T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİ IŞIĞINDA SADRAZAMLIĞIN BAŞBAKANLIĞA EVRİLMESİ, DEĞİŞİMİ VE KALDIRILMASI

Enes ERSÖZ

2501170533

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Sabahattin NAL

İSTANBUL – 2019

ÖZ

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİ IŞIĞINDA SADRAZAMLIĞIN BAŞBAKANLIĞA EVRİLMESİ, DEĞİŞİMİ VE KALDIRILMASI

Enes ERSÖZ

Osmanlıdan bu yana devlet teşkilatı incelendiğinde sadrazamlık kurumunun, özellikle Fatih Sultan Mehmet Kanunnamesi ile birlikte önemli bir noktada yer aldığı görülmektedir. Bu kurum, zaman içerisinde birtakım değişikliklere uğramış, belli dönemlerde muhtevası güçlenirken belli dönemlerde zayıflamıştır. Bu bağlamda sadrazamlık kurumu, Osmanlı-Türk devlet teşkilat yapısını anlayabilmek adına incelenmesi gereken bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Klasik dönemde güçlü bir kurum olan sadrazamlık, Osmanlının güç kaybetmesine koşut olarak gücünü ve otoritesini yitirmeye başlamıştır. Sened-i İttifak'la başlayan anayasallaşma sürecine bağlı olarak sadrazamın konumunda da dönem dönem farklı bir çizgi söz konusu olmuştur. Kanun-ı Esasi'nin yürürlüğe giren ilk haline göre padişah otoritesine tamamıyla bağlı sadrazam, 1909 değişiklikleri ile birlikte parlamenter sistemlerdeki başbakana benzer bir konuma doğru ilerlediği görülmektedir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bu kurum başbakanlığa evirilmiş, cumhuriyet tarihi boyunca yürürlüğe giren anayasalarda ise muhtevasında bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Fakat göze çarpan en önemli özelliklerinden biri, bu kurumun süreç içerisinde güçlendiği olmuştur. Özellikle 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi, seçim sisteminde %10'luk baraj uygulamasına gidilmesi, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer verilmesi, başbakanın güçlenmesine sebebiyet vermiştir. Elbette başbakanın güçlü olduğu dönemler incelendiğinde koalisyon hükümetlerinin olmadığı, tek parti iktidarlarının hükümeti kurduğu dönemler olduğu görülmüştür. Dolayısıyla Türkiye'de koalisyon hükümetlerine karşı bir refleks oluştuğu söylenebilir. İşte bu refleksin bir sonucu olarak hükümet sistemi tartışmaları başlamış, 2007 yılında gerçekleştirilen, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini getiren anayasa değişikliğinin kabul edilmesi ile birlikte bu tartışmalar daha da güç kazanmış, sonuç olarak Türkiye'de bir sistem değişikliğine gidilmiştir. Anayasa değişikliği ile

getirilen cumhurbaşkanlığı sisteminde başbakanlık kaldırılmış, tek başlı yürütme kabul edilmiştir. Böylelikle Osmanlı klasik döneminden bu yana önce sadrazam ismiyle sonrasında başvekil ve son olarak başbakan ismiyle varlığını koruyan kurumun kaldırılmasına karar verilmiştir. Yeni sistemde anayasal anlamda başbakanlık kurumu kaldırılmıştır fakat fiili olarak başbakanlığın vazifesini görecek bir kurumun ortaya çıkıp çıkmayacağı, sistemin uygulanmasıyla görülecektir. Bu çalışmada sadrazamlıktan başbakanlığa evirilen kurum incelenmiş, ardından sistem değişikliğinin başbakanlık bakımından sonuçları incelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sadrazam, Başbakan, Yürütmenin Güçlendirilmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Parlamenter Hükümet Sistemi.

ABSTRACT

EVOLUTION, CHANGE AND ABOLITION OF THE GRAND VIZIER TO THE PRIME MINISTER IN THE LIGHT OF OTTOMAN-TURKISH CONSTITUTIONAL DEVELOPMENTS

Enes ERSÖZ

When the state organization is examined since the Ottoman Empire, it is seen that the Grand Vizier took an important place especially with the Fatih Sultan Mehmet Laws. This institution has undergone some changes in time and its content has been strengthened and weakened in certain periods. In this context, institution of the Grand Vizier needs to be examined in order to understand the Ottoman-Turkish state organization structure. The Grand Vizier, a powerful institution in the classical period, began to lose its power and authority in parallel with the loss of power of the Ottomans. Due to the constitutionalization process that started with the Sened-i İttifak, there was a different perspective from time to time in the position of the Grand Vizier. According to the first version of the Kanun-ı Esasi, the Grand Vizier, who was fully dependant to the authority of the Sultan, has been moving towards a position similar to the Prime Minister in the parliamentary systems with the 1909 amendments. With the declaration of the Republic, this institution was evolved into the Prime Ministry and in the constitutions that entered into force throughout the history of the Republic, some changes were made in its structure. However, one of the most prominent features of this institution was strengthening of the institution in the process. In particular, the entry into force of the 1982 Constitution, the implementation of the 10% threshold in the electoral system, the introduction of rationalized means of parliamentarism, caused the Prime Minister to strengthen. Of course, when the prime minister was strong, it was seen that there were no coalition governments and only one party formed the government. Therefore it can be said that a reflex against the coalition government in Turkey has been formed. As a result of this reflex, discussions about system of government started. And with the adoptation of constitutional amendment in 2007 which let the people elect the President, this debate gained more power. As a result, Turkey went under a system change. In the

Presidential system introduced with the amendment of the Constitution, the Prime Ministry was abolished and single-headed executive branch has structured. Thus, it has been decided to abolish the institution, which preserved since the Ottoman classical period, under the names of Grand Vizier and Prime Minister. In the new system, the Prime Minister's institution has been abolished in the constitutional sense, but it will be seen through the implementation of the system whether or not an institution that will act as the Prime Minister will actually emerge. In this study, the institution that evolved from the Grand Vizier to the Prime Ministry was examined, and then the results of the system change in terms of the Prime Ministry were tried to be examined.

Anahtar Kelimeler: Grand Vizier, Prime Minister, Strengthening the Executive Power, Presidential Government System, Parliamentary Government System.

ÖNSÖZ

Çalışmanın konusu, özü itibariyle anayasa hukuku tarihini ilgilendirmesi sebebiyle birtakım zorlukları bünyesinde barındırmaktadır. Çünkü sadrazamlık kurumu genellikle tarihçiler tarafından ele alınmış, hukukçu gözüyle ve hukuk cephesinden yeterince incelemeye tabi tutulmamıştır. 2017 yılında gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte kökleri sadrazamlık kurumuna dayanan başbakanlık kurumu kaldırılmıştır. Bu kurumu kaldırmak suretiyle Türk milleti, çok önemli bir siyasal tercihte bulunmuştur. Bu kurum gerçekten Türk milletinin vazgeçilmezi midir yoksa sistem değişikliğinde doğru bir tercihte mi bulunulmuştur bunun incelenmesi ve doğru biçimde tahlil edilmesi gerekmektedir. Elinizdeki çalışma özü itibariyle, sadrazamlıktan başbakanlığa dönüşen bu kurumun siyasi ve hukuki tarihimizdeki konumunu gözler önüne sermek ve bu kurumun kaldırılmasının Türk devlet teşkilatı bakımından önemini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır.

Konunun belirlenmesinden başlayarak her aşamada desteğini esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Sabahattin NAL'a bu vesileyle teşekkürü bir borç bilirim. Yine konunun hangi başlıklarda ele alınmasının tespiti noktasında yardımcı olan Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir YILDIZ hocama da ayrıca teşekkür ediyorum. Ayrıca hukuk nosyonunu kazanmamızda emeği geçen başta kıymetli hocamız Prof. Dr. Adem SÖZÜER olmak üzere tüm İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi hocalarına şükranlarımı sunuyorum.

Son olarak bugünlere gelmemizde en çok emeği olan kalender meşrep annem Zeynep ERSÖZ ve babam Mustafa ERSÖZ başta olmak üzere tüm aileme sonsuz teşekkür etmek isterim.

İSTANBUL-2019

Enes ERSÖZ

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... **İİİ**

ABSTRACT ..... **V**

ÖNSÖZ ..... **Vİİ**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **Xİ**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DEVLETİ'NDE SADRAZAMIN KONUMU

I. OSMANLI KLASİK DÖNEMDE SADRAZAMIN YETKİ VE GÖREVLERİ . 8

II. ISLAHAT HAREKETLERİ BAKIMINDAN II. MAHMUT DÖNEMİ VE KANUN-I ESASİ 17

A. Devlet Teşkilatında Merkezileşme: II. Mahmut Islahatları 18

B. Kanun-ı Esasi'nin Ruhu ve Sadrazama Tanınan Yetkiler 25

1. Genel Olarak Kanun-ı Esasi 25

2. Kanun-ı Esasi'de Yasama-Yürütme İlişkisi Bağlamında Sadrazamın Konumu 28

III. KANUN-I ESASİ'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN DEĞİŞİKLİKLERİN SADRAZAMLIK KURUMUNA ETKİSİ 30

A. 1909 Tarihli Değişiklikler 30

B. 1914 ve Devamında Yapılan Değişiklikler 32

IV. OSMANLI DEVLET ADAMLARI VE AYDINLARININ ANAYASAL GELİŞMELERE VE SADRAZAMLIK KURUMUNA BAKIŞI 33

A. Osmanlı Devlet Adamlarının Gelişmelere Bakışı 35

B. Osmanlı Aydınlarının Gelişmelere Bakışı.....42

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET SONRASI SADRAZAMLIĞIN BAŞBAKANLIĞA EVRİLMESİ VE DEĞİŞİM SÜRECİ

I. MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ 48
A. Genel Olarak Meclis Hükümeti Sistemi.....48
B. Parlamenter Sisteme Yaklaşma Eğilimi: Heyeti Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair Kanun.....51

II. 1924 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAŞVEKİLLİĞİN KONUMU 55
A. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Başvekillik Kurumunun Oluşturulması, Görev ve Yetkileri 55
B. Tek Partili Dönemde (1923-1946) Başvekilliğin Konumu 59
C. Çok Partili Dönemde (1946-1960) Başvekilliğin Konumu.....64
1. Demokrat Parti İktidarına Giden Süreç.....64
2. Çok Partili Dönemin İlk Başbakanı 68

III. 1961 SONRASI BAŞBAKANLIĞIN KONUMU.....73
A. 1961 Anayasasında Başbakanlık.....74
B. 1982 Anayasası Sonrası Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizmin Başbakanlığa Etkisi.....80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞBAKANLIĞIN KALDIRILMASI

I. 21 EKİM 2007 HALKOYLAMASI İLE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNE EVRİLME TARTIŞMALARI.....86
A. Mecburi Anayasa Değişikliği: 2007 Halkoylaması 86
B. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Başbakanın Değişen Konumu 88

II. PARLAMENTER SİSTEMİN ÇÖZEMEDİKLERİ: YENİ SİSTEMİN ÇÖZÜM İDDİALARI VE GETİRİLEN YENİLİKLER 94
A. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Bakanlıkların Kurulması - Başbakanlığın Kaldırılması.....102
B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi - Güçlendirilmiş Başbakanlık Benzetmesi Üzerine.....104

III. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE FİİLİ BAŞBAKANLIK OLUŞMASI İHTİMALİ.....108
A. Seçim İttifakları.....108
B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İttifakların Sisteme Etkisi: *De Facto* Başbakanlar.....110

SONUÇ.....114

KAYNAKÇA.....119

KISALTMALAR LİSTESİ

A.e. **:** Aynı eser.

a.g.e. **:** Adı geçen eser

a.g.m. **:** Adı geçen makale

AHBÜHFD **:** Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜHFD **:** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBF **:** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

AYM **:** Anayasa Mahkemesi

bs. **:** Bası

BMM : Büyük Millet Meclisi

CB **:** Cumhurbaşkanı

DİA **:** Diyanet İslam Ansiklopedisi

E. **:** Esas

GÜHFD **:** Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

GSÜHFD **:** Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

İÜHFD **:** İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

İÜHFM **:** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

K. **:** Karar

m. **:** Madde

NEÜHFD **:** Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

RG **:** Resmi Gazete

s. **:** Sayfa

SÜHFD **:** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

TTK **:** Türk Tarih Kurumu

vs. **:** Vesaire

Yay. **:** Yayınları

YSK **:** Yüksek Seçim Kurulu

ZC **:** Zabıt Ceridesi

GİRİŞ

Türk devlet geleneğinde başbakanlık kurumunun izleri araştırıldığı takdirde, bütün Türk devletlerinde bu kurumun benzerlerinin bulunduğu söylenebilir. Bunun dolaylı bir sonucu olarak Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren vezirlik makamı görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin kökleri incelendiğinde Türk devlet geleneği ile İslam devlet geleneğinin harmanlandığı söylenebilir. Nitekim İslamiyet öncesi Türklerde vezirlik kurumunun bulunduğu bilinmektedir. Bu vezirlerin kimi zaman kurultaylara başkanlık yaptığı görülmüştür. Göktürklerde Bilge Tonyukuk, Uygularda Kutlug meşhur vezirlerdir.[1]

Birden fazla vezirin olduğu ve bunlardan belli başlılarının isimlerinin bilindiği göz önünde bulundurulduğunda veziriazamlık kurumunun varlığından söz edilebilir. Çünkü devlet mekanizmasının işleyişi bağlamında bu vezirlerden birisinin, diğerlerinden farklı bir konumda olması gerekir. Bu noktada Türkler, İslam'la tanışmazdan evvel dahi Ayguci[2] kavramından söz edilmekte, kurumun özü itibariyle başbakanlığa benzer yönleri bulunmaktadır.

İslamiyet'in kabulü ile birlikte Türklerin, İslam devlet geleneğinden etkilenmeye başladıkları söylenebilir. Bunun en önemli göstergelerinden biri, Divan'dır. Divan, İslamiyet'in kabulüyle Türk devlet teşkilatına girmiş bir müessesedir. İşte bu noktada çalışmamızın konusunu teşkil eden sadrazamlık kurumu da Divan ile birlikte Türk devlet geleneğine dâhil olmuş bir kavramdır.

Türk devlet geleneğinde her zaman var olan bir müessesenin İslamiyet'le birlikte başlayan değişim süreci, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri ile devam etmiş, değişim sürecini sürdürmüş, cumhuriyetin ilanı ile birlikte 1921 Anayasası'nda İcra Vekilleri Heyeti Reisi, 1924 Anayasası'nda başvekil, sonrasında başbakan olarak

[1] Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 15.bs., İstanbul, Beta, 2018, s. 14; Bahaeddin Ögel, **Türk Kültürünün Gelişme Çağları II**, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1971, s. 91.
[2] Köksal Şahin, "Eski Türklerde Merkezi İdare", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 448, 2005, s. 155; Demokaan Demirel, "Eski Türklerde Devlet Sisteminin Mutlak Monarşik Modelden Ayrılan Yönleri", **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 16, 2017, s. 4.

adlandırılmış ve 2018 yılında 6771 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle bu müessese kaldırılmıştır.[3]

Divan, devlet işlerine ilişkin kayıtların tutulduğu yer olup, İslamiyet'in ilk yıllarında Hz. Muhammed'in vefatından sonraki süreçte Hazreti Ömer'in halifeliği döneminde askerin maaşı ve benzeri hususlarda defterler tutulmuş ve bunlar da divan olarak adlandırılmıştır.[4] Yine Abbasiler döneminde de devletin zayıfladığı zamanlarda bile bu kurumun sorunsuz işlediği görülmektedir.[5] İslam devletlerinde "vezir" ifadesini ilk kullanan ve Sasanilerden bu müesseseyi ithal eden de Abbasilerdir.[6]

Büyük Selçuklular incelendiğinde benzer kurumların burada da sürdürüldüğü görülmektedir. Divan'ın Büyük Selçuklularda Divan-ı Sultan olarak adlandırıldığı bilinmektedir.[7] Özellikle Büyük Selçuklularda sivil teşkilatın başı[8] konumundaki veziriazamlık kurumunun ekseriyetle Divan'a da başkanlık etmesinden kaynaklı olarak[9] güçlü bir makam olduğu söylenebilir. Veziriazamların Selçuklu hükümdarları üzerinde çok ciddi bir etkiye sahip oldukları bilinmektedir. Hatta kimi zaman halife ile veziriazamın bizzat görüşebildiği, sultan adına hareket edebildiği bilinmektedir.[10] Büyük Selçuklularda devlet teşkilatının oluşmasında veziriazamlık etkili olmuştur.[11]

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında, uzun yıllardır süregelen İslam ve Türk devlet geleneklerinden etkilenmesi doğaldır. Dolayısıyla bu devlet geleneklerinde görülen birçok kurumun, Osmanlı Devleti'nde de görüldüğü söylenebilir. Yalnızca bazı kurumların farklı isimlerle adlandırıldığı bilinmektedir.

---

[3] Murat Bardakçı, "Nizâmülmülk'ten Binali Bey'e uzanan Başbakanlık Müzesi", (Çevrimiçi), https://www.haberturk.com/yazarlar/murat-bardakci/2040448-nizamulmulkten-binali-beye-uzanan-basbakanlik-muzesi, 18.07.2019.

[4] İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, 3.bs., Ankara, TTK Basımevi, 1984. s. 4.

[5] **A.e.**

[6] **A.e.**, s. 6.

[7] **A.e.**, s. 39.

[8] Mehmet Altay Köymen, **Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi**, Cilt I, 4.bs., Ankara, TTK, 2011, s. 366.

[9] Uzunçarşılı, **Medhal**, s. 39.

[10] Mehmet Altay Köymen, **Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi**, Cilt III, 5.bs., Ankara, TTK, 2011, s. 159. Bu yönüyle sadrazamlığın Selçuklularda da sultanın mutlak vekili sıfatını koruduğu görülmektedir.

[11] **A.e.**, s. 366.

Örneğin İslam devlet geleneğindeki Divan, Osmanlıda Divan-ı Hümayun olarak adlandırılmış ama bununla beraber sadrazamlık ya da diğer bir deyişle veziriazamlık makamı ismini korumuştur. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte bu kurumun başbakanlığa evirildiği, süreç içerisinde konumunda bazı değişikliklerin olduğu görülmektedir.

Çalışmanın konusu, Türk devlet geleneğiyle neredeyse yaşıt olan sadrazamlık kurumunun süreç içerisinde yaşadığı değişim ve sona ermesi şeklinde ifade edilebilir. Bu kurum öylesine köklü bir kurum olmuştur ki sahip olması gereken nitelikler birçok kez tarif edilmiştir.[12]

Çalışmanın amacı ise bu kurumun Türk devlet geleneğinde muhtevasının anlaşılması çabasıdır. Türkiye'de sistem değişikliği tartışmalarının başlamasıyla birlikte devlet geleneğimizin tek başlı yürütmeye dayandığı tezi ön plana çıkarılmak istenmiştir.[13] Peki gerçekten Türkiye'de devlet geleneği tek başlı bir yürütme üzerine midir yoksa farklılaşmış bir iki başlılıktan söz edilebilir mi? Burada Osmanlıda kendine özgü bir iki başlı yürütmeden bahsedilebilir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında sadrazamlığın Osmanlı devlet teşkilatlanmasında iki başlı bir yapı oluşturmakla birlikte bu iki başlılığın bugünkü anlamda bir iki başlılıktan hangi şekillerde farklılaştığı incelenmiştir. Dolayısıyla çalışmanın amacı, bir anlamda, Türk devlet geleneğinde yürütmenin yapısını tespit ile birlikte başbakanlığın kaldırılmasının bu geleneğe ne gibi bir etkide bulunduğunun araştırılmasıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde Osmanlıda sadrazamlık kurumu incelenmiştir. Sadrazamlık kurumunun elbette Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren aynı anlamı ihtiva ettiği söylenemez. Bu bağlamda sadrazamlık kurumu ele alınırken belirli bir ayrıma gidilerek incelenmiştir. Öncelikle klasik dönemde sadrazamlık ele alınmıştır. Zira sadrazamlığın en güçlü olduğu dönem, bu dönemdir. Gerçekten de padişah otoritesinin kesin bir biçimde sağlandığı bu dönem için sadrazamın da güçlü

[12] Veziriazamların İslamiyet öncesi vurgu yapılan "bilge" kişiliği (Tonyukuk'ta olduğu gibi), İslamiyet sonrasında da devam etmiştir. Bkz. Aydın Taneri, **Türk Devlet Geleneği**, İstanbul, Bilge Kültür Sanat, 2015, s. 129.

[13] Yusuf Tekin, "Yürütme Tek Başlı Olmalıdır", (Çevrimiçi), http://www.yusuftekin.net/?p=595, 03.09.2019; **Anadolu Gazetesi**, "Lidere İtaat Şart", (Çevrimiçi), https://www.anadolugazete.com.tr/gundem/lidere-itaat-sart-9699h.htm, 03.09.2019.

olduğu söylenebilir. Ardından Osmanlıda ıslahat hareketlerinin sadrazamlık kurumuna etkisi incelenmiştir. Bu bağlamda II. Mahmut'la birlikte ıslahat hareketlerinin askeri alanla sınırlı kalmayıp tüm devlet teşkilatına yayıldığı bilindiği için bu döneme ayrıca önem verilmiştir.

Islahat hareketlerinin devamında Kanun-ı Esasi ilan edilmiştir. Kanun-ı Esasi'de sadrazamlık ayrı bir öneme sahiptir. Zira ilk yazılı anayasa niteliğini haiz bu metnin sadrazamlık kurumunda ne gibi değişikliklere yol açtığı incelenmeye değerdir. Akabinde Osmanlı devlet adamı ve aydınlarının bu anayasallaşma hareketlerine etkisi ve bakışı incelenmiştir. Burada elbette bütün devlet adamı ve aydınların görüşlerine yer vermek mümkün olmamıştır. Ancak genel itibariyle 1876'da Kanun-ı Esasi ilanına kadar geçen süredeki aydınların ve devlet adamlarının görüşlerine yer verilmeye çalışılmış ve bunlar incelenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yıkılışı ve cumhuriyetin ilanı ile birlikte başbakanlık kurumu açısından farklı bir aşamaya geçildiği söylenebilir. Burada inceleme üç aşamada ele alınmıştır. Öncelikle milli mücadele döneminde böyle bir kurumun var olup olmadığı araştırılmıştır. Her ne kadar bu dönem için meclis hükümeti sistemi uygulanmış olsa da İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin yani başbakanlık benzeri bir makamın, 1921 Anayasası'nda yer aldığı bilinmektedir.

İkinci olarak tek partili ve çok partili dönemde başbakanlık kurumu incelenmiştir. Gerek tek partili dönemde gerek çok partili dönemde 1924 Anayasası yürürlükte olmasına rağmen başbakanlık kurumu açısından her iki dönemde farklı uygulamanın ortaya çıktığı söylenebilir. Dolayısıyla 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu her iki dönemin ayrı ayrı incelenmesi gerekmiştir. 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte başbakanlık farklı bir aşamaya geçmiştir. Bu aşamayı farklı kılan temel etmen artık cumhurbaşkanının partili olmamasıdır. Zira 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanına partiler üstü bir konum belirlenmiştir. Bu bağlamda 1961 Anayasası sonrası ayrıca incelenmektedir.

Çalışmanın son bölümünde ise artık başbakanlığın kaldırılması süreci ele alınmıştır. Burada öncelikle 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ve bunun 2014-2018 yılları arasındaki uygulaması değerlendirilmektedir. 2014 yılından

itibaren mevzuat değişmemiş olsa da uygulamada başbakanlığın farklılaştığı söylenebilir. Akabinde 2017 yılındaki anayasa değişikliği gerçekleşmiş ve başbakanlık kurumu resmen kaldırılmıştır. Çalışmanın bu kısmında cumhurbaşkanlığı sistemi genel hatlarıyla anlatılmaya çalışılmış, başbakanlık benzeri bir kurumun ihdas edilmesinin mümkün olup olmadığı sorusuna cevap aranmıştır.

Çalışmanın sınırları belirlendikten sonra bu çalışma konusuna yaklaşım yöntemlerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Konuya, içerdiği anlam itibariyle üç şekilde yaklaşmak mümkündür. Bu yaklaşım türlerinden biri, siyaset bilimi yaklaşımı olmuştur. Sadrazamlık, sonrasında başbakanlık, siyasi bir kurum olması dolayısıyla siyaset biliminden bağımsız ele alınmaması gereken bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira önce sadrazamlık kurumunu ele aldığımız takdirde görülmüştür ki bu kurum, her ne kadar görev ve yetkileri kanunnamelerle belirlenmiş olsa da uygulamada bu kurumu etkileyen kurumlar ve kişiler değiştikçe muhtevasında birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Başbakanlığa dönüştüğü dönemde ise bu kez anayasal anlamda görev ve yetkilerinin sınırları belirlenmiş olsa da uygulamada kurumun konumunun farklı dönemde farklı şekillerde değişikliğe uğradığı görülmüştür. Dolayısıyla konunun siyaset bilimi bağlamında ele alınması gerekmiştir.

Sadrazamlıktan başbakanlığa giden bir süreci ele alması sebebiyle konuya yaklaşım olanaklarından bir diğeri tarihsel yaklaşım olmuştur. Tarihsel yaklaşımın gereği olarak sadrazamlık kurumunun zaman içerisindeki değişimi, başbakanlığa evirilmesi ve sonrasında başbakanlığın kaldırılması, tarihsel bir bakış açısını zorunlu kılmaktadır. Tarihsel yaklaşım ve siyaset bilimi yaklaşımının dolaylı bir sonucu olarak konunun bütüncül mü yoksa parçacıl mı ele alınacağı meselesi gündeme gelmektedir. Örnek verilecek olursa sadrazamlığın Osmanlı ıslahat hareketleri sonrası konumu incelenirken aynı dönemdeki devlet adamı ve aydınların görüşlerine de yer verilmiş olması, meselenin parçacıl yapısından sapılmaksızın bütüncül bir biçimde ele alınmaya çalışıldığının bir göstergesidir.[14]

[14] Cem Eroğul, **Anatüzeye Giriş**, 15.bs., Ankara, İmaj, 2016, s. 4-5.

Bir diğer yaklaşım olanağı ise hukuki yaklaşımdır. Hukuki yaklaşım ise dogmatik ve kuramsal bakış açısı olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir. Dogmatik bakış açısında konu, pozitif hukuk kuralları bağlamında yürürlükteki hukukun incelenmesi şeklinde ele alınırken kuramsal bakış açısında bir anlamda olması gerekenin incelenmesi, süreç içerisinde edinilen tecrübelerin hukuki kurallara yansıması şeklinde ele alınmasıdır. Bu kapsamda kuramsal bakış açısının sınırlarını belirlemek, dogmatik bakış açısından daha zordur.[15] Dolayısıyla bu çalışmada her iki bakış açısından faydalanılarak bu iki bakış açısı arasında bir denge tutturulmak gayreti içerisinde olunmuştur.

Hukuk dogmatiği ve hukuk kuramı arasındaki farkı tespit ettikten sonra çalışmada hangi yolun kullanacağının tespit edilmesi gerekir. Bu noktada çalışmada hukuk dogmatiğinin ön planda tutulmak istendiği söylenebilir. Zira konunun ayrılma biçimi pozitif hukuk kuralları esas alınarak yapılmaya çalışılmıştır. Bu sebeple birinci bölümde önce klasik dönem ve ıslahat hareketleri ele alındıktan sonra Kanun-ı Esasi temelli bir incelemeye gidilmiş, hukuk dogmatiğinden tamamıyla uzaklaşmaksızın konu araştırılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde yine benzer ayrım korunmuş, cumhuriyet tarihimiz boyunca yürürlükte olan anayasalar temeli üzerinden bir ayrım yapılmıştır. Bu bağlamda öncelikle milli mücadele dönemi ele alınmış, bu dönem içerisinde mecliste düzenlenen mevzuat üzerinden bir araştırma yolu izlenmiştir. Ardından tek parti ve çok partili dönem ayrımına yer verilmiştir. Bu şekildeki bir başlığa yer verilmesi, esasen siyaset bilimi yaklaşımının bir etkisi olarak kabul edilebilir. Ancak burada da yine alt bölümlerde pozitif hukuk çerçevesinden ayrılmamaya gayret edilmiş, düzenlenen anayasalar bağlamında yapılan ayrım korunmuştur. Bu kısım için 1924 Anayasası'nın tek parti ve çok partili dönemlerde uygulamada kazandığı anlamın farklılaşması da incelenmesi gereken bir ayrım olarak karşımıza çıkmıştır.

Üçüncü bölümde dogmatik bakış açısının bir sonucu olan pozitif hukuk bağlamındaki değerlendirme biçimi korunmuş, bu bölümde gidilen ayrımlar da yapılan anayasa değişiklikleri temelinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla ilk olarak 2007

[15] Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara, AÜ SBF Yay., 1982, s. 7.

yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği incelenmiş, ardından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin sonuçları ve bu değişikliği sağlayan maddeler incelemeye tabi tutulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DEVLETİ'NDE SADRAZAMIN KONUMU

Osmanlı devlet teşkilatının, yapısı bakımından İslam-Türk devlet yapılarının birleşmesi sonucu oluştuğu söylenebilir. Özellikle beylikten imparatorluğa evrimi sürecinde, İslam devlet teşkilatına ilişkin esasların Osmanlı Devleti'nin teşkilat yapısına hâkim konuma geldiği görülmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak Osmanlı klasik dönemindeki[16] devlet teşkilat yapısı içinde sadrazamın konumu değerlendirilmektedir. İkinci olarak, Tanzimat dönemiyle birlikte, sadrazamın kazandığı hüviyet incelenmektedir. Son olarak çalışmanın ilerleyen kısımlarında da ifade edildiği üzere ilk yazılı anayasamız olan Kanun-ı Esasi'ye göre sadrazamın görev ve yetkileri tespit edilmektedir. Bu açıdan, Osmanlı devlet adamları ve aydınlarının ıslahat hareketlerine bakışı ve çözüm önerilerinin incelenmesi önemlidir.

I. OSMANLI KLASİK DÖNEMDE SADRAZAMIN YETKİ VE GÖREVLERİ

İslam devlet geleneğinde, devletin idari işleri devlet başkanı ve üst düzey yöneticilerin olduğu bir toplantıda görüşülür ve alınan muhtelif kararlar defterlere kaydedilirdi. İşte devletin idari işlerine ilişkin muhtelif konularda defterler tutulması sebebiyle İslam devletlerinde bu kuruma divan adı verilmiştir.[17] Osmanlıdaki izdüşümü ise Divan-ı Hümayun'dur.

Osmanlıda sadrazamlık kurumunu anlamak için öncelikle Divan-ı Hümayun'a bakmak yerinde olacaktır. Çünkü Osmanlıda Divan-ı Hümayun'un konumunda yıllar içerisinde meydana gelen değişim, sadrazamlık kurumunun konumundaki değişimi dolaylı surette etkilemiştir. İslamiyet'ten önce, devlet işlerinin görüşüldüğü ve karara bağlandığı organlar mevcut olmakla beraber Divan-ı Hümayun, İslamiyet'in kabulü ile birlikte Türk devlet yönetimine dâhil olmuş bir

[16] Bu dönem için genel itibariyle öğretide yükseliş dönemi nitelendirmesi yapılmaktadır. Bkz. Robert Mantran, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, Çeviren: Server Tanilli, Cilt 1, 8.bs., İstanbul, Alkım, 2007, s. 41. Emecen ise 1300-1774 yılları arasını klasik dönem olarak nitelendirmiştir. Bkz. Feridun Emecen, "Osmanlılar", **DİA**, Cilt 33, 2007, s. 487.

[17] Ahmet Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, 2.bs., Ankara, Birey ve Toplum Yay., 1986, s. 11-12.

kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Divan-ı Hümayun'un benzeri, Büyük Selçuklularda Divan-ı Âlâ ismiyle anılmıştır.[18]

Selçukluların yıkılmasıyla birlikte beyliklerde bu gelenek devam ettirilmiş, her beyliğin idari işlerini görüştüğü ve karara bağladığı divanları kurulmuştur. Osmanlıda Orhan Gazi'den beri var olduğu bilinmekle birlikte[19] divanın, Osmanlı klasik dönemindeki anlamıyla vücut bulduğu söylenemez. Beylik dönemindeki divanın zamanla Divan-ı Hümayun vasfını kazandığı söylenebilir. II. Murad döneminde bu vasfın kazanılmaya başladığı görülmektedir. Divan-ı Hümayun kurumunun görev ve yetkilerinin yazılı olarak düzenlendiği dönem ise Fatih Sultan Mehmet dönemi olarak kabul edilebilir.[20] Zira Fatih kanunnamesi olarak bilinen metinde Divan-ı Hümayun'a kimin başkanlık edeceği; hangi divan ve kurumların bağlı olacağı gibi hususlar belirtilmiş, devlete kurumsal bir yapı kazandırılmak istenmiştir. Nitekim İnalcık da Osmanlı Devleti'ne imparatorluk vasfı kazandıranın Fatih Sultan Mehmet olduğunu ifade etmiştir.[21]

Divan-ı Hümayun, sabah namazı ile birlikte toplanan, devlet işlerinin görüşüldüğü en üst karar merciidir.[22] Önceleri padişahın da bulunduğu Divan-ı Hümayun toplantıları zamanla padişah olmaksızın toplanmaya başlamıştır.[23] Her ne kadar Fatih döneminde bu kurumun görev ve yetkileri yazılı olarak belirlenmişse de özellikle bu dönemle beraber padişahların Divan-ı Hümayun toplantılarına katılmamaya başlaması, Divan-ı Hümayun'un geleneksel ve güçlü bir kurum

[18] Ahmet Mumcu, "Dîvân-ı Hümâyun", **DİA**, Cilt 9, 1994, s. 430.
[19] Ahmed Akgündüz, **İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyatı**, Cilt 1, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yay., 2011, s. 171.
[20] **A.e.**
[21] Halil İnalcık, **Osmanlı Tarihinde İslâmiyet ve Devlet**, 3.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2017, s. 65.
[22] İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 5.bs., Ankara, Cedit Neşriyat, 2016, s. 211.
[23] Colin Imber, **Osmanlı İmparatorluğu**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 206. II. Mehmed döneminde bu usule geçilmiş, sadrazam başkanlığında Divan-ı Hümayun toplantıları gerçekleştirilmeye başlamıştır. Sadaret makamının güçlenmesinde ve kurumsallaşmasında bu uygulamanın etkili olduğu savunulur.

olmasına engel teşkil etmiştir.[24] 18. yüzyılla birlikte Divan-ı Hümayun toplantıları yalnızca törensel bir yapı kazanmıştır.[25]

Sadrazamın başkanlığında toplanmaya başlayan Divan-ı Hümayun'da görüşülemeyen konular İkindi Divanı'nda sadrazam konağında (Paşa kapısı yahut sadrazam kapısı da denilir.)[26] görüşülmeye başlanmış[27], bu da Divan-ı Hümayun'un zamanla etkisini yitirmesine sebebiyet vermiştir.[28]

Fatih Kanunnamesinde padişahın mutlak vekilinin[29] sadrazam olduğunun belirtilmesiyle[30] birlikte klasik Osmanlı sadrazam tipi oluşmaya başlamıştır.[31] Osmanlıda vezirlik, Orhan Gazi'den itibaren görülen bir makamdır. Rumeli'nin fethiyle birlikte Rumeli Beylerbeyliği ihdas edilmiş, dolayısıyla devlet teşkilatının büyümesi söz konusu olmuştur.[32]

Bu dönemden sonra hükümetin başı konumundaki vezire, veziriazam denilmeye başlanmıştır.[33] Kanuni dönemiyle birlikte ise veziriazamın artık sadrazam olarak anılmaya başladığı görülmektedir.[34] Sadrazamlar adliye ve maliyeye ilişkin hususlarda tasarrufta bulunmadığı görülmektedir.[35] Bu durum, kuvvetler ayrılığı benzeri bir yapının modern anlamda olmasa da devlet içerisinde kurulmak istendiğini göstermektedir.

---

[24] Stanford J. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Çeviren: Mehmet Harmancı, Cilt 1, 4.bs., İstanbul, E Yayınları, 2017, s. 341.
[25] Ortaylı, **İdare Tarihi**, s. 210.
[26] İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 6.bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979, s. 38.
[27] Ortaylı, **İdare Tarihi**, s. 211.
[28] İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, 2.bs., TTK, Ankara, 1984, s. 5; Akgündüz, **a.g.e.**, s. 174.
[29] Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzun Anahatları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1968, s. 31.
[30] Mehmet İpşirli, "Sadrazam", **DİA**, Cilt 35, 2008, s. 415. Fatih kanunnamesi olarak bilinen metinde sadrazam için "vüzeranın ve ümeranın başı, Padişahın mutlak vekili" ifadesi yer almaktadır.
[31] Akgündüz, **a.g.e.**, s. 171.
[32] Halil İnalcık, "Vezir", **DİA**, Cilt 43, 2013, s. 90; Aydın Taneri, **Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Döneminde Vezîriâzamlık**, İstanbul, Bilge Kültür Sanat, 2019, s. 74.
[33] Giritli, **Kamu Yönetimi**, s. 35.
[34] Akgündüz, **a.g.e.**, s. 173.
[35] Ortaylı, **İdare Tarihi**, s. 220. Ortaylı, kanunda bu iki görevliye (kazasker ve defterdar) özerklik tanınmışsa da uygulamada durumun ne şekilde olduğunun incelenmesi gerektiğini dile getirmiştir. Gerçekten de Osmanlı klasik dönemindeki güçlü sadrazamlık kurumunun varlığı altında kazasker ve defterdarın ne kadar bağımsız kalabildiği tartışmalı olsa gerektir.

Vezirler, ulema, reaya, yeniçeriler ve benzeri yöneticinin, bir hususta karar alabilmesi ve eyleme geçebilmesi için önce sadrazamın onayına ihtiyacı bulunmaktadır. Benzer şekilde devlet yönetimindeki hiçbir atama ve görev değişikliğinin de sadrazamın onayına sunulmadan geçerlilik kazanması mümkün değildir. Bu süreçte sadrazamla padişah arasındaki ilişkiye kimse karışamaz. Çünkü sadrazam, padişahın mutlak vekilidir.[36] Padişahın özel görevlendirmesiyle kimi zaman sadrazam, orduya da komutanlık etmiştir. Böyle zamanlarda sadrazamın yetkisi son haddine ulaşmış kabul edilir çünkü padişaha danışmadan karar alabilme yetkisini haiz hale gelir.[37] Esasen sadrazamın bu denli güçlü olmasının temel nedeni, bu yetkileri "padişah adına" kullanmasıdır. Okşar bu durumu, yetkilerin paylaşımından ziyade yetkilerin padişahtan onun adına kullanmak üzere alınması, şeklinde ifade etmiştir.[38]

İslam devletlerinde askeri komuta ile sivil idarenin ayrı kişiler tarafından yönetildiği görülmekle birlikte Osmanlıda aynı kişi tarafından yönetimin, olağan bir durum olduğu gözlenmektedir.[39] Özellikle Osmanlının kuruluş döneminde Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliği'nde etkili üç ailenin olduğu (Çandarlı, Timurtaş, Evrenos) kabul edilir.[40]

Veziriazamların bu dönemde Çandarlı ailesinden çıktığı ve Çandarlı ailesinin oldukça güçlü olduğu görülür. Çandarlı ailesini yönetimden uzaklaştırmayı başaran Fatih Sultan Mehmet, saltanat için tehdit unsuru olabilecek güçte bir ailenin olmadığından emin olduğu için padişahın mutlak vekili[41] olan klasik sadrazam tipini oluşturmuş ve kuvvetlendirmiştir.[42] Özbudun sadrazamlık özelinde olmasa da devlet kurumlarında güçlü kişilerin olmamasını şu şekilde ifade eder:

---

[36] Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Alaeddin Kıral Matbaası, 1945, s. 45.
[37] Halil İnalcık, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ**, Çeviren: Ruşen Sezer, 22.bs., İstanbul, YKY, 2016, s. 101.
[38] Mustafa Okşar, **Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, Ankara, Yetkin, 2013, s. 131.
[39] **A.e.**
[40] Hayrullah Efendi, **Devlet-i Aliyye-i Osmaniye Tarihi**, Hazırlayan: Zuhuri Danışman, Cilt IV, İstanbul, Son Havadis, 1971, s. 60.
[41] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt 1, 3.bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 644.
[42] İnalcık, **Klasik Çağ**, s. 101.

"… Osmanlı İmparatorluğu, İslâmî bir devlet oluşuna rağmen hemen hemen bütün önemli kurumların doğuştan Müslüman olmayanların elinde bulunması gibi, paradoksal bir durum gösteriyordu. Bu gelişmenin bizim bakımımızdan önem taşıyan yanı, hukuken sultanın mülkü sayılan, onun tarafından her an öldürülebilen veya malları müsadere edilebilen bu köle yöneticilerin, sultanın otoritesine meydan okuyacak durumda olmamalarıdır. Üstelik bunların, eski sosyal çevrelerinden tamamen koparılmaları, illerde köklü ve yarı-özerk yöresel elitlerin ortaya çıkmasına da engel oluyordu."[43]

Divan-ı Hümayun'un sadrazam başkanlığında toplanmaya başlamasıyla birlikte sadrazamın mutlak vekilliğinin daha da güçlendiği görülmektedir. Padişah, yapılmasını istediği atama, görevlendirme vs. işlerin hepsini sadrazama yaptırmaktadır.[44] Sadrazamın başkanlığında toplanan Divan-ı Hümayun'da alınan kararların padişah tarafından reddedilmediği görülmektedir. Süreç içerisinde bu yönde bir teamül oluşmuştur.

İslam devlet geleneğinin etkili olduğu ülkelerde genel itibariyle sadrazam veya sadrazama denk düşen kişilerin Osmanlıdaki gibi güçlü bir devlet adamı görüntüsü söz konusudur.[45] Ancak güçlü sadrazamlık makamının Osmanlıda III. Murad'dan itibaren İnalcık'ın ifadesiyle "sorumsuz musahiblerin ve saray mensuplarının" müdahaleleri sebebiyle zayıfladığı görülmüştür.[46]

Giritli, sadrazamlık makamında ve diğer devlet yöneticilerinde görülen zayıflamanın esas sebebini hükümdarlık kurumunun gerilemesi olarak görmüştür. Ona göre hükümdarların basiretsiz, devlet yönetim kabiliyeti zayıf kimselerden müteşekkil olması, başta sadrazama sirayet etmiştir. Zira saray mensuplarının ve devlet işlerinden bağımsız kimselerin sözlerinin tesiri altında kalan bir padişahın

[43] Ergun Özbudun, **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara, AÜHF Yay., 1975, s. 22.

[44] Hayrullah Efendi, sadrazamın konumunu, görev ve yetkilerini anlatmak adına şu ifadelere yer vermiştir: "Sadrazam bütün işlerinde müstakildir. Padişah da yapılmasını istediği işleri Sadrazam'a yaptırır. Hatta Hayreddin bey Cezayir'i Araplardan alıp Padişah namına Hutbe okuttuktan sonra anahtarlarını Padişah'a takdim etmesi üzerine mükafatlandırılması icab etmiş ise de, o sırada Sadrazam ordu ile beraber Haleb'de olduğundan, Hayreddin bey Haleb'e gönderilmiş ve kaide üzere, Sadrazam huzurunda Beylerbeyilik, Cezayir Beylerbeyiliği verilip, sonra teşekkür etmek üzere Padişah tarafından geri gönderilmiştir.". Bkz. Hayrullah Efendi, **Devlet-i Aliyye-i Osmaniye Tarihi**, Hazırlayan: Zuhuri Danışman, Cilt VI, Son Havadis, İstanbul, 1971, s. 150.

[45] Fatih Yahya Ayaz, "Vezir", **DİA**, Cilt 43, 2013, s. 79 vd.

[46] 16. yüzyıl sonlarına doğru sadrazamlık makamı gücünü yitirmeye başlamıştır. Bkz. Halil İnalcık, **Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-II**, 2.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2016, s. 73; İpşirli, **a.g.m.**, s. 416; Uzunçarşılı, **Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, s. 115.

sadrazamı da artık devlet işlerini değil, padişah ve saray mensuplarının isteklerini yerine getirmeye çalışacaktır.[47]

Sadrazamlığın görevlerine gelince; önemli bir kısmını tayinler teşkil etmiştir.[48] İlmiye sınıfı da dahil olmak üzere Osmanlı bürokrasisinin hepsi, Enderun haricinde, sadrazam tarafından atanma usulüne tâbidir.[49] Savaş dönemlerinde atamalar doğrudan sadrazam tarafından gerçekleştirilirken diğer dönemlerde padişahın onayı alınmıştır. Savaş olmayan dönemlerdeki bu uygulamanın, demokratik parlamenter sistemlerde görülen ikili-üçlü kararname usulüne benzer bir uygulama olduğu söylenebilir.[50]

Sadrazamın bir diğer görevi, maiyetindeki yönetici ve devlet adamlarıyla çarşı ve pazarı gezmek, fiyatları ve esnafın faaliyetlerini kontrol etmektir.[51] Gerektiği takdirde fiyatlarda bir dengesizlik veya olağanın dışında bir durum tespit etmesi halinde narh koymak, esnafa ceza vermektir.[52]

Sadrazamın üçüncü görevi adaletin tesisi için çalışmaktır. Dolayısıyla yargı yetkisinin de padişah tarafından kendisine devredildiği söylenebilir. Bu kapsamda sadrazam, gerek Divan-ı Hümayun'da gerekse İkindi Divanı'nda dava dinler, davanın içeriğine göre karara bağlar yahut davayı görülmesi gereken yere sevk ederdi. Hukuki olan davaları kazaskere sevk ederken, idari-örfi davaları genellikle kendi divanlarında görürdü.[53] Davaların görülmesinin doğrudan padişahın mutlak vekili olarak kabul edilen sadrazam tarafından görülmesi, İslam devlet geleneğinde adalete verilen ehemmiyetten kaynaklanır.[54] Çünkü İslam devlet geleneğinde "Adalet, mülkün (devletin) temelidir." anlayışı hakimdir.

---

[47] Giritli, **Kamu Yönetimi**, s. 45.
[48] Akgündüz, **a.g.e.**, s. 174; Taneri, **Veziriazamlık**, s. 82.
[49] Kadıların atanmasında önceleri kazaskerin teklifiyle padişah tarafından atama söz konusu iken sonradan bu usul değişikliğe uğramış, kazaskerin teklifi, veziriazamın atama işlemini gerçekleştirmesi şekline dönüşmüştür. Şeniz Anbarlı Bozatay, Konur Alp Demir, "Osmanlı Adli ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enst. Dergisi**, Cilt 6, Sayı 10, 2014, s. 76.
[50] İpşirli, **a.g.m.**, s. 416.
[51] **A.e.**, s. 417.
[52] Mübahat S. Kütükoğlu, **Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri**, İstanbul, Enderun Kitabevi, 1983, s. 5.
[53] İpşirli, **a.g.m.**, s. 417; Taneri, **Veziriazamlık**, s. 85-86.
[54] İnalcık, **Klasik Çağ**, s. 94.

Sadrazamın dördüncü görevi ise uluslararası ilişkiler kapsamında başka ülkelerin elçileriyle görüşmek, devletin kararlarını ve görüşlerini onlara iletmektir. İlk devir veziriazamlarının padişahın bilgisi dahilinde olmaksızın başka ülkelerin elçileri yahut devlet başkanlarıyla da görüşebildiği bilinmektedir.[55]

Genel hatlarıyla sadrazamın görev ve yetkileri toparlanacak olursa, bu görev ve yetkiler, belirli konu başlıkları altında birleştirilebilecektir: Sadrazamın görev ve yetkilerinin, devlet adamlarının atanması yönüyle *idari boyutu*, çarşı ve pazar ile esnaf ve tüketici ilişkilerinin, fiyatların kontrolü yönüyle *ekonomik boyutu,* adaletin tesisi ve toplumdaki şikayetlerin giderilmesi yönüyle *adalet boyutu*, yabancı devlet başkanları ve elçilerle görüşmek, devlet politikalarını iletmek yönüyle *diplomasi boyutu* söz konusudur. Dolayısıyla sadrazamın görev ve yetkileri, bu dört başlığın birleşiminden müteşekkil kabul edilebilir.

Osmanlı klasik döneminde sadrazamın konumu için dönüm noktası Fatih Sultan Mehmet dönemi ve onun çıkardığı Kanunname-i Âli Osman olmuştur. Klasik sadrazamlık makamının şekillenmesinde bu kanunnamede çizilen sadrazam profili etkilidir. Bu kanunnameyle birlikte devletin birçok kurumunun görev ve yetkileri yazılı olarak belirlenmiş, devlete kurumsal bir yapı kazandırılmak istenmiştir. Osmanlıda padişahtan sonra en güçlü adam konumunda bulunan sadrazam için kanunnamede şu ifadeler yer almaktadır:[56]

"Bilgil ki, evvelâ vüzerâ ve ümerânın veziriazam başıdur. Cümlenin ulusudur. Cümle umûrun vekîl-i mutlakıdır. Ve mâlımın vekili defterdârımdır. Ve ol nâzırıdır. Ve oturmada ve durmada ve mertebede vezîria'zam cümleden mukaddemdür."

Sadrazama ilişkin bu ifadelerin bulunması, onun yazılı bir metinle de güvence altına alınması ve otoritesinin pekiştirilmesini sağlamıştır. Fatih Kanunnamesi bu yönüyle de anayasal bir metin olarak kabul edilebilir. Bu kapsamda Fatih Kanunnamesi ile birlikte sadrazam güçlü bir makam olarak devletin içerisindeki konumunu muhafaza etmiştir. Kimi zaman bu güç, padişahın belirlenmesine varacak

[55] İpşirli, **a.g.m.**, s. 417.
[56] Fatih Sultan Mehmed, **Kânûnnâme-i Âl-i Osman**, Hazırlayan: Abdülkadir Özcan, Kitabevi Yay., İstanbul, 2003, s. 5.

düzeylere ulaşmıştır.[57] Ancak süreç içerisinde sadrazamın bu gücünü yitirdiği görülmektedir.

Klasik dönemin devamında Osmanlı Devleti'nin birçok kurumunda yozlaşmalar meydana geldiği görülmektedir.[58] Bu yozlaşma, bir yönüyle sadrazamlık makamına da yansımıştır. III. Murad'a gelinceye kadar saray erbabının devlet işlerine ve yöneticilerine karışmadığı, onlar hakkında fikir dahi beyan edemediği Koçi Bey Risaleleri'nde de belirtilmiştir.[59] Dolayısıyla Osmanlı klasik dönemine çalışmamız yönünden bakılacak olursa, padişah-sadrazam ilişkisine büyük önem atfedildiği ve bu ilişkinin dışarıdan herhangi bir müdahaleyle bozulmasına müsaade edilmediği görülmektedir. Sadrazamın azli noktasında tek tasarruf sahibinin padişah olmasının yanında, dışarıdan etkilere kapalı bir ikili ilişki oluşturulmak istendiği anlaşılmaktadır.

Osmanlı klasik dönemindeki padişah, Divan-ı Hümayun ve onlara eklemlenmiş kurumları "yürütme" başlığı altında toplandığı takdirde, iki başlı bir yürütmenin öngörüldüğü söylenebilir. Bu iki başlılığın unsurları incelendiğinde padişah ve Divan-ı Hümayun ile sadrazam ve divanı görülmektedir. Nitekim bu iki başlılık incelendiğinde, birinin diğeri üzerinde vesayet oluşturduğu bir iki başlılık olmadığı anlaşılmaktadır. Tamamıyla dış etkilere karşı muhafaza edilmek istenen,[60] adeta ikinin bir düşünüldüğü bir sistem oluşturulmak istenmiştir. Gerçekten de kuramda padişah, yürütmenin başı konumundadır. Dolayısıyla Osmanlıda tek başlı

[57] Sultan II. Selim'in ölümü üzerine Padişahın belirlenmesi hususunda sadrazamın üstlendiği rolü ve gücünü anlamak adına Hayrullah Efendi, eserinde şu ifadelere yer vermiştir: "Sadrazam tarafından derhal, Manisa'da olan Veliahd Şehzade Murad Han'a haber gönderildi. Dokuzuncu günü gece vakti Sultan Murad saraya girdi. Sadrazam derhal Saltanat Taht'ına oturtup biat etti. Ve halka ilan eyledi. Sultan Murad Sadrazam'a büyük teşekkürler edip ve tevazu gösterdi: *Biraderlerim var iken onları bir tarafa bırakıp da Saltanat Taht'ının benim için hazırlanmasına olan gayret ve himmetiniz yanımızda unutulmaz.* Diyerek, yine Sadrazamlığı Sokullu üzerinde bıraktılar.". Bkz. Hayrullah Efendi, **Devlet-i Aliyye-i Osmaniye Tarihi**, Cilt VI, s. 191.

[58] Onar, **a.g.e.**, s. 685.

[59] Koçi Bey, nedimler ve musahiplerin yöneticiler hakkında padişah huzurunda konuşmaktan imtina ettiklerini Sokullu Mehmed Paşa döneminden şu örnekle anlatmıştır: "Nedimler ve musahiplere, padişah huzurunda vezirlerin ve bilginlerin ahvalinden bahsetmelerine müsaade olunmazdı. Hatta adı geçen Mehmed Paşa'nın zamanında Celal Bey, bir hata eseri olarak padişah huzurunda Mehmed Paşa'yı hafife almasıyla ilgili bazı layık olmayan sözler söyleyince, derhal padişah yakınlığı rütbesinden uzaklaştırıldı ve Konstantiniye şehrinden çıkarılıp, bütün ömrü boyunca padişah huzuruna giremedi.". Bkz. Göriceli Mustafa Koçi Bey, **Koçi Bey Risaleleri**, Hazırlayan: Seda Çakmakcıoğlu, Kabalcı, İstanbul, 2008, s. 28.

[60] Lütfi Paşa, **Kanunlar Işığında Yönetim İlkeleri "Asafname"**, Hazırlayan: Asım Cüneyd Köksal, İstanbul, İlke, 2018, s. 19.

bir yürütme olduğu bu sebeple söylenmektedir. Ancak uygulamada padişah adına tüm yetkileri kullananın sadrazam ve divanı olduğu görülmektedir. Zira padişah otoritesinin bütüncül olarak kullanılabilmesi için bu gerekli görülmüştür.[61] Önceleri güçlü olan Divan-ı Hümayun, özellikle Fatih Sultan Mehmet'le birlikte gücünü yitirmiş, sadrazam ve divanı, devlet yönetiminde ağırlık kazanmıştır. Bu yönüyle Osmanlıda yürütmenin tipik bir iki başlılığa benzediği söylenebilir. Zira uygulamada sadrazam ve divanının söz sahibi olduğu, sadrazamdan gelen öneri ve isteklerin padişah tarafından reddedilmediği, gerçek başın sadrazam olduğu bir yürütmeden bahsedilebilir.[62]

Osmanlı klasik döneminde padişah ve ailesi, devletin meşruiyetinin önemli bir unsuru olarak görülmektedir. Kuruluş felsefesi itibariyle Türk devlet geleneğindeki Kut anlayışının benzerinin Osmanlıda da görüldüğü söylenebilir.[63] Dolayısıyla padişahlık sıfatını haiz kişilerin devlet faaliyetlerini yürütürken hata yapması ve bu makamın yıpranmasının önüne geçilmesi ihtiyacı, güçlü sadrazamlık makamını doğurmuştur. Çünkü sadrazamlık makamına tayin ile getirilen kişi, hata yapması halinde azledilecek ve böylece devletin meşruiyeti sorgulanmamış olacaktır.

Kanuni Sultan Süleyman'a da sadrazamlık yapmış olan Lütfi Paşa, Asafname'sinde bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

"Sadrazamın, serdar olanları kapı kethüdası gibi terbiye etmeleri lazımdır. Yüce Allah serdara fetih ve zafer nasip ederse "sadrazamın yerinde önlem ve yönetimi sayesinde bu başarı gerçekleşti" derler. Eğer Hak Teâlâ fırsatı diğer tarafa verirse "bu hezimet, veziriazamın fena idaresinden kaynaklandı" derler."[64]

[61] Mustafa Avcı, **Türk Hukuk Tarihi**, 7.bs., Konya, Atlas, 2018, s. 133.
[62] Parlamenter sistemde yürütme iki başlı olsa da devlet başkanı, kısıtlı yetkilere sahiptir. Bu hükümet sistemiyle yönetilen ülkeler için yürütmenin gerçek başı başbakan kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti'ndeki güçlü teamüller (sadrazamdan gelen öneri ve isteklerin padişah tarafından reddedilmemesi gibi) parlamenter sistemdekine benzer bir devlet teşkilatlanması oluşturmuştur. Bu sebeple sadrazam, parlamenter sistemlerdeki yürütmenin gerçek başı başbakana benzetilebilir.
[63] Nevzat Kösoğlu, **Türk Dünyası Tarihi ve Türk Medeniyeti Üzerine Düşünceler**, İstanbul, Ötüken, 1990, s. 37.
[64] Lütfi Paşa, **a.g.e.**, s. 70.

Buradan da anlaşıldığı üzere yetkili kılınan sadrazam aynı zamanda sorumlu da kılınmıştır.[65] Bununla birlikte padişah, başka bir deyişle monark, yetkili ve fakat sorumsuz kılınmıştır. Sadrazamlık makamının güçlü yetkilerle donatılması ise sorumluluk sahibi olan kişinin yetkili de olmasını sağlamak maksadıyladır. Yalnızca bu özelliği bağlamında düşünüldüğünde parlamenter sistemdeki başbakanlık makamıyla benzerlik gösterdiği söylenebilir.[66]

II. ISLAHAT HAREKETLERİ BAKIMINDAN II. MAHMUT DÖNEMİ VE KANUN-I ESASİ

On yedinci yüzyılla birlikte dünyada meydana gelen değişim, Osmanlı devlet teşkilatını da değişime mecbur bırakmıştır.[67] Islahat fikri ve hareketleri, Osmanlı Devleti'nde II. Osman (Genç Osman)'dan bu yana başlayan bir süreçtir. Fakat başlangıç aşamasında yalnızca askeri alanda gerçekleşmiş olan[68] bu Avrupalılaşma ve ıslahat hareketleri,[69] zamanla Osmanlı Devleti kurumlarının bütününü ilgilendiren bir hal almıştır, denebilir. Berkes, Osmanlı Devleti'nde gerçek anlamda ıslahat fikrinin Karlofça (1699) ve Pasarofça (1718) antlaşmalarıyla ortaya çıktığını

---

[65] Okandan, **Anahatlar**, s. 32.

[66] Turan Güneş, **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, Nazir Akbasan Matbaası, 1956, s. 59.

[67] Niyazi Berkes, **Türk Düşününde Batı Sorunu**, 3.bs., İstanbul, YKY, 2018, s. 15. Berkes, devlet düzenindeki değişimin esas kaynağını iktisadi sebeplere bağlamış, temel sorunun "toprağın kullanılma yöntemleri"nde yaşanan değişim olduğunu belirtmiştir.

[68] Himmet Hülür, Gürsoy Akça, "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 17, 2005, s. 320; Onar, **a.g.e.**, s. 691. I. Mahmud döneminden itibaren askeri alana ilişkin ıslahat fikirleri oluşmaya başlamışsa da bu alandaki daha ciddi ıslahat hareketleri III. Selim döneminde gerçekleşmiştir.

[69] Ahmet Rasim, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri**, Hazırlayan: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, İstanbul, Çağdaş, 1987, s. 67; Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, İstanbul, Yedigün, 1960, s. 18; Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 30.bs., İstanbul, YKY, 2018, s. 33. Osmanlı Devleti'nde ıslahat hareketleri bağlamında ilk anayasal metin olarak kabul edilebilecek Tanzimat Fermanı'nın ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bu nokta-ı nazardan bakıldığında Tanzimat'a giden süreci II. Mahmut ıslahat hareketlerinden başlatan yazarlar olduğu gibi, daha önce bir tarihten, III. Selim döneminden, başlatan yazarlar da mevcuttur. Bu kapsamda Tanör, Tanzimat'a hazırlık dönemi için "Bu dönem III. Selim reformlarıyla başlar, Sened-i İttifak köprüsünden geçer, II. Mahmut'un yenilik hareketleriyle sürer." İfadelerine yer vermiştir. Tunaya'nın ise III. Selim dönemindeki ıslahat hareketlerinin karakteristik özelliğini Batı'nın üstünlüğünü tamamıyla kabullenmek, kısmi yeniliğin mümkün olmadığını ifade etmek şeklinde belirttiğini söyleyebiliriz. Ancak Tunaya, ıslahat hareketlerinin tüm kurumlara yayılması noktasında bir dönüm noktası olarak II. Mahmut dönemini kabul etmiştir. Bize göre de her ne kadar III. Selim döneminde teorik anlamda ıslahatın tüm kurumlara yayılması amaçlansa da pratikte gerçekleştirilemediği için II. Mahmut dönemi, Osmanlı kurumlarının yaşadığı değişimi anlamak bakımından önem arz etmektedir.

savunmuştur.[70] Ona göre Osmanlı Devleti'nin Karadeniz ve Balkanlar'daki hakimiyetini sürdürmek için girdiği savaşlarda başarısız olması, devlet yapısındaki çürümenin ayyuka çıkmasına sebebiyet vermiştir. III. Selim'e kadar ıslahat, fikir aşamasında kalmış ve bu fikir de Avrupa'dan bağımsız düşünülmüştür. III. Selim'le birlikte Avrupa'ya kayıtsız kalınamayacağı düşüncesi netlik kazanmış ve aslında ıslahatların yönü de tespit olunmuştur.[71] Aynı zamanda III. Selim ıslahatları yalnızca askeri alanda düşünürken, hazırlattığı raporlarda bu şekildeki bir ıslahatın başarılı olamayacağı, devletin tüm kurumlarına yayılması gerektiği savunulmuştur.[72]

Gerçek anlamda Osmanlı Devleti'nin tüm kurumlarını içine alan bir ıslahat hareketine ise II. Mahmut döneminde rastlanmaktadır.[73] Dolayısıyla II. Mahmut öncesinde ıslahat, devletin tüm kurumlarına yayılamamıştır. Karal, II. Mahmut öncesi yapılan ıslahatlar genellikle orduda olmak üzere parça parça ve devletin farklı mekanizmalarına ilişkin yapılan yenilikler iken, II. Mahmut ıslahatlarının bütünü kapsayan ve Osmanlı hükümet düzenine ilişkin eskisinden büyük ölçüde farklılaşmış bir yapı tasarladığını ifade etmiştir.[74] Bu bağlamda II. Mahmut dönemi ıslahat hareketleri ve siyasetini çalışmamız itibariyle doğru şekilde anlamak ve değerlendirmek gerekmektedir.

A. Devlet Teşkilatında Merkezileşme: II. Mahmut Islahatları

III. Selim döneminde başlayan ıslahat hareketlerinin genele yayılamadığını, kısıtlı bir biçimden ileriye gidemediği belirtilmiştir. Elbette ıslahat hareketlerinin akıbetinin bu şekilde olması, padişah iradesinden ziyade Osmanlı Devleti'ndeki diğer güç odaklarının (askeri sınıf, ulema sınıfı) karşı çıkmasından kaynaklanmaktadır. Halefi II. Mahmut da bu tehditlerin yanı sıra "feodal muhalefet" tehdidini görmüş, ülkenin muhtelif açılardan ıslah edilmesi gerektiğinin farkına varmıştır.[75] İşte bu

[70] Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 27.bs., Hazırlayan: Ahmet Kuyaş, İstanbul, YKY, 2018, s. 40.
[71] Rasim, **a.g.e.**, s. 74.
[72] Shaw, **a.g.e.**, s. 317.
[73] Carter V. Findley, **Modern Türkiye Tarihi**, Çeviren: Güneş Ayas, İstanbul, Timaş, 2011, s. 41.
[74] Enver Ziya Karal, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt I, Ankara, TTK, t.y., s. 154.
[75] Okandan, **Anahatlar**, s. 56. Okandan, ayanları feodal muhalefet olarak nitelendirmiş, ulema ve askeri sınıfa ilave ortaya çıktıklarını ifade etmiştir.

kapsamda devlet otoritesinin yeniden tesis edilebilmesi için merkezileşmenin ön planda tutulacağı bir ıslahat süreci takip etmiştir.[76] Böylelikle Avrupa'nın merkezi devlet anlayışı, reformlara ışık tutmuştur.[77]

Sadrazamlık kurumu bakımından II. Mahmut dönemi önemlidir. Zira daha evvelden padişahın mutlak vekili konumundaki sadrazamın bu dönemle birlikte gücünü yitirmeye başladığı, devlet yapısında meydana gelen merkezileşmeden etkilendiği söylenebilir.[78] Dolayısıyla II. Mahmut dönemiyle birlikte devlet teşkilatında yaşanan merkezileşmenin, anayasal bağlamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

II. Mahmut'un padişah olmasında Alemdar Mustafa Paşa'nın önemli bir rolü bulunmaktadır. Buna bağlı olarak paşanın sadrazamlığı döneminde devlet yönetiminde etkili olduğu söylenebilir. Bu kapsamda paşa, hem feodal bir yapı kazanmış ayanların gücünü kısıtlamak hem de padişahın keyfi icraatlarını engellemek için bu iki taraf arasında bir anlaşma sağlamak istemiştir. Sened-i İttifak işte bu kapsamda değerlendirilmesi gereken bir hukuk metni olarak karşımıza çıkmaktadır.[79] Öte yandan Fatih Sultan Mehmet'ten bu yana padişahın güveni dışında hiçbir şahsi nüfuzu olmayan sadrazam geleneği de Alemdar Mustafa Paşa'da kesintiye uğramış kabul edilebilir. Zira Paşa, belirtildiği üzere ayandır, bir anlamda feodal bey niteliğindedir.

Sened-i İttifak'a giden süreci hazırlaması bakımından sadrazamlığın Alemdar Mustafa Paşa dönemine mahsus güçlü bir kurum olduğu söylenebilir. Nitekim Sened-i İttifak'ta sadrazamdan gelen her emrin padişah'tan gelmiş kabul edileceğinin belirtilmesi, bununla birlikte sadrazamın *kanun hilafına* işler yapması halinde ayanların davacı olabileceğinin belirtilmesi, tıpkı parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi *yetkili ve sorumlu başbakan* görüntüsü oluşturmuştur.[80] Bu bağlamda Sened-i İttifak'la birlikte sadrazamlık, hem klasik dönemdeki gibi güçlü bir sadrazam

[76] Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2018, s. 108-109; Hülür, Akça, **a.g.m.**, s. 321.
[77] Çiğdem Erdem, "Ondokuzuncu Yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu Reform Çalışmaları ve "Kalemiye Sınıfı"nın Yükselişi", **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, Sayı 40, 2014, s. 39.
[78] Tarık Zafer Tunaya, **Batılılaşma Hareketleri**, s. 26.
[79] Okandan, **Anahatlar**, s. 57.
[80] Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 138.

hem de modern demokrasilerdeki sorumlu başbakana benzer bir makam olarak ortaya çıkmıştır.

II. Mahmut'un ıslahatları incelendiğinde, başlangıç aşamasında askeri alanda gerçekleştiği görülmektedir. Yeniçeri ocağının kaldırılması ile birlikte Osmanlı Devleti'nde ıslahatın önündeki en büyük engel de sona ermiştir.[81] Onar, II. Mahmut dönemi teşkilat yapısını anlatırken "evvelce bir elde toplanmış olan salahiyetlerin yavaş yavaş dağıtılması ve bir iş bölümü esasının kabulü" ifadesini kullanmıştır.[82] Bu ifadeden anlaşıldığı gibi devlet teşkilatında yetki ve görevlerin farklı kurum ve kurullara devredilmesi, iş bölümü esasının güdülmesi sadrazamlık kurumunun gücünü olumsuz etkiler niteliktedir.

İlk bakışta bu ifadeler, merkezileşmenin aksine bir durum oluştuğu izlenimi verse de aslında bu doğru değildir. Burada iş bölümü esası ve yetkilerin dağıtılması, padişah bakımından değil diğer yüksek memur ve görevliler bakımından söz konusudur.[83] Dolayısıyla padişah dışındaki kurum ya da kişilerin padişaha tam bağlılığı ve özgülenmiş yetkisini kullanması şeklinde bir devlet teşkilatlanmasına gidilmiştir. Bu kapsamda merkezileşmenin güçlendiği bir vakıa olarak karşımıza çıkmaktadır. Güçlü sadrazamlık kurumu da bu teşkilatlanma anlayışının değişiminden etkilenmiş ve eski gücünü yitirmiştir.[84] Askeri ve mülki teşkilatın ayrışması kapsamında askeri idare seraskere verilmiştir. Artık sadrazamlar hem mülki hem de askeri idarenin başındaki kişi değildir.[85]

Askeri ve mülki teşkilatın ayrılması, birçok konuda kurulan meclisler ve icra organları ile sadrazamın yetki ve görevlerinde taksimat gerçekleştirilmiştir. Sadrazamlık makamının ismi ise başvekalet olarak değiştirilmiştir.[86] Hatta ayrıca bir

---

[81] Onar, **a.g.e.**, s. 694.
[82] Eduard Philippe Engelhardt, **Türkiye ve Tanzimat**, Hazırlayan: Erol Kılınç, İstanbul, Ötüken, 2017, s. 45; Onar, **a.g.e.**, s. 695.
[83] Rasim, **a.g.e.**, s. 185. Rasim, bu yetki paylaştırılmasının Avrupa'daki sivil yönetim anlayışını aktarma çabasının bir sonucu olduğunu dile getirmiştir. II. Mahmut'un despotik yönetimi terk ederek yetkilerini kıstığını ifade etmiştir.
[84] Onar, **a.g.e.**, s. 696. Eskiden sadrazamın görev tanımı içerisinde bulunan birçok konu için Bab-ı Ali'de birçok meclis kurulmuş ve bu konuların görüşülmesi bu meclislere bırakılmıştır.
[85] **A.e.**, s. 695.
[86] Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Çeviren: Mehmet Harmancı, Cilt 2, 4.bs., İstanbul, E Yayınları, 2017, s. 67; Rasim, **a.g.e.**, s. 187; Akgündüz, **a.g.e.**, s. 175. **Cerîde-i Havadis**, Sadâret unvanının Başvekâlete tahvili hakkında hatt-ı hümâyûn, 10

başvekalet makamı ihdas etmek yerine dahiliye nezaretine başvekalet vazifesi verilmiştir.[87] İlk başvekil Rauf Paşa'ya II. Mahmud tarafından gönderilen Hatt-ı Hümayun'da artık eski sadaret yeni başvekalet makamının Bab-ı Ali bünyesinde kurulan meclislere başkanlık etmek ve padişah mührünü taşımak şeklinde onursal bir makama evirildiği, bu makama ait yetkilerin nezaretlere ve Bab-ı Ali bünyesindeki meclislere tevdi edildiği, dolayısıyla sadaret makamına eskiden olduğu gibi bir ihtiyacın kalmadığı ifade edilmiştir.[88]

Okandan, sadrazamlığın başvekalet olarak değiştirilmesi ve yine aynı dönem kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye'nin modern anlamda olmasa da yürütme-yasama organları gibi bir ilişkiyi ihtiva ettiğini ifade etmektedir.[89] Zira Meclisi Ahkam-ı Adliyye'nin yasama vazifesini üstlendiğini, böylece devlet başkanı ile arasında yasama-yürütme benzeri bir ilişkinin doğduğunu dile getirmektedir.[90]

II. Mahmut, yeniçerileri ortadan kaldırarak askeriye sınıfının gücünü kontrol altına almıştır. Merkezileşme hareketiyle birlikte doğrudan padişaha bağlı bir kalemiye sınıfı oluşturarak otoritesini sağlama almak istemiştir. Bir diğer deyişle kendisine tamamıyla bağlı merkez bürokrasisi oluşturmayı amaçlamıştır.[91] İşte bu kapsamda Divan-ı Hümayun'un görev alanındaki birçok kurum daha evvelden Bab-ı

Şaban 1296-40078. Bkz. Karakoç Sarkis, **Külliyât-ı Kavânîn**, Hazırlayanlar: M. Akif Aydın vd., Cilt 2, Ankara, TTK, 2006, s. 624.

[87] Carter V. Findley, **Modern Türkiye Tarihi**, s. 43; Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, 6.bs., İstanbul, İletişim, 2018, s. 46.

[88] Onar, **a.g.e.**, s. 697; Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 139; Ahmet Lûtfî Efendi, **Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi IV-V**, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi, 1999, s. 925. 30 Mart 1839 tarihli fermanda bulunan "…Devlet-i Aliyyemizin ekser mesâlihi nezâretlere münkasim olarak mesned-i sadâretin bi't-tabi' işi kalmamış ise de yine cümle vükelânın reîsi makamında birisi bulunmak üzere ba'dezîn sadâret nâmı başvekâlet unvânına mübeddel olmak ve şu kadar ki bir me'mûriyyet-i müstakille olamayıp hidemât-ı cesîmeye me'mûr vükelâdan vaktine ve îcâbına göre her kangısına tensîb olunur ise ona ilâve suretiyle tevcîh ve ihâle kılınmak ve mühr-i hümâyûnumuz dahi sadr-ı a'zamlarda olduğu misillû başvekîllerin yed-i emânetinde bulunmak üzere bir usûl-i cedîde ve haseneye rabtı hususu nezdimizde münâsib mütalaa olunduğuna…" şeklindeki kısımdan da anlaşılacağı üzere sadaret makamı başvekalete dönüşmüş ve bu döneme mahsus olarak sembolik bir vasıf kazanmıştır.

[89] Sultan Abdülaziz döneminde bu meclis ikiye ayrılmış Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliyye kurulmuştur. Şura-yı Devlet'in açılış konuşmasında bizzat padişah tarafından daha sonra kurulacak olan Divan-ı Ahkam-ı Adliyye'nin yürütme ile yargıyı ayırma vazifesini göreceği ifade edilmiştir. Bkz. Fethi Gedikli, **Şura-yı Devlet**, 2.bs., İstanbul, On İki Levha, 2018, s. 11-12.

[90] Recai Galip Okandan, "Amme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkırazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri", **İÜHFM**, Cilt 13, Sayı 2, 1947, s. 457.

[91] Shaw/Shaw, **a.g.e.**, s. 69. Yüksek yöneticilerin ve kalemiye memurlarının her yıl atanması usulünün terk edilip, bahşiş usulü yerine düzenli aylık usulüne geçilmesi, bu sınıf mensuplarının Padişaha bağlılığının sağlanmak istediğine örnek teşkil etmektedir.

Ali'ye devredilmiş olsa da güçlü sadrazamın yönetiminden kurullara ve meclislere ayrılmış bir yapı kazandırılarak yönetilmeye başlanmıştır.[92] Divan-ı Hümayun'un etkisini yitirmesi, kurullar, bakanlıklar ve başvekaletin kurulmasında dolaylı olarak etkili olmuştur denilebilir.[93]

II. Mahmut'tan sonra Abdülmecid'in tahta çıkmasıyla birlikte padişahın tecrübesizliğinden faydalanarak kimi devlet adamları padişaha bir Hatt-ı Hümayun düzenleterek sadrazamın bazı yetkilerini geri verseler de klasik dönemdeki gibi güçlü sadrazam figürü ortaya çıkamamıştır.[94] Akyıldız, sadrazamın gücünü yitirmesinin devlet politikasındaki değişiklikten kaynaklandığını ifade etmiştir. Ona göre artık devlet, güçlü ve biricik icra organı başkanıyla yönetilmek yerine iş bölümü ve uzman kişilerin icrai faaliyetleri yürütmesi şeklinde politika değişikliğine gitmiştir.[95]

II. Mahmut'un başlattığı "modernleşme" süreci, sonrasında da devam etmiştir.[96] Tanzimat Fermanı ilan edilmiş, ıslahat hareketleri böylece sürdürülmüştür. Tanzimat Fermanı, bir yanıyla padişahın yetkilerini kısıtlarken diğer yanıyla padişahın merkezi otoritesini güçlendiren bir belge niteliğindedir.[97]

Kuran, Tanzimat Fermanı'nı "Türkiye'de demokrasi hareketlerinin ilk adımı" kabul etmektedir.[98] Abadan, Tanzimat Fermanı için "Asyai-Ortaçağ devlet şeklinin

---

[92] **A.e.**, s. 66; Enver Ziya Karal, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt I, Ankara, TTK, t.y., s. 152.
[93] Halil Cin, Ahmet Akgündüz, **Türk Hukuk Tarihi**, Cilt 1, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1989, s. 217.
[94] Onar, **a.g.e.**, s. 697; Rasim, **a.g.e.**, s. 194; Aksi görüş olarak Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Cilt VI, 8.bs., Ankara, TTK, 2011, s. 106. Karal, II. Mahmut'tan itibaren kurulan meclis ve kurulların sadrazamın yerine geçmesi amacının gerçekleşmediğini ifade etmiştir. Sadrazamın bir onur makamı olması amaçlanmış olmasına rağmen bu kurul ve meclislerin istişari nitelikte kaldığını, sadrazamın yine son karar mercii sıfatıyla padişahın mutlak vekilliğini koruduğunu belirtmiştir.
[95] Akyıldız, **a.g.e.**, s. 47.
[96] Engelhardt, **a.g.e.**, s. 51. Engelhardt'ın aktarımıyla, Abdülmecit'in tahta geçmesiyle birlikte saraya gelen sefirlere Reisül Küttap şu ifadelerle hitap etmiştir: "Zât-ı şevket-simat-ı hazret-i pâdişahî, pederlerinden ulvî bir mirâs olarak kendilerine intikâl eden ıslahat işlerine devam etmek emelindedir." Dolayısıyla Abdülmecit devrinde de II. Mahmut'la başlayan ıslahat hareketlerinin devam ettirileceği anlaşılmaktadır.
[97] Halil İnalcık, **Devlet-i Aliyye**, Cilt 4, İstanbul, İş Bankası Kültür, 2016, s. 15.
[98] Ahmet Bedevi Kuran, **Osmanlı İmparatorluğunda İnkılap Hareketleri ve Milli Mücadele**, İstanbul, Çeltüt Matbaası, 1959, s. 52.

modern-Avrupai devlet şekline evrilmesi" nitelendirmesi yapmaktadır.[99] Ancak Tanzimat Fermanı'nda yürütmeye ilişkin bir değişiklik bulunmamaktadır.[100]

Karal da Tanzimat Fermanı için "siyasi bir eserden çok bir haklar eseri" nitelendirmesinde bulunmuştur.[101] Çünkü Tanzimat Fermanı genel itibariyle yürütme ve sadrazamlık makamına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Lakin bu dönemde sadrazamlığa ilişkin belirtilmesi gereken bir husus vardır ki o da sadrazamlığın II. Mahmut döneminde yitirdiği gücü kısmen geri kazandığıdır. Özellikle ıslahat hareketlerinin yürütülmesinde etkili olan Reşit Paşa zamanında[102] sadrazamlık, sembolik konumundan dönemsel olarak kurtulmuştur.[103]

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ve devamının, sadrazamlık kurumu bakımından sembolik konumdan kurtulma süreci olduğunu ifade ettikten sonra dikkat çeken husus, sadrazamlık kurumunun Bab-ı Ali bürokrasisi olarak anılmasıdır. Bir diğer deyişle Tanzimat Fermanı'yla birlikte başlayan süreci, Bab-ı Ali bürokrasisi çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir. Bu noktada askeriye ve ilmiye sınıfına karşı kalemiye sınıfının güçlendirilmesini, devlet otoritesinin sağlanması bakımından önemli gören II. Mahmut'un bu amacı devam ettirilmiş,[104] sadrazamlık kurumu Bab-ı Ali bürokrasisi çatısı altında güçlendirilmiştir. Böylelikle ıslahat hareketlerinin devamlılığını takip edecek bir yapı[105] oluşturulmak istenmiştir.[106] Ancak II.

---

[99] Yavuz Abadan, "Tanzimat Fermanı'nın Tahlili", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, 7.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018, s. 60; Halil İnalcık, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümâyûnu", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, 7.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018 , s. 90.

[100] Engelhardt, **a.g.e.**, s. 52.

[101] Enver Ziya Karal, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt I, Ankara, TTK, t.y., s. 193.

[102] Abadan, **a.g.m.**, s. 63.

[103] Engelhardt, **a.g.e.**, s. 57.

[104] Gökhan Kaya, "Bürokratik Nüfuza Karşı Monarşik Egemenliği Yeniden Kurgulamak Üzerine Bir Girişim: Mahmud Nedim Paşa'nın Görüşlerinde Ahlak ve Devlet İdaresi", **OTAM**, Sayı 38, 2015, s. 58.

[105] Erdem, **a.g.m.**, s. 39; Şerif Mardin, "Tanzimat Fermanı'nın Manası: Yeni Bir İzah Denemesi", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, 7.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018, s. 149. Reşit Paşa Londra Hariciye Nazırı Palmerston'a verdiği mülakatta, imparatorluğun çöküşünün ancak kurumsallaşmış devlet yapısı oluşturmak suretiyle engellenebileceğini ifade etmiş, bu noktada Bab-ı Ali ve dolayısıyla sadrazamlık kurumuna önem atfetmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Ahmet Dönmez, "Mustafa Reşid Paşa'nın İkinci Londra Elçiliği ve Tanzimat Reformlarına Dair Memorandumu", **Tarihin Peşinde**, Sayı 6, 2011.

[106] Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4.bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 45. Aldıkaçtı, ıslahat hareketlerinin yeterli başarıya ulaşamadığını dile getirmiştir. Bunun sebebi olarak devamlı surette gerçekleştirilen sadrazam değişikliğini görmektedir.

Mahmut'la başlayan padişahın merkezi devletin odak noktası olması durumu, bürokrasinin güçlenmesiyle birlikte değişime uğramış ve yeni odak noktasının Bab-ı Ali olması sonucunu doğurmuştur.[107] Bab-ı Ali'nin başı sadrazam da doğal olarak bu dönemde güç kazanmıştır.

Islahat hareketlerinin devamlı hale getirilmesi ve sadrazamlık kurumunun güçlenmesi noktasında Mustafa Reşit Paşa'nın şahsiyetinin de dolaylı bir etkisi olduğundan söz edilebilir. Zira Reşit Paşa, ıslahat hareketlerini benimsemiş ve devamlılık kazanabilmesi için çaba sarf etmiştir. Bu bağlamda Tanzimat dönemi ıslahat hareketleri Reşit Paşa'nın sadrazamlığı döneminde Bab-ı Ali ve sadrazamlık kurumu uhdesinde anlam kazanmıştır.[108] Yine aynı şekilde Tanzimat dönemi olarak bilinen bu süreç bakımından diktatörleşmenin ve otoriterleşmenin Bab-ı Ali uhdesinde devam ettiği yönünde eleştiriler de mevcuttur. Kuruluş felsefesi itibariyle hukuk devleti kurma çabası olarak nitelendirilebilecek bu dönemde[109] otoriter yönetimin temsilcisi olan devlet adamlarının, eski alışkanlıklarını sürdürdükleri görülmektedir.[110]

Tanzimat Fermanı'nda yer alan yargılama olmaksızın idam ve zehirleme cezalarının uygulanmayacağı, Bab-ı Ali bürokrasisi ve sadrazamlık kurumunun güvence altına alınması çabasından ibarettir.[111]Ancak bu dönemde de ıslahat hareketlerini destekleyenler olduğu gibi karşı duranlar da bulunmuştur. Dolayısıyla Tanzimat dönemi bakımından da ıslahat taraftarları ve karşıtlarının tartışmalarına şahitlik edildiği söylenebilir.[112]

Sultan Abdülmecid döneminde ilan edilen Islahat Fermanı ise sadrazamlık kurumu bağlamında bir yenilik getirmemiştir.[113] Zira Avrupa devletlerinin baskısı

Çünkü yürütme kuvvetinde istikrarın olmayışı hükümetin başı olan sadrazamın devamlı olması gerekir.

[107] Erdem, **a.g.m.**, s. 39.

[108] Recai G. Okandan, **Amme Hukuku Tarihimizde Birinci Meşrutiyet Devri ve Karakteristik Vasıfları**, İstanbul, Arkadaş Matbaası, 1941, s. 8.

[109] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 98.

[110] İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 21.bs., İstanbul, İletişim, 2005, s. 97.

[111] İnalcık, **a.g.m.**, s. 103; Kaya, **a.g.m.**, s. 59.

[112] Uğur Mumcu, "Türkiye'nin Yapısal Özellikleri ve Anayasal Düzeni", **AÜHFD**, Cilt 26, Sayı 3, 1969, s. 159.

[113] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Cilt VI, 8.bs., Ankara, TTK Yayınları, 2011, s. 105.

neticesinde ilan edilmiş bu ferman, Tanzimat ile başlayan devlet yapısındaki değişim bağlamında zaten Osmanlı hukukunda bulunan gayrimüslimlerin hakları meselesini yinelemekten ibarettir.[114] Islahat Fermanı, ilan ediliş amacı itibariyle de Avrupalı devletlerin desteğini kazanmak maksatlı olduğu için Tanzimat Fermanı ile başlayan devlet mekanizmalarında reform süreci bağlamında ayrıcalıklı bir konum ihtiva etmemektedir. Dolayısıyla sadrazamlık kurumu bağlamında, Islahat Fermanı'nın incelemeye tabi tutulacak bir hususiyeti bulunmamaktadır. Islahat Fermanı'nın, Tanzimat Fermanı'nı ilan eden güçlü sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından tasvip edilmediği söylenebilir.[115] Yalnızca bu döneme ilişkin, sadaret makamı başta olmak üzere birçok nezaretin Avrupalı devletler tarafından belirlendiği, özellikle bu devletlerin sefirleri tarafından yönlendirildiği bilinmektedir.[116]

B. Kanun-ı Esasi'nin Ruhu ve Sadrazama Tanınan Yetkiler

1. Genel Olarak Kanun-ı Esasi

Kanun-ı Esasi'de sadrazamın konumundan önce, Kanun-ı Esasi'nin genel yapısından bahsedilmesi yararlı olacaktır. Giritli'nin "Batı'da açılan Modern Anayasa Hukuku gelişimine Osmanlı'nın katılışının ilk vesikası" olarak nitelendirdiği[117] Kanun-ı Esasi, Türk anayasa hukuku tarihi açısından önemli bir yere sahiptir.

Kanun-ı Esasi'nin ruhunu anlayabilmek için Osmanlı'da anayasa fikrinin ortaya çıkış sebeplerini tespit etmek gerekmektedir. Osmanlı devlet adamlarının hangi sebeplerle anayasal düzene geçmek istediği anlaşılabilirse, Kanun-ı Esasi'nin hangi biçimde yapılmak istendiği ve hangi biçimde ortaya çıktığı daha doğru incelenmiş olacaktır. Zira özellikle Batı'yla bütünleşme ve devlet mekanizmalarının bu yönde ıslah edilmesi taraftarı devlet adamlarının Abdülaziz dönemini bir istibdat dönemi olarak görmeleri, ıslahatçı olarak bilinen kimi paşaların ölümü (Fuat ve Âli Paşa) ve Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığa gelişi, Kanun-ı Esasi fikrini

[114] Cin/Akgündüz, **a.g.e.**, s. 165.
[115] Ahmet Cevdet Paşa, **Tezâkir 1-12**, Yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara, TTK, 1953, s. 76-82.
[116] İbnülemin Mahmud Kemal İnal, **Osmanlı Devrinde Son Sadrıazamlar I-V**, İstanbul, İş Bankası Kültür, 2013, s. 15.
[117] Giritli, **Kamu Yönetimi**, s. 57; Ahmet Cevdet Paşa, **a.g.e.**, 74. Ahmet Cevdet Paşa, bu fermanın ilanında dahi Canning isimli bir büyükelçinin müdahalesi, yönlendirmesi olduğunu ifade etmiştir.

güçlendirmiştir.[118] Okandan, Sultan Abdülaziz ve sadrazam Mahmut Nedim Paşa idaresindeki Osmanlı Devleti'nin "keyfi ve müstebit bir idare" altında olduğunu ifade etmiştir.[119]

Kanun-ı Esasi fikri, bu bağlamda düşünüldüğünde padişah ve sadrazam otoritesini sınırlandırmak, belli kaidelere tâbi tutmak maksadıyla ortaya çıkmıştır.

Sultan Abdülaziz'in tahttan indirilmesi ile başlayan sürecin sonucu olarak II. Abdülhamit tahta çıkmıştır. II. Abdülhamit'in tahta çıkmasıyla birlikte ilan edilecek olan Hatt-ı Hümayunu, o dönemin Şura-yı Devlet Başkanı Mithat Paşa kaleme almış olup ıslahatların yönüne ve yeni rejime ilişkin birtakım ifadelere yer verilmiştir. Ancak II. Abdülhamit bu ifadeleri[120] kaldırmış ve kendi siyasetini oluşturmak noktasında bir alan oluşturma gayreti içerisine girmiştir. Çalışmanın konusu bakımından bu Hatt-ı Hümayun'da önem arz eden nokta, Mithat Paşa tarafından kullanılan "Başvekil" ifadesinin padişah tarafından kaldırılarak, sadrazam ve Riyaseti Meclisi Vükela ifadelerinin kullanılmasıdır.[121]

Okandan, Mithat Paşa'nın başvekil ifadesini kullanmasındaki maksadın, saray ve padişaha karşı sorumlu olan sadrazamlık kurumunun bu nüfuzdan kurtarılarak diğer meşruti idarelerde olduğu gibi millete karşı sorumlu hale gelmesini sağlamak olduğunu ifade etmektedir.[122] Gerçekten de kelime anlamı itibariyle "başbakan" anlamına gelen bu ifade[123], görev ve yetkileri anayasal bağlamda sınırlandırılmış bir

---

[118] Okandan, **Birinci Meşrutiyet Devri**, s. 17.
[119] **A.e.**, s. 18.
[120] **A.e.**, s. 27. Okandan, II. Abdülhamit'in meşruti idare ve ıslahatlara ilişkin Mithat Paşa tarafından Hatt-ı Hümayun'a konulan ifadeleri kaldırmasını şu sözlerle eleştirmiştir: "Netekim, idarei cedide, meşrutiyet ve ıslahat gibi kelimeleri yersiz ve fuzuli addederek, Mithat paşanın tanzim eylediği hattı hümayundan 'Devleti Osmaniye Avrupa ahengine dahil bulunduğundan tariki terakkide komşularile hemrû olabilmek için onlar gibi aynı usullere tevfiki hareket eylemesi lazım olup usulü meşrutiyet ise terakkiyatı milelin esbabı asliyesinden biri olmakla kavanini şeriye ve âdâtı kavmiyemiz dairesinde işbu usulü hükümetin kabulünü ilan eylerim.' Gibi esaslı bir cümleyi kaldırmakta mahzur görmiyen padişah, keza hattı hümayun müsveddesindeki sadırazam tabiri yerine istimal olunan başvekil kelimesini de kaldırarak yerine sadareti uzma ve riyaseti meclisi vükela tabirini ikame eylemiş ve meclisi umuminin teşkil ve tesisi keyfiyetini de meclisi vükelada ariz ve amik tetkik olunması lüzumuna talik eylemişti."
[121] Hakan Türkkan, "Osmanlı Devleti'nde Demokratikleşme ve Kanun-ı Esasi'nin Demokratik Hüviyeti", **Vakanüvis-Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt 3, Prof. Dr. Azmi Özcan Öğrencileri Özel Sayısı, 2018, s. 376.
[122] Okandan, **Birinci Meşrutiyet Devri**, s. 27.
[123] Ali Püsküllüoğlu, "Başvekil", **Türkçe Sözlük**, Ankara, Arkadaş, 2012, s. 274.

bakanlar kurulunun başındaki kişi olarak nitelendirilebileceği için, sadrazam ile birebir aynı anlamı ihtiva etmez.

Kanun-ı Esasi, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri bağlamında düşünüldüğünde önemli bir yere sahiptir. Çünkü ilk yazılı anayasa olma özelliğini taşımaktadır. Kanun-ı Esasi, sahip olduğu özellikleri itibariyle padişahın yetkilerini kısıtlanmamış olması sebebiyle eleştirilmiş olsa da[124] ilk yazılı anayasa metni niteliğini haizdir.[125] Esas örnek metin olarak 1831 Belçika Anayasası alınmış, bu metinden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Ancak Belçika Anayasası'ndan kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsememesi yönüyle ayrışmaktadır.[126] Bu yönüyle yine örnek metinlerden birisi kabul edilen 1850 Prusya Anayasası'ndan etkilendiği söylenmektedir.[127]

Tunaya, Kanun-ı Esasi'yi II. Mahmut'tan itibaren devam eden merkezileşme ve padişahın yetkilerinin güçlendirilmesi sürecinin yazıya dökülmesi olarak nitelendirmiştir. Dolayısıyla Batılı anlamda bir anayasa özelliğine sahip olmadığını ifade etmektedir.[128] Benzer biçimde Özçelik de 1876 Kanun-ı Esasisi'ni kuvvetler ayrılığını tam anlamıyla sağlayamadığı, yasama organı karşısında yürütme organını güçlü kıldığı yönüyle eleştirmiştir.[129] Gerçekten de Kanun-ı Esasi'de padişahın şahsında vücut bulmuş, yürütme organının üstün olduğu bir sistem öngörülmüştür.[130] Bu yönüyle Kanun-ı Esasi'de düzenlenen devlet şeklinin, Osmanlının mutlak monarşi niteliğini değiştirmediği eleştirileri mevcuttur. Nitekim kurulan sistemde şekli bir yasama ve yürütme organları ayrılığı olsa da maddi anlamda böyle bir ayrılık bulunmayıp, tüm yetkiler padişahın bünyesinde toplanmıştır.[131]

---

[124] Bülent Tanör, **Anayasal Gelişme Tezleri**, 4.bs., İstanbul, YKY, 2018, s. 143.
[125] Teziç, **a.g.e.**, s. 3.
[126] Belçika Anayasası'na bu vasfı kazandıran, siyasi partilerden müteşekkil bir yapıya sahip olmasıdır. Siyasi partilerin varlığı, uzlaşmayı ve kuvvetler arası denge ve fren mekanizması kurmayı mecburi hale getirmiş, Belçika Anayasası da kuvvetler ayrılığı ilkesi etrafında şekillenmiştir. Bkz. Yavuz Abadan, Bahri Savcı, **Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1959, s. 34.
[127] Giritli, **Kamu Yönetimi**, s. 58.
[128] Tunaya, **Batılılaşma Hareketleri**, s. 44.
[129] Selçuk Özçelik, **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Cilt 1, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1978, s. 334.
[130] Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 147.
[131] Anayurt, **a.g.e.**, s. 113.

Kanun-ı Esasi, 1789 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesiyle gelen birtakım kısıtlamalara tâbi olmamıştır ve bu esasen Osmanlı toplum yapısının özellikli durumundan kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; Osmanlıda Avrupa'daki gibi bir burjuva sınıfı bulunmaz. Dolayısıyla bu burjuva sınıfına bağlı olarak Avrupa'da gelişen sınıf haklarının korunması, demokratik seçimler gibi kimi demokratik temayüllerin Osmanlıda tam anlamıyla bir karşılığını bulmak zordur.[132]

2. Kanun-ı Esasi'de Yasama-Yürütme İlişkisi Bağlamında Sadrazamın Konumu

Yürütme organı bakımından Kanun-ı Esasi'de padişah ve bakanlar kurulu (Vükelâ-yı Devlet) öngörülmüştür. padişah, bakanlar kurulu üyelerinin atanmasından azline kadar her türlü konuda yetkili kişi olarak düzenlenmiştir.[133] Buradan da anlaşıldığı üzere parlamenter hükümet sistemlerinde bulunan güvenoyu usulünün söz konusu olmadığı söylenebilir. Çünkü bakanlar kurulu, padişaha karşı sorumludur.[134] Başta sadrazam olmak üzere bakanların tüm faaliyetlerinde padişah son karar merciidir.[135] Bir diğer deyişle bakanlar kurulunun yasamaya karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu yönüyle de yasamanın yürütme üzerinde herhangi bir denetim mekanizmasına sahip olmadığı görülmektedir.[136] Ayrıca bakanlar arası kolektif bir sorumluluk da söz konusu değildir. Her ne kadar Kanun-ı Esasi'de kolektif sorumluluk öngörülmüş olmasa da Yücekök, bu durumun siyasi partilerin olmamasıyla da kısmen ilgili olduğunu ifade etmektedir.[137]

Yasama organı bakımından Kanun-ı Esasi, çağdaşı olan demokrasilerden farklı bir usul öngörmüştür. Buna göre yasama organı sıfatını haiz ayan ve mebusan meclisleri bulunsa da bu yetkilerini doğrudan kullanamamaktadır. Mecliste oylanmak istenen bir kanun teklifi öncelikle sadrazam tarafından padişahın onayına

[132] Bahri Savcı, "Modernleşmede Devlet Başkanımızın Rolü", **Yavuz Abadan'a Armağan**, Ankara, Sevinç, 1969, s. 215.
[133] Okandan, **Anahatlar**, s. 151; Enver Ziya Karal, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt IV, Ankara, TTK, t.y., s. 223; Ali Fuad Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, Cilt 1, İstanbul, Baha Matbaası, 1957, s. 85; Servet Armağan, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, I. Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979, s. 22.
[134] 1876 tarihli Kanun-ı Esasi m. 27 "Mesned-i sadâret ve meşîhat-ı İslâmiye taraf-ı pâdişâhîden emniyet buyurulan zatlara ihâle buyurulduğu misillü sair vükelânın memuriyetleri dahi bâ-irâde-i şâhâne icrâ olunur."
[135] Okandan, **Anahatlar**, s. 151.
[136] Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 148.
[137] Yücekök, **a.g.e.**, s. 79.

sunulmaktadır. Padişah onaylar ise bu durumda meclis oylamasına geçilebilmektedir. Meclis-i Mebusan'da onaylanan bir kanun teklifi Meclis-i Ayan'da da onaylanması halinde ancak yürürlüğe konulabilir.[138] Dolayısıyla kanun teklifleri çok katmanlı bir onaylanma sürecine tâbidir.

Bu noktada dikkat çeken husus, sadrazamın klasik dönem Osmanlı devlet teşkilatlanmasına benzer şekilde konumlandırılmasıdır. Klasik dönemde olduğu gibi sadrazamın köprü vazifesi gördüğü söylenebilir. Bununla birlikte Klasik dönemdeki kadar güçlü bir sadrazamlık kurumu söz konusu değildir. Çünkü Klasik dönem sadrazamlık kurumu, diğer Divan-ı Hümayun üyeleri tarafından padişaha iletilmesi istenen hususlarda iletip iletmeme konusunda tam yetkiliydi. Bir başka deyişle uygun görmediği bir meseleyi padişaha iletmeme yetkisini haizdi. Kanun-ı Esasi'de bu usulün kısmen terk edildiği görülmektedir.

Tüm bu yönleriyle incelendiğinde 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'nin temel özellikleri sadrazamlık makamı bakımından şu şekilde sıralanabilir:

- Atanması, görevden alınması padişaha bağlıdır. *(Bu yönüyle parlamenter sistemle benzerlik taşımaktadır.)*
- Diğer bakanları (nazırları) atama yetkisine sahip değildir. *(Parlamenter sistemde de başbakanın atama yetkisi yoktur ancak devlet başkanına öneride bulunabilir. Bu yönüyle parlamenter sistemden ayrıştığı söylenebilir.)*
- Meclise karşı değil, padişaha karşı sorumludur.
- Sadrazamlık kurumu, Avrupa demokrasilerindeki gibi bir "Başvekalet"e karşılık düşmemektedir.[139]

[138] Ali Fuad Başgil, **Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri Konferanslar**, İstanbul, Yağmur, 2008, s. 42. Ayrıca Bkz. Kanun-ı Esasi m. 53. "Müceddeden kanun tanzimi veya kavanini mevcudeden birinin tadili teklifi heyeti vükelaya ait olduğu gibi Heyeti âyan ve Heyeti Mebusanın dahi kendü vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad içün kanun tanzimini veyahut kavanini mevcudeden birinin tadilini istidaya salâhiyetleri olmakla evvelce makamı Sadaret vasıtası ile tarafı Şahaneden istizan olunarak iradei seniye müteallik buyrulur ise ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilat üzerine layihalarının tanzimi Şûrayı Devlete havale olunur."

[139] Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, On İki Levha, 2018, s. 98.

- Klasik dönemdekine benzer şekilde diğer nazırlarla padişah arasında köprü vazifesi görmektedir. Ancak bu köprü vazifesi, klasik dönemdeki gibi güçlü bir vasıfta değildir.[140]

III. KANUN-I ESASİ'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN DEĞİŞİKLİKLERİN SADRAZAMLIK KURUMUNA ETKİSİ

A. 1909 Tarihli Değişiklikler

II. Meşrutiyet olarak nitelendirilen dönemin başlamasıyla birlikte 1909 tarihinde Kanun-ı Esasi'de birtakım değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin genel itibariyle, Avrupa demokrasilerindeki kuvvetler ayrılığı ilkesini yerleştirme çabasının bir yansıması olduğu söylenebilir.[141] Aynı zamanda değişikliğin genel felsefesinin yasama üstünlüğüne dayandığı görülecektir.[142]

Padişah tarafından atanmaya devam eden sadrazamlık bakımından değişiklikler ele alındığında ise birtakım dolaylı etkilerin oluştuğunu görmekteyiz. En başta Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vükela)'na meclisten güvenoyu alma zorunluluğu getirilmiştir. Bir diğer husus, padişaha yalnızca sadrazamı atama yetkisinin verilmesidir.[143] Böylece Kanun-ı Esasi'nin ilk halindeki gibi tüm bakanların padişaha bağlı olduğu değil, sadrazama bağlı olduğu bir sistem öngörülmüştür. Bu değişiklik sadrazamın gücünü artıran bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.[144] Meclisten güvenoyu alma zorunluluğu bulunan bir sistemde meclisin istemeyeceği bir kişinin sadrazam olarak atanması mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla sadrazamın meclisle uyum içerisinde çalışabilecek kişilerden seçilmesi mecburiyeti

[140] Yukarıda Bkz. s. 8 vd.
[141] Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 159.
[142] Feroz Ahmad, **İttihat ve Terakki 1908-1914**, 11.bs., İstanbul, Kaynak, 2017, s. 98.
[143] Aykut Kansu, **1908 Devrimi**, Çeviren: Ayda Erbal, İstanbul, İletişim, 1995, s. 163; Ahmad, **İttihat ve Terakki**, s. 96.
[144] Şükrü Karatepe, **Meşrutiyet ve Anayasa**, İstanbul, Yeni Şafak, 1995, s. 64; Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 163.

oluşmuştur.[145] Bu yönüyle Osmanlı hükümet sistemi için klasik parlamenter sistemin özelliklerini kazandığı söylenebilir.[146]

Sadrazamlık kurumu, 1876 Anayasası'nın ilk halindeki gibi tamamıyla padişaha bağlı bir konumda olmaktan çıkmıştır.[147] Sadrazamın başkanlığı altında toplanan vükelaya (bakanlara) müşterek ve şahsi sorumluluk getirilmiştir.[148] Dolayısıyla yasama-yürütme arasında önemli ölçüde bir denge mekanizmasının oluştuğu söylenebilir. Ancak 1909 değişiklikleriyle oluşturulmak istenen denge ve fren mekanizması, "II. Meşrutiyet İhtilali"ni gerçekleştiren İttihat ve Terakki Partisi'nin mecliste güç kazanması ve yürütmede de söz sahibi olmasıyla fiiliyatta karşılık bulamamıştır.[149]

1909 değişiklikleriyle oluşturulmak istenen denge ve fren mekanizmasına bir örnek de 35. maddede gerçekleştirilen değişikliktir. Maddenin ilk halinde meclis ile vekiller arasında bir uyuşmazlık çıkması halinde padişah, meclisi feshederek bu anlaşmazlığı yürütme organı lehine ortadan kaldırabiliyordu. Ancak yapılan değişiklikle bakanlar kurulu bir konuda ısrar eder, meclis de karşı çıkmaya devam ederse bu durumda bakanlar kurulunun istifasının istenmesi öngörülmüştür. Eğer yeni gelen bakanlar kurulu da önceki kabinenin fikrini sürdürürse ancak bu ihtimalde padişah, meclisi fesih yetkisini kullanabilir.[150] Böylece yasama-yürütme arasındaki uyuşmazlıklarda yürütmenin üstün konumunda zayıflama meydana gelmiştir.

1876 Anayasası'nda meclise verilmeyen kanun teklifi verme imkanının yapılan değişikliklerle verildiği görülmektedir. Böylece artık hem vükela (bakanlar) hem ayan hem de mebusan kanun teklifinde bulunabilir.[151] İlk halinde padişahın şahsında toplanan yürütme organının sahip olduğu kuvvetin 1909 değişiklikleriyle

[145] Servet Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978, s. 7.
[146] Okandan, **a.g.m.**, s. 450.
[147] Okşar, **Bakanlar Kurulu**, s. 162; Yıldız, **a.g.e.**, s. 71.
[148] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 98; Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 9.bs., Ankara, Turhan, 2017, s. 27.
[149] Bahri Savcı, "Türkiye'de Meclis-Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış", **İncelemeler**, Ankara, AÜ SBF Yay., 1960, s. 58; Artun Ünsal, **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, Ankara, AÜ SBF Yay., 1980, s. 52; Taha Parla, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi**, İstanbul, Onur, 1986, s. 71.
[150] Armağan, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, s. 25; Ahmad, **İttihat ve Terakki**, s. 97; Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 28.
[151] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 100.

azaltıldığı görülmektedir.[152] Yapılan değişikliklerin, Kanun-ı Esasi'nin ilk halinden farklı olarak denge ve fren mekanizmalarını işletmeyi amaçladığı söylenebilir.

Sadrazam başta olmak üzere bakanların müşterek ve şahsi sorumluluğu, sadrazamın kabinesinin meclisten güvenoyu alma zorunluluğu getirilmesi gibi hususlar, Osmanlı Devleti'nde çağdaşı Avrupa demokrasilerine yakın meşruti bir idare kurulmak istendiğinin göstergesidir.[153] Zira Okandan da her ne kadar padişahın birçok salahiyeti varlığını korumuş olsa da 1909 değişiklikleriyle oluşan Osmanlı hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemi özelliklerini taşıdığını ifade etmektedir.[154]

B. 1914 ve Devamında Yapılan Değişiklikler

Kanun-ı Esasi'de 1909 yılında yapılan değişikliklerden sonra iki kez 1914 yılında, bir kez 1915, iki kez 1916 ve son olarak bir kez 1918 yılında olmak üzere altı kez daha değişikliğe gidilmiştir. Bu yapılan değişikliklerde kimi maddeler birden fazla kez değişikliğe uğramıştır.

1914'te gerçekleştirilen iki değişiklik de aynı gün Sultan Mehmed Reşat tarafından onaylanmıştır. Bu değişikliklerle 1909 yılında değiştirilmiş 7, 35, 43, 102. maddelerde değişikliğe gidilmiştir.

35. maddede, 1909 yılında yapılan değişiklikle yasama ve yürütme arasında bir uyuşmazlık olması halinde taraflar kararlarında ısrar ettikleri takdirde bakanlar kurulunun istifası istenmekteydi.[155] Ancak 1914 tarihinde yapılan değişikliklerle bu durum kısmen değişikliğe uğramıştır. Eğer ki bakanlar kurulu ile Meclis-i Mebusan arasında bir konuda uyuşmazlık çıkar, bakanlar kurulu da kararında ısrar ederse bu durumda padişah tarafından bakanlar kurulu değiştirilebileceği gibi Meclis-i Mebusan'ın feshine de karar verilebilir.[156] Ancak yeni oluşan Meclis-i Mebusan evvelkinin kararında ısrar ettiği takdirde Meclis-i Mebusan'ın kararının kabulü

[152] Savcı, **a.g.m.**, s. 61.
[153] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 101; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, **İdare Hukuku**, İstanbul, Filiz, 1979, s. 30.
[154] Okandan, **a.g.m.**, s. 464. Gözler bu dönemi imparatorluk bakımından mutlak monarşiden kesin bir biçimde meşruti monarşiye geçiş olarak nitelendirmektedir. Bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 3.bs., Bursa, Ekin, 2019, s. 62.
[155] Yukarıda Bkz. s. 31.
[156] Abadan, Savcı, **a.g.e.**, s. 47.

gerekir (35. madde).[157] Padişaha Meclis-i Mebusan'ın feshi imkanı tanınması, 1909 değişiklikleriyle ortaya çıkan yasama üstünlüğünün yürütme lehine kısmi değişim geçirdiğinin bir göstergesidir.

Sadrazamın konumunu inceleme noktasında önemli değişiklikler, 7. ve 35. maddede gerçekleştirilen değişikliklerdir. 1914 yılında 7. maddede iki kez değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikler, 35. maddede belirtilen hususlar söz konusu olduğu takdirde meclisin feshi ve yeniden teşekkülü yetkisinin padişaha ait olduğuna ilişkindir. İlk değişiklikte bu konuda padişaha bir süre sınırı konulmamış fakat aynı gün gerçekleştirilen sonraki değişiklikte üç ay içerisinde padişahın yeni meclisin oluşturulması için seçimleri gerçekleştireceği belirtilmiştir. Süre sınırının getirilmesi, yasama-yürütme arasında ortaya çıkacak bir uyuşmazlık halinde meclisin feshinin gerçekleştirilip süresiz tatil edilmesinin önüne geçmek ve padişah nezdinde müstebit bir idarenin ortaya çıkmasının önüne geçmek amacıyla olabilir.

IV. OSMANLI DEVLET ADAMLARI VE AYDINLARININ ANAYASAL GELİŞMELERE VE SADRAZAMLIK KURUMUNA BAKIŞI

Osmanlı anayasal gelişmelerini anlamak için özellikle II. Mahmut döneminde devlet teşkilatının geneline yayılmış olan ve sistemli hale gelmeye başlayan ıslahat hareketlerine devlet adamlarının bakışını anlamak gerekmektedir. Siyasal ilimlerde "elite metodu" olarak adlandırılan bu usule göre devlet faaliyetleri ve rejimin yönünü belirleyen bir liderler grubu söz konusudur. Bu liderler grubunun fikir ve düşüncelerinin değişimine koşut olarak devlet faaliyetleri ve rejimin yönünde de birtakım değişiklikler meydana gelecektir.[158] Bu seçkinler grubu, iktisadi anlamda üst sınıf olarak anlaşılmamalıdır. Nitekim Osmanlı'da burjuvazi oluşmadığı için böyle bir üst sınıfın varlığından söz edilemez. Bu çalışmada da "elite metodu"ndan faydalanmaya gayret gösterilmiştir.

[157] **Düstur**, Tertip 2, Cilt 6, s. 749.
[158] Şerif Mardin, **Türkiye'de Toplum ve Siyaset**, Derleyenler: Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder, 19.bs., İstanbul, İletişim, 2012, s. 263.

Osmanlı tarihi boyunca muhtelif zamanlarda devlet adamları ve düşünürlerin, devletin geleceği için birtakım raporlar hazırladığı yahut fikirlerini beyan ettiği görülmüştür. Bunlardan en ünlüsü Koçi Bey Risaleleri'dir. Ancak matbaanın yaygınlaşması ve Osmanlı halkının dünyadaki gelişmelere daha rahat ulaşmaya başlaması, devlet adamlarının ve düşünürlerin devletin geleceğine ilişkin fikirlerini daha rahat şekilde ifade edebilmelerinin önünü açmıştır. Aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin elçilikler vasıtasıyla Avrupa'da yer almaya başlaması, Avrupa ülkelerindeki yeni devlet-birey anlayışının, Osmanlı Devleti tarafından fark edilmesini sağlamıştır.[159]

Tanzimat dönemiyle birlikte devletin içinde bulunduğu müşkül durumdan kurtarılabilmesi için daha önce olduğu gibi kurtuluş reçeteleri hazırlanmaya ve düşünülmeye başlamıştır. Bu kapsamda Tanzimat dönemi ve sonrası düşünce ve devlet adamlarının fikirleri çalışmamız bakımından önem taşımaktadır. Burada bir sınırlama yapılacak olursa Tanzimat'la başlayan ve meşrutiyetin ilanı ile sona eren süreçteki düşünce adamlarının görüşleri değerlendirilmiştir.

Tanzimat dönemi ve sonrasının değerlendirilmeye alınmasının gerekliliği, bu dönemden sonra Osmanlıda anayasacılık düşüncesinin gelişim göstermesiyle ilişkilidir. Avrupa'da ortaya çıkan bu anayasacılık düşüncesinden etkilenen Osmanlıda, devlet adamları ve düşünürlerin bu dönemde farklı tartışma noktalarında yoğunlaştığı görülmektedir.

Tanzimat döneminin başlarında Batılı kurumların Osmanlı devlet kurumlarına yerleştirilmesi amacı göze çarpmaktadır. Esasen başlangıçtaki bu amacın, süreç içerisinde devam ettiği ve bu düşüncenin bir sonucu olarak meşrutiyet arifesine gelindiği söylenebilir. Çünkü netice itibariyle meşruti bir yönetim, Batılı olarak addedilebilecek yönetim biçimidir. Dolayısıyla Tanzimat'la başlayan *devlet kurumlarındaki değişim sürecinin* doğal bir sonucu olarak meşrutiyet tartışmalarına gidilmiştir.

[159] Hilmi Ziya Ülken, **Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi**, 5.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018, s. 27.

Meşrutiyet tartışmaları incelenirken birtakım odak noktaları belirlemekte fayda vardır. İlk olarak tartışmanın kimler nezdinde gerçekleştiği tespit edildiğinde devlet adamları tarafından meselenin tartışıldığı görülecektir. Daha sonra kimi devlet adamları tarafından desteklenen aydınlar gelmektedir.[160] Bir diğer tartışma noktası Osmanlının meşrutiyete geçip geçmeyeceği üzerinedir. Sonraki ayrımda dikkat çeken nokta, tartışmaların meşruti yönetimde meclis kurulması etrafında gerçekleştiği ve meclis üzerinde yoğunluk kazandığı görülmektedir.

Meşruti yönetimdeki meclis unsurunun usul-ü meşveret kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği tartışmaları ağırlıktadır. Ancak belirtilmesi gereken bir husus var ki o da tartışmalara katılan tüm devlet adamları ve aydınların, "meclis, seçim, demokrasi" gibi kavramların İslam geleneğindeki karşılıklarını bulma çabasında olduğu ve İslam medeniyetinde var olduklarını kanıtlamak istedikleri görüntüsüdür.[161]

A. Osmanlı Devlet Adamlarının Gelişmelere Bakışı

Osmanlı Devleti'ndeki sorunların çözümü için birçok devlet adamı çözüm önerileri sunmuş, çalışmalar yapmıştır. Bu başlık altında hepsine yer verilmesi mümkün olmadığından özellikle Tanzimat ile başlayan ve 1876 Kanun-ı Esasi'sinin ilan edilmesine kadar geçen sürede, tartışmalara katılan, çözüm önerileri sunan devlet adamlarının görüşlerine yer verilmiştir. İlk olarak, Mustafa Reşit Paşa bu dönemin anlaşılması bakımından incelenmelidir. Mustafa Reşit Paşa, Tanzimat'ın yaratıcılarından biri, fikri temelini oluşturan isimlerin başında gelmektedir.

Mustafa Reşit Paşa'nın canı pahasına[162] kabulünü sağladığı Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte önemli bir rol üstlenmiştir. Ülken'in ifadesiyle Tanzimat Fermanı, "çağdaş görüşe doğru ilerleyen bir hukuk reformunun esaslarını" oluşturmuştur.[163] Dolayısıyla Mustafa Reşit Paşa'nın fikirleri, dönemin anlaşılması bakımından incelenmesi gerekir. Ayrıca çok kısa bir süre önce sembolik bir konuma

[160] Yusuf Tekin, "Osmanlı'da Demokrasi Tartışmalarının Miladı Olarak Meşrutiyet Öncesi Tartışma Platformu", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 55, Sayı 3, 2000, s. 157.
[161] **A.e.**, s. 171.
[162] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 45; Yasin Yılmaz, **Son Dönem Osmanlı Hukuk Düşüncesi**, İstanbul, Bir, 2018, s. 73.
[163] Ülken, **a.g.e.**, s. 30.

evirilen sadrazamlık kurumunun Mustafa Reşit Paşa ile birlikte yeniden etkin rol üstlenen noktaya geldiği söylenebilir. Böylece II. Mahmut döneminde sadrazamın bir anlamda saf dışı bırakılması, çok kısa sürmüştür denilebilir.

Mustafa Reşit Paşa, ıslahat hareketlerinin devamlılık arz etmesine önem vermiştir. Çünkü O, ıslahat hareketleri gerçekleştirilirse Osmanlı Devleti'nin "beka sorunu"nun ortadan kalkacağına inanmaktadır. Bu kapsamda ıslahat hareketlerinin devamlı hale gelebilmesi ancak bunlara sahip çıkacak bir siyasi gücün varlığıyla mümkündür. İşte Reşit Paşa, bu siyasi gücün bürokrasi sınıfı olması gerektiğini düşünmüştür. Bab-ı Ali bünyesinde sadrazam öncülüğünde bir Tanzimat bürokrasisi oluşturmak istemiştir. Nitekim II. Mahmut da bir bürokrasi sınıfının (kalemiye sınıfı) oluşturulması gerektiği düşüncesini paylaşmaktadır. Bu noktada II. Mahmut'un ıslahat hareketlerini gerçekleştirmekteki esas maksadının ne olduğunun tartışılması gerekir.

Reşit Paşa'da olduğu gibi salt devletin bekası gayesiyle mi hareket etmiş yoksa askeriye ve ulema sınıflarının gücünü kırmak, padişah otoritesini sağlamlaştırmak gayesiyle üçüncü bir güç odağı olarak kalemiye sınıfını mı oluşturmuştur? II. Mahmut'un siyaset tarzı incelendiği takdirde, salt modernleşme ve Batılılaşma gayesiyle ıslahat hareketlerini gerçekleştirmediği, aynı zamanda padişah otoritesini yeniden güçlendirmek gayesini de güttüğü anlaşılacaktır. II. Mahmut'a göre devletin bekası, padişah otoritesinin yeniden tesisine bağlıdır. Dolayısıyla Reşit Paşa ile II. Mahmut'un siyaset tarzları belli noktalarda örtüşmekle birlikte birebir aynı olmadığı görülmektedir.

Reşit Paşa'nın en çok önem verdiği hususlardan biri, Osmanlı ülkesini bir "hukuk devleti" haline getirmek çabasıdır. Zira Osmanlı Devleti bir hukuk devleti haline gelir, yargılanma hakkı ve yaşam hakkı gibi temel haklar güvence altına alınırsa bürokrasi sınıfı da güvence altına alınmış olacaktır.[164] Gerçekten de böyle olduğu takdirde ıslahat hareketleri daha rahat bir şekilde gerçekleştirilebilir.

Tabiri caizse Reşit Paşa'nın mirasını devralan Âli ve Fuad Paşalar da Osmanlı ıslahat hareketleri bakımından önemli devlet adamları olarak karşımıza çıkmaktadır.

[164] Yılmaz, **a.g.e.**, s. 101.

Bu iki paşa da ıslahat hareketlerinin devam etmesi gerektiğini, Osmanlının artık geçmişe dönerek Avrupa'yı yakalayamayacağını savunmaktadır. Bu konuya ilişkin Fuad Paşa'ya ait olduğu iddia edilen vasiyetname şu ifadelerle başlamıştır:

"Vatansever geçinen bazı cahiller, eski usullerle de Osmanlının geçmişteki heybetinin canlandırılmasının mümkün olabileceğine sizi inandırmak isterler. Afvolunmaz bir hatalı görüşün sonucudur bu düşünce. Gerçi komşularımız atalarımızın zamanındaki durumda bulunsalardı, eski usullerimiz Zât-ı Şahaneniz'in bütün Avrupa'ya sözünü dinletebilmesine yetebilirdi. Ne yazık ki komşularımız bundan iki yüzyıl önceki durumlarından pek çok ileri gidip, gelişmişler ve hepsi de bizi geride bırakmışlardır."[165]

Vasiyetnamenin henüz başında bu ifadelere yer vermesi Fuad Paşa'nın ıslahat hareketlerinin zaruriliği üzerinde kesin bir düşünceye sahip olduğunu göstermektedir. Aynı vasiyetnamede Fuad Paşa'nın ıslahat hareketlerini dini temelli olarak gerekçelendirmeye çalıştığı da görülmektedir. Bir diğer ifadeyle ıslahat hareketlerinin "dinin özüne aykırı olmadığı"nı dile getirmiştir.[166] Teokratik ve monarşik bir devlet olan[167] Osmanlı Devleti için yapılacak her türlü yeniliğin dini temelli gerekçelendirilmesinin, o yıllarda önemli bir husus olarak karşımıza çıktığı söylenebilir.

Fuad Paşa'nın halefi Âli Paşa'nın da ıslahat hareketlerini aynı şekilde desteklediği bilinmektedir. Nitekim Fuad Paşa, vasiyetnamesinde padişahtan Âli Paşa'ya güven duymasını istemiştir.[168] Âli Paşa'nın vasiyetnamesinde ise sadrazamlığa ilişkin şu ifadeler yer almaktadır:

"Sadrıazamlık görevini sık sık yeni ellere tevdi etmenin sakıncalarını Zât-ı Şahaneleri kabul etmiş bulunuyorlar. Sadrıazamlık makamına yapılan atama, yönetimin sağlam bir esasa dayanması gerekliliğini ifade etmelidir. Önceden hazırlanmış bir program Sultanımıza sunulmalıdır. Sadrıazam, onu kaleme almakla sorumlu ve uygulamasını izleyecek nazırları ile birlikte bu programa harfi harfine bağlı kalmalıdır. Sorumlulukların sınırları belirlenip, hükümetin çalışma alanları birbirinden ayrılmalıdır."

[165] Engin Deniz Akarlı, **Belgelerle Tanzimat**, İstanbul, Boğaziçi, 1978, s. 1.
[166] Akarlı, **a.g.e.**, s. 2.
[167] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 31.
[168] Akarlı, **a.g.e.**, s. 3. Fuad Paşa, vasiyetnamesinde Âli Paşa için şu ifadelere yer vermiştir: "… Bunlar üstünde ayrıntılı olarak durmaya ne gücüm ne de yaşamak için kalan zamanım yeter. Ama kendisiyle dost ve kardeş olarak yaşadığım büyük bir adam sizin yanınızda olacaktır. Cenâb-ı Hak onu size bağışlasın. Osmanlı Devleti'nin güvenlik ve refahına hizmet edecek bütün yolları herkesten iyi bilir."

Sıkça sadrazam değişikliği yapılmasının, istikrarlı siyaset izlenmesi önünde bir engel teşkil ettiğini anlatmaya çalışması bir yana, Âli Paşa'nın sadrazamlık kurumu için öngördüğü sistem, parlamenter hükümet sistemindeki başbakanlığa tekabül etmekte denebilir. Zira hükümette her bakanın görev alanı ve sorumluluk sınırlarının tespiti ve belirlenen hükümet programının uygulanması, parlamenter hükümet sistemlerinde bulunan bir özelliktir.[169]

Tanzimat Fermanı'yla başlayan ıslahat sürecinin devamında meşrutiyet tartışmaları güçlenmiştir. Esasen ıslahat sürecinin mecburi bir sonucu olarak meşrutiyet tartışmaları baş göstermiştir denilebilir. Meşrutiyet tartışmaları genel itibariyle devletin bekası üzerinde değil de meşrutiyetin içeriğinde nelerin olacağı noktasında şekillenmiştir. Bu kapsamda gayrimüslimlerin mecliste yer alıp almayacağı, padişah'ın yetkilerinin kısıtlanmasına müsaade edip etmeyeceği gibi hususlar bu dönemdeki genel tartışma konularıdır.

II. Abdülhamit döneminde sadrazamlık da yapmış olan devlet adamlarından Tunuslu Hayreddin Paşa, mecliste gayrimüslimlerin bulunması hususuna karşı çıkmıştır. Karşı çıkma sebebi ise gayrimüslimlerin bu hakkı elde ettiği takdirde self-determinasyon haklarını kullanma ihtimallerinin güçleneceği fikridir.[170] Gerçekten de bu endişe dönemin milliyetçilik akımları bağlamında düşünüldüğünde yersiz bir endişe olmanın ötesindedir. Islahat Fermanı'nın ilan edilmesiyle birlikte gayrimüslimler ile Müslüman halkın eşitliği kabul edilmiş olmasına rağmen Osmanlı merkezi yönetiminin Osmanlı ülkesinin muhtelif bölgelerine karşı nüfuzunun zayıfladığı görülmüştür.[171]

Bununla birlikte Tunuslu Hayreddin Paşa'nın meşveret usulüne karşı olduğu söylenemez. Ancak Avrupa'daki şekliyle bir meclis ve meclise ihdas edilmiş bir yasama görevi öngörmemiştir. Nitekim Paşa, meşveret vazifesini ulema ve ayanın

[169] Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1969, s. 302.
[170] Tekin, **a.g.m.**, s. 153.
[171] M. Şükrü Hanioğlu, **Late Ottoman Empire**, New Jersey, Princeton University Press, 2008, s. 85.

tamamladığını ileri sürmektedir.[172] Paşa, anayasaya ilişkin ise kesinlikle olması gereken bir kanun gözüyle bakmasa da kanunsuz bir devletin mümkün olmayacağını ifade etmektedir. Zira idarenin birtakım kanun hükümlerine dayanarak devam ettirilebileceğini belirtmiş, muhalefetsiz alabildiğine güçlü hükümdarların idaresinin de bozulacağını dile getirmiştir.[173] Dolayısıyla şer'i veya örfi kanunların, anayasanın, olması gerektiğini düşünmektedir. Bu yönüyle Tunuslu Hayreddin Paşa'nın hukuk devleti düşüncesine sahip çıktığı söylenebilir. Bakanlar hususunda ise ihtisaslaşmaya önem verdiği anlaşılmaktadır. II. Mahmut ile birlikte başlayan bu süreci desteklediği söylenebilir. Bakanların, liyakat sahibi ve padişaha karşı sorumlu olması gerektiğini savunmuştur.[174]

Abdülmecid'in damadı, Mahmut Celalettin Paşa (Damat Mahmut Paşa) meclisin bidat[175] olduğunu ileri sürmüştür. Buna rağmen meclis kurulacaksa bile bu meclisin Müslümanlardan müteşekkil olması gerektiğini belirtmektedir.[176] Anlaşılacağı üzere Mahmut Celalettin Paşa'nın da tam anlamıyla Avrupai bir ıslahat düşüncesi içerisinde olmadığı söylenebilir. Bir ıslahat yapılacaksa bile bunun İslam'a uygun olması gerektiğini düşündüğü, meclise bidat demesinden anlaşılmaktadır.

Tüm bu tartışmaların akabinde 1876 Kanun-ı Esasi'si ilan edilmiş, birçok noktadan eleştirilse de Osmanlı ülkesi artık meşruti bir monarşi halini almıştır. Kanun-ı Esasi'nin hazırlanmasında en etkili devlet adamlarından birisi Mithat Paşa'dır. Her ne kadar Mithat Paşa'nın Kanun-ı Esasi'de yer almasını istediği kimi hususlara yer verilmese de metnin hazırlanmasında onun etkisi tartışmasız bir gerçektir. Nitekim bu eksiklikleri bilmesine rağmen Mithat Paşa, bu anayasanın gelecekte gerçek bir parlamenter rejimin temeli olabileceği düşüncesiyle ilan

[172] Tekin, **a.g.m.**, s. 160. Paşa, bu durumu "ehl-i hall ve'l-akd sahiplerine danışmak" olarak ifade etmektedir. Tunuslu Hayreddin Paşa, **Ülkelerin Durumunu Öğrenmek İçin En Doğru Yol**, Çeviren: Kerim Suphi Muhammed, İstanbul, Büyüyenay, 2017, s. 69-70.
[173] Tunuslu Hayreddin Paşa, **a.g.e.**, s. 70.
[174] Atilla Çetin, "Hayreddin Paşa, Tunuslu", **DİA**, Cilt 17, 1998, s. 59.
[175] İslam'da Hazreti Peygamber'den sonra ortaya çıkan değişik yargılar ve içerikler, sonradan türemiş alışkanlıklar olarak kabul edilir. Rahmi Yaran, "Bid'at", **DİA**, Cilt 6, 1992, s. 129.131.
[176] Tekin, **a.g.m.**, s. 154.

edilmesini kabullenmiştir.[177] Bu noktada Mithat Paşa'nın hukuk tasavvurunun incelenmesi gerekir.

Mithat Paşa öncelikle Osmanlı'nın meşruti bir yönetime geçmesi gerektiğini savunmuştur. Bunun yanı sıra yukarıda ifade edildiği üzere kimi devlet adamlarının aksine meşruti yönetim kapsamında oluşturulacak meclisin herhangi bir din ve mezhep ayrımına yer vermeksizin Osmanlı halkının tüm unsurlarını temsil etmesi gerektiğini düşünmektedir. Öte yandan bakanlar kurulu için de modern demokrasilerdeki gibi "yetkili ve sorumlu" bir yapı öngörmüştür.[178] Burada doğrudan sadrazamlığa ilişkin bir düşüncesi bulunmasa da bakanlar kuruluna parlamenter sistemdeki gibi bir yapı öngördüğü için sadrazamlık kurumu bakımından parlamenter hükümet sistemlerindeki başbakanlığa benzer bir yapı oluşturmak istediği söylenebilir.

Türk anayasa kukuku tarihi bağlamında Mithat Paşa'dan bahsettikten sonra Ahmet Cevdet Paşa'dan da bahsedilmesi gerekir. Ahmet Cevdet Paşa'nın hukukçu kimliği dolayısıyla Osmanlı Devleti'ndeki anayasalaşma ve hukuk devleti olma sürecine ilişkin önemli düşünceleri bulunmaktadır. Her şeyden evvel Ahmet Cevdet Paşa, Tanzimat'ın ilan edilmesinde önemli rolü olan Mustafa Reşit Paşa'nın hayranıdır.[179]

Ahmet Cevdet Paşa'nın temelde anayasa fikrine karşı olduğu söylenebilir. Bu yönüyle Kanun-ı Esasi'nin ilan edilmesinde önemli rol oynamış olan Mithat Paşa'dan farklı düşünmektedir. Paşa'ya göre medeni hukuk bir milletin birliğini temsil eder. Dolayısıyla bir milletin temel kanunu anayasa değil medeni kanundur.

---

[177] Robert Devereux, **The First Ottoman Constitutional Period**, 2.bs., Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1964, s. 61.

[178] Bekir Sıtkı Baykal, "93 Meşrutiyeti", **Belleten**, Cilt: VI, Sayı: 21-22, Ankara, TTK, 1942, s. 49-50; Yılmaz, **a.g.e.**, s. 115; Ahmet N. Yücekök, **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, Ankara, AÜSBF Yay., 1983, s. 75.

[179] Yılmaz, **a.g.e.**, s. 111; Ahmet Cevdet Paşa, **Tezâkir 1-12**, Yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara, TTK, 1953, s. 6-7. "… İşte ol vakit Devlet-i aliyye'nin ufk-ı politikasında kevkeb-i Utarid gibi irmi küçük kadri büyük bir zat parlamakta idi ki Devlet-i aliyye'de diplomasi usulünü vaz' ve te'sis eden Reşid Paşa'dır." Ahmet Cevdet Paşa'nın Reşit Paşa'ya hayranlığını anlamak adına bu sözleri dikkat çekicidir.

Bu sonuca ise Osmanlı Devleti'nin bir İslam devleti olduğu fikrinden yola çıkarak ulaşır. Zira Ona göre İslam devletinin anayasası Kuran'dır.[180]

Mecelle komisyonu kurması gibi faaliyetlerinden dolayı hukuk devleti düşüncesine sahip olduğu bilinmekle birlikte Avrupai bir anayasacılık düşüncesine karşıdır. Bu kapsamda Tanzimat bürokrasisi içerisinde olduğunu da göz önünde bulundurulursa Ahmet Cevdet Paşa'nın sadrazamlık kurumuna bakışı noktasında meşruti idare cephesinde yer almayacağı sonucuna ulaşılabilir. Bir diğer deyişle Paşa, sadrazamlığın klasik dönemdeki şeklini koruması gerektiği düşüncesine karşı çıkmayacaktır.

Her ne kadar Meşrutiyet'e giden süreçteki Osmanlı devlet adamlarının görüşlerine yer vereceğimizi dile getirmiş olsak da Meşrutiyet'in yeniden ilanı sonrası dönemde görev yapmış, Osmanlı son dönem devlet adamlarından biri olan Said Halim Paşa'nın meşrutiyet ve anayasalaşmaya ilişkin görüşleri önem taşımaktadır. Zira I. Dünya Savaşı'na doğru giden süreçte Osmanlı ülkesinde sadrazamlık yapmış olan paşanın siyasi partiler, anayasa ve meşrutiyete ilişkin farklı görüşleri ve tespitleri mevcuttur.

Said Halim Paşa'ya göre parlamenter hükümet sistemi ancak ulusallığın sağlandığı ülkelerde uygulanabilir. Osmanlıda ise böylesi bir uluslaşmadan söz edilemez.[181] Paşa güçlü bir devlet başkanının varlığından söz etmektedir. Ona göre halk tarafından seçilen bu devlet başkanı hükümet etmenin bütün yetkilerine sahiptir. Aynı zamanda paşanın devlet teşkilatı önerisinde bakanlar kurulu da bulunmaktadır. Böyle olduğu, icra kuvveti ile mebuslar meclisi arasında uyuşmazlık çıkması halinde devlet başkanının çözümleyeceğini belirtmesinden anlaşılmaktadır.[182] Bu yönüyle esasen Said Halim Paşa'nın yarı-başkanlık benzeri bir hükümet sistemi öngördüğü söylenebilir. Dolayısıyla Said Halim Paşa'nın önerdiği sistemde başbakanın varlığı söz konusudur.[183]

---

[180] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 225.
[181] Said Halim Paşa, **Bütün Eserleri**, Hazırlayan: N. Ahmet Özalp, İstanbul, Büyüyenay, 2015, s. 22.
[182] İsmail Kara, **Türkiye'de İslamcılık Düşüncesi**, 3.bs., İstanbul, Dergah, 2017, s. 167-169.
[183] Nal'a göre Said Halim Paşa'nın öngördüğü sistemdeki bakanlar, başkanlık sistemindeki sekreterlere benzemektedir. Dolayısıyla ona göre Said Halim Paşa, tam anlamıyla olmasa da başkanlık

B. Osmanlı Aydınlarının Gelişmelere Bakışı

Osmanlıda mütefekkirlerin ve devlet ileri gelenlerinin, devletin gerilemesine engel olmak maksadıyla birtakım çözüm önerileri üretmeleri birçok kez gerçekleşmiş bir durumdur. Yukarıda da ifade edildiği üzere Koçi Bey gibi kimi devlet adamı ve dönemin aydınlarının devletin kurtuluşuna ilişkin çözüm önerileri ve raporlar hazırladığı bilinmektedir.[184] Bu başlıkta incelenecek olan, Tanzimat'la birlikte başlayan Osmanlı anayasallaşma sürecinde aydınların düşünceleridir.

Her ne kadar yukarıda belirtildiği gibi Osmanlı tarihi boyunca raporlar ve çözüm önerileri sunulmuşsa da bu döneme kadar sistemli ve bir topluluk halinde hareket eden aydınlar grubu oluşmamıştır. Tanzimat'la birlikte yukarıda da ifade edildiği üzere Âli Paşa ve Fuad Paşa gibi liberal ekonominin gelişmesi taraftarı devlet adamlarının da katkısıyla bu ekonomik serbestiye koşut olarak bir aydınlar sınıfının oluştuğu söylenebilir.[185] Yeni Osmanlılar hareketi işte bu dönemde ortaya çıkmış bir aydınlar grubudur.

Yeni Osmanlılar hareketinin o dönem için anayasal bir düzene geçilmesi taraftarı olduğu bilinmektedir.[186] Elbette bu düşüncenin salt ilerlemeci bakış açısıyla okunması mümkün değildir. Yeni Osmanlılarda bu düşüncenin ortaya çıkmasında Tanzimat bürokrasisi olarak nitelendirilen bürokratik kanadın gücünün sınırlandırılması istemiyle birlikte kendi güçlerinin de artırılması isteği etkilidir.[187] Dolayısıyla burada incelenmesi gereken Yeni Osmanlılar olarak nitelendirilen bir aydınlar grubunun anayasal gelişmelere bakışıdır.

Yeni Osmanlılar denince ilk olarak belirtilmesi gereken, kim tarafından desteklendiği ve kimlerden oluştuğudur. Şinasi'nin Paris'te iken tanıştığı Giampietri

---

sistemine yakın bir sistem öngörmüştür. Bkz. Sabahattin Nal, "Said Halim Paşa'nın Egemenlik Anlayışı ve Öngördüğü Hükümet Sistemi", **İÜHFD**, Cilt 10, Sayı 1, 2019, s. 156.

[184] Bkz. Göriceli Mustafa Koçi Bey, **Koçi Bey Risaleleri**, Hazırlayan: Seda Çakmakcıoğlu, İstanbul, Kabalcı, 2008.

[185] Yılmaz, **a.g.e.**, s. 118.

[186] Özbudun, **Siyasal Katılma**, s. 30; Gülden Çamurcuoğlu, **1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi**, Ankara, Astana Yay., 2016, s. 69.

[187] Yücekök, **a.g.e.**, s. 72. Zira Mustafa Fazıl Paşa'nın Yeni Osmanlılar hareketini maddi anlamda desteklemesinin arkasındaki sebep olarak da devlet kademesinde nüfuz elde etme çabası olduğundan söz edilmektedir. Bkz. Ülken, **a.g.e.**, s. 59.

ile birlikte Yeni Osmanlılar hareketindeki aydınları topladığı görülmektedir.[188] Yeni Osmanlıların Mustafa Fazıl Paşa tarafından da desteklendiği bilinmektedir.[189] Bu hareket, Avrupa'daki çağdaşları olan "jeune" hareketlerine benzetilmek istenmiştir. Avrupa'da 1840'larda ortaya çıkan "jeune" kavramı ile Yeni Osmanlılar hareketinin gerçek anlamda örtüşmediği ifade edilebilir. Çünkü Avrupa'daki bu "jeune" hareketlerinin devrimci bir yapıda olduğu söylenebilecekken Yeni Osmanlılar, kendilerini "jeune" olarak tanımlamaktan kaçınmışlardır.[190]

Berkes, Yeni Osmanlıların düşünce biçimi olarak iki başlıkta toplanabileceklerini ifade etmektedir. Bunlardan biri Osmanlı kurumlarının eski geleneksel yapısına döndürülmesini savunanlar, diğeri ise şeriata bağlı kalmaksızın devlet kurumlarının Avrupai biçimde yeniden yapılandırılmasını isteyenler.[191] Berkes'in belirttiği gibi şeriata bağlı kalmaksızın devlet kurumlarının yapılandırılmasını savunanların bulunduğuna katılmak kısmen mümkün gözükmemektedir. Çünkü savundukları tüm "ilerici" düşünceleri dini kavramlarla temellendirme çabası içerisinde oldukları görülür.[192]

Gerçekten de meclis yerine "usul-ü meşveret", seçim ve güvenoyu yerine "biat" gibi kavramların kullanılması bunun en basit göstergesidir. Buradan hareketle Yeni Osmanlılarda farklı düşüncelerde aydınların varlığıyla birlikte yenilik düşüncesini dini açıdan temellendirme çabasının hepsinde görüldüğü söylenebilir. Zira Yücekök, yenilik düşüncesinin devamlı surette İslami esaslara oturtulma çabasının, Osmanlının yönetimsel problemlerinin çözülememesi sonucunu doğurduğunu iddia etmiştir.[193]

---

[188] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 277.
[189] Abdurrahman Şeref, **Tarih Musahabeleri**, İstanbul, Kapı, 2012, s. 152; Yılmaz, **a.g.e.**, s. 120; Ülken, **a.g.e.**, s. 66.
[190] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 282. O dönemde "jeune" ifadesi, Avrupa'da milliyetçi ve meşrutiyetçi düşüncelerin karşılığı olarak görülmüştür. Yeni Osmanlılar'ın bu ifadeyi kullanmaktan kaçınmalarının temel sebebi milliyetçilik akımlarının tersine "Osmanlıcı" bir yaklaşımı desteklemeleridir denilebilir. Bkz. Ülken, **a.g.e.**, s. 69-70.
[191] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 282.
[192] Tekin, **a.g.m.**, s. 157.
[193] Yücekök, **a.g.e.**, s. 71-72.

Yeni Osmanlıların önderi kabul edilen Şinasi'nin daha çok laiklik taraftarı olduğu söylenebilir.[194] Şinasi'ye göre akıl ve kanun, Avrupa medeniyetinin temelidir. Osmanlının da bu unsurları devletin temeli haline getirmesi gerekir. Buradan anlaşılacağı üzere Şinasi pozitivist bir yaklaşım içerisindedir.[195]

Yeni Osmanlılar hareketini daha iyi anlamak için fikri olarak en iyi temsil ettiği kabul edilen Namık Kemal'in[196] görüşleri belirtilmelidir. Nitekim Namık Kemal'in fikirlerinin Osmanlıdaki anayasallaşma sürecinde önemli bir etkisi olduğu kabul edilmektedir.[197] Namık Kemal her şeyden evvel Osmanlı'nın ihtiyacının meşruti bir yönetim olduğunu savunmuştur.[198] Hatta halkın henüz meşruti bir yönetime hazır olmadığı eleştirisini getirenlere de itiraz etmiş, bunun hastaya *tıp ilmini öğren* demekle eş değer olduğunu dile getirmiştir.[199] Namık Kemal aynı zamanda İslami bakış açısından kopmamaya da gayret etmiştir. Anayasal rejim demek yerine usul-ü meşveret gibi kavramları ortaya çıkarması, "jeune" yerine "Yeni Osmanlılar" demesi de bu gayretin bir sonucudur. Bu durum aynı zamanda eski Osmanlı sistemiyle de bağların koparılmak istenmediği anlamına gelebilir.[200]

Namık Kemal'in görüşleri genel itibariyle "meşveret" üzerine olmakla birlikte sadrazamlığın mevcut haliyle kaldırılması gereken bir kurum olduğunu belirtmiştir. Ona göre sadrazamlık kurumu Montesquieu'nun tanımladığı kuvvetler ayrılığı ilkesindeki anlamı karşılamamaktadır.[201] Tanzimat döneminin "ilericilik" bağlamında düşünüldüğünde yeterli ve kapsamlı bir süreç ihtiva etmediğini dile getirmiş, dolayısıyla Tanzimat döneminin yöneticileri Sadrazam Mustafa Reşit Paşa ve sonrasında Âli ve Fuad Paşaları eleştirmiştir. Bununla birlikte anayasallaşma sürecini savunmasından kaynaklı olarak meşruti bir yönetimdeki başbakanlık

[194] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 282.
[195] Gülnihal Bozkurt, **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, 2.bs., Ankara, TTK, 2010, s. 52-53.
[196] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 283.
[197] Yılmaz, **a.g.e.**, s. 121.
[198] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 288.
[199] Tekin, **a.g.m.**, s. 149.
[200] Niyazi Berkes, **Türkiye İktisat Tarihi**, 3.bs., İstanbul, YKY, 2018, s. 47.
[201] Namık Kemal'e göre sadaret makamı bu dönemde çok güçlüdür. Dolayısıyla ona göre Osmanlıda Tanzimat döneminde kuvvetler ayrılığından söz etmek mümkün değildir. Bu sebeple de sadrazamlık kurumunun kaldırılması gerektiğini dile getirmiştir. Bkz. Namık Kemal, "Sadaret", **Sürgünde Muhalefet: Namık Kemal'in Hürriyet Gazetesi**, Hazırlayan Alp Eren Topal, Cilt 1, İstanbul, Vakıfbank Kültür, 2018, s. 266-267.

kurumuna evirilmeyi savunması beklenebilir. Zira Berkes, Mithat Paşa'nın padişah tarafından değiştirilmeden önce hazırladığı Kanun-ı Esasi'nin ideolojik temelini, Namık Kemal'in görüşlerinin oluşturduğunu dile getirmektedir.[202]

Bu dönemin önemli temsilcilerinden Ali Suavi'nin görüşlerinin de incelenmesi gerekmektedir. Ali Suavi dönemin aydınlarından farklı şekilde doğrudan cumhuriyeti savunmaktadır. Ona göre meşrutiyet, cumhuriyete giden süreçteki bir aşamadır. Nihai hedef cumhuriyet olmalıdır. Zira devlet başkanının devlet ileri gelenleri tarafından seçilmesi sebebiyle Osmanlı Devleti'nin de başlangıç aşamasında cumhuriyet benzeri bir idaresi olduğunu savunmuştur.[203]

Ali Suavi siyasi partilere ilişkin de büyük anlamda bölünmüşlük ve kavganın ülke istikbaline zarar vereceği ifadelerini kullanmıştır.[204] Bu yönüyle Said Halim Paşa'nın kendisinden etkilenmiş olma ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır. Zira Said Halim Paşa da benzer görüşlere sahiptir.

[202] Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, s. 294.
[203] Ülken, **a.g.e.**, s. 95.
[204] **A.e.**, s. 115.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET SONRASI SADRAZAMLIĞIN BAŞBAKANLIĞA EVRİLMESİ VE DEĞİŞİM SÜRECİ

Osmanlı Devleti'nin yıkılışı ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşu ile birlikte cumhuriyetin ilanı gerçekleşmiş, Türk milleti farklı bir yönetim şeklini benimsemiştir. Cumhuriyet ilan edilmeden önce Milli Mücadele Dönemi olarak adlandırılan süreçte Kanun-ı Esasi'nin halen yürürlükte olduğu, bununla birlikte 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilan edildiği bilinmektedir. Anayurt, bu dönemi "tek devlet iki anayasa dönemi" olarak nitelendirmiştir.[205]

Mustafa Kemal, İstanbul hükümetine çektiği telgrafta 1876 Anayasası'nın (1909 değişiklikleri gerçekleştirilmiş hali) 1921 Anayasası'yla çelişmeyen hükümlerinin halen yürürlükte olduğunu ifade etmiştir.[206] Gerçekten de bu dönemin milli kurtuluş mücadelesi verilen bir dönem olması sebebiyle birtakım hususiyetleri bulunmaktadır. Dolayısıyla Türk anayasa hukuku tarihi bakımından, aynı dönemde iki anayasanın da yürürlükte olduğu bu sürecin çalışmanın konusu itibariyle de incelenmesi gerekli ve önemlidir.

Anayurt'un nitelendirmesinin aksine Türkiye Devleti ile Osmanlı Devleti'nin o döneme mahsus ayrı iki devlet olmadığı, Osmanlı Mebusan Meclisi'nden Ankara'da kurulacak olan Büyük Millet Meclisi'ne katılmak isteyenlerin Mustafa Kemal tarafından davet edilmesinden[207] anlaşılmaktadır. Ankara'da kurulacak olan bu meclise Mebusan Meclisi'nin devamı niteliği kazandırılmak istendiği görülmektedir. Zira meclis kurulurken Mustafa Kemal tarafından yayımlanan tebliğde meclisin olağanüstü hal meclisi olduğu ifadesine yer verilmiştir. Bir diğer deyişle Ankara'da toplanan meclisin bir kurucu meclis vasfına sahip olmadığı özellikle belirtilmiştir.[208] Yine birçok yazar tarafından Ankara'da yeni bir meclisin

---

[205] Anayurt, **a.g.e.**, s. 109.

[206] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 77. Buradan hareketle her ne kadar bir dönemde iki anayasanın da yürürlükte olduğu ifade edilse de normatif anlamda hiyerarşik bir sıralama yapıldığı takdirde 1921 Anayasası'nın 1876 Anayasası'ndan üst bir norm olduğu söylenebilir.

[207] Rıdvan Akın, **Türk Siyasal Tarihi**, 3.bs., İstanbul, On İki Levha, 2015, s. 103-104.

[208] Tevfik Bıyıklıoğlu, " "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi"nin Hukukî Statüsü ve İhtilâlci Karakteri", **Belleten**, Cilt 24, Sayı 96, s. 644; Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 230.

toplanması, III. Meşrutiyet olarak nitelendirilmektedir. Ancak Akşin, BMM'nin vasıfları ve Mustafa Kemal'in devrimci özellikleri göz önünde bulundurulduğu takdirde bu nitelendirmenin yerinde olmayacağını ifade etmektedir. Akşin'e göre İstanbul'da toplanan son Osmanlı Mebusan Meclisi için III. Meşrutiyet nitelendirmesi daha yerinde bir ifadedir.[209]

Meclis-i Mebusan Reisi Celalettin Arif Bey, Mustafa Kemal'e çektiği telgrafta bizim Kanun-ı Esasi'mizde olağanüstü hal meclisinin bulunmadığını ancak Fransız anayasasında meclisin dağıtılması, hukuk-dışı feshi gibi durumlarda milletvekillerinden kurtulabilenlerin belirlenen bir yerde yeniden toplanabileceğinin öngörüldüğünü ifade etmiştir.[210]

Bu telgrafta, başta dile getirilen Mustafa Kemal'in yeni bir meclis kurma amacının uygun bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan BMM kurulmadan önce Padişah Vahdettin'in 5 Nisan 1920'de yayınlattığı hatt-ı hümayununda, Ankara'da oluşturulmak istenen meclisin, İtilaf devletleriyle barış anlaşması imzalamaya engel oluşturduğu ve Ankara'daki bu hareketin bir isyan vasfını taşıdığı ifade edilmiştir.[211] Bu yönüyle de Osmanlı hükümetinin Ankara'daki meclisle bir olmadığını gösterme çabasında olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Ankara hareketinin İstanbul'la birlikte görünme çabasının İstanbul tarafından benimsenmediği gözlenmektedir.

Büyük Millet Meclisi açıldıktan dört gün sonra 27 Nisan tarihinde padişaha bir telgraf çekilmiştir. Bu telgrafta BMM'nin padişaha bağlılığı yinelenmiş, BMM'nin tek amacının Anadolu topraklarını yeniden padişah otoritesine bağlamak olduğu ifade edilmiştir.[212] Öte yandan Mustafa Kemal'in 22 Nisan tarihli tebliğinde tüm devlet kurumlarına muhataplarının Büyük Millet Meclisi olduğu ifade edilmiştir.[213] Buradan hareketle BMM'nin İstanbul hükümetine üstünlük kurma çabası içerisinde olduğu ifade edilebilir.

---

[209] Sina Akşin, **Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi**, 8.bs., Ankara, İmaj, 2012, s. 128.
[210] Sacit Karaibrahimoğlu, **Türkiye Büyük Millet Meclisi**, Ankara, Ege Matbaası, 1968, s. 35.
[211] Bıyıklıoğlu, **a.g.m.**, s. 649.
[212] **A.e.**, s. 655-656.
[213] Atatürk, **Nutuk**, Cilt 1, İstanbul, MEB, 1970, s. 432.

I. MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ

Meclisin vasfı belirlendikten sonra çalışmanın konusu itibariyle hükümet tartışması gündeme gelecektir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ilan edilmezden evvel mecliste bazı milletvekilleri meclisin geçici yapısını göz önünde bulundurarak bir hükümet oluşturulmasının doğru olmadığını düşünmüşlerdir. Zira onlara göre Tanör'ün ifadesiyle "Saltanat ve hilafet asıldı, şimdiki durum geçiciydi.".[214]

Mecliste, yürütmeye dair üç ana görüşün olduğu söylenebilir. Bu görüşlerden birisi hükümet işlerinin meclis encümeni tarafından yürütülmesidir. Nitekim içinde bulunulan geçici durumun ortadan kaldırılması halinde hilafet ve saltanata bağlılık esastır. İkinci görüş, bir hükümet kurulacaksa da bu hükümetin geçici olması gerektiği yönündedir. Bu görüşü ise Celalettin Arif Bey'in savunduğu söylenebilir. Diğer görüş, Mustafa Kemal'in savunduğu, daimi bir icra heyeti oluşturulmasıdır.[215] Mustafa Kemal dışındaki diğer iki görüşün temel noktası saltanat ve hilafete bağlılığın vurgulanmasıdır. Bu yönüyle bu iki görüş, Mustafa Kemal'in önerisinden ayrılmaktadır.

A. Genel Olarak Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis, kurulduğunun ertesi günü hükümet şeklini belirleyen bir karar almıştır.[216] İlk olarak Muvakkat İcra Encümeni ismiyle kurulan bu hükümet, sonradan İcra Vekilleri Heyeti ismini almıştır.[217] Bu bakımdan meclis hükümeti sisteminin uygulamaya konduğu görülmektedir.[218] Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme organının meclis bünyesinde toplanmasıdır.[219] Bir diğer deyişle yürütme işleminin yasama organınca görevlendirilen üyeler tarafından yerine getirilmesidir.[220]

---

[214] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 236.
[215] Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923)**, 3.bs., İstanbul, İletişim, 2014, s. 101.
[216] Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 9.bs., Ankara, Hukuk Yay., 2016, s. 75.
[217] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 236-237.
[218] Mustafa Erdoğan, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Hukuk Yay., 2018, s. 21.
[219] Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960, s. 180.
[220] Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Ankara, Detay, 2010, s. 104.

Büyük Millet Meclisi'nde İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun uyarınca İcra Vekilleri Heyeti'nin nasıl belirleneceği tespit edilmiştir.[221] Sisteme göre, muhtelif bakanlıklar için uygun görülen adayların meclis tarafından oylanması ve basit çoğunlukla seçimi gerçekleşecektir.[222] Hükümetin meclis içerisinden teşekkül etmesi, kuvvetler birliği ilkesinin benimsendiğini göstermektedir.[223] Burada meclis tarafından oylanacak adayların nasıl belirleneceğine ilişkin herhangi bir usul ortaya konmamıştır. Haliyle bu durum, birbirinden bağımsız şekilde seçilen bakanlıklar oluşturacağından İcra Vekilleri Heyeti üyeleri arasındaki uyumun zayıf olacağı gerekçesiyle kimi milletvekilleri tarafından eleştirilmiştir.[224]

Kanunda, bakanlıklar arasında bir ihtilaf çıkması halinde bunun mecliste görüşülmek ve oylanmak suretiyle çözüleceğine yer verilmiştir. Bu yönüyle de bakanlıklar arasındaki uyumsuzluğun derinleşmesi muhtemel hale gelmiş, İcra Vekilleri Heyeti'nin birbiriyle uyum içerisinde çalışan bakanlar kurulu görüntüsü oluşturması güçleşmiştir. Zira mecliste kanunun bu haline yönelik bazı eleştiriler getirilmiş, İcra Vekilleri Heyeti'nin bir başkanı olması gerektiği ve bakanlar arasındaki ihtilafın bu başkan tarafından çözümlenmesi gerektiği belirtilmiştir.[225]

Eren, dönemin şartları içerisinde parlamenter hükümet sisteminin başbakan ve devlet başkanı belirlenmesi tartışmalarını ortaya çıkaracağı gerekçesiyle uygun olmadığı görüşünü savunmuştur.[226] Zira Mustafa Kemal de meclisin açılışının ertesi günü yaptığı konuşmada bu duruma yer vermiş, padişah kaymakamı yahut hükümet reisi belirlemenin mevcut şartlar altında hiçbir şekilde mümkün olmayacağını dile getirmiştir:[227]

"Bizim bu zemindeki tetkikat neticesinde hasıl ettiğimiz kanaate göre idarenin bu şeklini mahzurdan salim görmemekteyiz. Çünkü Devleti Osmaniye diğer her hangi bir Devlet gibi hükümdarının nüfuzu cismanisi etrafında müteşekkil değildir. Makamı Saltanat aynı zamanda Makamı Hilâfet olmak itibariyle padişahımız Cumhuru İslâmın da Reisidir. Mücahedatımızın birinci

[221] **RG**, 07.02.1337-1.
[222] Eren, **a.g.e.**, s. 104.
[223] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 239; Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı**, s. 181.
[224] Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 10-11.
[225] **A.e.**, s. 12.
[226] Eren, **a.g.e.**, s. 107.
[227] Özbudun, **1921 Anayasası**, s. 7; **ZC**, Cilt 3, İçtima 2, 24.4.1336, s. 31.

gayesi ise Saltanat ve Hilâfet makamlarının tefrikini istihdaf eden düşmanlarımıza iradei milliyenin buna müsaidölmadığını göstermek ve bu makamatı mukaddeseyi esareti ecnebiyeden tahlis ederek ulülemrin salâhiyetini düşmanın tehdit ve ikrahından azade kılmaktır. Bu esasa göre Anadolu'da muvakkat kaydiyle dahi olsa bir Hükümet Reisi tanımak veya bir padişah kaymakamı ihdas etmek hiçbir suretle kabili cevaz değildir."

Öte yandan meclis hükümeti sisteminin benimsenmesi de bu olağanüstü sürecin bir sonucu kabul edilmektedir. Nitekim bu hükümet sistemi ancak milli mücadele dönemi gibi olağanüstü dönemlerde uygulanabilecek bir sistemdir.[228]

Meclis başkanı, hem meclisin başkanı hem de İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanı olarak öngörülmüştür.[229] Nitekim önceleri meclis tarafından vekillerin belirlenmesi usulü uygulanırken bunda bazı değişikliklere gidilmiş, meclis başkanının gösterdiği adaylar arasından birinin meclis tarafından seçilmesi usulü kabul edilmiştir.[230] Bu yönüyle de meclis başkanının İcra Vekilleri Heyeti'ne de başkanlık ettiği hususu netlik kazanmıştır.

Bu esnada Osmanlı hükümeti de İstanbul'da varlığını sürdürmüştür. Bu hükümete genel olarak "saray hükümeti" yahut "İstanbul hükümeti" nitelendirmesi yapılmaktadır. Bu hükümetlerin Vahdettin'in iktidarını kabullenmiş olduğu bilinmektedir. Tanör, bu dönemin önemli özelliğinin kararnamelerle yönetilmesi olduğunu belirtmiştir.[231]

Büyük Millet Meclisi, önceleri Kanun-ı Esasi'nin yürürlükte olduğunu ifade etmiş fakat sonradan bir anayasa yapılması gerekliliğini kabul etmiştir. Sevr Antlaşması'nın İstanbul hükümeti tarafından kabul edilmesi de bu süreci hızlandırmıştır. Sonuç itibariyle 1921 Anayasası Mustafa Kemal'in yönlendirmeleri ile İcra Vekilleri Heyeti tarafından şekillendirilmiş, 21 Ocak 1921'de meclis tarafından kabul edilmiştir.[232]

---

[228] Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı**, s. 183. Ayrıca Kubalı, bu hükümet sisteminin demokratik devrim süreçlerinde kullanıldığını ifade etmiştir. Bkz. Kubalı, **a.g.e.**, s. 292.
[229] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 75; Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 243.
[230] Akın, **TBMM Devleti**, s. 106.
[231] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 229.
[232] Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 38.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda İcra Vekilleri Heyeti'nin üyelerinden birisini başkan olarak seçmeleri usulü getirilmiştir.[233] Bununla birlikte meclis başkanının İcra Vekilleri Heyeti doğal başkanlığı korunmuştur (9. madde).[234]

Bu dönemdeki İcra Vekilleri Heyeti Başkanı, II. Mahmut dönemindeki sadrazamlığa benzer bir yapıda görülebilir.[235] Bir başka deyişle yalnızca diğer bakanlar arasındaki koordinasyonu ve uyumu sağlamak vazifesini haizdir. Zira meclis başkanı, bakanlar kurulunun yani İcra Vekilleri Heyeti'nin icrai faaliyetlerinin onay makamı olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla fiiliyatta meclis başkanı, aynı zamanda yürütmenin de başı konumundadır. Hatta bu yapı, kimi yazarlar tarafından yürütmenin üstünlüğü olarak nitelendirilmiştir.[236]

Meclis başkanının İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı olması, meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesinin korunduğunu göstermektedir. Diğer yandan devlet, meclis tarafından idare olunduğu için Erdoğan, bağımsız ve anayasal yetkiyi haiz bir yürütme organının bulunmadığını dolayısıyla bakanların da meclis tarafından görevlendirilen birer memur olduğunu savunmaktadır.[237] Bu kapsamda İcra Vekilleri Heyeti Başkanı'nın da parlamenter hükümetlerdeki başbakana tam anlamıyla denk düşmediği söylenebilir.

B. Parlamenter Sisteme Yaklaşma Eğilimi: Heyeti Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair Kanun

Meclis içerisinde gruplaşmaların güçlenmesiyle birlikte meclis hükümeti sistemine dair eleştiriler ve değiştirilmesine yönelik teklifler öne sürülmeye başlanmıştır. Heyeti Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair Kanun'u düzenlemek

[233] Ahmet Demiral, **Birinci Meclis'te Muhalefet**, İstanbul, İletişim, 1994, s. 307.
[234] Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 42.
[235] Bilindiği üzere II. Mahmut döneminde Padişahın mutlak vekili, görevli ve yetkili sadrazamlık terk edilmiştir. Bunun yerine bir "şeref makamı" sıfatını kazanmış, Divan-ı Hümayun ve Bab-ı Ali toplantılarına başkanlık eden bir yapıya bürünmüştür. Bu yönüyle İcra Vekilleri Heyeti Başkanlığının II. Mahmut dönemi sadrazamlığına benzediği söylenebilir. Yukarıda Bkz. s. 17 vd.
[236] Taha Parla, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi**, İstanbul, Onur, 1986, s. 71-72.
[237] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 80.

maksadıyla kurulan komisyonun hazırladığı kanun teklifi, parlamenter hükümet sistemine benzer özellikler taşımaktadır.[238]

Teklifte ilk olarak Heyeti Vekile'nin teşkili, af ilanının onaylanması, antlaşmaların onaylanması vb. hususlarda meclisin onaylaması gerektiği belirtilerek yasamanın üstünlüğü açıklığa kavuşturulmuştur.[239] Yine bu teklifte sıkıyönetim ilanı yetkisi, hükümete de tanınmıştır. Ancak hükümet sıkıyönetim ilan ettikten kırk sekiz saat içerisinde meclis tarafından onay alması gerekmektedir.

Teklifte çalışmanın konusu bakımından esas dikkat çeken madde Umuru Şeriye Vekili ile Heyeti Vekile Reisinin meclis tarafından seçileceğidir. Maddenin devamında, Heyeti Vekile Reisinin diğer vekilleri seçeceği belirtilmiştir. Buradan hareketle parlamenter hükümet sistemindeki başbakana benzer bir yapı öngörüldüğü söylenebilir. Zira teklifte Heyeti Vekile Reisi başkanlığında toplanan Heyeti Vekile'nin meclisten güvenoyu alması gerekliliği de öngörülmüştür.[240]

Öte yandan yalnızca Heyeti Vekile Reisinin bir diğer deyişle başbakanın meclis tarafından belirleneceği ve onun diğer bakanları belirleyeceğinin öngörülmesi, Heyeti Vekile'nin uyum içerisinde çalışmasının amaçlandığını göstermektedir. Zira hükümet başkanının istişari bir makam olarak kalmasının devletin ahengine zarar verdiği düşünülmekte, siyaseten sorumlu bir hükümet başkanı ya da bir diğer deyişle başbakanın gerekli olduğu düşünülmektedir.[241] Bu yönüyle de modern parlamenter hükümet sistemlerindeki gibi bir bakanlar kurulu yapısı oluşturulmak istendiği söylenebilir.

Tüm bu özellikler bir arada düşünüldüğü takdirde kanun teklifinin öne sürdüğü sistemin parlamenter hükümet sistemi olduğu görülmektedir. Zira güvenoyu alma zorunluluğu, başbakanın kabineyi tayini, yasamanın üstünlüğü ve buna benzer hususlar, önerinin parlamenter hükümet sistemi özelliği kazanmasında önemli bir etkiye sahiptir. Aynı zamanda bu kanun teklifiyle yürütme organının yasamadan bağımsız bir kuvvet olarak ortaya çıkması amaçlanmıştır. Zira bu dönemde meclis

[238] Akın, **Siyasal Tarih**, s. 124.
[239] **ZC**, Cilt 2, İçtima 116, 24.11.1337, s. 323.
[240] **ZC**, Cilt 2, İçtima 116, 24.11.1337, s. 323-324.
[241] Akın, **TBMM Devleti**, s. 108.

hükümeti sistemi uygulandığından yürütme organının bağımsız bir kuvvet olduğu söylenemez. Buna bağlı olarak yürütme organının başı da meclis başkanıdır. Nitekim kanun teklifini meclisteki II. Grup olarak adlandırılan muhalefet grubu üyelerinin ağırlıkta olduğu bir komisyonun hazırladığı bilinmektedir.[242] Buradan hareketle II. Grup'un meclis başkanının gücünü azaltmak maksadıyla böyle bir kanun teklifi yapmış olması da ihtimal dahilindedir.[243]

Esasen meclis hükümetinden sapmalar yalnızca bu teklif kapsamında düşünülemez. Zira Tanör'e göre İcra Vekilleri Heyeti'nin görev ve yetkileri her ne kadar meclise bağlı olarak düzenlenmişse de fiiliyatta meclis bazı hususlarda yetkisini kullanmamış, İcra Vekilleri Heyeti'ne hareket alanı bırakmıştır.[244] Dolayısıyla fiiliyatta tam anlamıyla meclis hükümeti sisteminin uygulandığı söylenemez.

Netice itibariyle bu kanun teklifi reddolunmuştur. Ancak 1923'te Cumhuriyetin ilanına kadar iki kez İcra Vekilleri Heyeti'nin belirlenmesine ilişkin değişiklikler yapılmıştır.[245] Bu değişikliklerden ilki 8 Temmuz 1922'de 244 sayılı Kanun'un mecliste kabulü ile gerçekleştirilmiştir.[246] Bu değişikliğin birinci maddesi şu şekildedir:

"İcra vekilleri reisi ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından reyi hafi ve ekseriyeti mutlaka ile âzayi meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar."

Buradan anlaşılacağı üzere 1921 Anayasası'nın öngördüğü meclis hükümeti sisteminden birtakım farklılaşmalar meydana gelmektedir. Zira kanun değişikliğinde İcra vekilleri reisinin ayrıca seçileceği ifadesi yer almıştır. Buradan hareketle "Başvekil" müessesesinin temelleri atılmak istenmektedir, denilebilir. Nitekim 3 sayılı İcra Vekilleri Heyetinin Sureti İntihabına Dair kanunun bu değişikliğe uğramadan önceki halinde ayrıca bir İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin seçileceği hususuna yer verilmemiştir. 1921 Anayasası'nda ise bu husus İcra Vekillerinden

[242] Demirel, **a.g.e.**, s. 236.
[243] Demirel, **a.g.e.**, s. 240; Akın, **TBMM Devleti**, s. 107.
[244] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 270.
[245] Erdoğan, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 22.
[246] **ZC**, Cilt 2, İçtima 70, 08.07.1338, s. 341-342.

birinin reis seçileceği şeklinde belirlenmiş, yine buradaki gibi münferit bir İcra Vekilleri Heyeti Reisi ihdas edilmemiştir.

Cumhuriyetin ilanından evvel 14 Nisan 1923'te alınan bir meclis kararında ise İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin İcra Vekilleri ile meclis arasındaki ilişkiyi kurmakla görevli olduğu belirtilmiş, aynı zamanda İcra Vekilleri ile müştereken sorumlu olduğu hususuna yer verilmiştir.[247] Dolayısıyla İcra Vekilleri Heyeti Reisi'ne tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi bir görev ve yetki alanı belirlendiği görülmektedir.

29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye, 1946 genel seçimlerine kadar sürecek olan tek partili döneme adım atmış, aynı zamanda parlamenter sisteme yönelik değişiklikleri gerçekleştirmiştir.[248] Zira 1923'te gerçekleştirilen genel seçimlerle II. Grup olarak adlandırılan muhalefet grubu meclise girememiştir. Dolayısıyla I. Grup ya da bir diğer deyişle Müdafaa-i Hukuk Grubu mecliste yer alarak daha sonraları Cumhuriyet Halk Fırkası ismini almış, tek partili dönemin temelleri bu seçimle atılmıştır.

Cumhuriyetin ilanına ilişkin kanun değişikliğinin 12. maddesinde şu ifadeler yer almaktadır:[249]

"Başvekil Reisicumhur tarafından ve Meclis âzası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller Başvekil tarafından gene Meclis âzası arasından intihap olunduktan sonra heyeti umumiyesi Reisicumhur tarafından Meclisin tasvibine arzolunur. Meclis hali içtimada değil ise keyfiyeti tasvip Meclisin içtimaına talik olunur."

Cumhuriyetin ilanını da kapsayan 1921 Anayasası'nda değişikliğe ilişkin kanunda yer alan bu maddeyle birlikte meclis hükümeti sistemi kısmen terk edilmiş, parlamenter hükümet sistemine doğru bir değişim yaşanmıştır. Nitekim yukarıda yer verilen değişikliğin 12. maddesinde, ilk kez bir başvekilin varlığından söz edilmiş,

[247] **ZC**, Cilt 2, İçtima 24, 14.04.1339, s. 129; Akın, **Türk Siyasal Tarihi**, s. 132.
[248] Hekimoğlu, **a.g.e.**, s. 117.
[249] Kemal Arıburnu, **Millî Mücadele ve İnkılâplarla İlgili Kanunlar**, Cilt 1, Ankara, y.y., 1957, s. 33.

tıpkı parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi başvekile siyasi ve hukuki birtakım sorumluluklar verilmiştir.[250]

II. 1924 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAŞVEKİLLİĞİN KONUMU

Saltanatın kaldırılması (1 Kasım 1922) ve sonrasında cumhuriyetin ilanı (29 Ekim 1923) ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde yeni bir anayasa ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Zira milli mücadele dönemine mahsus 1876 Kanun-ı Esasi ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun birlikte uygulandığı durum ortadan kalkmıştır. Bu ihtiyaç nedeniyle anayasa hazırlamak üzere meclis bünyesinde Kanun-ı Esasi encümeni oluşturulmuştur.[251] Bu esnada encümen tarafından hazırlanacak anayasanın hangi usulle kabul edileceğine ilişkin bir de parlamento kararı alınmıştır. Bu karara göre anayasa değişikliklerinde üçte iki çoğunluğun aranacağı karara bağlanmıştır.[252] Netice itibariyle 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20 Nisan 1924'te kabul edilmiştir.

Çalışmada 1924 Anayasası dönemi, tek parti dönemi ve çok partili dönem olarak iki kısımda incelenmiştir. Bu şekildeki bir ayrım, aynı anayasanın farklı siyasal parti sistemlerinde nasıl uygulandığını görmek ve başvekillik makamının süreç içerisindeki değişimini anlamak adına önem arz etmektedir.[253] Dolayısıyla önce tek parti döneminde 1924 Anayasası bağlamında başvekilin görev ve yetkileri incelenmiş, sonrasında çok partili hayata geçişle birlikte başvekilin görev ve yetkilerinde meydana gelen değişiklik incelenmiştir. Ayrıca 1924 Anayasası'nda başvekilliğin görev ve yetkileri belirlendikten sonra uygulamada ne gibi farklılıklar oluşmuş, bunun incelenmesi gerçekleştirilmiştir.

A. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Başvekillik Kurumunun Oluşturulması, Görev ve Yetkileri

Türk anayasa tarihi bakımından Kanun-ı Esasi'nin ilan edilişinden itibaren hükümet sistemi ve çalışmanın konusu itibariyle önem arz eden sadrazam yahut

[250] Taha Parla, **Türkiye'de Anayasalar**, 6.bs., İstanbul, Metis, 2016, s. 24.
[251] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 78.
[252] **A.e.**, s. 78.
[253] Tanör de benzer şekilde bir ayrıma gitmiştir. Bkz. Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 333-334.

değişen haliyle başbakanın görev ve yetkilerinin ne şekilde olacağı tartışmaları süregelmiştir. 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılması ve 29 Ekim 1923'te cumhuriyetin ilanıyla birlikte bu tartışmalar ivme kazanmıştır. Neticede 20 Nisan 1924'te Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte bu tartışmalar en azından o dönem için nihayete ermiştir.

Çalışmanın bu bölümünde 1924 Teşkilat-ı Esasisi'nde öngörülen sistem açıklanmış, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ise bu anayasada öngörülenin uygulamada nasıl şekillendiği tespit edilmek istenmiştir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere uygulamanın şekillenmesinde parti sisteminin etkili olduğu görülmüştür. Dolayısıyla aynı anayasanın farklı siyasal parti sistemlerinde farklı uygulamalara yol açtığı bilinmektedir.

Farklı siyasal parti sistemlerinde bu anayasanın nasıl bir uygulama ortaya çıkardığının tespiti, çalışmanın konusu olan başbakanlık kurumu açısından da önem arz etmektedir. Zira bakanlar kurulunun başı sıfatını haiz başbakan için aynı anayasanın uygulandığı farklı dönemlerde, konumu yönünden birtakım değişiklikler ortaya çıkacağı muhakkaktır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda belirlenen hükümet sistemini tespit edebilmek için öncelikle yasama-yürütme-yargı arasındaki ilişkiyi belirlemek gerekmektedir. Zira bu dönemde kuvvetler arasındaki ilişkinin tespiti hükümet sisteminin belirlenebilmesi açısından önemlidir. Gerçekten de bu anayasa, kuvvetler arasındaki ilişki itibariyle hem meclis hükümeti sisteminin hem de parlamenter hükümet sisteminin özelliklerini[254] bünyesinde barındırmaktadır.[255]

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda uygulanan sistemin kuvvetler birliğine dayandığı ifade edilmektedir. Öğretide birçok yazar, kuvvetler birliği olmakla birlikte görevler ayrımının uygulandığını kabul etmektedir.[256] Dolayısıyla bu yapısı itibariyle karma bir hükümet sistemi oluşturduğu söylenebilir. Parla, "İkinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği 1924 Anayasası, parlamenter meşruiyet

[254] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 442.
[255] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 90.
[256] Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2012, s. 16.

(yasamanın üstünlüğü) ilkesinin katı biçimi olan güçler birliği sistemi ile, bu ilkenin yumuşak biçimi olan güçler ayrılığı sistemi arasında bir sistem kurmuştur."[257] sözleriyle bu karma yapıya dikkat çekmiştir.

Kuvvetler birliği görevler ayrılığından anlaşılması gereken, bir tek kuvvetin olduğu ve görevlerin bu kuvvet tarafından dağıtıldığıdır. Bunun anlamı yasama-yürütme-yargı içerisinden birinin sahip olduğu kuvvetin diğerleri eliyle kullanılmasıdır. Zira yasamanın üstünlüğüne dayanan bu anayasada[258] yürütme gücünün kullanılabilmesi, yasamanın bu görevi yürütmeye tevdi etmesine bağlıdır.[259]

Her meclis kendi dönemi için yürütmenin başı olan cumhurbaşkanını seçer ve dolayısıyla cumhurbaşkanı seçilen kişinin görev süresi dört yıldır.[260] Bu özelliği itibariyledir ki 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görevler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. Aynı zamanda yürütmenin görevini yerine getirebilmesi de yasamanın ona görev vermesine bağlı olduğundan kuvvetler birliği ilkesi sağlanmış olur.

Görevler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak bu anayasanın 7. maddesinin 1. fıkrası şu şekildedir:[261]

"Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntehap Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder."

Bu maddeden anlaşıldığı üzere meclis, cumhurbaşkanını seçmekte cumhurbaşkanı ise bakanlar kurulunu belirlemektedir. Anayasanın 44. maddesinde ise bu İcra Vekilleri Heyeti'nin ne şekilde belirleneceği düzenlenmiştir:[262]

"Başvekil, Reisicumhur canibinden ve Meclis âzası meyanından tayin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından, Meclis âzası arasından intihab olunarak heyeti

[257] Parla, **Anayasalar**, s. 26.
[258] 1924 Anayasası 4. madde: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin yegane ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hakimiyeti istihsal eder.". Bkz. Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 52.
[259] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 88.
[260] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 301.
[261] Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 53.
[262] **A.e.**, s. 61-62.

umumiyesi Reisicumhurun tasdiki ile Meclise arzolunur. Meclis müçtemi değilse arz keyfiyeti Meclisin içtimaına talik olunur."

Maddenin bu ilk haline 29.11.1937'de hükümet programının bir hafta içerisinde meclise sunulacağı ve güvenoyu isteneceği hususu eklenmiştir. Buradan anlaşılan, bakanlar kurulunun hem cumhurbaşkanı tarafından onaylanması hem de meclis kararı ile kabul edilmesi gerektiğidir. Hükümet programının ayrıca güven oylamasına tâbi tutulması ise 1937'de yapılan değişiklikle getirilmiştir.[263]

Bu maddeyle birlikte başvekil kavramı anayasal bağlamda hukukumuza dahil olmuştur. Burada dikkat edilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki başvekilin meclis içerisinden belirlenmesidir. Zira böylece yasama ve yürütmenin birlikteliği sağlanmış olmakta, meclisin ya da bir diğer deyişle yasamanın tek kuvvet olma özelliği pekiştirilmektedir.[264] Bir diğer nokta, güvenoyu meselesidir. Bakanlar kurulunun güvenoyu alması zorunluluğu, cumhurbaşkanı (CB) tarafından seçilecek başbakanın, tıpkı II. Meşrutiyet'te olduğu gibi meclisten güvenoyu alabilecek kişilerden tercih edilmesi sonucunu doğurması muhtemeldir.[265]

1921 Anayasası'ndan farklı olarak 1924 Anayasası'nda başbakan öncülüğündeki bakanlar kurulu, hükümetin politikaların müteselsilen ve müştereken sorumludur.[266] Böylece parlamenter hükümet sistemlerindeki bakanlar kurulu yapısı oluşturulmak istenmiştir.

Bu anayasada cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesi kabul edilmiştir. Buna bağlı olarak parlamenter sisteme özgü karşı-imza kuralı bu anayasada yer almaktadır.[267] Bir başka deyişle CB'nin tek başına yapabileceği işlemler kısıtlıdır.

Karşı-imza kuralı her ne kadar CB'nin sorumsuzluğu ilkesini güvence altına alan bir kural olarak öngörülse de CB'nin işlemlerinin geçerliliğini başbakan ve bakanlar kurulu imzasına bağladığı için çalışmamız bakımından başbakanın

[263] **A.e.**, s. 62.
[264] 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemi doktrinde tartışılan bir konudur. Başvekilin meclis içerisinden belirleneceğinin anayasada düzenlenmesi, 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştıran bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.
[265] Yukarıda Bkz. s. 30.
[266] Parla, **Anayasalar**, s. 27.
[267] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 302-303.

yetkilerini genişleten bir unsurdur. Zira Tanör de 1924 Anayasası'ndaki CB'nin 1921 Anayasası'ndaki meclis başkanından daha güçlü olmadığını dile getirmektedir. Ona göre 1924 Anayasası'na göre oluşan güçlü CB görüntüsü, dönemin şartlarına özgü bir durumdur. Bir başka deyişle milli mücadele bakiyesi liderlerin (M. Kemal Atatürk, İsmet İnönü) şahsıyla ilgilidir.[268]

B. Tek Partili Dönemde (1923-1946) Başvekilliğin Konumu

1924 Anayasası döneminde başvekilin konumunu tespit ederken dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Öncelikle anayasanın çizdiği sınırlar, belirlediği görev ve yetkilere bakıldığında meclis üstünlüğünün sağlandığı, dolayısıyla kuvvetler birliğinin yasama kuvveti lehine tesis edildiği bir yönetim biçimi söz konusudur. Ancak pratikte bu anayasanın nasıl uygulandığı incelenirse durumun farklı olduğu görülmektedir. Zira özellikle Halk Fırkası'nın kurulması ve parti içinde siyasal anlamda tek sesli bir yapının oluşturulması ile birlikte ülkenin yönetiminde artık bu partinin ön plana çıktığı gözlenmektedir.

Bu durum şu şekilde açıklanabilir: Partinin güçlenmesi ve parti disiplininin sağlanması ile beraber mecliste tek partiden müteşekkil milletvekillerinin tamamen parti yöneticilerinin siyasal tercihleri doğrultusunda hareket edebildiği bir sistem. Esasen bu durum dönemin tüm kurumlarına yansımıştır. Zira bu dönemde parti-devlet kavramları birbirine geçmiş, kurumların birbirinden ayırt edilmesi güçleşmiştir.[269] Erdoğan da bu durumu 1927 seçimlerinden sonra, anayasanın kağıt üzerinde kalması, olarak ifade etmektedir.[270]

Parti genel başkanlarının cumhurbaşkanı (CB) olması da göz önünde bulundurulduğunda ülke yönetimi CB ve başbakanların siyasal tercihleri etrafında şekillenmeye başlamıştır. Bunun bir sonucu olarak anayasaya göre üstünlük yasamada olmasına rağmen yürütme, yasama üzerinde tahakküm oluşturmuştur. Zira başta da ifade edildiği gibi parti yöneticilerinin ekseriyeti cumhurbaşkanı, başbakan olmakta ya da bakanlar kurulunda bulunmaktadır.

---

[268] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 303.
[269] Şükrü Karatepe, **Tek Parti Dönemi**, 4.bs, İstanbul, İz, 2011, s. 11.
[270] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 95.

Tek parti dönemi başbakanı, siyasal anlamda cumhurbaşkanından sonra gelen adam konumundadır.[271] Bakanlar kurulunun başı (45. madde)[272] ve yürütme organının cumhurbaşkanından sonraki ikinci kişisidir. Hukuki anlamda ise bakanlar kurulunun başı olmasından dolayı kanun tasarılarının hazırlanması, mecliste savunulması ve onaylanmasında etkin rol sahibidir. Bu bağlamda klasik parlamenter sistemlerdeki başbakanla aynı görev ve yetkilere sahiptir.

Tüm bu özellikler, tek parti döneminin yapısıyla birleştiğinde başbakanın, bu dönem için oldukça güçlü olduğu söylenebilir. Zira yukarıda da belirtildiği üzere hükümet programının belirlenmesi, uygulanması gibi hususlarda belirleyici rol oynamıştır. Bu gücünün kaynağı ise hem siyasi hem hukukidir. Anayasada yer alan düzenlemelerden yola çıkıldığında hukuki anlamda başvekilliğin ne kadar güçlü olduğu görülmektedir.

Siyasi olarak ise daha önce de ifade edildiği üzere Halk Fırkası'nın siyaset belirleyicileri yani partinin elit grubu içerisinde başvekil de yer alıyordu.[273] Dolayısıyla bu dönem için başvekilin, siyaseten de güçlü olduğu söylenebilir. Nitekim Atatürk cumhurbaşkanı olduktan sonra partinin kendisine vekaleten İnönü tarafından yönetileceğini belirtmiş, kendisini ise onursal genel başkan olarak tanımlamıştır.[274] Bu bağlamda başvekil sıfatını haiz İnönü'nün partide de önemli bir güce eriştiği görülmektedir.

Tek Parti dönemi içerisinde zaman zaman birtakım muhalefet oluşumları söz konusu olmuştur.[275] Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın (TCF) kurulması, muhalefetin ilk defa teşkilatlı bir şekilde ortaya çıkışı olarak kabul edilebilir. 20 Ekim 1924'te mübadele uygulamasına ilişkin mecliste verilen önerge gensoruya dönüşmüş ve hükümete güven oylaması gerçekleştirilmiştir. Hükümet düşürülmemiş

[271] Zürcher, başbakan için "partinin fiili genel başkanı" nitelendirmesi yapmaktadır. Bkz. Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 4.bs., İstanbul, İletişim, 2018, s. 210.
[272] Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 45.
[273] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 211.
[274] Ahmet Gülen, **Türkiye'de Partili Cumhurbaşkanı Tartışmalarının Kısa Bir Tarihçesi (1923-1950)**, İstanbul, Tarihçi, 2018, s. 23.
[275] Özellikle hilafetin kaldırılmasıyla birlikte oluşmaya başlayan bir muhalefetten bahsedilebilir. Bu muhalefet zaman zaman ortaya çıkmıştır. Ayrıntılı bilgi için: Bkz. Cemil Koçak, **Tek-Parti Döneminde Muhalif Sesler**, 3.bs., İstanbul, İletişim, 2015.

fakat bu güven oylamasında ret oyu verenler TCF'nin kuruluşunda önemli rol oynamıştır.[276]

TCF'nin parti programında genel anlamda liberal yaklaşımın ön planda olduğu görülmektedir ki bu da kısa zamanda halk teveccühünün oluşmasındaki sebeplerden birisidir.[277] Aynı dönemde başlayan Şeyh Sait isyanında Başvekil Fethi Okyar'ın talebi üzerine sıkıyönetim ilan edilmiştir. Ancak CHF'nin meclis grubunun daha sert tedbirler alınması yönündeki baskıları sonucu Fethi Okyar hükümetinin Hıyanet-i Vataniye kanununa "siyasi amaçlı din istismarı" ifadesini eklemesi yeterli bulunmayarak bu hükümet meclis tarafından düşürülmüş, yerine bu tedbirleri almaktan yana olan İsmet İnönü hükümeti kurulmuştur.[278]

Esasen Şeyh Sait isyanı tek parti döneminin pekiştirilmesi ve iktidarın güçlenmesi için bir fırsat oluşturmuştur.[279] Zira Zürcher'e göre bu isyan ile birlikte hükümet, toplumsal isyan kanallarını tıkamakla birlikte siyasi muhalefeti[280] de sindirme imkanını elde etmiştir. Yerasimos, Takrir-i Sükun Kanunu'nun çıkarılmasıyla birlikte tek parti yönetiminin kesin bir biçimde kurulduğunu kabul etmektedir.[281] Zira bu kanunda memleket nizamı, huzur ve güven ortamının sağlanabilmesi için hükümet ve cumhurbaşkanının gerekli tedbirleri alabileceği ifadesi yer almaktadır. Ancak genel itibariyle bu kanunun çıkarılmasındaki amacın, cumhuriyet devrimlerini korumak olduğu söylenebilir. Bu bağlamda siyasi

---

[276] Gülen, **a.g.e.**, s. 23.

[277] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 97-98. Parti programının 2.maddesinde *"Hürriyetperverlik halkın hâkimiyeti fırkasının meslek-i esasisidir."* ifadesi yer alır. Bkz. Erik Jan Zürcher, **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası(1924-1925)**, 6.bs., Çeviren: Gül Çağalı Güven, İstanbul, İletişim, 2019, s. 185.

[278] Yakup Kadri Karaosmanoğlu, **Politikada 45 Yıl**, Ankara, Bilgi, 1968, s. 77.; Karaosmanoğlu, hatıralarında Fethi Okyar'ın ılımlı tutumunu şu sözleriyle ifade etmektedir: "… Nitekim, çok geçmeden, adına "Şeyh Sait Vakası" denilen büyük silâhlı bir gericilik hareketi, Fethi Bey hükûmetini böylece "gafil" avlamıştı. Lâkin, Fethi Bey, bundan gene fazla telâşa düşmemiş, o geniş ölçüde ve yığın halinde ayaklanmayı, Doğu bölgemizde sık sık görülen dağ eşkıyalıklarından biri olarak telâkki etmişti ve bunu birkaç kıta candarma kuvvetiyle bastıracağını sanıyordu."; Stefanos Yerasimos, "Tek Parti Dönemi", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Derleyen: İrvin Cemil Schick, E. Ahmet Tonak, 2.bs, İstanbul, Belge, 1992, s. 98; Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 202; Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 99.

[279] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 202.

[280] **A.e.**, s. 204.

[281] Yerasimos, **a.g.m.**, s. 99.

muhalefetin zayıflaması dolaylı bir sonuç olmuştur ve fakat yalnızca bu amaçla hareket edilmediği söylenmektedir.[282]

Buradan hareketle yeni rejimde başvekilin önemli bir konumda yer aldığı söylenebilir. İlerleyen süreçte İzmir suikastı meselesi ile birlikte Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası yöneticilerinin birçoğu yargılanmış, mahkum edilmiş ve siyasi muhalefet yapma imkanı ellerinden alınmıştır.[283]

Takrir-i Sükun Kanunu'nun çıkarılmasıyla birlikte Ankara İstiklal Mahkemesi ve Şark İstiklal Mahkemesi kurulmuştur. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası üyelerinin de bu İstiklal Mahkemelerinde yargılanmış oldukları bilinmektedir.[284] Zira bu mahkemeler tarafından verilen kararların hukuki olmaktan çok siyasi birer ihtilal mahkemesi kararı niteliğine sahip olduğu söylenebilir. Dolayısıyla tek parti dönemi yürütme organının yasama ve yargı üzerinde tahakküm kurduğu açıktır. Özellikle İnönü'nün başvekilliği dönemi çok sert tedbirlerin alındığı,[285] birçok mahkumiyet kararının İstiklal mahkemeleri marifetiyle verildiği bir dönemdir.[286]

Tek parti rejiminin değişmesi ihtimali üzerine CHF harekete geçerek TCF'nin kapatılması sürecini başlatmıştır. Siyasi partiler kanunu olmayan bu dönemde bu partinin kapatılması 3 Haziran 1925 tarihli bakanlar kurulu kararının 6 Haziran 1925'te Resmi Gazete'de yayınlanması ile gerçekleştirilmiştir.[287]

Siyasi partilerin kuruluş amacı, iktidarı elde etmektir. Her ne kadar kapatmaya ilişkin bakanlar kurulu kararı Ankara İstiklal Mahkemesi'nin parti üyeleri hakkında verdiği irticai faaliyetlerde bulunma kararına dayandırılmış olsa da[288] iktidar sahiplerinin bağımsız yargı eliyle değil de doğrudan bakanlar kurulu kararı ile

---

[282] "…Bu kanun, iki tarafı keskin öyle bir kılıçtı ki, hükümet ve rejim onu, ya inkılâpları yerleştirmek için olağanüstü bir dayanak olarak kullanacak, yahut bizzat hükümeti sert bir diktatörlüğe sürükleyebilecekti." Bkz. Şevket Süreyya Aydemir, **Tek Adam**, Cilt 3, 26.bs., İstanbul, Remzi, 2011, s. 209.
[283] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 206.
[284] Karatepe, **Tek Parti**, s. 30.
[285] Nevin Yurdsever Ateş, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, İstanbul, Sarmal Yay., 1994, s. 105.
[286] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 206.
[287] **RG**, 06.06.1925-109., s. 801.
[288] **RG**, 06.06.1925-109., s. 802.

Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kapatılmasına karar vermesi anti-demokratik bir yaklaşım olarak kabul edilmelidir. Böylece bir siyasi parti, başka bir siyasi partinin hakimiyetindeki yürütme organı tarafından kapatılmış, siyasi partilerin kuruluş amacına aykırı bir durum ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu dönemde yürütme organının oldukça güçlü olduğu anlaşılmaktadır. Zira bakanlar kurulu kararı ile parti kapatılması kararı alınabilmektedir.

Sonuç olarak tek partili dönem yapısında değişiklik olmamıştır.[289] Zira yalnızca biçimsel olarak gerçekleşen seçimler, demokratik rekabetten uzak, milletvekili adaylarının parti genel başkanı olan cumhurbaşkanı ile başbakan ve diğer elit grup üyeleri tarafından belirlendiği ve bu adayların seçmen tarafından onaylandığı bir tür plebisit hükmündedir. Bir diğer deyişle demokratik bir rejimde olması gereken rekabet unsurunun yer almadığı bir durum söz konusudur.

1930'da gerçekleşen Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) hareketi ise kısa süreli bir hareket olmuş, fakat Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) iktidarının oluşturduğu toplumsal hoşnutsuzluk ortamında bu partinin kuruluşu beklenilenden fazla ses getirmiştir. SCF'nin 1930 yerel seçimlerinde 502 belediyeden 30'unu kazanması[290] CHF yönetiminin hücumuna uğraması için yeterli olmuştur. Zira SCF'nin halk nezdinde gördüğü teveccüh ve Atatürk'ün başlarda çizdiği tarafsız görüntü, CHF'ye yakın çevrelerde rahatsızlık uyandırmıştır. Cumhuriyet gazetesi başyazarı Yunus Nadi tarafından 9 Eylül 1930 tarihinde Atatürk'e yazılan şu mektup durumun anlaşılması adına önemlidir:[291]

"Reisicumhur Gazi Mustafa Kemal Hazretlerine,

İzmir'de bir matbaamıza taarruz edildiği ve Cumhuriyet Halk Fırkası binamız taşa tutulduğu günden beri memlekette bize düşen yeni vazifelerin vücut ve ehemmiyetini takdir ediyoruz. Bu arada ezeli ve ebedi şefimiz olarak bildiğimiz zatı devletlerini başka ve yeni fırkaların kendilerine mal etmeye çalıştıklarını görerek, öyle dahi olsa biz kendimizi, bize emanet edilen Cumhuriyetin muhafazası vazifesini eksiksiz ifaya muktedir biliyoruz. Vazifemizin kolaylaşması hesabına değil, belki vaziyetin tavzihi namına hal ne ise lütfen ifadesini istirham etmeye mecbur kaldık.

[289] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 101.
[290] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 212.
[291] Oğuz Ünal, **Türkiye'de Demokrasinin Doğuşu**, İstanbul, Milliyet, 1994, s. 32-33.

Her hal ve ihtimalde Cumhuriyetin iyice korunacağından daima emin bulunarak sonsuz hürmetlerimizi lütfen kabul buyurunuz aziz şefimiz."

Bu mektup ve benzer şekildeki iktidar yanlısı yazarların makaleleri üzerine Atatürk CHF genel başkanlığını devam ettirdiği açıklamasını yapmış ve bu muhalefet hareketi son bulmuştur.[292]

Atatürk'ün vefatına kadar başkaca bir muhalefet hareketi söz konusu olmamış, tek parti dönemi yapısında bir değişiklik olmadığından başvekilin konumunda da herhangi bir farklılık meydana gelmemiştir. Atatürk'ün vefatı, İnönü'nün cumhurbaşkanı seçilmesi ile birlikte tek parti yapısının daha da güçlendiği görülmektedir. Dolayısıyla İnönü dönemi başvekilliğine ilişkin bahsedilmesi gereken yeni bir özellik söz konusu değildir. 1930'da SCF'nin kapatılması ile birlikte oluşan tek parti yapısı derinleşerek 1946'ya kadar kendisini muhafaza etmiştir.

Tek parti dönemi (1923-1946) boyunca başvekillik yapanların listesi ise şu şekildedir:[293]

- İsmet İnönü, yedi defa.
- Ali Fethi Okyar, bir defa. (Fethi Okyar, Cumhuriyet ilan edilmeden önce de Başvekillik yapmıştır ancak Cumhuriyet ilan edildikten ve Tek Parti dönemi yerleştikten sonra bir defa Başvekillik yapmıştır.)
- Mahmut Celal Bayar, iki defa.
- Refik Saydam, iki defa.
- Şükrü Saraçoğlu, iki defa.

C. Çok Partili Dönemde (1946-1960) Başvekilliğin Konumu

1. Demokrat Parti İktidarına Giden Süreç

Çok partili dönemden bahsetmeden önce Türkiye'yi çok partili hayata geçişe götüren nedenleri dile getirmek faydalı olacaktır. Bu nedenler iç ve dış nedenler

[292] Zürcher, **Modernleşen Türkiye**, s. 212; Ünal, **a.g.e.**, s. 36.
[293] T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, **Dünden Bugüne Başbakanlık(1920-2004)**, Hazırlayanlar: İbrahim Karaer, Rahim Erişti, Ahmet Ceylan, Ankara, y.y., 2004, s. 219-234.

olarak sıralanabilir.[294] İç nedenler, ekonomik kötüleşmeler ve laiklik temelli devrimlerin toplumsal rahatsızlık uyandırması olarak özetlenebilir.[295]

Dış nedenler denildiğinde ise ilk olarak gözlenen, II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan Sovyetler Birliği tehdididir. İnönü, Almanya'nın yıkılması ve Sovyet Birliği'nin bölgedeki yayılmacı politikasının güçlenmesi sonucu Batı bloğuna katılmaya mecbur hissetmiş,[296] bunun bir koşulu olarak da Avrupa yönetim anlayışının Türkiye'de yerleştirilmesini zaruri bulmuştur.[297] Karatepe'ye göre II. Dünya Savaşı'nda tek parti diktatörlüklerinin kaybedip demokrat müttefiklerin savaştan galip ayrılmaları,[298] Türkiye'nin de yönetim anlayışını gözden geçirmesine sebep olmuştur.[299] Ayrıca Birleşmiş Milletlerin San Francisco Konferansı'nda Türkiye, evrensel demokratik ilkeleri kabul edeceğini ve Türkiye'nin bu yolda ilerlediğini dile getirmiştir.[300]

Öte yandan İnönü, I. Dünya Savaşı için Osmanlının yıkılışını hızlandırdığını düşündüğünden bu kez savaşa girmemenin Türkiye için daha doğru olduğu kanaatindedir.[301] Her ne kadar II. Dünya Savaşı'na dahil olmasa da Türkiye, her an savaşa girebilecek konumda yer alan bir ordu hazır bulundurma ihtiyacı hissetmiştir. Elbette bunun ekonomik yükü, topluma yansımış, karaborsanın güçlendiği bir dönem yaşanmıştır. Başta karaborsacılar olmak üzere bu zenginler artık yönetimde bizzat söz sahibi olmak istemiştir.[302] Tek parti yönetiminin getirdiği varlık vergisi, toprak reformu, ormanların devletleştirilmesi gibi konular, bu zenginlerin yönetimde söz sahibi olma isteğini güçlendiren unsurlar[303] olarak karşımıza çıkmaktadır.[304] Dolayısıyla çok partili hayata geçişi yalnızca dış nedenlere bağlamak doğru

[294] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 335-337; Cem Eroğul, "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-71", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Derleyen: İrvin Cemil Schick, E. Ahmet Tonak, 2.bs, İstanbul, Belge, 1992, s. 113-119.
[295] Eroğul, **a.g.m.**, s. 114; Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 337.
[296] Akşin, **Yakın Tarih**, s. 221.
[297] Kemal Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi**, 3.bs., İstanbul, Timaş, 2012, s. 228; Karatepe, **Tek Parti**, s. 95; Eroğul, **a.g.m.**, s. 114.
[298] Akşin, **Yakın Tarih**, s. 220.
[299] Karatepe, **Tek Parti**, s. 94.
[300] Karpat, **Demokrasi**, s. 229.
[301] Ayrıntılı bilgi için Bkz. Shaw/Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Çeviren: Mehmet Harmancı, Cilt 2, 4.bs., İstanbul, E Yayınları, 2017, s. 467-470.
[302] Cem Eroğul, **Demokrat Parti**, 2.bs., İstanbul, Yordam, 2017, s. 4.
[303] Karpat, **Demokrasi**, s. 230.
[304] Eroğul, **a.g.m.**, s. 114.

olmayacaktır. Belirtilen tüm nedenlerin bir sonucu olarak Cumhuriyet Halk Partisi'nde (CHP) de birtakım görüş farklılıkları meydana gelmiş, yine bu dönemde Başbakan Şükrü Saraçoğlu da geçmişte rejimi korumak için alınan bazı tedbirlerin kaldırılabileceğini dile getirmiştir.[305]

Çok partili hayata geçiş artık mecbur hale gelmiştir. Bu süreçte İnönü, Türkiye için mecburiyet haline dönüşen bu çok partili hayatın kendi yönlendirmeleri doğrultusunda şekillenmesini istemiştir. Dolayısıyla İnönü'nün hedefindeki, iktidar ile büyük farklılıklar içermeyen bir muhalefet partisinin oluşturulmasıdır.[306]

Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü'nün imzasının yer aldığı ve "Dörtlü Takrir" olarak bilinen metinle CHP içerisindeki muhalefet ilk kez net bir biçimde ortaya çıkmıştır.[307] Neticede bu muhalefetin başı çektiği, 1 Aralık 1945'te Celal Bayar tarafından kurulacağı ilan edilen parti, 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti (DP) adıyla kurulmuştur.[308] Demokrat Parti'nin programında özellikle dikkat çeken hususlardan birisi gizli oy ve tek dereceli seçim esasının benimsenmesi gerektiğine ilişkindir.[309] Zira o tarihe kadar Türkiye'de seçimler iki dereceli ve açık oy usulüyle yapılmaktaydı.

21 Temmuz 1946'da gerçekleşen seçimlerle birlikte Türkiye, çok partili hayata geçiş yapmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi ve Demokrat Parti'nin katıldığı bu seçimlerde 395 milletvekili CHP, 66 milletvekili ise DP'den meclise girmiştir. Bu seçime kadar iki dereceli yapılan seçimler, bu seçimde tek dereceli seçim sistemi olarak uygulanmıştır.

Tartışmalı 1946 seçimlerinden sonra kurulan hükümetin başvekili Recep Peker olmuştur. Recep Peker'in başbakanlığı döneminde DP'ye karşı sert bir tutum sergilediği görülmektedir. Bu dönem için Demokrat Parti, cumhurbaşkanından

[305] Karpat, **Demokrasi**, s. 232.
[306] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 339; Eroğul, **a.g.m.**, s. 115.
[307] Akşin, **Yakın Tarih**, s. 223.
[308] Eroğul, **Demokrat Parti**, s. 16.
[309] *Demokrat Parti Programı,* 1946; **Madde 9:** "Millî iradenin tam tecellisi, seçimlerin her türlü müdahaleden ve serbest olarak gizli rey ile yapılmasına ve siyasi partilerin eşit haklara sahip bulunmalarına bağlıdır. Seçimlerin serbestliğini bozacak hareketleri, millî hakimiyete karşı işlenmiş bir suç addederiz."; **Madde 10:** "Millet Vekilliği seçimlerinin tek dereceli olmasını, seçim kanunumuzda, bu esası ve yurddaşın seçme ve seçilme haklarını daha geniş emniyet altına almak maksadile, değişiklikler yapılmasını lüzumlu görmekteyiz."

tarafsız olmasını bekliyordu. Zira İnönü de bu tarafsızlığı sağlamaya çalışmış, parti içerisinde Peker aleyhine bir hareket başlatmıştır.[310] Ahmad, İnönü'nün tarafsızlığı sağlama çabasının başvekil Recep Peker'in konumunu zayıflattığını ileri sürmektedir.[311]

Recep Peker daha sonra istifa etmek zorunda kalmıştır. Yerine Hasan Saka hükümeti kurulmuştur. Hasan Saka hükümeti döneminde CHP-DP kavgası daha da alevlenmiştir. Her iki partide de tartışmaların ılımlı ya da sert yürütülmesini savunanlar bulunmaktadır. Zira aynı dönemde DP içerisinde sert muhalefeti savunan bir grup Millet Partisi'ni kurmuştur.[312] Hasan Saka hükümeti döneminde Seçim Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmış[313] fakat yargı denetimi getirilmediği için DP, bu kanunu yeterli bulmamıştır.

Hasan Saka, hem partisinden hem de muhalefetten gelen eleştiriler neticesinde istifa etmiştir. Yerine Şemsettin Günaltay hükümeti kurulmuştur. Günaltay'ın İslamcı kimliği, CHP içerisinde büyük eleştirilere neden olmuştur.[314] Günaltay'a hükümet kurma görevi verildikten sonra ekonomik kötüleşmenin tasarruflar yoluyla önüne geçilmesi, yeni bir seçim kanunu yapılması gibi vaatlerin bulunduğu bir hükümet programı açıklayacağı haberleri yayılmıştır.[315] Günaltay, mecliste okuduğu hükümet programında bu konulara değinmiş, 1950 seçimlerinin güvenli bir şekilde gerçekleştirileceğini söylemiştir.[316]

16 Şubat 1950'de Milletvekilleri Seçim Kanunu çıkarılarak bu tartışmalara son verilmiş, 14 Mayıs 1950 seçimine de bu kanun yürürlükteyken gidilmiştir. 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu'nun getirdiği en önemli yenilik, Yüksek Seçim Kurulu'nun oluşturulmasını bir düzenlemeye bağlamış olmasıdır. Kanunun 120. maddesi "Yüksek Seçim Kurulu, bir başkan ve altı üyeden meydana gelir. Altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel kurullarının kendi üyeleri arasından gizli oyla on bir

[310] Akşin, **Yakın Tarih**, s. 226.
[311] Feroz Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, Türkçeleştiren: Ahmet Fethi, 4.bs., İstanbul, Hil Yayınları, 2010, s. 41.
[312] Akşin, **Yakın Tarih**, s. 227.
[313] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 50.
[314] **A.e.**, s. 51.
[315] **Cumhuriyet**, 21.01.1949.
[316] **ZC**, Cilt 15, İçtima 36, 24.01.1949, s. 163.

kişi seçilir. Bunlar gizli oy ve saltçoklukla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçerler. Yargıtay ve Danıştay üyeleri arasından kur'a ile ikişer üye yedek üyeliğe ayrılır. Başkan ve Başkanvekilleri kur'aya girmezler." ile geçici 1. maddesi "Yüksek Seçim Kurulu için üye seçilmesi bu kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir hafta içinde yapılır."[317] ifadesine yer vererek bir Yüksek Seçim Kurulu'nun oluşturulmasını neticeye bağlamıştır.

14 Mayıs 1950'de gerçekleştirilen genel seçimlerde Demokrat Parti %53,5, Cumhuriyet Halk Partisi %39,9 oy almıştır. Oy oranları birbirine çok uzak olmamasına rağmen liste usulü çoğunluk seçim sistemi uygulandığı için meclisteki milletvekili dağılımı bir hayli farklı olmuştur. Demokrat Parti 416 milletvekiline sahip olurken Cumhuriyet Halk Partisi 69 milletvekilinde kalmıştır.[318]

23 Mayıs 1950'de toplanan TBMM, 387 oyla Celal Bayar'ı cumhurbaşkanı olarak seçmiş, hükümet kurmakla görevlendirilen Adnan Menderes ise kabinesini oluşturmuştur.[319] Türkiye'nin 1946'da geçiş yaptığı çok partili hayatın ilk güvenilir seçimi olarak addedilen 14 Mayıs 1950 seçimleri ile birlikte Demokrat Parti iktidara gelmiş, Türkiye tam anlamıyla çok partili hayata başlangıç yapmıştır. 27 Mayıs 1960 askeri darbesine kadar devam edecek olan DP iktidarıyla birlikte Adnan Menderes'in on yıllık başbakanlığı dönemi de başlamıştır.

2. Çok Partili Dönemin İlk Başbakanı

"Demokrat Partinin gayritabiî siyasi şartlar içinde devam eden beş yıllık çetin mücadeleleri on dört Mayıs seçimleriyle en muvaffakiyetli surette sona ermiş ve artık memleketimizde normal siyasi hayat başlamıştır. Şüphe yok ki; on dört Mayıs, bir devre son veren, ve yeni bir devir açan müstesna ehemmiyette tarihî bir gün olarak daima anılacaktır."[320]

Adnan Menderes'in hükümet programını açıklamak için çıktığı kürsüdeki ilk sözleri bu şekilde olmuştur. Sözlerinin devamında "aynı partinin birbirini takip eden hükümetlerinden" biri olmadıklarını dolayısıyla bu yeni dönemin farklı olacağını ifade etmiş, ilerleyen kısımlarda ise CHP hükümetlerinin kendilerine "mamur bir

[317] **RG**, 21.02.1950-7438.
[318] **Yenişafak**, "1950 Genel Seçimi Sonuçları", (Çevrimiçi) https://www.yenisafak.com/secim-1950/secim-sonuclari, 16.05.2019.
[319] **Cumhuriyet**, 23.05.1950.
[320] **ZC**, Cilt 1, İçtima 3, 29.05.1950, s. 24.

vatan" devretmemiş olduğunu söyleyerek karşılıklı tartışma ortamını güçlendiren sözlere yer vermiştir.[321] Hükümet programı okunduktan sonraki günlerde bu programa ilişkin Adnan Menderes'in eleştirilere cevap vermesi üzerine CHP'li milletvekilleri karşı cevap haklarını kullanmak istemiştir. CHP'lilerin bu isteği Meclis Başkanı Refik Koraltan tarafından 2 Haziran'da reddedilmiştir.[322]

Esasen bu tartışma, yasama-yürütme ilişkisinin Adnan Menderes'in başbakanlığı döneminde nasıl şekilleneceğini göstermesi açısından önemlidir. Zira buradan hareketle TBMM'de ezici çoğunluğu sağlamış olan Demokrat Parti'nin yürütmeyle ve dolayısıyla başbakanla uyum içerisinde çalışacağı, birlikte hareket edeceği söylenebilir. Yasamanın çoğunluğunun yürütmeyle aynı partiden olması, Başbakan Adnan Menderes'in, meclisin yasama faaliyetlerini yönlendirebilmesi açısından da önem arz eder.

Adnan Menderes'in gücü yasamayla sınırlı kalmamış, partide de artarak devam etmiştir. 1950 seçimlerinden zaferle çıkan DP'de cumhurbaşkanının kim olacağı ve sistemin nasıl şekilleneceği tartışmaları başlamıştı. Bu süreçte DP listelerinden bağımsız olarak seçimi kazanan Ali Fuat Cebesoy'un cumhurbaşkanı yapılmasını bekleyen bir kesim mevcuttu. Böylece tartışmasız lider konumundaki Celal Bayar partinin başında kalmaya devam edecekti. Öte yandan Fuad Köprülü de Celal Bayar'ın cumhurbaşkanı olması halinde kendisinin başbakan olacağını düşünmekteydi. Hatta Adnan Menderes başbakan yapıldıktan sonra da kendisinin en azından parti genel başkanı olmasını beklemekteydi. Ancak bu şekilde olmamış Adnan Menderes hem başbakan hem de parti genel başkanı olmuştur. Böylelikle Adnan Menderes'i sınırlama, denetleme vasfını sağlayacak yasamanın da Menderes güdümüne girmesi beklenmektedir.[323]

Buradan hareketle Demokrat Parti iktidarı döneminin parti-hükümet ilişkisi bağlamında tek parti döneminden önemli farklılıkları içermediği söylenebilir.

[321] **ZC**, Cilt 1, İçtima 3, 29.05.1950, s. 25.
[322] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 56-57. Eroğul, CHP'nin bu isteğinin reddi üzerine verdiği tepkinin o dönem için yapay bir tepki olup olmadığı şüphesi oluşturduğunu ifade etmiştir. CHP bu yapay tepki vasıtasıyla hala elinde bulundurduğu devlet gücünü kullanarak iktidarı geri almak mı istiyordu? Bkz. Eroğul, **Demokrat Parti**, s. 87.
[323] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 106.

Nitekim tek parti döneminde de parti genel başkanları, cumhurbaşkanı olarak seçildikten sonra onların yerine başbakan olan kişilerin vekalet ettiği görülmektedir. Bu yönüyle Demokrat Parti'de de parti genel başkanı Celal Bayar'ın cumhurbaşkanı olarak seçilmesinin ardından başbakan Adnan Menderes'in parti genel başkanı olduğu hesaba katılırsa önceki dönemle benzer bir durumdan söz edilebilir.[324]

Menderes'in birinci kabinesinde CHP'ye karşı sert muhalif kişilerden ziyade daha ılımlı, seçildikleri bölgelerde belirli bir şöhrete sahip olmayan kişilere yer verildiği görülmektedir. Böylelikle Menderes'in kendi karizmasını aşan bir ismin kabinede yer almasını engellemek istediği söylenebilir. Zira bu isimler kabinede yerlerini muhafaza etmek istiyorlarsa başbakanla iyi geçinmek zorundadırlar.[325]

Menderes bu ilk kabinesiyle uzun süre devam etmemiştir. Önce bazı değişiklikler yapmış, parti içerisinde kendisine muhalefet etmesi muhtemel bazı isimleri kabineye alarak parti içi muhalefeti sona erdirmiştir. Ardından Celal Bayar'a yeni bir kabine kurmak için istifasını sunmuş fakat oluşturduğu yeni kabinede büyük değişiklikler yapmamıştır.[326]

DP'de CHP iktidarından farklı politikalar ortaya koyamadığı gerekçesiyle oluşan muhalif seslerin sayısı artmış, il kongrelerinde başbakanlık ile parti genel başkanlığının ayrılması önerileri yapılmıştır.[327] Parti teşkilatlarında Adnan Menderes'in yetersiz bulunmasının sebebi, CHP iktidarından kalma bürokrasiyle mücadele etmemesinden kaynaklıdır.[328] Demokrat Parti, devr-i sabık yaratmayacağı vaadiyle geldiği için bürokraside büyük bir değişikliğe gitmemişti. Ancak bu, DP içerisinde Adnan Menderes'e karşı muhalefeti güçlendirmiştir.[329]

---

[324] Cumhurbaşkanlığı sisteminin kabulü ile birlikte 1924 Anayasası'nda olduğu gibi cumhurbaşkanının partili olmasının önü açılmıştır. Böylece yeni sistemde cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi ortadan kalkmıştır. Tam da bu noktada 24 Haziran 2018'den bu yana ilk yılını dolduran sistemin bazı noktaları tartışmaya açılmıştır. Özellikle cumhurbaşkanının tarafsızlığı hususu yeniden tartışmaya açılmıştır. Zira bu konu cumhuriyetin ilk yıllarında da tartışılmış bir meseledir. Bu bağlamda önümüzdeki süreçte yeni sistemde cumhurbaşkanının partili olmakla birlikte partisinin genel başkanı olmasının engellenmesine yönelik bir değişiklik söz konusu olabilir.

[325] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 107.

[326] **A.e.**, s. 107-108.

[327] **A.e.**, s. 110.

[328] Eroğul, **Demokrat Parti**, s. 93.

[329] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 113.

Aynı dönemde NATO ile görüşmelerin başarıyla sonuçlanması ve Adnan Menderes'in kongreye gitmesinin devamında yeniden seçilmesi ile birlikte parti içerisindeki otoritesi güçlenmiştir. Yine bu dönemde meclis grubunda da Menderes'in gücünün pekiştiği görülmektedir. Zira ona karşı muhalefet oluşturması muhtemel Refik Şevket İnce grup başkanlığından istifa etmiştir.[330]

1954 seçimlerine gelindiğinde artık Adnan Menderes parti içerisindeki konumunu büyük ölçüde güçlendirmiş, milletvekili adaylarının belirlenmesinde de yerel örgütlerde etkili olmuştur.[331] Bu sebeple 1954 seçimlerinden[332] sonra oluşan meclisteki DP grubu Adnan Menderes'e daha bağlı bir grup olması beklenebilir. Fakat tam olarak bu şekilde olmamıştır. Özellikle mecliste ezici çoğunluğa sahip olan DP grubunun Adnan Menderes'e ilişkin muhalif tavrı devam etmiş, meclis başkanlığı adaylık sürecinde bu durum net bir şekilde görülmüştür.[333]

1955 yılına gelindiğinde meclis grubunda Adnan Menderes'e yönelik muhalefet güçlenmiştir. Ancak bu dönemde Mükerrem Sarol'un önerisiyle Adnan Menderes parti grubuna istifa etmediğini ve güvenoyu istediğini ifade etmiştir.[334] Esasen parti grubunun talebi bazı bakanlıkların değiştirilmesinden ibarettir. Zira Adnan Menderes yerine bir başbakan koyma güçleri olmadığı gibi muhalefetin liderliğini üstlenebilecek kimseler de bulunmamaktadır.[335]

1957 seçimleri Menderes'in hem partide hem de meclisteki gücünün zirveye ulaştığı bir seçimdir. Bu seçimlerde DP'nin milletvekili sayısında ciddi anlamda bir

[330] **Akşam**, 15.06.1952.
[331] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 118.
[332] **Yenişafak**, "Kırılamayan Rekor, 1954 Genel Seçimleri", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-1954, 21.05.2019. Bu seçimlerde yine tek dereceli seçim usulü uygulanmış, liste usulü çoğunluk seçim sistemi devam ettirilmiştir. Bu seçimlerde DP 503 milletvekili, CHP 31 milletvekili, CMP (Cumhuriyetçi Millet Partisi) 5 milletvekili çıkarmıştır.
[333] Adnan Menderes, meclis başkanlığı için Refik Koraltan'ı önermesine karşın parti grubundaki muhalefet Fahri Belen'i aday göstermiş az bir farkla Refik Koraltan seçilebilmiştir. Meclis Başkanlık Divanı'nda ise bazı isimler, parti içi muhalefetin istediği kimselerden seçilmiştir. Bkz. Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 122.
[334] Bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu ve güvenoyunu birlikte aldıkları düşünüldüğünde başbakandan bağımsız, bakanların istifasının istenmesi hukuken tartışmaya açık bir yaklaşımdır.
[335] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 123.

düşüş olmasına rağmen[336] seçilen DP'li milletvekillerinin önemli bir çoğunluğu Adnan Menderes'e itaatkar kimselerden oluşmaktadır.[337]

Adnan Menderes'in 27 Mayıs 1960 darbesine kadar devam eden başbakanlığı boyunca her ne kadar yukarıda belirtildiği gibi parti içerisinde birtakım muhalefetin oluştuğu söylenebilirse de yasama-yürütme ilişkisi bağlamında parti bütünlüğünün korunduğu görülmektedir. Gerçekten de yürütmenin kanunlaştırmak istediği birçok husus mecliste çoğunluğa sahip olan DP grubu tarafından kanunlaştırılmıştır. Bu da esasen Adnan Menderes'in partili muhaliflerinin yalnızca parti içerisinde bu muhalefeti devam ettirdiklerini göstermektedir. Dolayısıyla Adnan Menderes, on yıllık başbakanlık süresi boyunca yasama-yürütme ilişkileri bağlamında güçlü bir konumda yer almıştır. Zira 1960 darbesi askeri cunta tarafından gerekçelendirilirken bu güçlü yürütme yapısına dikkat çekilmiştir.[338]

Adnan Menderes'in başbakanlığı boyunca oldukça güçlü bir konumda olduğu reddedilemeyecek bir gerçektir. O dönem için çoğunlukçu demokrasi anlayışının bir tezahürü olarak çoğunlukçu seçim sistemi uygulanmıştır.[339] Esasen bunun sonucu olarak da DP ile CHP arasında büyük bir oy farkı olmamasına rağmen meclis aritmetiği bunun aksine şekillenmiş, iki parti arasındaki milletvekili sayısı farkı "uçurum" şeklinde tezahür etmiştir.

Mecliste ezici bir çoğunluğa sahip olan DP grubu her ne kadar parti içerisinde Adnan Menderes'e birçok hususta muhalefet etse de yasama-yürütme faaliyetleri bağlamında (kanun çıkarma ve bu kanunların uygulanması) genel anlamda işbirliği yaptığı görülmüştür. Bu işbirliği neticesinde yürütmenin ve dolayısıyla Adnan Menderes'in, iktidarını pekiştirmek adına zaman zaman anti-demokratik kanunları mecliste kabul ettirdiği söylenebilir.[340]

---

[336] Karpat, **Demokrasi**, s. 505.
[337] Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, s. 128.
[338] 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun, **RG**, 14.06.1960-10525.
[339] Lijphart'a göre İngiliz tipi çoğunlukçu demokrasinin unsurlarından biri çoğunlukçu seçim sistemidir. Aktaran Bkz. Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, Ankara, Yetkin, 2019, s. 85.
[340] Ayrıntılı bilgi için Bkz. Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 352-355.

III. 1961 SONRASI BAŞBAKANLIĞIN KONUMU

27 Mayıs 1960'ta gerçekleştirilen askeri darbeyle birlikte Türkiye'nin çok partili siyasi hayatı kesintiye uğramıştır. 1961 Anayasası'nın hazırlanması ve halkoylaması ile kabul edilmesi, başbakanlık kurumunun görev ve yetkilerinde de birtakım değişikliklere sebebiyet vermiştir. 1961 Anayasası kabul edilinceye kadar yürütme yetkisi Milli Birlik Komitesi'ne geçmiştir. Bu süreçte başbakanlık makamının olmadığı görülmektedir. Yürütme organı devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır.[341]

1924 Anayasası'na göre kuvvetler birliği görevler ayrılığının uygulandığı yukarıda belirtilmiştir. Öte yandan bu dönemde çoğunlukçu seçim sisteminin uygulanmakta olduğu da bilinmektedir. Her ne kadar anayasada yasamanın üstünlüğü üzerine kurulmuş bir sistem söz konusu olsa da gerek tek partili gerekse çok partili dönemlerde siyaset belirleyici kuvvetin yürütme olduğu görülmektedir. Buna koşut olarak yürütme içinde ise özellikle çok partili dönemde başbakanın ön plana çıktığı söylenebilir.

Bunun temel sebebi siyasi partilerdeki parti içi disiplin müessesesidir. Zira her partinin yönetici kadrosu tarafından o partinin siyasi çizgisi belirlenmektedir. Parti disiplini anlayışı bağlamında, partililerin bu belirlenen siyasi çizgi doğrultusunda siyaset yapmaları beklenmektedir. Gerçekten de 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesine kadar fiili parti genel başkanları olan başbakanların belirlediği siyaset, yasama tarafından da onaylanır hale gelmiştir. Tek partili dönemde de çok partili dönemde de siyasi partilerin bu yapısı, fiili genel başkan sıfatını haiz başbakanın güçlenmesi sonucunu doğurmuştur. Sonuç olarak her iki dönemde de başbakanlık bünyesindeki otoriterleşme kaçınılmaz hale gelmiştir.

CHP tek parti iktidarında meclisin tamamen tek bir parti mensuplarından oluşması durumu söz konusudur. Milletvekilleri ise bunu bildikleri için millet iradesine değil CHP yönetimine bağlılık duymuşlardır. Dolayısıyla genel başkan sıfatını haiz başbakan, bu dönem için güçlüdür. Türkiye çok partili hayata geçtiğinde de meclisin ezici çoğunluğu DP'den müteşekkil olduğundan benzer bir

[341] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 128.

otoriterleşmenin bu kez DP iktidarı başbakanında görüldüğü söylenebilir. Tüm bu bilgiler ışığında 1961 Anayasası'nı, 1924 Anayasası'nın pratikte oluşturduğu sonuca tepki mahiyetinde bir anayasa olarak nitelendirilebilir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle 1961 Anayasası ile birlikte başbakanlığın konumunda meydana gelen değişikliklere yer verilmiş, ardından 1971-1973 ara dönemi olarak nitelendirilen dönemde yapılan anayasa değişikliklerinin başbakanlığa etkisi incelenmiştir. Son olarak 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası hazırlanan, bugüne kadar uygulanan ve uygulanmaya devam eden 1982 Anayasası'nın oluşturduğu yönetim anlayışı içerisinde başbakanın konumu incelenmiştir.

A. 1961 Anayasasında Başbakanlık

1961 Anayasası için 1924 Anayasası'nın uygulamada ortaya çıkardığı güçlü yürütmeye ve hatta belki de güçlü başbakanlığa tepki niteliğinde hazırlanmış olduğu belirtilmişti. Dolayısıyla bu anayasada ilk aşamada göze çarpan, yasama ve yargıdan "yetki" olarak söz edilirken yürütmeden "görev" olarak söz edilmesidir.[342]

İkinci aşamada cumhurbaşkanlığının yapısı gelmektedir. Her şeyden evvel bu anayasada dikkat çeken husus, cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin öngörülmüş olmasıdır. Zira bu anayasaya göre meclis içerisinden seçilen cumhurbaşkanının partisiyle ilişiği kesilir ve milletvekilliği sona erer (95. madde). Ayrıca cumhurbaşkanının devletin başı ve milletin birliğini temsil ettiğinden söz edilerek (97. madde), cumhurbaşkanlığına partiler üstü bir yapı öngörülmüştür. 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanlarının partili olması, doğrudan gündelik siyaset içerisinde bulunmasının sakıncalı görülmesinin bir sonucu olarak böyle bir yapı öngörüldüğü söylenebilir. Dahası bu dönemde CB'nin bir vesayet makamı olarak düşünüldüğü görülmektedir.[343]

1961 Anayasası'nın en temel özelliklerinden birisi de parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olmasıdır. Bu hükümet sisteminde yürütme için iki başlılık söz konusudur: Devlet başkanı ve başbakan.

[342] Attila Özer, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan, 2012, s. 97.
[343] Şeref İba, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan, 2018, s. 63; Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, 2.bs., Ankara, Savaş, 2018, s. 48.

Parlamenter hükümet sistemi, hem monarşilerde hem de cumhuriyetlerde görülebilmektedir. Bu bağlamda monarşilerde devlet başkanı sıfatına monark sahip olurken cumhuriyetlerde bu vasfı cumhurbaşkanının üstlendiği bilinmektedir. Her iki hükümet sisteminde de devlet başkanının ya tamamıyla sorumsuz olması yahut sorumluluk alanlarının dar bir şekilde belirlenmesi söz konusudur.[344]

Bu sistemde hukuken sorumsuz olarak öngörülen devlet başkanı, yürütme organının başı olsa da esas belirleyici rolü üstlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla bakanlar kurulu başı sıfatını haiz başbakanın siyasi ve hukuki sorumluluğa sahip olduğu bilinmektedir. Esasen bu da parlamenter hükümet sistemlerinde başbakanın görev ve yetkileri yönünden geniş bir alana sahip olması sonucunu doğurmuştur. Zira sorumsuzluğu öngörülmüş olan cumhurbaşkanı, böylece yasama ve yürütme arasında ortaya çıkması muhtemel ihtilaflarda arabulucu rolü üstlenebilmektedir.[345]

1961 Anayasası'nda başbakanlık kurumunu etkileyen en temel husus cumhurbaşkanının partili olma vasfının kaldırılmasıdır. Seçim sistemi, vesayetçi kurumlar vb. değişiklikler vasıtasıyla yürütme kuvvetinin gücü törpülenmiştir. Ancak bu anayasayla birlikte başbakanlık kurumu öncekinden daha güçlü bir konuma evrilmiştir. Zira partisiyle ilişiği kesilen cumhurbaşkanının partisini ve dolayısıyla meclis grubunu etkileme imkanları kısıtlanmıştır. Böylelikle başbakanlar, partilerinde fiili genel başkan sıfatına sahip iken bu durum değişikliğe uğramıştır. Dolayısıyla artık parti genel başkanları başbakanlardan oluşmaya başlamıştır. Çünkü mecliste güvenoyu alma esası bu anayasada da korunmuştur. Parti genel başkanı, güvenoyu almakta daha rahat olacağından, başbakanlar parti genel başkanlarından seçilmektedir.[346]

---

[344] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 322.
[345] **A.e.**, s. 324.
[346] Başbakan olarak atanan kişi, parti genel başkanı olmak zorunda değildir. Bu konuda bir kesin hüküm bulunmamaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere güvenoyu alabilmenin şartı mecliste desteğe sahip olmaktır. Dolayısıyla güvenoyu alabilecek bir kişinin başbakan olarak atanması doğru olacaktır. Bu sebeple parlamenter hükümet sistemlerinde teamülen, başbakanlar parti genel başkanlarından oluşur. Özbudun, güvenoyu alamayacak bir kişinin başbakan olarak atanmasının, cumhurbaşkanı otoritesini sarsabileceğini de ifade etmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 13.bs., Ankara, Yetkin, 2012, s. 340; Eren, **a.g.e.**, s. 251.

Yeri gelmişken başbakanın milletvekili olması şartından bahsetmekte fayda var. Anayasada bu hükmün yer aldığı bilinmektedir. Zira siyasi mesuliyetin tecelli etmesi için de başbakanın milletvekili olması şartı doğru bir yaklaşımdır.[347]

1961 yılında Adnan Menderes'in idamını takip eden 10 Ekim 1961 genel seçimleri sonucu askeri darbenin başındaki Cemal Gürsel cumhurbaşkanı seçilmiş,[348] en çok oyu alan ve mecliste sandalyeye sahip olan CHP'nin genel başkanı İnönü'ye Cemal Gürsel tarafından hükümeti kurma görevi verilmiştir.[349] Sonuç olarak 1961 Anayasası'yla birlikte başbakanlık, siyasi anlamda önem kazanmıştır.

Parlamenter sistemlerde başbakan, hükümet programını tespit eden önemli bir kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bakanların değiştirilmesini bizzat gerçekleştiremez zira idare hukuku bakımından hiyerarşik üstü değildir. Ancak değiştirilmelerini teklif hakkına sahiptir.[350]

Başbakanlığın hukuki anlamda gücünü tespit etmek için ise yürütme organının durumunu belirlemek gerekmektedir. Zira yürütme organının güçlendiği bir sistemde başbakanlık da doğal olarak hukuki anlamda güç kazanacaktır. Başbakanlık yürütme içerisinde önem kazanmakla birlikte yürütme organının bizatihi kendisinin 1961 Anayasası'nda kısıtlanmak istediği görülmektedir. Yukarıda ifade edildiği üzere anayasada yasama ve yargıdan "yetki" olarak söz edilirken yürütmeden "görev" olarak söz edilmesi temelde bu kısıtlanma isteğinin bir göstergesi niteliğindedir. Aldıkaçtı bu yetki-görev ayrımının, yürütme bakımından yasamaya denk ve bağımsız bir kuvvet teşkilini önlemek bakımından kullanıldığını düşünmektedir. Bir diğer deyişle 1961 Anayasası yürütmeye karşı ihtiyatlı yaklaşmakta, yasama ve birtakım özerk kuruluşlar vasıtasıyla sıkı bir denetime tabi tutmaktadır.[351]

---

[347] Armağan, **Bakanlar Kurulu**, s. 21.
[348] T.C. Cumhurbaşkanlığı, (Çevrimiçi), https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanlarimiz/cemal_gursel/, 26.05.2019.
[349] **Yenişafak**, "İdamın Ardından Seçim: 1961 Genel Seçimleri", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-1961, 26.05.2019.
[350] Armağan, **Bakanlar Kurulu**, s. 21-22.
[351] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 337.

Parlamenter hükümet sistemini kabul eden 1961 Anayasası'nda bazı hususlar vardır ki bunlar yukarıda ifade edilen, yürütmeye karşı tereddütlü yaklaşımın bir tezahürü niteliğindedir. Yasama ve yürütmenin eşitliği ve dengesi ilkesine dayanan parlamenter sistemde yürütme lehine yer alması gereken bazı araçlar bu anayasada kendisine yer bulamamıştır.

Fesih müessesesi bunlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamenter sistemlerde yürütme, bazı kanun tasarılarını ve projelerinin yasama tarafından kabul edilmemesi halinde fesih müessesesini işleterek istifa etmek suretiyle seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir. Böylece yürütme, yasamayı kendi belirlediği siyaset ve hükümet programını gerçekleştirebilmek amacıyla zorlayabilir.[352] Ancak 1961 Anayasası'nda bu müessese meclisin yenilenmesi[353] olarak kendisine yer bulabilmiş, aynı zamanda bu yetki doğrudan bakanlar kuruluna verilmemiş kararın cumhurbaşkanı tarafından alınması esası kabul edilmiştir.[354] Aldıkaçtı'ya göre bu, başbakan ve bakanlar kurulunun parlamenter sistemlerde yasama ile arasındaki eşitlik ve dengeyi sağlayan araçlarından birisini zayıflatmıştır.[355]

1961 Anayasası'nın kurduğu hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemi olduğu yukarıda ifade edilmişti. Aldıkaçtı'ya göre bu anayasada öngörülen hükümet sistemi tam anlamıyla bir parlamenter hükümet değildir. Yalnızca parlamenter hükümet sistemine 1924 Anayasası'na nispetle daha da yaklaşılmıştır. Ancak parlamenter sistemdeki yasama-yürütme eşitliği ve dengesine dayanan

[352] Güneş, **a.g.e.**, s. 78.
[353] 1961 Anayasası m. 108, Millet Meclisi seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesi, başlığında "Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa başbakan, cumhurbaşkanından, millet meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı resmî gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir." ifadelerine yer verilmiştir. Görüldüğü üzere meclis seçimlerinin yenilenmesi, zorlaştırıcı birtakım şartlara bağlı tutularak, parlamenter sistemlerde başbakanların elindeki önemli bir araç olan fesih kurumu güçleştirilerek, başbakanın gücü zayıflatılmıştır.
[354] Aldıkaçtı'nın görüşleri bu yönde olmakla birlikte parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde hükümetlerin kurulamaması halinde meclisi fesih yetkisinin devlet başkanına tanındığı bilinmektedir. Dolayısıyla 1961 Anayasası'nda fesih yetkisinin doğrudan bakanlar kurulu ve başbakana değil de cumhurbaşkanına tanınması parlamenter sistemin hilafına bir hususiyet değildir. Bkz. Eren, **a.g.e.**, s.252.
[355] Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi**, s. 339.

birtakım araçlar bulunmadığı yahut zayıflatıldığı için tam anlamıyla bir parlamenter hükümet sistemi kurulmuştur denilemez.[356]

Anayasanın kurduğu sistemde yürütmeyi zayıflatan unsurlar içermesi, zamanla Türkiye'nin yönetilebilirliğini kısıtladığı düşüncesini hakim kılmıştır. Bu bağlamda anayasada bazı değişiklikler yapılması gerektiği düşünülmüştür.[357] 1969'da ülke genelindeki olayların artması üzerine seçime gidilmiş, Süleyman Demirel başkanlığındaki Adalet Partisi tek başına iktidar olmuştur. Akabinde 1970 yılında artan işçi olayları ve üniversitelerdeki çatışma halinin artması üzerine 12 Mart 1971'de ordu tarafından meşru hükümete muhtıra verilmiştir.[358]

Süleyman Demirel'in başbakanlıktan istifası üzerine ordunun desteklediği CHP milletvekili Nihat Erim, partisinden istifa ederek hükümeti kurma vazifesini üstlenmiştir. Burada dikkat çeken husus, Nihat Erim'in partisinden istifa etmesidir. Parlamenter hükümet sistemi temayülleri çerçevesinde düşünüldüğünde bağımsız bir başbakanın mecliste grubu olmadığı takdirde hükümet programını uygulaması beklenemez. Ancak ordunun baskısıyla, 1971-1973 ara dönemi başbakanları iki önemli anayasa değişikliğinin gerçekleşmesini sağlamıştır.

Nihat Erim'in başbakan olmasıyla birlikte ordunun da baskısıyla bir anayasa taslağı hazırlanmıştır. Nihat Erim, bu taslağı anlatırken, taslakta belirlenen esasların değişmeyeceği fakat şekli birtakım değişiklikler yapılabileceğini açık bir şekilde ifade etmiştir. Dolayısıyla Erim, bu değişiklikleri kabul etmek zorunda olduklarını söylemek istemiştir.[359]

1971-1973 anayasa değişikliklerinin temelde birkaç özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birisi çalışmamızın konusunu da ilgilendiren, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimidir. Bu anayasa değişiklikleri sonucunda 1961 Anayasası'nda yasama

[356] **A.e.**, s. 342; Benzer şekilde Gözler de 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemini karma hükümet sistemi olarak nitelendirmiştir. Bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 24.bs., Bursa, Ekin, 2019, s. 31. Aynı yönde Bkz. Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 38; Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, 4.bs., Ankara, Yetkin, 2018, s. 225; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 28.

[357] Mevcut anayasayla devlet yönetmenin güç olduğu, birçok açıdan yürütmenin kısıtlandığı, dönemin siyasetçileri tarafından da dile getirilmiştir. Bkz. Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 408.

[358] **Anadolu Ajansı**, "12 Mart Muhtırası'nın Üzerinden 48 Yıl Geçti", (Çevrimiçi), https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/12-mart-muhtirasinin-uzerinden-48-yil-gecti/1414573, 28.05.2019.

[359] Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 412.

karşısında belli denge araçları kısıtlanmış olan yürütmeye bazı imkanlar tanınarak güçlendirilmesi eğilimine girilmiştir.[360] Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bakanlar kuruluna ilk kez bu değişikliklerle tanınmıştır.[361] Yine 1961 Anayasası'nda özerk olarak kabul edilen bazı kurumların özerkliği kaldırılmış yahut kısıtlanmıştır.[362]

Yapılan değişikliklerin ana temasının yürütmenin güçlendirilmesi olduğu söylenebilir. Fakat bu değişikliklere rağmen yürütme yeterince güçlenememiş, 1961 Anayasası'nın temel özelliğinin halen yürütmeyi etkilediği düşünülmüştür. Yürütmenin takdir yetkisinin dar yorumlanması, Danıştay'ın verdiği bazı kararlarla yürütmenin hareket alanını kısıtladığı düşüncesi,[363] anayasada köklü bir değişiklik yapılması gerekliliğini güçlendirmiştir.

Sonuç olarak yapılan değişiklikler yeterli olmamış, 1975'ten sonra ülkedeki huzursuzluk ortamı ve toplumsal kargaşa artarak devam etmiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesine kadar koalisyonlar dönemi olarak nitelendirilebilir. Önce 1974'te Ecevit-Erbakan hükümeti kurulmuş, sonrasında Demirel liderliğinde Milliyetçi Cephe hükümetleri kurulmuştur.[364] Fakat bu hükümetler de başarılı olamamış, Fahri Korütürk'ün cumhurbaşkanlığının sona ermesiyle birlikte başlayan yeni cumhurbaşkanı seçilememesi, CHP-AP başta olmak üzere partilerin uzlaşamaması krizi büyüyerek darbe gerekçelerinden biri kabul edilmiştir.[365]

1961 Anayasası, yapılışı itibariyle temel hak ve özgürlükler bakımından geniş, yürütmeye yaklaşım bakımından ise temkinli bir anayasa olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla yukarıda da ifade edildiği üzere 1961 Anayasası'nın kabulü ile birlikte cumhurbaşkanının partisiz olması usulü kabul edildiğinden, başbakanın siyasal anlamda konumu güçlenmiş ancak hukuki anlamda yürütmenin zayıflamasına paralel olarak güç kaybetmiştir. Esasen bu güç kaybının sebebini yalnızca anayasada öngörülen yürütmenin şekline bağlamak yerinde olmaz. Zira

[360] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 112.
[361] Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Gazi, 2018, s. 40-41.
[362] Tanör, kimi kurumların özerkliğinin kaldırılmasını "yürütmenin yekpareliği" olarak nitelendirmiştir. Bkz. Tanör, **Anayasal Gelişmeler**, s. 416.
[363] Mukbil Özyörük, "Zayıflatılmış Yürütme Üstelik Frenlenirse…", **Tercüman**, 13.12.1979.
[364] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 179-180.
[365] **M.G. Konseyi**, B: 1, 19.09.1980.

parlamenter sistemlerde yürütmenin ve dolayısıyla başbakanın güçlü olması, yasamada gerekli çoğunluğu elinde bulundurmasına bağlıdır.

1961 Anayasası'nın kurduğu sistem, çok partili düzenle birlikte ortaya çıkan siyasi bölünmüşlük de göz önünde bulundurulduğunda, bir partinin tek başına meclis çoğunluğunu elde etmesine elverişli değildir. Dolayısıyla her ne kadar 1961 Anayasası'nda kurulan sistemde yürütmenin bazı yetkileri budanmış olsa da herhangi bir parti ve lideri, mecliste yeterli çoğunluğa sahip olsaydı yürütmenin etkin bir biçimde bu anayasada da çalışması beklenebilirdi.[366] Ancak Seçim Kanunu başta olmak üzere 1961 Anayasası'nın kurduğu sistem bütüncül olarak ele alındığında bu mümkün olmamış, devamlı surette ortaya çıkan koalisyon hükümetleri[367] yürütmenin zayıf kalmasına sebep olarak bir kriz ortamı oluşmuştur.[368]

B. 1982 Anayasası Sonrası Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizmin Başbakanlığa Etkisi

Yukarıda 1971-1973 ara döneminde birtakım anayasa değişikliklerinden söz edildi. Bu değişikliklerin temel amaçlarından birisinin yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi olduğu söylenebilir. Değişikliklere rağmen yürütmenin ülke yönetiminde gerekli otoriteyi sağlayamadığı görülmektedir. Esasen bunun birçok sebebi olduğundan yukarıda yer verildi. Neticede 1980 yılına gelindiğinde Türkiye'deki kargaşa ve huzursuzluk ortamında ciddi bir artış meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanının seçilememesi ile birlikte bu kriz son haddine ulaşmış, 12 Eylül 1980'de gerçekleşen askeri darbeyle Türk demokrasisi bir kez daha kesintiye uğramıştır.

Kendini Milli Güvenlik Konseyi olarak adlandıran bir askeri cunta yönetime el koymuştur. 14 Eylül'de Kenan Evren devlet başkanı ilan edilmiş, 21 Eylül'de

---

[366] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 48.

[367] Koalisyon hükümetlerinin dolaylı bir sonucu olarak başbakan yardımcılığı makamının ihdas edildiğini burada belirtmemiz gerekmektedir. Parlamenter sistemlerde sıklıkla rastlanmayan bu kurumun bizde ortaya çıkması, esasen koalisyon ortaklarının hükümette başbakandan sonra önemli bir konumda temsilinin gerçekleştirilebilmesi içindir. Dolayısıyla başbakan yardımcılığı, başbakan kadar olmasa da genel anlamda hükümet programlarının belirlenmesi yönünden önemli bir konumda yer almaktadır. Bkz. Armağan, **Bakanlar Kurulu**, s. 24.

[368] **A.e.**, s. 23.

emekli oramiral Bülend Ulusu'ya hükümet kurdurulmuştur. Erdoğan, bu hükümeti gerçek bir hükümetten ziyade bir tür "icra komitesi" olarak nitelendirmektedir.[369]

Milli Güvenlik Konseyi'nin emriyle Danışma Meclisi oluşturulmuş, bu meclisin hazırladığı anayasa 18 Ekim 1982'de gerçekleşen halkoylaması ile yürürlüğe girmiştir.[370] Bu halkoylamasının aynı zamanda farklı bir özelliği daha bulunmaktadır ki o da cumhurbaşkanının bu seçimle belirlenmiş olmasıdır. Kenan Evren bu halkoylamasının kabulü ile birlikte anayasada belirlenen usulün dışında bir usulle seçilerek görevini ifa etmiştir.

Her şeyden önce bu anayasada rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin söz konusu olduğu söylenebilir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi yasama-yürütme ilişkisinin yumuşak kuvvetler ayrılığı lehine şekillendirilmesi olarak tanımlayabiliriz. Zira anayasada öngörülen birtakım araçlarla yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi söz konusudur. Yürütmenin güçlendirilmesi de ancak yürütmeye verilen birtakım imkanlarla birlikte yasama ile uyumun sağlanmasıyla ilişkilidir. Özellikle dünya savaşlarının akabinde yaşanan hükümet krizlerini önleyerek etkili yönetimi gerçekleştirebilmek için anayasalarda bu yönde değişikliklere ihtiyaç duyulmuştur.[371]

İlk olarak 1961 Anayasası'nda yalnızca bir görev olarak nitelendirilen yürütmenin, 1982 Anayasası'nda yetki ve görev olarak nitelendirildiği görülmektedir.[372] Dolayısıyla 1961 Anayasası'ndaki yürütmeye karşı temkinli tutumun burada terk edildiği söylenebilir. Zira 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi bir tepki/reaksiyon anayasası hükmündedir. 1961 Anayasası'nın bazı özellikleri birtakım krizlere yol açmıştır. 1982 Anayasası'yla bu krizlerin tekrarlamaması amaçlanmaktadır.

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi 1971'de gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile 1961 Anayasası'na girmişti.[373] Değişiklikle getirilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi TBMM'den yetki alınması halinde

[369] Erdoğan, **Anayasalar ve Siyaset**, s. 187.
[370] Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, s. 203.
[371] Burhan Kuzu, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", **İÜHFM**, Cilt 53, Sayı 1-4, 1990, s. 40.
[372] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 769.
[373] **RG**, 22.09.1971-13964.

kullanılabilen bir yetkiydi. Yani Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi TBMM tarafından düzenlenecek bir yetki kanunu ile verilebiliyordu. Ancak 1982 Anayasası'nda bu husus ikiye ayrılmıştır: Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile sıkıyönetim, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri. Bu ayrım çalışmamız açısından yetkilendirilme usulü bağlamında önem arz etmektedir.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilanı halinde ayrıca meclisten yetki kanunu kanun hükmünde kararname çıkarmaya yetkilendirilmesine gerek bulunmamaktadır.[374] Bu yönüyle 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanı ve başbakanın güçlendirildiği söylenebilir. Zira kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, bakanlar kurulunun başı konumundaki başbakanın tavsiyeleri doğrultusunda kullanılacaktır. Dolayısıyla bu anayasanın cumhurbaşkanı ve başbakanı güçlendiren bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

Başbakanı güçlendiren, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm etkisini hissettiren bir başka husus %10 seçim barajıdır. Doğrudan anayasada yer almamakla birlikte %10 seçim barajı 1983 seçimleri ile birlikte uygulanmaya başlamıştır.[375] Buna göre ülke genelinde %10 oy oranını aşamayan partiler mecliste temsil hakkını kazanamamaktadır.[376] Dolayısıyla düşük oylara sahip partilerin kazanması muhtemel milletvekillikleri büyük partilere gitmektedir. Bu bağlamda başbakanın aynı zamanda seçimlerde en yüksek oyu alan partinin lideri olduğu da hesaba katılırsa, aldığı oy oranından daha yüksek oranda mecliste temsile sahip olacaktır.[377] Esasen bu da bakanlar kurulunun başı olan başbakanın hükümet programını uygulayabilmek için mecliste yeterli bir çoğunluğa sahip olmasının önünü açar.

---

[374] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 769; Onur Karahanoğulları, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 52, Sayı 1, 1997, s. 392.
[375] 2839 Sayılı K., **RG**, 10.06.1983-18076.
[376] Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurularda Mahkeme %10'luk barajın yüksek olduğunu belirtmekle birlikte bunun siyaset yapıcıların takdiri olduğu nitelendirmesini yapmıştır. Bkz. Abdurrahman Eren, "Türkiye'de Uygulanan %10 Genel Seçim Barajının Serbest Seçim Hakkını İhlal Sorunu", **SÜHFD**, Cilt 16, Sayı 2, 2008, s. 107.
[377] Tuba Asrak Hasdemir, "1980 Sonrası Türkiye'de Seçim Sistemi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 47, Sayı 1, 1992, s. 256.

1982 Anayasası'nın bir tepki/reaksiyon anayasası olduğu yukarıda belirtilmiştir. Bu bağlamda 1961 Anayasası'nın yasama üstünlüğü ve vesayetçi kurumlar üzerine inşa ettiği sistemin, 1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlenmesine yöneldiği görülmektedir. Cumhurbaşkanı ve başbakanın bu anayasada ayrı bir öneme sahip olduğu söylenebilir.[378]

1924 Anayasası'ndan bu yana başbakanın konumu değerlendirildiğinde siyaseten güçlenen bir başbakan görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Özellikle 1924 Anayasası ile kurulan tek partili ve çok partili dönemlerde, başbakanın güçlü bir konumda yer almakla birlikte partili cumhurbaşkanının bazı noktalarda gölgesinde kaldığını söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

1961 Anayasası'nda partili cumhurbaşkanı kaldırılmıştır. Artık cumhurbaşkanı devletin ve milletin birliğini temsil eden partiler üstü bir makamdır. Dolayısıyla bu anayasayla birlikte başbakanlık önceden fiili genel başkanlığını elinde tuttuğu siyasi partilerin artık doğrudan genel başkanı sıfatını kazanmıştır. Partili cumhurbaşkanlığının sona ermesi, esasen hükümet sisteminin tam anlamıyla bir parlamenter sisteme dönüşmesini de beraberinde getirmiş dolayısıyla başbakan, artık yürütmenin de gerçek başı konumuna erişmiştir.[379]

Parti genel başkanı konumuna yerleşmiş başbakanın, artık siyaseten güçlendiğini söylemek yerinde bir tespit olacaktır. 1961 Anayasası başbakanı siyaseten güçlendirmiştir. Bununla birlikte 1924 Anayasası'nın uygulamada oluşturduğu güçlü yürütmeye duyulan temkinli yaklaşım[380] 1961 Anayasası'na yansımış, yürütmenin kimi yetkileri budanmıştır. Bu noktada 1961 Anayasası'ndaki başbakan artık partisinin genel başkanı olduğu için siyaseten güçlenmiştir. Bununla birlikte 1961 Anayasası'ndaki yürütme yetkisinin zayıflatılması, başbakanı da anayasal bağlamda zayıflatmıştır.

1982 Anayasası'nda ise yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin hissedildiği yukarıda belirtilmişti. Bu anayasada cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin

[378] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 34.bs., Ankara, Turhan, 2016, s. 81.
[379] Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması**, Bursa, Ekin, 2000, s. 22.
[380] Yukarıda Bkz. 74.

korunduğu da göz önünde bulundurulduğunda başbakanın 1961 Anayasası'yla siyaseten güç kazanmaya başlaması bu anayasada da görülebilir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın yürütmenin güçlendirilmesine yönelik bazı araçları düzenlemiş olması, siyaseten güçlenen başbakanın hukuken de güçlenmesini sağlamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞBAKANLIĞIN KALDIRILMASI

İkinci bölümde cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında başbakanlığın ortaya çıkışı, zaman içerisinde şekillenen konumu ele alınmıştır. 6771 sayılı Kanun'un halkoylamasına sunulması ve kabulü ile birlikte başbakanlık kurumu Türk anayasa hukukundaki varlığını yitirmiştir. Bir başka deyişle Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi terk edilerek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine[381] geçiş yapılmıştır.[382]

Cumhuriyetin ilk yıllarında saf parlamenter hükümet sisteminden söz etmek güçtür. Zira özellikle ilk yıllarda karma bir hükümet sistemi söz konusudur. Partili cumhurbaşkanı olan bu dönem için tam anlamıyla bir parlamenter hükümet sisteminden bahsedilemez. Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte Adnan Menderes'in ön planda olması, başbakanlık kurumunu öncekine nazaran güçlendirse de bu kurum esas hüviyetini 1961 Anayasası'ndan sonra kazanmıştır.

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle beraber güçlü bir başbakanlık kurumu ortaya çıkmış, bu kurumun gücü tek parti iktidarlarında daha kesin bir biçimde hissedilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye'nin 2007 yılında gerçekleştirdiği halkoylamasıyla başlayan hükümet sistemi tartışmalarının çerçevesi çizilmeye çalışılmış, ardından 2017 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ve beraberinde getirdiği tartışmalar ele alınmıştır. Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi kapsamında değerlendirilmesi gereken bu değişiklik genel hatlarıyla incelenerek başbakanlığın Türk siyasal sisteminden kaldırılışının sonuçları ortaya konmak istenmiştir.

---

[381] Faruk Bilir, "Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı 94, 2017, s. 525.

[382] Gözler, bu hükümet sistemini "türü kendine özgü bir hükümet sistemi" olarak tanımlamaktadır. Bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 764.

I. 21 EKİM 2007 HALKOYLAMASI İLE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNE EVRİLME TARTIŞMALARI

A. Mecburi Anayasa Değişikliği: 2007 Halkoylaması

2007 yılı itibariyle 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin sonlarına gelinmişti. Mevcut anayasada parlamenter sisteme göre cumhurbaşkanı, meclis tarafından seçilmekteydi. Dönemin şartları içerisinde Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti)'nin kimi aday göstereceği merak edilmekteydi. Zira Ak Parti meclis çoğunluğuna sahip olduğu için aday göstereceği kişinin cumhurbaşkanı seçileceği tahmin edildiğinden Ak Parti'nin kimi aday göstereceği dönemin şartları içerisinde önem arz etmiştir.[383]

Tüm bu tartışmalar içerisinde Ak Parti'de, cumhurbaşkanı adaylığı için Abdullah Gül'ün destekleneceği Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından açıklanmıştı.[384] Aynı süreçte "367 tartışması" olarak bilinen, emekli Yargıtay cumhuriyet başsavcısı Sabih Kanadoğlu'nun ortaya attığı, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde karar yeter sayısı olan 367'nin toplantı yeter sayısı olarak da alınacağı tezi ve bunun AYM tarafından kabul edilmesi, cumhurbaşkanlığı seçimlerini krize sokmuştur.[385]

---

[383] **RG**, 20.10.1982-17844. 2709 S.K. m. 102'nin ilk haline göre Cumhurbaşkanının seçimi şu şekilde belirlenmiştir: *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir. En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir."* Buradan anlaşılacağı üzere meclis çoğunluğuna sahip olan parti, cumhurbaşkanını seçebilecektir.

[384] CNN Türk, "Ak Parti'nin Adayı Abdullah Gül", (Çevrimiçi), https://www.cnnturk.com/fotogaleri/turkiye/2007/04/24/ak.partinin.adayi.abdullah.gul/748/index.html?page=5, 24.06.2019.

[385] Oktay Ekşi, "Aranan Sayı 184 mü, 367 mi?", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/aranan-sayi-184-mu-367-mi-5708576, 04.07.2019.

27 Nisan 2007'deki ilk tur oylamasının yapıldığı gece, Genelkurmay Başkanı Yaşar Büyükanıt tarafından yayınlanan ve literatüre e-muhtıra olarak geçen metinde ordu, cumhurbaşkanının sahip olması gereken vasıfları tanımlayarak anti-demokratik bir yaklaşım içerisine girmiştir.[386] Cumhurbaşkanı seçiminin ilk turunda toplantı yeter sayısı olarak 367 aranmaması, bir içtüzük değişikliği niteliğinde görülmüş ve Anayasa Mahkemesi'ne CHP tarafından yapılan başvuruda anayasaya aykırı bulunarak[387] iptal edilmiştir.[388]

Anayasa Mahkemesi'nin "367 Kararı" ile birlikte cumhurbaşkanlığı seçimi gerçekleştirilememiştir. Zira Ak Parti'nin 358 milletvekili bulunurken mecliste milletvekiline sahip diğer partiler meclis oturumuna katılmamış, dolayısıyla Mahkeme'nin kararı doğrultusunda toplantı yeter sayısına ulaşılamamıştır. Sonuç olarak Ak Parti'nin savunduğu anayasa değişikliği teklifi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini önermiş, halkoylamasına götürülen bu anayasa değişikliği kabul edilmiştir.[389]

Cumhurbaşkanının seçilememesi sonucu Ak Parti erken seçim kararı almış, yapılan seçimde oy oranını artırmış fakat ülke geneli %10 seçim barajını Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'nin de geçmesi sonucu meclisteki parti sayısı artmıştır. Dolayısıyla Ak Parti'nin meclisteki milletvekili sayısı azalmıştır.[390] Anayasa Mahkemesi'nin verdiği 367 kararı da göz önünde bulundurulduğunda bu dönemde MHP'nin 20 Ağustos 2007'de cumhurbaşkanının seçimi için gerçekleşen meclis oturumuna katılması sonucu cumhurbaşkanı seçilebilmiştir.

Türkiye'de 11. Cumhurbaşkanı olarak Abdullah Gül'ün seçilmesiyle birlikte 2014'e kadar hükümet sistemi tartışmaları ertelenmiştir, denebilir. Zira cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini düzenleyen anayasa değişikliği, 21

---

386 **Sabah**, "Bugün 27 Nisan e-muhtırasının Yıl Dönümü", (Çevrimiçi), https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/04/27/bugun-27-nisan-e-muhtirasinin-yil-donumu, 26.06.2019.

387 Anayasa Mahkemesi, 01.05.2007 tarih ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı Karar, **RG**, 27.06.2007-26565.

388 **BBC Türkçe**, "YSK: Abdullah Gül'ün hatırlattığı Anayasa Mahkemesi'nin 2007'deki '367 Kararı' neydi?", (Çevrimiçi), https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48189677, 24.06.2019.

389 **RG**, 16.06.2007-26554.

390 **Yenişafak**, "2007 Genel Seçimi Sonuçları", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-2007/secim-sonuclari, 25.06.2019.

Ekim 2007'de kabul edilmiş, 11. Cumhurbaşkanı'nın meclis tarafından seçilmesinden sonra yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanı için belirlenen konum, partiler üstü olmasının yanında hukuki, cezai ve siyasi anlamda sorumsuz ve fakat güçlü araçları bünyesinde toplayan bir yapıdaydı. Ancak meclis tarafından seçilmiş olması, 1982 Anayasası'nın ilk olarak kurduğu sistemin yarı-başkanlığa evirilmesinin önündeki bir engel olarak kabul edilebilir. Esasen başkanlık sistemlerinin en temel özelliği devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir.[391] Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın ilk haline göre cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiyor olması, başkanlık sistemi hususiyetlerinin oluşmasını engelleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

2007 değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş, böylece Türkiye'nin hükümet sisteminin değiştiği, yarı-başkanlığa evirildiği tartışmaları başlamıştır. Zira halk tarafından seçilmesi sebebiyle meşruiyeti güçlenmiş cumhurbaşkanının ülke siyasetini yönlendirmesi ihtimali bu tartışmanın temel noktalarından biri olmuştur.[392]

B. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Başbakanın Değişen Konumu

Yarı-başkanlık hükümet sistemi, II. Dünya Savaşı sonrası Fransa'nın istikrarlı ve güçlü bir demokratik hükümet sistemi oluşturma çabasından ileri gelmektedir.[393] Bu hükümet sisteminin isim babası Duverger'e göre bir ülkenin yarı-başkanlık sistemi ile yönetilmesi için üç temel özelliği bünyesinde barındırması gerekmektedir: Halk tarafından seçilen devlet başkanı, bu devlet başkanının önemli yetkilerle donatılması ve ayrıca bir hükümetin varlığı.[394]

Yarı-başkanlık hükümet sisteminin hususiyetlerinden birinin halk tarafından seçilen devlet başkanı olduğu belirtildikten sonra, yalnızca bu özelliğin, o ülkede

[391] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 314.
[392] Mehmet Turhan, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", **Liberal Düşünce**, Sayı 66, 2012, s. 73.
[393] Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4.bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2017, s. 77.
[394] Nur Uluşahin, ""Yarı Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na", **AÜHFD**, Cilt 52, Sayı 2, 2003, s. 207.

yarı-başkanlığa dönüşme için yeterli olup olmadığı tartışılmaktadır.[395] Zira yarı-başkanlık sistemiyle yönetildiği belirtilen birçok ülkenin sistemi birbirinden önemli farklılıklar içermektedir. Dolayısıyla hepsinin yarı başkanlık içerisine dahil edilip edilemeyeceği tartışması güncelliğini korumaktadır. Bu bağlamda 2007 anayasa değişikliği ile Türkiye'de oluşan sistemin de tam anlamıyla bir yarı-başkanlık sistemi olup olmadığı tartışmaya açık bulunmaktadır. Ancak 2007 değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulü, bir vakıa olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Duverger'in belirlediği kıstaslardan yola çıkarak bir diğer kıstas, halk tarafından seçilen devlet başkanının önemli yetkileri haiz olması gerektiğiydi.[396] Bu noktada 1982 Anayasası'nda konumu belirlenen cumhurbaşkanının yarı başkanlığa yakın olduğu söylenebilir. Zira yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının temel yetkilerinden meclisi feshetme yetkisinin[397] 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına tanındığı bilinmektedir.

Anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının görev süresi 5+5 olarak belirlenmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin de korunduğu görülmektedir. Bu yönüyle de Fransa'da uygulanan yarı-başkanlık sistemiyle benzeşmekte,[398] tarafsız ancak önemli yetkilere sahip devlet başkanı özelliğini kazanmaktadır.

Duverger'in belirlediği kıstaslardan bir diğeri yasamaya karşı sorumlu bir bakanlar kurulunun varlığıdır.[399] Dolayısıyla bu sistem, iki kutuplu, iki başlı bir yapı öngörmektedir. Ancak bu iki başlılık, parlamenter sistemdekinden farklılaşmaktadır. Zira parlamenter sistemde yürütmenin her ne kadar devlet başkanı ve bakanlar kurulu tarafından oluştuğu söylense de yürütmenin gerçek başı sıfatını haiz olan, başbakan ve bakanlar kuruludur. Öte yandan parlamenter sistemde devlet başkanı meclis tarafından seçildiğinden, halk tarafından seçilen meclisin üyesi başbakan ve bakanlar

[395] Fevzi Demir, "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", **Journal of Yasar University**, Cilt 8, Sayı Özel, 2013, s. 842-843.
[396] Uluşahin, **a.g.e.**, s. 207.
[397] Eren, **a.g.e.**, s. 262.
[398] Demir, **a.g.e.**, s. 835.
[399] Uluşahin, **a.g.e.**, s. 207.

kurulunun sahip olduğu meşruiyete de sahip değildir. Böylelikle parlamenter sistemde olası bir krizin, meşruiyet tartışmasının önüne geçilmiştir.

Yarı-başkanlık sisteminde halk tarafından seçilen devlet başkanı ve yine halk tarafından seçilen meclisin üyesi bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bu bağlamda yürütmenin iki başının da önemli ölçüde meşruiyet sahibi olduğu söylenebilir. Zaten anayasa tarafından önemli yetkileri haiz kılınmış bir devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olma[400] gücünü de arkasına alması, bu sistemin en önemli açmazlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2007 anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye'deki hükümet sisteminin saf parlamenter hükümet sistemi olduğunu söylemek güç hale gelmiştir. Zira yarı-başkanlık sisteminin kimi özelliklerini bünyesinde barındırmamakla beraber, bu sisteme fiili bir geçiş gerçekleşmiştir. Bu sistemin farklı görünüş biçimleri, farklı isimlendirmeleri olsa da[401] yukarıda belirtilen özellikleri genel hatlarıyla bünyesinde barındıran ülkeler için yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı söylenebilir. Bu bağlamda Türkiye'de de 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte fiili bir yarı-başkanlık sistemine geçiş söz konusu olmuştur, denebilir.

2014 seçimleriyle cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş, seçimden sonra başbakan, Ahmet Davutoğlu olmuştur. Bu dönemde başbakandan çok cumhurbaşkanının yönetimde etkili olduğu söylenebilir. Zira hem halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı söz konusudur hem de meclis seçimleri yenilenmediği için parti meclis grubunda da önceki başbakan ve yeni cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın etkisi devam etmiştir. Dolayısıyla bu dönem için başbakanın konumunun fiili olarak zayıfladığı söylenebilir.

[400] Cumhurbaşkanı Erdoğan, "Siyaset dışı bir cumhurbaşkanı ile eski Türkiye'nin ruhunu geri çağırabileceklerini zannediyorlar." sözleriyle esasen cumhurbaşkanlığı makamının farklı bir konuma geldiğini ifade etmektedir. Bkz. **Hürriyet**, "Erdoğan: Endişeniz olmasın herkesin cumhurbaşkanı olacağım.", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-endiseniz-olmasin-herkesin-cumhurbaskani-olacagim-26724805, 05.07.2019.

[401] Nur Uluşahin, **İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Ankara, Yetkin, 2007, s. 37.

İlerleyen dönemde 7 Haziran 2015'te yapılan genel seçimlerde ise Ak Parti tek başına iktidar olamamış, bunun yanında bir koalisyon hükümeti de kurulamadığından seçim yenilenmesi kararı alınmıştır.[402]

1 Kasım 2015'te yapılan genel seçimlerin sonucunda Ak Parti 317 milletvekilliği kazanarak tek başına iktidar olmuştur.[403] Dolayısıyla bir tarafta halk tarafından %52 oy oranıyla seçilen bir cumhurbaşkanı, diğer tarafta yine halk tarafından seçilen %49 oy oranıyla iktidara gelmiş bir başbakan yer almaktadır. Mevcut sonuçlar, fiili yarı-başkanlık sisteminin Türkiye'de çalışıp çalışmayacağının görülmesi açısından önemlidir. Zira yürütmenin her iki başı da meşruiyetini demokratik seçimlerden alarak gelmiştir. Her ikisi de aynı siyasi partiden geliyor olmasına rağmen büyük bir kriz olmasa da sistem yeterince işlerlik kazanamamış, sonuç olarak başbakan istifa etmiştir.[404] Gerçekten de yarı-başkanlık sisteminin Türkiye'de çalışmasının, Türkiye'nin siyasi kültürü bağlamında düşünüldüğünde güç bir durum olduğu söylenebilir.

2007 anayasa değişikliğinin ortaya koyduğu sistem, kriz oluşturmaya müsait bir yapı kazanmıştır. Sistemde birtakım değişiklikler yapılması mecburi hale gelmiştir. Bu mecburiyetin sonucunda Türkiye'de başkanlık sistemi konuşulmaya başlanmış, başbakanlık kurumunun siyasal sistemden çıkarılması görüşü hakim hale gelmiştir.[405]

1 Kasım 2015 genel seçimleri sonrası kurulan Ak Parti hükümetinde, Genel Başkan ve Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun istifası üzerine parti genel başkanlığı

---

[402] **Sabah**, "Geçmiş Seçim Sonuçları", (Çevrimiçi), https://www.sabah.com.tr/secim/7-haziran-2015-genel-secimleri/, 05.07.2019. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır. Zira bu yetki, 1982 Anayasası'nın ilk halinde cumhurbaşkanına tanınmış bir yetkidir. Bkz. **RG**, 20.10.1982-17844. 2709 S. K. 104.

[403] **Habertürk**, "1 Kasım 2015", (Çevrimiçi), https://www.haberturk.com/secim/secim2015/genel-secim-1-kasim, 05.07.2019.

[404] **Hürriyet**, "Başbakan Ahmet Davutoğlu İstifasını Sundu, Binali Yıldırım Görevi Aldı.", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-ahmet-davutoglu-istifasini-sundu-binali-yildirim-gorevi-aldi-40107477, 05.07.2019.

[405] Fransa Devlet Başkanı Macron'un, cumhurbaşkanı Erdoğan'a hitaben "Siz Başbakanlık problemini çözdünüz." ifadelerini kullandığı belirtilmektedir. **Akşam**, "Macron'un Hayali Türk Tipi Başkanlık Sistemi", (Çevrimiçi), https://www.aksam.com.tr/dunya/macronun-hayali-turk-tipi-baskanlik-sistemi/haber-787818, 05.07.2019.

görevini Binali Yıldırım üstlenmiş, 65. Hükümetin de başbakanı olmuştur.[406] 15 Temmuz 2016'da gerçekleşen Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) darbe girişiminin engellenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Sonuç olarak Binali Yıldırım, başbakanlığın kaldırılmasıyla birlikte son başbakan olarak tarihe geçmiştir.

Binali Yıldırım'ın başbakanlığı dönemi Türkiye'nin fiili bir yarı başkanlığa dönüştüğü döneme rastlamaktadır. Gerçekten de bu dönemde başbakanın, saf parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin gerçek başı sıfatını taşımadığı söylenebilir. Esasen 1982 Anayasası'nın ilk oluşturduğu hükümet sistemi ve anayasal yapı büyük ölçüde korunmuş olmasına rağmen cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş olması, 1982 Anayasası'nın verdiği yetkilerle de birleşince yarı-başkanlık sistemine yaklaşan bir yapı oluşmuştur.

1961 Anayasası ile birlikte başbakanların parti genel başkanlarından seçilmeye başladığı belirtilmişti.[407] Dolayısıyla başbakanlar bu anayasadan itibaren güçlü bir konuma evirilmiştir. Çünkü bu anayasayla birlikte cumhurbaşkanı tarafsız olarak konumlanmıştır. Dolayısıyla siyasetin esas belirleyici unsuru başbakan olmuştur. 1961 Anayasası'nın ilk hali, yürütmenin gücünü zayıflatmış olsa da başbakanın rolü 1924 Anayasası'na göre güçlenmiştir, denebilir.

1982 Anayasası'nın kurduğu rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yapısı ile birlikte başbakanın yürütme içerisindeki rolü daha da güçlenmiş, hem siyaseten hem de hukuken güçlü konumu pekişmiştir. Esasen 1982 Anayasası yalnızca başbakanı değil cumhurbaşkanını da güçlendirmiştir. Dolayısıyla 1982 Anayasası'ndaki cumhurbaşkanının konumu için saf parlamenter sistemdeki devlet başkanını aşan bir noktada olduğunu belirtmek gerekir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte halk tarafından seçilme gücünü de arkasına alan bir cumhurbaşkanı olduğundan sistemi artık yarı-başkanlık sistemine benzetmek, abesle iştigal olmayacaktır.[408]

---

[406] **BBC Türkçe**, "Binali Yıldım: Türkiye'nin Son Başbakanı, Yeni Sistemin İlk Meclis Başkanı", (Çevrimiçi), https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44810881, 08.07.2019.
[407] Yukarıda Bkz. s. 73-74.
[408] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 763.

Binali Yıldırım'ın başbakanlığı, bu döneme denk gelmesi sebebiyle 1982 Anayasası'nın oluşturduğu klasik başbakanlık görünümünün dışında bir dönem olarak nitelendirilebilir. Gerçekten de Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın siyasi kariyeri ile birlikte değerlendirildiğinde Binali Yıldırım ile ilişkisinde cumhurbaşkanının ağırlıkta olduğu bir dönemden söz etmek gerekir.[409]

Bu durum esasen yarı-başkanlık sistemlerinin "oynak doğası" ile ilişkilidir.[410] Zira yarı-başkanlık sistemlerinde fiili olarak devlet başkanı yahut başbakanın ön plana çıktığı dönemler olabilmektedir. Türkiye'nin bu dönemi için yapılan yarı-başkanlık benzetmesi de göz önünde bulundurulduğunda benzer bir durum söz konusu olmuştur. Bu dönem için cumhurbaşkanının ön plana çıktığı bir dönem nitelendirmesi yapılabilir.

Bu döneme hususiyetini kazandıran, sistemden çok kişiler olmuştur. Elbette sistem, cumhurbaşkanının ön plana çıkmasına uygun bir yapıdadır ancak yalnızca sistemin bir sonucu olarak cumhurbaşkanı aktif hale gelmemiştir.[411] Sistem içerisinde cumhurbaşkanının ön plana çıkması, cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu gibi karizmatik liderlik görünüşüyle de doğrudan ilgilidir.[412] Aynı zamanda cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi söz konusu olsa da partisinin yürüttüğü seçim kampanyasıyla halk tarafından seçilen kişinin, meclis tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı gibi tarafsız kalabilmesi güç bir durum teşkil etmiştir.

---

[409] Davutoğlu'nun başbakanlığı döneminde güçlü başbakan ve güçlü cumhurbaşkanının krize yol açtığı Ak Parti cephesinde dile getirilmiştir. O dönem için sistemin işlerlik kazanabilmesi açısından "düşük profilli bir başbakan" ile krizlerin önüne geçilebileceği düşüncesi söz konusudur. Bkz. **Habertürk**, "Aydın Ünal: Davutoğlu'ndan sonra düşük profilli bir başbakan olacak.", (Çevrimiçi), https://www.haberturk.com/gundem/haber/1235300-aydin-unal-davutoglundan-sonra-dusuk-profilli-bir-basbakan-olacak, 10.09.2019.

[410] Uluşahin, **İki Başlı Yürütme**, s. 65.

[411] Gerçekten de 2014 yılında gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı seçimlerinde diğer adaylardan biri olan Ekmeleddin İhsanoğlu seçilseydi farklı bir yöne evirilme gerçekleşir miydi? Zira CHP ve MHP'nin "çatı aday" olarak gösterdiği İhsanoğlu'nun 1982 Anayasası'nın ilk halindeki partiler üstü cumhurbaşkanı olarak düşünüldüğü, CHP ve MHP çevrelerince de ifade edilmiştir. Bkz. **Hürriyet**, "'Çatı Aday' Ekmeleddin İhsanoğlu", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/gundem/cati-aday-ekmeleddin-ihsanoglu-26622003, 10.09.2019.

[412] Erdoğan, "Koşan bir Cumhurbaşkanı olacağım." şeklindeki sözleriyle farklı bir cumhurbaşkanı profili oluşturacağını belirtmiştir. Bkz. **Diriliş Postası**, "Çalışıp terleyeceğimi söylemiştim.", (Çevrimiçi), https://www.dirilispostasi.com/2018-cumhurbaskanligi-ve-genel-secimi/calisip-terleyecegimi-soylemistim-5aecb3a38ca78048d1422bb8, 09.07.2019.

Cumhurbaşkanı adaylarının gerçekte partisinin olması, seçim sonrasında da cumhurbaşkanının partiler üstü konumuna sığmaması sonucunu beraberinde getirmiştir. Doğal olarak bu döneme rastlayan Binali Yıldırım'ın başbakanlığı klasik parlamenter sistem başbakanlığından çok yarı-başkanlık sistemlerindeki güçlü devlet başkanı altındaki başbakanlara benzemiştir.

6771 sayılı Kanun'un yapılan halkoylaması ile yürürlüğe girmesi akabinde 24 Haziran 2018'de yapılan cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği genel seçimleri sonucunda Türkiye resmen cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş yapmıştır. 698 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'den başlayarak[413] anayasa değişikliğine uyum sağlanması amacıyla değişiklikler yapılmış, başbakanlık kurumu böylece kaldırılmıştır. Binali Yıldırım, son başbakan olarak Türk siyasi tarihindeki yerini de bu şekilde almıştır.

II. PARLAMENTER SİSTEMİN ÇÖZEMEDİKLERİ: YENİ SİSTEMİN ÇÖZÜM İDDİALARI VE GETİRİLEN YENİLİKLER

1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde Türkiye'nin istikrarlı ve etkin bir yürütmeye ihtiyaç duyduğu yukarıda ifade edilmiştir. Bu sebeple önce 1971-1973 ara döneminde, sonra 1982 Anayasası'nda etkin yürütme ihtiyacını karşılayabilmek maksadıyla birtakım değişikliklere gidilmiştir. 1982 sonrasında da koalisyon hükümetleri ile yönetilen dönemlerde etkin yürütme olmadığı yönündeki eleştiriler devam ederken, tek parti iktidarlarında bu ihtiyacın olmadığı görülmektedir.

Esasen Türkiye açısından sorunun, uzlaşmacı demokrasi kültürü bağlamında olduğu söylenebilir. Bir başka deyişle Türkiye'de uzlaşma kültürünün zayıf olması, koalisyon hükümetlerinin etkili yürütme ihtiyacını karşılayamamasına ve kısa ömürlü olmalarına sebebiyet vermiştir. Parlamenter sistemin Türkiye'deki uygulamasının bu şekilde sonuçlar vermesi, sistemsel değişikliklerin zorluklarına

[413] **RG**, 04.07.2018-30468.

rağmen[414] Türkiye'yi ihtiyaçları doğrultusunda değişiklikler yapmaya yönlendirmiştir.[415]

Yukarıda da ifade edildiği üzere yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin öne çıkmasının bir sonucu 6771 sayılı Kanun'la yapılan anayasa değişikliği, Türkiye'de bir hükümet sistemi değişikliğini beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan bu sistemin en temel özelliği yukarıda ifade edilen güçlü yürütme ihtiyacını karşılayabilmeyi amaçlamasıdır.[416]

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi etkin yürütmeyi amaçlamasının dışında Türkiye'nin anayasal sisteminin yaşadığı iki temel noktadaki sorunu çözmeyi amaçladığı görülmektedir. Bu sorunlar, siyasal istikrar arayışı ve kriz dönemlerinde sistemin kilitlenmesidir.

Türkiye'nin siyasal bir istikrar arayışı bulunmaktadır. Çünkü 1960'lardan bu yana kısa süreli tek parti yönetim dönemleri dışında ülke, koalisyonlarla yönetilmiştir.[417] Bu koalisyon hükümetleri ise yukarıda belirtildiği üzere uzlaşma kültürünün zayıflığından kaynaklı olarak oldukça kısa süreli olmuş, istikrar ve sürdürülebilir hükümet programlarını uygulamak mümkün olmamıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde koalisyon hükümetleri söz konusu olmayacaktır. Zira

---

[414] Gönenç, toplumların değişime karşı gösterdiği direnci "yol bağımlılığı teorisi" ile açıklamaktadır. Bu teoriye göre kurumlar, değişimin maliyeti ve neyi getireceğinin bilinmezliğini göz önünde bulundurarak değişikliğe karşı direnç gösterirler. Bkz. Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", **Başkanlık Sistemi**, Ankara, TBB Yay., 2005, s. 3-4.

[415] Gonca Bayraktar Durgun, "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı 94, 2017, s. 495.

[416] Devletler, genellikle yaşadıkları bazı sarsıcı olaylar karşısında güçlü yürütmeye ihtiyaç duymuş, devlet teşkilatlanması bakımından birtakım değişiklikler yapma ihtiyacı hissetmişlerdir. Fransa'da II. Dünya Savaşı sonrası devlet başkanının güçlenmesi buna bir örnek olarak verilebilir. Buna benzer şekilde ABD'de de önce güçsüz bir merkezi hükümete sahipken Daniel Shay isyanı sonrası güçlü bir yürütme ve devlet başkanı ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Türkiye'de Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) tarafından gerçekleştirilen darbe girişimi sonrası güçlü ve etkili bir yürütme ihtiyacı oluştuğu söylenmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yaratılmasının, bu ihtiyacı karşılamaya yönelik olduğu söylenebilir. ABD'de güçlü yürütme ihtiyacının ortaya çıkışı için Bkz. Allan Nevins, Henry Steele Commager, **ABD Tarihi**, Çeviren: Halil İnalcık, 6.bs., Ankara, Doğubatı, 2014, s. 138 vd; Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge, 2017, s. 59; Sabahattin Nal, "Parlamenter, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri", Editör: İlyas Doğan, Serdar Ünver, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, Ankara, Astana, 2017, s. 74-75.

[417] Doğan Kılınç, Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler", **GÜHFD**, Cilt 20, Sayı 1, 2016, s. 478.

yürütmenin başı tek başına cumhurbaşkanıdır. Dolayısıyla parlamenter sistemdeki gibi kolektif bir yapı[418] söz konusu olmadığından koalisyonların da önü kesilmiştir.[419] Ayrıca görev süresi olarak belirlenen beş yıllık dönemler, bu istikrar ihtiyacının karşılanabilmesi açısından önemlidir. Bu sebeple cumhurbaşkanı seçilen kişi, eğer ki meclisi feshedip seçime gitmez yahut meclis, seçimlerin yenilenmesi kararı almazsa kesintisiz beş yıllık bir dönem söz konusu olacaktır.[420]

Siyasal istikrar, başkanlık sisteminde de bulunan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden farklılaşan bir diğer aracı meclis ve cumhurbaşkanının karşılıklı olarak seçimleri yenileme yetkisidir. Bu yönüyle cumhurbaşkanlığı sistemi başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Zira başkanlık sisteminde bulunmayan seçimleri yenileme yetkisi,[421] cumhurbaşkanlığı sisteminde siyasal istikrarın sağlanması ve sistemde kilitlenmelerin önüne geçilmesi amacıyla getirilmiştir.

Yasama ve yürütmeye karşılıklı olarak tanınan bu aracın ne gibi bir faydası bulunabilir? Hiç şüphesiz başkanlık sisteminde tarafların sahip olmadığı bu yetki[422] sistemin uzun süreli kilitlenmesini engellemek maksadıyla öngörülmüştür.[423] Zira kongre ve başkanın uyum içerisinde olmadığı dönemlerde sistemin kilitlenmesi, yasamanın da yürütmenin de faaliyetlerini etkin bir biçimde gerçekleştirememesi sonucunu ortaya çıkarabilir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı sisteminde öngörülmüş bu araç, sistemde oluşması muhtemel krizlerin engellenmesi açısından önem arz etmektedir.

---

[418] Kubalı, **Anayasa Hukuku**, s. 302.

[419] Koalisyonlar, yerini seçim öncesi ittifaklarına bırakmıştır. Kimi yazarlar tarafından bu durum, fiili bir koalisyonun varlığını koruması şeklinde nitelendirilse de tam anlamıyla bir koalisyondan söz edilemez. Zira bu sistemde seçim sonucuna göre yürütmenin başı belirlenmekte ve tüm tartışmalar sona ermektedir.

[420] Cumhurbaşkanı Erdoğan, yerel seçimlerden sonra "Önümüzdeki 4,5 yıl seçim yok, çalışmalarımıza odaklanacağız." diyerek aslında Cumhurbaşkanlığı sisteminin bu yönüne de dikkat çekmek istemiştir. Bkz. **CNN Türk**, "Erdoğan: 4,5 yıl seçim yok, çalışmalarımıza odaklanacağız.", (Çevrimiçi), https://www.cnnturk.com/yerel-haberler/ankara/erdogan-45-yil-secim-yok-calismalarimiza-odaklanacagiz-968358, 16.06.2019.

[421] Eren, **a.g.e.**, s. 255.

[422] Hasan Tahsin Fendoğlu, "Başkanlık Sistemi", **İÜHFD**, Cilt 3, Sayı 1, 2012, s. 43.

[423] Nitekim daha önce, 1961 Anayasası'nda öngörülen cumhurbaşkanının seçilmesi usulü krize neden olduğu için 1982 Anayasası'nda bu usulde bazı değişiklikler yapılmıştır. Burada da benzer şekilde, başkanlık sisteminin yol açması muhtemel krizlerinin önü kapanmak istenmiştir. 1980 darbesi öncesi cumhurbaşkanının seçilememesine ilişkin Bkz. Tunca Özgişi, **Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu**, Ankara, TBMM Yay., 2012, s. 285-290.

Gerçekten cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğunun farklı partilerden oluştuğu bir an için düşünüldüğünde cumhurbaşkanlığı sisteminin en temel aracı olarak seçimlerin yenilenmesi karşımıza çıkmaktadır. Bu ihtimalde cumhurbaşkanı yahut meclis, seçimleri yenileme kararı alabilir. Ancak her iki taraf da yenilenen seçimlerde seçilememe ihtimalini göz önünde bulundurmak ve birbiriyle uyum içerisinde çalışmak zorunda kalacaktır.[424]

Seçimlerin yenilenmesi aracının olması taraflarca tekrar tekrar uygulanır mı sorusunu akla getirmekle birlikte tarafların böyle bir yolu izlemesi pek muhtemel gözükmemektedir. Zira seçmen, tekrarlanan seçimlerde krize yol açan ve sistemin işlerliğine zarar veren kim ise onu cezalandırma eğilimindedir.[425] Bir başka deyişle seçmenin, kendisini tekrar sandığa gönderen her kim ise onun aleyhine bir tutum sergilediği gözlenmektedir. Zira seçmen eğilimi, istikrarın korunması yönündedir. Cumhurbaşkanı ve meclis, seçimlerin yenilenmesi kararını alırken bunu göz önünde bulundurması gerekir. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı sisteminde iki tarafa da tanınan bu yetki, yasama ve yürütme arasındaki denge ve fren mekanizmasının sağlanması açısından etkili bir araçtır. Yukarıda da ifade edildiği üzere tarafları uzlaşıya iten bir yönü bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde öngörülen bir başka araç cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 1982 Anayasası'nın ilk halinde de bulunan bir araç olup, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin işleyişine ilişkin düzenlemeler yapabilmekle kısıtlı bir yetki olarak cumhurbaşkanına tanınmıştır.[426]

2017 değişikliği ile getirilen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bakanlar kuruluna tanınan olağan ve olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamelerine benzediği söylenmektedir. Öte yandan Gözler, olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, parlamenter sistemdeki kanun hükmünde kararnamelerden çok

[424] Mehmet Kiremitçi, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **NEÜ SBE**, Konya, 2019, s. 165.
[425] Benzer bir durum henüz parlamenter sistem uygulanmaya devam ederken 7 Haziran 2015 seçimleri sonrası yaşanmıştır. 1 Kasım 2015'te tekrarlanan seçimlerde seçmen, sistemin kilitlenmesine sebebiyet veren koalisyona yanaşmayan partileri bir anlamda cezalandırmış, Ak Parti meclis grubuna güven oylamasını geçebileceği bir çoğunluğu vermiştir.
[426] Cengiz Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara, Yetkin, 2017, s. 370.

tüzükle eş değer kabul etmiştir.[427] Gerçekten de kanun hükmünde kararname, yasama tarafından yetki kanunu ile yürütmeye tanınır. Böylece yürütme, kararname vasıtasıyla kendisine yetki verilen alanda gerekli düzenlemeyi yapar ve yürütmenin düzenlediği bu kararnameler normlar hiyerarşisinde kanunla eş değer konumdadır. Öte yandan olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunun altında yer aldığı anayasada açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla Gözler'in olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri için tüzük benzetmesi, hukuken isabetli bir tespit kabul edilebilir. Zira cumhurbaşkanlığı kararnamesi, cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin hususların düzenlenmesi imkanı veren bir düzenleyici işlem türüdür.[428]

Parlamenter sistemde yer alan kanun hükmünde kararnamenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile benzeştiği ve ayrıştığı noktalar bulunmaktadır. Bir defa cumhurbaşkanlığı kararnamesi de tıpkı kanun hükmünde kararnameler gibi olağan ve olağanüstü dönem olmak üzere iki çeşittir.[429] Bu yönüyle kanun hükmünde kararnamelere benzediği söylenebilir. Olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmeye ilişkin hususlarda çıkarılabilir. Aynı zamanda bu tip kararnameler, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler alanını kapsayamaz.[430] Bu yönüyle parlamenter sistemde başbakan ve bakanlar kurulunun sahip olduğu olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerine benzediği söylenebilir.

Anayasa'nın 104. maddesinde "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz." ifadesi yer almaktadır. Bununla birlikte kanun hükmünde kararnameler için bu şekilde bir

[427] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 949.
[428] Gül, **a.g.e.**, s. 371.
[429] Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **GSÜHFD**, Sayı 1, 2018, s. 15.
[430] Tunç, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 225; Ülgen, **a.g.e.**, s. 15.

sınırlama söz konusu değildi.[431] Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunun altında yer aldığı açık bir biçimde belirlenmiştir.

Kanun hükmünde kararnameler yetki kanununun mecliste onaylanmasıyla çıkarılabiliyorken cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazete'de yayınlandığı gün yürürlüğe girer.[432]

Anayasa değişikliğinden önce, olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamelerinin hangi şartlarda çıkarılabileceğinin sınırları çizilmiştir. 1982 Anayasası ilk haline göre, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin bozulması ile doğal afet ve ekonomik bunalım gerçekleştiğinde olağanüstü hali ilan edilebilir kabul etmiştir. Sıkıyönetim ise bu iki halin de daha büyük ve zararlı sonuçlar doğurması ihtimalinde ilan edilebilir şekilde düzenlenmiştir.[433] Olağanüstü dönemin ilanı için 1982 Anayasası'nın ilk halinde bir usul öngörülmüştür. Buna göre yukarıda belirtilen hallerden birinin varlığı durumunda cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunca olağanüstü hal kararı alınabilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus cumhurbaşkanının normalde başkanlık etmesi zorunluluğu bulunmazken olağanüstü hal ilanı usulünde başkanlığının aranmasıdır.

Bir başka dikkat çeken husus ise olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin ayrıca bir yetki kanununa ihtiyacı yoktur.[434] Zira olağanüstü hal ilan kararı meclisin onayına sunulur, meclis dilerse bakanlar kurulunca belirlenen sürede değişikliğe gidebilir ya da olağanüstü hali kaldırabilir. Dolayısıyla bu meclis onayı bir anlamda yetki kanunu yerine düşünülebilir.

2017 değişikliğiyle birlikte yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının olağanüstü hal kararı alması yeterli olacaktır.[435] Anlaşılacağı üzere parlamenter sistemdeki iki başlı karar alma mekanizması sistem değişikliğinin ruhuna uygun bir

[431] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 948.
[432] Cemre Akyılmaz, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **AHBÜHFD**, Cilt 23, Sayı 1, 2019, s. 193; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 948.
[433] Burhan Kuzu, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, İstanbul, Filiz, 1990, s. 101.
[434] Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 50, Sayı 1, 1995, s. 349.
[435] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 1002.

biçimde terk edilmiştir. Öte yandan meclisin onayına sunulma usulü cumhurbaşkanlığı sisteminde de korunmuştur. Zira Anayasa'nın 119. maddesinin 2. fıkrasında "Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur." ifadesi yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) daha çok tüzükle eş değer olduğu ve yeni hükümet sisteminde tüzüğün kaldırıldığı yukarıda belirtilmişti. Elbette bu benzerlik olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerlidir. Olağanüstü dönem CBK'lerinin kanun hükmünde oldukları Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrasının 2. cümlesinde "Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur." ifadesiyle de açıklığa kavuşturulmuştur.

Genel anlamda kanun hükmünde kararnameler ile cumhurbaşkanlığı kararnameleri değerlendirilirken ilk olarak olağan ve olağanüstü dönem ayrımının yapılması gerekmektedir. Olağan dönem KHK'leri, normatif anlamda olağan dönem CBK'lerinden daha üst konumdadır. Zira olağan dönemdeki CBK'nin kanunun altında olduğu açıkça belirtilmişken KHK'ler isminden de anlaşılacağı üzere kanun hükmünde, düzeyindedir.

KHK'ler meclisten alınacak bir yetki kanunu ile bakanlar kurulu tarafından çıkarılabilirken, CBK'ler cumhurbaşkanının yürütmenin anayasal bağlamda tek başı olarak ortaya koyacağı iradeyle çıkarılabilmektedir. CBK'lerin çıkarılması usulü bakımından cumhurbaşkanı güçlü bir konumdadır. KHK'lerde ise çalışmanın konusu bakımından başbakan incelendiğinde başbakanın kolektif bir yapı ile hareket etmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle bakanlar kurulunun bütün üyelerinin çıkarılacak KHK'lere bir anlamda muvafakat etmesi gerekir. Elbette siyaseten başbakan güçlü bir konumda yer aldığından onun KHK'de yer almasını istediği düzenlemeler ön planda tutulup, bakanlar kurulunun bu taleplere muarız bir tavır içerisinde yer alması beklenemezdi. Ancak yine de cumhurbaşkanı, eski sistemdeki yürütmenin gerçek başı başbakandan[436] daha güçlü bir konumda yer almaktadır.

[436] Gözler, parlamenter sistemlerde yürütmenin iki başlı yapısı olmasına rağmen gerçek bir başın varlığından söz etmektedir. Zira ona göre tamamıyla iki başlı bir yapı olsa bu durumda devlet

Cumhurbaşkanlığı sisteminin en önemli iddialarından birisi etkin ve hızlı yürütme organı oluşturmaktı.[437] KHK ve CBK'ler karşılaştırıldığında, bu amacın sağlanmasına yönelik bir yapı oluşturulmak istendiği söylenebilir. Zira kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için kolektif bir karar mekanizması işlemekteyken cumhurbaşkanlığı kararnameleri için cumhurbaşkanının tekil iradesi yeterli olmaktadır. Bu yönüyle cumhurbaşkanlığı sisteminin etkin ve hızlı yürütme organı oluşturabilmek için karar mekanizmasını tekil iradeye, bir başka deyişle cumhurbaşkanı iradesine bağlı kıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanının üzerinde ayrıca bir onay makamı yer almadığı için parlamenter sistemde cumhurbaşkanı ile başbakan arasında çıkması muhtemel anlaşmazlıkların önüne geçilmiştir. Zira 2000 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Bülent Ecevit arasında çıkan bir anlaşmazlık, dönemin bakanlar kurulu tarafından alınan kararların cumhurbaşkanı tarafından imzalanmadığı bir süreci beraberinde getirmiştir.

Gözler, parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının, tevsik etme yetkisini haiz olduğunu, onaylama yetkisinden ziyade bir anlamda kararnameye şahadet etme, sahih olması dolayısıyla imzalama şeklinde bir yetkiyi haiz olduğunu kabul etmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı Sezer'in kararnameleri imzalamama yetkisi olmadığını ifade etmiştir.[438]

Sezginer ise Gözler'in ifade ettiği gibi parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının tevsik etme yetkisi olduğunu kabul etmiş ve fakat 1982 Anayasası'ndaki cumhurbaşkanının konumunun parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanını aşan, yarı başkanlığa dönüşme aşamasındaki bir kurum olduğunu

---

yapılanması oradan buradan çekiştirilen ve yolunu şaşıran bir mekanizmaya dönüşür. Dolayısıyla Gözler'e göre parlamenter sistemin gerçek başı başbakandır. Nitekim hukuki, cezai ve siyasi sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanını yürütmenin gerçek başı olarak görmek anayasa hukuku pratiğiyle bağdaşmaz. Bkz. Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet**, s. 20-22.

[437] Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", **Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi**, Özel Sayı, 2018, s. 40.

[438] Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet**, s. 32-33.

ifade etmektedir. Cumhurbaşkanının kararnameleri mutlak surette imzalaması gerekliliğinin söz konusu olmadığını kabul etmektedir.[439]

Benzer şekilde Özbudun da 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına, seçilmiş başbakan ve bakanlar kurulu karşısında bir anlamda denge ve fren mekanizması rolü öngördüğünü savunmaktadır. Dolayısıyla hukuka aykırı bir kararnameyi cumhurbaşkanının imzalamayabileceğini ifade etmiştir.[440]

1982 Anayasası'nın ilk halinin güçlü bir cumhurbaşkanı öngördüğü aşikardır. Gerek atama yetkileri gerekse diğer birtakım demokrasi araçlarının kullanımının cumhurbaşkanına verilmesi, 1982 Anayasası'ndaki cumhurbaşkanını güçlü bir konuma ulaştırmıştır. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın oluşturduğu sistemin en baştan itibaren saf parlamenter hükümet sisteminin bazı unsurlarını barındırmadığı söylenebilir.[441] Dolayısıyla tek parti iktidarlarında başbakan güçlü olsa da koalisyonların olduğu dönemlerde cumhurbaşkanının etkisinin ciddi anlamda hissedildiği ifade edilebilir. Yeni hükümet sisteminde bu etki azami düzeye ulaşmış ve artık başbakanlık kaldırılarak yürütmenin tek ve gerçek başı cumhurbaşkanı haline gelmiştir.

A. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Bakanlıkların Kurulması - Başbakanlığın Kaldırılması

Çalışmamız bakımından bu anayasa değişikliği değerlendirildiğinde 6771 sayılı Kanun'un halkoylamasıyla kabulüyle birlikte başbakanlık kaldırılmıştır. Nitekim anayasa değişikliğinde "Başbakan ve Bakanlar Kurulu" ibarelerinin "Cumhurbaşkanı" ile değiştirileceği belirtilmiştir.

Öte yandan Anayasa'nın 106. maddesinde "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." ifadesi yer almaktadır. Bu

[439] Murat Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2.bs., Ankara, Seçkin, 2010, s. 112.
[440] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 334.
[441] Murat Sevinç, "Güncel Gelişmelerin Işığında 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 57, Sayı 2, 2002, s. 117.

ifadeden şu anlaşılmaktadır: Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tüm bakanlar ABD'de uygulanan başkanlık sistemindeki sekreterlik kurumuna benzer.[442]

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki tüm bakanlar esasen cumhurbaşkanının yardımcıları hükmündedir. Dolayısıyla bakanlık kurulması, kaldırılması görev ve yetki değişikliği gibi hususlar tamamıyla ve tek başına cumhurbaşkanının inisiyatifindedir.[443] Zira bu konuların cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği, anayasa değişikliğinde açık bir biçimde ifade edilmiştir.[444]

Peki cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başbakanlık kurulması mümkün müdür?

Yukarıda da ifade edildiği üzere bu sistemde yürütme yetkisi ve görevi cumhurbaşkanına verilmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, bu yetkisini, kararnameler vasıtasıyla şekillendirebilir, kurum ihdas ederek bu yetkisini kullanabilir. Bu bağlamda bakanlık kurulması ve kaldırılması yetkisi cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla cumhurbaşkanına verildiğine göre, "Başbakanlık" kurulması yönünde bir kararname çıkarabilir.

Bir an için cumhurbaşkanının başbakanlık kurumu ihdas ettiğini düşünelim. Tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi diğer bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevli bir başbakanlık ihdas etmiş olsun.[445] Bu durumda isim itibariyle siyasal sistemimize başbakanlık kurumunun yeniden girmesi söz konusu olacaktır. Ancak anayasal bağlamda bu kurumun parlamenter sistemdeki gibi hukuki ve siyasi sorumluluğundan söz edilemez. Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde

[442] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 10.bs., Bursa, Ekin, 2018, s. 232.
[443] Tunç, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 213.
[444] **A.e.**, s. 221.
[445] Sistemin revize edilmesi tartışmaları kapsamında doğrudan bir başbakanlık olmasa da benzer bir görev tanımına sahip cumhurbaşkanı yardımcılığı öngörülebilir. Bu da aslında fiili bir başbakanlık olarak ortaya çıkabilir. **BBC Türkçe**, "Karamollaoğlu: Erdoğan görüşmemizde bir saat daha dinleyecek gibiydi.", https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-49847840, Çevrimiçi, 27.09.2019. Aşağıda Bkz. s. 105 vd.

yürütmenin başı cumhurbaşkanıdır.[446] Dolayısıyla bu sistemde hem hukuki hem siyasi anlamda tek sorumlu cumhurbaşkanı olarak öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanı tarafından kararname vasıtasıyla başbakanlığın yeniden kurulması söz konusu olsa bile parlamenter sistemdeki gibi bir kurum olamayacaktır; zira bu kez kurulacak başbakanlık, cumhurbaşkanının yürütme yetkisini onun adına kullanan bir bakanlıktan ibarettir. Bu yetki doğrudan anayasadan alınmış bir yetki değildir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı dilediği takdirde kararname vasıtasıyla kurabileceği gibi bu kurumu yeniden kaldırabilir.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi - Güçlendirilmiş Başbakanlık Benzetmesi Üzerine

Türü kendine özgü bir hükümet sistemi olarak addedilen cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesi birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Kimi özellikleri bakımından başkanlık sistemiyle benzeşmekle birlikte bu sistemin parlamenter sisteme dair bazı özellikleri de bünyesinde barındırdığı yahut parlamenter sistemlerde bulunanlara benzer özelliklere sahip olduğu söylenebilir.

İfade edildiği üzere cumhurbaşkanlığı sistemi başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin bazı özelliklerini bünyesinde barındırması sebebiyle bir karma hükümet sistemi olarak nitelendirilebilir. Bu bağlamda parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bazı özellikleri incelenirse cumhurbaşkanlığı sisteminin de temel özellikleri doğru şekilde tespit edilebilir.

Parlamenter hükümet sistemi, İngiltere'de doğmuş, bugün birçok ülke tarafından uygulanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuruluş felsefesi itibariyle parlamentonun üstünlüğüne dayanan bu hükümet sistemi zamanla birçok değişime uğramış, bugünkü halini almıştır.

II. Dünya Savaşı'nın sona ermesi, birçok ülkede bazı değişikliklerin yapılmasını tetiklemiştir. Zira bu savaş dönemi, birçok ülkede karar alma sürecinin hızlı ve etkin yürütülmesi ihtiyacının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Bir başka deyişle birçok ülke savaş döneminde görmüştür ki yürütmenin etkin ve hızlı bir

[446] Bilir, **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, s. 529.

şekilde harekete geçmesi modern dünyanın bir gereğidir.[447] Savaşın sona ermesiyle birlikte bu eğilim, dünyada yaygınlık kazanmıştır.[448] İşte parlamenter sistem de bu değişikliklerden payını almış ve sistem başbakanlığın güçlendirildiği bir noktaya evirilmiştir.[449]

"Eşitler arasında birinci" olarak nitelendirilen başbakan, İngiltere'de bugün, yürütmenin gerçek başı ve hükümet ve devlet politikalarının temel belirleyicisi konumundadır. Bu sebeple de bir "Başbakanlık hükümeti" nitelendirilmesi yapılabilmektedir.[450] Elbette başbakanın, başkanlık sistemindeki Başkanla aynı konumda olduğu söylenemez.[451] Zira her ne kadar başbakan, eşitler arasında birinci konumunu aşmış olsa da kolektif sorumluluk gereği diğer bakanlarla nispeten daha yakın bir bağ söz konusudur. Başka bir deyişle başkanlık sistemindeki başkan, açık ve net bir biçimde anayasal bağlamda sekreterlerden üst konumdadır. Fakat başbakanla diğer bakanlar arasındaki ilişki, daha çok fiili bir ast-üst ilişkisidir.

İngiltere'de başbakan yalnızca bakanlar kurulunun başı değildir. Aynı zamanda bu ülkede parti disiplini güçlü olduğundan[452] başbakanın partisi üzerinde de güçlü bir liderliği söz konusudur. Partisi üzerinde mutlak güce sahip bir başbakanın meclis grubuna hakimiyeti de kaçınılmaz bir sonuçtur. Dolayısıyla hem bakanlar kurulunda güçlü hem de meclis grubunda güçlü bir başbakan bu sistemin temel özelliğidir.

Bir diğer husus, İngiliz parlamentarizminde başbakanın meclisin feshini talep edebilmesi hususudur.[453] Meclis grubunda çatlak sesler arttığında[454] yahut muhalefet

---

[447] Erdoğan Teziç, "Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 1980, s. 92.
[448] Adil Özkol, "Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", **AÜHFD**, Cilt 26, Sayı 1, 1969, s. 46
[449] Mustafa Erdoğan, "Başbakanlık Hükümeti Mi?", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 44, Sayı 3, 1989, s. 230.
[450] **A.e.**
[451] Richard Heffernan, "There's No Need for the '-isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial", **Parliamentary Affairs**, Issue 66, 2013, s. 637.
[452] Enes Ersöz, "Siyasi Partilerde Aday Belirleme Yöntemlerinin Parti İçi Demokrasideki Rolü ve Türk Siyasi Partiler Kanunu'nda Değişiklik Önerileri", **NEÜHFD**, Cilt 1, Sayı 1, 2018, s. 29.
[453] Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 353.
[454] Bu sistemde parti disiplini gereği başbakanın belirlediği politikalar doğrultusunda yasama faaliyetlerinin yürütülmesi beklenir. Bunun aksine bir durum söz konusu olduğunda başbakan meclisin feshi aracını kullanarak meclis grubunu "hizaya sokabilir".

grubu bir şekilde güçlendiğinde başbakan bu aracı kullanmak suretiyle politikalarını hayata geçirebilir. Dolayısıyla meclisin feshi aracı, önemli bir denge ve fren mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başbakanın yüksek bürokratları doğrudan ataması ya da dolaylı olarak atanması sürecine ilgili bakanı ile dahil olması, gücünün kaynağı niteliğindeki bir başka husustur. Bu atamalar sayesinde başbakan, devlet kurumlarına hakim olur, hükümet politikalarının gerçekleştirilmesinde kolaylık elde eder.

İngiliz parlamentarizminde başbakanın gücü bu şekildeyken cumhurbaşkanlığı sisteminin benzetildiği bir başka hükümet sistemi ise başkanlık sistemidir. Bu bağlamda ABD başkanlık sistemi incelenebilir. Zira bu sistemin en katı uygulama örneği ABD olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD'de her şeyden evvel sert kuvvetler ayrılığı ilkesi söz konusudur. Dolayısıyla başbakanın sahip olduğu meclisi feshetme aracına sahip bir başkan yoktur.[455]

ABD'de parti disiplini zayıftır. Kongre üyeliğine adaylıklar önseçim yöntemiyle belirlenir.[456] Dolayısıyla liderin etkisinin kongre üzerinde zayıf olduğu söylenebilir. Böylece başkan, politikası gereği ihtiyacı olan yasal düzenlemeleri ancak kongreyle anlaşarak çıkartabilir.

ABD'de başkanın sekreterleri üzerindeki etkisi mutlaktır. Zira yürütme tek başına başkandan ibarettir. Sekreterler bulundukları konumu yalnızca başkana borçludurlar. Bu yönü itibariyle başkanın, parlamentarizmdeki başbakandan daha güçlü konumda yer aldığı söylenebilir.

Her iki sistemin özellikleri incelenerek cumhurbaşkanlığı sisteminin güçlendirilmiş başbakanlığa benzer yönleri araştırıldığında ilk olarak karşımıza çıkan husus meclisin feshi aracı benzerliği olacaktır. Gerçekten de tıpkı parlamenter sistemdeki başbakanın sahip olduğu meclisi fesih aracı gibi cumhurbaşkanlığı sisteminde hem meclis hem de cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir.[457] Bu yönüyle cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden

[455] Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı**, s. 152.
[456] Ersöz, **a.g.m.**, s. 30.
[457] 6771 S. K. m. 11.

ayrıştığı söylenebilir. Zira başkanlık sisteminde kongre ile başkan hiçbir şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı alamaz.

Bir başka husus parti disiplini meselesidir. ABD'de sistemin hususiyetlerinden birisi parti disiplininin zayıf olması iken Türkiye'de böyle bir durumdan söz edilemez. Zira Türkiye'deki siyasi partilerde büyük ölçüde parti disiplininin güçlü olduğu söylenebilir. Türkiye'nin bu yönüyle İngiliz parlamentarizmine benzerlik taşıdığı söylenebilir. Bir başka deyişle cumhurbaşkanlığı sistemi, başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır. Nitekim parti disiplininin ABD'deki sisteme benzememesi, uygulamada cumhurbaşkanlığı sisteminin farklılaşmasına sebebiyet verecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin mevcut haliyle, başkanlık sistemini birebir yansıttığı söylenemez. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere cumhurbaşkanlığı sistemi, kendine özgü karma bir hükümet sistemidir. Dolayısıyla bu sistemin güçlendirilmiş başbakanlıkla karşılaştırılması abesle iştigal olmayacaktır. Bu bağlamda sistemin meclisin feshi aracını bünyesinde bulundurması her şeyden önce başkanlık sisteminde ortaya çıkabilen kongre-başkan krizlerinin benzerinin yaşanmasını engellemek amacıyladır. Ancak bu aracın varlığı, sistemin güçlendirilmiş başbakanlığa benzemesi gibi bir sonucu da beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de Siyasi Partiler Kanunu'nda aday belirleme yöntemlerine ilişkin partilere serbesti tanınması,[458] parti disiplininin oluşmasını da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla bu yönüyle Türkiye'de İngiltere'dekine benzer bir yapının oluşması muhtemeldir. Nitekim parti disiplini cumhurbaşkanlığı sistemine geçilse de varlığını korumuştur.

Yeni sistemde cumhurbaşkanına ilişkin güçlendirilmiş başbakan benzetmesi yapılması belirtilen yönleri itibariyle isabetsiz değildir. Ancak tamamıyla bu şekildeki bir nitelendirme de doğru olmayacaktır. Zira güçlendirilmiş başbakanlığın olduğu İngiltere'de ayrıca bir devlet başkanı yani monark bulunmakta iken Türkiye'de böyle bir durum söz konusu değildir. Ayrıca her ne kadar uygulamada

[458] Ersöz, **a.g.m.**, s. 25.

hükümet politikalarının belirleyicisinin başbakan olduğu belirtilse de bakanlar kurulunun etkisi tamamıyla yadsınamaz.[459]

Cumhurbaşkanlığı sistemi türü kendine özgü karma bir hükümet sistemi olması nedeniyle elbette hem başkanlık sistemine hem de parlamenter sisteme ilişkin benzerlikler taşıyabilir. Ancak sistemin özü itibariyle başkanlık sistemine yakınlık içerdiği söylenebilir. Dolayısıyla süreç içerisinde sistemde yapılacak reform çalışmaları sistemin güçlendirilmiş başbakanlığa benzerliklerini azaltabilir.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE FİİLİ BAŞBAKANLIK OLUŞMASI İHTİMALİ

A. Seçim İttifakları

Seçim öncesi ittifakları, gerek parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde gerekse başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde görülen siyasi bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.[460] Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı seçilebilmenin şartı %50+1 olduğuna göre tek bir partinin bu oyu almasının zorluğu da göz önünde bulundurulduğunda seçim ittifakları zorunlu hale gelmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, çıkış felsefesi itibariyle koalisyonları ortadan kaldıracağı iddiasıyla topluma sunulmuştur.[461] Gerçekten de bu sistemde yürütme tek kişiden ibarettir ve güvenoyu alması gerekliliği kaldırılmıştır. Dolayısıyla seçimlerin gerçekleştirildiği andan itibaren hükümet kurulup kurulmayacağı tartışmaları bu sistemde yer almayacaktır. Zira seçim sonucunda cumhurbaşkanı seçilecek, yürütmenin başı olarak görevine başlayacaktır.

Parlamenter hükümet sistemlerinde, hükümet tartışmaları ise cumhurbaşkanlığı sisteminin aksine seçimden sonra başlamaktadır. Bunun en temel

[459] Müşterek sorumlu oldukları için bakanların hükümet politikalarının belirlenmesi sürecini tamamıyla başbakana bırakmaları beklenemez. Bkz. Adnan Güriz, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", **AÜHFD**, Cilt 12, Sayı 3, 1955, s. 148.
[460] Nebi Miş, Hazal Duran, **Seçim İttifakları**, Ankara, Seta Vakfı, 2018, s. 10.
[461] **İhlas Haber Ajansı**, "Cumhurbaşkanı Erdoğan: Yeni sistemde koalisyona fırsat olmayacak.", (Çevrimiçi), https://www.iha.com.tr/haber-cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemde-koalisyona-firsat-olmayacak-724425/, 09.07.2019; Akşam, "Hükümet Krizlerine Elveda Türkiyem", (Çevrimiçi), https://www.aksam.com.tr/siyaset/hukumet-krizlerine-elveda-c2turkiyem/haber-588568, 09.07.2019.

sebebi güvenoyudur. Parlamenter sistemlerde seçim sonuçlarına göre bir partinin mecliste güvenoyu alabilecek çoğunluğa sahip olamadığı durumlarda koalisyon mecburiyet halini almaktadır. Böyle zamanlarda koalisyon ortağı arayışları, hükümetin kurulması sürecini geciktirmiş, koalisyon kurulduğunda ise genel itibariyle uzun ömürlü olamamıştır. İşte cumhurbaşkanlığı sistemi seçim sonrasındaki bu tartışmaların önünü kesmiştir.

Peki seçim öncesinde birtakım koalisyon yahut ittifak arayışları söz konusu olabilir mi? Ya da bu sistemin uygulamada böyle bir ihtimale yol açması mümkün müdür?

Bu sorunun cevabı fiili başbakanlık oluşması ihtimali bakımından önem arz eder. Zira bilindiği üzere parlamenter sistemlerde başbakan her ne kadar hükümet politikasının temel belirleyicisi olarak belirtilse de koalisyonlarda, diğer koalisyon ortaklarının bakanlar kurulundaki temsilcisi her kim ise hükümet politikalarının belirlenmesinde onun da etkisi olmakta, başbakandan sonra kabinede ön plana çıkan kişi halini almaktadır. Esasen bu durumda fiili başbakanlar ortaya çıkmış sayılabilir. Zira bu tür kabinelerin birden fazla ağırlık merkezleri bulunur, hükümet politikası, birden fazla kişinin müdahalesiyle oluşur.

İşte parlamenter sistemdeki bu duruma benzer şekilde cumhurbaşkanlığı sisteminde de seçim öncesinde ortaya çıkan bir koalisyon yahut ittifak, seçimi kazanan yürütmenin başı cumhurbaşkanının bakanlarını belirlemesinde etkili olabilir. Bir başka deyişle her ne kadar cumhurbaşkanı yürütmenin başı olsa da hükümet politikalarının belirlenmesinde onun bakanlarından bazılarının etkisi diğerlerinden fazla hale gelebilir. Elbette bu ihtimal cumhurbaşkanının bir çeşit ittifakla seçilmesi halinde söz konusudur.[462] Bu durumda hükümet politikalarının belirlenmesinde etkili olan bakanların bir çeşit başbakan olarak nitelendirilmesi tamamıyla yanlış bir tespit olmayacaktır.

[462] Gözler, Türkiye'de "seçmenler düzeyinde siyasi parçalanmışlık" olduğundan bahisle iki partili bir sistemin zor olduğunu ifade etmiştir. Gerçekten de Türkiye'nin çok partili siyasi hayatı göz önünde bulundurulduğunda cumhurbaşkanlığı sisteminde ittifak büyük ölçüde mecburi hale gelmiştir. Bkz. Kemal Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar Ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine Bir Deneme)", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 62, 2000, s. 28.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İttifakların Sisteme Etkisi: *De Facto* Başbakanlar

Yukarıda da belirtildiği gibi parlamenter sistemde başbakan hükümet politikalarının belirleyicisi konumundadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde hükümet politikalarının belirleyicisi monist yürütme yapısı gereği cumhurbaşkanıdır.[463] Ancak bu politikaların belirlenmesi sürecine ittifakın diğer ortaklarının müdahaleleri kabinedeki temsilcileri yoluyla olabilir. Böyle olduğu takdirde *de facto* başbakanlar, cumhurbaşkanlığı sisteminde ortaya çıkmış olur.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde en başta ifade edildiği gibi güvenoyu alma zorunluluğu bulunmamakta sert kuvvetler ayrılığının kurulmasına yönelik bir hükümet sistemi tasarlanmaktadır. Cumhurbaşkanının ve milletvekillerinin aynı gün yapılan seçimler sonucu belirlenmesi, yasama ve yürütme organlarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda cumhurbaşkanının hükümet politikalarının hayata geçirilebilmesi için gerekli yasal düzenlemeyi ancak meclis vasıtasıyla gerçekleştirebileceği şüphesizdir.[464]

Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak seçilebilmek amacıyla gireceği bir ittifakın yanında hükümet politikalarının uygulanabilmesi için mecliste de bir ittifaka girmesi gerekebilir. Zira partisinin meclisteki grubu çoğunluğu elde edemediği takdirde[465] ihtiyacı olan yasal düzenlemeleri ancak bir ittifakla gerçekleştirebilir. Bu yönüyle esasen başkanlık sistemine benzemektedir.[466]

---

[463] A. Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, Cilt 7, Sayı 3, 2018, s. 58.

[464] Bu yönüyle cumhurbaşkanlığı sistemi, başkanlık sistemiyle benzerlik taşımaktadır. Zira başkanlık sisteminde de başkanın kongre ile uyum içerisinde hareket etmesi zorunluluğunu Başgil, "Başkan, Kongre iyi geçinmek zorundadır, aksi takdirde Başkanın kudreti yağmur altındaki tuz gibi erir." ifadeleriyle anlatmıştır. Bkz. Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, s. 318; Gözler, **Genel Esaslar**, s. 236-237.

[465] Kuzu'ya göre başkana oy veren seçmenler, milletvekili seçimlerinde de başkanın partisine oy vereceğinden meclis çoğunluğuyla başkanın farklı partilerden olması ihtimali düşüktür. Ancak 24 Haziran 2018'de gerçekleşen genel seçimlerde Recep Tayyip Erdoğan %52 ile cumhurbaşkanı seçilirken partisi %40 dolaylarında bir oy alabilmiş, meclis çoğunluğunu yakalayamamıştır. Dolayısıyla seçmenin cumhurbaşkanı seçimleriyle milletvekili seçimlerinde farklı tercihlerde bulunabileceği görülmektedir. Bkz. Burhan Kuzu, **Her Yönüyle Başkanlık Sistemi**, İstanbul, BKY Yay., 2011, s. 114-115. Benzer şekilde Yücel de başkanlık sisteminin iki partili bir sistem ortaya çıkaracağı, bu sistemin büyük partiler dışında kalan partilerin varlığına olanak tanımayan bir yapıya sahip olduğu görüşündedir. Ancak cumhurbaşkanlığı sisteminin kısa süreli uygulamasına bakıldığında

ABD örneği üzerinden düşünüldüğünde başkanlık sisteminde parti disiplini zayıf olduğu için partiler arası bir ittifak olmaksızın başkan, meclisten geçirmek istediği yasal düzenlemeleri diğer partililerin de desteğini alarak geçirebilmektedir.[467] Çünkü Türkiye'de olduğu gibi bir parti disiplini ve parti grubu ortak kararları bulunmamaktadır.[468] Dolayısıyla Türkiye'de siyasi partilerin mevcut yapısı ele alındığında cumhurbaşkanı seçilen kişinin ittifak yapması kaçınılmaz hale gelmektedir. Zira parti disiplini güçlü olduğundan ABD'deki gibi milletvekillerinin partilerinden farklı bir görüş ortaya koymalarının beklenmeyeceği söylenebilir.

Peki bu ittifaklar hangi hallerde gerekebilir ve hangi şekillerde ortaya çıkabilir?

Burada temel nokta cumhurbaşkanının seçilebilmesi olduğundan ittifakın kurulmasının temel amacı da cumhurbaşkanını seçebilmek olacaktır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının ismi üzerinde birtakım ittifak arayışları bu sistemde ortaya çıkabilir.[469]

---

cumhurbaşkanı seçilecek kişinin %50'nin üzerinde oy alma zorunluluğu bulunduğundan sistem, partilerin ittifak yapmasını mecbur kılmakta, dolayısıyla en küçük partilerin dahi önemi artmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de iki partili sisteme dönüşmenin aksine çok partili sistemin varlığını korumaya devam edeceği söylenebilir. Bkz. Bülent Yücel, **Parlâmenter Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Ankara, Adalet, 2009, s. 128.

[466] Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997, s. 229.

[467] Kubalı, **Anayasa Hukuku**, s. 242; Erdoğan Teziç, **100 Soruda Siyasi Partiler**, İstanbul Gerçek Yayınevi, 1976, s. 88. Nitekim ABD'de partilerin birbirini desteklemesinin kolay olması, ideoloji partilerinin bulunmaması ile de ilgilidir. İdeoloji partilerine sahip olmayan ABD'de belli bir düzeyde uzlaşı kültürü bulunmakta, böylece başkanla kongre arasında çok büyük krizler olmadan sistem işlerliğini sürdürebilmektedir. Bkz. Oktay Uygun, "Sistemler ve Toplumsal Kültür", **Nasıl Bir Sistem İstiyoruz?**, Hazırlayan: Hüseyin Çakır, İstanbul, Küresel ve Yerel Düşünce Derneği, 2015, s. 46-47. Sartori, disiplinsiz partilerin, başkanlık sisteminde yönetilebilirliği her zaman güçlendirdiğinin söylenemeyeceğini ifade etmektedir. Başkanın mecliste çoğunluğa sahip olamadığı hallerde yönetilebilirliğin güçlü olduğunu kabul etmekte, aksi takdirde başkanla meclis çoğunluğu arasında bir anlaşmazlık çıktığında yönetilebilirlik zayıflayacağından, disiplinsiz partilerin dezavantaj oluşturacağını dile getirmektedir. Bkz. Sartori, **a.g.e.**, s. 229.

[468] Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiş olmakla birlikte Siyasi Partiler Kanunu'nda herhangi bir değişiklik henüz yapılmamıştır. Dolayısıyla mevcut SPK'nın parlamenter sistemin gereklerine göre düzenlendiği söylenebilir. Parlamenter sistemde ise parti disiplini sistemin işlerliği açısından önem arz eder. Bu bağlamda Türkiye için halen güçlü bir parti disiplinin varlığından söz edilebilir. Bkz. Teziç, **Siyasi Partiler**, s. 100-101.

[469] Sartori, çok partili başkanlık sistemlerinin işlerlik kazanabilmesini şu şartlara bağlamıştır: "Benim benimsediğim cevap, iki-partili başkanlık sisteminin çok-partiliden daha fonksiyonel olduğu ve ideolojik farklar azaldıkça şu şartların, iki-partili olmasa bile iki-kutuplu bir basitleştirilmeyi kolaylaştıracağıdır: (i) başkanlığın merkezi konumu, yani başkanın iktidarının etkinliği; (ii) başkanlık için başlıca yarışmacılar olarak faaliyet gösteren partilere sahip olmak; (iii) kazanmak için mutlak

Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlar 6771 sayılı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre ilk turda oyların salt çoğunluğu aranmakta, bu sağlanamazsa ikinci turda en çok oy alan iki aday arasından oyların salt çoğunluğunu alan adayın cumhurbaşkanı seçilmesi söz konusu olmaktadır. Buradan hareketle ilk turda oyların salt çoğunluğunu alamamış, en çok oyu alan iki adayın ikinci turda seçilebilmek için diğer partilerle ittifak yapması kaçınılmazdır.[470]

Öte yandan meclisteki partilerin milletvekili dağılımı oluşacağından, cumhurbaşkanlığı için yapılacak ikinci turda bu meclis aritmetiği de göz önünde bulundurularak ittifak arayışlarına girilecektir. Zira cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci tura kalması ihtimalinde meclis seçimleri yenilenmez, ilk turla birlikte yapılan milletvekili seçimleri kesinleşmiş olur.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, cumhurbaşkanının seçilebilmesi ikinci tura kaldığı takdirde ittifak arayışı söz konusu olabilir. Yukarıda da ifade edildiği üzere ittifak yahut koalisyon arayışı gündeme geldiğinde *de facto* başbakanların oluşması ihtimali de yüksektir. Zira ittifakın bir gereği olarak partiler, cumhurbaşkanının kabinesinde temsil edilebilir, bu partilerin programlarını yansıtabilmek için bakan olarak yer alabilir.[471]

Cumhurbaşkanlığı sisteminde bir diğer fiili başbakanlık oluşması ihtimali ise uygulamada ülke problemlerinin belli ağırlık merkezlerinde toplanması durumudur. Ülkelerin belli dönemlerde belli sorunların çözümüne yoğun bir biçimde eğildiği gözlenebilir. Bu sorun kimi zaman ekonomik sebepler olabileceği gibi kimi zaman da bir doğal felaket olarak karşımıza çıkabilir. Böyle zamanlarda sorunun çözümüne ilişkin teknik bilgi sahibi kişi ve kurumların söyleyecekleri ayrı bir önem arz

---

çoğunluğun şart olması (iki turlu sistemle); (iv) parlâmento ve başkanlık seçimlerinin eş zamanlı olması." Bkz. Sartori, **a.g.e.**, s. 231-232.

[470] Levent Gönenç, "Hükümet Sistemi Tartışmaları-1: Türkiye'de Koalisyonlar Dönemi Gerçekten Bitti Mi?", (Çevrimiçi), https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/notlar/hukumet_sistemi_tartismalari1__turkiyede_koalisyonlar_donemi_gercekten_bitti_mi.pdf, 22.07.2019.

[471] Bu durum genellikle parlamenter hükümetlerde görülen bir özelliktir. Güçlü olmayan, birden fazla partiden müteşekkil koalisyon hükümetlerinde koalisyon ortağı diğer partilerin görüşlerini hükümet programına dayatan bakanlar yer alır. Bunlar koalisyon hükümetinin başbakan dışındaki diğer ağırlık merkezleridir. Bir başka deyişle *de facto* başbakanlardır. Yukarıda Bkz. dipnot 367.

edecektir. Zira teknik bilgi ve birikimle bu sorunların çözüleceğine ilişkin inanç hakimdir.

Kamuoyunu fazlasıyla meşgul eden bir sorun söz konusu olduğunda bu sorunun çözümü için teknik bilgi ve birikim sahibi veya bu alanda görevli ve yetkili kişilerin ön planda olması doğaldır. Böyle durumlarda da bir çeşit fiili başbakanlık söz konusu olabilir. Zira görevli kişinin kriz anında üreteceği çözümler ayrıca önem kazanacaktır. Bir başka deyişle *de facto* başbakanların ortaya çıkması bu ihtimalde de mümkündür.

Örnek verilecek olursa, ekonomik bir kriz söz konusu olduğunda ekonomiden sorumlu bakanın çözüm önerileri ayrı bir öneme sahip olabilir, diğer bakanlardan daha ön planda olabilir. Başka bir ihtimalde savaş ortamı söz konusu olduğunda savunmadan sorumlu bakanın diğer bakanlardan daha ön planda olması mümkündür.

Bu ihtimallerde cumhurbaşkanı her ne kadar yürütmenin tek ve gerçek başı olsa da kendi belirlediği bakanların bir ağırlık merkezi oluşturması, pratikte doğal bir sonuç olarak karşımıza çıkabilir. Bu şekildeki *de facto* başbakanların anayasal bir güvencesi bulunmaz. Zira yukarıda belirtildiği üzere cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. Ancak siyasi anlamda bu bakanların fiili birer başbakan olması ihtimali, olayın gerekleri göz önünde bulundurulduğunda gerçekleşmesi mümkün bir ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

Çalışmanın konusu sadrazamlığın başbakanlığa evirilmesi olunca, Osmanlı Devleti'nden bugüne, yürütme yapılanmasının nasıl şekillendiğinin de incelenmesi gerekmiştir. Zira bizdeki devlet geleneğinin tek başlı yürütmeye dayandığı iddiası, başbakanlık kurumunun kaldırılmasında temel dayanak noktalarından birisi olmuştur. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nden bu yana gerçekten de tek başlı bir yürütme geleneği mi bulunmakta yoksa iki başlı bir yürütmeden mi söz edilebilmekte, bunun tespiti önem taşımaktadır.

Bir an için Osmanlı Devleti'nde tek başlı bir yürütme olduğu varsayıldığında yürütmenin başı monark olacağından sadrazam, etken olmaktan çıkıp edilgen bir konumda yer alacaktır. Ancak yapılan çalışmada ulaşılan en temel sonuçlardan birisi, sadrazamlığın bu biçimde bir kurum olmadığı şeklindedir. Bir başka deyişle özellikle Osmanlı klasik dönemindeki sadrazamın devlet yönetiminde önemli bir noktada bulunduğu görülmektedir. Sadrazamın onay vermediği bir konunun, padişahın önüne dahi getirilmeyişi, belki de sadrazamın gücünü anlamak adına çarpıcı bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla sadrazamın, Osmanlıda güçlü bir ikinci adam olduğu söylenebilir. Divan-ı Hümayun toplantılarının zamanla etkisini yitirmesi ve sadrazam divanının önem kazanmasıyla birlikte sadrazamın gücünün daha da artması söz konusu olmuştur. Tüm bu veriler düşünüldüğünde Osmanlı Devleti'nde tabiri caizse "astığım astık, kestiğim kestik" değil, gücünü mutlak vekili sadrazam vasıtasıyla kullanan bir padişah bulunmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin gerçek başı konumunda yer alan kişinin sadrazam olduğunu söylemek abesle iştigal olmayacaktır.

Klasik döneme mahsus olarak, sadrazam-padişah ilişkisinin mahremiyetine ayrıca önem verilmiştir. Bu ikili arasındaki ilişki "Kol kırılır, yen içinde kalır." atasözüyle ifade edilecek bir düzeyde seyretmiştir. Böylece dış etkilerden uzak, ikinin bir düşünüldüğü yürütme yapılanması ortaya çıkarılmıştır. Gerçekten de buna bağlı olarak Osmanlıda padişahın güçlü olduğu dönemlerde sadrazamın da güçlü olduğu, otoritesini ortaya koyduğu görülmekte, padişahın zayıfladığı dönemlerde sadrazamın da zayıfladığı görülmektedir. Dolayısıyla sadrazam-padişah ilişkisi bu

bakımdan incelendiğinde, Osmanlı Devleti'nin İngiliz parlamentarizminden daha köklü bir iki başlı yürütme yapılanmasına sahip olduğu söylenebilir. Zira İngiliz parlamentarizminin temelinde de sembolik devlet başkanı, bundan ayrı olarak bir de yürütmenin gerçek başı başbakan bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nde de padişahın mutlak vekili konumundaki sadrazam için yürütmenin gerçek başı benzetmesi yapılabilir.

Osmanlı Devleti'nde toprak kayıplarının artmasıyla birlikte devlet teşkilatlanmasında birtakım ıslahatlar yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Elbette bu ıslahatlar, sadrazamlık kurumunu da etkilemiş ve bazı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Özellikle II. Mahmut döneminde sadrazamlığın bir şeref makamı olarak öngörülmesi, görev ve yetkilerinin bu dönemde kurulan meclislere ve kurullara devredilmesi, bu kurumun zayıflaması şeklinde tezahür etmiştir. II. Mahmut'un kurmak istediği devlet yapılanması için padişahın yürütmenin gerçek başı konumuna evirilme çabası olarak nitelendirilebilir. Zira yukarıda belirtildiği şekliyle Osmanlıda yürütmenin gerçek başı konumundaki sadrazamın zayıflatılması, padişah otoritesinin güçlendirilebilmesi için gerekli görülmüştür. Ancak II. Mahmut'un ölümüyle birlikte sadrazamlığın yeniden yürütmenin gerçek başı konumunu kazandığı ve eski gücüne eriştiği söylenebilir.

Kanun-ı Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle beraber Osmanlı Devleti'nde yürütmedeki iki başlılık korunmuş olmakla birlikte II. Abdülhamit döneminde padişahın otoritesinin daha güçlü olduğu görülmektedir. Dahası bu otorite yazılı bir anayasayla güvence altına alındığından bu döneme mahsus, II. Mahmut döneminden daha güçlü bir padişah portresi çizilebilir. Bu bağlamda hem II. Mahmut dönemi hem de II. Abdülhamit dönemindeki sadrazam-padişah ilişkisi bakımından yalnızca bu dönemlere mahsus olarak padişahın daha güçlü olduğu görülmekte, bu dönemlerdeki Osmanlı devlet teşkilatlanması açısından ise başkanlık sistemine yaklaşıldığı gözlenmektedir.

1909'da gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile birlikte sadrazamlığın güçlendiği görülmüştür. Esasen bu dönem için tipik bir parlamenter sistemden bahsedilebilir. Her ne kadar sadrazamın belirlenmesi padişaha bırakılmış olsa da

belirlenen sadrazam ve kabinesine mecliste güven oylamasının getirilmiş olması, Osmanlı hükümet sistemini parlamenter sisteme dönüştürmüştür. Zira güven oylaması, mecliste teveccüh gören kişilerin sadrazam olması noktasında padişahı zorlayıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Dahası sadrazamın kabinesini belirlemekte yetkili kılınması, parlamenter sisteme evirilmenin bir diğer önemli göstergesidir. Sonuç itibariyle Osmanlıda sadrazamın klasik dönemden itibaren güçlü bir ikinci adam olduğu söylenebilir. Osmanlı öncesinde de bu güçlü ikinci adamın varlığı söz konusudur. Bu güçlü ikinci adamlar, devletin yürüttüğü siyasette başarısız olması halinde ilk başta cezalandırılan kişiler olmuştur. Lütfi Paşa'nın Asafname'sinde de belirttiği üzere bir başarısızlık ortaya çıktığında bu, sadrazamın kötü idaresiyle ilişkilendirilmiştir. Devlet teşkilat yapımızda bu şekildeki güçlü bir ikinci adamın bulunması, belki de devlet ve hükümet ayrımını padişah-sadrazam ilişkisi bağlamında ortaya koymak ve başarısızlığı hükümete yani sadrazama yükleyerek devletin yani padişahın meşruiyetini tartışma dışı bırakmak içindir. Zira Osmanlıda başarısızlığın kaynağı olarak padişahın hiçbir zaman tartışmaya açılmadığı söylenebilir.

Cumhuriyete gelindiğinde milli mücadele döneminde tam anlamıyla bir başvekilin varlığı söz konusu değildir. Daha doğru bir ifadeyle anayasal güvence altına alınmış bir başvekalet bulunmamaktadır. Zira meclis tarafından bakanlar tek tek oylanarak belirlenmekte böylece kabine oluşturulmaktadır. Ancak zamanla bu değiştirilmiş, meclis başkanı tarafından gösterilen adaylardan bakanlar seçilmeye başlamıştır.

1921 Anayasası ile birlikte İcra Vekilleri Heyeti Reisliği getirilmiştir. Ancak meclis başkanının, İcra Vekilleri Heyeti doğal başkanı olduğu ayrıca belirtilmiştir. Dolayısıyla İcra Vekilleri Heyeti Reisi parlamenter sistemdeki gibi bir başvekalet olarak düzenlenmemiştir. Öte yandan uygulamada böyle olmadığı, bakanların ve İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin aldığı kararların meclis tarafından onaylandığı yahut uyum içerisinde çalışıldığı söylenebilir. Yani teoride başvekil olmasa da pratikte belli ölçüde İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin başvekil gibi hareket ettiği kabul edilmektedir.

1924 Anayasası'nda başvekalet kurumu anayasada yer almıştır. Ancak bu dönemde partili cumhurbaşkanı olduğu için başvekil, özellikle tek parti döneminde cumhurbaşkanlarının gölgesinde kalmıştır. Çok partili hayata geçişle birlikte Adnan Menderes'in siyasi karizmasıyla birleştiğinde başvekaletin güçlü olduğu söylenebilir. Zira mecliste de ezici üstünlüğe sahip bir partinin başvekili olarak çok güçlü bir konumda yer aldığı bilinmektedir. Ancak yine de 1924 Anayasası tarafından kurulan hükümet sistemi için tam anlamıyla bir parlamenter sistem denilemez.

1961 Anayasası ile birlikte cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisinde birinin diğerini dengelemesinden çok frenlediği görülmektedir. Halk tarafından seçilmiş başbakana güvensizlik, cumhurbaşkanlığının bir fren mekanizmasına dönüşmesine sebebiyet vermiştir. Her ne kadar yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi söz konusu olsa da bu güvensizlik, 1982 Anayasası'nda da büyük ölçüde korunmuştur. 2000'lerin başında meydana gelen cumhurbaşkanı-başbakan kriziyle birlikte yürütmenin iki başlı yapılanmasının, Osmanlıdaki gibi bir yapıyı ihtiva etmekten uzak olduğu görülmüştür. Daha doğru bir ifadeyle Osmanlıdaki sadrazam-padişah güçlü ilişkisi ve birlikteliği cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisinde genel itibariyle oluşturulamamıştır. Dolayısıyla her ne kadar Türk devlet geleneğinde yukarıda ifade edildiği şekliyle iki başlı yürütme yapılanması söz konusu olsa da bugün gelinen noktada cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi devletin işleyişi ve krizlerin oluşması sonucunu doğurmuştur.

2007 yılında cumhurbaşkanının son kez meclis tarafından seçilmesi, sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönündeki anayasa değişikliği, esasen 2017 yılındaki anayasa değişikliğinin de temelini oluşturduğu söylenebilir. Zira 2007 anayasa değişikliği sonrası gerçekleşen 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte, zaten 1982 Anayasası'nın ilk haline göre güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanının yarı-başkana dönüşmesi, halk tarafından mutlak çoğunlukla seçilmesi de göz önünde bulundurulduğunda, kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda 2014-2018 arası dönem için Türkiye'de fiili bir yarı-başkanlık sisteminden bahsedilebilir. Bu dönemin de cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi bakımından zaman zaman sağlıklı işlemekle birlikte sorun oluşturmaya açık bir yapısı olduğu söylenebilir. Zira cumhurbaşkanı ve başbakanın

farklı siyasi parti ve geleneklerden gelmesi ihtimalinde bir krizin ortaya çıkması muhtemeldir. Kaldı ki 2014-2018 arası dönemde aynı siyasi parti ve gelenekten gelen cumhurbaşkanı ve başbakan ilişkisinde bile sorun ortaya çıkma riski yaşanmıştır. Dolayısıyla başbakanlığın kaldırılmasıyla sonuçlanan sistem değişikliğinin bir başka sebebi olarak bu ara dönemdeki uygulama da göz önünde bulundurulmalıdır.

15 Temmuz 2016'da gerçekleşen Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) darbe girişiminin hükümet sistemi değişikliğine etkisi de göz ardı edilmemelidir. Zira bu darbe girişimi Türkiye'nin güçlü ve etkili, tek başlı yürütme ihtiyacının yeniden tartışmaya açılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi tarihlerinde sistem değişikliğine giden devletler incelendiğinde, o devletlerde de bizde olduğu gibi birtakım sarsıcı toplumsal olayların yaşandığı görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'deki sistem değişikliği ve başbakanlığın kaldırılması, darbe girişiminin sonuçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Aydın, Mehmet Akif: **Türk Hukuk Tarihi**, 15.bs., İstanbul, Beta, 2018

Abadan, Yavuz, Bahri Savcı: **Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1959.

Abadan, Yavuz: "Tanzimat Fermanı'nın Tahlili", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 7.bs., Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018, s. 59-88.

Abdurrahman Şeref: **Tarih Musahabeleri**, İstanbul, Kapı, 2012.

Ahmad, Feroz: **İttihat ve Terakki 1908-1914**, 11.bs., İstanbul, Kaynak, 2017.

Ahmad, Feroz: **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 4.bs., Türkçeleştiren: Ahmet Fethi, İstanbul, Hil Yayınları, 2010.

Ahmet Cevdet Paşa: **Tezâkir 1-12**, Yayınlayan: Cavid Baysun, Ankara, TTK, 1953.

Ahmet Lûtfî Efendi: **Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi IV-V**, İstanbul, Tarih Vakfı-Yapı Kredi, İstanbul, 1999.

Akarlı, Engin Deniz: **Belgelerle Tanzimat**, İstanbul, Boğaziçi, 1978.

Akgündüz, Ahmet: **İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyatı**, Cilt 1, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, 2011.

Akın, Rıdvan: **Türk Siyasal Tarihi**, 3.bs., İstanbul, On İki Levha, 2015.

Akın, Rıdvan: **TBMM Devleti (1920-1923)**, 3.bs., İstanbul, İletişim, 2014.

Akşin, Sina: **Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi**, 8.bs., Ankara, İmaj, 2012.

Akyıldız, Ali: **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, 6.bs., İstanbul, İletişim, 2018.

Akyılmaz, Cemre: "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **AHBÜHFD**, Cilt 23, Sayı 1, 2019, s. 191-207.

Aldıkaçtı, Orhan: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4.bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.

Aldıkaçtı, Orhan: **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960.

Alkan, Haluk: "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", **Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi**, Özel Sayı, 2018, s. 39-53.

Anayurt, Ömer: **Anayasa Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2018.

Anbarlı Bozatay, Şeniz, Konur Alp Demir: "Osmanlı Adli ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enst. Dergisi**, Cilt 6, Sayı 10, 2014, s. 71-89.

Arıburnu, Kemal: **Millî Mücadele ve İnkılâplarla İlgili Kanunlar**, Cilt 1, Ankara, y.y., 1957.

Armağan, Servet: **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, I. Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979.

Armağan, Servet: **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978.

Asrak Hasdemir, Tuba: "1980 Sonrası Türkiye'de Seçim Sistemi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 47, Sayı 1, 1992, s.253-276.

Atatürk, M. Kemal: **Nutuk**, Cilt 1, İstanbul, MEB, 1970.

Avcı, Mustafa: **Türk Hukuk Tarihi**, 7.bs., Konya, Atlas, 2018.

Aydemir, Şevket Süreyya: **Tek Adam**, Cilt 3, 26.bs., İstanbul, Remzi, 2011.

Başgil, Ali Fuad: **Esas Teşkilat Hukuku**, 1. Cilt, İstanbul, Baha Matbaası, 1957.

Başgil, Ali Fuad: **Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri Konferanslar**, İstanbul, Yağmur, 2008.

Baykal, Bekir Sıtkı: "93 Meşrutiyeti", **Belleten**, Cilt VI, Sayı 21-22, 1942, s. 45-83.

Bayraktar Durgun, Gonca: "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı 94, 2017, s. 494-499.

Berkes, Niyazi: **Türk Düşününde Batı Sorunu**, 3.bs., İstanbul, YKY, 2018.

Berkes, Niyazi: **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 27.bs., Hazırlayan: Ahmet Kuyaş, İstanbul, YKY, 2018.

Berkes, Niyazi: **Türkiye İktisat Tarihi**, 3.bs., İstanbul, YKY, 2018.

Bıyıklıoğlu, Tevfik: ""Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi"nin Hukukî Statüsü ve İhtilâlci Karakteri", **Belleten**, Cilt 24, Sayı 96, 1960, s. 637-663.

Bilir, Faruk: "Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı 94, 2017, s. 525-530.

Bozkurt, Gülnihal: **Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi**, 2.bs., Ankara, TTK, 2010.

Cin, Halil, Ahmet Akgündüz: **Türk Hukuk Tarihi**, Cilt 1, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya, 1989.

Çamurcuoğlu, Gülden: **1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi**, Ankara, Astana Yay., 2016.

Demir, Fevzi: "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", **Journal of Yasar University**, Cilt 8, Sayı Özel, 2013, s. 831-876.

Demiral, Ahmet: **Birinci Meclis'te Muhalefet**, İstanbul, İletişim, 1994.

Demirel, Demokaan: "Eski Türklerde Devlet Sisteminin Mutlak Monarşik Modelden Ayrılan Yönleri", **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 16, 2017, s. 425-450.

Devereux, Robert: **The First Ottoman Constitutional Period**, 2.bs., Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1964.

Dönmez, Ahmet: "Mustafa Reşid Paşa'nın İkinci Londra Elçiliği ve Tanzimat Reformlarına Dair Memorandumu", **Tarihin Peşinde**, Sayı 6, 2011.

Engelhardt, Eduard Philippe: **Türkiye ve Tanzimat**, Hazırlayan: Erol Kılınç, İstanbul, Ötüken, 2017.

Erdem, Çiğdem: "Ondokuzuncu Yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu Reform Çalışmaları ve "Kalemiye Sınıfı"nın Yükselişi", **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, Sayı 40, 2014, s. 37-53.

Erdoğan, Mustafa: **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 9.bs., Ankara, Hukuk Yay., 2016.

Erdoğan, Mustafa: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Hukuk Yay., 2018.

Erdoğan, Mustafa: "Başbakanlık Hükümeti Mi?", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 44, Sayı 3, 1989, 229-247.

Eren, Abdurrahman: **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, On İki Levha, 2018.

Eroğul, Cem: "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-71", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Derleyen: İrvin Cemil Schick, E.

Ahmet Tonak, 2.bs, İstanbul, Belge, 1992, s 112-158.

Eroğul, Cem: **Demokrat Parti**, 2.bs., İstanbul, Yordam, 2017.

Ersöz, Enes: "Siyasi Partilerde Aday Belirleme Yöntemlerinin Parti İçi Demokrasideki Rolü ve Türk Siyasi Partiler Kanunu'nda Değişiklik Önerileri", **NEÜHFD**, Cilt 1, Sayı 1, 2018, s. 21-34.

Esen, Bülent Nuri: **Anayasa Hukuku**, Ankara, Alaeddin Kıral Matb., 1945.

Fatih Sultan Mehmed: **Kânûnnâme-i Âl-i Osman**, Hazırlayan: Abdülkadir Özcan, Kitabevi, İstanbul, 2003.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: "Başkanlık Sistemi", **İÜHFD**, Cilt 3, Sayı 1, 2012, 39-60.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: **Anayasa Hukuku**, 4.bs., Ankara, Yetkin, 2018.

Findley, Carter V.: **Modern Türkiye Tarihi**, Çeviren: Güneş Ayas, İstanbul, Timaş, 2011.

Gedikli, Fethi: **Şura-yı Devlet**, 2.bs., İstanbul, On İki Levha, 2018.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen: **İdare Hukuku**, İstanbul, Filiz, 1979.

Giritli, İsmet: **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 6.bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1979.

Gönenç, Levent: "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", **Başkanlık Sistemi**, Ankara, TBB Yay., 2005, s. 1-12.

Göriceli Mustafa Koçi Bey: **Koçi Bey Risaleleri**, Hazırlayan: Seda Çakmakcıoğlu, Kabalcı, İstanbul, 2008.

Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku**, 3.bs., Bursa, Ekin, 2019.

Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 24.bs., Bursa, Ekin, 2019.

Gözler, Kemal: **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması**, Bursa, Ekin, 2000.

Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 10.bs., Bursa, Ekin, 2018.

Gözübüyük, Şeref: **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 9.bs., Ankara, Turhan, 2017.

Gül, Cengiz: **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara, Yetkin, 2017.

Gülen, Ahmet: **Türkiye'de Partili Cumhurbaşkanı Tartışmalarının Kısa Bir Tarihçesi (1923-1950)**, İstanbul, Tarihçi, 2018.

Güneş, Turan: **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, Nazir Akbasan Matbaası, 1956.

Güriz, Adnan: "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti", **AÜHFD**, Cilt 12, Sayı 3, 1955, s. 139-155.

Hanioğlu, M. Şükrü: **Late Ottoman Empire**, New Jersey, Princeton University Press, 2008.

Hayrullah Efendi: **Devlet-i Aliyye-i Osmaniye Tarihi**, Cilt IV-VI, Hazırlayan: Zuhuri Danışman, Son Havadis, İstanbul, 1971.

Heffernan, Richard: "There's No Need for the '-isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial", **Parliamentary Affairs**, Issue 66, 2013, pp. 636-645.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan: **Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Ankara, Detay, 2010.

Hülür, Himmet, Gürsoy Akça: "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 17,

2005, s. 311-341.

İba, Şeref: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan, 2018.

Imber, Colin: **Osmanlı İmparatorluğu**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

İnal, İbnülemin Mahmud Kemal: **Osmanlı Devrinde Son Sadrıazamlar I-V**, İstanbul, İş Bankası Kültür, 2013.

İnalcık, Halil: **Osmanlı Tarihinde İslâmiyet ve Devlet**, 3.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2017.

İnalcık, Halil: **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ**, Çeviren: Ruşen Sezer, 22.bs., YKY, İstanbul, 2016.

İnalcık, Halil: **Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-II**, 2.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2016.

İpşirli, Mehmet: "Sadrazam", **DİA**, Cilt 35, 2008.

Kansu, Aykut: **1908 Devrimi**, Çeviren: Ayda Erbal, İstanbul, İletişim, 1995.

Kara, İsmail: **Türkiye'de İslamcılık Düşüncesi**, 3.bs., İstanbul, Dergah, 2017.

Karahanoğulları, Onur: "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 52, Sayı 1, 1997, s. 387-433.

Karaibrahimoğlu, Sacit: **Türkiye Büyük Millet Meclisi**, Ankara, Ege Matbaası, 1968.

Karal, Enver Ziya: **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt I, Ankara, TTK, t.y.

Karal, Enver Ziya: **Osmanlı Tarihi**, Cilt VI, 8.bs., Ankara, TTK, 2011.

Karaosmanoğlu, **Politikada 45 Yıl**, Ankara, Bilgi, 1968.

Yakup Kadri:

Karatepe, Şükrü: **Meşrutiyet ve Anayasa**, İstanbul, Yeni Şafak, 1995.

Karatepe, Şükrü: **Tek Parti Dönemi**, 4.bs, İstanbul, İz, 2011.

Karatepe, Şükrü: **Türk Anayasa Hukuku**, 2.bs., Ankara, Savaş, 2018.

Karpat, Kemal: **Türk Demokrasi Tarihi**, 3.bs., İstanbul, Timaş, 2012.

Kaya, Gökhan: "Bürokratik Nüfuza Karşı Monarşik Egemenliği Yeniden Kurgulamak Üzerine Bir Girişim: Mahmud Nedim Paşa'nın Görüşlerinde Ahlak ve Devlet İdaresi", **OTAM**, Sayı 38, 2015, s. 55-94.

Kılınç, Doğan: "Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler", **GÜHFD**, Cilt 20, Sayı 1, 2016, s. 447-510.

Kiremitçi, Mehmet: "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **NEÜ SBE**, Konya, 2019.

Koçak, Cemil: **Tek-Parti Döneminde Muhalif Sesler**, 3.bs., İstanbul, İletişim, 2015.

Kösoğlu, Nevzat: **Türk Dünyası Tarihi ve Türk Medeniyeti Üzerine Düşünceler**, İstanbul, Ötüken, 1990.

Köymen, Mehmet Altan: **Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi**, Cilt I-III, 4.bs., Ankara, TTK, 2011.

Kubalı, Hüseyin Nail: **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1969.

Kuran, Ahmet Bedevi: **Osmanlı İmparatorluğunda İnkılap Hareketleri ve Milli Mücadele**, İstanbul, Çeltüt Matbaası, 1959.

Kuzu, Burhan: "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", **İÜHFM**, Cilt 53,

Sayı 1-4, 1990, s. 34-90.

Kuzu, Burhan: **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, İstanbul, Filiz, 1990.

Kütükoğlu, Mübahat S.: **Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri**, İstanbul, Enderun Kitabevi, 1983.

Lütfi Paşa: **Kanunlar Işığında Yönetim İlkeleri "Asafname"**, Hazırlayan: Asım Cüneyd Köksal, İstanbul, İlke, 2018.

Mantran, Robert: **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, Çeviren: Server Tanilli, Cilt 1, 8.bs., İstanbul, Alkım, 2007.

Mardin, Şerif: "Tanzimat Fermanı'nın Manası: Yeni Bir İzah Denemesi", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Editörler: Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, 7.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018, s. 147-165.

Mardin, Şerif: **Türkiye'de Toplum ve Siyaset**, Derleyenler: Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder, 19.bs., İstanbul, İletişim, 2012.

Miş, Nebi, Hazal Duran: **Seçim İttifakları**, Ankara, Seta Vakfı, 2018.

Mumcu, Ahmet: **Divan-ı Hümayun**, 2.bs., Ankara, Birey ve Toplum Yay., 1986.

Mumcu, Ahmet: "Dîvân-ı Hümâyun", **DİA**, Cilt 9, 1994.

Mumcu, Uğur: "Türkiye'nin Yapısal Özellikleri ve Anayasal Düzeni", **AÜHFD**, Cilt 26, Sayı 3, 1969, s. 149-178.

Nal, Sabahattin: "Parlamenter, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri", Editör: İlyas Doğan, Serdar

Ünver, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, Ankara, Astana, 2017, s. 47-104.

Nal, Sabahattin: "Said Halim Paşa'nın Egemenlik Anlayışı ve Öngördüğü Hükümet Sistemi", **İÜHFD**, Cilt 10, Sayı 1, 2019, s. 144-158.

Namık Kemal: "Sadaret", **Sürgünde Muhalefet: Namık Kemal'in Hürriyet Gazetesi**, Hazırlayan Alp Eren Topal, Cilt 1, İstanbul, Vakıfbank Kültür, 2018.

Nevins, Allan, H. Steele Commager: **ABD Tarihi**, Çeviren: Halil İnalcık, 6.bs., Ankara, Doğubatı, 2014.

Okandan, Recai Galip: **Amme Hukukumuzun Anahatları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1968.

Okandan, Recai Galip: "Amme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkırazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri", **İÜHFM**, Cilt 13, Sayı 2, 1947, s. 449-473.

Okandan, Recai Galip: **Amme Hukuku Tarihimizde Birinci Meşrutiyet Devri ve Karakteristik Vasıfları**, İstanbul, Arkadaş Matbaası, 1941.

Okşar, Mustafa: **Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, Ankara, Yetkin, 2013.

Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.bs., Cilt 1, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Ortaylı, İlber: **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 5.bs., Ankara, Cedit Neşriyat, 2016.

Ortaylı, İlber: **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 21.bs., İstanbul,

İletişim, 2005.

Ögel, Bahaeddin: **Türk Kültürünün Gelişme Çağları II**, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1971.

Özbudun, Ergun: **Anayasalcılık ve Demokrasi**, Ankara, Yetkin, 2019.

Özbudun, Ergun: **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara, AÜHF Yay., 1975.

Özbudun, Ergun: **1921 Anayasası**, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.

Özbudun, Ergun: **1924 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2012.

Özçelik, Selçuk: **Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Cilt 1, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1978.

Özer, Atilla: **Türk Anayasa Hukuku Türklerin Devlet Anlayışı ve Anayasal Yapılanma**, Ankara, Turhan, 2012.

Özgişi, Tunca: **Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosu**, Ankara, TBMM Yay., 2012.

Özkol, Adil: "Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", **AÜHFD**, Cilt 26, Sayı 1, 1969, s. 43-76.

Özsoy Boyunsuz, Şule: **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge, 2017.

Özyörük, Mukbil: "Zayıflatılmış Yürütme Üstelik Frenlenirse…", **Tercüman Gazetesi**, 13.12.1979.

Parla, Taha: **Türkiye'nin Siyasal Rejimi**, İstanbul, Onur, 1986.

Parla, Taha: **Türkiye'de Anayasalar**, 6.bs., İstanbul, Metis, 2016.

Püsküllüoğlu, Ali: "Başvekil", **Türkçe Sözlük**, Ankara, Arkadaş, 2012.

Rasim, Ahmet: **Osmanlı İmparatorluğu'nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri**, Hazırlayan: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu,

İstanbul, Çağdaş, 1987.

Sağlam, Fazıl: **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara, AÜ SBF Yay., 1982.

Said Halim Paşa: **Bütün Eserleri**, Hazırlayan: N. Ahmet Özalp, İstanbul, Büyüyenay, 2015.

Sarkis, Karakoç: **Külliyât-ı Kavânîn**, Hazırlayanlar: M. Akif Aydın vd., Cilt 1, Ankara, TTK, 2006.

Sartori, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997.

Savcı, Bahri: "Modernleşmede Devlet Başkanımızın Rolü", **Yavuz Abadan'a Armağan**, Ankara, Sevinç, 1969, s. 206-239.

Savcı, Bahri: "Türkiye'de Meclis-Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış", **İncelemeler**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1960, s. 57-82.

Sevinç, Murat: "Güncel Gelişmelerin Işığında 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 57, Sayı 2, 2002, s. 109-137.

Sezginer, Murat: **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2.bs., Ankara, Seçkin, 2010.

Shaw, Stanford J., Ezel Kural Shaw: **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Cilt 1-2, Çeviren: Mehmet Harmancı, 4.bs., İstanbul, E Yayınları, 2017.

Şahin, Köksal: "Eski Türklerde Merkezi İdare", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 448, 2005, s. 149-164.

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü: **Dünden Bugüne Başbakanlık(1920-2004)**, Hazırlayanlar: İbrahim Karaer, Rahim Erişti, Ahmet Ceylan, Ankara, y.y., 2004.

Tan, Turgut: "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname

Uygulaması ve Sorunlar", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 50, Sayı 1, 1995, s. 335-353.

Taneri, Aydın: **Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Döneminde Vezîriâzamlık**, İstanbul, Bilge Kültür Sanat, 2019.

Taneri, Aydın: **Türk Devlet Geleneği**, İstanbul, Bilge Kültür Sanat, 2015.

Tanör, Bülent: **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 30.bs., İstanbul, YKY, 2018.

Tanör, Bülent: **Anayasal Gelişme Tezleri**, 4.bs., İstanbul, YKY, 2018.

Tekin, Yusuf: "Osmanlı'da Demokrasi Tartışmalarının Miladı Olarak Meşrutiyet Öncesi Tartışma Platformu", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 55, Sayı 3, 2000, s. 145-173.

Teziç, Erdoğan: **100 Soruda Siyasi Partiler**, İstanbul Gerçek Yayınevi, 1976.

Teziç, Erdoğan: "Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 1980, s. 91-106.

Tunaya, Tarık Zafer: **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, İstanbul, Yedigün, 1960.

Tunaya, Tarık Zafer: **Hürriyetin İlanı**, İstanbul, Baha, 1959.

Tunuslu Hayreddin Paşa: **Ülkelerin Durumunu Öğrenmek İçin En Doğru Yol**, Çeviren: Kerim Suphi Muhammed, İstanbul, Büyüyenay, 2017.

Turan, A. Menaf: "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, Cilt 7, Sayı 3, 2018, s. 42-91.

Turhan, Mehmet: "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", **Liberal Düşünce**, Sayı 66, 2012, s. 57-75.

Uluşahin, Nur: "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: "Yarı Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na", **AÜHFD**, Cilt 52, Sayı 2, 2003, s. 199-233.

Uygun, Oktay: "Sistemler ve Toplumsal Kültür", **Nasıl Bir Sistem İstiyoruz?**, Hazırlayan: Hüseyin Çakır, İstanbul, Küresel ve Yerel Düşünce Derneği, 2015, s. 45-49.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı: **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, 3.bs., Ankara, TTK Basımevi, 1984.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı: **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, 2.bs., TTK, Ankara, 1984.

Ülgen, Özen: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **GSÜHFD**, Sayı 1, 2018, s. 3-39.

Ülken, Hilmi Ziya: **Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi**, 5.bs., İstanbul, İş Bankası Kültür, 2018.

Ünal, Oğuz: **Türkiye'de Demokrasinin Doğuşu**, İstanbul, Milliyet, 1994.

Ünsal, Artun: **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1980.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet: **Sağsız Solsuz Demokrasi**, 2.bs., İstanbul, Çağdaş, 1974.

Yazıcı, Serap: **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4.bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2017.

Yerasimos, Stefanos: "Tek Parti Dönemi", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Derleyen: İrvin Cemil Schick, E. Ahmet Tonak, 2.bs, İstanbul, Belge, 1992, s. 76-112.

Yıldız, Abdulkadir: "Kanun-ı Esasi'de Yasama Yetkisi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Marmara SBE**, İstanbul, 2010.

Yılmaz, Yasin: **Son Dönem Osmanlı Hukuk Düşüncesi**, İstanbul, Bir, 2018.

Yurdsever Ateş, Nevin: **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, İstanbul, Sarmal Yay., 1994.

Yücekök, Ahmet N.: **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, Ankara, AÜSBF Yay., 1983.

Yücel, Bülent: **Parlâmenter Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Ankara, Adalet, 2009.

Zürcher, Erik J.: **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 4.bs., İstanbul, İletişim, 2018.

Zürcher, Erik J.: **Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası(1924-1925)**, 6.bs., Çeviren: Gül Çağalı Güven, İstanbul, İletişim, 2019.

Akşam, "Hükümet Krizlerine Elveda Türkiyem", (Çevrimiçi), https://www.aksam.com.tr/siyaset/hukumet-krizlerine-elveda-c2turkiyem/haber-588568, 09.07.2019.

Akşam, "Macron'un Hayali Türk Tipi Başkanlık Sistemi", (Çevrimiçi), https://www.aksam.com.tr/dunya/macronun-hayali-turk-tipi-baskanlik-sistemi/haber-787818, 05.07.2019.

Anadolu Ajansı, "12 Mart Muhtırası'nın Üzerinden 48 Yıl Geçti", (Çevrimiçi), https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/12-mart-muhtirasinin-uzerinden-48-yil-gecti/1414573, 28.05.2019.

Anadolu Gazetesi, "Lidere İtaat Şart", (Çevrimiçi), https://www.anadolugazete.com.tr/gundem/lidere-itaat-sart-9699h.htm, 03.09.2019.

BBC Türkçe, "Binali Yıldım: Türkiye'nin Son Başbakanı, Yeni Sistemin İlk Meclis Başkanı", (Çevrimiçi), https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44810881, 08.07.2019.

BBC Türkçe, "Karamollaoğlu: Erdoğan görüşmemizde bir saat daha dinleyecek gibiydi.", Çevrimiçi, https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-49847840, 27.09.2019.

BBC Türkçe, "YSK: Abdullah Gül'ün hatırlattığı Anayasa Mahkemesi'nin 2007'deki '367 Kararı' neydi?", (Çevrimiçi), https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48189677, 24.06.2019.

CNN Türk, "Ak Parti'nin Adayı Abdullah Gül", (Çevrimiçi), https://www.cnnturk.com/fotogaleri/turkiye/2007/04/24/ak.partinin.adayi.abdullah.gul/748/index.html?page=5, 24.06.2019.

CNN Türk, "Erdoğan: 4,5 yıl seçim yok, çalışmalarımıza odaklanacağız.", (Çevrimiçi), https://www.cnnturk.com/yerel-haberler/ankara/erdogan-45-yil-secim-yok-calismalarimiza-odaklanacagiz-968358, 16.06.2019.

Diriliş Postası, "Çalışıp terleyeceğimi söylemiştim.", (Çevrimiçi), https://www.dirilispostasi.com/2018-cumhurbaskanligi-ve-genel-secimi/calisip-terleyecegimi-soylemistim-5aecb3a38ca78048d1422bb8, 09.07.2019.

Habertürk, "1 Kasım 2015", (Çevrimiçi), https://www.haberturk.com/secim/secim2015/genel-secim-1-kasim, 05.07.2019.

Hürriyet, "Başbakan Ahmet Davutoğlu İstifasını Sundu, Binali Yıldırım Görevi Aldı.", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-ahmet-davutoglu-istifasini-sundu-binali-yildirim-gorevi-aldi-40107477, 05.07.2019.

Hürriyet, "Erdoğan: Endişeniz olmasın herkesin cumhurbaşkanı olacağım.", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-endiseniz-olmasin-herkesin-cumhurbaskani-olacagim-26724805, 05.07.2019.

İhlas Haber Ajansı, "Cumhurbaşkanı Erdoğan: Yeni sistemde koalisyona fırsat olmayacak.", (Çevrimiçi), https://www.iha.com.tr/haber-cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemde-koalisyona-firsat-olmayacak-724425/, 09.07.2019.

Levent Gönenç, "Hükümet Sistemi Tartışmaları-1: Türkiye'de Koalisyonlar Dönemi Gerçekten Bitti Mi?", (Çevrimiçi), https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/notlar/hukumet_sistemi_tartismalari1__turkiyede_koalisyonlar_donemi_gercekten_bitti_mi.pdf, 22.07.2019.

Murat Bardakçı, "Nizâmülmülk'ten Binali Bey'e uzanan Başbakanlık Müzesi", (Çevrimiçi), https://www.haberturk.com/yazarlar/murat-bardakci/2040448-nizamulmulkten-binali-beye-uzanan-basbakanlik-muzesi, 18.07.2019.

Oktay Ekşi, "Aranan Sayı 184 mü, 367 mi?", (Çevrimiçi), http://www.hurriyet.com.tr/aranan-sayi-184-mu-367-mi-5708576, 04.07.2019.

Resmî Gazete, http://www.resmigazete.gov.tr/.

Sabah, "Bugün 27 Nisan e-muhtırasının Yıl Dönümü", (Çevrimiçi), https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/04/27/bugun-27-nisan-e-muhtirasinin-yil-donumu, 26.06.2019.

Sabah, "Geçmiş Seçim Sonuçları", (Çevrimiçi), https://www.sabah.com.tr/secim/7-haziran-2015-genel-secimleri/, 05.07.2019.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, (Çevrimiçi), https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanlarimiz/cemal_gursel/, 26.05.2019.

Yeni Şafak, "1950 Genel Seçimi Sonuçları", (Çevrimiçi) https://www.yenisafak.com/secim-1950/secim-sonuclari, 16.05.2019.

Yeni Şafak, "2007 Genel Seçimi Sonuçları", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-2007/secim-sonuclari, 25.06.2019.

Yeni Şafak, "İdamın Ardından Seçim: 1961 Genel Seçimleri", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-1961, 26.05.2019.

Yeni Şafak, "Kırılamayan Rekor, 1954 Genel Seçimleri", (Çevrimiçi), https://www.yenisafak.com/secim-1954, 21.05.2019.

Yusuf Tekin, “Yürütme Tek Başlı Olmalıdır”, (Çevrimiçi), http://www.yusuftekin.net/?p=595, 03.09.2019.

TBMM Zabıt Cerideleri, TBMM Tutanak Dergisi, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani, 06.09.2019.