

KİTAP İNCELEMESİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi-Anayasa 2000 (2000) (Ankara, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Afşaroğlu Matbaası, 120 s.)

TOBB (Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği), ülkenin çeşitli yerlerinde kurulmuş olan 326 oda ve borsanın temsilcilerinden oluşan yapısıyla son derece etkili bir örgüt niteliği taşımaktadır. Çok sayıda kuruluş ve vakıfla, "resmi, sosyal ve ticari ilişkileri" olan örgüt, "mevzuata ve ülkenin genel çıkarlarına uygun bir şekilde hür teşebbüsün yurt içinde ve yurt dışında haklarını korumak, onlar adına ilgili mercilere görüş iletmek" gibi görevler üstlenmiştir. Bunlardan biri de, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal durumu hakkında raporlar hazırlayıp görüş ve tekliflerini hükümet yetkililerine ve kamuoyuna duyurmaktır. Burada tanıtılacak yayın, TOBB'nin, bu işlevi doğrultusunda "seçkin bir bilim adamı grubuna" hazırlattığı "Anayasa Önerisi"dir. İsim belirtilmediği için bilim adamlarının kimler olduğunu öğrenmek olanaksız. (TOBB, burada incelenecek olan anayasa önerisiyle birlikte, siyasi partiler ve seçim kanunu önerileri de hazırlamıştır.)

TOBB Yönetim Kurulu Başkanı Fuat Miras'ın önsözde belirttiğine göre çalışmanın amacı, "devletçi ve merkeziyetçi siyasete" ve onun yarattığı sisteme olan güvensizlik nedeniyle ve AB adaylığı sürecinde Kopenhag Zirvesi'nin siyasi koşullarının da yerine getirilebilmesi amacıyla yeni bir anayasa modeli sunabilmektir.

Amaç bu olunca, hazırlanan anayasa önerisinin, batı demokrasilerindeki özgürlükçü ve çoğulcu anayasalardan, temel tüze mantığından esinlenmemesi de olanaksız. Önerilerin genel gerekçesinde de bu tercih, ülkedeki en köktenci düzen aleyhtarları da dahil, Türk yurttaşlarının İran, Suriye ya da Irak'taki gibi bir rejim altında değil, uygar dünyayı oluşturan Almanya, Fransa ya da İsveç'teki gibi bir rejim altında yaşamak istedikleri saptamasıyla ortaya konmaktadır. 1982 Anayasası ise yapıldığı günden bugüne toplumun neredeyse her kesiminde farklı açılardan eleştirilmiş, zaman içinde değişikliğe uğrasa da demokratik olmayan ruhunu korumuştur. Dolayısıyla bu anayasanın, Türkiye'nin "toplumsal, siyasal ve ekonomik açılımının önünü tıkadığı, Avrupa Birliği'ne aday bir ülke için dar bir elbise haline geldiği" söylenmektedir.

İşte burada tanıtılacak olan anayasa önerisi, Türkiye için biçilmiş yeni ve daha bol bir elbise olarak düşünülmektedir.

Öneride, yürürlükteki Anayasa metni esas alınarak, her madde değişikliğinin gerekçesi açıklanarak, Anayasa'dan tümüyle çıkarılan maddelerin numaralarında değişikliğe gidilmeyip eklenen maddeler "mükerrer madde"

olarak yazılmaktadır. 1961 Anayasası'ndan bugüne yerleşen ayrıntılı düzenleme geleneğine sadık kalınırken, anayasanın dili önemli ölçüde sadeleştirilmiştir.

Metni hazırlayan çalışma grubu, öneride birbiriyle bağlantılı şu amaçları göz önünde bulundurmaktadır: "Temel hak ve özgürlüklerin uluslararası insan hakları hukukunun çizdiği çerçeve ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları dikkate alınarak ve devlet birey ilişkilerinde bireyin ön plana çıkartılarak güçlendirilmesi; gözlemlenen aksaklıklar göz önünde tutularak, hukuk devletinin ve bunun temel kaldırıcı olan yargı bağımsızlığının takviye edilmesi ve insan haklarını koruma mekanizmalarının güçlendirilmesi; demokratik ve çoğulcu katılımı teşvik edici kuralların ve bu arada yerel yönetim kuruluşlarının geliştirilmesi; idarenin saydamlığının sağlanması yoluyla vatandaşın devlet karşısındaki ezikliğinin aşılması." (s. 16)

Bu incelemede, öncelikle her bölümdeki değişiklik önerilerinin genel olarak amacı anlatılmaya çalışılacak ve ardından, bu amacı ortaya koyan bazı değişikliklerden örnekler verilecektir.

Başlangıç bölümünde yapılan değişiklik, Anayasa'nın "Başlangıç ve kenar başlıklar" başlığını taşıyan 176. maddenin kaldırılmasıyla birlikte düşünülmeli. Başlangıç kısmı Anayasa metnine dahil olmaktan çıkarak, diğer maddelerle eş tüzel değere sahip konumunu yitirmektedir. Böylece bir tüze kuralı olarak yorumlanması olanaksız, Anayasa'yı hazırlayanların dünya görüşünün edebi bir tarzla dile getirilmesinden başkaca bir anlamı da olmayan başlangıç bölümünün değerlendirilmesiyle ilgili sorun ortadan kaldırılmaktadır. Başlangıç kısaltılarak vurgu, barış içinde yaşama, adalet, eşitlik, demokrasi ve insan haklarına saygı ilkelerine, devletin halk için varolduğu inancına yapılmış, metnin, herkesçe farklı algılanabilecek, çoğu "nasihat" niteliğindeki çok sayıda "temel ilkedden" arındırılması amaçlanmıştır.

Aynı amacı **Genel Esaslar** bölümünde de gözlemlemek olanaklı. Örneğin ikinci maddedeki Cumhuriyetin nitelikleri, somut, makul, herkesçe farklı yorumlanamayacak şekilde sayılmış, bu maddede, Atatürk milliyetçiliğine bağlılık yerine, Atatürk devrimlerine bağlılık ifadesi tercih edilmiştir. Yine, üçüncü maddedeki, "Dili Türkçe'dir" in yerine "Resmi dili Türkçe'dir" ifadesi konmuştur. Aslında resmi dil ile devletin dili arasında tüze açısından hiçbir fark yok. "Resmi" sıfatının yürürlükteki Anayasa'nın yalnızca madde başlığında yer almasının gerekçesi olsa olsa Soysal'ın da belirttiği gibi, "resmi olmayan konularda başka dillerin de kullanılabilmesi izlenimi yaratmaktan kaçınmak olabilir..." Zaten çalışma grubu da gerekçesinde, değişikliğin "açıklığa kavuşturılmaktan ibaret" olduğunu vurgulamaktadır.

Anayasa'nın ikinci kısmındaki **temel haklar ve ödevler**, tümüyle yeniden ele alınmış. Değişiklik önerisinin en önemli kısmı da bu bölüm.

1982 Anayasası'nın, vurguyu daha çok "ödev" kavramına yaparken "hak ve özgürlükler" konusunda aynı ölçüde geniş bir serbestliğe izin vermediği, ödevlerle, haklar ve özgürlükler arasındaki dengeyi kuramadığı bir gerçek. Yeni anayasa önerisini hazırlayanların bu sorunu çözmeyi amaçladığını söylemek yanlış olmaz. Öneride, "insan haklarını" çağdaş devlet anlayışının temel taşı haline getiren bir anlayış hakim. Bu çerçevede 12. maddenin ilk fıkrasına, devlet ve toplum yaşamına yön verici ilke olarak "insan onuruna saygı" ifadesi eklenerek madde gereksiz hükümlerden temizlenmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasıyla ilgili hükümlerde ise köktenci bir değişiklik yapılarak, genel sınırlama maddesi, genel koruma maddesi haline getirilmektedir. Bu madde sınırlama nedenleri, ilgili maddelerde yer alan neden ve amaçlarla sınırlı tutulmaktadır (13. madde). Olağanüstü yönetim usullerinde, temel haklar ve özgürlükler yönünden neredeyse anayasa dışı bir rejime olanak tanıyan 15. madde hükmü yeniden düzenlenerek, olağanüstü yönetimin işlem ve eylemlerine karşı yargısal denetim güvencesi eklenmektedir.

Konuyla ilgili bir önemli değişiklik de, 1961 Anayasası'nda da yer almış olan ve gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarında zaman zaman kullanılan "öz güvencesine" bir temel hakkın dokunulmaz çekirdeği olarak yer verilmesidir. Hükme göre, "..sınırlamalar uluslararası insan hakları sözleşmelerinde tanımlanan demokratik toplum düzenininin gereklerine aykırı olamaz ve bir hak ve hürriyetin özüne dokunamaz."

Kişinin hakları ve ödevleri bölümündeki değişiklikler de, hakların, demokrasi ilkesi çerçevesinde güçlendirilmesi eğilimini yansıtmaktadır. Düşünce, bilim ve sanat özgürlüklerinin güvenceleri geliştirilmiştir. Kişi hürriyeti ve güvenliğini düzenleyen 19. maddede de, yakalanan kişinin en geç 24 saat içinde hakim huzuruna çıkarılacağı, toplu suçlarda, olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş halinde ise bu sürenin hakim kararıyla en çok bir hafta uzatılabileceği hükme bağlanmaktadır. 17. maddeye, siyasi önemi büyük olan, *ölüm cezasının kaldırıldığı* hükmü eklenmiştir. Yine bu bölümde, 24. maddeye, bir çocuğun bakım ve terbiye sorumluluğunu üstlenen kimselerin devletin gözetim ve denetiminde, çocuğa kendi dini ve felsefi görüşlerine uygun eğitim verilmesini isteme hakkı ile, *din kültürü ve ahlak eğitiminin* yalnızca lise ve dengi kurumlarda "isteğe bağlı olarak" verilmesi hükümleri konmaktadır.

Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünde dikkate değer düzenlemeler, çalışma ile ilgili hükümlerde yapılmış, örneğin, *sendika kurma* hakkının tüm çalışanlara genişletilip işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin haklarının yasayla düzenlenmesi öngörülürken (51. madde), *toplu iş sözleşmesi yapma* hakkı tüm çalışanlara verilmiştir (53. madde). *Lokavta* anayasada yer verilmeyerek, işverenlerin greve karşı sahip olacakları hakların

düzenlenmesinin yasa koyucunun takdirine bırakılması ise son derece dikkat çekicidir (54. madde).

Dördüncü bölümdeki *siyasi haklar ve ödevlerle* ilgili en önemli değişiklik kanımca, "Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese Türk denir" (madde 66/1) hükmüdür. Böylece 1924 Anayasası'nın 84. maddesindeki düzenlemeye büyük ölçüde geri dönmüştür.

Anayasa'nın üçüncü kısmında yer alan Cumhuriyetin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki belli başlı değişiklikler ise şunlardır:

Yasama alanındaki ilk değişiklikle, milletvekili sayısı 550 olarak korunurken, seçim kanununda düzenlenmesi daha uygun olan, "100 milletvekilinin ülke seçim çevresinden seçileceği" kuralı (75. madde), anayasayla güvence altına alınmaktadır. Bu değişikliğin gerekçesi, "Milletin Temsili" başlığını taşıyan 80. maddede yapılan değişiklikle birlikte düşünüldüğünde anlam kazanıyor; çünkü bu düzenleme 1995 seçimleri öncesinde 4125 sayılı yasayla getirilmiş ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 80. maddeye dayanılarak iptal edilmişti. Bu nedenle, 80. maddedeki "milletvekillerinin seçildikleri bölge"den söz eden ibare de metinden çıkarılarak, hüküm "ülke seçim çevresi" ile bağdaşır hale getirilmiştir.

Öneride, milletvekili seçilme yaşı 25'e düşürülmüş ve milletvekili seçilmeye engel suçlardan siyasi kabul edilebilecek olanları metinden çıkarılmıştır (76. madde). Seçim dönemi dört yıla indirilirken, araseçim kaldırılarak boşalan üyelüklerin ülke seçim çevresinden doldurulması hükme bağlanmaktadır (77. ve 78. maddeler). Anayasa'da aynı maddede düzenlenen yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı ise iki ayrı kurum olarak yeniden ele alınırken yasama dokunulmazlığı sınırlandırılmaktadır (83. ve 83/a maddeleri). Yasama bölümündeki önemli değişikliklerinin biri de, Gensoruyu düzenleyen 99. maddede yapılarak, Federal Almanya'dan bilinen "yapıcı güvensizlik oyu" kurumuna benzer bir hüküm eklenmesidir. Buna göre, Bakanlar Kurulu'nun düşürülmesine yönelik güvensizlik önergesi verilmesi halinde, hükümeti düşüren TBMM çoğunluğunun yeni Başbakan adayı üzerinde, kamuoyu önünde önceden anlaşmaları sağlanarak işbaşındaki hükümetin konumu güçlendirilmek istenmektedir.

Yürütme bölümünde, ülkenin parlamenter dizgeye dayanan yapısını gözardı etmeden yapılan değişikliklerin en önemlisi, yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki yetkileri sınırlayan Cumhurbaşkanı'nun konumuyla ilgili. Yetkileri ayrıntılı şekilde sayılmayarak 1961 Anayasası'ndaki düzenleme esas alınmış (104. madde), tek başına yapacağı işlemler tek tek sayılıp bu konudaki bulanıklık ortadan kaldırılmıştır (105. madde). Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği (107. madde) ve Devlet Denetleme Kurulunu (108. madde) düzenleyen maddeler ise metinden çıkarılmıştır. Böylece öneriyle, 1982

Anayasası'nun yürütmeyi, Cumhurbaşkanının yetkilerini artırma yoluyla güçlendirme eğilimi terkedilerek, Cumhurbaşkanı'nun görev ve yetkileri parlamenter rejime uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Öneriyle, asker-sivil ilişkileriyle ilgili hükümler de, sivilleri güçlendirmeye yönelik olarak değiştirilmektedir. Milli savunma alanında yapılan önemli değişikliklerden biri, konumu sürekli tartışılan Milli Güvenlik Kurulunun oluşumu ve göreviyle ilgili. Bakanların tek tek sayılması yerine "kanunun gösterdiği bakanlar" ibaresiyle, yasama organına kuruldaki sivil sayısını belirleme yetkisi verilmiştir. Son fıkra ise, MGK'nin *yardımcı organ* niteliğini belirginleştirmektedir (118. madde). Genelkurmay Başkanının atanmasının, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği belirtilerek, 1982 Anayasası'ndaki "..Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanıca atanır.." hükmü kaldırılmıştır.

Önemli değişikliklerden bir diğeri, olağanüstü yönetim usulleriyle ilgili. Bu dönemlerde, yetki yasasına gerek duyulmaksızın çıkarılabilen Kanun Hükmünde Kararname uygulanmasına son verilmekte ve bu durumlarda da yargı yolunun kapatılmayacağı hükme bağlanmaktadır (121. ve 122. maddeler).

Değişikliklerle, *idarenin* saydamlığı ve demokratikleştirilmesi amaçlanmaktadır. Mahalli idareleri düzenleyen 127. maddede yapılan değişiklikle, "ekonomik ve coğrafi özellikler dikkate alınarak" birden fazla ilde, "*bölge yönetimleri*" kurulabileceği hükme bağlanmaktadır.

Önemli bir yenilik olarak, demokratik ülkelerde yaygın olan "*kamu denetçileri kurulu*" (*ombudsman*) oluşturulmuştur (madde 125/a). Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimi dışında olacağını belirten hüküm korunurken, korunmasında fayda görüldüğü dışında bir gerekçe sunulmamaktadır. Öneride, demokratik ve çoğulcu bir toplumda yeri olmadığı gerekçesiyle Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumuna (134. madde) yer verilmemektedir.

Yargı bölümünde yapılan değişikliklerin genel çerçevesini de, yüksek yargı organları başkanlarının şikayetleri ve yürütme organının yargıya etkisinin sınırlandırılması amacı çizmektedir. Örneğin, 142. maddeyle, "devletin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren suçlarla insanlık aleyhine işlenen suçlara bakmakla görevli uzmanlık mahkemeleri" kurulabileceği öngörülerek, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmakta (143. madde), yüksek yargı organlarının seçiminde Cumhurbaşkanı büyük ölçüde devreden çıkarılmakta, askeri mahkemelerin sıkıyönetimde görev yapmasına olanak veren hüküm (145. madde) anayasadan çıkarılmaktadır. Ancak, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ile ilgili hükümlere hiç dokunulmaması dikkat çekicidir. 159. madde değiştirilerek yürütmenin (Adalet Bakanı ve müsteşarı) Hakimler ve Savcılar Yüksek

Kuruluna müdahalesi olanaksızlaştırılmış. Anayasa yargısı alanındaki en dikkat çekici yenilik ise, kanun yollarının tüketilmiş olması koşuluyla herkese "AİHS kapsamındaki anayasal hak ve özgürlüklerden birinin ihlal edildiği iddiasıyla" Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkının tanınması yani "*anayasa şikayeti*" kurumunun getirilmesidir (madde 152/a).

Son olarak, altıncı kısımdaki "geçici hükümlerin" kaldırıldığı ve bu sayede Geçici 15. maddeden kaynaklanan sorunların aşılmasının amaçlandığı söylenebilir.

Murat Sevinç, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.