

**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI**

**REFERANDUM ve TÜRKİYE UYGULAMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

Hazırlayan  
**Beyza Nur KÖROĞLU**

Tez Danışmanı  
**Prof. Dr. Ahmet BİLGİN**

**KIRIKKALE-2009**

**T.C.**  
**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Beyza Nur Koroğlu tarafından hazırlanan “Referandum ve Türkiye Uygulaması”  
adlı tez çalışması, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı’nda YÜKSEK  
LİSANS TEZİ olarak oybirliği ile kabul edilmiştir. ....../...../2009

Başkan

Prof. Dr. Ahmet BİLGİN

Üye

Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN

Üye

Yrd. Doç. Dr. Hayri BOZGEYİK

## ÖZET

*Bu çalışmanın konusunu genel olarak referandum ve Türkiye'deki uygulamaları oluşturmaktadır.*

*Referandum, bir sorunu ya da bir yasama işlemini halkın oyuna sunmak demektir ve ülkedeki demokrasi kültürünün eriştiği noktaya bağlı olarak, uygulanabilirliği değişmektedir. Köklü demokrasilerde bir rutin olarak karşımıza çıkarken, yeni gelişen demokrasilerde azınlık hakları, plebisite dönüşme ihtimali gibi konularda tehlikeli sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle referandum objektif olarak değerlendirildiğinde; bünyesinde olumlu ve olumsuz nitelikleri birlikte barındıran bir yarı doğrudan demokrasi kurumudur.*

*Bu çalışmada, demokrasi kavramı ve demokrasi biçimlerinden başlayarak; konusu, hukuki bağlayıcılığı, yapılış usulü, kaynağı ve halkın gerçek iradesini yansıtması açısından referandumun türleri teferruatlı bir şekilde anlatılmıştır. Devamında referandumun hukuki niteliği, demokrasi yönünden olumlu ve olumsuz yönleri ve plebisitle farkları incelenmiştir. Türkiye'de uygulanan referandumların bu açılardan değerlendirme ve eleştirilerine yer verilmiştir.*

*Türk Anayasa Tarihinde bugüne kadar beş referandum gerçekleştirilmiştir. Bunlardan 1961 ve 1982 Anayasası referandumları bir anayasanın kabulü için yapılmıştır. Her ikisi de anayasal olarak düzenlenmemiş olup, zorunlu nitelik taşımaktadır. Ayrıca kontrollü ve hegemonyacı bir yapı da arz etmektedirler ki; özellikle 1982 Anayasası referandumunu, plebisiter niteliğiyle de dikkat çekmektedir.*

*1987, 1988 ve 2007 yıllarında yapılan referandumlar ise anayasa değişikliklerinin kabulü için gerçekleştirilmişlerdir. Her üç referandum da anayasal olarak düzenlenme, halkın pasif rol alması, onay niteliğinde ve zorunlu olma özelliklerine sahiptir. Bunlardan 1988 referandumunu, sandıktan çıkan "hayır"*

*sonucuyla; referandum kurumunu, hükümetin güvenoyu tazeleme aracı olmaktan çıkarmıştır.*

*Üç ana bölümden oluşan bu tez çalışması, bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olan referandumun her ne kadar bünyesinde bir takım tehlikeler barındırsa da demokrasilerin vazgeçilmez bir unsuru olduğunu ortaya koymuştur. Gelişmekte olan bir demokrasi yapısına sahip olan Türkiye’de referandum kültürünün tam olarak yerleşmemiş olması, hatta 1961 ve 1982 yıllarında uygulanan referandumların plebisite dönüşmüş olması, bu kurumun ülkemizde uygulanırken dikkatli olunması gerektiği kanısını uyandırmıştır.*

## ***ABSTRACT***

*This thesis generally focuses on referendum and its practices in Turkey. Referendum means putting an issue or a legislative act to public vote and its enforceability changes depending on the level that the democracy culture at the country has reached. While referendum appears as a routine in the rooted democracies, it may cause dangerous results on the subjects like minority rights and possibility of turning into plebiscite in the developing democracies. Therefore, when referendum is considered objectively it can be said to be a half direct democracy institution including both positive and negative features within its body.*

*In this study, starting from the democracy concept and its styles; subject-matter of referendum, its law enforcement, procedure, resource and types in terms of reflecting the real public's will are explained in detail. Later on, the legal qualification of referendum, its positive and negative sides in terms of democracy and the plebiscite differences are examined. The evaluations of and critics on the referendums in these respects applied in Turkey are given place.*

*There have been five referendums in Turkish Constitution history up to today. Among these, 1961 and 1982 Constitution referendums were held for acceptance of a constitution. Both of them were not arranged constitutionally but they were compulsory. Additionally, they have a controlled and hegemonic structure and especially the 1982 Constitution referendum attracts attention with its plebiscite feature.*

*Those referendums in 1987, 1988 and 2007 were held for acceptance of the constitutional amendments. All of those three referendums carry out characteristic like being constitutionally arranged, passive role of public and being compulsory and for acceptance. Among these, the 1988 referendum saved the referendum institution from*

*being government's device of restoring vote of confidence as a result of 'no' in elections.*

*Consisting of three main chapters, this thesis study puts forward the fact that referendums, half direct democracy institutions, are indispensable parts of democracies although they carry some dangers within themselves. The fact that referendum culture in Turkey which has a developing democracy structure has not settled completely and even that the referendums held in 1961 and 1982 turned into plebiscite raised the idea that this institution be carefully applied in our country.*

## **KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA**

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırladığım “Referandum ve Türkiye Uygulaması” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

10.09.2009

Beyza Nur KÖROĞLU

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	I
ABSTRACT .....	III
KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA .....	V
İÇİNDEKİLER .....	VI
KISALTMALAR .....	X
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### DEMOKRASİ KAVRAMI VE DEMOKRASİ BİÇİMLERİ

I. DEMOKRASİ KAVRAMI .....	4
A. NORMATİF DEMOKRASİ TEORİSİ .....	5
B. AMPİRİK DEMOKRASİ TEORİSİ .....	6
II. EGEMENLİĞİN KULLANILMASI BAKIMINDAN DEMOKRASİ BİÇİMLERİ ..	8
A. DOĞRUDAN DEMOKRASİ .....	8
B. TEMSİLİ DEMOKRASİ .....	13
C. YARI TEMSİLİ DEMOKRASİ .....	15
1. Parlamentonun Feshi ve Erken Seçim .....	16
2. Temsilcilerin Azli .....	18
3. Dilekçe Hakkı .....	19
4. Danışma Referandumu .....	21
5. Siyasal Grev .....	21
D. YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİ .....	22
1. Halk Vetosu .....	23
2. Halk Girişimi (Halkın Kanun Teklifi) .....	24
3. Referandum .....	26



## İKİNCİ BÖLÜM

### REFERANDUM

I. KAVRAM VE TARİHSEL GELİŞİMİ .....	27
A. KAVRAM .....	27
B. TARİHSEL GELİŞİMİ .....	29
II. REFERANDUMUN HUKUKİ NİTELİĞİ .....	30
III. REFERANDUM TÜRLERİ .....	32
A. HUKUKİ BAĞLAYICILIĞI AÇISINDAN REFERANDUM .....	32
1. Danışma (İstişari) Referandumu .....	32
2. Onay (Tasdik) Referandumu .....	33
B. KONUSU AÇISINDAN REFERANDUM .....	34
1. Kurucu (Anayasal) Referandum .....	34
2. Yasama Referandumu .....	36
3. Milletlerarası Referandum .....	37
4. Referanduma Konu Olamayacak Hususlar .....	38
C. YAPILIŞ USULÜ AÇISINDAN REFERANDUM .....	39
1. Zorunlu (Mecburi) Referandum .....	40
2. İhtiyari Referandum .....	40
D. ORGANİK AÇIDAN REFERANDUM .....	41
1. Referandum Yetkisinin Devlet Organlarından Birine Tanınması .....	41
2. Referandum Yetkisinin Halka Tanınması .....	43
3. Referandum Yetkisinin Siyasi Partilere Tanınması .....	44
E. HALKIN DOLAYSIZ ETKİSİNİ ARTIRMA FONKSİYONU AÇISINDAN REFERANDUM .....	44
1. Kontrollü ve Kontrolsüz Referandumlar .....	45
2. Hegemonyacı ve Antihegemonyacı Referandumlar .....	45
IV. REFERANDUM VE PLEBİSİT .....	46
V. REFERANDUMUN DEMOKRASİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	50
A. REFERANDUMUN OLUMLU YÖNLERİ .....	51
B. REFERANDUMUN OLUMSUZ YÖNLERİ .....	54

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE'DE REFERANDUM UYGULAMALARI**

I. 1961 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI .....	59
A. TARİHİ SÜREÇ .....	59
B. ASKERİ REJİM (MİLLİ BİRLİK KOMİTESİ) .....	64
C. 1961 ANAYASASININ HAZIRLANMASI .....	67
1. Anayasa Ön Tasarıları .....	67
2. Kurucu Meclis .....	70
D. 1961 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI .....	72
E. 1961 ANAYASASI REFERANDUMUNUN HUKUKİ ANALİZİ .....	74
II. 1982 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI .....	77
A. TARİHİ SÜREÇ .....	77
B. ASKERİ REJİM (MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ) .....	80
C. 1982 ANAYASASININ HAZIRLANMASI .....	83
1. Kurucu Meclis .....	83
2. Anayasa Tasarısı .....	85
D. 1982 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI .....	88
E. 1982 ANAYASASI REFERANDUMUNUN HUKUKİ ANALİZİ .....	89
III. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN REFERANDUMA SUNULMASI .....	92
A. REFERANDUMUN ZORUNLU VEYA İHTİYARİ OLUŞU .....	94
B. REFERANDUM USULÜ .....	97
1. Halkoyuna Sunulacak Anayasa Değişikliğinin Resmi Gazetede Yayımlanması .....	97
2. Referandumun Yüksek Seçim Kurulu Yönetimi ve Denetimi Altında Yapılması .....	99
3. Referandumun Zamanı .....	100
4. Anayasa Değişikliğinin Halka Tanıtılması .....	101
5. Referanduma Katılma .....	102
6. Anayasayı Değiştiren Kanun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Referanduma Sunulması .....	106
7. Referandumun Sonuçlanması .....	107

C. REFERANDUMA SUNULAN ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ .....	107
1. 6 Eylül 1987 Tarihli Referandum .....	108
2. 25 Eylül 1988 Tarihli Referandum .....	111
3. 21 Ekim 2007 Tarihli Referandum .....	113
D. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İÇİN YAPILAN REFERANDUMLARIN HUKUKİ ANALİZİ.....	115
IV. 1982 ANAYASASINA GÖRE REFERANDUMUN YARGISAL DENETİMİ...	118
SONUÇ.....	122
BİBLİYOGRAFYA .....	125

## KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
AP	: Adalet Partisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
Çev.	: Çeviren
DP	: Demokrat Parti
dn.	: Dipnot
Dr.	: Doktor
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
m.	: Madde
MBK	: Milli Birlik Komitesi

MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
Ord.	: Ordinaryüs
Org.	: Orgeneral
Prof.	: Profesör
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
vd.	: ve devam
YÖK	: Yüksek Öğrenim Kurulu

## GİRİŞ

Bu çalışmada, bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olan referandum, üç ana başlık altında işlenecektir.

Birinci bölümde demokrasi kavramı ve demokrasi biçimleri ele alınacaktır. Ortaya çıkışından günümüze kadar demokrasi, birçok aşamalardan geçmiş ve buna bağlı olarak değişik tanımlamaları ve tasnifleri yapılmıştır. Biz burada demokrasinin, egemenliğin kullanılması bakımından yapılan tasnifini ele alacağız. Demokrasi tanımlarının temelinde, egemenlik yetkisinin halka ait olduğu vurgusu bulunmasına rağmen, halkın bu yetkiyi kullanma dereceleri ile halka bu yetkiyi kullandırma biçimleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar ışığında egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin; doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, yarı doğrudan demokrasi ve yarı temsili demokrasi olmak üzere dört uygulama biçiminden söz edilebilir.

18. yüzyılda demokrasi anlayışının yeniden canlanmasıyla birlikte egemenliğin kullanılması ile ilgili farklı teoriler öne çıkmıştır. Fransız fikir adamlarınca ortaya atılan “milli egemenlik teorisi”nde egemenlik, gelmiş geçmiş bütün nesilleri kapsayan millete ait sayılmış ve bunun kullanılması zorunlu olarak, seçmenler tarafından seçilen temsilcilere bırakılmıştır. Oysaki doğrudan demokrasinin kaynağını açıklayan “halk egemenliği teorisi”nde egemenlik, millet denen soyut bir kavrama değil, yaşayan vatandaşlara yani halka devredilmiştir. Halk, egemenlik yetkisini temsilciler aracılığıyla değil, bizzat kendisi kullanır. Bu sebeplerle millet egemenliği teorisi taraftarları, ideal yönetim biçimi olarak temsili demokrasiyi öngörürken; halk egemenliği teorisi taraftarları, doğrudan demokrasiyi benimserler. Bunlardan doğrudan demokrasi, ideal demokrasi biçimi olmasına rağmen, nüfusları milyonları bulan günümüz devletlerinde uygulanması en imkansız olanıdır. Tarihte eski Atina ve Roma’da uygulanan doğrudan

demokrasinin günümüzde, İsviçre'nin bazı kantonlarında olmak üzere çok az örnekleri vardır.

21. yüzyıla gelindiğinde çoğunlukla temsili demokrasinin uygulandığı görülmektedir. Ancak saf temsili sistemin demokrasi mantığına tam olarak oturmaması ve temsilcilerin azledilememesi gibi birtakım sakıncalar taşınması, temsili sistemin uyarlanması ihtiyacını doğurmuştur. Böylece temsili demokraside temel esaslar muhafaza edilerek bazı değişiklikler yapılmış ve temsili demokrasi, doğrudan demokrasiye yaklaştırılmıştır. Halkın, temsilcileri etkilemesi veya egemenliğin kullanılmasına doğrudan katılmasını sağlayan çeşitli yöntemlerin kabul edilmesiyle saf temsili demokrasi yerini, “yarı temsili demokrasi” ve “yarı doğrudan demokrasi” şeklinde iki farklı demokrasi uygulamasına bırakmıştır.

Bunlardan yarı temsili demokrasi, halka temsilcilerini siyasi ve fiili olarak etkilemesini sağlayacak bazı imkanlar sağlamıştır. Yarı doğrudan demokrasi ise, etkilemekle yetinmeyip halkın yasama faaliyetine “referandum”, “halk vetosu”, “halk girişimi” kurumları aracılığıyla doğrudan katılmasını öngörmüştür. Bu çalışmada referandum kurumunun demokratik ayrıcalığını ortaya koyacağı düşünüldüğünden, referandum ile diğer yarı doğrudan demokrasi kurumları arasındaki ortak ve farklı noktalar üzerinde durulacaktır. Ancak yarı temsili demokrasi kurumlarına, konumuzla ilgisi oranında yer verilecektir.

Çalışmamızın Referandum başlığını taşıyan ikinci bölümünde, kavram olarak referandumun tarihsel gelişimi, hukuki niteliği ve referandum türleri incelenecek; her halk oylaması bir referandum olmadığından, plebisit ile referandum arasındaki farklar üzerine ayrıca durulacaktır. Bunun dışında referandumun demokrasi açısından değerlendirmesi yapılarak olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konmaya çalışılacaktır. Zira referandum, demokrasilerin vazgeçilmez bir unsuru olmakla birlikte içinde barındırdığı tehlikelerle demokrasiler için bir risk de taşımaktadır. Referandum, çoğunluğun elinde azınlığa karşı bir tehdide dönüşebileceği gibi; diktatörlerin, iktidar heveslisi adamların, kendilerine meşruluk kazandırmak için başvurdukları bir plebisite de dönüşebilir. Halkın tek bir gazete okuyarak gündemi takip ettiği, referandum aleyhine propaganda yasağı uygulandığı için yeterince bilgilendirilmediği durumlarda referandum, tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle demokrasi kültürünün gelişmişliğine bağlı olarak her ülke için uygulanabilirliği ayrıca değerlendirilmelidir.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’de yapılan referandumlar işlenecektir. Bilindiği üzere Türk Anayasa Tarihinde 1961 ve 1982 Anayasaları, referandum sonucu kabul edilmişlerdir. Bunun dışında 1982 Anayasası 175. maddesiyle anayasa değişiklikleri için de referanduma başvurulabileceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda 1987, 1988 ve 2007 yıllarında üç kez referanduma gidilmiştir. Bu bölümde kronolojik sırayla, yapılan referandumların, referandum türleri açısından değerlendirmesine yer verilecektir. Ayrıca referandum kurumunun Anayasamızda düzenleniş biçimi, referanduma kimin başvurabileceği ve hangi koşullarda zorunlu referandum uygulamasının söz konusu olabileceği gibi hususlar üzerinde durulacaktır. Türkiye’de yapılan referandumların hukuki nitelikleri tartışılırken, referandumun Türk demokrasi tarihinde yerinin ne olduğu sorusu cevaplandırılmaya çalışılacaktır. Bu çalışmanın amacı referandum kurumunu teknik olarak analiz etmek dışında, ülkemiz açısından, demokratik olarak gelinen noktada uygulanabilirliğini tartışmak ve demokratik gelişim için çıkılan yola bir taş koyabilmektir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### DEMOKRASİ KAVRAMI VE DEMOKRASİ BİÇİMLERİ

#### I. DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi terimi, geniş ve çok yönlü bir kavram olup; tarih boyunca farklı teorisyenler tarafından, farklı şekillerde tanımlanmıştır. Komünizmi ve sosyalizmi bir tek yazara (Karl Marks) bağlamak veya onları Marks'tan sapmalar, Marks'ın uygulamaları biçiminde değerlendirmek mümkünken; demokrasi aynı muameleye elverişli değildir. Demokrasinin hepsinden ünlü bir tek yazarı yoktur. Bilakis demokrasi teorisi, Eflatun ve Aristo'ya kadar uzanan bir ana söylemden oluşmaktadır.<sup>1</sup>

Kelime yapısı olarak; eski Yunanca “halk” anlamına gelen “demos” ve “yönetmek” anlamına gelen “kratos” sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur ve bu anlamıyla “halkın yönetimi” demektir.<sup>2</sup> Demokrasinin sözlük anlamı olan “halkın yönetimi” muhtemelen onun en yaygın ve en temel (klasik) anlamıdır. Modern ve büyük milli-devletlerde bu tanıma yapılacak bir ekleme, devlet yönetiminin doğrudan vatandaşlar tarafından değil, onların eşit ve serbest bir biçimde seçtiği temsilciler tarafından yapıldığıdır.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> **SARTORİ, Giovanni:** *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 3.

<sup>2</sup> **ERDOĞAN, Mustafa:** *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1996, s. 195; **DAHL, Robert A.:** *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev. Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 3; **SARTORİ**, s. 8.

<sup>3</sup> **LİJPHART, Arend:** *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara Tarihsiz (1996), s. 11.

Demokrasi fikrinin doğduğu Antik Yunan'dan bugüne, zamanla ortaya çıkan toplumsal gelişmeler, demokrasinin anlamı ve uygulanabilirliği noktasındaki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar ışığında, demokrasi kavramına getirilen açıklamaların iki teori etrafında toplandığını söyleyebiliriz. Bunlar; belli değer yargılarından hareket ederek onları kurallarla doğrulamaya çalışan, *olması gerekeni* belirten “normatif (klasik) demokrasi teorisi” ve değer yargılarından uzak kalmaya çalışarak olayların gözlemine dayanan, olması gerekeni değil *olanı* açıklamayı amaçlayan “ampirik (deneysel) demokrasi teorisi” olarak isimlendirilir.<sup>4</sup>

### ***A. NORMATİF DEMOKRASİ TEORİSİ***

Sözlük anlamından hareketle demokrasinin, halkın -halk tarafından, halk için-yönetimi olarak tanımlandığı normatif (klasik) teoriye göre; halk, bağımsız iradeleri ve hür tercihleriyle toplumun yönetimine eşit olarak katılır.<sup>5</sup> Bu anlamda bir rejimin demokratik olabilmesi için halkın bütününe arzularına tam olarak uyması gerekir.<sup>6</sup>

Günümüzde siyaset kuramcılarının ve siyasal bilimcilerin bir bölümü, klasik teorinin gerçeklerle örtüşmediği, olayların bunları doğrulamadığı, dolayısıyla bu temel hipotezlerin geçerli sayılmayacağı görüşündedirler. Bu düşüncede olanlara göre, demokrasi olarak adlandırılan sistemlerin işleyişinde halkın rolü sanıldığından çok daha kısıtlıdır. Bir defa, toplum içinde siyasetle hiç ilgilenmeyen, politika sürecine hiç katılmayan oldukça geniş bir “ilgisizler” bölümü vardır. Diğer yandan, politika sürecine katılanların da her zaman özgür ve bağımsız iradeleriyle tercihte buldukları söylenemez. Onların tercihleri çoğu zaman başka kişilerin veya grupların etkisinde kalır. Bu nedenle demokrasi, halkın hatta çoğunluğun yönetimi olarak nitelendirilemez.<sup>7</sup> Gerçekte yönetim ve karar alma yetkisi bir azınlığın (siyasal elit gruplarının) elindedir. Bütün mesele, bu azınlığın iktidara gelişi, orada kalışı ve gidişi ile sorumluluğunun belirlenmesi noktalarında toplanır. Durum böyle olunca, toplumsal gerçeklere uygun

---

<sup>4</sup> **KAPANİ, Münci:** “Demokratik Teori Alanında Bazı Görüş ve Tartışmalar”, *Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan*, AÜHF Yayınları, Yayın No: 417, Ankara 1977, s. 206; **GÖZLER, Kemal:** *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2004, s. 112.

<sup>5</sup> **KAPANİ**, 1977, s. 206.

<sup>6</sup> **LİJPHART**, s. 11-12.

<sup>7</sup> **KAPANİ**, 1977, s. 206.

düşmeyen klasik demokrasi teorisinin gözden geçirilerek yeni bir değerlendirme ve tanımlamaya gidilmesi gerekliliği kendiliğinden ortaya çıkar.<sup>8</sup>

## ***B. AMPİRİK DEMOKRASİ TEORİSİ***

Halkın kendi kendini yönetmesi kavramına dayanan klasik (idealist) demokrasi anlayışının pratik alanda gerçekleşmesinin mümkün olmadığını savunanlar, ampirik demokrasi teorisini geliştirmişlerdir. Genellikle elitçi bir düşüncenin ağırlık kazandığı ampirik (deneysel) demokrasi teorisine göre; halkın, değil kendi kendini yönetmesi, yönetime etkili bir ölçüde katılması dahi pek mümkün görünmemektedir. Onun siyasal fonksiyonu, toplumu yönetecek olanları seçmekten ibarettir. Demokrasi, gerçekçi bir tanımla “seçilmiş elit grupların yönetimi” olarak nitelendirilebilir.<sup>9</sup>

Lijphart’a göre; halkın eğilimlerine tam olarak uyan bir yönetim hiçbir zaman olmamıştır ve belki de hiç olmayacaktır. Bu, demokratik rejimlerin ulaşmayı düşledikleri bir ideal olarak kalabilir.<sup>10</sup> Ampirik demokrasi teorisi de, ideal anlamda demokrasiyi değil, bu ideale kaba taslak yaklaşan gerçek demokrasileri esas alır. Demokrasinin tanımı konusunda “olması gereken”e değil, “olan”a bakar. Demokratik olarak kabul edilen mevcut rejimlerin ortak özelliklerinin neler olduğunu ortaya koymaya çalışır. Bu tür demokratik rejimlerin özelliği, tam bir demokratik duyarlılık değil; nispeten çokça bir yurttaş grubunun uzun bir zaman boyunca arzularına cevap verebilmesidir. Demokrasi idealinin ulaşılmazlığını baz alan Robert A. Dahl, günümüz (modern) demokrasilerine, onları ideal demokrasilerden ayırt etmek için “polyarchy (poliarşi)” ismini vermektedir<sup>11</sup> ve makul ölçüde duyarlı bir demokrasi için, hepsinin birden bulunması gereken en az yedi kurumun varlığını şart koşmaktadır.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> **KAPANİ**, 1977, s. 206.

<sup>9</sup> Bu konuda değişik görüşler için bkz. **KAPANİ**, 1977, s. 207-209.

<sup>10</sup> **LİJPHART**, s. 11.

<sup>11</sup> Poliarşi birkaç şekilde anlaşılabilir: ulusal devletlerin siyasal kurumlarını demokratikleştirme ve liberalleştirme çabalarının tarihsel bir ürünü olarak; sadece her tür demokratik olmayan rejimlerden değil fakat, eskinin küçük ölçekli demokrasilerinden de önemli bakımlardan ayrılan, belirgin bir siyasal düzen tipi olarak; yönetimde en üst düzeyde bulunan görevlilerin kendi davranışlarını, diğer adaylarla, partilerle ve gruplarla birlikte siyasal rekabete girdikleri seçimleri kazanacak bir biçimde değiştirmek zorunda bırakıldıkları bir siyasal kontrol sistemi olarak; bir siyasal haklar sistemi olarak; geniş bir ölçekte var olan demokratik süreç için gerekli bir kurumlar kümesi olarak. **DAHL**, s. 278.

<sup>12</sup> **DAHL**, s. 281.

1. Seçilmiş Görevliler,
2. Özgür ve adil seçimler,
3. Oy verme hakkı,
4. Kamu görevlerine getirilebilme hakkı,
5. İfade özgürlüğü,
6. Değişik haber alma kaynaklarının varlığı (alternatif enformasyon),
7. Örgüt kurma ve bunlara katılma hürriyeti.

Ampirik demokrasi teorisine göre, bu yedi şartı yerine getiren bir siyasal rejimi demokratik olarak kabul edebiliriz. Bunlar, klasik ve en basit demokratik özgürlüklerdir. Ancak, demokrasinin olmazsa olmaz şartlarındandır.<sup>13</sup> Lijphart bu kriterlere “uzun bir dönem itibariyle vatandaşların isteklerine karşı makul ölçüde duyarlı olunması” kriterini de eklemektedir. Bu kriteri de, demokratik yönetimin yaklaşık İkinci Dünya Savaşı’nın sonundan beri kesintisiz olarak devam etmesi şeklinde tanımlamaktadır.<sup>14</sup> Lijphart’ın tespitlerine göre; demokrasinin yukarıda saydığımız asgari kriterlerini, İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana kesintisiz olarak yerine getirebilmeyi başaramış sadece 21 ülke vardır. Bu ülkeler: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yeni Zelanda’dır.<sup>15</sup>

Ampirik demokrasi teorisi de eleştirilerden nasibini almıştır. Ampirik tanımlamalara karşı çıkanlar her şeyden önce bunların iddia edildiği gibi normatif ölçülerden ve değer yargılarından arınmış olduğunu kabul etmemektedirler. Elitçi görüşlere kesinlikle karşı çıkan ve “katılcı demokrasi” anlayışını benimseyen bu teorisyenlere göre, gerçek anlamıyla demokrasi ancak halkın çeşitli yollardan ve mümkün olan en geniş ölçüde politika sürecine katılmasıyla varlık kazanır. Bugüne kadar demokratik olarak nitelenen gelişmiş modern toplumların birçoğunda siyasal katılmanın “halk tarafından yönetim” idealini doğrulayacak bir düzeye ulaşmamış olması, bunun hiçbir zaman gerçekleşmeyeceği ve dolayısıyla bu idealin terk edilmesi

---

<sup>13</sup> GÖZLER, 2004, s. 113.

<sup>14</sup> LİJPHART, s. 36.

<sup>15</sup> LİJPHART, s. 37.

gerektiği sonucunu doğuramaz. Toplumdaki tđm bireylerin, eşit ölçđde siyasal etkinliğe sahip olması anlamında mutlak bir siyasal eşitliğin sağlanması mđmkđn olmayabilir. Ancak örgđtlenmiř sosyal grupların politika sđrecine katılmaları olanaklarının genişletilmesi mđmkđndür ve bu genişleme ölçüsünde demokrasi de gerçeğ anlamda bir halk yönetimi olma niteliğini kazanacaktır.<sup>16</sup>

Yukarıda en genel hatları ile aktarılan görüşlerin ayrıntılarına girmek, bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. O nedenle genel bir bilgi vermekle yetinilmiştir. Ancak çalışmanın konusunu teşkil eden referandum aracının, demokrasilerde nasıl ve ne amaçla kullanıldığının belirlenmesi için aşağıda ana hatları ile demokrasinin uygulama biçimlerine değinilmesi uygun görđlmüřtür.

## II. EGEMENLİĞİN KULLANILMASI BAKIMINDAN DEMOKRASİ BİÇİMLERİ

Egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin dđrt ayrı uygulama biçimi vardır. Bunlar; doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, yarı temsili demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi şekilleridir.<sup>17</sup> İlkinde halk, egemenliğini bizzat kullanır. İkincisinde ve biraz farklılık olmakla birlikte üçüncüsünde egemenliğini, temsilcileri aracılığıyla kullanır. Yarı doğrudan demokraside ise egemenliğin kullanımı, halk ile temsilcileri arasında paylaştırılır.<sup>18</sup>

### A. DOĞRUDAN DEMOKRASİ

Doğrudan demokraside halk, egemenlik yetkisini bir aracıya gerek duymaksızın doğrudan doğruya kendisi kullanmaktadır. Bu sistemde kanun koymak amacı ile seçimle iş başına gelen bir meclis yoktur. Buna göre kanunların yapılması ve kamu gücüne ilişkin kararların alınması işi bizzat halka aittir. Doğrudan demokraside yalnızca kanunların yapılması yani yasama faaliyeti değil, yürütme ve yargı fonksiyonlarının yerine getirilmesi de halka aittir. Ancak halk, nüfusu az da olsa maddi imkansızlıklar

<sup>16</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **KAPANİ**, 1977, s. 210-212.

<sup>17</sup> Temsili demokrasiyi kendi içerisinde yarı temsili ve saf temsili demokrasi şeklinde sınıflandırılarak dđrtlü bir ayırım da yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul 2001, s. 217-218.

<sup>18</sup> **TEZİÇ**, s. 219-220.

nedeniyle bütün bu faaliyetleri bizzat yerine getirememekte, yürütme ve yargılama faaliyetlerini yerine getirecek organları belirlemekle yetinmektedir.<sup>19</sup> Bu durumda doğrudan demokrasinin en temel özelliği; halkın kanunları bizzat kendisinin yapması, ayrıca bir yasama meclisinin bulunmamasıdır diyebiliriz.<sup>20</sup>

Doğrudan demokrasi teorik kaynağını, J.J. Rousseau'nun "toplum sözleşmesi" doktrininde savunduğu "halk egemenliği teorisi"nden alır. Halk egemenliği teorisine göre; egemenlik halka aittir. Toplumunu oluşturan bireylerin her biri egemenlik hakkının bir zerresine sahip olup, toplumun egemenliği bu zerrelere bir araya gelmesiyle meydana çıkar. Birey iradelerinin toplamı, genel iradeyi ortaya koyar. Her bireyin iradesi, egemenliğin oluşumunda yetkili olduğu için halkın egemenliğinin bölünmesi söz konusu olmadığı gibi temsilcilere devri de söz konusu olamaz.<sup>21</sup>

Rousseau'ya göre; yasama gücü halkın elindedir, halktan başkasında da bulunamaz. Kuşkusuz halk, genel iradenin resmi bir ifadesi olan kanunun uygulanması için hükümet kurabilir. Ancak bu egemenliğin devri veya halkın temsili anlamına gelmez. Zira hükümetin görevi yasa yapmak değil, egemen güç olan halk tarafından çıkarılan yasaları uygulamaktan ibarettir. Halkın iradesi dışında hiçbir karar alamaz. Bu bakımdan egemen güç ile hükümetin birbirine karıştırılmaması gerekir.<sup>22</sup> Görüldüğü gibi halk egemenliği teorisi, temsili sistemi reddeder. Onun yerine "doğrudan demokrasi" ya da en azından "yarı doğrudan demokrasi" sistemini öngörür.<sup>23</sup>

Doğrudan demokrasinin eski çağlardan günümüze en karakteristik uygulaması Atina'da görülmektedir.<sup>24</sup> Bu bakımdan Atina demokrasisinin işleyişi üzerinde durmak istiyoruz:

---

<sup>19</sup> **TEZİÇ**, s. 236; Duguit'e göre; bir topluluk az kalabalık da olsa sürekli olarak toplantı halinde kalmaz ve bundan dolayı bazı idari görevleri yerine getiremez. Bunun içindir ki vasıtasız hükümet sistemini en ileri götüren memleketlerde bile halkın idari göreve katıldığı hiç görülmez. O yasama ve yargı görevinin ancak küçük bir kısmını yapar. **DUGUIT, Leon: Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp Derbil, AÜHF Yayınları, Ankara 1954, s. 109.

<sup>20</sup> **KUBALI, Hüseyin Nail: Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İÜHF Yayını, İstanbul 1971, s. 271.

<sup>21</sup> **ROUSSEAU, Jean-Jacques: Toplum Sözleşmesi**, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2006, s. 43 vd.

<sup>22</sup> "Hükümet, yurttaşlarla egemen varlığın karşılıklı ilişkilerini sağlamak için kurulmuş, gerek yasaları yürütmek gerekse de politik ve toplumsal özgürlükleri sürdürmekle yükümlü bir ara bütündür." **ROUSSEAU**, s. 83.

<sup>23</sup> **GÖZLER, Kemal: Kurucu İktidar**, Ekin Kitabevi, Bursa 1998, s. 82.

<sup>24</sup> **KUBALI**, s. 272; **ATEŞ, Toktamış: Demokrasi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1991, s. 21 vd.; **EROĞUL, Cem: Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara 1999, s. 20 vd.; **DAHL**, s. 16 vd.

Atina demokrasisinde yasama yetkisi, “Eklesia” adı verilen şehir meclisine aitti.<sup>25</sup> Yirmi yaşını bitiren her erkek Atina vatandaşı, Eklesia meclisinin doğal üyesi oluyordu. Bu mecliste, sitenin harp ilanı, sulh akdi, iç ve dış politikaların tayini ve bilhassa kanunların yapılması gibi esaslı egemenlik hakları oylanırdı. Bugünkü yasama meclislerinin yerini tutan bir heyetti.<sup>26</sup> Eklesia, normal şartlarda her ay dört kez; fırtına, deprem gibi olağanüstü durumlarda ise kendiliğinden toplanırdı. Ulaşım olanaklarının kısıtlı olması nedeniyle Eklesia oturumlarına katılım fazla olmazdı.<sup>27</sup> Toplantıya katılanlar genellikle Atina merkezinde ve Pire’de oturan demokratik eğilimli vatandaşlardı. Eklesia’da esen bu demokratik havanın ana nedenlerinden biri de bu coğrafi koşullar idi.<sup>28</sup>

Kanun teklifleri her ayın ilk toplantısında yapılabilirdi. Kanunun uygulanmasından doğacak sonuçlardan, o kanunu teklif eden sorumlu olurdu. Bu sorumluluğu sebebiyle, bir sene içerisinde o kanunu teklif edenin yargılanması istenebilirdi. Yargılama sonucunda verilecek ceza, vatandaşlık haklarının kaybından, ölüm cezasına kadar olabilirdi. Böylece yaşamada dikkatli olunması sağlanmaya çalışılırdı.<sup>29</sup>

Atina demokrasisinde yürütme gücü “Bule” de denilen “Beşyüzler Meclisi”nde idi. Bu meclisin yürütme görevinin yanı sıra; yasama, kontrol ve yargı yetkileri de vardı.<sup>30</sup> Beşyüzler Meclisi, Atina’yı oluşturan on kabilenin gönderdiği ellışer kişiden meydana geliyordu. Kabilelerin gönderdiği ellışer kişi, sırayla seçilir ve her Atina vatandaşı hayatı boyunca en az bir kez, bir yıl süreyle “bule” sıfatını kazanırdı. Her kabileden üyesinin bulunması ve başkanın her toplantıda değişmesi sebebiyle Beşyüzler Meclisi, tam demokratik bir kurum olarak değerlendirilmektedir.<sup>31</sup>

Bule’nin yanı sıra yürütme gücü, Eklesia tarafından seçilen on generalde idi. Bunlara “strategoı” adı verilir ve seçimle iş başına gelirlerdi. Strategoilerin esas görevleri ordu ve donanmayı yönetmek iken zamanla sivil yönetimde de söz sahibi

---

<sup>25</sup> EROĞUL, 1999, s. 20; ATEŞ, s. 24.

<sup>26</sup> KUBALI, s. 272.

<sup>27</sup> Eklesia’da toplanan Atinalı yurttaşların sayısı genellikle 2.000 ila 3.000 arasında değişiyor; en çok 5.000’i buluyordu. SARTORİ, s. 27.

<sup>28</sup> ATEŞ, s. 24.

<sup>29</sup> ATEŞ, s. 24.

<sup>30</sup> ATEŞ, s. 24.

<sup>31</sup> EROĞUL, 1999, s. 20.

olmuşlardır. Bu bakımdan strategoilerin başı Atina devlet başkanı görüntüsü kazanmıştır. Seçimle iş başına geldiklerinden ve tekrar seçilme imkanları bulunduğundan bunlar, kendilerini seçen grupların hoşuna gidecek bir yönetim uygulamaya çalışmışlardır.<sup>32</sup>

Atina'da yargılama gücü ise aslında halk jürilerinde toplanmış idi. Bunlar otuz yaşını bitirmiş erkek vatandaşlar arasından kura ile seçilirdi. Toplam sayıları 6.000 olmakla birlikte toplanma yeter sayısı 201 idi. Halk jürilerinin kararlarına karşı itiraz edilebilecek başka bir yüksek makam yoktu. Bu yöntemle adaletin tesisi tam mümkün olmuyordu. Çünkü jüri fazla duygusal ve heyecanlı oluyordu.<sup>33</sup>

Eski Yunan görüşünde demokratik bir düzen, en azından altı koşulun gereğini yerine getirmek zorundadır<sup>34</sup>:

1. Yurttaşlar, kendi kişisel amaçları ile çatışma içinde olmayan genel bir iyilik duygusunu paylaşmalı ve o doğrultuda hareket etmelidirler.
2. Yurttaşlar, kamusal iyiliğin nitelikleri ile ilgili olarak büyük ölçüde hem fikir olmalılar. Aksi halde kamusal iyilik hakkında siyasal çatışma ve anlaşmazlık çıkma eğilimi doğacaktır.
3. Yurttaşlar bütünü, kırk ya da elli bin kişilik yurttaş kitlesinden bile küçük olmalıdır.
4. Yurttaşlar, izlenecek siyasetle ilgili olarak toplanıp, doğrudan karar alabilmelidir.
5. Yurttaş katılımı, meclis toplantılarıyla sınırlı olmamalıdır. Kent yönetimine de aktif biçimde katılım olmalıdır.
6. Son olarak kent devleti, en azından ideal olarak bütünüyle özerk olmalıdır. Her kent, sadece siyasal olarak değil; ekonomik ve askeri bakımdan da kendi kendine yeterli olmak zorundadır.

Eski Yunan Uygarlığı'nda uygulanan demokrasiden bahsederken; demokrasi kurumunun temel direklerinden olan eşitlik konusuna da değinmek gerekir. Bu demokrasideki eşitlik ve özgürlük, aslında büyük bir eşitsizlik ve baskı temeline

---

<sup>32</sup> ATEŞ, s. 25.

<sup>33</sup> ATEŞ, s. 24-25.

<sup>34</sup> DAHL, s. 22-23.



dayanmaktaydı.<sup>35</sup> Zira yukarıda kısaca izah ettiğimiz siyasal hayata katılma hakkı, halkın sadece yüzde onuna tekabül eden yurttaşlara tanınmıştı.<sup>36</sup> Nüfusun büyük bölümünü<sup>37</sup> oluşturan yabancılar ve köleler, siyasal yaşamdan dışlanmıştı. Kadınlar için de durum aynıydı. Kendilerine “meteikos” denilen yabancıların, medeni hakları olmasına rağmen; siyasal hayatta herhangi bir rolleri bulunmuyordu.<sup>38</sup> Sayıca yurttaşlardan daha fazla olan köleler ise, sadece siyasal haklarından yoksun bırakılmakla kalmayıp; ayrıca hiçbir hukuki hakka da sahip değillerdi. Bu köleler sadece araç olarak görülmekte ve mülkiyete konu olmakta idiler.<sup>39</sup> Bu sebeple Atina demokrasisi, şekil itibariyle doğrudan demokrasi olmakla birlikte, aslında site nüfusunun az bir bölümünü oluşturan<sup>40</sup> ve vatandaş olarak nitelendirilen azınlığın egemenliğine dayalı bir aristokrasiden başka bir şey değildi.<sup>41</sup>

Doğrudan demokrasi, demokrasi idealine en yakın sistemdir. Ne var ki, günümüzde pratik güçlükler nedeniyle uygulanması imkansızdır. Milyonlarca kişiden oluşmuş bir devletin halkını, bir meydanda toplamak mümkün değildir. O nedenle doğrudan demokrasi bugün için tarihsel ve ütöpik bir değere sahiptir.<sup>42</sup> Günümüzde doğrudan demokrasi sadece İsviçre’nin küçük bir dağ kantonunda ve dört yarım-kantonunda uygulanmaktadır.<sup>43</sup> Bunlar; Glaris kantonu ile Aşağı ve Yukarı Unterwald, İç ve Dış Appenzell kantonlarıdır.<sup>44</sup>

---

<sup>35</sup> EROĞUL, 1999, s. 21.

<sup>36</sup> KUBALI, s. 272.

<sup>37</sup> Atina’nın toplam nüfusu kadınlar dahil 315.000 olup; bunun 115.000 kadarı köle, 28.000’i de yabancı idi. ATEŞ, s. 23.

<sup>38</sup> KUBALI, s. 272.

<sup>39</sup> Bazı kölelerin sahipleri tarafından azat edilmelerine rağmen, eski Yunan’da (Roma’dakinden farklı olarak) bunlar yurttaş değil, meteikos (yabancı) olurlardı. Ayrıntılı bilgi için bkz. DAHL, s. 27.

<sup>40</sup> DAHL, s. 5.

<sup>41</sup> KUBALI, s. 273; ancak kendilerine katılma hakkı tanınmış yurttaşlar, bu haklarını temsilci aracılığı olmadan, kendileri kullandıkları için; Eski Yunan’da demokrasi *daha sınırlı ama daha yoğun* idi. EROĞUL, 1999, s. 21.

<sup>42</sup> GÖZLER, 2004, s. 116; KUBALI, s. 273.

<sup>43</sup> Bu demokrasi şeklinin İsviçre’deki uygulanabilmesinin sebebi; İsviçre Devleti’nin bir federasyon olmasıdır. Çünkü federasyonlarda önemli işler federal devlet tarafından görülmekte; üye devletlere sadece tali nitelikte mahalli işler kalmaktadır. KUBALI, s. 273.

<sup>44</sup> GÖZLER, 2004, s. 116; ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, s. 237-238; KUBALI, s. 274.

## **B. TEMSİLİ DEMOKRASİ**

Temsili demokrasi; doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi şekillerinin aksine, özünde halka ait olan egemenlik hakkının, halk adına ama halkın seçtiği temsilciler tarafından kullanılması prensibine dayalı klasik demokrasi şeklidir.<sup>45</sup> Duguit'nin değerlendirmesiyle; temsili sistem olayların mahsulü olup, insan aklının isteyerek ve düşünerek ortaya çıkardığı bir müessese değildir. Topluluk sayı olarak büyüdüğünde, emretme kudretini doğrudan doğruya kullanma imkanı ortadan kalkar. Bu takdirde politik kudret sahibinin yerini tutacak organlar oluşturmak ihtiyacı kendini gösterir. Artık bu organların kararları, doğrudan doğruya topluluğun kendisi tarafından verilmiş kararlar gibi değer taşıyacak ve kabul görecektir.<sup>46</sup>

18. yy. düşünürlerinden ve temsili demokrasi taraftarlarından Montesquieu'ya göre; siyasi temsil iki sebeple gereklidir. Bunların başında doğrudan demokrasinin hürriyet için zararlı olması gelir. Doğrudan demokraside yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin halkın elinde toplanması siyasi hürriyet için çok tehlikelidir. Bunun önlenmesi için bu yetkiler birbirinden ayrılmalı ve milleti temsil eden bir meclise verilmelidir. İkinci sebep ise halkın yetkisizliğidir. Halk kanunu yapacak olanları seçmeye ehildir ama kanun yapmaya değildir.<sup>47</sup>

Temsili demokrasi, temelde “milli egemenlik (millet egemenliği) prensibi”ne dayanır. Bu anlayışa göre; temsilciler kendilerini seçen seçmenleri değil, manevi bir kişilik olarak kabul edilen milleti temsil eder.<sup>48</sup> 1789 Fransız Devrimi ile birlikte mevzuata yerleşerek<sup>49</sup> bir anayasa prensibi haline gelen milli egemenlik prensibine göre; millet, bölünmez bir bütün olarak kendisini oluşturan bireylerden ayrı bir varlığa sahiptir. Başka bir deyişle millet, kendisini oluşturan bireylerin toplamı değil; onların iradelerinden ayrı, üstün bir varlıktır.<sup>50</sup> Halk, belli bir dönemde yaşamakta olan

---

<sup>45</sup> KUBALI, s. 275.

<sup>46</sup> DUGUIT, s. 107.

<sup>47</sup> KUBALI, s. 276.

<sup>48</sup> TEZİÇ, s. 220.

<sup>49</sup> 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 3. maddesi “her egemenliğin özü esas itibarıyla millettir, hiçbir heyet, hiçbir fert açıkça millettten gelmeyen bir otoriteyi kullanamaz” derken; 1791 tarihli Fransız Anayasası “egemenlik tektir, bölünmez, devir ve ferağ olunamaz, zamanaşımı ile kaybedilmez; o millete aittir. Milletten hiçbir kısmı, hiçbir fert, bu egemenliğin kullanılmasını kendine mal edemez” demektedir. KUBALI, s. 257.

<sup>50</sup> Milletten ayrı, üstün bir varlığa sahip olduğu iddiası, milli egemenlik prensibinin eleştirilmesine sebep olmaktadır. Zira millet egemenliği, uygulamada gerçekten milletin iradesi değil; iktidarı elinde tutan

bireyleri, yani somut bir varlığı ifade ettiği halde millet, belli bir dönemde yaşayanları değil, geçmiş ve gelecek nesilleri kapsayan manevi bir varlığı ifade eder. Bu haliyle millet, yaşayanların yanı sıra ölmüş ve doğacak olanları da kapsar.

Milli egemenlik anlayışında egemenliğin, tek tek yurttaşlara değil bütün bir millete ait olduğu kabul edildiği için, vatandaşlar egemenliğin doğrudan kendileri tarafından kullanılmasını ileri süremezler. Egemenlik ancak temsilciler aracılığı ile kullanılabilir. Buna “temsili vekalet” denmektedir. Burada vekalet, her temsilciye bireysel olarak değil, bir bütün olarak, milletin kendisini temsil etmek üzere oluşturulan organa ya da parlamentoya verilmektedir.<sup>51</sup> Millet adına verilen vekalet, belli bir konuda olmayıp genel niteliktedir. Bunun sonucu olarak milleti temsil eden temsilci, ortaya çıkabilecek sorunların tümünü millet adına genel iradeyi yansıtarak çözecektir.<sup>52</sup> Bu da temsilcinin, emredici vekaletin aksine<sup>53</sup>, seçmene karşı tamamen bağımsız olmasını gerektirir.<sup>54</sup> Dolayısıyla bu sistemde seçmenlerin, temsilci belirlemekten başka bir yetkileri yoktur. Seçmen, temsilciyi seçtikten sonra onu azledemez; alacağı kararları

---

bir azınlık olarak meclis çoğunluğunun iradesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Milli irade, ispatı olanaksız bir dogmadır. Milli egemenlik prensibini savunanların “böyle olması gerekir” tarzındaki açıklamaları meseleyi halletmez. Vaktiyle mutlak hükümdarların iradesini, sadece hükümdar iradesi olmak nasıl meşru kılamıyorsa; milli iradenin milletin bütününe kapsayan bir irade olduğunun farz edilmesi de onun meşruluğunu ispata yetmez. Millet hata etmeyeceği hipotezine dayanan bu anlayış son derece tehlikelidir. Zira millet egemenliğinin, devletin yasama ve yürütme yetkilerini kullanan şahıslar tarafından en kötü karar ve tedbirlerin meşru gösterilmesi için bir bahane olarak kullanılması ihtimali mevcuttur. Ayrıntılı bilgi için bkz., **KUBALI**, s. 258 vd.

<sup>51</sup> Bu organın parlamento olması şart değildir. Başka bir anlatımla parlamento, milletin tek temsilcisi değildir. Zira vekalet, mutlaka seçimi gerektirmemektedir. Örneğin; 1791 Fransız Anayasası’nda kral seçimle değil, veraset yolu ile tahta çıktığı halde temsili bir organ olarak kabul ediliyordu. **TEZİÇ**, s. 220; Duguit’e göre; “seçimle millet, parlamentoya vekalet verir” sözü teorik bakımdan sakattır. Zira vekaletin verildiği anda hem müvekkilin hem de vekilin bulunması lazımdır. Seçim sırasında müvekkil, millettir. Fakat vekil henüz mevcut değildir. Çünkü vekil parlamento olacaktır. Parlamento ise ancak seçimlerden sonra vücut bulacaktır. **DUGUIT**, s. 116.

<sup>52</sup> Burdeau bu durumu, “halkın her iradesi kanun olmadığı halde, her kanun halkın iradesi idi” diyerek özetlemektedir. **BURDEAU, Georges: Demokrasi (Sentetik Deneme)**, Çev. Bülent Nuri Esen, AÜHF Yayınları, Ankara 1964, s. 24.

<sup>53</sup> Emredici vekalette temsilciler, seçim bölgelerindeki halkın önünde yaptıkları vaatlerle bağlıdırlar. Verdikleri vaatleri tutmazlarsa; vekillikten düşürülebilir ve bazı Amerikan eyaletlerinde uygulanan “recall” usulünün adından da anlaşılacağı gibi geri çağrılabilirler. **SOYSAL, Mümtaz: Anayasaya Giriş**, AÜSBF Yayınları, Ankara 1968, s. 60.

<sup>54</sup> 1791 Fransız Anayasası’nda söylendiği gibi, temsilci bütün milletin temsilcisidir ve seçildiği çevreden kendisine emri vekalet verilemez. Memleketin temsilcisi olarak bütün milletin deneti altında temsilci, serbest hareket eder., vicdanına göre oy verir ve vekaletinin yenilenmesini isterken seçmenlere hesap verir. **DUGUIT**, s. 116.

ya da çıkaracağı yasaları etkileyemez.<sup>55</sup> Temsili sistemin bu haline “saf temsili rejim” de denmektedir.<sup>56</sup>

Temsili rejimi doğuran fiili sebep, nüfusun giderek artması ve doğrudan demokrasinin uygulamasının imkansızlaşmasıdır. Teziç, temsili demokrasinin doğuşuna siyasi sebep olarak ise; 1789 Fransız İhtilalini yapanların, yeterli kültür seviyesine ve siyasi olgunluğa ulaşamayan yurttaşların kanun yapmaya değil kanunu yapacak olanları seçmeye ehil olabileceği tezini göstermektedir.<sup>57</sup>

Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı, siyasi hürriyet ve halkın ehliyetizliği hakkındaki düşüncelerinin sentezi olarak ilk defa 1789 Fransız Devrimi mevzuatında yer alan millet egemenliği ilkesi, görünüşte demokratik olmakla birlikte gerçekte parlamentonun mutlak üstünlüğüne dayanmaktaydı. Bu sebeple saf temsili demokrasi, demokratik olmaktan uzaktı. Bir kere millet egemenliği uygulamasında genel oy değil, kısıtlı oy sistemi kabul ediliyordu. Ancak 19. yüzyılda “genel oy” a gidiş, siyasi partilerin giderek örgütlenmeleri ile temsili hükümet de demokratik bir niteliğe kavuşur. Seçmenler bundan böyle sadece seçme rolü olan kitle sıfatından sıyrılır ve alınacak kararları etkileyen bir topluluğa dönüşür. Böylece saf temsili demokrasi, yarı temsili bir nitelik kazanır.<sup>58</sup>

### ***C. YARI TEMSİLİ DEMOKRASİ***

Yarı temsili demokrasi, saf temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında bir aşamadır.<sup>59</sup> Saf temsili sistemde seçmenler, seçimler dışında aktif bir rol oynamazken; yarı temsili demokraside seçmenlere, takip edilmesi istenen politikanın genel gidişatının tespiti, demokratik hak ve özgürlüklerin korunması bakımından temsilciler üzerinde çeşitli yollarla fiili ve siyasi bir etkide bulunma olanağı tanınmıştır.

---

<sup>55</sup> Lijphart’a göre; bu sistemde seçmenler, siyasal partiler kanalıyla yasama organı üyelerini seçerler, adayları da siyasi partiler gösterirler. Yasama organı yürütme organını seçer ve kanunları yapar. Dolayısıyla partilerin aracı rollerine rağmen seçmenlerin yasama organı üzerinde dolaysız bir etkiye sahip oldukları söylenebilir. Seçmenler yürütme organını ve kanunların yapılmasını ancak, dolaylı olarak yasama organındaki temsilcileri aracılığıyla etkileyebilirler. **LİJPHART**, s. 170.

<sup>56</sup> **TEZİÇ**, s. 220; **KUBALI**, 276.

<sup>57</sup> **TEZİÇ**, s. 221.

<sup>58</sup> **TEZİÇ**, s. 221.

<sup>59</sup> **KUBALI**, s. 287.

Ancak temsilciler, seçmenler karşısındaki bağımsızlıklarını, saf temsili demokraside olduğu gibi yarı temsili demokraside de aynen muhafaza etmektedirler.<sup>60</sup>

Halkın, yarı doğrudan demokraside olduğu gibi yasama işlemine katılması söz konusu olmadığı, çeşitli anayasal kurumlarla sadece temsilciyi etkilemesi mümkün olduğundan sistem, özde temsili olma niteliğini korumaktadır.<sup>61</sup> Bu haliyle yarı temsili demokrasi, yarı doğrudan demokrasiye oranla daha az demokratik olmakla beraber<sup>62</sup>, temsili demokrasiye oranla daha demokratiktir. Görüldüğü üzere yarı temsili demokraside, temsili sistemin sakıncalarının giderilmesi için sadece seçimlerde oy kullanması değil, yasama faaliyetlerinin devam ettiği dönemde de halkın egemenliğini hakim kılma fikri vardır. Yarı temsili sistemin ortaya çıkış sebebi olarak; genel oyun kabulüyle siyasi öneminin bilincine varan seçmenin, öğretim olanaklarının yaygınlaşmasıyla siyasi sorunlarla ilgilenmeye başlaması ve bunun sonucu olarak da temsilcilerin, seçmenin isteklerini dikkate alma zorunluluğu duymaları gösterilebilir.<sup>63</sup>

Bu sistemin işleyişini sağlayan teknik vasıtalar; parlamentonun feshi ve erken seçim, temsilcilerin azli, dilekçe hakkı, danışma referandumu ve siyasal grevdir.<sup>64</sup>

### 1. Parlamentonun Feshi ve Erken Seçim

Parlamente sistemde yasama ve yürütme organları arasındaki denge araçlarından biri olan fesih yetkisi; yürütme erkinin gerekli gördüğü durumda seçilmiş yasama meclisini, yetki süresinin bitiminden önce dağıtması şeklinde tanımlanabilir.<sup>65</sup>

Fesih, parlamente rejim gibi İngiliz anayasa uygulamalarının bir ürünüdür. Yüzyıllar boyunca, yavaş yavaş gelişerek ve değişiklikler geçirerek çağdaş özelliklerine kavuşmuştur.<sup>66</sup> Parlamente sistemin anayurdu olan İngiltere’de fesih yetkisi başlangıçta devlet başkanının, kendisine karşı olan çoğunluktan kurtulma aracı idi. Henüz o dönem

---

<sup>60</sup> KUBALI, s. 288.

<sup>61</sup> KUBALI, s. 287; TEZİÇ, s. 221-222.

<sup>62</sup> TEZİÇ, s. 221.

<sup>63</sup> TEZİÇ, s. 222.

<sup>64</sup> TEZİÇ, s. 222.

<sup>65</sup> Parlamente rejimin ilk koşulu olarak “parlamento ile hükümetin güçlerinin denk olması”nı gösteren geleneksel denge kuramında; parlamentonun meclisi fesih yetkisi karşısında meclise de, hükümeti güvensizlik oyu vererek ya da onun güven istemini reddederek düşürebilme yetkisi verilmiştir. KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer: *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Yayınları, Ankara 1982, s. 65.

<sup>66</sup> KARAMUSTAFAOĞLU, s. 27.

için gerçekte bir halk hakemliğini sağlama fonksiyonundan söz edilemezdi. Ancak zamanla siyasi partilerin ortaya çıkması; devlet başkanın yetkilerinin sembolik bırakılması; sorumluluğun, kabinenin başı olan başbakanda toplanması sonucu fesih yetkisi başbakanın tasarrufuna geçmiş, daha önce öngörülmeven çok önemli bir sorun karşısında seçmenin görüşünü alma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.<sup>67</sup>

Parlamente ilke üzerine kurulmuş olan bütün Avrupa anayasaları, monarşiler ve cumhuriyetler, fesih hakkına şöyle ya da böyle yer vermişlerdir.<sup>68</sup> Bununla birlikte öğretilerde fesih hakkı çok tartışılmıştır. Temsili demokrasiden yana olanlara göre; sürekli fesih korkusu, parlamentonun bağımsızlığını kaybetmesine yol açar. Parlamento, fesih korkusuyla o günkü kamuoyunun, halk iradesinin düşüncelerini kabul etmek ve çalışmalarını halk oyunun duyguları yönünde sürdürmek zorunda kalır. Zamanla halk sevgisinin yerini, korku ve çıkardan kaynaklanan halk dalkavukluğu alır. Onun için devlet başkanının ya da hükümetin; halkı, parlamentoya karşı çıkarma yetkisi olmamalıdır. Buna karşılık plebisitçi demokrasiyi savunanlar açısından fesih; parlamentonun, karar alırken halk iradesinden uzaklaşmasını önleyen bir araçtır. Fesih aslında hukuki egemeni (parlamentoyu) siyasi egemenin (halkın) önüne götürmektir. Parlamentolar, temsili niteliklerini kayb ettikleri ve halk iradesi ile uyum içinde olmadıkları zaman, devlet başkanı ya da hükümet, halka yeni bir karar vermesi için başvurabilmelidir. Bunu sağlayacak olan araç, fesih hakkıdır. Onun için de fesih, halkın, çok önemli sorunlar üzerinde karar vermesini sağlayan demokratik bir kurumdur. Çünkü fesihten sonra seçim gelir ve son sözü seçmen söyler.<sup>69</sup>

Yarı temsili demokrasi aracı olan fesih ile bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olan referandum; parlamentonun tek egemen güç olmasının önüne geçen yöntemler olarak benzerlik arz ederler. Teknikleri farklı olan bu kurumların ortak amacı, halkın istekleri ile temsilcilerin politikalarının uygunluğunun sağlanması için sürekli bir denetim gerçekleştirmektir. Ancak çok partili rejimlerde halkın eğilimlerinin

---

<sup>67</sup> **TEZİÇ**, s. 223.

<sup>68</sup> 1982 Anayasasının 116. maddesinde fesih yerine “seçimlerin yenilenmesi” düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; Anayasayla belirlenen durumlarda Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. 77. maddede de Meclisin, seçimlerin yenilenmesi konusunda yetkisi düzenlenmiştir. Doktrine göre; seçimin yenilenmesi de bir nevi fesihtir. Aralarındaki tek fark; fesihte, yasama meclisinin hukuki varlığı fesih kararının bildirilmesiyle son bulurken; seçimlerin yenilenmesinde, eski meclisin hukuki varlığı yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam eder. **ŞAHBAZ, İbrahim**: *Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye*, Yetkin Yayınları, Ankara 2006, s. 48.

<sup>69</sup> **KARAMUSTAFAOĞLU**, s. 88.

belirlenmesi bakımından referandum fesihten daha üstündür.<sup>70</sup> Parlamenter feshe şu hallerde başvurulduğu görülmektedir:

- Parlamento-hükümet arasında uyuşmazlık,
- Parlamentonun ülkenin düşünce ve eğilimlerini yansıtmaması,
- Seçim (yasama) döneminin sonuna yaklaşılması,
- İki meclisli parlamenter sistemlerde, iki meclis arasındaki anlaşmazlık ve tıkanıklıklarda,
- Yeni bir sorun üzerinde halkın (seçmenin) düşünce ve eğilimlerinin öğrenilmesine ihtiyaç duyulmasında,
- Partilerin girişimleriyle.

Fesih hakkının kullanılma nedenleri farklı olmakla birlikte, çağdaş parlamentoculukta, feshin doğrudan amacı, serbest seçimler yoluyla halk iradesine üstünlük tanımadır.<sup>71</sup> Bu bakımdan parlamentonun feshedilmesiyle, yasama dönemi sona ermeden yapılan erken seçimler, seçmenlerin hükümet politikasını etkileme yollarından birini oluşturmaktadır.

## 2. Temsilcilerin Azli

Saf temsili sistemde, temsilcilerin seçmenlerden bağımsız oldukları, genel olarak kabul edilmekle birlikte; emredici vekalet anlayışında, gerek kolektif gerekse ferdi olarak temsilcilerin azledilebilmeleri kabul edilerek saf temsili sistemden istisnai olarak ayrılmıştır.<sup>72</sup> Temsilcilerin azlini kabul eden emredici vekalet anlayışı, şu esaslara dayanmaktadır:

- Seçmenler, temsilcilerin dikkate alması gereken bir program tespit ederler. Belli bir konuda temsilcilerin nasıl davranacağına ilişkin bir direktif mevcut olmadığı takdirde; temsilcilerin, seçmenin siyasi düşünce ve tavırları doğrultusunda tavır alması gerekir.

---

<sup>70</sup> Duverger, Maurice: *Cours De Droit Constitutionnel*'den aktaran **ŞAHBAZ**, s. 47.

<sup>71</sup> **KARAMUSTAFAOĞLU**, s. 89.

<sup>72</sup> **KUBALI**, s. 291-292.

- Temsilcilerin yapılan işler ve gerçekleştirilen faaliyetlerle ilgili olarak belirli süreler sonunda seçmenlerine hesap vermeleri gerekir.
- Hesap verme sonunda, temsilcilerin seçmenlerin direktiflerine uymadığı ortaya çıkarsa, hukuki ve cezai sorumlulukları vardır.
- Seçmenler, temsilciyi istedikleri zaman azledebilirler.<sup>73</sup>

Emredici vekalet, uygulamada iki büyük engelle karşılaşmaktadır. Bir kere emredici vekalette temsilci, ülke yararına en uygun olduğuna inandığı çözüm biçimine göre değil, mutlak bir biçimde seçmenlerin direktiflerine göre hareket eder ve bu durum temsili rejimin mantalitesiyle çelişir. Zira temsili rejimde parlamentonun oluşturulmasından amaç, buradaki farklı görüşler ve fikir tartışmaları neticesinde en faydalı olanın ortaya çıkarılmasıdır. Seçmene karşı tam bağımsız olmayan bir parlamentonun, seçmenlerin direktiflerinden ayrılarak; doğru olduğunu düşündüğü kararları alması imkansızdır.<sup>74</sup>

İkinci olarak; emredici vekaletin pratikte tam olarak düzenlenmesinin imkansızlığıdır. Çünkü artık vekalet teker teker seçmenler tarafından değil, temsilcinin seçilmesini sağlayan siyasi partiler tarafından verilmektedir. Bu da her zaman seçmenlerin görüşü ile uyum içinde olmayabilir. Temsili rejimde emredici vekalet, kural olarak yasak olmakla beraber bazen uygulamada siyasi partilerin seçim komiteleri, milletvekili adaylarından tarihsiz istifa mektubu alıp milletvekilinin parlamentodaki davranışlarından hoşnut olmayınca mektuba bir tarih atarak meclis başkanlığına göndermekteydiler. Günümüzde ise temsilcinin, serbest iradesi dışında istifa etmesini önleme amacıyla istifa, meclisin kabulüne bağlanmıştır.<sup>75</sup>

### 3. Dilekçe Hakkı

Dilekçe hakkı, vatandaşların yasama organına yaptıkları bir başvurudur. Bu başvuru, dilek veya şikayet biçiminde olmaktadır. Dilek şeklinde yapılan başvurularda, resmi bir makamdan, ya doğrudan doğruya kendisi ya da kamusal bir iş için yetkisi dahilinde olmak üzere bir eylemde bulunması istenmekte; şikayet şeklinde olanlarda ise,

---

<sup>73</sup> TEZİÇ, s. 224-225; ŞAHBAZ, s. 50.; SOYSAL, s. 60.

<sup>74</sup> TEZİÇ, s. 225.

<sup>75</sup> T.C. 1982 Anayasasının 84/1 maddesine göre; istifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifasının geçerli olduğu TBMM Başkanlık Divanınca tespit edildikten sonra ayrıca TBMM Genel Kurulunca kararlaştırılır.



genel anlamda haksızlığa uğrayan bir kişi ya da kurumun çıkarlarının zedelenmesi ya da hukuk düzenindeki aksaklıklar ortaya konmaktadır. Şikayetin bireysel olmasına karşılık, dilek (telkin) biçimindeki başvurunun amacı genel niteliktedir.<sup>76</sup>

Dilekçe hakkı, yalnızca siyasal hakların değil, tüm temel hakların da en eskisidir. Son çağlarda dilekçe hakkını düzenleyen ilk anayasal belge, 1688 tarihli İngiltere’de vücut bulan Bill Of Rights (İnsan Hakları Beyannamesi)’dir. Bu belgeyle İngiliz uyrukluların krala dilekçe verme hakları tanınmış ve dilekçe vermeden dolayı da kovuşturma yapılamayacağı güvence altına alınmıştır.<sup>77</sup> 1982 Anayasasının 74. maddesinde de: “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir” denilerek vatandaşlar ve yabancılar için dilekçe hakkı düzenlenmiştir. Yalnız burada, 1961 Anayasasının dilekçe hakkını düzenleyen 62. maddesinden farklı olarak, *topluca* dilekçe verme hakkı tanınmamıştır.<sup>78</sup> Tarihimizin ilk anayasası olan 1876 Kanunu Esasi’de ve 1924 Anayasasında da dilekçe hakkına yer verilmişti.<sup>79</sup> Ancak Kanunu Esasi ve 1924 Anayasasında, 1982 Anayasasından ileri gidilerek, dilekçe hakkının topluca kullanılması imkanı tanınmış; bu şekilde toplu başvuru, anayasal güvenceye bağlanmıştı. Şunu belirtmek gerekir ki; toplu dilekçe hakkının anayasal güvenceden yoksun bırakılması ve böylece kısıtlama olanaklarının açılması, dilekçe hakkının bir siyasal hak olarak değerini önemli ölçüde düşürecektir.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> TEZİÇ, s. 227.

<sup>77</sup> EROĞUL, 1999, s. 86.

<sup>78</sup> **1961 Anayasası madde 62:** “Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.”

<sup>79</sup> **1876 Kanunu Esasi madde 14:** “Tebaa Osmaniyeden bir veya bir kaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi Meclisi Umumiye dahi müddei sıfatile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin ef’alinden iştikâye selâhiyetleri vardır.”

**1924 Anayasası madde 82:** “Türkler gerek kendileri, gerek kamu ile ilgili olarak kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine tek başlarına veya toplu olarak haber verebilir ve şikayette bulunabilirler. Haber veya şikayeti alan makam kişi ile ilgili başvuruların sonucunu dilekçiyeye yazılı olarak bildirmek ödevindedir.”

<sup>80</sup> EROĞUL, 1999, s. 91.

Dilekçe hakkı, bir halk girişimi gibi vatandaşın yasamaya doğrudan katılması yöntemi olmadığından; bir doğrudan/yarı doğrudan demokrasi kurumu olarak addedilemez.<sup>81</sup>

#### 4. Danışma Referandumu

İstişari referandum adıyla da anılan bu halk oylamasında, bir yasa tasarısı veya uluslararası antlaşmanın parlamento tarafından kabul edilmesinden önce o konuda halkın görüşünün öğrenilmesi amacı vardır. Parlamento hukuken halkın bu görüşü ile bağlı değildir. Referandum sonucu beliren temayüle rağmen son sözü söyleme yetkisi, parlamentoya aittir.<sup>82</sup> Her ne kadar parlamento, halk oylamasında beliren neticeyle bağlı değilse de; halka egemen olan ve referandumla ortaya çıkan kanaatin aksine bir karar alması oldukça zordur. Temsilcilerin serbest olması gereken iradesine bir tür müdahale oluşturduğu için danışma referandumu, teorik olarak temsili sistemle bağdaşmaz.<sup>83</sup> Bu nedenle temsili demokrasi ile yarı doğrudan demokrasi arasında yer alan yarı temsili demokrasinin etkileme araçlarından biri olarak kabul edilir. Ülkemizde mevcut olmayan danışma referandumu; Avustralya, Finlandiya, Norveç ve İsveç'te kabul edilmiştir.<sup>84</sup>

#### 5. Siyasal Grev

Siyasal grev yarı temsili hükümet sisteminde kullanılan bir usul olup, devlet organlarını uyarmak ve hükümet politikasını etkileyerek geleceğe yönelik bazı kararların alınması ya da alınmış kararlardan vazgeçirmek için başvuru bir yöntemdir. Uygulamada sıkça görülen işçi grevinden farklı olarak işverene karşı değil, yasama veya yürütme organına yöneliktir. Örneğin; silahlanmaya son verilmesi, çevre kirliliğinin önlenmesi, ölüm cezasının kaldırılması gibi.<sup>85</sup>

Bu tür grevler anayasal korumadan yoksun olup, Kıta Avrupasında yasa dışı eylem olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde de bu durum aynen geçerlidir. 1982

---

<sup>81</sup> Battelli, Maurice: *Les Institutions De Démocratie Directe En Droit Suisse Et Comparé Moderne* den aktaran **ŞAHBAZ**, s. 56.

<sup>82</sup> **TEZİÇ**, s. 228.

<sup>83</sup> **TEZİÇ**, s. 228.

<sup>84</sup> Battelli, Maurice'den aktaran **ŞAHBAZ**, s. 57.

<sup>85</sup> **TEZİÇ**, s. 229.

Anayasasının 54/7 maddesinde “siyasi amaçlı grev” yasaklanmaktadır.<sup>86</sup> 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu’nun 25/3 maddesi ile siyasi amaçlı grev, kanun dışı grev olarak sayılmakta; aynı kanunun 73. maddesi ile de kanun dışı grev yapanların cezalandırılması öngörülmektedir.<sup>87</sup>

#### ***D. YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİ***

Yarı doğrudan demokrasi, doğrudan demokrasiyle saf temsili demokrasiyi uzlaştırarak, bu ikisinin sakıncalarını ortadan kaldırmayı amaçlayan karma bir sistemdir.<sup>88</sup> Bu sistemde yasama yetkisi, temsili sistemde olduğu gibi halk tarafından seçilmiş meclise aittir. Ancak halk, temsili demokraside (yarı temsili demokrasi) olduğu gibi sadece meclis üzerinde fiili ve siyasi bir etki yapmakla yetinmeyip; yasama faaliyetine doğrudan doğruya katılmakta, yasama işlemi üzerinde hukuki sonuç doğuran tasarruflarda bulunmaktadır. Bu yönüyle de, halkın egemenliği prensibine dayalı, doğrudan demokrasi şekline yaklaşılmakta ve böylece temsili demokrasinin sakıncaları giderilmeye çalışılmaktadır.<sup>89</sup>

Yarı doğrudan demokrasinin ortaya çıkış nedenleri olarak saf temsili demokrasideki; halkın seçimler dışında hiçbir surette temsilcilere hesap soramaması, temsilcilere gelecek seçimlerde seçilmeme dışında bir yaptırım uygulanamayışı, tamamen bağımsız olan temsilcilerin milli iradeyi temsil ettikleri gerekçesi arkasına sığınarak bütün yaptıklarını meşru gösterebilmesi, temsilcilerin menfaat karşılığında

---

<sup>86</sup> **Madde 54/7--** Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.

<sup>87</sup> **Madde 25/3--** Kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan greve kanun dışı grev denilir. Siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi kanun dışı grevdür. İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır.

**Madde 73--** (Değişik : 23/1/2008-5728/392 m.) Yasama, yürütme ve yargı organları ile merkezi veya mahallî idarelerce bir karar alınmasını veya alınmış bir kararın değiştirilmesini veya kaldırılmasını sağlamak veya alınmış bir kararı protesto etmek amacıyla kanun dışı grev veya lokavt kararı verenler, teşvik edenler, zorlayanlar veya propagandasını yapanlar üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Yukarıdaki fıkrada sözü edilen grev veya lokavt kararının uygulanması halinde; grev veya lokavta karar verenler, grev veya lokavta karar verilmesine veya uygulanmasına veya bunlara katılmaya veya devam zorlayan veya teşvik edenler veya bu yolda propaganda yapanlar ile lokavta katılanlar altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Bu maddede belirtilen kanun dışı greve katılanlar altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

<sup>88</sup> **KUBALI**, s. 277.

<sup>89</sup> **KUBALI**, s. 277.

bazı odakların özel menfaatlerini gözeten kanunlar çıkarabilmesi, seçimlerde çoğunluğu kazanan partinin parlamentoda bir nevi tek hakim güç olması, temsilcilerin halk tarafından değil parti liderleri tarafından belirlenmesi gibi sakıncalar gösterilebilir.<sup>90</sup>

Bununla birlikte temsili demokrasiyle doğrudan demokrasinin bütünleşme biçimleri olarak ortaya çıkan yarı doğrudan demokrasi kurumlarının, doğrudan demokrasinin çağımızdaki benzerleri olarak ele alınamayacağı; bu kurumların temsili bir sistemi yarı doğrudan bir sisteme çevirmeye yetmeyeceği, aksine temsili sistemi daha da hantallaştıracağı ileri sürülmektedir.<sup>91</sup>

Yarı doğrudan demokraside seçilmiş bir meclisin dışında, halkın yasama faaliyetine doğrudan katılmasını sağlayan üç yol bulunmaktadır. Bunlar; halk vetosu, halk girişimi (halkın kanun teklifi) ve referandum (halk oylaması) olarak isimlendirilir.

### 1. Halk Vetosu

Halk vetosu; parlamentoda görüşülerek kabul edilen ve yürürlüğe girmesi için hukuki bir engel bulunmayan bir yasama işlemi hakkında; anayasa veya kanunda düzenlenmiş belirli bir süre içerisinde, belirli sayıda vatandaşın referandum yapılmasını istemesidir.<sup>92</sup> Halk vetosu, yürürlükte bulunan bir yasanın iptalini sağlamaz. Burada parlamento tarafından kabul edilmiş ancak henüz yürürlüğe girmemiş bir kanun veya karar vardır. Belirli bir sayıda seçmenin, imzaladığı dilekçe ile söz konusu yasama işlemi hakkında referandum isteğinde bulunması, parlamentonun kabulü ile yürürlüğe girme arasındaki süreçte olur. Kanunen belirlenmiş olan süre ve sayıya uyularak referandum isteğinde bulunulması halinde referanduma gidilmesi mecburidir.<sup>93</sup> Yalnız süresi içerisinde böyle bir başvuruda bulunulmazsa kanun mevcut haliyle kesinleşir ve bir daha da vetoya konu olamaz.

---

<sup>90</sup> **KUBALI**, s. 277; **BAŞGİL, Ali Fuat**: *Esas Teşkilat Hukuku – Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri*-, Baha Matbaası 1960, C. I, s. 248.

<sup>91</sup> Sartori, Giovanni: *Demokrasi Kuramı*'ndan aktaran **KURT, Nihat**: *Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumları*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Yavuz ATAR), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1995, Yükseköğretim Kurulu Dökümantasyon Merkezi Tez No:42607, s. 17.

<sup>92</sup> Teziç, halk vetosunun sanıldığı gibi direk bir kanunun yürürlüğe girmesine engel olma usulü olmayıp; yasama organı tarafından kabul edilen bir yasanın yürürlüğe girmeden önce en fazla referanduma sunulmasını sağlama yolu olduğunun altını çizmektedir. **TEZİÇ**, s. 233.

<sup>93</sup> **ŞAHBAZ**, s. 63.

Yapılan halk oylaması sonucunda eğer halkın çoğunluğu ret cevabı vermişse; kabul edilen karar veya kanun, hiç kabul edilmemiş sayılır ve doğurduğu bütün sonuçlar ortadan kalkar.<sup>94</sup>

Halk vetosu, referandum usulüne şekil açısından benzese de aralarında önemli bazı farklar vardır. Şöyle ki; halk vetosunda kanunun hazırlanması ve kabul edilmesi işi parlamentonundur. Halkın bu aşamalarda bir rolü yoktur. Oysa referanduma başvurulması zorunlu kılınan durumlarda halkın kabulü olmadan bir kanun hâlâ tasarı halindedir. Halkın kabul oyu, kanunun kesinlik kazanması için şarttır.

Diğer taraftan vetoda, parlamentonun kabulü ile yasa tamamlanmış olup, ayrıca halk oylamasına başvurulması zorunlu değildir. Ancak belli bir süre içerisinde belli sayıda seçmenin veto iradesini kullanmasından sonra parlamento tarafından kabul edilen yasanın yürürlüğe girebilmesi için halk oylamasına sunulması zorunlu hale gelir.<sup>95</sup>

Nihayet referandum usulünde amaç, kanunun kabul edilip edilmediğinin tespiti iken; halk vetosunun amacı, parlamentonun hazırlayarak kabul ettiği kanunun yürürlüğe girmesi için belirlenen süre dolmadan iptal ettirmektir.

## 2. Halk Girişimi (Halkın Kanun Teklifi)

Halkın kanun teklifi olarak da ifade edilen halk girişiminde; belirli sayıdaki vatandaş bir araya gelerek, müştereken imzaladıkları dilekçeyle belli konuda kanun çıkarılması ya da kanun değişikliği yapılması için yasama organını harekete geçirir. Parlamentonun, bu teklifi gündeme alarak hakkında bir karar vermesi zorunludur.

Referandum ve halk vetosu ile halk, istemediği bir yasanın çıkmasını engellerken; girişimde, istediği bir yasanın kabulünü veya mevcut yasada değişiklik yapılmasını (iptalini) sağlayabilir. Bu bakımından halk girişiminde, halkın yasamaya katılma hakkı, veto ve referandumdan daha güçlüdür.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> TEZİÇ, s. 233.

<sup>95</sup> Bu anlamda halk vetosunun olağan referandumdan daha etkili bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olduğu söylenebilir. Zira zorunlu olmayan bir referanduma oranla halk vetosu, halk çoğunluğuna sistem üzerinde etkili olma fırsatını vermektedir. ŞAHBAZ, s. 63-64.

<sup>96</sup> BAŞGİL, s. 251.

Halk girişimi bir yarı temsili demokrasi aracı olan dilekçe hakkından da farklıdır. Dilekçe hakkında vatandaşlar dilekçeyle, devletin bir organından bir talepte bulunurlar. Ancak başvuru organının dilekçenin gereğini yapma zorunluluğu yoktur. Halk girişiminde ise teklif edilen yasa meclisçe kabul edilsin veya edilmesin konu halk oylamasına götürülür.<sup>97</sup>

Halkın kanun teklifi yöntemi, “tasarılı teklif” ve “tasarısız teklif” olmak üzere iki değişik şekilde uygulanmaktadır.

*a) Tasarılı Teklif*

Tasarılı teklifte, belli sayıdaki seçmenler, maddeler halindeki kanun metnini parlamentoya bir dilekçe ile sunar. Parlamento, kanunlaşması için dilekçeyle kendisine gelen bu metni uygun bulursa, kabul edebilir. Teklif meclisçe kabul edilmez veya üzerinde esaslı değişiklikler yapılır ya da meclis, teklifi belirli bir süre içerisinde olumlu veyahut olumsuz bir karara bağlamazsa; teklif, teklif yapanlar tarafından referanduma sunulur. Yalnız parlamento tasarının kanunlaşmamasını ister ve bunda ısrar ederse, kendisi de karşı bir tasarı hazırlayıp, referanduma sunabilir. Bu suretle halk iki zıt tasarı karşısında bir nevi hakem görevini üstlenmiş olur.<sup>98</sup>

*b) Tasarısız Teklif*

Bu teklif türünde ise, belirli sayıdaki vatandaş yapılmasını istedikleri kanunun sadece konusunu ve ana hatlarını parlamentoya bildirmektedir. Böylelikle parlamentodan belirlenen kanun yapılması istenir. Tasarılı teklifte, yasayı hazırlama ve kaleme alma işi meclise aittir. Parlamento kendisine gelen bu isteği benimserse, ilgili komisyona havale ederek teklifi hazırlatır. Sonra da referandum da olduğu gibi halk oylamasına sunar. Parlamento kendisine gelen teklifi benimsemezse direk reddedemez. Bu durumda teklif, tasarısız şekliyle halk oylamasına sunulur. Halk oylaması sonucu teklifin yasama meclisince dikkate alınması gerektiği yönünde temayül çıkarsa, yasama organı halkın teklifini kabul etmeye ve yasalaştırıp referanduma sunmaya mecburdur. Halkın alacağı karara karşı hiçbir makama itiraz edilemez.

---

<sup>97</sup> ŞAHBAZ, s. 67-68.

<sup>98</sup> TEZİÇ, s. 234; KUBALI, s. 285; BAŞGİL, s. 252.

### **3. Referandum**

Yarı doğrudan demokrasi kurumları arasında en çok kullanılanı, bu çalışmanın da konusunu oluşturan referandumdur. Halk oylaması olarak da isimlendirilen referandum, en kaba tabirle bir yasama işlemi hakkında halkın oyuna başvurulmasıdır. Referandum; konusu, çeşitleri, başvurma usulü, bağlayıcılığı vs. açısından aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### REFERANDUM

#### I. KAVRAM VE TARİHSEL GELİŞİMİ

##### A. KAVRAM

Referandumun teorik kökeni, J. J. Rousseau'nun "halk egemenliği teorisi"ne dayanmaktadır.<sup>1</sup> Rousseau'ya göre; egemenlik halktadır, başkasına devredilemeyeceği gibi temsilciler aracılığıyla da kullanılamaz. Halkın kararı olmadan, temsilcilerin yaptıkları işlemler geçersizdir. Daha önce de belirttiğimiz gibi; bu özellikleri sebebiyle halk egemenliği teorisi, yönetim biçimi olarak doğrudan demokrasiyi ya da en azından yarı doğrudan demokrasiyi kabul eder.<sup>2</sup> Günümüzde tüm ülkenin halkını bir meydanda toplamak fiziksel olarak mümkün olmadığından, doğrudan demokrasi yöntemiyle anayasa/yasa yapmak imkansızdır. Bu durumda geriye yarı doğrudan demokrasi teknikleri kalmaktadır. Bu tekniklerin başında ise referandum gelmektedir.<sup>3</sup>

Bazı yazarların "halk oylaması" olarak tercüme ettiği referandum, Latince kökenli bir sözcük olup; bir anayasa, yasa veya karar hakkında halkın düşüncesini sormak anlamına gelir.<sup>4</sup> Başka bir deyişle referandum; önüne getirilen kanun tasarıları ve diğer sorunlar hakkında halkın, kabul veya reddetmek suretiyle yasama faaliyetine

---

<sup>1</sup> KUBALI, s. 278; ŞAHBAZ, s. 80.

<sup>2</sup> Bkz. Yukarıda, Birinci Bölüm, II/A.

<sup>3</sup> GÖZLER, 1998, s. 82.

<sup>4</sup> KUBALI, s. 278; ŞAHBAZ, s. 77.



doğrudan doğruya katılmasını sağlayan bir mekanizmadır.<sup>5</sup> Halkın, kararların alınmasına doğrudan katılımı nedeniyle referandum, bir doğrudan demokrasi kurumu olarak nitelendirilmektedir.<sup>6</sup> Ancak temsili sistem kurumlarıyla bir arada uygulanması ve temsilcilerin iradelerinin de katılması sebebiyle referandumu, bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olarak nitelendirmek gerekmektedir.<sup>7</sup>

Lijphart ise referandumu, temsili demokrasiyi doğrudan demokrasi yönünde değiştirmenin bir yolu olarak tarif etmektedir. Zira halk, yasama ve yürütme organından gelen teklif ve tasarılar üzerinde oy kullanarak yönetimde direk söz sahibi olmaktadır. Ancak Lijphart'a göre; yalnız başına referandum, doğrudan demokrasi yolunda atılan çok mütevazı bir adımdır. Seçmenlere kanun teklif etme hakkını tanıyan “halk girişimi” kurumuyla birlikte kullanıldığında dev bir adım olur.<sup>8</sup>

Halkın görüşünün alınmasına ilişkin her halk oylaması, referandum değildir. Bir oylamanın referandum olarak nitelendirilebilmesi için; oylamanın konusu, işlevi, yöntemi vs. hususların göz önünde bulundurulması gerekir. Bu açıdan bakıldığında referandum, bir yarı temsili sistem kurumu olan “danışma referandumu”ndan farklıdır. Zira danışma referandumu sonucunun hukuken bağlayıcılığı yoktur. Buna karşılık yarı doğrudan demokrasi kurumu olarak kabul gören referandum sonucu, yasama ve yürütme organı için bağlayıcıdır.<sup>9</sup> Referandumda halkın kendi istediği konuda yasa çıkarması ya da istemediği yasanın iptalini sağlaması söz konusu olmadığından “halk girişimi” ve “halk vetosu”ndan da ayrılır.<sup>10</sup> Referandum, bir diğer halk oylaması türü olan “plebisit”ten de farklıdır. Referandum ve plebisit arasındaki farklılıklar aşağıda ayrı bir başlık altında incelenecektir.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Munro, William B.: “Initiative and Referendum” dan aktaran **GÜL, Mehmet Şener**: *Anayasa Hukuku Açısından Kurucu Referandum*, (Danışman: Doç. Dr. Merih ÖDEN), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2000, Yükseköğretim Kurulu Dökümantasyon Merkezi Tez No:94553, s. 23.

<sup>6</sup> **LİJPHART**, s. 32; **SARTORİ** s. 123 vd.

<sup>7</sup> Duverger, Maurice'den aktaran **ŞAHBAZ**, s. 77.

<sup>8</sup> **LİJPHART**, s. 172.

<sup>9</sup> Referandumun kabul edildiği konularda, halk ile parlamentonun yasama işini birlikte gerçekleştirdikleri kabul edilmektedir. Bu durumda temsilciler tarafından hazırlanan ve kabul edilen kanunlar gerçekte birer kanun olmayıp kanun tasarısı niteliğindedirler. Ancak halk tarafından kabul edilmesinden sonra yürürlüğe girebilir. O halde referandumun var olduğu ülkelerde biri temsilcilerin diğeri halkın olmak üzere iki irade söz konusudur. **ŞAHBAZ**, s. 78.

<sup>10</sup> Bkz. Yukarıda, Birinci Bölüm, II/D-1.

<sup>11</sup> Bkz. Yukarıda, İkinci Bölüm, IV.

## B. TARİHSEL GELİŞİMİ

Yarı doğrudan demokrasi kurumlarının tarihi ile referandumun tarihi aynıdır. Referandumun ilk uygulamaları “Landsgemeinde” adı altında İsviçre’de görülmektedir. Referandum aralarında farklılık olmakla beraber, doğrudan demokrasinin gereği olarak İsviçre’de uygulanan eski Landsgemeinde’nin geniş insan topluluklarına uyarlanmış hali olarak kabul edilir. Landsgemeinde’de halk, karar vermek için bir yerde toplanırken; referandumda ayrı ayrı oy verir. Ayrıca günümüzde referandum, Landsgemeinde’nin aksine bir doğrudan demokrasi aracı olarak değil, temsilcilerin yanında halk iradesinin egemen kılındığı bir yarı doğrudan demokrasi aracı olarak kullanılır. Kalabalık nüfus sebebiyle günümüzde uygulama olanağı bulunmayan Landsgemeinde, ilk olarak 1294 yılında Schwyz kantonunda toplanmıştır ve günümüzde de birkaç küçük kanton dışında uygulanmamaktadır.<sup>12</sup> İsviçre halkının alıştığı ve temelini eski Landsgemeinde’lerden alan referandum, 1874 İsviçre Anayasasıyla bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olarak günümüze taşınmıştır.<sup>13</sup>

Tarihi seyir içerisinde referandumun ilk uygulandığı alan anayasalar olmuştur. Fransız İhtilali ve anayasaların sosyal bir sözleşme olduğunu savunan Rousseau’nun başlattığı fikir akımlarıyla gelişen yeni düşünce gereği artık anayasaların, egemenliğin sahibi olan halkın oyuna sunulması zorunlu hale gelmiştir. Bu değişimlere paralel olarak Amerika Birleşik Devletleri’nin kurulmasıyla 18. yüzyıl sonlarından itibaren bazı federe devletlerde referandum, anayasaların yapılmasında mecburi hale getirildiği gibi; İsviçre’de de 1830-1834 arasında yapılan 20 kanton anayasasından 19’u, halk tarafından kabul esasını benimsemişti. Federal demokratik bir devlet yapısının kabulünden sonra yapılan ilk anayasa olarak 1848 İsviçre Anayasasında, anayasal alanda halk girişimi ile referandum düzenlenmiştir.<sup>14</sup> Buna göre; federal anayasada hiçbir değişiklik, kantonların ve yurttaşların çoğunluğunun oyuyla kabul edilmedikçe yürürlüğe giremeyecektir. 1874 Anayasasıyla birlikte ise; 50.000 vatandaş veya 5 kantonun

---

<sup>12</sup> ŞAHBAZ, s. 81.

<sup>13</sup> İsviçre’de referandumun sıklıkla uygulanmasının bir sonucu olarak; halk; yasama ve yürütme organları arasında hiyerarşik olarak daha üstün durumdadır. ŞAHBAZ, s. 82.

<sup>14</sup> Tam bir demokrasi uygulaması olmamakla birlikte; federal devlet yapısının kabulünden önce İsviçre’de yapılan 1798 tarihli ilk anayasa ile anayasada yapılacak değişikliklerin halkın yoğun katılımına dayanan ön meclislerin onayına sunulması öngörülerek anayasa referandumuna yer verilmiş oluyordu. 1802 tarihli ikinci anayasa ile de yirmi yaşını bitiren tüm İsviçre vatandaşlarının katıldığı bir oylamada, seçkinler meclisince hazırlanan anayasa, ilk kez halk oyuna sunulmuştu. ŞAHBAZ, s. 82.

yasalara ve genel nitelikli federal kararlara karşı referandum isteyebilme hakkını tanıyan “ihtiyari yasal referandum” federal kamu hukukuna dahil olmuştur.<sup>15</sup>

Fransa’da da 1793, 1795, 1945, 1946 ve 1958 Anayasalarında referandum kurumuna yer verilmiştir. Bunlardan 1793 Anayasası, hiç uygulanmamakla birlikte referandumu, adi kanunlar için de kabul etmiştir.<sup>16</sup> İktidarın kullanılmasının somut bir varlık olan halka ait olduğunu öngörmesi sebebiyle yarı doğrudan demokrasi kurumlarına önem veren 1793 Anayasası, bu yapıyla Fransız anayasaları içerisinde en demokratik anayasa olarak kabul edilmektedir.

Referandum, meclis hükümeti sistemini benimseyen İsviçre’de hala parlamentonun üstünlüğünü halk lehine bertaraf için getirilen bir yarı doğrudan demokrasi aracı olarak kullanılırken; Fransa’da cumhurbaşkanınca, parlamenterlerin beceriksizliklerinden kaynaklanan ve ülke için büyük önem taşıyan kararların alınması sırasında ortaya çıkan krizlerin çözülmesi için kullanılan bir araçtır. İtalya’da da aşırı çok parti sisteminin doğurduğu siyasal krizleri (hükümet istikrarsızlıkları-karar alma mekanizmasındaki tikanıklıkları) aşmak için başvurulmuş zorunlu bir uygulamadır.<sup>17</sup> Görülüyor ki referandum; hukuksal açıdan (şekil ve işlevi) aynı kalmakla birlikte siyasal açıdan nitelik değiştirmiştir. İsviçre uygulamalarında olduğu gibi sadece halkın siyasal hayata katılımını sağlayan bir yarı doğrudan demokrasi aracı olmayıp; aynı zamanda (İtalya ve Fransa örneklerinde olduğu gibi) istikrarsızlıkları, halkın hakemliğiyle aşmak için kullanılan kriz çözücü bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>18</sup>

## II. REFERANDUMUN HUKUKİ NİTELİĞİ

Referandumun hukuki niteliği konusunda ileri sürülen görüşler üç alternatif etrafında toplanmaktadır. Bir görüşe göre; meclis tarafından hazırlanan ve kabul edilen yasayı referandum yoluyla benimseyen halkın bu işlemi, meclisçe hazırlanan yasa tasarısına bir “icazet” niteliğindedir. Zira halk icazet vermediği takdirde ortada bir yasa olmayacaktır. Bu görüşe getirilen en temel eleştiri, icazetin özel hukuktaki anlamı

---

<sup>15</sup> ŞAHBAZ, s. 87.

<sup>16</sup> KUBALI, s. 279.

<sup>17</sup> ŞAHBAZ, s. 82.

<sup>18</sup> ŞAHBAZ, s. 106 vd.

üzerinde yoğunlaşmaktadır. İcazet vekilin yetkisi dışında yaptığı işlemler için söz konusu olur. Oysa meclis, kendisine anayasa ile verilen bir yetkiyi kullanarak yasa yapmakta; yetkisi dışına çıkmamaktadır. Ayrıca özel hukukta icazet, verildiği tarihten itibaren değil, işlemin yapıldığı tarihten itibaren hukuki sonuç doğurur. Referandumda ise yasa, yapıldığı tarihte değil, oylamanın yapıldığı tarihte yürürlük kazanır. Bu nedenlerle bir özel hukuk kurumu olan icazetin, kamu hukuku kurumu olan referandumla bağdaştırılması doğru değildir.<sup>19</sup>

Bir başka görüşe göre de; referandum üst idare makamının, alt derecedeki bir idare makamı tarafından verilen kararlardan tasvip ettiklerini “onaylama”sından ibarettir. Burada kural olarak alt idare makamının kararı hukuken mevcuttur. Üst idare makamı hal ve şartlara uygunluğu açısından bu kararı değerlendirmektedir. Oysaki referandum, sadece mevcut bir kararın onaylanmasından ibaret değildir. Referandum, meclisin yasama işlemine hukuken mevcudiyet kazandıran bir işlemdir. Halkın referandum yoluyla katılımı olmaksızın ortada tamamlanmış bir yasama işleminden söz edilemez.<sup>20</sup>

Referandumun hukuki niteliği konusundaki tartışmalarda en fazla taraftar bulan görüşe göre ise; referandum, birbirinden bağımsız iki iradenin kendi başlarına tam olmayan tasarruflarını bir araya getirerek yasama işlemini tamamlayan bir yöntemdir.<sup>21</sup> Yani, yasama organı tarafından yapılarak kabul edilen işlemin halk tarafından da kabul edilmesidir. Böylelikle, temsili sisteme bağlı kalınarak halkın yasama faaliyetine katılması ve halk ile temsilcilerden mütevellit müşterek bir idare tarafından karar alınması sağlanmış olur.

---

<sup>19</sup> KUBALI, s. 279; ŞAHBAZ, s. 100.

<sup>20</sup> KUBALI, s. 280.

<sup>21</sup> Ortada birbirini etkilemesi söz konusu olmayan iki irade mevcuttur. Meclisin kabul ettiği yasanın halkın da referandum neticesinde kabul etmesi ile yasama işlemi, özünde bağımsız olan bu iki iradenin birleşimiyle ortaya çıkan özerk bir iradenin tasarrufu olacaktır. ŞAHBAZ, s. 101.

### III. REFERANDUM TÜRLERİ

#### A. HUKUKİ BAĞLAYICILIĞI AÇISINDAN REFERANDUM

##### 1. Danışma (İstişari) Referandumu

İstişari ya da danışma niteliğindeki referandum, yukarıda da bahsettiğimiz gibi; aslında (saf temsili demokrasiden yarı doğrudan demokrasiye geçişte bir ara aşama olan) yarı temsili demokrasi kurumlarından biridir.<sup>22</sup>

Bu referandum çeşidinde yasama organı, yapmayı düşündüğü yeniliklerle ilgili olarak tasarrufta bulunmadan önce referanduma giderek halkın konuyla ilgili fikrini almak ister. İrade beyanına davet edilen halk, o konuyla ilgili olarak “danışman” durumunda olur. Ancak temsili demokrasilerde halkın, meclisin yasama faaliyetlerine müdahale edemeyeceği hakkındaki temel prensip nedeniyle; bu referandum çeşidinde yasama organı, halkın görüşü ile hukuken bağlı değildir. Halkın olumlu ya da olumsuz cevabına aykırı olacak şekilde, bir kanunu kabul veya reddetmek tamamen yasama organının inisiyatifindedir. Bir nevi anket şeklindeki bu referandum, yapılacak tasarrufun halk arasında ne ölçüde kabul göreceği hakkında bir fikir verir.<sup>23</sup> Bu nedenle de gerçek bir referandumdan çok bir kamuoyu yoklaması olarak görülmektedir.<sup>24</sup>

Hukuki açıdan bağlayıcılığı olmayan bu referandum sonucunun siyasal açıdan da bağlayıcı olmadığı söylenemez. Zira temsilcilerin, seçimlerde oy kaybına yol açması gibi saiklerle halkın ortaya çıkan eğiliminin tersine tavır almaları kolay değildir. Bu nedenle danışma referandumu, halkın, temsilcileri etkileme aracı olarak önemli bir role sahiptir.<sup>25</sup>

Danışma referandumu, bir yasa tasarısının ya da uluslararası bir antlaşmanın parlamento tarafından kabulünden önce başvurulmuş bir yöntem olup, anayasa hükümleri için bu kurum kabul edilmemektedir. İngiltere’de 5 Haziran 1975 tarihinde gerçekleştirilen referandumla, İngiltere’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na katılıp

<sup>22</sup> Bkz. Yukarıda, Birinci Bölüm, II/C-4.

<sup>23</sup> KURT, s. 23.

<sup>24</sup> ŞAHBAZ, s. 120.

<sup>25</sup> ŞAHBAZ, s. 120.

katılmaması konusunda halka danışılmıştır.<sup>26</sup> Ancak temsili sistemin mantığı gereği son sözü söyleme yetkisi, yine de meclisin elindedir.<sup>27</sup>

Referandum usulünün sonucu itibariyle bağlayıcı anayasal bir kurum olarak öngörülmediği bir ülkede, hükümetin belli bir konuda ihtiyari nitelikte bir referanduma başvurarak gerekli çoğunluğu elde etmesi halinde, ortaya çıkacak sonucu psikolojik ve moral açıdan maksimize ederek bundan yarar sağlaması söz konusu olabilir. Bu taktik federal bir sisteme sahip olan Kanada’da Quebec eyaletinin ayrılıkçı hükümetlerinde kullanılmaktadır.<sup>28</sup>

## 2. Onay (Tasdik) Referandumu

Onay referandumunda, bir yasama işlemi önce parlamentoda usulüne göre kabul edilir. Ancak parlamentonun bu kabulü ile yasama işlemi kanunlaşmaz, tasarı olarak kalır. Burada danışma referandumundan farklı olarak, tasarının kanunlaşması için halkın oyuna sunulması ve seçmenlerin çoğunluğu tarafından kabul edilmesi şarttır. Aksi takdirde kanun hukuki bağlayıcılık kazanmaz. Yapılan oylama sonucu çoğunluk “hayır” ise kanun reddedilmiş sayılır, “evet” ise kanun kabul edilerek yürürlüğe girer.<sup>29</sup>

Görüldüğü gibi referandumun bu şeklinde bir yasama işleminin kanunlaşması için iki aşamadan geçmesi gereklidir. Birinci aşama, yasama işleminin parlamento tarafından; ikinci aşama ise, yasama işleminin halk tarafından kabulüdür. Parlamento tarafından kabul edilen bir yasama işleminin, hukuken kanunlaşması için parlamentonun iradesine halkın iradesinin eklenmesi gerekmektedir. Eğer tasarı halk tarafından kabul edilmezse, parlamentonun kabulü hiçbir hüküm ifade etmez. Parlamento halkın “kabul” ya da “ret” şeklinde gerçekleşen oyu ile bağlıdır.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Yapılan referandumda sonuç “Avrupa Ekonomik Topluluğuna üye olma” yönünde çıkmış, İngiliz Avam Kamarası buna karşı bir tutum almamıştır. **TEZİÇ**, s. 229.

<sup>27</sup> **ŞAHBAZ**, s. 121.

<sup>28</sup> Quebec eyaletinde self-determinasyon üzerine yapılan bir referandumun, federal devlet bakımından doğrudan doğruya anayasal bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte; zamanın Kanada Başbakanı Trudeau, Quebec halkının büyük bir çoğunlukla Kanada’dan ayrılma yönünde oy kullanması karşısında askeri güce başvurmayacağını açıklamıştır. **ATAR, Yavuz: Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayınları, Konya 2000, s. 180.

<sup>29</sup> **TEZİÇ**, s. 230; **BAŞGİL**, s. 249.

<sup>30</sup> **KUBALI**, s. 281; **BAŞGİL**, s. 250

## ***B. KONUSU AÇISINDAN REFERANDUM***

### **1. Kurucu (Anayasal) Referandum**

Yeni bir anayasanın kabul edilmesi veya anayasa değişikliği sırasında uygulanan referandum, “kurucu referandum” olarak adlandırılmaktadır.<sup>31</sup> Burada referandum, yeni bir anayasa kurma aracı olarak kullanılmaktadır. Kurucu referandumu daha iyi anlayabilmek için; menşesine inmek ve öncelikle kurucu iktidar kavramını açıklamak gerekir. Anayasaların yapılması aşamasında karşımıza çıkan bir kavram olan kurucu iktidar kabaca; anayasayı yapma ve değiştirme iktidarındır. Bu tanımdaki *yapma* ve *değiştirme* unsurlarından hareketle kurucu iktidar; “asli kurucu iktidar” ve “tali kurucu iktidar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan asli kurucu iktidar, *yeni bir anayasa yapma*; tali kurucu iktidar ise, *anayasayı -anayasanın öngördüğü usullerle- değiştirme* iktidarındır.<sup>32</sup> İşte kurucu referandum; asli kurucu iktidarın biçimleri, yani anayasa yapma usulleri konusunda karşımıza çıkmaktadır.

Demokratik anayasa yapma usullerini, “kurucu meclis” ve “kurucu referandum” olmak üzere iki sınıfa ayırabiliriz.<sup>33</sup> Anayasa yapma yöntemlerinin birincisinde; anayasa, halk tarafından anayasa yapmak için seçilmiş özel bir meclis (konvansiyon) tarafından hazırlanır. Bu şekilde seçilen meclise “kurucu meclis” denir.<sup>34</sup> Kurucu meclis seçimlerinde seçmenler, milletvekillerine anayasa yapma konusunda güven verir; diğer bir ifadeyle kurucu iktidarını ona devreder. Kurucu meclisler geçici meclislerdir; anayasanın hazırlanması ve kabulüyle görevleri sona erer. Kurucu meclis temsilcileri, halkın vekilleri değil; bizzat halkın yerine geçen ve kendi kendilerine hareket eden kimselerdir. Bu nedenle kurucu meclisler, hazırladıkları anayasa tasarılarını halkın oyuna sunmazlar. 1789 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile 1791, 1848 ve 1875 tarihli Fransız Anayasaları bu şekilde kabul edilmiştir.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> TEZİÇ, s. 228; ATAR, s. 179.

<sup>32</sup> GÖZLER, 1998, s. 10-11.

<sup>33</sup> GÖZLER, 1998, s. 75.

<sup>34</sup> Kurucu meclisler kaynağını, milli egemenlik teorisinden alır. Bu teoriye göre; egemenliğin sahibi olan milletin fiziki varlığı olmadığı için, yasaların yapılmasında olduğu gibi anayasaların yapılmasında da kendisi adına hareket edecek temsilcilere (temsili demokrasiye) ihtiyacı vardır. Kurucu meclis de; milli egemenlik teorisinin ortaya çıkardığı temsili demokrasinin, anayasa yapımı alanına uygulanmış halidir. GÖZLER, 1998, s. 81.

<sup>35</sup> GÖZLER, 1998, s. 85-86.

Demokratik anayasa yapma usullerinin ikincisi ise, asıl konumuz olan “kurucu referandum” dur. Teorik temelini halk egemenliği ilkesinden alan kurucu referandum; anayasanın halk oylaması ile kabul edilmesidir.<sup>36</sup> Demokrasi alanındaki düşüncelerin zamanla değişmesi, kurucu meclis usulünün demokratikliği hususundaki tartışmaları başlatmış ve halkın anayasa yapımına doğrudan katılması gerektiği düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Bu düşüncede olanlara göre; halk, kurucu egemenliğini bizzat kendisi kullanmalıdır. Zira halk, temsilcilere sadece kurulmuş egemenliğin kullanımını devretmiş, ama kurucu egemenliğin kullanımını kendisinde saklamıştır.<sup>37</sup>

Kurucu referandum usulünde anayasa, halkın seçtiği meclis tarafından hazırlanır. Ancak meclis tarafından hazırlanan tasarı, anayasa haline gelmesi için halk tarafından kabul edilmesi gerekir. Bu şekilde referandum ile kabul edilen anayasa, hukuki gücünü meclisten değil, referandumdan alır.<sup>38</sup>

Anayasa yapımında hangi usulün daha demokratik olacağı konusunda yapılan tartışmalar “Kurucu meclis mi? Kurucu referandum mu?” sorusunu beraberinde getirmiş; nihayetinde işlevsel olarak iki kurumunda tek başına eksik kalacağı, birbirini tamamladıkları zaman daha demokratik bir anayasanın ortaya çıkacağı kanaati doktrinde ağır basmıştır. Bu düşünceye göre; halk tarafından seçilen kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasa, halk oylaması ile kabul edilmelidir. Zira böylece halk, birincisi kurucu meclis üyelerini seçerek, ikincisi bu meclisin hazırladığı tasarıyı oylayarak her iki aşamaya da katılmış olacaktır.<sup>39</sup> 1946 Fransa Anayasası, kurucu meclis ve referandum usulünün her ikisi de kullanılarak yapılmıştır.<sup>40</sup>

Teziç’e göre ise, anayasanın demokratik olarak hazırlandığını söyleyebilmek için kurucu meclis ve referandumdan çok daha önemli olan, içeriğinin de demokratik bir usulle oluşturulmasıdır. Anayasanın gereksinimlere cevap verip vermeyeceğini en iyi bilecek olan siyasi partilerdir. Onun için de anayasayı hazırlayacak mecliste parti

---

<sup>36</sup> Kurucu referandum, halk egemenliği teorisine dayanır. Halkın iradesinin temsil edilemeyeceği düşüncesini benimseyen bu teoriye göre; halk, anayasayı da doğrudan kendisi yapmalıdır. Ancak günümüzde, kalabalık nüfus sebebiyle halkın tamamını bir meydanda toplamak (doğrudan demokrasiyi işletmek) imkansız olduğundan; yarı doğrudan demokrasi kurumlarına başvurulmalıdır. Kurucu referandum da yarı doğrudan demokrasi araçlarının başında gelen referandumun, anayasaların kabulüne uygulanması halidir. **GÖZLER**, 1998, s. 82.

<sup>37</sup> **GÖZLER**, 1998, s. 86.

<sup>38</sup> **GÖZLER**, 1998, s. 87.

<sup>39</sup> **GÖZLER**, 1998, s. 104.

<sup>40</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **TEZİÇ**, s. 153.



temsilcilerinin varlığı, ortak bir uzlaşma zemini bulmak için en isabetli yoldur. Seçmenler tarafından seçilen ve siyasi parti temsilcilerinin katılması ile oluşacak bir kurucu meclisin kabul edeceği anayasanın, ayrıca halkoyuna sunulmasına gerek bile kalmayabilir. Çünkü halkın seçtiği temsilcilerin hazırladığı anayasa metni, bir tür ön referandum niteliğindedir. Bu bakımdan *seçilmiş kurucu meclis mi? Referandum mu?* sorularına, *halk tarafından seçilen kurucu meclis* olarak tek bir cevapla karşılık verilebilir.<sup>41</sup>

Kurucu referandumu açıklarken karşımıza “kurucu plebisit” olarak ifade edilen bir tür daha çıkmaktadır ki bunu ayrı bir anayasa yapım usulü olarak değil de kurucu referandumun anti-demokratik bir uygulaması olarak kabul etmek gerekir. Fransa’da Napoleon Bonaparte’nin halka kabul ettirdiği 1799 Anayasası kurucu plebisitin en tipik örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle bu tür anayasa yapıcılığına “Bonapartist Anayasacılık” da denmektedir.<sup>42</sup> Kurucu plebisit; iktidarı elinde bulunduranların, halkın hiçbir katılımı olmaksızın hazırladıkları anayasa taslağının, bir tartışma ortamı yaratmaksızın bütün halinde, sadece “evet” veya “hayır” şeklinde halkoyuna sunulmasıdır. Burada halk, karar alma sürecinin sadece sonuna katılır. Tasarı üzerinde tartışılmaz. Halkın iradesi şiddet veya propagandalarla ablukaya alındığından oylama kısıtlı bir özgürlük ortamında yapılır. Bu sebeple kurucu plebisit, özünde demokratik bir kurum olan referandumun, anti-demokratik hale getirilmesidir.<sup>43</sup>

Plebisit konusunu aşağıda ayrı bir başlık altında inceleyeceğimiz için, gereksiz tekrardan kaçınmak adına burada daha fazla ayrıntıya girmiyoruz.<sup>44</sup>

## 2. Yasama Referandumu

Bir kanun metninin kabul edilmesi ya da reddedilmesi sırasında uygulanan referandumdur.<sup>45</sup> Referandumun beşiği olarak İsviçre’de, kantonal düzeyde referandum 19. yüzyılda benimsenmiştir. Federal düzeyde yasaların referanduma sunulması ise 1874 Anayasasıyla olmuştur. Yasama referandumu, 1999 tarihli yeni İsviçre Anayasası’nda da yer almıştır. Hatta geçerlilik süresi bir yıldan fazla olan ve acil

---

<sup>41</sup> TEZİÇ, s. 155.

<sup>42</sup> TEZİÇ, s. 153.

<sup>43</sup> ŞAHBAZ, s. 138; GÖZLER, 1998, s. 88.

<sup>44</sup> Bkz. Aşağıda, İkinci Bölüm, IV.

<sup>45</sup> TEZİÇ, s. 231.

oldukları açıklanmış yasalar için, bir yıl içinde referanduma sunulma şartı kabul edilerek; bu hallerde yasama referandumu zorunlu hale getirilmiştir.<sup>46</sup>

Berne Kantonu'nda ise yasama referandumunun farklı bir tipine yer verilmiştir. Berne Anayasasıyla parlamento tarafından kabul edilen bir yasayla ilgili 10.000 vatandaşa, referandum isteme yetkisi verilmektedir. Burada halk, parlamentonun kabul ettiği metin ile onun yerine önerilen teklif arasında seçim yapabilecektir. Böylece halk, bir yasayı kabul veya reddetmek gibi bir ikilemde bırakılmayıp, yasayı ıslah edebilecektir.<sup>47</sup>

### 3. Milletlerarası Referandum

Diplomatik bir antlaşma ya da sözleşmenin halk tarafından oylanmasıdır.<sup>48</sup> Uluslararası hukukta buna “plebisit” de denmektedir.<sup>49</sup>

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Fransa ile Almanya arasında doğan “Saar” bölgesinin yönetimi ve geleceği üzerindeki anlaşmazlık üzerine, bir plan hazırlanarak plebisite sunulmuştur. 1955 yılında yapılan bu plebisitte, halkın 2/3'si ret cevabı vermiştir. Bunun üzerine iki ülke bir anlaşma yaparak, Fransa'nın buradaki ekonomik çıkarları korunmak şartıyla, Saar'ın Almanya'nın bir eyaleti olmasını kararlaştırmışlardır. Bir başka örnek de; 1947 tarihli Hindistan ile Pakistan arasındaki “Keşmir” anlaşmazlığı dolayısıyla Birleşmiş Milletler, bir plebisit yapılarak halkın ne tarafa katılmak istediğini belirlemeyi uygun görmüştür. Ancak, nüfusunun çoğunluğu müslüman olan Keşmirliilerin Pakistan'ı tercih edecekleri açık olduğundan, Hindistan plebisite bu fikre sıcak bakmamış ve neticede 1957 yılında burayı işgal etmiştir.<sup>50</sup> İsviçre'nin 1986 yılında Birleşmiş Milletler'e girmesi, 1992 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olması milletlerarası referanduma sunularak kabul edilmiştir.<sup>51</sup> Hükümetin Avrupa Birliği ile üyelik görüşmelerine hemen başlaması hususu ise; 4 Mart

---

<sup>46</sup> ŞAHBAZ, s. 151.

<sup>47</sup> ŞAHBAZ, s. 151-152.

<sup>48</sup> TEZİÇ, s. 231.

<sup>49</sup> Uluslararası hukukta plebisit; belli bir ülkede yaşayan halka, ülke değişikliği isteyip istemediklerinin sorulması ve ülkenin geleceğinin halk oylamasına göre belirlenmesi için kullanılan bir kavramdır. MERAY, *Seha: Devletler Hukukuna Giriş*, C. I, AÜSBF Yayınları, Ankara 1968, s. 514-519.

<sup>50</sup> KURT, s. 25.

<sup>51</sup> ŞAHBAZ, s. 154.

2001 tarihli referandumda %76,7 oranında hayır oyu çıkması sebebiyle ertelenmiştir ve İsviçre hala Avrupa Birliği üyesi değildir.<sup>52</sup>

#### 4. Referanduma Konu Olamayacak Hususlar

Kamu özgürlükleri, demokrasi, hukuk devleti gibi ilkeler, referandumu tanıyan demokrasilerin olmazsa olmaz temel ilkeleridir. Bu ilkelerin hiçbir koşulda ihlal edilmemesi gerekir. Bunların ihlali halinde devlet, demokratik hukuk devleti olmaktan çıkar. Öyleyse demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarını birlikte yaşatmak gerekir. Bunlardan bir kısmını demokrasiye feda etmemek gerekir.<sup>53</sup> Bu bağlamda; herkes için kabul edilen temel hak ve özgürlükler referanduma konu yapılmamalı; referandum, azınlıkta kalanların hakları ile ilgili bağlayıcı kararlar almakta kullanılmamalıdır.<sup>54</sup> Zira demokrasi halkın (çoğunluğun) yönetimi olmakla beraber; azınlığın hakları çoğunluğun iyi niyetine bağlı değildir. Çünkü çoğunluk yanılabilir ve adaletsiz davranabilir. *Halk egemenliği* kavramı, *çoğunluğun sınırsız yönetimi* olarak algılanırsa; demokrasi, demokrasi olmaktan çıkar. Oysaki; bir demokrasinin geleceği, çoğunlukların azınlıklara ve azınlıkların çoğunluklara dönüşebilmesine bağlıdır.<sup>55</sup>

Temel hak ve özgürlükleri referandum konusu yapmak, çoğunluğa diktatörlük tanımaktan başka bir şey değildir. Bu nedenle temel hak ve özgürlüklerin yöneticilerle birlikte, egemenlik yetkisini referandum yoluyla kullanan halk çoğunluğuna karşı da korunması gerekir.<sup>56</sup> Eğer çoğunluğun bu hakları tanımama veya yok etme hakkı olursa,

<sup>52</sup> Refah düzeyi Avrupa'nın en yüksek ülkeleri arasında ilk sıralarda yer alan, işsizlik oranı ise en düşük düzeyde bulunan İsviçre'nin AB'yi elinin tersiyle itmesinin ardında özellikle yabancılara yönelik yaklaşım yatıyor. Olası bir katılım sonrası genişlemenin de etkisiyle ülkeye yönelik "yabancı" akını yaşanabileceğini hesaplayan İsviçrelilerin ikinci endişesini ise özellikle bankacılık sektörüne ilişkin mali düzenlemeler oluşturuyor. *Milliyet Gazetesi*, 6 Mart 2001.

<sup>53</sup> **ŞAHBAZ**, s. 212.

<sup>54</sup> İlke olarak demokrasi açısından önemli ilkelerin ve temel hak ve özgürlüklerin referanduma konu olmamaları gerekir. Çünkü özünde demokratik bir siyasal katılım aracı olan referandum ile, temel hak ve özgürlükler, laiklik ve buna benzer demokrasiler açısından önemli ahlaksal ilkelerin ortadan kaldırılması gibi garip ve üzücü sonuçlar ortaya çıkabilir. Zira referandum sonucunu, çoğunluğun görüşü belirleyecektir. Referandum sonucunu belirleyen "çoğunluk ilkesi", demokratik ilkelerin ve özgürlüklerin kaybedilmesine araç olmamalıdır. Çoğunluk ilkesi, her türlü sonucu meşrulaştırmada kullanılamaz. Daha genel bir deyişle, çoğunluk ilkesi dahil bütün biçimsel ilkeler, benimsenen politikalara ahlaksal temel sağlamada, yetersiz kalır. **TURHAN, Mehmet**: "Anayasacılık Açısından Çoğunluk İlkesi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. L, 1995, S. 1, s. 412.

<sup>55</sup> **SARTORİ**, s. 26; **TROPER, Michel**: "Anayasa Yargısı ve Demokrasi", Çev. Ender Ethem Atay, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. I, Aralık 1997, S. 2, s. 293.

<sup>56</sup> **GÖZTEPE, Ece**: *Anayasa Şikayeti*, AÜHF Yayınları, Yayın No:45, Ankara 1998, s. 12.

azınlıkta kalanların gelecekte çoğunluk olabilme şansları ortadan kaldırılmış olur.<sup>57</sup> Şu bir gerçektir ki; demokrasi, hak ve özgürlüklerin olmadığı ortamda eksik kalacaktır ve egemenliğe (çoğunluğa) dayanılarak, bunların ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar (referandumlar) demokrasiye aykırı olacaktır.<sup>58</sup>

İşte bu durum, bir demokrasi kurumu olan referandum yoluyla yapılacak anayasa değişikliklerinde, demokratik hukuk devleti ilkesinin tahrip edilmemesi için, böylesine temel olan bir kısım hak ve özgürlüklerin değiştirilmesinin yasaklanmasını ve dolayısıyla anayasada yapılacak değişikliklerin denetimini gerekli kılmaktadır. Zira referanduma tam bir serbesti tanımak, her konunun bu yolla düzenlenebilmesini kabul etmek ve bunu denetim dışında tutmak; insan hakları, demokrasi, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin yaşamsal önemi karşısında kabul edilebilir bir uygulama değildir.<sup>59</sup> Yarı doğrudan demokrasi kurumlarının en fazla uygulandığı ülkelerden olmasına ve ulusal iradenin denetimine asla yer vermemesine rağmen, İsviçre’de temel haklar söz konusu olduğunda; bunların yarı doğrudan demokrasi kurumlarına feda edilmemesi için, parlamentonun, yasanın kabulü sırasında büyük bir titizlikle yasanın anayasaya uygun olup olmadığını incelediği görülmektedir.<sup>60</sup>

### ***C. YAPILIŞ USULÜ AÇISINDAN REFERANDUM***

Yapılış usulü açısından referandum, “zorunlu referandum” ve “ihtiyari referandum” olmak üzere ikiye ayrılır.

---

<sup>57</sup> Çoğunluk yönetiminin özgürlüklere müdahaleleri özellikle şu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Parlamentoda çoğunluğu elde eden parti veya partiler bu çoğunluklarını sürdürülebilmek için çeşitli oyunlara kalkışabilirler. Örneğin, eğer seçimlerin yapılacağı tarihi belirleyebiliyorlarsa, seçimleri ekonomik bakımdan kendilerine en uygun olan zamanda yapmak isterler. Seçim çevrelerini belirleme yetkileri varsa, bu belirlemeyi kendi lehlerine yapabilirler. Yine parlamentodaki çoğunluk, seçim sistemini değiştirebiliyorsa, seçimleri, kazanacağını düşündüğü bir seçim sistemine göre yapmak isteyebilir. Bazen ülkede çolunluğu sağlayan partiler, menfaatlerine ters düştüğü için veya bir anlık bir hırs veya tutkuyla, hukuk devletini gerçekleştiren hak ve özgürlükleri bir kenara itmek isteyebilirler. Örneğin; eğer çoğunluğun menfaatine uygun düşüyorsa, bazı kişilerin taşınmaz mallan gerçek karşılıkları verilmeden kamulaştırılabilir. Sık rastlanan bir durum da halktan gelen baskıyla veya geçici bazı duygusal etkenlerle parlamento içindeki çoğunluğun, kendilerine ters düşen milletvekillerinin, milletvekilliklerini düşürmesi veya dokunulmazlıklarını kaldırmasıdır. Çoğunluk bazen duygusal nedenlerle, bazen de menfaatlerine ters düşmesi nedeniyle ülkede yaşayan dinsel veya etnik azınlıkların haklarını çiğneyebilir. Eskiden dinsel fanatizm, çoğunluğun, azınlık üstündeki baskısının nedeniydi. Günümüzde de etnik nefretle birleşen dinsel farklılıklar, bu tür baskıların kaynağını oluşturmaktadır. **TURHAN**, 1995, s. 407.

<sup>58</sup> **ŞAHBAZ**, s. 174-175.

<sup>59</sup> **ŞAHBAZ**, s. 213.

<sup>60</sup> **ŞAHBAZ**, s. 183.

## 1. Zorunlu (Mecburi) Referandum

Anayasanın hangi kanunlar için referanduma başvurulacağını belirlediği durumlarda zorunlu referandum söz konusu olur.<sup>61</sup> Bu durumlarda yapılan yasama işleminin hukukilik kazanması için referanduma sunulması siyasi iktidarın isteğine bağlı olmayıp, anayasal bir yükümlülüktür. İsviçre Anayasası gereği, anayasa değişiklikleri mecburi olarak referanduma sunulmaktadır. Fransa'da da 1958 Anayasasına göre; anayasa değişikliği önerisi parlamento üyelerinden geldiği takdirde, tasarı metninin meclislerde ayrı ayrı karara bağlanmasından sonra ayrıca referanduma sunulması mecburidir.<sup>62</sup>

Türkiye'de ise; 1982 Anayasası 177. maddesiyle, anayasanın halk oylaması sonucu kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanması ile yürürlüğe gireceği belirtilmekteydi. Diğer taraftan, 1982 Anayasasının 175. maddesinin 4. fıkrasında 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile ya da üçte ikisinden az oyla kabul edilen anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmediği takdirde Cumhurbaşkanınca halk oylamasına sunulması mecburi hale getirildi.<sup>63</sup>

## 2. İhtiyari Referandum

Anayasa değişiklikleri ya da kanun tasarıları parlamento tarafından, devlet başkanınca veya seçmenlerin isteği ile halkoylamasına sunuluyorsa bu defa ihtiyari referandumdan söz edilir. İhtiyari referandum, belirli bir konuyla ilgili olması veya belirli sayıda vatandaşın talep etmesi gibi değişik koşullara bağlı olabilir. Mesela; İsviçre'de 1874 tarihli referandum kanunu gereği federal kanunlar, elli bin yurttaşın ve sekiz kantonun yazılı isteği üzerine halk oyuna sunulur. Fransa'da kamu iktidarının işleyişi ile ilgili kanun tasarılarının, Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulması ihtiyaridir. İtalya'da anayasa değişikliği öngören kanunların hepsi –meclislerden birinin üye tam sayısının beşte biri tarafından da istendiği takdirde- referanduma sunulur.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Ayrıca kurucu iktidarın hazırladığı anayasa tasarisının, yürürlüğe girebilmesi için anayasada düzenlenen referandum da zorunlu niteliktedir. **TEZİÇ**, s. 232.

<sup>62</sup> İsviçre Anayasası m. 120-121, Fransa Anayasası m. 89/2. **TEZİÇ**, s. 232.

<sup>63</sup> **TEZİÇ**, s. 232.

<sup>64</sup> **TEZİÇ**, s. 232.

Türkiye’de ise 1982 Anayasasının 3361 sayılı kanunla değişen 175. maddesinin 3 ve 5. fıkralarına göre; TBMM, Cumhurbaşkanının bir daha görüşölmek üzere geri gönderdiği Anayasa değişikliklerini, üçte iki çoğunlukla tekrar kabul ederse, bu durumda kabul edilen Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması ihtiyaridir. Yani Cumhurbaşkanı, bunları yayımlamak veya referanduma sunmak konusunda tercih hakkına sahiptir.<sup>65</sup>

#### ***D. ORGANİK AÇIDAN REFERANDUM***

Organik açıdan referandum, anayasal bir zorunluluk olmadığı durumlarda referanduma başvurma yetkisinin kimin elinde olduğuna ilişkin yapılan bir tasniftir. Daha çok ihtiyari referandumla ilgili bir husustur. Zira zorunlu referandum hallerinde girişimde bulunacak organ aramaya gerek yoktur, anayasa bu organı kendisi tayin etmiştir. O nedenle organik açıdan referandumda, anayasal bir zorunluluk olmaksızın, belli organların referanduma gidip gitmeme serbestliklerinin varlığı aranmalıdır.<sup>66</sup>

Organik açıdan tasnif üç başlık altında yapılabilir. Birincisi, referandum yetkisinin devlet organlarından birine tanınması; ikincisi, halka tanınması; üçüncüsü ise, siyasal partilere tanınmasıdır.<sup>67</sup>

#### **1. Referandum Yetkisinin Devlet Organlarından Birine Tanınması**

##### *a) Referandum Yetkisinin Devlet Başkanına Tanınması*

Tarihi açıdan bakıldığında; Weimar Almanyası’nda<sup>68</sup> anayasa referandumu ihtiyari idi. Buna göre ister anayasa, ister yasa olsun, meclis tarafından kabul edilen tasarılar, yayınından önce devlet başkanı tarafından halk oyuna sunulabilirdi.

Fransa’da ise Napolyon dönemleri bir tarafa bırakılırsa, devlet başkanı tarafından referandum girişiminde bulunma yetkisi 1958 Anayasası’nda yer almıştır.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> TEZİÇ, s. 232.

<sup>66</sup> ŞAHBAZ, s. 124.

<sup>67</sup> ŞAHBAZ, s. 125.

<sup>68</sup> Weimar Cumhuriyeti, 1919 ile 1933 arasında Almanya’yı yönetmiş olan cumhuriyetin adıdır. Bu dönem Alman tarihinde Weimar Dönemi diye bilinir. Cumhuriyet ismini, I. Dünya Savaşı’ndan yenilgiyle ayrıldığı için lağvedilen Alman monarşisi yerine, yeni anayasayı oluşturmak amacıyla milli meclisin 1919 yılında toplandığı Weimar kentinden alır. Ancak cumhuriyet o dönemde hala kendini “Deutsches Reich” Alman İmparatorluğu olarak adlandırıyordu. [http://tr.wikipedia.org/wiki/Weimar\\_Cumhuriyeti](http://tr.wikipedia.org/wiki/Weimar_Cumhuriyeti), 09.06.2009.

Devlet başkanı ihtiyarlık yetkisini kullanarak işlemi referanduma sunmazsa; o işlem halk oylamasına gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilecektir. Organik açıdan devlet başkanına tanınan referanduma başvurma yetkisi, genelde devlet başkanını rejim içerisinde üstün bir konuma getirmekte; sonuçta siyasal açıdan gerekli görüldüğü durumlarda işletilmek suretiyle plebisiter bir nitelik alabilmektedir.<sup>70</sup>

#### *b) Referandum Yetkisinin Meclise Tanınması*

Kimi anayasalarda, referanduma başvurma yetkisi meclislere verilmiştir. Temsili meclislere verilen bu yetki ya meclisin tüm üyelerine ya da belli bir çoğunluğuna tanınmaktadır.

Meclisin hazırladığı metin, seçmen topluluğunca olumlu oyla sonuçlandığı takdirde yürürlüğe giriyor. Sonuçta bir tek organ yerine birden çok organın katılımı gerçekleşiyor. Bu şekilde basit bir veto uygulaması yapılmış oluyor.<sup>71</sup>

1999 tarihli İsviçre Anayasası'na göre; Federal Meclis uluslararası sözleşmeleri referanduma sunabilir (m. 141/2). Parlamento girişimli referandum uygulaması İsviçre'de 10 kantonda da uygulanmaktadır.<sup>72</sup>

1947 tarihli İtalya Anayasası'na göre; meclislerce kabul edilen anayasa değişikliğine ilişkin yasalar, yayımlanmalarını izleyen üç ay içinde meclislerden birinin 1/5'i tarafından istendiği takdirde referanduma sunulur ve geçerli oyların çoğunluğu ile kabul edilmedikçe yayımlanmaz (m. 138/2). Yine İtalya Anayasası'nın 75. maddesine göre; bir yasa ya da yasa niteliğinde olan bir kararın tümünün yahut bir kısmının kaldırılmasını beş bölge meclisi isterse, referanduma başvurulur (m. 75/1).<sup>73</sup>

#### *c) Referandum Yetkisinin Hükümete Tanınması*

Bazı ülkelerde hükümet, meclis tarafından kabul edilen yasa veya anayasa değişikliğine ilişkin yasayı halk oylamasına sunabilir. Hükümet bu hakkını bazen

---

<sup>69</sup> 1958 Fransa Anayasası 11. madde: “Toplantıların sürdüğü sırada hükümetin resmi gazetede yayınlanan önerisi üzerine ya da her iki meclisin resmi gazetede yayınlanan birlikte önerisi üzerine Cumhurbaşkanı, kamu iktidarlarının teşkilatı ile ilgili olan bir camia antlaşmasının tasvibini içeren ya da anayasaya aykırı olmaksızın müesseselerin işleyişi zerinde mahzurlar doğuracak olan antlaşmaların onanmasına yetki vermeye yönelik bulunan bir kanun tasarısını referanduma sunabilir.” **ŞAHBAZ**, s. 126.

<sup>70</sup> **ŞAHBAZ**, s. 126.

<sup>71</sup> **ŞAHBAZ**, s. 128.

<sup>72</sup> **ŞAHBAZ**, s. 129.

<sup>73</sup> **ŞAHBAZ**, s. 129-130.

doğrudan düzenleyebilir; bazen de meclis tarafından kabul edilen yasaya karşı bir yasa hazırlayarak başlatabilir.<sup>74</sup> Kimi ülkelerde hükümetin referanduma başvurması, meclis üyelerinin belli bir çoğunluğunun rızasına bağlanmışken; kimi ülkelerde ise hükümetin referanduma başvurması, yasanın meclisçe oylamasından itibaren belirli bir süreyle sınırlandırılmıştır.<sup>75</sup>

## 2. Referandum Yetkisinin Halka Tanınması

Referandum girişiminde bulunma yetkisi ve halk söz konusu olduğunda İsviçre, tarihi seyir içerisinde bu sistemi en çok benimseyen ve işleten ülke olarak ideal model konumundadır. Bu ülkede “halkın hakları” olarak, temsilciler üzerinde sürekli bir denetim sağlanması amacıyla halk, her an referandum girişimi hakkını kullanarak bir yasama işlemine karşı ihtiyari referandumu başlatıp; kamu işlerine doğrudan müdahalesini sürdürmektedir. Bu yolla İsviçre’de 1874’ten bu yana, tüm Avrupa’daki referandumların en az iki katı kadar referandum yapılmıştır.<sup>76</sup>

İsviçre’de yasa konusunda ihtiyari referandumun kabul edildiği kantonlarda, belli sayıda yurttaş imzasıyla referanduma başvurulabilmektedir. Kantonların kimilerinde yurttaşların yüzdeleri, kimilerinde belli bir sayıda imza öngörülmektedir. Federal düzeyde ise; organik açıdan halkın yetkili olduğu referandum, 1999 Anayasasının 138, 139 ve 141. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre; anayasanın tümünden veya kısmi değişikliği ile federal yasalar, ivediliği açıklanmış ve geçerlilik süresi bir yıldan fazla olan federal yasalar, anayasa veya yasanın öngördüğü tedbirlere ilişkin ivedi kararlar ile kimi uluslararası sözleşmeler için 50.000 vatandaşın talebi ile referanduma gidilebilir.<sup>77</sup>

İtalya Anayasası’nda; anayasa değişikliği ile anayasa niteliğinde olan diğer yasalarda referandum isteme hakkı, siyasal organlar yanında belli sayıda seçmen topluluğunu da tanımıştır. Ancak İtalya modelinde üzerinde durmak istediğimiz husus; referandumun orijinal bir uygulaması olarak karşımıza çıkan “abrogatif referandum” uygulamasıdır. Abrogatif referandum, uygulamadaki bir yasanın yürürlükten

---

<sup>74</sup> Almanya Federal Cumhuriyeti eyaletlerinden Bavyera ve Baden-Württemberg’de meclis herhangi bir yasanın acil olduğunu açıklayarak referanduma sunulmasını engelleyebilir. **ŞAHBAZ**, s. 130.

<sup>75</sup> **ŞAHBAZ**, s. 130.

<sup>76</sup> 1995’e kadar İsviçre’de 414, tüm Avrupa’da 149 referandum yapılmıştır. **ŞAHBAZ**, s. 131.

<sup>77</sup> **ŞAHBAZ**, s. 130-131.



kaldırılması için yapılan girişimdir. İtalya Anayasası'nın 75/1 maddesine göre; bir yasanın ya da yasa gücünde olan bir kararın tümünün ya da bir kısmının kaldırılmasını, 500.000 seçmen yahut beş bölge meclisi isterse, halk referandumuna başvurulur.<sup>78</sup>

Amerika'da ise halka tanınan referandum girişimi, federal düzeyde mümkün değildir. Fakat bazı federe devletler ve bölgesel düzeyde uygulama alanı bulunmaktadır.<sup>79</sup>

### **3. Referandum Yetkisinin Siyasi Partilere Tanınması**

Demokrasilerin etkinliğini sağlamada aktif bir rol üstlenen partilere de, bazı demokrasilerde referandum girişiminde bulunma hakkı tanınmıştır. İngiltere'de 1974 Ekim seçimleri sırasında İşçi Partisi lideri ve Başbakan Wilson, İngiltere'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu üyeliğinin devamıyla ilgili referanduma gidilmesini önermişti. Wilson, Muhafazakar Parti lideri Heath'ın referandum sonucunun parlamentonun görüşünden üstün olup olmayacağı konusunda yönelttiği soru üzerine, Avam Kamarasının referandum sonucu ile bağlı olmadığını belirtmişti. Ancak referandum sonucu, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyeliğine devam olarak çıkınca; İngiliz Avam Kamarası da buna karşı bir karar almamıştır.<sup>80</sup>

## ***E. HALKIN DOLAYSIZ ETKİSİNİ ARTIRMA FONKSİYONU AÇISINDAN REFERANDUM***

Referandum, kullanıldığı her siyasi sistemde farklı fonksiyonları yerine getirmekte bu sebeple farklı sınıflandırmalara konu olabilmektedir. Lijphart da referandumunu, halkın dolaysız etkisini artırma fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirdiğine göre; "kontrollü ve kontrolsüz", "hegemonyacı ve anti-hegemonyacı" olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutmaktadır.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> ŞAHBAZ, s. 135.

<sup>79</sup> ŞAHBAZ, s. 136.

<sup>80</sup> ŞAHBAZ, s. 57.

<sup>81</sup> Gordon Smith: "The Functional Properties of the Referendum", *European Journal of Political Research*, March 1976' dan aktaran LİJPHART, s. 174.

## 1. Kontrollü ve Kontrolsüz Referandumlar

Eğer hükümet, referandumun yapılıp yapılmamasına, ne zaman yapılacağına ve sorunun nasıl sorulacağına karar verebiliyorsa, referandum kontrollü demektir. Eğer referandum bir halk teşebbüsünden kaynaklanıyorsa, doğası gereği kontrolsüzdür.<sup>154</sup> Çünkü mekanizma burada hükümetin kontrolü dışında, halk tarafından harekete geçirilmektedir.

Kontrol, ancak hükümetin lehine sonuç vereceği öngörülen referandumlarda söz konusudur. Kontrolsüz referandumlarda ise durum bunun tersidir. Halk teşebbüsünün bütün amacı, hükümetin yapmamakta direndiği değişiklikleri gerçekleştirmektedir.<sup>82</sup>

## 2. Hegemonyacı ve Antihegemonyacı Referandumlar

Bu ikinci kriter, referandumu başlatma hakkı ve onun amaçlanan sonucu ile değil, gerçekleşen sonucu ile ilgilidir. Bir referandum sonuçlarının rejimi destekleyici nitelikte olması o referandumun hegemonyacı, zayıflatıcı nitelikte olması ise anti-hegemonyacı olduğunu gösterir.

Referandumların çoğu hem kontrollü, hem hegemonyacıdır. Bunun sebeplerinden biri, halk teşebbüsünün pek az ülkede mevcut olmasıdır. Referandum hükümetin kontrolü altında bulunduğu, hükümet ancak kazanacağını umduğu takdirde buna başvurma eğiliminde olur. Şüphesiz halk teşebbüsü dışında siyasal şartlar da, hükümetlerin bu konudaki takdirini sınırlandırabilir. Bunun bir örneği, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyeliği hakkındaki, 1972 Norveç referandumudur. Norveç parlamentosunun büyük çoğunluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyeliğini destekliyordu ve halkın onayı olmadan da hareket edebilirdi. Ancak bu önemli kararın, sadece parlamentodaki bir oylama ile alınmasının meşru olmayacağı yolunda da güçlü bir duygu vardı. Yapılan referandumda seçmenler, parlamentodaki çoğunluk görüşüne rağmen Norveç'in Avrupa Ekonomik Topluluğu'na girmesini reddettiler. Bu anlamda Norveç'teki referandum, kısmen kontrollü ve açık biçimde anti-hegemonyacı referandumun bir örneğidir.

Tamamen kontrollü olmayan referandumların başka bir türü, anayasa değişikliklerine ilişkin zorunlu referandumlardır. Eğer bir hükümet böyle bir değişikliği

---

<sup>82</sup> LİJPHART, s. 174.

çok istiyorsa, referandumun zamanını ve sorunun ifade tarzını belirleyebilir. Ancak referandumun yapılıp yapılmayacağını belirleyemez. Bazen hükümetler halkın desteği hakkında yanlış hesaplar yaptıklarından, her kontrollü referandum mutlaka hegemonyacı biçimde sonuçlanmaz. Bunun en iyi örneği 1969'da Fransa'da Senatonun ve yerel yönetimlerin reformu konusunda başvuru, tamamen kontrollü referandumdur. Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle, bir zorunluluk olmadığı halde referanduma gitmiş, kaybedince de istifa etmiştir. Bununla birlikte referandumlarda genellikle kaybetmekten çok, kazanmak eğilimi söz konusudur. Referandum, hükümetlere karşı bir silah olmaktan çok, hükümetlerin elinde bir silahtır.<sup>83</sup>

#### IV. REFERANDUM VE PLEBİSİT

Referandum ve plebisit, kamu hukukunda çoğu zaman eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Plebisit, belli bir dönemde iktidarı fiilen ellerinde bulunduranların, hazırladıkları anayasa (kanun, karar) taslağını, bir tartışma ortamı yaratmaksızın, blok halinde “evet” ya da “hayır” ile sonuçlanabilecek bir halk oylamasına sunmalarıdır.<sup>84</sup> Görüldüğü gibi plebisit de şeklen bir halk oylamasıdır. Her ikisi de temelde halk oylamasına dayandığı için aslında, iki kavramı birbirinden ayıracak hukuki bir kriter bulmak oldukça güçtür. Bu nedenle referandum ve plebisit ayırımına esas olmak üzere ortaya konan kriterler, hukuki olmaktan çok siyasi esaslara dayanmaktadır.<sup>85</sup> Bu iki kurum arasındaki farklılıkları şöyle sıralayabiliriz:

- Referandum, temsili demokrasinin yarı doğrudan demokrasiye dönüştürülmesi için uygulanan bir yöntem iken; plebisit, demokrasiyi otoriter bir rejime dönüştürme gayesiyle başvuru bir halk oylaması türüdür.<sup>86</sup> Referandumda bir metnin, bir reformun oylanması söz konusu

---

<sup>83</sup> LİJPHART, s. 174.

<sup>84</sup> Plebisit sözcüğü klasik Latince *yığınlar* ya da *sıradan insanlar* gibi özel bir anlamı olan “pleb” sözcüğünden gelmektedir. Roma'da plebler, menşei belirsiz, toplum dışında tutulmuş etnik bir grup olup, sürü sahiplerinin egemenliği altına girmiş, tarımcı bir halk, veya yabancılardan ve sosyal sınıfı belirsiz kimselerden oluşan bir yığın olarak ifade edilir. Roma'da 265 yıllarında Roma'nın yasal mevzuatı, pleblerin oluşturduğu meclislerden çıkmaktaydı. Bu meclislerin kararları başlangıçta “concilia” adını alırken; sonraları “plebisit” adını almıştır. Dolayısıyla tarihi olarak Roma'da ortaya çıkan plebisit, sözcük anlamı ile “pleblerin (halk meclisi) kararı” olarak kendini göstermiştir. ŞAHBAZ, s. 94-95.

<sup>85</sup> TEZİÇ, s. 231.

<sup>86</sup> ŞAHBAZ, s. 93.

iken; plebisitte bir şahsın veya kişisel politikaların oylanması söz konusudur.<sup>87</sup> Tarihte plebisite; geniş yetkilerle donatılmış devlet başkanının, halkın güvenini sağlama yöntemi olarak başvurduğu görülür.<sup>88</sup> Bu nedenle plebisit; sezarist, diktatoryal ve antidemokratik yönetimlerin darbelerine, oldu-bittilerine, karar ve eylemlerine yapay bir meşruiyet kazandırmak için başvurdukları bir halk oylaması türüdür. Devlet başkanı, yapılan oylama (plebisit) neticesinde hem meşruluk kazanmakta, hem de güçlenmektedir. Kısaca plebisit, temelinde demokratik bir usul olan referandumun, antidemokratik hale getirilmesidir.<sup>89</sup> Plebisitin en güzel örneği olarak; Napoleon Bonaparte'ın 1799'da halka kabul ettirdiği anayasa gösterilebilir. Napoleon kendisine itaatkar davranan bir komisyon tarafından hazırlanan anayasayı, üzerinde hiçbir tartışma yapılmasına müsaade etmeden halkoyuna sunmuştur. Bu nedenle bu tür anayasa yapıcılığa “Bonapartist Anayasacılık” denmektedir.<sup>90</sup> 20. yüzyılın en ünlü plebisitleri ise Hitler Almanyası'nda gerçekleştirilmiştir. Hitler, bir dizi keyfi eylemleri ve oldu-bittileri için, olaydan sonra (ex post facto) halkın onayını almak için plebisitleri kullanmıştır. Kasım 1933'te, Milletler Cemiyeti'nden ve Silahsızlanma Konferansı'ndan çıkışını plebisitlerle onaylatmıştır. Hakeza Ağustos 1934'te Hindenburg'un ölümü üzerine, devlet başkanlığı ve şansölyelik yetkilerinin Führer'de birleştirilmesini de plebisitle onaylatmıştır. Napoleon örneğindeki gibi, bu oylamalarda da kişinin statüsü ile devlet rejimine ilişkin düzenlemeler iç içeydi.<sup>91</sup>

- Referandumu talep eden, halkın kendisi (seçmenler, yurttaşlar) ya da yine onun özgür, genel oyuyla seçilmiş temsilcileri, partili milletvekilleridir. Plebisiti yaptıran ise, fiili iktidar sahipleri ya da seçimle gelmemiş, atanmış kurullardır.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> GÖZLER, 1998, s. 88.

<sup>88</sup> Fransa'da halka bir metni beğenip beğenmediği sorulduğu zaman referandum, bir kişiyi veya yönetimi beğenip beğenmediği sorulduğu zaman plebisit sözü kullanılır. SOYSAL, s. 60.

<sup>89</sup> GÖZLER, 1998, s. 89.

<sup>90</sup> GÖZLER, 1998, s. 91.

<sup>91</sup> Her ikisi de % 90'ın üstünde bir oranla kabul gören bu halk oylamaları sayesinde Naziler, Hitler'in iktidarının halkoyu sonucu ve meşru olduğunu iddia edebildiler. PARLA, Taha: “İki Tür Halk Oylaması: Referandum ve Plebisit”, Cumhuriyet Gazetesi, 18 Şubat 1986, s. 2.

<sup>92</sup> PARLA, “İki Tür Halk Oylaması...”

- Referanduma sunulan şey, halkın kendi hazırladığı bir tasarı ya da değişiklik önergesi ya da yine onun seçtiği yasama meclisinin demokratik görüşme sonucu üzerinde uzlaştığı bir belgedir. Plebisite sunulan şey ise, halkın katılımı olmaksızın önceden belirlenmiş bir metin ya da yapılmış bir iştir.<sup>93</sup>
- Referandum ile plebisit arasındaki bir diğer fark da *demokratiklik* alanında ortaya çıkmaktadır. Referandum demokratik bir usuldür. Halk etkindir. Karar alma sürecinin her aşamasına katılır.<sup>94</sup> Oylanacak metin üzerinde tartışabilir, fikir beyan edebilir. Referanduma ilişkin halk oylamasında ortam, özgür bir tartışmaya açıktır. Plebisit ise, antidemokratik bir usul olup; burada halk edilegendir. Karar alma sürecinin sadece sonuna katılır. Zira plebisit usulüyle anayasa yapımı demek olan “kurucu plebisit”te, anayasa tasarısı halkın hiçbir katılımı olmaksızın hazırlanır. Anayasayı hazırlama görevi daha önce de belirttiğimiz gibi genellikle, fiili iktidar sahipleri tarafından atanan bir komisyona verilir. Bu şekilde hazırlanan anayasa, kısıtlı bir özgürlük ortamında halk oyuna sunulur. Tasarı üzerinde tartışmak bir tarafa, aleyhte eleştiriye de izin verilmez. Halkın iradesi, şiddet veya başka türlü yollarla baskı altında tutulur. Oylama esnasında bir *korku atmosferi* mevcuttur.<sup>95</sup> Plebisit bu haliyle; gerek korku, gerekse coşkuyla *halkın egemenliğinden vazgeçirtilmesidir*.<sup>96</sup> Bu durumda yapılan halk oylamasının referandum mu plebisit mi olduğu, halk oylaması sırasında hükümetin tutumuna bakılarak da tayin edilebilir. Buna göre; halkoyuna başvuran hükümet, otoriter ağırlığını kabulden yana kullanıp, karşı propagandayı yasaklayarak sonucu etkilemeye çalışıyorsa plebisit; tarafsız kalıyorsa referandum söz konusu olur.<sup>97</sup>

<sup>93</sup> PARLA, “İki Tür Halk Oylaması...”

<sup>94</sup> Halk ilk olarak; partisine oy vererek veya halk inisiyatifinde tasarı metnini bizzat hazırlayarak, karar alma sürecinin başında; partisinin milletvekillerine görüşme ve uzlaşma yetkisi vererek ortasında; sonuç belgesini onaylayarak sonunda olmak üzere, her aşamada vardır. PARLA, “İki Tür Halk Oylaması...”

<sup>95</sup> Kurucu plebisitin salt korkuya dayandığını söylemek doğru olmaz. Plebisit, şiddetin yanında halkın duyarlılığının sömürüsü üzerine kuruludur. Önce halkın duyarlılığı, çeşitli propagandalarla kendisinden geçinceye dek yükseltilir. Neticede halk, sunulan metni sadece korkuyla değil; coşkuyla, hayranlıkla kabul eder. GÖZLER, 1998, s. 90.

<sup>96</sup> GÖZLER, 1998, s. 91.

<sup>97</sup> Bu kriter ışığında yapılan bir tanımlamaya göre; halk oylaması isteyenlerin sonuç ne olursa olsun görevde kalmaları plebisit; halk oylaması isteyenlerin oylama sonuçlarına katılmaları referandumdur. TEZİÇ, s. 231.

- Diğer taraftan oylama koşulları itibariyle de her iki halk oylaması, birbirinden farklılık arz etmektedir. Plebisitte *hükümet bunalımı* vardır. Halk, bunalımın alternatifi olarak tek yönlü kamuoyunun da etkisiyle, kendilerine sunulan metni kabule zorlanır. Referandumda ise böyle düzensiz bir ortam olmayıp; oylama, plebisitin aksine istediğini seçmeye yöneliktir.
- Ayrıca plebisitlerden her zaman “evet” sonucunun çıktığı görülmüştür. Üstelik, bu “evet” yüzde 90’lar gibi büyük bir çoğunluğu yansıtır. Oysaki demokratik bir halk oylamasında, böylesine ezici bir üstünlüğe ulaşmak güçtür. Bu durumda her olumsuz sonuç, bir referandum yapıldığını kanıtlar.<sup>98</sup> Aslında yukarıda açıklamaya çalıştığımız; plebisitin hazırlama yöntemi, halka sunulurken yaratılan psikolojik ortam ve blok halinde oylama zorunluluğu göz önüne alınırsa, bu sonuç pek de sürpriz değildir. Ancak oylamada büyük bir farkla evet oyu çıkması, halkın o anayasayı benimsediği anlamına gelmez. Tam tersine seçmenlerin, siyasal belirsizliğin sürmesi ile sunulan metnin onaylanması arasında bir tercih yapmaya zorlandığını ve halkın ikincisine boyun eğdiğini gösterir.<sup>99</sup>

1982 T.C. Anayasasının kabulü için yapılan oylamanın da referandum değil; plebisit olduğu ileri sürülmüştür. Zira bu oylamada “hayır” oylarının çok çıkması halinde ne yapılacağı belirtilmemiş; yani vatandaşlar, *1982 Anayasası* ile bir *kaos ortamı* arasında tercih yapmak zorunda bırakılmıştır. Ayrıca partiler kapatılmış; “evet” oyu için devlet propagandası yapılmış; “hayır” oyu içinse propaganda yasaklanmıştır.<sup>100</sup>

Sonuç olarak plebisit de şeklen bir halk oylaması olup; referandum ile plebisiti birbirinden ayırt edebilecek hukuki bir kriter bulmak oldukça güç. Ancak halk oylamasının yapıldığı politik ortam ve halk oylaması isteyenlerin, ortaya çıkan sonuç karşısında alacakları tutum, bir oylamanın plebisit ya da referandum olup olmadığı konusunda fikir verebilir.

---

<sup>98</sup> TEZİÇ, s. 231.

<sup>99</sup> GÖZLER, 1998, s. 90.

<sup>100</sup> TANÖR, Bülent: *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta Basım, İstanbul, 1986, s.105-107.

## V. REFERANDUMUN DEMOKRASİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin, dört farklı uygulama biçimi olduğunu bir önceki bölümde belirtmiştik. Bunlar; doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, yarı temsili demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi idi. Bunlardan yarı doğrudan demokrasi, doğrudan demokrasinin modern ve kalabalık dünyaya uyarlanmış hali iken; yarı temsili demokrasi de temsili sistemin yumuşatılmış halidir. Bu sebeple her ne kadar dört farklı şekil ortaya korsa da; özünde devletlerin karşısında demokrasi biçimi olarak iki seçenek vardır; doğrudan doğruya katılımcılık veya sulandırılmamış temsil.

Doğrudan demokrasi savunucularına göre; eğer halkın istekleri, sadece temsilcilerin düşünceleri ve dudakları arasına sıkıştırılırsa bozulma ve çarpıtılmaya elverişli olacaktır. Bu nedendir ki, halkın istekleri ile uyumlu kararlar verebilmenin yegane yolu bu isteklerin doğrudan doğruya ifade edilebilmesini garanti etmekten geçmektedir. Bu görüşün karşısında yer alanlar ise; doğrudan demokrasi rüyasının, bütün vatandaşların, bütün zamanlarını siyasi kararların alınmasına ayırabilecekleri küçük topluluklarda varlık kazanabileceği görüşündedirler. Oysaki demokrasinin esası, tek bir vatandaşın ya da küçük bir grubun yönetimi yerine; tüm vatandaşların yönetimine dayanmaktadır. Tüm vatandaşların yönetimi ise, seçmenlerin kendilerini temsil edecek temsilcileri, belirli aralıklarla seçmeleri yolu ile gerçekleştirilebilir. Bir sonraki seçim döneminde de temsilciler, seçmenlere karşı, tekrar seçilip seçilmeme noktasında sorumlu olurlar. Böylelikle temsili sistem, yalnızca demokrasinin temel prensiplerini gerçekleştirmekle kalmaz, ideallerini de ulaşılabilir hedefler haline getirir.<sup>101</sup>

Doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin harmanlanmış hali olan yarı doğrudan demokrasi de özünde temsili sisteme dayanmaktadır. Burada yasama yetkisi elinde olan bir temsilciler meclisi mevcuttur. Ancak çok önemli konularda halkın yasama yetkisini, referandum vb. yollarla bizzat kullanması söz konusudur.<sup>102</sup> Doğrudan demokrasiye ağırlık verme isteğinin tezahürü olarak, bir yarı doğrudan

<sup>101</sup> Butler, David – Ranney, Austin: *Referandums Around The World: The Growing Use of Direct Democracy*'den aktaran GÜL, s. 23.

<sup>102</sup> ŞAHBAZ, s. 155.

demokrasi kurumu olan referanduma bu sebeple farklı bir demokratik değer atfedilmektedir. Şimdi ayrı başlıklar altında referandumun, demokrasinin alt kavramları olarak; parlamento, siyasi partiler, siyasi rejim, azınlıklar, siyasal istikrar açısından olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde duracağız. .

### **A. REFERANDUMUN OLUMLU YÖNLERİ**

Referandum taraftarları düşüncelerini J.J. Rousseau'nun "egemenliğin devredilmezliği" kuramına dayandırmaktadırlar. Bir önceki bölümde ayrıntısıyla incelediğimiz bu kurama göre; egemenlik halktadır ve başkasına da devredilemez. Milletvekilleri, milletin temsilcisi değildirler ve olamazlar. Olsa olsa geçici işlerinin görevlileri olabilirler; hiçbir kesin karara da varamazlar. Halkın onamadığı yasa, yasa değildir.<sup>103</sup> O halde, milletvekillerinin hazırladıktan yasalar halkoylamasına sunulmalıdır. Bu, halkın teorik olarak sahip olduğu egemenliği, fiilen de ele geçirmesinin tek yoludur. Nitekim, referandumsuz bir halk egemenliği sadece göz boyamadır. Egemenlik, dört ya da beş yılda bir sandığa atılan bir oy pusulası ile kullanılamaz. Zira bir seçim gününden diğer seçim gününe kadar, halkın egemenliği uykuya yatmaktadır. Oysaki referandum, halkın iradesini her zaman uyanık tutar.<sup>104</sup>

Referandum yanlıları, halkın kendi kararı ile yapılan kanunların, meclis kararı ile yapılanlara oranla daha meşru oldukları inancındadırlar. Buna göre; halk, kamu çıkarlarını özel çıkarlar üzerinde tutmaya, temsilcilere oranla daha yatkındır. Temsilciler ise rüşvete, korkutma ve sindirmeye, halka göre daha açıktır. Bu nedenle de halkın oyu ile kanun niteliğini kazanan bir metin, yasama meclisince yapılan bir kanuna göre daha meşru olarak kabul edilmektedir. Seçilmiş temsilcilerin hakir görülmeye başlandığı çağımızda, bu düşünce daha da ağırlık kazanmaktadır.<sup>105</sup>

Referandum taraftarları ayrıca referandum ile halkın, ülkenin siyasal sorunları üzerinde düşünmeye ve çözümünde katkıda bulunmaya çağırılmasının, halkın vatanseverlik duygularını perçinlediğini öne sürmektedirler. Referandumda halk, devletin kaderini belirlediğini hisseder ve böylece sorumluluklarının bilincine varır. Keza, referandum dönemlerinde halk, kitle iletişim araçlarını izleyerek, ülkenin siyasal,

<sup>103</sup> Bkz. Yukarıda, Birinci Bölüm, II/A.; **ROUSSEAU**, s. 128 vd.

<sup>104</sup> **ŞAHBAZ**, s. 156.

<sup>105</sup> **GÜL**, s. 28.



ekonomik, sosyal sorunları hakkında bilgi sahibi olur. Böylece referandum, halkın demokratik kültürünün gelişmesini sağlar.<sup>106</sup>

Diğer yandan referandum, meclisin olası despotizmine karşı halkın, bir denetim mekanizması mahiyetindedir. Zira parlamentolar da tüm kuvvet sahipleri gibi, despotizme kayabilir ve sahip oldukları kuvveti kötüye kullanmak eğiliminde olabilirler. Halktan aldıkları oyla, “halkın temsilcisi” sıfatının gölgesine sığınarak, adalet duygularını incitecek şekilde kanun yapma kudretini bile kendilerinde görebilirler. İşte bu gücün sınırlanması için, referandum, halkın parlamentoya karşı yedekte bulundurduğu bir savunma silahıdır. Referandum sayesinde temsilciler, halk tarafından denetim altında olduklarını hissederek, demokrasinin yaşaması için azami dikkat göstereceklerdir.<sup>107</sup>

Referandumun bir başka yararı da, parlamentodaki çoğunluk ile halkın çoğunluğu arasında uygunluk bulunup bulunmadığı şüphesini ortadan kaldırması ve bu sayede kanunlara daha büyük bir saygı temin etmesidir.<sup>108</sup> Parlamentodaki çoğunluk ile ülke genelindeki çoğunluk genellikle birbiriyle uyumlu değildir. Bunun nedeni, bütün seçim sistemlerinin, büyük partilerin artık temsiline, küçük partilerin ise eksik temsiline yol açmaları ve bunun sonucunda, parlamentoda yapay çoğunlukların oluşmasına sebebiyet vermeleridir.<sup>109</sup> Bu durumda seçmen çoğunluğu, benimsemediği bir kanuna, sırf parlamento çoğunluğu tarafından kabul edildiği için tabi olmak zorundadır. Bu tabiyet gönüllülük esasını içermediği için seçmen çoğunluğu, iktidara küser ve kanunlara karşı pasif bir mukavemete geçer. Bundan ise devlet hizmetleri ve kamu hayatı zarar görür. Böyle bir parlamento-seçmen uyumsuzluğunda, küskün vatandaşlar, kanunları normal hedeflerinden saptırmak için şiddet eğilimlerine başvurabilir ve akabinde baskıcı yönetimler doğabilir.<sup>110</sup> Referandum yoluyla, yapay çoğunlukların yaptığı değişiklikler engellenir ve parlamento çoğunluğu ile ülke genelindeki çoğunluk arasındaki uyumsuzluk ortadan kalkar.<sup>111</sup> Bu sayede hem demokrasi gerçekleştirilmiş,

---

<sup>106</sup> GÖZLER, Kemal: “Halkoylamanın Değeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XL, 1988, S. 1-4, s. 100.

<sup>107</sup> GÖZLER, 1988, s. 102; ŞAHBAZ, s. 164.

<sup>108</sup> BAŞGİL, s. 263.

<sup>109</sup> GÖZLER, 1988, s. 103.

<sup>110</sup> BAŞGİL, s. 263; KUBALI, s. 283; ŞAHBAZ, s. 164.

<sup>111</sup> TEZİÇ, s. 235; Halkoylaması taraftarlarının ileri sürdükleri bu argüman Türkiye örneği açısından da doğrulanmıştır. Ülke genelinde aldığı % 36'lık oyla parlamentoda % 65'lik bir çoğunluk sağlayan

hem de halkın kanunlara gönülden tabiyeti temin edilmiş olur. Kaldı ki parlamentodaki yapay çoğunluklar tarafından çıkarılan yasalar, evrensel bir saygı görememe riski taşıırken; referandum sonucu kabul edilen yasalar, azınlıkların da halk oylamasına katılarak rıza göstermeleri sebebiyle, özünde herkes tarafından itaat edileceği düşüncesi taşır.<sup>112</sup>

Bununla birlikte birtakım güçlü kişiler ya da baskı gruplarının parlamenterlere özel çıkar sağlayarak, kendi menfaatlerine uygun yasa çıkarmalarını sağlayabilirler. Ancak referandum yoluyla kabul edilen yasalar için böyle bir durumun gerçekleşmesi oldukça zor bir ihtimaldir.<sup>113</sup>

Ayrıca referandum, siyasi partilerin zararlı etkilerini ortadan kaldırır. Çünkü seçmenler, milletvekillerini seçerken parti programlarının etkisi altında kalır; beğendikleri liderin önerileri doğrultusunda oy kullanırlar. Oysa bir kanun metnini oylarken, partililik düşüncelerinden bir dereceye kadar uzakta kalırlar ve parti çıkarlarını değil, genel çıkarları üstün tutarlar.<sup>114</sup> İsviçre’de birçok parti bulunmasına rağmen parti mücadelelerinin makul, ölçülü bir düzeyde olmasında ve parti baskılarının hafiflemesinde, referandumun önemli bir katkısı bulunduğu söylenmektedir.<sup>115</sup>

Aynı zamanda referandum, iktidar partilerinin kendi yandaşlarına sağladığı haksız rekabet koşullarının sebep olduğu antidemokratik uygulamaların da önünü keser. Şöyle ki; iktidar partisi taraftarları devletin sağladığı olanaklardan daha çok faydalanırken, iktidar partisi karşıtı düşünce sahiplerine devletin yönetim organlarında dahi görev verilmez. Bunun sonucunda kamuoyu oluşumunda devlet olanaklarından yararlanan görüşlerin ağırlığı hissedilir ve geniş halk katılımının sağlanması engellenmiş olur. Referandum yolu açık tutulduğunda; partililik düşüncesinden uzaklaştırılarak, hem vatandaşlara bir dereceye kadar özgürlük kazandırılmış olur, hem de sırf partililik yüzünden devlet organlarında görev almış bulunan “ehliyetsizler yönetimi”nin olumsuzlukları düzeltilmiş olur.<sup>116</sup>

---

Anavatan Partisi’nin, parlamentoda % 65’lik bir çoğunlukla kabul ettiği anayasa değişikliği, halk oylamasında % 65’lik bir çoğunlukla reddedilmiştir. **GÖZLER**, 1988, s. 103.

<sup>112</sup> **GÖZLER**, 1988, s. 103.

<sup>113</sup> **GÖZLER**, 1988, s. 103.

<sup>114</sup> Çünkü seçmenler, bir metin oylanırken, bunun sağ görüşe ya da sol görüşe yakın olduğunu bilemezler. Zira bu etiketler, metinlerin değil kişilerin etiketleridir. **GÖZLER**, 1988, s. 105.

<sup>115</sup> **KUBALI**, s. 283.

<sup>116</sup> **ŞAHBAZ**, s. 168.

Diğer yandan referandum ülkenin barış ve istikrarına da katkı sağlar. Zira halk, beğenmediği yasaları oylamada reddederek, doğması muhtemel siyasal gerilimi önleyebilir.<sup>117</sup>

## **B. REFERANDUMUN OLUMSUZ YÖNLERİ**

Referandum karşıtlarına göre; referandumda yetkili ve yetenekli olmayan bir otoriteye karar verdirmek söz konusudur. Montesquieu'ya göre; halk, kendi yararına karar vermekte yeteneksizdir. Halk, yasaların içeriğini bilemez ve sonuçlarını öngöremez; o sadece temsilcilerini seçmeye yeteneklidir.<sup>118</sup> Bu düşünce yandaşları, halkın büyük çoğunluğunun kanaatinin, objektif bir akıl yürütmeye değil; tek taraflı ve subjektif yargılara dayandığını belirtmektedirler. Zira halk, önüne getirilen karmaşık sorunlarda duygusal karar verir veya okumuş olduğu gazetelerin etkisinde kalır. Çoğunlukla tek bir gazete okuduğu veya iktidarın denetimi altında olan televizyonu takip ettiği için de tek yanlı bir fikre sahip olur.<sup>119</sup> Mevcut karşıt görüşlerin de partiler tarafından absorbe edilmesiyle referandum, demokrasiye zarar verici hale gelir. Diğer yandan halkın çoğunluğu fakir olduğu zaman, demagoglar tarafından kolayca kandırılabilceği de bir gerçektir.<sup>120</sup>

Referandum, yapısında demokrasi için büyük bir tehlike barındırır. Bu referandumun kolaylıkla “plebisit”e dönüştürülebilmesi ihtimalidir. Referandum, bir “kuvvetli adam” heveslisinin elinde, kolayca amacından saptırılabilir. Bu durumda, halk, bir metni onayladığını zannederken; gerçekte bir adama, sınırsız iktidar verir. Bu yolla sınırsız yetkilere sahip olacak bir adamın, muhalefeti sindireceği ve bunun da günümüz demokratik gelişim çizgisine ters düşeceği muhakkaktır.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> ŞAHBAZ, s. 172; GÖZLER, 1988, s. 110.

<sup>118</sup> ŞAHBAZ, s. 159; bu itiraz esasa değil, tatbik edilecek referandumun şekline ve genişliğine bağlı olarak değişir. Eğer referandumun bütün kanunlara ve bir kanunun her noktasına tatbik edersek bu itiraz yerindedir. Halkın bütün kanunlara ve bir kanunun teknik bilgi gerektiren taraflarıyla ilgili karar vermeye ehliyetli olduğu iddia edilemez. Halkın kabulüne her kanunu değil, sağduyuya ve saf politikaya dayanan kanunları ve bir kanunun teknik taraflarını değil de prensibini ve yerindelğini sunarsak, kitlenin bu husustaki ehliyetinden şüphe etmeye gerek yoktur. Mesela halk, bir gelir vergisi kanununun teknik teferruatına inemez, fakat vergi oranları ve vergi istisnaları hakkında en isabetli cevabı verecektir. Askerliğin inceliklerine halk akıl erdiremez ama kadın asker olmalı mıdır sorusuna memleket için en hayırlı cevabı halkın vereceğinden kuşku duyulmamalıdır. BAŞGİL, s. 264-265.

<sup>119</sup> GÖZLER, 1988, s. 101.

<sup>120</sup> ŞAHBAZ, s. 159.

<sup>121</sup> ŞAHBAZ, s. 160-161.

Referandum aynı zamanda parlamentonun, halk nazarındaki itibarını da düşürmektedir.<sup>122</sup> Yasaları doğrudan oylama hakkına sahip olması halinde vatandaşların, parlamento seçimlerine ilgisi azalabilir. Oysa bir parlamentonun saygınlığını arttıran unsur, seçimlere gösterilen ilgidir.<sup>123</sup> Aynı zamanda referandum yapılması halinde; parlamento, yaptığı işlemlerin kesin olamadığını görerek; etkinlik ve sorumluluk duygularını kaybedebilir. Bu da parlamentoyu, gereken yasaları değil halkın hoşuna giden yasaları yapmaya yöneltebilir.<sup>124</sup>

Yine, parlamentoda kanunlar, bir tartışma süreci içinde hazırlanmaktadır. Bu amaçla, bir takım tartışma usulleri ve güvenceleri getirilmiştir. Ayrıca bu şekilde, parlamentoda karşıt görüşler arasında uzlaşma imkanı da vardır. Azınlıkta olanlar da söz hakkına sahiptir. Azınlıklar, gerek yaptıkları eleştirilerle, gerekse pazarlık güçleriyle çoğunluğu etkileyebilirler. Oysa, referandumda, böyle bir pazarlık imkanı söz konusu değildir.<sup>125</sup> Bu nedenle azınlık hakları açısından, referandumlar, meclisten daha tehlikelidir.<sup>126</sup> Ancak, kararlı bir azınlığın, azınlık haklarına dokunan bir anayasa değişikliğine karşı, etkin bir kampanya yürütmesi halinde, halkoylaması ile anayasayı değiştirmek oldukça güçleşir.<sup>127</sup> Zira, kamuoyu araştırmaları göstermiştir ki; kesin ve köklü olarak benimsenen ve açıklanan bir görüş, azınlığın görüşü de olsa, çoğunluk tarafından gevşek ve köksüz olarak paylaşılan görüşe karşı eninde sonunda üstün gelir.<sup>128</sup>

---

<sup>122</sup> Temsilcilerin küçük düşürüleceklerine ilişkin eleştiriler, parlamentonun sınırsız yetkilerle donatıldığı eski dönemlerden kalmadır. Zira çağımızda parlamentoların her istediklerini yapmaları, hem yargı denetimi hem de halkın katılımı sebebiyle zaten söz konusu değildir. Çağımızda kralların yetkileri parlamento kurumunun ortaya çıkışıyla sınırlandığı gibi, parlamentonun yetkileri de hukuk devleti ilkesi ve halkın doğrudan katılımıyla sınırlandırılmıştır. **ŞAHBAZ**, s. 167.

<sup>123</sup> **KAPANİ, Münci**: *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1999, s. 147-148.

<sup>124</sup> **GÖZLER**, 1988, s. 104.

<sup>125</sup> Fakat referandum daima çoğunlukçuluğun kaba bir aleti değildir. Bilhassa İsviçre’de olduğu gibi halk girişimi ile birleştirilince; referandum, azınlıklara, seçilmiş temsilcilerin çoğunluğunun arzuları hilafına bir istekte bulunmaları imkanı verir. Bunun kayda değer bir örneği; 1952 yılında her iki mecliste de üyesi olmayan küçük bir partinin girişimi ile yapılan ve Federal Konsey’deki dört partinin muhalefetine rağmen başarıya ulaşan referandumdur. **LİJPHART**, s. 32;

<sup>126</sup> İsviçre uygulamasında yer bulan “azınlık vetosu” azınlık haklarının korunmasında önemli bir işleve sahiptir. Buna göre; İsviçre Anayasası’nı değiştirmek için yapılacak bir referandumda yalnızca ülke çapında seçmenlerin değil; kantonlar içinde kanton düzeyinde bir çoğunluğun yapılan değişikliği onaylaması gerekir. Bu son gereklilik özellikle küçük kantonları korumaya yöneliktir. Eğer onlar bir anayasa değişikliği teklifine karşı çıkarlarsa; bu bir azınlık vetosu anlamına gelir. **LİJPHART**, s. 31.

<sup>127</sup> **LİJPHART**, s. 165.

<sup>128</sup> **GÖZLER**, 1988, s. 107.

Referanduma getirilen bir eleştiri de *halkın sorumluluğu* noktasındadır. Parlamentolar, siyasal sorumluluk taşıyan kurumlardır. Buna karşın, halkın böyle bir sorumluluğu yoktur. En azından, isimsiz bir kalabalıkta, bu sorumluluğun teşhisi imkansızdır. Halk, sınırsız iktidarını sorumsuzca kullanabilir. Bu nedenle referandum, belirsiz, kör bir kuvvettir.<sup>129</sup>

Bir başka husus da, referandum oylamasının seçmenler için yorucu olmasıdır. Referanduma sık başvurulması halinde; halkta bir *bıkkınlık* ve giderek bir *ilgisizlik* meydana gelebilecektir. Bu sebeple referanduma katılma oranı, seçimlere katılma oranından genellikle düşük olmaktadır.<sup>130</sup> Ayrıca seçmeni, halkoylamasına katılmaya zorlamak; onu, bilmediği ve pek de ilgilenmediği bir konuda tercih yapmaya iteceğinden, halkoylamasının sonuçlarının sağlığını olumsuz yönde etkileyebilir.<sup>131</sup>

Referandumun siyasal istikrarı bozucu etkisi de vardır. Bir kere, sık sık halkoylamasına gitmek, ülkeyi seçim havasına sokar; bu da siyasal çekişmenin şiddetlenmesine ve ekonomik dengenin bozulmasına yol açar.<sup>132</sup>

Referandum, pahalı ve masraflı olduğu gibi; kullanımı zor ve ağır işleyen bir yöntemdir. Kaldı ki; referanduma oranla, parlamentolarda daha hızlı çözümler üretilebilmektedir.<sup>133</sup>

Ayrıca referandumların çoğunlukla “evet” ve “hayır” biçiminde yapılması, bir bütün halinde oylanan kanun ya da anayasa metnindeki ayrıntıların gözden kaçırılmasına yol açabilmektedir.<sup>134</sup> Kaldı ki; gerçek yaşamın karşımıza çıkardığı sorular; çok kez birden fazla yanıt olasılığı içerir. Başka bir deyişle, “evet” ya da “hayır” şeklinde sınırlanmış bir soru biçimi, daha soru aşamasında birçok olasılığı dışlamış olur. Bir taraf ya toptan kazanacak ya da toptan kaybedecektir. Halkın eğilimi gerçekten ölçülecekse, her sorun için çeşitli olasılıkları kapsayan birçok referandum yapılması gerekir.<sup>135</sup>

---

<sup>129</sup> GÖZLER, 1988, s. 104.

<sup>130</sup> Bu nedenle “çekimsizlik”, yarı doğrudan demokrasilerin “yarası” olarak değerlendirilmektedir. TEZİÇ, s. 236.

<sup>131</sup> GÖZLER, 1988, s. 104.

<sup>132</sup> GÖZLER, 1988, s. 110.

<sup>133</sup> ŞAHBAZ, s. 166.

<sup>134</sup> TEZİÇ, s. 235-236.

<sup>135</sup> EROĞUL, s. 220.

Siyasi partiler etkisiyle referandum, amacından kolaylıkla sapabilir; bir güven oylamasına dönüşebilir. Zira her referandumun yapısında bir “güven oylaması” saklıdır. Referanduma sunulan bir metne bir metne evet/hayır demek, o metni hazırlayan kimseye evet/hayır demekle aynı anlama gelebilir. Referandumun güven oylamasına dönüşmesi; sadece muhalefet partilerinin etkileriyle meydana gelmez. Devlet başkanları da sık sık, eğer halk oylamasından istedikleri sonucu alamazlarsa istifa edeceklerini bildirerek; istifa tehditleri ile referandumun amacını saptırmakta, onu bir “güven oylamasına” dönüştürmektedir. Bu nedenlerle her referandumun yapısında, bir güven oylamasına dönüşme eğilimi vardır.<sup>136</sup>

Diğer yandan referandum, siyasi partilerin programlarındaki birliği bozabilir. Oysa günümüzde partiler, programlarını gerçekleştirmek için iktidara gelmeye çalışmaktadırlar. İktidar partisinin, parlamentoda çoğunlukla kabul ettirdiği yasalar, münferit bir metin olmaktan çok hükümet programının bir parçasıdır. Bu programın bir halkası referandumla reddedilirse; hükümet programının bütünlüğü bozulabilir, iktidar partisi istifa bile edebilir.<sup>137</sup>

Siyasal bilim araştırmaları, referandumların çoğunlukla iktidarın istediği gibi sonuçlandığını; rejimi destekleyici olduğunu, teknik tabiri ile “hegemonyacı” olduğunu göstermiştir. Çünkü hükümetler, ancak kazanacaklarını umdukları takdirde referanduma başvururlar. Kazanamama ihtimalleri varsa, zaten referanduma başvurmazlar. Bu nedenle referandumda, genellikle kaybetmekten çok kazanmak eğilimi söz konusudur. *Halkoylaması hükümetlere karşı bir silah olmaktan çok, hükümetlerin elinde bir silahtır.*<sup>138</sup>

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; tüm güncelliğiyle referandum, hükümetlerin kontrolünde yararlı bir araç olabilir.<sup>139</sup> Bununla birlikte bünyesinde, azınlıkların

---

<sup>136</sup> GÖZLER, 1988, s. 105.

<sup>137</sup> GÖZLER, 1988, s. 106; elbette bunun tersi de olabilir ve iktidar partisi sonraki seçimlere güçlü olarak katılabilir. ŞAHBAZ, s. 169.

<sup>138</sup> LİJPHART, s. 176.

<sup>139</sup> Eroğul’a göre; katılımcılığın her yönden geliştirilmeye çalışıldığı bugünün dünyasında referandumdan vazgeçmek imkansızdır. Yapılması gereken şey, her araç gibi bunu da doğasına uygun alanlarda kullanmaya özen göstermek, kötüye kullanılmasına izin vermemektir. Referandumun doğasına en uygun alan, yerel yönetim alanıdır. Örneğin; bir yere park yapılması, bir sokağın adının değiştirilmesi gibi sayısız konuda referandum aracılığıyla yönetilenleri yönetime katma olanağı mevcuttur. Buna karşılık; referandumun ulusal platformda kullanımının doğuracağı tehlikelere karşı çok uyanık olmak gerekir. Demokrasi kuralları, hukuk devleti, insan hakları söz konusu olduğunda; referandum kolayca demokrasi karşıtı bir aldatmacaya dönüşebilir. EROĞUL, s. 221-222.

ezilmesi, seçime katılımın düşmesi gibi yukarıda belirttiğimiz bazı tehlikeleri de barındırır. Bu açıdan referandumu, ideal bir demokrasi aracı olarak değil; tüm diğer demokratik kurumlar gibi, uygulamayı göz önünde tutarak değerlendirmek gerekir. Zira uygulama bize göstermiştir ki; bir yarı doğrudan demokrasi kurumu olan referandum, halk vetosu ve halk girişimi gibi, egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin bir uygulama biçimidir. O nedenle yine demokrasinin bir uygulama biçimi olan temsili demokrasi ile eşit değerdedir. Bir başka anlatımla, halkoylamasına sık sık başvurulması ne kadar demokratikse, hiç başvurulmaması da o kadar demokratiktir.<sup>140</sup>

Mevcut istatistikler de bu sonucu desteklemektedir. Lijphart'ın demokratik olarak kabul ettiği 21 ülkede, 1945-1980 arasında yapılan referandumlara ilişkin verileri şöyledir: 169 referandum ile İsviçre, birinci sıradadır. Avustralya, Yeni Zelanda, Danimarka ve İrlanda'da referandumların sayısı yirmiden az; Fransa, İtalya ve İsveç'te yapılan referandumların sayısı is ondan azdır. Avusturya, Belçika, Norveç ve İngiltere'de ise yalnızca bir kez referandum yapılmıştır. ABD, Kanada, Almanya, İzlanda, İsrail, Japonya, Lüksemburg ve Hollanda'da ise, söz konusu tarih aralığında referanduma hiç başvurulmamıştır.<sup>141</sup> O halde referandum ile demokrasi arasında hiçbir ampirik ilişki yoktur. Zira, referanduma 169 defa başvuran İsviçre'nin demokratikliğinden kuşku duyulmadığı gibi, referanduma hiç başvurmeyen ABD, Kanada ve Almanya gibi ülkelerin demokratikliği noktasında da kuşku bulunmamaktadır.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> GÖZLER, 1988, s. 101.

<sup>141</sup> LİJPHART, s. 174-175.

<sup>142</sup> GÖZLER, 1988, s. 102.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE REFERANDUM UYGULAMALARI

Anayasa yapımı için ilk kez 1961 Anayasasının kabulünde uygulanan referandum, 1982 Anayasasının kabulünde de kullanılmıştır. Ancak Anayasa değişiklikleriyle ilgili olarak referandum, sadece 1982 Anayasasında yer almıştır. Burada referandum, halkı hakem kılma amacına yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu hakemlik fonksiyonu Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında çıkacak Anayasa değişikliği konusunda son sözü söyleme biçimindedir.

#### I. 1961 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI

##### A. TARİHİ SÜREÇ

Türk Anayasa Hukukunun ve Türk siyasi yaşamının en önemli belgelerinden biri olan 1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 tarihli askeri müdahalenin ve bu süreci hazırlayan koşulların bir ürünüdür.<sup>1</sup>

27 Mayıs öncesi içinde bulunulan ortamın darbeye zemin hazırladığı veya memleketin içinde bulunduğu durumun abartılarak darbeye kılıf uydurulduğu, bugün

---

<sup>1</sup> TANÖR, Bülent: *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2009, s. 364.



doktrinde hala tartışmalıdır. 1961 Anayasasına giden yolda “bunalım” olarak, şu hadiselerden bahsedilmektedir:<sup>2</sup>

1. Devlet başkanlığı müessesesinin Atatürk ve İsmet İnönü’den gelen, rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatlarından gelen tesirleri kalkmış; çok partili hayat sonrası devlet başkanları, partileri ile kader birliğini bozmamaları sebebiyle uzlaştırıcı olmaktan çok, siyasi karmaşanın ortasındaki aktör konumuna düşmüşlerdir.<sup>3</sup> Başbakan, hükümet içerisindeki koordine edici ve sonuçları kontrol edici pozisyonundan sıyrılıp; Bakanlar Kurulunun teşebbüs ve karar yetkilerini bizzat kendi elinde toplamaya başlayarak, halife-sultanın mutlak gücüne sahip olmuştur.
2. Demokrat Parti (DP), muhalefet partilerinin seçim şanslarını azaltmak, iktidara gelme olanağını ortadan kaldırmak üzere birtakım girişimlerde bulunmuştur. 1924 Anayasasının laiklik prensibi ve Cemiyetler Kanununun ilgili maddeleri gerekçe gösterilerek; Millet Partisi, din mezhep ve tarikat esaslarına dayalı propaganda yaptığı gerekçesiyle 27 Ocak 1954 günü kapatılmıştır.<sup>4</sup> Seçim Kanununda 30 Haziran 1954 tarihinde yapılan değişiklikle, propaganda yapma özgürlüğü iktidar partisi lehine bozulmuştur.<sup>5</sup> Meclis İç Tüzüğü’nde bilhassa 1957’den sonra yapılan değişikliklerle; parlamenterlerin meclis kürsüsündeki faaliyetleri sınırlandırılmış; ağır cezalara maruz bırakılmış; böylece muhalefetin denetim mekanizmasını işletmesi imkansız bir hal almıştır. Muhalefet lideri bile bir ay gibi uzun bir süre meclis faaliyetlerine

---

<sup>2</sup> Kemal Gözler’e göre; ülkede 1960 öncesi gerçek anlamda bir kriz yoktur. Ülkeyi halkın oylarıyla seçilmiş ve düzenli olarak yapılan seçimlerden galip çıkan bir siyasi parti yönetmektedir. Ülkede ekonomik veya sosyal bir bunalım da yoktur. Tersine ülkede, tarihinde görmediği ölçüde ekonomik ve sosyal ilerlemeler kaydedilmektedir. Ancak, böyle bir kriz, halk düzeyinde olmasa da, üniversite hocaları, gazeteciler ve subaylar düzeyinde vardır. Darbeyi de onlar yapmıştır. Bunalımı yaratan olayların dökümü yapıldığında ise, bu olayların fevkalade zayıf kaldığı ortaya kendiliğinden çıkmaktadır. **GÖZLER, Kemal:** *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s. 79.

<sup>3</sup> **SAVCI, Bahri:** “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. XVI, 1961, S. 1, s. 72.

<sup>4</sup> **ALDIKAÇTI, Orhan:** *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İÜHF Yayınları, İstanbul 1982, s. 116.

<sup>5</sup> Söz konusu değişiklikle, siyasi partilerin, “oy verme gününden önceki onucu gün sabahından üçüncü gün sabahına kadar” devam eden radyolarda propaganda yapma hakkı kaldırılmış; fakat “devlet ve hükümet işlerinde vazife alanların, bu işler etrafında yapacakları konuşmalar” seçim propagandası sayılmadığından, iktidarda bulunan DP ayrıcalıklı duruma gelmiştir. **ALDIKAÇTI**, s. 115.

katılmaktan men edilmiştir. Muhalefet, on binlerce liralık maaş kesme cezalarına uğratılmıştır.<sup>6</sup>

3. 30 Haziran 1954'te Demokrat Partiye oy vermeyen Kırşehir ili, Nevşehir vilayetine bağlı bir ilçe haline getirilerek cezalandırılmıştır.<sup>7</sup>
4. Hakimlere ve memurlara baskı yapılmıştır. 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. maddesinin b fıkrasının son bendi, 6422 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve "bu fıkra hükümlerine göre re'sen emekliye sevk edilenler hakkında kararlar katidir, bu karar aleyhine hiçbir surette yargı yoluna başvurulamaz" denmiştir. Bu madde, memurları iktidara bağlıyor; hakimlerin bağımsızlığını büyük ölçüde zedeliyordu.<sup>8</sup>
5. Muhalefet ve basın, bir ihtilal hazırlamakla itham edilerek; yıkıcı, kanun dışı siyasi faaliyetleri tespit etmek üzere DP çoğunluğu, 18 Nisan 1960 günü 2247 nolu kararla, "Tahkikat Encümeni" kurulmasına karar vermiştir. 27 Nisan 1960 gün ve 7468 sayılı, Vazife ve Salahiyet Kanununun kabulü ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümeni, yargısal yetkilerle donatılmıştır.<sup>9</sup>
6. Meclis Tahkikat Komisyonu, anayasa dışı yetkilerle donatıldığını düşünen basın ve üniversiteler tarafından protesto edilmiş; Ankara ve İstanbul gibi büyük merkezlerde üniversite öğrencilerinin öncülük yaptığı seri gösteriler başlamıştır. 28 Nisan 1960 günü İstanbul Üniversitesi bahçesinde toplanan bir grup öğrenci, hükümetin istifasını istemiş, polis zor kullanarak toplananları dağıtmıştır. Bu olaylarda iki

---

<sup>6</sup> SAVCI, s. 71.

<sup>7</sup> ALDIKAÇTI, s. 117; ancak 1930 yılında Cumhuriyet Halk Partisi de, Silifke ilini Serbest Fırkaya oy verdiği için ilçe haline getirmiştir. Dolayısıyla bu uygulamanın eski örneği de vardır. Cumhuriyet Halk Partisinin bu uygulamasının şimdiye kadar bir Türk anayasa hukuku kitabında zikredilmemiş olması da çok ilginçtir. GÖZLER, 2000, s. 79.

<sup>8</sup> ALDIKAÇTI, s. 117.

<sup>9</sup> Tahkikat Encümeni, tahkikatın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için her türlü yayını yasak etmeye; her türlü siyasi hareket ve faaliyeti durdurmaya; gerektiğinde meclis dışında da faaliyette bulunmaya yetkili kılınmıştı. Encümene verilen yargısal yetkilerle, anayasa ihlal edilmiş oluyordu. ALDIKAÇTI, s. 120; Kemal Gözler, Tahkikat Encümeni'ne verilen yetkilerin, anayasaya aykırı olduğu konusuna, şüpheyle yaklaşmaktadır. Zira 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, doğal yargıç ilkesini kabul etmemiş, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun görüşmelerinde önerilmiş olmasına rağmen, özel yetkilere sahip olağanüstü mahkemelerin kurulmasını yasaklamamıştı. Keza izleyen yıllarda da olağanüstü mahkeme niteliğinde olan istiklal mahkemeleri kurulmuş ve çalışmışlardır. Böyle bir anayasa ortamında, Meclis Tahkikat encümenine yargısal yetkiler verilmesinin, anayasaya aykırı olmadığı bile düşünülebilir. GÖZLER, 2000, s. 80.

öğrenci ölmüştür.<sup>10</sup> Bunun üzerine hükümet tarafından, sıkıyönetim ilan edilmiş; en nihayetinde Türk Silahlı Kuvvetleri adına orta rütbeli bir grup subay, 27 Mayıs 1960 sabahı yönetime el koymuştur.<sup>11</sup>

27 Mayıs askeri müdahalesine farklı zümreler tarafından, farklı manalar yüklenmektedir. Türk anayasa literatüründe 27 Mayıs darbesi<sup>12</sup> genellikle olumlu karşılanmıştır.<sup>13</sup> Nitekim bazı yazarlar, 27 Mayıs darbesinden açıkça övgüyle bahsetmektedir. Bahri Savcı; tıkanmış demokratik gelişimin önünü açmak için yapılan bu darbeyi, “başarılı” bir girişim olarak tarif ederken; aynı zamanda “meşru” olarak da nitelendirmektedir.<sup>14</sup>

Bülent Nuri Esen’e göre; Demokrat Parti, iktidarı ele geçirdikten sonra kendi varlık sebebini ve kuruluşundaki başlıca gayeyi teşkil eden eleştiri ve denetimi doğal karşılamamış; kötülemiş olduğu Cumhuriyet Halk Partisinin durumuna düşmüştür. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) demokrasiye gitmek istemiş ve bu amacına ulaşmak uğruna iktidardan düşmüştü. Demokrat Parti ise, iktidara geliş koşul ve imkanlarını unutup, demokrasiyi geliştireceğine otokratik rejim kurma yolunu seçmiştir. Bu durum anayasal dengesizliği büsbütün bozmuş, ordunun işe karışması zaruri olmuştur. Zira yeni çağlarda ihtilaller, bazen demokratik rejimin kurulmasına sebep olmaktadır.<sup>15</sup> 27 Mayıs hadisesi, aydınların uyanışıdır. 27 Mayıs, gerçek anayasa düzenini teyit etmektedir.<sup>16</sup> 1960 askeri müdahalesi, bir ilk yardımdır.<sup>17</sup>

Kemal Gözler, Esen’in 27 Mayıs ihtilali hakkındaki düşüncelerini, akıllara durgunluk verici olarak yorumlamaktadır. Zira seçimle iş başına gelmiş bir hükümetin zorla devrilmesi ve iktidarın silahla ele geçirilmesi, hiçbir şekilde demokratik olarak nitelendirilemez. Kanuni hakim ilkesine saygılı olmayan olağanüstü bir mahkeme

---

<sup>10</sup> GÖZLER, 2000, s. 80.

<sup>11</sup> TANÖR, 2009, s. 366.

<sup>12</sup> 27 Mayıs olayı için, “devrim”, “ihtilal”, “inkılap” ya da “darbe”, “isyan”, “cuntacılık” gibi politik değer yargıları giydiren kavramlar değil de; “müdahale” ya da “hareket” gibi nesnel terimler kullanmak daha uygun olacaktır. TANÖR, 2009, s. 364; aynı doğrultuda bkz. SOYSAL, s. 144.

<sup>13</sup> GÖZLER, 2000, s. 77.

<sup>14</sup> SAVCI, s. 77.

<sup>14</sup> SAVCI, s. 80 vd.

<sup>15</sup> ESEN, Bülent Nuri: “Türkiye’de Anayasal Gelişmeler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXV, 1968, S. 1-2, s. 43.

<sup>16</sup> ESEN, s. 46.

<sup>17</sup> ESEN s. 47.

kurup; insanları yargılayan ve idam eden bir ihtilalin, anayasal düzenle işi olamaz. Bunları anlamak için geniş bir hayal gücüne sahip olmak gerekir.<sup>18</sup>

Türk anayasa hukuku doktrininde 1961 Anayasasını eleştirmiş olan bazı yazarlar dahi, 27 Mayıs ihtilalini olumlu bir hareket olarak görebilmişlerdir. 1982 Anayasasını hazırlayan Komisyonun başkanı olan Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, 27 Mayıs darbesi hakkında şu değerlendirmeyi yapmaktadır: “27 Mayıs’ta Türk milleti adına silahlı kuvvetlerimiz, gayri meşru duruma düşmüş bir iktidarı tasfiye etmiştir. Aydınların, totaliter eğilimli bir idareye karşı ayaklanması, direnme hakkını kullanması doğaldır. Hürriyet mücadelesi daima aydınlar tarafından yapılmıştır. Çünkü aydın düşünür ve düşündükçe, hürriyeti ister. Hürriyete karşı baskı, toplum hürriyeti benimserse başarısızlığa uğramaya mahkumdur. Bilakis baskı altına alınan toplumda, karanlıklara gömülen hürriyet fikri, eğer toplumun ihtiyaçlarını karşılıyorsa, karanlıklardan keskin kılıçlar halinde çıkar. Bizde de böyle olmuş, ilkel görüşleriyle her şeyi satın alabileceğini sanan 1950-1960 iktidarı, satın alınamayacak varlıkların mevcut olduğunu böylece anlamıştır. Cumhuriyeti gençliğe emanet eden Atatürk’ün dehası bir kere daha anlaşılmalıdır.”<sup>19</sup>

Bülent Tanör’e göre de; Demokrat Parti’nin baskıcı bir rejim kurma girişimleri, din sömürücülüğü, Atatürk devrimi ilkelerinden verilen ödünler ve buna karşı giderek güçlenen muhalefet ve gençlik hareketi, bu ihtilalin zeminini hazırlayan faktörlerdi. Menderes hükümetinin, muhalefet liderlerinin yurt gezilerini engellemede ordudan yararlanması ve 28 Nisan öğrenci hareketi üzerine sıkıyönetim ilan etmesi ise silahlı güçleri, politik arenaya iyice itmişti. Öğrenci hareketlerinin tırmandırdığı bu gerginlik ortamında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması, kaynağını, siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak isteyen bir sivil toplum canlılığından alıyordu. Askeri müdahale başarılı olmuş ve bir meşruluk sorunu da yaratmamıştı.<sup>20</sup> Ülkenin sivil-demokratik güçleri ve kamuoyu büyük çapta ondan yana tutum almıştı.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> GÖZLER, 2000, s. 78.

<sup>19</sup> ALDIKAÇTI, s. 120’de dipnot 221; oysaki subaylar tarafından yapılmış bir darbenin, “direnme hakkı”na, “hürriyet mücadelesi”ne dayandırılması garip bir şeydir. Hele bir darbenin “hukuk devleti ihtilali” olarak görülmesi, mantıklı bir tutarsızlıktır. Kanımızca, amacı ne olursa olsun, iktidarın seçimle değil, kuvvet yoluyla el değiştirmesi anti-demokratik ve hukuka aykırı bir uygulamadır. O halde, 27 Mayıs hükümet darbesinin, tüm diğer hükümet darbeleri gibi, anti-demokratik ve hukuka aykırı bir hareket olduğu nu söyleyebiliriz. GÖZLER, 2000, s. 80.

<sup>20</sup> Ancak yine de müdahalenin kendi kendini meşrulaştırma çabaları olacaktı. Bunun üç önemli belgesi vardır. Birinci belge, Milli Birlik Komitesi ve Türk Silahlı Kuvvetleri Başkumandanlığı’nca

Mustafa Erdoğan'a göre ise; 27 Mayıs darbesinin sivil toplumla ve direnme hakkıyla hiçbir alakası yoktur. Burada direnme hakkı değil, askerlerin sivil yönetime meydan okuması söz konusudur.<sup>22</sup> Erdoğan'ın belirttiği gibi; 27 Mayıs darbecilerinin amacı “siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak” değil, devlete tepeden inme bir şekilde yeniden yön vermektir. Bu anti-demokratik bir zihniyet ve tutumun apaçık ifadesidir. Darbeye yardımcı olan ortam, “sivil toplum canlılığı” değil, sadece CHP sempatisini bir grup üniversite hocası ve çok az sayıdaki üniversite öğrencisi ile, onlarla aynı ideolojik bakışı paylaşan basın camiası idi. Bu nedenle, bu kesimler arasında müdahalenin “meşruluk sorunu” olmaması normaldi. Ama meşruluk, sivil-toplumsal temelli bir şey ise, halkın büyük bir çoğunluğunun sahnede olmadığı da apaçık ortadaydı.<sup>23</sup>

## ***B. ASKERİ REJİM (MİLLİ BİRLİK KOMİTESİ)***

27 Mayıs 1960 tarihinde yapılan askeri hareketle Türk Silahlı Kuvvetleri, ülkenin yönetimini ele alarak Türkiye Büyük Millet Meclisini dağıtmış ve onun yerine Milli Birlik Komitesini geçirmiştir. 1924 Anayasasının yürürlükten kalkması ve 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesi arasında yer alan bu olağanüstü dönemde ülkenin

---

görevlendirilen İÜHF mensubu yedi öğretim üyesinin (Sıddık Sami Onar, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Hüseyin Nail Kubalı, Ragıp Sarıca, Naci Şensoy, Tarık Zafer Tunaya ve İsmet Giritli) hazırladığı 28 Mayıs 1960 tarihli “Anayasa Ön Projesi Hazırlama Komisyonunun Tespit Ettiği Esaslar” başlıklı rapordur. Bu rapor, “bugün içinde bulunduğumuz durumu adı ve siyasi bir hükümet darbesi saymak doğru değildir” cümlesiyle başlıyor, DP iktidarının meşruluğunu yitirdiğini, buna karşılık 27 Mayıs hareketinin ise meşru olduğunu iddia ediyordu. İkincisi, Milli Birlik Komitesi tarafından çıkarılan, Türkiye Cumhuriyeti’ni koruma görevini Türk Ordusu’na vermiş olan 12 Haziran 1960 tarihli 1 sayılı Kanundur. Sonuncusu ise; başlangıç bölümünde “meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimi’ni yapan Türk Milleti” ibaresine yer veren 1961 Anayasası’dır. **TANÖR**, 2009, s. 365-366; Kemal Gözler yedi öğretim üyesinin darbe sabahı askeri bir uçakla Ankara’ya giderek verdikleri raporu fonksiyon olarak, Osmanlı İmparatorluğu döneminde görülen, padişahların hal edilirken Şeyhülislamı alından alınan “fetva”ya benzetmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda da yeniçeriler ayaklanıyor, padişahı değiştiriyor, bunu meşrulaştırmak için de Şeyhülislamdan genellikle fetva alıyorlardı. 1960’ta da ordudaki bazı subaylar ayaklanmış, anayasal hükümeti görevinden almış, bunu meşrulaştırmak için de İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nin bazı hocalarından rapor almışlardır. **GÖZLER**, 2000, s. 79.

<sup>21</sup> **TANÖR**, 2009, s. 366.

<sup>22</sup> Direnme hakkı, askerlerin sivil yönetime meydan okumaları değil; zorba iktidarlara karşı sivil toplumun bir inisiyatifidir. Kaldı ki; DP yönetimi bazı açılardan baskıcı bir eğilim içine girmişse de, siyasi iktidarın barışçı yoldan değiştirilmesi imkanı her zaman mevcuttu. Esasen parti yönetimi de erken seçim niyetini deklare etmişti. **ERDOĞAN, Mustafa: Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte Yayınları, Ankara 1999, s. 86.

<sup>23</sup> **ERDOĞAN**, 1999, s. 87.

yönetimini, Milli Birlik Komitesi üstlenmiştir. Bu süreçte geçiş dönemini hukukileştirici iki önemli işlem yapılmıştır. Bunlar, 1 ve 157 sayılı Kanunlardır.<sup>24</sup>

12 Haziran 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesinin kabul ve ilan ettiği “1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun”<sup>25</sup> başlığını taşıyan 1 sayılı Kanun<sup>26</sup> geçici anayasa niteliğinde olup; geçiş döneminin hukuki yapısını şekillendiren ilk işlemdir.<sup>27</sup> 1 sayılı Kanunla, genel hatlarıyla 1924 Anayasasının temel mekanizması korunmuş; vatandaşların özgürlükleri ile ilgili hükümlere esas itibariyle dokunulmamıştır. Ancak yasama ve yürütme organlarıyla ilgili maddeler kaldırılmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) yerine, Milli Birlik Komitesi (MBK) getirilmiştir.

Söz konusu Kanunun 1. maddesinde MBK’nin, yeni anayasa ve seçim kanununun demokratik usullere göre kabul edilip, buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan TBMM’ye iktidarı devredeceği tarihe kadar, Türk Milleti adına hakimiyet hakkını kullanacağı; 4. Maddesinde MBK’nin bakanları her zaman denetleyebileceği ve görevden çıkarılabileceği; 8. maddesinde MBK’nin genel seçimlerle kurulacak TBMM’nin göreve başlaması ile hukuki varlığını kaybedeceği ve kendiliğinden dağılmış olacağı; 17. maddesinde MBK başkanının, aynı zamanda Devletin ve Bakanlar Kurulunun başkanı olduğu belirtilmekteydi.<sup>28</sup>

Görülüyor ki; geçiş döneminin 1 sayılı Kanunla oluşturulan yönetim planında, merkezi organ Milli Birlik Komitesidir. Org. Cemal Gürsel başkanlığında 37 subaydan müteşekkil bu askeri komite, 1924 Anayasasındaki TBMM’nin yerini almış; yetkilerini kuşanmıştır.<sup>29</sup> Şu farkla ki, MBK başkanı, aynı zamanda hem devletin hem de Bakanlar

<sup>24</sup> TANÖR, 2009, s. 367; 157 sayılı “Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun” hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. aşağıda Üçüncü Bölüm, I/C-2.

<sup>25</sup> Kanun yürürlüğe girdiği tarihte (27 Mayıs 1960) “geçici” sıfatını taşıyor idiye de sonradan çıkarılan 12 Ağustos 1960 tarih ve 55 sayılı Kanunla nu sıfat, gerek kanunun adından gerekse muhtelif maddelerinden kaldırılmıştır. Kanunun tam metni için bkz., TANİLLİ, Server: *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1976, s. 91.

<sup>26</sup> 1 sayılı Kanun, 26. maddesi uyarınca, 27 Mayıs 1960 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir. Kanunun tam metni için bkz., TANİLLİ s. 91 vd.

<sup>27</sup> TANÖR, 2009, s. 367.

<sup>28</sup> Görüldüğü gibi seçimle iş başına gelmeyen bir devlet başkanına “cumhurbaşkanı” demekten kaçınılmıştır, fakat devletin adı yine Türkiye Cumhuriyeti’dir. SOYSAL, s. 146.

<sup>29</sup> TANÖR, 2009, s. 368; ancak TBMM görüşmelerinden farklı olarak, MBK’nin görüşmeleri kapalı oturumlarda yapılacak ve tutanakları yayımlanmayacaktır. Başkanlık ise, MBK üyeleri arasında alfabe sırasına göre değişecektir. SOYSAL, s. 145.

Kurulunun başkanı, ayrıca başkumandandır (m. 17). Kendisi güçlü bir veto yetkisiyle de donanmıştır. Onun geri gönderdiği bir yasa, komitece ancak beşte dört çoğunlukla kabul edildiği takdirde ilan edilir (m. 18).<sup>30</sup>

Milli Birlik Komitesi, yasama yetkisini doğrudan kendisi, yürütme yetkisini, devlet başkanınca tayin ve komitece tasvip edilen Bakanlar Kurulu eliyle kullanmıştır.<sup>31</sup> Bakanlar, 1 sayılı Kanunun 21. maddesine göre; MBK üyelerinden veya 27 Mayıs 1960 tarihinde herhangi bir siyasi partiye kayıtlı olmayan vatandaşlardan seçilir.<sup>32</sup> Her vekil, MBK'ne karşı, Bakanlar Kurulunun genel politikası dolayısıyla Bakanlar Kurulu ile birlikte ve yetkisi içindeki işlerin yürütülmesinden dolayı da şahsen sorumludur.<sup>33</sup>

Yargılama ise, millet adına tarafsız ve bağımsız mahkemelerce kullanılır.<sup>34</sup> Ancak 1 sayılı Kanun, eski cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, iktidar milletvekilleri ve bunların suçlarına iştirak edenleri yargılamak üzere bir Yüksek Adalet Divanı kurulmasını öngörmekteydi (m. 6). Divanın üyeleri ve başkanı Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine MBK tarafından seçilir. Divanın kararları kesindir ve bunların temyizi mümkün değildir. Ancak idam kararlarının yerine getirilmesi MBK'nin onayına bağlıdır.<sup>35</sup> Bu özellikleriyle günlük dilde *Yassıada Mahkemeleri* olarak bilinen Yüksek Adalet Divanı, *doğal yargıç ilkesine* ters düşen bir olağanüstü mahkemedir. Bu mahkeme, çok sayıda ağır hapis ve ölüm cezaları vermiş, idam cezalarından üçü (Adnan Menderes, Fatin Rüştü Zorlu, Hasan Polatkan) MBK tarafından onanmış ve infaz edilmiştir.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> TANÖR, 2009, s. 368.

<sup>31</sup> Geçiş döneminin, ihtilalin amacına uygun olarak gelişebilmesi için devlet faaliyetine ihtilal kuvvetlerinin hakim olması doğal idi. Amaç yeni bir anayasa koyarak, kişi hak ve hürriyetlerini ve Atatürk devrimlerini teminat altına almak, hukuk devletinin koşullarını gerçekleştirmek olduğuna göre, gerekli hukuk düzeni sağlanıncaya, anayasa teminatı bir gerçek oluncaya kadar, silahlı kuvvetlerin idare mekanizmasının kilit noktalarını elinde bulundurması gerekli idi. ALDIKAÇTI, s. 129.

<sup>32</sup> SOYSAL, s. 146.

<sup>33</sup> ALDIKAÇTI, s. 129.

<sup>34</sup> 1 sayılı Kanun, m. 5.

<sup>35</sup> 1 sayılı Kanun, m. 6.

<sup>36</sup> Anayasayı ihlal davasında Demokrat Parti milletvekillerinin çoğu, yasama sorumsuzluğu ilkesine karşı, anayasaya aykırı yasalara oy verdikleri gerekçesiyle suçlu bulunmuşlardır. Devrik Cumhurbaşkanı Celal Bayar da MBK kararıyla Cumhurbaşkanının, "vatana ihanet" halinde TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu bildiren 1924 Anayasası 41. maddesine dayanılarak Yüksek Adalet Divanı önüne çıkarılmış ve mahkum edilmiştir. TANÖR, 2009, s. 368-369.

## C. 1961 ANAYASASININ HAZIRLANMASI

### 1. Anayasa Ön Tasarıları

Geçiş sürecinin bu safhasında amaç, yeni bir anayasanın hazırlanarak bir an önce sivil yönetime geçilmesidir. Yeni anayasanın hazırlanmasında karşımıza iki önemli ön çalışma çıkıyor: Bunlardan biri, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince<sup>37</sup> hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı, diğeri de Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerince<sup>38</sup> hazırlanan Gerekçeli Anayasa Tasarısıdır.<sup>39</sup>

İhtilalden bir gün sonra Milli Birlik Komitesi ve Türk Silahlı Kuvvetleri Başkumandanlığı tarafından İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinden yedi öğretim üyesi, Ankara'ya çağrılarak yeni bir anayasa ön projesi hazırlamak üzere görevlendirilmişti. Ord. Prof. Sıddık Sami Onar başkanlığında toplanan bu bilim kurulu MBK Başkanına sunduğu 28 Mayıs 1960 tarihli ve “Anayasa Ön Projesi Hazırlama Komisyonunun Tespit Ettiği Esaslar” başlıklı raporda<sup>40</sup> anayasa yapım süreci ile ilgili olarak şu tespitlere yer vermiştir: Komisyonumuz ilk olarak İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinden davet edilen görevli öğretim üyeleri ile Ankara Üniversitesinden davet edeceği öğretim üyelerinden müteşekkil bir hazırlayıcı küçük komisyon olarak çalışacak; hazırlayacağı projeyi Temyiz, Devlet Şurası, Divanı Muhasebat, askeri kaza hakimleri gibi en yüksek yargı kurumlarından, basından, barolardan ve benzeri sosyal müesseselerle, uzmanlardan meydana getirilecek daha geniş bir heyetin ve MBK tarafından kurulacak hükümetin incelemesine sunacaktır. Bu anayasa projesinin hukuki şeklini alması için takip edilecek usul de ayrıca tespit edilerek kamuoyuna arz edilecektir.<sup>41</sup>

Ancak İstanbul'da çalışmalarına başlayan komisyonun, anayasa ön projesini bitirmekte gecikmesi üzerine sabırsızlanan kamuoyu, Ankara Üniversitesi Siyasal

---

<sup>37</sup> Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, Ord. Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı, Prof. Dr. Ragıp Sarıca, Prof. Dr. Naci Şensoy, Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya ve Doç. Dr. İsmet Giritli. **TANİLLİ**, s. 87.

<sup>38</sup> Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof. Dr. Süheyp Derbil, Doç. Dr. Arif Payaslıoğlu, Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu, Doç. Dr. İbrahim Yasa, Dr. Bülent Daver, Dr. Şeref Gözübüyük, Dr. Necat Erder, Dr. Türkkaya Ataöv, Dr. Cemal Aygen, Taner Timur, Özer Ozankaya. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, AÜSBF Yayınları No:119-98, Ankara 1960, Önsöz s. IV.

<sup>39</sup> **TANÖR**, 2009, s. 371.

<sup>40</sup> Raporun tamamı için bkz., **TANİLLİ**, s. 87. vd.

<sup>41</sup> **TANİLLİ**, s. 90.



Bilgiler Fakültesi tarafından dile getirilmiş ve SBF İdari İlimler Enstitüsü Müdürü Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'nın başkanlığında yapılan çalışmalar sonunda kısa bir süre içerisinde "Gerekçeli Anayasa Tasarısı" hazırlanarak yayımlanmıştır.<sup>42</sup> Tasarının önsözünde Prof. Dr. Balta; milletçe seçilen ve özel vasıflı üyelere oluşan bir kurucu meclise ihtiyaç bulunduğu ve bu meclisin derhal seçilmesi gerektiğini belirtiyordu.<sup>43</sup> Böylece İstanbul Komisyonunun müphem bıraktığı "anayasa projesinin hukuki şeklini alması için takip edilecek usul" ün ne olabileceği hakkında AÜSBF'den yardımcı bir ses çıkmış oluyordu.<sup>44</sup>

Sorun bu şekilde tartışılırken, Anayasa Ön Projesi Hazırlama Komisyonu (İstanbul Komisyonu), Ankara Üniversitesinden de 3 üye<sup>45</sup> alarak, yaptığı anayasa anketi ve tartışmalardan sonra, 18 Ekim 1960 tarihinde ön tasarımı tamamlayıp, Milli Birlik Komitesine sundu. Ancak bu tasarının bazı hükümleri kamuoyunda ciddi tereddütler uyandırmıştır.<sup>46</sup> Bir "başlangıç" bölümü, 191 madde ve 9 geçici maddeden oluşan bu metin çok uzun ve ayrıntılı olup, yürütmeyi ve partileri zayıflatan yönleri ile eleştirilmiş; gerçekçi olmaktan çok, teorik bulunmuştur.<sup>47</sup>

Bu tasarıda siyasi parti, demokrasinin temel prensiplerine dayandığı için ister istemez kabul edilen bir müessese olarak görülmüş ve yaşanan krizin de başlıca sebeplerinden olduğu kanısıyla, iktidarın belli bir parti oligarşisinin eline geçerek bir "zümre mutlakiyeti" halini almaması felsefesiyle hareket etmiştir.<sup>48</sup> Şöyle ki; iktidarı devletin çeşitli organları arasında bölerek; hiçbir organın diğerine üstünlük sağlayamaması gerçekleştirilmek istenmiştir. Tasarıda devlet, adeta çeşitli kurum ve kurullardan, özerk müesseselerden oluşan bir konfederasyon haline getiriliyordu. Opera ve Milli Kütüphane dahi özerk bir statüye tabi kılınarak, yürütmenin tesirinden uzaklaştırılıyordu.<sup>49</sup> Ayrıca yasama organı; "Millet Meclisi" ve "Cumhuriyet Senatosu"

---

<sup>42</sup> ALDIKAÇTI, s. 130.

<sup>43</sup> SBF Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Önsöz s. III.

<sup>44</sup> ALDIKAÇTI, s. 130.

<sup>45</sup> Prof. Dr. İlhan Arsel, Prof. Dr. Bahri Savcı, Doç. Dr. Muammer Aksoy. TANÖR, 2009, s. 371.

<sup>46</sup> Bu tasarıda siyasal partilere, hatta genel oy sistemine karşı beslenen güvensizliğin izlerine rastlanmakta, genel oydan çıkmayan bir ikinci meclis yaratılmakta, yürütme görevinin alanına giren birçok konuda özerk veya yarı özerk kuruluşlar meydana getirilerek siyasal iktidarın etkinliği sınırlandırılmaktadır. ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 36.

<sup>47</sup> TANÖR, 2009, s. 371.

<sup>48</sup> SAVCI, s. 84.

<sup>49</sup> SAVCI, s. 85.

olmak üzere iki meclisten teşekkül ediyordu.<sup>50</sup> İstanbul Komisyonunca hazırlanan tasarıda, anayasanın kabulü ve değiştirilmesinde halkoyuna sunulması öngörülmemekteydi.<sup>51</sup>

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan ikinci ön tasarı ise İstanbul Komisyonu çalışmalarına devam ederken kamuoyu ile paylaşılmıştı.<sup>52</sup> 109 maddeden oluşan bu taslakta da; kişi hak ve özgürlükleri, sosyal haklar, devlet iktidarının hem -Millet Meclisi ve Cumhuriyet Meclisinden oluşan- iki meclisli bir sistemle hem de idari yargı ve anayasa yargısı yoluyla denetlenmesi, yargı bağımsızlığı ve güvenceleri gibi demokratik hukuk devletinin gerektirdiği düzenlemeler yer almaktaydı. Ancak İstanbul tasarısından farklı olarak burada genel oya, siyasal patilere ve yürütmeye kuşkuyla bakılmamış; özellikle yürütmenin zayıflatılmamasına özen gösterilmişti.<sup>53</sup> İstanbul Komisyonunun tasarısı “hukukçu” bir yaklaşım içindeyken, Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan tasarı “siyasal bilimci” bir bakışı da içeriyordu. İstanbul Komisyonu, anayasa yapımını bir bilim ve bilimci işi olarak ele alırken, Siyasal Bilgiler Fakültesi Komisyonu bunun aynı zamanda bir siyaset işi olduğunu ve bu gerekçelerle de bir “kurucu meclis” oluşturulmasını öneriyordu.<sup>54</sup>

Bu tasarıda da Anayasanın kabulü için referandum yapılması öngörülmemekte, referandumun bir anayasa yapılışında yeter derecede demokratik bir yol olmadığı ve bu yolla yapılan anayasalara itibar sağlamadığı öne sürülmekteydi.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> “Güzideler Meclisi” olarak düşünülen Cumhuriyet Senatosu özel bir kuruluş olarak tertip edilmiş, üyelerinin 2/3’ünün korporatif bir sistemle seçilmesi öngörülmüştü. Ayrıca MBK üyeleri ömür boyu bu meclisin üyeleri olacaktı. Millet Meclisi ise seçmen yeterliliğine sahip vatandaşlar tarafından seçilen milletvekillerinden kurulu bir meclis idi. **ALDIKAÇTI**, s. 139.

<sup>51</sup> **GÜL**, s. 50.

<sup>52</sup> Metnin tamamı için bkz., *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekeçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, AÜSBF Yayınları No:119-98, Ankara 1960.

<sup>53</sup> SBF Tasarısının büyük özelliği, batıdaki gelişmelere paralel olarak; kuvvetli bir yürütme organını öngörmesidir. Zira batıda, bütün hürriyet mücadelesinin kendisine karşı yapıldığı yürütme organının, bundan böyle kişi hak ve hürriyetlerinin koruyucusu olduğu düşünülmektedir. Halbuki İstanbul Komisyonu tasarısı ile iktidarı, mümkün olduğu kadar bölmek, devlet içinde adeta iktidarlar konfederasyonu meydana getirmek suretiyle aynı amaca ulaşılacağı düşünülmüştü. **ALDIKAÇTI**, s. 142.

<sup>54</sup> **TANÖR**, 2009, s. 372; ayrıntılı bilgi için bkz. SBF Gerekeçeli Anayasa Tasarısı, s. 7 vd.

<sup>55</sup> SBF Gerekeçeli Anayasa Tasarısı, s. 10.

## 2. Kurucu Meclis

İstanbul Komisyonunun çalışmalarındaki gecikme ve ortaya çıkan metnin çeşitli çevrelerde eleştirilmesi komite içerisinde huzursuzluk doğmasına sebebiyet vermiştir. Bu sebeple gelişmeleri göz önünde bulunduran Devlet ve Komite Başkanı Org. Cemal Gürsel, Kurucu Meclis oluşturulmasına karar vermiş ve Kurucu Meclisin görev ve yetkilerini, oluşturulma usulünü belirlemek üzere Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu başkanlığında, beş kişilik bir bilim kuruluna faaliyete geçmesini emretmiştir.<sup>56</sup>

Bu çalışmalar sonucunda, 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı “1 Sayılı Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun” ile yeni bir anayasa hazırlanması için Kurucu Meclis oluşturulması kabul edilmiştir (m. 2/1).<sup>57</sup> Buna göre, Kurucu Meclisin kabul edeceği anayasa, ancak halkoyu ile tasvip edildikten sonra kesinleşecekti (m. 2/2). 157 sayılı Kanunla Kurucu Meclise, anayasa ve seçim kanunlarını yapma şeklindeki asıl görevinin yanında, TBMM’nin diğer yetkileri de veriliyordu (m. 2 ve 18). Böylece, her ne kadar yürütme, yine Milli Birlik Komitesinin tesir sahası içinde kalmışsa da; yasama kuvveti, Milli Birlik Komitesinin tasarrufundan çıkarılıyor, çift meclis sistemine benzer bir şekilde yeniden kuruluyordu.<sup>58</sup>

Yeni anayasanın hazırlanması için 157 sayılı Kanunla oluşturulan Kurucu Meclis, iki kanattan teşekkül ediyordu. Birinci kanadı, 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı yasa gereğince hukuki varlık kazanan ve askerlerden oluşan “Millî Birlik Komitesi” oluşturmuştu. İkinci kanadı ise “Temsilciler Meclisi” oluşturuyordu. Temsilciler Meclisi üyeleri, 13 Aralık 1960 tarih ve 158 sayılı “Temsilciler Meclisi Seçimi Kanunu”na göre seçilecekti.<sup>59</sup>

Temsilciler Meclisinin oluşturulmasında günün koşulları gereği genel oy sistemine başvurulamamıştır.<sup>60</sup> Meclis üyelerinin bir bölümü, bir çeşit iki dereceli

---

<sup>56</sup> 157 sayılı “Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun”, bu komisyonun yoğun çalışmaları sonunda ve kendilerine verilen yirmi günlük bir süre içerisinde hazırlayıp, MBK’ye verdikleri tasarı üzerinde çalışarak ortaya çıkarılmıştır. **ALDIKAÇTI**, s. 131.

<sup>57</sup> Kanunun tam metni için bkz., **TANİLLİ**, s. 111 vd.

<sup>58</sup> **ALDIKAÇTI**, s. 136.

<sup>59</sup> Kanunun tam metni için bkz., **TANİLLİ**, s. 125 vd.

<sup>60</sup> Keza CHP ve CKMP’ye temsilci gönderme yetkisi tanınmasına rağmen, Demokrat Partiye temsilci gönderme yetkisi tanınmamıştı. Zaten o tarihte Demokrat Parti kapatılmıştı. Kaldı ki, 158 sayılı Kanunun 18. maddesiyle, “faaliyetleri, yayımları ve davranışlarıyla 27 Mayıs Devrimine kadar Anayasaya ve insan haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemeye devam etmiş olanlar”ın Temsilciler Meclisine üye seçilmeleri de yasaklanmıştı. **GÖZLER**, 2000, s. 84.

seçimle seçilen üyelerden, bir bölümü siyasal partilerin kendi seçtikleri temsilcilerden, üçüncü bir bölümü de çeşitli kuruluşların temsilcilerinden oluşmuştu. 158 sayılı Kanuna göre, MBK üyesi bakanlar hariç, Bakanlar Kurulunun diğer üyeleri Temsilciler Meclisinin de üyesi olacaklardı (m. 4). Doğrudan Temsilciler Meclisine üye olan bakanlar dışında, Temsilciler Meclisine; bilim, sanat, eğitim, askerlik, diplomasi, siyaset, iktisat ve ticaret gibi alanlarda başarı göstermiş kimseler arasından Devlet Başkanı tarafından 10, Milli Birlik Komitesi tarafından 18 üye seçilecekti. Ayrıca il temsilcileri 75, Cumhuriyet Halk Partisi 49, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) 25, barolar 6, basın 12, Eski Muharipler Birliği 2, esnaf kuruluşları 6, gençlik temsilcileri 1, işçi sendikaları 6, odalar 10, öğretmen kuruluşları 6, tarım kuruluşları 6, üniversiteler 12, yargı organları 12 temsilci gönderecekti.<sup>61</sup>

Aslında 27 Mayıs askeri müdahalesinden sonra kurulan meclisin tam bir temsili nitelik taşımasını beklemek fazla olur. Kurucu Meclis hakkındaki yasayı hazırlayan bilim kurulu, Temsilciler Meclisinin, ülkedeki “zinde kuvvetler”i bir araya getirmesine önem vermişti. Kaldı ki, 157 sayılı Kanun, bu temsil eksikliğinin anayasa bakımından çıkarabileceği hukuksal sakıncaları önlemek için, Kurucu Meclis tarafından kabul edilen metnin bir de referanduma sunulmasını öngörmüştü. Böylece anayasa, ulusa yukarıdan ihsan edilmiş ve ulusun damgasından yoksun kalan bir metin olarak kalmayacaktı.<sup>62</sup>

Kurucu Meclis 6 Ocak 1961’de açıldı. 157 sayılı Kanununun 34. maddesi, Kurucu Meclise, yeni anayasa ile seçim kanununu tamamlamak üzere en geç 27 Mayıs 1961 tarihine kadar süre vermişti. Bu süre ancak bir defaya mahsus olmak üzere on beş gün uzatılabilecekti. Bu süre de aşıldığı takdirde; Temsilciler Meclisinin varlığı sona erecek ve onun yerine yeni bir yasaya göre yeni bir Temsilciler Meclisi seçilecek; bu meclisin en geç 29 Ekim 1961 tarihine kadar tamamlayacağı yeni anayasa, referanduma sunulmadan kabul edilecekti.<sup>63</sup> Bu sebeple Temsilciler Meclisi, çalışmalarını 157 sayılı Kanun gereği aralıksız ve hızlandırılmış bir tempoyla sürdürdü (m. 24, 31, 32).

Temsilciler Meclisinin kendi içinden seçtiği yirmi kişilik Anayasa Komisyonu, anayasa tasarısını hazırlamada “etüt metni” olarak İstanbul Bilim Komisyonunun ön tasarısını, “yardımcı metin” olarak da Siyasal Bilgiler Fakültesinin ön tasarısını esas

---

<sup>61</sup> 158 sayılı Kanun, m. 2.

<sup>62</sup> SOYSAL, s. 148.

<sup>63</sup> 157 sayılı Kanun, m. 34, 35, 36.

aldı.<sup>64</sup> Ayrıca 1945'ten beri siyasal partilerin üretmiş oldukları metinlerle, İstanbul Komisyonunun anayasa anketine gelen yanıtlardan yararlandı. Yabancı anayasalar olarak, Fransız, İtalyan ve Federal Alman Anayasaları da çalışmalarda göz önünde bulunduruldu.

9 Ocak'ta seçilen Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, çalışmalarını hızla tamamlayarak; hazırladığı tasarımı 9 Mart'ta Temsilciler Meclisine sundu. Ortaya çıkan tasarı, komisyondakilerin bakış açılarına bağlı olarak, İstanbul taslağından çok, Ankara (SBF) tasarısına yakındı.<sup>65</sup> Temsilciler Meclisindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra tasarı, MBK'de görüşüldü ve Kurucu Meclis birleşik oturumlarındaki görüşmelerden sonra, 27 Mayıs 1961 günü Anayasa, 260 kabul, 2 çekimser oyla Kurucu Mecliste oylanarak kabul edildi.<sup>66</sup>

#### ***D. 1961 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI***

157 sayılı Kanununun 2. maddesinde Kurucu Meclisin amacı olarak; yeni anayasa ve seçim kanununu en kısa zamanda tamamlamak olduğuna hükmedilmekte ve aynı maddenin son fıkrasında da “Kurucu Meclisin kabul edeceği anayasa ancak halkoyu ile tasvip edildikten sonra kesinleşir” düzenlemesi yer almakta idi. Böylece 157 sayılı Kanunla “kurucu meclis” ve “referandum” müesseseleri, anayasa hukukumuzda ilk defa girmiş oluyordu.

Anayasa hukukumuzca 1921 Anayasasından beri “milli egemenlik” ilkesi benimsenmiştir. Milli egemenlik teorisi, millete ait egemenliğin, milletçe seçilmiş bir meclise kayıtsız şartsız devrini gerektirdiğinden, meclisin kabul ettiği bir anayasa için referanduma başvurulması gereksizdir. 27 Mayıs darbesinden sonra yaşanan sürecin temel metinleri olarak 1 ve 157 sayılı Kanunlarının da aynı ilkeyi benimsediği göz önüne alınırsa; MBK'nin anayasayı halkoyu ile kabul ettirme seçeneğini, zorunluluktan kabul ettiği söylenebilir.<sup>67</sup> Bu zorunluluk, 157 sayılı Kanuna göre kurulan Temsilciler

---

<sup>64</sup> ALDIKAÇTI, s. 158.

<sup>65</sup> TANÖR, 2009, s. 374; tasarı Temsilciler Meclisinin genel kurulunda görüşülürken bazı konularda hayli gergin tartışmalar yapıldı. En hararetli tartışmalar, toprak reformu, devletleştirme, kamulaştırma, yeni orman yetiştirilmesi, gibi konularda yaşandı. 1961 sonrasında Türkiye’de görülen “sağ-sol kutuplaşması” bir bakıma Temsilciler Meclisindeki tartışmalarla başlamış sayılabilir. SOYSAL, s. 150.

<sup>66</sup> TANÖR, 2009, s. 375; SOYSAL, s. 149.

<sup>67</sup> ALDIKAÇTI, s. 145.

Meclisinin, içinde bulunulan olağanüstü durum sebebiyle, toplumdaki bütün fikir akımlarını temsil edemeyeceği gerçeğinden doğuyordu. Temsilciler Meclisi, milleti yeterince temsil edemeyeceğine göre, onun yaptığı anayasanın millete mal olabilmesi için, millet tarafından kabul edilmesi gerekiyordu.<sup>68</sup>

Nitekim aynı kanunda Temsilciler Meclisinin kabul edeceği anayasanın referandumda reddedilmesi halinde, yeni, seçim kanununa göre, yeni bir Temsilciler Meclisi seçileceğine hükmedilmektedir.<sup>69</sup> Yeni seçim kanunu, 157 sayılı Kanunda açık bir hüküm olmamasına rağmen, komisyonda yer alan Prof. Dr. İlhan Arsel'in beyanına göre, "doğrudan millet oyu ile tek dereceli bir seçim" esasına dayanacağından, bu yeni meclis milleti gerektiği gibi temsil edecek ve MBK ile birlikte, referanduma gitmeden yeni anayasayı kabul edecektir. Böylece referandum, anayasa hukukumuzda geçici bir müessese olarak uygulanıyor ve milli egemenlik teorisi bütün katılığı ile anayasa hukukumuzun temelini oluşturmaya devam ediyordu. Bundan dolayıdır ki; 1961 Anayasasının, anayasanın değiştirilmesine ilişkin hükümleri düzenlenirken referanduma yer verilmemiştir.<sup>70</sup>

157 sayılı Kanun sadece, anayasanın halkoyuna sunulması prensibini koyuyordu. Konuyla ilgili düzenleme, 28 Mart 1961 tarih ve 283 sayılı "Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun" ile yapılıyordu.<sup>71</sup> Kanun, seçme yeterliliği bulunan her vatandaşın oy kullanabilmesini öngörmüş, siyasal partilerin de propaganda yapabileceklerini belirtmişti.<sup>72</sup> Siyasi partilere verilen propaganda hakkı ile normal düzene doğru bir adım daha atılmış oluyordu. Propaganda döneminin, 1982 referandumunda görülecek türden kısıtlama ve yasaklamaları yoktu ancak içinde bulunulan durum, siyasi partilerin, anayasanın reddini isteyen görüşlerini rahatlıkla açıklaması için pek elverişli değildi. Bu nedenle Adalet Partisi sözcüleri, oyların "hayır"lı olmasını dileyerek; bir kelime oyunu ile seçmenlerinden anayasanın reddedilmesini istiyordu. CHP ve CKMP ise anayasanın kabulü için çalışıyorlardı.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> ALDIKAÇTI, s. 146.

<sup>69</sup> 157 sayılı Kanun, m. 35.

<sup>70</sup> ALDIKAÇTI, s. 146; 1961 Anayasası, m. 146; 1961 Anayasasının tamamı için bkz., <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>, 13.08.2009.

<sup>71</sup> Kanun metninin tamamı için bkz., TANİLLİ, s. 312 vd.

<sup>72</sup> 283 sayılı Kanun, m. 2 ve 5.

<sup>73</sup> ALDIKAÇTI, s. 147; TANÖR, 2009, s. 376.

Sonuçta 334 sayılı 1961 Anayasası, 283 sayılı “Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” hükümleri uyarınca 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoylamasına sunulmuş ve % 61,5 oranında çıkan “evet” cevabı ile kabul edilmiştir.<sup>74</sup> Olumsuz oyların yüksek oranı, anayasa yapımında, halkın geniş bir çoğunluğunu temsil eden DP çizgisinin dışlanmış olması, bu sebeple ulusal uzlaşının sağlanamaması, ayrıca propaganda ve oylama koşullarının 1982 referandumuna kıyasla daha serbest oluşuyla ilgilidir.<sup>75</sup>

### ***E. 1961 ANAYASASI REFERANDUMUNUN HUKUKİ ANALİZİ***

Daha önceki bölümlerde referandum türleri incelenmişti. Burada 1961 Anayasasının daha önce verilen bilgiler ışığında, referandum tipolojisi yönünden değerlendirmesi yapılacaktır. Ancak bundan önce, 1961 Anayasasının kabulünde, referanduma başvurulmasının gerekli olup olmadığı yönündeki tartışmalara göz atmakta fayda görüyoruz.

Anayasanın referandum yoluyla kabulünde, farklı görüşler mevcuttu. Referandum taraftarlarına göre; bir kere içinde bulunulan dönem itibariyle bu kuruma ihtiyaç vardı. Zira, DP'nin baskısı ortadan kalkmış ve özgürlük havası, ülkenin her köşesine ulaşmıştı. Bu nedenle halk, referandumda olumlu görüş bildirecekti. Ayrıca referandum ile DP'ye oy vermiş vatandaşların da siyasal hayata katılmalarının sağlanacağı, bu tutumun yeni Anayasanın meşruiyetini sağlamlaştıracağı savunulmuştu.<sup>76</sup>

Referandum karşıtları ise; heterojen bir yapı sergileyen Kurucu Mecliste, çeşitli gruplara ait görüşler yer alacağı için yapılacak anayasanın, bu grupların karşılıklı tavizleri yüzünden gereken mükemmeliyette olamayacağını söyleyen referandum yandaşlarına karşı, bir anayasanın devamlılığı ve kararlılığı için temel koşulun, siyasal kuvvetler arasında bir uzlaşma ile meydana getirilmesi olduğunu, böyle bir uzlaşmaya

---

<sup>74</sup> Geçerli oy sayısı 10.282.561 olup, Anayasaya “evet” oyu verenlerin toplamı 6.348.191'dir. Referandum sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Karar No:106 (RG. 20.7.1961 - 10859); **TANİLLİ** s. 312 vd.

<sup>75</sup> **TANÖR**, 2009, s. 376.

<sup>76</sup> **ŞAHBAZ**, s. 249.

meydan vermeyen referandum ile kabul edilmenin, bir anayasa için zaaf teşkil edeceğini savunuyorlardı.<sup>77</sup>

SBF tasarısında; bir metnin referanduma sunularak kabul edilmesinin anayasa yapımında bir yol olduğu; ancak bu yolun tek başına yeterli derecede demokratik sayılamayacağı; esasen referandum usulünün baskı rejimlerine meşruluk temeli olarak kullanıldığı belirtildikten sonra, referandum usulünün yetersizliği hususunda şu görüşlere yer veriliyordu:

Bu usulde seçmenin kendisine sunulan metni tartışıp değiştirme olanağı olmadığından, ya aynen kabul ya da toptan reddetmek zorundadır. Bu hususu anayasa kabulüne tatbik ettiğimizde; halk, önüne getirilen metni beğenmese de, demokratik yönetime bir an önce kavuşabilmek endişesiyle kabul etme gibi bir manevi baskı altında kalacaktır. Oysa demokrasi, sadece belli bir kararı oylamayı değil, o kararın içeriğinde de tasarruf edebilmeyi gerektirir. Bu nedenle, bir anayasa metninin demokratik biçimde meydana getirilmiş sayılabilmesi için, son şeklinin demokratik bir usulle onaylanması yeterli olmayıp, içeriğinin de demokratik bir yöntemle tespit edilmiş olması gerekir. Ancak, büyük bir seçmen kitlesinin bir metni görüşüp, şekillendirmesi mümkün olamayacağından, referandumun uygulandığı durumlarda bile, halkoyuna sunulacak metnin, meclis tarafından tespit edilmiş olması demokratik anlayış bakımından gereklidir. Aksi durumda, halkın onayı tamamen şekli kalır ve anayasa antidemokratik bir usulün meyvesi olur.<sup>78</sup>

Demokratik anlayış açısından; anayasanın halkı temsil eden bir meclis tarafından yapılması zaruri olduğuna göre, seçimle oluşturulan bir meclis tarafından yapılan anayasanın, ayrıca referanduma da sunulmasına gerek yoktur. Zira referandum, uygulanması zorunlu olan demokratik yöntemlerden değildir ve bu yöntem, Türkiye’de daha önce tecrübe edilmemiştir. Bu sebeple; seçmenlerin önemli bir kısmını ilgilendirmeyen teknik konuları içeren anayasanın kabulü için, referanduma başvurulması pek isabetli bir tercih değildir.<sup>79</sup>

1961 Anayasasının kabulünde başvuru olan 9 Temmuz 1961 tarihli referandumu, referandum tipolojisi yönünden incelediğimizde; öncelikle bu referandumun anayasa

---

<sup>77</sup> SBF Gerekçeli Anayasa Tasarısı, s. 9-10.

<sup>78</sup> SBF Gerekçeli Anayasa Tasarısı, s. 4-5.

<sup>79</sup> SBF Gerekçeli Anayasa Tasarısı, s. 5.



(kurucu) referandumunu olduğunu söyleyebiliriz. Bilindiği gibi yeni bir anayasanın kabul edilmesi veya anayasa değişikliği sırasında uygulanan referandum, “kurucu referandum” olarak adlandırılmaktadır. 1961 Anayasası oylamasında da referandum, yeni bir anayasa kurma aracı olarak kullanılmıştır. Kurucu referandum usulünde anayasa, halkın seçtiği meclis tarafından hazırlanır. Burada şu soru akla gelebilir: 1961 Anayasasını hazırlamak için oluşturulan Kurucu Meclisin, bizzat halk tarafından seçilmemiş olması, referandumun bu niteliğini etkiler mi?

Kanımızca bu sorunun cevabı “etkilemez” şeklinde olmalıdır. Bir kere bu dönemde Kurucu Mecliste, asker üyelerden kurulu MBK dışında; genel oy ilkesine dayalı bir seçimle olmasa da partiler, sendikalar, barolar, kurumlar vb. baskı grupları temsilcileri tarafından seçilen üyelerden oluşan Temsilciler Meclisi kanadı da vardı. Kaldı ki; kurucu referandum usulünde esas olan, yapılan oylama neticesinde bir anayasanın kabul edilmesi, oylama sonucu olumsuz çıktığında anayasanın yürürlüğe girememesidir. Anayasanın halk tarafından seçilen bir kurucu meclis tarafından hazırlanması da önemli bir şarttır. Ancak bu, anayasanın kabulü için olmazsa olmaz bir şart değil, anayasa yapım usulünün daha demokratik olması için gereken önemli bir ayrıntıdır. Yani daha demokratik bir yöntem olarak anayasa yapımında halk tarafından seçilen kurucu meclisin hazırladığı tasarı, referandumla kabul edilmelidir. Fakat anayasa taslağının tam bir temsili nitelik taşımayan bir kurucu meclis tarafından hazırlanması, anayasanın kabulü için yapılan zorunlu oylamanın anayasa (kurucu) referandumu olma özelliğini ortadan kaldırmamalıdır.

İkinci olarak bu referandumun, kontrollü ve hegemonyacı bir yapı arz ettiği göze çarpmaktadır. Şöyle ki; 1961 Anayasasının halkoyuna sunulması, 27 Mayıs hareketi ile yönetime el koyarak, yasama yetkisi ve yürütmeyi denetleme yetkisini kendisinde toplayan Milli Birlik Komitesi tarafından, 13.12.1960 tarih ve 157 sayılı Kanunun kabulü ile öngörülmüştür. Başka bir anlatımla halk oylaması mekanizması halk tarafından değil, Milli Birlik Komitesi tarafından harekete geçirilmiştir. Referandumun yapılıp yapılmamasına, ne zaman yapılacağına ve sorunun nasıl sorulacağına karar veren, ülkenin yönetiminden sorumlu bir güç olduğu için, 1961 Anayasası referandumu kontrollü bir referandumdur. Hakeza, referandum sonucunun ezici bir çoğunlukla olmasa dahi “evet” olarak kesinleşmesi, askeri cuntanın kurmak istediği yeni anayasal

düzenin de kabulü anlamında olduğundan, rejimi destekleyici niteliği sebebiyle 1961 Anayasası referandumunu, aynı zamanda hegemonyacı bir referandumdur.

Ayrıca 1961 referandumunu, zorunlu bir referandumdur. Yukarıda belirtildiği gibi anayasa tasarısının referanduma sunulması, 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı Kanunla düzenlenmişti. Söz konusu düzenlemeye göre; Kurucu Meclisin kabul edeceği anayasa ancak, halkoyu ile tasvip edildikten sonra kesinleşecektir.<sup>80</sup> Halk oylamasına gidilip gidilmemesinin yasama organının ya da devlet başkanının takdirine kaldığı durumlarda ihtiyarılık söz konusudur. Oysa 157 sayılı Kanunun sarıh ifadesi karşısında, Kurucu Meclisin bir takdir yetkisi söz konusu değildir. Burada tasarının halkoyuna sunulması, zorunluluk teşkil etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında; 1961 Anayasasının yürürlüğe girebilmesi için öngörülen halk oylamasının, onay niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Zira, 157 sayılı Kanun gereği, hazırlanan anayasa, ancak referandumda onaylandıktan sonra yürürlüğe girecekti. Bir referandumun onay niteliğinde olup olmaması, referandumun yapıldıktan sonraki etkisi ile ilgilidir. Eğer referandum sonucunun kabul olması, sunulan metne hukuki bir geçerlilik kazandırıyor, ya da reddedilmesi durumunda metin yürürlüğe girmiyorsa, yapılan referandum onay niteliğindedir.

Şimdiye kadar incelenen bütün kriterler bir arada ele alındığında 1961 Anayasası kurucu referandumunun; kontrollü, hegemonyacı, zorunlu bir onay referandumunu olduğu söylenebilir.

## **II. 1982 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI**

### ***A. TARİHİ SÜREÇ***

1961 Anayasası hakkındaki 9 Temmuz 1961 tarihli referandumun sonuçları, bu anayasaya karşı daha ilk günden itibaren toplumun bazı kesimlerinden hayli güçlü bir muhalefetin var olduğunu göstermiştir. Gerçekten Kurucu Mecliste kabul edilen anayasa tasarısı geçerli oyların yaklaşık % 61,5'inin "evet" oyu ile kabul edilmiştir. Anayasa tasarısına karşı yaklaşık % 40 olarak beliren olumsuz oyun hayli yüksek ve mantıklı kabul edilmesi gerekir. Bunun içinde bulunulan olağanüstü dönemden kaynaklı

---

<sup>80</sup> 157 sayılı Kanun, m. 2.

çeşitli sebepleri vardır. Bir kere DP taraftarları partilerine karşı haksız bir müdahale olarak gördükleri 27 Mayıs hareketini ve o hareketin ürünü olan 1961 Anayasasını benimsememişlerdir. Ayrıca anayasa yapım sürecinde diğer partilerin aktif rol üstlenmesine rağmen DP'nin dışlanmış olması, bu kitlenin kendini 1961 Anayasasıyla özdeşleştirmesini güçleştirmiştir. Hangi sebeplerden kaynaklanmış olursa olsun, seçmen çoğunluğunun eğilimini temsil eden bir gücün olumsuz kanaatlerine hedef olması, 1961 Anayasasının en büyük şanssızlığı olmuştur. Zira 1961 Anayasası toplumun konsensüsüne dayanan bir toplum sözleşmesi olamamıştır. Nitekim DP'nin devamı olarak bakılan Adalet Partisi (AP) liderleri sık sık anayasada değişiklik isteğini dile getirmiş, 1961 Anayasası ile ilgili tartışmalar her daim canlı kalmıştır.

1961 Anayasasının yarattığı liberal dönem içinde, sol fikirlerin yayılmaya başlaması ve sendikal hareketin güçlenmesi, bazı çevrelerde endişeler yaratmıştır. Nihayet 1960'ların sonlarına doğru ortaya çıkmaya başlayan siyasal şiddet ortamının ve terör eylemlerinin önlenememesi, anayasaya yöneltilen suçlamaları artırmıştır.<sup>81</sup> Böylece Türk Silahlı Kuvvetleri 12 Mart 1971'de Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'a, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlarına bir muhtıra vererek Demirel'i istifaya zorladılar. Muhtıranın iki temel hedefi vardı. Biri yaygınlaşan anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklara son verilmesi; diğeri, Anayasanın bazı maddelerinin değiştirilmesi idi. Komutanlara göre, bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için "inandırıcı bir hükümetin" kurulması zorunluydu. Bunun gerçekleştirilmemesi halinde silahlı kuvvetler, Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak ve kollamak görevini yerine getirerek idareyi doğrudan doğruya almaya kararlıydı.<sup>82</sup>

Bu gelişmeler sonunda 1961 Anayasası 1971-1973 ara rejim döneminde iki defa önemli tadillere uğramıştır. Ancak 1971 ve 1973 değişiklikleri de, anayasa konusundaki tartışmalara bir son verememiştir. Bu süreçte ülkede sürekli bir rejim krizi yaşanmaya devam etmiştir. Mevcut seçim sisteminin tek parti iktidarına elverişsizliği, bir hükümet kurabilmek adına yapılan ikiden çok partili koalisyonların istikrarsızlığı, o dönem siyasetindeki uzlaşma eksikliği ve parti liderlerinin siyasi olgunluktan yoksun oluşu, halk arasındaki gerilimi daha da artırmış; ülkeyi, yeniden siyasi kriz ve beraberinde gelen ekonomik bunalım, kutuplaşma ve sosyal bir gerginliğin ortasında bırakmıştır.

---

<sup>81</sup> ÖZBUDUN, s. 45-46.

<sup>82</sup> ERDOĞAN, 1999, s. 115.

70'li yılların sonlarına doğru bazı öğretim üyeleri ve gazetecilerin öldürülmesi hem partiler ve eylemci gençlik grupları arasındaki gerilimi tırmandırıyor, hem de toplumdaki genel hoşnutsuzluk duygusunu perçinliyordu. 17 Nisan 1978'de AP'li Malatya Belediye Başkanı Hamit Fendoğlu'nun, gönderilen bir bombalı paketi açarken, gelini ve iki torunuyla birlikte parçalanarak ölmesiyle sonuçlanan Malatya olayı ve 3 Eylül 1978'de Sivas'ta patlak veren olaylarda altı kişinin öldürülmesi gerilim ve kutuplaşmanın ulaştığı boyutları gözler önüne seriyordu. Nihayet 19 Aralık 1978'de başlayıp bir hafta süren çatışmalarda resmi rakamlara göre 111 kişinin hayatını kaybettiği ve tarihe "Kahramanmaraş Olayları" olarak geçen hadise, sıkıyönetimi gündeme getirdi ve Bülent Ecevit'in başbakan olduğu hükümet 25 Aralık 1978'de toplam on üç ilde<sup>83</sup> sıkıyönetim ilan etti.<sup>84</sup>

Yukarıda sosyal ve siyasi sebepleri ile izah edilen kriz ortamı neticesinde, 12 Eylül 1980 günü, Türk Silahlı Kuvvetlerinin komuta kademesi "emir ve komuta zinciri içinde"<sup>85</sup> yönetime el koydu. Hareketin başındaki Org. Kenan Evren Milli Güvenlik Konseyinin 1 numaralı bildirisinde, darbeye zemin hazırlayan olayları şöyle özetliyordu: "Devlet, başlıca organlarıyla işlemez duruma getirilmiş, anayasal kuruluşlar tezat veya suskunluğa bürünmüş, siyasi partiler kısır çekişmeler ve uzlaşmaz tutumlarıyla devleti kurtaracak birlik ve beraberliği sağlayamamışlar ve lüzumlu tedbirleri almamışlardır. Böylece yıkıcı ve bölücü mihraklar faaliyetlerini alabildiğine arttırmışlar ve vatandaşların can ve mal güvenliği tehlikeye düşürülmüştür. Atatürkçülük yerine irticai ve diğer sapık ideolojik fikirler üretilerek, sistemli bir şekilde ve haince, ilkokullardan üniversitelere kadar eğitim kuruluşları, idare sistemi, yargı organları, iç güvenlik teşkilatı, işçi kuruluşları, siyasi partiler ve nihayet yurdumuzun en masum köşelerindeki yurttaşlarımız dahi saldırı ve baskı altında tutularak bölünme ve iç harbin eşiğine getirilmişlerdir. Kısaca devlet güçsüz bırakılmış ve acze düşürülmüştür. İşte bu ortam içinde Türk Silahlı Kuvvetleri, İç Hizmet Kanununun verdiği Türkiye Cumhuriyeti'ni kollama ve koruma görevini yüce Türk

---

<sup>83</sup> İstanbul, Ankara, Kahramanmaraş, Adana, Elazığ, Bingöl, Erzurum, Erzincan, Gaziantep, Kars, Malatya, Sivas ve Şanlıurfa. <http://www.belgenet.com/12eylul/12syonetim.html>, 15.08.2009.

<sup>84</sup> ERDOĞAN, 1999, s. 120-121.

<sup>85</sup> 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi daha çok orta rütbeli subayların eseriydi ve askeri hiyerarşi dışlanarak ya da ona rağmen yapılmıştı. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ise, emir ve komuta zinciri içinde yukarıdan aşağı ve askeri hiyerarşi çerçevesinde cereyan etti. **TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi:** *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002, s. 20.

Milleti adına emir ve komuta zinciri içinde ve emirle yerine getirme kararını almış ve ülke yönetimine bütünüyle el koymuştur.”<sup>86</sup>

Milli Güvenlik Konseyi 1 numaralı bildirisinde bu hareketin amacı; “ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devlet otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak” şeklinde açıklanıyordu. Böylece Türk siyasetinde, Genelkurmay Başkanı Org. Kenan Evren’in başkanlığındaki kuvvet komutanlarından oluşan ve kendilerine Milli Güvenlik Konseyi adını veren beş kişilik cuntanın, egemenlik dönemi başlıyordu.<sup>87</sup>

## ***B. ASKERİ REJİM (MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ)***

Bu rejim üç alt döneme ayrılabilir: Askeri müdahale ve Danışma Meclisinin toplanması (12 Eylül 1980-23 Ekim 1981), Danışma Meclisinin toplanması ile yeni anayasanın referandumla kabulü (23 Ekim 1981-7 Kasım 1982), referandum ile yeni TBMM Başkanlık Divanının oluşması (7 Kasım 1982-6 Aralık 1983) arasında geçen dönemler. Görüldüğü gibi 12 Eylül rejimi, 27 Mayıs rejimine kıyasla daha uzun sürmüş ve daha kalıcı etkiler bırakmıştır.<sup>88</sup>

Geçiş rejiminin temel düzenleyicisi “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun” idi.<sup>89</sup> Yedi maddelik çok kısa bir metindir. Milli Güvenlik Konseyinin 27.10.1980 tarihinde kabul ettiği 2324 sayılı “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun”un 2. maddesinde; Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisine, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilen görev ve yetkilerin 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Milli Güvenlik Konseyine, Cumhurbaşkanına ait olan yetki ve görevlerin de Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanına verildiği düzenlenmiştir.<sup>90</sup> Görüldüğü gibi, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) yasama yetkisini, tümüyle kendisinde toplamıştı. Bununla da kalmamış, MGK’nin yayınladığı bildiri, karar ve kanunların 1961 Anayasasına uymayan hükümlerinin anayasa değişikliği sayılacağını belirterek;

<sup>86</sup> Milli Güvenlik Konseyi 1 numaralı bildirisi, [http://www.belgenet.com/12eylul/12091980\\_01.html](http://www.belgenet.com/12eylul/12091980_01.html), 15.08.2009.

<sup>87</sup> ERDOĞAN, 1999, s. 122.

<sup>88</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s. 23.

<sup>89</sup> Bu kanun, bir nevi “geçici anayasa” mahiyetinde sayılabilir. TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s. 23.

<sup>90</sup> Kanun metninin tamamı için bkz., ALDIKAÇTI, s. 375 vd.

anayasada değişiklik yapma (tali kurucu iktidar) yetkisini de kendinde bulmuştur.<sup>91</sup> 2324 sayılı Kanunda, yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu hakkında bir hüküm yoktur.<sup>92</sup> Ancak kısa bir süre sonra, MGK güdümünde bir hükümet kurulacaktı.

Bu dönemin hukuki yapısını çizen bir diğer önemli metin, 12.12.1980 tarih ve 2356 sayılı “Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanun”dur.<sup>93</sup> Burada Konseyin oluşumu açıklanmaktadır. Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanununun 1. maddesine göre; Milli Güvenlik Konseyi, Devlet ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Genel Kurmay Başkanı Org. Kenan Evren ve üyeler Kara Kuvvetleri Komutanı Org. Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Org. Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Nejat Tümer ve Jandarma Genel Komutanı Org. Sedat Celasun’dan oluşmaktaydı.<sup>94</sup>

12 Eylül 1980 İhtilalinin amacını gerçekleştirmek için ilk önlemler olarak, parlamento ve hükümet feshedildi, milletvekili dokunulmazlıkları kaldırıldı, temel hak ve özgürlükler askıya alındı, bütün yurttta sıkıyönetim uygulamasına geçildi. Siyasi partiler faaliyetten alıkondu, siyasi parti liderleri tutuklandı, siyasi faaliyetler yasaklandı. Cuntanın lideri Genelkurmay Başkanı Org. Kenan Evren 14 Eylül’de resmen Devlet Başkanı ilan edildi. 21 Eylül’de de emekli Oramiral Bülend Ulusu’nun başkanlığında bir hükümet kuruldu.<sup>95</sup>

Bu dönemde MGK’nin aynı zamanda yoğun bir yasama faaliyetine giriştiği görülmektedir. Beş yüksek komutanın oylarının yeterli olduğu basitleşmiş yasa yapma usulü sayesinde, yeni TBMM’nin açılmasına kadar geçen dönemde; asayiş, ceza yargılaması, insan hakları, yargı organı, sıkıyönetim, kamu düzeni, askeri konular, TRT,

---

<sup>91</sup> 2324 sayılı Kanun, m. 6.

<sup>92</sup> **GÖZLER**, 2000, s. 94.

<sup>93</sup> Kanun metninin tamamı için bkz., **ALDIKAÇTI**, s. 377 vd.

<sup>94</sup> Darbeyi gerçekleştiren üst komutanlar topluluğunun kendilerini grup olarak isimlendirme şekilleri dikkat çekicidir. 1961 Anayasası ile oluşturulan Milli Güvenlik Kurulunun (m. 111) ilk iki terimi aynen alınmış, “kurul”un da “konsey” olarak Fransızca karşılığı kullanılmıştı. 1961 sisteminin Milli Güvenlik Kurulu, başbakan, genelkurmay başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile kuvvet komutanlarından kuruluydu. 1980 müdahalesinin organı olan Milli Güvenlik Konseyi bu durumda adeta “sivil üyelerinden arındırılmış” ve bir de Jandarma Genel Komutanlığı almış olarak, Milli Güvenlik Kurulunun uzantısı gibiydi. **TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU**; s. 20; üst komutanlar grubunun kendilerine seçtiği isimde yer alan “milli güvenlik” gerekçesiyle devletin el atamadığı hiçbir alan kalmayacak, bu kavram iç ve dış savunma anlayışını aşp, toplumun huzur ve güvenliğiyle ilgili her alana yayılacak, sosyal ve politik alanlar da bu kavramın denetimi altında olacaktır. **TANÖR**, 1986, s. 162.

<sup>95</sup> **ERDOĞAN**, 1999, s. 129.

MİT, YÖK vb. olmak üzere çok geniş alanda, 626 kanun ve çok sayıda kanun hükmünde kararname çıkarıldı.<sup>96</sup>

Bu dönemde insan hakları, Konsey kararları, bildirimleri, yasaları ve sıkıyönetim uygulamalarıyla büyük kısıntılara uğradı. 1964'ten beri (1971-1973 aralığı dışında) yerine getirilmeyen ölüm cezaları yeniden uygulandı. Yargısız infazlar ve işkence iddiaları ayyuka çıktı. Gözaltı süreleri doksan güne kadar çıktı. Sıkıyönetim komutanlarının kararıyla “bir daha çalıştırılmamak üzere” ve “yargı yolu da kapatılarak” görevden almalar başladı.<sup>97</sup>

Siyasi partilerle ilgili kısıtlamalar ise kademeli bir şekilde oldu. Kenan Evren ve arkadaşlarının amaçları arasında 12 Eylül öncesi siyasi istikrarsızlık ve anarşi ortamının baş müsebbibi olarak gördükleri bütün siyasi kadroları tasfiye etmek de vardı. 12 Eylül günü radyodan okunan 7 no'lu bildiri ile siyasi parti faaliyetleri yasaklanmış ama partilerin feshi yoluna gidilmemişti.<sup>98</sup> Ancak aradan geçen zamana rağmen eski parlamenterlerin, siyasi parti yöneticilerinin ve mensuplarının beyanlarda bulduklarını, beyanlarını kamuoyuyla paylaştıklarını ve bunun da memleketin huzurunu bozduğunu tespit eden MGK, 2 Haziran 1981'de 52 no'lu kararını yayınladı. Bu kararla; 11 Eylül 1980 tarihinde parlamento üyesi bulunan siyasi parti mensupları ile her kademedeki siyasi parti yöneticisi ve mensuplarının Türkiye'nin geçmiş veya gelecek siyasi veya hukuki yapısıyla ilgili olarak kendi anlayışları doğrultusunda sözlü veya yazılı beyanda bulunmaları veya makale yazmaları ve bu amaçlarla toplantı yapmaları yasaklanmıştır. Hatta bu kararla, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koyduğu yasakların herhangi bir şekilde tartışılması dahi yasaklanmıştır.<sup>99</sup> Nihayet 16 Ekim 1981 tarih ve 2533 sayılı “Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanun” ile tüm siyasi partiler resmen kapatıldı ve malvarlıklarına el konuldu.<sup>100</sup> Sorumlu siyasi liderler arasında “aşırı” olarak nitelenen akımların temsilcileri olan Necmettin Erbakan ve Alparslan Türkeş hakkında ayrıca ceza davaları açıldı.<sup>101</sup> Danışma Meclisinin toplanmasından bir hafta önce bu

---

<sup>96</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 25.

<sup>97</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 25.

<sup>98</sup> 7 nolu bildiri (RG. 12.9.1980 – 17103).

<sup>99</sup> 52 nolu bildiri için bkz., ALDIKAÇTI, s. 399.

<sup>100</sup> Kanun metninin tamamı için bkz., ALDIKAÇTI, s. 400-401.

<sup>101</sup> ERDOĞAN, 1999, s. 130.

yasanın çıkarılmasının amacı, bu meclis üyelerini partilerin etkisinden arındırmaktı. Uzun vadeli hedef ise yeni anayasal-siyasal hayata yeni kuruluşlarla başlamaktı.<sup>102</sup>

### ***C. 1982 ANAYASASININ HAZIRLANMASI***

12 Eylül müdahalesini gerçekleştirenler, 12 Eylül'e gelinen süreçte 1961 Anayasasını da sorumlu tutuyorlardı. Hakim düşünce, 1961 Anayasasının anarşi taraftarlarının etkisiz hale getirilmesine imkan vermediği, yürütmeyi zayıf düşürdüğü ve kuvvetler arasındaki çatışmaya zemin hazırladığı yönündeydi. Bunların bir daha tekrarlanmaması için yeni bir anayasal yapılanmaya gidilmeli, devlet otoritesi güçlendirilmeli, yürütme daha rahat çalışır hale getirilmeli, Cumhurbaşkanı sembolik bir makam olmaktan çıkarılmalı, miting ve gösteriler sınırlanmalı, komünizm ve antilaik akımlar önlenmeli, özgürlüklerin kötüye kullanılmasının önüne geçilmeliydi.<sup>103</sup>

MGK üyeleri, “milletin kayıtsız şartsız egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine dayalı yeni bir anayasa düzeni” kurulacağı taahhüdünü, 18 Eylül 1980 günü içtikleri antla ve ayrıca çeşitli konuşmalarında tekrarlamışlardı. Yeni bir anayasa düzeni için en büyük adım olarak, darbeden yaklaşık on ay kadar sonra 2485 sayılı ve 29.06.1981 tarihli “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” kabul edilmiştir.<sup>104</sup>

#### **1. Kurucu Meclis**

Kurucu Meclisin görevi, 2485 sayılı Kanunun başlangıç kısmına göre; demokratik, laik hukuk devletinin kurulması için gereken hukuki düzenlemelerle anayasayı, siyasi partiler ve seçim kanunlarını yapmak ve genel seçimlerle kurulacak TBMM fiilen göreve başlayıncaya kadar yasama görevini yerine getirmektir.

Bu kanuna göre Kurucu Meclis, “Milli Güvenlik Konseyi” ve “Danışma Meclisi” olmak üzere iki kanattan mütevellitti.<sup>105</sup> Danışma Meclisi, 40'ı doğrudan, 120'si ise valilerin önereceği isimler arasından MGK tarafından atanan 160 üyeden

---

<sup>102</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 26.

<sup>103</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 26.

<sup>104</sup> Kanun metninin tamamı için bkz., ALDIKAÇTI, s. 388-397.

<sup>105</sup> 2485 sayılı Kanun m. 1.



oluşuyordu.<sup>106</sup> Üyelerin, 11 Eylül 1980 itibariyle herhangi bir siyasal partinin üyesi olmaması şartı getiriliyordu.<sup>107</sup>

Görüldüğü gibi Danışma Meclisi üyeleri seçimle değil, atamayla belirleniyordu. Oysaki 1961 Kurucu Meclisinin Temsilciler Meclisi kanadında büyük çoğunluk, dolaylı da olsa (iller, partiler, sendikalar, barolar, kurumlar vb. temsilcileri olarak) seçimle belirlenmişti. Danışma Meclisi üyeleri ise seçilme usulleri itibariyle temsilci değil, birer danışmandı. Bu halde 1920’den bu yana ilk defa hiçbir temsil gücü ve kabiliyeti olmayan bir kurul, “meclis” sıfatıyla anılıyordu.<sup>108</sup>

Kurucu Meclisin oluşturan kanatlar arasında eşitlik değil, ast-üst ilişkisi vardı. Kurucu Meclisin iki kanadı arasında asıl yetkili olan, Milli Güvenlik Konseyi idi. Zira anayasa ve yasa yapmada son sözü söyleme yetkisi Milli Güvenlik Konseyi’ne aittir.<sup>109</sup> Hükümeti denetleme hakkı da sadece ona aittir. Danışma Meclisi üyeleri sadece birer danışmandır.

Kurucu Meclis Hakkında Kanununun 26. maddesine göre; Danışma Meclisinin Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Genel Kurulca kabul edilen anayasa metni, Milli Güvenlik Konseyince aynen veya değiştirilerek kabul edilir ve Resmi Gazetede yayımlanır. Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen anayasa, referandum neticesinde kabul edildiği takdirde kesinleşir. Özetle; anayasa taslağını hazırlama görevi Danışma Meclisine; kesinleştirme yetkisi ise Milli Güvenlik Konseyine aitti. Ancak 1961 Anayasasında olduğu gibi, anayasanın kabulü için referanduma başvurulması zorunluluğu getirilmişti.<sup>110</sup>

Danışma Meclisi ilk toplantısını 23 Ekim 1981’de yaptı. Yasa gereği üyelerin hepsi –MGK tarafından seçilen üç kişi dışında- yüksek öğrenimliydi.<sup>111</sup> İlk icraat olarak bir taslak hazırlamak üzere bir Anayasa Komisyonu seçti. Komisyonun başkanlığına Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı getirildi.

---

<sup>106</sup> 2485 sayılı Kanun m. 3.

<sup>107</sup> 2485 sayılı Kanun m. 4/g.

<sup>108</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 29.

<sup>109</sup> 2485 sayılı Kanun m. 25 ve 26.

<sup>110</sup> Ancak 1961 döneminden farklı olarak, referanduma sunulacak Anayasanın, halk tarafından kabul edilmemesi halinde ne yapılacağı, kanunda düzenlenmemişti. ŞAHBAZ, s. 259.

<sup>111</sup> 2485 sayılı Kanun m. 4.

## 2. Anayasa Tasarısı

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu çeşitli kurum ve kuruluşlardan (üniversiteler, yüksek mahkemeler, sendikalar, meslek kuruluşları vb.) anayasa konusundaki görüşlerini isteyerek işe başladı. Bu raporlar Komisyon taslağının oluşmasına yardımcı oldu. Anayasa Komisyonuna gelen raporlarda antiliberal eğilimler egemendi. Örneğin; temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini bir “genel sınırlama hükmü” çerçevesinde öneren İÜHF, Anayasa Mahkemesi ve Türkiye İşveren sendikaları Konfederasyonu raporlarının yanı sıra; ifade özgürlüklerinin kısıtlanmasını savunan yine İÜHF, İÜSBF, Yargıtay, Odalar Birliği ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği metinleri dikkat çekiyordu. Anayasa Komisyonu ile Danışma Meclisi Genel Kurulu ve Milli Güvenlik Konseyi, antiliberal, anti demokratik ve antisosyal önerilerden oluşan bu kaynaklardan, anayasa tasarısının hazırlık aşamasında yararlanmışlardır.<sup>112</sup>

Anayasa Komisyonunun sekiz ayda hazırladığı anayasa tasarısı çok kazuistik, uzun ve gereksiz tekrarlarla dolu olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Somut olay ve durumlardan hareket edilerek; aynı nitelikte hükümler ilgililerden her biri için ayrı ayrı yinelenmiştir. Böyle kazuistik bir yaklaşım içinde tasarı anayasada yer alması uygun olmayan ayrıntılarla doldurulmuştur. Örneğin; bir akıl hastası veya serseri için ne gibi tedbirler uygulanabileceği (m. 18/2-d), maden arama ruhsatının geçerlilik süresi (m.161/3) gibi ancak bir yasa, hatta tüzük veya yönetmelik konusu olabilecek –bir bölümü zaten yürürlükteki kanunlarda düzenlenmiş- hükümler, tasarıda bir anayasa konusu olarak ele alınmıştır.<sup>113</sup>

Anayasa taslağı oluşturulurken faydalanılan kaynaklar şunlardır: 1) 1961 Anayasası, 2) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 3) Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası ile 1958 Fransız Anayasası, 4) 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve diğer mevzuat, 5) Yeni anayasa ile ilgili öneriler. Yeni tasarının en büyük kaynağı hiç şüphesiz 1961 Anayasasıdır. Tasarının yazılmasında 1961 Anayasasının temel çalışma metni olarak göz önüne alındığı açıktır. Zira tasarı genel sistematiği itibarıyla 1961 Anayasasının kalıbı içine oturtulmaya çalışılmıştır. İlk defa tasarıda yer alan yeni düzenlemeler dışında, 1961 Anayasasının bazı maddeleri olduğu gibi kabul edilmiş;

<sup>112</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 31-32.

<sup>113</sup> TÜRK, Hikmet Sami: “Ana Çizgileriyle 1982 Anayasa Tasarısı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XL, 1988, S. 1-4, s. 66-67.

bazı maddelere yeni birtakım kelimeler, cümleler veya fıkralar eklenmiş ya da çıkartılmıştır.<sup>114</sup> Bu haliyle tasarı % 70 derleme, % 30 yeni hükümlerden oluşmaktadır.<sup>115</sup>

Askeri rejimin genel politikası gereği, anayasa tasarısının kamuoyu ile paylaşımından sonra çok fazla aykırı ses istenmiyordu. Anayasa tartışmalarına bir sınır çizilmesi amacıyla MGK, 12 Şubat 1982'de 65 sayılı Kararını yayınladı.<sup>116</sup> Buna göre; 2533 sayılı Kanun ile feshedilmiş Siyasi Partilerin, genel başkanı, genel başkan yardımcısı veya vekili, genel sekreteri, genel sekreter yardımcısı ile genel yönetim kurulu üyesi sıfatını haiz olanlar dışında kalan diğer bütün mensupları, bir siyasi partiye atıf yapmadan kişisel görüşlerini açıklayabileceklerdir. Fakat böyle bir açıklama, kendi istedikleri zaman ve konuda değil, Anayasa Komisyonunun talebi üzerine veya Yükseköğretim Kurumlarınca veya Sıkıyönetim Komutanlarının iznine bağlı olarak Anayasa konusunda düzenlenen akademik ve bilimsel nitelikteki toplantılarda olabilirdi (m. 1).

Kamu kurum ve kuruluşları için ayrı düzenleme getirilmişti. Buna göre, Anayasa Komisyonunun isteği halinde, Anayasa konusuyla doğrudan ilgili kamu kurum ve kuruluşları, anayasa düzenine ilişkin konularda görüşlerini bildirebileceklerdi (m. 2). Ancak bunların dışına kalan ve her türlü siyasi faaliyette bulunmaları yasak olan dernekler, tüzel kişiler ve topluluklar hiçbir şekilde yeni anayasa düzeni hakkında görüş açıklayamazlar ve bildiri yayınlamazlardı; aksine tutum, fiiller başka bir suç oluştursa dahi, Sıkıyönetim Kanunu'ndaki yaptırımla karşılaşabilirdi (m. 3).

Bu sınırlamalar eskisine göre bir serbesti içeriyordu. Hiç değilse bazı kişiler ve eski siyasetçilerin bir bölümü istek üzerine de olsa anayasa konusundaki bilgi ve deneyimlerini paylaşabileceklerdi. Çok sınırlı da olsa, yeni Anayasa hakkında görüş açıklamaya serbesti getiren 65 numaralı Karar, aleyhe propaganda ortamı oluşturulması bakımından önemli bir adım oluşturmaktaydı.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> TÜRK, s. 70-71.

<sup>115</sup> TÜRK, s. 77.

<sup>116</sup> Karar No: 65 (RG. 13.2.1982 – 17604).

<sup>117</sup> ŞAHBAZ, s. 260.

Anayasa Komisyonu taslağının basında ve genel kurulda büyük tepkiler çekmesi üzerine konsey bu defa, 70 numaralı Kararını yayınladı.<sup>118</sup> Bununla 52 ve 65 sayılı Kararlar kaldırılıyor; feshedilmiş partiler ve yasaklı derneklerle bağlantı kurmadan bütün vatandaşların kişisel görüşlerini açıklamalarına izin veriliyordu. Görüş açıklayabileceklerin çerçevesi genişletilmiş, buna karşılık tartışma alanı daraltılmıştı. Şöyle ki; Anayasa üzerine görüşlerini açıklayanlar, beyanlarında Anayasa taslağının geliştirilmesi maksadını aşmayacak; yapılacak referandumda, halkın oyunun nasıl olması gerekeceği hususunda, etki yapacak herhangi bir telkinde bulunmayacaklardır.

Bu yasaklar yeni Anayasa taslağının Danışma Meclisi Genel Kurulunda görüşüldüğü döneme aitti. Bu aşamada yukarıda belirtilen yasaklar dışında, taslağın sınırlı da olsa toplum tabanından etkilenmesi sağlanmaya çalışılıyordu. Bu yolla tüm yurttaşların düşünce ve görüşlerinden faydalanabilmek amaçlanıyor ve bu nedenle 52 ve 65 numaralı MGK kararları yürürlükten kaldırılıyordu.<sup>119</sup>

Anayasa Komisyonu nihayet çalışmalarını tamamladı ve hazırladığı metni Danışma Meclisi Genel Kuruluna sundu. Hazırlanan Anayasa tasarısı, Danışma Meclisi Genel Kurulunda yapılan tartışmalar sonunda; on yedi üyenin katılmadığı, on iki üyenin çekimser kaldığı oylamada, yedi ret oyuna karşılık, 120 kabul oyuyla 23 Eylül 1982 tarihinde kabul edildi. Daha sonra Milli Güvenlik Konseyinde görüşülen Anayasa tasarısı üzerinde önemli ölçüde değişiklikler yapıldıktan sonra, başlangıç, yüz yetmiş yedi madde ve on altı geçici madde olmak üzere, 19 Ekim 1982 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edildi ve halkoyuna sunulmak üzere 20 Ekim 1982 tarih ve 17844 sayılı Resmi Gazetede yayımlandı.<sup>120</sup>

Darbeden yaklaşık 10 ay sonra oluşturulan Kurucu Meclisin Anayasayı kabulü 13 ayı aldı. 1961'den farklı olarak Kurucu Meclis, bu görevini yerine getirirken belli bir süre ile tahdit altına alınmamıştı.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Karar No: 70 (RG. 5.8.1982 – 17773).

<sup>119</sup> 70 numaralı Karar, m. 1/ 2.

<sup>120</sup> Kabul edilen metin, Mustafa Erdoğan'a göre; evrensel demokrasi standartlarından çok uzak olan, devlet-toplum ilişkilerini devletçi bakış açısından düzenleyen, özgürlük karşıtı ve siyasi istikrarı otoriter bir yürütme ve özellikle güçlü bir Cumhurbaşkanlığı tesisinde gören bir metindi. **ERDOĞAN**, 1999, s. 131.

<sup>121</sup> **TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU**; s. 29.

#### ***D. 1982 ANAYASASININ REFERANDUMA SUNULMASI***

Sıra, hazırlanma ve kesin şekil verme süreci tamamlanan Anayasanın referanduma sunulmasına gelmişti. Bu amaçla 24 Eylül 1982 tarih ve 2707 sayılı “Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” çıkarılmıştı.<sup>122</sup> Burada özellikle iki hüküm dikkat çekmektedir. Bunlar; 70 sayılı Karar çerçevesinde Anayasa tasarısının, (Resmi Gazete’de yayımlanmasını takip eden günden 24 Eylül 1982 saat 18.00’a kadar) açıklanması ve tanıtılmasını serbest bırakan ancak eleştirilmesine izin vermeyen 5. madde ve oy kullanmayanların beş yıl süreyle seçme ve seçilme haklarından yoksun bırakılmalarını düzenleyen 12. maddedir.<sup>123</sup>

Referanduma gidilirken sınırlı ve kesin çizgilerle çerçevesi çizilmiş bir özgürlük ortamı vardı. Yukarıda anlattığımız 65 ve sonrasında kabul edilen 70 sayılı MGK Kararları gereği, hem kişi hem de içerik olarak anayasa hakkında yapılacak eleştiri ve görüşler sınırlandırılıyordu. Propaganda serbestliğinin önüne bu kararlarla set çekiliyordu.

Anayasa tasarısının tartışılmasını kısıtlayan ve eleştirileri yasaklayan bir başka düzenleme de 21.10. 1982 tarihli, 71 numaralı Karar ile getirildi.<sup>124</sup> 71 numaralı Kararda; “Anayasa tasarısı çok geniş ölçüde serbest ve demokratik bir biçimde eleştirilmiştir” şeklinde bir tespitten sonra, 70 Sayılı MGK Kararının l/b maddesine 4. bent olarak, referanduma gidişte, bu kurumla uyum arz etmeyen düzenleme getirmiştir. Buna göre, parlamenter demokratik rejime sağlıklı ve güvenli bir biçimde süratle geçebilmeyi sağlamak amacı ile düzenlenmiş olan Anayasanın geçici maddeleri ile Devlet Başkanının radyo-televizyon ve yurt gezilerinde yapacağı Anayasayı tanıtmaya konuşmaları hiçbir surette eleştirilemez ve bunlara karşı yazılı veya sözlü herhangi bir beyanda bulunulamayacaktı.

<sup>122</sup> Kanun No: 2707 (RG. 25.9.1982 – 17823).

<sup>123</sup> 12. maddedeki düzenleme sandık başına gitmeyerek sessiz protesto eylemlerinin önünü kesmek için getirilmişti. **TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU**; s. 35.

<sup>124</sup> Karar No: 71 (RG. 21.10.1982 – 17845).

Sonuçta 7 Kasım 1982 günü yapılan referandum sonucu, yeni Anayasa % 91,37 kabul oy oranı ile kabul edilerek yürürlüğe girdi.<sup>125</sup> Anayasanın geçici 1. maddesi gereği, MGK Başkanı Org. Kenan Evren de “Cumhurbaşkanı” sıfatını kazandı.

### ***E. 1982 ANAYASASI REFERANDUMUNUN HUKUKİ ANALİZİ***

1982 Anayasasının hazırlanması ve kabulü aşamasında yaşananlar, yapılan düzenlemeler, yasalar kalktıktan sonra doktrinde ciddi bir şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin çoğunluğu, uygulanan politika sebebiyle referandumun plebisit niteliğine dönüşmesi noktasında toplanmıştır. Biz de 7 Kasım 1982 tarihli oylamanın, referandum tipolojisi yönünden incelemesine geçmeden önce, bünyesinde barındırdığı sakatlık ve eksikliklere değinmekte fayda görüyoruz.

1961 Anayasasında referandum sonucu, ret oyların fazla çıkması durumunda, yeni bir seçim yasasına göre yapılacak genel seçimle, yeni bir Temsilciler Meclisi kurulacak ve Anayasa çalışmalarına bu Meclis tekrar başlayacaktı. Oysa 1982 anayasa tasarısının referandum sonucunda reddedilmesi halinde ne yapılacağı hususunda düzenleme ve açıklık yoktu. Bülent Tanör’e göre; böyle bir temel şartın karanlıkta bırakılmış olması, anayasa oylamasına gölge düşürmüştür. Çünkü bu belirsizlik yüzünden, Anayasa tasarısına olumsuz oy vermek, ister istemez belirsizliği daha doğru bir ifade ile askeri rejimin devamını istemek anlamına gelmiştir. Bu, “demokrasiye geçilmek isteniyorsa, sunulan tasarının aynen kabulünün gerekeceği” mesajının verilmesinden başka bir şey değildi. Nitekim Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı da bir konuşmasında; “seçmen bir an evvel normal düzene geçilmesi için Anayasaya oy verecektir” diyordu.<sup>126</sup> Kemal Gözler de; vatandaşların 1982 Anayasası ile bir “kaos” arasında tercih yapmak zorunda bırakıldıkları için 1982 Anayasası için yapılan oylamanın bir referandum değil, plebisit olduğunu ileri sürmüştür.<sup>127</sup>

Bundan başka, Anayasa oylaması ile Cumhurbaşkanlığı makamı için yapılan “plebisit” birleştirilmiş, seçmen bir kez daha zor bir seçim karşısında bırakılmıştır.

<sup>125</sup> Geçerli oy sayısı 18.841.990 olup, Anayasaya evet oyu verenlerin toplamı 17.215.559’dur. Referandum sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Karar No: 458 (RG. 20.11.1982 – 17874).

<sup>126</sup> TANÖR, 1986, s. 106.

<sup>127</sup> GÖZLER, 1998, s. 90.

Şöyle ki; Anayasanın geçici 1. maddesine göre, Anayasanın referandumla kabulüyle birlikte, MGK Başkanı Org. Kenan Evren de “Cumhurbaşkanı” sıfatını kazanacaktı. Bir yanda demokratik rejime geçişi sağlayacak olan Anayasa, bir yanda da Devlet Başkanı ve Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri. Bu durumda anayasaya verilen oylarla, plebisit oylarının iç içe geçtiği söylenebilir.<sup>128</sup>

Oysa referandum uygulamalarında, seçmenlerin oyuna sunulan konu “tek”tir. Zira referandumda, seçmen iradesinin zorlanarak; seçmenin, olumlu oy vermeyeceği bir konunun olumlu oy vereceği bir konuyla birleşik olması nedeniyle, istemeyerek oy vermeye zorlanması söz konusu değildir. Zaten referanduma sunma işlemini gerçekleştiren irade, seçmeni böyle bir kararsızlıkla karşı karşıya bırakıyorsa, burada özgür bir oylamadan söz edilemez. Referandumda tek amaç vardır ve bu amaç enine boyuna özgürce tartışılmış bir konuda seçmenin iradesine saygı duymaktır. Nitekim referandum kurumunun doğup geliştiği ülkelerden olan İsviçre’deki uygulamada bir tek konunun oylamaya sunulması esastır. İsviçre Anayasasına göre, eğer halk girişimi yoluyla, federal anayasada değişiklik ya da ilaveler yapılmak üzere, birçok değişik hüküm sunulmuşsa, bunlardan her birinin ayrı bir girişim istemine konu olması gerekir. Ya da soruların ayrı ayrı aynı oy pusulası üzerinde yazılması ve ayrı ayrı görüş bildirmeye elverişli olmaları gerekir Birden fazla değişik konunun bir metinde ve birbirinden ayrılmayacak biçimde referanduma sunulması mümkün değildir.<sup>129</sup>

Referandum dönemine girildikten sonra, yukarıda ayrıntılarıyla incelediğimiz propaganda ve eleştiri yasağı ile ilgili hususlar da, yapılan oylamayı plebisite dönüştürmesi sebebiyle eleştirilen, bir başka nokta oldu. Yeni Anayasa tasarısı MGK’de kesin şeklini alıp, Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra, zaten o ana kadar sınırlı tutulmuş olan tartışma alanı daha da daraltılmıştı. Üstelik tek yanlı bir devlet kampanyası yürütülüyordu. Şöyle ki; Devlet Başkanı yeni Anayasayı tanıtmak için yurt gezilerine çıkacaktı ve Devlet Başkanının gerek gezilerde gerek basında yapacağı

---

<sup>128</sup> Şu bir gerçektir ki; referandum ve plebisit oyları karşılıklı olarak birbirlerine oy yığdırmış olabilirler. Zira 12 Eylül Müdahalesi ve liderinin halk nezdinde oldukça yüksek bir prestiji vardı. Evren’in prestiji anayasaya, bir an önce normal düzene geçiş isteği de Evren’e oy olarak dönmüş olması kuvvetle muhtemeldir. **TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU**; s. 35.

<sup>129</sup> **ŞAHBAZ**, s. 264-265.

Anayasayı tanıtma konuşmaları hiçbir suretle eleştirilemeyecekti. Böyle bir karşı sınırlı özgürlük ortamında yapılan referandum da, ancak bir plebisiter oylama olabilirdi.<sup>130</sup>

1982 Anayasası oylamasını, referandum tipolojisi yönünden inceleyecek olursak ilk olarak, bu referandumun anayasa (kurucu) referandumu olup olmadığı üzerinde durmak gerekecektir. Yukarıda belirttiğimiz gibi 1982 oylaması birçok özelliği sebebiyle plebisit niteliğini haizdir. Ancak yeni Anayasanın kesinleşmesinin bu oylama neticesine bağlandığı da bir gerçektir. Bilindiği üzere; yeni bir anayasanın kabul edilmesi veya anayasa değişikliği sırasında uygulanan referandum, “kurucu referandum” olarak adlandırılmaktadır. İktidarı belli bir dönem ellerinde bulunduranların hazırladıkları/hazırlattıkları anayasa taslağını, herhangi bir tartışma ortamına mahal vermeksizin, tek yönlü kamuoyu ortamında halk oylamasına sunmalarına ise “kurucu plebisit” denmektedir.

İki kavram bir arada değerlendirildiğinde; anayasa tasarısı, halkın dışında ve onun hiçbir katılımı olmaksızın fiili iktidarı ellerinde bulunduranlar tarafından atanan bir komisyon tarafından hazırlandığı için 1982 Anayasası oylaması, plebisit niteliğine bürünmüştür. Zira Anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis’in bir kanadını yönetime el koyan Türk Silahlı Kuvvetleri komutanlarından müteşekkil MGK, diğer kanadını ise MGK tarafından atanan üyelerden mütevellit Danışma Meclisi oluşturmaktaydı. Meclisin oluşumunda kısmi de olsa halkın katılımı söz konusu değildi. Tasarı üzerinde herhangi bir tartışmaya da izin verilmediği için, Kemal Gözler’in tespitiyle 1982 oylaması, “kurucu plebisit” olarak nitelendirilebilir.<sup>131</sup>

İkinci olarak bu referandumun, zorunlu bir referandum olduğunu söyleyebiliriz. Zira Kurucu Meclis Hakkında Kanun’un 26. maddesinde açıkça “Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen Anayasa, halkoyuna sunulur” denmektedir. Kanunun ifadesi hiçbir tartışmaya mahal vermeden halk oylamasını zorunlu kılmıştır.

Aynı kanunun 26. maddesinin “halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa kesinleşir” şeklindeki 2. fıkrası ile Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun m. 11/3’te yer alan “muteber oyların yarısından çoğu kabul ise, Anayasa, Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur” şeklindeki düzenleme birlikte değerlendirildiğinde ise;

<sup>130</sup> Bu oylamanın, anayasa referandumu değil, bir plebisit olduğu hakkında bkz., TANÖR, 1986, s. 105-107; PARLA, “İki Tür Halk Oylaması:...”; GÖZLER, 1988, s. 108-110.; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU; s. 35.

<sup>131</sup> GÖZLER, 1998, s. 87-92.



1982 Anayasası için yapılan oylamanın onay referandumu niteliğinde olduğu görülmektedir. Zira Anayasanın kabul edilerek kesinleşmesi, referandum sonucuna bağlanmıştır. Referandum sonucu “kabul” olarak çıkmazsa, yeni Anayasa yürürlüğe girmeyecektir.

Ayrıca bu referandum da kanımızca 1961 referandumu gibi kontrollü ve hegemonyacı bir yapı arz etmektedir. Şöyle ki; referandum mekanizması, halk tarafından değil, Milli Güvenlik Konseyi tarafından harekete geçirilmiştir. Bu nedenle kontrollü; referandum sonucunun ezici bir çoğunlukla “evet” olarak çıkması darbecilerin kurmak istediği yeni anayasal düzenin de desteklenmesi anlamında olduğundan, 1982 Anayasası referandumu, aynı zamanda hegemonyacı bir referandumdur.

Son olarak, 1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 tarihinde yapılan bir hareket ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması sonrasında, yönetimi ele alan MGK'nin belirlediği bir Danışma Meclisi tarafından hazırlanmış ve MGK tarafından, üzerinde değişiklikler yapılarak kabul edildikten sonra, 24 Eylül 1982 tarih ve 2707 sayılı “Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” hükümleri çerçevesinde referanduma sunulmuştur. Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının gerek hazırlanması, gerekse halkoyuna sunulması, Milli Güvenlik Konseyinin iradesi ile gerçekleşmiş; halk, anayasa yapımının hiçbir aşamasında rol almamıştır.

Böylece, 1982 Anayasasının kabulü için öngörülen kurucu referandumun, halkın aktif rol almadığı, zorunlu bir onay referandumu olduğunu söyleyebiliriz.

### **III. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN REFERANDUMA SUNULMASI**

1921 Anayasası dışında, Osmanlı-Türk anayasa tarihinde katı (sert) anayasa sistemi benimsenmiştir. Katı anayasalar, kanunlardan daha zor usullerle ve çoğunluklarla değiştirilebilen anayasalardır. Anayasaların katı olması, onun devletin siyasi ve hukuki düzeninin belirleyen kurucu işlevinden kaynaklanır. Anayasaların ancak yeni bir devlet kurulması hallerinde yapılması, sık ve kolay değişmemesi onun bu işlevi gereğidir. Parlamentodaki basit çoğunluklar anayasayı kolayca değiştirebilirse, anayasanın temel kuruculuk niteliği kalmaz, anayasal düzenin istikrarından

bahsedilemez. Ancak anayasanın yapıldığı siyasi koşullarla, anayasayı sabitlemek de doğru değildir. Sosyal ve siyasal şartların zaman içerisinde değişebildiği ölçülerde, devlet teşkilatında ve birey haklarında da değişiklik ihtiyacı duyulabilir. Hukuki bakımdan anayasa da bir kanun olduğundan, her kanun gibi zamanla değişebilmelidir.<sup>132</sup> Anayasanın hiç değiştirilmemesi veya kolayca değiştirilmesinin doğuracağı sakıncaları giderebilecek formül katı anayasa dediğimiz sistemdir. Anayasaların katılığını sağlamak üzere, usul ve çoğunluk yönünden getirilen sınırlamaların yanı sıra, süre ve konu yönünden sınırlamalar getirildiği de olabiliyor. Örneğin; 1982 Anayasasının “değiştirilemeyecek hükümler” başlıklı 4. maddesiyle, ilk üç maddenin değiştirilmesi yasaklanmıştır.

T.C. Anayasalarını katı yapan asıl özellik, anayasanın değiştirilmesi için kanunlardan farklı usul ve ağırlaştırılmış çoğunluk öngören prosedürüdür. 1982 Anayasasının, anayasanın değiştirilmesini düzenleyen 175. maddesinde, anayasa değişikliğinin teklifi, görüşülme ve kabulü ile onay safhaları, kanunların yapım safhalarından oldukça farklıdır. Anayasa değişikliği teklifini kabul eden çoğunluğa bağlı olarak zorunlu veya ihtiyari referandum öngörülmesi de bu farklardan biridir.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s. 280.

<sup>133</sup> *Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma:*

**Madde 175 – (Değişik: 17/5/1987-3361/3 m.)**

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

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

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

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

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

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

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

Halk oylamasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahalli genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır.

Türk anayasa tarihinin referandumla tanışması oldukça yenidir. Bilindiği üzere 1961 ve 1982 Anayasaları referandum sonucu kabul edilmişti. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, bu iki referandumun konusu, yalnızca yeni hazırlanan Anayasa tasarılarının yürürlüğe girmesi ile sınırlıydı. 1961 Anayasasının kendisi referandum neticesinde yürürlüğe girmiş, buna karşılık Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulmasına ilişkin bir düzenleme getirmemişti. 1982 Anayasasında ise, 175. madde ile, anayasa değişikliklerinin referanduma sunulabilmesi olanağı getirilmiştir. Böylece önceki Anayasalarda bulunmayan referandum, anayasayı değiştirme sürecinde bir usul olarak, Türk Anayasa Hukuku literatüründeki yerini almıştır. Anayasayı değiştirme süreci “teklif”, “görüşme”, “karar” ve “onay” safhalarından oluşur. Referandum, bu sürecin “onay” basamağını teşkil eder. Sürecin tamamını anlatmak çalışmamızın kapsamını aşacağı için aşağıda ilk olarak; 1982 Anayasasında öngörülen referandumun türlerini; sonrasında zamanı, katılma yükümlülüğü, sonuçlanması vb. yönleriyle referandum usulünü inceleyeceğiz.

### ***A. REFERANDUMUN ZORUNLU VEYA İHTİYARİ OLUŞU***

1982 Anayasasının, anayasanın değiştirilmesini düzenleyen 175. maddesi en son, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.<sup>134</sup> Maddenin ilk halinde de referandum öngörülmeyle birlikte, referanduma başvurma yetkisi daha farklı şartlara bağlanmıştı. 1982 Anayasasının 175. maddesinin ilk metninde,

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

denmekteydi. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı gibi, bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştı. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için, önce söz konusu Anayasa değişikliğinin bir kez daha görüşülmesi için Meclise geri göndermesi ve geri gönderilen kanunun da Meclis tarafından aynen kabul edilmesi gerekiyordu. Aksi halde Cumhurbaşkanının halkoyuna başvurma olanağı yoktu.<sup>135</sup> Dikkat edilirse burada

<sup>134</sup> Kanun No: 3361 (RG. 18.5.1987 - 19464 mükerrer).

<sup>135</sup> **ONAR, Erdal**: *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, AÜHF Yayınları, Ankara 1993, s. 94.

Cumhurbaşkanı Meclis tarafından aynen kabul edilen Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmakta serbestti. Yani söz konusu maddenin değişiklikten önceki halinde, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması için öngörülen referandum ihtiyari nitelikteydi.

Oysaki Anayasanın 175. maddesinin 3, 4 ve 5. fıkralarının 3361 sayılı Kanunla değişik yeni şeklinde ise; maddenin ilk halinden farklı olarak biri “zorunlu”, diğeri “ihtiyari” olmak üzere iki tür halk oylaması öngörülmektedir.<sup>136</sup>

İlkinde Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla (330 ila 367) kabul edilen bir Anayasa değişikliğini, bir kere daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermediği takdirde, halkoyuna sunmak zorundadır. Zira üçte ikiden az oyla kabul edilen değişikliğin, yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak kesinleşme imkanı yoktur. Bu durumda halkoyuna sunup sunmama, Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmamıştır. Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için, halkoyuna sunulması şarttır (m. 175/4). Yani burada söz konusu olan referandum, zorunlu niteliktedir.

İkincisinde de, Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından gerek ilk oylamada, gerekse geri gönderilmesi üzerine üye tam sayısının üçte ikisi ya da daha fazlası bir çoğunlukla (367 ve daha fazlası) kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini ya Resmi Gazetede yayımlayıp yürürlüğe koyacak ya da referanduma sunacaktır. Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı, üçte iki çoğunluk ya da daha fazla bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliğini referanduma sunup sunmamakta serbesttir. Söz konusu Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için, halkoyuna sunulması şart değildir (m. 175/3-5). Bu durumda da referandumun ihtiyari nitelikte olduğu görülmektedir.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Anayasanın 175. maddesinde değişikliği öngören 3361 sayılı Kanunun mimarı İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşınca verilen kanun teklifinde, kabul yeter sayısı açısından hiçbir ayırım yapılmadan, tüm Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması öngörülmüyordu. Ancak teklif, Anayasa Komisyonunda görüşülürken, Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişiklikleri için referandumun zorunlu olmasını; üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilen değişiklikler içinse referandumun, Cumhurbaşkanının takdirine bırakılması şeklinde değiştirilmiş ve TBMM tarafından metnin bu hali kabul edilmiştir. Komisyonun yaptığı bu değişiklik gayet yerindedir. Çünkü, mecliste Anayasa değişikliğini kabul eden çoğunluğun büyüklüğüne bakılmadan, referandumun her durumda şart koşulması, Anayasayı değiştirme sürecini fazlasıyla zorlaştırırdı. **ONAR**, s. 95.

<sup>137</sup> **ONAR**, s. 95-96; bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği bir Anayasa değişikliğini TBMM üçte iki çoğunluğunun aynen kabul etmesine rağmen, Cumhurbaşkanının, bunu bir de halkoyuna sunabilmesi, Anayasa değişikliklerinde kendisine geniş bir yetki tanınmış olduğunu gösterir. **TANÖR**, 1986, s. 168.

Anayasanın 175. maddesinde düzenlenen halkoylamasının ihtiyari ya da zorunlu olması, yukarıda belirtildiği gibi, anayasa değişikliğinin Mecliste kabul edilişi sırasında elde edilen oy oranına bağlıdır. Bilindiği üzere anayasa değişiklikleri TBMM’de görüşülürken önce tek tek maddeler oylanır, daha sonra da kabul edilen maddelerin tümü hakkında gizli oylama yapılır.<sup>138</sup> Bu durumda bir anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanın, halk oylamasına gitmesinin zorunlu mu ihtiyari mi olduğu belirlenirken, hangi aşamadaki oylama çoğunluğunun dikkate alınacağı sorusu akla gelebilir. Maddelerin kabulündeki oylama çoğunluğu mu, değişikliğin tümü üzerindeki oylama çoğunluğu mu, yoksa hem tek tek maddelerin kabulündeki, hem de tümü üzerindeki oylama çoğunluğu mu dikkate alınacaktır?

Sadece maddelerin kabulündeki oylama çoğunluğu dikkate alınarak, üçte iki ya da daha fazla oy çoğunluğuyla kabul edilen maddeler için ihtiyari halk oylaması, beşte üç ya da daha fazla, fakat üçte ikiden az oy çoğunluğu ile kabul edilen maddeler için zorunlu halk oylaması gerekir denirse, Anayasa değişikliğinin tümü üzerinde yapılan son oylama işlevsiz kalacaktır. Son oylamanın işlevsiz kalması düşünülmemeyeceği için bu olasılığın kabulü söz konusu olamaz.<sup>139</sup>

Sadece anayasa değişikliğinin tümü üzerindeki oylama çoğunluğunun dikkate alınması durumunda da bu defa maddeler için ayrıca yapılan oylama işlevsiz kalacaktır. Böylece maddelerin kabulündeki çoğunluğun, bu maddelerin hangi tür halk oylamasına sunulacağına belirlenmesinde hiçbir önemi kalmayacaktır. Oysa bir kanun teklifi, tüm maddeleriyle bir bütün oluşturur ve bu nedenle kanunun kabulü için özel bir yeter sayının öngörüldüğü hallerde, yeter sayının, hem kanunun tümü üzerinde yapılan oylamada, hem de maddelerin kabulü sırasında yapılan oylamada aranması gerekir. Nitekim, anayasa değişikliklerine ilişkin tekliflerde, teklifin sadece tümü değil, kabul yeter sayısını sağlamak üzere maddeler de teker teker oylanmaktadır. Mademki anayasa değişikliği tekliflerinin kabulünde yeter sayının, sadece teklifin tümü üzerindeki son oylamada elde edilmiş olması ile yetinilmemekte ve tek tek maddelerin kabulünde de bu yeter sayının sağlanıp sağlanmadığına bakılmaktadır; o halde anayasa değişikliğine ilişkin halk oylamasının zorunlu mu, ihtiyari mi olacağına belirlenmesinde kanunun

---

<sup>138</sup> TBMM İç Tüzüğü, m. 93-94.

<sup>139</sup> ONAR, s. 98.

tümü üzerindeki son oylamayla birlikte, her bir maddesinin kabul çoğunluğunun da ayrıca dikkate alınması gerekecektir.<sup>140</sup>

Nitekim, 175. maddenin 5. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, halk oylamasına sunma yetkisini kullanırken anayasa değişikliği öngören maddeleri bütün halinde değerlendirmek zorunda değildir. TBMM üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmiş maddelerden gerekli gördüğünü, halk oylamasına sunabilmekte, öteki maddelerini ise Resmi Gazetede yayımlayıp yürürlüğe sokabilmektedir. İhtiyari halk oylamasında anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun maddeleri üzerinde böyle bir ayırım yapma yetkisi Cumhurbaşkanına tanındığına ve bu uygulama kanunun bütünlüğünü bozmadığına göre, kimi maddelerin kabul yeter sayısı nedeniyle zorunlu halk oylamasına sunulması durumunda da bütünlük bozulmayacaktır. Böyle olunca, Cumhurbaşkanının bir anayasa değişikliğini, halkoyuna sunmasının zorunlu mu, yoksa ihtiyari mi olduğunu belirlerken; kanunun tümü üzerinde yapılan oylama sonucunun yanı sıra, maddelerinin kabulündeki sayının da dikkate alınması gerektiği ve buna göre, halk oylamasının, kimi maddeler için ihtiyari, kimi maddeler içinse zorunlu olacağı söylenebilir.<sup>141</sup>

## ***B. REFERANDUM USULÜ***

1982 Anayasasında, Anayasa değişikliklerinin halkoylamasına sunulmasında izlenecek usule ilişkin kurallardan bir kısmı doğrudan doğruya Anayasaya metninde, bir kısmı ise 23 Mayıs 1987 tarih ve 3376 sayılı “Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun”da yer almaktadır. Bu kurallar bir arada ele alınarak sistematik sırayla referandumun (halk oylamasının) usulü ortaya konacaktır.

### **1. Halkoyuna Sunulacak Anayasa Değişikliğinin Resmi Gazetede Yayımlanması**

Anayasanın 175. maddesinin 4. fıkrasında yer alan, “Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır” hükmü gereğince, halkoyuna sunulması

---

<sup>140</sup> ONAR, s. 98.

<sup>141</sup> ONAR, s. 100.

zorunlu olan Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir.

Anayasanın 175. maddesinin 5. fıkrasında da ”doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabileceği; halk oylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddelerin Resmi Gazetede yayımlanacağı” öngörülmektedir. Görüldüğü gibi, halkoylamasına sunulmayıp, yürürlüğe girmesi istenilen kanunun tümü ya da bazı maddeleri de Resmi Gazetede yayımlanmak durumundadır.

Yasaların Cumhurbaşkanınca yayımlanacağı anayasal kuraldır. Ancak buradaki sorun, Cumhurbaşkanının iradesinin, halk oylamasına gitme veya yasayı yayımlaması işlemlerinden hangisi olduğunun tespitidir. Uygulamada, Resmi Gazetede yayımlanan metinde, bu yayımlamanın halkoyuna sunulma amacıyla yapıldığına ilişkin bir açıklama yer almamaktadır. Oysaki, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kabul edilen bir anayasa değişikliğini Meclise geri gönderme, kabul yeter sayısı mevcutsa yürürlüğünü sağlama, ya da halkoyuna sunma yetkileri olduğuna göre, Resmi Gazetede yayımın hangi amaçla yapıldığının belirtilmesinde yarar vardır. Halk oylamasının zorunlu olduğu hallerde belki buna gerek duyulmayabilir. Zira zorunlu referandumu düzenleyen m. 175/4’te “halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır” demekle, Resmi Gazetede açıklanmasa da, bu koşullarda bir başka seçenek (iade veya yürürlük için yayım) söz konusu olmadığına göre, halk oylamasına başvurulduğu anlaşılmaktadır.<sup>142</sup> Ancak, ihtiyari halk oylamasında, özellikle Anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun, Cumhurbaşkanı tamamını değil de, sadece bazı maddelerini halkoyuna sunuyorsa, Resmi Gazetede yer alan metnin yürürlük için değil, halk oylaması için yayımlandığının açıkça gösterilmesi uygun olacaktır.<sup>143</sup>

Ayrıca tartışılması gereken bir konu da; Cumhurbaşkanının, bir Anayasa değişikliğini meclise geri göndermek, kabul yeter sayısı elverişliyse yürürlüğe koymak veya halkoyuna sunmak konusundaki kararını kaç gün içinde vermesi gerekeceğidir. 1982 Anayasasında, Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesine ilişkin özel bir

---

<sup>142</sup> ŞAHBAZ, s. 295.

<sup>143</sup> ONAR, dn. 133, s. 102.

hüküm yoktur. Bu durumda Anayasanın 89. maddesinde, cumhurbaşkanı tarafından kanunların bir kere daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesi veya yayımlanması için öngörülen on beş günlük süre burada da geçerlidir. O halde Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğini, halkoyuna sunmaya, tekrar görüşülmek için geri göndermeye ya da Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokmaya, bu on beş günlük süre içerisinde karar vermesi gerekmektedir.<sup>144</sup>

## 2. Referandumun Yüksek Seçim Kurulu Yönetimi ve Denetimi Altında Yapılması

Halk oylamasının yargı yönetimi ve denetimi altında yapılacağına ilişkin hükümler Anayasanın 67 ve 79. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 67. maddesi, halk oylamasının da seçimler gibi yargı yönetimi ve denetimi altında yapılacağını öngörmektedir.<sup>145</sup> 79. maddeden de bu yönetim ve denetim işlevinin, Yüksek Seçim Kurulunca yerine getirileceği anlaşılmaktadır.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> ONAR, s. 102-103.

<sup>145</sup> *Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları:*

**Madde 67** – Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir.

**(Değişik: 23/7/1995 - 4121/5 m.)** Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler.

**(Değişik: 23/7/1995-4121/5 m.)** On sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir.

Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.

**(Değişik: 23/7/1995 - 4121/5 m.)** Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrenciler, **(Ek ibare: 3/10/2001-4709/24 m.)** taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutuk evlerinde (...) oy kullanılması ve oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.<sup>(1)</sup>

**(Değişik: 23/7/1995 - 4121/5 m.)** Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.

(Ek: 3/10/2001-4709/24 m.) Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.

<sup>146</sup> *Seçimlerin genel yönetim ve denetimi:*

**Madde 79** – Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır.

Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundadır. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.

Yüksek Seçim Kurulunun ve diğer seçim kurullarının görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.



Aynı hususlar 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı “Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun”un 3. maddesinde de ayrıca hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bu maddede:

*“Halkoyuna sunulma işlemleri, Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde seçim kurullarınca yürütülür. Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması için bütün tedbirleri alır ve hazırlıkları yapar. Kurul, halk oylamasının sağlıklı ve düzenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli ilke kararlarını almaya yetkilidir”*

denmektedir. Ayrıca 3376 sayılı Kanunun birinci maddesi gereğince; bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, halk oylamasının yönetim ve denetiminde, 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun” bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri tatbik edilecektir. Nitekim bu husus, 298 sayılı Kanunun birinci maddesinde de “Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulmasında bu Kanun hükümleri uygulanır” denerek belirtilmektedir.

Bu duruma göre, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun, halkoyuna sunulmak üzere Cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanması ile birlikte, oy verme gününe kadar 3376 ve 298 sayılı Kanunlar uyarınca yapılması gereken işler, Yüksek Seçim Kurulunca bir takvim halinde belirlenecektir.<sup>147</sup>

### **3. Referandumun Zamanı**

Anayasa değişikliği hakkındaki bir kanun veya onun bazı maddelerinin referandumunun ne zaman yapılacağı 3376 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Kanunun 2. maddesine göre referandum, ilgili Anayasa değişikliği kanununun Resmi Gazetede yayımını izleyen yüz yirminci günden sonraki ilk pazar günü yapılacaktır. Böylece, 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”un, 43.

---

Yüksek Seçim Kurulu yedi asıl ve dört yedek üyeden oluşur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir. Bu üyeler, salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçerler.

Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştaydan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılır. Yüksek Seçim Kurulu Başkanı ve Başkanvekili ad çekmeye girmezler.

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, işlemlerinin genel yönetim ve denetimi de milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre olur.

<sup>147</sup> ONAR, s. 103-104.

maddesinde yer alan “Sandık seçmen listeleri, oy verme gününden yüz yirmi gün önce seçmen kütüğünde kesinleşmiş mevcut bilgilere dayanılarak çıkarılır” hükmüyle de bir paralellik sağlanmıştır.<sup>148</sup>

3376 sayılı Kanunla öngörülen yüz yirmi günlük süre, 07.08.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunla, 3376 sayılı Kanuna geçici bir madde eklenerek 1988 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu için kırk güne indirilmişti.<sup>149</sup>

#### 4. Anayasa Değişikliğinin Halka Tanıtılması

Yasada belirtilen süreler, kuşkusuz yetkili seçim kurullarınca sürdürülecek hazırlık çalışmaları için getirilmiştir. Ancak bu kadar uzun bir süre, aynı zamanda seçmenin söz konusu değişiklik hakkında bilgi edinmesini de sağlayacaktır.

Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulmasını düzenleyen 3376 sayılı Kanunun 5. maddesinde, söz konusu değişikliklerin halka nasıl tanıtılacağı düzenleniyor. Buna göre Anayasa değişikliklerinin halka anlatılmasında;

a) 298 sayılı Kanunun propaganda serbestliğine ilişkin hükümleri, referandum gününden önceki yedinci günden başlayarak uygulanır.

b) Anayasa değişikliklerinin açıklanması ve tanıtılması amacıyla; özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler ve Cumhurbaşkanı, referandum gününden önceki yedinci günden itibaren, referandumdan önceki gün saat 18.00’e kadar radyo ve televizyon aracılığıyla aşağıdaki esaslara göre propaganda yapabilirler:

1. TBMM’de grubu bulunan partilere 10’ar dakikalık ikişer konuşma,
2. İktidar partisine veya partilerine 10’ar dakikalık birer, iktidar ortağı partilerden büyük olanına 10 dakikalık ilave bir konuşma, (İktidar partisinin konuşması

---

<sup>148</sup> ONAR, s. 105.

<sup>149</sup> 3376 Sayılı Yasanın 4. Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bu Yasaya Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair 3468 sayılı Yasanın (R.G. 13.8.1988, Sayı: 19898) geçici 5. maddesi şöyledir:

“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk Anayasa değişikliğinin halk oylamasına sunulmasında;

a) Bu yasanın ikinci maddesindeki 120 günlük süre 40 gün (...) olarak uygulanır.

b) Halkoylamasıyla ilgili olarak yasalarda yer alan diğer bütün süreleri, gerektiğinde kısaltarak tespit ve ilana Yüksek Seçim Kurulu yetkilidir.”

siyasi partilerin konuşmalarının tamamlanmasından sonra yapılır. İktidar ortağı partiler bulunuyor ise son konuşma en büyük iktidar ortağı partiye aittir.)

3. Cumhurbaşkanına, dilerse birisi en sonda olmak üzere 10’ar dakikalık iki konuşma hakkı verilir.

c) Anayasa değişikliğine dair Kanun, Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra TRT’de, (b) fıkrasında belirtilenler dışında bu konuya ilişkin başka yayın yapılamaz.

Görüldüğü gibi, 3376 sayılı Kanun, radyo ve televizyonla kimlerin propaganda yapabileceğini düzenlemiş, buna karşılık diğer propaganda yolları için 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”a yollama yapmıştır. Ancak 298 sayılı Kanunun 49. maddesi, propagandanın oy verme gününden önceki onuncu günün sabahı başlayacağını belirtirken; 3376 sayılı Kanun bu süreyi yedi güne indirmiştir. Bu nedenle, 298 sayılı Kanunun 50, 51, 56 ve 57. maddelerinde düzenlenen açık ve kapalı yerlerde propaganda, hoparlörle propaganda ve el ilanı dağıtımı, bu yedi günlük süre içinde yapılacaktır.<sup>150</sup>

## 5. Referanduma Katılma

### a) Referanduma Katılma Hakkı

Anayasanın 67/3 maddesine göre, halk oylamasına katılabilmek için, Türk vatandaşı olmak ve 18 yaşını doldurmuş bulunmak gerekmektedir. 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”un 34/3 maddesi uyarınca, herkes nüfus kütüğünde yazılı bulunan doğduğu ay ve güne göre işleme tabi tutulur. Ancak, o yıl seçim yapılması durumunda seçmen listeleri hazırlanırken on sekiz yaşını doldurmuş olmalarının hesabında seçim günü (o gün dahil) esas alınır. Maddede seçim ve seçim tarihi sözcükleri kullanılmakta, referandum terimine yer verilmemektedir. Ancak hatırlanacağı gibi, 23.05.1987 gün ve 3376 sayılı “Anayasa

---

<sup>150</sup> Kanun koyucunun 3376 sayılı Kanundaki propaganda süresini, 298 sayılı Kanundaki süreye göre niçin daha kısa tuttuğu anlaşılmamaktadır. Kanımızca, halkın Anayasa değişikliği üzerinde yeterince aydınlatılabilmesi için on günden bile daha uzun bir propaganda süresi gerektiği halde, tam aksine daha kısa bir sürenin tanınması isabetli olmamıştır. Anayasa değişikliği üzerindeki referandum, kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasını izleyen yüz yirminci günden sonraki ilk Pazar günü yapılacağına ve anılan yollarla propaganda imkanı sadece oylamadan önceki yedi gün içinde kullanılabilmesine göre, geri kalan sürede Anayasa değişikliğinin tanıtılması işlevi büyük ölçüde yazılı basın tarafından yerine getirilecek demektir. Bu bağlamda, köşe yazarlarının veya konunun uzmanlarının yazılarının yayımlanmasının yanı sıra, çeşitli siyasal partilerin gazetelere Anayasaya değişikliği ile ilgili ilanlar vermeleri de mümkündür. **ONAR**, s. 107-108.

Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun”un 1. maddesinde; bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 298 sayılı Kanunun bu Kanun hükümlerine aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek, 298 sayılı Kanuna atıfta bulunmaktadır. Bu durumda söz konusu maddedeki esaslar referandumda da uygulanacaktır.

Yukarıda on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşının referanduma katılma hakkına sahip olduğunu gördük. Ancak bazı durumlar için Anayasadan ve kanundan doğan sınırlamalar söz konusudur. İlk olarak Anayasanın 67/5 maddesinde, silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrencilerin ve taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülerin oy kullanamayacağı belirtilmiştir. Bunlardan silah altında bulunan er veya erbaşlarla, askeri öğrenciler, 1961 Anayasası döneminde de seçimlerde oy kullanmak hakkından yoksun kılınmışlardı. Ancak, bu sınırlama Anayasayla değil, 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”un 7. maddesi ile getirilmişti.<sup>151</sup> 298 sayılı Kanunun bu maddesi hiçbir değişikliğe uğramamış olup halen yürürlüktedir.

Ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülere gelince; 1982 Anayasası 67/5 maddesinin ilk halinde tutuklu ve hükümlüler açısından hiçbir ayırım yapmaksızın, ceza ve tevkif evlerinde bulunan tutuklular ve hükümlülerin tümü “oy kullanamayacak olanlar” kapsamına alınmıştı. 67. maddenin 5. fıkrasında 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bu durum değişmiş, sadece ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülerin oy kullanamayacakları düzenlenerek, tutuklular hakkındaki sınırlama kaldırılmıştır.

Anayasanın 67/5 maddesindeki sınırlamalar dışında, 298 sayılı Kanunun 8. maddesiyle, referandumda oy kullanacaklarla ilgili iki sınırlama daha getirilmektedir.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> **298 Sayılı Kanun Madde 7:**

Aşağıda yazılı olanlar oy kullanamazlar:

1. Silah altında bulunan erler ve onbaşlar ve kıt'a çavuşları, (her ne sebeple olursa olsun izinli bulunanlar da bu hükme tabidir)
2. Askeri öğrenciler,
3. (Değişik: 27/10/1995-4125/2 m.) Ceza infaz kurumlarında hükümlü olarak bulunanlar.

<sup>152</sup> **298 Sayılı Kanun Madde 8:**

Aşağıdaki kimseler seçmen olamazlar:

1. Kısıtlı olanlar,
2. Kamu hizmetinden yasaklı olanlar.

Bunlardan birincisi “kısıtlı olanlar”; diğeri ise “kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar”dır.<sup>153</sup>

Söz konusu düzenlemeye göre, kısıtlı olanlar referandumda oy kullanamayacaklardır. Ancak 298 sayılı Kanunda kısıtlılığın ne olduğu belirtilmemektedir. Bu durumda bu kavramın içeriğinin belirlenebilmesi için, Medeni Kanun hükümlerinden faydalanmak gerekecektir. Medeni Kanunun “kısıtlama” başlığı altında yer alan 405-408. maddelerinde, kısıtlılığa yol açan haller olarak “akıl hastalığı ve akıl zayıflığı, savurganlık, alkol ve uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetim, bir yıl ve daha fazla hapis cezası” sayılmış; ayrıca “yaşlılığı, sakatlığı, deneyimsizliği, veya ağır hastalığı sebebiyle işlerini gereği gibi görmekten aciz olduğunu ispat eden her reşit vesayet altına alınmasını talep edebilir” denilerek ihtiyari bir kısıtlılık haline de yer verilmiştir. Ancak 298 sayılı Kanunda geçen “kısıtlılar” ifadesi, Medeni Kanunda geçen bütün bu halleri kapsamaz. Kanun koyucu burada kastı aşan bir ifade kullanmıştır.

Onar’a göre, Medeni Kanun’da yer alan bazı kısıtlılık nedenleri, temyiz kudretinin yokluğunu gerektirmemektedir. Bu bağlamda, ihtiyari kısıtlılıkta veya hapis cezası, savurganlık, alkol ve uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetimin yol açtığı kısıtlılık hallerinde, kişinin temyiz kudretinin bulunmadığını söyleyemeyiz. Böyle olunca, hakkında kısıtlılık kararı verilecek kişiyi koruma amacıyla getirilmiş bu kısıtlılık hallerinin, o kişinin siyasal haklarını kullanmasını da engelliyor olmasının nedenlerini açıklamak imkansızdır. Dolayısıyla 298 sayılı Kanunda, “kısıtlı olmamak” gibi Medeni Kanundaki bütün bu halleri içeren genel bir kavram yerine, “temyiz kudretinin yokluğuna yol açan akıl hastalığı veya akıl zayıflığı” gibi daha özgün bir terim kullanılması gerekirdi.<sup>154</sup>

İkinci sınırlama nedeni olarak sayılan kamu hizmetinden yasaklı olmaya gelince; bu kurum, hukuk sistemimizde kimi cezaların hukuki sonucu veya özel surette öngörülmüş fer’i bir ceza olarak yer bulmuştur. 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu 31. maddesinde Ceza Mahkumiyetinin Neticeleri başlığı altında “beş seneden fazla ağır hapis cezasına mahkumiyet, müebbeden ve üç seneden beş seneye kadar ağır hapse

---

<sup>153</sup> Madde metninde direk referandum terimi kullanılmamıştır. Ancak daha öncede belirtildiği gibi 298 sayılı Kanun, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasında da uygulanacağı için bunun bir önemi yoktur.

<sup>154</sup> ONAR, s. 116-117.

mahkumiyet hükmolunan cezaya eşit sürede kamu hizmetlerinden yasaklı olma sonucunu doğurur” şeklinde genel bir düzenlemeye yer verilmiş idi. Ancak yeni Türk Ceza Kanununda bu şekilde kamu hizmetinden yasaklılığa ilişkin genel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Konuyla ilgili olarak, yeni Türk Ceza Kanunu 53/1-b maddesinde, kişilerin kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkumiyetin kanuni sonucu olarak; mahkum olduğu hapis cezasının infazı tamamlanıncaya kadar, seçme ve seçilme ehliyetinden ve diğer siyasi hakları kullanmaktan yoksun bırakılacağı açıkça düzenlenmiştir.

*b) Referanduma Katılma Yükümlülüğü*

1982 Anayasası, referanduma katılmayı bir hak olarak düzenlerken (m.67/1), başka bir maddesiyle, referanduma katılımı sağlamak için yasayla, para cezası dahil her türlü tedbirin alınacağını belirtmektedir (m. 175/son). Paralel bir düzenleme 3376 sayılı “Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” da da yer almıştır. Gerçekten, anılan Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre;

*“Seçmen kütüğünde ve sandık listesinde kaydı ve oy kullanma yeterliği bulunduğu halde halkoylamasına, hukuki veya fiili mazereti olmaksızın katılmayanlar, ilçe seçim kurulu başkanı tarafından 12.500 lira para cezası ile cezalandırılırlar. Ancak, halk oylaması gününden itibaren üç ay içinde hukuki veya fiili mazeretini bildiren ve mazereti ilçe seçim kurulu başkanınca geçerli görülenlerden bu para tahsil edilmez. İlçe seçim kurulu başkanınca verilen para cezası ile ilgili kararlar kesindir.”*

Böylece seçimlere ve referanduma katılmak, vatandaşlar için bir yükümlülük haline getirilmektedir. Anayasa koyucunun bu hükümlerle, referanduma katılımın artmasını ve böylece kabul veya ret kararının, kayıtlı seçmenlerin büyük bir kısmının katılacağı oylamada alınmasını istediği anlaşılmaktadır. Nitekim, katılmayanlar için para cezasının öngörüldüğü iki referandumda da, gerçekten yüksek bir katılım gözlenmektedir.<sup>155</sup>

Ancak Onar’a göre, bu kurum, Anayasanın 67. maddesinde ifadesini bulan “serbestlik ilkesi”ne ters düşmektedir. Zira oy kullanmayanlara, kanunla para cezası

<sup>155</sup> Anayasanın geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin 6.9.1987 tarihindeki referanduma, kayıtlı seçmenlerin %93.58’i (RG. 12.9.1987 - 19572, s. 6); Anayasanın 127. maddesinde yapılan değişiklikle ilgili 25.9.1988 tarihindeki referanduma da, kayıtlı seçmenlerin %88.82’si katılmıştır (RG. 1.10.1988 - 19946, s. 8).

verilebileceğini belirten yeni düzenleme, kişileri oy kullanmaya zorlayıp, onlar üzerinde bir baskı doğuracaktır.<sup>156</sup>

Burada, Anayasanın 175. maddesinin son fıkrasında “kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır” hükmündeki “her türlü tedbir” kavramının içine nelerin girebileceği; bir başka deyişle, katılımı artırmak için kanun koyucunun başka ne gibi tedbirler alabileceği sorusu akla gelebilir. Öncelikle kanun koyucunun düşünebileceği kurumun, tedbir niteliğinde olması gerekeceğinden, kriminal anlamda bir ceza öngörülemezliği açıktır.<sup>157</sup>

Para cezasına alternatif olarak seçimlere veya referanduma katılmayanlara, ilk seçim veya ilk referandumda halk oylamasında oy hakkı tanımamak, ya da aday olmalarını yasaklamak gibi bir yaptırım uygulanabileceği akla gelmektedir. Ancak, seçime ve referanduma katılmanın ve aday olmanın Anayasada açıkça güvenceye kavuşturulmuş bir hak olduğu dikkate alındığında, vatandaşların bu anayasal haklarından yoksun kılınabilmeleri için, yine açık bir anayasal kuralın mevcut olması gerekir. Bu nedenle, “her türlü tedbir” gibi muallak bir deyimın yorumlanması yoluyla, kişilerin seçme, seçilme ve referanduma katılma haklarının kısıtlanabilmesi sıkıntılı bir durum doğuracaktır. Bu durumda, referanduma katılmayı artırmak için, para cezası dışında başka bir yaptırım uygulanması mümkün görünmemektedir.<sup>158</sup>

## **6. Anayasayı Değiştiren Kanun Maddelerinin Birlikte veya Ayrı Ayrı Referanduma Sunulması**

Anayasanın 175. maddesinin yedinci fıkrasıyla, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halk oylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinin hangilerinin birlikte, hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm gereği yasama organı tarafından, Anayasayı değiştiren kanun maddelerinin;

- Hepsinin bir arada,
- Birinin ya da bir kısmının bir arada ve diğer kısmının da bir arada,
- Veya hepsinin ayrı ayrı,

---

<sup>156</sup> ONAR, s. 121.

<sup>157</sup> ONAR, s. 123.

<sup>158</sup> ONAR, s. 124.

halkoyuna sunulmasına karar verilebilecektir. Değişiklik içeren maddelerin ayrı ayrı veya gruplar halinde halkoyuna sunulması durumunda seçmenler, beğendikleri bir değişiklik uğruna, beğenmediklerini de kabul etmek veya beğenmedikleri bir değişiklik için, beğendiklerine de hayır demek mecburiyetinden kurtulacaklar; değişmesini istedikleri maddeler için olumlu, değişmesini istemedikleri maddeler için olumsuz oy kullanabileceklerdir. Böylece oylama sonunda bazı hükümlerin benimsenmesi, bazılarının ise reddi mümkün olabilecek, ve bazı hükümler reddedilmiş olsa bile, hiç olmazsa, benimsenen değişikliklerin yürürlüğe girmesi sağlanmış olacaktır.<sup>159</sup>

## **7. Referandumun Sonuçlanması**

1982 Anayasası, halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halk oylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olmasını yeterli görmüştür (m. 175/6). 3376 sayılı “Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun”da da, aynı doğrultuda bir düzenleme getirilmekte ve bu Kanunun sekizinci maddesinin son fıkrasında “geçerli oyların yansından çoğu evet ise, Anayasa değişikliği Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur” denilmektedir. Böylece, oylamaya katılanların sayısı dikkate alınmamakta (ne kadar seçmen oy kullanırsa kullansın), sadece geçerli oylara bakılıp, geçerli oyların yansından çoğunun “evet” olması, Anayasa değişikliğinin kabulü için yeterli görülmektedir.<sup>160</sup>

## ***C. REFERANDUMA SUNULAN ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ***

Hatırlanacağı üzere referandum, ilk kez 1982 Anayasasının 175. maddesi ile anayasal bir kurum olarak literatüre girmiştir. Ancak 1982 Anayasasında düzenlenen referandum, sadece anayasa değişikliğinde, Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümünde, halkı hakem durumuna getirmekten ibarettir. Yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından ihtiyari referanduma başvurulabileceği belirtilmiş, başka bir organa referanduma gidebilme yetkisi tanınmamıştır. Cumhurbaşkanı da kendiliğinden, istediği bir konuda, metin hazırlayarak bu yola başvuramaz; başvurabilmesi için, ortada

---

<sup>159</sup> ONAR, s. 125.

<sup>160</sup> ONAR, s. 128; Örneğin, Anayasanın geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin Anayasa değişikliği; 6.9.1987 tarihinde sunulduğu referandumda “evet” oyları, geçerli oyların %50.16’sını oluşturduğu için kabul edilmiştir (RG. 12.9.1987 - 19572).



bir anayasa değişikliği içeren yasanın varlığı gerekir. Anayasa değişikliği öngörmeyen kanunlar, milletlerarası antlaşmalar ve diğer işlemler için referanduma başvurulamaz.

Diğer yandan bütün anayasa değişiklikleri için de referandum yapılmaz. Anayasa değişikliği öngören bir kanun veya maddeleri için referandum yapıp yapılmayacağı, Meclis tarafından kanunu kabul eden çoğunluk ve Cumhurbaşkanının takdirine göre değişir. Zira 1982 Anayasasında bugüne kadar on altı kere değişiklik yapılması öngörölmüş, ancak bunlardan üç tanesi referanduma sunulmuştur. Bunlardan ilki, 6.9.1987 tarihinde 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun için; ikincisi, 25 Eylül 1988 tarihinde 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun için; sonuncusu ise, 21.10.2007 tarihinde 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun için yapılmıştır. Şimdi kronolojik sırayla bu üç referandum uygulamasını inceleyelim.

### 1. 6 Eylül 1987 Tarihli Referandum

6 Eylül 1987 referandumunu, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunun kabulü için yapılmıştır.<sup>161</sup> 3361 sayılı Kanun, Anayasanın dört maddesinde değişim öngörüyordu. Seçmen yaşı o tarihe kadar “21 yaşı doldurmuş olma” şeklindeyken, ay ve gün hesabı yapılmaksızın “20 yaşına girmiş olma” şartına bağlanıp iki yıl indiriliyordu (m. 67). Milletvekili sayısı, dört yüz den dört yüz elliye çıkarılıyor (m. 75), 12 Eylül 1980 öncesi siyasetçilerinin birçoğuna 5 ila 10 yıl arasında değişen sürelerle getirilmiş olan siyaset yasakları kaldırılıyordu (geçici madde 4). Son olarak, kabul çoğunluğu düşürülerek Anayasada değişiklik yapma usullerinde nispi bir kolaylaştırma yapılıyordu (m. 175).<sup>162</sup>

3361 sayılı Kanunun 4. maddesinde;

*“Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının geçici 4. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunlu olup; halk oylaması, Anayasanın 175. maddesinin bu kanunla değişik hükümlerine göre yapılır”*

deniyordu. Görüldüğü gibi zorunlu halk oylaması sadece geçici 4. maddenin kaldırılması için öngörölmüştü. Oysa 3361 sayılı Kanunla 67, 75, ve 175. maddelerin de değiştirilmesi öngörölmekteydi. Bu durumda bu üç maddenin değiştirilmesi için Anayasanın, değişiklikten önceki 175. maddesi uygulanacaktı. Buna göre bu üç madde

<sup>161</sup> Kanun No: 3361 (RG. 18.5.1987 - 19464 mükerrer).

<sup>162</sup> TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s. 53-54.

üçte iki çoğunlukla kabul edildikten sonra, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmediği takdirde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girecekti. Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderildiği takdirde ise, Anayasanın geçici 9. maddesi uyarınca, Meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile aynen kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı, ya Resmi Gazetede yayımlamak suretiyle yürürlüğe koyacak ya da referanduma sunacaktı. Buradaki referandum zorunlu olmayıp, Cumhurbaşkanının takdirine bağlıydı. Böylece diğer üç madde için de 175. maddenin değişiklikten önceki hali gereği referandum olasılığı söz konusuydu. Ancak her halükarda Anayasanın geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin madde, maddenin kendi içindeki kural gereği referanduma sunulmak zorundaydı.

17.05.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunun kabulü üzerine, doksan milletvekili imzasıyla, söz konusu Kanunun 4. maddesinin 2. fıkrasının, Anayasanın 104, 175 ve geçici 9. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır. İptal isteminin gerekçesi olarak da özetle, Anayasanın geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılmasını öngören 3361 sayılı Kanunun 4. maddesinin Anayasanın değiştirilmesi usulünü saptayan, bu değişiklikten önceki 175. maddesinin öngördüğü teklif ve kabul çoğunluğuyla kabul edildiğine ve Cumhurbaşkanı tarafından da geri gönderilmediğine göre, Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmesi gerekirken; söz konusu maddenin “bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunlu olup halk oylaması, Anayasanın 175. maddesinin bu kanununla değişik hükümlerine göre yapılır” şeklindeki 2. fıkrası ile maddenin yürürlüğe girebilmesinin referandum ile kabul edilme koşuluna bağlandığı, bu hususun Anayasanın değişiklikten önceki 175 ile Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisi veren 104 ve Cumhurbaşkanı, belli süre içinde yapılmış olan Anayasa değişikliklerini TBMM'ye geri gönderme yetkisi veren geçici 9. maddelerine aykırı olduğu öne sürülmüştür.<sup>163</sup>

Anayasa Mahkemesi söz konusu davayı, “Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasanın 148. maddesinde, Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaların esas yönünden denetimine yer verilmediği gibi, bunların şekil yönünden denetimi de; teklif ve oylama çokluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlı tutulmuştur. İptal istemi bu sınırlı sebeplerden herhangi

---

<sup>163</sup> *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 23, s. 282-296.

birine ilişkin bulunmadığı sürece davanın dinlenmesi olanağı yoktur. Dava dilekçesinde ileri sürülen hususlar Anayasanın 148 ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 21. maddesinde sayılı ve sınırlı olarak belirlenen şekil bozukluklarından değildir. Bu itibarla işin esasına girilmeden yetkisizlik nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerekir”<sup>164</sup> gerekçesiyle oy çokluğuyla reddetmiştir.<sup>165</sup>

Bu arada 23.05.1987 tarih ve 3376 sayılı “Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Bu Kanunun geçici 2. maddesindeki;

*“17.05.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla kabul edilen, Anayasanın geçici 4. maddesiyle ilgili halk oylaması 06.09.1987 Pazar günü bu Kanundaki esaslara göre yapılır”*

hükmüne göre bu Kanun, Anayasa değişikliği için yapılacak ilk referandum olan 6 Eylül 1987 tarihli referandumda da uygulanacaktı. Yapılan referandum neticesinde, Anayasanın geçici 4. maddesi, % 50,16 kabul oranıyla yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>166</sup> 6 Eylül 1987 tarihli referandum, 1961 ve 1982 Anayasalarının kabulü için yapılan referandumlardan sonra Türkiye’deki üçüncü, Anayasanın değiştirilmesi anlamında ise yapılan ilk referandumdur.

Anayasanın 67 ve 68. maddelerine aykırı olarak, 1980 öncesi iktidar ve ana muhalefet partilerinin yöneticilerine, Anayasanın geçici 4. maddesiyle getirilen siyasi yasakların kaldırılması için zorunlu referanduma başvurmak konusunda bir takım eleştiriler getirilmiştir. Süheyl Batum’a göre, ilke olarak temel hak ve özgürlükler tek başına referanduma konu olamaz. Yapılan referandum sonucunun olumsuz çıktığı ve

<sup>164</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu’na göre, tali kurucu iktidar olarak Meclis, asli kurucu iktidarın koyduğu 175. madde yürürlükte olmasına rağmen, bu maddede yer almayan referandum prosedürünü ekleyerek, Anayasanın öngörmediği ek şekil unsuru getirmiştir. Meclis, asli kurucu iktidarın kendisine vermediği bir yetkiyi kullanarak yetki gasbı ile Anayasayı değiştirmiştir. Hukukta yetki gasbının yaptırımı “yokluk”tur. Anayasaya uymadan, Anayasa değişikliğine yeni bir şekil unsuru eklemesi bakımından yoklukla sakat olan bu hükmü, Anayasa Mahkemesi’nin tespit edip hükümsüzleştirmesine, Anayasanın 148. maddesinin engel teşkil edeceği pek kolay savunulamaz. Anayasa Mahkemesi, siyasi yasakların referanduma sunulması konusunda yetkisizlik kararı vermekle, bu siyasi sorunu hukuki bir temele bağlamaktan kaçınırken; Anayasayı ve demokratik hukuk devletini koruyucu niteliğine de gölge düşürmüştür. **YÜZBAŞIOĞLU, Necmi:** “Halk Oylaması Yargısal Sonuç Doğuracaktır”, Milliyet Gazetesi, 30 Haziran 1987, s. 11.

<sup>165</sup> 1987/9 E., 1987/15 K. sayılı 18.06.1987 tarihli karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 23, s. 282-296.

<sup>166</sup> Geçerli oy sayısı 23.347.856 olup, Anayasanın geçici 4. maddesinin kaldırılmasına “evet” oyu verenlerin toplamı 11.711.461’dir. Referandum sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Karar No: 398 (RG. 12.9.1987 – 19572).

siyasi yasakların referandum sonucu devam ettiği düşünülürse, özünde demokratik bir katılım aracı olan referandum ile belirli kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanamamaları sonucu ortaya çıkar. Oysa temel hak ve özgürlükler demokratik devletin temelidir ve referandum bile bu hakların kaybedilmesine aracılık edemez. Bu nedenle bir kısım vatandaşa haklarını kaybettiren yöntemin bir halk oylaması görünüşte demokratik olsa dahi, konusu itibariyle demokratik meşruluktan yoksun kalacaktır. Referandumun amacı siyasal tercihleri belirlemektir, hak ve özgürlükleri kaybettirmek veya kazandırmak değil. Bu nedenle geçici 4. maddede yapılacak değişiklik, 175. maddenin geleceği için ne öngörülürse görülsün, bağımsız olarak ele alınıp, şimdiki 175. madde çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Kaldı ki 175. maddede en son aşamada Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin değişiklik üzerinde uzlaşamaması durumunda konuyu referanduma götürme imkanı da vardır.<sup>167</sup>

Ayrıca yapılacak referandum, bir temel hak ve özgürlüğün herkese verilip verilmemesine ilişkin olmayıp; anayasayla herkese verilmiş bir hak ve özgürlük için bazı kişilere konulmuş yasağın, devam edip etmeyeceğine ilişkin olduğundan; buradan çıkacak “evet” oyları, yasağın kaldırılması sonucu doğuracağı için “af” niteliğinde, “hayır” oyu ise yasağın devamı sonucunu doğuracağından “cezalandırma” niteliğinde olacaktır. Yani her iki halde de referandum yargısal nitelikte sonuç doğuracaktır. Halbuki yargı yetkisi halk veya halkın temsilcileri tarafından değil, bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Bu nedenle yargısal nitelikteki siyasi yasakların kaldırılmasının referanduma sunulması, şeklen demokratik gibi görünse de, esasen demokratik hukuk devleti ilkesine tezat düşmektedir.<sup>168</sup>

## 2. 25 Eylül 1988 Tarihli Referandum

Bir önceki referandumdan yaklaşık bir yıl sonra seçmenler bir kez daha referanduma davet ediliyordu. Bu defa Turgut Özal ve arkadaşları yerel yönetim seçimlerini erkene almak istiyorlardı. Bu bağlamda 5 yıllık sürenin bir yıl kısaltılmasını mümkün kılan bir Anayasa değişikliği teklifi yapıldı. 284 milletvekilinin kabul oyuyla, Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesini öngören 6.8.1988 gün ve 3467 sayılı Kanun kabul edildi. 3361 sayılı Kanunla değişik 75. madde uyarınca TBMM'nin 450

<sup>167</sup> **BATUM, Süheyl:** “Referandumun Sakıncaları”, Cumhuriyet Gazetesi, 15 Mayıs 1987.

<sup>168</sup> **YÜZBAŞIOĞLU,** “Halk Oylaması Yargısal Sonuç Doğuracaktır”, s. 11.

milletvekilinden oluştuğu göz önüne alındığında, son oylamadaki çoğunluğun, Meclis üye sayısının beşte üçünden fazla ancak üçte ikisinden az olduğu görölmektedir. Anayasanın 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesine göre, bu oy oranı ile kabul edilen Anayasa değişikliği için Cumhurbaşkanı'nın iki seçeneği bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanı bu Anayasa değişikliğini ya Meclise geri gönderecek ya da halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlayacaktı. Cumhurbaşkanı söz konusu Anayasa değişikliğini Meclise geri göndermemiş ve halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlamıştır.<sup>169</sup>

Bu arada 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı “Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkındaki Kanun”un bazı maddeleri 7.8.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.<sup>170</sup> 3468 sayılı Kanuna eklenen geçici 5. maddeyle 3376 sayılı Kanunun 2. maddesindeki “Anayasa değişikliğinin halkoylaması, ilgili Anayasa değişikliği Kanunun Resmi Gazetede yayımını takip eden 120. günden sonraki ilk pazar günü yapılır” şeklindeki hükmü,

*“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasında, bu kanunun ikinci maddesindeki 120 günlük süre 40 gün ... olarak uygulanır”*

şeklinde değiştirilmiştir. Görüldüğu gibi geçici 5. madde sadece, 7.8.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk halk oylamasında uygulanacaktı. Böylelikle 3376 sayılı Kanunun 2. maddesinde düzenlenen süre sürekli olarak değiştirilmiyor, sadece 3468 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki ilk referandum için bir istisna getiriliyordu.

Anayasanın 175. maddesi ve 3376 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen değişiklikleri de içeren hükümleri çerçevesinde, Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesini öngören 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun, 25 Eylül 1988 tarihinde referanduma sunuldu. 25 Eylül 1988 tarihinde gerçekleştirilen bu referandum sonucunda, % 35 olumlu oya karşılık % 65 olumsuz oyla söz konusu Anayasa değişikliği reddedildi.<sup>171</sup> Böylece ülke tarihinde ilk kez bir halk oylaması olumsuz

<sup>169</sup> Kanun No: 3467 (RG. 13.08.1988 - 19898).

<sup>170</sup> Kanun No: 3468 (RG. 13.8.1988 - 19898).

<sup>171</sup> Geçerli oy sayısı 22.956.878 olup, “hayır” oyu verenlerin toplamı 14.921.945'tir. Referandum sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Karar No: 277 (RG. 1.10.1988 – 19946).

olarak sonuçlandı. Ülke genelinde aldığı % 36'lık oyla, parlamentoda % 65'lik bir çoğunluk sağlayan Anavatan Partisi'nin, parlamentoda % 65'lik bir çoğunlukla kabul ettiği anayasa değişikliği, referandumda % 65'lik bir çoğunlukla reddedilmiştir.

Bunun en önemli nedeni olarak oy dağılımının yapısı ve seçmenin tepkisi gösterilmektedir. Partilerin tek başına % 50'den fazla çoğunluk sağlayamadıkları gibi; hem parlamento, hem de seçmen düzeyindeki “olumsuz çoğunluklar” da iktidara karşı güçlerini birleştirebilmektedirler. Böyle olumsuz çoğunlukların olduğu bir ülkede, hükümetin başvurduğu bir referandumda, olumsuz çoğunlukların, hükümete karşı birleşmeleri ve referandumu hükümetin istemediği bir şekilde sonuçlandırmaları kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenle, ülkemizdeki referandumlarda, anti-hegemonyacı ve rejimi zayıflatıcı sonuçlar alınır. Nitekim Türkiye'deki referandumlarda kazanmak değil, kaybetmek eğilimi vardır.<sup>172</sup>

### 3. 21 Ekim 2007 Tarihli Referandum

Türkiye'de anayasa değişikliği kapsamında yapılan üçüncü referandum 21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu referandumla 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunun Anayasanın 77, 79, 96, 101 ve 102. maddelerinde öngördüğü değişiklikler halkoyuna sunulmuştur.<sup>173</sup> 5678 sayılı Kanunla;

1. Anayasanın 77. maddesinin 1. fıkrası hükmü değiştirilerek; milletvekili genel seçimlerinin, beş yıl değil dört yılda bir yapılması öngörülüyordu.

2. Anayasanın 96. maddesinin 1. fıkrası “TBMM, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. TBMM, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz” şeklinde değiştirilerek, madde metnine “yapacağı seçimler dahil bütün işler” ibaresi ekleniyor, böylece 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde yaşanan, “367 krizinin” ortaya çıkardığı boşluk dolduruluyordu.

3. En büyük değişiklik Cumhurbaşkanı'nın seçimi ve görev süresi ile ilgili hükümler de yapılyordu. Anayasanın 101. maddesi tamamen yenileniyor, Cumhurbaşkanı'nın görev süresi beş yıla indiriliyor ve aynı kişinin iki defa

<sup>172</sup> GÖZLER, 1988, s. 110.

<sup>173</sup> Kanun No: 5678 (RG. 16.6.2007 – 26554).

Cumhurbaşkanı olabilmesinin yolu açılıyordu (m. 101/2). Ayrıca Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul ediliyor (m. 101/1); buna bağlı olarak da seçimlerin genel yönetim ve denetimini düzenleyen Anayasanın 79. maddesinin 2. ve son fıkralarına gerekli eklemeler yapılarak, Cumhurbaşkanı seçimi için yapılacak halk oylamasının da milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere tabi olacağı düzenleniyordu. 101. maddede yapılan değişikliklerle TBMM içinden veya dışından Cumhurbaşkanlığına aday göstermek için 20 milletvekilinin yazılı teklifi de yeterli hale geliyordu (m. 101/3).

4. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulüne paralel olarak Cumhurbaşkanının seçim usulünü düzenleyen Anayasanın 102. maddesi de;

*“Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.*

*Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.*

*İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.*

*Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.*

*Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”*

şeklinde tamamen değişiyordu. Kanunun kabul tarihi 31.5.2007 olmakla Anayasanın 67. maddesinin son fıkrasında yer alan “Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler,

yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz” hükmü gereği bu değişiklikler 11. Cumhurbaşkanının seçiminde uygulanamayacaktı. Bu sebeple yasa koyucu, 5678 sayılı Kanunun 6. maddesiyle Anayasaya “Anayasanın 67. maddesinin son fıkrası, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılabilmesi için; çıkarılması gereken kanun hükümleri ile seçim kanunlarında yapılacak değişiklikler bakımından dikkate alınmaz” şeklinde geçici 18. madde eklenmesini düzenliyor ve böylece Anayasanın 67. maddesinden doğan sınırlamayı da bertaraf etmiş oluyordu. Ayrıca Anayasaya eklenen geçici 19. maddeyle de, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin getirilen yeni düzenlemelerin 11. Cumhurbaşkanı seçiminde de uygulanmasını sağlıyordu. Ancak yeni Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi için yetiştirilmeye çalışılan anayasa değişikliği referanduma sunulmadan Cumhurbaşkanı adayı Abdullah Gül, 1982 Anayasasının mevcut haliyle, 28 Ağustos 2007’de yapılan 3. tur oylamada aldığı 339 oyla 11. Cumhurbaşkanı seçilmiş olduğundan, 5678 sayılı Kanunun geçici 18 ve 19. maddeleri konusuz kalmıştı. Bu nedenle bu iki madde 16.10.2007 tarih ve 5697 sayılı Kanunla halkoyuna sunulacak metinden çıkarıldı.<sup>174</sup>

21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilen referandumla, 5678 sayılı Kanunun Anayasanın 77, 79, 96, 101 ve 102. maddelerinde öngördüğü değişiklikler, % 31,05 “hayır” oyuna karşılık, % 68,95 “evet” oyuyla kabul edilerek yürürlüğe girdi.<sup>175</sup>

#### ***D. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İÇİN YAPILAN REFERANDUMLARIN HUKUKİ ANALİZİ***

Burada, 1982 Anayasası döneminde yapılan Anayasa değişiklikleri için gerçekleştirilen 6 Eylül 1987, 25 Eylül 1988 ve 21 Ekim 2007 tarihli referandumlar, daha önce verilen bilgiler ışığında, referandum tipolojisi çerçevesinde değerlendirilecektir.

Söz konusu referandumlar bu yönden incelendiğinde, öncelikle her üçü de anayasa değişikliklerinin kabulü amacıyla yapıldığı için bir defa kurucu referandum mahiyetindedirler. Ancak mevcut Anayasanın bazı maddelerini değiştirmek amacıyla

---

<sup>174</sup> Kanun No: 5697 (RG. 17.10.2007 – 26673).

<sup>175</sup> Geçerli oy sayısı 28.167.661 olup, “evet” oyu verenlerin toplamı 19.422.714’tür. Referandum sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Karar No: 873 (RG. 31.10.2007 – 26686).



yapıldıkları için üç referandum da tali kurucu niteliktedir. Bunun dışında her üçünde de halkın aktif rol üstlenmediği kolayca görülmektedir. Hatırlanacağı gibi, halkın aktif rol üstlenmesi; halkın, belirli bir yöntem içinde, kendi çabası ile referandum mekanizmasını harekete geçirebilmesini ifade etmektedir. Her üç referandumun da Anayasa değişikliğine ilişkin olduğu göz önüne alındığında, Anayasa değişikliklerine ilişkin teklifleri kimin yapabileceğinin belirlenmesi, referandum mekanizmasını kimin harekete geçireceğini tayin edecektir.

1982 Anayasasının 175. maddesi Anayasa değişikliklerinin TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin yazılı teklifi ile mümkün olabileceğini hüküm altına almıştır. Bu durumda mekanizmayı harekete geçirecek adımın, milletvekilleri tarafından atılması öngörülmektedir ve görüldüğü gibi, referanduma sunulabilecek Anayasa değişikliğini harekete geçirebilmek için halka tanınmış bir imkan söz konusu değildir. Dolayısıyla her üç referandumda da halkın aktif rol üstlenmediği ortaya çıkmaktadır. Ancak hatırlatalım ki kamuoyu baskısının, hükümeti ya da meclisi bir Anayasa değişikliği yapmaya teşvik etmesi, halkın aktif rol üstlenmesi ile karıştırılmamalıdır.

25 Eylül 1988 tarihinde yapılan referandumun zorunlu olduğu açıktır. Hatırlanacağı gibi, söz konusu referanduma, konu olan Anayasa değişikliği hakkında Kanun, TBMM üye tamsayısının beşte üçünden fazla, ancak üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilmişti. Bu şekilde bir oy çokluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğinin ise Anayasanın 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmediği takdirde referanduma sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanması zorunlu idi. Nitekim söz konusu Anayasa değişikliği bu kural uyarınca halkoyuna sunulmak üzere 13.08.1988 tarih ve 19898 sayılı Resmi Gazetede yayımlandı.

6 Eylül 1987 tarihinde yapılan referandum da zorunlu nitelikte olmakla birlikte durum biraz daha karışıktı. 6 Eylül 1987 tarihli referanduma konu olan 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun, kendi içerisinde Anayasayı değiştirme usulünü belirleyen 175. maddenin de değişmesini öngörüyordu. Söz konusu maddenin 17.5.1987 tarihli değişiklikten önceki şeklinde hatırlanacağı gibi, zorunlu referandum öngörülmemiştir. 175. maddenin ilk halinde öngörülen referandum ihtiyari nitelikteydi. Bu nedenle de 175. maddenin bu ilk şekli çerçevesinde değişecek olan 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanununun 4. maddesinin zorunlu bir referanduma sunulması söz konusu olamazdı.

Ancak 4. maddenin 2. fıkrasında “bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunlu olup; halkoylaması, Anayasanın 175. maddesinin bu kanunla değişik hükümlerine göre yapılır” demekle söz konusu madde, 175. maddenin değişiklikten önceki halinde öngörülmeven zorunlu referandumu şart koşmaktaydı. Yani Anayasanın geçici 4. maddesinin kaldırılmasını düzenleyen 4. maddenin yürürlüğe girebilmesi için referanduma sunulması, bunun da yine aynı kanunla değişen, 175. madde hükümlerine göre yapılması gerekiyordu. Bu durumda söz konusu referandumun zorunlu nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

21 Ekim 2007 tarihli referandum ise diğerlerinden farklı olarak ihtiyari nitelikte bir referandumdur. Anayasanın 175/3 maddesine göre; Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu, bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermesi üzerine meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir. 21 Ekim 2007’de referanduma sunulan 5678 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiş; yapılan ikinci görüşmede, üçte iki çoğunluk şartını sağlamış ve 370 kabul oyuyla aynen kabul edilmiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanının, kanunu yürürlüğe girmek veya halkoyuna sunmak üzere Resmi Gazetede yayımlamak şeklinde iki seçeneği bulunmaktadır. Dönemin Cumhurbaşkanı, üçte ikiden fazla bir çoğunlukla aynen kabul edilen 5678 sayılı Kanunu, halkoyuna sunmak üzere 31.5.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlamak yolunu seçmiştir.

Ayrıca her üç referandumun da onay niteliğinde olduğunu kesin olarak söylemek gerekir. Çünkü her üç referandumda da halkın önüne getirilen Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi, gerek Anayasanın 175. maddesinin 6. fıkrasındaki, gerekse 3376 sayılı “Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkındaki Kanun”un 8. maddesinin 3. fıkrasındaki hükümler uyarınca, kabul oylarının geçerli oyların yarısından çok olması ile mümkündür.

Sonuç olarak 1987, 1988 kurucu referandumlarının anayasal olarak düzenlenmiş, halkın aktif rol üstlenmediği, zorunlu onay referandumu niteliğinde olduklarını söyleyebiliriz. 2007 kurucu referandumu da anayasal olarak düzenlenmiş, halkın aktif rol üstlenmediği, onay referandumu olmakla birlikte; diğer ikisinden farklı olarak ihtiyari niteliktedir.

#### IV. 1982 ANAYASASINA GÖRE REFERANDUMUN YARGISAL DENETİMİ

1982 Anayasası Anayasa değişikliklerinin sadece şekil yönünden denetlenebileceğini, esas bakımından denetlenemeyeceğini düzenlemektedir. Anayasaya göre;

*“Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler” (m. 148/1).*

*“Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır” (m. 148/2.).*

Ancak Anayasa, Anayasa Mahkemesinin, anayasa değişikliklerini şekil bakımından denetleyebileceğini belirtmekle beraber, referandumla kabul edilen değişiklikler yönünden ayrı bir düzenleme getirmemiştir. Bu durumda referandumla kabul edilecek Anayasa değişikliğinin, 1982 Türk Anayasasındaki düzenlemeye göre, biçim (şekil) yönünden denetimi olacak mıdır?

Bir yasanın referandum yoluyla kabul edilmesi, egemenliğin asıl sahibi tarafından kabulü anlamına gelir. Öyleyse, halk tarafından verilen bir kararın, kendi adına görev ifa eden bir organ tarafından denetlenmesi düşünülemez. Ancak Anayasa değişikliğine ilişkin yasanın, referanduma sunulmadan önceki aşamayla ilgili olarak şekil yönünden denetimi mümkündür. Zira Anayasa, parlamentodan geçerek yapılanlarla, parlamentodan sonra referanduma sunulmak suretiyle gerçekleşen anayasa değişiklikleri arasında bir ayırım yapmamıştır. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin referandumla gerçekleşen anayasa değişikliklerini de, şekil yönünden denetleyebileceğinin kabulü gerekir.<sup>176</sup>

<sup>176</sup> ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: “Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu”, *Anayasa Yargısı*, C. I, 1984, s. 111.

Peki şekil yönünden denetim referandumla ilgili işlemleri de kapsayacak mıdır? Sorunun cevabı açık, Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrası Anayasa değişikliklerinin şekil denetimine sınırlama getirmiştir. Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi, kanunun TBMM aşamasıyla (teklif-oylama çoğunluğu-ivedilikle görüşülmeme koşuluna uyma) sınırlıdır. Referandumla ilgili düzenleme, Anayasanın 79. maddesinin son fıkrasında yer almış olup; referandum aşaması ve bu aşamayla ilgili işlemler bakımından yetkili organ Yüksek Seçim Kurulu'dur.<sup>177</sup>

Şekil yönünden denetim için yasada öngörülen on günlük sürenin, ne zaman işlemeye başlayacağı konusuna gelince; Anayasanın 148. maddenin 2. fıkrası, şekil bozukluğuna dayalı iptal davasının, Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde açılmasını hüküm altına almıştır. Anayasanın 175. maddesine göre Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliğine ilişkin yasayı, son oylamadaki kabul çoğunluğuna bağlı olarak; ya yürürlüğünü sağlamak üzere ya da ihtiyari veya zorunlu referanduma sunmak amacıyla Resmi Gazetede yayımlar. Böylece Anayasa değişikliğine ilişkin yasa yürürlük için imzalanmamış olsa da, referanduma sunulmadan önce Resmi Gazetede yayımlanmış olacağı için, yayımlanmasını müteakip şekil yönünden dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.<sup>178</sup> Doktrinde dava açma süresinin başlangıcı hakkında farklı düşünceler de mevcuttur. Yılmaz Aliefendioğlu'na göre; Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğini, ancak referandumla gerçekleşmesinden sonra yayımlayacak ve on günlük süre bu tarihten sonra işleyecektir. Referandum sonucunda halkın iradesi “hayır” şeklinde tezahür ederse, anayasa değişikliği gerçekleşmemiş ve Resmi Gazetede yayımlanmamış olduğundan, doğal olarak Anayasa Mahkemesinin de anayasal denetim yapması söz konusu olmayacaktır.<sup>179</sup>

Anayasa Mahkemesi, referanduma sunulacak Anayasa değişikliklerini denetlerken; “kararını referandumdan önce vermesi” veya “referandumdan sonra vermesi” şeklinde iki ihtimal doğacaktır.

---

<sup>177</sup> **ALİEFENDİOĞLU**, 1984, s. 111-112; Almanya'da ve Romanya'da referandum hazırlık çalışmaları konusunda Anayasa Mahkemelerine danışılır. Yüksek Mahkemeler olası şikayetleri incelerler ve sonuçları ilan ederler. Fransız Anayasa Konseyi de referandum işlemlerini gözetlemekle yükümlüdür. Ayrıca Bulgaristan, Hırvatistan, Macaristan ve Slovenya'da anayasa mahkemeleri referandumların denetimiyle görevlendirilmişlerdir. **KABOĞLU, İbrahim Özden**: *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 134-135.

<sup>178</sup> **ONAR**, s. 172.

<sup>179</sup> **ALİEFENDİOĞLU**, 1984, s. 112.

Şayet Anayasa Mahkemesi, referandum yapılmadan evvel karar verir ve denetlediği Anayasa değişikliğini iptal ederse; referanduma gidilmesine gerek kalmayacaktır. Buna karşılık iptal başvurusunu reddederse; referandum süreci, işlemeye devam edecektir. Buraya kadar bir sorun yoktur. Ancak Anayasa Mahkemesi, referandumun yapıldığı tarihe kadar o konuda bir karar vermemişse ne olacaktır? İşte bu konuda Anayasada ve 2949 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”da bir açıklık yoktur.

Böyle bir durumda, Anayasa Mahkemesinin incelemesi devam ederken referandumun yapılması ve oylama sonucu değişikliğin gerçekleşmesi; daha sonra Mahkemenin yasayı iptal etmesi gibi olumsuz ihtimaller ortaya çıkabilir. Gerçi şekil bozukluğuna dayalı iptal davalarının, Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanacağını düzenlenmiştir (m. 149/2) ama “öncelikle inceleme” süresinin ne olduğuna dair bir açıklık getirilmediğinden, Mahkeme kararının, değişikliğin referandumla kabulünden sonrasına sarkma ihtimali mevcuttur. Bu ihtimalde Aliefendioğlu, Anayasa Mahkemesinin denetimi, değişikliğin sadece şekil yönüyle sınırlı olacağından, böyle bir denetimi mümkün görmektedir. Zira Aliefendioğlu’na göre, referandumla ortaya konan halkın iradesi, değişikliğin şeklinden çok özünde belirlemektedir. Anayasanın bir veya birkaç maddesinin değişikliğine ilişkin halk iradesi, Anayasanın, anayasal denetimle ilgili maddelerini bertaraf edemez. Aksi halde, Anayasanın tümünün kabulüne ilişkin genel irade bir kenara itilmiş olur.<sup>180</sup> Özbudun ise; en üstün kurucu iktidar olan halk iradesinin belirmesinden sonra, artık Anayasa Mahkemesinde bir şekil denetiminin mümkün olmaması gerektiğini ileri sürmektedir. Özbudun’a göre, kurucu iktidarın asli sahibi olan halk iradesinin onayı, anayasa değişikliğinin TBMM’de görüşülmesi aşamasında uğramış olabileceği şekil sakatlıklarını da ortadan kaldırır.<sup>181</sup>

Ancak Anayasa Mahkemesinin son içtihatları göz önünde bulundurulduğunda, bu durumda Yüksek Mahkemece “yürürlüğün durdurulması kararı” verilmesi mümkündür.<sup>182</sup> Zira Anayasanın şekil bakımından denetim başvurusu için yasanın

---

<sup>180</sup> ALİEFENDİOĞLU, 1984, s. 112.

<sup>181</sup> ÖZBUDUN, s. 164-165.

<sup>182</sup> ŞAHBAZ, s. 316; Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde ve 1982 Anayasasının ilk yıllarında, Anayasanın ya da kuruluş yasasının kendisine bu yönde bir yetki vermediği gerekçesiyle bu yöndeki başvuruları reddetmişse de, son yıllarda anayasal denetim yetkisinin, yürürlüğün durdurulmasını da içerdiği yönünde içtihat geliştirmiştir. Bu konuda anayasal ya da yasal bir

yayımdan itibaren on günlük süre öngörmesi, şekil denetiminin önceliğini göstermektedir. Dolayısıyla, şekil denetimi sırasında, Anayasa Mahkemesinin yürürlüğü durdurma kararı vermesi gerekir.

---

düzenleme bulunmadığından, bu tür kararların verilebilmesinin koşulları Mahkemenin kararıyla belirlenmektedir. **ALİFENDİOĞLU, Yılmaz:** “Yeni Bir Anayasa Yargısı ve Anayasa Mahkemesi”, *Anayasa Yargısı*, C. 14, 1997, s. 231.

## SONUÇ

Kalabalık nüfusları sebebiyle egemenliğin vatandaşlar tarafından bizzat kullanılması imkansız olduğundan, ideal yönetim biçimi olarak görülen doğrudan demokrasi, günümüz modern devletleri için bir ütopya olarak kalmaktadır. Bu gerçeklik, halk adına egemenliği kullanmak üzere temsilciler seçilmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak egemenliğin temsilciler vasıtasıyla kullanılması yanında, halkın yönetime katılmasını sağlamak üzere “halk vetosu”, “halk girişimi” ve “referandum” gibi kurumların da kabulü gerekmektedir. Yarı doğrudan demokrasi olarak isimlendirilen bu sistemle saf temsili sistemin doğuracağı sakıncalar bertaraf edilip, ideal demokrasiye biraz daha yaklaşılabilecektir. İşte referandum kurumu, bu görevi yerine getirmek amacıyla en sık kullanılan yarı doğrudan demokrasi aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde yarı doğrudan demokrasi kurumlarına yeterince yer verilmediği söylenebilir. Zira 1982 Anayasasında sadece referandum düzenlenmiştir. Referandumun yanında, halkın katılımını sağlayacak kurumlardan halk vetosu ve halk girişimine de yer verilmesi, doğrudan demokrasi yolunda atılan daha büyük bir adım olurdu. Kaldı ki, ülkemizde referandum sadece anayasa değişiklikleri için kabul edilmiş olup; yasaların, uluslararası antlaşmaların kabulünde referandum kurumu öngörülmemiştir. Ancak yarı temsili demokrasi kurumu olan danışma referandumuna başvurulmasının hukukumuz bakımından sakıncası yoktur. Zira bu referandum türünün parlamentoyu bağlayıcılığı yoktur. Ancak böyle bir oylama sonucu halk iradesinin parlamentoyu o konuda yasal düzenleme yapmaya zorlayacağı da kuşkusuzdur.

Yarı doğrudan demokrasi kurumlarının ve özellikle referandumun başarıyla uygulanması için önemli bazı şartlar gerekmektedir. Bunların başında nüfusun az olması gelmektedir ki; Türkiye'nin nüfusu, bu açıdan ciddi bir handikap oluşturmaktadır.

Özellikle son yıllarda gelişmiş ülkeler arasında yerini almak gayreti içerisindeki Türkiye'nin, vakit kaybetmeden almak zorunda olduğu önemli kararlar, yapması gereken kanunlar vardır. Bu kararların alınmasında ve kanunların yapılmasında her zaman referanduma başvurulması vakit kaybına yol açacağı gibi, toplumda bıkkınlığa sebep olacaktır. Ayrıca referandumun pahalı bir yöntem olması da onun uygulanma sıklığını etkileyecektir. İsviçre ve Amerika gibi yarı doğrudan demokrasiyi başarıyla uygulayan ülkelerde bile yarı doğrudan demokrasi, önemli bazı istisnalarla uygulanmaktadır. Nitekim, bu ülkelerde acil çıkması gereken kanunlar referanduma konulmamaktadır.

Kaldı ki; demokratik bir toplumun oluşturulması, demokratik kurumların varlığından daha elzemdir. Demokratik bir anlayışın yerleşmediği toplumlarda demokratik kurumlardan hangisi getirilirse getirilsin, ne kadar sıklıkla kullanılırsa kullanılsın ideal bir demokrasiyi kurmak ve yaşatmak mümkün değildir. Demokratik kurumlara sahip olmadan önce demokrasinin, yurttaşların bilincinde yer edeceği bir eğitim sisteminin yerleştirilmesi gerekir. Zira demokrasi kültürünün tam olarak yerleşmediği toplumlarda, referandum uygulamalarında çok dikkatli olunması gerekir. Çünkü bu uygulamaların, bir çoğunluk egemenliğine dönüşerek, toplum düzeninin bozulmasına yol açması mümkündür.

Diğer yandan özel uzmanlık isteyen, herkesin bilgi sahibi olunmasının beklenemeyeceği, halk aydınlatılmaya çalışılsa dahi o konunun uzmanları dışındakilerin doğru karar vermesinin mümkün olmadığı konularda da referanduma gidilmesi sakıncalıdır.

Bünyesinde birtakım olumsuzluklar barındırmasına, kuvvetli bir iktidar sahibinin elinde her an bir plebisite dönüşme ihtimali olmasına rağmen, referandum uygulamaları dünyada gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır. Referanduma sunulacak konu üzerinde tartışmalara izin verildiği ve halkın iradesi üzerinde baskı yapmaktan uzak durulduğu takdirde plebisite dönüşme ihtimali bertaraf edilecektir. Ayrıca referandum uygulamalarının yönetsel ve yasama konularıyla sınırlı tutularak; temel hak ve özgürlüklerin referandum kapsamına dahil edilmemesi, bu kurumun demokrasiye zarar verme ihtimalini de ortadan kalkacaktır.



Referandum; konusu, hukuki bağlayıcılığı, yapılış usulü, kaynağı ve halkın gerçek iradesini yansıtması açısından beş sınıfa ayrılarak incelendiğinde; kendi içerisinde on dört farklı referandum türü ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de yapılan beş referandumun da kurucu referandum niteliğinde olduğu görülmektedir. Bunlardan 1961 ve 1982 Anayasalarının referanduma sunulması asli kurucu niteliktedir.

6 Eylül 1987, 25 Eylül 1988 ve 21 Ekim 2007 tarihlerinde yapılan referandumlar ise, mevcut Anayasanın bazı maddelerini değiştirmek amacıyla yapılmıştır. Bu nedenle bu üç referandum tali kurucu niteliktedir.

1961 ve 1982 Anayasalarının kabulü için yapılan referandumlar, askeri müdahalelerle yürürlükteki anayasanın kaldırılması sonucu oluşan hukuki boşluk ortamında yapıldıkları için anayasal olarak düzenlenmemiş referandumlardır. Aslında 1961 ve 1982 oylamaları, oylamaya başvuranların halkın seçtiği meclis değil, darbe ile yönetimi ele geçiren ve kendilerine meşruluk kazandırmak isteyen iktidar sahipleri olduğu için gerçekte birer plebisittir.

Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması ilk defa 1982 Anayasasıyla kabul edilmiştir. Anayasa değişikliklerini düzenleyen 175. maddenin değişiklikten önceki şeklinde öngörülen referandum, sadece ihtiyari niteliktedir. Bu nedenle de halkın katılımına daha az olanak sağlamaktadır. 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle şimdiki halini alan düzenleme ise, hem ihtiyari hem de zorunlu referandumları içermekte, böylece eskisine oranla halkın katılımına daha fazla olanak sağlamaktadır.

Anayasa değişiklikleri için 1987 ve 1988 yıllarında yapılan referandumlar, anayasal olarak düzenlenmiş referandumlardır. Bu oylamalar, 1982 Anayasasının 175. maddesinde, 17.05.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklik neticesinde öngörülen zorunlu referandum usulü çerçevesinde gerçekleştirilmişlerdir. 2007 yılında yapılan referandum ise, anayasal olarak düzenlenmiş olmakla birlikte diğer ikisinden farklı olarak ihtiyari bir nitelik taşımaktadır.

## BİBLİYOGRAFYA

- ALDIKAÇTI, Orhan** : *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İÜHF Yayınları, İstanbul 1982.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz** : “Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu”, *Anayasa Yargısı*, C. I, 1984, s. 101-137.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz** : “Yeni Bir Anayasa Yargısı ve Anayasa Mahkemesi”, *Anayasa Yargısı*, C. 14, 1997, s. 225-246.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, AÜSBF Yayınları No:119-98, Ankara 1960.
- ATAR, Yavuz** : *Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Mimoza Yayınları, Konya 2000.
- ATEŞ, Toktamış** : *Demokrasi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1991.
- BATUM, Süheyl** : “Referandumun Sakıncaları”, Cumhuriyet Gazetesi, 15 Mayıs 1987.
- BAŞGİL, Ali Fuat** : *Esas Teşkilat Hukuku – Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri-*, Baha Matbaası 1960.
- BURDEAU, Georges** : *Demokrasi (Sentetik Deneme)*, Çev. Bülent Nuri Esen, AÜHF Yayınları, Ankara 1964.
- DAHL, Robert A.** : *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev. Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.

- DUGUIT, Leon** : *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, AÜHF Yayınları, Ankara 1954.
- ERDOĞAN, Mustafa** : *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1996.
- ERDOĞAN, Mustafa** : *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara 1999.
- EROĞUL, Cem** : *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara 1999.
- ESEN, Bülent Nuri** : “Türkiye’de Anayasal Gelişmeler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXV, 1968, S. 1-2, s. 35-58.
- GÖZLER, Kemal** : *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2004.
- GÖZLER, Kemal** : *Kurucu İktidar*, Ekin Kitabevi, Bursa 1998.
- GÖZLER, Kemal** : *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000.
- GÖZLER, Kemal** : “Halkoylmasının Değeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XL, 1988, S. 1-4, s. 97-113.
- GÖZTEPE, Ece** : *Anayasa Şikayeti*, AÜHF Yayınları, Yayın No:45, Ankara 1998.
- GÜL, Mehmet Şener** : *Anayasa Hukuku Açısından Kurucu Referandum*, (Danışman: Doç. Dr. Merih ÖDEN), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2000, Yükseköğretim Kurulu Dökümantasyon Merkezi Tez No: 94553.
- KABOĞLU, İbrahim Özden** : *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, Ankara 2000.
- KAPANİ, Münci** : “Demokratik Teori Alanında Bazı Görüş ve Tartışmalar”, *Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan*, AÜHF Yayınları, Yayın No: 417, Ankara 1977, s. 205-219.
- KAPANİ, Münci** : *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1999.

- KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer** : *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Yayınları, Ankara 1982.
- KUBALI, Hüseyin Nail** : *Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İÜHF Yayını, İstanbul 1971.
- KURT, Nihat** : *Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumları*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Yavuz ATAR), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1995, Yükseköğretim Kurulu Dökümantasyon Merkezi Tez No: 42607.
- LİJPHART, Arend** : *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- MERAY, Seha** : *Devletler Hukukuna Giriş, C. I*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1968.
- ONAR, Erdal** : *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, AÜHF Yayınları, Ankara 1993.
- ÖZBUDUN, Ergun** : *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.
- ÖZBUDUN, Ergun** : *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993.
- PARLA, Taha** : “İki Tür Halk Oylaması: Referandum ve Plebisit”, Cumhuriyet Gazetesi, 18 Şubat 1986.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques** : *Toplum Sözleşmesi*, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2006.
- SARTORİ, Giovanni** : *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- SAVCI, Bahri** : “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. XVI, 1961, S. 1, s. 62-101.
- SOYSAL, Mümtaz** : *Anayasaya Giriş*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1968.

- ŞAHBAZ, İbrahim** : *Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye*, Yetkin Yayınları, Ankara 2006.
- TANİLLİ, Server** : *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1976.
- TANÖR, Bülent** : *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta Basım, İstanbul, 1986.
- TANÖR, Bülent** : *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2009.
- TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi** : *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002.
- TEZİÇ, Erdoğan** : *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2001.
- TROPER, Michel** : “Anayasa Yargısı ve Demokrasi”, Çev. Ender Ethem Atay, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. I, Aralık 1997, S. 2, s. 293-309.
- TURHAN, Mehmet** : “Anayasacılık Açısından Çoğunluk İlkesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. L, 1995, S. 1, s. 401-413.
- TURHAN, Mehmet** : *Anayasal Devlet*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1997.
- TÜRK, Hikmet Sami** : “Ana Çizgileriyle 1982 Anayasa Tasarısı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XL, 1988, S. 1-4, s. 63-95.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi** : “Halk Oylaması Yargısal Sonuç Doğuracaktır”, *Milliyet Gazetesi*, 30 Haziran 1987.

**İnternet Sitelerinden Alınan Kaynaklar:**

- 1961 Anayasası tam metni:

<http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>, 13.08.2009.

**- Milli Güvenlik Konseyi 1 Numaralı Bildirisi tam metni:**

<http://www.belgenet.com/12eylul/12syonetim.html>, 15.08.2009.

**- Milliyet Gazetesi, 6 Mart 2001.**

<http://www.milliyet.com.tr/2001/03/06/dunya/dun02.html>, 15.08.2009.

## ÖZGEÇMİŞ

Beyza Nur KÖROĞLU, 18.06.1981 tarihinde Ankara'da doğdu. İlk ve Orta öğrenimini Ankara'da tamamladı. 2003 yılında Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. 2006 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuk Ana Bilim Dalında başlamış olduğu Yüksek Lisans öğrenimini ise, "Referandum ve Türkiye Uygulaması" adlı tez çalışmasıyla 2009 yılında tamamladı. Halen Ankara Barosu'na kayıtlı olarak Avukatlık yapmaktadır. Bekardır.