



## **2011 Anayasa Yapım Sürecinde Yönetim İlişkin Bazı Sorunlar**

2011 seçimlerinden sonra, “yeni anayasa” projesi sadece bir ihtimal olmaktan çıkıp, gerçekleşme yoluna girmiş gibi görünüyor. Seçim sonrasında başta seçimlerin galibi Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) olmak üzere, tüm siyasal partiler tarafından yapılan açıklamalar, 24. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ’nin en önemli gündem maddelerinden birinin anayasa yapımı olacağını gösterdi. Bu aşamada, anayasa yapım süreci açısından bazı noktalar açığa kavuşmakla birlikte, bazı noktalar halen belirsizliğini koruyor. Öncelikle bu noktaları değerlendirerek anayasa yapım sürecinin tasarımı konusu tartışmaya başlayabiliriz.

### **2011 Seçimleri Ertesinde Anayasa Yapım Sürecine İlişkin Kesinleşen Hususlar**

Birincisi, önümüzdeki anayasa yapım sürecine seçimlerden birinci parti olarak çıkan ve Parlamento’da en çok sandalyeye sahip olan AKP öncülük edecektir. Dolayısıyla, sürecin her aşamasında AKP’nin ağırlığının hissedilmesi söz konusudur.

İkincisi, Parlamento aritmetiği AKP’nin tek başına anayasayı değiştirmesine izin vermemektedir. AKP, halkoylaması çoğunluğunun alt sınırı olan 330’a ulaşmak için dahi bir başka partinin veya başka partilerin desteğine ihtiyaç duyacaktır.

Üçüncüsü, “yeni anayasa”; yepyeni, sıfırdan tasarlanan bir anayasayı değil, yürürlükteki 1982 Anayasası’nın, 175. maddede öngörülen usule göre (bir kez daha) değiştirilmesini ifade etmektedir.

**Halkın benimseyeceği bir anayasa yapmanın yolu “katılımlı” anayasa yapım yönteminden geçmektedir.**

Yukarıda tespit ettiğimiz üçüncü noktadan hareketle anayasa yapım sürecine ilişkin bazı soruların cevaplanması gerekir. Özellikle bu süreçte uygulanacak yönteme ilişkin olasılıkları değerlendirmemiz sürecin tasarımı açısından büyük önem taşımaktadır.

#### *a) 1991-1995 Anayasa Değişikliği Süreci ve Geçmişten Alınacak Dersler*

TBMM anayasayı ilk kez değiştirmiyor; 1982 Anayasası bugüne kadar 16 kez değiştirildi. Bununla birlikte, bugüne kadar yapılan değişikliklerin çoğunun oldukça sancılı, gerilimli ve sık sık kesintilere uğrayan süreçler sonunda gerçekleştiğine de işaret etmemiz gerekir. Geçmişte, Parlamentoda halkoylamasıyla veya halkoylamasına gerek kalmaksızın anayasayı değiştirmeye yetecek kadar bir çoğunluk sağlansa bile, bu değişikliklerin bir çoğu açısından sürece “uzlaşmacı” değil de “çatışmacı” bir üslubun hakim olduğu da bir gerçek. Fikrimizce, 1982 Anayasası dönemindeki anayasa değişikliği çabaları topluca değerlendirildiğinde, 1991-1995 yılları arasındaki gelişmeler bugün içinde bulunduğumuz süreç açısından önem taşıyor. TBMM’de anayasa müzakerelerinde nasıl bir yöntem izlenmesi gerektiği tartışılırken, özellikle 1992-1993’te yaşanan süreçten önemli dersler çıkarılabileceğini düşünüyoruz.

20 Ekim 1991 seçimleriyle Anavatan Partisi (ANAP) iktidarının sona ermesinin ardından kurulan Doğrular Partisi-Sosyaldemokrat Halkçı Parti (DYP-SHP) koalisyonunun en önemli gündem maddelerinden biri anayasa değişikliğiydi. Bununla birlikte, 1982 Anayasası’nı birçok açıdan eleştiren bu iki parti, (halkoylamasına gitme koşuluyla dahi olsa) anayasayı değiştirecek sayıda milletvekiline sahip değildi. Bu yüzden, koalisyonun Parlamentodaki diğer partilerle işbirliği yapması kaçınılmaz görünüyordu.

Aslında SHP tümüyle yeni bir anayasanın yapılmasını arzu ediyordu, ancak SHP’nin lider kadroları DYP ile böylesine kapsamlı bir uzlaşma sağlayamayacaklarını öngörebiliyordu. Dolayısıyla, SHP oldukça kapsamlı, ancak buna rağmen topyekûn bir anayasa değişikliği sayılamayacak bir paket üzerinde çalışmaya başladı. DYP de kendi önerilerini somutlaştırmaya girişti. Böylece iki koalisyon ortağı 13 maddenin son hali üzerinde uzlaşmaya vardılar<sup>1</sup>. Bunun yanında, geçici maddeler ve diğer bazı düzenlemeler konusunda da ilkesel düzeyde ortak irade beyan ettiler.

Tüm bu süreçte, TBMM Başkanı Hüsametdin Cindoruk çok önemli bir rol oynadı. Cindoruk’un çağrısıyla toplanan “Partilerarası Komisyon”, Parlamentoda temsil edilen tüm siyasal partilerin anayasa yapım sürecine katılmasına imkân verdi. Parti liderleri 1993 yılının Şubat ayında yaptıkları zirvede, Mart ayı başında anayasa değişikliği konusundaki önerilerini Meclis Başkanlığına sunmak üzere anlaştılar. Mart ayı sonunda yaptıkları zirvede ise liderler kamuoyuna 25 madde üzerinde anlaştıklarını açıkladılar. Bu arada TBMM Başkanlığı; biri tüm siyasal partilerin anayasa önerilerini, diğeri bu önerilerin karşılaştırmalı düzenlemesini içeren iki kitap yayımladı<sup>2</sup>. Bu yayınlar, sonraki tartışmalara temel teşkil etmesi açısından büyük önem taşıyordu.

<sup>1</sup> DYP ve SHP’nin üzerinde değişiklik yapılması konusunda uzlaşmaya vardığı maddeler şunlardı: Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin 13. madde; ifade hürriyetine ilişkin 26. madde; basın hürriyetine ilişkin 28. madde; dernek kurma hürriyetine ilişkin 33. madde; toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına ilişkin 34. madde; seçme ve seçilme hakkına ilişkin 67. madde; siyasal partilere ilişkin 68. madde; siyasal partilerin uyacakları esaslara ilişkin 69. madde; milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin 76. madde; silahlı kuvvetlerin kullanılmasının izin verilmesine ilişkin 92. madde; radyo ve televizyon yayınlarına ilişkin 133. madde.

<sup>2</sup> **TBMM’de Temsil Edilen Siyasal Partilerce TBMM Başkanlığı’na Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler**, TBMM Başkanlığı, Mart 1993; **TBMM’de Temsil Edilen Siyasal Partilerin Anayasa Değişikliği Tekliflerinin Karşılaştırmalı Metinleri**, TBMM Başkanlığı, Mart 1993.

Bu noktaya kadar, özellikle TBMM Başkanı Hüsamettin Cindoruk'un çabalarıyla ilerleyen süreç, çeşitli faktörlerin etkisiyle kesintiye uğradı. Bu faktörlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın ölümünün ardından Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesi, koalisyonun iki ortağı olan DYP ve SHP'de parti-içi değişikliklerin yaşanması ve nihayetinde 1994 seçimleri sonrasında siyasal dengelerin değişmesi<sup>3</sup>.

Yukarıda özetlediğimiz bu süreç bağlamında, bugün için önemli olabilecek şu noktalar üzerinde durabiliriz:

- 1- **TBMM Başkanı** 1993 sürecinin organizasyonu ve sürdürülmesinde önemli bir rol oynamıştır. 2011 sürecinde de, TBMM Başkanı büyük ihtimalle önemli bir rol üstlenecektir. Dolayısıyla, 24. Dönem TBMM'nin Başkanı seçilirken anayasa yapım sürecinde de dengeleyici olabilecek bir ismin üzerinde uzlaşılması önem taşımaktaydı. Bu çerçevede, anamuhalefet partisi CHP'nin oylamaya katılmasa bile AKP adayı Cemil Çiçek'in TBMM Başkanı seçilmesine verdiği zmnî destek olumludur. Cemil Çiçek'in TBMM Başkanı seçilmesinin ardından yaptığı konuşmada, Meclis'in önünde yeni bir anayasa sorunu olduğuna özel bir vurgu yapması ve "Sorunları biz çözeceğiz, birlikte çözeceğiz ve çözmeliyiz... Soğuk savaş dönemlerinden kalan bir alışkanlıkla yumruk sıkarak değil birbirimizin elini sıkarak çözebiliriz ve böyle bir siyaset dönemini başlatabiliriz. Milletimizin beklentisi budur, adres de burasıdır." ifadelerini kullanması da umut vericidir.
- 2- 1993 sürecine **TBMM'de temsil edilen tüm siyasal partiler** gönüllü olarak katılmıştır. 2011 sürecine de, müzakere edilen konularda çekinceleri olsa da, TBMM'deki tüm siyasal partilerin katılması arzu edilir. Bu çerçevede, CHP ve bağımsız milletvekillerinin TBMM çalışmalarına katılması gündemdeki sorunların çözülmesi açısından büyük önem taşımaktadır.
- 3- 1993 sürecinde siyasal partiler, aynen kalmasını, değiştirilmesini veya kaldırılmasını istedikleri anayasa maddelerini listelemiş, böylece üzerinde çalışılabilecek **somut öneriler** ortaya koymuşlardır. 2011 sürecinde de böyle bir yöntemin izlenmesi siyasal partilere zaman kazandırabilir.
- 4- Siyasal partiler, iktidar partisinin veya partilerinin hazırladığı bir taslak veya çerçeve metin üzerinde değil, tümü tarafından önerilen değişikliklerin konsolide edilmesi ile oluşturulan bir metin üzerinde tartışmalarını geliştirmişlerdir. 2011 sürecinde de, benzer şekilde, AKP tarafından hazırlanan bir metin üzerinden değil, **konsolide bir metin**

<sup>3</sup> 1994 ilkbaharında, TBMM Başkanı Hüsamettin Cindoruk'un çağrısı ve çabasıyla, anayasa değişikliği süreci yeniden başladı. Ancak bu kez, 1993 yılındaki ivmeyi yakalamak mümkün olmadı. DYP, ANAP ve Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) anlaşmasıyla TBMM'ye getirilen değişiklik paketi, Demokratik Sol Parti (DSP) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından desteklenmesine rağmen, yükselişe geçen Refah Partisi'nin (RP) sert muhalefetiyle karşılaştı. Parlamentoda ilk tur görüşmelerin ardından yapılan gizli oylamada, RP yanında, değişikliğin mimarı olan üç partiye mensup bazı milletvekillerinin de aleyhte oy kullandığı anlaşıldı. Çıkan "evet" oyları anayasa değişikliklerinin kabulü için gereken asgari çoğunluğa, yani 3/5 oranındaki çoğunluğa dahi ulaşamadı. Kriz, ikinci görüşme öncesinde, anayasa değişikliklerinin Parlamentoda kabul sürecine ilişkin TBMM Başkanlığı tarafından hazırlanan mütalaa sayesinde aşıldı ve 23 Temmuz 1995 günü yapılan son oylamada Başlangıç bölümü ve 14 maddede yapılan değişiklikler (m. 33, 52, 53, 67, 68, 69,75, 84, 85, 93, 127,135, 149, 171) halkoylamasına gerek kalmaksızın TBMM'de kabul edildi. 1991-1995 arasındaki anayasal gelişmeler için bkz. Ergun Özbudun ve Ömer Faruk Gençkaya (2010), *Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası*, Doğan Kitap, İstanbul, 40-47.

üzerinden sürecin ilerlemesi tartışmaların daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesine imkan verecektir.

- 5- 1993 sürecinde **aşamalı veya kademeli bir uzlaşma** sağlanmıştır; önce DYP ve SHP arasında gerçekleşen uzlaşma, daha sonra diğer partilerin de katılımıyla (daha sınırlı sayıda madde üzerinde olmakla birlikte) genişlemiştir. Bu tür bir aşamalı uzlaşma yöntemi 2011 süreci açısından da düşünülebilir. Öncelikle AKP ve CHP arasında sağlanacak bir uzlaşma, BDP ve MHP katılımıyla genişletilebilir.
- 6- 1993 Süreci birçok açıdan 2011 süreci için olumlu anlamda örnek oluşturmakla birlikte, bu süreç açısından çok önemli bir eksikliğe de işaret etmemiz gerekir. Süreç Parlamentoda başlamış ve Parlamentoda bitmiştir. Dolayısıyla 1993 sürecinde geniş halk kitlelerinin ve Parlamento dışındaki önemli siyasal ve sosyal aktörlerin sürece katılmasına imkân veren "katımlı" anayasa yapım yöntemi tercih edilmemiştir. Oysa günümüzde, bir anayasanın içeriği kadar yapım yönteminin de demokratik ilkelere uygun olması büyük önem taşımaktadır. Halkın benimseyeceği, "benim anayasam" diyebileceği bir anayasa yapmanın yolu "katımlı" anayasa yapım yönteminden geçmektedir<sup>4</sup>.

2011 sürecini değerlendirirsek; bugün itibarıyla TBMM'deki tüm partilerin, grupların anayasa yapım sürecine gönüllü olarak katılımından söz edemiyoruz. Ancak gündemdeki sorunlar çözülsün ve bu katkı sağlansa bile katımlı anayasa yapım yöntemi göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda, katımlı anayasa yapımı yönteminin şartlarını kısaca tartışmamız yerinde olur.

#### *b) Parlamento Aşaması Öncesinde Anayasa Yapım Sürecinin Tasarımı*

Anayasa tartışmaları TBMM'ye taşınmadan önce, halkın anayasal talep ve beklentilerinin tespit edilmesi ve eğer mümkünse yeni anayasanın temelini oluşturacak ilkelerin ortaya çıkarılması çok faydalı olacaktır. Bu aşamada görev büyük ölçüde sivil toplum kuruluşlarına düşmektedir. Ulusal çalıştaylar, çeşitli illerde gerçekleştirilecek "vatandaş toplantıları" ve yeni anayasa bağlamında belli konu başlıklarının tartışılacağı "uzman toplantıları" yanında; kapsamlı kamuoyu yoklamalarıyla desteklenen bir halkla ilişkiler kampanyası amaca hizmet edecektir. Bu aşamada, vatandaşlara, konuyla ilgilenen sosyal ve siyasal aktörlere ve nihayetinde Parlamento çatısı altında anayasayı yapacak olan milletvekillerine anayasa yapım sürecinde yardımcı olabilecek kitap, broşür, çalışma metni gibi bilgi malzemesinin üretilmesi de sivil toplum kuruluşlarının üstleneceği görevler arasındadır.

#### *c) Parlamento Aşaması*

Anayasanın nasıl değiştirileceği 1982 Anayasası'nın 175. maddesinde açıklanmaktadır. Buna göre, anayasanın değiştirilebilmesi için TBMM üye tamsayısının en az 1/3'ü oranındaki milletvekilinin bunu yazılı biçimde teklif etmesi gerekir. Anayasa değişiklikleri, TBMM Genel Kurulu'nda iki kez görüşülür. Anayasa değişikliklerinin Parlamentoda kabul edildikten sonra halkoylamasına sunulup sunulmayacağı değişikliklerin Parlamentoda

<sup>4</sup> Katımlı anayasa yapım yöntemi konusunda bkz. Levent Gönenç, "Türkiye'de Katımlı Anayasa Yapımına Doğru", **TEPAV Politika Notu**, Ocak 2011.

kaç milletvekili tarafından desteklendiğine bağlı olarak değişir. Burada, TBMM'de üye tamsayısının 3/5 ve 2/3 eşikleri göz önüne alınarak karar verilir.

Anayasal prosedür bu olmakla birlikte, 2011 süreci açısından, yukarıda 1993 sürecinden esinlenerek önerdiğimiz ilkeleri hayata geçirmek için, ilave bir takım uygulamalara yer verilmesi önerilebilir. Bu bağlamda, 2011 süreciyle ilgili olarak kamuoyuna yansıyan haberlerde geçen "Anayasa Uzlaşma Komisyonu"nun tasarımı konusu da netleştirilmelidir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonunu, TBMM'de faaliyet gösteren ve Anayasa, yasa veya İçtüzük gereği kurulan geçici ve daimi komisyonlardan ayırmamız gerekir. Geçmişteki uygulamalara baktığımızda, bu tür komisyonların hukuki bir dayanağa sahip olmadıklarını, ancak anayasa değişikliği süreçlerinde belirleyici bir rol oynadıklarını görüyoruz. Örneğin 1993 sürecinde, "Partilerarası Komisyon", TBMM Başkanı'nın çağrısıyla toplanan, anayasa değişikliklerinin siyasal partiler tarafından müzakere edildiği ve anayasal prosedür başlamadan önce metinlerin olgunlaştırıldığı bir komisyon olarak karşımıza çıkmaktadır. 2011 süreci için de aynı model esas alınabilir, yani herhangi bir hukuki dayanak gösterilmeksizin böyle bir komisyon oluşturulabilir. Bu, söz konusu komisyonun anayasa yapım sürecindeki önemini azaltmayacak, işlevini yerine getirmesini engellemeyecektir. Bununla birlikte, eğer Parlamentodaki siyasal partilerden bu yönde bir talep gelirse, bir parlamento kararıyla TBMM İçtüzüğü değiştirilerek Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na kolaylıkla hukuki bir dayanak oluşturulabilir. Fikrimizce, burada asıl önemli olan, anayasa yapım sürecinde faaliyet gösterecek komisyon veya komisyonların hukuki çerçevesinden ziyade nitelikleri ve işlevleridir. Bu bağlamda, anayasa yapım sürecinde katılımı ve uzlaşmayı teşvik edecek bir takım düzenlemelere ihtiyaç olduğu bir gerçektir.

#### *i) Anayasa Çalışmaları Ön Komisyonu*

Buna göre bizim önerimiz bir değil, iki komisyon kurulmasıdır. "Anayasa Çalışmaları Ön Komisyonu" olarak adlandırılacak birinci komisyonda, Parlamentoda temsil edilen her siyasal partiden eşit sayıda temsilci bulunacaktır. Parlamento-öncesi aşamada ortaya çıkan anayasal talep ve beklentileri siyasal partilerin somut önerilerine dönüştürecek bu komisyonda "gözlemci" veya "katılımcı" olarak sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu platform temsilcilerinin de bulunması büyük önem taşımaktadır. Bunun dışında bu komisyon Parlamento dışında kalan siyasal partilerin görüşlerini de dinlemelidir. 1993 sürecinde olduğu gibi, Parlamentodaki siyasal partilerin hemfikir oldukları veya fikir ayrılığına düştükleri anayasal konuları gösteren karşılaştırmalı bir metnin hazırlanması sürecin ilerlemesini kolaylaştıracaktır. Bu komisyonun toplantıları kamuoyuna, basına açık yapılacaktır.

#### *ii) Anayasa Çalışmaları Komisyonu*

"Anayasa Çalışmaları Komisyonu", "Anayasa Çalışmaları Ön Komisyonu"ndan gelecek olan önerileri anayasal prosedür başladıktan sonra üzerinde tartışılacak ve oylanacak olan nihai anayasa metinlerine dönüştürmekle görevlidir. Bu komisyon TBMM'de temsil edilen siyasal partilerin Parlamentodaki sandalye sayısı ile orantılı olarak temsil edilecekleri bir komisyondur. Komisyonda, tartışmaların verimli bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak amacıyla, makul sayıda (örneğin 30) üye yer almalıdır. Burada orantılı temsil söz konusu olduğuna göre, bugünkü Parlamento aritmetiği esas

alındığında, iktidar partisinin komisyonda ağırlıklı olarak temsil edileceği söylenebilir. Buna göre, eğer komisyonda kararlar salt çoğunluk (yani %50 +1 esasına) göre alınırsa, ortaya çıkan metinler iktidar partisinin damgasını taşıyacaktır. Bu yüzden, karar alma yönteminin uzlaşmaya uygun bir şekilde tasarlanması gerekir. Önerimiz, bu komisyonda kararların alınmasında, yürürlükteki anayasanın, Genel Kurul'da anayasa değişikliklerinin kabulü için "minimum eşik" olarak gördüğü 3/5 nisabının kabul edilmesidir. Son olarak, bu komisyonun çalışmasında "gizlilik" ilkesinin benimsenmesi faydalı olur. Çünkü, kaçınılmaz olarak bir takım pazarlıkların yapılacağı böyle bir ortamda, milletvekillerinin kamuoyu, medya veya seçmenlerin baskısından ve etkisinden uzak karar verebilmesi bu yolla mümkün olabilir.

## **Sonuç**

2011 anayasa değişikliği sürecinin başarıyla sonuçlanması ve meşruiyeti yüksek bir anayasaya vücut vermesi büyük ölçüde sürecin demokratik ilkelere uygun biçimde tasarlanmasına bağlıdır. Önümüzdeki dönemde, vakit kaybetmeden, anayasa yapım yöntemi üzerine fikir üretmek ve üzerinde uzlaşılan konularda bir an önce çalışmaya başlamak Türkiye'nin yararına olacaktır. Tüm bu süreçte, belki de en önemli koşul, özgür tartışma ve serbest ifade ortamının varlığıdır. Eğer Türkiye gerçekten kendisini gelecek yüzyıllara taşıyacak çağdaş bir anayasaya kavuşmak istiyorsa, önümüzdeki süreçte her türlü fikir, her türlü öneri açıkça, serbestçe ve özgürce ortaya konulabilmeli ve tartışılabilir. Bu bağlamda, anayasa yapım sürecinde düşünce özgürlüğünü ve ona bağlı diğer özgürlükleri azami düzeyde güvence altına alacak mekanizma ve tedbirler üzerinde ayrıca düşünmemiz gerekir.