

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Türkiye’de Katılımlı Anayasa Yapımına Doğru

Doç. Dr. Levent Gönenç

TEPAV Politika Notu

Ocak 2011

Türkiye’de Katılımlı Anayasa Yapımına Doğru

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan 12 Ocak 2011 günü bazı gazetelerin temsilcilerine yeni anayasa ile ilgili yaptığı açıklamada şu görüşlere yer verdi:

Bu anayasayı, anayasacılar yapmayacak. Toplumun geniş katmanları yapacak. STK'lar, gençlik ve kadın kuruluşları, sendikalar, ekonomistler ve sosyal bilimciler bu anayasayı yapacak. En geniş anlamda katılım sağlayacağız. Anayasacılardan son aşamada teknik yönden istifade edeceğiz. Toplumun anayasayı anlamak için tercümana ihtiyacı olmayacak. Seçimden sonra bunu gerçekleştirebileceğimiz bir Meclis tablosu arzu ediyoruz. Şu anda STK'larda başlayan çalışmalar var. Bundan gurur duyuyoruz ve teşvik ediyoruz. Kısa, öz ve ileri demokrasiyi hedefleyen, özgürlükleri ve temel hakları teminat altına alan, anlaşılabilir bir metin hayal ediyorum.¹

Bu açıklama nasıl anlaşılmalıdır? Acaba Türkiye son yıllarda gündemden düşmeyen anayasa tartışmalarında yeni ve kritik bir dönemece mi girmiştir? Yoksa, yakın geçmişte sık sık yaşandığı gibi anayasa bir gündem malzemesi olarak mı kullanılmıştır? Fikrimizce bu açıklama, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) anayasa yapım yönteminde değişiklik arayışının ifadesi olarak anlaşılmalıdır. Bununla birlikte, bu açıklamadan yola çıkarak Türkiye'nin kronikleşen “anayasa sorunu”nun, Başbakan'ın anahatlarıyla çizdiği bu çerçeve yardımıyla kolaylıkla çözülebileceğini düşünmek de gerçekçi olmaz. Kuşkusuz, bir toplum sözleşmesi olan anayasanın toplum tarafından yapılması söylemi kulağa çok hoş gelebilir, ancak demokratik anayasa yapım ilkelerine uygun, meşruiyeti yüksek bir anayasanın kabulüyle sonuçlanacak bir sürecin başarıya ulaşması bu söylemin içinin doldurulmasına bağlıdır. Aşağıdaki soru ve sorunlar üzerinde başlatılacak bir tartışma böyle bir sürecin tanımlanmasına ve tasarlanmasına katkıda bulunabilir:

Türkiye’de Gerçekten Yeni Bir Anayasaya İhtiyaç Var Mı?

1982 Anayasası bugüne kadar 16 kez değiştirildi. Son değişiklik, siyasal anlamda oldukça tartışmalı bir ortamda, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile

¹ “Yeni Anayasayı Halk Yapacak”, *Sabah*, 13.01.2011.

gerçekleştirildi. Böylece 1982 Anayasası'nın neredeyse yarıya yakın bir kısmı yeniden kaleme alınmış oldu. Bu durumda, öncelikle şu sorunun cevabını aramamız gerekir: Acaba Türkiye'de hala bir anayasa değişikliğine, hatta yepyeni bir anayasaya ihtiyaç var mı? Bugüne kadar yapılan değişiklikler Türkiye'yi geleceğe taşımak için yeterli değil mi? Bu sorunun asıl muhatabı, kuşkusuz anayasanın gerçek sahibi olan vatandaşlardır; 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması öncesinde, A&G araştırma şirketinin TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) ile birlikte hazırladığı kapsamlı kamuoyu araştırması vatandaşların bu konudaki eğilimlerini ortaya koymaktadır: Söz konusu araştırmaya göre, kendileriyle görüşülen vatandaşların % 49,5'i mevcut anayasayı beğenmemekte, % 43,5'i ise referandumda "evet" de çıksa, "hayır" da çıksa yeni bir anayasaya ihtiyaç olduğunu düşünmektedir².

Toplumsal tabanda ifadesini bulan bu ihtiyaç, siyasal ve sosyal aktörler tarafından da son zamanlarda sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye'nin yeni anayasa ihtiyacı şu şekilde gerekçelendirilebilir:

Birincisi ve belki en önemlisi, yeni bir anayasa yapım süreci, Türkiye'nin yıllardır çözülemeyen sorunlarının tartışıldığı bir platform işlevi görebilir. Toplumun her kesiminin, her zamankinden daha fazla, Türkiye'nin temel sorunlarla yüzleşmeye ihtiyacı vardır. Anayasa temel yasa ise, toplumun en temel sorunlarının tartışılacağı ve çözüm bulunacağı meşru platform da anayasa yapım süreci olacaktır. Böyle bir süreç, uzun vadede tüm siyasal aktörlerin yararına olacak bir siyasal hoşgörü ve diyalog ortamının oluşmasına da katkıda bulunabilir. Türkiye'de topyekûn bir anayasa seferberliği, öğretilde "anayasal siyaset"³ olarak tanımlanan ve "gündelik siyaset" in kısa vadeli menfaatleri tatmine yönelik dar kapsamlı tartışma ve faaliyet alanı dışında ve ötesinde, toplumun temel sorunları üzerine yoğunlaşılmasını ifade eden bir sürecin başlatılmasına imkan verecektir. Yukarıda değindiğimiz kamuoyu araştırması vatandaşların bu konuda istek ve iradelerinin mevcut olduğunu göstermektedir. Söz konusu araştırmaya göre, kendileriyle görüşülen vatandaşların % 78,1'i yeni anayasa hazırlığı sürecinde vatandaşların katkısının mutlaka sağlanması gerektiğini, % 53, 8'i Türkiye'nin sorunları ve çözümleri konusunda yapılacak tarafsız toplantılara vakit ayırıp

² 28-30 Ağustos 2010 tarihlerinde, 46 ilde, 3681 denekle hanede yüz yüze görüşme yöntemiyle TEPAV'ın A&G araştırma şirketi ile birlikte yaptığı araştırma, s. 5-6.

³ Ackerman, Bruce A., *We the People: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1991.

katkıda bulunabileceğini, % 73'ü ise, farklı siyasal görüşten insanlarla bir araya gelip ülkenin geleceği konusunda konuşabileceğini söylemiştir⁴.

İkincisi, Türkiye'de topyekûn bir anayasa değişikliğinin toplum psikolojisi açısından olumlu sonuçları olacağı açıktır. İçeriği büyük ölçüde değiştirilmiş olsa da, 12 Eylül 1980 Müdahalesi'nin gölgesi hala 1982 Anayasası'nın üzerine düşmektedir. Hem sembolik, hem gerçek anlamda, 12 Eylül'ün izlerinin anayasal sistemimizden tamamen silinebilmesi için yeni bir anayasaya ihtiyaç vardır.

Üçüncüsü, anayasa hukukunun gelişimi ve anayasa yazım tekniği açısından da yeni anayasa bir ihtiyaçtır. Bugüne kadar yapılan kapsamlı değişikliklere rağmen, hala pek çok kurumun ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olduğunu söylemek mümkün değildir. Yeni bir anayasa için dünyadaki yeni örnekler ve uygulamalar incelenerek çok daha işlevsel anayasal çözümlere ulaşmak mümkündür.

Anayasa Yapım Sürecinde Güven Sorunu

Türkiye'de bugün geldiğimiz noktada anayasa yapımı açısından hayati önem taşıyan konu anayasa yapım sürecinde güvenin tesis edilmesidir. Son anayasa değişikliği öncesinde ve sonrasında yaşanan tartışmalar, Türkiye'de anayasa yapım sürecinin aşırı siyasallaştığını ve bu süreçte söz sahibi olan aktörlerin birbirlerine güvenlerini yitirdiklerini göstermektedir. Teklif edilen veya yapılan her değişiklik; hukuksal, siyasal ve toplumsal anlamda bundan sonraki kuşaklara ne getirip ne götüreceğinden çok, hangi dünya görüşüne veya siyasal programa hizmet ettiği noktasında eleştirilmiş veya değerlendirilmiştir. Deyim yerindeyse, ilgili sosyal ve siyasal aktörler önceden taraflarını belirlemişler ve tartışmaları bu zeminde yürütmüşlerdir. Oysa, karşılaştırmalı örneklerin bize gösterdiği gibi, her bir anayasal konunun çeşitli boyutlarıyla ortaya konması ve safların bu konuya özgü tartışmalarda alınan tavra bağlı olarak şekillenmesi çok daha sağlıklı bir yoldur. Bu çerçevede, anayasa yapımında gündelik siyasal kaygıların ötesine geçilmesi şarttır. Bir başka ifadeyle, sahada her gün oynanan siyaset oyununu sürdürmek yerine, sahanın dışına çıkıp siyaset oyununun kuralları üzerine düşünülmelidir. Kuşkusuz, anayasa yapımını veya anayasa değişikliğini siyasetten

⁴ 28-30 Ağustos 2010 tarihlerinde, 46 ilde, 3681 denekle hanede yüz yüze görüşme yöntemiyle TEPAV'ın A&G araştırma şirketi ile birlikte yaptığı araştırma; s. 9-10.

tamamen ayırmak mümkün olmayabilir; ancak gündelik siyasete ilişkin kaygı ve stratejilerin ön plana çıkması ve anayasal tartışmaların önüne geçmesi, sadece sosyal ve siyasal aktörlerin birbirlerine karşı güvenlerini yitirmelerine değil, toplumsal tabanda da sürece karşı bir güvensizliğin ortaya çıkmasına neden olabilir.

Tespit ettiğimiz bu güven sorununun çözülmesi öncelikle halkın ve onu temsil eden sosyal ve siyasal aktörlerin anayasa yapım sürecini sahiplenmelerine ve bu sürece “gönüllü” ve “gönülden” katılmalarına bağlıdır. Geniş toplum kesimleri tarafından kabul görececek bir anayasa yapılmasının ön koşulu budur. Başbakan'ın açıklamasında yer verdiği anayasanın halk tarafından yapılacağına ilişkin ifadeyi de bu bağlamda değerlendirmek yerinde olur.

Halk Nasıl Anayasa Yapar?

Çağdaş anayasa yapım tekniğinde tüm halkın katılımıyla anayasa yapılması sadece bir “ideal”dir; milyonlarca vatandaşın bir araya gelip anayasayı tartışması, hazırlaması, kaleme alması fiziken mümkün değildir. Öte yandan, tüm vatandaşların anayasal ilke ve kurumlar hakkında sürece katkıda bulunabilecek ölçüde bilgi sahibi olmasını beklemek de gerçekçi olmaz. Öyleyse, halkın anayasa yapması ile kastedilen; halkı düzenli ve örgütlü biçimde temsil eden sosyal ve siyasal aktörlerin (yani sivil toplum kuruluşları ve siyasal partilerin) olabildiğince geniş ve etkin katılımıyla anayasa yapım sürecinin tasarlanması ve halkın doğrudan ve bir bütün olarak bu sürece ancak belli aşamalarda, özellikle anayasanın kabulü aşamasında dahil edilmesidir.

Anayasa Yapım Sürecinde “Kum Saati” Formülü

Bir yandan toplumun geniş katmanlarını içine alacak, diğer yandan demokratik anayasa yapım ilkelerine uygun biçimde meşruiyeti yüksek bir anayasanın kabulüyle sonuçlanacak süreç “kum saati” benzetmesiyle somutlaştırılabilir. “Kum Saati Formülü” esas olarak iki unsura işaret etmektedir: Birincisi, anayasa yapım süreci zamana yayılacaktır; yani önceden hazırlanan metinlerin kamuoyuna açıklanması yerine, anayasa aşama aşama olgunlaştırılacak ve kamuoyu anayasa hazırlıklarının her aşamasında bilgi sahibi olacaktır. İkincisi, sürecin şematik görünümü de bir kum saatine benzeyecektir. Süreç sayıca en fazla aktör olan “halk” ile başlayacak ve bu aşamada ağırlıklı olarak soyut ilkeler üzerinde tartışılacak ve anayasal talep ve beklentiler tespit

edilecektir. Kum saatinin gövdesi daraldıkça tartışılan konular somutlaşacak ve sürece katılan aktörlerin sayısı azalacaktır. Süreç soyut ilkerlerden somut hükümlere, halktan sivil toplum kuruluşları ve siyasal partilere doğru ilerledikçe, kum saatinin gövdesinin en dar yerine ulaşılacak ve anayasa metni parlamentoda kabul edilecektir. Metnin parlamentoda kabulünün ardından kum saatinin gövdesi tekrar genişleyecek, sayıca en fazla olan aktöre yine devreye girecek ve anayasanın nihai olarak onaylanması için halka gidilecektir. Şimdi bu süreci biraz daha detaylı bir biçimde açıklamaya çalışalım:

i) Anayasal Talep ve Beklentilerin Tespiti

Sürecin başında geniş toplum kesimlerine, içinde yaşadıkları toplumun temel sorunlarına, bu sorunlardan hangilerinin ve nasıl anayasa ile çözülebileceğine ilişkin görüş ve düşüncelerini, yani anayasal talep ve beklentilerini açıklama imkanı verilmesi ve açıklanan görüş ve düşüncelerin tespit ve tasnif edilmesi gerekir. Kamuoyu araştırmaları, internet anketleri ve sivil toplum kuruluşlarının yerel örgütlenmelerinin yardımıyla yürütülecek il ve bölge toplantıları bu bilgi malzemesinin derlenmesine yardımcı olacaktır. Bu aşamada elde edilecek bilgi, deyim yerindeyse, anayasa yapım sürecinin “hammaddesi”dir. Kuşkusuz söz konusu çalışmalarda, somut anayasa önerileri de yapılacaktır, ancak sürecin bu aşamasında amaç, somut anayasa hükümlerini formüle etmek yerine, bir takım temel ilke ve kurumlar üzerinde uzlaşılmasını, yani anayasanın “ilkesel ve kurumsal omurgası”nın ortaya çıkarılmasını sağlamaktır. Bu aşamada ağırlıklı olarak bireyleri ve sivil toplum kuruluşlarını daha fazla ilgilendiren temel hak ve özgürlüklere ilişkin talep ve beklentilerin ifade edilmesi beklenebilir.

ii) Akademik Uzmanlık ve Kurumsal Tecrübe

Bir sonraki aşamada veya eş zamanlı olarak ilk aşamada elde edilen bilgi malzemesi işlenmeye başlanacaktır. Bu noktada, akademik uzmanlık ve kurumsal tecrübenin devreye girmesi beklenir. Bir başka ifadeyle, ilk aşamada olabildiğince kapsayıcı bir biçimde elde edilmeye çalışılan “taban”ın anayasal talep ve beklentileri, ilgili akademisyenlerin sürece dahil edilmesiyle değerlendirilmeye başlanır. Ekonomistlerin, kamu yönetimi uzmanlarının, siyaset bilimcilerin, “uzman toplantıları” yoluyla bu hammaddeyi işlemeleri söz konusudur. Bu aşamada, anayasada düzenlenen mevcut kurumların (örneğin, yargı kurumları veya üniversiteler gibi), yapılan değişiklikler veya

yeni düzenlemeler hakkında kurumsal menfaatlerini dile getirmelerine de imkan verilmelidir. Bu aşamada ağırlıklı olarak anayasadaki denetleme ve dengeleme mekanizmalarına ilişkin talep ve beklentilerin ifade edilmesi beklenebilir.

iii) Alternatif Taslaklar

Temel hak ve özgürlükler ve denetleme ve dengeleme mekanizmalarına ilişkin ilk verilerin elde edilmesinin ardından bu bilgi malzemesinin de işlenmesi gerekir. Bu noktada anayasa platformu veya anayasa girişimi çatısı altında bir araya gelen sivil toplum örgütleri alternatif taslaklar veya madde metinleri hazırlayacaktır. Türkiye 2000'li yıllarda farklı (hatta birbirine zıt) dünya görüşlerine sahip kurum ve kuruluşların, deyim yerindeyse, taslaklar savaşına tanık olmuştur. Bu dönemde, medyada ve kamuoyunda tartışılan her bir anayasa taslağı belli bir dünya görüşünün somutlaşması olarak algılanmış ve buna göre değerlendirilmiştir. Bu ise, yukarıda sözünü ettiğimiz anayasa yapım sürecindeki güven sorununu ağırlaştırmaktan öte bir katkı sağlamamıştır. Bu tecrübeden hareketle, yeni başlayacak anayasa yapım sürecinde, sivil toplum platformları veya girişimlerinin tamamen objektif bir tavırla alternatif taslaklar hazırlamaları önerilebilir. Aynı sivil toplum örgütü veya aynı düşünce kuruluşu tarafından, bir anayasal ilke veya kurum için, olumlu ve olumsuz yönlerini tartışarak, karşılaştırmalı verilerden faydalanarak, hatta uluslararası uzmanların yardımını alarak alternatif formüller üretilmesi, hem kamuoyunu ve siyasal partileri doğru bilgilendirmek, hem de anayasa yapım sürecinde güveni tesis etmek açısından büyük önem taşımaktadır. Farklı ve birbirine alternatif taslakların aynı platformun veya girişimin elinden çıkması anayasa yapım sürecinde eksik olan güveni sağlamak açısından olumlu işlev görecektir. Bu şekilde tasarlandığı takdirde bu aşama siyaset-üstü bir nitelik kazanır. Bir başka ifadeyle, bu aşama olabildiğince siyasal unsurlardan arındırılmış mevcut alternatiflerin araştırıldığı ve tartışıldığı bir aşama olarak bir sonraki aşamada kullanılacak "anayasa malumat seti"nin hazırlanmasına hizmet eder.

iv) Siyasal Partiler ve Parlamento

Anayasa yapım sürecinde sonraki aşamada artık siyasal partiler devreye girecektir. Siyasal partiler sivil toplum kuruluşları tarafından kendilerine sunulan malumat setini kendi dünya görüşleri bağlamında değerlendirecek, siyasal bir süzgeçten geçirecek ve

kaleme alacakları taslakla siyasal parti iradelerini ortaya koyacaklardır. Bir sonraki aşamada, parlamentoda görüşülecek olan metin veya metinler bunlardır. Kuşkusuz bu aşamada, siyasal partiler taslaklarında esas olarak kendi programlarındaki unsurlara yer vereceklerdir, ancak bir önceki aşamadan gelen malumat seti toplumun anayasal beklentilerini ne kadar iyi yansıtır, bilimsel alternatifleri ne kadar iyi ortaya koyar ise siyasal partilerin hazırlayacakları tasarıların kalitesi o kadar artar.

Parlamento aşaması, iki anlamda anayasa yapım sürecindeki kum saatinin gövdesinin en dar yeridir; bu aşamada süreçteki en az sayıda aktör, yani TBMM'deki 550 milletvekili, en somut çalışmayı yani anayasa hükümleri üzerindeki tartışmayı yürütmektedir. Bu aşamanın sonunda parlamentoda ortaya çıkan iradeye göre anayasa metni kabul edilecektir. Bu aşama açısından altı çizilmesi gereken önemli bir nokta, yeni anayasayı tartışacak ve kabul edecek parlamentoda mutlaka toplumdaki önemli siyasal güç ve grupların temsil ediliyor olmasıdır. Bu bağlamda sosyal ve siyasal tabloyu en iyi şekilde yansıtmaya, deyim yerindeyse sandıktan toplumun küçük bir kopyasını çıkarmaya imkan verecek bir seçim mekanizmasının tasarlanması gerekir. Söz konusu tasarımda çözülmesi gereken öncelikli sorun, halen parlamento seçimlerinde uygulanmakta olan %10 seçim barajının yukarıda açıkladığımız katılımlı anayasa yapım süreci için uygun olup olmadığıdır. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın konuşmasında yer verdiği "Seçimden sonra bunu gerçekleştirebileceğimiz bir Meclis tablosu arzu ediyoruz." ifadesi, iktidar partisinin bu konuyu tartışmayı arzu ettiği, en azından böyle bir tartışmaya kayıtsız kalmayacağı şeklinde yorumlanabilir.

v) Anayasanın Halk Tarafından Onaylanması

Anayasa yapım sürecinin son aşaması, kum saatinin gövdesinin yine genişlediği ve parlamento tarafından kabul edilen anayasa metninin halkoylaması yoluyla halka sunulduğu ve nihai onayının istendiği aşamadır. Sürecin başında olduğu gibi, bu aşamada da katılım üst düzeydedir, bu kez halkoylaması yoluyla tüm vatandaşlar sürece dahil edilecektir. Sandıktan çıkan sonuç yapılan yeni anayasanın meşruiyet derecesinin, yani halk tarafından ne kadar kabul gördüğünün de en iyi göstergesidir.

Peki, Anayasacılar Sürecin Neresinde?

Anayasalar da nihayetinde hukuki metinlerdir ve anayasaların kaleme alınmasında, anayasal kurum ve kuralların formüle edilmesinde teknik hukuki bilgiye ihtiyaç vardır. Dolayısıyla içerisinde anayasacıların yer almadığı bir anayasa yapım süreci düşünülemez. Kuşkusuz anayasa hukukçuları yukarıda açıkladığımız kum saati formülünün her aşamasında sürece katkıda bulunabilirler, ancak “uzman kimlikleri asıl somut anayasa hükümlerinin kaleme alınmasında devreye girecektir. Özellikle anayasa hükümleri arasındaki bağlantının kurulması, anayasal ilke ve kurumların bir bütün olarak hukuk sistemi içerisindeki yerinin tanımlanması, Türkiye’deki anayasa tecrübesinin ve karşılaştırmalı anayasa hukuku verilerinin sürece katılan aktörlerin dikkatine sunulması münhasıran anayasacıların işidir. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın; “Bu anayasayı, anayasacılar yapmayacak... Anayasacılardan son aşamada teknik yönden istifade edeceğiz.” açıklamasını da bu şekilde okumamız yerinde olur.

Sonuç

Dünyada başarıya ulaşmış anayasa yapım süreçlerini incelediğimizde pek çok siyasal ve sosyal aktörün bu süreçlere katıldığını görmekteyiz. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşları ve siyasal partilerin işbirliği yapmaları büyük önem taşımaktadır. Burada asıl üzerinde düşünülmesi gereken konu sivil toplum kuruluşlarının ve siyasal partilerin işbirliğinin niteliği ve bu aktörlerin anayasa yapım sürecindeki görev dağılımıdır. Sürecin başlangıcında, alternatiflerin hazırlanması aşamasında sivil toplum kuruluşlarının, süreç ilerledikçe anayasa metninin olgunlaştırılması ve nihai metin üzerinde karar verilmesi aşamalarında ise siyasal partilerin ağırlıklı rol oynaması daha uygun görünmektedir. 8-9 Aralık 2007 tarihlerinde, 83 sivil toplum ve meslek örgütünün katılımıyla, Ankara’da TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi’nde gerçekleştirilen “Anayasa Platformu Ulusal Çalıştayı”nda varılan sonuçlar sivil toplum kuruluşlarının bu görevi üstlenmeye istekli ve hazır olduğunu göstermektedir. Söz konusu çalıştayda, hemen hemen oybirliğiyle, sivil toplumun “katkısı” ve “katılımı” olmaksızın “meşruiyeti” yüksek bir anayasanın yapılamayacağı sonucuna ulaşılmıştır⁵. İlgili aktörlerin katılım ve katkılarıyla yukarıda açıklamaya çalıştığımız biçimde

⁵ Anayasa Platformu 1. Ulusal Çalıştayı Sonuç Raporu, s.3.

tasarlanacak bir anayasa yapım süreci, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın son açıklamasıyla birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'nin anayasa sorununu çözmek için yeni ve kaçırılmayacak bir fırsata dönüştürülebilir.