

SUNUŞ

ANAYASA-DER (10.YIL)/TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU (100. YIL) VE CUMHURİYET (100. YILA DOĞRU)

Anayasa gündemi bakımından 2021'in ilk yarısı oldukça yüklü. Burada üç konu öne çıkarılacak:

ANAYASA-DER'in 10. Yılı,

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 100. Yılı,

Anayasa tartışma ve çalışmaları: Cumhuriyet'in 100. yılına doğru, "güçlendirilmiş parlamenter rejim" ekseninde yapılan çalışmalara, 1 Şubat 2021 tarihinden itibaren "sivil anayasa" söylemi ile bir anayasa çalışması daha eklendi.

Bu nedenle, Anayasa Hukuku Dergisi-19'un sunuş yazısı, şu üç başlıktan oluşacaktır:

-ANAYASA-DER 10 YAŞINDA

-TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU 100 YAŞINDA

-CUMHURİYET'İN 100. YILINDA NASIL BİR ANAYASA?

I.- ANAYASA-DER 10 YAŞINDA

1 Nisan 2011'de kurulan Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ANAYASA-DER), 10 yıllık zaman dilimini geride bıraktı. Anayasa Hukuku Dergisi, ANAYASA-DER'in yayın organı olduğuna göre, kısa bir değerlendirme yapmak, Türkiye'nin anayasa gündemi bakımından da anlamlı olacak.

ANAYASA-DER, 12 Eylül 2010 Anayasa halkoylamasının üzerinden yaklaşık 6 ay geçtikten sonra kuruldu. Her ne kadar, bu on yıllık zaman diliminde Anayasa değişikliği sadece 2017'de yapılmış olsa da, Türkiye'nin anayasa gündemi çok yoğun oldu. ANAYASA-DER ve Anayasa Hukuku Dergisi, bu süreçte, toplumun "**anayasal bilgilendirme hakkı**"na katkı yolundaki etkinliklerini kesintisiz olarak sürdürdü.

ANAYASADER'in gerçekleştirdiği başlıca etkinlikler, beş başlıkta toplanabilir:

- Bilimsel etkinlikler,
- Dergi yayını,
- Rapor ve kitaplar,
- Anayasal kamuoyununa katkı etkinlikleri,
- 2021: İki projenin sonuçlandırılması.

1) Bilimsel etkinlikler

Anayasa Hukuku Uluslararası Derneği (IACL) üyesi olan ANAYASA-DER, birçok ulusal ve uluslararası bilimsel toplantılar düzenledi. Bu toplantı metinlerini, tümüyle veya kısmen Anayasa Hukuku Dergisinde yayımladı. Büyük uluslararası etkinlikleri, IACL'den Avrupa Konseyi'ne kadar geniş bir yelpazeyi kapsamına alan örgüt ve kurumlarla işbirliği çerçevesinde gerçekleştirdi.

2) Anayasa Hukuku Dergisi

Uluslararası hakemli Anayasa Hukuku Dergisi, 7. Sayısından itibaren, “*TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin Hukuk Veri Tabanında Dizinlenmektedir*”. 17. sayısından itibaren İngilizce ve Fransızca ekstreleri ile Türkçe bilmeyen meslektaşların da Dergi içeriği hakkında bilgilenmesi amaçlanmaktadır¹.

3) Rapor ve kitaplar

-*Anayasa raporu çalışması*: TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulan rapor, ‘*Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği Anayasa Raporu Çalışması*’ başlığı ile kitap olarak yayımlandı (Legal/Anayasa-Der, Mart 2012).

-*Amicus Curiae Raporu*: ANAYASA-DER, Türk Ceza Hukuku Derneği ile işbirliği çerçevesinde “İç Güvenlik Paketi” olarak anılan 6638 sayılı Kanun hakkında, “amicus curiae” raporu hazırladı; bunu 25 Mayıs 2015'te, Anayasa Mahkemesi Başkanına sundu. Rapor, Suç ve Ceza Dergisi'nde özel sayı olarak kitap şeklinde yayımlandı (Haziran 2015).

Türkiye'nin Anayasa Gündemi: Bu ortak yapıt, ilk kez Haziran 2016'da yayımlandı; 2018'de güncellenmiş 4. Bası yapıldı (İletişim yay.).

16 Nisan'a Halkoyuna Sunulacak Olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor, Mart 2017'de yayımlandı (ANAYASA-DER/Önce Demokrasi).

4) Anayasal kamuoyuna katkı için

ANAYASA-DER, önemli anayasal sorunlar hakkında toplumu bilgilendirmek ve doğru bilgi temelinde anayasal kamuoyunun oluşmasına katkı amacıyla bilgi notları hazırladı; “Önce Demokrasi” girişimi paydaşı olarak, 2016-2017'de ülke genelinde anayasa tartışmalarını eylemli olarak yürüttü.

5) 2021: İki büyük projenin sonuçlandırılması

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) şerhi kitap çalışması devam etmektedir. Uluslara bilimsel çalışma ürünü olan *100. Yıl Armağanı* olarak

¹İlk 17 sayı üzerine kapsamlı bir değerlendirme çalışması için bkz. Veysel Dinler, Uluslararası Bir Corpus Constitutional Hedefi: Anayasa Hukuku Dergisi'nin Sekiz Yılı (An International Corpus Constitutional Goal: Eight Years of Journal of Constitutional Law (Jconstl), Anayasa Hukuku Dergisi-18, s.701 vd.

1921 Anayasası, tamamlanmak üzeredir. Her iki kitap ve Anayasa Hukuku Dergisi-20, ANAYASA-DER yayınları olarak önümüzdeki aylarda okuyucularla buluşacak.

II.-TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU 100 YAŞINDA

1921 Anayasası, 100. yılında sadece anayasa hukukçularının değil, siyasetçilerin de gündeminde yer almaya başladı. Her ne kadar, “100. Yıl Armağanı” yayınlanacak olsa da, burada kısaca yer vermek uygun düşer.

1) Ulusal Egemenlik ve Ulus-Devletin Doğuşu

Ulusal egemenlik fikrini somutlaştıran bildirimlerin kabul edildiği Erzurum ve Sivas kongreleri (7 Ağustos ve 11 Eylül 1919), 23 Nisan 1920’de Ankara’da toplanan Büyük Millet Meclisi’ne giden yolu açmışlardır. 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (TEK), Türkiye’nin anayasacılık hareketleri içerisinde, kendine özgü birçok yönüyle ilklerin anayasasıdır. Dünyada eşine az rastlanır bir biçimde, bağımsızlığını yitirmiş bir devletin uğramış olduğu işgale karşı gelişen meşru mücadelenin hukuki esasları, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile belirlendi. Yerelden merkeze doğru gelişen ve demokratik bir örgütlenme modeli ile kurulan Büyük Millet Meclisi (BMM), ulusal kurtuluş savaşını demokrasi ve hukukla yönetmiş, aynı zamanda ulusal egemenlik anlayışına dayanan yeni bir devlet kurmuştur. TBMM’nin kurucu meclis olarak oluşumu ve çalışma biçimi ile yeni devletin kurucu anayasasının ilkeleri, o güne kadarki siyasal ve anayasal gelişmeler açısından devrim niteliğindedir. 1921 Anayasası’nın yapılışı üç boyutlu bir öneme sahiptir: Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde taşıdığı değer, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokrasi ve hukuka dayanan temel kuruculuk esaslarını belirlemesi ve bu belirlemenin günümüze ve geleceğe etkisi.

2) İlk ve son asli kurucu iktidar

1921 Anayasası, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde, hazırlanış ve kabul özellikleri bakımından “*millî iradeyi lâyıkiyle temsil eden bir meclis*” tarafından yapılmıştır.

23 Nisan 1920’de toplanan Büyük Millet Meclisi, milleti hukuken temsil etme özelliğinin yanında, sosyolojik temsil niteliğine de sahipti. İlk dönem BMM’nin bileşimi, çok partili meclislerin görünümünü andırmakta idi. Bu bakımdan TEK, içeriği yönünden olduğu kadar, görüşülmesi ve kabulü açısından da Türkiye siyasal tarihinin en ilginç belgelerinden biridir. Meslekî temsilden referandum ve halk teşebbüsüne kadar pek çok anayasal formülün ciddiyetle tartışıldığı iki ay kadar süren Anayasa görüşmeleri, Birinci BMM’nin sosyal ve fikrî yapısındaki çeşitliliği de yansıtmaktadır. Anayasa görüşmelerinde, devrimciler ve muhafazakârların, temel sorunlarda bu ara dönem için birliktelik formülleri üzerinde anlaşabilmiş olmaları, kayda değer.

TEK’i yapan Meclis, bu özelliğiyle, siyasal tarihimizde “*halkın serbest iradesiyle seçilmiş tek kurucu meclis*” olmanın ötesinde, devlet için de kurucu bir işlev görmüştür.

20 Ocak 1921 tarihli TEK, 23 madde ve “madde-i münferide”den (bir ayrı madde) oluşan kısa bir çerçeve anayasa niteliğindedir. (Bunun başlıca iki nedeni var: Kanun-ı Esasî’nin² TEK ile çelişmeyen hükümleri yürürlükte sayılmış; çeşitli eğilimlerin yarıştığı Meclis’te bir “geçiş dönemi”nin asgarî ortak noktalarının saptanmasıyla yetinilmiştir).

Bu nedenle, kişi hak ve özgürlükleri ile yargılama gibi temel anayasa konularını düzenlemeyen TEK’in içeriği, devlet, egemenlik, meclis hükümeti ve yerel yönetimler olmak üzere, dört kavramla özetlenebilir:

-“**Türkiye Devleti**”: Osmanlı İmparatorluğu’nun var olduğu tarihte onun toprakları üzerinde çıkarılan TEK, “**Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur**” (md. 3) hükmüne yer vermiştir. Türkiye Devleti deyimi, “etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, belli bir siyasal coğrafya (Misâk-ı Millî sınırları) içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesinin en üst noktası olan yeni devleti bütün kucaklayıcılığıyla ifade ediyordu”³.

-“**Egemenlik**”: Egemenlik konusunda halk egemenliği ve millet egemenliği anlayışını birlikte yansıtan, doğrudan ve temsili demokrasi öğelerini birleştiren bir tür “*karma demokratik egemenlik*” anlayışı öngörülmekte idi.

-“**Erkler Birliği ve Meclis Hükümeti**”: “*İcra kudreti ve teşri selâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*” (md. 2) hükmü ile TEK, erkler birliği ilkesini benimsemiştir. Böylece BMM, kuruculuk ve yasama yetkilerine ek olarak yürütme yetkilerini de üstlenmiştir (md. 3).

-“**Yerinden yönetim**”: TEK, maddelerinin çoğunu (md. 11-23) merkezî yönetim dışında yer alan yönetim birimlerine ayırmakla, yerel katılım ve yerel demokrasiye verdiği önemi yansıtmaktadır.

3) Uygulama nasıl olmuştur?

TEK, kısa ömürlü olmasına karşılık, Türkiye’nin siyasal-anayasal hukukundaki büyük dönüşüme damgasını vurmuştur. Üç yıllık zaman diliminde, Kurtuluş Savaşı’nın 1921 Anayasası’nca oluşturulan kurumlar ekseninde başarıya ulaşmasının ardından, saltanatın kaldırılması, Cumhuriyetin ilânı, hilâfetin kaldırılması gibi, yeni Devlet’in sistemini oluşturan hukukî ve siyasal dönüşümler sağlandı.

² 1876 Anayasası olarak da bilinen Kanun-i Esasi, 1909’da yapılan değişiklikler çerçevesinde Osmanlı Devletinde yürürlükte idi.

³ B. Tanör, Osmanlı-türk anayasal gelişmeleri, 10. Baskı, YKY, s.254.

TEK'in en özgün yanlarından biri olan *meclis hükûmeti* sistemi başarılı bir biçimde uygulanmıştır. İdeolojik çoğulculuk ve demokratik tartışma ortamı, bu döneme damgasını vurdu. Bu saptamalar, Anayasa metni ile uygulama arasında ayrışma olmadığı anlamına gelmemektedir.

TEK, erkler birliği ilkesini koymuş olmakla birlikte, yürütme işlerini Meclis bizzat yürütmemiş, bu görevi *İcra Vekilleri Heyeti* yerine getirmiştir. Bu Heyet'in giderek güçlenmesi, uygulamayı *parlâmenter rejime doğru* kaydırmıştır. Bu kayma, yasalar yoluyla pekiştirilmiştir.

Çok farklı görüşteki üyelerden oluşan Birinci BMM'de, TEK'in kabul edildiği günlerden başlayarak çeşitli adlar altında *siyasal kümelenmeler* ortaya çıktı: Mustafa Kemal'in kurduğu "Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu" (10 Mayıs 1922), "Birinci Grup" adını aldı. Yaklaşık bir yıl sonra, "İkinci Grup" oluştu. Böylece "inkılâpçı" ve "muhafazakâr" eğilim ayrışmasına tanık olundu.

11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlayan ikinci dönem Meclis, 29 Ekim'de Cumhuriyet'i ilân etti. Meclis'in 3 Mart 1924'te kabul ettiği yasa ile, hilâfet makamı kaldırıldı. Aynı gün kabul edilen iki yasa ile, lâiklik yolunda önemli adımlar atıldı: Şeriye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun ile Tevhid-i Tedrisat Kanunu.

1921 Anayasası'nın uygulama süresi yoğun ancak kısa olmuş; bununla birlikte, sonraki dönemler için, hatta bugünkü tartışmalar bakımından da derin izler bırakan bir "anayasacılık hareketi" başlatmıştır. Bu sadece, halkın serbest iradesiyle seçilmiş tek kurucu meclis "özelliği" taşımasından değil, aynı zamanda Devlet'i kuran bir anayasa olmasından kaynaklanmaktadır.

"Ulusal Kurtuluş, başta TEK ve BMM olmak üzere, demokratik kurum, ilke ve yöntemlerle kazanılmış olduğundan, yeni ulusal-demokratik değerler ilerki anayasal gelişmeleri de etkilemiştir. Cumhuriyet, ulusal egemenlik ve TBMM'nin üstün yeri gibi esaslar, 'Kurtuluş Anayasacılığı'ndan 'Kuruluş Anayasacılığı'na geçen miraslardır"⁴.

III.- CUMHURİYET'İN 100. YILINDA NASIL BİR ANAYASA?

Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal ve siyasal tarihi, -Osmanlı Devleti deneyimini yadsımsızın- yüzyıl önce yazılmaya başlandı. Kırılmalar ve süreklilikler eşliğinde 2017 Anayasa değişikliğine kadar kayda değer bir evrim geçirdi. 20. yüzyıl anayasal gelişmeleri, genel olarak dünya anayasacılık hareketlerine paralel bir gelişim seyri izledi. 2017 Değişiklikleri ise, anayasa tarihimizde köklü bir kopuşu beraberinde getirdi.

⁴ B. Tanör, a.g.e., s.289.

Bu nedenle, 2017 Anayasa değişikliklerinin öngördüğü “**tek kişi yönetimi**”ne karşı “**demokratik anayasa arayışları**”, değişikliği izleyen aylarda başlamıştı. Bunların öncülüğünü CHP, HDP, İYİ Parti ve Saadet Partisi gibi “demokratik muhalefet” olarak adlandırılabilir siyasi partiler yapmakta idi. Demokratik muhalefetin “*güçlendirilmiş parlamenter sistem*” anayasa çalışmaları sürerken, 1 Şubat 2021 akşamı, Cumhurbaşkanı ve Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı, bir “*sivil anayasa*” hamlesi yaptı. Anayasa tartışmaları, bir anda 1921 Anayasası eksenine kaydı.

Şu halde 100. yılında 1921 TEK nasıl okunmalı? “Güçlendirilmiş parlamenter sistem ve sivil anayasa” sloganları eşliğinde yürütülen çalışmalara gündikten sonra, 100. yılında Türkiye Cumhuriyeti’nin karşılaşması olası tehlikelere dikkat çekilecek.

1) 100. yılında nasıl okunmalı?

1921 TEK, “*devlet anayasa ile doğar ve anayasa ile yaşar*” olgusunu yansıtan, sadece Türkiye açısından değil, dünya ölçeğinde de özgün bir metin ve süreci yansıtır. 1924, 1961 ve 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının yapım tarzı, özellikleri ve sonuçları bakımından incelemesine girmeksizin 2021 yılı için öncelikle şu olgu ve acı gerçek kaydedilmeli: Cumhuriyeti, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Hükümeti kurdu; ancak bugün Türkiye hükümeteşiz olduğı gibi Meclis de işlevsiz kılınmıştır. Başka bir ifade ile, yüz yıl önce Anayasa yoluyla Devleti kuran Meclis, bugün özerk bir yasama Meclisi olarak çalışmamaktadır. Bu nedenle, demokratik anayasa arayışı meşru olduğı gibi, 1920 ve 1921 mirasına saygının bir gereğidir.

Sonra, arayışta hangi ad ve slogan öne çıkarılırsa çıkarılsın, TBMM, siyasi ve anayasal yapının ekseni olarak kabul edilmelidir.

Nihayet, demokratik hukuk devleti eksenindeki anayasa değişikliği, özgür bir tartışma ortamında ve elden geldiğince en katılımcı yöntemle üç aşamada tasarlanmalı: son aylarda yapıldığı üzere ilkeler üzerine öneri metinleri veya raporları, ilk aşama; yasama-yürütme-yargı erklerini kapsamına alacak biçimde anayasa öneri metninin yazımı ve üzerinde uzlaşma sağlanması, ikinci aşama; hak ve özgürlükleri de kapsamına alacak metnin yazımı ise, üçüncü ve son aşama.

2) Güçlendirilmiş parlamenter sistem ve sivil anayasa

“Güçlendirilmiş parlamenter sistem” (GPS) söylemi ile “demokratik hukuk devleti”ne dönüş için Anayasa değişikliği hedefini öne çıkaran demokratik muhalefet partileri, 2020 sonları ve 2021 başlarında ‘anayasa gündemi’ oluşturmaya başladı. Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı’nı oluşturan AKP ve MHP, 2017 Değişikliğinin halkoylamasında kabul edilmesi ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi” adı altında yeni bir anayasal düzen kurulduğı savıyla, “anayasa gündemi”nden duydukları rahatsızlıkları dile getirmekte idiler.

Ne var ki, 1 Şubat 2021’de, Cumhurbaşkanı ve AKP Genel Başkanı’nın, “şimdi anayasa vakti” sözleri, bir anda Türkiye’nin anayasa gündemini değiştirdi. Daha doğru bir deyişle, bir tür “çifte veya paralel anayasa gündemi” oluştu.

3) 100. Yıl yolu: ayrıştırıcı mı, birleştirici mi?

Ayrışmalar, maddi (içerik) ve yöntem (şekli) bakımından söz konusudur.

İçerik olarak; güçlendirilmiş parlamenter sistem (GPS) savunucusu siyasi partiler, anayasa değişikliği önerilerini henüz açıklamış olmasalar da, esasen, anayasal denge ve denetim düzenekleri eşliğinde hesap verebilir bir yönetim isteklerini ortaya koydular. Buna karşılık, “sivil anayasa” önerisinde bulunan Cumhuriyetçi İttifakı içinde, “ortak masa” çağrısı (AKP) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemini “kırmızı çizgi” olarak gören (MHP) iki farklı yaklaşım arasındaki belirsizlik devam etmektedir.

Yöntem olarak; GPS yanlıları, anayasa değişikliği ile yetinirken; CBHS savunucuları, Anayasa’yı tümünden yenilemeyi öne sürmektedirler.

İki farklı anayasa gündemi, Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yılına büyük bir ayrışma ile ilerlediğini gösteriyor. Ayrışma, özetle, ‘**demokratik Cumhuriyet**’ ve ‘**tek kişi yönetimi**’ yanlıları arasında ortaya çıkmış bulunuyor.

-*Demokratik Cumhuriyet:* GPS savunucuları, yürürlükteki Anayasa hükümlerini “**insan haklarına dayanan laik ve demokratik sosyal hukuk devleti**” ekseninde değiştirme iradelerini sürekli ortaya koymaktalar.

-*Tek kişi yönetimi:* CBHS adı altında, “**parti başkanlığı yoluyla tek kişi yönetimi**”ni pekiştirmek amacıyla ilerlemekteler.

Kısacası Türkiye, 2023’e çifte seçim ve çifte anayasa gündemi ile yol alıyor.

-*Çifte seçim;* TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı gün yapılacak.

-*Çifte anayasa;* seçim gündemine iki ayrı anayasa arayışı damgasını vuracak.

1921 Anayasası’nın 100. Yılında bir “*ortak anayasa projesi*” üzerinde anlaşma sağlanamaz mı? Görünen o ki, siyasi düzlemde “ortak akıl”da buluşmak çok zor. Bu nedenle şimdilik, süreci doğru bilgi temelinde saydam biçimde yürütme gereğine dikkat çekmekle yetinelim. Bu bakımdan, ANAYASADER’e, “*anayasal bilgilenme hakkı*” ve “*anayasal kamuoyu*” yolunda tarihsel bir görev düşmektedir.

İyi okumalar.

İbrahim Ö. Kaboğlu (TBMM, 14 Mart 2021)