

# Yürürlükteki Düzenlemelere Göre Anayasa

## Değişikliğin Usulü

Av. Gökhan TÜRKÖĞLU

<https://ozgurcedergi.com/>

Nisan 2026 – Sayı 1

Dünyada on sekizinci yüzyılda “yazılı anayasa” ve “anayasanın üstünlüğü” anlayışının hakimiyeti ile anayasacılık hareketi 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ve 1791 Fransız Anayasası olarak tebarüz etmiştir. Batıda kilise dışı iktidar sahibi olmak isteyen krallar ile kilisenin yetki çatışmalarında iktidar sınırlarının çizilmesi amaçlı ortaya çıkan iptidai anayasal belgeler, krallara karşı tebaanın korunması saikiyle daha kapsamlı yeni bir zemine oturmuş ve giderek yazılı anayasalar devletin işleyişini gösteren ve bireyin haklarını güvence altına alan pozitif “temel kanun”lar vasfını kazanmış ve yaygınlaşmıştır. İktidarın keyfiliğini engelleme ve temel hak ve hürriyetleri güvence altına alma ihtiyacından doğan anayasacılık hareketi, topraklarımızda 1876 yılında yürürlüğe konulan Kanun-i Esasi (Temel Kanun-Lex Fundamentalist) ile başlamış, 1921 ve 1924 yıllarında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunları ve takip eden 1961 ile 1982 Anayasaları ile normatif olarak kabul görmüştür.

Pozitif hukuk düşüncesinin normlar hiyerarşisi ön kabulü gereğince tüm kanun ve benzer kuralların üstünde, temel kanun olarak anayasaların kabul edilmesi anayasanın üstünlüğü ilkesi olarak anılmaktadır. Anayasanın üstünlüğü ilkesi, zirve norm olan anayasanın altında bulunan tüm hukuk kurallarının anayasaya aykırı olamayacağı ile anayasa kurallarının herkes için bağlayıcı olacağı unsurlarını gerektirmektedir. Bu unsurlar iki ayrı güvenceye alınmıştır. Birinci güvence bugün Anayasa Mahkemesi olarak ortaya çıkan kanunların ve diğer düzenlemelerin anayasaya uygunluk denetiminin yapılmasıdır. Anayasanın üstünlüğünün unsurlarını güvenceye alan ikinci gerek ise, bizim de asıl konumuz olan, anayasanın yapılması ve değiştirilmesinin zorlaştırılmasıdır.

Böylece anayasanın üstünlüğü ilkesinin sonucu olarak anayasayı diğer kanunlardan ayıran temel güvencelerden biri anayasanın kanunlardan farklı şekilde yapılmasıdır. Anayasa yapmak tabiri, “yeni anayasa kabul etmek” ve “anayasa değişikliği”ni de içermektedir. Çok geniş bir konu olup, birçok alt başlığı tartışmayı gerektirmektedir. Fakat bu metinde; (a) anayasaların değiştirilme usulünün kanunlara göre ağırlaştırılmasına göre yapılan katı anayasa-yumuşak anayasa tartışmaları, ülkede kabul edilen geçmiş anayasaların katı anayasa-yumuşak anayasa olarak birbirleriyle ve dünyadaki diğer anayasalarla karşılaştırılması gibi nazari konulara (b) anayasa yapım süreçlerine hakim olması gerek şart kabul edilen “şeffaflık”,

“katılımcılık” ve “meşruiyet” ilkelerine ve bunların kapsamına (c) Türkiye’de her esaslı anayasa değişikliğinde gündeme gelen anayasa yapma iktidarına ilişkin “asli kurucu iktidar”-“tali kurucu iktidar” yahut “kurucu iktidar – kurulmuş iktidar” kavramlarına ve bu kavramlar çerçevesinde dönen tartışmalara ve (d) anayasa değişikliklerinin konularını maddi bakımdan sınırlandıran “değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez” maddelere dair görüşlere yer verilmeyecektir. Amacımız yürürlükte bulunan-pozitif Anayasa maddeleri uyarınca Anayasa değişikliğinin usulünü ele almaktır.

1982 Anayasasının değiştirilmesi usulüne ilişkin 175 inci maddesi 17.05.1987 tarihli ve 3361 sayılı anayasa değişikliği yapan kanunla son halini almıştır. Türkiye’de yapılan Anayasa değişikliklerinin tümü yüz yıllık cumhuriyetin yaklaşık son kırk yılında aynı usulde gerçekleşmektedir. Anayasanın değişme usulü teklif, görüşme, karar ve onay safhalarına ayrılarak incelenmektedir.

#### **a- Anayasa Değişikliği Teklifi Aşaması**

Anayasanın 175 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca “Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir.”. Anayasa yapma görevi yasama organının niteliği gereği parlamento üyelerine tanınmıştır. Diğer organların veya kişilerin anayasa teklifi sunması mümkün değildir.

Anayasa teklifi için Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üye tamsayısının en az üçte birinin imzası yani nitelikli yeter sayı aranmıştır. Anayasanın 75 inci maddesi uyarınca TBMM 600 milletvekilinden oluştuğundan, anayasa değişikliği yapmak için teklifler en az 200 milletvekilinin imzası ile yazılı olarak sunulur.

#### **b- Anayasa Değişikliği Teklifinin Görüşülmesi Aşaması**

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, Anayasanın 175 inci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiş, özel hükümlere de bu maddede yer verilmiştir.

Anayasa değişiklik teklifleri, gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur. Bu teklifler Meclis Başkanlığınca Anayasa Komisyonuna sevk edilir ve öncelikle Komisyonda görüşülür. Anayasa Komisyonu, 45 gün içinde teklifleri incelemekle yükümlüdür. Bu süre içinde incelemenin tamamlanamaması halinde teklif sahibi milletvekilleri teklifin doğrudan Meclis Genel Kurulu gündemine alınmasını talep edebilir.

Anayasa değişikliği tekliflerinin Meclis Genel Kurulunda görüşülmesini kanunlardan farklı kılan tek özel anayasa hükmü, bu tekliflerin Meclis Genel Kurulunda iki kere görüşülmesidir. TBMM İçtüzüğü hükümleri uyarınca Anayasa değişikliği teklifleri iki görüşmede dört ayrı oylamaya tabi tutulmaktadır.

Birinci görüşme, Anayasa değişikliğinin *tümü hakkında görüşmelerle* başlar. Bu görüşmelerin sonucunda *maddelere geçilmesi hakkında oylama* yapılır. Bu oylamada basit çoğunluk yeterli olup, 151 olumlu oy maddelerin görüşülmesi için genel karar yeter sayıdır. Bu aşamada basit çoğunluk sağlanamazsa maddelere geçilmez ve anayasa teklifi reddedilmiş olur. Maddelere geçilmesi hakkında oylamanın olumlu sonuçlanması halinde ise teker teker maddeler görüşülür ve bu maddeler yine teker teker gizli oy usulünde oylanır. Değişiklik teklifleri de birinci görüşmelerde alınır.

Birinci görüşmede ele alınan maddelerin tümü ikinci görüşmede de gündeme alınacaktır. Birinci görüşmede teker teker oylanıp kabul oyu alan maddeler, ikinci görüşmede üzerinde tekrar görüşme yapılmaksızın oya sunulacaktır. Birinci görüşmede hakkında değişiklik teklifi verilen veya reddedilen maddeler ise ikinci görüşmede üzerinde tekrar görüşme yapılarak oylamaya sunulacaktır. TBMM İçtüzüğü uyarınca ikinci görüşmeler, birinci görüşmelerin tamamlanmasından en az 48 saat sonra başlayabilir. Anayasa değişikliklerine ilişkin ivedilikle görüşme yasağı gibi değişim sürecini zorlaştıran, değişikliğin kanunlar üstü önemi gereği zamana yayılmasını sağlayan ve diğer ülke anayasalarına göre kısa olan bu süre, doktrinde serinleme süresi olarak da anılmaktadır.

İkinci görüşmelerde öncelikle maddeler teker teker oya sunulacaktır. Birinci görüşmelerde üzerine değişiklik teklifi verilen maddeler üzerinde görüşme yapılarak, hakkında değişiklik teklifi olmayan maddeler ise üzerinde görüşme yapılmaksızın teker teker oylamaya sunulur. Tekrar teker teker oylanıp kabul edilmeyen maddeler reddedilmiş sayılır. İkinci görüşmelerin ikinci aşamasında ise teker teker oylanıp kabul edilen maddelerin tümü gizli oylamaya sunulur.

### **c- Karar Aşaması**

Anayasa değişikliklerine ilişkin TBMM Genel Kurulunda yapılan birinci ve ikinci görüşmelerde maddelerin teker teker oylanması, teklife verilen değişiklik önergesinin kabulü oylanması, ikinci görüşmelerde maddelerin tümünün oylanması gizli oylama usulüyle yapılır. Bu gizli oylamaların her birinde Anayasanın 175 inci maddesinin üçüncü cümlesi gereği Meclis Genel Kurulunun üye tam sayısının beşte üçü nitelikli çoğunluğu aranır. Bu nisapla anayasa değişikliklerinin kabulü için en az 360 milletvekilinin gizli oylamada kabul oyu vermesi şarttır. Böylece birinci görüşmede maddelerin tümünün görüşülmesi teklifi basit çoğunlukla reddedilmeyen, ikinci görüşmede maddelerin teker teker oylamasında reddedilmeyen ve ikinci görüşmenin sonunda maddelerin tümünün oylanmasında reddedilmeyen ve her birinde gizli oy usulünde en az 360 kabul oyu alan anayasa değişikliği karara bağlanmış olacak ve onay aşamasına geçecektir.

#### **d- Onay Aşaması**

Anayasanın 175 inci maddesi Mecliste kabul edilen bir anayasa değişikliği kanununu onaylama yetkisini Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaşmıştır. TBMM tarafından anlattığımız usulde kabul edilen bir anayasa değişikliğine ilişkin Cumhurbaşkanının onaylama, halk oyuna sunma ve geri gönderme olmak üzere üç ayrı yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkileri kullanmaktaki serbestiyet ve zorunluluk anayasa değişikliğinin meclis kabul çoğunluğu sayılarına göre değişmektedir.

Anayasa değişikliği kanununun TBMM Genel Kurulunun üye tam sayısının üçte ikisi, yani 400 ve üzeri milletvekilinin oyuyla kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı değişikliği onaylayabilir, halkoylamasına sunabilir veya geri gönderebilir. Bu durumda anayasa değişikliği kanunun halkoylamasına sunulması ihtiyaridir. Sadece bu çoğunluk kategorisinde Cumhurbaşkanı değişikliği halk oyuna sunmaksızın veya geri göndermeksizin onaylayabilir ve anayasa değişikliği Resmî Gazete’de yayınlanabilir.

Anayasa değişikliği kanununun TBMM Genel Kurulunun üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla, yani 360 ila 399 milletvekilinin oyuyla kabul edilmesi halinde ise Cumhurbaşkanı değişikliği geri gönderir veya halk oyuna sunar. Bu durumda Cumhurbaşkanının doğrudan değişikliği onaylama ve yayınlama yetkisi yoktur. Anayasa değişikliğinin yayınlanabilmesi ve yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulması zorunludur.

Görüldüğü üzere her iki kabul çoğunluğu türünde de Cumhurbaşkanının anayasa değişikliği kanununu tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda TBMM anlattığımız aynı usul ve çoğunluk oranlarıyla anayasa değişikliğini tekrar görüşür ve karara bağlar. Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine kabul edilen anayasa değişikliğini, Cumhurbaşkanı tekrar geri gönderemez. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanının geri gönderme-veto yetkisi kesin veto değil, geciktirici vetodur.

Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine TBMM tarafından karara bağlanan ve kabul edilen anayasa değişikliği tekrar Cumhurbaşkanına gönderildiğinde Cumhurbaşkanının yetkileri yine değişikliğin Mecliste kabul görme çoğunluk oranlarına göre değişmektedir. Eğer geri gönderilen değişiklik kanununun TBMM Genel Kurulunun üye tam sayısının üçte ikisi, yani 400 ve üzeri milletvekilinin oyuyla kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı doğrudan onaylayabilir veya ihtiyari olarak halkoyuna sunabilir. Diğer ihtimal olan TBMM Genel Kurulunun üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla, yani 360 ila 399 milletvekilinin oyuyla kabul etmesi halinde ise Cumhurbaşkanı tek seçeneğe sahip olup anayasa değişikliği kanunu zorunlu olarak halkoyuna sunulacaktır.

Cumhurbaşkanının halkoymasına sunma yetkisinin meclis kabul çoğunluklara göre ihtiyari olduğu durumlarda Cumhurbaşkanı maddelerin bir kısmını onaylayıp bir kısmını halk oyuna sunabilir. Bu durumda halkoymasına sunulmayan ve Cumhurbaşkanıca onaylanan ve halkoymasına sunulmayan kısımlar Resmî Gazete’de yayınlanır. Yine TBMM anayasa değişikliği kanununun halkoymasına sunulması halinde, hangi maddelerinin birlikte hangi maddelerinin ayrı ayrı oylanacağını karara bağlayabilir.

Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması, ilgili Anayasa değişikliği kanununun halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazete’de yayımını takip eden altmışıncı günden sonraki ilk pazar günü yapılır. Halkoyuna sunulma işlemleri, Yüksek seçim kurulunun yönetim ve denetiminde seçim kurularınca yönetilir. Halkoymasında beyaz renk üzerine “Evet”, kahverengi üzerinde “Hayır” ibareleri bulunan iki ayrı renkten müteşekkil birleşik oy pusulası kullanılır. Halkoymasına katılanlar, üzerinde özel işaret bulunan mührü pusulada tercih ettiği kısmın üzerine basarak oyunu kullanır. Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoymasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir. Halkoymasında kabul edilen anayasa değişikliği kanunu, halkoyması sonuçlarının Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürürlükte bulunan mevcut Anayasa normlarına göre yeni anayasa yapılması usulünü şekli bakımından ele aldığımızda, anayasa yapım sürecinin kanunlardan daha zorlaştırılmış olduğunu görmekteyiz. Temel kanun niteliğinde bulunan anayasaların teklif edilmesi için nitelikli sayıda milletvekili aranmış, Meclis Genel Kurulunda görüşölme sayısı artırılmış, görüşmeler arası serinleme süresi öngörölmüştür. Meclis Genel Kurulunda yapılan oylamalarda uzlaşmanın sağlanması için nitelikli çoğunluk şart koşulmuş ve iradenin serbestçe ortaya çıkabilmesi için gizli oylama usulü benimsenmiştir. Anayasanın Mecliste karara bağlanmasından sonra ise onay aşaması halk ile Cumhurbaşkanı arasında paylaştırılmış, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi kısıtlı şekilde geciktirici veto olarak düzenlenmiştir. Anayasadaki mevcut düzenleme, yürürlüğe girme için halkoyması yapılması gereğine ağırlık vermiş, anayasa yapım sürecinin meşruiyetinin doğrudan millet iradesine dayanmasını esas almıştır.

### **Kaynakça**

Abdullah Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, Ankara, Seçkin, Yedinci Baskı, 2025.

Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta, Yirmi Birinci Baskı, 2017.

Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin, On Üçüncü Baskı, 2012.

Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin, Birinci Baskı, 2000.