

ANAYASALAR VE KURUCU MECLİSLER ÜZERİNE BAZI KARŞILAŞTIRMALI NOTLAR

Taha PARLA

Bu yazıda, konunun esaslı ve kapsamlı bir incelemesine veya sorunun siyasal - sosyolojik bir çözümlemesine girişmek durumunda ve niyetinde değilim. Sadece meselenin birkaç önemli cephesiyle ilgili olarak betimleyici (deskriptif) bir düzeyde tarihsel tesbitler yapmaya ve yasalıcı (legalist) bir çerçevede tanımsal ayrıştırmalarda bulunmaya çalışacağım.

Bu irdelemeyi o kadar önemsiz saymıyorum : Türkiye'nin siyasal hayatı için "batı demokrasileri" bir referans noktası teşkil ediyor ise, bunlardaki anayasaların ve kurucu meclislerin niteliğini olduğu gibi saptamak gerekir. (Normatif bir idealleştirmeden söz etmiyorum). Ayrıca, sağlıklı uygulama için kuramsal doğruluk şart ise, önce terimsel ve kavramsal nitelik sağlanmalıdır.

Notların içeriğini baştan özetlersem : Kurucu meclislerin niteliği ile anaysal sistemlerin niteliğini, yani biçim ile özü, araç ile amacı, birbirinden tamamen koparıp ayırmaya imkân yoktur. Birinci, ikincinin karinesidir. Tersini kabul eden anlayışlar "batı demokrasileri"nde norm - dışıdır.

BATI DEMOKRASİLERİNDE ANAYASALAR VE KURUCU MECLİSLER

Kurucu Meclis formülü dahil, Batı demokrasilerinde anayasaların yapılmasında ve değiştirilmesinde kullanılan yöntemlerin niteliği ile, kurulan anayasal sistemin yapısı ve ömrü arasında kesin bir

bağıntı vardır. Batı anayasa hukukunun üzerinde büyük duyarlılıkla durduğu bir nokta, "temel kanun"u koyucu meclislerin millî iradenin ehil bir temsilcisi olma özelliğinin, ortaya çıkacak sistemin demokratikliğini, işlerliğini ve kalıcılığını önceden belirlediğidir. Bir başka deyişle, meclislerin kuruluş biçimi ile, doğacak anayasal sistemin niteliği, aynı sürecin tamamlayıcı, ayrılmaz parçalarıdır. Bu saptama genel olarak anayasaların yapılması, özel olarak da anayasaların değiştirilmesi için geçerlidir.

Çağdaş anayasa hareketlerinin basit karşılaştırmalı incelemesinden çıkan bir başka önemli nokta, anayasaların yapılmasında ve değiştirilmesinde kullanılan yöntemler arasında, Kurucu Meclis formülünün Batı demokrasilerinde oldukça seyrek başvurulan bir formül olduğudur. Anayasa değişikliklerini genellikle nizamî parlamentolar gerçekleştirmekte, bazı olağanüstü durumlarda bile (1948 Almanya, 1948 İtalya, 1946 ve 1958 Fransa), Kurucu Meclisleri yine genel seçim ve siyasal partilerin temsili esaslarına dayandırılmaktadır.

Anayasal sistemlerin işlerliğini ve kalıcılığını belirleyen beş ana etmen saymak mümkündür :

- 1 — Anayasaların yapılış ve değiştiriliş prosedürü,
- 2 — Getirilen temel kuruluşun dayandığı anlayış ve yaklaşım,
- 3 — Yaratılan anayasal kurumlaşmada, bir yanda yasama - yürütme - yargı ilişkilerinin, diğer yanda toplum - devlet ve birey - devlet ilişkilerinin nasıl düzenlendiği (başka bir deyişle, siyasal hak ve özgürlükler ile yükümlülükler meselesinin nasıl dengelendiği),
- 4 — Anayasayı tamamlayan ve siyasal parti faaliyetleri ile seçim sistemini düzenleyen "organik kanunlar"ın niteliği,
- 5 — Bir siyasal kültür meselesi olarak, yöneticilerin ve seçmenlerin anayasaya karşı tutum ve saygıları,

Bu yazıda esas olarak birinci madde üzerinde duracak, 2 ve 5'e de çok kısa bir şekilde ve genel ilkeler düzeyinde değineceğim.

Anayasalar, toplumlarda belli noktalarda varolan değerlerin, çıkarların ve güçlerin uzlaşma çizgisini belgeleyen ve siyasal faaliyetin hangi yapılar ve güvenceler içinde sürdürüleceğini belirleyen "te-

mel kanun"lardır. Bu yaklaşıma "gerçekçi anayasacılık" anlayışı denebilir. Buna karşılık, gerçekçi olmayan iki zıt anayasa yaklaşımı daha düşünülebilir.

"Anayasa mühendisliği" denebilecek birincisi, anayasanın sosyal ve siyasal gelişmenin motoru olduğunu, ileri bir noktaya doğru (her nasıl tanımlanıyorsa) toplumu arkasından sürüklemesi gerektiğini savunur. Bu anlayışla yapılan anayasaların ya ömürleri kısa olmuştur ya da işlerlik kazanamamışlardır.

"Anayasa barikatçılığı" denebilecek ikincisi, anayasayı toplumsal dinamizmi ve siyasal faaliyeti sınırladığını ve yavaşlatmanın bir aracı olarak kullanmak ister. Bunu yaparken de metafizik bir devlet ve otorite kavramı adına siyasal hak ve özgürlüklerle yükümlülükler dengesini birinciler zararına bozar. İki dünya savaşı arasının korporatist Avrupa ülkelerinde ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında anti - demokratik Üçüncü Dünya rejimlerinde görülen bu tür anayasaların ömrü bilindiği gibi çok kısa olmakta, üstelik siyasal istikrarsızlığı bir bakıma kurumlaştırmaktadırlar.

Vesayetçi ve güdümcü bir anlayışı paylaşan bu iki kutup yaklaşımdan değişik olarak, "gerçekçi anayasacılık" anlayışı temel kanun koyuculuğunun bir uzlaşma - uzlaştırma sorunu olduğunu ve toplumsal değer - çıkar - güç dengesinde ağırlıkların zaman içinde değişebileceğini öngörür, ancak bu değişim ve gelişimin hukuk devleti ilkeleri ve prosedürleri içinde ve istikrarlı bir biçimde sürmesini sağlayacak akılcı yapıları getirmeye çalışır.

Anayasaların meşruiyetlerinin tanınması, yaygın kabul ve saygınlık görmesi ile, yapılış veya değiştirilişlerinin bir müzakere ve uzlaşmanın eseri olması arasında güçlü bir bağ vardır. Gerçek bir uzlaşım ise, ancak, anayasayı yapan veya değiştiren kurulun, millî iradenin yetkin bir temsilcisi olmasıyla sağlanabilir.

Burada "millî iradenin temsili" kavramı ile, "millî iradenin bulucusu" olma savıyla ortaya çıkabilecek güçlerin oldu - bittilerini birbirine karıştırmamak lâzımdır. Millî iradenin en ehil "bulucuları", temsilcilik niteliği en yüksek olan ve millî iradeyi meydana getiren toplam görüşleri ancak kendi içinde müzakere ettikten sonra ortaya koyacak seçilmiş kurallardır. Millî irade ancak tam ve özgür bir müzakereden sonra "nihaî" sayılabilir; seçilmiş kurallara,

daha doğrusu kurullarca, ilk sunuluş ve ifade edilışinde ancak "ihzari" dir.

Zaten Batı demokrasilerinde siyasal temsilin ve karar almanın ana mekanizması siyasal partiler ve onlardan oluşan parlamentolardır. Onun içindir ki, aşağıda da görüleceğı üzere, anayasa değıştirme yöntemleri arasında en yaygın olanı "parlamentar yasama + referandum" yöntemidir. Yine aynı nedenledir ki Kurucu Meclis formülüne başvurulursa da, bunun partilerin temsiline dayanan bir geçici parlamento kimliğinde olmasına özen gösterilmektedir.

Modern demokrasi kuramı ve anayasa hukuku "parlamentar meşruiyet" (yasamanın üstünlüğü) ilkesine dayanır. Bu ilke, bazılarının sandığı gibi etkin yürütmeye engel değildir. Tersine, güçlü ve etkin yürütme, temsili demokrasinin normu olan parlamentar sistemlerde, doğrudan doğruya yasamanın üstünlüğü ilkesinden kaynaklanır. Parti - hükümeti demek olan yürütmenin etkinliğı, yasamanın üstünlüğü ile varolur.

*

**

ANAYASA DEĞİŞTİRME YÖNTEMLERİNDE ARANAN TEMEL KOŞULLAR

Batı anayasa hukukunda, anayasa değıştirme süreçlerinde ve yöntemlerinde aşağıdaki üç temel koşuldan en az birinin yerine gelmesi kuralı geçerlidir.

1. Değışikliğin bir müzakere sonucu olması,
2. Değışiklikten önce halkın oyunun alınması,
3. Federe devletlerde, federe birimlerin çoğunluğunun onayının alınması.

Aşağıdaki somut örneklerden görüleceğı üzere, Batı demokrasilerinin büyük çoğunluğunda ilk iki ve daha önemli temel koşulun birlikte yerine gelmesini sağlayacak bileşik yöntemler yeğlenmektedir. Zaten bu iki amaç, birbiriyle çok yakından ilgili olup, millî egemenlik ve yasamanın üstünlüğü ilkeleri gereğidir.

Anayasal sorunlarda millet egemenliği ve halk iradesi temelde birkaç biçimde temsil edilir ve dile getirilir.

a) Değişiklik teklifi, Yasama Meclisi'nde (meclislerinde) benimsenir; sonra referanduma sunulur. (İrlanda, Avustralya, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri).

b) Yasama Meclisi (meclisleri) değişiklik teklifini benimser, ancak derhal genel seçimlere gider. Yeni parlamentoya halktan bu değişiklik için vekâlet aldığını varsayarak dönecek milletvekilleri, özel çoğunlukla teklifi kanunlaştırır. Diğer bir deyişle, genel seçim referandum niteliği taşır. (Belçika, Hollanda, Norveç, İsveç, Danimarka).

c) Referandum zorunlu olmamakla birlikte, şu durumlarda gerekli hale gelebilir. İki meclisin ortak toplantısında 3/5 çoğunluk sağlanamaz ise (5. Cumhuriyet Fransası) veya değişiklik yasama organında kanunlaştıktan sonra bile, Temsilciler Meclisi'nin 1/5'i veya 500.000 seçmen referandum talep eder ise (1948 İtalya).

Millî iradenin temsili ve ifadesinin seçimle gelen yasama meclislerine ait olduğu açıktır. Normal olarak, Kurucu Meclis rolünü "nizami parlamentolar" üstlenmektedir. Olağandışı kurucu meclislere gidildiği durumlarda bile temsilcilik özelliğinin yitirilmemesine özen gösterilmektedir. Temsilciliğin ölçüsü ise siyasal partilerin katılımı olarak belirmektedir. Bu sayededir ki, anayasaların kalıcı belgeler olması sağlanmakta, çünkü temel kanunlar, devamlılığı olan bir parlamenter geleneğin ve bu çerçevede içinde siyaseti ve yönetimi yürütecek partilerin ön uzlaşımın eseri olmaktadır.

Nitekim, anayasaların katılığı ve esnekliği olarak bilinen sorun, bunların yazılı veya göreneksel olmasıyla ilgili bulunmayıp, doğrudan doğruya anayasaların değiştirilme kolaylığı ve zorluğuna ilişkin bir sorundur. Başka bir deyişle, değiştirilmesi zor anayasalar katı; kolay anayasalar esnektir. Burada değiştirme zorluğu sorununu dar anlamda biçimsel kısıtlamalardan (özel çoğunluk aranması, v.s. gibi) ibaret görmemek lâzımdır. Meselenin bir yanı elbette budur ama; daha önemli yanı, temsilci kurulların iradesinden doğmuş anayasal kural ve kurumlara halkın ve yöneticilerin saygı duymaya devam etmeleridir.

ANAYASALARIN DEĞİŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN ÇEŞİTLİ YÖNTEMLER

Batı demokrasilerinde anayasaların değiştirilmesinde görülen başlıca yöntemler şunlardır; (ki bunlar, büyük ölçüde, yukarıda sayılan, millî iradenin saptanmasında kullanılan ölçütlere denklik göstermektedir.) Genellikle bu yöntemlerden birkaçı —özellikle ilk ikisi— birlikte kullanılır :

1. Olağan yasama yolu, 2. Referandum yolu, 3. Olağanüstü Meclis kurma yolu. 4. Federal devletlerde, federe birimlerin meclislerinin kabulü yolu, 5. Yargının denetimi ve yorumu yolu.

Dördüncü yolu saymazsak, ilk üç yol için formel yöntemler, 5. yol için enformel yöntem diyebiliriz. Burada sadece formel yöntemler üzerinde duracağız.

Birinci yolun iki türevinden söz edilebilir. Birincisi, hiç bir biçim kısıtlaması olmaksızın, anayasaların normal kanunlar gibi yasama meclislerince çıkarılması olup, İngiliz parlamentosunun “İngiliz Milletler Camiası” ülkeleri için dışsal bir irade olarak çıkardığı anayasalar dışında örneklerine pek rastlanmaz.

İkinci ve yaygın türevi ise anayasa değişikliğinin kısıtlamalar (özel müzakere ve karar çoğunlukları) altında yasama organınca çıkarılmasıdır.

a. Sabit müzakere yeter sayısı ve özel karar çoğunluğu aranır (1923 Romanya).

b. Değişiklik teklifi yasama organında âdi veya özel çoğunlukla kabul edilir. Sonra referanduma sunulur (İrlanda, Avustralya, İsviçre, ABD). ((Federal devletlerde ekli şartlar saklı kalmak üzere.)

c. Yasama organında değişiklik teklifini âdi çoğunluk benimser, genel seçime gidilir, üçte iki çoğunlukla değişiklik teklifi kanunlaşır, (Belçika, Hollanda, Norveç, İsveç, Danimarka).

ç. Yasama organı özel karar çoğunluğunu (3/5) sağlayamadığı için referanduma gidilir (1958 Fransa). Yasama organının belli bir oranı talep ettiği için referanduma gidilir (1948 İtalya).

2 nci yol referandumun tek başına kullanılması, yani temsilci meclislerin atlanıp temsilci bir kurulun müzakere sonucu kararı olmayan bir belgenin halka biçimsel olarak onaylatılması plebisiter diktatörlüklerde görülen bir durumdur (Lui Napolyon Fransası, Hitler Almanyası gibi.)

Şimdi 3. ncü yol olan kurucu meclislere geçebiliriz.

*
**

YÖNTEMLERDEN BİRİ OLARAK KURUCU MECLİS

Demokrasilerde anayasaların yapılması ve değiştirilmesinde kurucu meclis yönteminin, çeşitli yöntemlerden sadece biri —ve seyrek başvurulan biri— olduğu yakın tarihin incelenmesinde ortaya çıkmaktadır. Batı anayasa hukukunda zaten çok yer tutmayan ve ad hoc (arızî) bir yöntem olarak nitelenen ve Latin Amerika ülkeleri ile totaliter Avrupa'ya özgü kabul edilen bu yöntemin İkinci Dünya Savaşı'nın ertesinde üç önemli Avrupa ülkesinde (Fransa, İtalya, Almanya) kullanılabilmiş olmasının tek açıklaması veya gerekçesi, bu kurucu meclislerin tam anlamıyla genel seçim ve partilerin temsili esaslarına dayandırılmış, kısaca geçici parlamentolar kimliğini taşımış olmalarıdır.

Birinci Kategori Ülkeler

1948 Federal Almanya anayasasını kabul eden Bonn Parlamento Konseyi, 11 eyalet parlamentosundan gelen 65 siyasal parti temsilcisinden oluşmuştur. Üyelerin partilere göre dağılımı şöyledir: Sosyal Demokratlar 27, Hıristiyan Demokratlar 27, Liberaller 5, Merkezçiler 2, Komünistler 2, Alman Partisi 2.

Tabii hemen hatırlamak gerekir ki, bir savaş sonrası kurucu meclisi olan Bonn Kurucu Meclisi gibi, yine bir savaş ve devrim sonrası kurucu meclisi olan 1919 Alman Weimar Millet Meclisi de seçimle gelen 425 parti temsilcisinden oluşmuştur:

Çoğunluk Sosyalistler 165, Merkezçiler 9, Demokratlar 75, Muhafazakârlar 42, Bağımsız Sosyalistler 22, Alman Halk Partisi 22, Ufak Partiler 7.

1948 İtalyan anaysasmı kabul eden ve 1947'den itibaren kurucu meclis olarak çalışan İtalyan parlamentosu 1946 genel seçimleriyle gelen 467 siyasal parti temsilcisinden oluşmuştur. Meclisin dökümü şöyledir :

Hıristiyan Demokratlar 207, Sosyalistler 115, Komünistler 104, Millî Demokratik Birlik 41.

İkinci Dünya Savaşı'nın ve Vichy rejiminin hemen ertesinde genel seçimle kurulan 1945 Fransız Kurucu Meclisi'nde siyasal partilerin 522 üye arasındaki dağılımı şöyledir :

Komünistler 142, MRP 140, Sosyalistler 133, İlmîliler 48, Radikal Sosyalistler 19, Bağımsız ve diğer 40.

Ne var ki, bu meclisin 149'a karşı 309 oyla kabul ettiği anayasayı Fransız halkı referandumla reddetmiş, 4. Cumhuriyet Fransa'sının yeni anayasasını çıkarmak, ikinci (1946) Fransız kurucu Millet Meclisi'ne düşmüştür. Bu meclise gelen siyasî partilerin seçimde aldıkları oylar şöyledir : MRP 5.6 milyon, Komünistler 5.2 milyon, Sosyalistler 4.2 milyon. Radikaller'in ve Sağ'ın oylarında bir önceki seçime göre önemli bir değişme olmamıştır.

Kurucu Millet Meclisi'nin 106'ya karşı 440 oyla kabul ettiği ve referandumla onaylanan 4. Fransız Cumhuriyeti anayasasının 3. maddesi şöyle demektedir :

“Millî egemenlik Fransız halkına aittir. Halkın hiç bir kesimi veya hiç bir kişi bu egemenliği kullanamaz. Halk, egemenliğini, anayasal sorunlarda kendi temsilcilerinin oyu ile ve referandumla kullanır. Öbür bütün sorunlarda, Millet Meclisi'ne genel, tek dereceli ve gizli oyla seçtiği milletvekilleri vasıtasıyla kullanır.”

Bu maddenin tarihsel ve siyasal anlamı çok açık ve önemlidir: Fransa halkı, 1940-1945 Vichy rejiminin diktatoryal kurumlarını ve korporatif temsil sistemini yadsımakta, onun yerine “yasamanın üstünlüğü” ilkesini ve siyasal partilerin temsili esasını vurgulamaktadır (Nitekim ileride, 1966'da, Dö Gol'ün korporatif temsil projelerini yine reddedecektir.)

Fransız halkının korporatif temsile ve “yürütmenin üstünlüğüne” olan tepkisi Avrupa anayasa hareketlerinde tekbaşma bir olay

değildir. İki dünya savaşı arasında benzer deneyimleri yaşamış olan Alman ve İtalyan milletleri de aynı kaygılarla kurucu meclislerini korporatif temsile değil siyasal partilerin temsiline dayandırmışlar, anayasanın yapılmasında olsun getirilen temel kuruluşta olsun "parlamentar üstünlük ve meşrutiyet" prensibini millî iradenin gerçek yansıması saymışlardır.

1958 Beşinci Cumhuriyet Fransız'na ve Türkiye'de yanlış verilere dayandırılan ve yanlış değerlendirilen Dö Gol olayına gelince, hemen belirtmeliyiz ki, 1958 Fransız anayasası bazılarının sandığı gibi korporatif veya atanmış bir kurucu meclisin eseri değildir. 1956 genel seçiminden çıkmış bir partiler parlamentosunun ürünüdür. Bu kimliği ile kurucu meclis olarak çalışmış olan 554 üyelik Millet Meclisi'nin dökümü şöyledir : Komünistler 149, MRP 71, Sosyalistler 90, Radikal Sosyalistler 34, Demokratik ve Sosyalist Birlik 5, Radikaller 33, Sosyal Cumhuriyetçiler 18, Bağımsızlar 95, Öteki Sol 95, Öteki Sağ 55.

Günün koşulları içinde, Dö Gol'ün Başbakan olmak için ileri sürdüğü iki ana koşul vardır. Altı ay kararname ile hükümet etmek için parlamentodan özel yetkiler talep ediyor ve bu sürede yeni bir anayasa hazırlayıp referanduma sunmak istiyordu. Parlamentonun anayasal olarak kapanması söz konusu olmadığı için, ya parlamentonun tatile girmeyi kabul etmesini ya da anayasanın 90. maddesini değiştirmesini bekliyordu. Çünkü teklif ettiği anayasa değişikliği prosedürü anayasa değişikliğine ilişkin 90. maddeye aykırı idi ve Dö Gol'ün amacı milletvekillerinin bunu müzakere etmelerini önlemektir (90. madde, anayasa değişikliği için Millet Meclisi'nin üçte iki çoğunluğunu ve her iki meclisin beşte üç çoğunluğunu; aksi takdirde referandumu öngörüyordu). Kuşkusuz parlamentonun hem Dö Gol'ün başbakanlığını, hem de diğer bütün koşulları kabul veya red etme özgürlüğü vardı.

Devlet Başkanı'nın, Dö Gol'ün koşulları kabul edilmezse, çekileceğini ilân etmesi üzerine Parlamento bazı ödünler vermek zorunda kaldı. Dö Gol'ün başbakanlığını ve 90. maddeyi değiştirmeyi kabul etti. Buna karşılık, Dö Gol de parlamentonun isteklerine uymayı taahhüt etti. Yeni anayasada genel oydan vazgeçilmeyecekti; yürütme organı tamamen yasama organına sorumlu olacaktı; yasama ve yürütme erkleri arasında yetki karışması olmayacaktı, yar-

gının bağımsızlığı korunacaktı; Devlet Başkanı ile Başbakan'ın görevleri ve yetkileri tamamen ayrı kalacaktı.

Daha sonra Dö Gol'ün getirdiği anayasada (ve özellikle 1962 değişikliğinde) bu taahhütlere ne derece sadık kaldığı ayrı bir inceleme konusu olarak saklı kalmak koşuluyla hemen şunu söylemek gerekir ki, Dö Gol'ün başbakanlığını ve 90. maddenin değiştirilmesini parlamento müzakere sonucu ancak 229 oya karşılık 329 oyla kabul ediyordu. Siyaset bilimcilerinin yaygınlıkla paylaştıkları bir saptama, Fransız halkının referandumda 1958 anayasasından çok Dö Gol'ü onayladığıdır. Parlatonun anayasa değişikliğini benimsemeshinin açıklaması şöyle yapılmaktadır: Dö Gol'ün otoriter yönetiminin seçeneği olarak bir askerî diktadan korkuluyor, ayrıca Dö Gol'ün Cezayir sorunu ile ordu ve bürokrasi içindeki çatlakları da giderebileceği umuluyordu.

Dö Gol ve 1958 anayasasının, başta dekolonizasyonun yarattığı özel bunalımların ürünü olduğu açıktır. Yoksa her iki olgu da ne parlamentoda (kurucu mecliste) ne de halkoyunda içtenlikli bir onay görmüştür. Belki de "rızasız onay" yerinde bir tanımlama olacaktır. Fransa'nın kendi kamuoyunda ve siyaset bilimi literatüründe bile "yarı - monarşik", "işlemez", "kişiyeye göre ısmarlama", "Fransız anayasa tarihinin en kötü hazırlanmış belgesi", "Orleanist" gibi nitelermelere hedef olan 1958 anayasası Türkiye'de ayrı bir incelemenin konusu yapılmalıdır. Bütün bunlara karşın, bizi şu anda ilgilendiren nokta, böyle bir anayasanın yapılışında (değiştirilişinde) görülen kurucu meclisin yine siyasal partilerden meydana gelen, seçilmiş, temsilci bir parlamento olmasıdır. Ve belki denebilir ki, bu kadar tartışmalı bir belgenin henüz yerinde duruyor olması da, yapılaş anındaki bu temsilcilik niteliği sayesinde.

Üzerinde ısrarla durduğumuz bu noktanın önemi hakkında ne söylene abartma sayılmaz. O kadar ki, 1879, 1884 ve 1926'da üç küçük ve "normal" değişiklik geçirmek şartıyla 1871/75 — 1940 yılları arasında 70 yıla yakın bir ömür sürebilmiş olan 3. Cumhuriyet Fransız anayasasını, 1940 yılında "anormal" bir değişikliğe uğratmak isteyen Mareşal Petain bile yeni anayasayı çıkaracak olan hükümetine "tam yetkiyi" aldığı kurucu meclisi son parlatonun artıklarından toplamak gereğini duymuştur. Ayrıca, Petain rejiminin ne kadar geçici olduğunun, buna karşılık Fransa'nın anayasal ge-

leneginin sürekliliğinin bir göstergesi de, 1946 4. Cumhuriyet anayasasının 3. Cumhuriyet anayasasını temel almış bulunmasıdır. Değişiklikler az ve önemsizdir.

İkinci Kategori Ülkeler

Kurucu meclislerin parlamenter esasa ve siyasal partilerin temsiline dayandırılmadığı ikinci tür ülkeler üzerinde bu yazıda fazla duracak değiliz. Şu kadarına işaret edelim ki, örneklerin başında Almanya (1933-1945), İtalya (1922-1943), Portekiz (1926-1974), Avusturya (1929-1945), İspanya (1933-1975) gelmektedir. Korporatif kurucu meclislere veya doğrudan referanduma dayandırılan bu totaliter terimlerin temel kuruluşlarının niteliği ve ömrü bünmektedir.

Tabii bir başka örnekler kümesi de, sayılarının çokluğu ve istikrarsızlıkları açısından neredeyse sistematik incelemeye meydan vermeyen Lâtin Amerika'da bulunmaktadır. Korporatif kurucu meclislere dayandırılan doğrudan korporatif anayasal sistemler veya yine korporatif kurucu meclislere dayandırılan ve korporatif temsil ve kurumlarla güdümlü parti sistemlerini birleştiren anayasal sistemler ayrı bir inceleme konusudur. Burada belirtmek istediğimiz nokta, bu anayasaların ve anayasa değişikliklerinin yapıışındaki anti-demokratik, temsilci olmayan kurucu meclis oluşum biçiminin sakatlığıdır. Genel seçimle gelmedikleri için halk iradesinin temsilcisi olmayan korporatif veya atanmış kurucu meclislerin belgeleri tam bir meşruiyet kalıcılık kazanamamaktadır. Ayrıca hileli referandumların yansıma (Şili), referandumda reddedilen anayasalar (Uruguay) da görülmektedir.

(Saf korporatizm diyebileceğimiz yukarıdaki örneklerden ayrı olarak, karma ve tâbi korporatizm adını verebileceğimiz uygulamalar da ayrı bir inceleme konusudur.)

Türkiye'de Uygulamalar

Bilindiği üzere 1921 Türk anayasasını çıkaran Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1923) esas olarak "territoryal prensibe" göre vilâyet ve liva temsilcilerinden oluşmuş, son Osmanlı Meclisi Mebusanı'ndan katılanlar dahil, seçilmiş bir kuruldur. "Kurucu Meclis", ad olarak dahi benimsenmemiştir.

1924 Anayasası, İkinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (1923-1927) tarafından olağan yasama yoluyla yapılmıştır. 1928 (laiklik) ve 1937 (altı ok) değişiklikleri yine T.B.M.M.'nin olağan yasama yoluyla yaptığı değişikliklerdir. Parlamenter meşruiyet ve yasamanın üstünlüğü ilkesi bu dönemde o derece önemlidir ki, 1924 anayasası, hükümet teklifinin çok önemli tarafları mecliste reddedildikten sonra kanımlaşabilmiştir.

Tabii, eklenmeden geçilemeyecek bir nokta da Cumhuriyet'in resmen ilânı önemindeki bir esas teşkilât meselesini dahi TBMM.'nin 1923'de, 1921 anayasasını bazı hükümlerini değiştirerek, olağan yasama yoluyla gerçekleştirmiş olmasıdır.

Çağdaş Türkiye'de anayasa yapılmasında/değiştirilmesinde parlamenter gelenekten ilk ayrılma 1960'da olmuştur. 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı "Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun" ile 13 Aralık 1960 tarihli ve 158 sayılı "Temsilciler Meclisi'nin Seçimi Hakkında Kanun", hem Türk anayasacılığın "kurucu meclis" kurumunu getirmiş hem de kurucu meclisi "korporatif prensibe" dayanmıştır.

157 sayılı kanuna göre Kurucu Meclis, Millî Birlik Komitesi'nden ve "mevcut şartlara uygun olarak milletin en geniş manasıyla temsili gayesini gözeten" Temsilciler Meclisi'nden oluşmuştur (mad. 1). Kurucu Meclis'in başlıca görevi, yeni bir anayasayı görüşüp kabul etmek ve yeni bir seçim kanunu yapmaktır (mad. 2 ve 18).

Mad. 4'e göre Temsilciler Meclisi, şu unsurlardan oluşmuştur :

- a. Devlet Başkanı ve M.B.K. tarafından atanacak temsilciler,
- b. Bakanlar Kurulu üyeleri,
- c. İller temsilcileri,
- d. Siyasî partiler temsilcileri (Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi),
- e. Meslek teşekkülleri temsilcileri :

- barolar
- basın
- eski muharipler birliği
- esnaf dernekleri
- gençlik
- işçi sendikaları

- ticaret ve sanayi odaları
- öğretmen teşekkülleri
- tarım teşekkülleri
- üniversiteler
- yargı organları

Derhal görüleceği üzere :

- a) Seçim değil atamadır,
- b) seçim değil tabii üyeliktir,
- c) çok kısıtlı bir seçimdir*,
- d) güdümlü ve tercihli parti temsilidir,
- e) korporatif temsildir.

Diğer bir deyişle, “milletin en geniş manasıyla temsili gayesini gözeten” bir formül değil; fiili iktidarın belirlediği korporatif ve korporatif olmadığı ölçüde de çok dar bir territorial temsil formülüdür. Kurucu Meclis’in diğer kanadı olan M.B.K.K.’nin ise “temsil” ile ilgisi yoktur. Mad. 20’ye gökre, kanunların kabulünde, ikinci ve üst bir meclis gibi çalışacak olan M.B.K.’nin oyu da Temsilciler Meclisi’ne göre çok daha ağırlıklıdır.

1958 sayılı kanun, Temsilciler Meclisi’nin kuruluş biçimini ve üyelerinin seçimini, 157 sayılı kanun esaslarına göre, ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Sayılar şöyledir :

- Bilim, sanat, eğitim, askerlik, diplomasi, siyaset, ekonomi ve ticaret gibi alanlarda başarı göstermiş kimseler arasından Devlet Başkanının (10) ve M.B.K.’nin (18) seçeceği kişiler (28).

(*) İller temsilcileri de tek dereceli genel oyla değil, iki dereceli seçimle ve bir çeşit “elektoral kolej” teşkil edecek şekilde idari - bürokratik - korporatif bir tarzda belirlenmiştir : İl temsilcilerini seçen kurulu oluşturan ilçe delege seçme kurulları,

- köylerden birer delege
- mahalle muhtarları,
- ilkokul başöğretmenleri,
- ortaokul müdürleri,
- meslek kuruluşlarının yönetim kurulları,
- partilerin yönetim kurulları

ndan meydana gelmiştir.

— Meslek teşekküllerinin seçeceği üyeler :

Barolar	6
Basın	12
Eski Muharıpler	2
Esnaf	6
Gençlik	1
İşçi Sendikaları	6
Ticaret, Sanayi vs. Odaları	10
Öğretmen teşekkülleri	6
Tarım teşekkülleri	6
Üniversiteler	12
Yargı organları	12
	<hr/>
	79

— İller ve siyasal partiler temsilcileri (74),

— Bakanlar Kurulu üyeleri.

Kıyası, 1960-61 Kurucu Meclisi korporatif temsil, idarî irae (belirleme) ve atama yoluyla gelen üyelerin çoğunlukta bulunduğu bir meclistir. 1961 Anayasası'nın münakaşalı bir belge olmaktan kurtulamamasının nedenleri arasında (nihaî belgenin Türkiye anayasa geleneğinde gerçekten ileri merhale teşkil eden kısımlarına rağmen), yapılış yöntemindeki bu özellikleri de görmeye başlayabilmek lâzımdır. Kurucu Meclis'in tek dereceli genel oy ve siyasal partilerin temsili ilkelerine dayandırılmamış olmasının yol açtığı meşruiyet münazaları anayasasının işlerliğini ve kalıcılığını zedelemiştir.

KAYNAKÇA

- Cham, Eric. **Politics and Society in Contemporary France (1789-1971)**, London : Harrap, 1972.
- Dareste ve Dareste (çev. E. Menemencioğlu). **Esas Teşkilât Kanunları**, 4. cilt, Ankara : Hukuk İlimini Yayma Kurumu Yayınları, 1939.
- Europa Yearbook (1945 - 1960)**.
- Finer, Herman. **Theory and Practice of Modern Government**, New York : H. Holt, 1949.
- Göze, Ayferi, **Korporatif Devlet**, İstanbul : Fakülteler Matbaası, 1968.
- Headlam - Morley, A. **The New Democratic Constitutions of Europe**, London : Oxford University Press, 1928.
- Öztürk, Kâzım. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, 3. cilt, Ankara : İş Bankası Yayınları, 1966.
- Werth, Alexander. **France : 1940 - 1955**, Boston : Beacon Press, 1966.
- Wheare, K.C. **Modern Constitutions**, London : Oxford University Press, 1966.