



TÜRK HUKUK

Enstitüsü Dergisi

AYLIK HUKUK DERGİSİ

YIL 1 SAYI 1

ARALIK 1995

NASIL BİR ÜNİVERSİTE?

Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu

ANAYASA VE SEÇİM SİSTEMİ

Yrd. Doç. Dr. Hasan Tunç

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Gürsel Özkan

YENİ SEÇİM KANUNU

Av. Ayhan Selvi

TANJU'YA ÖZEL AĞ

Av. Ziya Özmen

ANAYASA MAHKEMESİ

SİYASALLAŞIYOR MU?

Av. İbrahim İlkyaz

ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gürsel ÖZKAN
Danıştay Tetkik Hakimi

Bütün devletlerin anayasaları, içinde yer aldıkları ideolojiye uygun olarak, demokrasiyi kurmakta, temel hak ve hürriyetlerin sağlandığı sonucuna varılamaz. Anaya sa ilkeleri koymakta, olması gerekeni göstermekte, anayasaya uygun hareket edip etmeme ise uygulama ile ortaya çıkmaktadır. Anaya sal gelenekleri oluşmamış ülkeler de, anayasanın hükümleri ile uygulanması arasındaki fark, gelenekleri oluşmuş ülkelere oranla daha büyüktür.

1. GENEL BİLGİLER

Anayasa, devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen kuralları gösteren bir mectindir. Anayasa terimi ilk kez 17 Eylül 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında kullanılmış ve o zamandan beri, devlet yönetimi ile ilgili ana kuralları bir belgede toplamak ve bu belgeye de "Anayasa" adını vermek gelenek olmuştur. Günümüzde anayasa denildiğinde, genellikle devlet yönetiminin uyması gereken temel kurallardan oluşan bir metin anlaşılmaktadır.

Anayasalar, sadece devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini göstermekle kalmazlar. Bunun yanında Anayasalar, ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidarlara yön veren temel ilkeleri, fertlere sağlanan temel hak ve hürriyetleri de gösterirler ve temel hak ve hürriyetlerin güvencesini oluştururlar. İktidarın hukuka uygun hareket etmesinin sağlanmasında, kuşkusuz Anayasaların etkisi büyüktür. Ancak, herşeyin hukuk tarafından sağlanması mümkün olmamaktadır. Hukukun da bir güç ve gücünün de bir sınırı bulunmaktadır. Anayasayı, bütün sorunları çözen bir araç, ya da sorunların kaynağı olarak

görmek yanlış bir hakış açısı oluşturmaktadır.

1982 Anayasası da, her Anaya sa gibi hazırlandığı dönemin izlerini taşımaktadır. 1980 öncesi dönemde karşılaşılan sorunların etkisi altına hazırlanan 1982 Anayasasında, ülkeyi içinde bulunduğu duruma getiren sebepler arasında, 1961 Anayasasının hazırlanmasında olduğu gibi, ülkenin karşılaştığı toplumsal, siyasal, ekonomik sorunların giderilmesinde, Anayasa önemli bir araç olarak görülmüştür.

1982 Anayasası, uzunluğu ve hükümlerinin sıralanışı ve düzenlenişi ile "Çerçeve Anayasa" yeri ne" düzenleyici Anayasa" oluşu bakımlarından 1961 Anayasasına benzemektedir.

1982 Anayasasını hazırlanması bakımından 1961 Anayasası ile karşılaştırdığımızda aralarında benzerlikler bulunduğu gibi, farklılıklarında olduğu görülmektedir.

Her iki Anayasa, askeri müdahaleler sonucunda ortaya çıkmış olup, bir kanadı askeri hareketin liderliğini yapan kuruldan (Milli Birlik komitesi ve Milli Güvenlik Konseyi) diğer kanadı ise, sivillerden (Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisi) oluşan Kurucu Meclisler tarafından hazırlanmıştır. Her iki durumda da halkoyuna sunulmak suretiyle kesinleşen Anayasaları yapan Kurucu Meclisin sivil kanadını oluşturan Meclisler seçimle oluşmamış olup, Bakanlar Kurulunun kurulması ve dışarılmasına ilişkin yetkilerde sahip kılınmamıştır.

Her iki Anayasa arasındaki farklılıklar ise;

Gerek Temsilciler Meclisi, gerek Danışma Meclisi genel seçim sonucunda oluşmakla birlikte, 1961 Temsilciler Meclisinin daha temsili nitelik taşıdığı görülmek-

tedir. Bu Mecliste, kapatılan D.P. dışında, günün diğer iki partisi olan C.H.P. ve C.K.M.P. gerek doğrudan doğruya kendilerine ayrılan kontenjanlar, gerek iller ve meslek kuruluşları temsilcileri arasındaki parti üyeleri kanalıyla, anayasanın hazırlanmasında büyük ölçüde etkili oldukları halde Danışma meclisi, tamüyle partisiz bir meclistir. Bu nedenle, Danışma Meclisi çok daha fazla bürokrasi ağırlıklı bir kuruluş olmuştur.

Danışma Meclisi, bir danışma veya ön çalışma organı olarak kurulmuş olup, Temsilciler Meclisinin Milli Birlik Komitesi karşısındaki durumuna oranla Danışma Meclisinin Milli Güvenlik Konseyi karşısındaki konumu daha geniş yetkili olması bakımından etkilidir.

1961 Anayasasında, halkoyuna sunulan Anayasa tasarısının kabul edilmemesi durumunda ne yapılabileceği açıkça belirtildiği halde 1982 sisteminde, açıklık bulunmamaktadır.

1961 halkoylamasında, siyasal partiler kamuoyu oluşturmakta aktif bir rol oynadıkları, hatta Anayasa'nın kabulüne karşı olan görüşler nisbi bir rahatlık içinde ifade edilebildiği halde, 1982 Anayasası halkoylamasında, siyasal partilerin kamuoyu oluşturmalarına bir katkıları söz konusu olmamıştır. Hatta, kamuoyu oluşturmaları, görüş bildirmeleri yasaklanmıştır. 1961 halkoylamasının aksine, 1982 halkoylamasında Anayasanın kabulü, Cumhurbaşkanı'nın seçimiyle birleştirilmiştir.

Şimdi 1982 Anayasasının başlıca özelliklerini 1961 Anayasa'sıyla karşılaştırmalı olarak kısaca belirlemeye çalışalım.

1- Düzenleyici Anayasa (Kazuistik) Oluşu

1982 Anayasası, 1961 Anayasa ile şekil yönünden karşılaştırıldığında, ondan daha uzun ve ayrıntılı olduğu görülmektedir. 1961 Anayasasının 157. madde ve 11 geçici maddeden oluşmasına karşılık, 1982 Anayasası 177 madde ve 16 geçici maddeden meydana gelmiştir. Ayrıca, 1982 Anayasasının hemen bütün maddeleri başlangıç kısmı dahil, 1961 Anayasa'ya göre daha uzun ve ayrıntılıdır. Bu nedenle, her iki Anayasa da, sadece genel ilkeleri ortaya koyup, bunların uygulama biçimlerini kanunlara bırakma amacını güden "çerçeve Anayasa" anlayışı yerine birçok muhtemel durumları düzenlemek isteyen "kazuistik" bir yöntemle yer verildiği görülmektedir. Her iki Anayasada da, hürriyetçi demokrasilerin büyük bölümünde kanunlara veya yasama meclisleri içtüzüklerine bırakılan bazı konuların düzenlenmesine girilmiştir. Ancak, bu yöntemi benimsemelerinin temel nedeni, bu Anayasaların "tepki Anayasası" olma niteliklerinden ve Türk siyasal kültürünün "kanuncu" özelliğinden kaynaklanmıştır. Buna örnek olarak, 1970'li yıllarda milletvekillerinin parti değiştirmeleri kamuoyunda T.B.M.M'nin saygınlığını sarsacak boyutlara vardığından, 1982 Anayasası 84. maddesinde buna engel olmak istemiştir.

Anayasaların, aşırı kazuistik yada düzenleyici yöntemle hazırlanmalarının sakıncası, daha kısa süre içinde Anayasaların sosyal gelişmenin gerisinde kalma tehlikesidir. Nitekim öyle de, olmuştur. Anayasaların katılığı nedeniyle, Anayasa değişikliğinin her zaman mümkün olmaması, düzenleyici Anayasaların amacı olan, daha istikrarlı bir siyasal düzeni gerçekleştirecek yerde, Anayasa tartışmalarının sürekli olarak gündemde bulunduğu daha istikrarsız bir siyasal ortam doğurmakta, dolayısıyla değişen ihtiyaçlar sık sık Anayasa değişikliğini gerekli kılmaktadır.

2- Katı Nitelikli Oluşu

Normal kanunlardan daha güç şartlara bağlanan Anayasa değişikliği dolayısıyla, 1982 Anayasası

da 1961 Anayasası gibi hatta ondan fazla katı niteliklidir. 1982 Anayasasında, hiçbir şekilde değiştirilemeyecek ve değiştirilmesi teklif edilemeyecek hükümlerin kapsamı genişletilmiş, Anayasa değişikliği sürecine, 1961 Anayasasında mevcut olmayan bir "onay" safhası eklenmiştir. Cumhurbaşkanı onaylamadığı Anayasa değişikliğini halkoyuna sunma yetkisine sahip kılınmış, geçici 9.madde gereğince, Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun TBMM'ce tekrar aynen kabul edilebilmesi, altı yıllık bir süre için, aye tamsayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu şartına bağlanmıştır.

3- Geçiş Dönemi Öngörmesi

6 Kasım 1983 seçimleri ile birlikte demokratik düzene dönüşmüş olmakla beraber, 1982 Anayasası geçici hükümleri ile, siyasal hayatın tam normalleşmesi açısından bir geçiş dönemi öngörmüştür (Geçici 1,2,4 ve 9. maddeler).

4- Devlet Otoritesinin ve Yürütmenin Güçlendirilmiş Olması

1982 Anayasasının hazırlanmasında etkili olan düşünce, 1961 Anayasasının otorite-hürriyet dengesini, otorite aleyhine bozmuş olması nedeniyle 12 Eylül 1980 ortamına gelindiği görüşü olmuştur.

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan yürütme organının, Cumhurbaşkanı lehine güçlendirilmesi sağlanmış, sonuçta yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında genel olarak yürütme organı, özelde Cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir.

5- Siyasal Tıkanmayı Önleyici Hükümler Öngörmüş Olması

1961 Anayasası, siyasal sistemde zaman zaman görülen tıkanmaları giderici, siyasal sistemin karar alma ve politika üretme yeteneğini iade edici mekanizmalara bünyesinde yeter derecede yer vermemiştir. 1982 Anayasasının bir kısım hükümleri, bu sakınca-

ları giderme ve böylece siyasal bunalım ihtimallerini azaltma amacı gütmektedir. Mesala; 116. madde uyarınca, Cumhurbaşkanı'na Anayasada belirtilen durumlarda T.B.M.M. seçimlerini yenileme yetkisinin verilmiş bulunmasıdır. 1961 Anayasasında da benzer hüküm bulunmakla birlikte, bu yetkinin yöntemi de, kolaylaştırılmıştır (m.102). Ayrıca, Meclis Başkanı seçimi, siyasi partilerin meclis grubu kurmalarının güçleştirilmiş olması, TBMM'nin toplama ve karar yeter sayısı gibi hükümlerde kolaylıklar getirilmiştir.

6. Daha Az Katılımcı Demokrasi Modelini Öngörmüş Olması

1982 Anayasası, 1961 Anayasasına oranla, daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiştir. Diğer bir ifadeyle, 1982 Anayasası, belli ölçüde bir depolitizasyonu, yani siyasetten uzaklaşmayı amaçlamıştır.

Siyasal faaliyetin, sadece siyasal partiler ve seçilmiş devlet organları eliyle yürütülmesi suretiyle, ülke düzeyinde belli ölçüde bir depolitizasyon sağlanması istediği, Anayasasının çeşitli hükümleri ne yansıtmış bulunmaktadır. Bu hükümler;

- Siyasi partiler, yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamaz, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar meydana getiremez, vakıf kuramazlar (m. 68/6).

- Siyasi partiler, kendi siyasi setlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla demekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar. Bunlardan maddi yardım alamazlar (m.69/2).

- Sendikalar... siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler (M.52/1).

- Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel

grov ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz (m.54/7).

- Dernekler... siyasi amaç güdömezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremez ve onlara destek olamazlar, sendikalarla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler (m.33/4).

-Dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler (m.34/son).

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler, siyasetle uğraşamazlar, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler. Siyasi partiler, sendikalar ve sendika üst kuruluşları; meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde aday gösteremezler ve belirli adayların leh ve aleyhlerin de faaliyette bulunamazlar ve propaganda yapamazlar (m.135/3-4).

TBMM seçim döneminin beş yıla çıkarılması (M.77) ve her seçim döneminde ancak bir defa ara seçim yapılması(m.78) yolundaki hükümlerde, ülkenin sürekli bir seçim atmosferi içinde kalmasını önlemek suretiyle, depolitizasyon amacına hizmet edebilecek niteliktedir.

Siyasal katılımın, siyasal kurumlaşma düzeyinin üzerinde arttığı, katılma faaliyetlerinin mevcut siyasal kurumlar içinde yeterli ölçüde kanallize edilmediği, özümlemediği toplumlar, siyasal istikrarsızlık tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Siyasal katılma çağımızda şüphesiz olumlu değer ifade etmekte, örgütlü sivil toplumun oluşturulması o ölçüde önemli ve devlet hayatında kamu yönetiminin ve parlamento etkinliklerinin insan hak ve hürriyetlerini koruması ve çoğulculuğun sağlanmasında gerekli bulunmaktadır. Ancak, siyasal katılımın ideal ölçüsünü belirlemeye çalışırken ülkenin siyasal kurumlaşma ve demokratik kültür düzeyini de hesaba katmak ve aşırı derecede

bir siyasallaşmanın, bir noktadan sonra, sistemin tümünün işleyişini olumsuz yönde etkileyen sonuçlar verebileceğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

1.3.1982 Anayasasının Temel İlkeleri

Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahil sayılmıştır (m.176/1)

Anayasaların yapılıp sebeplerini ve dayandıkları temel felsefeyi açıklayan ve çoğu zaman edebi bir üslupla yazılmış bulunan başlangıç bölümlerinin hukuki değeri daha çok pozitif Anayasa normalarının yorumlanmasına katkısı bakımından gözardı edilemez öneme sahip bulunmaktadır.

1982 Anayasasının başlangıç bölümünde şu ilkeler yer almaktadır.

-12 Eylül 1980 hareketinin meşruluğu (parg.1.2).

-Atatürk inkılap ve ilkesine bağlılık (parg.3,7)

-Atatürk milliyetçiliği (parg.3,4,7,9).

-Çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi (parg.4).

-"Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmakla yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı" (parg.5)

"Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" (parg.6).

Laiklik ilkesinin gereği olarak, "kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı" (parg.).

- Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu" (parg.8).

Anayasanın dayandığı temel ilkeler, esas itibarıyla, yukarıda belirtilen Anayasasının "Başlangıç" kısmı ile Cumhuriyetin niteliklerini belirten 2. maddesinde yer almıştır. Bunlar, Atatürk Milliyetçiliği, demokratik devlet, laik devlet, sosyal devlet, hukuk devleti ve insan haklarına saygılı devlet ilkeleridir.

2. ANAYASAYI DEĞİŞTİRME SORUNU

Bir devletin Anayasasını yapma veya değiştirme, başka bir ifadeyle o devletin temel siyasal yapısını belirleme iktidarına "kurucu iktidar" veya "kuruculuk fonksiyonu" denmektedir. Bu anlamda, kurucu iktidarla "kurulmuş iktidar" arasında açık bir fark olduğu göze çarpmaktadır. Kurulmuş iktidar, kurucu iktidarın Anayasada belirlediği sınırlar içerisinde devletin çeşitli hukuki yetkilerini (yasama, yürütme ve yargı) kullanma iktidarı almakta, hukukiliğini kurucu iktidarın iradesine uygunluğundan olmaktadır.

Kurucu iktidar, iki değişik durumda ortaya çıkabilmekte ve buna uygun olarak iki tür kurucu iktidar söz konusu olmaktadır. Bunlar, asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidardır. Asli kurucu iktidar, bir ülkenin siyasal rejiminde ihtilal, hükümet darbesi, ülkenin parçalanması veya ülkede yabancı işgale son verilerek bağımsızlığın kazanılması yahut yeniden kazanılması gibi kesintiler nedeniyle bir hukuk boşluğunun doğması durumlarında ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda, fiili iktidarı elinde bulunduran sosyal güçler, yeni devletin veya yeni rejimin Anayasasını meydana getirirken, kendilerini bağlayan hiçbir pozitif hukuk normu bulunmamaktadır. Bu anlamda asli kurucu iktidar sınırsızdır ve hukuk dışı bir olaydır. Tali kurucu iktidar ise, bundan çok farklı olarak, bir ülkenin Anayasasının, o Anayasa sadece belirlenmiş usullere uyulmak suretiyle değiştirilmesidir. Bu durumda, bir Anayasasının tümünden yeniden oluşturulması değil, mevcut bir Anayasasının bazı hükümlerinin değiştirilmesi söz konusu

olmaktadır. Bu değişiklikler, mevcut Anayasanın Anayasa değişiklikleri için öngördüğü usullere uygun olarak yapılmakta ve hukuki geçerliliğini bu uygunluktan almaktadır. Bu anlamda, asli kurucu iktidarın hukuk dışı bir olay olmasına karşılık, tali kuruculuk tamamen hukuki bir fonksiyondur.

Genel olarak bütün yazılı Anayasalar, değiştirilmelerine ilişkin usulleri kendileri belirlemiş ve Anayasa hükümlerinin değiştirilmesini adi kanunların kabul veya değiştirilmelerindeki usullerden daha farklı ve daha güçleştirici bir takım kurallara bağlamış (sert Anayasa sistemi) bulunmaktadır.

2.1. Anayasanın Değiştirilme Usulü

Türk Anayasaları, 1876 Kanunu Esasisinden bu yana, sert Anayasa sistemini benimsemişlerdir.

2.1.1. Genel Olarak

Kanun-i Esasiye göre (m.116) Anayasa değişikliklerini teklif yetkisi, ya Bakanlar Kuruluna veya Ayan ya da Mebusan meclislerinden birine aittir. Bu teklif, önce Heyet-i Mebusanın, sonra Heyet-i Ayanın üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra, padişahın onayıyla kesinleşiyordu. 1921 Anayasası, Anayasayı değiştirme sorunu ile ilgili bir hüküm taşımamaktadır. Ancak bilindiği gibi "olağanüstü yetkileri haiz" olan, dolayısıyla bir kurucu meclis niteliği taşıyan Birinci TBMM (1920-1923) bu asli kurucu iktidarını, sadece 1921 Anayasasını değil, aynı zamanda devletin temel yapısına ilişkin daha bir çok Anayasal nitelikte kanunları yapmak ve Osmanlı İmparatorluğunun yıkıldığına karar vermek suretiyle, herhangi bir hukuki sınırlamaya bağlı olmaksızın kullanmıştır.

Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası, Anayasa değişikliklerinin TBMM üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilebileceğini öngörmüştür (m.120). Bu Anayasa, ayrıca bir onay safhasına yer vermemiş, hatta Anayasa değişikliklerini, Cumhurbaşkanının kanunları bir kere

daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisinin dışında tutmuştur. Ayrıca, 1924 Anayasasına göre, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki birinci maddesinin değiştirilmesi "hiçbir suretle teklif dahi edilemez".

1961 Anayasasına göre (m.155) "Anayasasının değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasasının değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür. Anayasasının değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, 1'inci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir". Ayrıca, 1961 Anayasası da 1924 Anayasasına paralel olarak, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmünün değiştirilemeyeceğini ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğini belirtmiştir (m.9).

1982 Anayasasının, 17.5.1987 tarihli tadilinden önce kabul etmiş olduğu çözüm tarzı ise, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki teklif ve karar yeter sayılarını aynen muhafaza etmekle birlikte, bu Anayasalarda mevcut olmayan bir onay safhası öngörmüştü. Bu safhada onay yetkisi, Cumhurbaşkanına ile halk arasında paylaşılmaktaydı. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini, diğer kanunlarda olduğu gibi, bir kere daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermek ve Meclis bu kanunu aynen kabul ettiği takdirde onu halk oyuna sunmak yetkisine sahipti.

2.1.2. 1982 Anayasası

Anayasada 17.5.1987 gün ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, Anayasanın değiştirilmesi usulüne büyük çapta tadil etmiş bulunmaktadır. Buna göre (m.175);

-Teklif: 3361 sayılı Kanun, teklif usulünde bir değişiklik getirmemiştir. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasasının ilk şeklinde olduğu gibi, Anayasasının değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının (Anayasanın, 3361 sayılı Kanunun

2. maddesiyle değişik 75. maddesi gereğince bu sayı 450 dir) en az üçte biri (buna göre 150 üye) tarafından yazıyla teklif edilebilir.

-Görüşme: 175. maddenin 3361 sayılı kanunla değişik ikinci fıkrasına göre, Anayasa değişikliklerine ilişkin tekliflerin görüşülmesi, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi hakkındaki hükümlere tabidir. Aynı maddenin birinci fıkrasında ise, Anayasasının değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin Genel Kurulda iki defa görüşüleceği belirtilmiştir. İki defa görüşülme şartı, Anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerin görüşülmesi usulünü diğer kanunların görüşülmesi usulünden ayıran tek farktır. Halen yürürlükte bulunan 1 Eylül 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü, kanunların bir defa görüşülmesi ilkesini benimsemiş, ancak Anayasanın açık hükmü gereği olarak, Anayasa değişikliği tekliflerinin Genel Kurulda iki defa görüşüleceğini hükme bağlamıştır. "İkinci görüşmeye, birinci görüşmenin bitiminden kırksekiz saat geçmeden başlanamaz. İkinci görüşmede, sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önerileri görüşülür" (Millet Meclisi İçtüzüğü, m.91).

-Karar ve Onay: 3361 sayılı Kanun, üye tamsayısının beşte üçü ve üçte ikisi olmak üzere, iki değişik karar yeter sayısı öngörmüştür. Bu yeter sayılardan birinin veya diğerinin sağlanmasına göre onay safhasında gerçekleştirilecek işlemler farklıdır. Anayasanın 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesi, Anayasasının ilk metninde olduğu gibi Anayasa değişikliklerini onaylama yetkisini Cumhurbaşkanına ile halk arasında paylaşmaktadır. Ancak, karar çoğunluğunun beşte üç veya üçte iki oluşuna göre izlenecek yollar farklıdır.

Anayasa değişikliği, beşte üç veya daha fazla fakat üçte ikiden az oyla kabul edildiği takdirde, Cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere Meclise iade etmesi veya kanunun halkoyuna sunulması gibi iki ihtimal ortaya çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanının iadesi halinde Anayasa değişikliği sürecinin devam edebilmesi için. Meclisin bu kanunun aye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul etmesi gerekir. Bu durumda, Cumhurbaşkanı beşte üçte, üçte iki arasında oyla kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğini iade etmezse, söz konusu kanunun halkoyuna sunulması zorunludur. Diğer bir ifadeyle, bu durumda Anayasa, zorunlu halkoylaması yontemini benimsemiş ve üçte ikiden az oyla kabul edilen bir Anayasa değişikliğinin sadece Cumhurbaşkanının onayıyla kesinleşmesine izin vermiştir.

Anayasa değişikliğine ilişkin kanun Meclisteki ilk oylamada üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edildiği takdirde ise, üç ihtimal ortaya çıkmaktadır; Cumhurbaşkanı, bu kanunu tekrar görüşmek üzere Meclise iade etmek, doğrudan doğruya halkoyuna sunmak veya onaylayarak kesinleştirmek seçeneklerine sahiptir. Son durumda, Anayasa değişikliğine ilişkin kanun Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Meclise iade halinde, kanunun tekrar aye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul edilmesi gerekir. Bu takdirde de, Cumhurbaşkanının, değişikliği ya onaylamak veya halkoyuna sunmak gibi iki seçeneği bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının onay safhasına ilişkin yetkileri, Anayasa değişikliği hakkındaki kanunları halkoyuna sunmak veya tekrar görüşmek üzere Meclise iade etmekten ibarettir. Cumhurbaşkanının bu kanunları Meclise geri gönderme yetkisi, Cumhurbaşkanının kanunları bir kere daha görüşmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisini düzenleyen 89. maddedeki usule tabidir. Yani, geri göndermenin onbeş gün içinde ve gerekçeli olarak yapılması gerekir. Meclis, geri gönderilen Anayasa değişikliğini aynen kabul etmeyip bunda yeni bir değişiklik yaptığı takdirde, Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Cumhurbaşkanına TBMM'ne geri gönderilen Anayasa değişikliklerinde "TBMM'nin

geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderebilmesi, aye tamsayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olabilir" (Geçici Madde 9.).

2.2. Anayasa Değişikliklerinin Denetimi

Anayasa değişikliklerinin Anayasa uygunluğunun denetimi, şekil ve esas olmak üzere iki biçimde söz konusu olabilmektedir. Şekil yönünden denetimi, bu değişikliklerin Anayasada öngörülen usul ve şekil kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadıklarının incelenmesini kapsamaktadır.

Anayasa değişikliklerinin esas yönünde Anayasaya uygunluğunun denetimi ise, tamamen farklı bir sorun olup, mevcut Anayasa bu biçimdeki bir denetim yetkisini Anayasa Mahkemesine vermemiştir.

Anayasanın 148. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, "Anayasa değişikliklerini... sadece şekil bakımından inceler ve denetler". 1982 Anayasası, 1488 sayılı Kanunla değişikliklerinde şekil yönünden denetim, "teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülmeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır". Anayasa değişikliklerinden Anayasa Mahkemesince iptal kararı verebilmesi için, üçte iki oy çokluğu şarttır (m.149/1). (10 aye 1 başkandan oluşan mahkeme heyetinin 7 üyesi)

Anayasa değişikliklerinin denetlenmesi, Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Anayasa değişikliklerinin yayımlandığı tarih ten on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz, şekil bozukluğu defii yoluyla da (genel mahkemelerce Anayasa Mahkemesine itiraz yolu) ileri sürülemez (m.148/2). Şekil bozukluğuna dayanan iptal davaları Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanır (m.149/2)

3. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN GETİRDİKLERİ

3.1. Genel Olarak

Ülkemizde yeni bir Anayasaya ihtiyaç bulunduğu açıktır. 1982

Anayasası yapıldığı dönem, yapan kişi ve kurumlar, muhtevası ve yapılaş tarzı bakımından hemen bütün çevrelerce eleştirilmektedir. Bu bakımdan sivil ve demokratik kurumlar tarafından yeni bir Anayasanın hazırlanması hiç olmazsa mevcut Anayasanın değiştirilmesi konusunda siyasi partiler ve kamuoyunda açık bir istek oluşmuştur.

Nitekim, 20 Eylül 1991 tarihinde yapılan 19. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda oluşan T.B.M.M'nin, Anayasanın değiştirilmesine ilişkin genel eğilimi ve isteği doğrultusunda, oluşturulan koalisyon hükümeti bu konuda gayret ve çabalara girmiştir.

Ancak daha önce, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla Anayasanın 4. maddesinde değişiklik yapılmış bulunmaktadır. Bu değişiklikler, Anayasanın, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları başlıklı 67. maddesinin 3. fıkrasında yer alan, seçme ve halkoylamasının yapıldığı yılda, ay ve gün hesaba katılmaksızın 20 yaşına giren her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir" şeklinde, 75. maddesinde düzenlenmiş bulunan milletvekili sayısının dört yüz olduğuna ilişkin hüküm ise, dört yüzelli olarak değiştirilmiştir.

Yine Anayasanın değiştirilmesine ilişkin ilke ve kuralları belirleyen 175. maddesinde, daha ayrıntılı ve açıklayıcı hükümler getirilmek suretiyle anılan Kanunla değişiklik yoluna gidilmiş ve siyasi yasakları düzenleyen Geçici 41 madde, halkoylamasına sunulmak şekliyle tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Bilindiği gibi, 20 Ekim 1991 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda oluşan TBMM, Anayasanın değiştirilebilmesine ilişkin yeter sayıda üyenin bulunduğu tek siyasi partinin iktidarına imkan sağlamamıştır.

Bu nedenle, oluşturulan DYP-SHP Koalisyon hükümeti bütün toplum kesimlerinin ve siyasi partilerin Anayasa değişikliğine ilişkin istek ve arzusunu da dikkate olarak, Anayasa değişikliğine ilişkin kanun tasarısı hazırlayarak,

mecliste grubu bulunan siyasi partilerden destek arayışına girmiştir.

Anayasa değişikliğine ilişkin olarak hazırlanan bu tasarı ile Anayasanın 10. maddesinin değiştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak, meclis aritmetiğinin olumsuzluğu ve siyasi partiler arasında uzlaşmanın da sağlanamaması nedeniyle bu değişiklik gerçekleştirilememiştir. Yapılamayan bu değişiklik hakkında görüş belirtmeye veya değişikliğin neleri ongordugüne ilişkin bilgi vermeye gerek bulunmamaktadır. Ancak, hemen belirtelim ki, değişiklik tasarısının hazırlanması ve kamuoyunun tartışmasına sunulması, gündem oluşturmuş ve Anayasa değişikliğine ilişkin somut önerilerin geliştirilmesini sağlamıştır.

Nitekim, Anayasanın bütününü değiştiremeyeceği anlaşıldıkça, 1993 yılının başlarında Meclis Başkanı, mecliste üyesi bulunan 10 siyasi parti lideri ile Anayasa değişikliğine ilişkin görüşmelerde bulunmuş ve yapılan toplantılar sonucunda 3 Mart 1993'te siyasi partilerin Anayasa değişikliğine ilişkin öneri ve düşüncelerinin hazırlanarak sunulması sağlanmıştır.

3.2. Anayasa Değişikliğinin Maddeler Halinde İncelenmesi

1. Başlangıç: Yapılan değişiklikte Anayasanın Başlangıç metninin 12 Eylül hareketinin meşruluğunu ongören ve bir ovgü niteliğinde bulunan ilk iki paragraf kaldırılmıştır.

Bu şekilde bir değişiklik, gerekli ancak yeterli olmamaktadır. Bilindiği gibi, Anayasanın 2. maddesi başlangıçta belirtilen temel ilkelere atıfta bulunmuş, 176/1. maddesi ile de, Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri gösteren başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahil sayılmıştır. Anayasaların yapılış sebeplerini ve dayandıkları temel felsefeyi açıklayan başlangıç bölümlerinden, uygulanabilir hukuk normları çıkarmak kolay olmamakla birlikte, pozitif Anayasa normlarının Anayasa Mahkemesince yorumlanmasında sağlayacağı katkı bakımından önemli olmaktadır. Bu nedenle,

başlangıç kısmında açıklanan temel görüş ve ilkelerin hangi anlamı taşıdığı ve bir kavramın herkesçe aynı anlamda anlaşılmasının sağlanması, dolayısıyla, metinde yer alan soyut kavramların somutlaştırılması gerekmektedir. Özellikle, Millet ve Milliyetçilik, laiklik ve Türk kavramının neyi ifade ettiği açıklığa kavuşturulmalıydı. 66. maddedeki Türk tanımında "mensubiyet şuuruna" yer verilmesi, Atatürk Milliyetçiliği yerine Türk Milliyetçiliği deyiminin yaygınlaşması ile laikliğin tanımının yapılması önemle giderilmesi gereken bir eksiklikler. Bu noktada, 1961 Anayasasının başlangıç kısmında yer verilen, "bütün fertlerini, kederde, kıvançta ve tasada ortak, bölünmez bir bütün halinde, milli şuur ve ülkeler etrafında toplayan ve milletimizi, dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak milli birlik ruhu içinde daima yüceltmeyi amaç bilen "Türk Milliyetçiliği" tanımı hiç olmazsa kabul edilmeliydi.

Bunun dışında, Anayasanın 2. maddesindeki yine 12 Eylül ihtilalinin izlerini göstere "toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde" ifadesinde metinden çıkarılması uygun olurdu.

2. Dernek Kurma Özgürlüğü (m.33): Dernek kurma hürriyetini düzenleyen bu maddede; Derneklerin, 13. maddedeki genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi, siyasi amaç ve siyasi faaliyette bulunamayacağı, siyasi partilerle, sendikalarla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla ilişkilerinin yasaklanmasına ilişkin hüküm ile kuruluş amaç ve şartlarını kaybeden yahut kanunun ongordugü yükümlülükleri yerine getirmeyen demeklerin kendiliğinden dağılmış sayılacağına ilişkin hüküm metinden çıkarılmış kapatılmalarına ilişkin hüküm yeniden düzenlenerek, "Dernekler, kanunun ongordugü hallerde hakim kararıyla geçici bir süre için faaliyetten alıkonur veya temelli kapatılabilir. Ancak milli güvenliğinin, kamu düzeninin suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği

hallerde, gecikmede sakınca varsa, kanun, bir mercii, derneği faaliyetten men etmekle yetkilendirilebilir. Bu mercinin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakim onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yaraklıktan kalkar" şeklinde değiştirilmiş, ayrıca, kamu hizmeti görevlilerinin dernek kurma haklarına sınırlamalar getirilmesine ilişkin hüküm, metinden çıkarılmıştır.

Çoğunlukçu değil çoğulcu ve katılımcı demokrasinin oluşturulması, sivil ve örgütlü toplumun geliştirilmesi bakımından dernekler, vakıflar ve bu nitelikteki kuruluşların daha demokratik bir ortamda faaliyette bulunabilmeleri gerekmektedir.

Yapılan değişiklikte, dernek benzeri kuruluşlara, siyasi faaliyette bulunma ve örgütlenme serbestisi tanınması yararlı ve olumlu olmuştur. Anayasanın 13. maddesinde de yer verilen genel sınırlamaların kaldırılması da sevindiricidir. Siyasi Partiler için ongörülen sınırlamaların dernek ve benzeri kurumlar içinde geçerli bulunması yeterlidir.

3. Sendikalar Faaliyeti (m.52):

Yapılan değişiklik ile, sendikalar faaliyeti düzenleyen 52. madde, yürürlükten kaldırılmış ve sendikalar faaliyetin hürleştirilmesi sağlanmıştır. Ülkemizde haksızca oluşturulan "memurlara da sendika hakkı tanınması" na ilişkin beklenti, vaat ve taahhütler sonucunda, bu şekildeki bir değişiklik ile, toplu sözleşmeli, pazarlıkçı ve grev hakkını içeren bir sendika hakkının memurlara tanınması, bekleneni veremeyeceği ve uygulanamayacağı nedeniyle gereksiz bir gayret olmuştur.

4. Toplu İş Sözleşmesi, Grev Hakkı ve Lokavt (m.53): Bu maddede, sendika kurma hakkının işçilerle birlikte işverenlerin yanında memurlarada verilmesi doğrultusundaki değişiklik uyarlanmış ve bu maddenin 2. ve 3. fıkraları arasında, "128 maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurulmasına cevaz verilen sendikalar ve üst kuruluşları, üye-

leri adına yargı mercilerine başvurulabilir ve idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa, düzenlenecek mutabakat metni, taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, yürürlüğe geçirilmek amacıyla uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak tutanakla Bakanlar Kurulu'nun takdimine sunulur" şeklinde bir fıkra eklenerek yapılan değişiklik, yukarıda da belirtildiği gibi kamuoyunda yaratılan beklentilerden uzak olarak toplu sözleşmeli, grevli sendika olarak düşünülmesi mümkün değildir.

Anayasanın 90. maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmaların kanun hükmünde olduğuna ilişkin Anayasa kuralı doğrultusunda, iç hukukumuzda değişiklik yapılması gereği, bu biçimde uyumlaştırılmıştır.

Bu arada Anayasa ile sendikal hürriyetin tanınması, sendikal faaliyetin hürleştirilmesi, sendikacılık hareketinin dünyadaki gelişme seyri ve bugün geldiği noktada, Türk Sendikacılığının abartılı ve gereksiz beklentilerde ve haksız uygulamalarda bulunduğunu belirtmek gerekir.

5. Seçme, Seçilme Ve Siyasal Faaliyette Bulunma Hakları (m.67) : Bu maddede yapılan değişiklikle, yurt dışında bulunan vatandaşların oy hakkından yararlanabilmesi amacıyla kanunla özel düzenleme yapılabileceğine ve seçim sisteminin, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak bir biçimde düzenleneceğine ilişkin ekleme ile seçme ve halkoylamasına katılma yaşının yirmi olduğuna ilişkin hükmün onsekiz yaş olarak değiştirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, tutuklulara da oy verme imkanı getirilmiştir.

Yurt dışında bulunan vatandaşlarımızın da, oy vermelerinin sağlanması yararlı hatta zorunludur. Ancak, seçim sistemi ile

ilgili olarak yor verilen hükümden "temsilde adalet ve yönetimde istikrar" ilkelerinin zıt kutupları bulunan iki kavram olması nedeniyle nasıl uzlaşdırılacağı tartışmalıdır. Normal ve zorunlu olanı temsilde adalet ilkesinin gerçekleştirilmesidir. Milli iradeye ve onun eksiksiz bir şekilde meclise yansımından çekinmemek gerekir. Ayrıca, bu ilkeyle birlikte, bunun gerçekleşmesini sağlamak için, her siyasi iktidarın kolayca değiştiremeyeceği siyasi partiler için % 5 ülke barajının da Anayasa kuralı yapılması daha uygun olabirdi.

6. Partil Kurma, Partilere GİRME ve Partilerden Çıkma (m.68) : Bu maddede yapılan değişiklik ile, sınıf veya zümre egemenliğini veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayan siyasi partiler kurulamaz hükmündeki kurulamaz kavramı kaldırılmış ve ifade ona göre yeniden düzenlenmiş, siyasi partilerin, yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamayacağı, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar meydana getiremeyeceği, vakıf kuramayacağı hükmü metinden tamamen çıkarılmıştır. Ayrıca, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları ile öğrencilerin siyasi partilere girmelerini yasaklayan hükümler kaldırılarak, yükseköğretim öncesi öğrencilerin siyasi partilere üye olamayacağı kuralı getirilerek, yükseköğretim elemanlarının siyasi partilerle ilişkisinin ve siyasi partilere Devletin yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapacağına ve partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bunun dışında, maddenin birinci fıkrasında yer verilen siyasi partilere üye olma yaşının yirmibirden onsekize indirilmesine ilişkin yaş sınırı da değiştirilmiştir.

Sivilleştirme ve toplumu politize etme gayretlerine dönük bu ve benzeri değişikliklerin demokratik örgütlü toplumun oluşturulması bakımından yararları kuşkusuzdur.

7. Siyasal Partilerin Uyacakları Esaslar (m.69) : Bu maddede siyasi partilerin Anayasanın 14.

maddesindeki sınırlamalara uymamalarının kapatılma nedeni olacağına ilişkin hüküm ile domcek, sendika, vakıf, kooperatif ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliği ve maddi yardım ilişkilerini yasaklayan hüküm tamamen metinden çıkarılmış, yerine, siyasi partilerin faaliyetlerini demokrasi ilke ve usullerine, tüzük ve programlarına uygun olarak yürütecekleri eklenmiştir. Ayrıca, siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesince yapılacağına, ilişkin hükme Sayıştay Başkanlığının katkısı eklenmiş siyasi partileri denetleme ve faaliyetlerini takip etme, kapatılma davası açma yetkisi Cumhuriyet Başsavcısı ifadesinin başına Yargıtay kolimesinin eklenmesi ile belirginleştirilmiş, sadece karar ve eylemleri ile siyasi partinin kapatılmasına neden olan merkez organlarının üyelerine beş yıl süresince yeni bir siyasi partinin kurucusu, yöneticisi ve denetçisi olamayacakları sınırlandırılması ile yetinilerek, siyasi partilerin, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, ve Türk uyruklığında olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alamayacakları sınırlaması korunmuş, bunlardan emir alamama ve bunların Türkiye'nin bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü aleyhindeki karar ve faaliyetlerini katılmama ile bu hükümlere aykırı hareket eden siyasi partilerin temelli kapatılacağı hükmü metinden çıkarılmış ve siyasi partilerin kuruluş ve çalışmaları, denetlenme ve kapatılmaları ile siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usullerinin maddedeki esaslar çerçevesinde kanunla düzenleneceği eklenmiştir.

Siyasi partilerin uyacakları kuralları belirleyen bu maddede, daha demokratik ve faaliyet serbestisi getirilerek hürleştirilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca, parti kapatılmalarındaki usulün biraz daha demokratikleştirilmesi yanında, pahalı bir meslek haline bürünen siyasetin yapılması kurallarının ve aşırı harcamalarla ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin bu oyuna girmesinin engellenmesi ortadan kaldırılmak istenmiş, partilerin

mali ve siyasi denetiminin daha sağlıklı gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

8. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kurulu (m.75) : Türkiye Büyük Millet Meclisinin, milletçe genel oyla seçilen dört-yüzelli milletvekilinden kurulacağına ilişkin bu maddede, meclisin beşyüzelli milletvekilinden oluşacağı şeklinde değiştirilmiştir.

Milletvekili sayısının artırılmasının hangi objektif yararı sağlayacağı şüphelidir. Bu denli tartışılan ve fonksiyonlarını yerine getirmediklerinden yakınılan milletvekillerinin sayısının artırılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu maddedeki değişiklik ile artırılan milletvekili sayısı ile ilgili uygulamanın, ilk milletvekili genel seçiminde yapılacağı Anayasa değişikliği ile ilgili kanunun 17. maddesinde belirtilmiştir.

9. Milletvekilliğinin Düşmesi (m.84) : Bu madde ile yapılan değişiklik, partisinden istifa ederek, başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulunda görev alan milletvekillerinin üyeliğinin düşmesine, ilişkin yasağın kaldırılarak, fiilen "hülle partisi" yoluyla var olan ve uygulanan parti değiştirme yolunu tıkayan bu engelin kaldırılması sağlanmıştır. Ayrıca, milletvekilliğinin sona ermesinin hangi yöneme tabi bulunduğu düzenlenmek suretiyle, meclis çalışmalarına hız kazandırmak amacıyla, özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin, milletvekilliğinin nasıl düşürüleceği açıklanmıştır. Temelli olarak kapatılan siyasi partinin, kapatılmasına ilişkin davanın açıldığı tarihte, parti üyesi olan diğer milletvekillerinin üyeliğinin ne zaman sona ereceğine ilişkin bu hüküm, sadece Anayasa Mahkemesi'nin kararında partinin kapatılmasına eylem ve sözleri ile sebebiyet verdiği belirtilen milletvekilinin milletvekilliği, bu kararın Resmi Gazete de gerekçeli olarak yayımlandığı tarihte sona ereceği, TBMM Başkanlığı'nın bu kararın gereğini derhal yerine getirerek Genel Kurula bilgi sunacağı belirtilmek suretiyle, diğer üyelerin bu yasak-

lamaya tabi olmadığı açıklanmıştır.

Bu hükmün değiştirilmesi, partilerin belli program ve hedeflerde insanları birleştirdikleri düşünüldürse, ilgili siyasetin parti yöneticilerinin batınan amaçladığı siyaset olduğu söylenebilir. Ancak, tüm üyelerin her konuda aynı düşündüğünü ve aynı gayeyle eylemde bulunduğunu kabul etmek zordur. Bunun yanında, ülkemizin şartları değerlendirildiğinde yasak amaçları paylaşılanların aynı siyasi organizasyonda birleştikleri görülmüştür.

10. İptal İstemi (m.85) : Sadec üyeliği düşen üyeye Anayasa Mahkemesine başvuru Meclisçe verilen ilgili kararın iptalini istemeyi düzenleyen bu maddede yapılan değişiklik ile, TBMM üyelerinden herhangi biri tarafından yedi gün içinde iptal isteminde de bulunabileceği ve Anayasa Mahkemesinin iptal istemini onbeş gün içerisinde kararlaştıracağı belirtilmiştir.

11. Toplanma Ve Tatil (m.93) : Bu maddenin birinci fıkrasında yer alan TBMM'nin her yıl Eylül ayının ilk gününde kendiliğinden toplanacağı hükmü Ekim ayı olarak değiştirilmiştir.

12. Mahalli İdareler (m.127): Bu maddenin üçüncü fıkrasındaki, mahalli idareler ile ilgili ara seçimlerin ne zaman yapılacağı yönündeki düzenleme; Milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken Mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimlerin, Milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağı şeklinde değiştirilmek suretiyle, ülkenin devamlı seçim atmosferinde bulundurulması önlenmek istenmiştir.

13. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (m.135): Siyasete katılmanın sağlanması için, meslek kuruluşlarının siyasi partiler, sendikalar ve demeklerle ilişkilerini yasaklayan hükümler metinden çıkarılmıştır.

14. Çalışma Ve Yargılama Usulü (m.149) : Bu maddenin son fıkrasında, "ancak, siyasi partilerin

temelli kapatılması veya kapatılmasına ilişkin davalarda, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısından sonra kapatılması istenen siyasi partinin genel başkanı veya tayin edeceği vekilin savunmasını dinler" hükmü eklemek suretiyle Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla baktığı parti kapatma davalarında savunma hakkının uygulanması sağlanmıştır.

15. Kooperatifçiliğin Geliştirilmesi (m.171) : Bu maddede yer alan, kooperatiflerin, Devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi olduğu, siyasetle uğraşmayacakları ve siyasi partilerle işbirliği yapamayacaklarına ilişkin yasaklar kaldırılmıştır.

Yapılan değişikliğin, daha önce açıklandığı üzere, yeter sayıda oy çokluğu ile kabul edilmemesi sonucunda, halk oylaması yapmak zorunluluğu doğduğunda, halk oylamasının ilk milletvekili genel seçimleri ile birlikte yapılacağı bir madde olarak düzenlenmiş, ayrıca yapılan değişiklik ile ilgili yürürlük maddesi ile de, Milletvekili sayısındaki artış hariç, diğer değişikliğin yayım tarihinde yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.

3.3. Değişikliğin Genel Olarak Değerlendirilmesi

Değişikliğin değerlendirilmesini yaparken mevcut Anayasa'nın, 1980 öncesi dönemde karşılaşılan sorunların etkisi altında hazırlandığını unutmamak gerekmektedir. Bu nedenle, ülkeyi içinde bulunduğu duruma getirdiği düşünülen 1961 Anayasasına karşı, bir tepki Anayasası olarak hazırlanmak istendiği ve ülkenin karşılaştığı toplumsal, siyasal, ekonomik sorunların giderilmesinde Anayasanın önemli bir araç olarak görülerek bu mantıkla hazırlandığı görülmektedir.

Değişiklik ile tekrar 1961 Anayasasının çeşitli biçimlerde geri getirilme istek ve arzusu gözlenmekte, depolitizasyonu (daha az katılımı demokrasi) öngören ve bunu sağlamak için siyasi partilerle sivil örgütler arasındaki ilişkiyi yasaklayan hükümlerin kaldırılması hedeflenmiştir. Değişikliklere bakıldığında, hemen hemen

batan hükümlerin siyasi partilerle ilgili olduğu görülür.

Bunun dışında yapılan değişiklik esasa etkili köklü çözüm arayışları yerine, suni bir takım (sadece siyasi partilerle ilgili) düzenlemeler ile kamuoyunun beklentilerini boşa çıkarmıştır.

Unutmamak gerekir ki, siyasal katılma, çağımızda şüphesiz olumlu değer ifade etmekte, örgütlü sivil toplumun oluşturulması o ölçüde önemli ve devlet hayatında kamu yönetiminin ve parlamento etkinliklerinin insan hak ve hürriyetlerinin korunması ve çoğulculuğun sağlanmasında gerekli bulunmaktadır. Ancak, siyasal katılmanın ideal ölçüsünü belirlemek zordur. Bu durumda, ülkenin siyasal kurumsallaşma ve demokratik kültür düzeyini de hesaba katmak ve aşırı derecede bir siyasallaşmanın, bir noktadan sonra, sistemin tümünün işleyişini olumsuz yönde etkileyen sonuçlar verebileceğinden gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Nitekim, 1961 Anayasası döneminde, aşırı siyasallaşmanın getirdiği olumsuz sonuçlar görülmüştür.

4. GERÇEKLEŞTİRİLEN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ DOĞRULTUSUNDA YASALARIMIZDA YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİKLER

26 Temmuz 1995 gün ve 22355 sayılı Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren Anayasa değişikliğine ilişkin 4121 sayılı Kanun uyarınca değişiklik doğrultusunda bir kısım yasalarımızda uyumlaştırma yapılması, kanunların Anayasaya aykırı olmayacağı kuralı gereğince T.B.M.M'nin bu yasama döneminin gündeminde bulunmaktadır. 1 Ekim'de açılmış bulunan TBMM, öncelikle Anayasaya uyum yasalarını çıkarmak durumunda idi.

Bu nedenle, Anayasa değişikliği doğrultusunda, hangi yasalarımızda ne tür değişikliklerin yapılması gerektiği açıklığa kavuşturulması gereken bir husustur.

1. Öncelikle, 06.10.1983 gün ve 2908 sayılı Dernekler kanununun; 4. maddesinin 1. bendinde yer alan, "yasaklar" yerine "sınırlamalar"

şeklinde bir değişiklik yoluna gidilmesi, bu doğrultuda, siyasi faaliyette bulunma yasası kaldırılmış olduğundan, 5. maddenin 11. bendinin yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Dernek faaliyetinin durdurulması (m.10/3), Anayasanın 33. maddesine uygun olarak düzenlenmeli, Derneklerin kendiliğinden dağılması (m.51) ve faaliyetten alıkonulması hükmünün (m.54) Anayasanın 33/6. maddesi hükmü gereğince yeniden ele alınmalı, Kanun 55/1 ve 3. maddelerindeki, derneklerin kendiliğinden dağılması sayılması ibarelerinin açıklığı kavuşturulması sağlanmalıdır. Ayrıca, derneklere yapılacak yardımı düzenleyen 61. madde hükmünün, Anayasanın 33/4. maddesi yürürlükten kaldırıldığından, yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bunun dışında, ceza hükmü niteliğinde bulunan 84. maddenin de, 61. maddedeki atıf nedeniyle yürürlükten kaldırılması icabetmektedir.

2. 05. 05. 1983 gün ve 2821 sayılı Sendikalar kanununun 37. maddesinin 2. fıkrası ile 39. maddesinin 1. fıkrası, yasak faaliyetler ile ilgili olması nedeniyle yürürlükten kaldırılmak suretiyle yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Yine, Sendika ve Konfederasyonların gelirleri ile ilgili 40. madde, 43. madde ve giderler ile ilgili 44. madde hükmünün, Anayasa'nın 52. maddesinin yürürlükten kaldırılmış olması nedeniyle yeniden incelenerek uyumlaştırılması uygun olacaktır. Ayrıca, devletin idari ve mali denetiminin düzenlendiği 47. madde hükmünde yeniden ele alınması gerekmektedir. Ceza hükmü niteliğindeki 59. madde de, yine atıfta bulunulan maddeler ile birlikte yeniden düzenlenmelidir.

3. 14.07.1965 gün ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun mülga 22. maddesi, Anayasanın değişik 53. maddesi doğrultusunda yeniden düzenlenmek suretiyle, memurlara tanınan sendika hakkının kapsam ve nitelikleri belirtilmelidir.

4. 24.4.1981 gün ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, seçmen yaşını düzen-

leyen 6. maddesinde ki hükmün, 18 yaş olarak değiştirilmesi suretiyle, Anayasa değişikliğine uyumun sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, oy kullanamayacak olanlar arasında sayılan "tutuklular" ibaresinin 7. maddenin 3. bendinden çıkarılması ve yurt dışında oturan Türk vatandaşlarının oy kullanabilmelerinin sağlanması amacıyla 35. madde ve 94 madde de gerekli düzenlemelerin yapılması hukuki bir zorunluluktur.

5. 10.6.1983 gün ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 3. maddesinde, Milletvekili sayısının 450 yerine, değişiklik doğrultusunda 550 olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

6. 22.4.1983 gün ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun, 5. maddesinin 3. fıkrasında, Anayasanın 68. maddesinin 4. fıkrası kapsamını yansıtabilecek şekilde yeniden düzenlenme yapılması gerekmektedir.

Anılan Kanunun 71. maddesinin son fıkrası da, Anayasanın değişik 68. maddesinde yer alması nedeniyle yürürlükten kaldırılması gerekmektedir.

Siyasi partilere üye olma yaşı 18 olarak değiştirilmiş olması nedeniyle, 2820 sayılı Kanunun 11. maddesi ve bu maddenin (a) bendinin Anayasanın değişik 68. maddesi hükmüne uygun olarak değiştirilmesi de hukuki bir zorunluluktur. Ayrıca; bağışlar, kredi ve borç alma ve borç verme yasasının düzenlendiği sözü edilen Kanunun, 66, 67 ve 72. maddelerinin Anayasanın değişik 68. maddesi doğrultusunda incelenmesi ve buna göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Mali Denetimini düzenleyen, Siyasi Partiler Kanunun 75. maddesinde de, Anayasanın değişik 69 maddesinde yer verilen "Sayıştaydan yardım görme" ibaresinin eklenmesi suretiyle düzenlenmesi uygun olacaktır. Ayrıca, siyasi partilerin faaliyetleri ile ilgili 79. maddenin (b) bendin de, Anayasanın değişik 68. maddesinde yer alması nedeniyle yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bunun dışında yürürlükten kaldırılması gereken, madde hükümleri ise, yan-

kuruluş yasağının düzenlendiği 91. madde ile siyasi ilişki ve işbirliği yasağını düzenleyen 92. maddedir.

Temelli kapatılan siyasi partilerin mensuplarının durumunu düzenleyen 95. madde ile siyasi partilerin kapatılmasında görevli mahkeme ve savcılık hükmünün düzenlendiği 98. maddenin, Anayasasının değişik 69. maddesi doğrultusunda yeniden düzenlenmesi, bu konuyla ilgili Kanunda yer alan "Cumhuriyet Başsavcılığı" ibarelerinin Anayasasının değişik 64 maddesi gereğince "Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı" olarak değiştirilmesi gerekmektedir.

7. 18.1.1984 gün ve 2972 sayılı Yüksek Öğretim Kanunun, siyasi partilere girme yasağını düzenleyen 59. maddesinin Anayasasının değişik 68. maddesi doğrultusunda yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

8. 4.11.1981 gün ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun, siyasi partilere girme yasağını düzenleyen 59. maddesinin Anayasasının değişik 68. maddesi doğrultusunda yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

9. 24.4.1969 gün ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunun, siyasi faaliyette bulunma yasağını düzenleyen 92. maddesi, Anayasasının 171. maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmış olduğundan yürürlükten kaldırılmalıdır.

10. 9.3.1954 gün ve 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin icrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül tarzına ve Göreceği işlere dair Kanunun, oda ve birliklerin siyasi faaliyette bulunma yasağı ile ilgili 14/3. maddesi ve ek madde 1/1.2. fıkraları, Anayasasının değişik 135/3. maddesi hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmalıdır.

11. 19.3.1969 gün ve 136 sayılı Avukatlık Kanununun, Baroların ve Barolar birliğinin siyasi faaliyette bulunma yasağını düzenleyen 76/2. maddesi ile 111. maddesinin, Anayasasının değişik 135/3. maddesi gereğince yürürlükten kaldırılması gerekmektedir.

12. 27.1.1954 gün ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar

Odaları Birliğinin siyasi faaliyette bulunma yasağını düzenleyen 2. madde, 19. madde ve ek madde 4.'ün Anayasasının değişik 135. maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılması zorunluluğu vardır.

13. 23.1.1953 gün ve 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanunun 2. ve 23. maddeleri, 25.1.1956 gün 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun 3. ve Ek Madde 1. maddeleri, 8.3.1950 deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun, Ek Madde 6. maddesi ve 17.7.1964 gün ve 507 sayılı esnaf ve Küçük Sanatkarlar kanununun, Ek Madde 1. maddesinin, Anayasasının değişik 135. maddesinde siyaset yasağı kaldırılmış olduğundan buna uygun biçimde yürürlükten kaldırılması gerekmektedir.

5. ÖNERİ

Türkiye Büyük Millet Meclisinin, 26.7.1995 gün ve 22355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı Kanun ile Anayasadaki bir kısım maddelerin değiştirilmesinin sağlanması, ül-kemiz açısından sevindiricidir. Bu değişikliğin gerekli ancak yeterli olmadığı bütün kesimlerce kabul edilmektedir.

Anayasasının çeşitli maddelerindeki değişikliğin genellikle siyasi partilerle ilgili olduğunu daha önce belirtmiştik. Seçim sisteminin Anayasasının 67. maddesine yapılan ekleme doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve değişikliğin amacına uygun biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Nisbilik derecesi yüksek ve adil bir seçim sisteminden fazla korkmamak gerekmektedir. Karma seçim sisteminin yol açtığı sakıncaların Türk siyasi hayatında uzun yıllar boyunca nisbi temsil sistemiyle yerleşmiş bulunan seçim adaleti duygusunu zedelemesine yer verilmemelidir. Türkiye'de uzun yıllar süren ve seçim sistemlerinin gelişim süreci gözden geçirilerek, elde edilen tecrübelerin

ışığı altında bir yandan istikrarlı hükümetler kurulabilmesini kolaylaştırarak, ama diğer taraftan da toplumdaki sosyal bölünmeleri yansıtan farklı siyasi eğilim ve görüşlerin parlamentoda güçleri oranında temsiline imkan verilecek bir seçim sisteminin oluşturulması, demokratik ilkeler ve ülke menfaatleri açısından yerinde olacaktır.

Seçim sisteminin, Anayasasının 67. maddesinde yapılan "yönetimde istikrar, temsilde adalet" ilkesi doğrultusunda; demokratik ilkelere ve çoğulcu toplum yapısına uygun, gelişmekte olan bir ülkenin ihtiyacı olan toplumsal konsesüsü ve toplumdaki temel siyasi eğilimler arasında asgari bir uzlaşmayı sağlamaya elverişli, seçim sürecini gereksiz yere işgal eden ve toplumda son derece az desteği bulunan çok küçük partilerin elimine edilmesini sağlayacak nitelikte örneğin %5 oranında bir genel barajla takviye edilmiş nisbi temsil sistemin kabul edilmesi uygun olabilir. Özellikle, yürürlükteki seçim sisteminin taşıdığı yüksek ülke barajı %3 ile %5 arasına çekilmesi seçim çevresi barajları, kontenjan adaylığı tamamen kaldırılmalı ve nisbi temsilin yapısına uymayan dar seçim çevreleri yerine geniş seçim çevreleri kabul edilmelidir.

Ayrıca, siyasi partilere radyo ve televizyonlardan yapılan yayınlarda eşitlik ilkesi uyarınca propoganda imkanı sağlanması, seçim süresinin kısaltılarak, propoganda maddetinin uzatılması yoluna gidilmelidir. Bunun yanında, siyasi partilere aldıkları oy oranına göre hazine yardımı yapılması ve ağırlıklı olarak ön seçim yöntemiyle parti üyeleri tarafından adayların belirlenmesi kabul edilmelidir.

İllerin seçim çevresi olarak kabul edilmesi ile birlikte nüfus yoğunluğuna göre milletvekili sayısının belirlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca, seçim sistemine ilişkin yapılacak düzenlemelerin, bir sonraki dönem için geçerli olması, sistem ile ilgili tartışmaları önlemesi bakımından son derece önemlidir.