

ANAYASA TASARISINA GENEL YAKLAŞIM

(Mali Hukuk 75 inci sayı)

Musa ÖZDEMİR
Sayıştay Uzman Denetçisi

Devlet Sosyal ve tarihsel bir gerçeklik olup insanların topluna yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir. Bir başka anlatımla devlet, toplum içinde en geniş, yaygın kapsayıcı çok ileriye varırlmış bir işbölümüdür. Bu nedenle devlet toplumun üstünde ve dışında değildir. Devlet biçimlerinin çeşitliği ekonomik sistemdeki değişikliklerin, toplumdaki sosyal güçler arasındaki ilişkilerin kaçınılmaz sonucudur.

Hukukun oluşumu da devletin oluşumundaki çizgiyi izlemiştir. Devlet ile aynı zamanda doğmuş olan hukuk, toplumsal çelişmeye koşut olarak günümüzde iki yönlü işleve ulaşmıştır. Çağımızda hukuk bir yandan iktidarı örgütler, kurumlaştırır onu meşrulaştırırken öte yandan iktidara karşı bireyin hakları için güvence unsurları oluşturmuştur. Modern devletlerin hemen hepsinde iktidarın kazanılması, kullanılması ve sınırlarına ilişkin bu temel kurallar Anayasaları meydana getirmiştir.

Bizde Anayasacılık hareketleri ise batıdaki Anayasacılık hareketlerinin bir yansıması olarak 19. yüzyılın sonlarına doğru başlamıştır. Biçimsel olarak modern denebilecek ilk Anayasa 1876 tarihli «Kanunu Esasi»dir. Milli Kurtuluş Savaşı dönemi ise anayasacılık hareketleri bakımından yepyeni bir aşamanın başlangıcı olmuştur. 20 Ocak 1921 tarihli «Teşkilât-ı Esasiye Kanunu» ihtilalci yönetim biçimini düzenleyen, meclis üstünlüğüne dayanan özgün ve geçici bir düzenleme olarak tarihteki yerini almıştır. Bundan sonra 1924 Anayasası yürürlüğe konmuştur.

Kurtuluş Savaşı sonrasının özel koşullarına göre yapılan 1924 Anayasası 1945 yılına dek süren tek partili dönemde rahatlıkla işlemiştir. Fakat 1946 yılında çok partili bir düzene geçildikten sonra aksamaya başlamıştır. İktidarla muhalefet arasındaki ilişkilerin bir türlü istikrara kavuşturulamaması ve parlamenter düzenin gereklerine uygun bir çalışma mekanizma sının kurulamaması, 1924 Anayasasının demokrasiye, temel hak ve özgürlüklere, sosyal güçler gereğine çağdaş yaklaşımlar getirememesi bu aksamada diğer önemli etkenler olmuştur. Bu durum, özellikle 1957 seçimlerinden sonra, yeni bir Anayasa arayışını yoğunlaştırmış ve 27 Mayıs 1960 hareketiyle de bu olanak bulunmuştur.

Halkoyuna sunulacak yürürlüğe konulan 1961 Anayasası 1924 Anayasasının çok partili yaşamla çelişen yapısını değiştirmiş, yasamanın üstünlüğü ilkesinin yumuşak biçimi olan güçler ayrılığı sistemini getirmiştir. Anayasanın üstünlüğü, yargının bağımsızlığı, temel hak ve özgürlükler gibi temel konular demokrasi ve özgürlük kavramlarının çağdaş yorumuyla düzenlenmiştir.

Kurumsal Anayasa geleneğinde ileri bir aşama olmasına karşın 1961 Anayasasının değiştirilmesi özlem ve talepleri 1965 yılından bu yana süregelen 1971. yılında halkoyuna danışılmadan bazı değişiklikler yapılmış, 1982 yılında ise Anayasasının yeniden düzenlenmesi tekrar gündeme gelmiştir.

Köklü bir Anayasa değişikliği isteyenlerin görüşleri şöyle Özetlenebilir: .

1) Türkiye'nin içine düştüğü ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal istikrarsızlığın sorumlusu 1961 Anayasasıdır. Ülkemizi 12 Eylül Öncesine getirmiş olan nedenlerin içinde 1961 Anayasasının kurumlarının ve kurallarının payı büyüktür. Türkiye'nin yepyeni bir. Anayasaya gereksinmesi vardır.

2) Toplum katları altüst olmuştur. Parlamenter sistemin klasik kurum ve kuralları işlemez hale gelmiştir. Siyasal iktidarı sınırlayan kurumlar ve kurallar yürütme erkini

güçsüzleştirmiştir. Yeni Anayasa düzeninde, devlet düzenini ayakta tutucu bir otorite esas alınarak, yürütme erki güçlendirilmelidir. Seçimler parlamentoda açık seçik bir çoğunluğa olanak sağlayacak ve küçük partilerin temsilini önleyecek şekilde düzenlenmeli, yargı denetimi sınırlanmalıdır.

3) Temel hak ve özgürlüklerin, özerkliğin ve bağımsız yargının sınırı devletin bütünlüğü, milli güvenlik, kamu düzeni ve yürütmenin güçsüzleştirilmemesi esas alınarak çizilebilmelidir.

Sorun Salt Anayasa Sorunu Değildir.

Bu tür görüşleri paylaşmak mümkün değildir. Çünkü her şeyden önce bu görüşün ülkemizin sorunlarına koyduğu teşhis yanlıştır. Türkiye'nin sorunları doğrudan doğruya Anayasa sorunları olmaktan çok, iktisadi ve sosyal yapı sorunlarıyla ilgilidir. Soruna salt hukuksal boyutlu yaklaşım büyük bir yanlıdır. 12 Eylül öncesinin ekonomik ve politik bunalımına, faşizm, anarşizm ve teröriste kaynaklık eden yapısal sorunlardır. İstikrarsızlığın kusurunu 1961 Anayasasında, demokratik parlamenter sistemde değil anarşik yapıdaki ekonomide aramak gerekir. Bu gerçeği yadsıyarak bağımsız yargıya, temel hak ve özgürlüklere, sosyal hukuk devletine çağdaş ilkeler ışığında yaklaşan 1961 Anayasasını suçlamak ülke sorunlarını çözmez aksine ertelemiş olur. Kanımca 1961 Anayasasının şu nedenlerle özü korunmalıdır:

A — Türkiye'de anayasacılık hareketlerinin başlangıcından bugüne dek tüm anayasa değişikliklerinin temel gerekçesi siyasal istikrarsızlığa çare bulmak olmuştur. Gündemdeki değişikliğin gerekçelerinin başında da siyasal istikrar ve terörü önleyebilmek gelmektedir. Anayasa sorununa salt devletin temel yapısı bu yapının işleyiş kuralları olarak yaklaşmak sorunu sadece siyasal istikrarı sağlamaya indirgemek yanlış ve eksik bir yaklaşımdır. Günümüzde anayasalar, toplumun ekonomik, sosyal, kültürel sorunlarıyla ilgili çözümler öneren, hedefler gösteren bir programdır. Çağımızın denklemi özgürlük eşittir, büyümedir. En demokratik, tümüyle insan haklarına dayalı, anayasalar tarihinde bir mantık şahasesi de yaratılsa ekonomik temeli olmadıkça kâğıt üstünde kalmaya mahkumdur. Bunun içindir ki bir takım özgürlüklerin soyut bir sıralamayla ilan edilme-si, yargısal yollardan korunması yeterli değildir. Özgürlüklerin yapısal değişiklikler yoluyla yaratılması, artan ve gitgide daha iyi bölüşülen bir üretim sayesinde kökleştirilmesi gerekmektedir. Ekonomik sistemde köklü bir değişiklik olmadığı sürece 1961 Anayasasının çağdaş yorumu ülkemizin gereksinmelerine uzun yıllar yanıt verebilecek niteliktedir. Bu nedenle köklü bir değişikliğe gerek yoktur. •

B — 1961 Anayasasının kendisinden önceki döneme tepki niteliği taşıdığı görüşünde bir gerçek payının olduğu yadsınamaz ise de sadece bu yönüyle ele alıp değerlendirmek de büyük bir eksiklik ve yanlıdır. Çünkü 1961 anayasası ekonomik yapıdaki gelişmeler, sosyal güçler arasındaki ilişkiler ve çelişkiler, çağdaş hak ve özgürlükler, siyasal kurumlardaki yeni arayışlar, ulusal gelenekler ve halkın bilinç düzeyinde meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak düzenlenmiştir. Toplumsal ve ekonomik gelişmeye açık bir anayasadır. Bu sosyal gerçekler ışığında hazırlanan 1961 anayasası' kitlelerin malı olmuş, demokrasi anlayışımızda süreklilik ve gelişmeye olanak sağlamıştır. 1961 anayasası temel hak ve özgürlükler açısından ileri bir aşamadır, özüne dokunulmamalıdır.

C — Modern demokrasi ve toplum anlayışına uygun, ulus egemenliği, hukuk devleti ve sosyal adalet esaslarına dayalı 1961 anayasasının bir bütün olarak uygulanmadığı yadsınamaz bir gerçektir. Anayasanın öngördüğü iktisadi ve sosyal ödevler, planlı kalkınma, kooperatifçilik, tarımın ve çiftçinin korunması, yeraltı ve yerüstü kaynaklarının toplumsal çıkarlar doğrultusunda kullanılması, sosyal güvenlik, konut, sağlık, öğrenim özgürlüğü ve eşitliği, çalışma hakkı yaşama geçirilmemiştir. Yaşamsal değerlerdeki hükümleri uygulanmayan bir Anayasayı suçlamak sorunu çarpıtabilir ve bizleri çözümsüzlüğe götürebilir.

Kuşkusuz bu saptamalar 1961 Anayasasının bazı yetersizliklerinin ve sorunlarının olmadığı anlamına gelmemektedir. Ancak yapılacak yeni düzenlemenin toplumu altüst

etmesinin yaratacağı sakıncalar da göz önünde tutulmalıdır. Bunalımın iktisadi ve sosyal yapıdan kaynaklandığı, 12 Eylül harekâtının bir devrim olmadığı, eski hukuk düzenini kaldırmadığı, yeni bir devlet kurmadığı gerçekleri Anayasa değişikliğinde, 1961 Anayasasının gözden geçirilmesiyle sınırlı kalınmasını zorunlu kılmaktadır.

Sistem, Yasama ve Yürütme Konusundaki Görüşlerim.

Köklü bir anayasa değişikliği isteyenlerin sistem, yasama ve yürütme konusundaki yaklaşımlarının da ciddi şekilde eleştirilmesi gerekmektedir.

Her Anayasa düzenlemesinin, kendisinden önceki döneme tepki niteliği taşıması doğaldır. Ancak bu tepkinin, toplum katlarını alt-üst eden bir ihtilâl sonucu olmadıkça toplumun kendi tarihsel gelişmesi içinde çizmekte olduğu ana çizgiye ve edinilmiş deneyimlere ters düşmemesi ve böylece çözmek istediği sorunlar yerine yeni sorunlar yaratmaması, oluşturulacak yeni Anayasa düzeninin sağlamlığı ve sürekliliği açısından zorunludur. Aksi halde, yanılığın doğuracağı hayal kırıklıkları ve dolayısıyla tepkilerin önlenmesi mümkün olamayacaktır.

Türkiye'de hem özgürlükçü ve çoğulcu demokrasiyi yaşatabilecek, hem de anayasal düzenlemeler konusunda toplumun tarihsel çizgisine ters düşmeyecek siyasal sistem (cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini içermeyen) bir parlamenter sistemdir. Parlamenter demokrasilerde rejimin işleyişine yön veren kurumların başında siyasal partiler gelir. Toplumdaki sosyal güçlerin çıkar ayrılıklarının siyasal yaşamdaki ifade araçları olan siyasal partilerin demokrasinin vazgeçilmez unsurları olması yasama organının önemini daha da arttırmaktadır. Yasalar parlamentolarda açık görüşme ve tartışma yöntemiyle hazırlandıklarından Özgürlüklerin düzenlenmesinde kamuoyunun katkısı sağlanmış olmaktadır.

Elbette Türkiye'de özgürlükçü ve çoğulcu demokrasiyi yaşatabilecek bir sistemin, parlamenter sistem olduğunu söylemek, bundan önceki parlamenter sistemin tekrarlanması istemek değildir. Tam tersine, bu sistemin daha iyi işlemesi için bazı düzenlemeler yapmak gereklidir ve bu bakımdan çözümler düşünülebilir. Ancak bu tür çözümler önerirken bunlardan hiçbirinin sistemin mantığına ters düşmemesi, özgürlükçü ve çoğulcu demokrasiye aykırı sonuçlar doğurmaması gerekir. Çünkü çok partili parlamenter demokratik yaşamda toplumun değişik sosyal güçleri, ekonomik ve demokratik haklarının korunması, savunulması ve geliştirilmesi mücadelesinin en önemli platformlarından birinin parlamento olduğunu benimsemişlerdir. Anayasa düzenlenirken kaynağını ulustan almayan hiçbir organın demokratik olamayacağı, demokratik devletin önkoşulunun toplumdaki tüm sosyal güçlerin temsiline olanak veren bir seçim sistemi olduğu unutulmaması gereken yaşamsal bir ilkedir.

Güçlü yürütme konusunda da çok titiz olunmalıdır. 12 Eylül Öncesi ortamının neden olduğu yeni anayasa düzeni arayışlarındaki temel beklentinin, devlet düzenini ayakta tutan bir otorite beklentisi olması ve bu beklentinin de yürütmeyi güçlendirme eğilimi olarak ortaya çıkması doğaldır. Ekonomik büyümenin yarattığı yapısal değişiklikler ve yeni bakış açıları, siyasal kurumlar arasında yeni dengelerin kurulması eğilimini arttırmaktadır. Bu durum bazı sanayileşmiş batı ülkelerinde de yaşanmıştır. Fakat buna karşın istikrarsızlık sorunu yine de çözümlenememiştir. Çünkü istikrarsız hükümetlerin birinci nedeni toplumsal yapı nedeniyle iktisadi ve sosyal sorunlara geçerli ve sürekli bir çözüm getirilememesidir. Aynı sosyal gücün kendi arasındaki çekişme ve sürtüşmelerinin yarattığı iktidar boşluğu da istikrarlı ve sürekli hükümetlerin kurulmasını önleyen ikinci nedendir.

Çeşitli ülkelerin deneyleri de göstermektedir ki genel oya ve genel oydan çıkan organlara karşı güven ile iktidarı bölüp parçalamadan oluşturulacak güçlü bir hükümet dengesi çok özenle kurulmalıdır. Aksi takdirde iki tehlike kaçınılmazdır. I— Yürütme organının siyasal yaşamın en egemen unsuru ve motoru durumuna gelmesi parlamentoyu ikinci plana düşürebilir, parlamento denetim yetkisini yitirebilir. II— Güçlü yürütme (siyasi iktidarın kişiselleşmesi) kitlelerin siyasetten uzaklaşmalarına ve daha edilgen hale gelmelerine neden olabilir. Ayrıca egemenliğin tek kişide toplanması, kitlelerin demokrasinin

vazgeçilmez unsuru olan partilere güvenlerini yitirmeleri sonucunu da doğurabilir. Demokrasiye aykırı olan bu iki uç durumun batı demokrasilerinde ilginç Örnekleri yaşanmıştır.

Temel Hak ve Özgürlükler

Köklü bir anayasa değişikliği isteyenlerin üçüncü istemi yürütmenin güçlendirilebilmesi için özgürlüklerin kısıtlanmasıdır. Bu görüşe de katılmak olanaksız. Çünkü Özgürlük belli bir tarihsel gelişmenin ürünüdür. Kişinin Özgürlüğü yaşadığı çağa, toplumun koşullarına doğrudan doğruya bağlıdır- Anayasa hukukunun bu alandaki kural ve kurumları oluşturulurken, siyaset biliminin verileri de göz önünde tutulmalıdır. Çünkü anayasaların temel ilkeleri, insan hak ve özgürlükleri için yapılan çetin mücadeleler sonunda ortaya çıkmıştır ve böyle olduğu için de anayasalardaki temel ilkeler daha çok yurttaşların temel hak ve özgürlükleriyle ilgilidir.

Bu arada unutulmaması gereken bir nokta da hem siyasal yaşamın hukuk kuralları üzerinde hem de hukuk kurallarının siyasal yaşam üzerinde etkisinin olduğudur. Tüm bu olgular anayasalar düzenlenirken o toplumdaki sosyal güçlerin bilimsel olarak değerlendirilmesini ve dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Çağdaş Anayasalarda sadece «klasik haklar» değil «iktisadi ve sosyal haklar» da yer almaktadır. Özgürlüğün sözde kalmaması, özgürlüğün yaşanabileceği gerçek koşulların hazırlanmasına ve özgürlüğü gerçekleştirecek somut olanakların sağlanmasına bağlıdır. Bu ise hızlı kalkınmaya önem veren, iktisadi ve sosyal yapıda temel değişiklikler yapmayı amaçlayan bir politika ile mümkündür. Sosyal devlet ilkesini benimseyen ülkelerde özgürlüğün gerçekleşmesi için gerekli maddi olanakların kişilere sağlanması devletin görevi olarak anayasalarda düzenlenmiştir.

Bu gerçeklere sırt dönülerek düzenlenecek temel hak ve özgürlüklerin hem hayata geçme şansını hem de kavramsal yüceliklerini yitirecekleri bilinmelidir. Bu nedenlerdir ki Anayasa sosyal içerikli özgürlük anlayışına yer vermeli, iktisadi ve sosyal haklara yabancı kalmamalı, Devlete görevler yüklerken, bireylere de iktisadi ve sosyal haklar tanıyarak, devletten bu görevleri yerine getirmesini isteme olanağını vermelidir.

Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarının Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyinde görüşülmesi sırasında bu ilkeler doğrultusunda değerlendirileceğine inanıyorum.