

**ANAYASAL KAZANIMLAR BİLANÇOSU**  
**-2012-2013 ANAYASA UZLAŞMA KOMİSYONU DENEYİMİ-**  
*(THE EXPERIENCE OF 2012-2013 RECONCILIATION COMMITTEE)*

**Özen Ülgen\***

Uzlaşma Komisyonu deneyiminde, temel hak ve özgürlükler bölümü üzerinde büyük oranda uzlaşma sağlanabilen bir alan olarak dikkat çekerken, devlet organlarının örgütlenmesi ve diğer konular bakımından asıl olanın uzlaşmama olduğu görülmektedir. Temel hak ve özgürlükler kısmı dışarıda bırakıldığında, üzerinde görüşme yapılan 109 maddenin sadece 17'si üzerinde (yaklaşık %15) uzlaşma sağlanabilmiştir. Oysa temel hak ve özgürlükler alanında bu oran % 68'dir. (63 maddenin 43'ü üzerinde mutabakat var) Öncelikle üzerinde uzlaşma sağlanan 17 madde ele alındıktan sonra, uzlaşılamayan temel konular ve nedenleri konusunda da bazı tespitler yapılması mümkündür.

Üzerinde uzlaşma sağlandığı belirtilen 17 maddenin büyük çoğunluğu 1982 Anayasasının aynen ya da basit bazı değişikliklerle korunması yönündedir. Bu çerçevede, Türkiye Devletinin Cumhuriyet olduğunu belirten 1.madde, Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğünü düzenleyen 11.madde ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararlarına karşı iptal istemini düzenleyen 85.madde aynen korunmuştur. Milletvekilliğinin düşmesini düzenleyen 84.maddede sadece milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev sürdürülmesi halinde aranacak karar yeter sayısı, üye tamsayısının salt çoğunluğu olarak açıkça belirtilmiştir. Aynı şekilde, TBMM'de kapalı oturum yapılmasında karar yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu olarak benimsenmiş ve açık görüşmelerin canlı ve her türlü araçla yayımı esası benimsenmiştir. Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı, Hakimlik Mesleği ve Teminatı ile Savcılık Mesleği ve Teminatı, Adalet Hizmetlerinin Denetimine ilişkin maddelerde de 1982 Anayasası (m.138-139-140-142-144) özü itibarıyla korunmuş, sadece emeklilik yaşı 65'ten 67'ye çıkarılırken, hakimlerin tarafsız olduğu ve etik kurallara uymaları gerektiği ifadeleri

---

\* Doç. Dr., Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi

madde metnine eklenmiştir. Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süresini düzenleyen 147.maddede emeklilik yaşı 67 olarak değiştirilip, görev süresi 9 yıl ile sınırlandırılmıştır. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işleri düzenleyen 82.madde aynen korunurken, maddeye iki fıkra eklenerek siyasal etik kurallarının ve yaptırımlarının güçlendirilmesi yönünde yeni hükümler getirilmiştir. Keza Başkanlık Divanına ilişkin 94.maddede de, özü korunurken, yenilik olarak Divanın oluşumunda cinsiyetler arası eşit temsil ilkesinin gözetilmesi esası benimsenmiştir.

1982 Anayasasından farklı olarak üzerinde uzlaşılan hususlara baktığımızda, YÖK'ün yeniden yapılandırılması ve askeri yüksek mahkemelerin kaldırılması ön plana çıkıyor. Bunlar dışında ise, anayasa yargısına ilişkin bazı hususlar var. Bu alanda getirilen yeniliklerin, öğretinin talepleriyle büyük ölçüde uyduğu görülüyor. Bunlar arasında, Anayasa Mahkemesinin tüm kararlarının gerekçesi yazılmadan açıklanmaması, yürürlüğü durdurma kararı verme yetkisinin açıkça düzenlenmesi ve bu karar için beşte üç çoğunluk aranması, bireysel başvurunun daha doğru bir ifadeyle Anayasa Şikayeti başlığı altında düzenlenmesi, bu düzenlemede AIHS vurgusunun kaldırılarak Anayasanın ön plana alınması, Kamu Başdenetçisi başvurusunun ayrıca düzenlenmesi ve seçme ve seçilme hakkına ilişkin başvuruların üç gün içinde yapılarak ivedilikle sonuçlandırılması sayılabilir. Yeniden gözden geçirileceği belirtilmekle birlikte, ayrı bir adli kolluk teşkilatı öngörülmesi de yargı alanında bir yenilik olarak görülebilir.

Üzerinde uzlaşma sağlanan maddelerin niceliksel yetersizliği yanında nitelik olarak da zayıflığı açıktır. Temel kırılma noktaları ya da sorunlar üzerinde mutabakat sağlanamadığı hemen anlaşılmaktadır. Şüphesiz, ilkeler üzerinde bir uzlaşma yapılmadan, bir ilkeler bildirisi hazırlanmadan çalışmalara başlanmış olması da bu sonucun ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Hükümet sistemi üzerinde bir mutabakat sağlanmaksızın yasama-yürütme maddelerini görüşmenin herhangi bir karşılığı olmaması şartıcı değildir. Adalet ve Kalkınma Partisinin başkanlık sistemi talebine karşılık, diğer partiler 1982 Anayasasındaki yürütme yetkilerinin azaltıldığı bir parlamenter sistem üzerinde görüşme yapmak istemiştir. İkinci bir konu, Barış ve Demokrasi Partisinin bölge yapılanması talebi nedeniyle yaşanan uzlaşmazlıktır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin pek çok maddede, Barış ve Demokrasi Partisi getirilen düzenlemeye karşı olmamakla birlikte, kendi talebi daha farklı olduğu için uzlaşmaya yanaşmadığını açıkça beyan etmiştir. Devletin şekli ve hükümet sistemi gibi temel konularda uzlaşma olmaması ve her

konuda oybirliği aranıyor olması da, bütün bir uzlaşma sürecinin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır. Başlangıçta ilkeler üzerinde tam bir uzlaşma olmayacağı belli olduğu halde, oybirliği aranmasında ısrarcı olunması sonuç odaklı bir yaklaşım değildir.

Uzlaşma sağlanmasını güçleştiren bir diğer husus, iktidar ve muhalefetin Anayasada düzenlenmesi gerektiğini düşündükleri konular üzerindeki ayrışmadır. Adeta, mevcut iktidar hiç muhalefet olmayacak, mevcut muhalefet partileri de hiç iktidar olmayacakmış gibi bir yaklaşım sergilenmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi birçok konunun anayasa sorunu olarak kabul edilmemesi gerektiğini savunmakta ve ilgili konuların yasaya ya da İktidara bırakılması gerektiği gerekçesiyle muhalif kalmaktadır. Önerilen düzenlemeye içerik olarak karşı olmadıkları halde, sadece anayasada yer almasına karşı olunduğu için gösterdikleri bu tutum, anayasal organ ve kurumların(özellikle idari kurum ve kamu tüzelkişileri) sayıca azalması ve bunlara ilişkin varsa anayasal güvencelerin kaldırılmasına yöneliktir. Diğer tarafta ise, muhalefet partilerinin güvensizliği ön plana çıkmakta, kazuistik bir metodla Türkiye Cumhuriyeti tarihinde sorun olarak görülen her konuda anayasal bir düzenleme yapılması önerilmektedir. Demokratik geleneklerin ve hukuk devletinin ülkemizde yeterince yerleşmemiş olması gerekçe gösterilerek, hemen her konuda detaylı düzenlemeler talep edilmektedir. Anayasal sınırların denetimi ve tarafsızlık gereken makamların seçimlerinde nitelikli çoğunluk aranması esastan vazgeçilmemesi özellikle dikkat çekmektedir. Nitelikli çoğunluk sağlanamadığında salt ya da basit çoğunluk aranması yoluna gidilmesi değil, gerekirse kura çekilmesi tercih edilmiştir..

Anayasanın Başlangıç kısmı, Cumhurbaşkanının ve milletvekillerinin yemin metinleri hiçbir şekilde uzlaşmaya varılamayan maddeler olarak kayda geçerken, tam bir uzlaşma olmasa da bazı oydaşma noktaları olduğu gözlemlenebilir. Örneğin, cumhuriyetin nitelikleri konusunda bir mutabakat olduğu halde, değişmez maddelerin değişip değişmeyeceği konusundaki uyuşmazlık madde metninin uzlaşma dışı kalmasına yol açmıştır. Keza, bayrak, milli marş ve başkent konusunda da uzlaşma olduğu halde, bölünmez bütünlük ve resmi dil konusunda BDP ile uzlaşma sağlanamamıştır. Yürütme bölümünde, cumhurbaşkanının nasıl seçileceği belirlenemese de, sorumluluğu konusunda büyük ölçüde mutabakat olduğu söylenebilir. Milliyetçi Hareket Partisi dışında, Milli Güvenlik Kurulunun anayasada yer almaması yönünde bir yaklaşım sergilenmiştir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik esası, yargı denetimi ilkesel olarak korunmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının pek çok hükmü anayasa hükmü

haline getirilmiştir. Olağanüstü hal rejiminde TBMM ve Anayasa Mahkemesinin siyasi ve hukuki denetim rolünün artması hedeflenmiştir. Siyasi parti kapatma rejiminde Avrupa standartları korunurken, BDP'nin tamamen karşı olması nedeniyle uzlaşma sağlanamamıştır. Bu anlamda, bazı asgari standartların korunduğu, daha fazlasını talep eden partiler nedeniyle uzlaşmanın sağlanamadığı konular olduğu bir kez daha hatırlanmalı. Zaman zaman maddenin son halinde uzlaşma olmaması, asgari standart konusundaki oydaşmayı görünmez kılmıştır. Keza, hükümet sistemi tercihi ya da devlet şekline yaklaşım örneğinin Anayasa Mahkemesine iptal davası açabileceklerin sayılması veya iptal davasının konusu bakımından da uzlaşma sağlanamamasına yol açmıştır. Oysa iptal davası ve itiraz yolu başvurularının da özü korunmakta, oldukça eleştirilen ret kararından sonra on yıl süreli başvuru yasağı hükmünün kaldırılması düşünülmektedir. Anayasa Mahkemesinin oluşumu ile “Yüksek olmayan” Hakimler Kurulu ile Savcılar Kurulunun oluşumu ise danışmanlar düzeyinde zaman zaman varılan uzlaşmalara rağmen sonunda herkesin kendi metnini savunduğu konular olmuştur.

Aslında bütün bir Uzlaşma Komisyonu sürecinde Danışman/Uzman kadrosunun oldukça etkin olduğu görülmektedir. Danışman düzeyinde üzerinde uzlaşmaya varılan pek çok husus, daha sonra siyasi partilerin milletvekilleri tarafından reddedilmiştir. Zaman zaman aynı partinin milletvekilleri arasında görüş ayrılıklarının yaşandığı da görülmektedir. Başkanlığın dönüşümlü yapılması, bütün toplantılara aynı kişilerin katılmaması aynı tartışmaların gereksiz tekrarına neden olmuştur. Bazı konularda ise, ayrışmanın neden ortaya çıktığı ya da ne olup da uzlaşıldığı tutanakların incelenmesiyle tam olarak anlaşılammamaktadır.

2013 yılında biten çalışmalar, Türkiye’de bir anayasal birikim oluşturmak bakımından oldukça değerlidir. Ham haliyle yayımlanan tutanakların daha detaylı incelenmesi gelecekteki çalışmalar bakımından faydalı olacaktır. Ne var ki, 2017 Anayasa değişikliği yapılırken, 2013 yılının kazanımları değerlendirilmemiştir. Özellikle temel hak ve özgürlük alanındaki kazanımların yansıtılması beklenebilirdi. Askeri yüksek mahkemelerin kaldırılması, sıkıyönetim halinin kaldırılması, olağanüstü hal döneminde TBMM tarafından belirli bir sürede görüşülmeyen karar-namelerin yürürlükten kalkması ve HSK üyelerinin seçiminde kura yöntemine başvurulması 2013 görüşmelerinden 2017 değişikliğine yansıyan ender konular olmuştur. Oysa daha fazla uzlaşma sağlandığı görülen temel hak ve özgürlük alanının da yeni Anayasa değişikliklerine yansıtılması beklenir.