Gözler, “Anayasa Değişikliği Gerekli mi?”, *Türkiye Günlüğü*, sy 65 (2001): 108-23.

¹⁴⁵ Negretto, 752.

¹⁴⁶ A.g.e., 752.

önünde iki seçenek vardır. Bunlar ya olduğu gibi yayımlamak yahut halkoyuna sunmaktır. Ayrıca üçte iki oranının altında beşte üç oranı ve üzerinde oyla kabul edilir ve meclise geri gönderilmezse halkoyuna sunulmak üzere yayımlanır.

Belirtmek gerekir ki incelenecek değişikliklerde kabul yeter sayısı ve cumhurbaşkanının rolünde değişiklikler olmuştur. İlk belirtilecek olan da 1987’de yapılan ilk değişikliktir. 17.05.1987 tarihli 3361 sayılı kanunla yapılan değişiklikle yasama kabul yeter sayısı 3/5 oranına düşürülmüştür. 3/5 oranında ve 2/3 oranına kadar kabul edilen değişikliklerle ilgili iki farklı rejim söz konusudur. AYM’nin 2007’deki yorumuna kadar doktrinde cumhurbaşkanının geri göndermesininin 2/3 oranında kabul gerektiren bir güçleştirici veto olduğu kabulü yaygınken 2007’deki ilgili yorum sonrasında bunun yine 2/3 oranının yakalanamaması durumunda halk oyuna götürme seçeneğini ortadan kaldırmayan geciktirici veto olduğu yorumu benimsenmiştir.¹⁴⁷

Onar’a göre devlet başkanının teklifi geri göndermesinden sonra aynı metni nitelikli çoğunlukla kabul edebiliyorsa buna “geciktirici veto” adı verilir ve dahi buradaki uygulamaya geciktirmekle kalmayıp nitelikli çoğunluk şartı getirildiği için “güçleştirici veto” denebilir.¹⁴⁸ Buna ek olarak geri gönderilen değişiklik teklifinin ilk oylamadan daha yüksek bir çoğunluğa ulaşabilmesi daha düşük bir ihtimal olduğu için fiili bir mutlak veto olarak da görülmüştür.¹⁴⁹ 1924 ve 1961 anayasaları cumhurbaşkanına güçleştirici veto yetkisi vermekle beraber anayasa değişikliklerini bunun dışında bırakmışlardır.¹⁵⁰ 2017 değişiklikleriyle gelen son düzenlemeleriye

¹⁴⁷ Taylan Barın ve Hasan Sayim Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, *Adalet Dergisi*, sy 71 (Kasım 2023): 797. Doktrindeki bir başka örnek: Kemal Gözler, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, *Ankara Barosu Dergisi*, sy 4 (2001): 38.

¹⁴⁸ Erdal Onar, *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu* (Ankara Üniversitesi Yayınları, 1993), 85.

¹⁴⁹ A.g.e., 85.

¹⁵⁰ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 797.

henüz bir değişiklikte kullanılmadıkları için burada değil, ileride 2017 değişikliklerinin incelemesinde anlatıldı.

175. madde uyarınca halkoyunda geçerli oyların yarısından çoğunun kabul yönünde olması şartı aranmaktadır. 1982 Anayasası ile anayasa değişikliği kurumu olarak halkoylaması kurumu 1987 değişikliklerinden önce cumhurbaşkanı bir kez geri gönderdiği kanunun aynen kabul edilmesi durumunda ihtiyari olarak kullanabilecekti.¹⁵¹ Değişiklik sonrasında 3/5'ten başlayarak 2/3 oranına kadar kabul edilen değişiklik teklifleri için bir kere daha görüşülmesi için geri gönderilmiyorsa zorunlu; ilk oylamada ya da ikincide 2/3 oranına ulaşılması durumundaysa ihtiyari olmak üzere iki farklı halkoylaması rejimi ortaya çıkmıştır.¹⁵²

Son olarak bu maddeye göre burada belirtilmeyen hususlar için kanunların görüşülmesi ve kabulü hükümleri geçerlidir. Mesela Anayasanın 89. maddesindeki kanunların yayımlanması ve geri göndermeye dair usul bu kabildendir. Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nün 147. maddesinde gizli oylama tanımlanmış, 148. maddesinde oylamanın nasıl yapılacağı düzenlenmiştir

TBMM İçtüzüğü Anayasa'nın değiştirilmesi başlıklı 93. maddesine göre Anayasa değişiklikleri diğer kanun tekliflerinin görüşülmesiyle aynı rejime tabidir. Farkıysa bu tekliflerin Genel Kurul'da iki defa görüşülmesi ve bu görüşmeler arasında aceleciliği (ivediliği) engellemek için 48 saat geçmesi şartıdır. Birinci görüşmenin sonundan itibaren 48 saat geçtikten sonra başlayabilen ikinci görüşmede yeni bir madde için önerge verilemez sadece önceki görüşmede hakkında teklif verilmiş maddeler görüşülür. İçtüzüğü'nün 94. maddesindeyse kabul aşamasının tamamlanması için iki görüşmede de maddelerin kabulü, ikinci görüşmenin sonunda tümünün kabulü için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu aranır.

¹⁵¹ Onar, *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, 94.

¹⁵² A.g.e., 95-96.

Ayrıca sürecin yargı boyutunda Anayasa mahkemesinin denetimi söz konusudur. Anayasa mahkemesi “kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler” (m.148/1). Bu şekil denetimi yine aynı maddede açıklandığı üzere teklif ve oylama çoğunluğunun ve ivedilikle görüşmeme şartının incelenmesinden ibarettir (M. 148/2). Bu denetim cumhurbaşkanı veya meclis üyelerinin beşte biri tarafından kanunun yayımlanmasından itibaren on gün içinde istenebilir (M. 148/2).

AYM’nin yapısı Anayasanın 146. maddesinde belirlenir.

“Anayasa Mahkemesi onbeş üyeden kurulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay (...) ⁽²⁾ genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer...”

Ayrıca görev süresi ve üyeliğin sona ermesini düzenleyen 147.maddeye göre “Anayasa Mahkemesi üyeleri oniki yıl için seçilirler. Bir kimse iki defa Anayasa Mahkemesi üyesi seçilemez. Anayasa Mahkemesi üyeleri altmışbeş yaşını doldurunca emekliye ayrılırlar.”

2017 değişiklikleri öncesinde cumhurbaşkanının atadığı üye sayısı Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi adaylarıyla beraber 14’idi. (Değişik: 7/5/2010-5982/16 md.) Toplam üye sayısı ise 17 idi. 2010 öncesindeki ilk halinde ise yedek üyelik sistemi vardı ve AYM cumhurbaşkanının önüne gelen adaylar arasından seçtiği 11 as, 4 yedek üyeden oluşuyordu.¹⁵³

Görüldüğü üzere teklif ve kabul aşamalarında yasamada gerçekleştirilen, önceden verilen oranlar doğrultusunda yayımlama, iade ve halkoyuna sunma yetkileri de cumhurbaşkanındadır. Ayrıca türev kurucunun kurumsal unsurları yasama, cumhurbaşkanı ve halkoyu olmak üzere üçlü olarak zikredilmiş, buna ayrıca AYM’nin iptal yetkisi negatif bir yetki olarak eklenerek dört kurum zikredilmiştir.¹⁵⁴

Buraya kadar anlatılan çerçeve düşünüldüğünde Anayasa değişikliği teklifinin verilmesinde 200 milletvekilinin imzası aranmasından başlanılarak sürecin ancak değişiklik isteyen parti veya partilerin koordinasyonu ile yürütülebileceğini görmek mümkündür. İleride Seçim Sonuçlarına Göre Siyasi Partilerin Elde Ettikleri Milletvekili Tablosu (Tablo 2) üzerinde de gösterildiği gibi TBMM’de bir parti bağlantısı olmayan üye yok gibidir. Bağımsızlar da zaten partilerinin stratejileriyle bağımsız aday olarak mecliste partilerinin temsile kavuşması amacıyla bağımsız milletvekili olanlardır.

¹⁵³ “...iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından; üç asıl ve bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından...” (1982 Anayasası madde 146’nın ilk hali)

¹⁵⁴ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 796.

Sıradaki bölümde burada özetlenen yasal çerçeveyi gözeterek hareket etmek zorunda olan siyasi partilerin anayasayı değiştirmek için kurdukları uzlaşmalar ve yeterince güçlü olduklarında yaptıkları dayatmalar 1982 Anayasası değişiklikleri üzerinden incelenmektedir. Sıradaki kısımda ise darbe rejiminin konumuz olan siyasi partilere yaklaşımı meselesi ele alınarak tali kuruculuk iktidarını kullanan partilerin ne gibi kısıtlılıklarla hareket ettikleri özetlenecektir.

3) 12 Eylül Rejimi'nin Siyasi Partilere Bakışı

1982 Anayasası'nı yapan Kurucu Meclis 29.06.1981 tarih 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” ile ihdas edildi.¹⁵⁵ Kurucu Meclis darbeyi gerçekleştiren generallerden oluşan MGK ve sivil üyelerden oluşan Danışma Meclisi (DM) olmak üzere iki kanatlıydı. 2485 sayılı kanun madde ikide belirtildiği üzere KM yeni anayasayı ve anayasanın halkoyuna sunulmuş kanununu, buna uygun Siyasi Partiler Kanunu, bunlara uygun Seçim Kanunu hazırlayacak ve ülke seçime gidene kadar yasama faaliyetini yerine getirecektir. Anlaşılacağı üzere askeri vesayet sebebiyle otokratik ve anayasa yapımı dışında yetkileri sebebiyle geniş anlamda kurucu meclis söz konusudur.

Danışma Meclisi de demokratik şartlar altında ve usullerle seçilmiş üyelerden değil madde üçte belirtilen şekliyle 40 üyesi MGK tarafından doğrudan seçilen (atanan), her ilde tespit ve teklif edilen adaylar arasından yine MGK'nın seçeceği 120 üye ile beraber 160 kişiden mürekkeptir. Daha sonra yeni anayasa için Orhan Aldıkaçtı başkanlığında oluşturulan 15 üyeli Anayasa Komisyonu, MGK düzenlemelerinden sonra, 23 Eylül 1982'de metni tamamladı ve bu Anayasa 7 Kasım 1982'de referandum ile kabul edildi.

12 Eylül 1980'de Genelkurmay başkanı Kenan Evren tarafından okunan darbe bildirisinde gereken (birleştirici) tedbirleri almak yerine çatışmayı kademeli olarak

¹⁵⁵ 30.6.1981 tarihli 17386 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2485 sayılı kanun

arttırarak, *yıkıcı ve bölücü mihrakları* kışkırtıp onları cesaretlendirmek, devlet kademelerine liyakat yerine siyasi bağlantılarla atamalar yapıp vatandaşı tarafgirliğe zorlamak, devlet işlerine kutuplaşmayı sokmak, oy peşinde mezhep kavgasını körüklemek gibi iddialarla suçlanmıştır. 7 numaralı MGK bildirisinde siyasi parti faaliyetleri yasaklanmış, sendika faaliyetleri ve dernek faaliyetleri durdurulmuştur. Bunlara ek olarak madde 4'te belirtildiği üzere DM üyeliğinde aranan şartlardan birinin 12 Eylül öncesinde bir siyasi parti üyesi olmamak olduğu göz önünde bulundurulursa siyasi partilerin süreçten ne kadar dışlandığı görülebilir.

Siyasi partilerin dışlanması bundan ibaret değildi, yasalar yoluyla politika alanı da daraltılıyordu. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (SPK) 22.04.1983'te ilk kabul edildiği haliyle madde 7'de siyasi partilerin teşkilatını merkez organları, il ve ilçe teşkilatı ve TBMM parti grubuyla kısıtlıyor, başka bir yerde ve adla herhangi bir teşkilat kurulmasını yasaklıyordu.¹⁵⁶ Daha sonra bu maddeye 1987 yılında belde teşkilatı, il genel meclisi ve belediye meclisi grupları eklenmişti. Ayrıca 1999'da 4445 sayılı kanunla 79.madde b bendindeki yurtdışında teşkilatlanma ve faaliyet yasağı, 91.maddedeki kadın, gençlik gibi birimler ile dernek ve vakıf kurmaya dair yasak ve dernek, sendika, vakıf, kooperatif ve meslek kuruluşlarıyla siyasi ilişki ve işbirliği yasağına dair 92. Madde kaldırılmıştır.¹⁵⁷

Aynı değişiklikle il ve ilçe dışında örgütlenme yasağı kalkmış ve de kadın kolları, gençlik kolları gibi birimler kurabilmeleri ve yurtdışı temsilciliği açabilme hakkı 7.maddede açıkça tanınmıştır. Yine 4445 sayılı kanunla Cumhuriyet Başsavcılığının partilerin kuruluşunu denetlemesine dair 9. madde kaldırılmıştır. Benzer şekilde üyeliği kısıtlayan fikir ve siyasi suçların mahkumlarının üyeliklerini engelleyen fıkra kaldırılıp bu bahis sadece terör suçundan mahkum olanlar üyelikten kısıtlanmıştır.

¹⁵⁶ Kanunun ilk hali için 24 Nisan 1983 tarih 18027 sayılı Resmi Gazete

¹⁵⁷ 12.08.1999 tarihli 4445 Sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun

Belki de en önemli değişiklik 4445 sayılı kanunun 25.maddesiyle “12 Eylül karşıtı beyan ve tutumu yasağının” kaldırılması olmuştur zira incelediğimiz dönemde anayasa değişiklikleri için yapılan çalışmalarda darbe anayasasının demokratikleştirilmesi iddiası temel motiflerden birisidir. Sıradaki başlıkta anayasada yapılan değişiklikler özetlenerek, incelenemenin kapsadığı değişikliklerin genel yapısı aktarılmaya çalışılacaktır.

4) 1982 Anayasası’nda Değişim: Anayasada Yapılan Değişiklikler

Yapımından siyasi partilerin tamamen dışlandığı 1982 Anayasasında 1987 yılında yapılan değişiklikle başlayan süreç ve takip eden değişikliklerde sivilleşme ve demokratikleşme teması sabit bir değer olarak yer almaktadır. Öyle ki veto oyuncularını analizi bölümünde çatışma örneği olarak incelenecek örneklerde ve sağın güçlü yürütme ya da başkanlık arayışına odaklanılan değişikliklerin yanında dahi demokratikleşme ve temel haklara yönelik ilerlemeleri barındıran maddeler söz konusudur.

1980 darbesi sonrasında sivil toplum kuruluşları ve partiler yeni anayasa meselesini gündemlerinden düşürmemişlerdir. Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Barolar Birliği (TBB) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) gibi sivil örgütler eliyle ya değişiklikler içeren taslaklar ya da tamamen yeni anayasalar hazırlamış, SDHP’nin teklifinde görüleceği gibi bir kısım maddelerin korunduğu ama yarısından fazlasının değiştirildiği veya kaldırıldığı anayasa teklifleri görülmektedir.¹⁵⁸

12 Eylül Anayasası bir hayli merkeziyetçi olmakla, yürütmeyi diğer erkler karşısında güçlendiren özellikleriyle anılmaktadır.¹⁵⁹ Anayasa, cumhurbaşkanını her şeyin kontrolündeki bir aktör haline getiren yetkilerle kuşatırken ona sorumluluk

¹⁵⁸ Ergun Özbudun, *The Constitutional System of Turkey* (Palgrave Macmillan US, 2011), 139.

¹⁵⁹ Yusuf Şevki Hakyemez, “Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler”, içinde *Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler*, 1. bs, ed. Ece Göztepe ve Aykut Çelebi (Metis Yayınları, 2012), 280.

yüklememektedir.¹⁶⁰ Değişiklikler anlatılırken görüleceği üzere bu değişiklikler fazla merkezîyetçi Anayasa’da siyasi partilerin kendi yer açtığı ve sivil alanın genişletildiği; temel hak ve özgürlüklerin iyileştirildiği değişikliklerle karakterize edilebilir. Bir yandan da veto oyuncuları bölümünde çatışma örneği olarak değerlendireceğimiz, Cumhurbaşkanının yüksek yargının üzerindeki söz hakkını çok güçlendiren ve onu yürütmenin başı kılan değişiklikler de olmuştur.

Değişikliklerin teker teker ele alınmasına geçmeden önce genel yapıyı anlatacak olursak 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası üzerinde ilki 1987 ve sonuncusu 2017’de olmak üzere toplam 19 değişiklik yapılmıştır ve buna 1988’de halkoyuna sunulan ve reddedilen değişiklik girişimi dahil değildir zira reddedildiği için kanunlaşamamıştır. Bunun da dahil edilmesiyle 20 değişiklik girişiminden bahsedilebilir. 19 değişiklikten 2008 yılında kamuda başörtüsü tartışmaları ile bilinen değişiklik de CHP tarafından AYM’ye götürülüp iptal ettirilmiştir. Bu 20 değişiklik girişiminden hemen hepsi mecliste çözümlenmiş, bunlardan (1987, 1988, 2007, 2010 ve 2017 değişiklikleri olmak üzere) beş tanesi halkoyuna sunulmuş ve burada dört tanesi kabul edilmiş, bir tanesi de reddedilmiştir.

15 değişiklik girişiminde mecliste geniş bir uzlaşısı söz konusudur. Bir sonraki bölümde tek tek bahsedileceği üzere bunlar görece küçük değişiklikler de olsa kapsamlı paketler olsa da genel olarak AB uyum süreçleri (ya da uluslararası normlara entegrasyon) ve 12 Eylül darbesinin izlerini silmeye yönelik uzlaşılardır. Bunlardan 2016 değişikliği ise bu ana temalara bir istisna olarak o dönem fevlekesi olan milletvekillerinin dokunulmazlıklarına ilişkindir.

Mecliste sağ ve sol uzlaşısı ile yapıl(a)mayan değişiklikler 1988, 2007, 2008, 2010 ve 2017 değişiklik girişimleridir. Değişikliklerden sadece ANAP’ın desteklediği 1988 yılı değişikliği halkoyunda reddedilmiştir. Halkoyuna gidilen ilk seçim olan 1987

¹⁶⁰ Hakyemez, “Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler”, 280-81.

seçimi hem sağ hem sol aktörler tarafından desteklenen tek referandum olmuştur ve kabul edilmiştir. Kalan üç referandumdan 2007 ve 2010 AKP tarafından 2017 AKP ve MHP tarafından yani sağ partilerce yapılan değişikliklerdir.¹⁶¹ Görüldüğü üzere mecliste geniş katılımıla çözül(e)meyen değişiklikler sağ aktörler tarafından halkoyuna götürülerek kabul ettirilebilmektedir.

1987 sonrasında 1988, 2007, 2010 ve 2017 değişiklikleri referanduma götürülmüş 1988 dışındakiler kabul edilmiştir. Bunlardan 1988, 2010 ve 2017'nin referanduma götürülmesiye 3361 sayılı 1987 değişikliğiyle yapılan düzenlemelerde getirilen 3/5 ve 2/3 kabul oranı ikiliğiyle mümkün olabilmektedir.¹⁶² 2007 yılında ise halkoyu seçeneği cumhurbaşkanı tarafından mecburi değil ihtiyari olarak kullanılmıştır.

1988 referandumuyla halka sunulan değişikliğin %65 oranını bulan red oyuyla büyük bir kitleyi karşısında birleştirmesi daha sonra 2007'ye kadar referandumun bir alternatif olarak kullanılmamasıyla ilişkilendirilmiştir.¹⁶³ 2007 oylaması için (her ne kadar ilgili bölümde anlatılan 367 krizi çözüldüğü için katılım az olsa da) referandum cesaretini artırdığı yorumu yapılmaktadır.¹⁶⁴ AYM bu yılda 175. maddeyi yorumlayarak 3/5 oranının anlamlı olabilmesi için cumhurbaşkanının yetkisinin geciktirici veto olarak görmüş haliyle güçleştirici veto yetkisi yorumu terk edilmiştir.¹⁶⁵

1993-2007 arası dönem darbenin etkilerinin silinmeye çalışıldığı ve AB kriterlerine uyumun öne çıktığı sağ ve sol uzlaşılarda yapılan, değişiklikler üzerinde mecliste büyük bir çatışmanın olmadığı, asgari müştereklere odaklanılan değişiklikler dönemidir. Burada temel hak ve özgürlüklere ilişkin ilerlemeler görülmektedir. Siyasi partiler ve sivil toplumun önü açılmaktadır. Ayrıca bu dönemde AB'ye uyum teması ve

¹⁶¹ Partilerin sınıflandırmaları “1982 Anayasası Döneminde Genel Seçim Sonuçlarına Göre Meclis Yapısı” bölümünde yapılmaktadır.

¹⁶² Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 805.

¹⁶³ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 807.

¹⁶⁴ A.g.e., 809.

¹⁶⁵ A.g.e., 797.

AB tarafından aranılan koşulların etkisi açıkça görülmektedir. Özbudun da bunun Helsinki Zirvesi ayağına dikkat çekmekte ve 1999 yılında yapılan zirve ve sonrasındaki değişikliklerde kapsamlı uyum paketlerini delil olarak sunmaktadır.¹⁶⁶

2007'deki cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin krize kadar değişikliklerin genel yönü demokratikleşme ve özgürlüklerin önündeki sınırların kaldırılması olarak tespit edilebilir, ancak süreç 2007 halkın cumhurbaşkanını seçmesiyle beraber kendi içinde otoriterleşmeyi de barındıracak şekilde ilerlemeye devam etmiştir. 2007'de yürütmenin başı sorun haline gelmiş, 2010'da yargı yeniden yapılandırılmıştır. Bir yandan askerin siyaset içindeki rolü azaltılıp demokratikleşme adımları atılırken bir yandan yeni meşruiyet problemleri yaratılmaktadır. Haliyle 2007 ile beraber halkın seçtiği cumhurbaşkanı ve halkın seçtiği meclis arasında yetkisini doğrudan halktan almaları sebebiyle bir meşruiyet denkliği doğmuş ve bu da bir çatışmayı beraberinde getirmiştir. Özbudun'un da belirttiği üzere 2007 ve 2010 değişiklikleri önceki değişikliklere benzer AB uyumuna yönelik yanlar taşısa da büyük ölçüde iç politikayla ilgilidir ve hatta AB şartlarının varlığı AKP hamlelerinin daha az muhalefetle karşılaşmasına neden olmuştur.¹⁶⁷

Yarı başkanlık ve başkanlık tartışmaları 2007 öncesinde de mevcuttur. Söz gelimi ANAP lideri Turgut Özal ve DYP lideri Süleyman Demirel hükümet sisteminin yeniden ele alınmasını gerektiğini, yarı başkanlık veya başkanlık sistemlerinin buna uygun olacağını savunuyorlardı.¹⁶⁸ Daha sonra da AKP döneminde Erdoğan tarafından da aynı gereklilik vurgulandı.¹⁶⁹ Bu bağlamda 1982 Anayasası Türk sağının etkili liderlerinde kuvvetli yürütme isteği çizgisi olduğu görülebilir.

¹⁶⁶ Özbudun, *The Constitutional System of Turkey*, 140.

¹⁶⁷ Özbudun, *The Constitutional System of Turkey*, 140.

¹⁶⁸ Levent Gönenç, "Presidential Elements in Government: Turkey", *European Constitutional Law Review* 4, sy 3 (2008): 522, <https://doi.org/10.1017/S1574019608004884>.

¹⁶⁹ Gönenç, "Presidential Elements in Government", 522.

Başörtüsünü serbest bırakılması için Turgut Özal'ın başörtüsüne serbesti getirecek yüksek öğretimde kılık kıyafet özgürlüğü düzenlemesi Kenan Evren ve Özal'ı karşı karşıya getirdi ve Evren düzenlemeyi meclise geri göndermeyip AYM'ye taşıdı ve düzenleme iptal edildi.¹⁷⁰ Benzer bir serbesti çabası 2008'de AKP ve MHP oylarıyla kabul edilen Anayasa değişikliği yoluyla denendiğinde bu sefer Cumhurbaşkanı Abdullah Gül onaylasa da CHP tarafından AYM'ye taşındı ve iptal edildi. Burada da Türk sağına ANAP ve AKP arasında başörtüsü serbestisi; Evren (ve ordu), CHP ve AYM arasında bir laikliğin muhafazası çizgisi takip edilebilir.

2010'da temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesinin yanında üst düzey yargı yapılandırılmış ve artık halk tarafından seçilmeye başlanan Cumhurbaşkanı birçok yeni üye atayabilmiştir. 2017 değişiklikleri de bir bakıma 2007'de başlayan krizin bir yansımasıdır zira halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkisizliği problemi giderek şiddetlenmiş ve Devlet Bahçeli'nin başlattığı süreç ile “fiili durum hukukileştirilmeye” çalışılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilerek Cumhurbaşkanı yürütmenin yetkilisi kılınmış, partili olmasının önü açılmıştır.

Değişimler genel olarak, 2010 ve 2017 hariç tutularak, “demokratik, liberal ve hukuk devleti ilkesini geliştirici olarak yorumlanmaktadır.”¹⁷¹ 1990'lar itibarıyla anayasanın bir yenisiyle değiştirilmesi gündemi bulunsa da bu tema değişiklikler yapıldıkça (1995-2007) gerilemiş ve reformlara odaklanılmıştır.¹⁷² Ayrıca dönem Türk Anayasa hukuku üzerinde AB etkisi ve standartlarına uyum etkisinin yoğun görüldüğü, etkinin özellikle 1999 Helsinki zirvesi ve sonrasında ana tema olduğu bir dönemdir.¹⁷³

¹⁷⁰ A.g.e., 596.

¹⁷¹ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 21. bs (Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., 2023), 73.

¹⁷² A.g.e., 74.

¹⁷³ A.g.e., 75.

III. BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN VETO OYUNCULARI KURAMIYLA BİR OKUMASI

1) Gerekli Çoğunluğa Nasıl Ulaşılır?

Değişiklikler için mevzuatta belirtilen çerçeveyi belirledikten ve Anayasa değişikliklerinin bir özet olarak sunduktan sonra bunların incelenmesinde kullanılacak kuramı da ifade etmek gerekmektedir. Burada kuram olarak Tsebelis'in (1995) *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* makalesinde ve *Veto Players: How Political Institutions Work* (2002) kitabında ortaya koyduğu “veto oyuncuları” kuramından faydalanılacaktır.¹⁷⁴

Yazara göre teorik analizlerde tekraren görülen; seçilenlerin sorumluluğu, karar vericilerin teşhis edilebilirliği, tek ya da çift meşruiyetlilik gibi unsurların sadece rejim tipi, yasama şekli, parti sistemi gibi özelliklere odaklanan ikili karşılaştırmalar söz konusuysen rejim, yasama ve parti sistemi çok farklılaşmış hibrit örneklerin incelenmediğine dikkat çekmektedir.¹⁷⁵ Bu sebeple bu ikilikleri aşabilecek bir kuram önermektedir.

Birbirinden tamamen farklı ikililer gibi ele alınan kurumların benzer mantık yürütmelerle ve niteliklerle kararlar aldığını vurgulayarak kendi teorisinin yapı taşı olarak politika değiştirme kapasitesini seçer, böylece rejimler, yasama yapısı veya parti sistemlerinin hepsine uygulanacak bir açıklayıcı çerçeve kurmak iddiasındadır.¹⁷⁶ Bu sayede karşılaştırmalı siyasetin temel bir sorunu olarak gördüğü küçük örneklem

¹⁷⁴ George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science* 25, sy 3 (1995): 289-325, <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>; Tsebelis, *Veto Players*.

¹⁷⁵ Tsebelis, “Decision Making in Political Systems”, 292.

¹⁷⁶ A.g.e., 292.

problemini aşmayı hedeflemektedir.¹⁷⁷ Çünkü kuram bu haliyle çıktılara odaklanır, karar alma mekanizmalarına göre yaptığı değerlendirmeye farklı siyasi sistemlere uygulanabilir.

Kuramın amaçlarına yönelik girizgahtan sonra oyun teorisi kökenli bir yaklaşım olan veto oyuncular kuramının kendisi artık açıklanabilir. Tsebelis'in tanımına göre veto oyuncular statükoyu (mevcut politikayı) değiştirmek için birlikte hareket etmesi gereken bireysel ya da kolektif aktörler (faillerdir).¹⁷⁸ Bunlar meclis ya da devlet başkanı gibi aktörler olabilir. Ayrıca veto oyuncular da kurumsal ve partizan olmak üzere ikiye ayrılır. Kurumsal oyuncular anayasanın kendisine ilgili yetkiyi verdiği oyuncular, partizan oyuncular siyaset "oyunu" tarafından üretilen oyunculardır.¹⁷⁹ Bir misalle açıklamak gerekirse meclis anayasa tarafından yetkilendirilmiş kurumsal bir veto oyuncusudur ama meclis içindeki iktidar, tek başına karar yeter sayısına ulaşabilen siyasi parti partizan veto oyuncusudur.

Statükoyu yenebilecek sonuçlar kümesi (metinde W(SQ), bunun yerine kazanım kümesi denilecek) ise statükoyu yani halihazırda yürürlükte olan politikayı değiştirebilecek, onun yerini alacak yeni politikaları ifade eder.¹⁸⁰

Tsebelis'e göre politika istikrarı veto oyuncularının sayıları, mutabakatları (siyasi konumlarındaki farklılık) ve bağlılıkları (her veto oyuncusunu oluşturan birimlerin politika konumlarının benzerliği) olmak üzere üç özelliğe bağlıdır.¹⁸¹ Politika istikrarı kavramsallaştırmasıysa statükoda önemli bir değişiklik gerçekleştirmenin zorluğunu ifade eder.¹⁸² Bu bir tür direnç birimi gibi düşünülebilir. Mesela yeni oyuncuların eklenmesi politika istikrarını artıracaklardır ya da en azından etkisiz

¹⁷⁷ Tsebelis, "Decision Making in Political Systems", 292.

¹⁷⁸ Tsebelis, *Veto Players*, 19.

¹⁷⁹ A.g.e., 19.

¹⁸⁰ A.g.e., 21.

¹⁸¹ Tsebelis, "Decision Making in Political Systems", 301.

¹⁸² Tsebelis, *Veto Players*, 21.

olacaklardır. Bunun yanı sıra veto oyuncularının birbirine yakın politikalar önermesi statüko karşısında birlikteliklerini güçlendirecek ve değişim ihtimalini artıracaktır.

Gerçekten de Tsebelis kazanım kümesinin küçüklüğünü politika istikrarının bir temsili olarak görür; ona göre kazanım kümesi büyürse dış kısıtlamalara daha iyi çözüm sunulabilir (istikrarın düşüşü) ya da kümenin küçüklüğünün de ifade ettiği üzere değişikliğin maliyeti yüksekse statüko korunacaktır.¹⁸³ Ayrıca gündem belirleyici değişikliğin esaslarını belirleyeceği için üstün konumdadır (koordinat düzleminde merkezi belirleyebilir, kümelerin nereye çizileceğini belirleyebilir) ve eğer gündemi diğer veto oyuncularının merkezinde oluşturursa istediğini kabul ettirebilecektir ama eğer veto oyuncularının sayısı çoksa ve aralarındaki uzaklık fazlaysa kazanım kümesinin daralacağını öngörebiliriz.¹⁸⁴

Genelde tekil, bireysel oyuncular üzerinden tartışıldıysa da kolektif oyuncular açısından bazı farklar vardır yine de çoğu zaman tekil oyuncularla kolektif oyuncular ciddi şekilde yakınsamaktadır. Farklar açısından şunlar söylenebilir: eğer oyuncu kolektif bir oyuncuysa ve çoğunluk ya da nitelikli çoğunluk kararı gerekiyorsa bu durumda çoğunluk kuralının kazanım dairesi (kazanım kümesinin kolektif veto oyuncularında aldığı isim) genişleyebilir yani politika istikrarı düşecektir zira kolektif veto oyuncuları tekil oyuncuların varamayacağı anlaşmalara varabilir.¹⁸⁵ Basit çoğunluk ve nitelikli çoğunluk arasındaki farka bakılırsa basit çoğunluk kararında politika istikrarı uyumla birlikte artar ancak nitelikli çoğunluk kararında uyum arttıkça politika istikrarı azalmaktadır.¹⁸⁶

Yasama organı kurumsal oyuncu olduğu gibi aynı zamanda kolektif oyuncudur. Türkiye’de görüşmeye katılan üyelerin sayısı toplantı yeter sayısı (üye tamsayısının

¹⁸³ Tsebelis, *Veto Players*, 21-22.

¹⁸⁴ A.g.e., 37.

¹⁸⁵ A.g.e., 61.

¹⁸⁶ A.g.e., 62.

üçte birinden bir fazla) şartını sağlamak kaydıyla salt çoğunluğuyla kanunlar yapılabilmektedir. Usule dair kısımdan hatırlanacağı üzere anayasa değişikliği için 1/3 yani 200 üyenin teklifi ile görüşmeler açılmakta, 3/5 oranı yani 360 üyenin onayıyla da değişiklik kabul edilebilmektedir. Teoriye göre kolektif oyuncuların kararları daha müphemdir.¹⁸⁷ Bilhassa bu çalışmayı ilgilendiren Anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda değişiklikler gizli oylamaya tabi oldukları için üye tam sayısının 3/5 çoğunluk oranının elde edilmesi çok daha kolay ya da çok daha zor olabilir. Bu sebeple müphemlik artmaktadır.

Çalışmayı ilgilendiren en önemli unsurlardan birisi de referandumlardır ve oyuncu sayısının artması anlamına geleceği için burada da bahsedilmelidir. Kuramın buraya kadar olan kısmının doğal bir sonucu yeni bir veto oyuncusunun varlığının politika istikrarını artıracak yönündedir.¹⁸⁸ Ayrıca Tsebelis bir halkoylaması ihtimalinin, onun yapılıp yapılmasına bakılmaksızın, politikayı ortalama seçmenin taleplerine yaklaştıracak iddia eder.¹⁸⁹ Eğer politika değişikliği gündemini belirleyen de referandumu başlatan da aynı veto oyuncusuysa halkoylaması diğer veto oyuncularının elenmesi için bir hamle olarak kullanılabilir ama bu ikisi de aynı tarafta değilse, rekabet varsa, medyan seçmene daha da yaklaşılabilecektir.¹⁹⁰ Zaten veto oyununda avantajlı konumda olan gündem belirleyici halk oyu seçeneği işe dahil olduğunda oyunun mecliste mi yoksa doğrudan halkça mı çözüleceğine karar verebilecektir.¹⁹¹ Bu da dayatma kapasitesini artırmaktadır.

Anayasa mahkemeleri yasaları iptal edebildikleri için veto oyuncuları sayılmalıdırlar.¹⁹² Çoğu zaman atamalar siyasetin etkisinde gerçekleştiği için hakimlerin

¹⁸⁷ Tsebelis, *Veto Players*, 39.

¹⁸⁸ A.g.e., 122.

¹⁸⁹ A.g.e., 122.

¹⁹⁰ A.g.e., 134-135.

¹⁹¹ A.g.e., 130.

¹⁹² A.g.e., 227.

zaten mevcut olan bir veto oyuncusunun konumunda oldukları bu sebeple ayrıca bir oyuncu olarak değerlendirilmeyecekleri (*absorption rule*) iddia edilebilir.¹⁹³ Gerçekten de 1982 Anayasası Anayasa Mahkemesinin Kuruluşuna dair 146.maddesine göre daha önce şartları anlatıldığı üzere üç üyesi TBMM, on iki üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanan 15 üyeden oluşmaktadır. Hakimlerin çeşitli tartışmalı konulardaki görüşleri bilinmiyor olabilir ya da meseleler yeni ortaya çıktığı için partileri kesen farklı görüşleri söz konusu olabileceği ya da kararlarının sadece prosedüre uygunluk amacı taşıdığı durumlar da olabilir.¹⁹⁴ Bu sebeple ileride Anayasa mahkemesinin sadece iptal ettiği karara odaklanılacaktır.

Günümüzde kurumsal veto oyuncusu olan meclis kolektif bir veto oyuncusu olduğu için ve dahi anayasa değişikliği örneğinde nitelikli çoğunluk gerektiği için meclis üyelerinin sayıları önem arz etmektedir. Kurumsal veto oyuncusu da partizan oyunculardan oluşmaktadır. Mecliste AK Parti, CHP, DEM Parti, MHP, İYİ Parti, Yeniyol, olmak üzere 5 parti grubu bulunmakta 17 parti temsil edilmektedir.¹⁹⁵ Her ne kadar anayasa değişiklikleri için gizli oylama şart olsa da aynı siyasi parti etrafında toparlanan vekillerin görüşlerinin yakınsayacağı ve aynı zamanda partilerine ve seçmenlerine karşı da sorumlu olduklarını da göz önünde bulundurarak bunların aynı yönde oy kullanacağını varsaymak büyük bir yanılgıya sebep olmayacaktır. Nitekim ileriki bölümlerde siyasi partilerin meclisteki sandalye sayıları ile değişiklik tekliflerinin desteklerinin çok yakın olduğu görülecektir.

Mayıs 2025 itibariyle mecliste temsil edilen partilerden sadece AKP 273 üyesiyle 200 üyenin başlatabildiği statüko yani mevcut politikanın değişikliğini (anayasa değişikliği sürecini) ilgili kanun teklifini vererek başlatabilmektedir. Ayrıca

¹⁹³ A.g.e., 227.

¹⁹⁴ A.g.e., 227-28.

¹⁹⁵ 28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı, <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi> Son erişim: 30.05.2025

her ne kadar Anayasa değişikliği teklifini için 200 üye yeterliyse de AKP'nin (ya da AKP'li vekillerin) desteği olmaksızın sonraki aşamalara geçmek mümkün olmayacaktır. Bu da AKP'nin gündem belirleyicilik gücünü göstermektedir. Cumhur İttifakı'nın birlikte hareket etmesi durumunda 273 sayısına; 47 MHP, 4 HDA-PAR, 4 YRP ve 1 DSP vekili de eklenecek ve 329 milletvekiline ulaşılacaktır ki bu meclisin salt çoğunluğu anlamına gelse de diğer aşamalar için gerekecek 360/600 yani 3/5 çoğunluğa ya da 400/600 yani 2/3 oranına ulaşmak için yetersiz bir sayıdır. Bu durumda “gündem belirleyici” konumundaki AK Parti ya da Cumhur İttifakı eksik kalan 32 milletvekili ya da referandumsuz bir şekilde değişikliği yapabilmek için gereken 72 milletvekili için diğer partiler ile görüşmek, onların desteğini almak durumunda kalacaktır. Bu haliyle (329) yeter sayısını sağlayabilmesine rağmen bunu reddeden ya da pozisyon almayan tüm partiler veto oyuncusudur denebilir.

Süper oğunluk için gerekli sayıyı sağlayabilecek CHP 134 vekile sahiptir. Bunun dışında doğrudan 2/3 orana ulaşılmasını sağlayabilecek bir blok oy söz konusu değildir. Değişikliğe nitelikli 3/5 çoğunlukla halkoyu yolunu aabilecek tek blok oy 56 vekil sahibi DEM Parti'dir. Seçim ittifakına girdiği Türkiye İşçi Partisi (TİP) 3 ve kendi listelerinden meclise taşıdığı Emek Partisi (EMEP) ve Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) 2'şer vekile sahiptir. “winset”in yani kazanım kümesinin klmemesi için diğer üç partinin karşı ya da farklı oyları olması durumunda süreç dışına itilmeleri mümkündür ya da zaten aynı doğrultuda talepleri olacağı için varlıkları fark yaratmayacaktır. CHP ve DEM Parti ile kurulacak ilişkilerin dışındaki yollarda partiler tek başına yetersiz olmakta zira kimse tek başına 360'ın yakalanmasına yaramamaktadır. Mesela İYİ Parti istifalar sonrasında 29 yeyle temsil edilmektedir. Saadet, Gelecek ve DEVA partilerinin, partilerinde sırasıyla 1, 2 ve 1 üye bırakarak meclis grubu kurmak için oluşturdukları Yeniyol Partisi 27 üyeye yani bu blok toplamda 31 üyeye sahiptir. Yeniyol Partisi nin oluşturduğu blok, İyi Parti ve Cumhur

İttifakı'nın firesiz katılımı da 2/3 çoğunluğu mümkün kılmaktadır. Firesiz katılımı gerektiren bu tabloda parti disiplininin yüksek önem arz ettiği ortaya çıkar. Kaldı ki anayasa değişikliklerinde gizli oy kullanılması şartı da göz önünde bulundurulursa ihtimalin daha da düşük olduğu görülebilir.

Kolektif veto oyuncularının nitelikli çoğunluk ile karar almasını gerektiren Anayasa bir anayasa değişikliği varsayalım. AKP tek başına 273 milletvekili sahibi olmakla hiçbir değişiklik sürecinden dışlanamayacaktır zira onsuz kabul yeter sayıları sağlanamamaktadır. Bu sebeple farazi durumda AKP gündem belirleyici olarak konumlandırılacaktır. Bu değişiklik içerisinde AKP, a,b,c, d ve e politikalarını istiyor olsun. Cumhuriyet ittifakı ortaklarından MHP ve BBP a ve b değişikliklerini, HÜDA-PAR ve YRP c değişikliğini önemsiyor, DSP ise özel bir tercih gütmüyor olsun. Bu durum tek başına anayasayı değiştiremeyecek olan AKP'nin kümesi içinde yer alacaklardır. Burada senaryo ikiye ayrılabilir. İlk senaryo için sol ile büyük uzlaşma kurma ihtimali, ikinci senaryoda da sağ partiler arasında bir sağ uzlaşısı söz konusu olsun;

İlk senaryo için CHP ise a değişikliği dışında hiçbir değişikliği vaat etmemiş, ancak kendi istediği bir başka f değişikliğinde uzlaşılması durumunda b ve d değişikliklerini kabul edebileceğini belirtmiş olsun. Bu durumda statükonun değişmesi için Cumhuriyet ittifakının c ve e değişikliğinden vazgeçmesi ve f değişikliğini benimsemesi gerekecektir. İlk senaryonun diğer bir izleği Anayasa değişikliğinin 2/3 değil de 3/5 çoğunlukla yapılmasını sağlayacak DEM Parti (ve dahi EMEP ve DBP) ile kurulacak sağ ve sol uzlaşının da tüm 3/5 uzlaşmalar gibi medyan seçmenin tercihinin yakınsaması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır ki bu da kazanım kümesini daraltacaktır. Bu yakınsama yoksa da değişiklik halkoylamasında reddedilecektir.

İkinci senaryo için Cumhuriyet İttifakı diğer sağ partilerden a değişikliğine karşı olan Yeni Yol ve d değişikliğine karşı olan İyi Parti vekillerini ikna edip 3/5 ya da 2/3 nitelikli çoğunluğu sağlamaya çalışabilir. Bu partilerin ittifakını sağlayabilmek için

daha az değişiklik gerekecektir bu da kazanım dairesinin küçülmesi (b, c ve e değişikliklerine indirgenmesi) anlamına gelecektir. Ayrıca firesiz katılımı ancak sağlayabildikleri belirtildiğine göre bunun da sağlanabilmesinin zorluğu ortadadır. Teoride de belirtildiği gibi çoğunlukla alınan kolektif oyuncu kararlarının müphemliği artmaktadır. Bu durumda daha önceden de sağ partilerin başvurduğu referanduma götürme yoluna gidilebilir. Meclis üye tam sayısının 3/5 ve 2/3 arasında oran bir yakalanırsa daha önceki tecrübelerle bakılırsa onaylanma yani statükonun değişmesi ihtimali artacaktır.

Anayasa değişikliği için partilerin hangi değişikliği istediği veya reddettiğine dair henüz veriler çok kısıtlı olduğu için bu şekilde varsayımsal, soyut politikalar üzerinden hareket edildi. İlerideki bölümlerde de 20 değişiklik girişimiyle bu süreç olağan örneklerin yanı sıra gündem belirleyicinin en çok üyeye sahip olmadığı, halkoyuna başvuru, gündem belirleyicinin halkoyunda kaybettiği, yargının veto oyuncusu olarak veto yetkisi kullandığı emsaller vurgulanarak somutlaştırıldı.

2) Türkiye’de Veto Oyuncuları

Türkiye’de veto oyuncularının kimler olduğunu eldeki verilerle belirleyebiliriz. Öncelikle kurumsal veto oyuncularıyla başlayalım. 1982 Anayasası’na göre yasama yetkisi meclise aittir (m.7). Bu kurumsal aktör ise milletvekillerinden oluşmakta ve bu vekiller de hemen her zaman bir siyasi partiyle meclise gelmektedir. İncelenen dönemdeki bağımsız milletvekili sayılarına bakıldığında bu durumun istisnaları var gibi görünse de istisnalar da yakından incelendiğinde bu bağımsız vekilliklerin de baraj sebebiyle meclise giremeyecek partilerin stratejik kararlarıyla belirlenen bölgelerden bağımsız aday gösterilmelerinin sonucu olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple meclis vekillerden, daha da doğrusu onların bağılı oldukları partilerden oluşmaktadır denilebilir. Partizan veto oyuncularını işte bu siyasi partilerdir. Burada gündem belirleyici genellikle en çok üyeye sahip partidir.

Daha önce tarif edildiği üzere Cumhurbaşkanı meclis üye sayısının 2/3'ünden daha az 3/5 ve üzerinde kabul oyu alan değişikliklik tekliflerini halkoyuna sunar ya da bir kez daha görüşülmek üzere meclise gönderir. Burada 2/3 onayı sağlanamazsa mecburi halkoylaması yoluna gidilir. 2/3 onayı sağlanırsa da değişiklikliği doğrudan resmi gazetede yayımlamak yerine tamamını ya da bir kısmını ihtiyari halkoylamasına sunabilir. Burada görüldüğü üzere cumhurbaşkanı geciktirici veto yetkisine sahiptir ve bu da onu veto oyuncusu olmaktan alıkoyar ancak bu yolla bir başka veto oyuncusu olarak medyan seçmeni devreye sokabilir. Bu sayede bir diğer veto oyuncusundan bahsedildi. Gerçekten de referandumlar sayesinde oyuna dahil olan “medyan seçmen” de bir diğer veto oyuncusudur. Ayrıca Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası'nın mevcut haliyle cumhurbaşkanı ya da meclis üye tam sayısının beşte biri tarafından on gün içinde istenilmesi durumunda şekil denetimi yapabilir. Bu da mahkemeyi de bir veto oyuncusu kılar. Kendisi bir veto oyuncusu olmayan Cumhurbaşkanı bu son iki veto oyuncusunun ortaya çıkışında önemli bir figürdür.

Levent Gönenç'in kuramı Türkiye'ye adapte ettiği halinde dikkat çektiği üzere Cumhurbaşkanı tamamen oyun dışı değildir, Anayasa Mahkemesi'ni devreye sokabilir.¹⁹⁶ Ayrıca askerin Türk siyasetinde oynadığı role vurgu yaparak (veto oyuncular kuramının ötesine geçip) *de jure* olmamakla birlikte *de facto* veto oyuncusu olarak politika değişikliklerini yönlendirebildiğini belirtir.¹⁹⁷ 1960 sonrasında kurulan Milli Güvenlik Konseyi askerin siyaset üzerindeki vesayetinin kurumsallaşmış hali, “paşaların gölge bakanlar kurulu” olmuştur.¹⁹⁸

Hakyemez'in satırlarında benzer bir duruma işaret edilmektedir; ona göre 1961 Anayasası döneminin hükümet sistemi “cumhurbaşkanı seçimi, hükümetin kurulması ve güvenoyu almasıyla” ilgili sorunlar taşırken 1982 Anayasası döneminde bu sistem

¹⁹⁶ Gönenç, “Presidential Elements in Government”, 501.

¹⁹⁷ A.g.e., 500.

¹⁹⁸ A.g.e., 500.

krizleri hayli azaldı.¹⁹⁹ İstisnaların ilki 28 Şubat ile Refah-Yol'un düşürülmesiyle başlayıp Yılmaz-Ecevit (Anasol-D) döneminin bitişinde 1997-99 yıllarındadır.²⁰⁰ İkincisi ise 2007'de Cumhurbaşkanı seçimine ilişkindir ve her iki krizin de kaynağı hükümet sistemi değil ona müdahale eden organlardır.²⁰¹ Hatırlanacağı üzere 28 Şubat'ta askerın MGK kararları, 2007'de AYM'nin kararı krizlere kaynaklık etmektedir.

İncelenen dönem halkoylamasıyla medyan seçmenin veto oyuncusu olarak ortaya çıktığı, Anayasa Mahkemesi'nin oyuna dahil olabildiği, cumhurbaşkanının veto oyuncusu olduğu, gündem belirleyicinin farklı konum ve güçlerde olduğu farklı örneklerle doludur.

3) Partizan Veto Oyuncularının Ağırlıkları: 1982 Anayasası Döneminde Parti Grupları

Partizan veto oyuncularını olarak işaret edilen siyasi partilerin incelenen dönemdeki ağırlıklarını tespit etmek için meclis gruplarını incelemek faydalı olacaktır. Bunun için her değişiklik sırasında grupların ağırlığını tespit etmeye çalışmak incelemenin odak noktasından uzaklaşma anlamına gelebilir. Bu sebeple de bu bölümde genel seçimler sonrasında kesinleşen, YSK tarafından ilan edilen sonuçları baz alarak partilerin kaç üye ile mecliste temsil edildikleri belirlenmektedir.

Partilerin sınıflandırmasında Mete Kaan Kaynar'ın derlediği Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri 1923-2006 çalışmasına başvurulacaktır.²⁰² Bu çalışmaya göre bu tezde incelenen dönemin yasama organında temsil edilen partilerin görüşleri sırasıyla zikredilecek olursa:

¹⁹⁹ Hakyemez, "Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler", 275.

²⁰⁰ Hakyemez, "Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler", 275.

²⁰¹ A.g.e., 275.

²⁰² Mete Kaan Kaynar, *Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri 1923-2006*, 1. bs (İmge Kitabevi, 2007).

Milliyetçi Demokrasi Partisi 16.05.1983'te kuruldu ve çalışmada milliyetçi, darbe yanlısı olarak sınıflandırılmıştır.²⁰³ CHP cumhuriyetçi, merkez sol olarak tanımlanmaktadır.²⁰⁴ 1983'te mecliste olan bir diğer parti olan Halkçı Parti 03.11.1985'te Sosyal Demokrasi Partisi ile birleşerek son buldu ve merkez sol olarak tasnif edilmektedir.²⁰⁵ Anavatan Partisi merkez sağ olarak nitelendirilmektedir.²⁰⁶ Sosyal Demokrasi Partisi 03.11.1985'te Halkçı Parti ile birleşmiş aynı gün Halkçı Parti, Erdal İnönü'nün genel başkanı olduğu Sosyal Demokrasi Partisi'ne katılarak Sosyal Demokrat Halkçı Parti adını aldı ve bu parti 18.02.1995'te kendini feshederek CHP ile birleşti.²⁰⁷ Parti merkez sol olarak nitelendirilmektedir.²⁰⁸

Doğru Yol Partisi merkez sağ olarak nitelendirilmektedir.²⁰⁹ Milliyetçi Hareket Partisi milliyetçi olarak nitelendirilmiştir.²¹⁰ Refah Partisi Siyasal İslamcı olarak nitelendirilmiştir ve 16.01.1998'de AYM kararı ile feshedilmiştir.²¹¹ Demokratik Sol Parti merkez sol ve demokratik sol olarak nitelendirilmiştir. Fazilet Partisi, siyasal islamcı gelenekte yer alır, 18.12.1997'de kuruldu ve 22.06.2001'de AYM kararıyla kapatıldı.²¹² Adalet ve Kalkınma Partisi (2002) siyasal İslamcı ve muhafazakar demokrat olarak sınıflandırılmıştır.²¹³

Kürt hareketi partileri; Halkın Emek Partisi (HEP)²¹⁴, Halkın Demokrasi Partisi (HADEP), Özgürlük ve Demokrasi Partisi (ÖZDEP), Özgürlük ve Eşitlik Partisi

²⁰³ Kaynar, *Cumhuriyet Dönemi Siyasal Partileri 1923-2006*, 174.

²⁰⁴ Kaynar, *Cumhuriyet Dönemi Siyasal Partileri 1923-2006*, 45.

²⁰⁵ A.g.e., 181.

²⁰⁶ A.g.e., 175.

²⁰⁷ A.g.e., 183.

²⁰⁸ A.g.e., 182.

²⁰⁹ A.g.e., 186.

²¹⁰ A.g.e., 196.

²¹¹ A.g.e., 204.

²¹² A.g.e., 317.

²¹³ A.g.e., 335.

²¹⁴ A.g.e., 236.

(ÖZEP),²¹⁵ Demokratik Toplum Partisi (DTP)²¹⁶ vb. aynı gelenekte bir diğ erinin kapanması ihtimaliyle ya da kapanmasıyla aç ılan partilerdir ve milliyetçi sol olarak sınıflandırılmış tır. Bu sebeple Kaynar'ın çalışması döneminde henüz ortaya çı kmamış partiler olan Barış ve Demokrasi Partisi (BDP), Halkların Demokratik Partisi (HDP), Yeş iller ve Sol Gelecek (YSP ya da YEŞ İLSOL), ve Halkların Eş itlik ve Demokrasi Partisi (DEM Parti) sol ve milliyetçi sınıfına koyulacaktır.

Alıntılanan çalışmanın kapsamadığı dönemlerin yeni partilerinden İyi Parti MHP iç i muhalefet hareketi olarak partiden kopmuş milliyetçi bir partidir bu sebeple milliyetçi ve sağ olarak sınıflandırıldı.²¹⁷

Tablo 2: Seçim Sonuçlarına Göre Siyasi Partilerin Elde Ettikleri Milletvekili Sayıları²¹⁸

Seçim	PARTİ						
1983	ANAP:211	HP:117	MDP:71				
1987	ANAP:292	SHP:99	DYP:59				
1991	DYP:178	ANAP:115	SHP:84	RP:62	DSP:7		
1995	RP:158	DYP:135	ANP:132	DSP:76	CHP:49		
1999	DSP:136	MHP:129	FP:111	ANAP:86	DYP:85	BĞZ:3	
2002	AKP:363	CHP:112	BĞZ:9				
2007	AKP:327	CHP:112	MHP:70	BĞZ:26			
2011	AKP:327	CHP:134	MHP:53	BĞZ:35			
2015	AKP: 258	CHP:132	MHP:90	HDP:80			
2015	AKP:317	CHP:134	HDP:59	MHP:40			
2018	AKP:285	MHP:49	CHP:146	İYİP:43	HDP:67		
2023	AKP:268	MHP:50	YRP:5	CHP:43	İYİP:43	YSP:61	TİP:4

4) Partiler ve Liderler

Veto oyuncular ı kuramıyla partizan kolektif oyuncular olduğu belirtilen siyasi partiler de liderler ve merkez organların aldıkları kararlarla hareket eden yapılardır. Bu bağ lamda partiler de kendi içlerinde çoğunluklarla karar alan kolektif oyuncular olabilir

²¹⁵ A.g.e., 247.

²¹⁶ A.g.e., 365.

²¹⁷ “İYİ Parti hakkında bilinmesi gerekenler”, BBC,

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-41750673> Son erişim: 01.05.2025

²¹⁸ Tabloda 2011'e kadar olan sonuçlar için TÜİK Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011 Kitapçığı'ndan ve 2011 sonrası için <https://acikveri.ysk.gov.tr/anasayfa> adresinden faydalanıldı.

ya da liderliğı oluşturan merkez kuruldaki bireysel partizan oyuncuların varlığından söz edilebilir. Partilerin karar alma mekanizmaları ayrı bir çalışma olabilecek genişlikte olup buradaki odağı kaydırmamak için dışarıda bırakıldı. Bununla beraber veto oyununun karar almaya dair farklı seviyelerde tekrar kurulabileceğı not edilebilir.

Partilerin organları ve seçimlerdeki adayları çoğunlukla merkez organlar tarafından belirlenmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye’de siyasi partiler çoğu zaman liderleriyle anılmakta ve onlar (ve liderlik kümesine dahil edilebilecek kurul veya kişiler) etrafında şekillenmektedir. Ayrıca parti içi uyumun ve parti disiplininin bir göstergesi de anayasa değişiklikleri yakından incelendiğinde görülecek olan siyasi partinin meclisteki sandalye sayısı ve kanun tekliflerinin kabul oyları arasındaki yakınlıktır. Gerçekten de bu uyumlu oy verme hali liderin ve/veya merkez yürütme kurulu ya da partinin önde gelenlerinin etkisinin yüksek olduğunu göstermektedir. Özbudun da liderlik ve yüksek disiplinin, bilhassa tek parti iktidarlarında, anayasal olarak en güçlü organ kılınmış meclisin önemini ikinci plana düşürdüğüne dikkat çekmektedir.²¹⁹

Erdal İnönü, Bülent Ecevit, Deniz Baykal, Devlet Bahçeli, Erdal İnönü Necmettin Erbakan, Recep Tayyip Erdoğan, Süleyman Demirel ve Turgut Özal incelemeye konu olan 1982-2025 döneminin etkili liderleridir. Ayrıca Özal cumhurbaşkanı olduğunda Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz; Demirel cumhurbaşkanı olduğunda Tansu Çiller; Erdoğan meclise giremediğinde Abdullah Gül veya cumhurbaşkanı olduğunda Ahmet Davutoğlu da bu liderlerin peşi sıra zikredilebilirler. Bu vesileyle kısaca liderler ve partilerin incelenen dönemdeki durumlarından bahsedilebilir.

Turgut Özal, Demirel’in serbest piyasa ekonomisinin kurumsallaşmasıyla bilinen 24 Ocak 1980 kararlarını hazırlayan müsteşarıydı. Darbe sonrasında yapılan

²¹⁹ Özbudun, *The Constitutional System of Turkey*, 72.

seçimlere girmesine izin verilen u partiden birinin genel bařkanı olan zal burada %45,1 oy ile 400 milletvekilinin 211'ini kazanarak iktidar oldu. 1987 seçimlerinde %36,3 oy oranına dūřmesine raėmen mecliste gūlenerek 450 sandalyeden 292'sini kazandı. 1989 yılında Cumhurbaşkanı oldu ve ondan boşalan koltuėa önce Yıldırım Akbulut, ki siyasi olarak önemsiz olmakla nitelendirildi, ardından 1991 yılında Mesut Yılmaz geldi.²²⁰ Akbulut döneminde zal partinin de facto lideri olarak “partizan cumhurbaşkanlığı” yūřtūttū ancak Yılmaz seçilip zal'ın tarafsız cumhurbaşkanlığı yapıp gūnlūk meselelere girmemesi gerektiėini dūřūnūyordu haliyle atıřıyorlardı.²²¹ zal dönemi iktisadi ve siyasi liberalleřme ile anılmaktaydı.²²²

Merkez saėın bir diėer önemli aktrū Demirel ve DYP'dir. 1983 seçimlerine giremeyen DYP'li kadrolar ve yasaklı Demirel'in siyasete dönmesiyle 1987'deki seçimlerde 59 sandalye kazanarak meclise girdi. 1988 referandumunda zal ve ANAP'ın desteklediėi erken yerel seçim kararı kaybetti.

1991'de ANAP'ın başına geçen Mesut Yılmaz ve diğer partilerin uzlaşısıyla erken seçime gidildi. Demirel ve İnnū kampanyalarını zal karşıtlığı üzerine inřa ediyordu. DYP 178 milletvekiliyle birinci parti oldu. Ekim 1991 genel seçimlerinden sonra zal karşıtlığında birleşen Demirel DYP'si ve SHP hūkūmeti kurulmuştu.²²³

Erdal İnnū ise 1987 referandumunda siyasi yasakların kalkması meselesini gūndeminden dūřūrmeyip mmkūn kılmasıyla, 1991'de merkez saė ile kurduėu ittifak ve bazı Kūrt hareketi temsilcilerini meclise tařımasıyla etkili figūrlardan biri oldu. DYP ve SHP protokolū ve hūkūmet programı “demokratikleřme” hedefini ilan ediyordu ve Mustafa Erdoğan'ın dikkat çektiėi üzere Kūrt sorunu da buna dahildi ancak ona göre bu

²²⁰ Erik J. Zūrcher, *Turkey: A Modern History*, 4. bs (I.B. Taurus, 2017), 292.

²²¹ Gönenç, “Presidential Elements in Government”, 507-8.

²²² Zūrcher, *Turkey: A Modern History*, 288-89.

²²³ Mustafa Erdoğan, *Tūrkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, 4. bs (Liberte Yayınları, 2003), 239.

dönemde demokratikleşme yönündeki adımlar bir hayli yetersizdi.²²⁴ Gerçektende anayasada sadece 1993 yılında özel radyo ve televizyonların değiştirilebilmesine imkan veren değişiklik yapılmıştır. 1993'te başlayan kimi anayasa değişikliği girişim ve tartışmaları ise 1995 yılını beklemek zorunda kalacaktı. 1995 yılı değişiklikleriyse siyasi haklar alanını genişletiyordu. Partiler başlangıç metninde darbenin izlerini silmek üzere değişiklik yapmakta uzlaştı ve sivil toplum örgütlerine de siyaset alanı açılmıştır.

1993'te Özal'ın ölümüyle cumhurbaşkanlığına Demirel seçildi ve onun yerine partisinin başına Tansu Çiller geldi. Özal gibi birinci partinin lideri olduğu sırada cumhurbaşkanlığına seçildi ancak Gönenç'in sınıflandırmasına göre halefi Çiller ile çatışmaları büyütmeyen, İslamcı partilere karşı rejim savunuculuğu yapan bir "muhafız" cumhurbaşkanıydı.²²⁵ 1993 yılında İnönü'ye meydan okuyan Deniz Baykal ise başarısız olunca CHP'yi kurup yeni bir sol parti ile yükselecekti.²²⁶

ANAP 1995'te 132 milletvekili çıkararak üçüncü parti haline geldi. DYP ise 135 vekil ile ikinci partiydi. 1999'da ANAP 86, DYP 85 vekil çıkaracak sonraki seçimlerdeyse barajı geçemeyeceklerdi. 1997 yılında kurucu genel başkanının ölmesi sonrasında genel başkan olan ve seçimlerde o güne kadar aldığı en çok oy ve vekili kazanan Devlet Bahçeli MHP'si ve 136 milletvekili ile birinci parti olan Bülent Ecevit DSP'si ile ANAP'ın koalisyonu 2002 yılına kadar yaşadı.

1991'den başlayarak Erbakan ve İslamcılık giderek güçlenecek ve hükümet ortaklıkları kuracak, bu dönemde laiklik tartışmaları şiddetlenecekti. 2002'de bu gelenekten gelen AKP, Erbakan'ın yenilikçi öğrencileri ve birçok diğer partiden katılımı ile kuruldu. İlk sonuçlara göre AKP 363, Deniz Baykal'ın lideri olduğu CHP ise 112 milletvekili çıkarmıştı. Ancak AKP lideri Erdoğan'ın 2002'de siyasi tutukluluğu sebebiyle yerine Gül parti liderliğini ve başbakanlığı yürüttü. 2003 sonrasındaysa

²²⁴ Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, 239-40.

²²⁵ Gönenç, "Presidential Elements in Government", 510-12.

²²⁶ Zürcher, *Turkey: A Modern History*, 298.

Erdoğan tarafından yönetilmeye devam etti. Bunun bir diğer istisnasıysa Erdoğan'ın cumhurbaşkanı olmasından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilene kadar Ahmet Davutoğlu'nun bu görevleri yürütmesidir. 2007 seçimleriyle birlikte AKP gücünü konsolide etmeyi başarmış, üç kurucu liderden Erdoğan başbakan, Gül cumhurbaşkanı, Arınç meclis başkanı olmuştu.²²⁷

2010 yılına kadar Deniz Baykal'ın, ardından Kemal Kılıçdaroğlu'nun genel başkanı olduğu CHP incelenen dönemde laiklik ve irtica karşıtlığı ve bilhassa Baykal döneminde ulusalcılık ile öne çıkıyordu. 2007'de 367 krizinin çıkışına ortak oluyor, 2008'de türban ve laiklik tartışmaları eşliğinde anayasa değişikliğini AYM'ye taşıyıp iptal ettiriyordu.

2014'te Erdoğan'ın karşısına CHP ve MHP Ekmeleddin İhsanoğlu ortak adayıyla çıktı ancak Erdoğan' tarafından "ithal" ve "monşer" diye anılan ve İslami geçmişiyse de CHP tabanını ikna edemeyen aday Erdoğan karşısında yenildi.²²⁸

5) Türk Sağının Başkanlık Arayışı

Liderlerden Özal, Demirel, Erbakan ve Erdoğan'ın ortaklaştığı güçlü yürütme ya da (bir tür) başkanlık sistemi arayışı daha yakından incelenebilir zira uzun yıllar süren bu arayış ve bu talepte bulunan liderlerin seçilmeye devam etmesi bunun seçimde de bir karşılığı olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu da siyasi parti ve liderlerin seçmenlerin taleplerini birleştirme ve temsil etmelerini gösterecektir. Süreç nihayetinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle sonuçlanmıştır.

Başkanlık tartışması ise görece eski bir tartışmaydı. AKP'nin öncül partileri Erbakan tarafından 1970'te kurulan MNP ile başlayan partiler silsilesidir ve bu gelenek

²²⁷ Zürcher, *Turkey: A Modern History*, 347.

²²⁸ A.g.e., 358-59.

henüz 1972’de halk tarafından seçilen yürütmenin olduğu başkanlık sistemi önermiştir.²²⁹

Darbe öncesinde de başkanlık sisteminin Türkiye için uygun olduğunu savunan Demirel DYP genel başkanlığı sırasında Özal’ın başkanlık sistemi tartışmalarına ABD dışında başarılı olunmaması, Latin Amerika’da darbeler görülmesi gibi sebeplerle karşı çıkarken halkın seçeceği cumhurbaşkanının da tarafsız olacağını söylüyordu.²³⁰ Ayrıca Demirel “Çankaya Sorunu” teşhis ediyor ve sorunun çözülmesi için iki farklı değişiklik öneriyordu.²³¹ Birincisinde "*iki türlü seçimle, yedi yıllığına ve varsa partisi ile ilişkisi kesilmek koşulu ile Cumhurbaşkanının genel oyla seçimi*"; ikinci değişiklik ise "*genel oyla seçimi*" öngörülüyordu.²³²

Özal devlet başkanlığı sırasında talepleriyle örtüşür şekilde genel başkan gibi davranırken ve bu parti içi ve dışı eleştirilirken Demirel’in daha tarafsız kalmaya çalıştığı ve partisine daha az müdahale ettiği ve muhalefetle daha iyi iletişim kurduğu iddia edilmektedir.²³³

Nitekim Demirel hem cumhurbaşkanıyken (2000’de meclisten geçemeyen 5+5 formülü gibi) hem de görevi bittikten sonra 2000’li yıllarda istikrar ve çağın ihtiyaçlarına cevap vermek iddiasıyla başkanlık önerilerine devam etmiştir. Başkanlık konusundaki ısrara yönelik Sevinç’in Serap Yazıcı’dan aktardığı açıklama Özal, Demirel ve Erdoğan’ın kişilik özellikleri ve halktaki karşılıklarına olan yüksek güvendir.²³⁴

²²⁹ Murat Sevinç, *Türkiye’nin Anayasa İmtihani: Cumhurbaşkanlığı - Başkanlık Tartışması*, 1. bs (İletişim Yayınları, 2017), 128.

²³⁰ Zeyneb Çağlıyan-İçener, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları”, *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, sy 75 (2015): 321-22.

²³¹ Sevinç, *Türkiye’nin Anayasa İmtihani*, 130-31.

²³² A.g.e., 131.

²³³ Çağlıyan-İçener, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi”, 333-35.

²³⁴ Sevinç, *Türkiye’nin Anayasa İmtihani*, 141.

Erdoğan ve AKP cephesi de benzer şekilde güçlü yürütme talep ediyor, koalisyonlar dönemini kriz ve istikrarsızlıkla anıyordu. 2007’de tartışmalar tekrar alevlenmiş ve 367 krizi sonrası AKP’nin cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi başkanlık yolunda ciddi bir adım atılmasını sağlamıştır. AKP hızlı karar alma, etkin yönetim ve koalisyon istikrarsızlıklarına karşı ve darbeleri önleyecek, Türkiye’ye uygunlaştırılmış bir başkanlık sistemi gerektiğini savunuyordu.²³⁵

2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan CHP ve MHP’nin çatı adayı Ekmeleddin İhsanoğlu ve HDP adayı Selahattin Demirtaş ile girdiği yarış kazanıp cumhurbaşkanı oldu. 2017’deki partili cumhurbaşkanına imkan veren değişikliğe kadar partisini Davutoğlu başkanlığında yönetmeye devam etti. 2014’te CHP ile çatı aday belirleyen Devlet Bahçeli ve MHP ise 2017’de Erdoğan’ı destekleyecekti.

2017 anayasa değişikliklerinde bir tür yarı başkanlık sistemine geçişte (aslında 2007 değişikliğinin sebep olduğu) yürütmenin çifte meşruiyetin ve çok başlılığın kaynaklık ettiği krizin çözülmesi iddiası ve cumhurbaşkanı ile başbakan arasında (aynı gelenekten gelseler dahi) görülebilen çatışmaların sonlanması iddiası vardı.²³⁶

6) Anayasa Değişikliklerin (1987-2017) Veto Oyuncuları Analizi

İlki 1987 sonuncusu 2017 yılında yapılan 19 anayasa değişikliği ve meclisteki oyunu atlabilen ancak halkoylamasında reddedilen bir girişim burada “Büyük Uzlaşılar” ve “Çatışmalar” olmak üzere iki gruba ayrılacaktır. Büyük uzlaşılar sağ ve sol aktörlerin bir araya geldikleri farklı toplumsal kesimlerin bulunduğu uzlaşıları ifade etmektedir. Bunlarda iki bölü üç nitelikli çoğunluğu yakalanmıştır. Çatışmalar ise sağ aktörler arasında uzlaşma olsa da sol aktörlerin karşı çıktığı ve iki bölü üç oranı yerine üç bölü beş oranının yakalanabildiği değişikliklerdir. Dahası iki bölü üç oranı

²³⁵ Salih Bayram, *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar ve Tezler*, 58 (SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2016), 37-40.

²³⁶ Ayhan Koç, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Avrasya Dosyası* 12, sy 2 (2021): 2.

yakalanılabilse dahi sol aktörlerle paralel konumlanan diğer kurumsal oyuncuların müdahalesiyle bunlar çatışmalara dönmüş, iptal edilmiş ya da halka götürülmüştür.

6.1) Büyük Uzlaşılar

İlk olarak Anayasa değişikliklerinin çoğunluğunu oluşturan, meclis uzlaşısı diye adlandırılabilir örnekler incelenebilir. Bunlar anayasa değişikliklerinin kurumsal veto oyuncusu olan yasama organında partizan oyuncuların yani siyasi partilerin uzlaşısıyla mümkün olan 15 değişikliktir. Bunlar da 1993-2001 koalisyonlar dönemi, 2002-2007 tek parti dönemi ve 1987 halkoylaması bu ikinciye dahil edilerek iki grupta anlatılacaktır. 1983'ten günümüze seçim sonuçlarına göre partilerin vekil sayılarını gösterdiğimiz Tablo 2'den takip edilebileceği üzere 1990'larda meclis yapısı tek başına iktidar imkanı vermiyordu ve mecliste birçok parti temsil ediliyordu. İncelenen değişikliklerden 1993-2001 döneminde gerçekleştirilen altı adet değişiklik sağ ve sol siyasi partilerin uzlaşısıyla mecliste süper çoğunluğun sağlanmasıyla bu koalisyonlar döneminde mümkün oldu. 2002'de AKP'nin tek başına iktidarıyla başlayan ve süren tek parti iktidarı dönemindeyse 31 Ekim 2007 referandumuna kadar yapılan değişiklikler ilk grupla benzer özellikler taşımaktadır. Bunlara ek olarak sağ ve sol siyasi partiler arasında kurulan büyük uzlaşılar en son 2011 ve 2016 değişikliklerinde sağlandı.

a) Büyük Uzlaşılar: Koalisyonlar Dönemi

Burada ele alınan ilk değişiklik 1982 Anayasası'nda yapılan ikinci değişiklik (1988 yılındaki değişiklik referandumda kanunlaşamadığı için sayılmadı) 3913 sayılı kanunla Temmuz 1993'te 133. maddesinin değiştirilmesi oldu. İlk halinde radyo ve televizyonların sadece devlet tarafından kurulabileceği ifade edilirken değişiklikle özel radyo ve televizyonların kurulabilmesinin önü açıldı. Teklif Doğru Yol Partisi ve Sosyal

Demokrat Halkçı Parti öncülüğünde verildi ve DYP, SHP ve ANAP uzlaşısıyla teklifin tümüne yönelik oylamada 313 oyla kabul edildi.²³⁷

4121 sayılı kanunla yapılan 1995 yılı değişiklikleri 1982 Anayasası'nda yapılan ilk kapsamlı değişikliktir. Bu değişikliklerle darbe başlangıç metninden darbe izlerinin silinmesi yanı sıra askeri rejim tarafından daraltılan siyasi haklar alanı genişletildi, siyasi çoğulculuk ve katılımın önündeki birtakım engeller kaldırıldı. Bu doğrultuda sivil toplum kuruluşlarının önündeki siyaset yasağı kalkarken siyasi partilerle işbirliği ve ilişki kurabilmelerinin önü açıldı, siyasi partilerin kadın ve gençlik kolları gibi teşkilatlanmalarına engel kaldırıldı (anayasadan çıkarılsa da SPK'da yukarıda alıntılanan 1999 değişikliğine kadar durmaktaydı). Ayrıca seçme yaşı 18'e düşürülürken meclis üye tam sayısı 100 üye artırıldı. Süreç 1993'te meclisteki siyasi partilerin genel başkanlarının görüşmelerinde değişiklik önerilerini ortaya koyma kararı almalarıyla başladı.²³⁸

Yeni dönemdeyse değişiklik teklifi önce SHP (19 Şubat 1995 CHP'ye katıldığı noktadan itibaren CHP), DYP ve ANAP vekillerinin olduğu 301 kişinin imzasını taşıyan bir teklifti ve dönemde 150 vekille başlatılabilecek anayasa değişikliği teklifi süreci halihazırdaki imzalara bakıldığında süper çoğunluk olan 300/450 sayısını dahi sağlıyordu. İlk imza sayısı uzlaşının büyüklüğünü gösterecektir. Her ne kadar süper çoğunlukla teklif edilse dahi kanun teklifi ilk haliyle kabul edilmemiş, komisyonda kırılarak tekrar genel kurula gelmişti ve bazı maddeler genel kurulda reddedilmişti.²³⁹ Gülmez'in aktardığı üzere komisyon “*sendikal hakların kapsamını ve kişi yönünden uygulama alanını daraltan, hatta 1982 Anayasası'nda bulunmayan yasaklara da yer*

²³⁷ TBMM TD, Cilt 38, B.125, 8.7.1993, s. 206.

²³⁸ Mesut Gülmez, “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, *Amme İdaresi Dergisi* 32, sy 1 (1999): 3.

²³⁹ Gülmez, “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, 3-30. Mesut Gülmez'in çalışması değişiklikte geniş yer tutan sendikal haklara ilişkin incelenmesi olup bu tez çalışmasında sıradaki iki emsal aktarılmakla iktifa edilecektir.

veren (daha doğrusu vermek isteyip bunda başarılı olamadığı) değişiklikler yapmıştır.”

²⁴⁰ Genel Kurul aşamasını geçemeyen örnek ise memurların toplu sözleşmesine dair 128.maddedir. Gülmez’in aktardığı şekliyle “birinci görüşme sonunda yapılan oylamada Anayasa’nın aradığı çoğunluğa ulaşamadı ve 128.madde değiştirilemedi.”²⁴¹ Eroğul başlangıç metni ve maddelerde yapılan değişiklikleri “genellikle” demokratikleşme olarak görmüş, sadece 127. maddede milletvekili genel veya ara seçimleriyle aynı yıl gerçekleşecek yerel seçim tarihlerini birleştiren hükmü bir gerileme olarak nitelendirmiştir.²⁴²

1982 Anayasası’nda 18.06.1999 tarihli 4388 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliği DSP, MHP ve ANAP’tan oluşan üçlü koalisyon döneminde DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit, MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli ve ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz ve 342 Milletvekilini imzasıyla sunuldu. Değişiklik, Devlet Güvenlik Mahkemelerini (DGM) düzenleyen 143. maddede mahkemenin yapısına yönelik olup komisyon raporunda vurgulanan başlıklar DGM’lerin hep tartışma konusu olduğu, asker üyeler ve onların içinde bulunduğu hiyerarşi sebebiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin bağımsız ve tarafsız olamayacaklarını belirtmesi ve Türkiye’nin tarafı olduğu uluslararası anlaşmalara uymak için bu yapının sivilleştirilmesi gerektiği olmuştur. Teklif, Genel Kurul’a geldiğinde Fazilet Partisi ve Doğru Yol Partisi tarafından eleştirilse dahi FP²⁴³ ve DYP²⁴⁴ bu değişikliği uluslararası hukuka uyum, hukuk devleti, demokrasiye yönelik ilerleme olarak görüp desteklemiştir. Nitekim teklif üzerine gerçekleştirilen son oylamada partilerin uzlaşısıyla 423 kabul (ve 40 ret) oyuyla

²⁴⁰ A.g.e., 6.

²⁴¹ A.g.e., 27.

²⁴² Cem Eroğul, “Altıncı Anayasa Değişikliği”, *Mülkiye Dergisi* 25, sy 231 (2002): 273, 231.

²⁴³ TBMM, TD, C 1, B.15, 15.6.1999, 331

²⁴⁴ TBMM, TD, C 1, B.15, 15.6.1999, 358

anayasa değişikliği teklifi kanunlaşmıştır.²⁴⁵ Eroğul bu değişikliğin Abdullah Öcalan'ın yargılanmasıyla ilişkili olduğunu belirtmekte, Avrupa Konseyi'nin eleştirilerini önleyebilmek için askerin buradan çıkarıldığını ve yetersiz bir demokratikleşme adımı olduğunu not etmektedir.²⁴⁶

1999'daki ikinci anayasa değişikliği olan yine üçlü koalisyon döneminin 3 genel başkanı ve 282 milletvekilinin imzasıyla verilen 4446 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği teklifi özelleştirmeleri anayasallaştırmaya yönelik olup yabancı yatırımcılarla yaşanan uyuşmazlıklara milletlerarası tahkim yolunu açmaktadır. 4446 sayılı kanun teklifi son oylaması ilk oylamaya benzer şekilde tüm partilerin uzlaşısıyla 13.08.1999 tarihinde yapılan son oylamada 448 kabul (ve 45 ret) oyuyla kanunlaşmıştır.²⁴⁷ Eroğul'a göre bu değişiklik "küreselleşmenin sömürücü istemlerini doyurmak için" geręekleřtirilen, "ilk defa yabancıların çıkarları için" gidilen bir değişikliktir.²⁴⁸

4709 sayılı kanunla yapılan 3 Ekim 2001 tarihli anayasa değişikliği en kapsamlı değişikliklerden biridir. Süreç üçlü koalisyona mensup 291 üyenin imzasıyla başladı. Anayasa teklifinde 37 değişiklik öngörölmekteydi. Ancak bu değişiklikle başlangıç metni ve otuz iki maddede değişiklik yapıldı.²⁴⁹ Değişiklikler temel hak ve hürriyetlere yöneliktir.

Anayasanın 13. maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin genel sınırlama sebepleri bütünüyle kaldırıldı ve özel sebeplerle sınırlama rejimine geçildi. İdamın savaş, çok yakın savaş tehdidi ve terör suçlarıyla sınırlandırılması başta olmak üzere en çok on beş gün olan gözaltı süresinin dört güne düşürölmesinden, adil yargılanma

²⁴⁵ TBMM, TD, C 2, B.18, 18.6.1999, 171

²⁴⁶ Eroğul, "Altıncı Anayasa Değişikliği", 273.

²⁴⁷ TBMM, TD, C 10, B.49, 13.8.1999, s.18

²⁴⁸ Eroğul, "Altıncı Anayasa Değişikliği", 273.

²⁴⁹ 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişiklikler izelgesi Ek 1

hakkına, ifade hürriyetinde farklı dillerin kullanılmasını engelleyen yasağın kaldırılması, eşlerin eşitliği gibi birçok düzenleme yapılmıştır

Tez çalışmasının odağı gereği siyasi partileri ilgilendiren değişikliği özellikle anmak yerinde olacaktır. 4709 sayılı kanunla yapılan değişiklikle siyasi partilerin kapatılmasında gerekçelerden olan odak kavramının açıklanması, temelli kapatma yerine kısmen ya da tamamen devlet yardımından yoksun bırakılma seçeneklerinin anayasaya eklenmesi, AYM'nin kapatma kararını alabilmesi için 3/5 çoğunluk şartı getirilmesi bu kanunun yenilikleridir.

Kemal Gözler'e göre 2001'de yapılanlar tam bir “abesle iştigal örneği” olan değişikliklerdir.²⁵⁰ Kemal Gözler bu değişikliklerin bazıları gereksiz, lafzi, kimilerini teknik kusurlu, kimisini de zararlı olabilecek değişiklikler olarak görür.²⁵¹ Zararlı değişiklikler arasında saydığı genel sınırlama sebeplerininin²⁵² kaldırılmasıyla bazı anayasa tarafından kısıtlanmayan özgürlüklerin bazılarının tamamen²⁵³, bazılarının kısmen sınırsız hale geldiğini²⁵⁴, “isimsiz hürriyetlerin” de sınırsız kılındığını²⁵⁵ ifade

²⁵⁰ Kemal Gözler, “3 Ekim 20001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”, *Anayasa Yargısı* 19, sy 1 (2002): 326-354.

²⁵¹ Gözler bunları 8 grupta ifade etmektedir: “(1) 2001 değişikliklerinin bir kısmı kelime değişikliklerinden ibarettir. (2) Diğer bir kısmı ise hukukî sonuç doğurmayan değişikliklerdir. (3) 2001 değişikliklerinden önemli bir kısmı kanunla, hatta yönetmelikle yapılabilecek düzeyde değişikliklerdir. (4) 2001 değişikliklerinin bir kısmı gereksizdir. (5) 2001 değişikliklerinin bazılarının ise değiştirdikleri maddeden hiçbir farkları yoktur. (6) 2001 değişikliklerinin çoğunluğu, önemsiz, ufak tefek değişikliklerdir. (7) Kaldı ki, 2001 değişikliklerinin bir kısmında teknik kusurlar vardır. (8) Nihayet, 2001 değişiklikleri içinde fevkalade zararlı sonuçlar doğuracak olanları da vardır” Burada 3,4,5 ve 6 gereksiz başlığı altında; 1 ve 2 lafzi olarak; son ikisi kendi başlıklarıyla gruplandırıldı; Gözler, “3 Ekim 20001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”, 326-27.

²⁵² (1) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü; (2) millî egemenlik; (3) Cumhuriyetin korunması; (4) millî güvenlik; (5) kamu düzeni; (6) genel asayiş; (7) kamu yararı; (8) genel ahlâk; (9) genel sağlık olmak üzere dokuz adetti

²⁵³ Gözler buna dair herkes istediği mesleği icra edebilir ve istediği sözleşmeyi yapabilir, kolluk yetkisi kullanılamaz ve kamu hizmeti kurulamaz örneklerini verir; bkz.234.dipnot.

²⁵⁴ Gözler, karantina ilan edilemeyecektir, artık isteyen istediği yerde kurban kesebilecektir örneklerini verir; bkz.234.dipnot.

etmektedir.²⁵⁶ Hikmet Tülen ise değişikliklerin bir kısmının önemli bir değişiklik getirmediğini kabul etmekte ancak haklar alanındaki ilerlemeleri “ihtiyatlı bir iyimserlik” içinde ele alınabileceğini ifade eder.²⁵⁷

Her ne kadar üçlü koalisyon tarafından uzlaşarak meclise getirilse ve partiler arası uzlaşma komisyonundan geçse de anayasa değişikliği kanunundaki 83.maddeye dair yasama dokunulmazlıklarını düzenleyen (teklifte 28.madde; ki dokunulmazlıkla ilgili işlemlerin mecliste en geç üç ay içinde sonuçlandırmak, genel kurulda buna dair oylamanın gizli yapılması, vekillerin ceza davalarını Yargıtay’da görülmesi yeniliklerini içeriyordu) ve 90. Maddeye kanunlar ve milletlerarası anlaşmaların çatışmasında milletlerarası anlaşmaların tercih edileceğine dair fıkranın eklendiği (teklifte 32.madde) Genel Kurul aşamasında iki turda da yeterli kabul çoğunluğuna ulaşamadığı için kanunlaşmadı.²⁵⁸ Ayrıca 76.maddedeki “ideolojik ve anarşik eylemlere katılma” suçundan mahkumiyeti milletvekili seçilmeye engelleyen ibarenin “terör eylemlerine katılma” şeklinde değiştirildiği ibare ilk turda kabul yeter sayısı sağlasa da ikinci turda sağlayamadığı için kanunlaşmadı.²⁵⁹ 27. maddesiyle Anayasa’nın 86.maddesinde TBMM özlük haklarına ilişkin yapılan değişiklik ise cumhurbaşkanı tarafından ayrıca halkoyuna sunulmak üzere yayımlandı.²⁶⁰ 2001’deki birçok maddeyi etkileyen bu

²⁵⁵ Gözler kapalı yerlerde sigara içilmesini yasaklayan kanun anayasa aykırı hale geldiği örneğini verir; bkz.234.dipnot.

²⁵⁶ Gözler, “3 Ekim 20001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”.

²⁵⁷ Hikmet Tülen, “3.10.2001 Tarihli Ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, sy 1-4 (30 Aralık 2001): 193.

²⁵⁸ Tülen, 195.

²⁵⁹ A.g.e, 194-195.

²⁶⁰ 17.10.2001 tarihinde kanunun diğer maddeleri yayımlanmış ama 27.madde üzerine cumhurbaşkanı onaylama ya da bir daha görüşülmesi yönünde bir kararı gerekli süre içinde vermemiş daha sonra halkoylamasına sunulması yönünde 22.10.2001’de Resmi Gazete’de yayımlanmıştı. bkz. Gözler, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”. Daha sonra meclis 27.maddenin konu edindiği 86.maddeyi tekrar ele alarak bu çalışmada 2001’deki ikinci değişiklik olarak incelenen 4720 sayılı kanunla değişiklik yaptığı için referandum konusuz kaldı ve yapılmadı

değişikliklerin tümüne yönelik son oylamaya katılan 494 üyenin 474'ü kabul 16'sı ret oyu kullandı.²⁶¹

Koalisyonlar döneminin ve üçlü koalisyonun son değişikliğiye aynı zamanda 2001'deki ikinci değişiklik olan 86.maddede yapılan değişikliktir. Bu değişiklik önceki değişikliğin içinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından halka sorulması uygun görüldü ancak mecliste metin tekrar ele alındı ve 4720 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bu halkoyuna gerek kalmayarak kanunlaştı. Bu değişiklik milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin olup bunların kanunla düzenleneceği öngörülmüş ve emeklilikleri T.C. Emekli Sandığına bağlanmıştır. 4720 sayılı kanun 21 Aralık 2001'de önceki değişikliğe benzer şekilde 444 oyla partiler üstü bir uzlaşıyla kabul edildi.²⁶²

Sevinç haklı olarak anayasa değişiklikleri politikalarına dair “*ortada bir sorun, o sorunun tanımını yapan bir siyasal güç, tüm bu bileşenlerin içinde yer aldığı özel bir siyasal ortam var*” diye belirtmekte ve değişiklik isteyen tarafın bir tür uzlaşısı yaratması gerektiğini yoksa başarısız olduğunu eklemektedir.²⁶³ Sıradaki başlıkta incelenen 2004, 2005 ve 2006 değişikliklerini de dahil ederek bu dönemde sorunu “*AB üyeliği için gerekeni yapmak*” olarak tanımlamakta ve halkoylamasına gerek duyulmayan, ulusal çıkarların öncelendiği bir siyasal ortama işaret etmektedir.²⁶⁴

Koalisyonlar dönemi değişikliklerinde sivilleşme ve Avrupa Birliği uyum süreci temaları ortaklaşmaktadır tespitine ek olarak bir diğer sonuç da dikkat çekmektedir. Dönem boyunca hemen her siyasi partinin katılımının önemli olduğu, siyasi partilerin üye sayılarının yakınsadığı görülmektedir. Sağ ve solun birlikte hareket ettiği bu değişikliklerde asgari müşterekler arandığı ve çoğu zaman kabul yeter sayısının üstüne

Tülen, “3.10.2001 Tarihli Ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, 191.

²⁶¹ TBMM TD, C71, B.3, 03.10.2001, s. 92.

²⁶² TBMM TD, C 76, B.23, 21.11.2001, s.30.

²⁶³ Murat Sevinç, “2010 Anayasa Değişiklikleri: Yöntem ve İçerik Eleştirisi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 65, sy 02 (2010): 273, 02.

²⁶⁴ A.g.e., 273.

rahatlıkla çıkıldığı gözlemlenebilir. Siyasi partilerin üye sayıları ve tekliflerin kabulündeki oy oranı yakınsamaları da partilerin disiplinli ve uyumlu olduklarının bir göstergesidir.

b) Büyük Uzlaşılar: Tek Başına İktidar Dönemi

2002 ve sonrasında mecliste tek başına iktidar olabilen ve nitelikli çoğunluğu kendisi bulabilen ya da tek ortakla bu çoğunluğa ulaşabilen bir meclis yapısında büyük uzlaşılar yapması gereken ortaklıklar için daha az veto oyuncusuna ihtiyaç duyuluyordu. Böylece gündem belirleyicinin daha az taviz vermesi, daha büyük değişiklikler yapabilmesi ihtimali güçleniyordu. 2007'deki ikinci değişikliğe kadar yapılan altı değişiklik de önceki altı değişiklikle benzer şekilde sağ ve solun büyük aktörlerini birleştiriyordu ve önceki gruba benzer şekilde demokratikleşme ve AB uyumu istikametindeydi.

4777 sayılı kanunla 27.12.2002 tarihinde yapılan değişiklik 76.maddedeki “ideolojik ve anarşik eylemlere” ibaresini “terör eylemlerine” olarak değiştirip 78.maddeye yeni bir fıkrayla seçim çevresinde vekil kalmaması halinde yapılacak doksan günden sonra ilk pazar günü yapılacak ara seçimi ekliyordu. Recep Tayyip Erdoğan'ın Siirt seçim çevresinde milletvekili kalmamasıyla gidilen ara seçimde meclise girmesi bu ikinci değişiklikle mümkün kılındı.

5170 sayılı kanunla 07.05.2004 tarihinde yapılan değişiklik kadın erkek eşitliğinin sağlanmasının devlet yükümlülükleri arasında sayılması, idam ve idamla ilgili ibarelerin kalkması, DGM'lerin kaldırılması, temel hak ve özgürlüklere dair uluslararası antlaşmalarla kanunların çatışması durumunda antlaşma hükümlerine uyulması hükmünün eklenmesi ve YÖK üyelerinin seçiminde Genelkurmay'ın aday seçmesinin kaldırılması, basın araçlarına el konulmasının önünü açan istisnaların kaldırılması ve basın araçlarının korunması gibi bir dizi düzenlemeyi içeriyordu. AKP

tarafından verilen teklifin gerek genel gerekçe gerek madde gerekçeleri kısmında zikredildiği üzere bunlar AB üye adaylığı ve Kopenhag Kriterleri bağlamında gerçekleştirilen değişikliklerdi.²⁶⁵ AKP'nin teklifi CHP tarafından da desteklenerek 457 oyla kabul edildi.²⁶⁶

5370 sayılı kanunla 21.06.2005 tarihinde yapılan değişiklik RTÜK'e ilişkin 133. maddenin kenar başlığını değiştirilmekte ve RTÜK'ün yapısını düzenleyen ikinci fıkra eklenmekteydi. AKP tarafından verilen Anayasa değişikliği teklifi CHP'nin desteğiyle teklifin tümü üzerine yapılan son görüşmede 397 oyla kabul edildi.²⁶⁷

5428 sayılı kanunla 29.10.2005 tarihinde yapılan değişiklik Türk kamu maliyesini AB ile uyumlu hale getirmeye yönelik düzenlemeler çerçevesinde yapılan değişikliklerdi ve AKP tarafından sunulan kanun teklifi AKP ve CHP uzlaşısıyla değişiklik üzerine yapılan son oylamada 433 oyla kabul edildi.²⁶⁸

5551 sayılı kanunla 13.10.2006 tarihinde yapılan değişiklik 76.maddedeki otuz olan seçilme yaşının yirmi beşe düşürülmesi değişikliği idi ve AB üyeliği süreci, seçme ve seçilme yaşlarının yaklaştırılmasının daha demokratik olacağı gerekçeleriyle sunuldu.²⁶⁹ AKP tarafından getirilen değişiklik teklifi CHP'nin desteğiyle 413 oyla kabul edildi.²⁷⁰

5659 sayılı kanunla 10.05.2007 tarihinde yapılan değişiklik ise. Anayasanın 67.maddesindeki seçim kanunları değişikliklerinin bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmasını engelleyen hükmün geçici 17. maddeyle sıradaki seçim için ihmal edilmesi teklifidir. Buna göre 2839 Sayılı Milletvekili Kanununda önceki Anayasa

²⁶⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1982/1982-9/9-sirasayisi.pdf> Son Erişim: 30.05.2025

²⁶⁶ TBMM, TD, C 48, B.86, 7.5.2004, 291.

²⁶⁷ TBMM TD, C 88, B.114, 21.6.2005, s. 267.

²⁶⁸ TBMM TD, C 97, B.14, 29.10.2005, s.79.

²⁶⁹ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021), 440.

²⁷⁰ TBMM TD, C 132, B.7, 12.10.2006, s.136.

değişikliğiyle gelen yeni yaş sınırı ve 2839'daki diğer değişiklik olan “bağımsız adayların birleşik oy pusulasında yer almasına ilişkin hükümler bakımından” uygulanmamasını öngörüyordu. AKP tarafından verilen teklif 429 oyla kabul edildi.²⁷¹ Bağımsız adaylara dair kısım, Eroğul tarafından, aynı gün kabul edilen ama ileride halkoylamalarına dair kısımda ele alınacak olan 5660 (cumhurbaşkanı iadesinden sonra halkoylamasına 5678 olarak sunulabildi) sayılı kanunu ele aldığı yazısında konunun “Kürt kökenli vatandaşlarımızın” temsilini engellemek için kabul edildiğini ve sürekli çekişen yürütmenin iki başının burada “tam bir işbirliği içinde oldukları(nı)” iddia etmektedir.²⁷²

2002-2007 arasındaki bölünmeyen değişiklik grubuna ek olarak AKP iktidarında daha sonraki değişikliklerden sadece 6214 sayı ve 17.03.2011 tarihli spor federasyonu kararlarının kendi tahkimine götürülmesine dair uluslararası hukuka uyum sağlamaya yönelik değişiklik (teklif AKP, CHP ve MHP tarafından ortaklaşa verildi) ve 6718 sayılı 20.05.2016 tarihle yapılan dokunulmazlıkların kaldırılmasına ilişkin geçici 20. maddeyle yapılan değişiklikler sağ ve sol aktörlerin (AKP, CHP ve MHP) uzlaşısıyla gerçekleşecekti. Buraya kadar 1987 dışında sağ ve sol aktörlerin bir arada hareket edip anayasa değişikliklerini meclis içerisinde tamamladığı on dört kanun teklifine dair süreç anlatıldı ancak sağ ve sol aktörlerin bir arada hareket ettiği on beş değişiklikten tek bir emsal dışarıda bırakıldı. O değişiklik aslında 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan ilk değişiklik yani 1987 değişikliğidir.²⁷³

Son bir tek başına iktidar dönemi değişikliği ise sağ ve sol aktörlerin birleştiği, büyük uzlaşların en küçüğü mecliste çözülemeyip halk oylamasına götürülen 3361 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliğidir. Değişiklik Turgut Özal ile birlikte 200 üye

²⁷¹ TBMM TD, C 157, B.105, 12.10.2006, s.191.

²⁷² Cem Eroğul, “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 62, sy 03 (01 Mart 2007): 173, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002037.

²⁷³ Sonuçların ilanı: 19572 RG, 12.09.1987, sf.3

tarafından verildi. 17 Mayıs'ta tümüne yönelik açık oylamada 400 üyeli mecliste 315 kabul oyuyla kanunlaştı.²⁷⁴ 1987 seçimlerinde siyasi yasakların kalkmasına yönelik değişiklik iktidar partisi ANAP'ın arzuladığı bir değişiklik değildi ancak SHP ve gerçek liderleri siyaset yasaklı “gölge” partilerin yarattığı tartışma ortamı ve Evren'in Özal'a bir alternatif yaratılması gerektiği düşüncesi bunda etkili olmuştur.²⁷⁵ Evren basına verdiği demeçle siyasi yasakların önündeki engelin kendisi olmadığı, bu gibi önemli soruların halkoyuna sunulması gerektiğini ifade ederek referanduma giden sürecin fitili ateşlemiştir.²⁷⁶ Kenan Evren'in de yolu açması sonucunda ANAP meclise bir anayasa değişikliği getirdi ve kabul edildiği haliyle seçme yaşının 20'ye düşürüldüğü 67. madde, üye sayısının 450'ye çıkarıldığı 75.madde, anayasa değişiklikleri için gereken kabul yeter sayısının 3/5'e düşürülmesi, mecliste gizli oy değişikliğiyle 175.madde değiştiriliyor ve siyasi yasaklara ilişkin Geçici 4.madde kaldırılıyordu. Bunlardan ilk üçü cumhurbaşkanı tarafından doğrudan yayımlanırken geçici 4. madde halkoylamasına sunuldu. Burada gündem belirleyici SHP kabul edilebilir. Zira 1986'da meclise geçici 4.maddenin kaldırılması için teklif getirmiş ancak gerekli 2/3 çoğunluğu sağlayamadığı için değişiklik kanunlaşmamıştır.²⁷⁷ Tek başına teklif getirmekten öteye gidemeyen ve haliyle meclisteki en büyük parti grubu olan ANAP'ın desteğine ihtiyaç duyan SHP'nin eli bu değişikliğin yapılmasında bir hayli zayıftı. Her ne kadar günün sonunda Erdal İnönü ve SHP'nin siyasi yasakların kaldırılması hedefi gerçekleşmiş olsa da ANAP'a diğer maddeler için taviz verilmesi gerekiyordu. Böylece en çok üyeye sahip partizan oyuncu gönülsüz oturduğu masadan yukarıda sayılan ek değişiklikleri de elde ederek

²⁷⁴ TBMM TD, C, B.106, 17.05.1987, 595

²⁷⁵ Onur Çelebi, “6 Eylül 1987 Referandumunda Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in Faaliyetleri”, *Journal of History School* null, sy LI (2024): 964-65, LI, <https://doi.org/10.29228/joh.47328>.

²⁷⁶ Çelebi, “6 Eylül 1987 Referandumunda Turgut Özal Ve Süleyman Demirel'in Faaliyetleri”, 965.

²⁷⁷ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 803.

kalkabildi. Değişikliğin tümü uzlaşayı yansıtmakla beraber bu uzlaşa halka yansıyan bir çatışmanın sonucudur.

Yeni kabul yeter sayısının sonuçlarının görülmesi her ne kadar girişim düzeyinde kalsa dahi sıradaki bölümde ilk incelenecek anayasa değişikliğinde mümkün olmadı. Bunun için 2010 ve 2017 değişikliklerinin beklenilmesi gerekecekti. Çalışmada da bu iki değişiklik anlatıldıktan sonra değişikliğin sonuçlarına değinilecektir. 2010 ve 2017 değişiklikleriyle beraber, sıradaki bölümde 2007, 2008 ve TBMM Genel Kurulu aşamasını geçen ancak referandumda reddedildiği için kanunlaşamayan 1988 değişiklikleri ele alınmaktadır.

6.2) Çatışmalar: Halk Hakemlikleri ve Bir Mahkeme Hakemliği

Halka gidildiğinde yeni bir veto oyuncusunun ortaya çıktığından bahsedilmişti. Gündem belirleyici diğerlerine karşı sorunun çözüm yerinin meclis mi kurulacak sandıklar mı olacağını seçme gücü sebebiyle başka bir öneme sahip oluyordu. Burada incelenecek örneklerde de bunu görmek mümkündür. Aşağıda incelenecek örneklerde 2007, 2010 ve 2017 halk oylamalarının gündem belirleyicisinin avantajlı konumu görülmektedir.

Gerçekten de gündem belirleyici 1988 istisnası dışında istediğini bu yolla yaptırabilmekteydi. 2007’de ise mecliste halka gitmek gündem belirleyicinin tercihi değildi. 2010 ve 2017 emsallerinde Tsebelis’in, gündem belirleyicinin referandum açısından gücünün bir kaynağı olarak gördüğü, doğrudan demokrasi mi yoksa temsili demokrasi mi uygulanacağını belirleme gücünü göstermektedir. Zira 1987 değişikliği ile gelen yeni kabul yeter sayısı sebebiyle ortada iki farklı senaryo vardır. Bir meclis uzlaşısıyla 2/3 çoğunlukla halka gidilebilir ya da 3/5 oranla mecburi referanduma gidilebilir. Bu noktada 2007’den hareketle 2/3 çoğunluk sağlanmasına rağmen halka gidildiğinde sonucun değişmediği gerekçesiyle ihtiyari referandum senaryosu

görmezden gelinebilir. Aşağıda daha detaylı görüleceği üzere bu iki değişiklikte gündem belirleyici AKP (ikincisinde daha geniş düşünülüp Cumhur İttifakı denilebilir) referandumu dayatma gücüne sahiptir. Mecliste yapılamayacak bir değişiklik için yedek planı olan bir gündem belirleyici ise kazanç kümesini daraltmaya gerek duymayacaktır.

Bir tür büyük uzlaşmayı yansıttığını iddia ettiğimiz 1987 yılındaki halkoylamasından sonra 29 Kasım 1987’de yapılan genel seçimlerde ANAP %36,1 oy oranıyla 292 sandalye elde ederek tek başına iktidar oldu (%36,31)²⁷⁸ ANAP artan enflasyon ve muhtemel bir kötü sonucun aynı yıl yapılacak cumhurbaşkanlığı seçimini de etkileme ihtimaline binaen yerel seçimleri erkene almak istiyordu.²⁷⁹

Yerel seçimlerin bir yıl erkene alınmasına ilişkin anayasa değişikliğinin gündem belirleyicisi ve tek destekçisi tek başına iktidar olan ANAP idi. ANAP Mart 1989’da yapılacak yerel seçimleri kanunla altı ay öne çekmeye çalıştıysa da SHP teklifi AYM’ye taşıdı ve kanun iptal edildi zira Anayasa açıkça seçimlerin beş yılda bir yapılacağını öngörüyordu.²⁸⁰ 377 milletvekilinin katıldığı son oylamanın sonucunda 283 evet, 93 ret oyu çıktı.²⁸¹ Haliyle bir merkez sağ aktör olan ANAP teklifi için SHP veya DYP’den destek alamamış, teklif halkoyuna sunulmuştu. Evet oyu oranı (%35)²⁸² ANAP’ın son genel seçimde aldığı (%36,31) oy oranına yakın bir oranda kaldı ve teklif halkoyunda reddedilerek ilk ve tek reddedilen referandum olarak cumhuriyet tarihine geçti. 1988 yılındaki bu değişiklik girişimi gündem belirleyicinin gerekli rızayı üretemediği takdirde kaybedebileceğini gösteren bir örnek olarak diğer örneklerden ayrılmaktadır.

ANAP bir önceki değişiklikle getirdiği 3/5 yeni kabul yeter sayısı oranını bu seçimde deniyordu. Karar yeter sayısının üstünde koltuğa sahip ANAP diğer partiler ile

²⁷⁸ 19659 numaralı ve 9.12.1987 tarihli RG, s.4

²⁷⁹ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 806.

²⁸⁰ Kerem Yavaşca, “ANAP İktidarında Sonun Başlangıcı: 25 Eylül 1988 Referandumu”, *Akademik Hassasiyetler* 10, sy 22 (30 Ağustos 2023): 530-31, <https://doi.org/10.58884/akademik-hassasiyetler.1292404>.

²⁸¹ A.g.e., 533.

²⁸² YSK 277 sayılı karar, 19946 numaralı ve 1.10.1988 tarihli RG, sf.3

uzlaşamadığında değişikliği halkoylamasına götürmüş buradaysa belirtildiği üzere kendi oy oranını yaklaşık olarak korumuştur. Diğer bir ifadeyle gündem belirleyici her ne kadar referandumu başlatma gücüne ulaşmış olsa da oy oranı ve kendisiyle işbirliği yapan bir siyasi partinin olmayışı göz önünde bulundurulduğunda ciddi bir risk almıştı ve sonuçta başarısız olundu.

Halkoylamasına götürülen 1987 ve 1988 anayasa değişikliklerinden sonra 2007'deki ikinci değişikliğe kadar tekrar bu yola başvurulmamış ve (yukarıda değinildiği üzere 12 değişiklik) mecliste 2/3 süper çoğunluk oranı ile (ya da bu orana rağmen) gerçekleştirilmiştir. 1982 Anayasası'nda yapılan on dördüncü değişiklik olan 21 Ekim 2007 referandumu (hatırlanacağı üzere 1988 yılındaki 3361 sayılı kanun kanunlaşmadığı için değişiklik sayısına sayılmadı) incelenmeden önce 2007 senesinde cumhurbaşkanının mecliste seçilmesine engel teşkil eden ve sonrasında halk tarafından seçilmesine sebep olan değişikliğin kaynağını, 367 krizi olarak da bilinen süreci kısaca özetleyelim.

16 Mayıs 2007'de görev süresi dolan 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in yerine 24 Nisan 2007'de Abdullah Gül aday olarak gösterildi ve ilk oylama için 27 Nisan'a karar kılındı.²⁸³ 367 krizine sebebiyet veren yoruma göre cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen Anayasa'nın 102. maddesi ilk iki seçim için üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla seçileceğini öngördüğü için toplantı yeter sayısı da 367 olmalıydı. 27 Nisan'da bunu sağlayamayan ilk seçim Anayasa'ya aykırıydı ve AYM'ye götürüldüğünde 2 Mayıs'taki ikinci seçimden bir gün önce, 1 Mayıs'ta yürütme durduruldu daha sonra da iptal kararı açıklandı.²⁸⁴ 3 Mayıs'ta TBMM 22 Temmuz 2007'de erken seçim yapılması kararı aldı ve 10 Mayıs'ta burada konu edilen 5660

²⁸³ Cem Eroğul, "Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 64, sy 01 (01 Ocak 2009): 98, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002089.

²⁸⁴ A.g.e., 99.

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlayan ve 11.cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen geçici iki maddeyi kabul etti.²⁸⁵

367 kararında dönemin “bürokratik vesayetçi aktörlerinin hep birlikte” uyguladığı; Genelkurmay Başkanlığı web sitesinde 27 Nisan 2007 muhtırasını yayınladığı, YÖK başkanı Teziç’in rektörler toplantısında 367 gerekliliği vurgusu AYM kararı öncesinde “toplumsal zemin” inşa ettiği de ifade edilmektedir.²⁸⁶ Bu bilhassa sadık kalacağımız kuramda veto oyuncusu olmasalar da Türkiye’de birtakım kurumların siyaset üzerindeki etkilerine de emsal teşkil etmektedir

Önceki bölümde büyük uzlaşi olarak işlenen 5659 sayılı kanunla, 10.05.2007 tarihinde yapılan değişiklik Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yayımlanırken aynı gün kabul edilen ve cumhurbaşkanının önüne gelen 5660 sayılı kanun cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere iade edildi. İade edilen teklif 31 Mayıs’ta 5678 sayılı kanun olarak tekrar kabul edildikten sonra Resmi Gazetede yayımlandı ve cumhurbaşkanı halkoylamasına gidilmesini ihtiyar etti ve değişikliği AYM’ye taşıdı.²⁸⁷ Eroğul’a göre “yapay” olan bu 367 yorumu meclisin 1/3 kesimine verdiği cumhurbaşkanı seçimini sürekli engelleme gücüyle cumhurbaşkanı seçemeyen meclisin dağılıp genel seçime gitmesine yol açabilecekti.²⁸⁸

31.05.2007 tarihinde 370 oyla kanun kabul edildi.²⁸⁹ Kanunla gelen değişiklikler, 1982 Anayasası ile 5 yıl olarak belirlenen seçim aralığını dört yıla düşürüyor, cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla indirilmesi, halk tarafından seçilmesini, tekrar seçilebilmesini, 11.cumhurbaşkanının seçimine dair iki geçici

²⁸⁵ A.g.e., 99.

²⁸⁶ Hakyemez, “Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler”, 282-83.

²⁸⁷ Eroğul, “Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması”, 99.

²⁸⁸ A.g.e., 100.

²⁸⁹ TBMM TD, C. 160, B. 118, 31.05.2007, 210.

maddeyi²⁹⁰ ve (367 krizine sebep bırakmayacak şekilde) karar yeter sayısının 1/3 olarak sabitlenmesini içeriyordu.

AKP'nin değişiklik teklifi cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra AKP ve (seçimlerde barajı aşamasa da mecliste diğer partilerden geçişlerle kurulan) ANAP gruplarının beraber hareket etmesiyle aynen kabul edildi. 2007'de karar yeter sayısı sorunuysa meclise MHP'nin girmesi ve oylamaya katılacağını belirtmesiyle ve katılmasıyla pratikte çözüldü. Ancak referandum süreci işlemeye devam ediyordu sonuçlara göre %67.51 katılımıla gerçekleştirilen seçimin sonucunda değişiklik %68,95 Evet, %31,05 Hayır oyuyla kabul edildi.²⁹¹ Bu değişiklik gündem belirleyicinin avantajını göstermekle beraber gündem belirleyiciliğin konunun çözümleneceği yeri belirleme iktidarının uygulamasını göstermesi bakımından eksiktir zira mecliste üçte iki oranını sağladığı halde cumhurbaşkanının ihtiyarıyla halkoylamasına götürülmüştür yani gündem belirleyiciyle halk oylamasının başlatıcı aynı değildir. Yine de sonuç farklı olmadığı hatta meclisteki 2/3 ve referandumdaki %69 oy oranlarının da yakınsaması göz önünde bulundurularak veto oyuncuları bakımından önceki örneklere benzediğı iddia edilebilir. Seçmen pozisyonu farklı bir veto oyuncusu olarak gözükmekten ziyade veto oyuncularınca (siyasi partilerce) zaten temsil edilen pozisyonlarla neredeyse birebir örtüşmektedir.

Bir diğer halkoylaması 5982 sayılı kanunla 07.05.2010'da mecliste, 12.09.2010'da halkoylamasında kabul edilen ve 26 değişiklik getiren Anayasa değişikliğine ilişkindir.²⁹² Kanun teklifi Recep Tayyip Erdoğan ve 264 milletvekili

²⁹⁰ 5697 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile henüz yasalaşmamış olan 5678 sayılı kanunda değişiklik yapıldı ve geçici 18. ve 19. maddeler ile çerçeve 6. madde kanundan çıkarıldı (26673 sayı ve 17.10.2007 tarihli RG), konuya dair açıklamalar için bkz. Cem Eroğul, Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64/1:89-113

²⁹¹ YSK 30.10.2007 tarih ve 873 Numaralı Karar.

²⁹² 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişiklikler Çizelgesi Ek 1.

tarafından verildi.²⁹³ AKP tarafından sunulan anayasa değişikliği teklifi üzerine gerçekleştirilen son oylamada 336 oyla kabul edildi.²⁹⁴ 2001 değişikliklerinin genel teması nasıl kişisel hak ve özgürlüklerse 2010 referandumunun genel teması temel hak ve özgürlüklerle olmakla beraber buna bir de yüksek yargının yeniden şekillendirilmesi ekleniyordu.

AYM'ye bireysel başvurunun (değişiklik madde 18) ve kişisel verilerin korunmasının (madde 2) anayasa girmesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun ihdası (madde 8), memurlara toplu sözleşme hakkı (madde 6), 12 Eylül darbecilerinin yargılanmasını engelleyen geçici 15. maddenin kaldırılması (madde 24) gibi birçok temel hak ve özgürlüklere dair yeniliğin yanı sıra yüksek yargı da şekillendiriliyordu. Bu bağlamda 11 as, 4 yedek üyeden oluşan AYM 17 asıl üyeden oluşturulması ve 12 yıllığına seçilmesi (16.madde ile değişik 146. ve 17.madde ile değişik 147.madde); 2001'de siyasi partileri kapatmaya yönelik 3/5 oranına çıkarılan kabul yeter sayısının 2/3 oranına çıkarılması (madde 19 ile değişik 149.madde), 7 asıl 5 yedek üyeli HSYK'nın asıl üye sayısı 22'ye, yedek üye sayısı 12'ye çıkarıldı ve 3 daire halinde çalışması öngörüldü (22.madde ile değişik 159.madde), Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ihraç kararlarına yargı denetimi (madde 11 ile değişik 125.madde) gibi değişiklikler yapıldı.

Değişiklik Kemal Gözler tarafından bir “suistimalci anayasa değişikliği” olarak incelenmektedir.²⁹⁵ Ona göre hemen hepsi temel hak ve özgürlükleri geliştiren değişikliklerin içine “sinsice” yerleştirilen iki değişiklik (AYM ve HSYK yapılarını ve üye seçim usullerini değiştiren değişiklikler) bu değişikliği suistimalci kılan kamufle edilen değişikliklerdi.²⁹⁶ “Yetmez ama evet” sloganı ve 12 Eylül tarihinin seçilmesini de

²⁹³ TBMM TD, C. 66, B.88, 19.4.2010, s. 861.

²⁹⁴ TBMM TD, C.69, B.103, 06.05.2010, s.625.

²⁹⁵ Kemal Gözler, “16 Nisan’da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir ‘Suistimalci Anayasa Değişikliği’ midir?”, <http://www.anayasa.gen.tr/suistimalci.htm> (Konuluş Tarihi: 1 Mart 2017)

²⁹⁶ A.g.e.

bu istimalciliğin diğer göstergeleridir.²⁹⁷ Ayrıca alıntılardığı AKP’li isimlerin de kabul ettiği üzere FETÖ/PDY’nin yüksek yargıyı referandum sonrasında ele geçirmeye başladığı görülmüştür.

12 Eylül 2010 değişikliği ve diğer çatışmaların temasının anlaşılabilmesi için bir burada yargıya bir parantez açmak gerekir. 2007 çatışmasında olduğu gibi bu çatışma da mevcut sistemde, devletin temel kuruluşunda ciddi değişikliklere yol açan bir çatışma (ya da değişiklik) oldu. Bu değişiklikle Cumhurbaşkanı tarafından atanacak yeni üyeler getiren HSYK’nın, haliyle yargının şekillendirilmesi süreci 2017’ye kadar Cumhurbaşkanı ve iktidar partisinin etkisinin artması şu şekilde devam etmektedir:

“9 Şubat 2011 tarih ve 6110 sayılı Kanunla Yargıtayda 250 olan üye sayısını 387’ye, Danıştayda 95 olan üye sayısını da 156’ya çıkarmıştır. Hâliyle yeni üyeler, yeni HSYK tarafından atanmıştır. 12 Ekim 2014 HSYK seçimlerinden sonra çıkarılan 2 Aralık 2014 tarih ve 6572 sayılı Kanunla Yargıtayda 387 olan üye sayısını 516’ya, Danıştayda 156 olan üye sayısını 195’e çıkarmıştır. Hâliyle yeni üyeler, yine yeni HSYK tarafından atanmıştır. Siyasî iktidar bununla da yetinmemiş, sadece bir buçuk yıl sonra, 1 Temmuz 2016 tarih ve 6723 sayılı Kanunla Yargıtayda 516 olan üye sayısının 310’a, Danıştayda 195 olan üye sayısının 116’ya düşürmüştür. Hâliyle tasfiye edilen üyeler yine HSYK tarafından belirlenmiştir.”²⁹⁸

Veto oyuncularını kuramı bağlamında gündem belirleyicinin kabul yeter sayısı sağladığı bu değişiklikte yanına başka bir oyuncu da çekemediği kendi üyeleriyle mecliste değişiklik teklifini halkoymasına götürecek nitelikli çoğunluğa ulaşarak halka sunduğu, %84,25 katılımı ile gerçekleştirilen son genel seçimde (2007) %46,6 oy

²⁹⁷ A.g.e.

²⁹⁸ Kemal Gözler, “16 Nisan’da Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Bir ‘Suistimalci Anayasa Değişikliği’ midir?”

alan AKP'nin kazanma ihtimali vardı. Nitekim %73,71 katılım oranıyla geçerli oyların %57,88 kabul yönünde olması sonucunda değişiklik halk onayı aldı.²⁹⁹

Halkoylamalarının ve halihazırda anayasa değişikliklerinin sonuncusu 6771 sayılı 21.01.2017 tarihli kanunla yapılan değişikliktir. Değişiklik teklifi ile beraber 70 değişiklik yapılmıştır.³⁰⁰ Bu değişikliklerin çoğu yeni geçilecek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı'nın değişen rolüne ve Başbakanlığın kaldırılmasına dairdi. Yürütmenin tek başı Cumhurbaşkanı kılınıyor, başbakan ve bakanlar kurulunun işleri Cumhurbaşkanına aktarılıyor, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi veriliyordu. Seçimler Cumhurbaşkanı ve Meclis için aynı günde ve beş yılda seçilecek şekilde düzenleniyordu. Cumhurbaşkanına iki dönem sınırlaması getiriliyordu. Cumhurbaşkanı'nın yargılanması vatana ihanet sınırlamasının dışına çıkarılarak tüm suçlara yönelik olarak mecliste 2/3 kabul çoğunluğunun sağlanması şartına bağlanıyordu. HSYK, Hakimler Savcılar Kurulu (HSK) adını alıp 22 asıl 12 yedek üyeden 13 üyeye düşürülüyor, askeri mahkemeler kapatılıyordu. Bunun yanında seçilme yaşının 18'e düşürülerek seçme yaşıyla birleştirilmesi, meclis üye sayısının 600'e çıkarılması değişiklikleri de yapıldı. Sonuçta yargının yapısı bir kez daha düzenlendi, Cumhurbaşkanı ve Meclis eş zamanlı seçimlerle ve birbirlerini feshedip birlikte yeni seçime gitmedikçe sabit dönemler halinde çalışacak şekilde düzenlendi ve Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına kullanır oldu.

Süreç MHP lideri Devlet Bahçeli'nin 11 Ekim ve 18 Ekim 2016 tarihli grup toplantılarında işaret etmesiyle süreç başladı.³⁰¹ Buna göre cumhurbaşkanının fiili

²⁹⁹ YSK Sonuç Tutanağı, Son Erişim: 30.05.2025

<https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf>

³⁰⁰ 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişiklikler Çizelgesi Ek X

³⁰¹ 11 Ekim 2016 tarihli MHP Grup Toplantısı Metni:

https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html Son erişim: 01.05.2025 ve 18 Ekim 2016 MHP Grup toplantısı Metni:

başkanlığı artık son bulmalı veya fiili durum hukukileşmeliydi, nitekim ikincisi oldu. Süreci tetikleyen MHP'nin pozisyon değişikliği olmuş olsa da zaten o konumda olup değişiklikleri yapmak isteyen AK Parti'nin "gündem belirleyici" olduğu iddia edilebilir. Zira AKP güçlü yürütmeyi savunuyor ancak yanında gerekli çoğunluğu sağlayacak veto oyuncusu bulamıyordu. Bu dönemde son genel seçimin ilk seçim sonuçlarına göre AK Parti 317, MHP ise 40 vekile sahipti. Bu haliyle değişiklik teklifi vermek için gerekli 1/3 üye ve değişiklik teklifinin 3'te 5 çoğunlukla kabulü için gereken 330 üye şartının sağlanması anlamına geliyordu.

Neticede maddelere geçiş için yapılan ilk oylamaya katılan 480 milletvekilinin 338 tanesi kabul oyu kullandı. Neticede teklifin tümüne dair son oylamaya 488 üye katıldı 339 kabul 142 ret oyu kullanılarak teklif 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edildi ve 11 Şubat 2017'de Resmi Gazete'de yayımlandı.³⁰² Bu kabul oyu sayısı ile teklifin halkoylamasına sunulması için gereken oy miktarı yakalanıyordu ve değişiklik teklifi 16 Nisan 2017'de %87,45 katılım oranıyla yapılan referandumda %51,18 evet oyuyla kabul edildi.³⁰³

Oylamalara bakarak bir tespitte bulunmak gerekirse gündem belirleyici parti pozisyonu ve vekillerin ona uyacağını varsaymak mümkündür. AKP'nin 317 milletvekilinden meclis başkanı İsmail Kahraman meclis başkanı olduğu için oy kullanamayacaktı ve rahatsız olduğu için onun yerine vekalet eden AKP milletvekili Ahmet Aydın ve mazeretli diğer bir AKP'li vekil dışarıda bırakıldığında 314 oyun olduğu varsayılabilir.³⁰⁴ Tablodan hatırlanacağı üzere MHP'nin 40 milletvekili vardı

https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4140/index.html Son erişim: 01.05.2025

³⁰² Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 Sayılı Kanun Tutanığı https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc101/kanuntbmmc101/kanuntbmmc10106771.pdf Son erişim: 01.05.2025

³⁰³ YSK 663 numaralı Karar, RG 30050 mükerrer, 27 Nisan 2017.

³⁰⁴ "Anayasa Görüşmeleri Nasıl Başladı, Hangi Mesajlar Verildi?", <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38568757>, Son erişim: 01.05.2025.

ancak bunlardan Ümit Özdağ ihraç edildiği ve 6 milletvekili Hayır yönünde oy kullanacağını açıkladığı için toplamda 33 oyun MHP kanadından geleceği tahmin edilebilirdi.³⁰⁵ Haliyle tüm bu vekillerin bulunduğu son toplantıda değişiklik teklifinin toplam 347 oyla geçmesi beklenirdi ancak son oylamada 339 oyla kabul edildi.³⁰⁶ Pozisyonunu açıklamayan 9 milletvekilinin ilk oylamada ve 8'inin son oylamada evet oyu kullanmamayı tercih ettiği ifade edilebilir. Doğrudan Hayır oyu açıklaması yapan vekillerin de varlığı göz önüne alındığında MHP parti grubunda uzlaşının tam sağlanamadığı ve bu partiden fire verildiğini kabul edebiliriz. Daha önceki değişikliklerde liderlerin ya da partilerin açıklanan pozisyonuyla uyumlu sonuçlar elde edildiği için değinilmeyen bir bölümün hatırlanmasına yol açtı. Bu da siyasi parti gruplarının da kolektif karar alan üyelere dayanmaktadır. Gerçekten de partilerin meclisteki üyeleri daha önceki durumlarda partileriyle uyum göstermekteydi haliyle de sadece meclisin kolektif bir oyuncu olduğuna değinildi. Burada ise kolektif karar alan meclisin politika yapımında siyasi parti gruplarında alınan kararlar aşamasında belirsizleştiği görülebilir zira açıkça parti pozisyonuyla çatışan bir grup üye ve onlara destek olan ancak sessiz kalan bir grup üye olduğu görülmektedir.

Barın ve Vural'ın değerlendirmelerine göre 3/5 çoğunluğu kuralı sayesinde 2010 ve 2017 değişiklikleri ile “devlet organlarının kuruluş ve görevlerinde önemli ve kapsamlı değişim gerçekleştirilmiştir.”³⁰⁷ Bir diğer sonucu ise “anayasada değişiklik yapma iktidarını yasamanın beşte üç çoğunluğuna tanırken Cumhurbaşkanıya geciktirici veto yetkisiyle sınırlı bir menfi iktidar tanımış olmasıdır.”³⁰⁸ Böyle olunca ortaya çıkan alternatif patika sayesinde “iki ayrı yetersayı ile birlikte iki ayrı anayasal

³⁰⁵ MHP'li Yusuf Halaçoğlu'ndan İstifa Açıklaması, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mhpli-yusuf-halacoglundan-istifa-aciklamasi-40341806>, Son Erişim: 01.05.2025

³⁰⁶ Anayasa Değişikliği Teklifi 339 Oyla Meclis'ten Geçti, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38678209>, Son erişim: 01.05.2025

³⁰⁷ Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 816.

³⁰⁸ A.g.e., 816.

değişim türü” görülmektedir.³⁰⁹ Hem çalışmamızda doğrulanabileceği hem de onların belirttiği üzere üçte iki izleğinin daha çok uzlaşılarda, beşte üç izleğinin görüldüğü kadarıyla dayatmalarla ilerlediği gözlenebilir.³¹⁰

Ayrıca Sevinç’in de belirttiği üzere örtü yasağını çözmeye dair 2008 (ve bölümün başında incelenen) 367 krizinin getirdiği 2007 değişikliklerinde sorunu tanımlayan ve çözümü üreten AKP olduğu gibi 2010’da da Sevinç’e göre “yargının kendisiyle uğraştığı” kanaatindeki AKP yargıya dair düzenlemelere gitmektedir.³¹¹ Benzer bir akıl yürütmeye 2017’de de AKP ve MHP ittifakının bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilen ve bir partiden gelmesine dair sorunu tanımlayıp çözüm getirdikleri söylenebilir.

Diğerlerine benzemeyen ayrıksı bir örnek olarak anılabilecek değişiklik 1982 Anayasası’nda yapılan 15. değişiklik olan 2008 değişikliğidir. 5735 sayılı 09.02.2008 tarihli anayasa değişikliği eşitlik ilkesinin tam uygulanması, kamu hizmetlerinden ayrımcılığa uğramaksızın faydalanılması, kılık kıyafet sebebiyle eğitim ve öğrenim hakkının engellenmesinin önüne geçilmesi gerekçeleriyle verildi.³¹² Mecliste grubu bulunan iki sağ partinin, AK Parti ve MHP’nin, birlikte verdiği değişiklik teklifi 411 oyluk süper çoğunlukla kabul edildi.³¹³ Bu çoğunluğa karşın veto gücü olmayan CHP, yetkili kılınanların başvurusu üzerine oyuna katılabilen bir başka veto oyuncusunu oyuna dahil etti yani değişikliği Anayasa Mahkemesine götürdü ve anayasa

³⁰⁹ A.g.e., 821.

³¹⁰ Ayrıca önemli bir gözlem de “...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...” şeklindeki Türk siyasi hayatındaki zıtlıklara dikkat çeken ayrımdır; Barın ve Vural, “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”, 822.

³¹¹ Sevinç, “2010 Anayasa Değişiklikleri”, 272-73.

³¹² *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*.

³¹³ TBMM TD, C 14, B.62, 9.2.2008, sf.260; Ayrıca DTP adına söz alan Hasip Kaplan da DTP grubunun o gün evet oyu vereceğini ifade etti; TBMM TD, C 14, B.62, 9.2.2008, sf.247.

değişikliğine dair kanun AYM tarafından 2008/16 Esas ve 2008/116 Karar Sayılı kararlarla oy çokluğuyla iptal edildi.

Sevinç'e göre 2008 kararı şekil denetimi ve değiştirilemez maddelerin birlikte bulunmasından doğan, "ilk üç maddedeki sözcüklerin belli bir yorumuna aykırı(lık)" iddiasıyla değişikliğin iptali sakıncasının bir örneğidir; mahkeme artık anayasaya aykırı gördüğü değişikliğe müdahale edebilmektedir.³¹⁴ Bu yorum ve aynı karardaki, değiştirilemezliği belirleyen dördüncü maddenin de değiştirilemeyeceği yorumuyla beraber mahkeme tüm değişiklikleri inceleme yetkisini kendine vermiştir.³¹⁵

Daha önce de değinildiği üzere hakimler anayasal yorum (*constitutional interpretation*) yaparken veto oyuncularıdır ancak çoğu zaman zaten mevcut olan bir veto oyuncusunun konumunda oldukları için ayrı bir oyuncu olarak sayılmalarına gerek yoktur.³¹⁶ 1982 Anayasası döneminde de iptal etmedikleri değişiklikler burada incelenmedi. 2008 örneğinde de veto oyuncularından CHP dışındaki oyuncuların uzlaşısıyla gerçekleştirilen ve haliyle CHP'nin etki doğuran bir veto oyuncusu olmadığı durumda da CHP'nin pozisyonuyla eşleştiğini söylemek mümkündür. Yine Tsebelis'in belirttiği (*absorption* yani bir pozisyonun zaten çizilen tabloda temsil edilmesi, ayrıca belirtilecek bir pozisyonunu olmaması) durumu mevcuttur zira CHP'nin laiklik ekseninde gerçekleşen itirazlarıyla AYM'nin gerekçeleri ve kararı eşleşmektedir ama yapısal şartlar itibariyle siyasi partinin pozisyonu sonuç doğurmazken AYM'nin pozisyonu yasanın iptali, hayata geçememesi anlamına gelmektedir.

Bu bölümde iki kısımda incelenen değişikliklerde siyasi partiler klasik işlevlerinin yanı sıra hedeflerini gerçekleştirmek için uzlaşma ve çatışma işlevlerini kullandığı görülmektedir. Hakikaten büyük uzlaşmalar diye isimlendirilen ilk grup

³¹⁴ Murat Sevinç, *Anayasa Yazıları* (İmaj Yayınevi, 2013), 73.

³¹⁵ Sevinç, *Anayasa Yazıları*, 97.

³¹⁶ Tsebelis, *Veto Players*, 228.

değişiklikler ile uzlaşmalar kurma işlevlerini göstermektedirler. Çatışmalar diye isimlendirilen ikinci grupta ise çatışma işlevleri görülmektedir. Her ikisinde de politika çıktısı elde etmek yani istenilen politikayı uygulamak amacı söz konusudur. Veto oyuncularını çoğu zaman anlaşabildikleri asgari ortak noktalar ile işbirliği yaparak büyüklü küçüklü birçok değişiklik yapmışlardır. İkinci grupta ise kendi aralarında çözemedikleri değişiklik talepleri söz konusudur. Yasamada yeterli çoğunluğu elinde tutan bir ya da iki sağ parti hedeflerine ulaşmak için daha önce 1987 değişikliği ile açılan ve 2007 AYM kararıyla sağlamlaştırılan alternatif yolu tercih ederek mecliste gereken temsili (yaklaşık %65) yerine %50+1 oy ile anayasayı değiştirme şansı bulmaktadırlar.

SONUÇ

Darbe koşullarında yapılan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kendi getirdiği demokrasi koşullarında değiştirilmesinde siyasi partilerin işlevini inceleyen bu çalışma, gerekli siyasi çoğunlukların ve onlara zemin teşkil eden siyasi uzlaşların oluşturulmasında siyasi partilerin rolünü veto oyuncular kuramı terimleriyle açıklamayı hedeflemiştir. Bu amaçla siyasi partilere ve tarihsel bağlama ilişkin gerekli açıklamalar özlüce verildikten sonra inceleme kapsamında yer alan 20 anayasa değişikliği girişiminin tek tek ve alt gruplar halinde birlikte açıklanması için özellikle partizan veto oyuncular ve kurumsal veto oyuncular arasındaki ilişki merkez alınmıştır.

Siyasi partileri belli bir tabela altında, yasal yollarla faaliyetlerini gerçekleştiren, usulüne uygun yapılan yerel ve genel seçimlerde aday gösteren siyasi gruptur şeklinde tanımlandı. Partiler tarihsel olarak mecliste doğanlar ve meclis dışında doğanlar olarak ayrılabilmekteyken daha detaylı bir inceleme ile kökenleri ve tarihsel gelişimleriyle yakından ilgili olarak temel parti türleriyle tanıtıldı. Neredeyse siyasi partiler kadar eski bir ayrım olan sağ ve sol ayrımından da bahsedildi.

Partilerle beraber temsil, çıkarların birleştirilmesi, ifade ve yönlendirme, siyasi eğitim, sosyalleşme, siyasi devşirme gibi bir dizi klasik işlevi de literatür aracılığıyla anlatıldı. Bu işlevlerin hepsinin siyasete katılma, siyasete katılmanın da bir siyasa ortaya konulması amacıyla olduğu fikriyle bir siyasa seçildi. Bu siyasa kapsamında da türev kurucu iktidar yoluyla siyasete katılım kanalları olan siyasi partilerin bir politikası olarak Anayasa yapımı incelendi. Anayasa yapımı ise asli kurucu ve tali kurucu iktidar eliyle yapılması hasebiyle değişkenlik göstermektedir. Burada incelemeyi siyasi partilerin dahil olduğu türev kurucu iktidar yoluyla kısıtlı tuttuk. Başka örneklerde siyasi partiler asli kurucu iktidar rolüne soyunabilseler de incelenen 1982 Anayasası döneminde böyle bir işlem yoktur.

Anayasa seçildi zira anayasalar devletin temel işleyişini düzenlediği için önem arz etmektedir. Haliyle Anayasa üzerinde bir sonuç doğuracak değişiklikler de öyle. Bu değişiklikleri yapabilmek için seçilen 1982 Anayasası değişikliği usulünün takip edilmesi gerekir. Veto oyuncularını kuramı terimleriyle ifade etmek gerekirse oyuncular statükoyu ya da politika istikrarını değiştirmeyi hedeflerler. Bunlar için ellerinde bir politika vardır ve bu onların kazanç kümeleridir. Bunların ne kadarını ne derece gerçekleştirebilecekleri mevzuatla sınırları çizilen oyunun diğer oyuncularına bağlıdır. Ayrıca anayasa değişikliklerini inceleme seçimi gerekli çoğunlukların nitelikli olması sebebiyle geniş uzlaşılar gerektirmesi ve ciddi çatışmalara kaynaklık etmesi sebebiyle de önem arz etmektedir.

Türkiye’deki usule göre göre de anayasayı değiştirebilmek için mecliste üye tam sayısının iki bölü üçü yahut üç bölü beşi oranlarına ulaşılması gerekmektedir. Gizli oylama usulüyle yapılan değişikliklerde gereken oranlar her bir üyenin varlığına önem kazandırmaktadır. Bu tamamen partileri dışlayan bir kuramsal ifade de değildir. Çalışmada partilerin bir bütün olarak hareket edeceği zira doğası gereği birtakım ortak amaç ve çıkarları olduğu kabulünü sarsacak sonuçlar görülmedi. İncelemede partilerin TBMM’de karar yeter sayılarını sağlayacak kadar üyeleriyle hareket edebildiği görülmektedir. Haliyle bireylerin tek tek veto oyuncularını değilde grupların veto oyuncularını haline geldiği görülmektedir. Aynı zamanda bu yüksek parti disiplini ve uyumuna işaret etmektedir.

Kurumsal olarak yasama organının veto oyuncusu olduğu sistemde cumhurbaşkanı halk oylamasına sunarak yeni bir veto oyuncusu olarak sıradan seçmeni oyuna dahil edebilmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı ve meclisin beşte biri yapacakları başvuru ile Anayasa Mahkemesini yeni bir veto oyuncusu olarak oyuna dahil edebilmektedir. Ayrıca yasama organı birçok üyeden oluşan kolektif bir oyuncudur.

Kararlarını da nitelikli çoğunlukla almaktadır. Hepsinin de örnekleri incelemede mevcuttur.

Burada incelenen değişikliklerde de 1993'ten 2001'in sonuna kadar olan koalisyonlar döneminde siyasi partilerin sağ ve solu aşan uzlaşılarıyla yaptığı iki bölü üç oranlı değişiklikler görülmektedir. Tek partinin hükümeti kurma gücüne ulaştığı ilk dönemde de uzlaşi yolunun takip edildiği görülmektedir. 2002'den 2007'ye kadar bir grupta toplanan değişiklikler de büyük uzlaşıların ikinci grubunu örneklendirmektedir. Ardından tek partili hükümetinin ilk döneminin sonundan başlayarak bu durumun değişmeye başladığı gözlenebilir. Değişim öncesi dönemde askeri rejimin izlerinden uzaklaşmak, demokratikleşme ve uluslararası normlara uyum temalarında asgari müşterekler bulunarak değişiklikler yapılması usulü hakimdir.

İncelemede pratik sebeplerle sıralama değişse de kronolojik olarak bu dönemdeki çatışmalarda önce 367 krizi ve 2007 değişikliklerinin referanduma sunulması, ardından da 2008 değişikliğinin iptali gelmektedir. Ardından bir diğer çatışma 2010'da görülmektedir. İktidar partisi üç bölü beş oranı yolunu kullanarak bu değişiklik paketini de hayata geçirebilmiştir. 2011 ve 2016 değişiklikleri siyasi partilerin uzlaşi yolunu seçtikleri çoğunluğu oluşturan gruba aittir. 2017 ise yine bir çatışma örneğidir.

2007'de 367 kriziyle başlayan süreçte 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikte gündem belirleyici AKP'nin pozisyonu mecliste AKP ve CHP'den geçişlerle kurulan ANAP grubu tarafından da desteklendi ve tek başına sadece referanduma gidilmesini sağlayabilecek AKP 2/3 nitelikli çoğunluğuna ulaştı ancak bu durum karşısında cumhurbaşkanı ihtiyari halkoylaması yetkisini kullanarak referandumu tetikledi. Her ne kadar yeni bir veto oyuncusu olarak halk dahil edildiyse de kanunun meclisteki orana yakın bir oranla halk oylamasında kabul edilmesi sebebiyle cumhurbaşkanının

hamlesinin boşa çıktığı iddia edilebilir. Ayrıca bu değişikliğin yapılabilmesi 1988 sonrasında tercih edilmeyen referandum yolunun kullanılmasını kolaylaştıracaktı.

2007 değişikliğinde görülen çatışma durumu 2008 ve 2010'da da sürececek, üst üste üç değişiklik de çatışmaları örneklendirecekti. 2008'de AKP ve MHP'nin yani iki sağ aktörün sağ içi ulaştığı 2/3 oranı karşısında veto oyuncusu olamayan CHP'nin elinde kurumsal olarak AYM'ye başvuru yolu vardı. Bu yolu kullanarak Anayasa değişikliğinin iptalini sağladı. Bir tablo çizilecek olursa AKP ve MHP'nin veto oyuncusu olduğu ve mevcut politikanın değişmesinde (yani statüko değişikliğinde) başka bir veto oyuncusuna ihtiyaç duymadan uzlaştığı tabloya eklenerek çizim bitirilecektir. Ancak bilinen pozisyonu Anayasa değişikliğinin reddi olan ancak sonucu etkileyemeyen CHP hukuki yolları kullanarak tabloyu yeniden şekillendirdi. İki oyunculu tabloya AYM'yi bir veto oyuncusu olarak dahil etti. AYM'nin reddiyle bu partinin pozisyonu veto oyuncuları tablosunda AYM tarafından temsil edildi. Bu da sağ ve sol uzlaşının kurulamadığında statüko değişikliğinin sağlanabilmesi için mahkemenin yapısının önem arz ettiğini örneklendirmektedir.

Halk oyuna sunulan son iki çatışmada yani 2010 ve 2017'de gündem belirleyicinin uzlaşmayı sağlayamadığı (ya da çatışmayı tercih ettiği) görülmektedir. Zira gündem belirleyici değişikliği mecliste yapamasa da halka götürebilecektir. Kaldı ki önceki bölümde anlatıldığı üzere kendi oy oranlarına yakın bir kabul oranı gerektiren referandumlarda da istenilen değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Çatışmaların devlet ve temel niteliklerini değiştirme isteğiyle ya da böyle bir isteğin olduğu iddiasıyla gerçekleştiği iddia edilebilir. Gerçekten de 2007'de yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlandı ve mevcut yetkileriyle Cumhurbaşkanı birçok şeyin karar vericisi oldu. Ardından 2010 değişikliklerinde yüksek yargı yapısı değiştirildi ve yukarıda anlatıldığı üzere bunu takip eden kanun değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının yargı üzerindeki etkisi hayli arttı. Son aşamada

2017’de Cumhurbaşkanı yürütmenin başı kılınarak parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildi.

Tek parti iktidarı dönemi aslında ANAP ve AKP olarak iki grupta incelenebilirdi. Bu şekilde özel bir sınıflandırmaya gidilmese dahi diğer başlıkların altında incelemeyi tercih ettiğimiz ilk iki değişikliği (daha doğrusu bir değişiklik ve bir değişiklik girişimini) kapsayan ANAP döneminde sağ ve sol uzlaşının gerçekleştirildiği 1987 anayasa değişikliği halk oylamasında kabul edildi. İktidarın alternatif kabul yeter sayısı ile amacına ulaşmayı denediği ve meclisteki tek destekçisi olduğu 1988 değişikliği ise referandumda reddedildi. Yine yukarıda anlatılana benzer şekilde veto oyuncularının uzlaştığı ve Cumhurbaşkanı ihtiyarıyla düzenlenen 1987 referandumu partilerin uzlaşısını yansıtmaktadır. Bunun da halk oylamasında doğrulandığı gibi bir sonuç ilk bakışta ortaya çıkabilir ancak aslında halkoylamasına sunulan değişiklik ANAP’ın gerçekten arzuladığı bir değişiklik değildi ve “Hayır” oyunu desteklemekteydi. Bu sonucun çıkması aslında meclisteki veto oyuncusu SHP ve veto oyuncusu olmayan ancak liderlerinin siyasi yasağının kalkmasını isteyen partilerdir denilebilir. Sonuca bakılacak olursa veto oyuncusu olarak ortaya çıkan ortalama seçmen, veto oyunucusu olmayan partilerin de katkısıyla değişiklik teklifini kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan yayımlanan diğer maddeler de zaten aynı teklifle yapılmış olup sağ ve sol uzlaşmayı yansıtmaktadır.

1988 ise Anayasa değişikliği olmamakla beraber ortalama seçmeni veto oyuncusu kılacak bir değişiklik girişimi örneğidir. İktidar partisi üç bölü beş oranını sağlayabilecek güçtedir ve gündem belirleyicilik gücünü kullanabilmiştir. Ancak iki bölü üç oranı yakalanamadığı için meclisteki veto oyununun neticesinde halk ya da medyan seçmen veto oyuncusu olarak ortaya çıkmaktadır. Kuram bağlamında düşünüldüğünde halkoylaması sonucuna bakarak iktidar partisinin tercihinin bu medyan seçmen tercihiyle örtüşmediği gerekçesiyle reddedildiği sonucuna ulaşılabilir.

Tüm değişiklikler için geçerli olmak üzere belirtmek gerekir ki karşı oy kullanan siyasi partilerin ya da sonucu etkilemeyen az sayıda vekille temsil edilen partilerin pozisyonları bu analize dahil edilmedi. Çünkü bilindiği üzere veto oyuncularının kuramı çıktı üzerine etkileri olan pozisyonları belirler. Bu partilerse değişiklikler sayılıp döküldüğü üzere sonuçları etkileyememiştir. Sadece 2017 değişikliklerine dair MHP muhalefeti sonuç doğurmasa dahi açıklandı zira parti içi çatışmanın ve partilerin de aslında kolektif oyuncular olduğunun gösterilmesini sağlıyordu.

Son kertede siyasi partilerin politikalarını hayata geçirmek için uzlaşma ve çatışmalar kurmak şeklinde iki temel işlevi vardır denilebilir. Bu değişikliklerin nasıl gerçekleştirileceği ve değişiklikleri gerçekleştirmek için kurulması gereken uzlaşılar ya da çatışmalar da kurumsal sınırlar dahilinde gerçekleşmektedir.

1982 Anayasası'nda yapılmış, türev iktidar kullanan ve nitelikli çoğunlukla karar alan kurumsal oyuncu yasama organını oluşturan partizan oyuncuların (siyasi partilerin) eliyle gerçekleştirilen değişiklikler veto oyuncularının kuramıyla açıklandı. Sürecin bu okuması siyasi partilerin ya da buradaki ismiyle veto oyuncularının politika değişikliği hedeflerini gerçekleştirmek için uzlaşmalarını gösterdi. Gerekli uzlaşma sağlanamadığında çatışmaya giren gündem belirleyici tarafından tercih edilen halkoylaması, aslen veto oyuncusu olmayan cumhurbaşkanının karşıt görüşte olduğunda tetiklediği halkoylaması ve son olarak da önüne cumhurbaşkanı ya da muhalefetin getirmesiyle sürece dahil olan Anayasa Mahkemesi'nin dahil olduğu çatışmalar da ortaya çıktı. Bu sayede sağ ve sol partilerin uzlaşmadığı durumlarda kullandığı veto oyunu stratejisi gözler önüne serildi.

Çalışmanın sonuç kısmında yeniden vurgulamaya değer bir tezi, türev kuruculuk yoluyla anayasa yapımının, hukuki kurallarla belirlenmiş siyasi bir süreç olmasından doğan ve çatışma ve uzlaşma yönetimine ihtiyaç duyan siyasal aktörlerin çeşitli stratejileriyle şekillenen bir iktidar mücadelesi olmasıdır. Siyasi partiler bu süreçte

değişimi teklif eden, destekleyen ya da engelleyen konumlarda yer alabilmektedir. Bu çalışmanın sınırlılığı gereği yalnızca TBMM’de kabul edilmiş anayasa değişikliği girişimleri ele alınmıştır. Konuyu daha ayrıntılı ve ileri çalışmak amacıyla TBMM Genel Kurul aşamasını geçememiş, gerekli çoğunlukları sağlanamadığı için buraya hiç alınmamış girişimler ele alınarak veto oyununun buralarda nasıl kurulduğu statüko ile tarafların kazanım kümelerinin ne olduğu da ele alınabilir. Bunlara ilişkin Komisyon ve Genel Kurulda açıklanan parti pozisyonları işaretlenip neden başarısız olunduğu ve partilerin ne gibi motivasyonlarla pozisyonlarını değiştirmedikleri ortaya konularak hem işlevler hem de politika değişiminin nasıl mümkün olduğunu görmek mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

- 11 Ekim 2016 tarihli MHP Grup Toplantısı Metni:
https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html Son erişim: 01.05.2025
- 18 Ekim 2016 MHP Grup toplantısı Metni:
https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4140/index.html Son erişim: 01.05.2025
28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı
<https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi> Son erişim tarihi: 30.05.2025
- “Anayasa Değişikliği Teklifi 339 Oyla Meclis’ten Geçti,”
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38678209>
- “Anayasa Görüşmeleri Nasıl Başladı, Hangi Mesajlar Verildi?”,
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38568757> Son erişim: 01.05.2025
- Aydın, Öykü Didem. “Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi” Halkın-Kurucu-Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı: ABD ve Latin Amerika’nın Genel Çizgilerinden Türkiye İçin Bir Modele Doğru. 1. bs. Yetkin Yayınları, 2011.
- Barın, Taylan, ve Hasan Sayim Vural. “Anayasa Değişikliklerinde Beşte Üç Çoğunluk Kuralı”. Adalet Dergisi, sy 71 (Kasım 2023): 793-825.
- Bayram, Salih. Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar ve Tezler. 58. SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2016.
- Berkes, Niyazi. Siyasi Partiler. 1. bs. Yurt ve Dünya Yayınları, 1946.
- Bobbio, Norberto. Left and Right: Significance of a Political Distinction. Çeviren Allan Cameron. Polity Press, 1996.
- Çağlıyan-İçener, Zeyneb. “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları”. Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, sy 75 (2015): 313-40.

- Çelebi, Onur. “6 EYLÜL 1987 REFERANDUMUNDA TURGUT ÖZAL VE SÜLEYMAN DEMİREL’İN FAALİYETLERİ”. *Journal of History School* null, sy LI (2024): LI. <https://doi.org/10.29228/joh.47328>.
- Diamond, Larry, ve Richard Gunther, ed. *Political Parties and Democracy*. The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Duverger, Maurice. *Siyasi Partiler*. 2. bs. Çeviren Ergun Özbudun. Bilgi Yayınları, 1974.
- Erdoğan, Mustafa. *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*. 4. bs. Liberte Yayınları, 2003.
- Eroğul, Cem. “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 62, sy 03 (2007): 03. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002037.
- Eroğul, Cem. “Altıncı Anayasa Değişikliği”. *Mülkiye Dergisi* 25, sy 231 (2002): 231.
- Eroğul, Cem. “Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 64, sy 01 (2009): 01. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002089.
- Ginsburg, Tom, ve Sumit Bisarya. “Introduction: Constitution Makers on Constitution Making*”. *İçinde Constitution Makers on Constitution Making: New Cases*, editör Sumit Bisarya ve Tom Ginsburg. *Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge University Press, 2022.
- Gönenç, Levent. “Presidential Elements in Government: Turkey”. *European Constitutional Law Review* 4, sy 3 (2008): 488-523. <https://doi.org/10.1017/S1574019608004884>.
- Gözler, Kemal. “3 Ekim 20001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”. *Anayasa Yargısı* 19, sy 1 (2002): 326-254.
- Gözler, Kemal. “Anayasa Değişikliği Gerekli mi?” *Türkiye Günlüğü*, sy 65 (2001): 108-23.

- Gözler, Kemal. “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”. Ankara Barosu Dergisi, sy 4 (2001): 35-52.
- Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi. 2. bs. C. 1. Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2020.
- Gözler, Kemal. Kurucu İktidar. 2. bs. Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016.
- Gülmez, Mesut. “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”. Amme İdaresi Dergisi 32, sy 1 (1999): 3-30.
- Hakyemez, Yusuf Şevki. “Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler”. İçinde Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler, 1. bs, editör Ece Göztepe ve Aykut Çelebi. Metis Yayınları, 2012.
- Heywood, Andrew. Siyaset. 19. Çeviren Bakırcı Fahri. BB101 Yayınları, 2018.
- Kaynar, Mete Kaan. Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri 1923-2006. 1. bs. İmge Kitabevi, 2007.
- Kışlalı, Ahmet Taner. Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma. 6. İmge Kitabevi, 2003.
- Kışlalı, Ahmet Taner. Siyaset Bilimi. 13. bs. İmge Kitabevi, 2008.
- Koç, Ayhan. “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. Avrasya Dosyası 12, sy 2 (2021): 2.
- Michels, Robert. Siyasi Partiler: Modern Demokrasilerdeki Oligarşik Eğilimlerin Sosyolojik İncelenmesi. 1. bs. Çeviren İmre Sipahi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2021.
- Onar, Erdal. 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu. Ankara Üniversitesi Yayınları, 1993.
- Özbudun, Ergun. Siyasal Partiler. Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1974.
- Özbudun, Ergun. The Constitutional System of Turkey. Palgrave Macmillan US, 2011.

- Payaslıoğlu, Arif. Siyasi Partiler. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1952.
- Pettitt, Robin T. Contemporary Party Politics. Palgrave Macmillan, 2014.
- Richard S. Katz, ve Peter Mair. Democracy and the Cartelization of Political Parties. Oxford University Press, 2018.
- Rubinelli, Lucia. Constituent Power: A History. Ideas in Context. Cambridge University Press, 2020. <https://doi.org/10.1017/9781108757119>.
- Sartori, Giovanni. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. 1. bs. The ECPR Press, 2005.
- Schlozman, Kay Lehman, ve Henry E. Brady. “Political Science and Political Participation”. İçinde The Oxford Handbook of Political Participation. Oxford University Press, 2022.
- Sevinç, Murat. “2010 Anayasa Değişiklikleri: Yöntem ve İçerik Eleştirisi”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 65, sy 02 (2010): 02.
- Sevinç, Murat. Anayasa Yazıları. İmaj Yayınevi, 2013.
- Sevinç, Murat. Türkiye’nin Anayasa İmtihanı: Cumhurbaşkanlığı - Başkanlık Tartışması. 1. bs. İletişim Yayınları, 2017.
- Tanör, Bülent. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980). 38. Yapı Kredi Yayınları, 2024.
- Tanör, Bülent, ve Necmi Yüzbaşıoğlu. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. 21. bs. Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., 2023.
- Tsebelis, George. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. British Journal of Political Science 25, sy 3 (1995): 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>.

Tsebelis, George. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton University Press, 2002. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rvv7>.

Tülen, Hikmet. “3.10.2001 Tarihli Ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 5, sy 1-4 (2001): 1-4.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli). Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021.

Yavaşca, Kerem. “Anap İktidarında Sonun Başlangıcı: 25 Eylül 1988 Referandumu”. Akademik Hassasiyetler 10, sy 22 (2023): 22. <https://doi.org/10.58884/akademik-hassasiyetler.1292404>.

Zürcher, Erik J. Turkey: A Modern History. 4. bs. I.B. Taurus, 2017.

Kanunlar:

1961 yılı 334 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

1982 yılı 2809 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

1982 Anayasası ilk hali 20.10.1982 tarih ve 17844 Sayılı Resmi Gazete.

22 Nisan 1983 tarihli 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu.

22 Nisan 1983 tarihli 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ilk hali 24 Nisan 1983 tarih 18027 sayılı Resmi Gazete.

30.6.1981 tarihli 17386 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun.

12.08.1999 tarihli 4445 sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

Anayasa değişikliği kanunları

Kanun No: 3361 Kabul Tarihi: 07.05.1987 Halkoyu: 06.08.1987.

Kanun No: 3913 Kabul Tarihi: 08.07.1993.

Kanun No: 4121 Kabul Tarihi: 23.07.1995.

Kanun No: 4388 Kabul Tarihi: 18.06.1999.

Kanun No: 4446 Kabul Tarihi: 13.08.1999.

Kanun No: 4709 Kabul Tarihi: 03.10.2001.

Kanun No: 4720 Kabul Tarihi: 21.11.2001.

Kanun No: 4777 Kabul Tarihi: 27.12.2002.

Kanun No: 5170 Kabul Tarihi: 07.05.2004.

Kanun No: 5370 Kabul Tarihi: 21.06.2005.

Kanun No: 5428 Kabul Tarihi: 29.10.2005.

Kanun No: 5551 Kabul Tarihi: 13.10.2006.

Kanun No: 5659 Kabul Tarihi: 10.05.2007.

Kanun No: 5678 Kabul Tarihi: 31.05.2007 Halkoyu: 21.10.2007.

Kanun No: 5735 Kabul Tarihi: 09.02.2008.

Kanun No: 5982 Kabul Tarihi: 07.05.2010 Halkoyu: 12.09.2010.

Kanun No: 6214 Kabul Tarihi: 17.03.2011.

Kanun No: 6718 Kabul Tarihi: 20.05.2016.

Kanun No: 6771 Kabul Tarihi: 21.01.2017 Halkoyu: 16.04.2017.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) Cilt No (C), Birleşim

(B) ve Tarih Bilgileri

TBMM TD, C, B.106, 17.5.1987.

TBMM TD, C 38, B.125, 8.7.1993.

TBMM TD, C 1, B.15, 15.6.1999.

TBMM TD, C 1, B.15, 15.6.1999.

TBMM TD, C 2, B.18, 18.6.1999.

TBMM TD, C 10, B.49, 13.8.1999.

TBMM TD, C71, B.3, 03.10.2001.

TBMM TD, C 76, B.23, 21.11.2001.

TBMM TD, C 48, B.86, 7.5.2004.

TBMM TD, C 88, B.114, 21.6.2005.

TBMM TD, C 97, B.14, 29.10.2005.

TBMM TD, C 132, B.7, 12.10.2006.

TBMM TD, C 157, B.105, 12.10.2006.

TBMM TD, C. 160, B. 118, 31.05.2007.

TBMM TD, C 14, B.62, 9.2.2008.

TBMM TD, C 14, B.62, 9.2.2008.

TBMM TD, C. 66, B.88, 19.4.2010.

TBMM TD, C.69, B.103, 6.5.2010.

Seçim Sonuçları:

19572 numaralı ve 12.09.1987 tarihli Resmi Gazete.

19659 numaralı ve 9.12.1987 tarihli Resmi Gazete.

YSK 277 sayılı karar, 19946 numaralı ve 1.10.1988 tarihli Resmi Gazete.

YSK 30.10.2007 tarih ve 873 Numaralı Karar.

YSK 663 numaralı Karar, RG 30050 mükerrer, 27 Nisan 2017.

TUİK Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011 Kitapçığı.

Yüksek Seçim Kurulu Açık Veri Portalı: <https://acikveri.ysk.gov.tr/anasayfa>.

EKLER

Ek 1: Osmanlı'dan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, TBMM Yayını, Sayfa 306.

1982 TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER ÇİZELGESİ					
Sıra No.	Kanun No.	TBMM'de Kabul Tarihi	Halkoylaması Tarihi	Değiştirilen Maddeler	Resmî Gazete Tarih-Sayı
1	3361	17/5/1987	-	67, 75, 175, Geçici 4 [4 değişiklik yapılmıştır.]	18/5/1987 –19464 Mükerrer
			6/9/1987	Geçici 4 [1 değişiklik yapılmıştır.]	Halkoylaması Sonucu: 12/9/1987-19572
2	3913	8/7/1993	-	133 [1 değişiklik yapılmıştır.]	10/7/1993-21633
3	4121	23/07/1995	-	Başlangıç, 33, 52, 53, 67, 68, 69, 75, 84, 85, 93, 127, 135, 149 ve 171 [15 değişiklik yapılmıştır.]	26/7/1995-22355
4	4388	18/06/1999	-	143 [1 değişiklik yapılmıştır.]	18/6/1999-23729 Mükerrer
5	4446	13/08/1999	-	47, 125 ve 155 [3 değişiklik yapılmıştır.]	14/8/1999-23786
6	4709	03/10/2001	-	Başlangıç, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 28, 31, 33, 34, 36, 38, 40, 41, 46, 49, 51, 55, 65, 66, 67, 69, 74, 87, 89, 94, 100, 118, 149, Geçici 15 [33 değişiklik yapılmıştır.]	17/10/2001-24556 Mükerrer
7	4720	21/11/2001	-	86 [1 değişiklik yapılmıştır.]	1/12/2001-24600
8	4777	27/12/2002	-	76, 78 [2 değişiklik yapılmıştır.]	31/12/2002-24980 3. Mükerrer
9	5170	07/05/2004	-	10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131, 143 ve 160 [10 değişiklik yapılmıştır.]	22/5/2004-25469
10	5370	21/06/2005	-	133 [1 değişiklik yapılmıştır.]	23/6/2005-25854
11	5428	29/10/2005	-	130, 160, 161, 162, 163 [5 değişiklik yapılmıştır.]	9/11/2005-25988
12	5551	13/10/2006	-	76 [1 değişiklik yapılmıştır.]	17/10/2006-26322
13	5659	10/05/2007	-	Yeni Geçici 17 [1 değişiklik yapılmıştır.]	18/5/2007-26526
14	5678	31/05/2007	21/10/2007	77, 79, 96, 101 ve 102 [5 değişiklik yapılmıştır.]	16/6/2007-26554 Halkoylaması Sonucu: 31/10/2007-26686
15	5735	09/02/2008	-	10 ve 42 [2 değişiklik yapılmıştır.]	23/2/2008-26796
16	5982	07/05/2010	12/09/2010	10, 20, 23, 41, 51, 53, 54, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156, 157, 159, 166, Geçici 15, Yeni Geçici 18 ve 19 [26 değişiklik yapılmıştır.]	13/5/2010-27580 Halkoylaması Sonucu: 23/9/2010-27708
17	6214	17/03/2011	-	59 [1 değişiklik yapılmıştır.]	29/3/2011-27889
18	6718	20/05/2016	-	Yeni Geçici 20 [1 değişiklik yapılmıştır.]	8/6/2016-29736
19	6771	21/01/2017	16/04/2017	8, 9, 15, 17, 19, 73, 75, 76, 77, 78, 82, 87, 88, 89, 91, 93, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 131, 134, 137, 142, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 166, 167, Yeni Geçici 21 [70 değişiklik yapılmıştır.]	11/2/2017-29976 Halkoylaması Sonucu: 27/4/2017-30050 (Mükerrer)

Ek 2: 1980 Askeri Darbesi Sonrası Genel Seçimler, Referandumlar ve Anayasa Değişiklikleri Kronolojik Sıralaması
7 Kasım 1982 – Anayasa Referandumu

6 Kasım 1983 – 17. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

28 Eylül 1986 – Milletvekili Ara Seçimleri (11 koltuk)

6 Eylül 1987 – Anayasa Değişikliği Referandumu (1. Anayasa Değişikliği)

29 Kasım 1987 – 18. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

25 Eylül 1988 – Anayasa Değişikliği Referandumu (Başarısız Anayasa Değişikliği)

20 Ekim 1991 – 19. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

2. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 08.07.1993 Kanun No: 3913

3. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 23.07.1995 Kanun No: 4121

24 Aralık 1995 – 20. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

18 Nisan 1999 – 21. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

4. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 18.06.1999 Kanun No: 4388

5. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 13.08.1999 Kanun No: 4446

6. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 03.10.2001 Kanun No: 4709

7. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 21.11.2001 Kanun No: 4720

3 Kasım 2002 – 22. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

8. Anayasa Değişikliği: Kanun No: 4777 Kabul Tarihi: 27.12.2002.

9 Mart 2003 – Milletvekili Ara Seçimleri (Siirt, 3 koltuk)

9. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 07.05.2004 Kanun No: 5170

10. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 21.06.2005 Kanun No: 5370

11. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 29.10.2005 Kanun No: 5428

12. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 13.10.2006 Kanun No: 5551

13. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 10.05.2007 Kanun No: 5659

14. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 31.05.2007 Kanun No: 5678 Halkoyu:

21.10.2007

22 Temmuz 2007 – 23. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

21 Ekim 2007 – Anayasa Değişikliği Referandumu (14. Anayasa Değişikliği)

15. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 09.02.2008 Kanun No: 5735

12 Eylül 2010 – Anayasa Değişikliği Referandumu (16. Anayasa Değişikliği)

17. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 17.03.2011 Kanun No: 6214

12 Haziran 2011 – 24. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

7 Haziran 2015 – 25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

1 Kasım 2015 – 26. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

18. Anayasa Değişikliği: Kabul Tarihi: 20.05.2016 Kanun No: 6718

16 Nisan 2017 – Anayasa Değişikliği Referandumu (19. Anayasa Değişikliği)

24 Haziran 2018 – 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

14 Mayıs 2023 – 28. Dönem Milletvekili Genel Seçimi

ÖZET

Karşınızdaki tez çalışması, siyasi partilerin Anayasa yapımındaki rollerini veto oyuncularını kuramı çerçevesinde, Türkiye'deki 1982 Anayasası değişiklikleri üzerinden incelemektedir. Bu bağlamda partilerin, anayasanın meşru yapım yeri olan meclisteki veto kudretlerine odaklanıldı. Böylece partilerin anayasa yapımında politika değişikliğini sağlayabilmek için uzlaşma ve çatışma stratejileri olduğu görüldü.

Siyasete katılma aracı olan siyasi partilerin işlevlerini temsil, ifade ve yönlendirme ve siyasi eğitim başlıklarında toparlanan klasik işlevlerin ötesinde politika değişikliği yapabilme hedefiyle uzlaşılar kurma ve çatışmalara girme işlevlerine de sahip siyasal kurumlardır.

Anayasa devletin kuruluş ve yapısını belirleyen, değiştirilmesi diğer normlara göre daha zor olan üstün bir hukuk normu olduğu için tercih edildi. Böylece veto oyuncularının merkeze aldığı statüko değişikliği için gereken şartlar en uç haline ulaştı. Seçilen 1982 Anayasası bir askeri müdahaleyle ortaya çıkan asli kurucu iktidarın kullanılmasıyla ve siyasi partilerin dışlanmasıyla yapıldı. Siyasi partiler Anayasa yapımına ancak tali kurucu iktidar yoluyla daha sonra yapılan değişiklikler yoluyla katılabilir. Tali kurucu iktidarın kullanımı incelenirken veto oyuncularını kuramına sadık kalarak de jure veto oyuncularına odaklanıldı. Bu çerçevede kurumsal veto oyuncusu olan yasama organı, partizan oyuncular siyasi partilerden meydana gelmekte, bunlar hem kendi içinde hem de mecliste çoğunluklarla karar alan kolektif veto oyuncularını olarak gösterildi.

Değişiklikler Büyük Uzlaşılar ve Çatışmalar olmak üzere iki başlıkta toplandı. Buna göre Büyük Uzlaşılar sağ ve sol partilerin bir arada hareket ettiği ve iki bölü üç çoğunluğu sağladığı 15 adet değişikliği kapsayan sayıca çoğunluğu oluşturan grupta toplandı. Bunlar 1993 ile 2007 yılları arasında kesintisiz olarak 12 adet ve buna ek olarak 1987, 2011 ve 2016 yıllarındaki değişikliklerdir. Ardından 2007, 2008, 2010 ve

2017 Türk sağıının yaptığı değişiklerdir. Bunlardan 2010, 2017 ve halkoylamasında reddedildiği için kanunlaşamayan 1988 değişikliği girişimi ilavesiyle üç bölü beş oranının uygulanmasıyla halkın hakem tayin edildiği çatışmalardır. 2007 değişikliği cumhurbaşkanı tarafından halkı veto oyuncusu kılan ihtiyari bir halkoylamasıdır. 2008 değişikliği ise ana muhalefet partisi tarafından yargıya taşınmasıyla yüksek yargı organını veto oyuncusu kılan bir örnektir. Böylece Çatışmalar grubu da beş örnek olarak incelendi.

Sonuç olarak burada siyasi partilerin anayasa yapımındaki rolünün araştırıldı. Siyasi partilerin anayasanın meşru yapım yeri olan meclisteki veto kudretlerine odaklanıldı. Böylece partilerin anayasa yapımında politika değişikliğini sağlayabilmek için uzlaşma ve çatışma stratejileri olduğu, bunun da anayasada öngörülen iki alternatif kabul yeter sayısının sayesinde mümkün kılındığı görüldü.

Anahtar Kelimeler: Siyasi Partiler, Siyasi Katılım, Anayasa Yapımı, Veto Oyuncuları ve 1982 Anayasası

ABSTRACT

This thesis examines the roles of political parties in constitution-making within the framework of veto players theory, focusing on the 1982 constitutional amendments in Turkey. In this context, the focus is on the veto power of parties in parliament, which is the legitimate place for constitutional making. Thus, it was observed that parties have strategies of compromise and conflict in order to bring about policy change in constitution-making.

Political parties, as instruments of political participation, are political institutions that, beyond the classic functions of representation, expression and channelment and political education, also have the functions of establishing compromises and engaging in conflicts with the aim of bringing about policy change.

The constitution was chosen because it is a supreme legal norm that determines the establishment and structure of the state and is more difficult to change than other norms. Thus, the conditions required for the status quo change, which the veto players focused on, reached their extreme. The 1982 Constitution was adopted through the use of the original constituent power that emerged from a military intervention and the exclusion of political parties. Political parties could only participate in the amendments of the Constitution through the secondary constituent power and subsequent amendments. While examining the use of the secondary constituent power, the focus was on *de jure* veto players, in line with the veto player theory. Within this framework, the legislative body, which is an institutional veto player, and partisan players, which are composed of political parties, were shown to be collective veto players that make decisions both within themselves and in parliament with majorities.

The amendments were grouped under two headings: Grand Compromises and Conflicts. Accordingly, Grand Compromises were grouped into a numerically dominant group comprising 15 amendments where right-wing and left-wing parties acted in

unison and secured a two-thirds majority. These include 12 amendments enacted continuously between 1993 and 2007, plus amendments from 1987, 2011, and 2016. Then there are the amendments made by the Turkish right in 2007, 2008, 2010, and 2017. Among these, the 2010, 2017, and 1988 amendments (1988 which were rejected in a referendum and therefore did not become law) are disputes in which the people were appointed as arbitrators with the application of a three-fifths majority. The 2007 amendment is an optional referendum that makes the people a veto player by the decision of the president. The 2008 amendment is an example of the main opposition party taking it to court, making the high judiciary a veto player. Thus, the Conflicts group was also examined with five examples.

In conclusion, the role of political parties in constitution-making was investigated. The focus was on the veto powers of political parties in parliament, which is the legitimate place for constitution-making. Thus, it was seen that parties have compromise and conflict strategies to bring about policy change in constitution-making, which is made possible by the two alternative quorums provided for in the constitution.

Keywords: Political Parties, Political Participation, Constitution-Making, Veto Players, and the 1982 Constitution