

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Değişiklikler

Jan-Erik Lane (Freiburg Üniversitesi)

GİRİŞ

Türkiye, ülkede askeri yönetim sırasında yürürlüğe giren 1982 anayasasında bir dizi değişiklik için bir süreç başlattı. Söz konusu olan bazı küçük değişiklikler; ancak 2011'de anayasanın tamamen yeniden yazılması olasılığı da gündemde. Anayasa değişikliği söz konusu olduğunda ön plana çıkan meseleler nedir?

Kısa vadede, mevcut Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, kendi aleyhine işlerlik gösteren ve ileriki dönemde de kendisine zorluk çıkarabilecek bazı kurumları değiştirmek istiyor. Uzun vadede ise, başta olan AK Parti, Atatürk'ün mirasını değiştirmek niyetinde olabilir.

Bu çalışma kapsamında, kurumsalcı teoriden yararlanarak ve önerilen anayasal değişiklikleri, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci tartışmalarına bağlayarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'yla ilgili bazı düşüncelerimi belirteceğim.

ANAYASAL SİYASA YAPIMI

Ülkeler, Temel Hukuk Kurallarını değiştirmeye giriştiklerinde, belli seçeneklerle karşı karşıya kalırlar. J.J Hesse, düzenli toplumların (well-ordered societies), küreselleşmenin beraberinde getirdiği güçlüklerle yüzleşirken, *anayasal siyasa yapımının* gerekli olduğunu (Hesse ve Johnson, 1995) öne sürer. Dolayısıyla, Türkiye'nin de bir parçası olduğu OECD'nin üye ülkelerinde hükümet ve parlamentolarının, yavaş yavaş ortaya çıkmakta olan, bireysel yahut toplumsal haklara büyük önem veren çokkültürlü topluma ilişkin bir yeni kurallar bütünü bulması faydalı olacaktır. Türkiye'deki geleneksel ve güncel gerçeklikler dikkate alınacak olursa, anayasal siyasa yapımı sürecinde aşağıdaki konular göz önünde bulundurulmalıdır:

1)Ne kadarını kurala bağlamak gerekir? Türkiye, cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, mevcut 1982 anayasasında yapılan birçok değişikliğe ek olarak, anayasasını da birkaç kez değiştirmiştir. Fazla anayasal değişiklik, siyasal istikrarsızlığın göstergesi olabilir.

2)Temel anayasal konularda oydaşma: Temel hukuk kuralları, siyasal etkinlik ve etkileşimleri sınırlandıran kurumların yapısını belirlediğinden, anayasal siyasa yapımı sürecinde, asgari düzeyde de olsa bir fikir birliğine varılması gerekir. Nitekim burada söz konusu olan, temel siyasal kurumların uzun vadeli meşruiyetidir. Oyunun temel kuralları üzerinde bir fikir birliği sağlanmadığı takdirde, anayasal siyasa yapımı, her gün siyasal çatışmalar yaşanması ile sonuçlanır. Türkiye'de, anayasal değişiklikleri de etkileyen bir laik-dindar bölünmesi vardır.

3)Başkanlık sistemi- Parlamenter sistem: Eylül ayında, gündemdeki anayasa değişiklik paketiyle ilgili olarak gerçekleştirilecek referandum, cumhurbaşkanının yetkilerini ve meşruiyetini güçlendirmeye yönelik maddeler de içeriyor. Bu durum, Türkiye'de parlamenter sistemden bir tür başkanlık sistemine geçiş yolunda bir adım olabilir.

4)Federalizm: Hem nüfus hem de yüzölçümü bakımından çok büyük bir ülke olan Türkiye’de, federal dağılımın pratikliği sorgulanabilir. Post-modern bir toplumda, adem-i merkezileşme kaçınılmazdır.

5)Anayasal Yargı ve Parti Kapatma: T.C Anayasa Mahkemesi, bir siyasi partiyi, siyasal süreçten men etme yetkisi de dahil olmak üzere anayasal yargı alanında geniş yetkilere haizdir. Sorulması gereken soru, şu an iktidarda olan partiyi neredeyse saf dışı bırakmış bu kadar önemli bir veto oyuncusunun yetkilerinin korunmasının doğru olup olmadığıdır.

6)Ombudsman: Değişiklik önerileri, Ombudsman kurumunun tesisini de içeriyor. Bu, hukukun üstünlüğü konusunda Türkiye’nin uluslararası platformdaki yerinin iyileşmesine de yardımcı olacağından, Türkiye siyasal sistemi için sevindirici bir yeniliktir.

7)Sekülerlik: ‘Laiklik’ prensibi, Türk anayasasının ve ulus inşa sürecinin temel taşlarından. Laiklik, kim tarafından ve nasıl yorumlanmalıdır?

Türkiye’de, anayasal siyasa yapımına başlarken, mevcut durumdan yola çıkmalıdır. Türkiye’de tek bir veto oyuncusu (Anayasa Mahkemesi) var olduğundan, ince anayasacılık hakimdir. Bunun dışında, 1982 Anayasası, parlamenter sistem ve üniter devlet yapısı da dahil olmak üzere, basit ve esnek bir kurumlar bütünü öngörmektedir. Türkiye, başkanlık sistemi ve federalizmde olduğu gibi, daha fazla veto oyuncusu içeren kalın anayasacılığa mı yönelmelidir? Benim görüşüm, bunun siyasi istikrarı artırmayacağından, talihsiz bir karar olacağı yönündedir.

YAZILI VE GERÇEK ANAYASA

Yazıya dökülmüş paragraflar ile gerçek hayatta yürürlükte olan kurumlar iki ayrı olgudur. Önemli olan, bir anayasanın nasıl uygulandığıdır. Bir ülkenin siyasal düzenini anlamak için, anayasaları oluşturan sözcüklerin yanı sıra, ortaya koydukları sonuçlara da bakılmalıdır. Bu konu, Türkiye’nin anayasal çıktıların daha iyi olabileceği göz önünde bulundurulduğunda, meselenin düğüm noktasını oluşturmaktadır. Bir ülke anayasal siyasa yapımına girdiğinde, kendisine Dünya Bankası Yönetişim Projesi’nin ülke puanlamaları gibi karşılaştırmalı bir anayasal değerlendirmeyi kılavuz almalıdır.

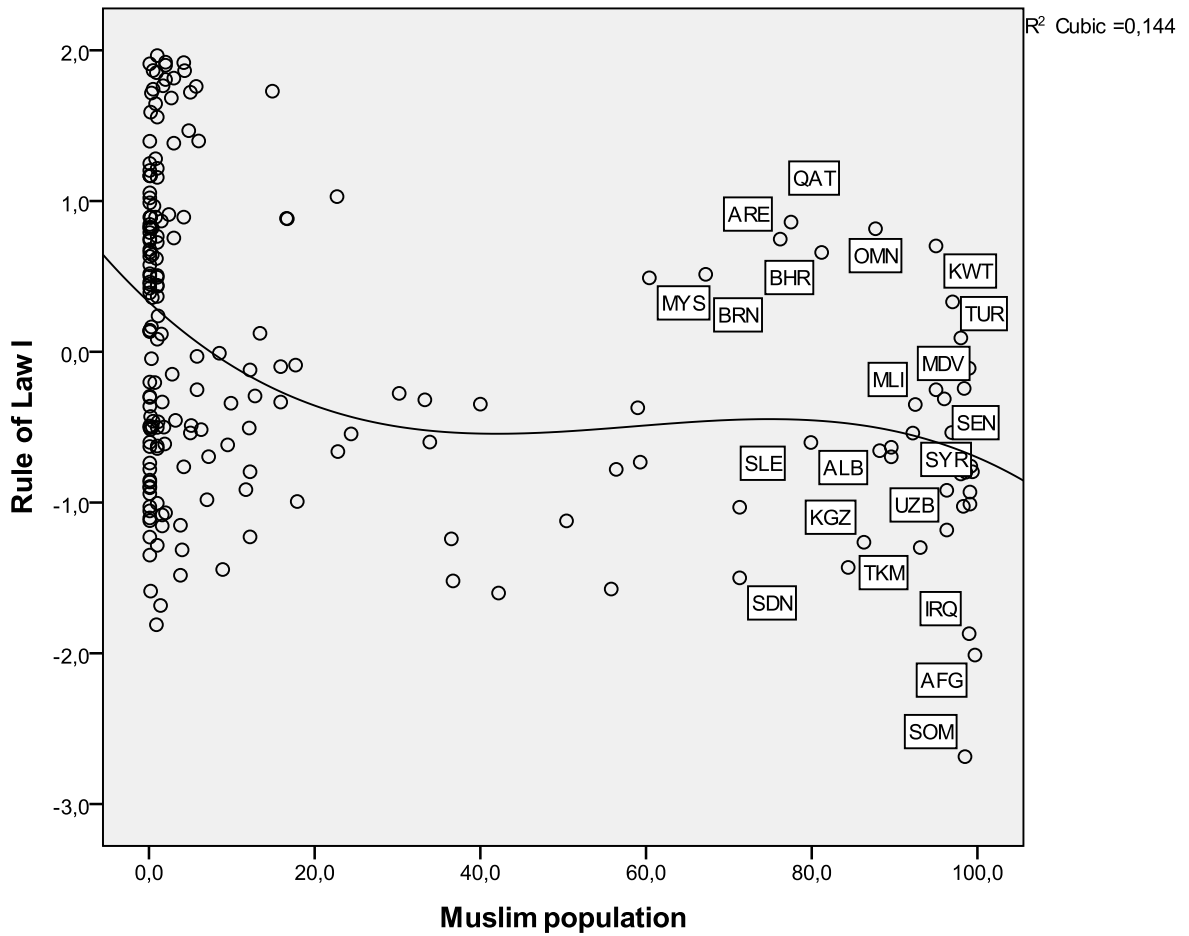
1982 Anayasası, TBMM’yi, Türk milletinin siyasal ifadesi olarak kabul eden, esasen parlamenter bir anayasadır. Özellikle Milli Güvenlik Kurulu’na verdiği rol gibi hukukun üstünlüğü ile bağdaşmayacak biçimde birkaç veto oyuncusu üretmiş, farklı bir dil konuşan büyük bir topluluk olan Kürtlerin varlığını ikrar etmek yönünde pek bir adım atmamıştır. Bunun yanı sıra, Anayasa Mahkemesi’ne, Atatürk’ün mirasını koruma ve bunun için gerekirse parti kapatma görevi verilmiştir. Çokkültürlü toplumun gerekliliklerini her geçen gün daha çok ülkenin kavramaya başladığı günümüzde, Türkiye’nin de Kürt sorununu daha başka yollardan çözmeyi denesinde yarar olabilir.

Eylül’deki referandumda oylamaya sunulacak anayasa değişiklikleri, Milli Güvenlik Kurulu’nun ve Anayasa Mahkemesi’nin yetkilerini sınırlandırmayı da içeriyor. Bu değişiklikler, ülkede hukukun üstünlüğünü güçlendirecektir. Fakat, Türkiye’nin, hukukun üstünlüğü skalasında aldığı düşük yeri istenilen oranda yükseltmeye yetmeyecektir.

TÜRKİYE’DE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ

Türkiye’nin hukukun üstünlüğü sorununun saptanması için Dünya Bankası Yönetişim Projesi’nde elde edilen verilerden yararlanılabilir. Yönetişim Projesi’nin oluşturduğu ve 200 ülkeye götürdüğü altı bileşik endeksten ikisi, anayasanın değerlendirilmesine bilhassa elverişlidir. Bir yandan, saydamlık endeksi, ekonomik kurumlar endeksleri ve insan hakları endeksleri (örneğin habeas corpus) gibi bir dizi endeksle ölçülen hukuk sisteminin güvenilirliği vardır. Bu, Hukukun Üstünlüğü I endeksi, *Rechtsstaat* idealinden hareketle, yargı sisteminin nasıl işlediğini belirtir. Şekil 1, karşılaştırmalı olarak Türkiye’nin 2009 verilerinde nerede olduğunu göstermektedir.

Şekil 1. Hukukun Üstünlüğü I

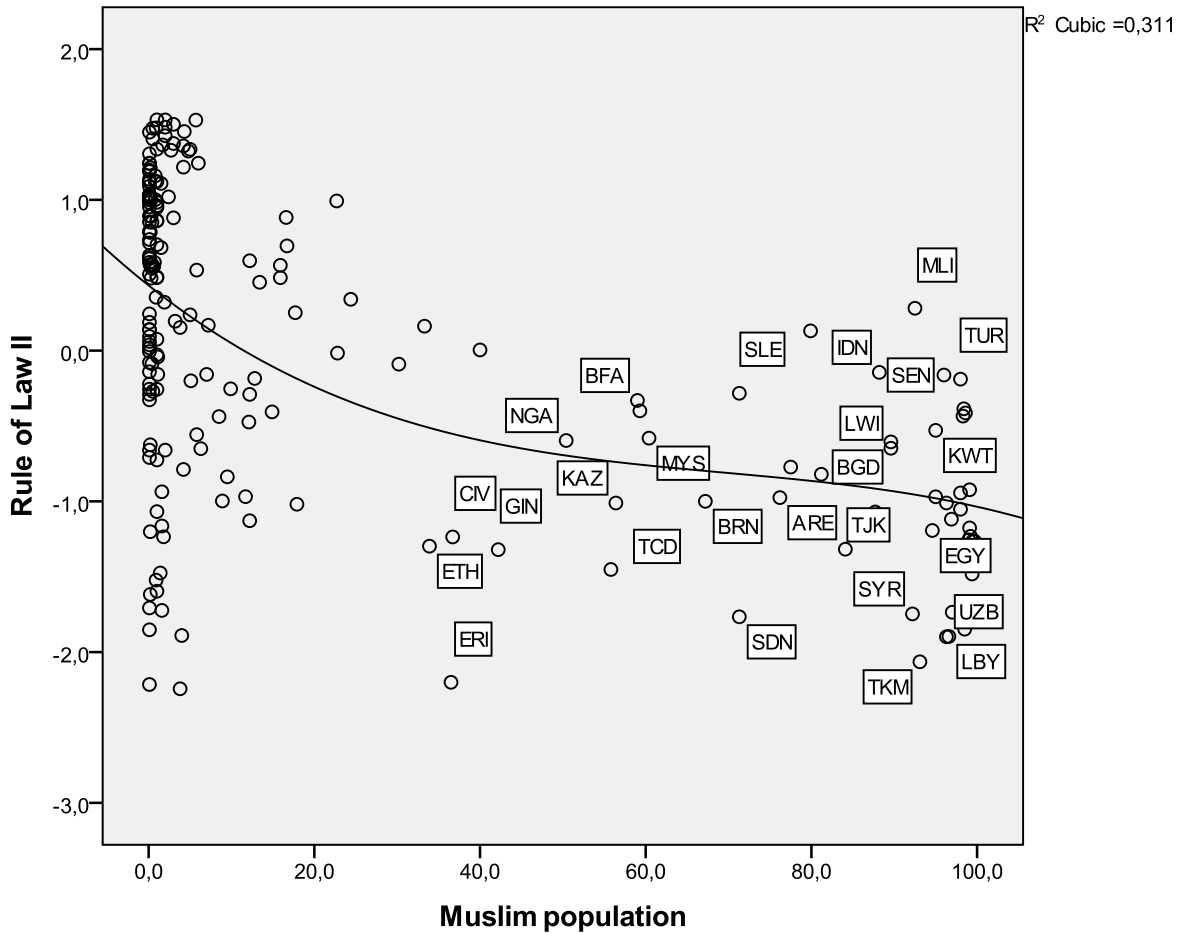


Not: Hukukun Üstünlüğü I, (Dünya Bankası, Yönetişim Verileri, Hukukun Üstünlüğü, 2009 tahminlerine göre); Müslüman nüfusu (Pew Araştırma Grubuna göre nüfusun Müslüman olan kesiminin tahmini yüzdesi)

Hukuk sisteminin güvenilirliği +2’den -2’ye kadar olan bir skalada değerlendirildiğinde, Türkiye ne yazık ki bazı Arap ülkelerinin dahi altında yer almaktadır. Yapılacak her tür anayasal değişiklik, Türkiye’deki yargı mekanizmasını geliştirme kaygısı gözetmelidir.

Öte yandan, Yönetişim Projesi bireylerin ve toplumsal kesimlerin kendini ifade edebilmesine ve hesap sorulabilirliğe ilişkin bir başka bileşik endeks daha kullanır. Bu, insanların bir şekilde temsil edilmesi ve yasaların parlamentonun onayıyla hayata geçmesi açısından, hukukun üstünlüğü kavramının İngiliz siyasal geleneğindeki yorumuna ilişkin bir diğer gösterge olarak düşünülebilir. Hukukun üstünlüğünün birinci açısını 'hukukun üstünlüğü I', ikincisini ise 'hukukun üstünlüğü II' olarak adlandıracam. Şekil 2, Türkiye'yi, 'hukukun üstünlüğü II: kendini ifade edebilme ve hesap verebilirlik' açısından diğer ülkelerle karşılaştırmaktadır.

Şekil 2. Hukukun Üstünlüğü II



Not: Hukukun üstünlüğü II (Dünya Bankası, Yönetişim verileri Kendini ifade edebilme ve Hesap sorulabilirlik, 2009 tahminlerine göre); Müslüman nüfusu (Pew Araştırma Grubuna göre nüfusun Müslüman olan kesiminin tahmini yüzdesi)

Her ne kadar Türkiye kendini ifade edebilme ve hesap sorulabilirlik alanında Arap ülkelerinin önüne geçmişse de, aldığı notun yine de oldukça düşük, daha doğrusu sıfıra yakın olduğu görülebilir. Anayasal siyasa yapımı hedef olarak kendini ifade edebilme ve hesap sorulabilirliğin değerlendirildiği bu bileşik endeksi alıp, bu puanı, örneğin seçim barajını düşürmek suretiyle yükseltmeye çalışabilir.

SONUÇ

Türkiye’de hükümet, 1982 Anayasası’nda yapılacak olan bazı değişikliklere ilişkin olarak referanduma gidilmesi kararı almıştır. Gelecekte daha büyük çaplı değişikliklerin yapılması gündemtedir. Düzenli toplumlar, siyasal kurumları toplumsal gelişmeyle uyumlu kılmak amacıyla anayasal değişiklikler yapabilirler. Burada vurgulanması gereken konu, anayasa belgesinde yer verilen sözcüklerin değiştirilmesinin yeterli olmadığıdır. Önemli olan, anayasal maddelerin ne şekilde yürürlüğe konduğu ve uygulandığı, yani fiili kurumsal yapısıdır.

Türkiye, hızla, dünyanın sayılı büyük ekonomileri arasına girmiştir. Birçok kaynakta, dünyanın 17. en büyük ekonomisi olarak gösterilmektedir. AB’nin potansiyel bir üyesi olarak, Avrupa ve Ortadoğu arasında bir köprü olması hasebiyle stratejik açıdan çok önemli bir konuma sahiptir. Fakat Türkiye, ekonomik gelişmişlik düzeyine karşılık gelecek hukukun üstünlüğü düzeyine henüz ulaşamamıştır.

Türkiye’nin anayasal mirası, parlamenter sistem ve üniter devlet odaklı ince bir anayasacılık geleneği öngörmektedir. Milliyetçilikle bütünleşik olarak laikliği esas alır. Bugün Türkiye’nin fiili anayasasındaki tek veto oyuncusu Anayasa Mahkemesi’dir. Türkiye, bu özellikleri korumalı; başkanlık sistemi ve federal düzene dayalı bir kalın anayasacılık yönünde adım atmamalıdır. Ordunun rolünü de sınırlandırılmasının yanı sıra, ombudsmanlık kurumunun tesisi de Türkiye’de hukukun üstünlüğünü güçlendirmekte etkili olacaktır.

KAYNAKÇA

Hesse, J. J. and Johnson, N. (eds.) (1995) Constitutional Policy and Change in Europe. Oxford: Oxford University Press