

53559

**T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**1982 ANAYASASI'NDA 1995 DEĞİŞİKLİKLERİ
ve DEMOKRATİK TOPLUM**

(Yüksek Lisans Tezi)

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa YILDIZ

İstanbul - 1996

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1
I- BİRİNCİ BÖLÜM:	
DEMOKRATİK TOPLUM ve 1982 ANAYASASI.....	4
A- Demokrasi kavramı.....	4
1- Tarihçe.....	4
2- Demokrasi düşüncesinin mahiyeti.....	5
3- Demokrasi türleri.....	7
a- Doğrudan demokrasi.....	7
b- Temsili demokrasi.....	7
c- Mutlak demokrasi.....	8
d- Marksist demokrasi.....	8
e- Klasik (çoğulcu) demokrasi.....	9
f- Sosyal demokrasi.....	10
B- Klasik demokrasinin temel ilkeleri.....	10
1- Seçim ve temsil ilkesi.....	10
2- Genel ve eşit oy ilkesi.....	12
3- Çoğunluğun yönetme hakkı.....	12
4- Muhalefet hakkı ve azınlığın korunması.....	13
5- Yasa önünde eşitlik.....	13
6- Temel hak ve özgürlüklerin güvenliği.....	13
C- “Demokratik toplum” kavramı.....	14
1- “Demokratik toplum” kavramının içeriği.....	14
2- Çağdaş demokratik toplumun bazı özellikleri.....	15
3- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizmasının demokratik toplum anlayışı.....	18
a- Sözleşme’nin taraf devletler için minimum demokrasi öngörmesi.....	18

b- Mücadeleci demokrasi anlayışını benimsemesi.....	19
c- Komisyon ve Mahkeme'ye göre demokratik toplum düzeninin gerekleri.....	21
D- 1982 Anayasası ve demokratik toplum.....	24
1- 1982 Anayasası'nın hazırlanması.....	24
2- 1982 Anayasası'nın temel özellikleri.....	27
a- Anayasa'da askerlerin etkisi.....	27
b- Tepki Anayasası olması ve kazüistik yöntemi benimsemesi.....	30
c- Güçlü yürütme öngörmesi.....	32
d- Tıkanıklıkları giderici mekanizmalar getirmiş olması.....	36
e- "Geçiş dönemi" öngörmesi.....	39
f- Demokrasi sorunu.....	41
aa- Hangi demokratik toplum?.....	41
(1)- Anayasa'daki durum.....	41
(2)- Doktrindeki tartışmalar.....	43
(3)- Anayasa Mahkemesi'nin tutumu.....	44
bb- Anayasa'da öngörülen demokratik rejimin temel özellikleri.....	45
cc- Anayasa Mahkemesi'ne göre demokratik toplum düzeni.....	47
(1)- Yöntem sorunu.....	47
(2)- Anayasa Mahkemesi kararlarında demokratik toplum düzeninin gerekleri.....	49
g- İnsan hakları sorunu.....	52
h- Hukuk devleti anlayışı.....	56
3- 1982 Anayasası'nda 1987 ve 1993 yıllarında yapılan değişiklikler.....	58

II- İKİNCİ BÖLÜM :

1982 ANAYASASI'NDA YAPILAN 1995 DEĞİŞİKLİKLERİ.....	61
A- 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi sorunu.....	61
1- Anayasa değişikliğinin teorik çerçevesi.....	61
2- Anayasa değişikliğinin kapsamı.....	63
a- Kısmi-bütünsel anayasa değişikliği sorunu.....	63
b- Çerçeve anayasa-düzenleyici anayasa sorunu.....	64
B- 1982 Anayasası üzerinde yapılan somut değişiklik önerileri ve gerçekleştirilen diğer etkinlikler.....	65
1- Sivil toplum örgütlerinin etkinlikleri.....	66
a- TÜSİAD'ın önerisi.....	66
b- Mülkiyeliler Birliği.....	67
c- Türk Demokrasi Vakfı.....	67
d- Toplumda Diyalog Forumu.....	68
e- Türk-İş Konfederasyonu.....	68
f- Hak-İş Konfederasyonu.....	68
g- Diğerler kuruluşlar.....	69
2- Siyasal partilerin Anayasa değişikliğine ilişkin çalışmaları.....	69
C- 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile ilgili değişiklik paketi.....	71
1- Değişiklik paketinin oluşumu.....	71
2- 301 imzalı Anayasa değişikliği teklifi ve Anayasa Komisyonu'nun kabul ettiği metin arasındaki farklar.....	71
3-Anayasa değişikliği ile ilgili ikinci görüşme aşaması.....	74
D- 23-7-1995 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri.....	76
1- Anayasanın başlangıcı ile ilgili değişiklikler.....	76

2- Derneklerle ilgili yenilikler.....	80
a- Derneklerin siyasal faaliyet yasağının kaldırılması.....	80
b- Dernek faaliyetlerine getirilen yenilikler.....	82
c- Dernekleşme hakkı ile ilgili yenilikler.....	84
3- Sendikal faaliyetle ilgili yenilikler.....	85
4- Kamu görevlilerinin sendikal hakları.....	87
5- Seçme hakkı ve seçim sistemi ile ilgili yenilikler.....	93
a- Yurt dışındaki vatandaşların oy kullanabilme hakkının Anayasal güvenceye kavuşturulması.....	93
b- Seçmen yaşının 18'e indirilmesi.....	94
c- Tutuklulara oy hakkının tanınması.....	95
d- Seçim kanunlarında "temsilde adalet" ve "yönetimde istikrar" ilkelerine uygunluk koşulunun aranması.....	96
6- Siyasal partilere ilişkin yenilikler.....	99
a- Siyasal partilere üye olabilme yaşının 18'e indirilmesi.....	99
b- Siyasal partilere birtakım yan kuruluşlar kurabilme imkanının tanınması.....	99
c- Siyasal partilerin amaçlarına ilişkin yenilikler.....	100
d- Yüksek öğretim elemanları ve öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmesi.....	102
e- Siyasal partilere mali yardım yapılması ve partilerin mali denetimi ile ilgili yenilikler.....	103
f- Siyasal partilerin sivil toplum örgütleri ile işbirliği yasağının kaldırılması.....	105
g- Siyasal partilerin kapatılmalarına ilişkin yenilikler..	106
aa- Maddi yardım alma nedeniyle kapatılma.....	106

bb- 68/4. madde hükümlerine aykırılık nedeniyle kapatma.....	107
cc- Kapatma davasında siyasal parti genel başkanlığı veya vekilinin dinleneceği esasının getirilmesi.....	108
dd- Kapatılan siyasal partilerin üyelerinin durumu ile ilgili yenilikler.....	108
7- TBMM üye sayısının 550'ye çıkarılması.....	109
8- Milletvekillerinin durumu ile ilgili yenilikler.....	111
a- Partisinden istifa eden milletvekilinin durumu.....	111
b- Milletvekilliğinden istifa eden milletvekilinin durumu.....	112
c-Kesin hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekilinin durumu.....	114
d- Üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul eden milletvekilinin durumu.....	114
e- Milletvekillerinin TBMM toplantılarına devam durumu.....	115
f- Partisi kapatılan milletvekilinin durumu.....	116
9- TBMM'nin toplanma zamanı ile ilgili değişiklik.....	117
10- Mahalli idare seçimlerinin zamanı ile ilgili değişiklik.....	117
11- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili yenilikler.....	120
a- Siyasal faaliyet yasağının kaldırılması.....	120
b- Kapatılma veya faaliyetten men edilmeleri ile ilgili yenilikler.....	122
12- Kooperatiflerin siyasal faaliyet yasağının kaldırılması....	123
E- 1995 değişikliklerinin genel değerlendirmesi.....	124
1- Değişikliklerin hazırlık aşamasının değerlendirilmesi.....	124
2- Gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin kapsamı ve sonuçları ile ilgili bazı gözlemler.....	126

3- 1995 değişiklikleri ve toplumsal gerçekler arasındaki ilişki.....	128
4- Değişiklik sonrası Anayasa’da 12 Eylül’ün izi ve askerlerin durumu.....	129
5- 1995 değişiklikleri sonrası Anayasa’da demokratik toplum.....	131
SONUÇ	135
KAYNAKÇA	140



KISALTMALAR

AİTİA	: Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	: Birleşim
BBP	: Büyük Birlik Partisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
D.	: Dönem
DEÜHF	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DSP	: Demokratik Sol Parti
DÜHF	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
DÜHFD	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.S.	: Esas Sayısı
HEP	: Halkın Emek Partisi
infra	: Aşağıda
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBF	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
K.S.	: Karar Sayısı
K.T.	: Karar Tarihi
MP	: Millet Partisi
MÜHF	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
O.	: Oturum
RP	: Refah Partisi

s.	: sayfa
SHP	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
supra	: yukarıda
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği
Y. Yılı	: Yasama Yılı



G İ R İ Ő

Anayasalar, devletlerin temel yapısını ve bu yapılanmanın işleyiş kurallarını belirleyen, vatandaşların temel hak ve özgürlükleri ile bunların güvencelerini düzenleyen metinler olarak tanımlanmaktadır. Hazırlandıkları zaman, toplumun ve bireylerin gereksinimlerine uzun süre değişikliğe uğramadan cevap vermek amacını güderler.

1982 Anayasası da 1961 Anayasası döneminde sorun doğuran konulara, tepki niteliğinde önemli birtakım yenilikler getirmiştir ve böylece toplumun gereksinimlerine uzun süre cevap vermeyi amaçlamıştır.

Ancak, 1982 Anayasası, hazırlanmasından sonra halkoyuna sunulduğunda % 91 gibi yüksek bir oranla kabul edilmesine rağmen, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren toplumun değişik kesimlerinden tepkiler almaya başlamıştır. Bu tepkiler yavaş yavaş O'nun değiştirilmesine kadar giden somut girişimlerin gerçekleşmesine yol açmıştır. 1982 Anayasası'nda 1995 yılında yapılan değişiklikler bu girişimlerin en son ve en önemli bölümünü oluşturmaktadır.

1995 yılındaki Anayasa değişikliklerinin içeriğine bakıldığında, bu değişikliklerin daha çok 1982 Anayasası'nın klasik anlamda Batılı demokratik rejim ile çelişen hükümleri üzerinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bu çalışmada 1982 Anayasası'nda 1995 yılında gerçekleştirilen değişiklikler demokratik toplum açısından ele alınmıştır. 1995 değişiklikleri ile 1982 Anayasası'nın ilk biçimindeki demokratik toplum modelinden olumlu veya olumsuz yönde nasıl bir farklılığın ortaya çıkmış olduğunu göstermek, bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. 1995 değişiklikleri üzerinde yapılan bu inceleme ile, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden itibaren kamuoyunda oluşan Anayasa değişikliği

yönündeki görüşlerin, TBMM tarafından ne derece gerçekleştirilebildiği de saptanmış olacaktır.

Kamuoyu ve çeşitli sivil toplum örgütleri, demokratik toplum ve hukuk devleti ile ilgili konularda 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra, sorun doğuran maddelerinin yeniden ele alınıp uygun bir biçimde değiştirilmesi arzusunu taşımışlardır. Bu beklentilerin gerçekleşmesi amacıyla TBMM'den kapsamlı bir Anayasa değişikliğinin yapılacağı düşünülmüştür. Bu beklentilere rağmen 1995 değişiklikleri, Anayasa'nın demokratik toplum ve hukuk devleti açısından sorun doğuran tüm maddelerini kapsamamıştır. Üstelik bu değişikliklerin getirdiği yenilikler de, kendi içerisinde bazı önemli sorunların doğmasına yol açabilecek niteliktedirler.

Anayasa değişikliklerinden hemen sonra siyasi çevrelerde ve görsel-işitsel yayın organlarında yapılan değerlendirmelerde, bu değişiklikler bir yandan çok büyük bir zafer olarak gösterilmiştir; diğer taraftan bu değişikliklerin yeterli olmadığı ve bazı konularda çok önemli eksiklerinin olduğu da belirtilmiştir. Bu çalışmada 1995 değişikliklerinin 1982 Anayasası üzerinde ne yönde ve nasıl bir yenilik getirdiği ele alınmış ve bunun sonuçları objektif bir biçimde ortaya konmaya çalışılmıştır. Böylece değişikliklerin demokratik toplum açısından ne getirdiği ve ne götürdüğü daha açık biçimde farkedilebilecek duruma gelmiş olacaktır.

Hemen belirtmek gerekir ki buradaki demokratik toplum, siyasal rejim türü olarak demokratik rejim biçiminde algılanmalıdır, çalışmada da bu anlamda kullanılmıştır. Çalışmadaki demokratik toplum kavramı, Anayasa'nın hukuki sınırlarını çizmiş olduğu demokratik rejim anlamını içermektedir. Demokratik topluma ulaşma yönündeki sosyal, kültürel ve hukuki etmenlerden sadece hukuki etmenler ele alınmıştır; bu da daha ziyade 1982 Anayasası ve 1995 değişiklikleri ile sınırlı tutulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, önce demokratik teori ile ilgili bazı açıklamalar yapılmış; sonra, özellikle ülkemizde de tam anlamıyla gerçekleştirilmesi amaçlanan, klasik (çoğulcu) demokrasinin temel ilkeleri ve demokratik toplum kavramı ile ilgili bazı önemli noktalar belirtilmiştir. Ek olarak, ülkemizdeki moral ve hukuki yerinin öneminden dolayı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin demokratik toplum anlayışı da ele alınmıştır.

Daha sonra 1982 Anayasası'nın temel özelliklerine değinilmiş ve bu bağlamda demokratik toplum ile ilgili yönleri ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Anayasa'nın demokratik rejim açısından sorun doğuran yönlerinin birinci bölümde ayrıntılı olarak belirtilmesinin, 1995 yılında yapılan değişikliklerin

daha kolay anlaşılır biçimde değerlendirilmesini mümkün kılacağı düşünülmüştür. Anayasa'nın öngördüğü demokratik toplumun özelliklerine değinilirken, bir yandan Anayasa'daki demokratik rejim irdelenmiş, diğer yandan da Anayasa'yı yorumlayan Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum anlayışı ve demokratik toplum düzeninin gereklerinden ne anladığı, ayrıntılı biçimde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise önce 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle başlayan ve 1990'larda gittikçe artan Anayasa değişikliği yönündeki görüşlere, ortaya atılan önerilere ve bu yönde gerçekleştirilen çalışmalara değinilmiştir. Sonra da 1995 değişiklikleri ile ilgili değişiklik paketinin oluşumunda önemli görülen ve Anayasa değişikliğinin yöntemi ile ilgili olan iki noktaya değinilmiştir. Bunlar, Anayasa Komisyonu'nun, değişiklik teklifi üzerinde yapmış olduğu değişiklikler ve Anayasa değişiklikleri ile ilgili teklif maddelerinin TBMM'de görüşülmesi esnasında birinci görüşme sonrasında TBMM üye tamsayısının 3/5'ini aşmayan maddelerinin de ikinci görüşmede ele alınması konularıdır.

Çalışmada, 1995 değişikliklerinin tümü, önce ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Burada sadece getirilen yenilik ile önceki düzenleme karşılaştırılmış ve demokratik toplum açısından değerlendirilmiştir. Böylece konunun dağıtılmamasına özen gösterilerek bir bütün oluşturulmaya çalışılmıştır. Son olarak da, 1982 Anayasası'nın bu çalışmanın birinci bölümünde belirtilen temel özellikleri göz önünde tutularak 1995 değişikliklerinin genel olarak değerlendirilmesiyle, değişiklik sonrasında 1982 Anayasası'nın öngördüğü demokratik toplum modelinden ne derece farklı bir durumun ortaya çıkmış olduğu ele alınmıştır.

I-BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRATİK TOPLUM ve 1982 ANAYASASI

A- Demokrasi kavramı

1- Tarihçe

Demokrasi, etimolojik olarak “halk” anlamına gelen “demos” ile “egemenlik-iktidar” anlamına gelen “kratos” sözcüklerinden oluşan Latince bir kavramdır. Halkın kendi kendini yönetmesi veya halk iktidarı demektir¹.

Demokrasiye tarihte ilk kez Milattan Önce V. yüzyılda Eski Yunan’da Atina Polisi’nde rastlanmaktadır. Atina Polisi’nde yönetim yurttaşların elindedir. Yurttaş özgür, bağımsız ve siyasal yaşama katılarak Polis’in yönetimini belirleyen insanları ifade eder. Polis’te yer alan köleler, metekler (yabancılar) ve yurttaşların toplam nüfusu 350.000’e ulaşmasına karşın, yönetime katılan yurttaşların sayısı 45.000 dolaylarında idi. Bunun yanında kadınların yönetimde hiçbir hakkı olmadığı düşünülürse, Eski Yunan’daki demokrasiye, sadece yurttaşlar sınıfını kapsadığı için “azınlık demokrasisi” adı verilebilir².

Atina Polisi’nde her yurttaş “Eklesia” adı verilen şehir meclisinin doğal üyesiydi. Bugünkü anlamda yasama organı diyebileceğimiz bu organ gibi yürütme organı konumundaki “Bule” ile yargılama görevini yerine getiren ve “Deme” adı verilen halk jürileri bu görevlerini doğrudan yurttaşların katılımı ile yerine getirmekteydi³.

¹ İlhan ARSEL, *Anayasa Hukuku* (Demokrasi), II. Baskı, İstanbul, 1968, s. 57; A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, III. Baskı, Ankara, 1991, s. 19

² Mehmet AKAD, *Genel Kamu Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s. 3

³ Toktamış ATEŞ, *Demokrasi- Kavram, Tarihsel Süreç ve İlkeler*, IV. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994, s. 36-37

Ana hatlarıyla belirtilen Atina Polisi'ndeki demokrasi anlayışı günümüz demokrasi anlayışından uzak olmasına rağmen, yönetimde insana vermiş olduğu önem dolayısıyla günümüz demokratik siyasal düşüncesine ışık tutacak niteliktedir⁴.

Yaklaşık 2500 yıl önce, "halkın yönetimi" anlamındaki demokrasi düşüncesi, günümüzün nüfus olarak kalabalıklaşan ve kamu hizmetleri açısından karmaşıklaşan toplumları için "ideal" sayılabilecek bir durumdan öteye geçmemektedir⁵.

18. yüzyıl Amerikan ve Fransız Devrimleri ile İngiliz Geleneği sonucu oluşan yeni demokrasi biçimi Eski Yunan'daki demokrasi anlayışından önemli noktalarda ayrılmıştır⁶. Yukarıda da belirtildiği gibi bir yandan yurttaş sayısının artması sonucu halkın yönetime doğrudan katılması, İsviçre kantonlarındaki bazı uygulamalar ve bazı ülkelerdeki referandum ve benzeri yarı doğrudan demokrasi uygulamaları dışında gözükmemektedir. Onun yerine seçim yolu ile temsili demokrasi yoluna gidilmektedir. Öbür taraftan da, 19. yüzyıl ortalarında başlayıp 20. yüzyılın ikinci yarısında sona eren süreçle birlikte, tüm toplumsal sınıfların hiçbir ayırım gözetmeksizin seçme hakkını kazanması sonucu, günümüz demokrasilerinde "genel oy" ilkesi vazgeçilmez bir kural durumuna gelmiştir.

2- Demokrasi düşüncesinin mahiyeti

Eski Yunan'daki durumundan farklı olarak çağdaş demokrasi, 21. yy.'a girerken pekçok ülkenin benimsemiş olduğu siyasi rejim ve üzerinde en fazla söz söylenen kavramlardan biridir. Buna rağmen, yine de bu kavramın tatmin edici bir tanımı yapılamamıştır.

Demokrasinin en özlü ve klasik tanımı olarak, Amerika Birleşik Devletleri Eski Başkanlarından Abraham Lincoln'ün 1863'te Gettysburg nutkunda "halkın halk tarafından halk için yönetimi" şeklinde yapmış olduğu tanımdır denebilir⁷. Arend Lijphart da Lincoln'ün tanımına "devlet yönetiminin doğrudan vatandaşlar tarafından değil, onların eşit ve serbest biçimde seçtiği temsilciler tarafından yapılması"nı ekleyerek bu tanımı geliştirmiştir⁸.

⁴ Aynı eser, s. 34

⁵ Arsel, a.g.e, s. 56; Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler- Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* (Çeviren: Ergun Özbudun; Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, (Yayın yeri ve yılı belirtilmemiş), s. 1

⁶ Akad, *Genel Kamu Hukuku*, s. 174

⁷ Giovanni SARTORI, *Demokrasi Kuramı* (Çeviren: Deniz Baykal), Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ankara, (Yayın yılı belirtilmemiş), s. 18

⁸ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 1

Leslie Lipson'a göre demokrasi; "halkın seçtiği temsilciler tarafından, halk için yürütülen ve en son denetimi halkta bulunan halk yönetimi olarak adlandırılabilir"⁹.

Georges Burdeau'ya göre demokrasi; "her şeyden önce hürriyeti siyasi münasebet içine, yani siyasi bakımdan teşkilatlanmış her topluma has olan emir verme ile emre uyma arasındaki bağlantılar içerisine çekmek isteyen hükümet sistemidir"¹⁰.

Robert A. Dahl da "Polyarchy: Participation and Opposition" adlı eserinde demokrasiyi halka ve onun tercihlerine duyarlı bir sistem olarak algılamaktadır¹¹. Fakat Dahl, demokrasiyi adeta ulaşılabilecek bir ideal olarak görmekte, dolayısıyla günümüz demokrasilerini "poliarşi" olarak nitelendirmektedir. Poliarşilerin demokratik sürecin gerçekleştirilmesi bakımından oldukça eksik kaldıklarını belirtmektedir¹². Dahl'a göre demokrasi kendisine ulaşılabilecek olan ideali ifade etmektedir.

Araştırabildiği kadarıyla, yapılan diğer tanımlarda da demokrasinin tam anlamıyla tatmin edici bir tanımı yapılamamıştır. Yapılan her tanımda demokrasinin bir veya birkaç ilkesine ağırlık verildiği görülmektedir. Örneğin, Bülent Daver; "Demokrasi bir bakıma genel politikayı uygulamak için siyasal iktidara katılma eşitliği demektir."¹³ derken, demokrasinin siyasal katılım yönünü ön plana çıkarmaktadır. Bunun gibi Cem Eroğul, "Demokrasi, işçi sınıfı ile burjuvazinin belli bir uzlaşımına dayanan, bu uzlaşım çerçevesinde yönetilenlere uygar dünyanın ortak değerleri olan bütün insan haklarını tanıyan bir toplumsal düzendir."¹⁴ derken, klasik demokrasinin gelişim süreci ile insan haklarının önemini ortaya koymayı amaçlamıştır.

Görüldüğü gibi insanların en fazla kullandıkları, hakkında en fazla söz söyledikledikleri kavram ve pek çok insanın içinde yaşadığı rejim olarak kabul edilen demokrasi en zor tanımlanan kavramlardan biridir. "Halk yönetimi" ya da "halkın halk tarafından halk için yönetimi" gibi veciz ifadeler demokrasiyi tam olarak karşılamamakla birlikte, üzerinde herkesin mutabık kaldığı bir demokrasi tanımı da henüz yapılamamıştır.

Bize göre demokrasi, içinde yaşanıldığı zaman pek fark edilmeyen, fakat onun sağladığı olanaklardan yoksun kalındığında eksikliği kolayca hissedilen bir rejimdir. İnsanlar devamlı daha iyiyi, daha güzeli aramak

⁹ Leslie LIPSON, *Demokratik Uygurluk* (Çeviren: Haldun Güllalp; Türker Alkan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1984, s. 491

¹⁰ Georges BURDEAU, *Demokrasi- Sentetik Deneme* (Çeviren: Bülent Nuri Esen), Ankara, 1964, s. 5

¹¹ Robert A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, s. 1-2

¹² Robert A. DAHL, *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çeviren: Levent Köker), Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1993, s. 283-284

¹³ Bülent DAVER, "Demokrasinin Temel Prensipleri ve Terörizmle Mücadelede Bu Prensiplerin Önemi", *AÜSBFD*, Cilt: XLI, No: 1-4, Ocak-Aralık 1986, s. 91

¹⁴ Cem EROĞUL, "Demokrasi Ekini", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 176, Cilt: XIX, Şubat 1995, s 24

durumunda olduklarından, aslında bir yaşam biçimi olarak benimsenen demokrasi bu bağlamda durağan değil, insanı özgürleştirmek için devamlı yenilikler arayan dinamik bir süreçtir.

3- Demokrasi türleri

Demokrasinin tanımlanmasına farklı yaklaşılmıştır. Bu, demokrasi kavramının birden çok anlam kazanmasına neden olmuştur¹⁵. Eski Yunan'daki halkın doğrudan yönetime katılımı ile günümüz temsili demokratik yönetimleri arasındaki farklar gibi, Marksist ve Liberal dünya görüşlerini benimseyen devletler arasında da demokrasi ve özgürlük anlayışlarında farklılıklar bulunmaktadır. Herkesin kafasında farklı demokrasi anlayışları yatmaktadır. Dolayısıyla, bu farklı demokrasi biçimlerini açıklayarak kavramların içeriğini belirlemek gerekli görülmüştür.

a- Doğrudan demokrasi

Halkın doğrudan doğruya yönetime katıldığı ve yöneten-yönetilen farklılaşmasının bulunmadığı demokrasidir; bu, genelde nüfus olarak fazla kalabalık olmayan toplumlarda uygulanabilen demokrasi türüdür. Doğrudan demokrasilerde tüm yurttaşlar, tayin edilmiş kamu görevlileri olmaksızın kamu yönetimine doğrudan katılabilirler¹⁶. Bu tür demokrasiye Eski Yunan'da Atina Polisi'nde ve günümüzde İsviçre'nin bazı kantonlarında rastlanmaktadır¹⁷. Ancak bu tür demokrasinin uygulanması, yurttaş sayısının artması ile birlikte gittikçe zorlaşmıştır. Yurttaş sayısının artmasıyla ortaya çıkan zorluk katılmanın etkililiğini azalttığından¹⁸, tüm yurttaşların katılımıyla karar alabilme olanağı imkansızlaşmış, dolayısıyla temsili demokrasiye geçiş gündeme gelmiştir.

b- Temsili demokrasi

Devleti oluşturan insan sayısının artması sonucu halkın doğrudan yönetime katılımı mümkün olmadığı için, halkın kendileriyle ilgili siyasal kararların alınması ve programların uygulamasını gerçekleştirecek görevlileri seçebildikleri yönetim biçimine geçilmiştir. Buna "temsili demokrasi" adı verilmektedir. Seçilen görevliler halk adına karmaşık kamusal sorunları dikkatli ve sistematik bir biçimde görüşme imkanına sahiptirler¹⁹. Günümüz temsili demokrasilerinde millet (ulus) egemenliği

¹⁵ Akad, *Genel Kamu Hukuku*, s. 74

¹⁶ *Demokrasi Nedir?* (Çeviren: Levent Köker), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1992, s. 10

¹⁷ Saim Sezen, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994, s. 38

¹⁸ Sartori, *a.g.e.*, s. 165

¹⁹ *Demokrasi Nedir*, s. 10

söz konusudur ve millet egemenliğine dayalı temsili demokrasi, temsilcilerin millet adına yönetimi anlamına gelmektedir²⁰.

Temsili demokraside egemenlik sorununa ileride, klasik demokrasinin temel ilkelerine yer verilen bölümde değinilecektir.

c- Mutlak demokrasi

Halk çoğunluğunun kayıtsız şartsız iradesine dayanan demokrasi türüdür. Öncülüğünü J.J. Rousseau'nun yaptığı bu demokrasi türüne “çoğunlukçu demokrasi” de denilmektedir²¹. Bu demokrasi anlayışına göre çoğunluğun iradesi genel iradeyi temsil etmektedir. Azınlığın haklarının korunması amacıyla çoğunluğun iradesini kısıtlayabilecek hiçbir tedbir öngörülmediğinden bu demokrasi türü “mutlaktır”²².

Mutlak demokraside çoğunluğun sınırsız üstünlüğü söz konusudur. Bunun nedeni, bireylerin iradelerinin toplamından oluşan genel iradenin ancak çoğunluk tarafından temsil edilebileceğidir²³. Genel irade ise yanılmazdır; azınlıkta kalanlar genele nazaran yanılmışlardır²⁴.

Mutlak demokrasi, çoğunluğun sınırsız üstünlüğü (sayı üstünlüğü) olduğu için, azınlık haklarından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü çoğunluk sürekli ortak iyiyi temsil eder ve çoğunluğun yanılması mümkün değildir. Mutlak demokrasi anlayışının ilk örneği, 1789 Fransız İhtilali sonrası kurulan Fransız Birinci Cumhuriyeti'ndeki “Konvansiyon Yönetimi”nde görülür.

d- Marksist demokrasi

Marksist demokrasi anlayışı Karl Marks'ın siyasal görüşlerine uygun bir yönetim biçimini öngörür. Marks'a göre devlet, sınıflararası uzlaşmazlıkların bir ürünüdür²⁵. Dolayısıyla devletin var olduğu bir ortamda gerçek demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Gerçek anlamda demokrasi ancak devletin ve sömürünün ortadan kalktığı bir toplumda söz konusudur. Halk demokrasisi adı da verilen marksist demokrasi, demokrasiyi eşitlik yönüne ağırlık vererek ele aldığından, gerçek

²⁰ Zafer ÜSKÜL, “Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi”, *Anayasa Yargısı* 10, Ankara, 1993, s. 334

²¹ Münci KAPANİ, *Kamu Hürriyetleri*, VI. Baskı, Ankara, 1981, s. 169

²² Hayati HAZİR, *Anayasa Hukuku* (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler), Konya, 1990, s. 157

²³ Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, İkinci Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 90

²⁴ Akad, *Genel Kamu Hukuku*, s. 66

²⁵ Server TANILLI, *Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?*, Amaç Yayıncılık, İstanbul, 1987, s. 17

demokrasinin ancak eşitliği sağlayan komünist toplumda var olacağına inanır²⁶.

Marksist demokrasi, klasik demokrasinin temel ilkelerini inkar etmemekle birlikte, bu ilkelerin klasik demokrasilerde fiilen karşılanabileceğine inanmaz²⁷. Bunun için marksist demokrasi, klasik demokraside vaadedilen özgürlükçü düzeni bir oyalamaca olarak kabul eder ve gerçek demokrasinin var olduğu bir düzen öngörür²⁸.

Marksist demokrasi özgürlüğü bir araç değil, sadece bir amaç olarak öngördüğü için bu amaca özgürlükçü olmayan yollardan da ulaşmayı hedefleyebilmektedir²⁹. Özgürlüğü araç olarak kabul etmemekle klasik demokrasilerden ayrılan marksist demokrasi, Rousseau modeli çoğunlukçu demokrasiye daha fazla benzemekle birlikte ondan da şu önemli noktada ayrılabilir: Marksist demokraside proleterya diktatörlüğü çoğunluğa dayanmıyorsa bu, Rousseau modeli çoğunlukçu demokrasiyle çakışmıyor demektir. Nitekim Lenin, proleteryanın ne ihtilalden önce ne de sonra çoğunlukta bulunmasının hiçbir önemi olmadığını belirtmiştir³⁰. İşte bu noktada marksist demokrasi ile mutlak (çoğunlukçu) demokrasi birbirinden ayrılmaktadır.

e- Klasik (çoğulcu) demokrasi

Batı toplumlarının tarih boyunca sınıfsal yapılarındaki değişiklik ve gelişmeler sonucunda şekillenen ve bugün Batı'da benimsenmiş olan demokrasi türüdür³¹. "Liberal demokrasi"³² adı da verilen bu demokrasi, Batı'da başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve meclis hükümeti sistemi ile yönetilen ülkelerde görülebilmektedir. Klasik demokrasinin bazı ilkeleri vardır ki, bu ilkeler bir ülkede demokrasinin var olup olmadığına kriter teşkil eder. Anayasamızın da benimsenmiş olduğu bu ilkeler daha sonra belirtilecektir. Çalışmada ölçüt alınan demokrasi, burada bahsedilen klasik demokrasidir.

Klasik demokrasinin en önemli özelliği özgürlükçü olmasıdır. Klasik demokrasilerde özgürlük, hem ulaşılması gereken bir amaç hem de amaca

²⁶ Daver, "Demokrasinin Temel Prensipleri ve Terörizmle Mücadelede Bu Prensiplerin Önemi", s. 92

²⁷ Burdeau, a.g.e., s. 71

²⁸ Sartori, a.g.e., s. 293

²⁹ Arsel, a.g.e., s. 60; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 20; Anıl ÇEÇEN, "Demokrasi ve İnsan Hakları", *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt: 5-6, 1983-1984, s. 72

³⁰ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 171

³¹ Akad, *Genel Kamu Hukuku*, s. 174; Mümtaz SOYSAL, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987, s. 267

³² Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 20

ulaşılırken devamlı korunması gereken bir araçtır³³. Bu anlamda özgürlükçü olmasından dolayı da marksist demokrasiden ayrılmaktadır. Özgürlüğün bulunmadığı yerde çoğulcu demokrasiden bahsedilemez.

f- Sosyal demokrasi

Sosyal demokrasi, klasik demokrasinin bireyin negatif haklarını ön plana çıkarması sonucu devlet karşısında güçsüz kalmasının olumsuz sonuçlarını gidermek ve bireyin sosyal yönünü, marksist demokrasideki özgürlük kısıntılarına başvurmada gerçekleştirmek amacını güden, demokrasi düşüncesinin bir yorumudur³⁴. Yani sosyal demokrasi klasik demokrasinin özgürlükçülüğüne eşitlikçi bir karakter kazandırmıştır³⁵. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Batı devletlerinin anayasalarında sosyal demokrasinin etkisi açıkça gözüktür. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1961 Anayasası'nda da sosyal demokrasinin etkileri açıkça görülmektedir. Sosyal haklar ilk kez bu Anayasa'da düzenlenerek Türkiye Cumhuriyeti'nin "sosyal hukuk devleti" olduğu belirtilmiştir.

Klasik demokraside devletin karışmaması gereken negatif haklar yanında, sosyal demokraside bizzat devletin sağlayacağı haklar gündeme gelmektedir. Georges Burdeau'nun deyiimiyle, bu haklar artık devletten istenilen "talepler"dir³⁶.

B- Klasik demokrasinin temel ilkeleri

Klasik demokrasinin tarihsel gelişimi içerisinde oluşan temel ilkelerinin neler olduğu konusunda, bir uzlaşma yoktur. Burada bahsedilecek olanlar, klasik demokrasinin vazgeçilemez ilkeleridir. Dolayısıyla bunlardan biri eksik olduğu zaman klasik demokrasinin varlığı tartışma konusu olabilecektir.

1- Seçim ve temsil ilkesi

Klasik demokrasilerde egemenlik milletindir. Millet (ulus) bu egemenliğini temsilcileri aracılığıyla kullanır. Bundan dolayı temsilcilerin belirlenmesi için belli aralıklarla seçim yapılır. Hemen belirtmek gerekir ki, klasik demokrasilerde seçim yoluyla temsilciler belirlenirken, halkın önüne mutlaka birden fazla seçenek konulmalı ve halkın özgürce kararını

³³ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 173; Çeçen, *a.g.e.*, s. 72

³⁴ Arsel, *a.g.e.*, s. 39

³⁵ Tarık Zafer TUNAYA, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, V. Bası, İstanbul, 1982, s. 446

³⁶ Burdeau, *a.g.e.*, s. 34

verebilmesi sağlanmalıdır³⁷. Hatta, bir seçimin demokratik sayılabilmesi için, Bülent Daver'in de belirttiği gibi, başta basın özgürlüğü olmak üzere siyasi partilerin teşkilatlanma ve faaliyet özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü yapabilme özgürlüğünün sağlanması ve seçim dönemi ile propaganda sürelerinin bütün partilere çalışma fırsatı verebilecek uygun ve yeterli ölçülerde olması gibi olanaklara yer verilmesi gerekir³⁸.

Doğrudan demokrasilerde söz konusu olmayan siyasal temsil, klasik demokrasinin vazgeçilmez ilkelerinden biridir.

18. yy.'da iktidarın kullanılması ve temsil konularında farklı sonuçlar doğuran iki kuram ortaya çıkmıştır. "Halk egemenliği" ve "millet (ulus) egemenliği" adı verilen bu kuramlar günümüze değin siyasal temsil anlayışını etkilemişlerdir³⁹.

Halk egemenliği görüşü J. J. Rousseau'nun görüşlerinden esinlenmiştir. Buna göre, egemenlik toplumu oluşturan fertlerin iradelerinin toplamıdır. Oybirliği mümkün olamayacağı için bu anlamıyla genel irade, çoğunluğun iradesidir⁴⁰. Uygulamalar bu çoğunluğun iradesinin, Hitler Almanyası'nda olduğu gibi bazen çoğunluğun diktatoryasına dönüşebileceğini göstermiştir. Böyle durumlarda birey için özgürlük ve güvenliğin hiçbir anlamı kalmaz⁴¹.

1789 Fransız Devrimi ile getirilen milli egemenlik anlayışı halk egemenliğinin sivri yanlarını yumuşatmış⁴² ve iktidarın kullanımında yeni bir kuram olarak oturmuştur. Milli egemenlik anlayışına göre egemenliğin sahibi somut halk değildir, ölmüş ve doğacak insanlarıyla birlikte soyut bir varlık olarak millettir⁴³. Artık toplumu oluşturan bireyler yani yurttaşlar, halk egemenliğinde olduğu gibi egemenliğin herhangi bir kısmına sahip olduklarını iddia edemeyeceklerdir. Milli egemenlik kuramında, egemenliğin sahibi olarak soyut bir varlık olan milletin bir irade açıklaması söz konusu olamayacağına göre, irade açıklaması temsilciler aracılığıyla gerçekleşecektir⁴⁴. Millet, egemenliğin tek sahibi olduğu için yurttaşlar egemenliğin doğrudan kendileri tarafından kullanılmasını isteyemezler⁴⁵.

³⁷ Robert A. DAHL seçme hakkı ve serbest ve adil seçimleri demokrasinin vazgeçilmez iki koşulu olarak görmektedir. Bkz. Dahl, *Polyarchy: Democratization and Opposition*, s. 3

³⁸ Bülent DAVER, "Seçim Sistemi ve Anayasa Yargısı", *Anayasa Yargısı* 5, Ankara, 1989, s. 137

³⁹ Sezen, *a.g.e.*, s. 45

⁴⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 90

⁴¹ Arsel, *a.g.e.*, s. 68

⁴² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 92

⁴³ Arsel, *a.g.e.*, s. 70-71; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 92

⁴⁴ Arsel, *a.g.e.*, s. 71

⁴⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 92

Böylece milli egemenlik kuramı iktidarın kullanılmasını temsilcilere bırakmıştır. Yurttaşların, bu temsilcileri bir kez seçtikten sonra artık onları kolay kolay etkilemesi mümkün değildir.

2- Genel ve eşit oy ilkesi

Demokraside genel ve eşit oy ilkesine zor ve uzun mücadeleler sonrasında gelinmiştir. Sosyal durum ve diğer statü farklarına bakılmaksızın her yurttaşın⁴⁶ oy hakkına sahip olmasına “genel oy”, hiçbir fark gözetilmeksizin herkesin tek oya sahip olmasına “eşit oy ilkesi” adı verilir. Bugün artık oyların genelliği ve eşitliği ilkesi yaygın bir biçimde kabul edilmiştir. Günümüzde demokratik seçme hakkı denildiği zaman, bundan hiç kimsenin ırk, cinsiyet, servet ve öğrenim koşulları dolayısıyla oy verme hakkından yoksun bırakılamayacağı anlaşılmaktadır⁴⁷.

3- Çoğunluğun yönetme hakkı

Klasik demokrasilerde seçimle gelen çoğunluk, öngörülen süre boyunca kamu işlerini yürütme hakkına sahiptir. Çoğunluğun yönetimi hakkı diğer ilkelere göre ve özellikle azınlığın korunmasından soyutlanarak düşünülürse, özü itibarıyla tehlikeli ve demokratik olmayan sonuçlar doğurabilir. Leslie Lipson’un deyimiyle “eğer çoğunluğun yönetimi demokrasinin temel taşı ise ve çoğunluğun erdemi de sadece güce dayanmaktaysa, aynı görüşle Stalin ve Hitler de haklılık kazanabilir”⁴⁸. Bundan dolayı klasik demokrasinin en çok ürktüğü ve kendisini ona karşı etkili silahlarla donatmak yoluna gittiği şey çoğunluğun tahakkümüdür.

Kendisinden bu kadar korkulan çoğunluğun yönetimi acaba demokrasilerde nasıl haklılaştırılabilir? Bu durum oy eşitliğini de kapsayan siyasal eşitlik ilkesi ile bir ölçüde haklılaştırılabilir⁴⁹. Buna göre, herkes eşit oy hakkına sahip olduğu için, en fazla oy alan parti veya görüş yönetme hakkına sahip olmalıdır. Fakat bu yeterli değildir. Yönetme hakkına sahip olan çoğunluğun almış olduğu kararların demokratik ilkelere uygun olması, temel hak ve özgürlükler çoğunluğun yönetiminin sınırını oluşturması gerekir⁵⁰.

⁴⁶ Robert A. DAHL bu ilkeyi “pratikte her yetişkinin görevlilerin seçiminde oy kullanma hakkı vardır” biçiminde ifade ediyor. Bkz. Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri*, s. 281

⁴⁷ Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara, 1970, s. 229

⁴⁸ Lipson, *a.g.e.*, s. 477

⁴⁹ Henry MAYO, *Demokratik Teoriye Giriş*, (Çeviren: Emre KONGAR), Ankara, 1964, s. 150; Mehmet TURHAN, “Çoğunluk İlkesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 4, 1988, s. 47

⁵⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 23; Tunaya, *a.g.e.*, s. 440; Turhan, “Çoğunluk İlkesi”, s. 51-52

Çoğunluğun mutlak yönetiminin klasik demokrasilerde var olması mümkün olamayacağına göre, onun yönetiminin kapsam ve sınırının demokratik anayasalarda belirtilmesi bir zorunluluktur.

4- Muhalefet hakkı ve azınlığın korunması

Bu ilkeye göre, azınlıkta kalan görüş veya görüşler seslerini duyurarak ileride çoğunluk haline gelebilmek için gerekli tüm olanaklara kavuşturulmalı ve yönetimi eleştirebilme hakkına sahip olmalıdır. Demokrasilerde siyasal muhalefet siyasal düzeni çoğunluk istemlerine karşı duyarlı kılma, siyasal kararların oluşumundan önce bilgi sağlama, alternatifleri çoğaltma ve bunların tartışılmasıyla alınan siyasal kararlarda rasyonelliği sağlama işlevi görür⁵¹. Görüldüğü gibi demokrasilerde sürekli muhalefetin bulunması demokratik rejimin geleceği için önemlidir.

Azınlıklara zamanla çoğunluğa dönüşebilme hakkı tanımayan yönetimler ileride diktatörlüğe ve totalitarizme dönüşebilirler⁵². Bundan dolayı, azınlığın korunması ve çoğunluğun sınırlandırılması amacıyla 19. yüzyıldaki “Anayasacılık” akımı, demokrasinin önemli aşamalarından biri olarak kabul edilir⁵³. Artık günümüz demokrasilerinde “muhalefet”, anayasaların güvencesi altındadır.

5- Yasa önünde eşitlik

Klasik demokrasilerde yasalar uygulanırken tüm bireylere sosyal sınıf, cinsiyet, ırk, dil ve ekonomik durum ayırımı gözetmeksizin, sadece birey oldukları için eşit muamele etmek gerekir. Bu anlamda eşitlik ekonomik eşitlik değildir, burjuvazi öncesi sınıfların oluşturduğu farklılıkların ortadan kaldırılmasıdır.

6- Temel hak ve özgürlüklerin güvenliği

Demokrasilerde çoğunluğun yönetim hakkı söz konusu olunca, bu çoğunluğa karşı bireyin haklarının korunması da gündeme gelmektedir. Klasik demokraside bireysel temel haklar devlete karşı korunmak istenmiştir⁵⁴. Dolayısıyla bu haklar anayasal güvencelere bağlanmıştır.

Robert A. Dahl, klasik demokraside güvence altına alınması gereken asgari haklar grubuna ifade hürriyeti, örgütlenme ve örgütlere katılabilme hürriyeti, seçme hakkı ve alternatif bilgi kaynaklarından haber alabilme

⁵¹ Günsev EVCİMEN, “Batı Demokrasilerinde Kurumsallaşmış Muhalefet: İşlevleri ve Sorunları”, *İÜHFİM*, Cilt: XLIII, Sayı: 1-4, 1977, s. 141

⁵² Çeçen, *a.g.e.*, s. 92

⁵³ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 271

⁵⁴ Arsel, *a.g.e.*, s. 82; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 23

haklarını sokmaktadır⁵⁵. Bireyin korunması için gerekli haklar kataloğuna yukarıda sayılanlara ek olarak yaşam hakkı, kişinin maddi ve manevi bütünlüğü, özel yaşamın gizliliği, konut dokunulmazlığı, din ve vicdan özgürlüğü de dahil edilebilir.

Bu güvenceler içerisinde klasik çoğulcu demokrasiler için en önemli olanlardan biri, tüm düşüncelerin seslerini duyurabilmeleri için birbirleriyle diyaloga girebilmeleri, siyasal iktidara seslerini duyurabilmeleri ve iktidarı etkileyebilmeleri anlamındaki “çoğulculuk”tur⁵⁶. Bu çoğulculuğun içine toplantı ve gösteri yürüyüşü, siyasal parti kurma ve partilere girebilme hakkı, dernek kurma özgürlüğü, muhalefet edebilme hakkı, düşünce, ifade ve düşünceyi yayabilme özgürlüğü gibi özgürlükler sokulabilir.

C- “Demokratik toplum” kavramı

1- “Demokratik toplum” kavramının içeriği

Demokrasi kavramına yüklenilen farklı anlamlar sonucu ortaya çıkan farklı demokrasi anlayışları içerisinde bu çalışmada model olarak alınması gereken demokrasi türünün klasik demokrasi türü olduğu ve bunun temel ilkeleri yukarıda belirtildikten sonra, artık sıra demokratik toplum kavramının ne anlama geldiğini açıklamaya gelmiştir.

Demokratik toplum kavramı, uluslararası metinlerden Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi’nin 29. maddesinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8., 9., 10. ve 11. maddelerinde, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında esas alınması gereken bir ölçüt olarak kullanılmaktadır.

1982 Anayasası’nın 13. maddesinde de demokratik toplum kavramı, yukarıdaki uluslararası metinlerdeki gibi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında esas alınması gereken bir ölçüt olarak kullanılmıştır.

Bununla birlikte demokratik toplum kavramı, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında öngörülen bir ölçütten farklı olarak, genel anlamıyla ele alındığında bir siyasal rejim türü olarak demokratik rejimi ifade ettiği söylenebilir. Başka bir deyişle demokratik siyasal rejimin biçimlendirmiş olduğu toplumlar demokratik toplum halini almışlardır.

⁵⁵ Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, s. 3

⁵⁶ Çeçen, *a.g.e.*, s. 77-79; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 21-22; Tanilli, *a.g.e.*, s. 15; Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri*, s. 281

Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki demokratik toplum düzeni de siyasal rejim türü olarak demokratik rejim anlamında kullanılmıştır⁵⁷.

Bu nedenle demokratik toplumun nasıl biçimlendiğini anlamak için ülkelerin siyasal rejimlerinin ana hatlarıyla ortaya konulduğu belgeler olan anayasalara bakmak gerekir. Türk Anayasa Mahkemesi bir kararında demokratik toplum düzeninden ne anlaşılması gerektiğini şöyle açıklamıştır: "Sözü edilen demokratik toplum düzeniyle (...) Anayasamızda gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenen hukuk düzeninin kastedildiğinde duraksamaya yer yoktur"⁵⁸. Bu kararda belirtilen demokratik toplum, demokratik bir ülkenin anayasası ve alt mevzuatında belirlenen hukuk düzeninin oluşturduğu toplum modeli olarak algılanmaktadır. Bir ülkedeki demokratik toplumu ana hatlarıyla belirleyen o ülkenin anayasasıdır. Yani demokratik toplum bir anlamda anayasada belirlenen demokrasinin o toplumdaki görünümüdür. Anayasada belirtilen siyasal rejim türü olarak demokrasi modeli demokratik toplumu biçimlendirmektedir. Çünkü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde algılanış biçiminde de belirtildiği gibi demokratik toplum, siyasal rejim türü olarak demokratik rejim ile ilgilidir.

Demokratik toplumu ele alırken bu kavramın iki boyutunu göz önünde tutmak gerekir. Bunlardan birincisi demokratik toplumun belirlendiği hukuk düzeninin (bu çalışmada daha ziyade bu hukuk düzeni içerisinde anayasa ele alınacağı için anayasanın) öngördüğü organik ve kurumsal yapıya ilişkin yönüdür. Diğeri ise temel hak ve özgürlüklerle yakından ilgili olan ideolojik yönüdür. Demokratik toplumların işleyiş aşamasında birbirleriyle çok yakın ilişki içerisinde olduğundan bu iki yönün sınırlarının tamamen ayırtilmesi zordur. Fakat demokratik toplumun organik ve kurumsal yönü daha ziyade bir ülkenin anayasasının benimsemiş olduğu modeli açıklama işlevi görürken, ideolojik yönü toplumun maddi temellerine dayanan ve daha ziyade uygulamaya yönelik yapısını açıklayan yönünü gösterir ve daha ziyade ideolojik çoğulculuk kavramı ile yakından ilgilidir⁵⁹.

2- Çağdaş demokratik toplumun bazı özellikleri

Yukarıda, "klasik demokrasinin temel ilkeleri" başlığı altında belirtilen ilkelere yer veren, siyasal rejim türü olarak klasik demokratik rejimi kabul eden ülkeler günümüz dünyasında geniş bir yere sahiptirler. Batı Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsi ve Amerika Birleşik Devletleri

⁵⁷ Bkz. Süheyl BATUM, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul, 1993, s. 186-187

⁵⁸ Karar için bkz. E.S.: 1985/21, K.S.: 1986/23, K.T.: 6-10-1986, *AMKD* Sayı : 22, s. 224

⁵⁹ Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Batum, *a. g.e.*, 234-242

bu anlamdaki demokratik toplumların en önde gelenleridir⁶⁰. Bu devletlerin, yönetim biçimi olarak farklı siyasal sistemleri (başkanlık sistemi, parlamenter sistem veya meclis hükümeti sistemi) benimsemiş olmaları bunların demokratik özelliklerinden hiçbir şey kaybettirmez. Yasama ve yürütme gibi devlet fonksiyonlarının birbirleriyle olan ilişkilerinin birbirinden farklı düzenlenmelerini demokratik bir sorun olarak değil, o devletin tarihsel geçmişi, sosyal, kültürel ve siyasal yapısı ile birlikte değerlendirmek gerekir.

Devletler kendi yapılarına uygun siyasal sistemi benimserken, yapılanmalarında çoğulcu demokrasinin gereklerine yer vermelidirler. Aksi halde bu yönetimler totalitarizme ve diktatörlüğe dönüşebilirler. Örneğin, başkanlık sisteminde, demokratik ilkelerin gereklerine yer verilmediği zaman, devlet başkanının, iktidarı istismar ederek kendi tekeline alması sonucu bir diktatörlüğe dönüşmesi mümkündür⁶¹. Böyle bir durumda devletin başkanlık sistemi ile yönetilmesinin demokrasiyle ilişkisinden söz edilemeyecektir. Aynı şeyler parlamenter sistem için de söz konusu edilebilir.

Demokratik toplumu klasik demokrasilerdeki çoğulculuk belirlemektedir. Yasama, yürütme ve yargı gibi devlet fonksiyonlarının farklı ellerde toplanmasının kurumsal çoğulculuğu oluşturması yanında, bu toplumlarda iktidar tek elde toplanmayıp geniş bir alana yayılmıştır. Farklı örgütler kendileriyle ilgili konularda siyasetin oluşumuna katılmakta, siyasal kararların alınmasını etkilemektedir⁶². Böylece bireyler, iktidarı sadece seçimden seçime değil, diğer zamanlarda da etkileme ve denetleme olanağına sahip olmaktadır. Böyle bir toplumda bağımsız örgütler bir yandan tahakkümü önlerken, diğer yandan da bireyler arası dayanışmayı sağlarlar⁶³. Alexis De Tocqueville, Amerika'da vatandaşların çocukluktan itibaren hayatın güçlükleri karşısında örgüt yoluyla mücadele alışkanlığı edindiklerini, bunun ilk örneğinin okulda gerçekleştirildiğini belirtir⁶⁴. Bu örgüt kurma hakkı Amerika'da kötü sonuçlar doğurmamaktadır; aksine baskıya karşı geçerli bir garanti niteliğini taşımaktadır⁶⁵. Bu bağlamda vakıf, dernek, sendika ve meslek kuruluşu gibi halkın gerçek iradesini açığa

⁶⁰ Bu ülkeler ve dünyadaki diğer demokrasiler için bkz. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 23-28

⁶¹ Donald L. HOROWITZ, "Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Volume: 1, Number: 4, Fall 1990, s. 78

⁶² Mehmet AKAD, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İstanbul, 1976, s. 43

⁶³ Robert A. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy- Autonomy vs. Control*, New Haven and London University Press, 1982, s. 32-33

⁶⁴ Alexis De TOUCQUEVILLE, *Amerika'da Demokrasi* (Çeviren: İhsan Sezal; Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara, 1994, s. 83-84

⁶⁵ Aynı eser, s. 85

çıkarmakta etkin rol oynayan baskı gruplarını insan hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından bir güvence olarak kabul etmek gerekir⁶⁶. Çağdaş demokrasilerde bu örgütlerin iktidarın karar alma sürecinde etkinlik sağlamaları ve kararlara katılmaları, iktidarı geniş tabanlı bir “paylı iktidar” konumuna taşımaktadır⁶⁷. Bağımsız çoğulcu kuruluşlar demokrasinin vazgeçilemez bir koşuludur. Unutulmamalıdır ki, önünde toplumsal engeller bulunmayan devlet iktidarı, demokrasi için tehlikelidir ve her an despotizme kayabilir⁶⁸. Çoğulcu grupların bir yandan devlet iktidarının oluşumuna, diğer yandan iktidarın kullanılmasına katılmasıyla siyasi iktidarın çeşitli merkezler arasında dağılması sağlanarak⁶⁹, demokratik bir toplumda çoğunluğun tahakkümünün doğurabileceği zararlar önlenebilmektedir.

Klasik demokrasilerde toplumun değişik kesimlerinin parlamentolarda adaletli biçimde temsil edilmesine özen gösterilir. Klasik demokrasinin egemen olduğu ülkelerdeki seçim sistemlerine bakıldığında, genelde iki ana uygulama grubu karşımıza çıkmaktadır: Bunlar nisbi temsil ve çoğunluk sistemleridir⁷⁰. Kıta Avrupası’nda genelde etnik ve dini azınlıkları adaletli bir biçimde temsil etmeyi amaçlayan nisbi temsil sistemi benimsenmiştir⁷¹. Bu sistem genellikle çok partili siyasal yaşamın bulunduğu ve siyasal görüşlerin bölünmüş olduğu ülkelerde benimsenmiştir ve toplumun değişik kesimlerinin adaletli bir biçimde temsil edilmesini gerçekleştirmiştir. İkinci seçim sistemi olan çoğunluk sisteminin tipik iki örneği Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere’de uygulanmaktadır. Burada daha çok iki büyük partinin sisteme hakim olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda bir parti tek başına hükümette yer almaktadır; aynı zamanda yasama organında da tek partinin çoğunluğu gözükmemektedir⁷².

Bu açıklamalardan sonra Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizmasının demokratik toplum anlayışına bakmak gerekir. Bu suretle demokratik toplum ile ilgili bazı önemli noktalar daha açık biçimde ortaya çıkacaktır. Türk Anayasa Mahkemesi’nin demokratik toplum düzeni

⁶⁶ Bülent TANÖR, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, III. Baskı, BDS Yayınları, İstanbul, 1994, s. 277; İbrahim Ö. KABOĞLU, *Kolektif Özgürlükler*, DÜHF Yayını, Diyarbakır, 1989, s. 144-147

⁶⁷ Akad, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, s. 131

⁶⁸ John KEANE, *Demokrasi ve Sivil Toplum* (Çeviren: Necmi Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994, s. 82

⁶⁹ Hazır, *a.g.e.*, s. 160

⁷⁰ Buradaki çoğunluk usulü seçim çoğunlukçu demokrasi ile karıştırılmamalıdır. Seçim sistemlerinde çoğunluk usulünü benimseyen demokratik devletler klasik demokrasinin diğer ilkelerinin gereklerini (özellikle azınlığın korunması ve muhalefet hakkını) de yerine getirmek durumundadırlar.

⁷¹ Arend LIJPHART, “Constitutional Choices For New Democracies”, *Journal of Democracy*, Volume: 2, Number: 1, Winter 1991, s. 75

⁷² Aynı eser, s. 72-73

anlayışı da çalışmayı yakından ilgilendirmektedir. Ancak, 1982 Anayasası'nın temel özelliklerinin ele alındığı bölümde Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum anlayışı ele alınacağından, bu konuya burada yer verilmeyecektir⁷³.

3- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizması'nın demokratik toplum anlayışı

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında insan haklarına milletlerarası arenada verilen önemin sonucu olarak insan hakları ile ilgili birçok milletlerarası andlaşma imzalanmıştır. Bunların en önemli olanlarından biri ve 1982 Anayasası'nın haklar kısmının oluşumunda da kendisinden esinlenmiş olanı, Avrupa Konseyi bağlamında imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir. Getirmiş olduğu haklar kataloğu yanında bu Sözleşme'nin en önemli özelliği, insan haklarını korumak için öngörmüş olduğu etkili koruma mekanizmasıdır (koruma mekanizması Komisyon, Bakanlar Komitesi ve Mahkeme'den oluşmaktadır). Burada taraf devletleri bağlayıcı kararlar verilebilmektedir. Sözleşme'de öngörülen demokratik düzen ve bunun koruma mekanizmasında nasıl yorumlandığı ülkemiz açısından önem arz etmektedir⁷⁴. Bu durum Sözleşme'de öngörülen demokratik rejimin ne biçimde düzenlendiğinin ve koruma mekanizmasında demokratik toplumun ne biçimde algılandığının yakından incelenmesini gerektirmektedir.

a - Sözleşme'nin taraf devletler için minimum demokrasi öngörmesi

4-11-1950 tarihinde Roma'da imzalanan İnsan Haklarını ve Temel Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi'nin özel ve aile yaşamına saygı hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve toplanma

⁷³ Türk Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum anlayışı için bkz. *İnfrac*, s. 49-52

⁷⁴ 1982 Anayasası'nın 90. maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bu andlaşma hükümleri aleyhine Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda A. DRZEMCZEWSKİ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin taraf devletlerin iç hukukundaki yeri ile ilgili araştırmasında, Türkiye'yi Sözleşme'ye yasa ile Anayasa arasında yer veren ülkeler arasına sokmaktadır. Bu araştırmacıya göre, Anayasa'nın bu hükmü milletlerarası andlaşmaların -önceki veya sonraki kanun ayırımı olmaksızın- tipik kanunlardan daha üstün olduğu şeklinde yorumlanabilir. Dolayısıyla Sözleşme'nin yerini tam olarak saptamak güç olmaktadır. Çünkü olağan kanunlar Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilirken Sözleşme hükümleri denetlenememektedir. Bkz. Andrew Z. DRZEMCZEWSKİ, *European Human Rights Convention in Domestic Law - A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1983, s. 163-164. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın 15., 16., 42. ve 92. maddelerinde milletlerarası hukuka referans yapılan konulardaki milletlerarası andlaşmaların Anayasal değerde oldukları söylenebilir. Bu bağlamda Sözleşme'de yer alan ve Anayasa'nın 15. maddesindeki temel hakların durdurulması ile ilgili hükümlerin Anayasal değerde oldukları açıklıkla söylenebilir.

ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili 8., 9., 10. ve 11. maddelerinde bu hakların kullanılmasının ilgili maddelerde belirtilen nedenlerle ve demokratik bir toplumda hangi nedenlere ve gerekli bulunan formalitelere uygun olarak sınırlandırılacağı belirtilmiştir.

Sözleşme'nin 17. maddesinde, "Bu Sözleşmedeki hiçbir hüküm, herhangi bir Devlete, gruba ve kişiye bu Sözleşmede yer alan hak ve özgürlüklerden birinin (...) öngörüldüğünden daha geniş ölçüde sınırlandırılmalarını amaçlayan bir karar alma hakkı verdiği biçiminde yorumlanamaz." denilmektedir. Dolayısıyla Sözleşme'ye taraf ülkeler iç hukuk düzenlerini Sözleşme'nin 17. maddesinde öngörülen "minimum demokrasi standardı"nı gerçekleştirecek biçimde düzenlemek durumundadırlar⁷⁵. Sözleşme hükümlerine göre, taraf bir devlete Sözleşme'nin öngördüğü demokratik toplum düzeninden daha sınırlı bir demokratik toplum düzeni kurma hakkı verilmemiştir⁷⁶. Yani, bu ölçünün üstüne çıkarak daha fazla haklar tanıyan ve daha az sınırlamada bulunan ülkeler olabilir; fakat bu ölçünün altına düşen ülkeler Sözleşme'nin öngördüğü demokratiklik niteliğini kaybedeceklerdir⁷⁷. Bundan dolayı Türkiye Cumhuriyeti'nin Sözleşme'nin bireysel başvuru hakkını kabul ederken koymuş olduğu, "1982 Anayasası'nın öngördüğü demokratik toplum düzeni" çerçevesi ile birlikte bireysel başvuru hakkının kabul edilmesi biçimindeki çekincesinin Sözleşme'ye aykırı olduğu görüşü ileri sürülmüştür⁷⁸. Sözleşme'nin 17. maddesi minimum demokrasi standardı öngördüğünden bu standarttan sapan düzenlemeler Sözleşme'nin öngördüğü demokrasinin dışına çıkacak ve Sözleşme'ye aykırılık oluşturacaktır.

b - Mücadeleci demokrasi anlayışını benimsemesi

Yine Sözleşme'nin 17. maddesi, "Bu Sözleşmedeki hiçbir hüküm, herhangi bir Devlete, gruba ve kişiye bu Sözleşmede yer alan hak ve özgürlüklerden birinin tahribini amaçlayan bir eylemde bulunma (...) hakkı verdiği biçiminde yorumlanamaz." kuralına yer vermektedir. Sözleşme bu suretle üye devletleri otoriter rejimlere ve bu tür rejimlerin kurulmasını amaçlayan etkinlik ve eylemlere karşı koruyarak mücadeleci demokrasi anlayışını benimsemiştir⁷⁹.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi "Lawless Kararı"nda 17. maddeyi, "Hiç kimse sözlü edilen hakları ve özgürlükleri tahrip etmeyi amaçlayan eylemleri icra etmek üzere Sözleşme hükümlerinden yararlanamaz."⁸⁰ biçiminde yorumlamıştır.

⁷⁵ Batum, *a.g.e.*, s. 235

⁷⁶ Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul, 1993, s. 300

⁷⁷ Batum, *a.g.e.*, s. 235

⁷⁸ Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, s. 301

⁷⁹ Batum, *a.g.e.*, s. 240

⁸⁰ Osman DOĞRU, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları ve Avrupa Sözleşmesi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1994, s. 17; Kemal Fikret ARIK, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1965, s. 164

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu da Alman Federal Yüksek Mahkemesi'nce kapatılan Alman Komünist Partisi'nin başvurusunu Sözleşme'nin 17. maddesi bağlamında değerlendirmiştir. Komisyon, proleterya ihtilali ve proleterya diktatörlüğü yoluyla komünist bir düzen kurma amacını taşıyan bir partinin Sözleşme'nin maddelerinden yararlanmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Komisyon ayrıca partinin amacı, örgütlenişi ve işleyişinin Sözleşme'nin güvence altına aldığı hak ve hürriyetlerin kısıtlanması ya da ortadan kaldırılması sonucunu doğurabileceğini ve bunun Sözleşme'nin 17. maddesi kapsamında bir faaliyet olduğunu belirterek, bu Parti'nin Sözleşme'nin hiçbir maddesinden yararlanamayacağını belirtmiştir⁸¹.

Komisyon'un düşünce özgürlüğünün sınırlandırılmasıyla ilgili bu kararı, bazı yönleriyle Türk doktrininde tartışılmıştır. Ömer Madra, Alman Komünist Partisi'nin, başvurunun yapılması anında demokrasi için açık bir tehlike oluşturmadığını, üstelik parti programının ve örgütlenme biçiminin Sözleşme'nin 17. maddesi kapsamında bir eylem sayılmasının çok genişletici bir yorumu gerektirdiğini belirtmiştir⁸². Komisyon'un kararı bu yönüyle ele alındığında, düşünce özgürlüğü bağlamında mevcut ve yakın bir tehlikenin bulunmasından ziyade ilerde doğması muhtemel bir tehlike söz konusudur. Bu nedenle bu olayda Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin geliştirmiş olduğu "açık ve mevcut tehlike" ile "zararlı eğilim" ölçütlerinden bu olayda ikincisinin var olduğu söylenebilir⁸³. Buna rağmen Komisyon'un yukarıda açıklanan biçimde tavır takınması, o dönem Avrupa'sındaki yakın bir komünizm tehlikesine karşı demokratik kurumların korunması amacı ile açıklanabilir⁸⁴.

Yine Komisyon, 1976 yılında İtalya'da 1952 tarihli faşist partilerin kurulmasını yasaklayan bir kanunun Sözleşme'ye aykırılığı ile ilgili başvurunun incelenmesinde, söz konusu kanunun Sözleşme'ye uygun olduğunu belirterek aykırılık iddialarını reddetmiştir⁸⁵.

⁸¹ Kararı aktaran: Naz ÇAVUŞOĞLU, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine*, (Bundan sonra, Çavuşoğlu, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi... biçiminde anılacaktır), AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayını, Ankara, 1994, 46; Arık, *a.g.e.*, s. 17-18

⁸² Ömer MADRA, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1981, s. 204-205

⁸³ Oktay UYGUN, *1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992, s. 183

⁸⁴ Madra, *a.g.e.* s. 203-205

⁸⁵ Kararı aktaran: Batum, *a.g.e.*, s. 242

Görüldüğü gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin koruma mekanizması da Sözleşme'nin benimsemiş olduğu mücadeleci demokrasi niteliğinde kararlar vermiştir.

c - Komisyon ve Mahkeme'ye göre demokratik toplum düzeninin gerekleri

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Mahkemesi, demokratik toplum düzeninin öğelerini önündeki davalarla bağlantılı olarak ortaya koyarken, ortak bir standart bulma çabası yönünde hareket etmekle birlikte, bazı kararlarında taraf ülke iç hukuklarının farklı özelliklerini de göz önünde bulundurmaktadırlar⁸⁶. Nitekim Mahkeme, “Dudgeon Kararı”nda, tüm üye ülkelerde erkeklerin homoseksüel ilişkilerine ilişkin bir yasal mevzuat bulunmasına karşın, Kuzey İrlanda'nın bu çerçevedeki mevzuatının çok ağır ve katı olduğunu vurgulamış ve bunun Sözleşme'ye aykırılık teşkil ettiğini belirtmiştir⁸⁷. Yine “Mackx Kararı”nda Mahkeme, üye ülkelerde aile kavramında meşru ve gayrimeşru çocukların hakları açısından eğilimin bunların eşit tutulmasını gerektirdiğini, Belçika mevzuatındaki eşitsizliğin mantıklı ve objektif bir gerekçeden yoksun olduğunu belirtmiştir⁸⁸. Buna karşılık “Delcourt Kararı”nda Mahkeme, Belçika mevzuatındaki savcı statüsündeki kişinin temyiz mahkemesi yargıçlarının karar vermeleri aşamasında yargıçların toplantısına iştirak etmesini, Belçika mevzuatına özgü bir düzenleme olarak kabul etmiştir⁸⁹. Aynı şekilde Alman mevzuatında yer alan memurların anayasaya bağlılık yeminini olağan dışı bir uygulama olarak görmekte birlikte, Komisyon bunun Nazi döneminin acı deneyimlerinden kaynaklandığını ve dolayısıyla anayasaya bağlılık yemininin Almanya'nın özel koşullarının bir sonucu olduğunu açıklamıştır⁹⁰. Bu bağlamda ortak Avrupa standardından farklı uygulamaları, makul gerekçelerin bulunması durumunda demokratik toplum düzenine uygun bulmuştur.

Bunun yanında Mahkeme, “Handyside Kararı”nda demokratik toplumun “olmazsa olmaz” olarak kabul ettiği unsurlarının “çoğulculuk”, “hoşgörü” ve “açık fikirlilik” olduğunu belirtmiştir⁹¹.

Komisyon ve Mahkeme, verdiği pekçok kararında çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirliliğin kapsamını belirtmiştir.

⁸⁶ Uygun, *a.g.e.*, s. 179; Batum, *a.g.e.*, s. 232; Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, s. 302-303

⁸⁷ Kararı aktaran: Batum, *a.g.e.*, s. 233

⁸⁸ Kararı aktaran: Batum, *a.g.e.*, s. 233

⁸⁹ Kararı aktaran: Batum, *a.g.e.*, s. 233

⁹⁰ Kararı aktaran: Batum, *a.g.e.*, s. 233-234

⁹¹ Karar için bkz. Doğru, *a.g.e.*, s. 67

1976 tarihli “Handyside Kararı”nda Mahkeme, “Sözleşmecî devletlerin iç hukuklarında tek tip bir Avrupa ahlak kavramı bulmak mümkün değildir. Her bir ülke hukukunun ahlaki gereklere yaklaşımı, özellikle konu hakkındaki düşüncelerin hızla ve geniş ölçüde evrim geçirdiği günümüzde zamana ve yere göre değişmektedir.”⁹² diyerek, hoşgörünün niteliğini belirtmiştir.

Demokratik toplumun kurucu unsurlarından biri olarak çoğulculuğu kabul eden Mahkeme, demokrasinin çoğunluk düşüncesinin sürekli hakimiyeti anlamına gelmediğini, çoğunluk iktidarının kötüye kullanılmasını engellemek için azınlık haklarının adil korumadan yararlandırılması gerektiğini açıkça belirtmiştir⁹³. Yine Mahkeme 13 Ağustos 1981 tarihli kararında, demokrasinin çoğunluğun görüşünün her zaman üstün olması anlamına gelmediğini, azınlık düşüncesinin çoğunluğa karşı korunması gerektiğini belirtmiştir⁹⁴. Mahkeme “Dudgeon Kararı”nda, “Bir toplumda yaygın ahlak anlayışı eşcinsel ilişkilerin yasaklanmasında yeterli neden olarak görülmemekte, kişisel cinsel tercihlerin çoğunluğun cinsel tercihlerinden farklı olabileceği ve korunması gerektiği kabul edilmektedir.”⁹⁵ diyerek, azınlığın korunmasının cinsel tercihlerde bile söz konusu olacağını belirtmiştir. Yine Mahkeme, İngiliz Demiryolları’nın “kapalı işyeri sözleşmesi” uygulaması nedeniyle belirlenen sendikalara üye olmayı reddeden Young, James ve Webster adlı işçilerin işten çıkarılmalarını demokratik toplum düzeni açısından değerlendirmiştir. Kararının bir yerinde azınlığın-çoğunluk ilişkisi üzerinde duran Mahkeme, kararında demokrasinin çoğunluk görüşünün her zaman üstün olması anlamına gelmediğini; uygulanan sistemin çalışanların büyük çoğunluğunca benimsenmesinin belirleyici olmadığını belirterek demokratik bir toplumda azınlık-çoğunluk dengesinin önemine işaret etmiştir⁹⁶.

Mahkeme 1993 yılında verdiği bir kararda, Sözleşme’deki anlamıyla düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün demokratik toplumun temel taşlarından biri olduğunu vurgulamıştır. Bunun yalnızca inananların ve onların hayat telakkilerinin değil, aynı zamanda ateistler ve ilgisizler için de önemine değinmiş ve bunun çoğulculuğun bir gereği olduğunu açıklamıştır⁹⁷.

⁹² Karar için bkz. Doğru, *a.g.e.*, s. 66

⁹³ Kararları aktaran: Bakır ÇAĞLAR, “Avrupa Yeni Mekanında Kurumsallaşma: Hukuk ve Demokrasi”, *Anayasa Yargısı* 9, Ankara, 1993, s. 258; Bakır ÇAĞLAR, “‘Hukuk’la Kavranan ‘Demokrasi’ ya da ‘Anayasal Demokrasi’”, *Anayasa Yargısı* 10, Ankara, 1993, s. 265

⁹⁴ Kararı Aktaran: Naz ÇAVUŞOĞLU, *Anayasa Ders Notları*, İÜSBF Yayını, İstanbul, 1995, s. 41

⁹⁵ Kararı aktaran: Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi...*, s. 45

⁹⁶ Kararı aktaran: Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi...*, s. 44-45; Bakır ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 145-146

⁹⁷ Kararı aktaran: Feyyaz GÖLCÜKLÜ; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara, 1994, s. 270

Mahkeme, “Handyside Kararı”nda ifade özgürlüğünün demokratik toplumun ana öğelerinden birini oluşturduğunu belirttikten sonra, bu özgürlüğün kapsam ve sınırını şu şekilde belirlemiştir: “İfade özgürlüğü 10. maddenin sınırları içinde, sadece lehte olduğu kabul edilen ya da zararsız ya da ilgilenmeye değmez görülen bilgi ve düşünceler için değil, devletin ya da nüfusun bir bölümünün *aleyhinde olan* (offend), *çarpıcı gelen* (shock), *rahatsız eden* (disturb) bilgi ve düşünceler için de uygulanır. Bunlar, çoğulculuğun, hoşgörünün ve açık fikirliliğin gerekleridir; bunlar olmaksızın demokratik toplum olmaz”⁹⁸.

Mahkeme, “Sunday Times Kararı”nda da, Handyside Kararı’nda belirttiklerini yinelemiş, ifade özgürlüğünün basın için ne kadar önemli olduğunu belirtmiş ve basının halkın bilgi ve haber edinmesindeki önemli rolünü belirtmiştir⁹⁹. Mahkeme, “Lingens Kararı”nda aykırı düşünceleri açıklama hürriyetinin basın hürriyeti açısından özel önemine değinerek, basının haber ve düşünce iletme görevini kamunun haber alma hakkı ile bir bütün olarak değerlendirmiştir. Siyaset adamlarını konu alan eleştirilerde Mahkeme, kabul edilirlilik sınırlarının herhangi bir kişiyle ilgili olanlarla karşılaştırıldığında daha geniş olduğunu belirtmiştir¹⁰⁰.

Demokrasilerde vazgeçilmez bir yere sahip olan katılımıla ilgili olarak Komisyon ve Mahkeme, seçim sistemlerinin düzenlenmesinde taraf devletlere belli bir takdir yetkisi tanımakla birlikte, yasama organının oluşumunda bu takdir yetkisinin halkın düşüncesini serbestçe açıklamasının özüne dokunamayacağını belirtmiştir¹⁰¹.

Mahkeme 1991 yılında verdiği bir kararda, dernek ve sendika gibi siyasi gruplaşma ve faaliyetlerin demokratik toplumun vazgeçilmez koşulları olduğunu belirtmiştir¹⁰². Sözleşme’nin 17. maddesinde de belirtildiği gibi çoğulculukta bir sınırın var olduğu kesindir. Mücadeleci demokrasi anlayışının bir gereği olarak Avrupa İnsan Hakları Komisyonu’nun, Alman Komünist Partisi’nin Alman Federal Yüksek Mahkemesi’nce kapatılmasını Sözleşme’ye uygun bulması bu bağlamda Sözleşme’nin kabul etmiş olduğu ideolojik çoğulculuğun sınırını çizmektedir¹⁰³. Buna dayanarak ideolojik çoğulculuğun Sözleşme bağlamında sınırsız olmadığı, bunun 17. madde ile sınırlı olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin koruma mekanizmasında demokratik toplum düzeninin gerekleri, genellikle

⁹⁸ Karar için bkz. Doğru, *a.g.e.*, s. 67

⁹⁹ Aynı eser, s. 199

¹⁰⁰ Kararı aktaran: Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi...*, s. 43

¹⁰¹ Kararı aktaran: Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi...*, s. 45

¹⁰² Kararı aktaran: Gölcüklü; Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 292

¹⁰³ Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi...*, s. 46

çoğulculuk, hoşgörü ve açıklık öğelerinden birine dayatılarak her davada ayrı ayrı belirtilmektedir. Ancak, Sözleşme'nin öngördüğü demokratik toplumun Sözleşme'de güvence altına alınan hakları ortadan kaldırmayı amaçlayan kişi ve gruplara kapalı olduğu vurgulanmaktadır.

D - 1982 Anayasası ve demokratik toplum

1- 1982 Anayasası'nın hazırlanması

1961 Anayasası'nda 1971 ve 1973 yıllarında yapılan değişiklikler ile ülkenin istikrara kavuşması mümkün olamayınca, 1980'e doğru gelirken terör olayları artmıştır. Ayrıca 1980 yılı içinde altı aya yakın bir süre Türkiye Büyük Millet Meclisi Cumhurbaşkanı seçememiştir. Siyasal bunalım devam ederken Milli Güvenlik Kurulu'nun asker kanadını oluşturan ve kendilerine Milli Güvenlik Konseyi adını veren beş general, 12 Eylül 1980 tarihinde yönetime el koymuştur. Konsey "1 Numaralı Bildiri"si ile Parlamento ve Hükümeti feshederek tüm yurttaki sıkıyönetim ilan etmiş, parlamento üyelerinin dokunulmazlığını kaldırmıştır¹⁰⁴. 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkındaki Kanun ile de; Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olan yetkilerin 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici bir süre Milli Güvenlik Konseyi tarafından, Cumhurbaşkanı'na ait olduğu belirtilen görev ve yetkilerin de, Milli Güvenlik Konseyi Başkanı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür¹⁰⁵. Tüm siyasal partiler 16 Ekim 1980 tarihinde feshedilmiştir¹⁰⁶.

2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun'la yeni anayasayı, siyasal partiler ve seçim kanunlarını hazırlamak için "Kurucu Meclis" in oluşması öngörülmüştür¹⁰⁷. Kurucu Meclis'in, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki organdan oluşturulması öngörülmüştü¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Bildiri için bkz. 12 Eylül 1980 tarih ve 17103 sayılı *Resmi Gazete*

¹⁰⁵ Kanun için bkz. 28 Ekim 1980 tarih ve 17145 sayılı *Resmi Gazete*

¹⁰⁶ Kanun için bkz. 16 Ekim 1981 tarih ve 17486 sayılı *Resmi Gazete*

¹⁰⁷ Kanun için bkz. 30 Haziran 1981 tarih ve 17386 sayılı (mükerrer) *Resmi Gazete*

¹⁰⁸ 1961 Anayasası'nın hazırlık aşamasında da Milli Birlik Komitesi'nin, Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami ONAR başkanlığında oluşturulan İstanbul Bilim Komisyonu'nu yeni Anayasayı hazırlamak üzere görevlendirmesi sonrası oluşturulan Anayasa tasarısının bazı bölümlerinin kamuoyunda rahatsızlıklara yol açması ve yine kamuoyundan "kurucu meclis" yönünde tepkilerin gelmeye başlamasıyla, Milli Birlik Komitesi 157 ve 158 sayılı Kanunları çıkararak yeni anayasanın hazırlanması amacıyla "kurucu meclis" in oluşturulmasına karar vermiştir. Kurucu Meclis Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi'nden oluşmaktaydı..Bkz. Bülent TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, II. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1995, s. 307. Kurucu Meclis Anayasa yapımında İstanbul Bilim Komisyonu'nun hazırlamış olduğu tasarımı "edüt metin" ve AÜSBF'nin hazırlamış olduğu "gerekçeli Anayasa" metnini de "yardımcı metin" kabul ederek, yeni Anayasa taslağını oluşturarak halkoyuna sunmuştur. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Mümtaz SOYSAL, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1969, s. 32 vs.

2485 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Danışma Meclisi, Milli Güvenlik Konseyi tarafından doğrudan belirlenen 40 üye ile her ilin tespit ve teklif edeceği adaylar arasından Milli Güvenlik Konseyi'nce seçilecek olan 120 üyeden oluşacaktır. Danışma Meclisi'ne seçilecek üyelere 11 Eylül 1980 tarihinde herhangi bir siyasal partiye üye olmama şartı aranıyordu. 1960'daki Kurucu Meclis üyelerinde aranan şart ise sadece Demokrat Parti'ye üye olmamaktı. Buna göre yukarıdaki kural daha katı ve antidemokratikti¹⁰⁹. Nitekim Danışma Meclisi Başkanı Orhan Aldıkaçtı siyasal parti temsilcilerinin bulunmadığı bir ortamda anayasayı hazırlamalarını, "Demokratik olmayan bir ortamda Anayasayı hazırlıyoruz. Bu büyük eksiklikler." diyerek eleştirmiştir¹¹⁰. Bunun gibi, Danışma Meclisi'nin oluşumunda, 1960'daki Temsilciler Meclisi'ndeki örgütlü toplum kuruluşlarından gelen temsilcilerin bulunması şartına da yer verilmemişti. Gerçi 1961 Anayasası'nın hazırlık aşamasında Temsilciler Meclisi'ne barolar, basın, işçi sendikaları, tarım kuruluşları, gençlik kesimi gibi toplumun değişik kesimlerinden gelen temsilcilerin katılmasına olanak tanınmasına rağmen, toplumun büyük bir kesimini temsil eden Demokrat Parti bu sürecin dışarısında bırakılmıştır. Toplumun en geniş anlamda temsili gayesi yerine, iktidarı elinde bulunduran Milli Birlik Komitesi'nin dar temsil formülüne yer verilmesi bu Anayasa'nın bir consensus metni olmasına engel teşkil etmişti¹¹¹. Buna rağmen 1982 Anayasası'nın hazırlanması aşaması ile karşılaştırıldığında, 1961 Anayasası'nın daha demokratik koşullarda hazırlanmış olduğu söylenebilir.

Danışma Meclisi, anayasa yapımında istişari bir görevi yerine getiriyordu. Milli Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisi'nin hazırlayacağı anayasa taslağı üzerinde istediği her türlü değişikliği yapabilme yetkisine sahipti.

Tüm bu koşullar altında 23 Kasım 1981'de Danışma Meclisi bünyesinde oluşturulan 15 kişilik "Anayasa Komisyonu", hazırlamış olduğu Anayasa Tasarısı'nı 17 Temmuz 1982'de Danışma Meclisi Genel Kurulu'na sunmuş, bu metin Danışma Meclisi'nde tartışılmış, sonuçta oylanıp kabul

¹⁰⁹ Demokrat Parti'nin 1961 sonrası siyasal yaşamda devamı sayılabilecek olan Adalet Partisi'nin 1961 Anayasası'nın uygulamada olduğu dönemin büyük bir bölümünde iktidarda olması bu Anayasa'nın başarısızlığını daha fazla etkilemiştir. Mümtaz SOYSAL bu durumu "1961 Anayasası'nın en büyük talihsizliği ömrünün büyükçe bir bölümünde kendisini candan benimsememiş iktidarların eline düşmüş olmasıdır" biçiminde belirtmiştir. Bkz. Soysal, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, s. 125

¹¹⁰ Orhan ALDIKAÇTI, Hak-İş *Anayasa Kurultayı*, 27-28-29 Şubat 1992, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1992, s. 295

¹¹¹ Taha Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, II. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 51. Nitekim 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylamasındaki geçerli oyların % 38,5'lik hayır oyu da Demokrat Partinin yeni Anayasa'nın yapımında dışlanmasının bir sonucu olarak kabul edilebilir.

edilerek Milli Güvenlik Konseyi'ne sunulmuştur. Milli Güvenlik Konseyi metin üzerinde istediği değişiklikleri yaparak söz konusu Anayasa Tasarısı metnini 2709 sayılı Yasa olarak 18 Ekim 1982 tarihinde yayınlamak, 7 Kasım 1982'de de halkoylamasına sunmuştur.

Anayasanın referanduma sunulmasından önceki aşamada Anayasa Tasarısı hakkında görüş belirtmek çeşitli açılardan kısıtlanmıştır. Milli Güvenlik Konseyi'nin 70 sayılı Kararına göre; "Anayasanın üzerinde görüş ve önerilerin (...) açıklanmasında münhasıran Anayasa taslağının geliştirilmesi maksadı içinde kalınacak, Anayasanın halkoylamasında halkın vereceği reyın nasıl olması gerekeceği hususunda etki yapacak herhangi bir telkinde bulunulmayacaktır"¹¹². Bunun gibi halkoylamasının sonucunu etkileyebilecek başka birtakım durumlar daha vardı: İlk olarak, yeni Anayasa'nın halkoylamasında reddedilmesi durumunda, seçimlerin tarihinin ne olacağı Milli Güvenlik Konseyi tarafından önceden belirtilmediği için, olumsuz oy vermek bir bakıma askeri rejimin devamını istemek anlamına gelecekti¹¹³. Ancak Anayasa'nın kabulü durumunda seçimlere gidilebilecek ve dolayısıyla askeri rejimden normal düzene geçilebilecektir. İkinci olarak, halkoylamasına mazeretsiz olarak katılmayan seçmenlerin beş yıl süre ile hiçbir seçime katılamayacakları belirtilerek, seçmenler üzerinde üstü kapalı bir baskı uygulanmıştır (Anayasanın Geçici 16. maddesi). Üçüncü olarak, Anayasa Tasarısının Geçici 1. maddesine göre, Anayasa için yapılacak halkoylamasının olumlu sonucu aynı zamanda Milli Güvenlik Konseyi Başkanı'nın Cumhurbaşkanı seçilmesi sonucunu doğuracaktır.

Bu koşullar altında yapılan halkoylaması sonucunda Anayasa Tasarısı, geçerli oyların % 91,37'sinin "evet" oyu ile kabul edilmiştir¹¹⁴. Böylece Anayasa'nın Geçici 1. maddesi gereği Milli Güvenlik Konseyi Başkanı da, Cumhurbaşkanı seçilmiş oldu.

Yukarıda açıklanan kısıtlı koşullar altında yapılan halkoylamasından % 91 gibi yüksek bir oranda "evet" oyu çıkmasının en mantıklı açıklaması, halkın bir an önce askeri rejimden kurtulup demokratik yönetime kavuşma arzusu olabilir. Ya da Bahri Savcı'nın belirttiği gibi, % 91; bir yandan ülkeyi terörden kurtaran bir eylemi, öte yandan demokrasiye gidişin yinelenmesini ifade etmektedir¹¹⁵.

¹¹² 70 sayılı Karar için bkz. 5 Ağustos 1982 tarih ve 17772 sayılı *Resmi Gazete*

¹¹³ Tanör, *İki Anayasa :1961-1982*, II. Basım, Beta Yayını, İstanbul, 1991, s. 105- 106

¹¹⁴ Sonuçlar için bkz. 20 Kasım 1982 tarih ve 17874 tarihli *Resmi Gazete*

¹¹⁵ Bahri SAVCI, "1982'nin Getirdikleri", *Prof. Dr. Fadıl H. SUR'un Anısına Armağan*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1983, s. 544

2- 1982 Anayasası'nın temel özellikleri

a- Anayasa'da askerlerin etkisi

Türk Anayasalarında “askerler”in etkisi açıkça 1960 Askeri Müdahalesi ile gözükmeye başlamıştır. Askerler müdahale veya muhtıralarla bir yandan Anayasa yapım yöntemini etkilemişler, diğer yandan anayasanın içeriğini belirlemede etkin rol oynamışlardır. Anayasanın içeriğini belirleme esnasında kendilerine istedikleri mevkiyi sağlamaktan da geri kalmamışlardır.

Bununla birlikte özellikle 1961 Anayasası ve sonrası Türk siyasal hayatında “ordu”nun yönetime el koymasının ana hedefi, bir askeri yönetim kurmaktan ziyade kendi görüşleri doğrultusundaki demokrasi anlayışının yeniden kurulması için gerekli değişikliklerin gerçekleştirilmesine kadar geçici bir süre yönetimi ellerinde tutmak olmuştur¹¹⁶. 1960 ve 1980 Askeri Müdahaleleri'nde geçici bir süre yönetime el koyan askerler, 1971'de ise isteklerini yönetime el koymadan askeri bir muhtıra ile gerçekleştirebilmişlerdir. Bu bağlamda, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile öngörülen demokratik yönetim 1961 Anayasası'nın öngörmüş olduğundan daha aşağı düzeydeydi¹¹⁷. Bunun ilk belirtisi Anayasayı oluşturmakla görevlendirilen Kurucu Meclisin sivil kanadında hiçbir siyasal parti üyesinin yer almaması ile ortaya çıkacaktı. Danışma Meclisi'nin oluşumunda Milli Güvenlik Konseyi tek yetkili organdı. Bu nedenle Anayasa'nın hazırlanmasında askerlerin açık bir etkisinin olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Askerlerin Türk siyasal hayatına aktif bir biçimde etki etmeleri 1960 Askeri Müdahalesi ile başlamıştır¹¹⁸. Bu tarihten itibaren anayasaların yapılma yönteminin yanında, içeriklerinin belirlenmesinde de askerlerin etkisi gözükmeye başlamıştır. 1982 Anayasası bu ağırlığı belirlemede en yüksek aşamadır¹¹⁹. Askerler, bununla da yetinmeyip 1960, 1971 ve 1980 Müdahaleleri ile Anayasaları değiştirdikten sonra, Silahlı Kuvvetler mensubu Cemal Gürsel (1961), Fahri Korutürk (1973), Kenan

¹¹⁶ C. H. DODD, *The Crisis of Turkish Democracy*, The Eothen Press, North Yorkshire, 1983, s. 23, 80; Ergun ÖZBUDUN, “Development of Democratic Government in Turkey: Crises, Interruptions and Reequilibrations”, *Perspectives on Democracy in Turkey*, Turkish Political Sciences Association, Ankara, 1988, s. 30

¹¹⁷ Dodd, *a.g.e.*, s. 83

¹¹⁸ Dodd, *a.g.e.*, s. 83; Bülent TANÖR, “Siyasal Tarih: 1980-1995”, *Türkiye Tarihi 5; Bugünkü Türkiye: 1980-1995*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1995, s. 45; Ergun ÖZBUDUN, “Nasıl Bir Anayasa” Açık Oturumunda yaptığı konuşma, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 131, Cilt: XV, Mayıs 1991, s.36

¹¹⁹ Eroğul, “*Anayasal Gelişmemiz ve Gerilememiz*”, s. 29

Evren(1982)'i ve ayrıca 1966 yılında da Cevdet Sunay'ı Cumhurbaşkanı seçtirerek, Türk siyasal hayatına damgalarını vurmayı başarmışlardır¹²⁰.

1982 Anayasası'nda askerlerin düzen içindeki ağırlıklarını kavrayabilmek için 1961 Anayasası ile başlayıp 1971-73 değişiklikleri ile devam eden gelişim sürecini de bilmek gerekir: 1961 yılında Milli Birlik Komitesi'nin etkisi ile ilk kez Anayasaya giren Milli Güvenlik Kurulu'nun Türk siyasal hayatında, işçi eylemlerinden öğrenci olaylarına, hatta anayasanın yapımına kadar birçok sorunu, "milli güvenlik" kavramının esnekliğinden de yararlanarak kendi görev alanı içerisinde görmesi dolayısıyla, ordu siyasal hayatta etkin bir rol oynamaya başlamıştır¹²¹. 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası ve 12 Eylül Askeri Müdahalesi'ni Milli Güvenlik Kurulu'nun asker üyelerinin gerçekleştirmiş olduğu düşünüldüğünde, askerlerin 1961 Anayasası ile kazanmış oldukları nüfuz daha iyi anlaşılabilir. 1961 Anayasası'nın ilk şeklinde "tavsiye" niteliğinde olan Milli Güvenlik Kurulu kararları 1982 Anayasası'nda şöyle biçimlendirilmiştir: "Devletin varlığı ve bağımsızlığını, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulu'nca öncelikle dikkate alınır" (madde: 118/3). Önceki Anayasa'da tavsiye niteliğinde olan Milli Güvenlik Kurulu kararları yeni Anayasa'ya göre artık Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınacaktır. Askerler bir anlamda, Milli Güvenlik Kurulu'nu milli güvenlik ile ilgili konularda Bakanlar Kurulu'nu "uyarma vasıtası" olarak kullanabilmektedirler¹²².

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 118/1. maddesinde bu Kurul'da kimlerin yer alacağı belirtilmiştir: "Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz, Hava Kuvvet Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı'ndan oluşur." Görüldüğü gibi burada sivil-asker dengesi korunmuş, hatta Cumhurbaşkanı'nın asker olması durumunda ya da böyle bir koşulun bulunmaması durumunda bile konumu gereği tarafsız olması gerektiğinden, askerlerin daha etkili olma olasılığı ortaya çıkmaktadır.

¹²⁰ Hikmet ÖZDEMİR, *Ordunun Olağandışı Rolü*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 438-441

¹²¹ Dodd, *a.g.e.*, s. 83; Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 344

¹²² Tayfun AKGÜNER, *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1983, s. 193. Tayfun AKGÜNER'e göre Milli Güvenlik Kurulu'nu bir bakıma asker kişilerin görüşlerini açıkladığı ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu'nun asker kesimin görüşlerini öğrendiği bir yer olarak görmekte, dolayısıyla Milli Güvenlik Kurulu'nun askeri hareket ve ihtilalleri bir noktaya kadar önleyici bir işleve sahip olduğunu belirtmektedir. Bkz. Akgüner, *a.g.e.*, s. 194. Bize göre de askerlerin, milli güvenlik ile ilgili konularda hükümete karşı sorumlu olması gerekir. Ancak bundan ayrı olarak askerlerin siyasal yaşamda söz sahibi olması demokratik rejimin işleyişi açısından önemli sorunlara yol açabileceği unutulmamalıdır.

27 Mayıs 1960 Askeri Harekatı'ndan sonra, o zamana kadar Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olan Genelkurmay Başkanlığı'nın doğrudan Başbakan'a bağlanması (madde: 110/4), 1982 Anayasası ile de devam etmiştir. Bunun tekrar eski duruma getirilmesi söylentileri askeri çevrelerde tepkiyle karşılanmış, hatta bunu gündeme getirme işi artık politikacıların pek yanaşmak istemedikleri bir konu haline gelmiştir.

1971 değişiklikleri ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulması sonucu artık askerler hem adli (Askeri Yargıtay) hem de idari yargı alanında sivillerden ayrı mahkemelere tabi olmuşlardır. Bu durum 1982 Anayasası'nda aynen korunmuştur.

1982 Anayasası Yüksek Askeri Şura kararlarını yargı denetimi dışında tutarak (madde: 125/2), askerlerin terfi ve emeklilik işlerini kendi aralarında kararlaştırmalarına olanak tanımaktadır.

1982 Anayasası'nın 126/2. maddesine göre; sıkıyönetim komutanlarının Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı olarak hareket etmeleriyle doğrudan sivil kurumlara bağlı olarak hareket etmelerinin önüne geçilmesi, bunların sivil-siyasal sorumluluk ve denetimini zorlaştırmaktadır¹²³. Öbür taraftan da 1402 sayılı Kanun'a 14 Kasım 1980 tarihinde eklenen ek madde, sıkıyönetim komutanlarının yargısal denetimini engellemektedir¹²⁴. Anayasanın Geçici 15. maddesi ile, bu Kanun'un Anayasa'ya aykırılığının bile ileri sürülmesi engellenmiştir.

1982 Anayasası'nın Geçici 15. maddesine göre; Milli Güvenlik Konseyi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı oluşturuluncaya kadar geçen süre içinde, her türlü karar ve tasarruflarına karşı cezai, hukuki ve mali sorumluluk iddiası ileri sürülemez; bu maksatla yargı yoluna başvurulamaz. Bu dönem içinde çıkarılan kanun, kanun hükmünde kararname ve alınan karar ve tasarruflar aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Nitekim, asker kişileri ilgilendiren ve askeri kurumlar ile yakından ilgili olan Sıkıyönetim, Askeri Hakimler, Devlet Güvenlik Mahkemesi, Seferberlik ve Savaş Hali, Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli, Milli İstihbarat Teşkilatı, Askeri Ceza, Jandarma Teşkilatı ve Görevleri, Yüksek Askeri Şura ve Harbokulları ile ilgili yasa ve yasa değişiklikleri bu dönemde çıkarılmıştır. Bu nedenle bu kanunlar aleyhine Anayasa

¹²³ Tanör, *İki Anayasa*, s. 123

¹²⁴ 1402 sayılı Kanunun tam metni için bkz., Burhan KUZU, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 381-402

Mahkemesi'ne başvuru imkanı ortadan kaldırılmıştır. Bu sayede askerler adeta kendilerini koruyan bir zırha bürünmüşlerdir.

Anayasanın “Başlangıç” bölümünün ikinci fıkrasında yer alan, “Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 Harekatı” ifadesini, 1982 Anayasası'nda askerlerin etkisini açığa vuran bir açıklama olarak görmek gerekir.

Açıklamalarda görüldüğü gibi, 1982 Anayasası'nın hazırlanmasında ve içeriğinin belirlenmesinde askerlerin “olağandışı”¹²⁵ sayılabilecek bir etkisi olmuştur.

b- Tepki Anayasası olması ve kazüistik yöntemi benimsemesi

Türk Anayasalarında tepki olgusu ve anayasaların oldukça ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi 1961 Anayasası ile başlamıştır; 1971 ve 1973 değişiklikleri ile devam etmiş ve 1982 Anayasası ile en yüksek noktasına ulaşmıştır. 1961 Anayasası, 1971 ve 1973 değişiklikleri ve 1982 Anayasası incelendiğinde, her birinin bir önceki dönemin tepkilerinin izlerini taşıdığı görülmektedir¹²⁶. 1961 Anayasası 157 madde ve 11 geçici maddeden (1971 ve 1973 değişiklikleri ile geçici madde sayısı iki katına çıkmıştır) oluşmakta iken, 1982 Anayasası 177 madde ve 16 geçici maddeden oluşmuştur. Madde sayısındaki artışla birlikte yeni Anayasada maddelerin oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Kanun, tüzük ve hatta yönetmelikle düzenlenmesi gereken konuların bazen Anayasa'da ayrıntılı bir biçimde ele alındığı gözlenmektedir¹²⁷.

¹²⁵ Cem EROĞUL, “Anayasa Sorunu”, *Mülkiyetler Birliği Dergisi*, Sayı: 82, Cilt: XI, Haziran 1986, s. 7.

¹²⁶ Örneğin, icraatları ile 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi'ne neden olan Demokrat Parti Anayasa yapım sürecinde dışlanmış; ancak 1960 öncesi muhalefetteki CHP'nin 14 Ocak 1959 tarihli “İlk Hedefler Beyannamesi”nde yer alan İkinci Meclis, Yüksek Hakimler Şurası, yürütme organının etkili denetimi, tarafsız Cumhurbaşkanı gibi önerileri 1961 Anayasası'nda aynen yer almıştır. Bkz. Soysal, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, s. 22-23. Bu tepkilerden bir kısmı olumlu tepkilerdir. Örneğin 1924 Anayasası'nda egemenliğin tek kullanıcısı olan TBMM'nin bu yetkiyi kullanırken çoğunluğun sınırsız üstünlüğüne kayabileceğinin farkedilmesi, seçilmiş organların gücünün kısıtlanmasını gündeme getirerek, bunu gerçekleştirmek için Anayasa'da etkili bir mekanizma kurulmuştur. Bu konuyla ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. Ergun ÖZBUDUN, “*Development of Democratic Government in Turkey: Crises, Interruptions and Reequilibrations*”, s. 18-19. 1971 ve 1973 değişikliklerinden önce Adalet Partisi'nin 1969 yılında “Anayasa Islahatı” adı altında açıkladığı yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi verilmesi, özerk kuruluşların statülerinin yeniden gözden geçirilmesi gibi dilekler 1971-73 değişiklikleri ile gerçekleştirilmiştir. Bkz. Tanör, *İki Anayasa*, s. 34.. Aynı şekilde 1982 Anayasası'nda da önceki dönemin tepkisi niteliğinde pek çok madde yer almaktadır.

¹²⁷ Tanör, *İki Anayasa*, s. 178; Burhan KUZU, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 33.

Anayasanın uzun, ayrıntılı ve tepkisel nitelikli hükümleri, sorunların çözümlerini dondurma eğilimini ortaya çıkarmaktadır¹²⁸. Bu tür hükümler belli bir süre sonra sosyal değişimin de etkisiyle sorunlara cevap verememekte, bunun yanında sorun da doğurmaktadır. Örneğin, 1961 Anayasası döneminde milletvekillerinin parti değiştirmelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin itibarını zedeleyecek aşamaya gelmesi, 1982 Anayasası'nda milletvekillerinin parti değiştirmesi sorununun Anayasa'nın 84. maddesinde oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmesine neden olmuştur. Bunun gerekçesi de şöyle açıklanmıştır: "1961 Anayasası'nın 1980 yıllarından önceki uygulamalarının topluca bir partiden istifa ederek bir başka partiye girme ve bu suretle iktidar değişikliklerine neden olma göz önünde bulundurularak bu gibi dalgalanmaların önlenmesi için partisinden istifa eden milletvekillerinin üyeliklerini bağımsız olarak sürdürebilecekleri esası getirilmiştir"¹²⁹. Görüldüğü gibi açıkça 1961 Anayasası dönemindeki tepkinin izlerini taşıyan 84. maddenin oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmesiyle, yeni doğan sorunlara çözüm getirememiştir. Bunun üzerine, partisinden istifa edip başka partiye geçmek isteyen milletvekilleri "hülle partisi" kurma yolu ile Anayasanın bu engelini aşma yoluna gitmişlerdir.

1982 Anayasası'nın kazüistik yöntemi benimsediğinin en açık örnekleri Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşu ve çalışma usullerini düzenleyen Anayasa'nın 104.-109. maddelerinde görülür. Bu maddeler öyle ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir ki, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun adeta Anayasa'daki ilgili hükümlerin tekrarı niteliğindedir.

Anayasa Mahkemesi ile ilgili maddelerde geçmişteki tepkinin izlerini açıkça taşıyan bir düzenleme, Mahkeme'nin kararlarını düzenleyen Anayasa'nın 153. maddesinin ikinci fıkrasında göze çarpmaktadır. 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, "milli bakiye" sistemini kaldırıp "barajlı d'Hont" sistemini getiren Seçim Kanunu'nun baraj hükmünü 1968 yılında iptal etmesi sonrası ortaya kanun koyucu tarafından arzu edilmeyen "barajsız d'Hont" sistemi çıkmıştır. Yine 1803 sayılı Af Kanunu'nun 5. maddesinin "a" bendinin 1974 yılında Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi sonucu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin af kapsamına sokmadığı suçlar da af kapsamına girmiştir. Bu durum siyasi çevrelerde tepkiye yol açmıştı. 1982 Anayasası'nda bu tepki 153/2. maddede, "Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez." şeklinde kendini göstermiştir. Anayasa Koyucu'nun Anayasa Mahkemesi'nin var oluş amacı ile açıkça çelişen bu tutumu, 1982

¹²⁸ Tanör, "Siyasal Tarih", s. 49

¹²⁹ Gerekçe için bkz. Kuzu, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, s. 108

Anayasası'nda yer alan tepkilerin izlerini açıkça ortaya koyan güzel bir örnektir.

Bu sorunların temelinde yatan husus, karşılaşılan tüm sosyal ve siyasal sorunları Anayasa ile çözme merakında yatmaktadır¹³⁰. Anayasaların ayrıntılara inerek tüm sorunları Anayasa maddelerinde çözmeye kalkışmaları, anayasaları sosyal gelişmelerin gerisinde kalma tehlikesi ile karşı karşıya bırakabilir¹³¹. Anayasaların uzun süre yaşayabilmeleri, tepkilerden uzak ve fazla ayrıntılara inmeyen anayasa modeline uygun düzenlenmeler öngörmeleri ile mümkündür.

c- Güçlü yürütme öngörmesi

1961 Anayasası'nın yürütme organı ile ilgili düzenlemeleri, onun başarısızlığındaki en önemli etmenlerden birisi olarak gösterilmiştir. 1961 Anayasası yasama ve yargı kuvvetlerini "yetki" olarak kabul etmesine karşılık, yürütmeyi "kanunlar çerçevesinde yerine getirilen görev" olarak öngörmüştür. Parlamenter sistemi benimsemesine rağmen, yürütmeyi parlamenter rejimlerdeki yürütmeye göre daha zayıf bırakmıştır¹³². Bunun nedeni, 1950-60 yılları arasında güçlü yürütmenin bazı uygulamalarına duyulan tepkidir¹³³. 1924 Anayasası'nın öngördüğü yürütme, aslında 1961 Anayasası'nın öngördüğünden daha güçlü değildi. 1950-60 yılları arasında güçlü hükümetin bulunmasının nedenini o dönemde uygulanan seçim sisteminde ve iktidardaki Demokrat Parti'nin parti disiplini aramak gerekir¹³⁴. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin o dönemlerde hazırlamış olduğu Gerekçeli Anayasa Tasarısı'nda, Türkiye Cumhuriyeti için güçlü yürütmenin kabul edilmesinin "bünyevi bir zaruret" olduğu vurgulanmıştır; zayıf ve istikrarsız bir yürütme organına yer verilmesi durumunda, bunun belli bir süre sonra ülkede önemli sorunların ortaya çıkmasına ve rejim bunalımlarına yol açacağı belirtilmiştir¹³⁵. Nitekim 1971 ve 1980 Müdahalelerinin en önemli gerekçelerinden birisi, yürütme organını güçlendirmek olacaktır¹³⁶.

¹³⁰ Tanör, "Siyasal Tarih", s. 49

¹³¹ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, IV. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 36

¹³² Orhan ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, IV. Bası, İstanbul, 1982, s. 342

¹³³ Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, s. 17

¹³⁴ Tanör, *İki Anayasa*, s. 92

¹³⁵ Bkz. Kazım ÖZTÜRK, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Cilt: 1, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, s. 404-406

¹³⁶ 1961 Anayasası'nın güçlü yürütmeyi kabul etmemesinin altında yatan nedenlerden biri olarak ileri sürülen güçlü yürütmenin temel hak ve özgürlükler için bir tehlike oluşturabileceği ihtimali aslında doğru değildir. Çünkü, zaten 1961 Anayasası temel hak ve özgürlükler için çok önemli güvenceleri de beraberinde getirmiştir. Temel hak ve özgürlükler için olası tehlikelerin varlığı karşısında Anayasa'daki

Bu açıklamalar ışığında 12 Eylül Müdahalesi sonrası hazırlanan Anayasa'da dikkat edilen en önemli noktalardan birisi, güçlü yürütme öngörülmesidir¹³⁷. 1971 değişiklikleriyle Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş, bazı özerk kuruluşların özerklikleri budanmıştır. Buna rağmen, yine de 1982 Anayasası hazırlanırken yürütmenin güçlendirilmesi arzusu Anayasada gerçekleştirilmesi gereken en önemli hedef olmuştur. Anayasada, yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini artırıcı bir sistem öngörülmüştür¹³⁸. 1982 Anayasası'nda yürütme 1961 Anayasası dönemindeki "kanunlar çerçevesinde kullanılan bir görev" olmaktan çıkarılarak şöyle düzenlenmiştir: "Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" (madde: 8). Yani 1982 Anayasası'nda yürütme 1961 Anayasası'ndakinin aksine güçlendirilmiştir¹³⁹.

1982 Anayasası ile yürütmenin güçlendirilmiş olduğu, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun bir kararında şöyle belirtmiştir: "1982 Anayasası'nın 1961 ve hatta 1924 Anayasalarına karşı güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır. Anayasanın birçok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir"¹⁴⁰.

Anayasa, yürütmeyi güçlendirirken yürütmenin Cumhurbaşkanı kanadına parlamenter sistemde sorumsuz Devlet Başkanının ve 1961 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanı'nın konumunun ötesinde önemli yetki ve görevler yüklemiştir¹⁴¹. Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 104. maddesinde sayılan yasama, yürütme ve yargı ile ilgili çok önemli görevlerle donatılmıştır. Burada Cumhurbaşkanı'nın önemli sayılan bazı görevlerine bakmakta yarar vardır: Cumhurbaşkanı'nın yasama ile ilgili önemli bir görevi Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmaktır. Bu yetki Cumhurbaşkanı'na verilmek istenen Anayasa bekçiliğinin bir sonucu olarak kabul edilebilir¹⁴².

güvenceler her zaman kullanılabilir. Kaldı ki, güçlü yürütmenin var olduğu birçok Batılı ülkede temel hak ve özgürlükler de etkili bir güvenceye sahiptirler. Bu nedenle gerekli güvenceler sağlandıktan sonra güçlü yürütme ile temel hak ve özgürlüklerin birarada bulunamayacağından kaygı duyulmamalıdır.

¹³⁷ Taha PARLA, *Türkiye'de Anayasalar*, Birinci Basım, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 60

¹³⁸ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 137

¹³⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, IV. Bası, "S" Yayınları, Ankara, 1991, s. 2

¹⁴⁰ E.S.: 1980/4-1714, K.S.: 1983/803, K.T.: 14-9-1983, *Yargıtay Kararları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 11, Kasım 1983, s. 1591

¹⁴¹ Özbudun, "Development of Democratic Government in Turkey: Crises, Interruptions and Reequilibrations", s. 27

¹⁴² Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 323

Yasama ile ilgili önemli diğer bir görevi de kanun, kanun hükmünde kararname ve meclis içtüzükleri aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilmesidir.

Yürütme ile ilgili önemli görevlerinden birisi Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve bu olağanüstü dönemlerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık ederek, kanun hükmünde kararname çıkarmaktır. Böylece Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde yürütmenin en etkin ögesi durumuna getirilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile ilgili önemli bir görevi, Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve başkanını atamak ve bu Kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmaktır. Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu, Silahlı Kuvvetler ve yargı organları dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı derneklerde ve vakıflarda her türlü inceleme ve araştırma yapabilir (madde: 108/1). Madde gerekçesinde bu Kurulun kuruluş nedeninin, merkezi idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar çeşitli nedenlerle gereğince yerine getirilememesi olduğu belirtilmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak böyle bir kurulun oluşturulup denetim yapmasından ziyade idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimi mekanizmalarının hukuk devleti ve idari özerklik çerçevesinde etkin bir konuma getirilmesinin daha yararlı olacağına inanılmaktadır¹⁴³.

Cumhurbaşkanı yargı ile ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun üyelerinden Anayasa'da gösterilen kadarını ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini seçer.

Anayasa'nın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı tek başına yapacağı işlemlerden dolayı sorumsuzdur, bu nitelikteki karar ve emirleri aleyhine hiçbir yargı merciine başvurulamaz.

Parlamente sistemi sorumsuz olan ve sorumsuz olduğu için de birtakım sembolik yetkilerle donatılması gereken Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası'ndaki bu konumu farklı değerlendirmelere konu olmuştur. Bazı hukukçular 1982 Anayasal sistemini "Başkanlı Parlamento Sistemi" olarak nitelendirmiştir¹⁴⁴. Diğer bazı hukukçular ise bunun klasik parlamento sistemi ile yarı-başkanlık sistemi arasında kendine özgü bir sistem niteliği

¹⁴³ Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, s. 90

¹⁴⁴ Çağlar, *Anayasa Bilimi*, s. 93, 306-307

arzettiğini belirtmiştir¹⁴⁵. 1982'nin öngördüğü sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yürütme ile ilgili karar alma sürecine yalnız olağanüstü dönemlerde değil, olağan dönemlerde de katılması gerekir¹⁴⁶.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'na önemli yetkiler tanınmıştır. Parlamenter sistemde sorumsuz olması gereken Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda yetkisiz olması gerekmektedir. Anayasa'da bu açıdan bir "bulanıklık" bulunduğu açıktır¹⁴⁷. Cumhurbaşkanı'nın böylesine yetkilerle donatılmış olması onun halk tarafından doğrudan seçimle göreve getirilmesi görüşünün doğmasına neden olmuştur. Böyle bir durumda ise popülaritesi yüksek olan kişilerin halkın önüne çıkacağı ve bunların da genelde parti başkanlarının olacağı düşünüldüğünde, seçilecek Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ile ilgili bazı sorunların gündeme gelebileceği ileri sürülebilir¹⁴⁸. Kaldı ki, seçimle gelen bir Cumhurbaşkanı'nın arkasında halk desteğinden kaynaklanan bir nüfuz bulunacaktır ki, bu koşullar altında böyle bir kimseyi sadece Anayasada tanınmış olan yetkilerle bırakmak çok zor olacaktır¹⁴⁹. Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin artırılması durumunda ise sistem Başkanlık Sistemine doğru kayacaktır. Türkiye gibi bir ülkede bu sisteminin işleyip işleyememesi sorunu ise, başka bir araştırmanın konusunu oluşturacak kadar geniştir.

1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlendirilmesinin ikinci önemli bir boyutu da yönetimde merkeziyetçiliğin artmasıdır¹⁵⁰. Bunun bir örneği 1961 Anayasası'nda özerk statüye sahip olan TRT ve Üniversitelerin durumudur. Yeni Anayasa'da TRT'nin özerkliği tamamen kaldırılmış (madde: 133/1), üniversitelerin sadece bilimsel özerklikleri korunmuş olup idari özerkliklerine son verilmiştir (madde: 130/1).

Bunun yanında Anayasa'da, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları ve bu organların üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından geçici tedbir olarak kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabilmesine olanak tanınması (madde: 127/4), merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki etkisini ya da başka bir

¹⁴⁵ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 318; Burhan KUZU, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Haziran 1992, s. 219

¹⁴⁶ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 318

¹⁴⁷ Yavuz SABUNCU, "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme" Paneli, *Demokrasi Gündemi*, (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 18, 1994/2, s. 65

¹⁴⁸ Ergun ÖZBUDUN, *"Nasıl Bir Anayasa" Açık Oturumu*, s. 29

¹⁴⁹ Bahri SAVCI, "Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine", *Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 1992, s. 242; Bahri SAVCI, 5 Şubat 1990, *Cumhuriyet*

¹⁵⁰ Tanör, *"Siyasal Tarih"*, s. 44

ifade ile idari vesayetin boyutlarını ortaya koymaktadır¹⁵¹. Bu kuralın yürürlüğe girmesinden bugüne kadar birçok seçilmiş mahalli idare organı üyesi, çeşitli siyasal sebeplerin de etkisiyle görevlerinden geçici olarak uzaklaştırılmış, ancak, bu kişilerin yargı yoluna başvurmaları sonucu tekrar görevlerine geri döndükleri görülmüştür. 1982 Anayasası'nın bu hükmü Anayasa'nın mahalli idarelere bakış açısını ve idari vesayetin etkisini gösteren güzel bir örnektir.

Sonuç olarak 1982 Anayasası'nda siyasal organlar içinde yürütme yasamaya karşı, yürütme içinde Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na karşı, idare içinde de merkezîyetçilik yerinden yönetime ve özerkliklere karşı güçlenmiş bulunmaktadır¹⁵².

d-Tıkanıklıkları giderici mekanizmalar getirmiş olması

1982 Anayasası'nın en olumlu yeniliği siyasal karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkları giderici mekanizmalar getirmiş olmasıdır. Anayasa bir yandan Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanı'nın seçimi ve hükümetin güvenoyu alamaması durumunda ne yapılması gerektiğini düzenlemiş, öbür taraftan da "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" olarak ifade edilen¹⁵³ parlamenter sistemde yürütme organının etkin bir biçimde görev yapabilmesi için parlamentoyu hızlı ve uyumlu çalıştıracak mekanizmalar getirmiştir.

1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu tarafından seçilirdi. Fakat ilk iki oylamada 2/3'lük çoğunluk sağlanamazsa diğer oylamalarda salt çoğunlukla yetinilirdi (madde: 95/1). Nitekim bu Anayasa döneminde 1980 yılında Cumhurbaşkanı seçiminde 2/3'lük çoğunluk sağlanamamakla birlikte daha sonraki turlarda da salt çoğunluk sağlanamamış ve 6 aylık bir sürede yapılan pekçok oylamaya rağmen, TBMM, Cumhurbaşkanı seçememişti. 1982 Anayasası'nın getirdiği düzenlemeye göre oylamaların ilk iki turunda Meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluk oyu sağlanamazsa, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu şartı aranır. Bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa dördüncü ve son oylamaya üçüncü oylamada en çok oy alan iki aday katılır. Bu turda da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Meclis seçimleri yenilenir (madde: 102/3). Görüldüğü gibi yeni Anayasa Cumhurbaşkanı seçimi için en fazla dört turun yapılabilmesini öngörmüştür.

¹⁵¹ Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Birinci Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 104

¹⁵² Aynı eser, s. 48-49

¹⁵³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 42

Buna rağmen Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde Meclis seçimlerinin hemen yenilenmesini öngörmüştür. Bu suretle 1961 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanı seçimi sorununa, rasyonel ve pratik bir çözüm yolu bulmuştur.

TBMM Başkanlığı konusunda da 1961 Anayasası ilk iki turda 2/3, daha sonraki turlarda salt çoğunluk şartını aradığı için (madde: 84/2), bu da Cumhurbaşkanlığı seçimi gibi tikanıklıklara neden olmuştur. 1982 Anayasası'nda ise ilk iki turda Meclis üye tamsayısının 2/3'lük çoğunluk oyu sağlanamaması durumunda üçüncü turda salt çoğunluk şartı aranmıştır. Bunun da gerçekleşmemesi durumunda dördüncü tura üçüncü turda en çok oy alan iki aday katılarak bunlardan en fazla oy alan üyenin Meclis Başkanı seçileceğini öngörmüştür (madde: 94/4).

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nın TBMM seçimlerini yenilemesini; kurulan hükümetin Meclis'ten güvenoyu alamaması sonucu doğan hükümet bunalımları ve tikanıklıkları durumunda, 18 aylık sürede hükümetin üç defa güvensizlik oyu alması durumunda Başbakan'ın Cumhurbaşkanı'ndan Meclis seçimlerini yenilenmesi isteyebilmesi biçiminde gerçekleşmesi oldukça güç koşullara bağlamıştı (madde: 108). Bu yetki Anayasanın uygulandığı dönemde Cumhurbaşkanı tarafından hiç kullanılamamış ve sonuçta 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi'ne gelinmiştir¹⁵⁴. 1982 Anayasası ise bu durumu şu şekilde düzenlemiştir: Hükümetin gensoru ya da güvensizlik oyu ile düşürülmesi, hükümetin herhangi bir şekilde istifa etmesi veya yeni seçilen Mecliste Meclis Başkanlık Divanı'nın oluşturulmasından itibaren 45 gün içerisinde yeni bir Bakanlar Kurulu oluşturulup güvenoyu alamaması durumunda, Cumhurbaşkanı TBMM Başkanı'na danışarak Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir (madde: 116/1-2). Görüldüğü gibi 1982 Anayasası Hükümetin güvenoyu alması için gerekli süreyi kısaltarak, ülkenin uzun süre hükümete kalmaması için gerekli önlemleri almıştır. Ayrıca 1961 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanı'nın Meclisin seçimlerini yenileme kararı vermesinden önce Başbakan'a danışması kuralı kaldırılarak, bunun yerine TBMM Başkanı'na danışması kuralı getirilmiştir.

1982 Anayasası'nda Hükümetin etkin ve hızlı çalışabilmesi için TBMM'de yasama sürecinin hızlandırılması amacıyla, 1961 Anayasası dönemindeki deneyimlerden de faydalanarak bazı yeni kurallar getirilmiştir.

¹⁵⁴ Muammer AKSOY "Anayasa Değişikliği Gerek" adlı makalesinde 1974 yılında Cumhurbaşkanı'na hükümet tikanıklıklarını gidermek için etkili fesih yetkisi verilmesinin gerektiğini ve dolayısıyla 1961 Anayasası'nın 108. maddesinin bu yönde değiştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bkz. 6 Aralık 1974 tarihli *Cumhuriyet*

İlk olarak, 1961 Anayasası'nda yer alan İkinci Meclis mahiyetindeki Senato'nun kaldırılmasıyla yasama organı tek meclise indirgenmiştir. İki Meclisten 1961 Anayasası döneminde umulan fayda sağlanamamıştı. İkinci olarak, Meclisin tatil süresi kısaltılarak 1961 Anayasası dönemindeki yılda en fazla beş ay olan (madde: 83/2) tatil süresi yılda en fazla üç ay olarak öngörülmüştür (madde: 93/2). Yasama döneminin uzatılmasıyla Meclisin daha fazla çalışması amaçlanmıştır. Üçüncü olarak, siyasal partilerin TBMM'de grup oluşturabilmeleri için gerekli üye sayısı 1961 Anayasası dönemindeki en az 10 milletvekilinden, (madde: 85/2) 1982 Anayasası'yla en az 20 milletvekiline çıkarılarak (madde: 95/2), Meclisin çabuk çalışmasına küçük partilerin engel oluşturmaması amaçlanmıştır. Son olarak, 1961 Anayasası'nda Meclisin toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu ve yine karar yeter sayısı olarak Anayasada başka hüküm olmaması durumunda öngörülen toplantıya katılanların salt çoğunluğu kuralı (madde: 86/1) öngörülmüştü. Bu dönemde toplantı yeter sayısının yüksek olması, Meclis'in çalışmalarını olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle 1982 Anayasası'nda toplantı yeter sayısı, Anayasa'da başka bir hüküm olmaması halinde üye tamsayısının 1/3'ü, karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak öngörülmüştür. Ancak, bunun da hiçbir zaman Meclis üye tamsayısının 1/4'ünün bir fazlasından az olamayacağı belirlenmiştir (madde: 96/1). Ayrıca Bakanlar Kurulu üyelerine Meclis çalışmalarında vekaleten oy kullanma hakkı getirilerek (madde: 96/2), bir bakanın Meclis'te bulunmamasının Meclis çalışmalarını olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçilmek istenmiştir. TBMM'deki oylamalarda bir bakan kendi oyu dahil sadece iki oy kullanabilir.

Karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkları giderici yenilikler getirmesi yanında, 1982 Anayasası'nın rejimin işleyişi esnasında ortaya çıkabilen şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi biçimde bozulması halinde, sivil olağanüstü hali getirmiş olması, rejimin bunalımlara gitmesini önleyebilen önemli bir yenilik olarak da kabul edilebilir. Nitekim 1961 Anayasası, olağan-sivil yönetim ile olağanüstü-askeri yönetim arasında, şiddet olaylarının yaygınlaşması sonucu devreye giren olağanüstü-sivil yönetimlere yer vermemiştir. 1961 Anayasası'nda böyle bir model öngörülmüş olsaydı, belki de 1971 Muhtırası ve 1980 Askeri Müdahalesi'nin önü bir ölçüde kesilebilirdi. Çünkü askeri müdahaleler askerlerin yönetimde bulunduğu sıkıyönetim ortamında daha kolay gerçekleşebilirler¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Tanör, *İki Anayasa*, s. 93-94

e- “Geçiş dönemi” öngörmesi

Anayasa, 177. maddede de belirtildiği gibi, halkoylaması sonucu kabul edilip Resmi Gazete’de yayınlanması ile yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasası’nın halkoylaması ile kabul edilmesi sonucu, yeni parlamento seçimleri yapılmış, TBMM Başkanlık Divanı oluşturulduktan sonra yasama yetkisi, Milli Güvenlik Konseyi’nden TBMM’ye geçmiştir.

Olağanüstü koşullarda hazırlanan 1982 Anayasası’nın öngörmüş olduğu olağan düzene geçiş aniden olmamıştır. Anayasa tedrici bir aşamanın izlenmesini benimsemiştir¹⁵⁶. Anayasa’nın Geçici maddelerinin büyük bir kısmı bu durumu düzenlemektedir: Anayasa’nın Geçici 1. maddesine göre halkoylamasıyla Anayasa’nın kabulünün ilanı ile birlikte Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Cumhurbaşkanı sıfatını kazanır ve yedi yıllık süre ile Anayasa’da Cumhurbaşkanı’na tanınan görevleri yerine getirir ve yetkilerini kullanır. Dolayısıyla Anayasa’nın 101. ve 102. maddesinde nitelikleri ve seçimi belirtilen Cumhurbaşkanı’nın bu maddelere göre seçilmesi, ancak Anayasa’nın halkoylaması ile kabulünün ilanından yedi yıl sonra gerçekleşeceğinden, bu süre bir geçiş dönemi olarak kabul edilebilir. Yine Anayasa’nın Geçici 2. maddesine göre Milli Güvenlik Konseyi Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp göreve başlamasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı Konseyi haline dönüşür ve Milli Güvenlik Konseyi üyeleri Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi sıfatını kazanırlar. Altı yıllık süre sonunda bu Konseyin hukuki varlığı sona erer. Konseyin görevleri de aynı maddede belirtilmiştir.

Geçici 4. madde 12 Eylül 1980 öncesi siyasal parti başkanları ve bazı politikacılara beş ve on yıllık siyasal faaliyette bulunma yasağı getirmiştir. Bu hüküm 6-9-1987 tarihinde yapılan halkoylaması ile kaldırılmıştır. 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’na eklenen maddelerle de Milli Güvenlik Konseyi kendine yeni kurulacak siyasal partilerin kurucularından uygun görmediklerini veto etme ve yerine yenilerinin belirlenmesini isteme hakkı tanımıştır¹⁵⁷. Buradaki amaç da, Geçici 4. maddede olduğu gibi 12 Eylül 1980 öncesi siyasal kadroyu önemli ölçüde siyasetin dışına iterek etkisiz bırakmaktır.

Geçici 9. maddeye göre, TBMM seçimlerinin yapılp Başkanlık Divanı’nın oluşturulmasından itibaren altı yıllık süre içinde yapılacak Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanı’nın Meclise geri göndermesi

¹⁵⁶ Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, s. 37

¹⁵⁷ Siyasi Partiler Kanunu için bkz. 24-4-1983 tarih ve 18027 sayılı *Resmi Gazete*; Milletvekili Seçimi Kanunu için bkz. 13-6-1983 tarih ve 18076 sayılı *Resmi Gazete*

durumunda, Meclis'in geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanı'na gönderebilmesi üye tamsayısının 3/4'lük çoğunluğunun oyu ile mümkün olabilir.

1982 Anayasası'nın Geçici maddeleri içerisinde en fazla göze batan ve halen tartışılanı Geçici 15. maddedir. Bu maddeye göre, 12 Eylül 1980 tarihinden ilk genel seçimler sonucu toplanacak TBMM'nin Başkanlık Divanı oluşturulana kadar geçen süre içinde Milli Güvenlik Konseyi üyelerinin ve Danışma Meclisi'nin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz. Yine aynı madde gereği olarak bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkındaki Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.

1961 Anayasası'nın Geçici 4. maddesi de, Milli Birlik Komitesi'nin karar ve tasarrufları aleyhine yargı yolunu kapatmış ve 27 Mayıs 1960 tarihinden 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağını öngörmüştü.

1982 Anayasası'nın Geçici 15. maddesi acaba geçici bir süre için mi konmuştu? Doktrinde hakim olan ve bizim de katıldığımız görüşe göre, maddenin düzenleniş biçimi ve içeriğine bakıldığında bunun geçici bir nitelik arzetmediği söylenebilir¹⁵⁸. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararda bu maddenin süreklilik arzettiğini belirtmiştir¹⁵⁹. Dolayısıyla Anayasada "Geçici Hükümler" arasında düzenlenmiş olmasına rağmen, bu maddenin, aslında "kalıcı bir geçici hüküm" olduğu söylenebilir¹⁶⁰.

Siyasi Partiler, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt, Sendikalar, Seçim, Dernekler ve Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu gibi bugünkü siyasal, sendikal ve sosyal yaşamı düzenleyen pek çok kanunun bu dönemde çıkarıldığını düşünülürse, bunlar aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamamasından dolayı bu kanunların adeta "sessiz ve yumuşak Anayasa" niteliğinde oldukları ve demokratikleşmenin önündeki en önemli engellerden biri oldukları söylenebilir¹⁶¹. Anayasa Mahkemesi yolu kapatıldığı için, Geçici 15. madde kaldırılmadığı sürece yapılması gereken, bu kanunların ancak normal süreçle, yani TBMM tarafından normal

¹⁵⁸ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 395-396; Tanör, *İki Anayasa*, s. 113; Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, s. 37

¹⁵⁹ Karar için bkz. E.S.: 1985/19, K.S.: 1985/21, K.T.: 28-11-1985, *AMKD* Sayı: 21, s. 235

¹⁶⁰ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 395

¹⁶¹ Tanör, *İki Anayasa*, s. 112; Tanör, *"Siyasal Tarih"*, s. 102

prosedüre uygun olarak değiştirilip demokratik niteliğe kavuşturulmasıdır¹⁶².

f- Demokrasi sorunu :

1982 Anayasası'nın benimsemiş olduğu demokrasinin, bu Anayasa kapsamındaki demokrasi anlamında mı, yoksa Batı standartlarındaki demokrasi anlamında mı olduğu üzerinde en fazla tartışılan konulardan biridir. Burada konunun daha iyi açıklanabilmesi için önce Anayasa'da hangi demokrasinin benimsenmiş olduğu konusunda yapılan tartışmalar ve bunların dayanakları ortaya konulacak, daha sonra 1982 Anayasası'nda öngörülen demokratik rejimin ana hatları belirtilecektir. Sonra da Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum düzen anlayışı ortaya konulacaktır.

aa- Hangi demokratik toplum

(1)- Anayasa'daki durum

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı demokratik bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu maddeden, ilk bakışta 1982 Anayasası'nın benimsemiş olduğu demokrasi konusunda hiçbir sorunun olmadığı ve Anayasa'nın klasik demokrasiyi benimsemiş olduğu akla gelmektedir. Ancak, Anayasa'nın hazırlık çalışmalarındaki tartışmalarda, Anayasa'nın "Başlangıç" kısmında belirtilen temel ilkelere, Anayasa'nın 13. maddesinin gerekçesinde ve Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasa'nın kastettiği demokrasinin bu Anayasa'da öngörülen demokrasi anlamında mı; yoksa klasik batı demokrasisi anlamında mı kullanıldığı sorunu, doktrinde farklı değerlendirmelere konu olmuştur.

1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında 13. maddenin ikinci fıkrasındaki temel hak ve özgürlüklerin demokratik toplum düzeni gereklerine aykırı olarak sınırlandırılmayacağına dair Anayasa Komisyonu teklifi Danışma Meclisi'nde tartışılırken, bir üyenin bu fıkranın "bu Anayasada kararlaştırılan demokratik toplum düzeni gereklerine aykırı olamaz"¹⁶³ biçiminde Anayasa'da yer almasıyla ilgili teklifi üzerine Anayasa Komisyonu Başkan vekili Feyyaz Gölcüklü şu cevabı vermiştir: "Bu Anayasada öngörülene gerek yoktur. Çünkü Türk ülkesinde kurulan demokrasi bu Anayasanın hükümlerine tabi demokrasidir. Onun için demokratik toplum dedik. Zaten bundan anlaşılan da Anayasamızın demokratik toplumdur, standartları da

¹⁶² Kuzu, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, s. 36; Orhan ALDIKAÇTI, "Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu" Sempozyumu, s. 48

¹⁶³ Bkz. Alaeddin AKSOY'un konuşması, B: 130, O: 4, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, (Bundan böyle DMTD olarak anılacaktır), Cilt: VIII, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s. 148

bellidir”¹⁶⁴. Komisyon Başkan vekili, bu açıklamasıyla adeta Batılı anlamda demokrasiden farklı olarak bu Anayasa’daki demokrasi anlayışını kabul etmekteydi. Ancak, aynı oturumda daha sonra aynı üye, “Bizim Batı dünyasından ayrı bir demokratik toplum anlayışımız yoktur, kendimizi o camiada buluyoruz, aynı anlayışa sahip olduğumuz inancındayız.”¹⁶⁵ biçiminde bir değerlendirme yaparak, eski söylediklerinin aksine klasik batı demokrasi anlayışından hareket ettiklerini ifade ediyordu¹⁶⁶.

Buradaki birbiriyle çelişik açıklamalar karşısında aslında en sağlıklı yol söz konusu Anayasa hükmünün gerekçesine bakmaktır. 1982 Anayasası’nın 13. maddesinin gerekçesinde bu konuda şu ifadeye yer verilmiştir: “Hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlamalar, yahut bunlar konusunda öngörülecek sınırlayıcı tedbirler demokratik rejim anlayışı ile uzlaşabilir olmalıdır; genellikle kabul gören demokratik rejim anlayışı ile uzlaşabilir olmalıdır”¹⁶⁷. Gerekçede yer alan “genellikle kabul gören” ifadesi Danışma Meclisi’nde, “içinden bir parçasını değil, herkesin kabul ettiği, genelin kabul ettiği demokratik rejim”¹⁶⁸ biçiminde değerlendirilmiştir. Görüldüğü gibi, madde gerekçesinde kastedilen demokrasinin klasik (çoğulcu) batı demokrasisi olduğu açıktır. Fakat, 1982 Anayasası’nın Başlangıç kısmında yer alan hüküm, 1982 Anayasası’nın benimsediği demokrasinin hangi demokrasi olduğu konusunu daha da karmaşıktırmaktadır. Anayasa’nın Başlangıç kısmının (yeni) üçüncü paragrafındaki “hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı” hükmünden, Anayasa’nın hürriyetçi demokrasiyi sanki kendisiyle özdeşleştirip, bunun dışında her türlü yorumu yasakladığı anlaşılmaktadır. Bunun yanında, Türkiye Cumhuriyeti’nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin bireysel başvuru hakkını kabul ederken buna koymuş olduğu çekince, Anayasa’nın kabul ettiği demokrasinin “bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi” anlayışı olduğunu kabul eder niteliktedir. Dışişleri Bakanlığı’nın söz konusu tebliğinde şöyle denilmektedir: “Bu beyanla Komisyona tanınan yetki bakımından Sözleşmenin 8., 9., 10., ve 11. maddelerinin ikinci fıkralarında yer alan ‘demokratik toplum’ kavramı, Türk Anayasasında yer alan ilkelere ve özellikle Anayasanın dibâçesine ve 13. maddesine uygun olduğu şeklinde anlaşılmalıdır”¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Bkz. Feyyaz GÖLCÜKLÜ’nün konuşması, B: 130, O: 4, *DMTD*, s. 149

¹⁶⁵ Aynı eser, s. 154

¹⁶⁶ Anayasa’da kullanılan demokratik toplum kavramı siyasal rejim türü olarak demokratik toplumu ifade etmektedir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki demokratik toplum düzeni de siyasal rejim türü olarak demokratik rejim anlamında kullanılmıştır. Bkz. Batur, *a.g.e.*, s. 186-187. Biz de bu araştırmada “demokratik toplum”u “demokratik rejim” anlamında kullanacağız. Yerine göre bazen demokratik toplum, bazen de demokratik rejim ifadesini kullanacağız.

¹⁶⁷ Gerekçe için bkz. Kuzu, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, s. 25

¹⁶⁸ Bkz. Feyyaz GÖLCÜKLÜ’nün konuşması, B: 130, O: 4, *DMTD*, s. 154

¹⁶⁹ Tebliğ için bkz. 21 Nisan 1987 tarihli *Resmî Gazete*, s. 2

(2)- Doktrindeki tartışmalar

Yukarıdaki değişik açıklamalar ışığında 1982 Anayasası'nın hangi demokrasi anlayışını kabul ettiği sorunu Türk doktrininde farklı değerlendirmelere konu olmuştur. Anayasanın 13. maddesinin ikinci fıkrası ve bu maddenin gerekçesine ağırlık vererek değerlendirme yapanlar, Anayasa'nın benimsemiş olduğu demokrasinin Batılı anlamda demokrasi anlayışı olduğu kanaatindedirler¹⁷⁰. Buna karşılık, Anayasa'nın Başlangıç kısmındaki ifadeye ağırlık vererek değerlendirme yapanlara göre ise, 1982 Anayasası'nın kastettiği demokrasi bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasidir¹⁷¹. Bu görüşü savunanların en önemli gerekçesi, devlet-birey ilişkilerinde Anayasa'nın devleti ön plana çıkardığı, hatta Anayasa'nın ilk maddesinin devleti "kutsal" sıfatına büründürmüş olduğu olgusudur.¹⁷²

1982 Anayasası'nı özgürlükçü demokrasi modeli çerçevesinde değerlendirebilmek için Anayasa'nın Başlangıç kısmındaki "bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi" ifadesi, yine Anayasa'nın Başlangıç kısmındaki ifadelerle ve Anayasa'nın bütününden çıkarılacak ruhla birlikte göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu bağlamda Anayasa'yı, Başlangıç kısmında yer alan "çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi" ifadesiyle birlikte yorumlamak gerekir¹⁷³. Anayasa'nın hedefleri arasında yer alan çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma, bütün ilkelerin temelinde yattığından, Anayasa'daki demokrasi kavramı da bu nedenle çağdaş batılı demokrasi anlayışı çerçevesinde algılanmalıdır¹⁷⁴. Ancak Başlangıç kısmının bir diğer paragrafında, "Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının (...) karşısında korunma göremeyeceği" ifadesi, Başlangıç kısmının özgürlükçü biçimde okunmasına engel teşkil etmektedir.

¹⁷⁰ Kemal DAL, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 165; Batum, *a.g.e.*, s. 187; Turan YILDIRIM, "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanmasında 'Sınırlamanın Sınırı'", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: XLVI, No: 1-2, Ocak-Haziran 1991, s. 467; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 83; Mehmet TURHAN, "Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri", *Anayasa Yargısı* 8, Ankara, 1991, s. 408-409; Zafer GÖREN, *Anayasa ve Sorumluluk*, DEÜHF Yayınları, Ankara, 1992, s. 25

¹⁷¹ Tanör, *İki Anayasa*, s. 133; Fazıl SAĞLAM'ın "Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası Panelli"nde sunduğu tebliğ, 17 Mayıs 1991, Otomobil-iş Yayınları, İstanbul, 1991, s. 10

¹⁷² Tanör, *İki Anayasa*, s. 133; Sağlam, "Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası Panelli"ndeki tebliğ, s. 31. Ancak, incelediğimiz 1995 değişiklikleri ile devletin kutsallığı ifadesi Anayasa'nın başlangıç kısmından çıkarılarak, onun yerine "Yüce Türk Devleti" ifadesi konmuştur. Bu bağlamda devlet-birey ilişkilerinde devletin ön plana çıkması anlamında bir kutsallıktan söz edilemeyecektir. Bu da Anayasa'da öngörülen demokrasiyi çağdaş Batı demokrasilerine bir adım daha yaklaştıracaktır. Bu konu ile ilgili olarak bkz. *İnfa*, s. 76-79

¹⁷³ Turhan, "Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri", s. 409

¹⁷⁴ Aynı eser, s. 430

(3)- Anayasa Mahkemesi'nin tutumu

Anayasa'da kastedilen demokrasinin bu Anayasa'daki demokrasi ile Batı standartlarındaki demokrasi anlayışlarından hangisi olacağı sorunu, yargı organları ve özellikle Anayasa Mahkemesi kararlarının konusunu da oluşturmuştur. Anayasa'da belirtilen demokrasi anlayışının bu Anayasa çerçevesindeki demokrasi anlayışı olduğunu kabul edenler bile, temel hak ve özgürlüklerin etkin bir konuma kavuşabilmesi için tek çıkar yol olarak Anayasa Mahkemesi kararlarının belirleyici olacağını ileri sürmüşlerdir¹⁷⁵.

Anayasa Mahkemesi serbest bölgelerde grev hakkını 10 yıl süre ile yasaklayan kanunun demokratik toplum düzenine aykırı olmadığını belirttiği kararında şu cümleye yer vermiştir: "Burada sözü edilen demokratik toplum düzeniyle hiç kuşkusuz Anayasamızda gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenen hukuk düzeninin kastedildiğinde duraksamaya yer yoktur"¹⁷⁶. Anayasa Mahkemesi'nin milli demokrasi anlayışını benimsediği bu kararı, temel hakların korunması yönünde endişe verici bir gelişme olarak değerlendirilmiştir¹⁷⁷. Bununla, Başlangıç kısmındaki "bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi" direktifinin aynen benimsenmiş olduğu söylenebilir.

Ancak Yüksek Mahkeme, bu kararından 45 gün sonra Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu ile ilgili olarak vermiş olduğu kararda, yukarıdaki içtihadını değiştirmiştir: "Klasik demokrasiler temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Kişinin sahip olduğu dokunulmaz, vazgeçilmez, devredilmez, temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulup tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamalar demokratik toplum düzeni gerekleriyle uyum içinde sayılmaz. Özgürlükçü olmak yanında hukuk devleti olmak ve kişiyi ön planda tutmak gerekir"¹⁷⁸. Bu kararıyla Türk Anayasa Mahkemesi klasik batı demokrasi anlayışını benimsemiştir. Yine bu kararında Anayasa Mahkemesi Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı bir devlet olduğunu ve dolayısıyla kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmasını devletin temel amaç ve görevleri arasında sayarak, Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerinden özgürlükten yana bir prensip çıkarmıştır¹⁷⁹. Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum düzeni gereklerini ancak bu

¹⁷⁵ Tanör, *İki Anayasa*, s. 137; Fazıl SAĞLAM, "1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1988, s. 441

¹⁷⁶ Karar için bkz. E.S: 1985/21, K.S: 1986/23, K.T: 6-10-1986, *AMKD* Sayı: 22, s. 224

¹⁷⁷ Sağlam, "1982 Anayasasının Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar", s. 440

¹⁷⁸ Karar için bkz. E.S.:1985/8, K.S.: 1986/27, *AMKD* Sayı:22, K.T.: 26-11-1986, s. 365

¹⁷⁹ Bakır ÇAĞLAR, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi", *Anayasa Yargısı* 7, Ankara, 1990, s. 91

karardaki biçimde kabul etmesi temel hakların korunması için etkin bir güvencedir.

Bu iki karara bakıldığında Anayasa Mahkemesi'nin çok kısa bir zamanda neden öncekinden tamamen farklı bir karar vererek içtihadını değiştirdiği sorusu akla gelebilir. Mahkeme'nin bu iki kararını da yazan üye Mahmut C. Cuhruk, "Belki de bir zaafı telif birinci kararda biraz eksiklik olabilir, ama oldu olası Anayasa Mahkemesinin görüşü Polis Vazife ve Selahiyeti Hakkındaki Kanun üzerinde yaptığı denetimde getirdiği hususlar gibi geliyor ve ondan sonraki dönemde de kararlarda bir görüş değişikliği olduğu, görüşlerde bir değişiklik olduğu kanısında değilim."¹⁸⁰ diyerek, Anayasa Mahkemesi'nin sürekli olarak Batı standartlarındaki demokrasiyi benimsediğini ifade etmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi 1987 yılında vermiş olduğu bir kararda Anayasa'nın Başlangıç kısmındaki "bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni" ibaresini özgürlükçü demokratik düzenin gerekleri ve buna uygun hukuk düzeni biçiminde yorumlamıştır¹⁸¹.

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi; yukarıdaki ilk kararı dışında diğer kararlarında da, Anayasa'nın benimsediği demokrasinin klasik Batı demokrasi anlayışı olduğunu belirtmiştir. Bu durum, Anayasa Mahkemesi'nin temel haklar için önemli bir güvence oluşturması ve Anayasa'yı Batı demokrasi anlayışı doğrultusunda yorumlamada etkin bir rol oynaması açısından olumlu bir gelişmedir.

bb- Anayasa'da öngörülen demokratik rejimin temel özellikleri

Anayasa'da öngörülen demokratik rejimin nasıl olduğunu kavrayabilmek için şimdi de 1982 Anayasası'nın maddelerinde bunun nasıl düzenlenmiş olduğuna bakmak gerekir. 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, Atatürk Milliyetçiliğine bağlı, Başlangıç'ta belirtilen temel ilkeleri dayanan demokratik laik ve sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmektedir. Başlangıç kısmında belirtilen temel ilkelere bakıldığında ise, Türk Devleti'nin "kutsal" olduğu vurgulanmaktadır; ayrıca hiçbir kişi ve kuruluşun bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeninin dışına çıkamayacağı açıklanmıştır. Yine Başlangıç kısmında; hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının, devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk Milliyetçiliği, İlke ve

¹⁸⁰ Bkz. Mehmet Turhan'ın "Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri" tebliğindeki tartışma, *Anayasa Yargısı* 8, Ankara, 1991, s. 426

¹⁸¹ Karar için bkz. E.S.: 1986/17, K.S.: 1987/11, K.T.: 22-5-1987, *AMKD* Sayı: 23, s. 223

İnkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında koruma göremeyeceği saptanmıştır.

Farkedilebildiği gibi Başlangıç kısmında 1982 Anayasası, önce Türk Devleti'ni kutsamakla işe başlamıştır. Sonra demokrasiyi kendisi ile özdeşleştirme gayretine girmiştir. Türk varlığını herşeyin üstünde tutmuştur. Anayasa'nın bu yaklaşımı devleti yücelterek onu milliyetçi ve şoven karaktere soktuğu düşüncesinin ileri sürülmesine vesile olmuştur¹⁸².

Başlangıç kısmında Türk varlığının, tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk Milliyetçiliği, İlke ve İnkılapları ile medeniyetçiliğin her şeyin üstünde tutularak korunması, Anayasanın bütününe de hakim olmuştur¹⁸³. Anayasa Mahkemesi Huzur Partisi'nin kapatılması ile ilgili davada, parti programının Anayasa'nın 24. maddesinin Atatürk ilke ve inkılaplarıyla birlikte ele alınıp değerlendirilmesi gerektiğini, bu düşünce sisteminin 1982 Anayasası'nın temel dayanağını ve felsefesini oluşturduğunu belirtmiştir¹⁸⁴. Bu suretle Anayasa açıkça Atatürkçülüğü resmi ideoloji olarak kabul etmiştir. Mahkeme de kararlarında bunu vurgulamış bulunmaktadır.

Anayasanın belli bir ideolojiyi resmi ya da yarı resmi olarak kendine yakın görüp koruma altına alması ve bunun etkisini anayasanın maddelerinde hissettirmesi, devletin faaliyetlerini bu ideolojinin gereklerine uygun olarak yerine getirmesi sonucunu doğurur. Bu durum vatandaşların özgürlük alanlarını ve kendi değerleriyle siyasete katılmalarını kolaylıkla engelleyebileceğinden¹⁸⁵, bu yaklaşım hürriyetçi, katılımcı ve yarışmacı demokrasi anlayışına uygun düşmemektedir.

1982 Anayasası'nın maddelerinde “Başlangıç kısmında belirtilen ilkelere uygun olarak” öngörülmüş olan demokrasinin en önemli özelliği, toplumsal faaliyetlerde ve dernek, sendika, meslek kuruluşları gibi

¹⁸² Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 198; Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu üyesi Kemal DAL'a göre, “1961 Anayasası hümanisttir, Türk'ü ihmal etmiştir. 1982 Anayasası ise Türk'ü almış, hümanizmi bir kenara itmiştir”. *Nokta Dergisi*, 27 Nisan 1986, s. 17

¹⁸³ Kürşat BUMİN Anayasanın resmi ideolojisinin var olduğunu, bunun da “Atatürkçülük” olduğunu belirtmektedir. Bkz. Kürşat BUMİN, “Anayasa ve Devletin İdeolojisi”, *Hak-İş Anayasa Kurultayı*, s. 424; Aynı şekilde Taha PARLA da 1982 Anayasasının siyasal ideoloji olarak “Kemalizm”i benimsediğini belirtmektedir. Bkz. Parla, *Türkiye’de Anayasalar*, s. 26, 136

¹⁸⁴ Karar için bkz. E.S.: 1983/2, K.S.: 1983/2, (parti kapatma), K.T.: 25-10-1983, *AMKD* Sayı: 20, s. 364. Bakır ÇAĞLAR bu kararı, Anayasa Mahkemesinin resmi bir anyasa ideolojisinin varlığı olarak kabul etmiş olduğunu ve bu ideolojiyi, belirlenen siyasal alan dışında kalan partiler için bir kapatma gerekçesi olarak göreceği biçiminde yorumlamıştır. Bkz. Çağlar, *“Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi”*, s 63

¹⁸⁵ Erdoğan, *“Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme” Paneli*, s. 68; “Anayasa Değişiklikleri Hakkında Türk Demokrasi Vakfının Görüşü”, *Bülten* (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 12, Ekim 1992, s. 2

organizasyonlarda depolitizasyonu amaçlamış olmasıdır¹⁸⁶. Bu mantığın uzantısı olarak Anayasa’da dernek ve vakıfların (madde: 33/3, son), sendikaların (madde: 52/1), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (madde: 135/3) ve kooperatiflerin (madde: 171/2) siyasetle uğraşamayacakları ve siyasal partilerle işbirliği yapamayacakları belirtilmiştir. Aynı şekilde siyasal partilerin de kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasal ilişki ve işbirliği içinde bulunmaları yasaklanmıştır (madde: 69/2). Demokratik bir devlette, siyasal katılım ve çoğulculuk ile çelişen bu yasakların temelinde yatan neden dernek kurma hürriyetini düzenleyen madde gerekçesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “Bu yoldan derneklerin, son yıllarda Türk Siyasi hayatında şahit olunan ve siyasi hayatımızı bir anlamda dejenere eden faaliyetleri önlenmek istenmiş; meşru amaç etiketi altında bunların amaç dışı faaliyetleri engellenmiştir”¹⁸⁷.

Anayasa’nın 54. maddesindeki siyasal amaçlı grev yasağı, milletvekili ve mahalli idare seçimlerinin yapılma süresinin dört yıldan beş yıla çıkarılması (madde: 77/1) ve her seçim döneminde yalnızca bir defa ara seçim yapılabilmesi (madde: 78/3) biçimindeki düzenlemeler, 1982’nin 1961 Anayasası ile getirilen demokrasiden daha az katılımcı bir demokrasi amacını gerçekleştirmek için getirdiği diğer yeniliklerdir. Keza, Anayasa’nın Geçici 4. maddesi ile 12 Eylül 1980 öncesi siyasal partilerin başkanları ve bazı yöneticileri hakkında getirilen 5’er ve 10’ar yıllık siyasal faaliyet yasakları, 1982 Anayasası’nın depolitisasyon özelliğinin açık bir göstergesidir.

Görüldüğü gibi 1982 Anayasası siyasal faaliyeti sadece siyasal partilerin ve seçilmiş devlet yöneticilerinin tekeline bırakarak “depolitize bir toplum” modeli kurmayı amaçlamıştır¹⁸⁸.

cc- Anayasa Mahkemesi’ne göre demokratik toplum düzeni

(1)- Yöntem sorunu

Anayasa Mahkemesi’nin demokratik toplum düzeni gereklerini nasıl belirleyeceği sorunu dikkatle incelenmesi gereken bir konudur. Doktrinde Anayasa Mahkemesi’nin nasıl bir yol izlemesi gerektiği konusunda bir

¹⁸⁶ Özbudun, “*Development of Turkish Democracy: Crises, Interruptions and Reequilibrations*”, s. 47; Şükrü KARATEPE, *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 28

¹⁸⁷ Gerekçe için bkz. Kuzı, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, s. 51

¹⁸⁸ İbrahim Ö. KABOĞLU, “Dernek ve Toplantı Özgürlükleri”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt: 14, 1992’den ayrı bası, s. 127;

takım yol gösterici tespitler yapılmıştır. İlki, Anayasa Mahkemesi'nin, demokratik toplum düzenini gereklerinin ne olduğunu saptaması ile kanun koyucunun buna göre siyasal tercihlerini değerlendirip bir sonuca varabilmesi yaklaşımıdır¹⁸⁹. Ancak böyle bir durum özellikle çok partili siyasal bir düzende, Anayasa Mahkemesi'nin oyunun kurallarını belirlemesi anlamına gelir ki, bu da yargıçlar hükümetine yol açabilir¹⁹⁰. Ayrıca üzerinde herkesin mutabık kaldığı bir demokrasi anlayışı ve demokratik toplum düzeninin gerekleri olmadığına göre, Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum düzeninin gereklerini önceden belirlemesi bir resmi ideolojinin benimsenmesi demek olur ki bu, demokrasilerde söz konusu edilemeyecek bir durumdur¹⁹¹. Bunun gibi, eğer Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum düzeninin gereklerini önceden belirlemesi yoluna gidilirse, dinamik bir süreç olan demokratikleşmede ortaya çıkabilecek her yeni demokratik toplum düzeni gereğinin, Mahkeme'ce ayrıca belirlenmesi sorununu ortaya çıkaracaktır.

İkincisi, Anayasa Mahkemesi'nin demokratik toplum düzeninin gereklerini tek tek belirtmeksizin, bunu bir "postulat" olarak kabul etmesi ve Anayasa'da yer alan bazı ilkelere yola çıkarak karar vermesidir¹⁹². Bunu yaparken Mahkeme, önüne gelen her davada Anayasa'daki ilkelere dayanarak karar verebilir. Böylece Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri bağlamında demokratik bir toplumda bireyi ön planda tutar; bu suretle özgürlüklerin korunmasında etkinliğini artırmış olur¹⁹³. Buna ek olarak, demokratik toplum düzeninin gerekleri ölçütünün alındığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin koruma mekanizmasındaki organların vermiş olduğu kararların ve bu Sözleşme'nin uygulandığı üye devletlerin iç düzenlerindeki ortak standartların araştırılıp belirlenmesi yararlı olacaktır¹⁹⁴. Böylece Türkiye, batılı demokratik ülkelerin uygulamalarından faydalanma imkanına kavuşmuş olacaktır.

¹⁸⁹ Erdoğan TEZİÇ, "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi", *İÜHFİM*, Cilt: LI, Sayı: 1-4, 1985, s. 35

¹⁹⁰ Aynı eser, s. 35

¹⁹¹ Teziç *Anayasa Hukuku*, s. 191

¹⁹² Teziç, "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi", s. s. 35

¹⁹³ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 191

¹⁹⁴ Turhan, "Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri", s. 413-414; Bakır Çağlar, "demokratik toplum düzeni gerekleri" ölçütünün Sözleşmenin dolayısıyla da Strasbourg organlarının bir ürünü olduğu için Komisyon ve Mahkeme'nin jürisprüdansının 1982 Anayasası'nın 13. maddesinin ikinci fıkrasının yorumlanmasında kritik bir önem kazanmakta olduğunu belirtmektedir. Bkz. Bakır ÇAĞLAR, "Anayasa Yargısında Yorum", *Anayasa Yargısı* 2, Ankara, 1986, s. 181. Bu nedenle bu çalışmada Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizmasındaki demokratik toplum düzeni anlayışına yer verilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizmasının demokratik toplum düzeni anlayışı için bkz. *Supra*, s. 18-23

Sonuç olarak, demokratik toplum düzeninin gereklerini bir postulat olarak kabul edip, önüne gelen davalarda Anayasada'ki ilkelerden hareketle karar vermesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi organlarının kararlarını izlemesi, Anayasa Mahkemesi'nin takip etmesi gereken çıkar yol olarak kabul edilmelidir.

(2)- Anayasa Mahkemesi kararlarında demokratik toplum düzeninin gerekleri

Mahkeme önüne gelen davalar dolayısıyla demokratik toplum düzeninin gereklerinin ne olduğunu topluca ortaya koymamıştır. Önüne gelen her somut davada demokratik toplum düzeninin gereğini Anayasadaki ilkelerden hareketle belirtme yoluna gitmiştir.

Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu bir kararda, "Eşit kullanılmayan, kişilere ve kamuya huzur ve adaletli bir düzen sağlamayan sendika özgürlüğünün çağdaş uygarlık düzeyiyle, hele Batı uygarlığınca benimsenen demokrasi ile bağdaşması olanak dışıdır."¹⁹⁵ diyerek, demokratik devlet kavramını Batılı demokrasi anlayışı ile özdeşleştirmiştir. Bir başka kararında demokratik hukuk devleti düzenini, "insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmek ve teminat altına almak"¹⁹⁶ biçiminde yorumlamıştır. 1976 yılında verdiği bir kararında bir hakkın sınırlanmasının Anayasa'nın özüne ve sözüne uygun düşebilmesi için öncelikle demokratik hukuk kurallarına uygun biçimde yapılması gerektiğini belirtmiştir¹⁹⁷.

Anayasa Mahkemesi 1984 yılındaki bir kararında, "halkın serbest irade izharı yollarını tıkayacak veya siyasi hayatın cereyanını bir tek partinin tekeline bırakacak ve çok partili rejimi yok edecek düzenlemelerde bulunmadıkça"¹⁹⁸ diyerek; en az iki partinin bulunmadığı siyasal düzenlerin demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olacağını belirtmiştir. Aynı kararda onda bir indirimli baraj uygulamalı nisbi temsil sisteminin demokratik toplum düzeni gereklerine aykırı bir yönünün bulunmadığını belirtmiştir¹⁹⁹. Adı geçen kararda 1984 mahalli idareler seçiminde tüm partilerin TRT'den yararlanmalarını engelleyen yasağı eşitlik ilkesi yönünden inceleyerek, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı bulmamıştır²⁰⁰. İlçelerde parti teşkilatı bulunmayan siyasal partilerin mahalli idare seçimlerinde aday gösterememesi hükmünün iptali istemini de şu gerekçe ile reddetmiştir: "Bunlardan hangisinin teşkilatı yurt düzeyine yayılmışsa, o siyasi partinin seçim yoluyla milli iradeyi

¹⁹⁵ E.S.: 1970/48, K.S.: 1972/3, K.T.: 8,9-2-1972, *AMKD* Sayı: 10, s. 128

¹⁹⁶ E.S.: 1963/1, K.S.: 1965/13, K.T.: 5-3-1965, *AMKD* Sayı: 3, s. 89

¹⁹⁷ E.S.: 1976/27, K.T.: 1976/51, K.T.: 18,22/11/1976, *AMKD* Sayı: 14, s. 365

¹⁹⁸ E.S.: 1984/1, K.S.: 1984/2, K.T.: 1-3-1984, *AMKD* Sayı: 20, s. 189

¹⁹⁹ Aynı karar, s. 186

²⁰⁰ Aynı karar, s. 197

oluşturmakta daha fazla başarı sağlayacağı ortadadır. Milli irade ise siyasi partilerin de üstünde olup, demokratik hukuk düzeninin teminatıdır”²⁰¹. Mahkeme’nin bu kararı ile milli iradeyi siyasi partilerden daha üstün kabul etmesi ve demokratik toplum düzeni kavramını 19. yy. metafizik milli irade kavramı ile özdeşleştirmesi, eleştiri konusu olmuştur²⁰².

1985 yılındaki bir başka kararında Anayasa Mahkemesi, hakkında kamu davası açılan bir avukatın kamu düzeni veya kamu yararı gibi gerekçelerle meslekten zorunlu olarak yasaklanmasını demokratik toplum düzeninin gerekleri ile bağdaşır bulmamıştır²⁰³.

1986 ve 1989 yıllarında verdiği iki ayrı kararda Anayasa Mahkemesi, özgürlüklerin özüne dokunup tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamaların demokratik toplum düzeninin gerekleriyle uyum içinde olamayacağını vurgulamıştır. Bunun yanında, özgürlüklerin sadece ne ölçüde kısıtlandığı değil, kısıtlamanın koşullarının, nedeninin, yönteminin ve kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yollarının da demokratik toplum düzeni gereklerine uygun olması gerektiğini belirterek özgürlükçü bir tavır sergilemiştir²⁰⁴. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin bu iki kararındaki “öz”ü tespiti ile 1961 Anayasası dönemindeki özü tespiti arasında kaygı verici bir gelişme söz konusudur. 1963 yılında vermiş olduğu bir kararında, bir hak ve hürriyetin gayesine uygun şekilde kullanılmasını son derece zorlaştıran veya onu kullanılamaz duruma getiren kısıtlamaları öze dokunma olarak kabul ederken²⁰⁵, 1986 ve 1989 yıllarında verdiği ve yukarıda bahsedilen kararlarda ise, sadece tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamaları bir hakkın özüne dokunma olarak algılamıştır. Mehmet Akad’ın belirttiği gibi bu, yasa koyucunun temel hakların sınırlandırılmasıyla ilgili takdir alanını genişletmektedir ve sınırlamanın dozunun artmasını ortaya çıkarmaktadır²⁰⁶. Ancak 1995 yılında verdiği bir kararda “Oy vermeye güçlük çıkaran ve bu hakkı kullanmayı olanaksız kılan düzenlemeler seçimin özünü zedeler.”²⁰⁷ diyerek, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında tekrar bir hakkın kullanılmasını

²⁰¹ Aynı karar, s. 198

²⁰² Lütfi Duran, burada katılımın demokrasi için daha önemli olduğunu belirtmiş ve Anayasa Mahkemesinin metafizik birkavram olan milli iradenin demokrasi ile özdeşleştirilmesini eleştirmiştir. Bkz. Lütfi DURAN; “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni I”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, Mart 1986, s. 5-6

²⁰³ E.S.: 1984/12, K.S.: 1985/6, K.T.: 1-3-1985, *AMKD* Sayı: 21, s. 123

²⁰⁴ E.S.: 1985/8, K.S.: 1986/27, K.T.: 26-11-1986, *AMKD* Sayı: 22, s. 365-366; E.S.: 1989/6, K.S.: 1989/42, K.T.: 7-11-1989, *AMKD* Sayı: 25, s. 410

²⁰⁵ E.S.: 1963/25, K.S.: 1963/87, K.T.: 8-4-1963, *AMKD* Sayı: 1, s. 187

²⁰⁶ Akad, *Genel Kamu Hukuku*, s. 147

²⁰⁷ E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21-11-1995 tarihli ve 22470 sayılı *Resmî Gazete* (mükerrer), s. 41

zorlaştıran uygulamaların, o hakkın özüne dokunacağı içtihadına geri dönmüştür.

Mahkeme 1987 yılındaki bir başka kararında, seçimlerin, ara seçim-genel seçim farkı yapılmaksızın, demokratik düzenin başlıca kaynağını oluşturduğunu belirtmiştir²⁰⁸.

Bu bağlamda, mahalli idarelerin seçilmiş organlarında herhangi bir boşalmanın olması halinde mahalli genel seçimlere 10 ile 22 ay arası bir süre bulunması durumunda, seçim yapılarak bu boşluğun doldurulamamasını öngören hükmü makul, kabul edilebilir bulmamıştır. Bunu seçme ve seçilme hakkının özüne dokunur mahiyette bularak demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı görmüştür²⁰⁹. Aynı kararda "İncelenen kural çağdaş Batı demokrasilerinin en güçlü niteliği olan katılımcılığın sürekli biçimde etkin olma ögesini önemli ölçüde zedeleyerek, bireyleri ve toplumu kamu işlerinde söz sahibi olmaktan uzaklaştırmaktadır."²¹⁰ diyerek demokratik bir toplumda katılımcılığın önemini vurgulamıştır. Mahkeme 1994 yılında verdiği bir kararda, seçme hakkı ve genel oy ilkesinin demokrasilerin vazgeçemeyeceği en temel ilkeler arasında yer aldığını belirtmiştir²¹¹. Aralık 1994 tarihinde yapılması kararlaştırılan milletvekili ara seçimlerinde, 24-3-1994 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimleri için düzenlenen seçmen listelerinin esas alınacağını ve bu listelerdeki güncelleştirme işleminin sınırlandırılarak, seçmen listelerinde adı bulunmayanlardan yalnızca askerlik hizmetinden terhis olanlar ile seçim mahalline atanan memurların sandık seçmen listesine dahil edilmesine ilişkin yasayı Anayasa Mahkemesi incelemiştir. Bu noktada Mahkeme, özellikle yoğun göç olaylarının yaşandığı bölgelerde ara seçim yapılacağını göz önünde tutarak bu nedenle, bu durumu seçmen listesine dahil edilecek olan yukarıdaki iki grup dışında kalan vatandaşlar için seçme hakkının zedelenmesi olarak nitelendirmiştir. Bunu genel oy ilkesine ve demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı bulmuştur²¹². 18 Kasım 1995 tarihindeki kararında, serbest oy ilkesine göre seçim yapılabilmesi için seçmen üzerinde maddi ve manevi baskının bulunmaması ve seçmen iradesini dolaylı yollardan dahi etkileyebilecek açık veya kapalı baskı biçiminde hiçbir durumun yaratılmaması gerektiğini belirtmiştir. Seçme, seçilme, bağımsız olarak veya bir siyasal parti içinde siyasal çalışmalarda bulunma hakkını vatandaşların yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma

²⁰⁸ E.S.: 1987/6, K.S.: 1987/14, K.T.: 22-5-1987, *AMKD* Sayı: 23, s. 279

²⁰⁹ E.S.: 1988/14, K.S.: 1988/18, K.T.: 14-6-1988, *AMKD* Sayı: 24, s. 270

²¹⁰ Aynı karar, s. 269

²¹¹ E.S.: 1994/83, K.S.: 1994/78, K.T.: 16-11-1994, 18 Kasım 1994 tarihli ve 22115 sayılı *Resmi Gazete*, s. 12

²¹² Aynı karar, s. 11-13

ve geliştirme hakları ile eşdeğer kabul ederek, demokrasilerde halkın yönetime katılmasının önemini gözler önüne sermiştir²¹³.

1 Aralık 1995 tarihindeki bir başka kararında da Mahkeme; demokrasiyi çoğulcu, katılımcı kurallar ve kurumlar düzeni ve bir yaşam biçimi olarak tanımlamış, seçimlerin, demokrasinin yadsınması olanaksız öğelerinden biri olduğunu belirtmiştir²¹⁴.

Anayasa Mahkemesi 1989 yılındaki kararında, “Önemli olan parti programının, özgürlükçü demokratik sistem içinde ve bu anlayışla uygulamaya konulması ve iktidar olunduktan sonra da çoğulcu sistem içinde özgürlükçü niteliğin korunmasıdır.”²¹⁵ diyerek, demokratik toplumda çoğulculuğun ve özgürlükçülüğün önemini vurgulamıştır. Aynı şekilde demokratik bir devletin önde gelen özelliğinin, çoğulculuğu ve katılımcılığı sürekli biçimde etkin kılmak olduğunu belirtmiştir²¹⁶.

Anayasa Mahkemesi Sosyalist Parti’nin kapatılması ile ilgili davadaki kararında, devletin kendini koruma hakkından söz etmiş, insan hak ve özgürlüklerinden yola çıkarak demokratik toplum düzenini bozucu, devletin öğelerini yıkıcı eylemler karşısında kendisini savunabileceğini belirtmiştir²¹⁷. “İnsan hak ve özgürlüklerine dayanan çağdaş hukuk devleti demokrasinin güncel adıdır.”²¹⁸ diyen Mahkeme, devleti yıkmaya demokratik olanaklardan yararlanarak kalkışmaya demokratik bir toplumda asla müsaade edilemeyeceğini belirtmiştir. Bu iki kararında da görüldüğü gibi, Mahkeme temel hak ve özgürlükleri kaldırıp, totaliter yönetimlerin kurulmasını amaçlayan eylem ve örgütlere müsaade edilemeyeceğini belirtmiş; bu suretle mücadeleci demokrasi anlayışını benimsediğini ortaya koymuştur.

g- İnsan hakları sorunu

1982 Anayasası’nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin “insan haklarına saygılı bir devlet” olduğu öngörülmüştür. 1961 Anayasası’nın 2. maddesinde ise, “insan haklarına dayanan devlet” ifadesi yer almıştır.

²¹³ Aynı karar, s. 50

²¹⁴ E.S.: 1995/56, K.S.: 1995/60, K.T.: 1-12-1995, 7 Aralık 1995 tarihli ve 22486 sayılı *Resmi Gazete*, s. 18

²¹⁵ E.S.: 1988/2 (Siyasi Parti Kapatma), K.S.: 1988/1, K.T.: 8-12-1988, *AMKD* Sayı: 24, s. 598

²¹⁶ E.S.: 1992/17, K.S.: 1992/30, K.T.: 21-4-1992, 2-10-1992 tarihli ve 21363 sayılı *Resmi Gazete*

²¹⁷ E.S.: 1991/2 (Siyasi Parti Kapatma), K.S.: 1992/1, K.T.: 10-7-1992, 25-10-1992 tarihli ve 21386 sayılı *Resmi Gazete*

²¹⁸ E.S.: 1992/1 (Siyasi Parti kapatma), K.S.: 1993/1, K.T.: 14-7-1993, *AMKD* Sayı: 29, Cilt: 2, s. 1170-1171

Aralarındaki bu düzenleme farkı iki Anayasanın insan haklarına, hürriyet-otorite dengesine nasıl baktıklarını anlamaya yeter²¹⁹.

1982 Anayasası “hürriyet-otorite” ya da “birey-devlet” ilişkisinde, ağırlığı devlet ve otorite tarafına kaydirmiştir²²⁰. Anayasanın pek çok maddesi de bu espiye uygun olarak düzenlenmiştir. Milli Güvenlik Konseyi Başkanı da bu durumu şöyle dile getirmiştir: “1961 Anayasası’ndaki pek çok hak ve hürriyetler sanki sınırsızmış gibi, ciddi hiçbir şarta ve kayda bağlanmadan Anayasada yer almıştır. Oysa toplumun yararları her zaman, her meselede kişilerin yararlarından önce gelir. Aksi takdirde anarşi gelir. Bir kişinin veya muayyen bir grubun yararı için toplumun ve milletin yararı feda edilemez”²²¹.

1961 Anayasası esas olarak özgürlükçü bir demokrasi modeli öngörmüştür; ancak 1971 değişiklikleri ile daha az özgürlükçü bir demokrasi amaçlanmışlardır²²². Nitekim 1982 Anayasası ile de, 1971 değişikliklerinin mantığı doğrultusunda daha kapsamlı bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Anayasanın hak ve özgürlükleri ele alış biçimine bakıldığında, bu mantık hemen göze çarpmaktadır. Anayasa ilk olarak bir hakkı tanımakta, ardından bu hakkın kullanılmasının sınırları ve istisnaları ayrıntılı bir biçimde belirlemektedir²²³.

Anayasadaki temel hak ve özgürlüklerin, düzenlenmiş oldukları maddeler kapsamında sınırlandırılmaları yanında, ayrıca Anayasa’nın 13. maddesi ile genel bir sınırlandırılmaya tabi tutulmuşlardır. Bu maddeye göre, “Temel hak ve hürriyetler devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir. (...) Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir”. Bu maddede yer alan ve özellikle birçoğu politik ağırlıklı²²⁴ olan sınırlama nedenleri, nitelikleri gereği sınırlandırılmamaları gereken düşünce ve kanaat hürriyeti ile bilim ve sanat hürriyetini kapsamakta, milli güvenlik, genel asayiş, kamu yararı gibi oldukça soyut ve elastiki kavramlara dayanarak sınırlandırılmaları olanaklı duruma sokulmaktadır.

²¹⁹ İbrahim Ö. KABOĞLU’nun Tebliği, “Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu” Paneli, 5 Ekim 1994, İÜHF Yayını, İstanbul, 1995, s. 42; Sağlam, “1982 Anayasasının Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar”, s. 434

²²⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 38; Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 401-402;

Tanör, “*Siyasal Tarih*”, s. 48-49; Tanör, *İki Anayasa*, s. 154

²²¹ Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Org. Kenan EVREN’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar, Aktaran: Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 38-39

²²² Dodd, *a.g.e.*, s. 83

²²³ Zafer ÜSKÜL, *Türkiye’nin Anayasa Sorunu*, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1991, s. 35; Parla, *Türkiye’de Anayasalar*, s. 37

²²⁴ Bkz. İbrahim KABOĞLU’nun konuşması, “*Anayasa Forumu*”, 13-18 Mayıs 1991, Mülkiyeliler Birliği İstanbul Şubesi, Mülkiyeliler Vakfı, (Daktilo ile yazılmış), s. 261

1961 Anayasası'nın "temel hakların özü" başlığını taşıyan 11. maddesinde, böyle bir sınırlama hükmüne yer verilmemişti. 1971 değişikliklerinden sonra 11. maddenin yan başlığı, "temel hak ve hürriyetlerin özü, sınırlanması ve kötüye kullanılması" şeklinde değiştirilmiştir. Ancak bu maddede sayılan sebeplerle hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının tüm haklar için geçerli bir genel sınırlama kuralı olduğu açıkça ifade edilmemiştir. Bu nedenle de madde doktrinde yine de "genel sınırlandırma" kuralı olmayıp bir "genel koruma" kuralı olduğu biçiminde değerlendirilebilmişti²²⁵. 1982 Anayasası ise bu tartışmalara son vermiş, bunun bir "genel sınırlandırma" kuralı olduğunu açıkça belirtmiştir.

1982 Anayasası'nın 14. maddesi temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması ile ilgili şu kuralı getirmiştir: "Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din, mezhep ayırımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar." Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması 1961 Anayasası'nda yapılan 1971 değişiklikleri ile ilk kez Anayasa'da yer almış, madde metninde de görüldüğü gibi 1982 Anayasası'nda oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu kurala göre, eğer bir temel hak veya hürriyet 14. maddede belirtilen bir nedeni gerçekleştirmek için kullanılıyorsa, o takdirde söz konusu temel hakkın veya özgürlüğün kötüye kullanılmasından söz edilebilecektir. Dolayısıyla Anayasa'da yer alan tüm hak ve hürriyetlerin kullanılması esnasında bunların kötüye kullanılabilmesi olasılığının söz konusu olabileceği düşünülürse²²⁶, bunun da madde metninde açıkça yazmasa bile, Anayasa'nın 13. maddesi gibi bir "genel sınırlama" kuralı olduğu söylenebilir²²⁷.

Anayasa'nın 15. maddesine göre, olağanüstü dönemlerde bu maddenin ikinci fıkrasında sayılanlar dışında tüm hak ve hürriyetlerin milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı kanun hükmünde kararnamele hak ve özgürlükler aleyhine kısıtlama veya durdurma getirilmesi durumunda, bu işlemlerin Anayasa

²²⁵ Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 201

²²⁶ Nitekim Anayasa Mahkemesi, sanat yolu ile işlenen suçları Anayasaya uygun bulduğu kararını bu hükme dayandırmıştı. Karar için bkz. E.S.: 1985/8, K.S.: 1986/27, K.T.:26-11-1986, *AMKD* Sayı: 22, s. 382

²²⁷ Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 205; Uygun, *a.g.e.*, s. 71

Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olmamaları dolayısıyla (madde: 148/1) Anayasa'da yer alan hak ve hürriyetlerin etkili denetimi gerçekleşmeyecektir.

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin "sosyal" niteliği belirtilmektedir. Buna koşut olarak, "Temel Hak ve Ödevler" ile ilgili "İkinci Kısım"ın "Üçüncü Bölüm"ünde "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" düzenlenmektedir. Bu bölümde özellikle çalışanları ilgilendiren hükümlere bakmak gerekir: İlk olarak, "çalışma hakkı ve ödevi" ile ilgili maddede, "Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek (...) için gerekli tedbirleri alır." (madde: 49/2) şeklindeki kapalı ve ürkek bir ifadeyle çalışanların özellikle maddi durumları ile ilgili koşullarının etkili bir güvenceye kavuşturulması önemsenmemiş, basit bir ifadeyle geçirilmiştir. 1961 Anayasası'nda ise "Devlet, çalışanların insanca yaşayabilmesi için sosyal, ekonomik ve mali tedbirlerle çalışanları korur" (madde: 42) biçiminde bir hükme yer verilmişti. İkinci olarak, 1961 Anayasası'nın 1971 değişiklikleri öncesindeki biçiminde tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanınırken (madde: 46/1), 1982 Anayasası'nda bu hak sadece işçilere tanınmıştır (madde: 51/1). Anayasada açıkça düzenlenmediği için memurlar ve sözleşmeli personel bu haktan etkili bir biçimde faydalanamamışlardır. Üçüncü olarak, 1982 Anayasası'nın 54. maddesinde grev hakkının sadece toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması durumunda kullanılabileceği belirtilmiştir. Sözleşmenin imzalanmasından sonra işverenin buna uymaması durumunda bile, Anayasanın ilgili maddesinin gerekçesinde belirtildiği gibi, grev hakkı yasaklanmış, işçiye kendi gücüyle dahi sözünü dinletme olanağı tanınmamıştır²²⁸. Bunun yanında siyasi amaçlı grev, dayanışma grevi ve genel grev de yasaklanmıştır. Anayasa'nın 54/5. maddesi gereği grevin yasaklandığı hallerde ve ertelendiği durumlarda ise uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu'nca karara bağlanacağı öngörülmüştür. Yüksek Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmü niteliğindedir. Görüldüğü gibi burada da zaten sınırlı olarak kullanılan grev hakkının özül zedelenmektedir. Bu açıklamalardan, sendika ve grev hakkına getirilen sınırlamalarla, 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde benimsenen "demokratik ve sosyal devlet" ile nasıl çelişkiye düştüğü açıkça ortaya çıkmaktadır.²²⁹

1982 Anayasası siyasal haklara ilişkin olarak; dernek, sendika, meslek kuruluşları ve kooperatiflere siyasetle uğraşma yasağı getirmiştir. Siyasal partilerin de bunlarla ilişkiye girmesini yasaklamıştır. Buradan çıkan

²²⁸ Eroğul, "Anayasa Sorunu", s. 6

²²⁹ Cahit TALAS, "Anayasa Değişikliğine Öneriler: Ekonomik ve Sosyal Haklar", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1988, s. 460

sonuç şudur: 1982 Anayasası, demokrasi ile ilgili olarak halkın beş yılda bir yapılan seçimlerle yönetime katılmasını öngörmüştür; bunun dışında siyasetle uğraşmasını engellemek istemiştir²³⁰.

1982 Anayasası'nın 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevleri belirlenirken; “ (...) Demokrasiyi korumak, (...) kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışma”kla devleti yükümlü tutmuştur. Devlete, temel hak ve hürriyetlerle ilgili önemli görevler veren bu maddede insanı özgürleştirmeyi amaçlayan bir esprinin yattığı söylenebilir.

1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerle ilgili olarak 1961 Anayasası'na göre daha kısıtlı bir model öngörmesine rağmen, Anayasa'nın Başlangıç kısmının ikinci paragrafında, “Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak; Türkiye Cumhuriyeti'nin ılelebet refahı, maddi ve manevi mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde (...) her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak (...) onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu” vurgulanmıştır. Anayasanın ikinci maddesindeki Türkiye Cumhuriyetinin insan haklarına saygılı, demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu ve devletin temel amaç ve görevlerini belirten Anayasa'nın 5. maddesinin oluşturduğu, “Anayasa'nın Başlangıç kısmının ikinci paragrafı, 2. madde ve 5. maddeleri”nin birlikte okunması halinde 1982 Anayasası'nın özgürlükçü biçimde yorumlanabilmesi mümkündür²³¹.

h- Hukuk devleti anlayışı

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. Hukuk devletinin pek çok kurumuna yer vermesine rağmen, Anayasada yargı denetimini açıkça engelleyen ya da daraltan kurallar bulunmaktadır. Anayasada kendisine önemli yetkiler verilen Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapmış olduğu işler (madde: 105/2), Yüksek Askeri Şura Kararları (madde: 125/2), Hakimler ve Savcılar Yüksek

²³⁰ 1971 değişiklikleri ile yönetenler eliyle yönetilenlerin siyasal yaşama katılımının azaltılması ve dolayısıyla siyasal ilgisizliğinin sağlanmasının başlamış olduğu söylenebilir. Bkz. Mehmet AKAD, “Siyasal İlginin Zayıflaması”, *Hıfzı Timur'un Anısına Armağan*, İÜHF Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1979, s. 17. 1982 Anayasası bunu daha planlı bir biçimde Anayasa'nın bütüne serpiştirmiştir.

²³¹ Yılmaz ALİFENDİOĞLU ise 1982 Anayasası'ndan özgürlükçü bir biçimde insan haklarına dayanan bir yorumun şu şekilde yapılabileceğini belirtmektedir: “Başlangıç'ta da belirtildiği gibi ‘Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi...’ olmak ve ‘...çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi...’; ayrıca Anayasa'nın 90. maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmaların yasa hükmünde olması, insan haklarına sürekli saygı duymayı ve dayanmayı gerektirir”. Bkz. Yılmaz ALİFENDİOĞLU, “T.C. Anayasalarında Devlet Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 2, Haziran 1993'ten ayrı bası, s. 14

Kurulu Kararları (madde: 159/4) ve memurlar ve diğer kamu görevlilerine karşı verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna başvurulamaması bunu göstermektedir ve hukuk devleti ile çelişmektedir. Geçici 15. madde hükmüne göre, Milli Güvenlik Konseyi üyelerinin her türlü tasarruflarına karşı yargı yolunun kapatılması, Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer tasarruflar ile Anayasa'nın 148. maddesinde ifade edildiği gibi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler aleyhine şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açılabilmesi aynı mahiyettedir.

1982 Anayasası'nda Anayasa Yargısı yolu kapatılan işlemlerin artması dışında Anayasa Yargısı'na ayrıca birtakım sınırlamalar getirilmiştir: İlk olarak, Anayasa Mahkemesi'ne başvuracak kişi ve kuruluşlarda bir kısıtlama söz konusudur. 1961 Anayasası'nda kendi görevleriyle ilgili konularda Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilen kuruluşların bu hakkı, 1982 Anayasası'nda öngörülmemiştir.

Bunun yanında 1982 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme süresi de düşürülmüştür. Anayasa değişikliklerinin sadece şekil açısından denetlenebilecekleri öngörülmüştür (madde: 148/1). Bunun gibi 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bazı kararlarının siyasal çevrelerdeki tepkilerine paralel olarak, 1982 Anayasası'nda "Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez" (madde: 153/2) kuralına yer verilmiştir. Bu kural, kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş amacıyla ve dolayısıyla hukuk devleti ile çelişen bir düzenlemedir. Anayasa Mahkemesi'nin işlevi Anayasa'ya uygunluk denetimi olduğundan, Anayasa'ya açıkça aykırı bir kuralın iptalini böylesine ifadelerle engellemeyi amaçlamak hukuk devleti ile bağdaşmaz.

Benzer şekilde idari yargı ile ilgili olarak da Anayasa'nın 125/4. maddesinde; "Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez." kuralına yer verilmiştir. İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin şartları Anayasa'da belirtilmiştir (madde: 125/5). Ayrıca bunun da olağanüstü yönetim dönemlerinde sınırlanabileceği öngörülmüştür (madde: 125/6).

1982 Anayasası'nın hukuk devletini zedeleyen ikinci önemli özelliği, yargının yürütme karşısındaki konumu ile ilgilidir. Anayasaya göre bir kısım

yüksek yargı organlarının üyelerinin tümü veya belli bir bölümünün seçimi Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Bunun gibi hakim ve savcıların özlük işlerini düzenleyen Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun üyeleri arasında Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı da yer almaktadır ve Müsteşar bu kurulun tabii üyesidir. Hakimlerin özlük işlerini düzenleyen bir kuruluştaki siyasi yönü ağır basan üyelerin bulunması, hukuk devleti açısından sakıncalı bir durumdur.

Belirtilenlerden ortaya çıkan sonuç, yasama-yürütme-yargı arasında 1982 Anayasası'nda en kayıplı çıkanın yargı olduğudur²³².

3- 1982 Anayasası'nda 1987 ve 1993 yıllarında yapılan değişiklikler

1982 Anayasası 1995 değişikliklerinden önce iki kez değişiklik geçirmiştir. İlki, 17-5-1987 tarihlidir ve Anayasa'nın dört maddesi üzerinde yapılan değişikliktir; diğeri ise 8-7-1993 tarihlidir ve radyo-televizyon yayıncılığında kamu tekeline son veren değişikliktir.

1987 yılı değişikliklerinden ilki Anayasa'nın değiştirilmesi yöntemi ile ilgilidir. Bu değişiklikte, bir yandan Anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesi kolaylaştırılmıştır²³³, diğer taraftan da Anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanı'nın etkisi artırılmıştır. Önceki durumda değişiklik teklifinin kabulü için Meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluk oyu gerekli iken, yeni değişiklikte bunun için 3/5 çoğunluk oyu yeterli görülmektedir (madde: 175/1). Fakat 2/3'e ulaşamayan durumlarda Cumhurbaşkanı'nın değişiklik kanununu Meclise geri göndermemesi durumunda halkoyuna sunması zorunluluğu getirilmiştir (madde: 175/4). Bunun yanında 2/3 çoğunlukla Meclis tarafından kabul edilen değişikliklere ilişkin kanunların Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesi ve Meclis'in 2/3 çoğunlukta ısrar etmesi durumunda Cumhurbaşkanı değişiklik kanununu aynen halkoyuna sunabilir (madde: 175/3). 1987 değişikliğinden önce de Anayasa'da aynen yer alan bu fıkrada Cumhurbaşkanı'nın halkoyuna sunma veya kabul edip Resmi Gazete'de yayınlama arasında takdiri söz konusu iken, 1987 değişiklikleri ile getirilen 2/3'e ulaşmayan ve 3/5'i geçen çoğunluklarda Cumhurbaşkanı'nın değişikliğe ilişkin kanunları Meclis'e iade etmemesi durumunda halkoyuna sunma zorunluluğu öngörülmüştür. Farkedilebildiği gibi Meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuna ulaşamayan durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 3/5 çoğunluğunun,

²³² Tanör, "Siyasal Tarih", s. 44

²³³ Ergun ÖZBUDUN, "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme" Paneli, s. 66

Cumhurbaşkanı ve halkoyunun birleşmesiyle Anayasa'yı değiştirebilmesi olanaklı hale gelmiştir²³⁴. Ayrıca 1987 değişiklikleri ile Anayasa değişikliklerine ilişkin oylamaların Mecliste gizli olarak yapılması kuralı getirilmiştir (madde: 175/1).

1987 yılında yapılan ikinci değişiklikte “21 yaşını dolduran her Türk vatandaşının seçme ve halkoylamasına katılabileceği” hükmü yerine, “20 yaşına giren her Türk vatandaşının seçme ve halkoylamasına katılabileceği” (madde: 67/3) kuralı getirilmiştir. Bu yenilik genç nüfus ağırlıklı olan ülkemizde halkın seçimlere katılımını artırıcı olumlu bir adım olarak kabul edilebilir.

1987 yılında yapılan diğer bir değişiklik de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye sayısı 400'den 450'ye çıkarılmıştır (madde: 75).

1987 yılı Anayasa değişikliklerinin sonuncusu ve demokratik topluma ulaşma bağlamında en önemlisi, 12 Eylül 1980 öncesindeki bazı siyasilere 5 ve 10'ar yıllık siyasal faaliyet yasağı koyan Anayasa'nın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasıdır. 1987 yılında yapılan diğer Anayasa değişikliklerinden farklı olarak Anayasayı değiştiren 3361 sayılı Kanun'da Geçici 4. maddenin kaldırılması için ayrıca halkoyuna sunulması öngörülmüştür. Aslında Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisinin Cumhurbaşkanı'na tanınmış olmasına ve Anayasa'nın 175. maddesinde TBMM'nin bu konuda yetkisi bulunmamasına rağmen, Meclisin Anayasa değişikliğini halkoyuna sunması biçim yönünden Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Ancak, konuyla ilgili olarak yapılan iptal başvurusunu Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 148. maddesine göre Anayasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından biçim açısından denetiminin sadece teklif ve oylama oranları ile ivedilikle görüşme yasağı açısından yapılabileceğini, iptal isteminin ise bunlarla ilgili olmadığını belirterek, istemi yetkisizlik nedeniyle reddetmiştir²³⁵. Yapılan halkoylamasında % 50,16 “evet”, % 49,84 “hayır” oyu çıkararak 1982 Anayasası'nın Geçici 4. maddesi kaldırılmıştır²³⁶.

8-7-1993 tarih ve 3913 sayılı yasayla Anayasa'da yapılan değişiklikte de radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekeli öngören madde kaldırılmıştır. Radyo ve televizyon istasyonu kurma ve işletmenin kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbest olduğu esası getirilerek (madde: 133/1) “de facto” bir durumun anayasal güvenceye kavuşması sağlanmıştır.

²³⁴ Cem EROĞUL, “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 183, Cilt: XIX, Eylül 1995, s. 7

²³⁵ Karar için bkz. E.S.: 1987/9, K.S.: 1987/15, K.T.: 18-6-1987, *AMKD* Sayı: 23, s. 286

²³⁶ Halkoylamasının resmi sonuçları için bkz. 12-9-1987 tarihli ve 19572 sayılı *Resmi Gazete*

Radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekeline son veren bu değişiklik ile özel radyo ve televizyonların kurulmasına imkan tanınarak halkın değişik kaynaklardan haber alması sağlanmışır. Demokrasilerde çok sesliliğin yolu bu suretle açılmışır. Aynı değişiklikle, devletçe kamu tüzeli kişiliği olarak kurulan radyo-televizyon kurumu ile kamu tüzeli kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği esası getirilmiştir (madde: 133/2). Böylece 1971 yılında kaldırılan “TRT’nin özerkliği”ne Anayasa’da tekrar yer verilmiştir.



II-İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NDA YAPILAN 1995 DEĞİŞİKLİKLERİ

A- 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi sorunu

1- Anayasa değişikliğinin teorik çerçevesi

Anayasalar, bir devletin temel yapısını, örgütlenişini, devlet organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini, bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlükleri ve bunların güvencelerini düzenleyen temel metinler olarak tanımlanmaktadır²³⁷. Bu tanıma bakıldığında anayasaların durağan bir yapıya sahip oldukları, belli bir andaki durumu düzenledikleri izlenimi ortaya çıkmaktadır. Anayasanın dinamizmi ise, onun uzunca bir süre toplumdaki ihtiyaçlara cevap verebilmesi veya toplumdaki sosyal güçler arasında uzun bir süre denge sağlayabilmesi ile orantılıdır²³⁸. Uzunca bir süre bu dengenin sağlanması da, anayasanın işlerliğini ve kalıcılığını belirleyen etmenlere bağlıdır. Bu etmenler; anayasanın hazırlanması ve değiştirilmesi koşulları ve yöntemi ile oluşturulan anayasal kurumlaşma dengeleridir. Bu bağlamda bir yandan yasama-yürütme-yargı ilişkilerinin, diğer yandan da toplum-devlet ve devlet-birey ilişkilerinin nasıl düzenlendiği sorunları ortaya çıkmaktadır²³⁹. Bu sorunlara ilişkin dengenin rasyonel bir biçimde sağlanmış olması o anayasanın dinamizminin en önemli noktasını oluşturur.

²³⁷ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 8

²³⁸ Soysal, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, s. 6

²³⁹ Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, s. 39

Uzun bir süre toplumsal gerçekler ile anayasa ve yasalar arasındaki ilişkinin uyumlu biçimde devam etmesi o ülkede anayasa sorununun doğmasını engeller²⁴⁰. Anayasada yer alan ilkelerin özüne dokunulmadan Parlamento ve Anayasa Mahkemesi tarafından yorum yolu ile anayasanın, değişen koşullara ayak uydurabilmesi sağlanabilir. Bunlar “anayasa gelişmeleri” olarak nitelenir²⁴¹. Böyle bir durumun söz konusu olabilmesi için anayasaların soyut kurallardan oluşması ve tepkilerden arınarak düzenlenmiş olması gerekir. 1982 Anayasası ise tam tersi özelliklere sahiptir.

Ancak bu açıklamalardan, anayasaların hiç değiştirilmemesi gereken metinler oldukları sonucuna varılmamalıdır. Anayasalar için önemli olan, içerdikleri düzenlemelerin anlık tepkilerin etkisinde kalmadan rasyonel biçimde öngörölmüş olmalarıdır.

Sosyolojinin tek yasası olarak kabul edilebilecek olgu, “Değişmeyen tek şey varsa o da toplumların sürekli değiştiğidir”. Bu sonuca göre toplumsal gelişmelerle birlikte anayasa ve sosyal gerçeklik arası ilişkinin kaybolması²⁴² sonrası anayasaların, toplumdaki değişen ihtiyaçlara koşut olarak değişmesi zorunluluğunu doğurabilir. Böyle durumlarda anayasaların değiştirilmesi kaçınılmazlaşmaktadır. Ancak, anayasalar hiçbir zaman dokunulamaz ve değiştirilemez metinler olmadıkları gibi, sık sık ve kolayca değiştirilen metinler durumuna da sokulmamalıdır²⁴³. Değişiklik gereksinimi belirtmeye başladığında anayasalar değiştirilebilmelidirler. Ancak sık anayasa değiştirme alışkanlığının da, bir ülkede demokrasinin yerleşebilmesinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. 1789 tarihli Amerikan Anayasası iki yüzyılı aşkın bir zaman süreci içerisinde ancak 20 defa değişikliğe uğramıştır. Mümtaz Soysal’ın belirttiği gibi, “Anayasalar yaşandıkça canlanır; eskitildikçe yenilenip değer kazanır”²⁴⁴. Ancak, anayasalar demokratik rejimi tam anlamıyla benimsemiyorsa, hukuk devletinin gereklerine tam anlamıyla yer vermiyorsa, bu anayasaların zamanla canlanmasını ve değer kazanmasını beklemek boşunadır. Anayasaların toplumsal gereksinimleri karşılayamadığı ve özgürlükçü demokrasiyi sağlayamadığı biçimindeki “soyut gerekçeler”in²⁴⁵ ve 1982

²⁴⁰ Coşkun SAN, “Sosyo-Politik Bir Süreç Olarak Anayasa Değişiklikleri”, *Anayasa Yargısı* 11, Ankara, 1995, s. 26-27

²⁴¹ Aynı eser, s. 23, 27; Coşkun SAN, *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, AİTİA Yayınları, Ankara, 1974, s. 139-140

²⁴² San, “Sosyo-Politik Bir Süreç Olarak Anayasa Değişiklikleri”, s. 26

²⁴³ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 405-406

²⁴⁴ Aynı eser, s. 405

²⁴⁵ San, *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, s. 56

Anayasası'ndaki Yüksek Askeri Şura kararlarına karşı yargı yolunun kapatılmasının hukuk devletini ve savunma hakkını zedelemesi örneğinde olduğu gibi birtakım "somut gerekçeler" in²⁴⁶ var olması durumunda Anayasa değişikliğinin yapılması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

2- Anayasa değişikliğinin kapsamı

a- Kısmi-bütünsel anayasa değişikliği sorunu

1982 Anayasası'nın değiştirilmesinin gerekliliği ile ilgili tartışmalarla birlikte yeni bir soru da belirmiştir: Acaba bu Anayasa değişiklikleri Anayasa'nın tümünü kapsayacak şekilde yeni bir Anayasa biçiminde mi, yoksa Anayasa'nın değiştirilmesi tartışılan maddelerinden oluşan kısmi bir değişiklik biçiminde mi olmalıdır? Anayasa değişikliklerinin kapsamıyla ilgili bu iki farklı görüş, kamuoyundan ve hukukçulardan belli ölçülerde destek görmektedir.

Toplumda 1982 Anayasası'nın antidemokratik hükümlerden ayıklanması konusunda büyük ölçüde uzlaşma vardır. Bu çerçevede Anayasa'nın değiştirilmesi gerekli olan hükümleri ile birlikte yeni bir Anayasanın yapılması düşüncesi ortaya atılmaktadır²⁴⁷. Bunun yanında yeni bir anayasayı savunmakla birlikte, bunun uzun bir süre alacağı ve dolayısıyla zor bir süreç olacağından, kısmi değişiklikleri de destekleyen görüşlere rastlanmaktadır²⁴⁸. 1982 Anayasası'nın toptan kaldırılması fikrini uygun olmamanın ötesinde "tehlikeli" olarak görenler de vardır²⁴⁹.

Bu görüşler kapsamında, önemli olan, 1982 Anayasası'nın hukuk devleti ile bağdaşmayan antidemokratik hükümlerinin tamamen ayıklanmasıdır. Bunun için ideal çözüm, yeni bir Anayasanın hazırlanıp kabul edilmesi olmakla birlikte, gerçekleşmesinin zor olması ve uzun bir süreyi gerektirmesi nedeniyle kısmi değişikliklerin de takdir edilir gelişmeler olarak kabul edilmesi gerekir.

²⁴⁶ Aynı eser, s. 58

²⁴⁷ Sağlam, "Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası" Paneli, s. 31; Cem EROĞUL (Kendisiyle yapılan röportajda verdiği yanıt), *İkinci Cumhuriyet Tartışmaları*, Röportajlar: Metin Sever, Cem Dizdar, II. Baskı, Başak Yayınları, Ankara, 1993, s. 208; Tanör, *İki Anayasa*, s. 188; Bülent DAVER, "Anayasa Değişikliği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XV, Sayı: 132, Haziran 1991, s. 32; Zafer ÜSKÜL, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, s. 69; Savcı, "Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine", s. 250; Server TANİLLİ, 4 Ağustos 1995, *Cumhuriyet*; Semih GEMALMAZ, *Anayasa Forumu* 'nda belirttiği görüş, s. 550

²⁴⁸ Özbudun, "Nasıl Bir Anayasa?" Açık Oturumu, s. 25

²⁴⁹ Bkz. Orhan ALDIKAÇTI'nın konuşması, *Hak-iş Anayasa Kurultayı*, s. 292

b- Çerçeve anayasa-düzenleyici anayasa sorunu

Genel olarak anayasaların, “çerçeve anayasa” ve “düzenleyici anayasa” adı ile anılan iki tür anayasa düzenleme modelinden birine ağırlık verilerek oluşturulduğu görülmektedir.

Çerçeve anayasalar genel ilkeleri ortaya koyup bu ilkelerin uygulanma biçimlerini kanunlara bırakırlar. Bu anayasalar, demokratik bir rejimde iktidarın nasıl ele geçirileceğini ve ele geçirildikten sonra nasıl kullanılabileceğini ifade eden “yöntemsel anayasa”larla yakından ilgilidirler²⁵⁰. Daha çok siyasal istikrara kavuşmuş, siyasal kurumları oluşmuş ve bu kurumların görevlerinin sınırlarının belirginleştiği gelişmiş toplumlarda görülür²⁵¹.

Düzenleyici anayasalar ise ayrıntılı bir düzenlemeye giderek, kurallar hiyerarşisinde anayasa altında yer alması gereken, hatta içtüzük niteliğindeki kuralları da anayasallaştırırlar²⁵². Bu tür anayasalara daha çok gelişmekte olan ve demokrasinin kurum ve kurallarının henüz oturup kökleşmediği ülkelerde rastlanır. Düzenleyici anayasalar, belli sosyo-ekonomik politika tercihlerine bir ölçüde değişmezlik sağlayan, iktidar mücadelesi sonrası değişebilmesi durumunda bile bu politikalara güvence öngörmeyi amaçlayan “maddi anayasa”larla yakından ilgilidir²⁵³. Düzenleyici anayasaların kazüistik biçimde düzenlenmiş oldukları, her soruna anayasada cevap aradığı görülmektedir. 1982 Anayasası bu bağlamda düzenleyici Anayasa niteliğindedir²⁵⁴.

Kazüistik yöntemle düzenlenen anayasalarda, anayasanın oluşum dönemi öncesinin aşırı tepkileri görülmektedir. Ancak bu anayasalar aşırı tepkinin gereği olarak bazı durumları en ince ayrıntısına kadar düzenlemiş olmakla, sonradan toplumda karşılaşılan sorunlara cevap verememek suretiyle kolaylıkla toplumsal gelişmenin gerisinde kalabilmektedirler. 1961 ve 1982 Anayasalarının başarısızlığının temelinde yatan en önemli nedenlerden biri, bu Anayasaların geçmiş dönemin aşırı tepkilerinin izlerini taşımaları olgusudur. İşte sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine uygun olarak anayasa değişiklikleri gerçekleştirilirken, anayasanın oluşumundaki tepkinin izlerinin ortadan kaldırılması gerekir. Dolayısıyla yeni Anayasa

²⁵⁰ Ergun ÖZBUDUN, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s. 129

²⁵¹ *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulunun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri*, İstanbul, s. 3

²⁵² Çağlar, *Anayasa Bilimi*, s. 104

²⁵³ Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, s. 129

²⁵⁴ Çağlar, *Anayasa Bilimi*, s. 104; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 35

maddeleri kazüistik bir yöntemle değil, ayrıntılara yer verilmeden sadece genel hükümlere yer verilerek düzenlenmelidir.

B- 1982 Anayasası üzerinde yapılan somut değişiklik önerileri ve gerçekleştirilen diğer etkinlikler

1982 Anayasası'nın değiştirilmesi konusundaki görüşler, bu Anayasa'nın yürürlüğe girmesinin hemen ardından ortaya çıkmaya başlamıştır. 1990'lara gelindiğinde, toplumun her kesiminden Anayasanın değiştirilmesi yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin eski başkanlarından Mahmut C. Cuhruk, Anayasanın hazırlanmasının gerisinde toplumsal bir bunalım söz konusu olduğunda bu koşullar altında gerçekleştirilen anayasalarda reaksiyoner hükümlerin var olmasının kaçınılmaz olduğunu belirterek, bunu gidermek amacıyla siyasi partilerin uzlaşmalarına dayanan Anayasa değişikliklerinin hürriyetçi demokratik rejimimizin geleceği için yararlı olabileceğini belirtmiştir²⁵⁵. Yine daha sonraki Anayasa Mahkemesi Başkanı da bir konuşmasında bu dileğini "evrensel ölçütlere, hukukun üstün kurallarına ve uluslararası sözleşmelere uygun Anayasa gerekir."²⁵⁶ biçiminde dile getirmiştir. Üniversiteler de 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi ve demokratikleşme sürecine faydalı olabilecek katkılar gerçekleştirmişlerdir. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin gerçekleştirdiği "Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu"²⁵⁷ Sempozyumu, AÜSBF'nin düzenlemiş olduğu "Demokratikleşmenin Neresindeyiz?" Paneli²⁵⁸ ve yine AÜSBF'nin "Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşleri" başlığı altında sıralayıp Adalet Bakanlığı'na sunduğu görüşler²⁵⁹, bu etkinliklerin sadece bir bölümünü oluşturmaktadır.

Üniversitelerin sempozyum, panel ve değişikliklerle ilgili görüş açıklaması gibi etkinlikleri yanında öğretim üyeleri de Anayasa değişikliğinin gerekliliği ile ilgili çalışmalar yaparak bu sürece katkıda bulunmayı amaçlamışlardır. Özellikle 1990 sonrasında Anayasa değişikliğine ilişkin somut önerilerin yapıldığı gözlemlenmektedir²⁶⁰.

²⁵⁵ Bkz. "Anayasa Mahkemesi Başkanı Mahmut C. CUHRUK'un Açış Konuşması", *Anayasa Yargısı* 5, Ankara, 1989, s. 3

²⁵⁶ Bkz. "Anayasa Mahkemesi Başkanı Yekta Güngör ÖZDEN'in Açış Konuşması", *Anayasa Yargısı* 9, Ankara, 1993, s. 12

²⁵⁷ Sempozyum için bkz. "Türkiyenin Demokratikleşme Sorunu" Sempozyumu, 5 Ekim 1994, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1995

²⁵⁸ Bkz. "Demokratikleşmenin Neresindeyiz ?" Açık Oturumu, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 144, Cilt: XVI, Haziran 1992, s. 5-15

²⁵⁹ "AÜSBF'nin Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşleri" için bkz. AÜSBF Kütüphanesi (Daktilo halinde)

²⁶⁰ Anayasa değişikliğinin gerekliliği ve bu bağlamda ileri sürülen değişiklik önerileri ile ilgili önemli sayılabilecek birtakım somut çalışmalar şunlardır: Cem EROĞUL, "Anayasa Sorunu", *Mülkiyeliler*

Bunun yanında sivil toplum örgütleri ve siyasal partilerin de bu konudaki etkinliklerinden de söz etmek gerekir:

1- Sivil toplum örgütlerinin etkinlikleri

Anayasa değişiklikleri konusunda sendika, dernek ve vakıf gibi bir kısım sivil toplum örgütleri Anayasa değişikliğine katkıda bulunmak amacıyla somut değişiklik teklifleri hazırlamışlardır. Düzenledikleri çeşitli toplantılarla bu konuda kamuoyu oluşturmayı amaçladıkları görülmektedir. Bu bağlamda konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bu etkinlikler üzerinden kısaca durulacaktır:

a- TUSİAD'ın önerisi

TUSİAD'ın üniversite öğretim üyelerinden oluşan dokuz kişilik "Çalışma Grubu"na²⁶¹ Kasım 1991-Mart 1992 tarihleri arasında hazırlattığı ve "Yeni Bir Anayasa İçin" başlığı altında kamuoyuna açıklanan Anayasa değişikliğine ilişkin öneriler paketi sivil toplum örgütlerinin hazırladıkları öneriler içerisinde en önemlilerinden birini oluşturmaktadır²⁶². Bu çalışmada liberal, demokratik bir hukuk devletinin tüm kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirilmesine önem verilmiştir. İşverenlerden oluşan bir topluluğun hazırlatmış olduğu bu taslakta işverenin lokavt hakkına Anayasa'da yer verilmemesi gerektiği görüşü benimsenmiştir. Tüm çalışanların sendika, toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olması öngörülmüştür. Memurların sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı ile ilgili olarak, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının gördükleri hizmetin

Birliği Dergisi, Sayı: 82, Cilt: XI, Haziran 1986; Cahit TALAS, "Anayasa Değişikliğine Öneriler: Ekonomik ve Sosyal Haklar", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1988; Zafer ÜSKÜL, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1991; Bülent DAVER, "Anayasa Değişikliği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 132, Cilt: XV, Haziran 1991; İbrahim Ö. KABOĞLU, "Gündem: Anayasa", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 137, Cilt: XV, Kasım 1991; Burhan KUZU, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1992; Bahri SAVCI, "Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine", *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 1992; Cem EROĞUL, "Demokratikleşmede Tüze Aracı", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 163, Cilt: XVIII, Ocak 1994; Cem EROĞUL, "Anayasal Gelişmemiz ve Gerilememiz", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 175, Cilt: XIX, Ocak 1995

²⁶¹ TUSİAD Çalışma Grubu'nda şu öğretim üyeleri yer almıştır: Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ, Prof. Dr. Sait GÜRAN, Prof. Dr. Yıldızhan YAYLA, Prof. Dr. Köksal BAYRAKTAR, Prof. Dr. Devrim ULUCAN, Prof. Dr. Bülent TANÖR, Doç. Dr. Fazıl SAĞLAM, Doç. Dr. Süheyl BATUM, Doç. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU

²⁶² TUSİAD'ın bu çalışması TUSİAD tarafından kitap haline getirilip yayınlanmamıştır. TUSİAD Başkanı tarafından TBMM Başkanına sunulan bu öneriler paketi, TBMM Başkanlığı tarafından "TUSİAD Çalışma Grubunca Hazırlanan 'Yeni Bir Anayasa İçin' Öneriler" altbaşlığı ile TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş ve Ayrıca TBMM'deki Siyasal Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler (Bundan böyle, TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler olarak anılacaktır) adı altında Şubat 1993 tarihinde yayınlanmıştır.

niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği” kuralına yer verilmiştir. TÜSİAD Çalışma Grubu’nun en kıdemli üyesi bu taslağın nasıl hazırlandığına ilişkin olarak; “raporumuzu hazırlarken TÜSİAD adına değil, ama TÜSİAD için tamamen kendi görüş ve düşüncelerimize bağlı olarak çalışmaya başladık.”²⁶³ şeklinde açıklamada bulunmuştur.

Kanaatimizce uzman hukukçulara hazırlatılarak ileride gerçekleştirilmesi muhtemel Anayasa değişikliklerine yardımcı olabilecek bir öneri paketinin bir sivil toplum örgütü tarafından hazırlatılıp parlamentoya sunulması, demokratik çoğulculuk bağlamında olumlu bir adım olarak kabul edilmelidir.

b- Mülkiyeliler Birliği

Mülkiyeliler Birliği, Anayasa değişiklikleri ile ilgili, ilk olarak İstanbul’da 13-18 Mayıs 1991 tarihleri arasında geniş bir katılımcı kitlesi huzurunda ve konunun uzmanları ile birlikte bir “Anayasa Forumu” düzenlemiştir. Burada 1982 Anayasası’nın hukuk devleti ve demokrasi açısından sorun doğuran maddeleri ve Türk anayasal gelişmelerindeki önemli sorunlar, oldukça kapsamlı biçimde tartışılmıştır²⁶⁴. Bir sivil toplum örgütü olarak Mülkiyeliler Birliği’nin bu girişimi anayasa değişikliği konusunda kamuoyunun oluşmasında etkili olmuştur.

Ayrıca Mülkiyeliler Birliği Dergisi siyasal parti temsilcileri ve Anayasa hukukçularının katılımı ile “Nasıl Bir Anayasa” adı altında bir açık oturum düzenlemiştir. Bu suretle, Anayasa değişikliği konusunda politikacıların ve işin uzmanı hukukçuların görüşlerinden faydalanılması imkanını doğurmuştur²⁶⁵.

c- Türk Demokrasi Vakfı

Türk Demokrasi Vakfı Anayasa değişiklikleri hakkında kendi görüşlerini²⁶⁶ özlü bir biçimde kamuoyuna duyurmuştur. Ayrıca yaklaşık iki yıl sonra, Anayasa değişikliklerinin gündemde olduğu bir zamanda, düzenlemiş olduğu panel ile kamuoyunun oluşumuna ve bilinçlenmesine katkıda bulunmuştur²⁶⁷.

²⁶³ Erdoğan TEZİÇ, “Öncelik Devlette Değil, Bireyde”, *Görüş* (TÜSİAD Yayın Organı), Sayı: 3, Mart 1992, s. 24

²⁶⁴ Forum için bkz. *Anayasa Forumu*, Mülkiyeliler Birliği- İstanbul Şubesi, 13-18 Mayıs 1991, (Daktilo halinde, toplam 952 sayfa)

²⁶⁵ “Nasıl Bir Anayasa” Açık Oturumu, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 131, Cilt: XV, Mayıs 1991, s. 20-36

²⁶⁶ “Anayasa Değişikliği Hakkında Türk Demokrasi Vakfının Görüşü”, *Bülten* (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 12, Ekim 1992

²⁶⁷ “Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme” Paneli, *Demokrasi Gündemi* (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 18, 1994/2, s. 62-68

d- Toplumda Diyalog Forumu

Ağırlıklı olarak üniversite öğretim üyeleri ve sivil toplum örgütü temsilcilerinden oluşan ve kendilerini “Toplumda Diyalog Forumu Düzenleme Kurulu” olarak nitelendiren Kurul’un, Prof. Dr. Zafer Üskül’e hazırlattığı Anayasa taslağı ve yine akademisyen hukukçulara hazırlatılan Anayasa anketi, yeni Anayasa değişikliklerinde politikacılara yardımcı olabilecek bir metin görevini üstlenmiştir²⁶⁸. Taslakta Anayasanın tüm maddeleri üzerinde bir uzlaşmanın sağlanması amaçlanmıştır. Uzlaşmanın sağlanamaması durumunda demokratik rejim sınırı içerisinde olmak şartıyla farklı öneriler de ayrıca belirtilmiştir.

e- Türk-İş Konfederasyonu

Kısa adı Türk-iş olan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, çalışma yaşamını yakından ilgilendiren 1982 Anayasası’nın dokuz maddesi ile ilgili değişiklik önerisi hazırlamıştır. Bunları Mart 1990 tarihinde TBMM Başkanı’na, Başbakan’a ve muhalefetteki iki siyasal partinin genel başkanına sunmak suretiyle Anayasa’nın değiştirilmesi sürecine katılmıştır²⁶⁹.

f- Hak-İş Konfederasyonu

Hak-İş de, 27-29 Şubat 1992 tarihleri arasında üniversite, basın, siyaset, işçi ve işveren temsilcilerinin katılımıyla bir “Anayasa Kurultayı” düzenleyip sorunların derinlemesine tartışıldığı bir ortam oluşturarak, ileride gerçekleştirilmesi muhtemel Anayasa değişikliği çalışmalarına yardımcı olmayı amaçlamıştır²⁷⁰. 1992 yılında Ankara’da düzenlenen bu Kurultay’da, sivil toplum örgütleri ve üniversite temsilcileri, milletvekilleri, bakanlar ve siyasal parti temsilcileri hazır bulunmuşlardır. Bu toplantı Anayasa değişikliği sürecine önemli bir katkı sağlamıştır. Ayrıca Hak-İş, “Yeni Anayasa Çalışmalarında Esas Alınması Gereken Görüş ve Öneriler” başlığını taşıyan metin hazırlamıştır. Bu metinde Anayasa değişikliklerinde dikkat edilmesi gereken noktalar bağlamında çalışma yaşamını ilgilendiren somut önerilere dikkat çekilmiştir²⁷¹.

²⁶⁸ Anayasa taslağı için bkz. Zafer ÜSKÜL, *Geniş Tabanlı Bir Uzlaşma Arayışı İçin Karşılaştırmalı Anayasa Taslağı ve Anayasa Anketi*, (Yayınevi ve yayın yeri belirtilmemiş), 1992

²⁶⁹ Bu öneriler için bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 141-160

²⁷⁰ *Hak-İş Anayasa Kurultayı*, 27-28-29 Şubat 1992, Hak-iş Eğitim Yayınları, Ankara, 1992

²⁷¹ Bu metin için bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 161-208

g- Diğer kuruluşlar

Basın Konseyi de, özellikle dönemin siyasal partilerinin üzerinde uzlaşabileceği biçimde basın ve ifade özgürlüğü ile ilgili Anayasa değişikliği önerileri hazırlamıştır. Bunu TBMM Başkanlığı'na ve siyasal parti liderlerine sunmuştur²⁷².

Kısa adı TİSK olan Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun Anayasa değişikliğine ilişkin görüş ve önerileri 9 Şubat 1993'te kamuoyuna açıklanmıştır²⁷³. TİSK'in önerilerinde, 1982 Anayasası'nın sorun yaratan maddeleri gerekçeler ileri sürülerek savunulmuş, 1982 Anayasası'nın demokratikleşme açısından adeta hiçbir sorun yaratmadığı ve korunması gerektiği görüşü vurgulanmıştır. İşveren sendikası TİSK'in 1982 Anayasası'na tamamen sahip çıkmasını, sermaye sınıfının çalışanların hakları konusunda beslediği olumsuz düşüncenin bir uzantısı olarak görmek gerekir.

Belediye-iş Sendikası 1991 yılında "1982 Anayasası'nda Değişiklik Önerilerimiz" adı altında 1982 Anayasası'nın ağırlıklı olarak çalışma yaşamını ilgilendiren maddeleri üzerinde değişiklik önerileri hazırlamıştır²⁷⁴. Otomobil-iş Sendikası da Mayıs 1991 tarihinde düzenlediği "Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası" Paneli'nde, Anayasa değişiklikleri ile ilgili zemin oluşmasına yardımcı olmayı amaçlamıştır. Toplantılarda panelistlerden bazıları tarafından, Anayasa'nın bir kısım maddeleri üzerinde somut değişiklik önerileri ortaya atılmıştır²⁷⁵.

2- Siyasal partilerin Anayasa değişikliğine ilişkin çalışmaları

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra demokratik ve katılımcı bir Anayasanın gerekliliği, kamuoyunda yavaş yavaş belirmeye başlamıştır. O dönemde siyasal hayatta yer alan partilerin de bu konuyla ilgilenmeleri kaçınılmazdı. Bu bağlamda 1986 yılına girerken Doğru Yol Partisi ve Demokratik Sol Parti Genel Başkanları yeni bir Anayasa'nın yapılması gereği ve yöntemi üzerine anlaşmışlardır. "Devlet rejiminin

²⁷² Bu öneriler için bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 223-230

²⁷³ Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 209-222

²⁷⁴ Bu öneriler için bkz. *Çalışma Yaşamının Anayasal ve Yasal Sorunlarına Değişiklik Önerileri*, Belediye-iş Yayınları, (Yayın yılı ve yeri yok)

²⁷⁵ Bkz. "Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası" Paneli, 17 Mayıs 1991, Otomobil-iş Yayınları, 1991

demilitarizasyonu”nu amaçladıklarını bu vesile ile kamuoyuna açıklamışlardır²⁷⁶.

Saptanabildiği kadarıyla siyasal partiler içerisinde ilk ve en kapsamlı Anayasa değişikliğine ilişkin çalışmayı, 1987 yılında Sosyaldemokrat Halkçı Parti gerçekleştirmiştir²⁷⁷. Nisan 1991’de de aynı siyasal parti hazırlamış olduğu ve demokratikleşme yönü ağır basan Anayasa taslağının özetini kamuoyuna açıklamıştır²⁷⁸.

1991 yılı milletvekili genel seçimleri sonrası TBMM’de üyesi bulunan siyasal partiler, seçmenlerine vermiş oldukları Anayasa değişikliği sözünü gerçekleştirmek amacıyla yoğun bir çalışma içine girmişler, Anayasa değişikliği konusundaki görüş ve önerilerini somutlaştırmaya başlamışlardır. TBMM’de temsil edilen 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 Sosyaldemokrat Halkçı Parti Genel Başkanları’nın TBMM Başkanı Hüsamettin Cindoruk başkanlığında 21-22 Şubat 1993 tarihinde yaptıkları toplantı sonrasında, Anayasa değişikliği konusundaki görüş ve önerilerini olgunlaştırarak TBMM Başkanlığı’na sunmuşlardır²⁷⁹.

1982 Anayasası, % 91 gibi yüksek bir oranla kabul edilmesine rağmen, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren toplumun değişik kesimlerinden eleştiri almıştır. Bunun sonucu olarak demokratik ve sivil bir Anayasanın hazırlanması konusunda toplumun hemen hemen tüm kesimlerinde genel mutabakat oluşmuştur. Bu bağlamda üniversiteler, dernekler, vakıflar, sendikalar ve siyasal partilerin Anayasa değişikliği konusunda belirledikleri görüş ve öneriler önemli bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Demokratik çoğulculuğun gereği olarak birçok sivil toplum örgütünün Anayasa değişikliği konusundaki görüşlerini belirlemesi ve TBMM’ye sunması sonrasında, asıl görev artık TBMM’de temsil edilen siyasal partilere düşmekteydi. 1991 milletvekili genel seçimlerinde TBMM’de grubu bulunan tüm siyasal partiler “Anayasayı değiştirme” konusunda seçmene vermiş oldukları sözün gereğini yerine getirmek durumundaydılar. Daha da önemlisi Türkiye’nin tam demokrasiye ulaşması yolunda Anayasal engelleri kaldırmak için, kamuoyunun kendi görevini belli ölçüde yerine

²⁷⁶ Bkz. *Cumhuriyet*, 11 Ocak 1986

²⁷⁷ Bu çalışma daha sonra bir kitapçık haline getirilmiştir. Bkz. Sosyaldemokrat Halkçı Parti, *Anayasa Raporu*, Ankara, 1987

²⁷⁸ Bu taslakta yer alanlar için bkz. *Cumhuriyet*, 23 Nisan 1991

²⁷⁹ TBMM’de temsil edilen partilerin bu konuyla ilgili görüş ve önerilerinin tam metni için bkz. *TBMM’de Temsil Edilen Siyasal Partilerce TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler*, TBMM Başkanlığı, TBMM Basımevi, Ankara, Mart 1993

getirmesinden sonra beklediği, Anayasa değişikliklerinin TBMM’ce gerçekleştirilmesi idi. TBMM Anayasa değişikliği ve demokratikleşme ile ilgili olarak gerekli değişiklikleri gerçekleştirme görev ve sorumluluğu altındaydı.

C- 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile ilgili değişiklik paketi

1-Değişiklik paketinin oluşumu

1991 milletvekili genel seçimlerinden sonra TBMM’den beklenen Anayasa değişiklikleri konusunda, 1994 yılı başlarına gelene kadar kapsamlı ve sonuca ulaştırıcı bir faaliyet gerçekleştirilememiştir. Mayıs 1994’te Çiller-Karayalçın Hükümeti “demokratikleşme paketi”ni açmıştır. Bu paketteki öncelikli noktalar arasında katılımı artıran ve kamu görevlilerine sendika, toplu sözleşme ve grev hakkını tanıyan değişiklikleri gerçekleştirmek yer almaktaydı²⁸⁰. Paketin açıklanması sonrasında, 7 Haziran 1994 tarihinde başlayarak TBMM Başkanı, Meclis’te grubu bulunan partilerin liderleri veya temsilcileri ile bir dizi toplantılar yapmıştır. Bu toplantılar sonrasında 301 milletvekilinin imzasıyla, 1982 Anayasası’nın 21 maddesinin değiştirilmesine dair bir kanun teklifi TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Bu teklif 25 Ocak 1995 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu’nda incelenmeye başlanmıştır. İncelemenin sona ermesinden sonra Komisyon, raporunu 5 Haziran 1995 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunmuştur.

2- 301 imzalı Anayasa değişikliği teklifi metni ve Anayasa Komisyonu’nun kabul ettiği metin arasındaki farklar

7-11-1982 Tarihli ve 2709 Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 301 imzalı Kanun Teklifi, Anayasa Komisyonu’nda incelenmesi aşamasında önemli değişikliklere uğradıktan sonra “Anayasa Komisyonu’nun Kabul Ettiği Metin” olarak TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Anayasa değişikliklerinin Meclis’teki birinci görüşmelerinde bu metin esas alınmıştır²⁸¹. 301 imzalı uzlaşma metni ile Anayasa Komisyonu’nun kabul ettiği metin arasında bazı maddelerde oldukça önemli farklılıklar görülmektedir. Bunlardan önemli görülen bazıları şöyle sıralanabilir :

²⁸⁰ Bkz. *Cumhuriyet*, 19 Mayıs 1994

²⁸¹ 301 imzalı teklif ve gerekçesi ile Anayasa Komisyonu’nun kabul ettiği metin ve gerekçesi için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, Y. Yılı: 4, S. Sayısı: 861, C: 88, B: 123’ün sonuna ekli olan metin

1- 301 imzalı teklifin 2. maddesiyle Anayasa'nın 33. maddesinde yapılmak istenen değişiklik metninde, derneklerin faaliyetten alıkonma nedenleri arasına Anayasa Komisyonu tarafından "kamu düzeni" ve "milli güvenlik" gibi kavramlar sokulmuştur. Aynı kavramlar sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili değişiklik teklifleri için de öngörülmüştür.

2- 301 imzalı metinde tüm çalışanlara sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmış, bunun nasıl kullanılacağı, kapsam ve sınırları kanunla belirleneceği esası getirilmiştir. Ancak Anayasa Komisyonu bunu değiştirerek toplu sözleşmeli ve grevli sendika hakkını sadece işçiler için öngörmüştür. Memurların kanunla sendika hakkına sahip olabileceğini, ancak bu sendikaların grev ve toplu sözleşme hükümlerine tabi olamayacağını, sadece idareyle toplu görüşme yapabileceğini öngörmüştür.

3- TBMM'nin üye sayısını 600'e çıkaran 301 imzalı teklif, Anayasa Komisyonu'nda değişikliğe uğramış ve bu milletvekillerinin 100 tanesinin ülke çapındaki seçim çevresinden seçileceği esası getirilmiştir.

4- Hakim ve Savcılar ile Silahlı Kuvvetler mensuplarının milletvekili seçilebilmek için aday olmalarına rağmen seçilememeleri durumunda tekrar görevlerine dönebilmeleri imkanı, Anayasa Komisyonu'nun teklif üzerinde yaptığı değişiklikle engellenmiştir.

5- 301 imzalı uzlaşma metninde sendikaların sadece hakim kararıyla kapatılabileceği veya faaliyetten men edilebileceği öngörülmüştür. Buna rağmen Anayasa Komisyonu metninde idari mercilere de kimi durumlarda bu hak tanınmış, özellikle kapatma konusunda 1982 Anayasası'nda bile yer almayan bir kurala yer verilmiştir.

6-301 imzalı taklifte yüksek öğretim elemanlarının siyasal partilere üye olabilmesi öngörülmüştür. Ancak, Anayasa Komisyonu bunu değişiklik metninden çıkarmıştır.

Görüldüğü gibi Anayasa Komisyonu'nun değişiklik metninde, 301 imzalı teklifte amaçlananlara tamamen ters düşen değişiklik teklifleri ortaya çıkmıştır. Burada Anayasa Komisyonu'nun Anayasa değişikliği teklifleri üzerinde, böylesi değişiklikler yapabileceğine ilişkin yetkiye sahip olup olmadığı araştırılması gereken bir konudur. Acaba Anayasa Komisyonu'nun böyle bir yetkisi var mıdır; bu tutumu hukuka uygun mudur?

Konunun yasama meclislerinde yer alan komisyonlar bağlamında ele alınması gerekir. Bu çerçevede komisyonların; yasama meclislerinin iş yükünü hafifleten, ayrıca yasama sürecini hızlandıran ve yasama sürecinin

“teklif”, “inceleme” ve “onaylama” aşamalarından sadece “inceleme” aşamasında görev yapan ve konunun uzmanı olan kimselerden oluşan kurullar oldukları söylenebilir²⁸². Anayasa Komisyonu da yasama meclisinde yasama organına yardımcı olan özel bir komisyon olduğuna göre, onun görevi de Meclis’in en az 1/3’lük çoğunluğunun imzasını taşıyan Anayasa değişikliğine ilişkin teklifleri konunun uzmanı gözüyle inceleyip olgunlaştırarak hukuki bir dille kaleme almaktır²⁸³. Değişiklik teklifin getireceği yeniliklerin, Anayasa’nın diğer maddelerinde bir uyum sorunu yaratıp yaratmayacağını inceleyip çözüme bağlamaktır²⁸⁴. Dolayısıyla, Anayasa Komisyonu 1/3’lük çoğunluğu aşan teklifler üzerinde değişiklik yaparken dikkatli olmak zorundadır. Anayasa değişikliği ile ilgili teklifler üzerinde yapabileceği değişiklikler normal yasa teklifi üzerinde komisyonların yapabileceği değişikliklerden farklıdır. Herhangi bir konuyla ilgili bir yasa teklifi en az bir milletvekili tarafından bile verilebilmesine karşın, Anayasa değişikliğine ilişkin kanun teklifi için TBMM’nin üye tamsayısının en az 1/3’ünün imzası gerekmektedir. Bu imza sayısı sadece “Mecliste teklifin işleme konabilmesinden başka bir bağlayıcılığı olmayan bir ön şart”²⁸⁵ değildir; Anayasa değişikliği teklifi için asgari bir “değişiklik iradesi” anlamını içermektedir²⁸⁶. Bu nedenle Komisyon’un tekliflerdeki incelemelerde, “değişiklik iradesi”nin amacını aşan bir değişiklik yapamaması gerekir²⁸⁷. Ancak, yukarıda da görüldüğü gibi Anayasa Komisyonu açıkça değişiklik teklifi metninde amacı aşan bir biçimde önemli değişiklikler yaparak Anayasa değişikliği için gerekli olan 2/3’lük çoğunluğa ulaşabilmiş olan 301 imzalı teklifi hiçe saymıştır. Komisyon’un bu tutumu bundan dolayı “amaçtan sapma” olarak nitelendirilmiştir²⁸⁸; yetkisini aşarak teklif metnini değiştirmesi bir başka değişiklik iradesi olarak nitelendirilerek, bunun Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiği belirtilmiştir²⁸⁹.

Anayasa Komisyonu’nun yukarıda açıklanan biçimde değiştirerek kabul ettiği metin TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. TBMM Genel

²⁸² Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1965, s. 9, 191

²⁸³ İbrahim Ö. KABOĞLU, “Anayasa’da Amaçtan Sapma”, *Cumhuriyet*, 24 Temmuz 1995, s. 2; Erdal ONAR, *1982 Anayasası’nda Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara, 1993, s. 47

²⁸⁴ Onar, *a.g.e.*, s. 47, Zafer ÜSKÜL, “Anayasa Komisyonu Yetkilerini Aşıyor”, *Milliyet*, 4 Temmuz 1995, s. 18

²⁸⁵ TBMM Anayasa Komisyonu üyesi Venbi DİNÇERLER 1/3’lük çoğunluğun sadece teklifin Mecliste işleme konabilmesi için bir ön şart olduğunu belirtmektedir. Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem: 19, Cilt: 89, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 128, s. 490

²⁸⁶ Üskül, “Anayasa Komisyonu Yetkilerini Aşıyor”, *Milliyet*, 4 Temmuz 1995, s. 18

²⁸⁷ Onar, *a.g.e.*, s. 45

²⁸⁸ Kaboğlu, “Anayasa’da Amaçtan Sapma”, *Cumhuriyet*, 4 Temmuz 1995, s. 2

²⁸⁹ Üskül, “Anayasa Komisyonu Yetkilerini Aşıyor”, *Milliyet*, 4 Temmuz 1995, s. 18

Kurulu'nda yapılan görüşmelerle ilgili birinci tur oylamada 22 maddelik değişiklik paketinin sadece 7 maddesi TBMM'nin üye tamsayısının 3/5'ini ifade eden 270 oyun üzerine çıkabilmiştir. Teklifin diğer 15 maddesi ise 270 sayısına ulaşamamıştır²⁹⁰.

3- Anayasa değişikliği ile ilgili ikinci görüşme aşaması

İkinci görüşmelere başlarken TBMM Danışma Kurulu da Anayasa değişikliği tekliflerinin ikinci görüşmesi ile ilgili bir genelgeyi Meclis'in bilgisine sunmuştur. Başkanlığın bu sunuşuna göre, "Anayasa değişikliği tekliflerinin ikinci görüşmelerinde:

1- Yapılacak oylamada; 270'in altında oy alan madde, birinci oylamada aldığı oy ne olursa olsun, kesin olarak reddedilmiş olur ve düşer.

2- Yapılan oylamada; 270'in üzerinde oy alan maddeler, birinci oylamada aldığı oy 270'in altında da olsa kabul edilmiş olur.

3- Yapılan oylamada; maddeler 270'in ve 300'ün üzerinde oy almış olsalar da, tümünün oylamasında 270'in altında oy alırsa, teklifin tümü kesin olarak reddedilmiş olur ve düşer.

4-Yapılan oylamada; maddelerin bir kısmı 270'in üzerinde; fakat 300'ün altında oy almış olsa, bir kısmı da 300'ün üzerinde oy almış olsa, tümünün oylamasında teklif 300'ün üzerinde oyla kabul edilirse, kanunun hiçbir maddesi kendiliğinden halkoylamasına sunulmaz."²⁹¹

Başkanlık önerisinin 2. maddesindeki, ikinci görüşmeden sonra yapılan oylamada "270'in üzerinde oy alan maddeler, birinci oylamada aldığı oy 270'in altında da olsa kabul edilir" hükmü, bazı noktalar dolayısıyla tartışma konusu olabilecek niteliktedir²⁹². Bu da 1982 Anayasası'nın 175. maddesinde ve TBMM İçtüzüğü'nde açık bir kuralın bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Uygulamada, 1973 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinde Millet Meclisi'nin Anayasa değişikliği teklifinin ilk görüşmesindeki oylamada gerekli sayıya ulaşamayan iki maddesinin ikinci görüşmede ele alınmış olduğu görülmektedir²⁹³. Anayasa Mahkemesi de Millet Meclisi'nin birinci görüşmede reddedilen Anayasa değişikliği tekliflerinin ikinci görüşmede tekrar ele alınmasını, birinci oylamanın bitirici bir sonuç sağlayamayacağını; birinci oylamada kabul veya reddedilse bile teklifin mutlaka ikinci oylamadan geçeceğini ve ancak bundan sonra teklifin tümü üzerinde yapılacak oylamayla bitirici ve kesin bir sonucun ortaya çıkacağını

²⁹⁰ İlk tur oylamanın sonuçları için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem: 19, Cilt: 90, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı 861'e 1. ek, Birleşim: 134'ün sonuna eklenmiş

²⁹¹ Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem: 19, Cilt: 90, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 134, s. 559

²⁹² Buradaki 270 üzeri oy meclis üye tamsayısının 3/5'ine, 300 oy da üye tamsayısının 2/3'üne karşılık gelmektedir. 1995 değişiklikleri ile TBMM üye tamsayısının 550'ye çıkarılması ile 3/5 ve 2/3'e karşılık gelen milletvekili sayısı da artmıştır.

²⁹³ *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem: 3, Cilt: 33, Aktaran: Onar, a.g.e., s. 52-54

belirterek Anayasaya aykırı bulmamıştı²⁹⁴. Bu konuyla ilgili aslında iki farklı görüş ortaya çıkmıştır:

Bir görüşe göre Anayasayı değiştirmek için en az 3/5'lik bir Meclis çoğunluğu (ve referandum) öngören Anayasa'nın "katı Anayasa" olduğu düşünülürse, değişikliğin zor koşullara bağlanması doğaldır. Değişiklik tekliflerinin iki defa görüşülmesinin, katı Anayasanın gereklerinden biri olduğu açıktır²⁹⁵. Dolayısıyla Anayasa'da, birinci oylamada teklifin tümüne veya herhangi bir maddesine verilen oylar önemli olmasaydı, açık bir hükümle ikinci oylamanın sonuçlarının önemli olduğu belirtilmeliydi. Anayasa'da değişiklik tekliflerinin iki defa görüşüleceği açıkça yazıldığı ve Anayasa'nın değiştirilmesi yönteminde katı Anayasa yönteminin gereklerinin egemen olduğu düşünülürse, birinci oylamada en az 3/5'lik çoğunluğa ulaşamayan maddelerin ikinci turda görüşülmemesi gerekecektir²⁹⁶.

1995 yılı Anayasa değişikliklerinin görüşülmesi esnasında TBMM'deki çoğunluk tarafından da benimsenen diğer görüş ise şöyledir: Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde, Anayasa değişikliği ile ilgili maddeler "birinci oylamada reddedilirse, ikinci görüşmede birinci görüşmede reddedilen maddeler görüşülmez" biçiminde açık bir yasaklayıcı kural bulunmamaktadır. Anayasa değişikliklerinde bu süreci zorlaştırmacı değil, kolaylaştırmacı yorum yapmak gerekir. Dolayısıyla birinci oylamada 270 oyluk çoğunluğa ulaşamayan değişiklik tekliflerinin Meclis'te ikinci görüşmelerine geçmekte bir sakınca olmamalıdır²⁹⁷. Bu görüşü savunanların önemli dayanağı da 1973 yılı Anayasa Değişiklikleri esnasındaki Millet Meclisi'nin uygulaması ve bununla ilgili olarak yukarıda değinilen Anayasa Mahkemesi kararıdır.

²⁹⁴ Karar için bkz. E.S.: 1973/19, K.S.: 1975/87, K.T.: 15-4-1975, *AMKD* Sayı: 13, s. 460-462; Anayasa Mahkemesi bu karardan beş yıl önce vermiş olduğu bir kararda ise tam aksi bir görüşü savunmuştu. Bu kararda Anayasa değişikliği ile ilgili kanun teklifinin Mecliste görüşülmesi esnasında her oylamada söz konusu özel yetersayının aranmasının zorunlu olduğunu belirtmişti. Bkz. E.S.: 1970/1, K.S.: 1970/31, K.T.: 16-6-1970, *AMKD* Sayı: 8, s. 330-331

²⁹⁵ Onar, *a.g.e.*, s. 54-55

²⁹⁶ Onar, *a.g.e.*, s. 54-55; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 127; Şevket KAZAN, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem: 19, Cilt: 90, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 134, s. 561

²⁹⁷ Mahmut Oltan SUNGURLU, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem 19, Cilt: 90, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 134,

s. 563; Mümtaz SOYSAL, olayın hukuki yönünden ziyade siyasi yönünü ön plana çıkararak, birinci görüşmelerde 300 ya da 270'in üzerinde oy almayan maddelerin ikinci görüşmelerde ele alınmamasını değişiklik paketinin bozulması olarak nitelendirmektedir. Ayrıca değişiklik paketinin 301 imza ile adeta bir mutabakat metni olduğunu ve bu bağlamda ikinci görüşmelerden sonraki oylamalarda referanduma gidilmesi durumunda, bunun kimileri tarafından halkoylamasının her zaman olduğu gibi ekonomik ve sosyal politikaların oylanması olarak kullanacağından, 301 imzalı paketin amacını saptırıcı yanlış sonuçlar doğurabileceğini belirtmektedir. Bkz. Mümtaz SOYSAL, "Yanlış Hesap", 4 Temmuz 1995, *Hürriyet*, s. 9

Kanaatimizce, Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'nde açık bir hüküm bulunmamasından kaynaklanan bu sorunun açıklığa kavuşturulmasında Anayasa koyucunun gerçek amacını saptamak güçtür. Ancak, Anayasa'nın 175. maddesinde ve TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinde²⁹⁸ Anayasa değişikliği tekliflerinin Genel Kurul'da iki defa görüşüleceği kuralına yer verildiği unutulmamalıdır. Ayrıca Anayasa değişikliği teklifleri için diğer kanunların teklif ve oylamasından oldukça farklı çoğunluk oyu aranmaktadır. Bu suretle katı Anayasa'nın benimsenmiş olduğundan yola çıkarak, Anayasa koyucunun birinci oylamaya da önem verdiği söylenebilir ve bundan dolayı birinci oylamada 3/5'lik oyun altında kalan değişiklik tekliflerinin ikinci görüşmede ele alınmaması gerekir.

İncelediğimiz Anayasa değişikliklerinde, değişiklik teklifinde yer alan maddelerin birinci görüşme sonucunda aldığı oy oranlarına bakılmaksızın, tümünün ikinci turda da görüşülmesi yoluna gidilmiştir. Birinci görüşme esnasında Anayasa Komisyonu'nun teklifin bazı maddelerini geri çekip değiştirmesi nedeniyle, ikinci görüşmede birinci görüşmede esas alınan metinden daha farklı bir metin üzerinde görüşmeler ve oylamalar yapılmıştır. Bu görüşmeler sonrasında maddeler üzerinde ayrı ayrı yapılan oylamalarda 17 madde 270 ve üzerinde oy almış, 6 madde ise bu çoğunluğa ulaşamamıştır. 270 ve üzerinde oy alan 17 maddelik teklifin tümü için 23 Temmuz 1995 tarihinde yapılan ikinci oylamada, 360 kabul oyu çıkmıştır²⁹⁹. Cumhurbaşkanı'nın 4121 sayılı bu değişiklik Kanununu imzalamasından sonra, değişiklikler referanduma gidilmeden Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir³⁰⁰.

D-23-7-1995 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri

1- Anayasa'nın başlangıcı ile ilgili değişiklikler

23-7-1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nın Başlangıç kısmında iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. İlki, 1982 Anayasası'nın Başlangıç metninin ikinci fıkrasında yer alan ve 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi'ni öven; "Türk Milleti'nin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 Harekatı sonucunda Türk Milleti'nin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisi'nce hazırlanıp, Milli Güvenlik Konseyi'nce son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolunan bu Anayasa" biçimindeki ifadeler metinden çıkarılmıştır. İkincisi, Başlangıç'ta yer alan

²⁹⁸ TBMM İçtüzüğü için bkz. Kuzu, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, s. 673-722

²⁹⁹ Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem 19, Cilt: 93, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 146, s. 314

³⁰⁰ 4121 Sayılı 7-11-1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanunun metni için bkz. 26 Temmuz 1995 tarih ve 22355 sayılı *Resmi Gazete*.

“Kutsal Türk Devleti” ifadesi yerine “Yüce Türk Devleti” ifadesi getirilmiştir. Başlangıç kısmının ikinci fıkrasında yer alan ve 12 Eylül Askeri Müdahalesi’nin “gerekçesi”ni ve “geçerlik temeli”ni³⁰¹ oluşturan ifadelerin kaldırılmasıyla, Anayasa’dan 12 Eylül’ün izinin silinmesi amaçlanmıştır.

1961 Anayasası’nın Başlangıç kısmında 27 Mayıs Devrimi’ni yapanların Türk Milleti olduğu belirtilmiştir. Bunun gibi 1982 Anayasası’nda, 12 Eylül Askeri Müdahalesi’ni Türk Silahlı Kuvvetleri’nin milletin çağrısıyla gerçekleştirmiş olduğu açıklanmıştır. Burada 12 Eylül Müdahalesi’ne bir meşruiyet gerekçesi bulmak istenmiştir. Bunun için Anayasa’nın Başlangıç kısmına “Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 Harekatı” ifadesi konmuştur. 23-7-1995 tarihinde bu fıkra kaldırılmıştır. Böylece sivil Anayasa yolunda olumlu bir adım atılmış oldu.

Aynı fıkra, sözde, demokratik meşruiyeti sağlamak amacıyla sokulmuş olan ve kendi içerisinde çelişkili bulunan ifadelerin kaldırılmış olması da olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Şöyle ki: Bir yandan Milli Güvenlik Konseyi’nin isteği doğrultusunda belirlenen üyelerden oluşan Danışma Meclisi “Türk Milletinin meşru temsilcileri” olarak takdim edilmekteydi; diğer yandan da adeta bunu yalanlarcasına bu meşru temsilciler tarafından hazırlanan Anayasa’ya beş generalden oluşan Milli Güvenlik Konseyi tarafından son şeklinin verildiği açıklanmaktaydı. Fıkranın kaldırılmasıyla bu açık çelişki ortadan kalkmıştır. Çünkü, Danışma Meclisi Türk Milleti’nin meşru temsilcilerinden oluşuyorsa, bu Meclis’in hazırlamış olduğu Anayasa metnine son şeklini verme görevi Askeri Müdahale’yi gerçekleştiren beş generalden oluşan Milli Güvenlik Konseyi’nde değil, yine milletin meşru temsilcileri olduğu iddia edilen Danışma Meclisi’nde bulunmalıydı.

Değişikliklerle gereksiz ve antidemokratik ifadelerin Başlangıç metninden çıkarılması, olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Ancak belirtmek gerekir ki; Başlangıç kısmında yer alan bir kısım antidemokratik ifadelerin Anayasa’dan çıkarılmasına rağmen, Anayasa’nın maddelerinde antidemokratik ruhun halen devam ediyor olması, bu tür değişikliklerin sadece sözde demokratikleşme gayreti olduğunu kanıtlayacaktır.

Başlangıç metnindeki ikinci değişiklik de “Kutsal Türk Devleti” ifadesinin yerine “Yüce Türk Devleti” ifadesi getirilmiştir. “Yüce”liğin “kutsal”lıktan bir derece daha düşük olduğu söylenebilir. 1982 Anayasası’nın devlet/birey, toplum/birey ilişkilerinde devleti ve toplumu ön

³⁰¹ Cem EROĞUL, *Anatüze Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 239

planda tutmasının bir belirtisi olan “kutsal”lığın³⁰² değişikliklerle kaldırılıp, yerine “Yüce Türk Devleti” ifadesinin getirilmiş olması eski duruma nazaran bir derece daha olumludur. Devleti kutsal saymak mutlakiyetçi dönemlerin ve faşist rejimlerin özelliklerindendir. 1982 Anayasası’nda olduğu gibi, bir devleti kutsamakla işe başlayan bir devletin demokratik niteliği her zaman tartışma konusu olabilecektir³⁰³.

“Kutsal” sözcüğünün devletin bir sıfatı olmasına son verilmesine rağmen, Anayasa’da devletin yine de bireylerin önünde yer alması bu değişikliğin özde bir yenilik işlevinin olamayacağını akla getirmektedir. Bu bağlamda, Başlangıç metninde yukarıda belirtilen değişiklikler yapılmış olmasına rağmen onun taşımış olduğu antidemokratik ruh “söz”de olmasa bile “öz”de aynen devam etmektedir³⁰⁴. Bu otoriter ve antidemokratik ruhun Başlangıç’taki en önemli uzantılarını özet olarak sunmak uygun olacaktır: Değişiklik sonrası yeniden şekillenen Başlangıç metninin üçüncü fıkrasındaki “bu Anayasa’da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni” ifadesi değiştirilmemiştir. 1982 Anayasası’nın 176/1. maddesine göre Başlangıç kısmı da Anayasa metnine dahildir. Bundan dolayı bu ifade bazı sakıncalı sonuçlar doğurabilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi 1986 yılında vermiş olduğu bir kararda, Anayasa’da kastedilen demokrasinin “bu Anayasa’da belirtilen demokrasi” biçiminde algılanması gerektiğini belirtmişti³⁰⁵. Olumlu olanı ise bu karardan kısa bir süre sonra Anayasa’da kastedilen demokrasinin Batı standartlarındaki demokrasi olduğunu belirtmesi ve bu içtihadını sürdürmekte devam etmesidir³⁰⁶.

Ayrıca, Başlangıç kısmının (yeni) beşinci fıkrasında, “hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve laiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılamayacağı” cümlesi yer almaktadır. Bu cümledeki ifade tarzından sadece şiddet eylemlerinin değil, hiçbir düşünce ve mülahazanın sayılanlar karşısında koruma göremeyeceği anlaşılmaktadır³⁰⁷.

³⁰² Tanör, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 198

³⁰³ Cem EROĞUL, “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, s. 8

³⁰⁴ Eroğul, “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, s. 8; Fazıl SAĞLAM, “Otoriter Demokrasiye Devam”, *Milliyet*, 21 Temmuz 1995, s. 18; Mustafa ERDOĞAN, “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?”, *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 15; Mehmet Semih GEMALMAZ, “12 Eylülcülere Ödül Veriliyor”, *Cumhuriyet*, 12 Haziran 1995, s. 5

³⁰⁵ E.S.: 1985/21, K.S.: 1986/23, K.T.: 6-10-1986, *AMKD* Sayı: 22, s. 224

³⁰⁶ E.S.: 1985/8, K.S.: 1986/27, K.T.: 26-11-1986, *AMKD* Sayı: 22, s. 365

³⁰⁷ Erdoğan, “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?”, *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 18

Anayasa'nın Başlangıç kısmında 12 Eylül'ü öven ifadeler kaldırılmış olmasına rağmen, yukarıda görüldüğü gibi özde hukuk devleti ve demokrasiye aykırı olan ifadelerin varlığını devam ettiriyor olması, yapılan değişikliklerin özü itibarıyla fazla bir yenilik getirmediğini ortaya koymaktadır. Buna, değişiklik teklifinde yer almasına rağmen yeterli çoğunluk oyuna ulaşamaması dolayısıyla kaldırılmayan Anayasa'nın Geçici 15. maddesinin son fıkrası da eklenirse, Başlangıç kısmı değişikliklerinin demokratikleşme açısından etkisi daha açık bir biçimde ortaya konmuş olur.

Anayasalara başlangıç konması, ilk olarak 1791 Fransız Anayasası'na 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin başlangıç kısmı olarak öngörülmesi ile başlanmıştır. Daha sonra II. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan anayasalara başlangıç kısmı konması, bir gelenek halini almıştır³⁰⁸. Bizde de 1961 Anayasası ile başlayan bu gelenek, 1982 Anayasası ile de sürdürülmüştür. 1961 ve 1982 Anayasalarının Başlangıç kısımlarının altında yatan en önemli gerekçe, 27 Mayıs ve 12 Eylül Askeri Müdahalelerinin kime karşı, niçin yapıldığının ve meşruiyet gerekçelerinin belirtilmesi isteğidir; bunun anayasa maddelerinde belirtilememesi gerçeğidir³⁰⁹. Bu gerekçelerle 1961 ve 1982 Anayasalarına Başlangıç kısmı konulmuştur. Ayrıca Anayasanın bütününe egemen olan bazı ilkeler ve görüşler de Başlangıç'ta yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 156/1. ve 1982 Anayasası'nın 176/1. maddesine göre Başlangıç metinleri Anayasa metnine dahildir³¹⁰.

Anayasaların yapılış sebeplerini ve temel felsefesini ortaya koyan ve edebi bir üslupla yazılan³¹¹ başlangıç kısımlarına, hukuk normu içerikli düzenlemelerin konulmaması gerekir³¹². Oysa 1982 Anayasası'nın Başlangıç kısmı bunun tersi bir içerikle düzenlenmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın ikinci maddesinde de, Cumhuriyet'in niteliklerine ilişkin olarak, "başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan" ifadesi ile Başlangıç kısmına özel bir önem atfedilmiştir. Aslında Başlangıç kısmı, Anayasa maddeleri

³⁰⁸ Aldıkaçtı, *a.g.e.*, s. 184

³⁰⁹ Mümtaz SOYSAL, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y. Yılı: 4, B: 123, s. 414-415

³¹⁰ 1958 Fransız Anayasası'nda da başlangıç kısmı vardır ve bu metinde 1789 Bildirisi ile saptanmış haklara olan bağlılık belirtilmiştir. Anayasanın metninde ise ayrıca temel haklarla ilgili bölüm yer almamaktadır. Fransız Anayasa Konseyi pozitif hukukta bir açıklık olmamasına karşılık, 15 Ocak 1975 tarihli kararı ile başlangıç Anayasa ile eş değerde bulmuştur. Bkz. Aldıkaçtı, *a.g.e.*, s. 184

³¹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 49, Kenneth C. WHEARE, *Modern Anayasalar*, (Çeviren: Mehmet Turhan), II. Baskı, Değişim Yayınları, Ankara, 1985, s. 65-67

³¹² *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulunun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri*, s. 4; TÜSIAD'ın Yeni Anayasa İçin Öneriler Çalışması, *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 19

gibi bir Anayasa normu değil, sadece belli görüşleri ve ilkeleri kapsayan bir metin olmalıdır. Ancak bu metnin Anayasa'dan sayılması ve Anayasa'nın ikinci maddesinin Başlangıç'taki ilkelere özel bir önem vermesi nedeniyle, Başlangıç'ta belirtilen ilkelere ve özellikle de antidemokratik ifadelerden yasa yoluyla yeni sınırlamaların yaratılması mümkündür³¹³. Bu nedenle, Anayasa'nın ikinci maddesinin gönderme yapmış olduğu Başlangıç metninin özellikle antidemokratik ve hukuk devleti ile çelişen hükümlerinin bir güvence oluşturmaktan ziyade, bu biçimiyle insan hakları için bir sakınca teşkil ettiği biçiminde yorumlanmıştır³¹⁴. 1961 Anayasası ile Anayasalarımıza giren ve özellikle 1982 Anayasası'yla amacından saptırılan Başlangıç kısmının, sorunları çözmekten ziyade devamlı sorun yaratmakta olduğu göz önünde tutularak, tamamen kaldırılması gerektiği görüşü bu gerekçeyle savunulmaya başlanmıştır³¹⁵.

Bu açıklamalar ışığında, Anayasa'nın Başlangıç kısmı, şimdiki durumun tam aksine, edebi bir üslupla yazılmış olan ve hukuk devleti, insan hakları ve demokrasiye bağlılığı belirten, hukuk normu haline getirilmesi mümkün olmayan ve Anayasa metninden sayılmayan bir metin olarak Anayasa'nın başında yer alması daha isabetli olacaktır.

2- Derneklerle ilgili yenilikler

a- Derneklerin siyasal faaliyet yasağının kaldırılması

23-7-1995 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile 1982 Anayasası'nın derneklerle ilgili 33. maddesinin dördüncü fıkrasındaki derneklerin siyasal faaliyette bulunma yasağını düzenleyen, "Dernekler, 13. maddedeki genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler." biçimindeki yasaklar kaldırılmıştır. Böylece derneklere siyasal faaliyette bulunma yolu açılmıştır.

1982 Anayasası'nın öngörmüş olduğu demokrasinin tipik boyutunu oluşturan derneklerin siyasal faaliyette bulunma yasağı, 1961 Anayasası'nın derneklerle ilgili olan 29. maddesinden, 1972 tarihli ve 1630 sayılı Dernekler Kanunu'ndan ve hatta içerisinde böylesine genel bir siyasal faaliyet yasağı bulunmayan 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'ndan daha antidemokratik bir anlayışı sergilemektedir³¹⁶.

³¹³ Fazıl SAĞLAM, *Anayasa Forumu*'ndaki konuşması, s. 153

³¹⁴ Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 199

³¹⁵ Bu görüşler için bkz. Fazıl SAĞLAM, *Anayasa Forumu*'ndaki tebliği, s. 154; Eroğul, "Üçüncü Anayasa Değişikliği", s. 8; "AÜSBF'nin Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşleri", s. 1

³¹⁶ Cem EROĞUL, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991, s. 95-96

Derneklere siyasal faaliyette bulunma yasağı getirilmesi nedeni olarak 1982 Anayasası'nın 33. maddesinin gerekçesinde, "son yıllarda Türk Siyasi hayatında şahit olunan ve siyasi hayatımızı bir anlamda dejenere eden faaliyetleri önlenmek istenmiş; meşru amaç etiketi altında bunların amaç dışı faaliyetleri engellenmiştir. Siyasi amaçlı dernekler siyasi parti olarak teşkilatlanacaklar ve siyasi partilere ilişkin düzenleme gereklerine uyacaklardır."³¹⁷ açıklaması yapılmıştır. Ancak bu gerekçede iki önemli çelişki yer almaktadır: İlki, 12 Eylül öncesi bir kısım derneklerin şiddete bulaşmış olmasının önlenmesi amacıyla 12 Eylül sonrası derneklere siyasal faaliyette bulunma yasağı getirilmesidir. Burada yapılan önemli bir yanlış, derneklerin siyaset yapması ile şiddete bulaşmasının birbirine karıştırılmış olmasıdır³¹⁸. Derneklerin şiddete bulaşmasının önlenmesi için yapılması gereken, derneklerin siyasal faaliyetten dışlanması olmamalıdır. Bir kısım derneklerin şiddete bulaşmasının önünü kesmek için getirildiği öne sürülen siyasal faaliyette bulunma yasağı, aslında 1982 Anayasası'nın öngörmüş olduğu dar anlamda siyasal katılımın önemli bir özelliği olarak değerlendirilmelidir. İkinci olarak, dernek, sendika ve vakıf gibi sivil toplum örgütlerinin siyasetin dışına itilmesi demokratik çoğulculukla bağdaşmaz. Derneklerin, öngördükleri amaçları gerçekleştirmek için siyasal faaliyette bulunmalarının önlenmek istenmesi, bu kuruluşların varlık nedeni ile bağdaşmamaktadır. Gerekçedeki, "siyasi amaçlı derneklerin siyasi parti olarak teşkilatlanacakları" ifadesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasilerde eşi rastlanması mümkün olmayan bir ifadedir. Dernekler, siyasal partilerden farklı olarak bir baskı grubudurlar ve demokratik yollarla halkın gerçek iradesini açığa çıkarmak ve amaçlarını gerçekleştirmek için siyasal iktidarı etkilemek, onların en önemli görevidir³¹⁹.

1995 değişiklikleri ile derneklerin siyasal parti, vakıf, sendika, kooperatif ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla amaçlarını gerçekleştirmek için işbirliği yapabilmeleri ve dayanışma içinde bulunabilme yolunun açılmış olması, çoğulcu ve katılımcı demokrasi yönünde atılmış önemli bir adım olarak kabul edilmelidir. Bu yenilik sayesinde vatandaşlar sadece beş yıllık aralıklarla yapılan genel seçimlerle değil, siyasal katılmanın diğer bir yolu olan çeşitli sivil toplum örgütleri aracılığıyla³²⁰ hedeflerini gerçekleştirme imkanına sahip olacaktır. Başka bir ifade ile 1982 Anayasası'nın ilk biçimindeki dar anlamda siyasal katılımdan ve 1982

³¹⁷ Gerekçe için bkz. Kuzu, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, s. 51

³¹⁸ İbrahim Ö. KABOĞLU, "Dernekler Dönemeci", *DÜHFD*, Sayı: 1, Yıl: 1983, s. 88

³¹⁹ İbrahim Ö. KABOĞLU, "*Dernek ve Toplantı Özgürlükleri*", s. 115; Kaboğlu, "*Dernekler Dönemeci*", s. 91-92

³²⁰ Akad, "*Siyasal İlginin Zayıflaması*", s. 9

Anayasası'nın sınırlı çoğulcu yapısından³²¹, 1995 değişiklikleri ile siyasetin yaygınlaştırılması sonrası geniş anlamda siyasal katılıma doğru geçilmeye başlanmıştır. Böylece derneklerin katılımcı ve çoğulcu demokratik rejimdeki gerçek konumlarına ulaşma yönünde önemli bir engel aşılmıştır. Bu değişikliklerle birlikte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin demokratik toplumun en önemli unsurlarından biri olarak belirttiği³²², çoğulculuğa doğru önemli bir adım atılmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bir kararında dernek ve sendika gibi siyasal gruplaşma ve faaliyetlerin demokratik bir toplumun vazgeçilmez koşulları olduğunu belirtmiştir³²³.

Anayasa'da derneklerin vakıf, sendika, siyasal parti gibi kuruluşlarla siyasal faaliyette bulunma yasağının kaldırılmasıyla, 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 5. ve 6. maddelerindeki ilgili fıkralar ile, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 92. maddesindeki siyasi işbirliği ile ilgili yasaklar artık temelsiz kalmıştır.

b- Dernek faaliyetlerine getirilen yenilikler

1995 yılındaki değişiklikler ile 1982 Anayasası'nın 33. maddesinin (eski) altıncı fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir: “Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonabilir. Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men etmekle yetkilendirilebilir. Bu mercinin kararı yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

Bu değişiklik şu yenilikleri içermektedir: İlk olarak, 1982 Anayasası'nın ilk metninde yer almayan, derneklere hakim kararıyla faaliyetten men edilmesi güvencesi tanınmıştır. İkincisi, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde kanunla yetkili kılınan bir mercie verilen dernekleri faaliyetten men etme yetkisinin dayanacağı gerekçelerde bazı değişiklikler yapılmış olmasıdır. Değişiklikle birlikte 1982 Anayasası'nın ilk metninde yer alan “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü”, “milli egemenlik” gibi soyut ifadeler ve “başkalarının hak ve menfaatlerinin korunması” gerekçelerine dayanarak idari mercilerce derneklerin kapatılmasına son verilmiş oldu. Bununla birlikte 301 imzalı değişiklik teklifinde yer almamasına rağmen, Anayasa Komisyonu'nun söz konusu metne dahil etmesiyle “milli güvenlik” ve “kamu düzeni” gibi soyut ifadelerle, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde kanunla yetkili kılınan bir mercie dernekleri faaliyetten alıkoyma imkanı tanınmıştır. Anayasa

³²¹ Mustafa ERDOĞAN, “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?”, *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 15; İbrahim Ö. KABOĞLU, “Anayasa Değişikliği: Getirdikleri”, *Cumhuriyet*, 19 Haziran 1995, s. 2

³²² Karar için bkz. Doğru, *a.g.e.*, s. 67

³²³ Kararı aktaran, Gölcüklü;Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 292

Komisyonu Raporu'nda; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde de, kamu düzeni ve milli güvenlik gibi nedenlerle derneklerin idari merci kararıyla faaliyetten men edilmesine olanak tanınmış olduğu ve bu yeniliğin de oradan esinlenerek alındığı belirtilmiştir³²⁴.

TBMM görüşmelerinde bu iki kavramın son derece belirsiz ve çok geniş biçimde yorumlanmaya müsait kavramlar olduğu ve geçmiş dönemdeki uygulamalarda idarece keyfi tutumların gerekçesi olarak kullanıldığı ifade edilmiştir³²⁵. Bu kavramlara derneklerin, sadece hakim kararıyla kapatılması veya faaliyetten men edilmesi durumunda yer verilmiş olsa idi bu kadar önemli bir sorun doğmazdı. Ancak, soyut ve içerisine birçok şey doldurulabilecek bu kavramların derneklerin faaliyetten men edilmesi amacıyla idari mercilerin eline verilmesi, dernek özgürlüğü açısından olumlu bir yenilik olarak kabul edilemez. Kaldı ki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde dernek kurma hakkının kullanılmasının milli güvenlik ve kamu düzeni gibi nedenlerle sınırlandırılmasında özellikle idari mercilere açıkça bir yetki tanınmamaktadır. Sadece bu gerekçelere dayanarak bu hak üzerinde kanunla sınırlama yapılabileceği öngörülmektedir.

Derneklerle ilgili üçüncü yenilik güvence ile ilgilidir. Bu da kanunla yetkili kılınan merciin vereceği faaliyetten men kararının yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulacağı ve hakimın kararını kırksekiz saat içinde açıklayacağı, aksi durumda bu idari kararın kendiliğinden yürürlükten kalkacağına ilişkin hükümdür. Bu yenilik sayesinde; yetkili mercilerin faaliyetten men etme kararı, yirmidört saat içerisinde hakimın önüne getirilecektir. İdari mercilerin keyfi uygulamalara yol açabilecek tutumu yargı mercilerinin kısa sürede yapacakları denetimle kolaylıkla engellenebilecektir. Bu değişiklikte birlikte 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun derneklerin valilikçe faaliyetten alıkonulmasına ilişkin 54. maddesindeki, valinin derneği faaliyetten alıkoyma kararının geçerlilik süresi de yeni değişiklikler paralelinde yeniden düzenlenmelidir.

Değişikliğin içerdiği diğer bir yenilik 33. maddenin beşinci fıkrasındaki; "Kuruluş amaç ve şartlarını kaybeden yahut kanunun öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen dernekler kendiliğinden dağılmış sayılır." kuralının kaldırılmasıdır. Aslında genel hukuk kuralı biçimindeki böylesi bir hükmün 1982 Anayasası'na sokulmuş olması gereksiz ayrıntıların anayasal kural haline

³²⁴ Anayasa Komisyonu Raporu için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y. Yılı: 4, Sıra Sayısı: 861, 123. Birleşime ekli olan metin

³²⁵ Mümtaz SOYSAL, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y. Yılı: 4, B: 124, s. 15-16

getirilmesi sorunundan kaynaklanmaktadır³²⁶. Dolayısıyla böyle bir kuralın Anayasa'dan çıkarılmış olması önemli bir yenilik sayılmaz. Bununla Anayasa'nın metni biraz daha sadeleşmiş ve kısaltılmıştır. Bu kural öngörülmüş olmasa da belli koşulların gerçekleşmesi halinde derneğin tüzel kişiliği zaten sona erecektir. Nitekim, 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 51. maddesi derneklerin kendiliğinden dağılmış sayılmasını düzenlemiştir. "Kendiliğinden dağılma"; kapatma veya faaliyetten alıkoyma kadar hassas bir konudur. Son değişikliklerle faaliyetten alıkoyma yetkisi de yargıçlara tanınmıştır. Bundan yola çıkarak, Dernekler Kanunu'nun 51. maddesindeki derneğin kendiliğinden dağılma halinin tespiti yetkisinin, mahalli en büyük mülki amirden alınıp yargıca verilmesi, son değişiklikle daha kolay bağdaşan bir yenilik olacaktır³²⁷.

c- Dernekleşme hakkı³²⁸ ile ilgili yenilikler

1995 değişiklikleriyle, Anayasa'nın 33. maddesinin yedinci fıkrası dernek kurma açısından genişletilmiştir.

Değişiklikten önce dernekleşme hakkı ile ilgili olarak Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensupları ile kamu hizmeti görevlilerinin dernek kurma haklarına sınırlama ve yasaklama getirilebileceği belirtilmişken, yeni düzenlemeyle bu kural şu şekilde değiştirilmiştir: "Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir." (madde: 33/5).

301 imzalı teklifte sadece Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvveti mensuplarına dernek kurma hakkına ilişkin yasayla sınırlama getirilebileceği öngörülmüştür. Anayasa Komisyonu bu fıkraya "görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurları" ibaresini de eklemiştir. Buna rağmen 1995 değişiklikleri sonrası Anayasa'nın 33. maddesinde belirtilen dernek kurma hürriyetinden faydalanabilecek olanların kapsamı 1982 Anayasası'nın ilk biçimine göre oldukça geniş tutulmuştur. Anayasa'nın 33. maddesinin ilk biçiminde, dernek kurma hürriyetinden yoksun tutulan "kamu hizmeti görevlileri"nin içerisinde memurlar dışında işçiler, geçici personel ve sözleşmeli personel de yer almaktadır. Değişikliklerde ise, bu hürriyetten yoksun olanlar içerisine kamu hizmeti görevlilerinden sadece memurlar dahil edilmiştir. Üstelik memurlar içerisinde de bu haktan yoksun kalacak olanların

³²⁶ Teoman AKÜNAL, "Yeni Anayasal Düzenlemede Dernek Özgürlüğünün Boyutları", *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt: 69, Sayı: 4-5-6, Nisan-Mayıs-Haziran 1995, s. 206

³²⁷ Aynı eser, s. 207-208

³²⁸ Dernekleşme hakkı; bir derneğin kuruluşuna katılma ya da bir derneğe üye olma ve üyelik haklarıyla, dilediği zaman üyelikten çekilme serbestliğine denir. Bkz. Kaboğlu, "Dernek ve Toplantı Özgürlükleri", s. 111-112

belirlenmesinde “görevin gerektirmesi” ölçütü kullanılacaktır. Belki de, yasa koyucunun takdirine bağlı olarak memurların büyük bir bölümüne bu hak tanınabilecektir³²⁹.

Dernekleşme hakkı ile ilgili olarak yapılan değişikliklerin, önceki durumla karşılaştırıldığında olumlu yenilikler getirdiği söylenebilir. Ancak, Anayasa değişikliği ile ilgili teklif metnine, Anayasa Komisyonu tarafından sokulan devlet memurları için “görevlerinin gerektirdiği ölçüde” ölçütü, dernek kurma hakkının kolayca kısıtlanabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu da, sivillerin gerçekleştirmiş olduğu Anayasa değişikliklerinde bile, sivillere bakış açısını tescil etmesi açısından dikkat çekicidir³³⁰.

Anayasa değişiklikleriyle dernek kurma hakkına sahip olanların kapsamının genişletilmesine paralel olarak, 2908 sayılı Dernekler Kanunu’nun dernek kurma hakkına ilişkin 4. maddesi ile derneklere üye olma hakkına ilişkin 16. maddesi yeni düzenlemelere uygun olarak değiştirilmesi gerekir.

3- Sendikal faaliyetle ilgili yenilikler

1995 yılında yapılan değişikliklerle 1982 Anayasası’nın sendikal faaliyetle ilgili 52. maddesi kaldırılmıştır. Maddenin kaldırılmasıyla sendikaların siyasal faaliyette bulunamayacağına ilişkin yasaklar da kaldırılmış oldu. 1982 Anayasası’nın amaçladığı “depolitize” toplum modelini gerçekleştirmek amacıyla sendikalar için konulmuş olan bu kısıtlama, aslında demokratik bir ülkede sendikaların varlık nedeni ile çelişmekteydi. Çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi gerçekleştirmek için toplumun tüm kesimlerini siyasetin içine sokmak gerekirken, siyasal faaliyet yasağının getirilmesiyle sendikalar ve dolayısıyla toplumun üretici kesimleri siyasetin dışına itilmiş oluyordu³³¹.

Ancak, Anayasa’da yasaklanmış olmasına rağmen uygulamada sendikalar siyasetle uğraşmaya devam etmişlerdir. Çünkü 1982 Anayasası’nda öngörülen, sendikaların sadece mesleki menfaatlerini koruma ve geliştirme amacıyla faaliyette bulunabilmesi, siyasetle uğraşmayı gerektirmekteydi. Dolayısıyla bu iki kavram arasındaki sınırı çizmek mümkün olmamıştır. Sorun, tamamen sendikaların siyasal faaliyette bulunmasını yasaklayan ve 1995 değişiklikleri ile kaldırılan antidemokratik

³²⁹ Gerçi 1982 Anayasası’nın ilk şeklindeki dernekleşme hakkı ile ilgili öngörülen sınırlamalar, üyeliğe ilişkin yasaklarla birlikte Dernekler Kanunu tarafından somutlaştırılıp genişletilerek, dernekleşme özgürlüğü adeta mevzuatın izin verdiği ölçüde kullanılabilen istisnai bir duruma dönüştürülmüştü. Bkz. Kaboğlu, “*Dernek ve Toplantı Özgürlükleri*”, s. 112.

³³⁰ Akünal, *a.g.e.*, s. 200

³³¹ Eroğlu, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 96

hükümün Anayasa’da yer almasından kaynaklanmıştır³³². Anayasa Komisyonu Sözcüsü de bu durumu; “Kaldırmak istediğimiz bu siyasi faaliyet yasakları zaten uygulanmamaktadır, hür bir toplumda bunların uygulanması zaten mümkün değildir. Onun için hukukumuzu, özellikle Anayasal kurallarımızı toplumsal gerçekle uyum haline getirmek mecburiyetindeyiz.”³³³ sözleriyle ifade etmiştir. Değişikliklerle “de facto” olan bir durum Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Sendikalar, üyelerinin mesleki, ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için her alanda işçilerin sözcüsü konumundadırlar. Onların sayılan bu amaçları gerçekleştirmesi, geniş anlamda siyaset kavramının içine girdiği düşünüldüğünde sendikaları siyasal eylemde bulunmayan kuruluşlar olarak görmek mümkün değildir³³⁴. Dolayısıyla, sendikaların faaliyet alanını sınırlamayı düşünmek, sendikaları tanımamak gibi bir sonuç doğurur ki, sendikaların üyelerinin menfaatleri doğrultusunda meşru olan her şeyi yapabilmesi, örgütlü, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir gereğidir. Nitekim, demokrasinin beşiği sayılan İngiltere’deki iki büyük partiden biri olan İngiliz İşçi Partisi, siyasal yaşamda sendikalarla bütünleşmiştir ve onların desteği ile varlığını devam ettirmektedir³³⁵.

Anayasa’nın 52. maddesinin kaldırılmasıyla birlikte bu yöndeki uyum yasaları da çıkarılmalıdır; bu bağlamda 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 37 maddesi yeniden ele alınarak düzenlenmelidir.

23-7-1995 değişiklikleriyle Anayasa’nın 52. maddesinin ikinci fıkrasındaki; “İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermez.” hükmü de kaldırılmıştır. Sendikal faaliyetle ilgili temel bir kural olan bu hükme Anayasa’da yer verilmesi gereksiz bir düzenleme biçimi olduğundan, bunun Anayasa’dan çıkarılması olumlu bir gelişmedir. İşyerindeki bir sendikacının tabi olacağı rejimin gerekleri Anayasa’da değil, Sendikalar Kanunu’nda yer almalıdır.

Anayasanın 52. maddesinin kaldırılmasıyla, maddenin üçüncü fıkrasındaki; “Sendikalar üzerindeki Devletin idari ve mali denetimi ile gelir ve giderleri, üye aidatlarının sendikaya ödenme şekli kanunla düzenlenir.” hükmü de kaldırılmıştır. Değişikliklerin yapılması aşamasında bu hükmün 52. maddeden alınarak 51.

³³² 1982-1995 yılları arasında bu hükme dayanarak sendikaların siyasal faaliyet yasağına aykırı davrandıkları iddiasıyla açılmış birçok dava vardır. Sendikaların siyaset yasağına aykırı davrandıkları iddiasıyla açılan davaların önemli olanları için bkz. Tanör, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 116; Mesut GÜLMEZ, “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, Haziran 1995, s. 42-43

³³³ Coşkun KIRCA, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y. Yılı: 4, B: 124, s. 76

³³⁴ Alpaslan IŞIKLI, *Sendikacılık ve Siyaset*, IV. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 59

³³⁵ Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 97; Işıklı, *a.g.e.*, s. 88-94; Sendika-siyaset ilişkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gülmez, “*Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik*”, s. 30-46

maddeye aktarılması planlanmıştı. Ancak, 51. madde ile ilgili değişiklik teklifinin öngörülen çoğunluğa ulaşamaması sonucu değişikliğin gerçekleşmemesiyle bu fıkra Anayasa'da yer alamamıştır. Bununla beraber bu aşamada bir boşluk yoktur, çünkü Sendikalar Kanunu'nda bu konuyla ilgili hükümler yer almaktadır.

52. maddenin kaldırılmasıyla son olarak sendikaların gelirlerini amaçları dışında kullanamayacakları ve tüm gelirlerini devlet bankalarında muhafaza edeceklerine ilişkin hüküm de kaldırılmış oldu. Doğrudan sendikaların denetimiyle ilgili olan bu tür düzenlemelerin Anayasa-altı mevzuatta yer alması gerekir. Nitekim 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 43. ve 44. maddelerinde bu konu düzenlenmiştir. Dolayısıyla değişiklikle birlikte bu hükmün de Anayasa'dan çıkarılmış olması, uzun ve ayrıntılı olmayan Anayasa'ya ulaşma azmi yönünde, olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

4- Kamu görevlilerinin sendikal hakları

1995 değişiklikleriyle kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili olarak Anayasa'nın 53. maddesine şu fıkra eklenmiştir: "128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54. madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir" (madde: 53/3).

Fıkra metninden de anlaşılacağı gibi kamu görevlilerine sendika kurma hakkı verilmiş olduğu artık Anayasa'da açıkça belirtilmiştir. Ancak bu sendikaların Anayasa'nın 53. maddesindeki toplu sözleşme yapabilme hakkı ve 54. maddesindeki grev hakkına sahip olmadığı da yine aynı fıkroda açıkça belirtilmiştir. Bu sendikalar sadece üyeleri adına idareyle, toplu sözleşme niteliğinde olmayan ve Bakanlar Kurulu açısından da bağlayıcılığı bulunmayan toplu görüşme yapabilme ve üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilme hakkına sahiptirler.

Oysa 301 imzalı uzlaşma metninde tüm çalışanların sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına sahip olacağı, bu hakkın kullanılmasının usul ve istisnalarının kanunla düzenleneceği öngörülmekte idi; bu bağlamda aylık, ödenek ve diğer özlük işleri artık toplu iş sözleşmesi ile belirleneceğinden, Anayasa'nın 128. maddesindeki memur ve diğer kamu görevlilerinin aylık, ödenek ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği biçimindeki hüküm kaldırılmakta idi.

Anayasa Komisyonu 301 imzalı bu teklifi önemli ölçüde değiştirmiştir. İlk olarak, 301 imzalı teklifteki memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkını düzenleyen Anayasa'nın 53. ve 54. maddelerindeki "çalışanlar" ibaresi Anayasa Komisyonu tarafından kaldırılmış, yerine, eskisi gibi sadece "işçiler" kavramı konulmuştur. Bunun gereği olarak da, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin aylık, ödenek ve diğer özlük işlerinin yasayla belirleneceği kuralı, Anayasa'nın 128. maddesinde tekrar yerini almıştır. Ayrıca Anayasa'nın 51. maddesindeki sendika hakkını tüm çalışanlar için öngörmekle birlikte bu hakkın memurlar için nasıl kullanılacağına ilişkin düzenlemeyi, bu fıkranın sonuna eklemiştir. TBMM'deki görüşmelerde Anayasa Komisyonu'nun kabul ettiği bu metin esas alınmıştır. Anayasa'nın 51. maddesinde öngörülen değişiklik, çoğunluğa ulaşamadığından, kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen fıkra buradan alınarak Anayasa'nın 53. maddesine üçüncü fıkra olarak eklenmiştir ve bu şekilde yeterli kabul oyu almıştır.

1995 değişikliklerinin getirmiş olduğu yeniliği daha iyi kavrayabilmek için kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili olarak 1961 Anayasası sonrası mevzuata kısaca bakmak gerekir: 1961 Anayasası'nın 46. maddesinin ilk fıkrasında tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmıştır, ikinci fıkrasında ise işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa'da yer alan bu fıkranın gereği olarak 1965 yılında 624 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, kamu hizmeti görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve çıkarlarını korumayı, mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamayı amaçlamaktaydı. Kanun, kamu çalışanlarına toplu sözleşme ve grev yapma ve hatta protesto gösterilerinde bulunmayı bile yasaklamış olduğundan, gerçekte "koruyucu" olmaktan ziyade "sınırlayıcı" olmuştur³³⁶. Bu kanunun yürürlükte olduğu dönemde az sayıda üyeye sahip pek çok sendika kurulmuştur.

1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin sendikal hakkı geri alınmıştır. 46. maddedeki "çalışanlar" ibaresi "işçiler" biçimine dönüştürülmüştür. Ayrıca Anayasa'nın 119. maddesinde de açıkça memurların sendikalara üye olamayacağı kuralı getirilmiştir. Bunun yanında Geçici 16. maddeyle 624 sayılı Kanun'a göre örgütlenen sendikalar kapatılmıştır.

³³⁶ İbrahim Ö. KABOĞLU, Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 49, Sayı: 359, 1978'den ayrı bası, s. 225-227; Faruk PEKİN'in tebliği, *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu*, (Yayına Hazırlayan: Faruk PEKİN), Kardeşler Matbaası, İstanbul, (Yayın Yılı Belirtilmemiş), s. 49

1971 değişikliklerinde Anayasa'nın 119. maddesine eklenen bir fıkra ile; işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacı güden kuruluşların bağlı olacağı hükümlerin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Ancak bu kanun çıkarılamamıştır³³⁷. Bu nedenle 1971 yılından sonra memurlar ancak 1630 sayılı Dernekler Kanunu'na göre örgütlenebilmişlerdir³³⁸.

1982 Anayasası'nda ise, kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili olarak açık bir hüküm yer almamıştır. Sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili Anayasa'nın 51., 53. ve 54. maddelerinde bu hakların işçiler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir; ancak memurların bu hakları kullanmalarını yasaklayan bir kurala da açıkça yer verilmemiştir. Hatta 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında Danışma Meclisi'nin 139. madde olarak kabul ettiği; kamu hizmeti görevlilerine sendikalara üye olma yasağı koyup, mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kuruluşlar kurma hakkı tanıyan ve bunun düzenlemesini yasa koyucuya bırakan kural, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından Anayasa tasarısı metninden çıkarılmıştır³³⁹.

Görüldüğü gibi 1982 Anayasası'nda kamu görevlilerinin sendika hakkı konusunda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu hakkın kullanılmasını açıkça yasaklayan bir düzenleme de yoktur³⁴⁰.

1982 Anayasası'nın 90. maddesi bağlamında, memur sendikaları konusunda Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere bakıldığında, kamu görevlileri sendikalarının kurulabileceği söylenebilir³⁴¹. 1982

³³⁷ CHP Ankara Milletvekili Sakıp HİÇERİMEZ ve 65 Arkadaşının "Kamu Hizmetleri Personeli Birlikleri Kanun Teklifi", 1972 yılında Millet Meclisi Başkanlığına sunulmasına rağmen yasallaşamamıştır. Bkz. Mesut GÜLMEZ, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, İkinci Bası, TODAİE Yayınları, Ankara, 1994, s. 133-134

³³⁸ Kaboğlu, *"Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi"*, s. 228

³³⁹ Bu konunun ayrıntılı bir tahlili için bkz. Gülmez, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, s. 153-156

³⁴⁰ Mesut GÜLMEZ, 1982 Anayasası'na göre kamu görevlilerinin grev ve toplu sözleşme hakkı ile ilgili olarak özetle şu değerlendirmeyi yapmaktadır: Kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkının 1982 Anayasası hükümlerine bakıldığında, ilk bakışta söz konusu olmadığı farkedilecektir.. Gerçi memurların grev ve toplu sözleşme hakları konusunda da açık bir yasaklama yoktur. Ancak, Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan memurların aylık ve ödeneklerinin kanunla belirleneceği kuralı düşünüldüğünde, ancak bu haklar dışındaki diğer birtakım sosyal güvencelerinin yasa koyucunun takdirine bağlı olarak toplu sözleşme hakkına konu olabileceği düşünülebilir. Aynı şekilde grev konusunda memurların yerine getireceği görevlerin özelliklerinden biri olan "süreklilik" niteliğinin greve engel teşkil ettiği izlenimi vermektedir. Fakat grevin geçici bir eylem olduğu ve diğer ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında grevin aslında kamu hizmetinin sürekliliğine engel teşkil etmeyecek biçimdeki yasal bir düzenlemeyle memurlara verilebileceği düşünülebilir. Bkz. Gülmez, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, s. 15-17, 157-159

³⁴¹ Alpaslan IŞIKLI ve Bülent TANÖR'ün tebliğleri, *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu*, s. 65, 152-153

Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasında, usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen ve Türkiye Cumhuriyeti'nin de taraf olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 sayılı Sendika ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 151 sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmetleri) Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının yasal dayanağını oluşturduğu söylenebilir³⁴². Bu Sözleşmelerde genel olarak silahlı kuvvetler ve kolluk kuvveti mensuplarına iç hukukta bu hakkın kullanılmasıyla ilgili olarak sınırlandırma getirilebileceği öngörülmüştür. Bununla beraber, bu istisnalar dışında tüm kamu görevlilerine sendika hakkının tanınması Türkiye'nin taraf olduğu bu sözleşmeler dolayısıyla bir zorunluluktur. Anayasa'nın 90. maddesinde açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, ülkemizde uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde olduğu ve bu hükümlere koşut olarak özellikle 1980'li yıllarda kamu görevlilerinin haklarını açıklıkla savunabildiği söylenemez³⁴³. Kamu görevlilerinin bu sözleşme hükümlerine dayanarak sendikal haklarını arayabilmesi gerekir. Bu bağlamda kamu görevlileri bu tür haklarını kullanmaları esnasında çıkan uyuşmazlıkların yargıya intikal etmesi durumunda, yargıdan da olumlu sonuç alamadıkları zaman uluslararası platformda sözleşmelerin koruma mekanizmalarına başvurma imkanına sahip oldukları bir gerçektir.

1982 Anayasası döneminde ancak 1990 yılında bu doğrultuda Eğitim-İş, Bel-Sen ve Kamu-Sen adı altında memur sendikaları kurulabilmiştir. Bu tarihten sonra yargı organları da kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının yasal olduğunu tescil eden kararlar vermişlerdir³⁴⁴. Örneğin, Danıştay 10. Dairesi 10 Kasım 1992 tarihli kararıyla İçişleri Bakanlığı'nın memur sendikalarının kurulmasını yasaklayan genelgesini iptal etmiştir³⁴⁵. Yargıtay 7. Ceeza Dairesi 4-11-1993 tarihli kararında Eğitim-İş adlı memur sendikasının, Denizli 2. Ağır Ceza Mahkemesi'nin 7-12-1992 tarihinde

³⁴² Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 ve 151 sayılı sözleşmesini 8-1-1993 tarihinde, 98 sayılı sözleşmeyi 8-8-1951 tarihinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini de 19-3-1954 tarihinde onaylamıştır.

³⁴³ Tanör, *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu*, s. 153-155

³⁴⁴ Bu konuyla ilgili olarak bkz. Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 114; Gülmez, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, s. 211-222

³⁴⁵ Karar için bkz. E.S.: 1991/1262, K.S.: 1992/ 3911, K.T.: 10-11-1992, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 23, Sayı: 87, 1993, s. 529-533

vermiş olduğu ve sendika şubesinin tüzel kişi sayılamayacağına ilişkin kararını bozmuştur³⁴⁶.

Görüldüğü gibi 1990 yılı sonrası kamu görevlilerinin kurmuş olduğu sendikalar yargı organı tarafından da tescil edilmiştir.

Değişiklikle birlikte öngörülen kamu görevlileri sendikalarının yukarıda açıklananlar bağlamında, 1982 Anayasası'ndan daha geri bir sendikal haklar bütünü getirdiği söylenebilir³⁴⁷. 1995 değişiklikleri ile getirilen yeniliğin olumlu olan tek yanı, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının açıkça Anayasa'da belirtilmiş olmasıdır. Bu değişiklik kamu görevlilerinin sendika hakkını açıkça tanıırken, diğer taraftan da bu sendikaların toplu sözleşme ve grev hakkını kullanamayacağını açıkça belirtmiştir. Oysa 1982 Anayasası'nın ilk metninde böyle bir durum söz konusu değildi. Belirtmek gerekir ki 1995 değişiklikleri ile getirilen kamu görevlileri sendikası, 301 imzalı teklifte öngörülen sendika modelinden çok farklıdır. Bunun gerçekleşmesinde Anayasa Komisyonunun önemli rolü olmuştur.

Özgürlükçü demokrasilerde herhangi bir konuda anayasada açık bir güvence bulunmaması gibi açık bir yasaklamanın da yer almaması durumunda, hakkın kullanılmasını içeren özgürlüğün varlığı kabul edilir. Sınırlamanın istisna olduğu ilkesinden yola çıkarak, toplu sözleşme ve grev hakkı, 1982 Anayasası'nın ilk biçimine göre kamu görevlileri için yasa koyucunun takdirine bağlı kılınmıştır. Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu 87, 98 ve 151 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri de ülkemizde yürürlüktedir. Ancak, 1995 değişiklikleriyle bu durum tamamen değişmiştir. Örneğin, Türkiye'nin taraf olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı Sözleşmesi'nin 4. maddesinde yer alan toplu sözleşme hakkı, kamu görevlileri için (Anayasa değişikliğinden sonra getirilen düzenlemede toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili açık bir yasaklama var olduğu düşünüldüğünde) uygulanamayacaktır. Anayasa değişikliği ile yaratılan bu durum Batı demokrasilerinin çoğunda yer almayan antidemokratik bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Nitekim İtalya, Fransa, İspanya, Portekiz, İngiltere ve İsveç gibi Batılı demokratik ülkelerde kamu görevlileri (silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri gibi bazı kesimlerdeki istisnalar saklı kalmak üzere) grevli ve toplu sözleşmeli sendikal haklara sahiptirler³⁴⁸.

³⁴⁶ Karar için bkz. Yargıtay 7. Ceza Dairesi, E.S.: 1993/4914, K.S.: 1993/6198, K.T.: 4-11-1993

³⁴⁷ Mümtaz SOYSAL, "Yanlış Hesap", *Hürriyet*, 4 Temmuz 1995, s. 9

³⁴⁸ İbrahim Ö. KABOĞLU, "Anayasalarda Grev Hakkı", *Cumhuriyet*, 25 Temmuz 1995, s. 2; Kaboğlu, "Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi", s. 220-223; *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu*, s. 25

Anayasa değişiklikleriyle birlikte ileride yasa koyucunun kamu görevlilerine grev ve toplu sözleşme hakkı tanınmasının önü de kesilmiştir. Bu aşamadan sonra bu konuyla ilgili yasakları Anayasa değişikliği ile kaldırmadan memurlara toplu sözleşme hakkının tanınması mümkün değildir.

Günümüzde memurların maddi yönden bu derece zayıf bir durumda bulunmalarına, kendilerinin toplu sözleşme ve grev gibi siyasal iktidarla pazarlık edebilmesi için gerekli silahlardan yoksun bırakılmaları neden olmuştur. Değişikliklerden sonra bu haklardan tamamen yoksun bırakılmaları, artık bu kesimin maddi durumlarını düzeltmelerini daha da güçleştirecektir.

Değişiklikle birlikte kamu görevlileri, sendikaları aracılığıyla amaçları doğrultusunda idareyle toplu görüşme yapabilme olanağına sahip olmuşlardır. Yapılacak bu toplu görüşmenin Anayasa'nın 53. maddesindeki toplu sözleşme anlamında olamayacağı zaten aynı fıkrada belirtilmiştir. Toplu görüşme sonunda anlaşma metni imzalanırsa da imzalanmasa da, anlaşma metni veya anlaşmazlık noktaları her halde Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacaktır. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılsa bile düzenlenecek mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacağından, aşağıdaki nedenlerden dolayı bundan etkili bir sonuç alınabilmesi mümkün gözükmemektedir: İlk olarak, böyle bir durumda Bakanlar Kurulu'na bir takdir yetkisi verilmiştir ve anlaşmanın gereğini yerine getirmemesinin hukuki bir yaptırımı söz konusu edilemeyecektir. Başka bir deyişle, toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılmış olması hiçbir bağlayıcı sonuç doğurmayacaktır. İkinci olarak, kamu görevlilerinin idareyle yapacakları toplu görüşmede kendileri için etkili bir pazarlık aracı olan grev hakkından yoksun olarak görüşmelere oturmaları, idareyi daha işin başında güçlü konuma getirecektir. Grev hakkı gibi bir araçtan yoksun olan kamu görevlilerinin idare gibi güçlü bir örgütle eşit olmayan şartlar altında görüşmeye oturmasının, kamu görevlileri için olumlu bir sonuç vermesi düşünülemez. Bu nedenle, değişiklikle birlikte kamu görevlileri yine siyasal iktidarın lütfuyla yetinmek durumunda bırakılmışlardır.

Sonuç olarak bu değişikliğin 1982 Anayasası'nın ilk metnindeki durumdan daha geri olduğu söylenebilir. Bu değişikliklerle birlikte kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olması Anayasa ile engellenmiştir. Bu ise, Anayasa değişikliği yapılmadan kamu görevlilerine yasa koyucu tarafından toplu sözleşme hakkı verilemeyecek demektir.

Bunun yanında bu durum ileride kamu görevlilerinin maddi yönden bugünkü durumlarından daha da zayıf duruma düşebilecekleri anlamına gelmektedir.

5- Seçme hakkı ve seçim sistemi ile ilgili yenilikler

a- Yurt dışındaki vatandaşların oy kullanabilme hakkının Anayasal güvenceye kavuşturulması

1995 değişiklikleriyle Anayasa'nın 67. maddesinin ikinci fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir: "Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurttışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirler belirler."

Bu yenilikle birlikte yurt dışındaki Türk vatandaşlarına seçimlerde oy kullanabilme hakkı ilk kez anayasal güvenceye kavuşmuş oldu. Gerçi uygulamada 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun'da 3377 sayılı Kanun'la 23-5-1987 tarihinde yapılan değişiklikle ilk defa yabancı ülkelerde yaşayan Türk vatandaşlarına gümrük kapılarında oy kullanma hakkı tanınmıştı. 1995 değişikliklerinde ise yurt dışındaki vatandaşların oy kullanabilmeleri, Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Yeni düzenlemedeki "kanun, uygulanabilir tedbirler belirler." biçimindeki takdiri bir ifadenin kullanılmış olmasının nedeni, yurt dışında serbest, eşit, tek dereceli, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre seçim yapılabilmesinin devletlerin egemenlik haklarıyla yakından ilgili olmasından dolayı, Türk vatandaşlarının bulundukları ülkede oy kullanabilmesinin bu durumla bağlantılı olmasından kaynaklanmaktadır³⁴⁹. Anayasa Mahkemesi de 18 Kasım 1995 tarihinde vermiş olduğu kararda, bunun uygulanma olanağının yabancı ülkelerin ülkemizle yapmış olduğu anlaşmalara ya da anlaşmalarla kabul ettiği uluslararası kurallara, kendi ulusal kurallarına, günün koşullarına, karşılıklılık ilkesine ve düzenlenecek protokol gereklerine bağlı olduğunu belirtmiştir³⁵⁰.

Bu bağlamda, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla gerçekleştirilecek seçimlerin yargı denetiminde yapılmasına da istisna geterilebilmesi mümkün gözükmektedir³⁵¹.

Devletler hukukundan kaynaklanan belirli kısıtlamalar bulunmasına rağmen, yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarına oy kullanma hakkının

³⁴⁹ Coşkun KIRCA; Mehmet KEÇEÇİLER, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y. Yılı: 4, B: 127, s. 303-304, 315

³⁵⁰ Karar için bkz. E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21-11-1995 tarih ve 22470 sayılı (mükerrer) *Resmî Gazete*, s. 50-51

³⁵¹ Coşkun KIRCA, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y. Yılı: 4, B: 127, s. 315

Anayasal güvenceye kavuşturulması, olumlu bir gelişmedir. Yaklaşık olarak 4 milyon Türk vatandaşının seçimlere katılımını sağlayabilecek bu yenilik, demokratik katılımı genişletecektir. Bundan sonra yapılması gereken, artık bu hakkın nasıl kullanılacağını gösteren kanunun bir an evvel çıkarılmasıdır. Anayasa değişikliklerinin gerçekleşmesinden yaklaşık 5 ay sonra, 24 Aralık 1995 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinde böyle bir kanun çıkarılmadığından dolayı yurt dışındaki vatandaşlar yine gümrük kapılarında oy kullanmak durumunda bırakılmışlardır. Anayasa Mahkemesi de bu durumu öngören yasa maddesini şu gerekçeyle birlikte Anayasa'ya aykırı bulmamıştır: "Yüksek Seçim Kurulu'nun seçimin gerçekleşmesi için gerekli gördüğü durumlarda Dışişleri Bakanlığı'nın yurt dışındaki personeli görevlendirmesi, devletlerarası görüşmelerin sonuçları alınıp konuya özgün yasal düzenlemeler yapılınca kadar seçimlerin yurt dışında gerçekleştirilmesi konusunda fiili ya da hukuki bir engelin veya sair zorunlu hallerin görülmesi durumunda, 298 sayılı Yasa'nın 94. maddesinin uygulanmasının Anayasa'ya aykırılığı yoktur" ³⁵².

b- Seçmen yaşının 18'e indirilmesi

1995 değişiklikleriyle Anayasanın 67. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen düzenlemede seçmen yaşı ile ilgili olarak, "20 yaşına girmiş olma" koşulu kaldırılmış, "18 yaşını doldurmuş olma" koşulu getirilmiştir.

Geçmiş dönemlere bakıldığında, Türkiye'de seçmen yaşının genelde yüksek tutulmuş olduğu söylenebilir. 1924 Anayasası'nda seçmen yaşı (sadece erkek vatandaşlar için) 18 idi. 1934 yılında kadınlara da siyasal hakların tanınmasıyla seçmen yaşı 22'ye yükseltildi. 1961 Anayasası'nda açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, bu konuyla ilgili olarak 1961 yılında çıkarılan kanunda seçmen yaşı 21 olarak öngörülmüştür. 1982 Anayasası'nda da seçmen yaşı 21 olarak öngörülmüş, 1987 yılında yapılan değişiklikle yaş 20'ye düşürülmüştür.

Anayasa değişikliği ile ilgili pek çok öneride ve bu konuyla ilgili diğer yerlerde seçmen yaşının Medeni Kanun'daki rüşt yaşı olan 18 yaş sınırı olması gerektiği belirtilmiştir³⁵³. Gerçekten de bir kişinin medeni haklarını kullanmak bakımından reşit sayılmasıyla birlikte devlet yönetimine katılma

³⁵² E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21-11-1995 tarihli ve 22470 sayılı (mükerrer) *Resmi Gazete*, s. 51

³⁵³ ANAP, SHP, RP, MP, HEP, DSP, BBP seçmen yaşı olarak 18'i önermekteydiler. Bkz. *TBMM'de Temsil Edilen Siyasi Partilerce TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler*; TÜSIAD'ın "yeni Anayasa İçin Öneriler" adlı çalışmasında da seçmen yaşının rüşt yaşı ile bağlantılı olarak 18 olması gerektiği belirtilmiştir. Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 61-62; Ayrıca "AÜSBF'nin Anayasa Değişikliğine İlişkin Önerileri", s. 2; Zafer ÜSKÜL, *Geniş Tabanlı Bir Uzlaşma Anayasası İçin Karşılaştırmalı Anayasa Taslağı ve Anayasa Anketi*, s. 44; Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 277; Eroğlu, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 112'de seçmen yaşı 18 olarak önerilmektedir.

hakkına da sahip olabilmesi gerekir. Bu bağlamda yapılan değişiklik olumlu bir adımdır. Klasik Batı demokrasisini benimsemiş olan ülkelerden Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, Almanya, Norveç, Hollanda, Kanada ve İrlanda gibi ülkelerde de seçmen yaşı 18'dir³⁵⁴.

Seçmen yaşının 18'e indirilmiş olmasını günümüz sosyal şartları açısından da değerlendirmek gerekir. Çağımızın sosyal şartları gençleri daha erken bir dönemde toplumun içine soktuğu bir gerçektir. Bunun gibi gençlik ülkedeki eğitim, spor ve kültür gibi çeşitli faaliyetlerin en önemli sujesidir³⁵⁵. Tüm bu gerçekler ışığında 18 yaşını doldurmuş gençlere seçmenlik yoluyla siyasete katılması yolunun açılmış olması, olumlu bir yeniliktir.

Olaya, nüfusu genç ağırlıklı olan ülkemiz açısından bakıldığında, seçmen yaşının 18'e indirilmesi ile siyasetin ve dolayısıyla devlet yönetimine katılmanın dışında kalan büyük bir kitle, siyasete sokulmuş olacaktır.

c- Tutuklulara oy hakkının tanınması

1995 değişiklikleriyle Anayasa'ya şu hüküm sokularak tutuklulara oy hakkı tanınmıştır: "Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında, oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tesbit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır" (madde: 67/5).

Tutuklulara oy hakkının tanınması, 301 imzalı teklifin ilk metninde yer almamıştır. Değişiklik kapsamına Anayasa Komisyonu tarafından sokulmuştur.

Seçimlerin emniyetli bir biçimde ve özgür bir ortamda gerçekleşebilmesi için Yüksek Seçim Kurulu'nun gerekli tedbirleri almasına ve seçimlerin özellikle yargı denetimi altında yapılmasına önem verildiği madde metninden anlaşılmaktadır.

Hukukun genel ilkelerinden olan kimsenin kesin hüküm giymedikçe suçlu sayılamayacağı düşünülürse, tutukluların da hükümlülerden ayrı tutulması onların en doğal hakkı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü tutuklu henüz sanık konumundadır, hiçbir biçimde hükümlü muamelesi görmemelidir. Suç işlediği yargı kararı ile sabit görülmeyen tutuklulara oy hakkının tanınmış olması olumlu bir yeniliktir.

³⁵⁴ Bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 244; Yaşar GÜRBÜZ, *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 60

³⁵⁵ Karamustafaoğlu, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, s. 180-181

d- Seçim kanunlarında “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerine uygunluk koşulunun aranması

1995 değişiklikleri ile seçim kanunlarının “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenleneceği (madde: 67/6) Anayasa kuralı haline getirilmiştir. Böyle bir durum ilk kez 1995 değişiklikleri ile Anayasallaştırılmıştır. Bunda, 1950’lerden bu yana, seçim sistemi üzerinde aşırı derecede oynanmış olmasının etkisi vardır. 1945 yılından bu yana seçim kanunlarında çeşitli amaçları gerçekleştirebilmek amacıyla sık sık değişiklikler yapılabilmektedir.

1946-1960 yılları arasında listeli tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmıştır. 1961 yılında ise Millet Meclisi seçimleri için d’Hont sistemi, Cumhuriyet Senatosu seçimleri için çoğunluk sistemi kabul edilmiştir. 1964 yılında Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde de d’Hont sistemine geçilmiştir. 1968 yılında barajlı d’Hont sistemi öngörülmesine rağmen, Anayasa Mahkemesi’nin barajı iptal etmesiyle tekrar barajsız d’Hont sistemine dönmüştür. 1983 yılında barajlı d’Hont sistemi benimsenmiştir. Bu sistemde % 10’luk ülke barajı yanında seçim çevreleri için ayrıca barajlar öngörülmüştü. Bu seçim sistemi üzerinde 1986 ve 1991 yıllarında yapılan değişikliklerle de büyük partilerin lehine değişiklikler yapılmıştır³⁵⁶.

Görüldüğü gibi 50 yıla yakın bir süre içerisinde seçim kanunlarında esaslı olarak beşten fazla değişiklik yapılmıştır. Özellikle 1983 yılından sonraki değişikliklerde “temsilde adalet” ilkesi açıkça gözardı edilmiştir. % 10’luk ülke barajı yanında bazı bölgelerde % 25’lere kadar çıkabilen çevre barajları öngörülmekteydi. Batı ülkelerindeki seçim barajlarına bakıldığında en yüksek barajın % 5’lik ülke barajıyla Federal Almanya’da bulunduğu görülmektedir³⁵⁷. İsveç’te % 4, Hollanda’da ise % 0,67’lik barajlar vardır³⁵⁸. Bu barajlarla karşılaştırıldığında Türkiye’deki barajların hayli yüksek olduğu ve adaletli temsili zedelediği söylenebilir.

Kanaatimizce, seçim sistemlerinde ihtiyaç duyulduğu durumlarda değişiklik yapılabilmelidir. Ancak bu değişiklikler iktidardaki çoğunluklara gelecekte avantaj sağlamak amacıyla yapılmamalıdır³⁵⁹. Ancak Türkiye’de özellikle 1983 sonrası yapılan değişiklikler bu amaçlar gözetilerek gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle seçim kanunları üzerinde siyasal partilerin

³⁵⁶ 1945’den itibaren seçim kanunlarının gelişimi ile ilgili özlü bilgi için bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 230-239

³⁵⁷ Mustafa YILDIZ, “Federal Almanya’da Siyasal Partiler”, *Hukuk Araştırmaları*, MÜHF Yayını, Cilt: 2, Sayı: 1, Ocak-Nisan 1987, s. 21

³⁵⁸ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 103

³⁵⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 256

kendi menfaatleri doğrultusunda sık sık değişiklikler yapma yoluna gitmeleri sonrası, seçim sistemi ile ilgili temel ilkelerin Anayasa’da yer alması gerektiği görüşü yavaş yavaş belirmeye başlamıştır³⁶⁰.

23-7-1995 değişikliklerinden sonra yapılması kararlaştırılan 24 Aralık 1995 seçimleri ile ilgili hükümleri düzenleyen 4125 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne açılan davada, Anayasa Mahkemesi, Anayasa’daki seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerine göre düzenleneceği kuralından yola çıkarak, % 10’luk ülke barajının yanında ayrıca % 25’lere varan çevre barajının yer almasının temsilde adalet ilkesiyle çeliştiğini belirterek, 4125 sayılı Kanun’un çevre barajlarıyla ilgili maddesini iptal etmiştir³⁶¹. Bunun üzerine TBMM’nin çevre barajlarını düşük tutarak hazırlamış olduğu 4138 sayılı Kanun’un çevre barajlarını da Anayasa Mahkemesi temsilde adalet ilkesi ile çeliştiğinden ve ayrıca Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının bağlayıcılığının ihlal edilmiş olmasından yola çıkarak iptal etmiştir³⁶². Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, Anayasa’ya seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerine uygun biçimde düzenleneceğine ilişkin kural yerleştirildikten sonra, ülke genelindeki bir barajdan sonra ikinci bir barajın seçim kanunlarında yer almasını, Anayasa’nın bu yeni kuralına aykırı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi kararında “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerinin amacının seçmen istencinin yasama organına olabildiğince uygun yansması olduğunu, az oyla çok temsilci getiren, böylece sağladığı fazla milletvekilleriyle aşırı temsil durumunu öngören sistemin Anayasa’nın temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmayacağını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi aynı kararda temsilde adaletin ağırlığının yönetimde istikrarın da temel koşulu olduğunu belirterek; yalnızca istikrar düşüncesinin adalet olmayınca istikrarsızlık sağlayacağını vurgulamıştır. Anayasa’nın amaçladığı yönetimde istikrar ilkesi için milletvekili seçimlerinde bir ülke barajı öngörülmüşken, ayrıca her seçim çevresi için

³⁶⁰ Nitekim Oya ARASLI, seçim kanunlarında sık sık değişiklik yapılmasının önüne geçmek için tespit edilecek seçim sistemi ilkelerinin Anayasada yer alması gerektiği görüşünü savunmaktadır. Bkz. *Anayasa Forumu*, s. 469; SHP de Anayasa önerisinde seçim sisteminin temsilde adalet ve yönetimde istikrarı gözetmesi gerektiğinin Anayasa’da yer alması gerektiğini önermektedir. Bkz. *TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler*, s. 142

³⁶¹ Karar için bkz. E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21-11-1995 tarih ve 22470 sayılı *Resmî Gazete*, s. 46-47

³⁶² Karar için bkz. E.S.: 1995/56, K.S.: 1995/60, K.T.: 1-12-1995, 7-12-1995 tarihli ve 22486 sayılı *Resmî Gazete*, s. 18-19

yeni bir barajın getirilmesinin temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmayacağını belirtmiştir³⁶³.

Seçim kanunlarının hazırlanması aşamasında hareket noktası olarak temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinden temsilde adaletin ağırlıklı olarak gözetilmesi gerekir. Temsilde mutlak adaleti sağlayan bir seçim sisteminin var olamayacağı da göz önünde tutulmalıdır. Özellikle Türkiye gibi kısa sürede seçim kanunlarında birçok defa değişiklik yapabilen ülkelerde, seçim kanunlarında temsilde adalet ilkesinin zedelenmiş olması doğaldır. Bunun önlenmesi amacıyla temsilde adalet ilkesinin Anayasa'ya sokulmuş olması olumlu sonuçlar doğurabilir. Ancak aynı şeyi yönetimde istikrar için söylemek mümkün değildir. Çünkü yönetimde istikrarın ne anlama geldiği açık değildir. Bundan dolayı yönetimde istikrarın seçim kanunlarında değil, devlet politikalarında aranması gerektiği ileri sürülmüştür³⁶⁴. İstikrar aslında demokrasinin uzlaşma mekanizmalarında, dolayısıyla siyasal partilerin uzlaşabilmesinde ve bugünkü parti sisteminde aranmalıdır. Bundan dolayı yönetimde istikrarın seçim kanunlarında belirleyici olabileceği kolay kolay düşünülemez³⁶⁵. Buna dayanıldığında, yönetimde istikrar için seçim kanunlarında yüksek barajlar öngörülebileceği belirtilmiştir³⁶⁶. Bu tür antidemokratik yasaların yürürlüğe girmesinin engellenebilmesinde tek umut yolu olarak Anayasa Mahkemesi gözükmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi yukarıda bahsedilen iki kararıyla bu kuşkuların giderilmesi ile ilgili tavrını açıkça ortaya koymaya başlamıştır.

Sonuç olarak, geçmişteki uygulamalara tepki olarak Anayasa'ya sokulan temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinden temsilde adalet ilkesinin Anayasa'da yer almış olmasının yerindeliği ne kadar savunulabilirse, yönetimde istikrar gibi soyut ve her türlü yoruma müsait bir ilkenin Anayasa'da yer alması da o kadar savunulamaz. Bunun yanında bu ilkelerin Anayasa'ya sokulmasında geçmişe duyulan tepkinin önemli rol oynaması, ileride tepki Anayasalarının karşılaştığı sorunlarla karşılaşmamıza yol açabileceğini düşünmemizi gerektirmektedir.

³⁶³ E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21-11-1995 tarihli ve 22470 sayılı *Resmi Gazete*, s. 46-47

³⁶⁴ Uluç GÜRKAN, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y.Yılı: 4, B: 127, s. 314

³⁶⁵ Eroğul, "*Üçüncü Anayasa Değişikliği*", s. 9

³⁶⁶ Lütfü ESENGÜN, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y.Yılı: 4, B: 127, s. 299

6- Siyasal partilere ilişkin yenilikler

a- Siyasal partilere üye olabilme yaşının 18'e indirilmesi

1995 değişiklikleriyle siyasal partilere üye olma yaşı 18'e indirilmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde seçmen ve siyasal partilere üye olma yaşı ile ilgili olarak 21 yaşını doldurmuş olma koşulu aranıyordu. 17-5-1987 tarihinde yapılan değişiklikle seçmen yaşı 20'ye indirilmesine rağmen, siyasal partilere üye olma yaşı değiştirilmemiştir. Seçmen yaşının 18'e indirilmesi sırasında siyasal partilere üye olabilme yaşı da 18'e indirilseydi, seçmen yaşı ve siyasal partilere üye olabilme yaşı arasındaki farklılık ortadan kalkacaktı; seçme hakkına sahip olan bir vatandaşın siyasal partilere girip siyasal faaliyette bulunabilmesi olanağı da olacaktı. 1995 değişiklikleri ile bu durum gerçekleştirilmiştir. Bu suretle genç nüfus ağırlıklı olan Türkiye'de siyasal faaliyet içerisine giren vatandaş sayısı artacaktır ve bu durum demokratik toplumun gelişimine dinamik bir katkı sağlayacaktır.

b- Siyasal partilere birtakım yan kuruluşlar kurabilme imkanının tanınması

23-7-1995 tarihli değişiklikle 1982 Anayasası'nın 68. maddesinin altıncı fıkrasındaki; "Siyasi partiler yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamaz, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar meydana getiremez, vakıf kuramazlar." biçimindeki ifadeler kaldırılmıştır. Böylece siyasal partiler, amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla yurt dışında teşkilatlanabilme, gençlik kolu ve kadın kolu gibi yan kuruluşlar kurabilme olanağına kavuşmuş oldular.

1982 Anayasası'nın siyasal partilere yönelik bu yasakları aslında bu Anayasa'nın öngörmüş olduğu az katılımcı demokrasi anlayışının bir uzantısıdır. Anayasa'ya konulan bu yasaklar ile siyasal partilerin faaliyet alanı önemli ölçüde daraltılmıştır. Ancak, uygulamada siyasal partiler "kadın komisyonları" ve "gençlik komisyonları" kurarak bu yasağı aşmaya çalışmışlardır³⁶⁷. Anayasa Mahkemesi de bir siyasal partinin bu tür komisyonlar kurmasının Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile açılan bir davada vermiş olduğu kararda, ilgili partinin kadın komisyonları kurma düşüncesini yan kuruluş yasağı kapsamında değerlendirmemiştir³⁶⁸. Anayasadaki yasaklamaların aksine Mahkeme, siyasal partilere daha özgürlükçü bir açıdan yaklaşmıştır.

³⁶⁷ Mustafa KOÇAK, *1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilerin Hukuki Statüsü*, İstanbul, 1993 (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s. 94

³⁶⁸ Karar için bkz. E.S.: 1983/5, K.S.: 1983/5, (Parti kapatma), K.T.: 9-11-1983, *AMKD* Sayı: 20, s. 447

Değişikliklerle birlikte siyasal partilerin çoğulcu ve katılımcı demokrasi ile bağdaşmayan bu tür yasaklardan kurtulması katılımı artıracaktır. Gençlik kollarının kurulabilmesi ile genç nüfus ağırlıklı olan ülkemizde önemli bir kitle siyasetin içine girecektir. Kadın kollarının kurulması ile de kadınlar siyasal partiler aracılığıyla siyasetin içine aktif bir biçimde sokulabilecektir. Gençler ve kadınlar siyasal partilerin bu tür yan kuruluşlarını artık kendi amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullanabileceklerdir.

Aynı şekilde siyasal partilerin yurt dışında teşkilat kurarak faaliyette bulunabilmesi yurt dışındaki vatandaşların sorunlarını çözmede yardımcı olabilecektir. Ayrıca 1995 değişiklikleriyle yurt dışındaki Türk vatandaşlarına seçimlere katılabilme hakkının tanınması bu vatandaşların siyasal partilere girmesini daha cazip hale getirecektir. Bunun ise katılımcı demokrasi açısından olumlu sonuçlar doğuracağı şüphesizdir.

c- Siyasal partilerin amaçlarına ilişkin yenilikler

Anayasa'nın 68. maddesindeki siyasal partilerin tüzük ve programlarının aykırı olamayacağı haller değişiklikle birlikte şu şekilde düzenlenmiştir: "Siyasal partilerin tüzük ve programları ile eylemleri, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı veya yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez" (madde: 68/4). Siyasal partilerin faaliyetlerini sınırlama nedenleri arasında yer alan devletin bağımsızlığı, eşitlik, hukuk devleti ilkeleri ve suç işlenmesini teşvik edememe 1982 Anayasası'nın ilk metninde yer almıyordu. Bu sınırlama nedenleri değişiklik teklifinde de yer almamıştı. Bunlar Anayasa Komisyonu tarafından madde metnine sokulmuşlardır.

1982 Anayasası'nın 68. maddesinin ilk metninde sadece siyasal partilerin tüzük ve programlarının yukarıda sayılan nedenlere aykırı olamayacağı öngörülmüşken, değişikliklerle birlikte siyasal partilerin eylemlerinin de, bu nedenlere aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Siyasal partilerin faaliyetlerini sınırlama nedeni olarak öngörülen "laik ve demokratik Cumhuriyet" ve "sınıf veya zümre esasına dayanan diktatörlük" gibi nedenler 1982 Anayasası'nın ilk metninde öngörülmüştür. Bununla, özgürlükçü demokrasiyi ortadan kaldırmayı amaçlayan akımlara meşru siyasal faaliyet alanı kapatılmıştır. Bu suretle "mücadeleci demokrasi" ya da "militan demokrasi" anlayışı, 1995 değişiklikleriyle de muhafaza edilmiştir.

Siyasal partilerin amaçları ve faaliyetleri ile ilgili olarak gerçekleştirilen diğer bir değişiklikle, 1982 Anayasası'nın 69. maddesinin

ilk fıkrasındaki; “Siyasi partiler tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamazlar; Anayasanın 14. maddesindeki sınırlamalar dışına çıkamazlar; çıkanlar temelli kapatılır.” hükmü kaldırılmıştır. Onun yerine; “Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir.” (madde: 69/1) hükmü getirilmiştir. Bu hükmün benzeri bir ifade, 69. maddenin (eski) üçüncü fıkrasında yer alıyordu.

Değişikliklerle birlikte siyasal partilerin Anayasa’nın 14. maddesindeki esaslara uyma yükümlülüğü kaldırılarak, sadece 68. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan ilkelere uyması yükümlülüğü öngörülmüştür. Anayasa Komisyonu gerekçesinde de, siyasal partilerin sadece bu ilkelere uymaması halinde temelli kapatılması öngörülmüş; diğer hallerde kapatılamayacakları belirtilmiştir³⁶⁹. Ancak değişikliklerle Anayasa’nın 68. maddesinin dördüncü fıkrasın sokulan nedenlerin, hemen hemen 14. maddede öngörülen esasların tümünü kapsadığı da söylenebilir.

Yukarıda da belirtildiği gibi değişiklikle, siyasal partilerin tüzük ve programları dışında faaliyette bulunma yasağı kaldırılmıştır. Siyasal partilerin tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamayacağı hükmü 69. maddenin (eski) üçüncü fıkrasındaki siyasal partilerin tüzük, program ve faaliyetlerinin Anayasa ve kanun hükümlerine aykırı olamayacağı biçimindeki hükümle birlikte düşünüldüğünde, Anayasa’nın bütün partiler için adeta “ortak parti programı” haline gelmiş olduğu söylenebilirdi; partiler Anayasa’yı uygulamaktan başka bir alanda faaliyet gösteremeyeceklerdi³⁷⁰. Ancak, bu kuralın kaldırılmasıyla bu sorun bir ölçüde çözülmüştür.

Siyasal partilerin tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamayacağına ilişkin kural, klasik demokrasilerdeki siyasal partilerin işlevleri açısından sorun doğuran bir kuraldır. Şöyle ki: Siyasal partiler kendi politikaların belirlemek ve halka anlatıp onların desteğini kazanabilmek için tüzük ve programlar hazırlarlar. Bu esnada başarılı olan siyasal parti veya partiler siyasal iktidarı ele geçirirler; diğerleri muhalefette kalırlar. Eğer bir siyasal partinin kendi tüzük ve programına uymaması Anayasa ve kanun hükümleriyle açıkça çelişmiyorsa, o siyasal partinin tüzük ve programı dışına çıkması hukuki yaptırımlara konu olmamalıdır. Böyle bir durumda o siyasal partinin karşılaşacağı yaptırım, bir daha halkın beğenisini ve desteğini kazanamama gibi siyasal bir yaptırım olmalıdır.

³⁶⁹ Anayasa Komisyonu gerekçesi için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y.Yılı: 4, S.Sayısı: 861, B:123’e ekli metin, s. 33

³⁷⁰ Tanör, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 127

Bu nedenlerle değişikliklerle birlikte bu tür antidemokratik kuralların Anayasa'dan ayıklanıp çıkarılması olumlu bir adım olarak değerlendirilmelidir.

d- Yüksek öğretim elemanları ve öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmesi

1995 değişiklikleriyle yüksek öğretim elemanlarının ve yine yüksek öğretim öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmelerine olanak tanınmıştır. Bunların üyeliğine ilişkin esaslar çıkarılacak kanunlarla belirlenecektir. Yüksek öğretim elemanlarının siyasal partilere üye olabilmesi ile ilgili olarak çıkarılacak kanunun çerçevesi çizilmiştir: 68. maddenin altıncı fıkrasında bu durum şu şekilde belirtilmiştir: “Yüksek öğretim elemanlarının siyasal partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.”

Yüksek öğretim elemanlarının siyasal partilere üyeliği 301 imzalı teklifte yer almıştı. Ancak, Anayasa Komisyonu; yüksek öğretim kurumlarında öğretim ve araştırma elemanlarının siyasal partilere üye olabilmelerini, üye olmanın yüksek öğretimi bilimsel nesnellik ilkesine uygun olmaktan çıkaracağı yolunda toplumda ciddi kuşklar yaratabileceği gerekçesiyle değişiklik metninden çıkarmıştır. Daha sonra 68. maddedeki değişiklikler ile ilgili ikinci görüşmede, verilen bir önerge ile bu konu değişiklik teklifi metnine sokulmuştur³⁷¹. Getirilen metinde, Anayasa Komisyonu'nun gerekçede belirtilen kuşklarını giderici mahiyette, “Kanun (...) parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.” biçiminde bir kurala da yer verilmiştir.

1961 Anayasası döneminde 1971 yılı değişikliklerine kadar yüksek öğretim elemanlarına siyasal partilere üye olabilmek imkanı tanınmıştı. Bu dönemde de öğretim üyeleri ve yardımcılarının siyasal partilerin genel merkezleri dışında görev alamayacakları belirtilmişti (madde: 120/6). 1971 değişiklikleri ile getirilen üye olma yasağı 1982 Anayasası ile de devam etmiştir. 1995 değişiklikleri ile bunun kaldırılması geniş anlamda siyasal katılım açısından olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Ancak bu hakkın nasıl kullanılacağını, kapsam ve sınırlarını belirtecek olan yasanın bir an önce çıkartılması bu gelişmenin olumlu sonuç vermesinde etkili olacaktır. Üniversite öğretim elemanlarına siyasal partilere üye olma olanağının sağlanmasıyla bir taraftan katılımcı demokrasinin ülkemizde gelişmesine katkıda bulunulmuş olacaktır; diğer taraftan da siyasal partiler yetişmiş

³⁷¹ Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 93, Y.Yılı: 4, B: 145, s. 155, 159-162

insangücünden faydalanacaklar ve bu sayede kendi politikalarını daha başarılı bir biçimde oluşturarak halka sunma olanağına kavuşacaklardır.

Yüksek öğretim öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmelerine olanak tanınmış olmasını da yerinde bir değişiklik olarak kabul etmek gerekir. Bu değişiklik, makul bir gerekçe olmaksızın aynı yaştaki üniversiteli olan ve olmayan gençler arasında, üniversiteli olanı cezalandırıcı mahiyetteki³⁷² antidemokratik ve eşitsizlikçi uygulamaya son verilmiştir. Ancak, değişiklikte birlikte yüksek öğretim öncesi öğrencileri için devam eden siyasal partilere üye olma yasağı, normal orta öğretim yanında çıraklık ve benzeri sanat eğitimi veren okullardaki gençlere de uygulanmaya devam edecektir.

e- Siyasal partilere mali yardım yapılması ve partilerin mali denetimi ile ilgili yenilikler

1995 değişiklikleriyle siyasal partilere mali yardım yapılması konusu Anayasa'da belirtilmiştir; bunun yanında siyasal partilerin mali denetimi konusunda ayrıntılı bir düzenleme getirilmiştir.

Değişiklikle siyasal partilere mali yardım yapılması konusunda aşağıdaki düzenleme getirilmiştir: "Siyasal partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışlarının tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir" (madde: 68/son).

Siyasal partilere mali yardım yapılmasının Anayasa'da güvenceye alınmasının gerekçesini daha iyi anlayabilmek için kısaca geçmiş dönemlerdeki uygulamayı incelemek gerekir: 1961 Anayasası'nda siyasal partilere mali yardım yapılması için bir düzenlemeye yer verilmemiştir. İlk defa 1965 yılında çıkarılan 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda siyasal partilere mali yardım yapılması esası getirilmiştir. 1968 ve 1970 yıllarında siyasal partilere mali yardım yapılmasıyla ilgili olarak Kanun'da yapılan değişiklikleri Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir³⁷³. Buna tepki olarak 1971 yılında Anayasa'nın 56. maddesine eklenen bir fıkra ile siyasal partilere devlet tarafından yardım yapılması Anayasa'ya sokulmuştur. 1982 Anayasası'nda mali yardımla ilgili bir kurala yer verilmemiştir. 27-6-1984 tarihinde çıkarılan 3032 sayılı Kanun'la, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra, ilk kez siyasal partilere mali yardım yapılması öngörülmüş, 9-4-1987 tarihli ve 3349 sayılı ve 7-8-1989

³⁷² Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 126

³⁷³ Bu iki karar için bkz. E.S.: 1968/26, K.S.: 1969/14, K.T.: 19-2-1969, *AMKD* Sayı: 7, s. 249-250; E.S.: 1970/12, K.S.: 1971/13, K.T.: 2-2-1971, *AMKD* Sayı: 9, s. 289

tarihli ve 3470 sayılı Kanunlarla bu yardımın kapsamı değiştirilmiştir³⁷⁴. Siyasal partilere mali yardım yapılması ile ilgili olarak çıkarılan kanunlarda ve özellikle son iki değişiklikte, çoğunluk partisinin siyasal hesaplarına göre diğer partileri sürekli bir “kayıрма” veya “geriletme” amacı ön planda tutulmuştur³⁷⁵.

Geçmiş dönemlerdeki uygulamaların olumsuz sonuçlarının giderilebilmesi amacıyla siyasal partilere devlet tarafından hakça ve yeterli ölçüde mali yardım yapılmasının Anayasa’ya sokulması, çoğunluğu elinde bulunduran partiler tarafından siyasal partilere mali yardım yapılması konusunun kendi amaçlarına ulaşmada bir araç olarak kullanabilmelerini bir ölçüde engelleyebilecektir. Siyasal partilere yapılan devlet yardımının amacı, Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da belirtildiği gibi, partilerin amaçlarına ulaşabilmek ve parasal yönden güçlü bazı kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmemeleridir. Bunun kamu yararına uygun olduğu gerçeğinden yola çıkarak³⁷⁶, bu konunun Anayasa’da yer almasının siyasal partiler için bir güvence oluşturabileceği söylenebilir. Bununla birlikte, geçmiş dönemlerdeki uygulamalara duyulan tepkilerden dolayı siyasal partilere mali yardım yapılmasının Anayasa’da öngörülmesi daha sonraki aşamalarda, bazı sakıncalar doğurabileceği, düşünülmesi gereken bir konudur. Partilere mali yardım yapılması konusunun Anayasa’da yer almasının azınlıkta kalan partiler için güvence oluşturması açısından olumlu bir yönü varsa da, aslında bu konu yasa koyucunun takdirinde olması gerekir³⁷⁷.

1995 değişiklikleriyle 69/4. maddedeki siyasal partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi’nce yapılacağına ilişkin fıkra, şu şekilde yeniden düzenlenmiştir: “Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerekir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesi’nce siyasi partilerin mal

³⁷⁴ Siyasal partilere mali yardım yapılması ile ilgili 1960-1991 tarihleri arasındaki süreç için bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 322-324

³⁷⁵ Tanör, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 131

³⁷⁶ Karar için bkz. E.S.: 1988/39, K.S.: 1989/29, K.T.: 6-7-1989, 8-2-1990 tarihli ve 20427 sayılı *Resmi Gazete*, s. 45-46

³⁷⁷ Nitekim TÜSİAD Önerisi’nde siyasal partilere mali yardım yapılması konusu Anayasa kuralı haline getirilmemiştir. Ancak, yasa koyucunun da gelecekte bu konuyu düzenlerken yalnız seçim dönemleriyle sınırlı olarak partilerin kampanya giderlerini karşılamak amacıyla düzenleme yapmasının uygun olacağı belirtilmektedir. Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 63; Erdoğan TEZİÇ de sadece seçime katılan siyasal partilerin kampanya giderlerini karşılama nedeniyle hazine yardımına gidilmesinin daha adil sonuçlar doğuracağını belirtmektedir. Bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 324. Kanaatimizce de sadece seçim döneminde seçim masraflarını karşılamak için siyasal partilere yardım yapılması durumunda bunun adil olup olmadığını, Anayasa Mahkemesi Anayasadaki eşitlik, adalet ve benzeri ilkelerden yola çıkarak denetleyebilir. Sadece seçim kampanyaları esnasında yardım yapılmasının benimsenmesi durumunda Anayasa’da mali yardım ile ilgili bir kuralın yer almasına da gerek kalmayacaktır.

edinmeleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesi'nin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir" (madde: 69/3).

Görüldüğü gibi değişiklikle birlikte siyasal partilerin gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğu ile mal edinmesinin denetimine eski düzenlemeye bakışla daha fazla önem verildiği, iki fıkranın düzenleniş biçiminden de fark edilmektedir.

Anayasa Komisyonu gerekçesinde; siyasal partilerin mali denetiminin partilerin seçim harcamalarının denetlenmesini öngören kanun kapsamına alınmış olduğu belirtilmiştir. Bu suretle, adayların bireysel seçim harcamalarını denetimsiz bırakmanın engellenmesi sağlanabilecektir³⁷⁸. Bu konuda çıkarılacak kanunla yapılacak denetim demokrasiyi şekli demokrasi olmaktan kurtarmaya katkı sağlayacaktır ve bu bağlamda parasal gücü elinde bulunduran kişilerin ve baskı grupların denetlenmesi gerçekleştirilecektir³⁷⁹.

Değişiklikle birlikte çıkarılması artık zorunlu olan, Anayasa Mahkemesi'nin siyasal partilerin mali denetimi ile ilgili esaslarını belirleyecek olan kanun, Mahkeme'nin siyasal partileri denetlemesi aşamasında karşılaştığı güçlükleri giderici yenilikler getirmelidir³⁸⁰.

1995 değişiklikleriyle birlikte, aslında siyasal partilerin faaliyetlerini düzenleyen ilgili kanunda yer alması gereken "siyasal partilerin ticari faaliyette bulunamayacağı"na ilişkin kural da Anayasa'ya sokulmuştur (madde: 69/2).

f- Siyasal partilerin sivil toplum örgütleri ile işbirliği yasağının kaldırılması

1995 değişiklikleriyle Anayasa'nın 69/2. maddesindeki; siyasal partilerin kendi siyasetlerini yürütmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasal ilişki ve işbirliği içinde bulunmaları ve bunlardan maddi yardım almalarına ilişkin yasakların kaldırılmasıyla, 1982 Anayasası'nın öngörmüş olduğu "az katılımcı" demokrasi modelinden

³⁷⁸ Anayasa Komisyonu gerekçesi için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y.Yılı: 4, S.Sayısı: 861,

B: 123'e ekli olan metin, s. 33-34

³⁷⁹ Koçak, *a.g.e.*, s. 100

³⁸⁰ Nitekim Anayasa Mahkemesi eski Başkanı H. Semih ÖZMERT bir konuşmasında, siyasal partilerin mali denetimine ilişkin güçlüklerle ilgili olarak şu dileğini dile getirmişti: "Mali denetimin etkili bir biçimde yapılması Anayasa ve Siyasi Partiler Yasası gereğidir. Denetim işlevinde karşılaşılan güçlüklerin yasama organınca getirilecek yeni kurallarla giderileceğine inanmaktayız." Bkz. Anayasa Mahkemesi Başkanı H. Semih ÖZMERT'in Konuşması", *Anayasa Yargısı* 2, Ankara, 1986, s. 2

çoğulcu ve katılımcı demokrasiye doğru önemli bir adım atılmıştır. 1982 Anayasası'ndaki bu yasağın benzeri yasaklar dernek, sendika, kooperatif ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını düzenleyen maddelerde de vardı. Değişikliklerle bu yasaklar kaldırılmıştır.

Çoğulcu ve katılımcı demokrasilerde çeşitli sivil toplum örgütlerinin kendi amaçlarını gerçekleştirebilmek amacıyla siyasal partilerle işbirliği yapabilmesi için gerekli yollar daima açık bulunmalıdır. Bugünkü anlamda ilk siyasal partilerin ortaya çıkmış olduğu İngiltere'de siyasal partilerin sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapmakta olduğu bilinmektedir. Hatta İngiltere'deki iki büyük partiden biri olan İngiliz İşçi Partisi, sendikaların desteğiyle kurulmuştur ve sendikalar İşçi Partisi ile organik ilişki içerisinde oldukları³⁸¹. Federal Almanya'da her siyasal partinin arkasında onu destekleyen örgütler bulunmaktadır. Partilerde bu örgütlerin dengelenmesine çalışılmaktadır. Bu suretle siyasal partiler, kendilerine taraftar kazanırken, diğer yandan parlamentoda devlet politikasının belirlenmesinde bu örgütlerin dileklerinin gerçekleştirilmesi için uğraşırlar³⁸².

1982 Anayasası'nın değiştirilmeden önceki metninde yer alan bu yasağa rağmen, siyasal partiler gayri resmi olarak dernek, sendika, vakıf gibi sivil toplum örgütleriyle işbirliği içinde bulunmuşlardı. Böylesine antidemokratik yasağın kaldırılması demokratikleşme açısından olumlu bir gelişmedir.

g- Siyasal partilerin kapatılmalarına ilişkin yenilikler

aa- Maddi yardım alma nedeniyle kapatılma

1982 Anayasası'nın 69/8. maddesindeki, siyasal partilerin yabancı devletlerden ve Türk uyruklu olmayan özel ve tüzel kişilerden yardım alamamasına ilişkin fıkra şu şekilde yeniden düzenlenmiştir: "Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasal partiler temelli olarak kapatılır" (madde: 69/10). Bu konuyla ilgili Anayasa'nın (eski) 69/8. maddesinde yabancıların Türkiye'nin bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü aleyhindeki karar ve faaliyetlerine katılan siyasal partilerin de kapatılacağı belirtilmekteydi. Değişikliklerle bu hüküm bu fıkradan çıkarılmıştır. Ancak, 68/4. maddede siyasal partilerin eylemlerinin devletin bağımsızlığına ve ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı olamayacağı kuralı getirilmiş olduğundan, söz konusu yasağın eski 69/8. maddeden çıkarılmış olmasının bir sorun doğuracağı söylenemez.

³⁸¹ Işıklı, *a.g.e.*, s. 88-94

³⁸² Yıldız, "Federal Almanya'da Siyasal Partiler", s. 20

Anayasanın 69/8. maddesinde yer alan, siyasal partilerin yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve yabancı ülkelerdeki dernek ve gruplardan emir alamayacağına ilişkin yasağın değişikliklerle kaldırılmış olması bazı sorunlar doğurabilecektir. Bu sayede yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişiler Türk siyasal yaşamına siyasal partiler aracılığıyla müdahale edebileceklerdir. Anayasa değişikliği ile ilgili 301 imzalı teklif metninde ve Anayasa Komisyonu raporunda bu yasağın kaldırılması konusunda hiçbir gerekçe belirtilmemiştir. Anayasa’da maddi yardım yasağının bulunduğu sürece dışarıdan emir ve direktif alamama yasağının muhafaza edilmesinin güvenlik açısından olumlu sonuçlar vereceği düşünülmektedir. Değişikliklerden sonra artık dışarıdan maddi yardım alan siyasal partiler kapatılabilecek ama dışarıdan direktif alan siyasal partiler kapatılamayacaktır.

bb-68/4. madde hükümlerine aykırılık nedeniyle kapatma

1995 değişiklikleriyle getirilen yenilikle; 68. maddenin dördüncü fıkrasında sayılan nedenlere aykırılıktan dolayı bir siyasal partinin kapatılabilmesi için, partinin tüzük ve programının bu hükümlere aykırı olması ile eylemlerinin bu hükümlere aykırı olmasında farklı şartlar aranacaktır.

69. maddenin (yeni) beşinci fıkrasına göre, “Bir siyasi partinin tüzüğü ve programının 68. maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı bulunması halinde temelli kapatma kararı verilir.” Bu fıkra, partinin tüzük ve programında 68. maddenin dördüncü fıkrasına aykırılık bulunması durumunda, kapatma kararı verileceği öngörülmüştür. Ancak, 69. maddenin altıncı fıkrasındaki durum yukarıdaki durumdan tamamen farklıdır: “Bir siyasi partinin 68. maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı eylemlerinden ötürü temelli kapatılmasına, ancak, onun bu nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline geldiğinin Anayasa Mahkemesi’nce tespit edilmesi halinde karar verilir”. Görüldüğü gibi burada, yukarıdaki fıkradaki gibi tüzük ve programların değil, eylemlerin 68/4. maddedeki nedenlere aykırılığı söz konusudur. Buna bağlı olarak bir siyasal partinin kapatılabilmesi için o partinin bu nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline gelmiş olmasının Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilmesi gerekir³⁸³. Anayasa

³⁸³ 648 sayılı eski Siyasi Partiler Kanunu’nun 112. maddesinde ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 103. maddesinde, kanunda öngörülen nedenlerle bir siyasal partinin kapatılabilmesi için o siyasal partinin bu tür fiillerin işlendiği bir mihrak haline geldiğinin belirlenmesi durumunda Anayasa Mahkemesi’nce kapatılacağı öngörülmektedir. Yani, bir siyasal partinin bu eylemleri dolayısıyla kapatılabilmesi için, o siyasal partinin bu biçimdeki eylemlerin yoğun biçimde işlendiği bir odak olduğunun belirlenmesi gerekiyordu. Bkz. Burhan KUZU, “1961 ve 1982 Anayasalarında ve Bunlara İlişkin Siyasi Partiler Kanunlarında Siyasi Parti Kavramı, Kuruluşu ve Kapanma Rejimi”, *İÜHF*, Cilt: LII, Sayı: 1-4, 1987, s. 169-171

Komisyonu Raporu'nda bu hükmün Federal Almanya Anayasası'nın 18. maddesinden esinlenerek getirilmiş olduğu belirtilmiştir.

Getirilen bu yenilik, siyasal partilerin kapatılmasında önemli bir güvencedir. Bu düzenleme ile birlikte artık bir siyasal partinin bir eyleminin Anayasa'nın 68/4. maddesindeki nedenleri ihlal etmesi durumunda hemen kapatılması söz konusu olmayacaktır. Böyle bir durumda kapatma davası açıldığında, Anayasa Mahkemesi, siyasal partinin bu tür yasak bir eylemin işlendiği bir odak olup olmadığına bakacaktır. Eğer bu nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline geldiğine Anayasa Mahkemesi'nce karar verilirse, o siyasal parti kapatılabilecektir. Yoksa, bir partinin genel başkanı, bir yöneticisi veya yetkili temsilcisinin 68/4. maddesindeki yasaklara aykırı bir fiil işlemiş olduğuna istinaden Anayasa Mahkemesi tüm parti tüzelkişiliğini o eylem veya beyanla bağlı saymıyorsa, o zaman siyasal partinin bu eylem için bir odak teşkil etmediği anlaşılabilecektir.

cc- Kapatma davasında siyasal parti genel başkanlığı veya vekilinin dinleneceği esasının getirilmesi

Değişikliklerle siyasal partilerin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasına ilişkin davalarda, konuyla ilgili olarak şu hüküm getirilerek Anayasa'nın 149. maddesinin son fıkrasına eklenmiştir: "Ve siyasi partilerin temelli kapatılması veya kapatılmasına ilişkin davalarda Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısından sonra kapatılması istenen siyasi partinin genel başkanlığının veya tayin edeceği bir vekilin savunmasını dinler."

Siyasal partinin kapatılmasına ilişkin davalarda siyasal parti genel başkanı veya temsilcisine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'ndan sonra savunma imkanı tanınmıştır. Bu, önemli bir yeniliktir. Böylece Anayasa Mahkemesi kapatma kararı vermeden önce ilgili partinin temsilcisinden tam anlamıyla bir savunma alması gerekecektir. Hukuk devletinde savunma hakkının önemi düşünüldüğünde bunun olumlu bir gelişme olduğu açıktır.

dd- Kapatılan siyasal partinin üyelerinin durumu ile ilgili yenilikler

1982 Anayasası'nın ilk metninde kapatılan siyasal partinin üyelerinin durumu ile ilgili şu düzenlemeye yer verilmişti: "Temelli kapatılan siyasi partilerin kurucuları ile her kademedeki yöneticileri yeni bir siyasi partinin kurucusu, yöneticisi ve deneticisi olamayacakları gibi kapatılmış bir siyasi partinin mensuplarının üye çoğunluğunu teşkil edeceği yeni bir siyasi parti de kurulamaz" (madde: 69/7).

Değişikliklerle bu fıkra şu şekilde düzenlenmiştir: "Bir siyasi partinin temelli kapatılmasına beyan ve faaliyetleriyle sebep olan kurucuları dahil üyeleri, Anayasa Mahkemesi'nin

temelli kapatmaya ilişkin kararının Resmi Gazete’de gerekçeli olarak yayımlanmasından başlayarak beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve denetçisi olamazlar” (madde: 69/9).

Bu değişikliklerle şu önemli yenilikler gerçekleştirilmiştir: İlk olarak, eski durumda; partinin kapatılmasına sebebiyet vermeyen kurucu, yönetici veya üyeler de partinin kapatılmasıyla birlikte, beyan ve faaliyetleriyle partinin kapatılmasına sebep olan üyelerle aynı biçimde cezalandırılması öngörülmüştür. Yani tüm üyeler için adeta objektif sorumluluk söz konusudur. Değişiklikle birlikte sadece partinin kapatılmasına sebebiyet veren -kurucular dahil- üyeleri için siyasal faaliyette bulunma yasağı esasının getirilmesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesine de uygundur. Bu açıdan getirilen yenilik olumlu bir gelişmedir. İkincisi, bir siyasal partinin kapatılması durumunda ilgili üyelere getirilen siyasal faaliyet yasağının süresi önceki durumda belli bir süre ile sınırlandırılmamışken, değişiklikle birlikte bu yasak beş yıl olarak sınırlandırılmıştır. Bu değişikliğe de katılımcı demokrasi açısından olumlu bakmak gerekir. Üçüncü olarak, eski metinde yer alan temelli olarak kapatılan bir siyasal parti mensuplarının üye çoğunluğunu teşkil edeceği yeni bir siyasal parti kurulamayacağı biçimindeki uygulanması güç ve antidemokratik hüküm kaldırılmıştır. Zaten fıkranın ilk cümlesinde temelli kapatılan bir partinin üyelerinin siyasal faaliyette bulunamayacağı belirtilmiştir. Bundan sonra da böyle bir düzenlemeye yer verilmesi gereksizdir. Değişiklikle birlikte, “Temelli kapatılan bir parti bir başka ad altında kurulamaz.” (madde: 69/8) biçiminde bir kuralın getirilmiş olması da olumlu bir yenilik olarak kabul edilemez. Bir yandan bir siyasal partinin kapatılmasıyla sadece kapatılmaya sebebiyet veren kişiye belirli süre siyasal faaliyette bulunma yasağı getirilirken, diğer yandan bu mantıkla bağdaşmayacak biçimde, temelli kapatılan bir siyasal partinin başka bir ad altında kurulamayacağı belirtilmektedir. Burada bir çelişki söz konusudur.

7- TBMM üye sayısının 550’ye çıkarılması

1995 değişiklikleri ile TBMM’nin üye sayısı da 450’den 550’ye çıkarılmıştır (madde: 75). 301 imzalı uzlaşma metninde milletvekili sayısının 600 olması öngörülmüyordu. Anayasa Komisyonu ise teklife yapmış olduğu bir ekleme ile 600 milletvekilinden 100 tanesinin ülke çapında seçim çevresinden seçileceği esasını madde metnine sokmuştur. Değişiklik teklifi bu haliyle TBMM Genel Kurulu’na gelmişti. Madde ile ilgili görüşmelerde, aslında bu üye sayısının bütçeye önemli bir yük getireceği belirtilerek, hemen hemen tüm konuşmacılar tarafından eleştirilere konu olmuştu. Bunun yanında Anayasa Komisyonu’nun teklife eklemiş olduğu 100 milletvekilinin ülke seçim çevresinden seçileceği biçimindeki kural da, milletvekilleri

arasında ayırım doğmasına neden olacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir³⁸⁴. Bu aşamada Komisyon maddeyi geri çekip 100 milletvekilinin ülke çapındaki seçim bölgesinden seçilmesine ilişkin esası kaldırmış, milletvekili sayısını da 550 olarak değiştirerek, oluşturduğu yeni metni TBMM Genel Kurulu'na sunmuştur. Ve sonuçta metin bu şekilde anayasallaştırılmıştır.

Milletvekili sayısının artırılmasıyla ilgili olarak 301 imzalı teklif metni gerekçesinde, artan ülke nüfusu paralelinde temsilci sayısının da artırılmasının vatandaşların sorunlarına daha iyi cevap vereceği belirtilmiştir. Anayasa Komisyonu gerekçesinde ise, milletvekili sayısının düşük olmasının her partinin adaylık mücadelesini kızıştıracağı, bundan dolayı siyasal istikrar ve siyasal ahlak kurallarına riayetin zarar göreceği, bunun önlenmesi için milletvekili sayısının artırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir³⁸⁵.

Ülke nüfusuna paralel olarak milletvekili sayısını da belli bir sayıya kadar artırmak doğrudur. Ülkemiz nüfusuna yakın olan Batılı demokratik ülkelerde de milletvekili sayısı yaklaşık olarak 600 civarında seyretmektedir³⁸⁶. Milletvekili sayısının 550'ye çıkarılması bu bağlamda olumlu bir gelişmedir. Ancak, nüfusun ileride daha da artması paralelinde tek meclis çatısı altında milletvekili sayısının da, tekrar yükseltileceği görüşünü savunmak zordur. Böyle bir ihtiyacın ortaya çıkması durumunda, düşünülmesi gereken ikinci bir meclisin oluşturulmasıdır. İkinci meclis oluşturulacaksa, geçmişte 1961-1980 yılları arasındaki Senato'nun getirdikleri ve götördüklerini de çok iyi tahlil etmek gerekir.

Milletvekili sayısının artırılması ile ilgili Anayasa Komisyonu gerekçesine katılmak ise mümkün değildir. Adaylık mücadelesini

³⁸⁴ Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y. Yılı: 4, B: 128, s. 475,479; Anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesinden sonra çıkarılan 27-10-1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun'la, milletvekili seçimlerinde 550 milletvekilinden 100 tanesinin ülke seçim çevresi milletvekili olarak seçilmesi öngörülmüyordu. Yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi bu maddeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde bu hükmün Anayasa'nın 75. ve 80. maddelerine aykırı olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, Anayasa'nın 75. maddesinin milletvekillerini sınıflandırıp değişik şekillerde adlandırmaya müsait olmadığını belirtmiştir. Yine Anayasa'nın 80. maddesinde, milletvekillerinin bölgelerden seçileceklerini ve seçildikleri bölgenin milletvekili olarak yasama organı üyeliğine geleceklerini, ancak tüm ulusu temsil edeceklerini belirtmektedir. Bu açılım temsil ilkesine uygun bir açılamdır. Bir seçim bölgesinden seçilmemiş birinin partisnin aldığı oylara dayanılarak partisnin yetkili kurulları kararıyla bir ille ilişkilendirilmesi Anayasa dışı bir bağın kurulması sonucunu doğurur. Bkz. E.S.: 1995/54, K.S.: 1995/59, K.T.: 18-11-1995, 21 Kasım 1995 tarih ve 22470 sayılı *Resmî Gazete*, s. 40

³⁸⁵ Gerekçeler için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y. Yılı: 4, S. Sayısı, 861, B: 123'e ekli olan metin, s. 8, 34

³⁸⁶ TUSİAD Önerisinde de bu gerekçeye dayanarak milletvekili sayısının 600 olması önerilmişti. Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 71

kızıştırmamak için yapılması gereken, milletvekili sayısını artırmak gibi basit bir gerekçe olmamalıdır. Mücadelenin olumsuz etkilerini gidermede siyasal ahlak ve demokrasi kültürü sorunu öncelikle düşünülmelidir; çözüm bu kapsamda aranmalıdır.

Günümüzde milletvekilliğinin bir koltuk kapma yarışı, iş takibi, dokunulmazlık zırhına bürünme veya sağladığı diğer maddi olanaklardan faydalanabilme amaçlarına ulaşmak için araç olarak kullanılması, bu kurumun kamuoyundaki itibarını zedelemektedir³⁸⁷. Meclis'in gerçek konumuna ulaşmasında milletvekilliği kurumunun karşı karşıya bulunduğu bu sorunların çözüme kavuşturulması üzerinde düşünülmesi gereken en önemli sorundur. Bunun çözüme kavuşturulması koşuluyla milletvekili sayısının 550'ye çıkarılmasının, öngörülen demokratik hedefleri gerçekleştirmede faydalı olacağı söylenebilir.

8- Milletvekillerinin durumu ile ilgili yenilikler

a- Partisinden istifa eden milletvekilinin durumu

23-7-1995 değişiklikleriyle 1982 Anayasası'nın 84. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında bulunan, milletvekillerinin partilerinden istifa etmeleriyle ilgili birtakım yasaklar kaldırılmıştır.

Anayasanın 84. maddesinin birinci fıkrasında; partisinden istifa ederek başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulu'nda görev alan milletvekillerinin üyeliğinin düşmesine, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar verileceği öngörülmüştü. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, partisinden istifa eden milletvekilinin bir sonraki seçimde, istifa tarihinde mevcut herhangi bir partinin genel merkez organlarıncaya aday gösterilemeyeceği belirtilmişti. Bu tür yasaklara 1982 Anayasası'nda yer verilmesinin temelinde 1980 öncesi siyasi arenada sık sık görülen milletvekili transferlerinin önlenmesi arzusu yatmaktadır³⁸⁸. Bu tür yasaklarla, siyasal ahlak ile ilgili konuların düzeltilmesi amaçlanmıştır. Milletvekillerinin, genelde milletvekilliği sürelerini uzatma ve kariyerlerini ilerletme amacıyla³⁸⁹ parti değiştirdikleri belirtilmiştir. Ancak, parti

³⁸⁷ Hatta kamuoyunun bu bakış açısından dolayı bu maddenin Genel Kurul'da görüşülmesi esnasında söz alan hemen hemen tüm üyeler 301 imza ile milletvekili sayısını artırmayı teklif etmelerine rağmen, milletvekili sayısının artırılmasını eleştirmişlerdir. Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y.Yılı: 4, B: 128, s. 473-485

³⁸⁸ İlter TURAN, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Parti Değiştirme Olayı", *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1992, s. 573

³⁸⁹ 1980 öncesi parti değiştirenlerin büyük çoğunluğunun sonuçta bakanlık koltuğuna oturdukları gözlemlenmiştir. Bkz. Turan, *a.g.e.*, s. 584-585, Bakanlıkların bu önemi dolayısıyla 1982 Anayasası'nın

değiştirmelerinin yasaklanması, aslında temsili demokrasiyle bağdaşmaz. Anayasa'nın 80. maddesinde TBMM üyelerinin seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil edeceği belirtilmiştir. Kaldı ki, Soysal'ın da belirttiği gibi, milletvekilinin parti değiştirmesi her zaman kişisel çıkar amacıyla olmaz. Bazı durumlarda milletvekili parti değiştirmeyi milletin kendisine vermiş olduğu temsilciliğin gereği olarak gerçekleştireceği bir görev olarak kabul edebilir³⁹⁰. Bu durumda parti değiştirmeyi yasaklayan 84. maddenin Anayasa'nın 80. maddesindeki; "TBMM üyelerinin seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil bütün milleti temsil edecekleri" esası ile çelişeceği ortadadır. Nitekim, uygulamada da bu yasak, bir partiden diğer bir partiye geçmek isteyen milletvekillerinin kurmuş oldukları ve "hülle" partisi olarak adlandırılan partilerin, kendilerini feshederek diğer partiye iltihak etmeleri suretiyle aşılmıştır³⁹¹. 1995 değişiklikleriyle bu tür antidemokratik yasakların kaldırılmış olması, olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Türk Anayasalarında; özellikle 1961 Anayasası sonrası yer alan "tepki" olgusunun tipik bir örneği olan ve siyasal ahlakla ilgili olan konuları Anayasa'ya sokan ve uygulamayla da aşılmış olan bu yasağın böylece hukuku ne derece aşındırdığı anımsanırsa, söz konusu yasağın "yerindesizliği"³⁹² daha iyi anlaşılabilir.

Kanaatimizce partisinden istifa edip başka bir partiye geçen bir milletvekilinin karşılaşacağı yaptırım hukuki bir yaptırım olmamalıdır. Siyasi arenada ve özellikle de seçimlerle birlikte seçmen huzuruna çıkıldığında bu tür hareketlerin karşılığı seçmen tarafından verilmelidir.

b- Milletvekilliğinden istifa eden milletvekilinin durumu

1982 Anayasası'nda milletvekilliğinden istifa eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesine Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verileceği öngörülmüştür. 1995 değişiklikleriyle bu durum şu şekilde düzenlenmiştir: "İstifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifanın geçerli olduğu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı'nca tespit edildikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca kararlaştırılır."

Görüldüğü gibi değişiklikle birlikte istifanın kabulü için eskiden öngörülmekte olan salt çoğunluktan, basit çoğunluğa geçilmiştir. Ayrıca

84. maddesinde, özellikle parti değiştiren milletvekillerinin seçim hükümetleri hariç, Bakanlar Kurulu'nda görev almaları açıkça yasaklanmıştır.

³⁹⁰ Soysal, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, s. 298

³⁹¹ Bunun en tipik örnekleri, 1991 milletvekili genel seçimleri sonrası SHP'den seçilen 18 milletvekilinin eski partileri olan HEP'e dönebilmek için ÖZDEP'i, RP'den seçilen ve MHP'ye geçmek isteyenlerin DHP'yi kurmalarıdır. Bkz. 16-7-1993 tarihli *Milliyet*

³⁹² İbrahim Ö. KABOĞLU, "Anayasa Değişikliği: Getirdikleri", 19 Haziran 1995 tarihli *Cumhuriyet*, s.

istifanın geçerli olduğunun TBMM Başkanlık Divanı'na tespit edilmesinden sonra istifanın TBMM Genel Kurulu tarafından kararlaştırılacağı yeni değişikliklerde yer almıştır.

Teklif metninde, istifanın TBMM Başkanlık Divanı'na TBMM Genel Kurulu'na sunulması ile üyeliğin sona ereceği öngörülmüştür. Ancak, Anayasa Komisyonu bunu değiştirmiştir. Önce geçerlilik açısından Başkanlık Divanı'nda incelenmesi, ardından da istifanın kabulü için Genel Kurul'un kabulüne sunulması gerektiği metinde öngörülmüştür.

Kendi isteği ile görevden çekilen milletvekilinin üyeliğinin Genel Kurul'un kararı ile sona ermesinin öngörülmesi istifa kurumu ile bağdaşmamaktadır. Bu konuda, sadece istifa eden milletvekilinin istifasının Genel Kurul'un bilgisine sunulması ile yetinilmelidir. Anayasa Komisyonu Raporu'nda, istifanın Genel Kurul tarafından kabul şartına bağlanmasının gerekçesi olarak, gereksiz biçimde ara seçim yapılması ihtimalini gerçekleştirebilecek istifaların önlenmesi hedefi belirtilmiştir. Bu nedenle istifa kurumunu değerlendirirken Anayasa Komisyonu raporunda belirtilen ara seçim olgusunu da göz önünde tutmak gerekir. Nitekim 1982 Anayasası'nın istifa ile ilgili hükmü, ara seçim konusunda bir "tehdit unsuru" olarak kullanılabilmektedir³⁹³. Bu aşamada yapılan istifalar iktidar partisinin kabul etmeme biçimindeki tepkisiyle karşılaşmıştır.

Yeni değişikliklerle istifanın kabulünün kolaylaştırılması bu sorunu daha ciddi biçimde gündeme getirmiştir. Fıkranın görüşülmesi esnasında Soysal'ın da belirttiği gibi, milletvekilinin istifasını Genel Kurul'un onayına sunmak kişi iradesine ters düşmektedir. Ancak, özellikle ara seçimler için Meclis üye tamsayısının % 5'ini aşan boşluklar yaratmak gibi nedenlerle bu kişi iradesi bazı "tazyikler" altında kalabilir. Dolayısıyla milletvekilleri bu durumlar karşısında korunabilmelidir. İstifanın gerçekten geçerli nedenlere dayanıp dayanmadığını, baskı unsuru bulunup bulunmadığını Genel Kurul'un denetleyebilmesi gerekir³⁹⁴. Ancak, milletvekili iradesinin, bu şekilde denetlenmesinin, çoğunluğu elinde bulunduran siyasal partilerin tutumu nedeniyle objektif bir biçimde gerçekleştirilebileceğini söylemek zordur.

³⁹³ Üskül, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, s. 67

³⁹⁴ Mümtez SOYSAL, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y.Yılı: 4, B: 129, s. 571, 572

c- Kesin hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekilinin durumu

1982 Anayasası'nın ilk şekline göre TBMM'ye seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekilinin üyeliğinin düşmesine, ancak Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verilebiliyordu (madde: 84/1). 1995 değişiklikleri ile ise, milletvekilinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi için sadece bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurul'a bildirilmesi yeterli görülmüştür (madde: 84/2).

Bu yenilik hukuk devletinin gelişmesi yönünde önemli bir adımdır. Maddenin ilk şeklinde, mahkeme kararıyla TBMM'ye seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen bir milletvekilinin üyeliğinin düşmesi için Meclis'in üye tamsayısının salt çoğunluğu öngörülmüştü. Bu, aslında yargı kararlarının yasama organının takdiri ile bağlayıcı olabileceği anlamını taşır ve yargı kararlarının yasama ve yürütmeyi bağlayacağı kuralının açık bir ihlalini oluşturur. Değişikle, mahkeme kararının, Meclis'in bilgisine sunulmakla bağlayıcılık kazanması sağlanmıştır. Dolayısıyla bu yenilik hukuk devletinin temel ilkelerinden olan güçler ayrılığının da bir gereğidir ve yerinde bir değişiklik olarak kabul edilmelidir.

1982 Anayasasının 85. maddesinin ilk metninde ve 301 imzalı teklifte, üyeliğin düştüğü hususunun Genel Kurul'a sunulması halinde, sunuş tarihinden itibaren bir hafta içinde ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi birinin bu konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi'ne, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılık iddiasıyla başvurabileceği öngörülmüştü. Anayasa Komisyonu değişiklik teklifindeki bu hükmü çıkarmıştır. Komisyon'un bu tavrı da hukuk devleti açısından yerindedir. Anayasa ve Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kanunu'nda görevleri özel olarak belirtilen Anayasa Mahkemesi'ne, TBMM'ye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen bir üye ile ilgili yargı kararının denetimi dolayısıyla başvurmak, Anayasa Mahkemesi'ni adeta bir temyiz mercii konumuna sokmak olacaktı. Oysa Anayasa Mahkemesi'nin yapmış olduğu Anayasal denetim, normal yargı yerlerinin yapmış olduğu denetimden farklıdır .

d- Üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul eden milletvekilinin durumu

1982 Anayasası'nın 84. maddesinin ilk metninde üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul eden bir milletvekilinin üyeliğinin

düşmesine, Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verileceği öngörülmüştür. 1995 değişiklikleriyle bu, aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir: “82. maddeye göre milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine Genel Kurul gizli oyla karar verir” (madde: 84/3).

Eski düzenlemede üyelikten düşme için sadece üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul etme koşulu aranıyordu. Değişiklik metninde ise “bu hizmeti sürdürmekte ısrar etme” koşulu ile birlikte milletvekilinin üyeliğinin düşmesine, Meclisin karar vereceği kuralı getirilmiştir. Yine eski hükümden farklı olarak üyeliğin düşmesine artık gizli oyla ve basit çoğunlukla karar verilecektir. 301 imzalı teklifte ise üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ve açık oyla karar verileceği öngörülmüyordu. Anayasa Komisyonu bu hükmü de, oylamanın gizli yapılacağı ve basit çoğunlukla karar verileceği biçiminde değiştirmiştir. Komisyon tarafından metne sokulan bu gizli oylamanın gerekçesini anlayabilmek güçtür. Madde metninden anlaşıldığı kadarıyla 82. maddede belirtilen görevlerden en az birini sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesine TBMM tarafından karar verilir. Ama madde gerekçesinde “gizli oy”un konuluş amacı ile ilgili bir açıklamaya yer verilmemiştir³⁹⁵.

Üyelikle bağdaşmayan bir görevde ısrar eden milletvekilinin üyeliğine Meclis tarafından son verilmesinin olumlu kabul edilebilecek bir yönü; bu aşamada ilgili üyenin böyle bir görevde bulunup bulunmadığını, bulunmuşsa bunun gerekçesini, Genel Kurul’a sunma olanağını kullanabilmesidir. Böyle bir uygulamanın olumsuz yönü ise, çoğunluk tarafından desteklenen bir üyenin (ki gizli oyun buradaki etkisi de ayrıca hesaba katılmalıdır) üyeliğine, böyle bir görevi sürdürmekte olsa bile, son vermeme olasılığıdır.

e- Milletvekillerinin TBMM toplantılarına devam durumu

1995 değişikliği ile 1982 Anayasası’nın ilk metnindeki Meclis çalışmalarına özürsüz olarak, bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekillerinin üyeliğinin düşmesine, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verileceği biçimindeki kural hemen hemen aynen korunmuştur. 1995 değişikliklerinde iki yenilik vardır: İlki, oylama yapılmadan önce durumun Meclis Başkanlık Divanı’nca tespit edilmesinin öngörülmesidir. İkincisi, fıkra sonundaki “karar verilir” biçimindeki ifadenin yerine “karar verilebilir” ifadesi konulmasıdır. Buna göre Meclis

³⁹⁵ Nitekim bu maddenin görüşülmesi esnasında gizli oylama konusunda önemli itirazlar yapılmıştır. Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 89, Y.Yılı: 4, B: 129, s. 567-569

toplantılarına bir ayda beş birleşim günü devam etmeyen milletvekillerinin üyeliğinin düşmesine karar verme işi TBMM'nin takdirine bırakılmış olmaktadır.

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden değişiklik yapıldığı zamana kadar olan uygulamaya bakıldığında, hiçbir milletvekilinin devamsızlıktan dolayı üyeliğinin düşürülmesine Meclis tarafından karar verildiği görülmemiştir. Değişikliklerle bu durumu Meclis'in takdirine bırakmak, şu nedenle olumlu karşılanabilir: Milletvekillerinin Meclis çalışmalarının dışında seçmenlerin dilek ve şikayetlerini dinlemek gibi görevleri de göz önünde bulundurulduğunda, devam konusunun Meclis'in takdirine bırakılması yerinde bir tutumdur. Çalışmalarının aksamasını önlemek için Meclis, bu takdir yetkisini caydırıcı yönde kullanabilecektir. Ancak, salt çoğunluk öngörülmesinden dolayı Meclis'teki çoğunlukların azınlıkta kalanlar üzerinde bu hükmü, farklı amaçlarla kullanmamalarına karşı gerekli önlemlerin alınması gerekir. Bu noktada, eşitliği bozucu kararlara karşı Anayasa'nın 85. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkının bulunması önemli bir güvencedir.

f- Partisi kapatılan milletvekilinin durumu

1995 değişikliklerinde milletvekilliğinin düşmesi ile ilgili en önemli yenilik Anayasa'nın 84 maddesinin son fıkrasında yapılan değişikliktir. Bu fıkranın ilk şekline göre; "Anayasa Mahkemesi'nin kararında partinin kapatılmasına eylem ve sözleriyle sebebiyet verdiği belirtilen milletvekilinin üyeliği ile temelli olarak kapatılan siyasi partinin, kapatılmasına ilişkin davanın açıldığı tarihte, parti üyesi olan diğer milletvekillerinin üyeliği kapatma kararının TBMM Başkanlığı'na tebliğ edildiği tarihte sona erer." Değişiklik sonrası fıkra şu şekilde düzenlenmiştir: "Partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleri ile sebep olduğu Anayasa Mahkemesi'nin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararında belirtilen milletvekilinin milletvekilliği, bu kararın Resmi Gazete'de gerekçeli olarak yayımlandığı tarihte sona erer. TBMM Başkanlığı bu kararın gereğini derhal yerine getirip Genel Kurul'a bilgi sunar." İki metinde de görüldüğü gibi bir siyasal partinin herhangi bir milletvekilinin beyan veya eylemleri ile Anayasa Mahkemesi tarafından temelli olarak kapatılması sonrası, milletvekilliği sona erenler arasında önemli fark vardır. 1982 Anayasası'nın ilk metninde sadece partinin kapatılmasına sebebiyet verenler değil, kapatma kararının TBMM Başkanlığı'na tebliği tarihinde parti üyesi olan diğer milletvekillerinin üyeliği de sona ermekteydi³⁹⁶. Değişiklikle

³⁹⁶ 1982 Anayasası'nın ilk şeklindeki fıkranın yazılışından, partinin kapatılmasına sebebiyet veren milletvekilinin üyeliği ile diğer milletvekillerinin üyeliğinin sona ermesi zamanları konusunda şu görüş savunulmaktadır: Kapatma kararına sebebiyet veren üyenin üyeliği partinin kapatılmasına ilişkin dava açıldığı tarihte, parti üyesi olan diğer üyelerin üyeliği ise kapatma kararının Meclis Başkanlığı'na bildirilmesiyle son bulmaktadır. Bundan dolayı davanın açıldığı tarih ile karara bağlandığı tarih arasında diğer üyelere bağımsız üye olabilmek yolu açık tutulmaktadır. Bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.

sadece partinin kapatılmasına beyan ve eylemleri ile sebebiyet veren milletvekillerinin üyeliğinin sona ereceği esası getirilmiştir.

1982 Anayasası'nın ilk metninde yer alan düzenleme adeta objektif sorumluluk öngörüyordu. Bu durum, hukukun genel ilkesi olan ve 1982 Anayasası'nın 38. maddesinde belirtilen "ceza sorumluluğunun şahsiliği" ilkesiyle de açıkça çelişmekteydi³⁹⁷. Değişiklikle bu aksaklık giderilmiştir. Bu da hukuk devletine uygun bir yeniliktir.

Değişiklikle birlikte, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 95. maddesindeki, partisinin kapatılmasına beyan ve faaliyetleri ile sebebiyet verenlerin dışındaki milletvekillerinin de milletvekilliğinin düşeceğine dair hüküm, Anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

9- TBMM'nin toplanma zamanı ile ilgili değişiklik

1995 değişiklikleriyle Anayasa'nın 93/1. maddesindeki TBMM'nin toplanma zamanı Eylül ayından Ekim ayına alınmıştır. 1961 Anayasası'nda Kasım ayı olarak öngörülen toplanma zamanı 1982 Anayasası'nda Eylül'e çekilmiştir. Bunun nedeni madde gerekçesinde mali yılın yılbaşına alınması olarak belirtilmiştir.

Yeni değişiklikle toplanma zamanının Ekim ayına alınmasının gerekçesi, Ekim'in ülkemizin iklim şartlarına daha uygun olduğudur. Eylül ayında toplanmasına rağmen, Meclis'in ara verip Ekim'de toplanma uygulamasını geçmiş dönemde devamlı tekrarlaması bu değişikliğin kabul edilmesine vesile olmuştur.

Bu değişiklikle birlikte, artık TBMM'nin yılda bir ay daha kısa süreyle toplanacağı söylenemez. Çünkü, 93. maddenin ikinci fıkrasında Meclis'in bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabileceği kuralı değiştirilmemiştir.

10- Mahalli idare seçimlerinin zamanı ile ilgili değişiklik

1995 değişiklikleri ile mahalli idare organlarının seçimlerinin beş yılda bir yapılabilmesine ilişkin (madde: 127/3) kurala, bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda, bu seçimleri öne alma veya erteleyebilme biçiminde istisnalar getirilmiştir. 301 imzalı mutabakat metninde bulunmayan bu değişiklik 170 milletvekilinin imzası ile teklif edilmiştir. Getirilen yenilikle mahalli idareler seçimlerinin, beş yılda bir yapılacağına

99; Koçak, *a.g.e.*, s. 102. Nitekim HEP'in kapatılması için açılan davada bir kısım üyeler bu partiden ayrılarak bağımsız kalmış ve daha sonra da DEP'i kurmuşlardır.

³⁹⁷ Koçak, *a.g.e.*, s. 102

ilişkin Anayasa kuralına şu hüküm eklenmiştir: “Ancak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.” Madde ile ilgili değişiklik teklifi gerekçesinde, bu değişiklikle sık sık seçim atmosferine girmenin ülkenin ekonomik ve sosyal politikalarını olumsuz yönde etkilemesinin önlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 77. maddesinde milletvekili genel seçimlerinin prensip olarak beş yılda bir yapılması öngörülmekle birlikte, Meclis’e bu süre dolmadan bu seçimleri yenileyebilme olanağı da tanınmaktadır. Oysa, Anayasa’nın mahalli idarelerle ilgili maddesinde seçimlerin beş yılda bir yapılacağı öngörülmüştür. 1995 değişiklikleriyle birlikte mahalli idare seçimlerinin de öne alınıp ertelenmesi mümkün hale gelmiştir.

Ancak, bu yenilik, mahalli idarelerin genel idareden farklı yönleri olması nedeniyle bazı sorunları da beraberinde getirecektir. Getirilen bu yenilikle, prensipte beş yıllığına seçilmiş olan mahalli idare organlarının dört yıl ya da altı yıl görev yapabilmesine olanak tanınmaktadır. Bu durumda mahalli idare organları çalışma plan ve programlarını bu süreye göre ayarlamak durumunda kalacaklardır ki, bunun da önemli aksaklıkları beraberinde getirmesi muhtemeldir. Aynı şekilde, görev süresinin ne zaman sona ereceği kendileri dışındaki karar organlarının tayin etmesi nedeniyle tam olarak belli olmadığından, bu idarelerin organları devamlı bir seçim endişesi içinde çalışmaya zorlanacaklardır. Oysa seçilen temsilcilerin beş yıllık dönem boyunca sürecek görevlerini güven içinde, görevden alınma endişesi olmaksızın gerçekleştirebilmesi gerekir³⁹⁸. Bu değişiklikle getirilen durum açıkça mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerini belirlemede esas alınması gereken yerinden yönetim ilkesi ile çelişmektedir.

Teklif metninde mahalli idare organları seçimlerinin 30 ay öne alınıp ertelenebilmesi öngörülmüyordu. Anayasa Komisyonu bu süreyi bir yıla düşürmüştür. Yine teklif metninde bu seçimlerin ya milletvekili genel seçimleriyle birlikte veya genel seçimlerden üç ay sonra yapılacağı öngörülmüşken, Anayasa Komisyonu bunu da sadece genel seçimlerle birlikte yapma koşuluna bağlamıştır.

Teklif metninde özellikle yukarıda belirtilen iki noktanın mahiyetinden anlaşılacağı gibi, bu değişiklikle kısa vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesinin amaçlanmış olduğu söylenebilir³⁹⁹. Gerekçede belirtilmese de, bunun altında yatan nedenlerden birisinin merkezi

³⁹⁸ Hikmet Sami TÜRK, “Yerel Seçimlerle İlgili Yasa Değişikliğine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı”, *Anayasa Yargısı* 6, Ankara, 1989, s. 81

³⁹⁹ Eroğul, “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, s. 10

hükümetlerle mahalli idarelerin aynı siyasal partinin elinde bulundurulmasının amaçlanmış olduğu söylenebilir. Geçmiş dönem uygulamalarında merkezi hükümetlerin mahalli idarelere kaynak dağıtırken partizanca davrandıkları görülmüştür. Bu değişiklikler çerçevesinde aynı anda yapılan seçimle merkezi idareyi devralan siyasal parti veya partiler, mahalli idarelerin de önemli bir kısmını ele geçireceğinden, daha rahat çalışma olanağına kavuşabilecektir. Ancak, böyle bir amaç, yerinden yönetim ilkesi ve yerel özerklikle bağdaşmaz.

Geçmiş dönemde de mahalli idare seçimlerinin öne alınıp ertelenebilmesi yönünde değişiklik girişimleri olmuştur. İlk olarak, ANAP döneminde çıkarılan 31-3-1988 tarihli ve 3420 sayılı Kanun ile mahalli ara seçimler için genel bir seçim tarihi belirlemeyi öngören fıkra Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, mahalli idarelerin ara seçimleri için organlarda ne zaman boşalma olduğuna bakılmaksızın genel bir seçim tarihi saptanmasını Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerinden yönetim ilkesine aykırı bulmuştur. Aynı kararda Yüksek Mahkeme, mahalli idarelerin yapılarının özerk niteliği ve işlevlerinin özelliği dolayısıyla beş yıllık hizmet süresini, siyasal iktidarın ve yasama çoğunluğunun isteği ile kısaltma veya uzatmanın, mahalli idarelerin varlığı ile bağdaşmayacağını belirtmiştir⁴⁰⁰. Ancak, daha sonra 26-12-1991 tarih ve 3766 sayılı Kanun'la, mahalli idare organlarında boşalma olması durumunda, seçimlerin her yılın Haziran ve Kasım ayının ilk pazar günü yapılacağını karara bağlanması öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararından hemen sonra yine ANAP'ın, TBMM'nin üye tamsayısının 3/5'lik çoğunluğunun oyuyla çıkarmış olduğu ve mahalli idarelerin seçimlerini öne alma olanağını düzenleyen 6-8-1988 tarihli ve 3467 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun", referanduma sunulmuştur. 25 Eylül 1988 tarihinde yapılan halkoylamasında % 65 red ve % 35 kabul oyu çıkarak bu değişiklik gerçekleşmemiştir⁴⁰¹.

Görüldüğü gibi birincisi Anayasa Mahkemesi, ikincisi halk tarafından reddedilen mahalli idare seçimlerinin öne alınabilmesi veya ertelenebilmesine dair değişiklik girişimi, sonuçta 1995 Anayasa değişiklikleriyle TBMM tarafından gerçekleştirilmiştir. Birtakım kısa vadeli

⁴⁰⁰ Karar için bkz. E.S.:1988/14, K.S.: 1988/18, K.T.: 14-6-1988, *AMKD* Sayı: 24, s. 270-271

⁴⁰¹ Referandumun kesin sonuçları için bkz. 1 Ekim 1988 tarihli ve 19946 sayılı *Resmî Gazete*

amaçlar uğruna getirilen bu yeniliğin, özellikle yerinden yönetim ilkesi ve dolayısıyla demokrasi ile bağdaştırılması olanaklı görünmemektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin denetimi, referandumla halkın onayına sunma ve TBMM'nin Anayasa değişikliği yapma örneklerinde görüldüğü gibi, yerel özerkliği korumada halkın ve Anayasa Mahkemesi'nin TBMM'den daha titiz davranmış oldukları açıktır. Seçim döneminin uzun olduğu biçimindeki şikayetler söz konusu olduğunda yapılması gereken, TÜSİAD Önerisi'nde olduğu gibi, seçim süresinin düşürülmesi olmalıdır; yoksa TBMM'nin mahalli idarelerin seçim dönemlerine yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmayan biçimde öne alıp geri bırakabilme biçimindeki müdahaleler olmamalıdır⁴⁰².

11- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili yenilikler

a- Siyasal faaliyet yasağının kaldırılması

23-7-1995 tarihli değişikliklerle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için öngörülmüş olan siyasal faaliyette bulunmama ve siyasal parti, sendika ve derneklerle ortak hareket edememe biçimindeki yasaklar kaldırılmıştır. Bununla örgütlü demokratik çoğulculuğun gerçekleştirilmesinde önemli bir adım atılmıştır.

1961 Anayasası dönemindeki uygulamaya bir tepki olarak konulan bu yasağın⁴⁰³ kapsamını tespit etmek kolay değildir. Çünkü siyasetle uğraşma yalnızca iktidar mücadelesinde etkin bir biçimde rol oynama biçiminde algılanmamaktadır. Eğer siyasetle uğraşma böyle anlaşılırdı, bunun kapsamını belirlemede de sorun çıkmazdı. Siyaset kavramına farklı anlamlar verilmesi mümkündür. Örneğin bir kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan Tabip Odaları Birliği'nin hükümetin ilaç veya sağlık politikasını eleştiren faaliyetleri, gayet rahatlıkla siyasal faaliyet anlamında anlaşılabilir⁴⁰⁴. Oysa siyasal iktidarı ele geçirmek için doğrudan siyaset yapmak, sadece siyasal partilerin faaliyet alanında olmaktadır. Bu gerçekten yola çıkarak, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin gereği kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da dahil olduğu çeşitli sivil toplum

⁴⁰² Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 104-105

⁴⁰³ Atilla ÖZER, *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları* (Anayasa Hukuku Açısından), Ankara, 1994, s. 87

⁴⁰⁴ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 362

örgütlerine amaçları doğrultusunda tek başına veya ortak hareket etme imkanı tanınması gerekir⁴⁰⁵.

Katılımcı demokrasi açısından yerindeliği savunulamayacak olan söz konusu yasakların, Anayasa’da bulunduğu dönemde de etkin bir biçimde uygulandığı söylenemez. Bu dönem içerisinde özellikle Türkiye Barolar Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin faaliyetleri siyasetle yakından ilgili olmuştur. Burada asıl sorun bu meslek kuruluşlarından değil; Anayasa’nın söz konusu antidemokratik hükmünden kaynaklanmıştır. Anayasa değişikliğiyle siyasal faaliyet yasağının kaldırılması bir anlamda “de facto” olan durumun hukukileştirilmesidir. Bundan sonra yapılması gereken, ilgili kanunlarda, Anayasa değişikliği doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapmaktır⁴⁰⁶.

301 imzalı teklifte bulunmamasına rağmen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili maddeye Anayasa Komisyonu tarafından, “Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.” biçiminde bir hüküm sokulmuştur (madde: 135/3).

Bu hükmün değerlendirilmesinde meslek kuruluşlarının aynı zamanda birer kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar olduklarını göz önünde tutmak gerekir. Bu özellikleriyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları sendika ve dernekler gibi diğer sivil toplum örgütlerinden ayrılmaktadırlar. Özü itibarıyla sivil toplum örgütü olmakla birlikte, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bazı kamusal görevleri gerçekleştirme görevi ile de görevlendirilmişlerdir. Amaçları Anayasa’da (madde: 135/1) şöyle belirtilmiştir: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak; mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri

⁴⁰⁵ Yargıtay 4. Ceza Dairesinin (E: 5429, K: 6861) 20-12-1967 tarihinde vermiş olduğu kararına göre bir faaliyetin siyasal faaliyet sayılabilmesi için: 1- Yapılan faaliyetin sürekli olması, 2- bu sürekli faaliyetin belirli bir yönü hedef seçmesi, 3- bu faaliyetin siyasal iktidarı doğrudan ele geçirmeye yönelik olması gerekir. Bkz. Özer, *a.g.e.*, s. 59-61

⁴⁰⁶ Araştırabildiğimiz kadarıyla 1-3-1996 tarihine kadar bu konu ile ilgili mevzuatta uyum yasaları henüz çıkarılamamıştır. Anayasa değişikliği paralelinde; 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun’un 14/3. maddesi, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76/2. ve 111. maddeleri, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu’nun 2/son ve 19/2. maddeleri, 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanunu’nun 3. maddesi, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu’nun 2/3. ve 23/2. maddeleri, 3224 sayılı Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu’nun 3/2. ve 19/2. maddeleri, 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu’nun 3/1. maddesi, 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odası, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu’nun Ek Madde 6’sının 1. ve 2. fıkraları ile 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanıklar Kanunu’nun Ek Madde 1’deki siyaset yasağına ilişkin hükümleri Anayasa’nın 135. maddesindeki değişiklik gereğince yürürlükten kaldırılmalıdır.

tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir”.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinin belirlenmesinde siyasal faaliyet yasağının kaldırılması sonrası, kuruluş amaçlarını gerçekleştirme doğrultusunda siyaset yapabilmeleri, bu kuruluşların varlık nedeninin bir gereği olarak kabul edilmelidir. Anayasa’ya, bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacağına dair hüküm konulmakla bu kuruluşların faaliyetlerinin sınırını Anayasa’nın 135. maddesinin ilk fıkrasındaki esaslar belirleyecektir⁴⁰⁷.

Teklif metninde siyasal partilerin meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının organlarının seçimlerinde aday gösteremeyeceği ve bu adayların lehinde ve aleyhinde propaganda yapamayacağına ilişkin Anayasa hükmünün kaldırılması öngörülmüştü; ancak Anayasa Komisyonu bu konuyla ilgili olarak şu fıkrayı değişiklik metnine sokmuştur: “Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler” (madde: 135/4). Bu fıkra Anayasa’nın değiştirilmeden önceki durumuna göre bazı farklılıklar taşımaktadır. Eski durumda siyasal partilerin meslek kuruluşlarının organlarının seçimlerinde ne aday gösterme imkanına, ne de belli adayların leh ve aleyhinde faaliyette bulunma ve propaganda yapma imkanına sahiptiler. Değişikle birlikte siyasal partilerin, meslek kuruluşlarının organlarının seçimlerinde aday gösterebilmesi yine mümkün değildir. Ancak belli adayların lehinde veya aleyhinde faaliyette bulunma konusunda engellenmiş değildirler.

Siyasal partilerin meslek kuruluşlarının organlarının seçimlerinde aday gösterememelerinin nedeni olarak Anayasa Komisyonu Raporu’nda, partilerin amaçlarının bu meslek kuruluşlarının amaçlarından farklı olduğu belirtilmiştir⁴⁰⁸. Bu suretle bir kamu tüzelkişiliği olan meslek kuruluşunun amacının siyasal partinin amacına feda edilmesi önlenmek istenmiştir.

b- Kapatılma veya faaliyetten men edilmeleri ile ilgili yenilikler

Meslek kuruluşlarının, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde faaliyetten men edilmesiyle ilgili olarak aşağıdaki düzenleme getirilmiştir: İlk olarak, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde kanunen yetkili merciin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunu faaliyetten men edebilmesi

⁴⁰⁷ TUSİAD’ın Önerisinde de meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacağına dair açık bir kural yer almaktadır. Bkz. *TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler*, s. 111

⁴⁰⁸ Anayasa Komisyonu Raporu için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y.Yılı: 4, S. Sayısı: 861, B: 123’e ekli olan metin

için aranan şartlar değiştirilmiştir. Değişikliklerden önce, Türk Devleti'nin varlık ve bağımsızlığı, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğü, toplumun huzurunun korunması ve Devlet'in Anayasa'da belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetler gibi şartlara dayanılarak meslek kuruluşlarının organlarının görevlerine mahallin en büyük mülki amiri tarafından geçici olarak son verilmesi öngörülüyordu. Aslında böylesine çok soyut ifadelerle belirlenmiş şartların var olup olmadığını objektif bir biçimde somut delillere dayanarak tespit etmek oldukça güçtür⁴⁰⁹. Değişikliklerle birlikte, faaliyetten men için aranan şartlar da değiştirilmiştir. Buna göre; "Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir" (madde:135/7). Değişiklik teklifine Anayasa Komisyonu tarafından "milli güvenlik" ve "kamu düzeni" gibi soyut ifadeler sokulmuştur. Ancak yine de yeni getirilenlerin, öncekilere göre daha somut ve objektif olarak tayin edilebilen kavramlar olduğu söylenebilir. İkinci olarak, eski metinde geçici olarak görevden uzaklaştırma kararının üç gün içinde mahkemeye bildirileceği, mahkemenin de bunun yerinde olup olmadığına on gün içinde karar vereceği öngörülmüştür. Değişiklikle birlikte faaliyetten men kararının yirmidört saat içerisinde hakim onayına sunulacağı, hakim de kırksekiz saat içinde kararını açıklayacağı, aksi takdirde söz konusu idari kararın kendiliğinden yürürlükten kalkacağı öngörülmüştür. Değişiklikle birlikte yetkili merciin faaliyetten men kararının çok daha kısa sürede hakim onayına sunulması esası getirilmiştir. Bu sayede bu kuruluşlar üzerindeki idari mercilerin keyfi davranışlarının önemli ölçüde engellenebilmesi mümkün olmuştur.

12- Kooperatiflerin siyasal faaliyet yasağının kaldırılması

23-7-1995 değişiklikleri ile, Anayasa'nın kooperatifçiliğin geliştirilmesi ile ilgili 171. maddesinin ikinci fıkrasındaki; "Kooperatifler, Devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi olup, siyasetle uğraşamaz ve siyasi partilerle işbirliği yapamazlar." biçimindeki düzenleme kaldırılmıştır. Bu suretle sivil toplum örgütlerinin siyasal faaliyette bulunmalarını ve siyasal partilerle işbirliğini yasaklayan Anayasa hükümlerinin ayıklanması amacının son halkası ile kooperatifler de, bu yasaklardan arındırılmıştır. Bu sayede katılımcılığın önündeki engellerin aşılması amacı yönünde olumlu bir adım atılmıştır.

Kooperatiflerin, devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi olduğu biçimindeki kuralın da kaldırılmasıyla artık kooperatiflerin hiçbir biçimde denetlenemeyeceği iddia edilemez. Bu kurumlar aynı zamanda Şirketler Hukuku bağlamında birer şirket olduklarından, devletin bu kuruluşlar

⁴⁰⁹ Özer, a.g.e., s. 80-81

üzerindeki mali denetimi devam edecektir. Değişiklikle sadece siyasal faaliyet ve partilerle işbirliği yasağı kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 135. maddesinde yapılan bu değişiklikle birlikte, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun kooperatiflere siyasal faaliyette bulunma yasağı getiren 92. maddesi de, anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

E- 1995 değişikliklerinin genel değerlendirmesi

1- Değişikliklerin hazırlık aşamasının değerlendirilmesi

1995 yılındaki Anayasa değişiklikleri, özel olarak oluşturulmuş bir "kurucu meclis" tarafından değil, normal yolla seçilmiş parlamento tarafından gerçekleştirilmiştir. Değişiklikler için, halkın oy verirken, bu Meclis'in Anayasa değişikliğini de gerçekleştireceğini göz önünde tutmuş olduğu söylenebilir. Bu nedenle, değişiklikleri gerçekleştirmek amacıyla ayrı bir kurucu meclisin oluşturulmasına gerek kalmadığı düşüncesini ileri sürmek mümkündür⁴¹⁰. Bir bakıma seçmenler, seçimle oluşturulan olağan parlamentoya kurucu meclis yetkisini de vermiş oldular.

Bu aşamadan sonra karşımıza; toplumun tüm kesimlerinin görüşlerini Anayasayı değiştirecek Mecliste adaletli bir biçimde yansıtip yansıtamadığı sorunu çıkmaktadır. 1991 milletvekili genel seçimlerinde % 10'luk ülke seçim barajı yanında % 25'lere varan bölge barajlarının olduğu düşünüldüğünde, bu soruya olumlu cevap vermek güçleşecektir⁴¹¹. Gerçi % 10'luk ülke barajını aşamama korkusu içinde olan Milliyetçi Çalışma Partisi ve Islahatçı Demokrasi Partisi'nin Refah Partisi ile ve Halkın Emek Partisi'nin Sosyaldemokrat Halkçı Parti ile seçim ittifakına giderek, TBMM'ye girmeleri bu sorunu bir ölçüde çözmüştür. Ancak yine de % 1 civarında oy alan küçük partiler Meclis'te temsil edilememişlerdir. Ayrıca % 20'lik (hatta bazı yerlerde % 25'lere varan) bölge barajlarına takılan partilerin o bölgeden milletvekili çıkaramaması nedeniyle, bölge barajını

⁴¹⁰ Bu konuyla ilgili olarak şu görüş savunulmaktadır: Normal yollarla seçilmiş meclisin yanında kurucu meclisin görev yapması durumunda iki ayrı meclisin var olacağı düşünülürse, bunun hem gerçekleşmesi hem de çalışması zor olacağı düşünüldüğünde, en pratik ve sağlıklı yol olarak yeni yapılan seçimle oluşturulan Meclisin aynı zamanda Anayasayı değiştirmede de yetkili sayılmasıdır. Yalnız Anayasa değişikliklerini gerçekleştirecek Meclisin seçiminden önce kamuoyunun, oluşturulacak Meclisin Anayasa değişikliklerini gerçekleştireceği konusunda bilgilendirilmesi gerekir ki, bu sayede, kamuoyunda bu konuyla ilgili tartışmalar başlatılarak gündem oluşturulması yoluyla seçmenlerin tercihlerini sağlıklı biçimde yapabilmelerine imkan tanınmış olsun. Bkz. Savcı, *"Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine"*, s. 258; Tanör, *İki Anayasa*, s. 189. 1995 değişiklikleri de aynen bu görüşlerde savunulan noktalar doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

⁴¹¹ % 10'luk ülke barajının çok yüksek olduğu ve dolayısıyla toplumun tüm kesimlerinin Anayasa değişikliklerini gerçekleştirecek mecliste temsil edilebilmesini engelleyeceği ileri sürülerek bu barajın makul bir sınıra çekilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bkz. Üskül, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, s. 81-82

aşan parti veya partilerin tüm milletvekillerini almış olduğu düşünüldüğünde, siyasal görüşlerin Meclis'e adil bir biçimde yansıtılabildiğini söylemek güçleşecektir⁴¹².

Değişikliklerin hazırlık aşaması ile ilgili olarak tahlil edilmesi gereken bir konu da, 1995 Anayasa değişikliklerinde TBMM'de üyesi bulunan tüm siyasal partilerin kendi aralarında bir consensus sağlanıp sağlanmadığıdır. Siyasi bir görev olan⁴¹³ Anayasa değişikliklerinin, başarılı bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için TBMM'deki tüm siyasal partilerin kendi aralarında bir uzlaşma sağlaması gerekmektedir. Ancak 1995 değişikliklerinde, TBMM'nin yaklaşık onda bir civarında üyesine sahip Refah Partisi, 301 imzalı değişiklik teklifine katılmadığı gibi TBMM'deki değişiklik görüşmelerinde ve oylamalarda da bu değişiklikleri desteklememiştir⁴¹⁴.

1995 Anayasa değişikliklerinin hazırlık aşamasında uzlaşma sağlanamaması Anayasa'da gerçekleştirilmesi planlanan hedefleri daha işin başında psikolojik bakımdan olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca değişiklik paketinin en önemli maddelerinden biri olduğunu söyleyebileceğimiz Geçici 15. maddenin kaldırılması ile ilgili oylamada, RP'nin olumsuz oy kullanması sonucu bu değişikliğin gerçekleştirilemediği düşünüldüğünde, Anayasa değişikliğinde consensusun önemi daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır⁴¹⁵.

⁴¹² Cem EROĞUL, yeni Anayasa'nın siyasi güç olarak merkez sağ ve merkez solun, toplumsal olarak da sermaye ve işçi sınıflarının anlaşabileceği bir metin olması gerektiğini; İslamcıların, Kürtlerin ve Komünistlerin bu Anayasa'nın hazırlanmasında söz sahibi olmasının gerekliliğine inanmadığını belirtmiştir. Bkz. *İkinci Cumhuriyet Tartışmaları*, s. 208-209. Böyle bir durum, oluşturulacak yeni Anayasanın ta başında çoğulcu ve katılımcı özelliğini zedeleyecektir. Anayasanın yapım sürecinde toplumun tüm kesimlerinin olabildiğince adaletli bir biçimde temsil edilmesi daha sağlıklı sonuçlar doğuracaktır. Unutulmamalıdır ki yapılan Anayasa, uygulamada sadece bunu hazırlayanlara değil, toplumun tüm kesimlerine ve hatta ayrı ayrı bireylere hitap edecektir. Nitekim bunun önemini vurgulayıcı mahiyette bir öneri olarak Bahri SAVCI, Anayasa değişikliklerini gerçekleştirecek Meclise seçim yolu ile temsilci sokamayan kesimlerin görüşlerinin alınabilmesi amacıyla, değişikliklerin görüşülmesi aşamasında oluşturulacak Anayasa Komisyonu'nda bu kesimlerin temsil edilmesi gerektiğini belirtmekteydi. Bkz. Savcı, "Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine", s. 258

⁴¹³ Toplumdaki çeşitli sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin direktif ya da somut değişiklik önerileri ile Anayasa değişikliklerinin gerekliliği konusunda mutabakata varmaları sonrasında asıl görev Meclis'te temsilcisi bulunan siyasal partilere düşmektedir. Son aşamada Anayasa değişikliklerini siyasilerin gerçekleştirmesi en demokratik olan yoldur. Bu konuyla ilgili olarak bkz. *Supra*, s. 65-71

⁴¹⁴ Refah Partisi'nin değişiklikleri desteklememesinin gerekçesi Anayasa'nın 24. maddesindeki laiklik konusunda bazı değişiklik tekliflerinin değişiklik paketine dahil edilmemesidir. Bkz. RP Kocaali milletvekili Şevket KAZAN'ın konuşması, *TBMM Tutanak Dergisi*, D: 19, C: 88, Y. Yılı: 4, s. 376-379

⁴¹⁵ Anayasa değişikliklerinin hazırlık aşamasında consensus sağlanamaması durumunda ileride, bu mutabakatın dışında kalan siyasal partilerin bu Anayasa'nın yürürlükte olduğu dönemde iktidara gelmesi durumunda, oluşumuna katılmadıkları Anayasanın uygulayıcısı pozisyonuna geleceklerdir.

2- Gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin kapsamı ve sonuçları ile ilgili bazı gözlemler

1995 değişikliklerinin 1982 Anayasası'nın demokratikleştirilmesinde ve Türk anayasal gelişmelerinde olumlu ve olumsuz birtakım sonuçları olmuştur.

1995 Anayasa değişikliklerinin olumsuz yanı, gerçekleştirilen bu değişikliklerin toplumun beklentilerine tam olarak cevap verememesi gerçeğidir. Dahası, gerçekleştirilen değişikliklerin önemli bir kısmında da yetersiz kalınmıştır⁴¹⁶. Anayasa'nın Başlangıç kısmı, memur sendikacılığı, Geçici 15. madde ve mahalli idare seçimleri ile ilgili yenilikler göz önünde tutulduğunda, değişikliklerin toplumdaki beklentilerle ne derece bağdaştığını anlayabilmek daha kolay anlaşılabilecektir.

Anayasa değişikliklerinden toplumun beklentilerine aykırı sonuçların çıkmasında 301 imzalı teklifte, Anayasa Komisyonu'nun yetkisi dışına çıkarak yapmış olduğu müdahalelerin de etkisi vardır⁴¹⁷. Ancak yine de özgür bir ortamda karar verip değişiklikleri benimseme ya da reddetme tercihinin TBMM üyelerinin inisiyatifinde olduğu düşünüldüğünde, asıl sorumlu olarak değişiklikleri bu biçimiyle kabul eden TBMM olarak karşımıza çıkmaktadır.

Referanduma gidilmeden gerçekleştirilmesi için yeterli sayı olan 300 milletvekilinden daha fazla imza ile teklif edilen Anayasa değişikliklerinde, demokratikleşme ve hukuk devletini yakından ilgilendiren Geçici 15. maddenin kaldırılmasına ilişkin ikinci görüşmedeki oylamada 270'in üzerine oya ulaşılammıştır. Bununla ilgili olarak iki olasılık üzerinde durulabilir: İlki, milletvekillerinin değişiklikleri benimsememesi dolayısıyla oylamaya katılmamalarıdır. İkincisi ise, TBMM üyelerinin Anayasa değişikliklerini ve özellikle Geçici 15. maddenin kaldırılmasını ciddiye almadıklarıdır. Anayasa değişiklikleri ile ilgili ikinci görüşme sonrasında

1995 değişikliklerinde RP'nin dışarıda kalması 1961 Anayasası'nın hazırlanması aşamasında Demokrat Parti'nin dışarıda bırakılmasına benzemektedir. Gerçi, bu iki örnekte önemli bir kapsam farkı olmakla birlikte, 1961 Anayasası'nın en önemli talihsizliğinin bu Anayasa'nın yapım sürecinde dışlanmış olan Demokrat Parti'nin devamı niteliğinde olan Adalet Partisi'nin, bu Anayasa'nın uygulanması aşamasının büyük bir bölümünde iktidarda bulunmasının olduğu söylenebilir. 1995 değişiklikleri sonrası da, aynı durum RP için gündeme gelmeye başlamıştır. Nitekim 24 Aralık 1995 tarihinde yapılan genel seçimlerde RP birinci parti konumuna gelmiştir ve koalisyon kurarak iktidar olduğu için Anayasa'nın uygulaması da eline geçmiştir. Bu durum 1961 Anayasası dönemindeki Demokrat Parti'nin durumuna benzemektedir. Bu örnekler Anayasa yapımı sürecinde consensusun önemini daha açık bir biçimde ortaya çıkarmaktadır.

⁴¹⁶ Eroğul, "Üçüncü Anayasa Değişikliği", s. 12

⁴¹⁷ Bu müdahaleler için bkz. *Supra*, s. 72-73

270 ve üzerinde oy alan maddeler için yapılan son oylamada 360 oyla değişikliklerin kabul edildiği düşünüldüğünde, birinci olasılığın söz konusu olmadığı söylenebilir. Bu durumda milletvekillerinin demokratikleşme için gerekli olan Geçici 15. maddenin kaldırılmasını ciddiye almadıkları ortaya çıkmaktadır. Bu ise demokratik bir ülkede parlamentonun halkın gözündeki itibarını zedeleyici bir izlenim doğuracaktır⁴¹⁸.

Değişiklik teklifindeki ve değişikliklerle ilgili son oylamadaki oy oranlarına bakıldığında açıkça görülebileceği gibi Meclis'te Anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesi yönünde bir istencin olduğu söylenebilir. Ancak, 1982 Anayasası'nın; sivil anayasa, hukuk devleti ve demokratik rejim açısından sorun çıkaran maddeleri üzerinde daha kapsamlı bir değişiklik girişiminin gerçekleştirilmesi gerekirdi. Üstelik böylesine telaşsız bir ortamda ve demokratik yöntemlerle tamamen siviller tarafından Anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesinin, 1960 yılından beri ele geçirilen en önemli fırsat olduğu söylenebilir. Tüm bu koşullar altında 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin kapsamının dar tutulmasını anlayabilmek güçtür. 1995 değişikliklerinde kapsamlı bir ön hazırlık çalışması yapılmadan Anayasa'nın sadece küçük bir kısmının değiştirilmesi, demokratikleşmeden ziyade Anayasa değişikliğinde "sistemsizlik" olarak değerlendirilebilir⁴¹⁹. Nitekim değişiklik yapılan maddelerle ilgili olarak, değişikliklerin ardından dokuz ay geçmesine rağmen, seçme hakkı ve seçim sistemi ile TBMM'nin üye sayısının 550'ye çıkarılması ile ilgili olan değişiklikler dışındaki diğer konularda, uyum yasaları henüz çıkarılamamıştır. Bu durum, Türkiye'de hukuk yolu ile demokratikleşmede TBMM'nin kendi üzerine düşen görevi ne ölçüde yerine getirdiğinin açık bir göstergesidir.

1995 Anayasa değişikliklerinin olumlu yönleri de vardır. Bu değişiklikler, 1961 Anayasası'ndan itibaren siviller tarafından demokratik

⁴¹⁸ Nitekim bu durum, Türkiye'de hukuk yolu ile demokratikleşmede siyasal istencin yasama ve yürütme çevrelerinde bulunmadığı biçiminde yorumlanmıştır. Bkz. Mehmet Semih GEMALMAZ, "Demokratikleşme Karşıtlığı Kanıtı: Hazırlıksızlık", *Evrensel*, 31 Temmuz 1995, s. 2

⁴¹⁹ Bkz. Mehmet Semih GEMALMAZ, "Demokratikleşme Karşıtlığı Göstergesi: Sistemsizlik", *Evrensel*, 7 Ağustos 1995, s. 2. Gemalmaz, bir başka makalesinde de 1995 değişikliklerini Gümrük Birliği Andlaşması'nın açtığı süreçte, Avrupa Konseyi bünyesindeki insan hakları kuruluşlarının ve siyasal çevrelerinin dayatma ve yönlendirmelerinin bir sonucu olarak görmektedir. Bkz. "Anayasa Paketi 12 Eylül Rejimini Kurumsallaştırıyor", *Cumhuriyet*, 11 Haziran 1995, s. 5; Bülent Tanör'de Türkiye'nin demokratikleşme ve insan hakları yönünden başlattığı girişimlerin ülkemizin uluslararası forumlarda sıkıştığı günlere rastladığını; bu yüzden de samimi olmadıklarını belirtmektedir. Bkz. Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, s. 336. Demokratikleşmede başarılı sonuçlar alabilmek için dış dinamiklerin baskısından değil, toplumun gerçeklerinden ve demokratik rejimin ülkemizdeki uygulamasında ortaya çıkan aksaklıkların demokrasinin temel ilkeleri doğrultusunda belirlenip çözüme kavuşturulması zorunluluğundan yola çıkmak gerekir.

bir yöntemle gerçekleştirilen ve demokratikleşmeyi amaçlayan en geniş kapsamlı ilk Anayasa değişiklikleri olduğu için, psikolojik ve sembolik bir değere sahiptirler⁴²⁰. Gerçi 1987 yılında gerçekleştirilen dört maddelik Anayasa değişiklikleri de demokratikleşme amaçlıydı, ancak 1995 değişiklikleri, 1987 değişikliklerinden daha kapsamlıdır.

Türk Anayasal gelişmesinde 1971 ve 1973 değişiklikleriyle başlayıp 1982 Anayasası ile en uç noktasına ulaşan demokratikleşmede geriye dönüş çarkının⁴²¹, bu değişikliklerle birlikte tekrar demokratikleşme yönüne çevrildiği (ya da kapsamı dar olmasından dolayı en azından demokratikleşme dalgası için sembolik bir başlangıç olduğu) söylenebilir.

Dünyadaki ve ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında, geniş kapsamlı anayasa değişikliklerinin oldukça zor koşullarda ve olağanüstü dönemlerde gerçekleştiği görülmektedir. Bu noktada önemli olan, demokratik rejim askıya alınmadan anayasaların sorun yaratan maddeleri üzerinde zaman zaman kısmi değişikliklerin yapılmasıdır. Anayasayı kısmi şekilde de olsa demokratik yöntemlerle düzeltmenin olağanüstü koşullarda anayasa yapmaktan daha iyi olduğu bilinmelidir⁴²². Bu bağlamda 1995 değişiklikleri, geçmiş dönemlerde olduğu gibi biriken sorunların belli bir zaman sonra patlamasını ve sonuçta olağanüstü yönetimler altında anayasa hazırlanmasını önleyici işlev görmüştür denebilir. Değişiklikler bu bakış açısıyla olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

3-1995 değişiklikleri ve toplumsal gerçekler arasındaki ilişki

Değişikle kaldırılan bazı yasaklar zaten yürürlükte bulundukları dönemde bile uygulanamamakta idi. Bunun nedeni, bu tür yasakların demokratik bir rejimde olamayacağı gerçeğidir. Anayasa değişikliği, toplumsal gerçeklerle anayasal kuralların bir bölümü arasındaki çelişkiyi ortadan kaldırmıştır. Demokratik bir rejimde yeri olmayan bu yasakların yürürlükte bulundukları dönemde aşılması ihtiyacı hissedildiğinden, de facto bir durum ortaya çıkmıştı. Bu suretle, derneklerin, vakıfların, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve kooperatiflerin siyasal faaliyet ve siyasal partilerin bu sivil toplum örgütleri ile işbirliği yasağı aşılmıştı. Milletvekillerinin parti değiştirmesi ile ilgili yasağı düzenleyen 84. maddenin birinci fıkrasındaki hüküm, istifa eden milletvekillerinin “hülle partisi” diye adlandırılan partiler kurarak başka bir

⁴²⁰ Özbudun, “Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme” Paneli, s. 67

⁴²¹ Eroğul, “Demokratikleşmenin Neresindeyiz?” Açık Oturumu, s. 10

⁴²² Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, s. 404-405; Kuzı, “Yeni Bir Anayasaya Doğru”, s. 228-229

siyasal partiye geçmesi ile uygulanamamıştır. Siyasal partilerin kadın ve gençlik kolu gibi yan kuruluşlar kuramayacağına ilişkin hüküm, kadın ve gençlik komisyonları kurulması ve Anayasa Mahkemesi'nin bu komisyonların yan kuruluş kapsamında değerlendirilemeyeceğine ilişkin kararı ile⁴²³ uygulanamaz duruma gelmiştir. Bu suretle Anayasa'nın antidemokratik hükümleri uygulamada bir kenara itilmiştir.

Uygulamada özellikle Mecliste çoğunluğu elinde bulunduranlar tarafından diğer partileri güçsüzleştirme ve kendilerini koruyucu ve güçlendirici yönde değiştirdikleri seçim kanunları ve siyasal partilere devlet yardımı yapılması, bu kötüye kullanmalara tepki olarak Anayasa değişikliği ile Anayasa'da düzenlenmiştir. Yasa koyucunun takdirinde olması gereken bu tür konuların uygulamadaki olumsuz sonuçlarını önlemek için Anayasa'ya sokulması, tepki Anayasası olgusunu tekrar gündeme getirmektedir. Bu ise 1995 değişiklikleriyle aşılıma çalışılan Anayasa'nın tepki izlerinden arındırılması amacı ile de çalışmaktadır.

4- Değişiklik sonrası Anayasa'da 12 Eylül'ün izi ve askerlerin durumu

1995 değişiklikleri ile 12 Eylül'ün izini ve askerlerin siyasal hayattaki etkisini azaltıcı bir değişiklik gerçekleştirilememiştir. Anayasa'nın Başlangıç kısmında yer alan ve 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi'ni öven ifadeler kaldırılmıştır. Başlangıç'ın özünde yer alan Anayasa'nın otoriter yapısını ifade eden bölümlere ise dokunulmamıştır⁴²⁴.

12 Eylül Müdahalesi'ni öven ifadeler kaldırılmış olmasına rağmen, Anayasa'da 12 Eylül'ün izinin kaldırılmamış olduğunun en önemli ve en açık göstergesi 12 Eylül'ü gerçekleştiren generaller ve bu dönemindeki yöneticiler için yargı yolunu kapayan ve Anayasa'ya aykırılık iddiası ileri sürülemeyen Geçici 15. maddenin varlığını devam ettirmekte olmasıdır. Bu nedenle Başlangıç kısmında yapılan değişiklikler, sözde demokratikleşme gayreti biçiminde yorumlanabilirler.

Geçici 15. maddenin kaldırılması değişiklik teklifinde öngörülmüştür; ancak değişikliklerle ilgili ikinci görüşme sonrası yapılan oylamada 270'in altında oy aldığı için bu değişiklik gerçekleştirilememiştir. Bu durum 1995 değişikliklerinde TBMM'nin 12 Eylül'ün izini Anayasa'dan silme gayretinde samimi olmadığını akla getirmektedir⁴²⁵.

⁴²³ Karar için bkz. E.S.: 1983/5, K.S.: 1983/5, (parti kapatma), K.T.: 9-11-1983, *AMKD* Sayı: 20, s. 447

⁴²⁴ Mustafa ERDOĞAN, "Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?", *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 15

⁴²⁵ Değişikliğin ertesi günü bir gazetede şu başlık atılmıştı: "Anayasa'da 12 Eylül'ün İzi", *Cumhuriyet*, 24 Temmuz 1995, s. 5

TBMM, Geçici 15. maddeyi kaldırmamakla bir anlamda 12 Eylül dönemini zımni bir şekilde benimsemiştir denebilir. Bu durum, milletvekillerinin demokratikleşme için ne derece samimi olduklarını göstermektedir. Aynı şekilde 1987 yılı Anayasa değişikliklerinde de, 12 Eylül 1980 öncesi bazı politikacılara 5 ve 10'ar yıllık sürelerle siyasal faaliyet yasağı koyan Anayasa'nın Geçici 4. maddesi, Meclis tarafından doğrudan kaldırılamamıştır. Hazırlanan değişiklik referandumla kabul edilerek Anayasa'dan çıkarılmıştır. Bu iki örnekteki duruma bakıldığında demokratikleşmenin önündeki en önemli engellerden birinin TBMM olduğu düşüncesi ortaya çıkmış olacaktır. Bundan dolayı, 1987 yılında halkın referandumla Geçici 4. maddeyi kaldırmış olması örneği ile, Geçici 15. maddenin kaldırılması için TBMM'nin oylamadaki tutumu düşünüldüğünde; Burhan Kuzu'nun dediği, Anayasal gelişmemizdeki anayasaların halktan gelen hareketle değil, yukarıdan gelen bir hareketle empoze edildiği gerçeği doğrulanmış olacaktır⁴²⁶.

1995 değişiklikleri sivillerce gerçekleştirmiş olmasına rağmen sivillere bazı hakların tanınmasında kuşku ile yaklaşılmıştır. Örneğin dernekleşme hakkı silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri yanında görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarına da tanınmayabilecektir. Aynı şekilde kamu görevlilerinin grev ve toplu sözleşme hakkı, yine sivillerin gerçekleştirdiği Anayasa değişikliği ile açıkça yasaklanmıştır. Bu durum sivillerin Anayasa değişikliklerinde bile sivillere bakış açısının Anayasa'da teyit ve tescilinin ne yönde olduğunun kanıtı olarak yorumlanmıştır⁴²⁷.

Değişikliklerle askerlerin siyasal yaşamdaki etkileri korunmuş, sivil demokrasiye geçmede dinamik bir tutum içinde olunmamıştır. Ancak şu noktada olumlu bir başlangıç olduğu söylenebilir: 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanmasına ve 1971 ve 1973 değişikliklerine açık ve aktif olarak katılan askerlerin, 1995 değişikliklerinde etkileri olmamıştır. Demokratik bir devlette askerler anayasa yapımına karışmadıkları gibi anayasa yapım sürecini de etkileyemezler⁴²⁸. Bu açıdan 1995 değişiklikleri sivillerin demokratik yöntemlerle anayasa yapmaya ya da değiştirmeye

⁴²⁶ Kuzu, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", s. 215

⁴²⁷ Akünel, *a.g.e.*, s. 200

⁴²⁸ Ordu mensupları birey olarak demokrat olabilirler, ancak kurum olarak "ordu" siyasete demokratça giremez. Bu bağlamda değişiklikleri gerçekleştiren Mecliste askerlerin de bulunması doğaldır. Ama önemli olan askerlerin direktifleri doğrultusunda bu değişikliklerin gerçekleştirilmemesidir. Bu nedenle Şükrü KARATEPE'nin, Anayasa değişikliklerini gerçekleştirecek Meclisin tamamen sivillerden oluşması gerektiği görüşünü bu biçimde yorumlamak gerekir. Karatepe, *a.g.e.*, s. 314

başlamış olduklarını göstermesi bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

5-1995 değişiklikleri sonrası Anayasa'da demokratik toplum

1995 değişikliklerinde Anayasa'nın Başlangıç kısmında devletin kutsallığı kaldırılmıştır. Ancak demokrasiyi bu Anayasa'daki demokrasi ile özdeşleştirme gayretine giren ifadelere dokunulmamış; hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin ve Türk varlığının yanında korunma göremeyeceği biçimindeki ifadeler aynen kalmıştır⁴²⁹.

Anayasa'nın temel hakların genel rejimi ile ilgili bölümündeki hükümlere de değişikliklerde dokunulmamıştır. Bu bağlamda, temel haklara ilişkin düzenlemeler Başlangıç kısmındaki ruhla birlikte düşünüldüğünde; millileştirilmiş demokrasi ve bunun uzantısı olarak temel haklara ilişkin sınırlandırmaların 1995 değişiklikleriyle aynen korunmuş olması düşündürücüdür⁴³⁰. Başlangıç kısmında birtakım değişiklikler yapılmış olmasına rağmen Anayasa'nın otoriter ruhunu devam ettiren hükümlerin aynen bırakılması konunun düşündürücülüğünü daha da artırmaktadır. Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyet'in nitelikleri konusunda Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere referans yapılması ise bu kısmın önemini artırmaktadır. Anayasa'nın 4. maddesinde belirtilen değiştirilemeyecek hükümlerden birisinin de 2. maddedeki Cumhuriyet'in nitelikleri olarak öngörülmesi Başlangıç'ta belirtilen ilkeleri değiştirilemez bir konuma sokmaktadır. Bu, Anayasa'da öngörülen otoriter ruhun ne derece korunmakta olduğunu açıkça göstermektedir. 1995 değişikliklerinde bu mantığa aykırı hiçbir değişiklik gerçekleştirilmemiştir⁴³¹. Buna paralel olarak Anayasa'nın benimsemiş olduğu ideoloji de aynen muhafaza edilmiştir.

Temel haklarla ilgili olarak yapılan en önemli değişiklikler, siyasal haklar konusunda olmuştur. Bu açıdan, dar anlamda siyasal katılımdan geniş anlamda siyasal katılıma geçilmiştir denebilir. Bu bağlamda derneklerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve kooperatiflerin siyasal faaliyet yasağı kaldırılmış, siyasal partilerin bu tür

⁴²⁹ Başlangıç bölümünün değişikliklerle birlikte aldığı durum için bkz. *Supra*, 76-80

⁴³⁰ Mustafa ERDOĞAN, "Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?", *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 15

⁴³¹ Fazıl SAĞLAM, 1995 değişikliklerinde 12 Eylül Harekatı'na atıfta bulunan fıkraların çıkarılmasına rağmen uluslararası ölçü ve normlara kapalı otoriter bir demokrasi modeli öngören Anayasa'nın (eski) 5. ve 7. fıkralarının ve onun Anayasadaki uzantılarının aynen korunmasını otoriter ve kapalı demokrasi modelinin yalnızca 12 Eylül generallerinin kafalarında oluşmadığını; aktif politika içinde yer alan ve kendilerini demokrat olarak gösteren birçok "sivil" in demokrasi ve özgürlük anlayışına da uygun düştüğü biçiminde yorumlamıştır. Bkz. Fazıl SAĞLAM, "Otoriter Demokrasiye Devam", *Milliyet*, 21 Temmuz 1995, s. 18

sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmasını yasaklayan hükümler ayıklanmış, dernekleşme hakkında bazı kolaylıklar ve genişletici düzenlemeler yapılmış, yurt dışındaki vatandaşlara ve tutuklulara oy hakkı tanınmış, seçme ve siyasal partilere üye olma yaşı 18'e indirilmiş, siyasal partilerin birtakım yan kuruluşlar kurabilmesine olanak tanınmış, yüksek öğretim elemanları ve öğrencilerine siyasal partilere üye olabilme yolu açılmıştır. Anayasa'da siyasal faaliyet yasağını öngören hükümlerin kaldırılmasıyla, toplu özgürlükler dinamizminin artacağı söylenebilir⁴³².

Demokratik bir toplumda siyasal partiler, siyasetin en önemli araçlarıdır; ancak katılım konusunda tek araç konumunda da değildirler. Bunun dışında vatandaşlar sendika, vakıf, dernek, meslek kuruluşları, toplu dilekçe ve gösterilerle de siyasete katılırlar⁴³³. 1995 değişiklikleriyle, bu anlamda katılımcı olmayan demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş olmuştur⁴³⁴.

Bu değişikliklerde halkın siyasal yaşama katılımı amaçlanmıştır. Ancak bu katılım yine de, Anayasa'nın çeşitli ideolojileri savunan oluşumlara tanımış olduğu sınır içerisinde mümkündür.

Anayasa değişikliklerinde bir yandan siyasal katılım kanallarının açılması yoluna gidilirken, diğer taraftan seçilme yaşının 30 yaş sınırının altına düşürülememesi ise bir çelişkidir.

Değişikliklerde mahalli idare seçimlerinin bir yıl öne alınıp ertelenebilmesine olanak tanınması ise demokratikleşme açısından savunulamaz. Bu, Anayasa'nın 127. maddesindeki, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine (ve dolayısıyla yerel özerklik ilkesine) uygun olarak düzenleneceği kuralına aykırılık teşkil etmektedir.

⁴³² İbrahim Ö. KABOĞLU, "Anayasa Değişikliği: Getirdikleri", *Cumhuriyet*, 19 Haziran 1995, s. 2

⁴³³ Eroğul, "Anayasa Sorunu", s. 7

⁴³⁴ Bu değişiklikleri 1960-1980 yılları arasında Türk siyasal hayatında yer alan Adalet Partisi'nin sadece seçimden seçime siyasal katılımı öngören sınırlı demokrasi anlayışı veya "demokratik elitizm" diye anılan görüşü ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin savunduğu sadece siyasal partiler ve seçim yolu ile değil, toplumun her kesiminin siyasal yaşamda etkinliklerini artırmayı amaçlayan "katılımcı demokrasi" anlayışı ile birlikte değerlendirmek gerekir. Bu iki farklı demokrasi anlayışı için bkz. Münici KAPANİ, "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar", *Prof. Dr. Bülent Nuri ESEN'e Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1977, s. 216-218; Tanör, *İki Anayasa*, s. 77-81; Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 261-263. 1995 değişikliklerine kadar geçen süre içerisinde Adalet Partisi'nin savunmuş olduğu demokrasi anlayışının Anayasa'da egemen olduğu söylenebilir. Siyasal katılım kanallarını açan değişikliklerle birlikte çoğulcu ve katılımcı demokrasiye geçişin gerçekleştirilmesinin amaçlanmış olduğu gerçeğinden yola çıkarak, 1995 değişiklikleriyle artık 1960'lı yıllardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin savunmakta olduğu katılımcı demokrasi görüşünün egemen olmaya başladığı söylenebilir.

1995 değişikliklerinin kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili düzenlemelerini olumlu bulmak zordur. 1982 Anayasası'nın ilk biçimine göre de, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı vardı⁴³⁵. 1995 değişiklikleri ile kamu görevlilerine sendika kurma hakkı açıkça tanınırken grev ve toplu sözleşme hakkı açıkça yasaklanmıştır. Bu bir geri adımdır. Anayasa'nın 1995 değişikliklerinden önceki biçiminde, bu sorunların Anayasa'yı değiştirmeden yasa koyucunun takdiri ile çözüme kavuşturulma olanağı bir görüşe göre belli sınırlar içerisinde mümkün gözükmekte iken⁴³⁶, 1995 değişiklikleri ile bu olanak ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle kamu görevlilerinin sendikal hakları sorunu, ileride yapay Anayasa tartışmaların doğmasına zemin hazırlayacaktır.

Değişikliklerle hukuk devleti bağlamında Anayasa'da sorun doğuran bazı önemli maddeler üzerinde durulmamıştır⁴³⁷; ancak hukuk devletine ulaşma yönünde şu yenilikler getirilmiştir :

a - Milletvekillerinin milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşebilmesi için eski düzenlemede, TBMM'nin ayrıca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar vereceği öngörülmüştü; değişikliklerle bu konudaki mahkeme kararının Meclis'in bilgisine sunulması, milletvekilliğinin sona ermesi için yeterli kabul edilmiştir.

b - Partisi kapatılan milletvekillerinin durumu ile ilgili getirilen yenilikte, eski durumda partinin kapatılmasına sebebiyet veren milletvekilleri ve diğerleri için adeta objektif sorumluluk söz konusu idi; değişiklikle sadece partinin kapatılmasına sebep olan milletvekilinin milletvekilliğinin sona ereceği esası getirilmiştir.

c - Aynı şekilde siyasal partinin kapatılması durumunda partinin kapatılması anındaki tüm üyelere eski durumda siyasal faaliyet yasağı öngörülmüştü; değişiklikle sadece siyasal partinin kapatılmasına sebep olan üyeye, beş yıllık siyasal faaliyet yasağı getirilmiştir.

d - Değişiklikle, bir siyasal partinin temelli kapatılmasına ilişkin davalarda, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'ndan sonra kapatılması istenen siyasal partinin genel başkanlığının veya tayin edeceği bir vekilinin savunmasının da dinleneceği esası getirilmiştir.

e - Değişikliklerle, derneklerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının geçici olarak faaliyetten men edilmesi ile ilgili kararların, 24

⁴³⁵ 1982 Anayasası'nda kamu görevlilerinin sendikal hakları için bkz. *Supra*, 89-91

⁴³⁶ Bu görüş için bkz. Gülmez, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, s. 15-17, 157

⁴³⁷ Bu noktalar için bkz. *Supra*, s. 56-58

saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulması ve hakimın de 48 saat içerisinde karar vermesi öngörölmüştür. Aksi halde bu idari kararın kendiliğinden yürürlükten kalkacağına ilişkin esasın getirilmesi ile, bu kuruluşların faaliyetten men edilmesi konusunda eskiye göre daha kısa sürede karar verilerek daha etkili bir yargısal denetim sağlanacaktır.

f - Tutuklulara seçme hakkı tanınmıştır; bu suretle tutukluları hükümlülerle aynı biçimde kabul eden mantık aşılmıştır.

S O N U Ç

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, temel hak ve özgürlüklere verilen önemin artmasıyla temel hak ve özgürlüklere dayanan siyasal rejimler önemli bir konuma sahip olmuşlardır. Demokratik rejimler de temel hak ve özgürlükleri en etkin biçimde güvence altına alan rejimler olarak ağırlıklarını hissettirmişlerdir. Bu aşamada demokrasi kavramına farklı anlamlar yüklenmiştir. Bu ise farklı demokrasi uygulamalarının doğmasına neden olmuştur. Ancak demokrasi türleri içerisinde temel hak ve özgürlüklere en etkin güvenceyi sağlayan siyasal rejim olarak karşımıza Batılı anlamda klasik (çoğulcu) demokrasi çıkmaktadır. Bu demokrasinin en önemli ilkeleri arasında; halkın devlet yönetimine katılması, çoğunluğun yönetme hakkı, azınlıkta kalanların muhalefet etme hakkı, buna bağlı olarak da bireylerin toplumsal gruplar aracılığıyla devlet iktidarının oluşumunu ve kullanılmasını etkileyebilmeleri ve temel hak ve özgürlüklerin güvenliği yer almaktadır.

Anayasalarında klasik demokrasinin temel ilkelerine yer veren ve bu ilkeler doğrultusunda kendi hukuk düzenlerini biçimlendiren toplumlara demokratik toplum adı verilir. Bu anlamda demokratik toplum, bir ülkenin anayasasında belirlenen demokrasinin o toplumdaki görünümü biçiminde algılanmalıdır. Bu tür siyasal rejimler öncelikle Batı Avrupa ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri'nde benimsenmiştir. Bu ülkelerin anayasaları da, çoğulcu demokrasinin temel ilkelerine uygun olarak oluşturulmuştur.

Ülkemizde 1982 Anayasası, hukuk yolu ile demokratikleşmede 1961 Anayasası'ndan farklı bir model öngörmüştür. Ancak 1982 Anayasası'nın benimsemiş olduğu demokratik toplum modelinin ne olduğunu Anayasa'nın ilgili maddelerine bakarak anlayabilmek zordur. Çünkü Anayasa'nın

Başlangıç kısmındaki “bu Anayasa’daki hürriyetçi demokrasi” ifadesi, Anayasa’nın öngördüğü demokrasi anlayışını millileştirirken, diğer taraftan Anayasa’nın 13. maddesinin gerekçesindeki, “genellikle kabul gören demokratik rejim” ifadesi Anayasa’nın benimsemiş olduğu demokrasiyi klasik Batı demokrasisi ile özdeşleştirmektedir. Bununla beraber Anayasa’nın maddelerinde öngörülen demokratik rejim ise, klasik demokrasilere göre daha otoriter bir ruha sahiptir. Bunun için sorunun çözümünde, Anayasa’yı yorumlama ile görevli Anayasa Mahkemesi’nin kararlarına bakmak gerekir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın benimsemiş olduğu demokratik toplumun Batılı anlamda demokratik toplum olduğu içtihadını, ilk başta vermiş olduğu bir karar dışında, sürekli olarak ortaya koymuştur. Kararlarında demokratik toplumun gereklerini önceden açıklama yoluna gitmemiştir. Bunun yerine önüne gelen her dava dolayısıyla ve dava konusu ile sınırlı olarak demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğu ayrı ayrı belirtme yolunu tercih etmiştir.

Türk iç hukukunda önemli bir yeri olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve koruma mekanizmasının demokratik toplum anlayışı da, ülkemizdeki demokratik toplum anlayışı için önem arz etmektedir. Sözleşme, özgürlükçü demokrasiyi kullanarak temel hak ve özgürlükleri yok etmeyi amaçlayan eylemlere faaliyet alanını kapatmıştır. Bu suretle mücadelecî demokrasi anlayışını benimsemiş olduğu görülmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Mahkemesi de bu yönde kararlar vermiştir.

Ülkemizde de 1982 Anayasası mücadelecî demokrasi anlayışını benimsemiştir. Anayasa Mahkemesi’nin kararları da bu yöndedir. Aynı şekilde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin demokratik toplumun olmazsa olmaz koşulu olarak kabul ettiği, “çoğulculuk”, “açıklık” ve “hoşgörü”, ülkemizde demokratik toplum standardının belirlenmesinde önemli bir ölçüt olarak algılanmaktadır.

1982 Anayasası’nın olağanüstü koşullarda ve demokratik olmayan yöntemlerle hazırlanmış olması, önemli sorunları da beraberinde getirmesine neden olmuştur. Bu sorunlar, daha çok temel hak ve özgürlükler, hukuk devleti ve demokrasi anlayışı, askerlerin siyasal hayattaki açık etkisi ve sivil toplum noktalarında yoğunlaşmaktadır.

1982 Anayasası’nın demokratik toplum açısından en fazla eleştiri konusu olan noktalarından birisi, Anayasa’nın öngörmüş olduğu demokrasi modeli ve bu doğrultuda düzenlemiş olduğu temel haklar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Anayasa temel hak ve özgürlükler konusunda liberal ve özgürlükçü olmaktan çok devleti ve otoriteyi ön plana çıkarmıştır.

Anayasa üzerinde, bir diğer önemli eleştiri noktası, askerlerin Anayasa'nın hazırlanması aşamasındaki açık etkisidir; bunun sonucu olarak, Anayasa maddeleri içerisinde kendilerine oluşturdukları ayrıcalıklı konumdur.

1982 Anayasası 1961 Anayasası'na tepki niteliği taşımaktadır. Bunun etkisiyle geçmiş dönemdeki siyasal hayatta karşılaşılan pekçok sorunun çözümü, Anayasa ile sağlanabileceği anlayışından yola çıkılarak Anayasa'nın maddelerinde düzenlenmiştir. Ancak Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra bu düzenlemeler, toplumsal gerçeklerle çelmeye başlamışlardır. Bu nedenle Anayasa, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren toplumun değişik kesimlerinden tepkiler almaya başlamıştır ve bunun yoğunluğu 1995 yılında Anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesine kadar varmıştır. 1995 yılı değişiklikleri ile, demokratikleşme ve hukuk devleti yönünde birtakım olumlu yeniliklerin getirilmesi amaçlanmıştır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 1995 değişiklikleri ile, 1982 Anayasası üzerinde toplumdaki değişiklik beklentileri istenilen kapsamda ve içerikte gerçekleştirilememiştir. Toplumda beklenen ile 1995 değişiklikleri arasında kapsam ve nitelik açısından önemli farklılıklar vardır.

1995 değişiklikleri ile ilgili olarak oluşturulan değişiklik paketine sadece Anayasa'nın 21 maddesi dahil edilmiştir. Bunlardan da 14 tanesi değiştirilebilmiştir. Değişiklik paketinde yer alan birçok madde Anayasa Komisyonu tarafından, yetkisi bulunmamasına rağmen önemli değişikliklere uğramıştır. Bu durum, anayasa değişikliği ile demokratikleşmenin dinamik bir süreçte gelişimine olumsuz etkide bulunmuştur.

Değişiklikler ile Anayasa'da Batılı anlamda demokratik topluma ulaşma yönünde gerçekleştirilen en önemli yenilikler demokratik çoğulculuk ve katılım konularında olmuştur. Bu bağlamda seçmen yaşı ve siyasal partilere üye olabilme yaşının 18'e düşürülmesi, tutuklulara oy hakkının tanınması ve yurt dışındaki vatandaşlara oy kullanabilme hakkı verilmesinin Anayasal güvenceye kavuşturulmasıyla dar anlamda siyasal katılım konusunda önemli iyileştirmeler getirilmiştir. Sivil toplum örgütlerinin birbirleriyle ve siyasal partilerle işbirliği yapma ve dayanışma içerisinde bulunma yasakları kaldırılmıştır. Dernekleşme hakkı genişletilmiştir; siyasal partilerin birtakım yan kuruluşlar kurabilmesine olanak sağlanmıştır. Bu suretle geniş anlamda siyasal katılımın gerçekleştirilmesi amaçlanmış, bunun için bir çerçeve oluşturulmuştur.

Değişikliklerle, çeşitli sivil toplum örgütleri kendi amaçlarını gerçekleştirme doğrultusunda siyasal karar alma mekanizmalarını etkileme olanağına kavuşmuştur. Bu ise demokratik çoğulculuğu daha geniş olarak yaşamak anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin "Handyside Kararı"nda, demokratik bir toplumun olmazsa olmaz unsurlarından biri olarak belirttiği çoğulcu toplumun gerçekleştirilmesine doğru önemli bir adım atılmıştır.

Vatandaşların devlet yönetimine katılımının en önemli aracı konumundaki siyasal partilerin hukuki statüsü ile ilgili olarak aşağıdaki yenilikler de kendi içerisinde bütünlük gösterecek şekilde düzenlenmiştir: Siyasal partilere üye olabilme yaşı 18'e düşürülmüştür; yüksek öğretim elemanları ve öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmesi sağlanmıştır; siyasal partilerin sendika, dernek, vakıf, meslek kuruluşları ve kooperatiflerle işbirliği yasağı kaldırılmış; siyasal partilerin birtakım yan kuruluşlar kurabilmeleri olanaklı hale getirilmiştir. Kapatılan siyasal partinin tüm üyeleri için adeta objektif sorumluluk öngören siyasal faaliyet yasağı kaldırılmıştır. Bunun yerine söz ve eylemleri ile partinin kapatılmasına sebebiyet veren üyeye belli bir süre siyasal faaliyet yasağı öngörülmüştür.

Yukarıda belirtilenlerin dışında yapılan değişikliklerde, bir bütünlük gözlemlenememektedir. Üstelik bazı konularda yapılan değişikliklerin oldukça yetersiz kaldığı ya da yeni sorunları da beraberinde getirecek nitelikte olduğu söylenebilir. Bu bağlamda derneklerin siyasal faaliyet yasağının kaldırılması ve faaliyetten men edilmeleri konusunda getirilen olumlu yeniliklere karşın, görevlerinin gerektirdiği ölçüde memurların dernekleşme hakkının kısıtlanabilmesine ilişkin yenilik, çoğulcu ve katılımcı demokrasi açısından savunulamaz. Kamu görevlilerine sendika kurabilme hakkı açıkça tanınmıştır. Ancak bunların grev ve toplu sözleşme hakkı da açıkça yasaklanmıştır. Bu, ileride kamu görevlilerine bu hakların tanınabilmesi için Anayasa'nın değiştirilmesini zorunlu kılacağından, yapay bir Anayasa sorununun doğmasına yol açabilecektir. Çağdaş demokrasilerde bu haklar kamu görevlilerine kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde tanınmaktadır. 1995 değişiklikleri ile 1982 Anayasası'nın sorun doğuran yönleri aşılmaya başlanmıştır. Ancak, kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili getirilen yenilik bu gelişme ile çelişmektedir.

Seçim kanunlarında "temsilde adalet" ve "yönetimde istikrar" adı altında belirtilen ilkelere uygunluk koşulunun aranmasının Anayasa'ya sokulmuş olması, bu kavramlara yüklenebilecek farklı anlamlar ve

bunlardan hangisine öncelik tanınacağı gibi noktalarda yeni sorunlar doğurabilecek niteliktedirler.

Milletvekillerinin durumu ile ilgili olarak yapılan değişikliklerden bir kısmı hukuk devleti açısından önemli yeniliklerdir. Ancak, milletvekilliğinden istifa eden milletvekilinin istifasının geçerli olduğunun Genel Kurul'da karara bağlanması ve üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti kabul eden bir milletvekilinin üyeliğinin düşmesine TBMM'nin gizli oyla karar vereceğinin öngörülmesi, bazı noktalarda sorun doğurucu mahiyettedir. Aynı şekilde mahalli idare seçimlerinin öne alınıp ertelenebilmesine olanak veren değişiklik ise, demokratik bir toplumda yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri ile açıkça çelişen bir nitelik taşımaktadır.

Hukuk devleti ve demokratik topluma ulaşmada çok önemli bir engel niteliğinde olan Anayasa'nın Geçici 15. maddesinin kaldırılmaması, 1995 değişikliklerinin olumlu yönlerini açıkça zedelemektedir.

Buna rağmen, 1995 değişikliklerinin demokratik çoğulculuk ve katılım açısından getirmiş olduğu yenilikler göz önünde tutulursa, 1971-73 değişiklikleri ve 1982 Anayasası'ndan sonra bu değişikliklerle birlikte demokratik topluma ulaşma yönünde yeni bir sürecin başlamış olduğu söylenebilir. İçerik açısından çok önemli eksiklikleri olsa da, özellikle sivilin kendi başına gerçekleştirmiş olduğu bu değişiklikler, en azından yeni bir Anayasal gelişme dalgasının başlangıcı olarak kabul edilebilir. Bu değişikliklerin; bir yandan askerlerin müdahalesi olmaksızın sivilin kendi başına gerçekleştirmiş olması dolayısıyla sivil anayasaya, diğer taraftan da demokratikleşme yönünde bir hedef belirlediklerinden dolayı da, demokratik Anayasaya doğru gidişin başlangıcı olduğu söylenebilir.

1995 değişikliklerinin beklentilere tam olarak cevap verememesi dolayısıyla, toplumda halihazırda yeni bir Anayasa değişikliği beklentisinin var olduğu şüphesizdir. Demokratik rejim, hukuk devleti, laiklik ve benzeri birçok konuda önemli eksikliklerin ve tartışmaların bulunduğu düşünüldüğünde, bu değişikliklerden sonra da Anayasa değişikliği sorununun gündemde kalacağı bir gerçektir. Bu bağlamda, demokratik rejim ve hukuk devleti ile çelişen hükümlerin olmadığı çağdaş ve demokratik bir Anayasa'nın oluşturulması, 21. yüzyıla girme sürecinin yaşandığı bir zamanda toplumun öncelikli beklentisini teşkil ettiği açıktır.

K A Y N A K Ç A

Kitaplar

- AKAD, Mehmet, *Baskı Gruplarının Siyasal Gruplarla İlişkileri*, İstanbul, 1976
- _____, *Genel Kamu Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993
- AKGÜNER, Tayfun, *1961 Anayasası'na Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurumu*, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1983
- ALDIKAÇTI Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, IV. Bası, İstanbul, 1982
- ARIK, Kemal Fikret, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1965
- ARSEL, İlhan, *Anayasa Hukuku* (Demokrasi), II. Baskı, İstanbul, 1968
- ATEŞ, Toktamış, *Demokrasi -Kavram, Tarihi Süreç, İlkeler*, VI. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994
- BATUM, Süheyl, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul, 1993
- BURDEAU, Georges, *Demokrasi- Sentetik Deneme*, (Çeviren: Bülent Nuri Esen), Ankara, 1964
- ÇAĞLAR, Bakır, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul, 1989
- ÇAVUŞOĞLU, Naz, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine*, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1994
- _____, *Anayasa Ders Notları*, İÜSBF Yayını, İstanbul, 1995
- DAHL, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971
- _____, *Dilemmas of Pluralist Democracy -Autonomy vs. Control*, New Haven and London University Press, 1982
- _____, *Demokrasi ve Eleştirileri*, (Çeviren: Levent Köker), Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1993

- DAL, Kemal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986
- DODD, C. H., *The Crisis of Turkish Democracy*, The Eothen Press, North Yorkshire, 1983
- DRZEMCZEWSKI, Andrew Z., *European Human Rights Convention in Domestic Law -A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1983
- EROĞUL, Cem, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991
- _____, *Anatüze Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1993
- GÖREN, Zafer, *Anayasa ve Sorumluluk*, DEÜHF Yayınları, Ankara, 1992
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara, 1994
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, III. Baskı, Ankara, 1991
- _____, *Yönetim Hukuku*, IV. Bası, "S" Yayınları, Ankara, 1991
- GÜLMEZ, Mesut, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*, II, Bası, TODAİE Yayınları, Ankara, 1994
- HAZIR, Hayati, *Anayasa Hukuku -Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, Konya, 1990
- IŞIKLI, Alpaslan, *Sendikacılık ve Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, 1990
- KABOĞLU, İbrahim Ö., *Kolektif Özgürlükler*, DÜHF Yayını, Diyarbakır, 1989
- KAPANI, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, VI. Baskı, Ankara, 1981
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1965
- _____, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970
- KARATEPE, Şükrü, *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993
- KEANE, John, *Demokrasi ve Sivil Toplum*, (Çeviren: Necmi Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994
- KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, I. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992

- KOÇAK, Mustafa, *1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilerin Hukuki Statüsü*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1993
- KUZU, Burhan, *1982 Anayasası'nın Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990
- LIJPHART, Arend, *Çağdaş Demokrasiler*, (Çeviren: Ergun Özbudun; Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını (Yayın yılı ve yeri belirtilmemiş)
- LIPSON, Leslie, *Demokratik Uygarlık*, (Çeviren: Haldun Gülalp, Türker Alkan), Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1984
- MADRA, Ömer, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1981
- MAYO, Henry, *Demokratik Teoriye Giriş*, (Çeviren: Emre Kongar), Ankara, 1964
- ONAR, Erdal, *1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara, 1993
- ÖZDEMİR, Hikmet, *Ordunun Olağandışı Rolü*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994
- ÖZBUDUN, Ergun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993
- _____, *Türk Anayasa Hukuku*, IV. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995
- ÖZER, Atilla, *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları* (Anayasa Hukuku Açısından), Ankara, 1994
- PARLA, Taha, *Türkiye'de Anayasalar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991
- _____, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi: 1980-1989*, II. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993
- SAN, Coşkun, *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, AİTİA Yayınları, Ankara, 1974

- SARTORI, Giovanni, *Demokrasi Kuramı*, (Çeviren: Deniz Baykal), Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ankara (Yayın yılı belirtilmemiş)
- SEZEN, Saim, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994
- SOYSAL, Mümtaz, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1969
- _____, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, VI. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987
- TANILLİ, Server, *Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?*, Amaç Yayıncılık, İstanbul, 1987
- TANÖR, Bülent, *İki Anayasa: 1961-1982*, II. Baskı, Beta Yayını, İstanbul, 1991
- _____, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, III. Baskı, BDS Yayınları, (Yayın yeri belirtilmemiş), 1994
- _____, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, II. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 1995
- TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, II. Baskı, İstanbul, 1991
- TOUCQUEVILLE, Alexis De, *Amerika'da Demokrasi*, (Çeviren: İhsan Sezal, Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara, 1994
- TUNAYA, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, V. Bası, İstanbul, 1982
- UYGUN Oktay, *1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992,
- ÜSKÜL, Zafer, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1991
- WHEARE, K. C., *Modern Anayasalar*, (Çeviren: Mehmet Turhan), II. Baskı, Değişim Yayınları, Ankara, 1985
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul, 1993

Makaleler

- AKAD, Mehmet, "*Siyasal İlginin Azalması*", *Hıfzı Timur'un Anısına Armağan*, İÜHF Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1979, s. 1-23
- AKSOY, Muammer, "*Anayasa Değişikliği Gerek*", *Cumhuriyet*, 6 Aralık 1974, s. 2
- AKÜNAL, Teoman, "*Yeni Anayasal Düzenlemede Dernek Özgürlüğünün Boyutları*", *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt: 69, Sayı: 4-5-6, Nisan-Mayıs- Haziran 1995, s. 197-212
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "*T.C. Anayasalarında Devlet Anlayışı*", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 2, Haziran 1993'ten ayrı bası, s. 1-17
- ÇAĞLAR, Bakır, "*Anayasa Yargısında Yorum*", *Anayasa Yargısı 2*, Ankara, 1986, s. 161-195
- _____, "*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi*", *Anayasa Yargısı 7*, Ankara, 1990, s. 51-127
- _____, "*Avrupa Yeni Mekanında Kurumsallaşma: Hukuk ve Demokrasi*", *Anayasa Yargısı 9*, Ankara, 1993, s. 233-282
- _____, "*Demokrasi Anlayışı Yenilenirken: Anayasal Demokrasi*", *Anayasa Yargısı 10*, Ankara, 1993, s. 233-277
- ÇEÇEN, Anıl, "*Demokrasi ve İnsan Hakları*", *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt: 5-6, 1983-1984, s. 67-91
- DAVER, Bülent, "*Demokrasinin Temel Prensipleri ve Terörizmle Mücadelede Bu Prensiplerin Önemi*", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: XLI, No: 1-4, Ocak- Aralık 1986, s. 89-96
- _____, "*Anayasa Değişikliği*", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XV, Sayı: 132, Haziran 1991, s. 32
- _____, "*Seçim Sistemi ve Anayasa Yargısı*", *Anayasa Yargısı 5*, Ankara, 1993, s. 131-147

- DURAN, Lütfi, “*Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni I*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, Mart 1986, s. 3-22
- ERDOĞAN, Mustafa, “*Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor?*”, *Yeni Yüzyıl*, 28 Temmuz 1995, s. 5
- EROĞUL, Cem, “*Anayasa Sorunu*”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 82, Cilt: XI, Haziran 1986, s. 3-8
- _____, “*Demokratikleşmede Tüze Aracı*”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XVIII, Sayı: 163, Ocak 1994, s. 8-13
- _____, “*Anayasal Gelişmemiz ve Gerilememiz*”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 175, Ocak 1995, s. 24-29
- _____, “*Demokrasi Ekini*”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 176, Şubat 1995, s. 23-27
- _____, “*Üçüncü Anayasa Değişikliği*”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 183, Eylül 1995, s. 6-12
- EVCİMEN, Günsev, “*Batı Demokrasilerinde Kurumsallaşmış Muhalefet: İşlevleri ve Sorunları*”, *İÜHF Mecmuası*, Cilt: XLIII, Sayı: 1-4, 1977, s. 139-147
- GEMALMAZ, Mehmet Semih, “*Anayasa Paketi 12 Eylül Rejimini Kurumsallaştırıyor*”, *Cumhuriyet*, 11 Haziran 1995, s. 5
- _____, “*12 Eylülcülere Ödül Veriliyor*”, *Cumhuriyet*, 12 Haziran 1995, s. 5
- _____, “*Demokratikleşme Karşıtlığı Kanıtı: Hazırlıksızlık*”, *Evrensel*, 31 Temmuz 1995, s. 2
- _____, “*Demokratikleşme Karşıtlığı Göstergesi: Sistemsizlik*”, *Evrensel*, 7 Ağustos 1995, s. 2
- GÜLMEZ, Mesut, “*Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, Haziran 1995, s. 29-50

- HOROWITZ, Donald, "Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Volume: 1, Number: 4, Fall 1990, s. 72-79
- KABOĞLU, İbrahim Ö., "Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 49, Sayı: 359, 1978'den ayrı bası, s. 211-245
- _____, "Dernekler Dönemeci", *DÜHF Dergisi*, Sayı: 1, 1983, s. 87-99
- _____, "Gündem: Anayasa", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XV, Sayı: 137, Kasım 1991, s. 23-25
- _____, "Dernek ve Toplantı Özgürlükleri", *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt: 14, 1992'den Ayrı Bası, s. 109-129
- _____, "Anayasa Değişikliği: Getirdikleri", *Cumhuriyet*, 19 Haziran 1995, s. 2
- _____, "Anayasa'da Amaçtan Sapma", *Cumhuriyet*, 24 Temmuz 1995, s. 2
- _____, "Anayasalarda Grev Hakkı", *Cumhuriyet*, 25 Temmuz 1995, s. 2
- KAPANİ, Münci, "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar", *Prof. Dr. Bülent Nuri ESEN'e Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1977, s. 205-219
- KUZU, Burhan, "1961 ve 1982 Anayasalarında ve Bunlara İlişkin Siyasal Partiler Kanunlarında Siyasi Parti Kavramı, Kuruluşu ve Kapanma Rejimi", *İÜHF Mecmuası*, Cilt: LII, Sayı: 1-4, 1987, s. 145-184
- _____, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1992, s. 215-229
- LIJPHART, Arend, "Constitutional Choices For New Democracies", *Journal of Democracy*, Volume: 2, Number: 1, Winter 1991, s. 72-84

- ÖZBUDUN, Ergun, "*Development of Democratic Government In Turkey: Crises, Interruptions and Reequilibrations*" , *Perspectives On Democracy In Turkey*, Turkish Political Sciences Association, Ankara, 1988, s. 1-58
- SAGLAM, Fazıl, "*1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar*", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1988, s. 433-442
- _____, "*Otoriter Demokrasiye Devam*", *Milliyet*, 21 Temmuz 1995, s. 18
- SAN, Coşkun, "*Sosyo-Politik Bir Süreç Olarak Anayasa Değişiklikleri*", *Anayasa Yargısı 11*, Ankara, 1995, s. 23-38
- SAVCI, Bahri, "*1982'nin Getirdikleri*", *Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1983, s. 533-550
- _____, "*Yeni Bir Anayasaya Doğru Giderken Çağdaşlığın Anayasal Öğeleri Üzerine*", *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 1992, s. 225-258
- SOYSAL, Mümtaz, "*Yanlış Hesap*", *Hürriyet*, 4 Temmuz 1995, s. 9
- TALAS, Cahit, "*Anayasa Değişikliğine Öneriler: Ekonomik ve Sosyal Haklar*", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1988, s. 460-470
- TANÖR, Bülent, "*Siyasal Tarih: 1980-1995*", *Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye: 1980-1995*, (Yayın Yönetmeni: Sina Akşin), Cem Yayınevi, İstanbul, 1995, s. 23-110
- TEZİÇ, Erdoğan, "*Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi*", *İÜHF Mecmuası*, Cilt: LI, Sayı: 1-4, 1985, s. 23-45
- _____, "*Öncelik Devlette Değil, Bireyde*", *Görüş* (TÜSİAD Yayın Organı), Sayı: 3, Mart 1992, s. 24-33

- TURAN, İlter, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parti Değişirme Olayı*”, **Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1992, s. 571-585
- TURHAN, Mehmet, “*Çoğunluk İlkesi*”, **DÜHF Dergisi**, Sayı: 4, 1988, s. 45-81
- _____, “*Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*”, **Anayasa Yargısı** 8, Ankara, 1991, s. 401-420
- TÜRK, Hikmet Sami, “*Yerel Seçimlerle İlgili Yasa Değişikliğine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı*”, **Anayasa Yargısı** 6, Ankara, 1989, s. 71-103
- ÜSKÜL, Zafer, “*Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi*”, **Anayasa Yargısı** 10, Ankara, 1993, s. 333-344
- _____, “*Anayasa Komisyonu Yetkilerini Aşıyor*”, **Milliyet**, 4 Temmuz 1995, s. 18
- YILDIRIM, Turan, “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanmasında Sınırlamanın Sınırı*”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt: XLVI, No: 1-2, Ocak-Haziran 1991, s. 465-474
- YILDIZ, Mustafa, “*Federal Almanya’da Siyasal Partiler*”, **Hukuk Araştırmaları**, MÜHF Yayını, Cilt: 2, Sayı: 1, Ocak-Nisan 1987, s. 20-29

Derlemeler

- DOĞRU, Osman, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları ve Avrupa Sözleşmesi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1994
- GÜRBÜZ, Yaşar, **Anayasalar**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981
- KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994
- ÖZTÜRK, Kazım, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Cilt: 1-2, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1966

Sempozyumlar, Paneller ve Diğer Bilimsel Toplantılar

“Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme” Paneli, Demokrasi Gündemi (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 18, 1994/2

Anayasa Forumu, Mülkiyeliler Birliği- İstanbul Şubesi, 13-18 Mayıs 1991 (Yayınlanmamış, Daktilo halinde, 952 sayfa)

Demokratik Anayasa ve Demokratik Çalışma Yasası Paneli, 17 Mayıs 1991, Otomobil-İş Yayınları, 1991

“Demokratikleşmenin Neresindeyiz?” Açık Oturumu, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XVI, Sayı: 144, Haziran 1992

Hak-İş Anayasa Kurultayı, 27-28-29 Şubat 1992, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1992

Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu, 16-18 Nisan 1988, (Yayına Hazırlayan: Faruk Pekin), Kardeşler Matbaası, İstanbul (Yayın yılı belirtilmemiş)

“Nasıl Bir Anayasa?” Açık Oturumu, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XV, Sayı: 131, Mayıs 1991

Türkiye’nin Demokratikleşme Sorunu Sempozyumu, Sempozyum I, 5 Ekim 1994, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1995

Anayasa Değişikliği Önerileri ve Taslak Metinler

“Anayasa Değişikliği Hakkında Türk Demokrasi Vakfının Görüşü”, Bülten (Türk Demokrasi Vakfı Yayın Organı), Sayı: 12, Ekim 1992

“AÜSBF’nin Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşleri”, (Yayınlanmamış), AÜSBF Kütüphanesi, Ankara

Çalışma Yaşamının Anayasal ve Yasal Sorunlarına Değişiklik Önerileri, Belediye-İş Yayınları (Yayın yeri ve yılı belirtilmemiş)

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulunun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri, İstanbul, 1982

TBMM Başkanlığına Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş ve Ayrıca TBMM’deki Siyasi Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler, TBMM Başkanlığı, 22 Şubat 1993

TBMM’de Temsil Edilen Siyasi Partilerce TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler, TBMM Başkanlığı, TBMM Basımevi, Ankara, Mart 1993

ÜSKÜL, Zafer, Geniş Tabanlı Bir Uzlaşma Arayışı İçin Karşılaştırmalı Anayasa Taslağı ve Anayas Anketi, (Yayın yeri belirtilmemiş), 1992

Tutanak Dergileri

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt: VIII, TBMM Basımevi, Ankara, 1982

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 19, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 123-146, Cilt: 88-93, 14 Haziran-22 Temmuz 1995

Diğerleri

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1963 -

Demokrasi Nedir?, (Çeviren: Levent Köker), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1992

İkinci Cumhuriyet Tartışmaları, (Röportajlar: Metin Sever; Cem Dizdar), II. Baskı, Başak Yayınları, Ankara, 1993

Nokta Dergisi, Nisan 1986

Resmi Gazete