

Türkiye'de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Fazıl Hüsnü Erdem

Türkiye'de siyasal gündemi işgal eden sorunların başında "anayasa sorunu" gelmektedir. Tarihsel süreklilik içerisinde varlığını devam ettiren bu sorun, anayasal arayış ve tartışmaların ülke gündeminden hiç eksik olmamasına yol açmaktadır. Bu çalışmada, anayasa sorunu ve bu sorunun sonucu olarak ortaya çıkan anayasal arayış ve tartışmaların genel bir analizi yapılmaya çalışılacaktır. Bu yapılırken öncelikle, "anayasacılık" ve "anayasa" kavramlarına kısaca değinilecektir. İlgili kavramların otantik anlam ve işlevleri ile Türkiye deneyimi arasındaki açığı ortaya koyabilmek amacıyla da olsa bu kavramları kısaca ele almakta yarar vardır. Zira, bu temel kavramların ne anlamlara geldiği ve ne tür işlevler yüklediği ortaya konulmadan, Türkiye'deki anayasa sorunu ile anayasal arayış ve tartışmalara ilişkin yapılacak değerlendirmeler eksik ve yanlış olacaktır.

1. Genel Olarak Anayasacılık ve Anayasa Kavramı

15 ve 16. yüzyıllarda ortaya çıktığı söylenen modern devletin, en temel özelliği olan "şiddet tekeli" ve bunun üzerine yükselen "kuşatıcı iktidarı"yla bir "Leviathan"ı andırması, doğuşunu izleyen

yüzyıllarda (17 ve 18.yüzyıl) sınırlandırılması arayışlarını beraberinde getirmiştir. Gerçi, devlet iktidarının birtakım kurallarla sınırlandırılması düşüncesi çok eskilere dayanmaktadır. Ancak, siyasal bir ilke olarak, devlet iktidarını birey özgürlükleri lehine sınırlama ve bu amacı gerçekleştirmek için çeşitli kurumsal düzenlemeler öngörme düşüncesi yenidir.

Tarihsel olarak anayasacılık, iktidarın yoğunlaşmasına bir tepki olarak¹, 17 ve 18. yüzyıl liberal düşünürleri tarafından doğal hukuk ve toplumsal sözleşme kuramları çerçevesinde geliştirilen bir siyasal teoridir. Bu düşünce biçimini tetikleyen ve besleyen motor güç, iktidarın yozlaştırıcı olduğuna ilişkin inançtır. Gerçekten, anayasacılık, her türlü iktidarın kötüye kullanılabileceği, hele bu iktidar bir "Leviathan"ı andıran devlet iktidarı olunca, daha da büyük bir potansiyel tehdit unsuru haline gelebileceği kaygısından hareket eden liberal düşünürlerin, böyle bir iktidar olgusu karşısında siyasal özgürlüklerin nasıl korunacağına yönelik arayışlarına karşılık düşmektedir. Başka bir anlatımla, söz konusu düşünce, devleti, "varlığı zorunlu bir kötülük" olarak gören liberal teorisyenlerin, varlığı zorunlu olan devletin kötülüklerini minimize etme², onu "evcilleştirme" ve "ehilleştir-

1 FRIEDRICH, Carl. J. : Sınırlı Devlet (Çev. Mehmet Turhan), Gündoğan Yayınları, Ankara, 1999, s.30.
2 ARSLAN, Zühtü: "Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı", Doğu Batı, Sayı 13, (Kasım, Aralık, Ocak 2000-01), s.67.

me" çabalarını ifade etmektedir.

Bu düşünsel yaklaşımlardan beslenen çağdaş anayasacılığın temel hedefi, keyfi iktidarı frenlemek, "sınırlı devlet"i oluşturmak ve insan haklarını güvence altına almaktır. Başka bir deyişle, çağdaş anayasacılık, "özgürlük tekniği ve iktidarı bölme yoluyla devletin ve hükümetin eylem ve işlemlerine etkin sınırlamalar"³ getirilmesini hedeflemektedir. Anayasacılık düşüncesi bu hedefine ulaşabilmek için, anayasanın üstünlüğünün, hukuk devletinin, kuvvetler ayrılığının gerçekleştirilmesi ve insan haklarının anayasal olarak tanınıp güvence altına alınması gibi kurumsal düzenlemeleri gerekli görmektedir⁴. Buna göre anayasacılık, "sınırlı iktidar"ın oluşturulması ve sürdürülmesini sağlayan bu tür yöntem ve teknikleri araştırmak ve geliştirmek demektir⁵. Bu yönüyle anayasacılık, tamamlanmış ve bitmiş bir proje değil, değişen toplumsal-siyasal koşullara koşut olarak iktidarın etkin sınırlanmasına ilişkin yeni yöntem ve tekniklerin bulunup geliştirilmesine açık bir süreçtir.

Anayasacılık tarihinde, devlet iktidarını sınırlama ve denetleme arayışları sonucu üretilen ilk tekniklerden birini, devletin dayandığı temel ilkeler ile bireylerin hak ve özgürlüklerinin "anayasa" adı verilen yazılı belgelerde tespit edilmesi yöntemi oluşturmaktadır. Anayasacılığın kilit kavramı olarak değerlendirilen "anayasa", devletin temel yapısını, örgütlenişini, işleyişini, iktidarın el değiştirilişini gösteren ve kişilerin haklarını güvence altına alan

hukuk kuralları bütünü ifade etmektedir⁶. Burada anayasa kavramının iki anlamı karşımıza çıkmaktadır: Birincisi, devletin temel yapısını ve işleyişini düzenleyen, kısaca onun "statü"sünü belirleyen "kurumsal anlamda anayasa"; ikincisi ise, kişi hak ve özgürlüklerini koruma altına alan "maddi anlamda anayasa" dır. Anayasanın, devletin statüsünü belirleyen bir belge olması, onun hukuksal niteliğine işaret etmektedir. Buna karşılık, anayasanın, özgürlükler lehine devlet iktidarını sınırlaması, onun siyasal niteliğini ortaya koymaktadır⁷. Esas itibarıyla, her iki anlamıyla anayasa, birbirinden ayrılmaz bir bütünü oluşturmaktadır. Zira, devletin temel yapısı ve işleyişinin hukuksal bir çerçeveye sokulması, aynı zamanda devlet iktidarının sınırlanması anlamına gelmektedir. Bu ise, devlet iktidarı karşısındaki birey özgürlüklerinin bir bakıma güvenceye kavuşması demektir.

Şu halde, anayasacılığın ruhu ve felsefesiyle uyumlu bir anayasa yapmak demek, devlet iktidarının hukuk kurallarıyla çerçevelenmesi suretiyle siyasal alanda keyfiliğin önlenmesi ve birey hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması demektir. Bu şekilde anayasacılığın telos'uyla örtüşen bir anayasa, "garantist" anayasa olarak adlandırılır. Bu un tam tersine, siyasal iktidara kayıtlamalar getirmeyen, hak ve özgürlükleri güvence altına almayan bir anayasa ise, "sözde" anayasa olarak değerlendirilir. Demek ki, bir hukuki-siyasi belge olan anayasa ya sahip olmanın tek başına bir değeri

3 TURHAN, Mehmet: Anayasal Devlet, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997, s.15.

4 ERDOĞAN, Mustafa: Anayasal Demokrasi, Cözden Geçirilmiş 4.baskı, Siyasal Kitabevi, 2001, Ankara, s.15.

5 FRIEDRICH: s.29.

6 Bu tanım geniş anlamıyla anayasa kavramına ilişkindir. Dar anlamında anayasa ise, ilgili hukuk kurallarının resmi bir metin halinde ifade edildiği belgedir. Bu çalışmada, aksi belirtilmedikçe, "anayasa" kavramı bu dar anlamında kullanılacaktır.

7 TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku. Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş 3.baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996, s.136; TURHAN: s.7.

yoktur. Anayasaları bizatihi değerli kılan, onun anayasacılığın gerekleriyle uyumlu olma özelliğidir.

Bu nedenledir ki, söz konusu özellikten yoksun bir anayasası olan devlet, "anayasal devlet" değil, "anayasalı devlet" olarak değerlendirilir. Buna göre, yalnızca devletin temel yapısı ve işleyişini gösteren, ve fakat onun sınırlamasına ve denetlenmesine ilişkin hukuksal ilkeler ve kurumlar öngörmeyen bir anayasanın yürürlükte olduğu ülke, "anayasalı devlet" olarak kabul edilir. Bu tür ülkelerde anayasanın temel işlevi, mevcut siyasal sisteme biçimsel meşruluk sağlamaktır. Gerçekten, günümüz dünyasında yazılı anayasası olan otoriter ve totaliter rejimlerde, anayasanın kendisi anti-demokratik rejimin bir kamuffaj aracıdır⁸. Oysa, anayasal devlet, anayasanın, bireylerin özgürlük alanlarının korunması amacıyla devlet iktidarını sınırlama işlevini yerine getirdiği bir devlettir. Bu işlev nedeniyle ki, devlet, salt kaba kuvvet kullanan bir "zorba devlet" olmaktan çıkıp, hukukun üstünlüğüne dayanan devlete, yani anayasal devlete dönüşmektedir⁹.

İşte, son yıllarda artan bir şekilde yeni bir anayasa yapma ve/veya mevcut anayasada köklü değişiklikler gerçekleştirme arayış ve çabalarına sahne olan Türkiye'de, devletin anayasal bir niteliğe kavuşturulmasında akıllardan uzak tutulmaması gereken kaygı, "anayasacılık" kaygısı olmalıdır. Zira, ancak bu düşünceden hareketle yapılacak yeni bir anayasa ya da anayasa değişiklikleri ülkede anayasal demokrasinin kökleşmesine katkı sağlayabilir. Aksi takdirde, baş-

ka kaygılardan hareketle yapılacak yeni bir anayasa ya da anayasa değişiklikleriyle, "sınırlı demokrasi", "vesayetçi demokrasi" ve "anayasalı demokrasi" gibi evrensel olandan uzak, "bize özgü demokrasi"yi çağrıştıran nitelemelerden kurtulmamız mümkün olamaz.

2. Türkiye'de Anayasa Sorununun Göstergeleri

Türkiye'de anayasa konusunda ciddi bir sorunun var olduğu hemen herkesin paylaştığı bir görüştür. Elimizde böyle bir sorunun varlığını ortaya koyan iki temel gösterge var: Bunlardan birincisi, yaklaşık 125 yıllık bir tarihi sürece çok fazla sayıda anayasa ve anayasa değişikliklerini sığdırmış olmamızdır. Bu zaman diliminde beş anayasa yapılmış, bu anayasalar 27 kez değiştirilmiş ve bu değişikliklerden toplam 170 madde etkilenmiştir. Gerçekten ilk anayasamız olan 1876 tarihli "Kanun-u Esasi" 7 defa değiştirilmiş, değiştirilen madde sayısı ise 35 olmuştur. Türkiye'nin ikinci anayasası olan 1921 tarihli "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu", çok kısa olan yürürlük tarihi (3 yıl) boyunca bir kez, toplam 6 maddesi değiştirilmiştir. En uzun süreli anayasamız olan 1924 tarihli "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu", 5 kez değişikliğe uğramış ve bu değişikliklerden 20 maddesi etkilenmiştir. Dördüncü anayasamız olan 1961 Anayasası 7 kez değiştirilmiş ve toplam 54 maddesi bu değişikliklerden nasibini almıştır. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası ise, bugüne kadar toplam 7 defa değiştirilmiş ve bunlarla 54 maddesi değişikliklere uğratılmıştır¹⁰.

Demek ki, 125 yıllık anayasalı devlet tarihinde, her 25 yıla bir anayasa denk düşecek bir ortalamada yeni bir anayasa yapmışız ve yine bu anayasalarda her beş yıla denk düşecek bir şekilde 27 kez değişiklik gerçekleştirmişiz. Aslında 1876 ile 1908 tarihleri arasında anayasanın as-kiya alınmış olduğunu da hesaba katarsak sonuçlar daha da ağırlaşmaktadır. Bunun anlamı, istikrarsız bir anayasa yapma/değiştirme tecrübesine sahip oluşumuzdur.

Türkiye'de anayasa sorununun varlığını ortaya koyan ikinci gösterge ise, hiçbir zaman anayasa tartışma ve arayışlarının son bulmamış olması, her anayasa yapımı ya da değiştirilmesi öncesi ve sonrasında buna ilişkin tartışma ve arayışların devam etmiş olmasıdır. Gerçekten, özellikle son otuz yıl içerisinde, yeni bir anayasa hazırlanmasına ya da anayasada değişiklikler yapılmasına ilişkin öneri ve tartışmalar ülkenin gündeminden hiç eksik olmamıştır. Gerçi, ilk yazılı anayasamız olan "Kanun-u Esasi"nin yürürlüğe girmesinden önce başlayan ve İkinci Meşrutiyetin ilanı, Cumhuriyetin kuruluşu ve çok-partili siyasi hayata geçiş gibi önemli tarihi uğrak noktalarında da anayasa tartışmaları yapılmıştır. Ancak bu tartışmalar, büyük ölçüde, söz konusu dönemlerle sınırlı kalmıştır. Oysa, 1961 Anayasası'nda köklü değişikliklerin yapıldığı 1971 yılın-

dan birkaç yıl önce başlayıp bugüne kadar devam eden süreçte yapılan anayasa eksenli tartışma ve mücadeleler hem daha geniş bir halka içinde gerçekleştirilmiş ve hem de kesintisiz olarak sürdürülmüştür.

1961 Anayasası'nın gerek yapımı sürecinde izlenen yöntem dolayısıyla toplumsal mutabakatı sağlamaktan yoksun bir metin olarak doğması ve gerekse "milli irade"nin kullanımına birtakım sınırlamalar ve ortaklar getirmesi, her iki özelliğinden dolayı kendisiyle barışık olmayan siyasal çevrelerce (DP/AP çizgisi) eleştirilmesine yol açmıştır¹¹. Ayrıca, 1961 Anayasanın, yaşamının büyük bir bölümünü kendisini benimsememiş hükümetlerin uygulaması altında geçirmek zorunda kalmış olması da, onun sorunsallaştırılmasını hızlandırmıştır.

1961 Anayasası'na yönelik eleştiri ve tartışmalar, ilk olarak 1969 seçimleri öncesinde belirgin bir biçimde yapılmaya başlanmış ve bu dönemde yaygınlaşan siyasal şiddet olaylarının bir türlü önlenememesi, Anayasaya yöneltilen suçlamaları arttırmıştır¹². Yaşanan olaylardan Anayasanın özgürlükçü yapısının sorumlu tutulması, Anayasa değişikliği taleplerini beraberinde getirmiştir. Nitekim, Anayasanın özgürlükler rejimini gereğinden fazla geniş tuttuğu, buna karşılık devlet

8 ERDOĞAN, Mustafa: "Türkiye'nin Anayasa Sorunu", Yeni Türkiye, Sayı 30/2, (Kasım-Aralık 1999), s.353.

9 STERN, Klaus: "Küresel Anayasacılık Hareketleri ve Yeni Anayasalar" (Çev. Ayhan Tekinsoy), Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı (9-13 Ocak 2001), Ankara, s.53.

10 1982 Anayasası'nda 2001 yılı içinde yapılan değişiklikler dışındaki tüm veriler için bkz. GÖZLER, Kemal: Anayasa Değişikliği Gerekliliği mi? (1982 Anayasası İçin Bir Savunma), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s.2.

11 1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerin odak noktasını, birtakım organların Meclis ile birlikte milli egemenliğin kullanımına ortak kılınması iddiası oluşturmaktadır. DP/AP çizgisinin en önemli siyasi temsilcilerinden biri olan Celal Bayar, bu özelliği dolayısıyla "Atatürk Anayasası" olarak nitelediği 1924 Anayasası'ndan köklü bir kopuşu ifade eden- 1961 Anayasası'nı kıyasıya eleştirmiştir (Bkz. BAYAR, Celal: Başvekilim Adnan Menderes, der. İsmet Bozdağ, Baha Matbaası, İstanbul, s.9-17).

12 Örneğin, 1960'lı yılların ortalarından sonra ülkede başgösteren toplumsal ve siyasal hareketlilik ortamında düşünce özgürlüğü ekseninde başlatılan tartışmalarda, dönemin Başbakanı Demirel, 1968 yılı içinde düşünce özgürlüğünün genişletilmesine izin verilmemesi doğrultusunda bir uyarıda bulunmuş ve buna paralel anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesi önerisini vurgulamaya başlamıştır (Bkz. AHMAD, Feroz: Demokrasi Sürecinde Türkiye, Çev. Ahmet Fethi, Hil Yayın, İstanbul, 1994, s.237). Ayrıca, 1969 genel seçimleri öncesi Adalet Partisi, 1961 Anayasası'nda köklü değişiklikleri öngören ayrıntılı bir "Anayasa Islahatı" önerisi hazırlamış ve programına dahil etmiştir (Öneriler hakkındaki özet bilgi ve değerlendirme için bkz. TANÖR, Bülent: İki Anayasa, 1. Bası, Beta Basım, Yayın, Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986, s.34-37).

otoritesini güçsüzleştirdiği doğrultusunda gerek siyasi¹³ ve gerekse askeri kanattan¹⁴ gelen eleştiriler karşılığını bulmuş ve 1961 Anayasası, 1971 ve 1973 yıllarında iki önemli değişikliğe uğratılmıştır. Özgürlüklerin alanını daraltan, devlet otoritesini güçlendiren özelliğiyle dikkat çeken ve bir bakıma 1982 Anayasasının habercisi olan bu değişiklikler beklentileri boşa çıkarmış; şiddet olayları sona ermemiş, tam tersine artarak devam etmiştir. Bu durum, 12 Mart 1970 tarihinde ortaya çıkan anayasa bunalımının 1980 yılına kadar devam etmesi sonucunu doğurmuştur. Gerçekten, özellikle 1975'ten sonra siyasal şiddet olaylarının ülke çapında yaygınlaşarak tırmanması ve bunların durdurulamaması, zayıf çoğunluklara dayanan koalisyon hükümetlerinin ülke sorunlarına çözüm üretmez duruma düşmesi, hükümet mekanizması içinde bazı tikanıklıkların ortaya çıkması, parlamentonun işlemez hale gelmesi ve uzun bir süre Cumhurbaş-

kanını seçememesi, 1970'da patlak veren anayasa sorununu daha da ağırlaştırmıştır¹⁵. Bütün bu gelişmeler, yeni bir anayasa değişikliğine ilişkin beklenti ve arayışları hızlandırmıştır¹⁶.

Anayasal arayışların yoğun bir şekilde devam ettiği bir dönemde gerçekleştirilen askeri müdahale ile, 1961 Anayasası'nda değişiklikler yapılmasına ilişkin tartışmalara son verilmiştir. 12 Eylül de facto iktidarı, ülkeyi askeri bir müdahale ortamına sokan gelişmelerden sorumlu tuttuğu anayasanın bir tarafa bırakılarak yeni bir anayasa yapılması gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur¹⁷. 1980 öncesi yaşanan sorunlardan büyük ölçüde anayasanın sorumlu tutulması¹⁸, yeni anayasal arayışların ana dinamiğini oluşturmuştur. Gerçekten, 1961 Anayasası'nın, yürürlükte olduğu dönem içerisinde yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasal krizleri çözmede yetersiz kaldığına, hatta bu

krizleri beslediğine ilişkin toplumun bazı kesimlerinde yaygın kabul gören kanatın kurucu iktidarcı da paylaşılması, yeni anayasanın öncelikleri hakkında temel belirleyici olmuştur. Nitekim, bu kanat, "sınırlı özgürlük" ve "güçlü devlet" formülüyle 1982 Anayasası'nın genetik haritasında karşılığını bulmuştur.

1980 öncesi yaşanan krizlere çözüm olarak ürettiği "devletçi" ve "anti-özgürlükçü" formülle dikkat çeken 1982 Anayasası, bu özelliği dolayısıyla yürürlüğe girdiği günden itibaren eleştiri konusu olmaktan kurtulamamıştır. Ne var ki, anayasanın yürürlüğünün ilk yıllarında bu eleştiriler çok büyük ölçüde akademik düzeyde kalmıştır. Anayasaya yönelik toplumun farklı kesimlerinden gelen eleştirilerin yaygınlaşması, yoğunlaşması ve yeni anayasal arayışlar içerisine girilmesi, 1980'lerin sonları itibarıyla başlamış; 1990'ların başında ise, bu arayışlar somut öneriler şeklinde karşılığını bulmuştur¹⁹. Bunda, özellikle dünyanın

bu dönemde geçirdiği köklü değişimler ile gerek bu değişimlerin ülke içinde yarattığı gelişmeler ve gerekse giderek farklılaşan toplumun kendi iç dinamiklerini harekete geçirmek suretiyle oluşturduğu siyasal hareketlilik etkin olmuştur. Öte yandan, 1990'ların başı itibarıyla ülkede belirginleşen ve giderek artan toplumsal bütünleşme krizi ile siyasal temsil krizi, anayasanın çözüm üreten kurgusunun sorgulanmasına yol açmıştır. Bunlara, önce Gümrük Birliği, daha sonra ise Avrupa Birliği'ne girme çabaları da eklenince, mevcut anayasanın değiştirilmesi talepleri daha da artmıştır. Bu bağlamda siyasal partiler²⁰, sivil toplum örgütleri²¹ ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları²² nezdinde anayasal arayışlara hız verilmiştir. Anayasal arayışlar bunlarla sınırlı kalmamış, hemen her hükümet programında da ifadesini bulmuştur. Gerçekten, 46. Hükümet ile 57. Hükümet arasında yer alan 12 Hükümetten 7'si programlarında,

13 Dönemin Adalet Partisi lideri Süleyman Demirel'in 1961 Anayasası'na ilişkin eleştiri ve önerileri için bkz. DEMİREL, Süleyman: 1971 Buhranı ve Aydınlığa Doğru, Doğu Matbaası, Ankara, 1973, s.33, 69, 96, 146, 260-262, 281-284, 331-332; DEMİREL, Süleyman: Yeni Bir Sosyal Mukaveleye Doğru, der. Uğur Cümüştekin, Birlik Matbaası, İstanbul, 1974, s.35-36, 74-75, 79-80, 97.

14 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bu konudaki görüş ve düşünceleri için bkz. BATUR, Muhsin: Anılar ve Görüşler, 2. Baskı, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1985, s.185, 197, 284, 291, 296, 367. Ayrıca bu konuya ilişkin geniş bir değerlendirme için bkz. TANÖR: s.41-54.

15 ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.24.

16 Bu arayışların ürünü olarak yapılan önemli etkinlikler şunlardır: Tercüman Gazetesi'nin 19 Nisan 1980'de düzenlediği "Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri", İstanbul Barosu ile İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi'nin 10 Mayıs 1980'de düzenlediği "Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri" ile Yeni Forum Dergisi'nin 15 Mayıs 1980 tarihli "Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi"dir (Bkz. "İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa", der. Osman Balcıgil, Birikim Yayınları, İstanbul, 1982). Anayasa tartışmalarına katılan siyasal partiler ile bazı öğretim üyeleri, gazeteci-yazar ve aydınların görüşleri için bkz. TANÖR: s.63-67, 74-76.

17 Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ülke yönetimine el koyması dolayısıyla Radyo-Televizyondan yaptığı 12 Eylül 1980 tarihli konuşmasında bu husus açıkça dile getirilmiştir (Bkz. 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Yayına Hazırlayan: Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği, Ankara, 1981, s.196-203).

18 Yılların politikacısı Kamran İnan bu durumu şöyle değerlendirmiştir: "Demokrasi taksimetresi silinmiş, sıfırlanmıştı. Mayıs 1983'ten itibaren yeniden işlemeye başladı. Ancak, bu yeni yolculuk, eski kaptan ve ekiplere yasaklanmıştı. Her zaman ki gibi faturayı anayasa ödemiş, yeniden yazılmıştı. Türkiye'de uygulayıcılar değil, metinler sorumlu görülüyor. Anayasa değiştirmek bizde bir spor haline geldi. Yetmiş yılda, bu kadar sık anayasa değiştiren bir başka memleket yoktur" (İNAN, Kamran: Siyasetin İçinden, İstanbul, 1995, s.82).

19 Bu dönemdeki anayasal arayışların ürünü olan çalışmalar içerisinde şunlar yer almaktadır: Demokrasi İzleme Kurulu'nun oluşturduğu Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanıp Anayasa Kurultayı'nda benimsenen "TC Anayasasının Dayanması Gereken Temel İlkeler" başlıklı çalışma (bkz. ÜSKÜL, Zafer: Türkiye'nin Anayasa Sorunu, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1991, s.118-124); Toplumda Diyalog Forumu için Prof. Dr. Zafer ÜSKÜL tarafından, anayasa konusunda yapılan belli başlı çalışmaların karşılaştırılması suretiyle hazırlanan Anayasa Önerisi (bkz. "Geniş Tabanlı Bir Uzlaşma Arayışı İçin Karşılaştırmalı Anayasa Taslağı ve Anayasa Anketi", Nisan 1992) ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin (Türk-İş, Hak-İş, TİSK, Basın Konseyi, TÜSIAD) hazırladığı Anayasa Değişikliği Öneri metinleridir (bkz. "TBMM Başkanlığı'na Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş ve Ayrıca TBMM'deki Siyasal Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler", TBMM Başkanlığı, Ankara, 22.02.1993).

20 TBMM'de temsil edilen siyasal partilerin (Anavatan Partisi, Büyük Birlik Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Demokratik Sol Parti, Doğru Yol Partisi, Halkın Emek Partisi, Millet Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, Refah Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti) Anayasa'daki değişiklik önerileri için bkz. "TBMM'de Temsil Edilen Siyasal Partilerin Anayasa Değişikliği Tekliflerinin Karşılaştırmalı Metinleri", TBMM Başkanlığı, Ankara, Mart 1993. Ayrıca, Refah Partisi'nin 1995 seçimleri öncesi kamuoyunun bilgisine ve ilgisine sunduğu anayasa değişikliği önerisi için bkz. "Anayasa Değişikliği Uzlaşma Teklifi", Ankara, 1995. Öte yandan, kimi siyasal parti liderleri de bu kervana katılmış ve yeni anayasa önerilerinde bulunmuşlardır (Yeniden Doğuş Partisi Eski Genel Başkanı Hasan Celal Güzel'in önerisi için bkz. "Türkiye İçin Alternatif Bir Anayasa", Yeni Türkiye, Sayı 30, Cilt 2, Kasım-Aralık 1999, s.460-468).

21 "Anayasamı istiyorum" sloganıyla çeşitli etkinliklerde bulunan "sivil anayasa girişimi" başlıca örneklerden birini oluşturmaktadır. Bu hareket hakkında geniş bilgi için bkz. <http://www.anayasam.org>

22 Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nce hazırlanan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi ANAYASA 2000", TOBB Yayınları, Nisan 2000, Ankara; Türkiye Barolar Birliği Anayasa Önerisi Hazırlama Komisyonu'nun hazırladığı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi", 2.baskım, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2001.

anayasada değişiklikler yapılmasına ilişkin taahhütlere yer vermiştir²³. Nitekim, bu taahhütlerin bir kısmı 1993, 1995, 1999 ve 2001 anayasa değişikliğiyle gerçekleştirilmiştir. Ancak bütün bu değişiklikler, anayasa etrafındaki tartışmaları ve yeni bir anayasa yapma ya da mevcut anayasada daha köklü değişiklikler gerçekleştirilmesine yönelik arayışları sona erdirmemiştir.

Özetle ifade etmek gerekirse; yaklaşık yüz yıllık anayasalı tarihimize beş anayasanın sığdırılması, bu anayasaların sık sık, bazen de radikal bir biçimde değişikliğe uğraması ve anayasal arayışların siyasal gündemin sürekli üst sıralarında yer alması, ülkede bir anayasa sorunun var olduğunu

nu ortaya koyan temel göstergelerdir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, söz konusu göstergeler dikkatle analiz edildiğinde, anayasa sorununun niteliği ve boyutuna ilişkin toplumda yaygın olan algılamaların bir manüplasyon üzerine kurulu olduğu, dolayısıyla eksik ve abartılı olduğu görülecektir. Bu algılama biçimi eksiktir; zira, siyasal alanda yaşanan ve geniş anlamıyla anayasa sorunu içerisinde değerlendirilen temel sorunların yalnızca bir boyutunu görmektedir. Gerçekten, sorunun, dar anlamda bir anayasa sorunu olarak algılanması, geniş anlamda anayasa sorununun, yani siyasal sistem sorunun gözardı edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Gerçi, dar anlamda anayasa

sorunu geniş anlamda anayasa sorununun bir parçasıdır; ama birçok parçadan yalnızca biridir. Dolayısıyla, Türkiye'de dar anlamda anayasa sorununun güncel kılan temel siyasal sorunlar –ki bu sorunlar çok büyük oranda siyasal sistemden kaynaklanan sorunlardır– ele alınıp tartışılmadan ve bunlara bir çözüm üretme çabası içine girilmeden yapılan anayasal arayışlar eksik kalmaktadır. Oysa, bir ülkedeki anayasal arayışların sağlıklı ve gerçekçi bir zeminde yürütülebilmesi için, o ülkede yürürlükte olan anayasanın nitelikleri ve uygulanma biçimi ile siyasal sistem ve düzeninin de birlikte ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde bütüncül olmayan yaklaşımların gerçekçi çözümler üretmede yetersiz kalması kaçınılmazdır²⁴. Sözelimi, otoriter, baskıcı, bürokratik, merkezîyetçi, seçkinci ve vesayetçi özellikleriyle dikkat çeken Türk siyasal sisteminin ve bu sistemi besleyen antidemokratik zihniyetin çözümlemesi yapılmadan, salt anayasa metni etrafında gerçekleştirilecek tartışma ve arayışlar, siyasi temsil, toplumsal bütünleşme, anayasal kurumsallaşma ve siyasi istikrar gibi temel sorunların ıskalanması sonucunu doğuracaktır. Nitekim, bizdeki anayasal arayışların bir türlü son bulmamasının temel sebeplerinden biri de bu yaklaşımdır.

Anayasa sorununa ilişkin toplumda yaygın olan algılama biçimi bir yönüyle eksik ve yetersiz ise, diğer yönüyle de abartılıdır. Gerçekten, toplumda, "sorunların, anayasa ve yasalardaki eksiklik ve yetersizliklerden kaynaklandığı, dolayısıyla, mükemmel bir anayasa ve ona uygun yasalar yapıldığı takdirde bunların çözüleceği"ne ilişkin yaygın bir inanç mevcuttur. Bu inançtan beslenen –yaklaşık yüzyılı aşkın bir süreden beri ülke

gündeminden düşmeyen– anayasa tartışmaları, "anayasa" kavramını tabulaştırmakta ve bu kavrama özünde bulunmayan anlam ve işlevler yüklemektedir. Öyle ki, anayasalar, yaşanan, toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal sorunların kaynağı ve çözüm adresi olarak görülmektedirler. Başka bir deyişle, anayasalar, hemen her alana ilişkin bütün sorunları çözecek "sihirli bir formül" olarak kabul edilmektedirler. Anayasal tartışma ve arayışların, özellikle, toplumsal, ekonomik ve siyasal sorunların arttığı ve bir türlü çözüme kavuşturulamadığı dönemlerde yoğunlaşması²⁵, bu inancın yaygınlığını ortaya koymaktadır. Yaklaşık kırk yıl içerisinde yaşadığımız üç askeri müdahalenin nedenleri farklı olsa da, her üçünün de ilk hedefinin anayasaları yenilemek ya da değiştirmek oluşu, bu kanatın devlet katında da paylaşıldığını göstermektedir.

Demek ki, özellikle kriz dönemlerinde yoğunlaşan anayasal arayışlar, yaşanan sorunları aşmanın bir aracı olarak ortaya çıkmaktadırlar. Oysa, bu tür anayasal arayışlar, doğru olmadığı gibi gerçekçi de değildir. Zira, "insanları akıllı olmak zorunluluğundan kurtaran ve onları deliliklerine rağmen mutlu kılan anayasa yoktur"²⁶. Anayasalar, toplumların hukuk düzeninin yalnızca bir çerçevesidirler. Kaldı ki, esas itibarıyla anayasalar, siyasal alana ilişkin genel ilkeleri belirleyen ve siyaseti hukuk kalıbına sokan temel siyasal-hukuksal belgelerdir. Bu belgeler, toplumlardaki sosyal, ekonomik, siyasal gelişmeleri yaratabilecek, durdurabilecek ya da bu alanlardaki sorunları çözecek güçte bir etken değildir. Anayasalar, sadece, söz konusu gelişmeleri belirli ölçülerde zorlaştırabilir ya da kolaylaştırabilir.

23 Hükümet programlarında anayasa değişikliğine ilişkin taahhütler şu şekilde ifade edilmiştir: "Millet hakimiyetini demokratik düzenin esası haline getirebilmek, milli iradeyi devlet idaresine gerçek anlamıyla yansıtmak için yetkilerin seçilmiş organlarda olması hedefimizdir. Bu maksatla anayasa ve kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılacaktır" (46. Hükümet Programı); "Ülkemizin, günümüz siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarını dikkate alan, çağdaş, katılımcı ve tam demokratik bir anayasaya gereksinimi vardır. Türkiye'nin ihtiyacı olan anayasa, hukukun üstünlüğünü vazgeçilmez ilke sayan, tam demokratik ve çoğulcu sistemi öngören, çağdaş bir anayasadır. Böyle bir anayasa, Paris Şartı'nın da öngördüğü katılımcı demokrasinin tüm koşullarını, insan hakları, kişi hak ve hürriyetleri ile sendikal hakların en ileri ülkelerde görülen oranda yer almasını sağlayacak ve Türkiye'nin uygar dünya ile bütünleşmesine yönelik önemli bir adımı oluşturmaktadır. Kişi ve kurumların hak ve özgürlükleri, bu anayasada çağımızın en gelişmiş anlayışı ile sergilenmelidir. Böyle bir anayasanın siyasi partiler başta olmak üzere, ülkedeki ilgili kuruluşlarının ve halkımızın uzlaşması sonucu oluşmasını önermekteyiz. Şuna kesinlikle inanıyoruz ki, katılımcı demokrasilerde "genel mutabakat" anayasaların kalıcılığının temel şartıdır. Özetlemek gerekirse; ülkemiz, çağdaş ve tam demokratik bir sivil toplum anayasası ihtiyacı içindedir. Böyle bir anayasa hazırlama onurunun bu parlamentoya ait olmasını yürekten diliyorum. Hükümet olarak, ülkemizi, yukarıda temel ilkeleri belirtilen bir anayasaya kavuşturulabilmek için TBMM'de bütün olanakları kullanmaya hazır olduğumuzu aziz Türk milletine beyan ederiz" (49. Hükümet Programı); "Türkiye'nin, günümüzde ulaştığı siyasal, sosyal ve ekonomik düzeyi yansıtacak yeni bir anayasaya ihtiyacı vardır. Bu Yeni Anayasa, Paris Şartı'nda da öngörülen katılımcı demokrasinin tüm koşullarını, insan haklarını, kişi hak ve özgürlükleri ile sendikal hakları güvence altına almalı ve Türkiye'nin uygar dünya ile bütünleşmesini sağlamalıdır. Böyle bir anayasa, siyasal partiler başta olmak üzere, tüm vatandaşlarımızın ortak ve ivedi isteğidir. Hükümet olarak, ülkemizi çağdaş bir anayasaya kavuşturmak için, TBMM'ni iktidarıyla muhalefetiyle, işbirliğine davet ediyoruz" (50. Hükümet Programı); "Anayasa değişikliği ile ilgili uyum yasalarının seçimlerden önce çıkarılması; Hükümetimizin seçimden önce en önemli görevlerinden biri, anayasa değişikliği ile ilgili uyum yasalarını kanunlaştırmaktır" (51. Hükümet Programı); "Hükümetimiz ifade ve fikir hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti ve teşebbüs hürriyetinin daha da kökleşmesi ve gelişmesi için geniş çaplı anayasal ve yasal düzenlemelere gidecektir" (53. Hükümet Programı). "Milletvekili dokunulmazlığı ve kamu görevlilerinin yargılanmalarındaki ayrıcalıkların daraltılmasına yönelik anayasal ve değişikliklerin yapılması için çaba gösterilecektir" (55. Hükümet Programı) "Hükümetimizin bir başka önceliği de, anayasamızın 83. ve 100. maddelerinin değiştirilerek, dokunulmazlığın sınırlandırılmasıdır. Yargı bağımsızlığı ve hakimlik güvencesi ilkeleri çerçevesinde, adaletin hızlı, en az masraflı ve etkin bir biçimde işlemesi sağlamak üzere, anayasa, yasalar ve teşkilat yapısında gerekli değişiklikler öngören bir yargı reformu gerçekleştirilecektir" (57. Hükümet Programı). Hükümet programları için bkz. <http://anap.org.tr/anap/dokuman/huk-prog>.

24 EROĞUL, Cem: *Anatüze Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1993, s.22.

25 SAN, Coşkun: "Toplumsal Gerçeklik ve Anayasal Düzenlemeler, Ekonomik Yaklaşım, Sayı 7, 1987, s.1.

26 GÜNEŞ, Turan: *Araba Devrilmeden Önce*, İstanbul, 1983, s.42.

bilirler. Dolayısıyla, anayasalardan bundan öte bir işlev beklemek doğru bir yaklaşım değildir.

Anayasalara, özlerinde olmayan anlam ve işlevlerin bu şekilde yüklenmesi –yerleşik demokrasilerin hiçbirinde görülmedik ölçüde– anayasal arayışların süreklileşmesine ve yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Bu patolojik yaklaşımın aşılabilmesi için, herşeyden önce, söz konusu yerleşik anlayışın sorgulanması ve anayasanın gerçek anlam ve işlevinin ortaya konması gerekmektedir. Türkiye'ye özgü hukuk ve siyaset geleneğinin sorunlu yanlarından birini oluşturan bu yerleşik anlayış sorgulanırken, söz konusu anlayışın gerek devlet ve gerekse toplum katında kökleşmesine yol açan temel etmenlere değinmekte yarar vardır. Bunlar, Türk modernleşme modelinin kendine özgü yapısı ile anayasa yapım sürecinde izlenen yöntemin niteliğidir. Aslında söz konusu faktörler, anayasa sorununun algılanmasındaki patolojik her iki unsuru da (eksiklik ve abartılılık) açıklamaktadır.

3. Anayasa Sorununun Temel Parametreleri

a) Türk modernleşmesinin özgünlüğü

Genel olarak modernleşme, Orta Çağ'ın sonlarında Batı Avrupa'da başlayıp bugüne kadar devam eden ve sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal alanlarda büyük dönüşüm sürecini anlatmak için kul-

lanılan bir kavramdır. Geleneksel olandan köklü bir kopuşu ifade eden modernleşme, pozitivizm, ulus-devlet anlayışı, kapitalizm, sanayileşme, kentleşme, laiklik, bürokrasi, uzmanlaşma ve benzeri süreçleri içermektedir. Bu yönüyle modernleşme, Batı'ya özgü tarihsel-toplumsal koşulların ürünü olarak görece spontane bir biçimde ortaya çıkıp gelişen bir modeldir. "Batılı modernleşme" olarak adlandırılan bu modelde, toplumsal yaşamın hemen her alanında ortaya çıkan değişim ve dönüşümün muharrik gücü "iktisat"dır²⁷. İktisat eksenli modernleşmenin iki önemli sonucu vardır: Bunlardan birincisi, iktisadi değer etrafındaki çatışmanın beraberinde uzlaşma zorunluluğunu da getirmesidir. Buna bağlı olarak Batılı toplumlarda modernleşme süreci görece daha az çatışma ve daha yüksek uzlaşmaya dayalı olarak gelişmektedir. İkincisi ise, iktisadi gücün önemli bir kısmına sahip olan sivil toplum öğelerinin modernleşme sürecinde etkin bir rol oynamasıdır. Bu sonuç, modernleşmenin, belirli bir ölçüde de olsa tabandan (sivil toplumdan) tavana doğru yayılmasına işaret etmektedir.

Batılı modernlikten farklılaşan Batı-dışı modernlikler ise, Batılı modernliği betimleyen temel süreçleri kendi dinamikleriyle keşfedip üretmeyen ve/fakat dış dinamiklerin uyarmasıyla²⁸ inşa etmeye çalışan "savunmacı"²⁹ (defensive) modernliklerdir. Başka bir deyişle, Batı-dışı

modernlikler, –Batılı modernliğin temel süreçlerinin (özellikle kapitalizm ve sanayileşmenin) uyarıcı etkisiyle³⁰– Batının farklı tarihsel ve toplumsal temellerde yarattığı değer ve kurumları, bu temellerden yoksun olarak kendilerine özgü boyutlarda yeniden üreterek kendi yapılarına aktarmaya çalıştıkları modellerdir. Batı-dışı toplumlarda modernliğe ait temel süreçler özsel olarak mevcut olmadığından, bu tür toplumlarda modernlik ontolojik değil, epistemolojik temelde inşa edilmektedir. Epistemolojik temelde inşa edilen ve siyaset kurumu tarafından bir projeye dönüştürülerek topluma yukarıdan aşağıya uygulanan söz konusu model, bu özelliği dolayısıyla daha fazla çatışmalıdır.

Batı-dışı modernliklerden biri olan Türk modernleşmesi, Batı karşısındaki askeri üstünlüğünü kaybetmeye başlayan Osmanlı Devleti'nin, 19. yüzyılın ilk çeyreğinde, önceleri askeri alanda, daha sonraları ise idari, mali, adli ve dini alanlarda gerçekleştirdiği bir dizi reformlarla başlayan ve daha sonraki dönemlerde de (I. Meşrutiyet, II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet) genişletilip derinleştirilerek sürdürülen değişim ve dönüşüm sürecidir. Bu sürecin ayırtedici özelliği, reformların, düzenlendikleri alanlara ilişkin maddi temellerden yoksun olarak gerçekleştirilmeye ve sürdürülmeye çalışılmasıdır. Farklı bir anlatımla, reform hareketlerinin, sosyo-ekonomik yapıda yaşanan değişim ve dönüşümün tetiklemesiyle değil, değişimin gerekliliğini algılama konumunda olan merkezi otoriteye elinde tu-

tan güçlerin, çökmekte olan İmparatorluğu –tıpkı geçmişte olduğu gibi– yeniden diriltme ve güçlü hâle getirme arayışının bir ürünü olarak ortaya çıkması, Türk modernleşmesinin farklı yönüne işaret etmektedir. Burada, söz konusu farklılığı belirgin kılan üç unsur dikkat çekmektedir: Modernleşme yöntemi, modernleştirici aktörün kimliği ve modernleşmenin arkasında yatan itki.

Türk modernleşmesinin özgün yanlarından biri, başat öğenin iktisat değil, siyaset olmasıdır. Batılı modelde siyaset büyük ölçüde "iktisat"a bağımlı bir faktör iken, Türk modernleşmesinde durum tam tersidir; yani, başat faktör "siyaset"tir. Batı'da başat faktörün iktisat olması, siyasal otorite ile toplum arasında az çok birbirini tamamlayan bir karşılıklılık oluşmasına yol açmıştır. Oysa bizde, dayanağını toplumsal birimlerden almayan siyasal otorite monolitik bir bütün oluşturmuş; toplum siyasetin öznesi olarak kabul edilmiştir³¹. Böylece, Batılı modernleşme sürecinde "iktisat"ın ve onun biçimlendirdiği "siyaset"in yarattığı değerler, düşünce biçimleri, tutum ve davranış modelleri, kurum ve kurallar, Türk modernleşmesinde yalınkat siyaset kurumu aracılığıyla yaratılmaya çalışılmıştır. Farklı bir anlatımla, modernleşme, iktidarı elinde bulunduran devlet seçkinleri tarafından yukarıdan aşağıya, önceden belirlenmiş bir model içinde topluma dayatılmıştır. Bu ameliye gerçekleştirilirken başvuru yöntem, pozitivist toplum mühendisliği olmuştur. Kabaca, geleneksel olanın toptan reddedilmesi ve onun yerine bilimsel

27 KILIÇBAY, Mehmet Ali: "Türk Modernleş(eme)mesi Türk Postmodernleşmesi", Doğu-Batı, Sayı 8, (Ağustos, Eylül, Ekim 1999), s.86.

28 Batılı dinamiklerin uyarmasıyla harekete geçtiği için bu modernleşme modeline "uyarılmış" (induced) modernleşme de denmektedir (Bkz. SUGAR, Peter F.: "Economic and Political Modernization: Turkey", Political Modernization in Japan and Turkey, der. Robert E. Ward ve Dankward A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, s.148-149).

29 Bu kavramlaştırma için bkz. RUSTOW, Dankward A.: "The Military: Turkey", Political Modernization in Japan and Turkey, der. Robert E. Ward ve Dankward A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, s.353; CHAMBERS, Richard L.: "The Civil Bureaucracy", Political Modernization in Japan and Turkey, der. Robert E. Ward ve Dankward A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, s. 323; HUNTINGTON, Samuel P.: Political Order in Changing Societies, Yale University Press, London, 1968, s.154.

30 Kapitalist üretim biçimi, doğası gereği, yayılmak ve bütün dünyayı kapsamak eğilimi içindedir. Kapitalizmin Batı-dışı toplumlara yayılma çabası, bu toplumların siyaset elitlerinin, ekonomik ve teknolojik alanlardaki gecikmişliklerini fark etmelerine yol açmaktadır. İşte Batılı olmayan toplumlardaki modernleşme hareketi, Batı'nın bu şekilde uyarmasıyla harekete geçen siyaset elitlerin yeni gelişmelere uyum sağlama çabalarına denk düşmektedir (Bkz. KILIÇBAY, Mehmet Ali: Cumhuriyet Ya Da Birey Olmak, Imge Kitabevi, Ankara, 1994, s.84).

31 Kuşkusuz bu kabul edilmeyişin temel nedenlerinden biri, toplumu siyasetin öznesi haline getirecek tarihsel-toplumsal koşulların mevcut olmayışıdır.

olanın egemen kılınması şeklinde algılanan pozitivizm, "düzen ve ilerleme"nin bir "seçkinler zümresi" tarafından yürütülmesini öngörmüştür. Buna göre, toplum adına "ortak iyi"ye ilişkin bilgiyi üretecek, bu bilgiyi bilmeyenlere bildirecek, "ortak iyi" doğrultusunda toplumu yönetecek ve yönlendirecek olan bu "seçkinler zümresi"dir.

Türk modernleşmesini Batılı olandan farklı kılan ikinci bir özelliği, modernleşmenin devlet eliyle yürütülmüş olmasıdır³². Gerçekten, Osmanlı-Türk modernleşmesinde değişim ve dönüşüm, devlet dışında herhangi bir toplumsal dinamiğin etkisi ve katkısı olmaksızın gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Oysa Batılı modelde modernleşme çoğul bir ortamda yeşermeye başlamış; devlet ve sivil toplum unsurları modernleştirici aktörler olarak işlev görmüşlerdir. Bu bağlamda, Batılı modernleşme sürecinde, devlet iktidarını elinde tutan güçlerle sivil toplum unsurları –kendi içlerinde ve karşılıklı olarak– kimi zaman çatışarak ve kimi zaman da uzlaşarak değişim ve dönüşümün taşıyıcıları olmuşlardır.

Bağımsız şehirler, özerk lonca sistemi, özel toprak mülkiyeti, tüzel kişilik kurumu, özerk bir burjuva sınıfı gibi sivil toplumun neşvü nema bulduğu zeminden yoksun olarak başlayan Türk modernleşmesinin yegane modernleştirici aktörü, siyasetin tek öznesi olan "devlet"tir. Modernleştirici aktörün kimliğine ilişkin bu tespit, Türk modernleşmesinin "tepeden inmecilik" yöntemiyle birlikte düşünülmelidir. Zira, tepeden inmecilik, tepede (devlet katında) olanların modernleştirici misyonuna işaret etmektedir. Buna göre, modernleştiriciler olarak adlandırılan

egemen yönetici zümre, toplumda karşılığı bulunmayan Batılı değer ve normları çoğu zaman halka rağmen ve halkın iyiliği için yukarıdan aşağıya dayatılması şeklinde beliren modernleşme politikalarının teorisyen ve pratisyenleri olarak ortaya çıkmaktadırlar. Önceleri eski olanla yeni olanı düalist bir yapı içerisinde yaşıtmak, ilerleyen süreçte ise bu düalizme son verip eskiyi tamamen tasfiye edip yeni bir toplum kurmak gibi bir misyon yüklenen bu zümre, bir anlamda, toplumsal transformasyon işlevini üstlenen "değiştiriciler"dir.

Demek ki, Tanzimat'la başlayıp Cumhuriyet'le devam eden süreçte, modernleştirici aktörün, ağırlıklı olarak merkezi otoriteyi elinde tutan güçler olduğu anlaşılmaktadır. Genel olarak, Tanzimat ve I. Meşrutiyet dönemlerinde padişah ve sivil bürokrasi, II. Meşrutiyet ve Tek Partili Cumhuriyet dönemlerinde ise sivil-asker bürokrasi, modernleştirici ajanlar olarak üstlendikleri misyonu yerine getirmişlerdir. Çok Partili Cumhuriyet döneminde ise, modernleşme, merkezi temsil eden sivil-asker bürokratlardan oluşan devletçi seçkinler bloku ile çevreyi temsil eden siyasal seçkinler eliyle yürütülmüştür. Ancak bu dönemde de etkin ve belirleyici olan, modernleşme projesinin sahipliği iddiasındaki devletçi seçkinler olmuştur.

Türk modernleşmesinin bir başka özelliği, modernleşmenin, toplumdan kopuk bir varlık alanı olan devleti kurtarmanın, korumanın ve güçlendirmenin bir araç-değeri olarak kabul edilmesidir. Öyle ki, bu özellik, tarihsel süreklilik içerisinde hiç değişmemiş, hep aynı kalmıştır. Osmanlı döneminde modernleşme çabaları, "Devlet nasıl kurtarılabilir?" sorusuna

yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet tarihi boyunca ise, bu soru, "Devlet nasıl korunabilir?", "Devlet nasıl savunulabilir?" ve "Devlet nasıl güçlendirilebilir?" şeklinde yeniden ifadelendirilmiştir³³.

Burada, modernleşme iradesinin temel ikilemiyle karşı karşıya kalmaktayız: Bir yandan toplumsal yaşamın çeşitli alanlarını kapsayan köklü bir değişim süreci, diğer yandan da mevcut düzeni sürdürme çabaları³⁴. Bu ikilem özellikle Osmanlı modernleşmesinde çok daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, Osmanlı modernleşmesinin temel hedefi, bu konudaki yaygın kanaatin aksine, toplumu ileriye götürmek değildir. Modernleşme sürecinin askeri ve teknik kaygılarla başlatıldığı dikkate alındığında, Osmanlı modernleşmesinin esas amacının mevcut düzeni korumak olduğu görülmektedir. Bu bağlamda modernleşme hem Batı'ya karşı direnebilmenin bir gereği olarak ortaya çıkan yeniliklerin, hem de statükoyu koruyabilmenin bir aracı olarak kurumlaşmaktadır³⁵.

Osmanlı modernleşmesine ait söz konusu özellik, farklı boyutlarda da olsa Cumhuriyet dönemi modernleşmesine de damgasını vurmaktadır. Her ne kadar Cumhuriyet dönemi modernleşmesi, düalizme son verme ve daha radikal olma gibi özellikleriyle Osmanlı modernleşmesinden farklılaşmakta ise de, bu dönemdeki modernleşme çabalarında da "güçlü devlet" olgusu dikkat çekmektedir.

Osmanlı-Türk modernleşmesinde belirgin olan "güçlü devlet" olgusu, bir yandan uyarılmış bir modernleşme hareketi-

nin gerektirdiği etkin ve yaygın bir merkeziyetçi bürokratik yapılanmadan, diğer yandan da tarihsel olarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e evrilen süreçte varlığını devam ettiren patrimonyal özelliklerden beslenmektedir. Her iki kanaldan beslenerek evrilen güçlü devlet olgusu, hem devletin despotik karakterini ve hem de devletin çevre (periferi) ye sızabilme ve politikalarını topluma kabul ettirebilme yeteneğini ifade etmektedir. Devletin baskıcı özelliği yanı sıra, çevredeki karşıt oluşumları engelleyebilme ve bastırabilme yeteneği³⁶, sivil toplum eksikliğinde, onun siyasetin yegane öznesi olmasını sağlamaktadır. Böylece, Batılı modernleşmeden farklı olarak, Türk modernleşmesinin, sivil toplumun yanında değil, gerçekte sivil toplumu boğarak geliştiği görülmektedir³⁷.

b) Türk anayasacılığının sorunlu yapısı

Modernleşmenin devleti önce kurtarma daha sonra ise güçlendirme arayışının kaçınılmaz bir aracı olarak görülmesi ve sivil toplumun yokluğunda tamamen devlet eliyle yukarıdan-aşağıya bir yöntemle yürütülmeye çalışılması, Türk modernleşmesinin özgün yönlerine işaret etmektedir. Bu özellikler, aynı zamanda Türk anayasacılığının sorunlu yapısını da ortaya koymaktadır. Zira, genel olarak Türk modernleşmesine ait özelliklerin, bu modernleşmenin bir parçasını oluşturan siyasal modernleşme üzerinde de belirleyici olması kaçınılmazdır. Nitekim, siyasal modernleşmenin bir gereği olarak

32 Türk modernleşmesi, devlet eliyle modernleşmenin tek örneğini oluşturmamaktadır. Bugün C-7'ler içerisinde yer alan Almanya, İtalya ve Japonya'da yaşanan modernleşme sürecinde de devlet, "muhafazakâr bir modernleşme" faktörü olarak ortaya çıkmıştır (Bkz. MOORE, Barrington: Social Origins of Dictatorship and Democracy, Penguin Books, New York, 1981, s.433-453).

33 COŞAR, Simten: "Türk Modernleşmesi: 'Aklileşme', Patoloji, Tıkanma", Doğu-Batı, Sayı 8, (Ağustos, Eylül, Ekim 1999), s.60.

34 INSEL, Ahmet: Düzen ve Kalkınma Kısacasında Türkiye, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1996, s.42; COŞAR: s.61.

35 KILIÇBAY: Cumhuriyet Ya Da Birey Olmak, s.207.

36 HEPER, Metin: "The Strong State As a Problem For the Consolidation of Democracy (Turkey and Germany Compared)", Comparative Political Studies, Vol. 25, No. 2, (July 1992), 189.

37 HEPER: s.177.

ortaya çıkan Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerine bakıldığında, genel olarak Türk modernleşmesini karakterize eden "tepeden inmecilik", "seçkincilik" ve "devletçilik" gibi özelliklerin Türk anayasacılık hareketlerinde de etkin ve belirleyici olduğu görülmektedir.

Gerçekten, Türk anayasa tarihinde yürürlüğe giren anayasalar incelendiğinde, bunların hiçbirinin toplumun farklı kesimlerinin üzerinde uzlaştıkları metinler olmadıkları, aksine, devlet içinde de facto ve/veya de jure iktidarı elinde bulunduranların topluma giydirdikleri birer elbise oldukları anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Türk anayasaları, toplumu temsil eden farklı grupların katılımını (tabana dayalı, aşağıdan yukarı) ve konsensüsünü öngören "sözleşme yöntemi"yle değil, "hiyerarşik yöntem"le, yani temsili niteliği olmayan bir kişi, kurul ya da meclisce (tepeden inme, yukarıdan aşağı) yapılmışlardır³⁸. 1876, 1961 ve 1982 Anayasalarında çok belirgin olan bu yöntem, Cumhuriyet dönemi İkinci Meclisin kuruluşu olan temsili niteliği dikkate alındığında, 1924 Anayasası'nın yapımında da büyük ölçüde geçerli olmuştur³⁹. Bu yöntemin tek istisnasını, olağanüstü bir dö-

nemin olağanüstü koşulları altında, toplumsal uzlaşya gereksinim duyulduğu bir ortamda hazırlanıp kabul edilen ve çok kısa bir süre (yaklaşık üç yıl) yürürlükte kalan 1921 Anayasası oluşturmıştır. Söz konusu anayasa, Osmanlı-Türk anayasacılık tarihinde, hazırlanış ve kabul edilmiş özellikleri açısından, sözleşme yöntemine dayalı tek demokratik anayasadır⁴⁰.

Toplumun siyasal sağlığının korunmasında önemli bir yere sahip olan anayasaların⁴¹, bu anlamda işlevsel olabilmelerinde, toplumun siyasal oydışmasının ürünü olmaları büyük önem taşımaktadır. Zira, toplumun farklı kesimlerinin yapımına katıldıkları bir süreç sonrası oluşan mutabakatın ürünü olan ilkeleri kapsadığı ölçüde, anayasalar, sağlıklı bir toplumsal-siyasal yapıya rehberlik edebilirler. Başka bir deyişle, toplum, ancak oluşumuna bir şekilde katkıda bulunduğu ve böylelikle kendinden olduğuna inandığı anayasaları içselleştirebilir. Meşruluk düzeyi yüksek olacak olan bu tür anayasalar, sık sık değiştirilmeyeceği gibi, sürekli tartışma konusu da yapılmazlar. Ancak, bunun tam tersi özelliklere sahip olan (temsili niteliği olmayan bir kurul ya da meclis tarafından tepeden inme bir yön-

temle hazırlanmış) anayasalar, çoğu zaman tartışma konusu yapılmaktan kurtulamazlar. Toplumdaki farklı eğilimleri ve toplumsal mutabakatı sağlamaktan uzak olan düşük meşruluklu bu tür anayasalar –görece demokratik ilkeler içermiş olsalar da– genellikle, köklü eleştirilere muhatap olmakta ve ortaya çıkan hemen her türlü sorundan sorumlu tutulmaktadırlar.

Türkiye'de yürürlüğe girmiş olan beş anayasadan biri hariç tümü bu ikinci grup anayasaların yapım özelliklerini taşımaktadırlar. Türk Anayasaları'nın söz konusu özellikleri taşıması, "anayasa sorunu" başlığı altında sıklıkla gündeme gelen anayasal arayış ve tartışmaların temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Gerçekten, toplumun geniş kesimlerinin anayasa yapım süreci dışında tutulması, anayasaların hiyerarşik bir yöntemle yapılmış olması, anayasa sorununun süreklileşmesi ve bir türlü çözüme kavuşturulamaması sonucunu doğurmaktadır. Öyle ki, bu anayasalar içinde görece özgürlükçü bir yapıya sahip olan 1961 Anayasası'nın da şiddetli tartışmalara konu olması, köklü eleştirilere tabi tutulması ve siyasal gündemden hiçbir zaman düşmemiş olması, bu gerçeğin yalın bir ifadesini oluşturmaktadır.

Türk modernleşmesinin karakteristik özelliklerinden olup Türk anayasacılık hareketleri içinde de belirgin bir öge olarak karşımıza çıkan "siyasal devletçilik" anlayış ve pratiği de, anayasa sorununu sürekli güncel kılan faktörlerden biridir. Söz konusu anlayış ve pratiğin Türk anayasalarındaki karşılığı, "devlet" in, birey ve toplumdan bağımsız bir amaç-değer

olarak görülmesidir. Bu bağlamda, Osmanlı-Türk anayasacılık geleneği –otantik anayasacılığın teleo'sunun tam tersi ne– devleti, birey ve toplum karşısında güçlendirme anlayışı üzerine kuruludur. Burada amaç, çöken bir devleti (Osmanlı Devleti) yeniden diriltmek veya yeni kurulmuş bir devleti (Cumhuriyet Türkiye'si) güçlü bir biçimde ayakta tutabilmektir. Dolayısıyla, anayasacılık, devlet iktidarını sınırlamanın değil, güçlendirmenin bir "araç-değeri" olarak ortaya çıkmaktadır.

Anayasacılık açısından Türk Anayasaları incelendiğinde, karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır: İlk Türk Anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi, her ne kadar –padişah ve etrafındakilerin Osmanlılık siyasetini gerçekleştirme ile Batılı devletlerin baskılarını sona erdirmeye arzusu yanı sıra– aydınların meşruti sistem taleplerinin bir karşılığı olarak yürürlüğe sokulmuş ise de⁴², bu anayasa gerçek anlamda bir meşruti niteliğe sahip olmamıştır⁴³. Kaldı ki, dönemin aydınlarının meşruti sistem talepleri, Balkanlar'da ulusal ayaklanmaların arttığı ve Batılı devletlerin baskılarının yoğunlaştığı bir dönemde, anayasanın kabulüyle bu hareketlerin son bulup, uyumlu ve güçlü bir Osmanlı Devleti'nin yeniden doğacağına ilişkin inançlarından kaynaklanmıştır⁴⁴. Dolayısıyla, 1876 Anayasası, anayasacılık kaygılarından ziyade, Batı'nın baskılarından kurtulmaya yönelik bir manevra olarak ortaya çıkmıştır⁴⁵.

Ulusal kurtuluş mücadelesinin özel koşullarının ürünü olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, kurtuluşun yegane dayanağının halk olduğu gerçeğinin dayattığı

38 Anayasa yapımı yöntemleri için bkz. ATAR, Yavuz: "Anayasa Yapımı Sürecinde Demokratik İlkeler", Yeni Türkiye, Sayı 30/2, (Kasım-Aralık 1999), s.546-551.

39 Birinci Meclis'te muhalefeti temsil eden İkinci Grup'un seçimlere grup olarak katılmama kararı alması, Birinci Grup adaylarının tamamen bir merkezden belirlenmesi ve buna benzer olumsuz faktörler, 1923 seçimlerinin güdümlü niteliğini ortaya koymaktadırlar. Güdümlü bir seçim süreci sonucu oluşan ve 1924 Anayasası'nı yapan İkinci Meclis'in temsili niteliği bu nedenle tartışmalı ve de kuşkuludur. Bu seçimlerin güdümlü niteliğine ilişkin geniş bilgi için bkz. VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet: İlk Meclis, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1990, s.246; TUNÇAY, Mete: TC'de Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması, Cem Yayınevi, İstanbul, 1981, s.53-56; DEMİREL, Ahmet: Birinci Meclis'te Muhalefet, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s.571-583.

40 TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasa Gelişmeleri, Cözden Geçirilmiş 3.Baskı, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s.191. Tanör, diğer Türk anayasalarına ilişkin değerlendirmesinde şunları söylemektedir: "1876 Anayasası padişahın atadığı bir komisyonca hazırlanmış ve padişahın tek yanlı iradesiyle ortaya çıkmış bir Ferman Anayasa'ydı. 1909 değişiklikleri misal karakteri gösteriyordu ama, oluşumlarında yine de "Heyet-i Ayan" n payı ve padişahın onayı gibi antidemokratik ortaklar vardı. 1924 Anayasası, bağımsız davranmayı başarmış olsalar da adaylıklarını ve milletvekilliklerini Mustafa Kemal'e borçlu kişilerden oluşan bir meclis tarafından yapılmış olacaktır. 1961 ve 1982 Anayasaları ise askeri darbeler ve rejimlerin ürünüdür. Bu ikisi, aralarında hazırlanış koşulları ve içerikleri bakımından önemli farklar bulunsa da, demokratik kurucu organlar eliyle ve demokratik usuller yoluyla doğmuş değillerdir" (s.161).

41 SAN: s.9.

42 KARPAT, Kemal: Türk Demokrasi Tarihi (Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller), Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s.36.

43 TANÖR: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.114.

44 AVCIOĞLU, Doğan: "Pabuçu Muştası", Mülkiye, Cilt XXV (Ocak-Şubat 2001), s.241.

45 MARCOU, Jean: "Türkiye'de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü" (Çev. Burak ÖZTÜRK), Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı (9-13 Ocak 2001), Ankara, s.66.

zorunluluğun bir ifadesi olarak "ulusal egemenlik" anlayışını benimsemiş ve tüm yetkileri ulusun meşru temsilcilerinin yer aldığı meclise vermiştir. İktidarın tek kişiye ait olduğu monarşik yönetimlerin yerine iktidarın halka dayandırıldığı demokratik yönetimlere geçiş sürecinde kullanılan klasik ulusal egemenlik ilkesinin hüküm sürdüğü, bu bağlamda özgürlüklerin korunmasında yasanın yürütme karşısında güçlendirilmesi gerekliliğine ilişkin kanaatin yaygın olduğu, insanlığın yaşamış olduğu acı tecrübeler ışığında söz konusu ilkeyi ıslah etme çabalarının küresel ölçekte henüz başlamadığı bir dönemde, böyle bir anlayışın anayasal düzeyde ifadelendirilmiş olması, demokratik kazanımlar açısından ileri bir adım oluşturmuştur. Gerçekten, ulusal egemenlik ilkesinin benimsenmesiyle iktidarın kaynağında köklü bir değişiklik yapılmış; iktidar, millete ve onun meşru temsilcileri (Büyük Millet Meclisi)ne verilmiştir. Bu yapılırken, iktidarı sınırlama değil, bilakis, -ulusal bütünlük ve beraberliği sağlamak amacıyla- ulusun elinde sınırsız bir güç haline getirme iradesi belirleyici olmuştur. Bu nedenden ki, 1921 Anayasası, iktidarın sınırlanması sorunsalıyla değerlendirilemez⁴⁶.

Cumhuriyet döneminin ikinci anayasası olan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, esas itibarıyla, yargı bağımsızlığının temel gereklerinden biri olan yargı güvencesini tam olarak teminat altına almamış olması, anayasal olarak tanınmış olan hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin kurumsal güvencelerden yoksun olması ve çoğulcu bir nitelik taşınamaması gibi kimi eksiklikler dışında, bütün öğeleri bakımından hem zamanının ve hem de

büyük ölçüde günümüzün anayasa anlayışına uygun olma özelliğine sahiptir. 1924 Anayasası, ana hatlarıyla liberal-demokratik bir siyasal düzen öngörmüş olmasına karşılık, anayasanın yürürlüğe girmesinden hemen sonra belirginleşmeye başlayan siyasal pratik, sistemin, otoriter bir tek-parti yönetimine doğru yöneldiğini göstermiştir⁴⁷. Anayasanın liberal yaklaşımı uygulamada, yerini devletçi seçkinlerin egemen olduğu, tek parti (CHP) tarafından şekillendirilen bir otoriter sisteme bırakmıştır⁴⁸. Böylece, kaynağını doğal hukuktan alan liberal ve bireyci bir özgürlük anlayışını yansıtan bu anayasa, uygulamada, birey ve toplum karşısında devletin konumunu güçlendirmiş; anayasanın birey merkezli özgürlükçü yanı kâğıt üstünde kalmıştır.

Tek partili dönemdeki uygulaması dikkate alındığında, 1924 Anayasası'nın, teori ile pratik arasındaki açığı en yüksek anayasa olma özelliğini taşıdığı görülmektedir. Bu durum, bizdeki anayasal arayış ve tartışmalarda çoğu zaman gözden ırak tutulan -dolayısıyla bu arayış ve tartışmaları eksik ve yanlış kılan- uygulama boyutunun ihmal edilmemesi gerektiğini ortaya koyması açısından büyük önem taşımaktadır. Sorunların kaynağında ve çözümünde hukuku gören, başta anayasa olmak üzere pozitif hukuk düzenlemelerine gereğinden fazla önem ve işlev atfeden "yasacı gelenek"ten beslenen bu ihmal, anayasa sorununun bütüncül bir perspektifle ele alınmasının önündeki engellerden birini oluşturmaktadır. Gerçekten, bir yandan klasik Osmanlı yönetim geleneğinden, diğer yandan da Türk modernleşme modelinden beslenen "yasacı gelenek", bu yönüyle, anayasa so-

rununu sürekli güncel kılan ve buna bağlı olarak da anayasal arayış ve tartışmaları tetikleyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

1961 Anayasası, Türk anayasaları içerisinde, insan hakları ve hukuk devleti ilkeleri bakımından çağın gereklerine koşut düzenlemeler içeren demokratik bir anayasa olma özelliğini taşımıştır. Ancak, geniş bir insan hakları listesi içeren, çoğulcu toplum yapısını güçlendiren, hukuk devleti ilkesinin temel gereklerine yer veren ve bu yönüyle insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir siyasal sistemi öngören 1961 Anayasası, devletçi seçkinlerin beklentilerine paralel olarak, seçilmiş organların iktidarını sınırlayacak etkin bir "frenler ve dengeleyici sistemi" (system of checks and balances) yaratmıştır⁴⁹. Politikacılar ve seçilmiş meclislere karşı duyulan derin bir güvensizliğin ifadesi olan böyle bir sistemin yaratılmış olması, bu anayasanın, bazı çevrelerce ihtiyatla karşılanmasına ve eleştirilmesine yol açmıştır.

Gerçekten, 1961 Anayasası, halk oyundan çıkan yasama organının sistem içindeki ağırlıklı konumunu azaltmış; doğrudan seçimden çıkmayan, bir kısmı temsili organlarca dolaylı olarak seçilen ve bir kısmı ise genel oyla hiçbir bağlantısı olmayan organlar, Meclisin yanı sıra, ulusal egemenliği kullanır hale getirilmişlerdir⁵⁰. Bu açıdan değerlendirildiğinde, 1961 Anayasası, devletçi seçkinlerin temel siyasal değerlerini ve çıkarlarını yansıtan bir siyasal belge olarak ortaya çık-

mıştır⁵¹. Anayasanın genişletilen ve güçlendirilen özgürlükçü ve çoğulcu yapısı ile, bürokratik elitler lehine olan düzenlemeleri birlikte değerlendirildiğinde, bu anayasanın, kontrollü ve aşamalı bir biçimde çoğulcu demokratik toplum yapısını oluşturmayı öngördüğü anlaşılmaktadır⁵². Nitekim, anayasanın yürürlükte olduğu ilk on yıl içinde, anayasasının sunduğu geniş özgürlükler ortamı sayesinde toplumsal farklılaşmalar ve bu farklılaşmalar doğrultusundaki örgütlenmeler hızlanmış, sivil toplum örgütleri filizlenmeye ve yaygınlaşmaya başlamış ve bütün bunların bir sonucu olarak siyaset çoğulcu bir nitelik kazanmıştır. Böylece, anayasanın öngörüsü bir ölçüde gerçekleşmiştir. Ne var ki, anayasanın özgürlükçü ve çoğulcu yapısının doğurduğu bu gelişmeler, yine anayasanın bir başka özelliği (vesayetçilik) tarafından gölgelemeye ve bastırılmaya çalışılmış; vesayetçi anlayışın kaçınılmaz sonucu olarak, 1971 ve 1973 yıllarında gerçekleştirilen köklü değişikliklerle anayasanın özgürlükçü ve çoğulcu niteliği törpülenmiştir.

Türk anayasaları içerisinde çağdaş anayasacılık düşüncesine en yakın anayasa olarak değerlendirilen 1961 Anayasası, özgürlükçü ve çoğulcu niteliğinin yarattığı toplumsal ve siyasal gelişmeler karşısında, devleti koruma ve kollama refleksiyle hareket eden devletçi seçkinler ve onlarla aynı kaygıyı paylaşan siyasal seçkinler tarafından sorunsallaştırılmış; yeni bir anayasa yapıncaya kadar yoğun eleştirilere, tartışma ve arayışlara konu edilmiştir.

49 OZBUDUN, Ergun: "State Elites and Democratic Political Culture in Turkey", Political Culture and Democracy In Developing Countries, der. Larry Diamond, Lynce Rienner Publishers, London, 1993, s.258.

50 SOYSAL, Mümtaz: Anayasanın Anlamı, Cözden Geçirilmiş 8.Baskı, Çerçer Yayınevi, Ankara, 1990, s.91. Seçilmiş kurumlara güvensizliğin ifadesi olan anayasal düzenlemeler arasında şunlar yer almaktadır: Yasama yetkisini Büyük Millet Meclisi'yle paylaşmak üzere, bazı üyeleri (kontenjan üyeleri ve tabii üyeler) demokratik temsile dayanmayan bir Cumhuriyet Senatosu'nun kurulmuş olması; kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini gerçekleştirmek üzere Anayasa Mahkemesi'nin kurulmuş olması; özerk statüye sahip kamu kuruluşlarının (TRT, Üniversiteler) yaratılmış olması; Milli Güvenlik Kurulu'nun oluşturulması; Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarılması vb.

51 OZBUDUN: State Elites and Democratic Political Culture in Turkey, s.257.

52 Ibid., s.258.

46 TANÖR: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.221.

47 ERDOĞAN, Mustafa: Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Cözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2001, s.51.

48 MARCOU: s.67.

Bunda, anayasanın yapım sürecinin anti-demokratik niteliği kadar, Türk modernleşmesinin ve bunun bir parçası olan Türk anayasacılık düşüncesinin seçkin ve vesayetçi niteliği de belirleyici olmuştur.

1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemin son yıllarında yaşanan terör ve yaygın şiddet olaylarından söz konusu Anayasanın görece özgürlükçü yapısını sorumlu tutan anlayışın damgasını vurduğu 1982 Anayasası, özgürlük-otorite ikileminde otoriteye vurgu yapan, birey ve toplum karşısında devlet iktidarını kutsayan/yücelten yapısıyla dikkat çekmektedir. Farklı bir ifadeyle, 1982 Anayasası, terör ve anarşiye mahal vermemenin biricik politik aracı olarak düşünülen "güçlü devlet" modelini oluşturan, bu model karşısında bir tehdit unsuru gibi gördüğü özgür birey ve toplumu hareketsiz kılan ve onları otoriter bir resmi ideoloji çerçevesinde vesayet altında tutmaya çalışan yönleriyle ön plana çıkmaktadır.

Her ne kadar anayasanın ilk şeklinde çok belirgin olan bu devletçi ve anti-özgürlükçü yapı, özellikle 1995 ve 2001 anayasa değişiklikleriyle yumuşatılmış ise de⁵³, bugün yürürlükte bulunan haliyle de, 1982 Anayasası, genetik haritasındaki temel kodları muhafaza etmektedir. Yapılış felsefesinden ve ruhundan çok fazla bir şey kaybetmemiş olan 1982 Anayasası, devlet iktidarının örgütlenişini düzenleyen, ancak onu sınırlamakta pek istekli olmayan, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alma konusunda gerekli duyarlılığı taşımayan bir "sözde anayasa"dır. Tersinden ifade edecek olursak, bu anayasa, anayasacılığın felsefesine uygun olarak devlet iktidarının keyfi kulla-

nımını sınırlayan, "güçlü devlet" karşısında "güçsüz birey" in hak ve özgürlüklerini koruyan bir "garantist anayasa" değildir. Anayasa yapmanın amacıyla bağdaşmayan bu niteliğiyle, 1982 Anayasası, toplumsal ve siyasal gelişimin önünde bir bariyer oluşturmaktadır. Çağdaş dünyanın yönelimleriyle ters düşen bu durum, anayasa sorununun güncelleşmesini ve toplumun çeşitli kesimlerinin yeni bir anayasa arayışına girmelerini beraberinde getirmektedir.

Özetle ifade etmek gerekirse, Türkiye'de anayasal arayış ve tartışmaların sona ermemesinin, anayasa sorununun bir türlü çözüme kavuşturulamamasının arkasında yatan nedenlerden biri, klasik anayasacılık düşüncesiyle bağdaşmayan Türk modernleşmesinin kendine özgü nitelikleri, bu niteliklerden beslenen anayasacılık düşüncesi ve bu düşüncenin ürünü olan anayasalar ve anayasal pratiklerdir.

SONUÇ YERİNE

Türkiye'de sürekli olarak ülke gündemini işgal eden anayasa sorunu, genel olarak, Türk modernleşme ve anayasacılık geleneğinin mantıksal ve eylemsel bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu geleneğe bağlı olarak, anayasalar, anayasacılık düşüncesinin gereği olan devlet iktidarını sınırlama ve birey özgürlüklerini güvence altına alma amacıyla değil, modernleşme politikalarının bir gereği olarak yapılmışlardır. Türk modernleşmesinin, önce siyasal sistemi oluşturmaya, daha sonra ise bu sisteme uygun toplumsal değişimi devlet gücünü kullanarak –yukarıdan aşağıya bir yöntemle– gerçekleştirmeye yönelmesi, anayasaların araçsal

ve işlevsel değerlerinin farklılaşmasına yol açmıştır. Anayasalar, yalnızca siyasal yapının temel çerçevesini çizen araçlar olarak değil, aynı zamanda toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yapısını belirleyen ve bu alanlara ilişkin sorunları çözen sihirli metinler olarak görülmüşlerdir. Başka bir deyişle, anayasalar, ekonomik temellerden yoksun Türk modernleşmesinin, –özellikle sosyo-kültürel alanlarda– devletin resmi ideolojisine uygun olarak tasarladığı değişiklikleri gerçekleştirmenin vazgeçilmez araçları olarak ortaya çıkmışlardır.

Değişim ve dönüşümün devletin eliyle ve yine onun çizdiği projeye sadık kalmak kaydıyla, aşamalı ve denetimli bir biçimde gerçekleştirilmesini öngören Türk modernleşmesi, bu özellikleri itibarıyla anayasacılığın temel felsefesiyle ters düşmektedir. Çağdaş anayasacılık düşüncesi, iktidarın keyfilğe kaçmasını önlemek ve özgürlükleri güvence altına almak için iktidarın etkin bir biçimde sınırlanmasını hedeflemesine karşın, Türk modernleşme projesi, toplumu hedeflenen çağdaş uygarlık seviyesine ulaştırma misyonunu yüklenen devletin güçlü kılınmasını amaçlamaktadır.

Öte yandan, Türk siyasal modernleşmesinin vesayetçi niteliği de, anayasalara bu vesayeti kurumsallaştırma işlevini yüklemek suretiyle, anayasaları sorunsallaştırmaktadır. Çağdaş demokrasinin bütün kural ve kurumlarıyla işlerlik kazana- cağı bir ekonomik gelişmişlik düzeyini yakalama ve toplumsal-siyasal kültür ortamını hazırlama gerekçelerine dayanan vesayetçi yönetimin kaçınılmazlığı anlayışı, kimi zaman anayasalarda (1961 ve 1982 Anayasaları) kimi zaman da yasalarda ve/veya fiili durumda karşılığını bulmuştur. Türk modernleşmesinde içkin olan vesayetçiliğin meşrulaştırdığı "geçiş

dönemi"nin yaklaşık iki yüz yıldan beridir bir türlü sona ermek bilmemesi, Türk anayasacılık hareketlerinin en büyük açmazını oluşturmaktadır. "Vesayette süreklilik" anlayış ve pratiği, demokratik açılımların önünde çok büyük bir engel olarak durmaktadır. Zira, söz konusu anlayış, siyasal sistemi demokratikleşmeye yönelik anayasal arayış ve tartışmaları, vesayet yetkisine dayanarak bastırabilmektedir. Buna bağlı olarak –bu tür arayışların şekillendirdiği talepler mevcut siyasal sistemi değişime zorladığı ölçüde– her anayasa tartışması aynı zamanda saklı bir rejim tartışmasına dönüşmektedir.

Bütün bu sorunlu noktalar göstermektedir ki, siyasal alanda yaşanan bir çok sorun her ne kadar bir anayasa sorunu olarak sunulsa ve algılsa da, gerçekte bir bütün olarak siyasal sistemden kaynaklanan sorunlardır. Bu sorunların çözümünü anayasalarda aramak ve bulmaya çalışmak eksik ve yetersiz bir çabadır. Siyasal sistemimizi şekillendiren devletçilik, merkeziyetçilik, otoriterlik, vesayetçilik ve tepeden inmecilik gibi Türk modernleşmesinin ve anayasacılık düşüncesinin temel nitelikleri terk edilmeden ve demokrat bir zihniyete sahip olmadan siyasal alanda yaşanan sorunları çözmek mümkün değildir. Bu bağlamda, anayasacılık düşüncesine uygun bir anayasanın yapılması ya da mevcut anayasada bu doğrultuda değişikliklerin yapılması sorunların çözümünde yeterli olmamaktadır. Zira, bu niteliklere sahip bir anayasa, ancak siyasal sürecin işleyişinin buna uygun olması halinde anlamlı ve değerli olabilir. Aksi takdirde, anayasacılığın gereklerine uygun olan bir anayasaya uygulamada itibar edilmemesi durumunda, böyle bir anayasanın varlığının işlevsel bir değeri olamaz.

53 Her iki değişikliği de, demokratik kamuoyunun taleplerine bir karşılık olarak değil, uluslararası yükümlülüklerin (dış baskıların) bir gereği olarak gerçekleştirilmiş olmaları, Türkiye'deki anayasa sorunun ve anayasal arayışların patolojik yönünü ortaya koymaları bakımından önemli bir veri oluşturmaktadır. Gerçekten, 1995 değişiklikleri, aynı yılın sonunda yürürlüğe girecek olan Cumhurbaşkanlığına intibak şartlarının bir gereği olarak gerçekleştirilmiştir. 2001 değişiklikleri ise, Türkiye'nin AB'ne tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken ev ödevlerinin bir parçası olarak yapılmıştır. Aynı şey, 1999'daki uluslararası tahkime ilişkin anayasa değişikliği içinde geçerlidir.