

Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve Parlamento’nun Rolü

*Doç. Dr. Şeref İba**

Özet

Yeni anayasa, daha demokratik bir Türkiye için hayati bir meseledir. Anayasanın yenilenmesi, olağan dışı ve kırılğan bir iştir. Bunun için uygun siyasi iklimi kollamak gerekir.

Türkiye’de yeni anayasa arayışları, 24. Dönem Parlamento’ya tarihi bir misyon yüklemişti. “Sivil anayasa” kavramlaştırması da dahil olmak üzere yetki ve usul yönünden yürütülen metodolojik tartışmalar devam ederken Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, yeni anayasa yapımında lokomotif fonksiyonu üstlenmesi genel kabul görmüştü. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan informel nitelikli “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”, kendi çalışma yöntemini düzenleyen “Komisyonun Çalışma Usulleri”ni kabul etti. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun “katılım ve katkı”, “metin yazımı”, “kamuoyunda tartışma”, “gözden geçirme” şeklinde dört aşamadan oluşacak çalışmalarının 2012 yılı sonuna kadar tamamlaması öngörülmüştü. Ancak Komisyon tarafından yürütülen çalışmalarda, bu aşamalara ve planlanan sürele uyulamadığı bilinmektedir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından yapılan çalışmalarda üzerinde uzlaşma sağlanan maddeler değerlendirilmek suretiyle, komisyon çalışmalarının başarısızlıkla sonuçlanmasının nedenleri tartışılmıştır. Ayrıca, 24. Dönem TBMM’nin “yeni anayasa yapma” misyonunu gerçekleştirmemesinin sonuçları tartışılarak gelecekte yapılması muhtemel anayasa girişimlerine yol gösterici bulgular ve öneriler geliştirmeye çalışılmıştır.

* TBMM (Müşavir) ve Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi (K.z) öğretim üyesi
Bu makale, 2. Uluslararası Davraz (Isparta) Kongresi’nde (2014 Yılında) açılış oturumunda tebliğ olarak sunulmuştur.
Makalenin gönderilme tarihi: 22.06.2017; *Kabul tarihi:* 12.02.2018.

Anahtar Kelime: Yeni anayasa çalışmaları, anayasa uzlaşma komisyonu, kırımızı çizgiler

(The Search for a New Constitution and Parliament's Role in Turkey)

Abstract

Making a new constitution for more democratic Turkey is a vital issue. Replacing the constitution is an unusual and a fragile issue. It is therefore needed to preserve available political climate.

The search for a new constitution in Turkey, 24th the legislative period Parliament had a mission. At the beginning of the legislative period, although several partial interim regime had altered the conditions of the 1982 Constitution to get rid of items in the provision of a new constitution, the climate has been dominated by a broad consensus of air. Previous period remaining from the “constituent assembly” Although discussions have taken note, political parties represented in equal numbers based on the principle of “reconciliation commission” as a way out of the tradition of commissioning was adopted. “Civil constitution” conception of authority and procedural aspects, including the continued execution of the methodological debates Grand National Assembly of Turkey’s new constitution-making was generally accepted to undertake the locomotive function. Grand National Assembly of Turkey was established within the informal qualified “Constitutional Reconciliation Commission” to regulate their working methods “Working Procedures of the Commission” adopted. Accordingly, Turkey Grand National Assembly, the Constitutional Reconciliation Commission’s “involvement and participation”, “text writing”, “public debate”, “review” form consists of four phases to the work of the year 2012 by the end was expected. However, in studies carried out by the Commission, and the planned duration of this stage is known not complied with. The commission described the evaluation of this aspect of the minutes could be interesting.

Constitutional reconciliation commission has important lessons to be drawn from the experience. In this context, the commission proceedings, legislative documents of historical significance as noteworthy. Reconciliation commission for the examination of the minutes of the Constitution, political parties and the general position of some specific substances can be detected in the concrete positions. Public opinion, political parties “red lines” that expressed their views on the comparison of spots required. In studies conduct-

ed by the Constitutional Reconciliation Commission compromise over the quality and quantity of the substances evaluated, by reason of the failure of the commission work debatable. In addition, the 24 Period of Parliament “to make the new constitution” cannot perform the mission discussed the results likely to be made in the future constitution guiding initiatives to develop findings and recommendations should be studied.

Key Words: New constitution working, constitutional reconciliation commission, the red lines

Giriş

24. Yasama döneminde oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi için *yeni anayasa* hazırlıkları konusunda görevlendirilmiş bir yasama organı algısı ortaya çıkmıştı. Seçimlerden önce yürütülen siyasi kampanyalarda öne çıkan başlıklarından en önemlisi “yeni anayasa” olmuştu. Siyasi partilerin nerdeyse tamamı, yeni oluşacak Parlamento’da anayasanın yenilenmesiyle ilgili çalışma yapılacağını vaat ediyordu. 24. Yasama döneminin hemen başında TBMM Başkanın başkanlığında ilgili akademisyenlerle yapılan bir toplantının ardından Mecliste grubu bulunan siyasi parti liderlerinin verdiği destekle uzlaşma komisyonu formülü uygulamaya konulmuştu.

Siyasi partilerin mutabakatıyla TBMM Başkanın başkanlığında, yeni bir anayasa yapmak üzere, Meclisteki tüm siyasi parti gruplarının eşit sayıda katılımı ile kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu ilk toplantısını 19 Ekim 2011 tarihinde yapmıştır. Komisyon, öncelikle kendi çalışma usullerini karara bağlamıştır. 2012 Yılı sonuna kadar tamamlaması planlanan komisyon çalışmaları sürpriz olmayan şekilde başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Komisyonun verimsiz ve düşük çalışma temposu, siyasi partilerin taviz vermeye yanaşmadıkları alanları ifade eden “kırmızı çizgiler”, sadece kısmen uzlaşma sağlanabileceğini, tümüyle yeni bir anayasa metni kaleme almanın mümkün olmadığını ortaya koymuştur.

1. Yeni Anayasa İhtiyacına Kısaca Bakış

Anayasa reformu aracılığıyla ülkemizin denge ve denetleme sisteminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yürürlükteki Anayasamızın norm tedvin (madde yazımı) tarzı, genel olarak çok kaygılıdır. Bu kaygılı anayasal yaklaşım, sadece yönetilenler ya da kişilerle ilgili değil, aynı zamanda 1982 Anayasası geçirdiği bunca değişikliğe rağmen ruhunu ve paranoyak halini korumaktadır.

Anayasa, kendinden bile şüphe eder bir haldedir. Anayasanın kendi tabiriyle “cumhuriyetin temel organları” otorite yanlısı kaygılı bir yaklaşımla düzenlenmiş; dengeleme mekanizmaları yetersiz. Parlamenter denetim yolları etkili işlemiyor. Kısacası, halihazırda geçerli olan denge ve denetleme sistemi de başarılı değil.

Anayasa aracılığıyla Devlet kudretini sınırlayan, organlar arasındaki denge ve denetleme tekniklerini iyi kurgulayan “yeni anayasa”, uzun ömürlü olabilir. Devletin hantal yapısını çağdaş yönetim ilkeleri ışığında gözden geçiren, yeni siyasi projeksiyonlar sunan “sivil anayasa”, topluma büyük bir “sinerji” ve “moral güç” sağlamakla kalmaz; aynı zamanda Devlet organları ve kuruluşları için klasik hantal kabuklarını kırma ve yeniden yapılanma yolunda ivme kazandırıcı etkisi olabilir. Anayasa, hukuk yoluyla siyasete yön vermeye çalışan, devlet aygıtını demokrasiye yönelten kılavuz bir metindir. Anayasanın münhasıran hukuki bir metin olmadığını ve siyasi işlevini göz önünde tutmak gerekir. Toplum sözleşmesi mantığıyla hazırlanacak yeni bir anayasa, gelecek kuşaklara mesajlar götürecektir, nesilden nesile değerleri taşıyacak bir veraset köprüsü ve toplumumuzun bir arada yaşama senedi ve iradesi olarak ciddi bir itici güç olacaktır.

Anayasalar, yön bulmaya yarayan “pusula” ya da teknoloji harikası bir alet yardımıyla yol haritası sunan ve istenilen adrese götüren “*navigasyon* (yön bulma)” cihazı gibidir. Yeni anayasa çalışmaları bağlamında maddelere serpiştirilecek hükümler ve kurulacak organlar yoluyla toplumun geleceğine dönük projeksiyonların ve öngörülerin nakış gibi başarılı şekilde işlenmesi mümkündür. Yeni anayasayı bütün sorunları bir çırpıda çözecek sihirli bir değnek olarak algılamak elbette abartılı bir beklentidir. Anayasa literatüründeki trendleri, Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçirmeksizin bütünüyle kopya etmek de doğru değildir. Türk toplumu, moral değer ve itici güç sağlayacak yeni bir anayasayla, yeni bir tarihi başarıya imza atmaktadır.

Anayasacılık trend, “süreç anayasacılığı”dır. Demokratik ve katılımcı bir süreç izlenerek yapılan anayasanın içeriğinin de demokratik olacağı varsayımına dayanan yaklaşım sisteme meşruiyet pompalayan şekli kaynakların başında gelmektedir. Dünya anayasacılığında yükselen değer niteliğine bürünen bir başka nokta ise, yeni anayasa yoluyla ileri demokrasi standardı idari pratiklerin ve fiili yansımaların gündelik hayata geçirilmesidir. Vazife (ödev) değil de hak temelli bir anlayışla kaleme alınmış temel hak ve özgürlükler katalogu, insan hakları karnesinin başarılı olup olmadığının evrensel kriteri haline gelmiştir.

Dünya anayasacılık gelişmelerine karşılaştırmalı şekilde bakıldığında, demokrasi iklimini pekiştirmek isteyen ülkelerin vizyoner nitelikte yeni bir anayasa yaparak alt yapısını güçlendirdikleri görülmektedir. Yeni anaya-

sayı bütün sorunları bir çırpıda çözecek sihirli bir değnek olarak algılamak elbette abartılı bir beklentidir.

Anayasa literatüründeki trendleri, Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçirmeksizin bütünüyle kopya etmek de doğru değildir. Türk milleti, moral değer ve itici güç sağlayacak yeni bir anayasa ile, yeni bir tarihi başarıya imza atmak için gereken donanım, birikim ve tecrübeye sahiptir.

1982 Anayasasının otorite yanlısı ve insan hakları konusundaki vesayetçi ve ödevci perspektifi sebebiyle sahip olduğu “*evet, ama anayasası*” sıfatı tam da gerçeği ifade etmektedir. Temel haklar ve özgürlükler katalogundaki özgürlükleri tanıyıp düzenlerken “evet” dedikten hemen sonra “ama” ile başlayan katı sınırlamalara koyulan 1982 Anayasasının “*şekilci*” ve “yanıltıcı” mantığından kurtulmak gerekmektedir. Türk toplumu, insan hakları alanında evrensel değerleri ve ileri demokrasi standartlarını bünyesinde taşıyan yeni bir anayasaya fazlasıyla layıktır.

Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçmiş özgürlükçü insan hakları düzenlemeleri ile örnek bir anayasaya ihtiyaç vardır. İnsan Hakları konusu, 1982 Anayasası’nda “Temel Haklar ve Hürriyetler” başlığı altında düzenlenmiştir. Kısım başlığı olarak “insan hakları”, yerine böyle bir tercih yapılmış olması boşuna değildir. Bununla, otorite yanlısı bir anlayışın eseri olarak, sürekli gelişim halindeki insan hakları alanının dinamizminden kaynaklanacak yeni özgürlük alanlarına kapı açılmamıştır. Öte yandan, “ödev yapılmadan hak olmaz” yaklaşımının göstergesi olarak ödevler ve haklar birlikte düzenlenmiştir. “Temel haklar ve Ödevler” kısım başlığı, otomatik olarak daraltıcı ve sınırlayıcı bir anlam içermektedir.

Temel Haklar ve Hürriyetler kısmında, “*genel hükümler*” ile “*kişinin hakları ve ödevleri*” bölümlerinden sonra “*sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler*” bölüm başlığı altında yer alan 65. Madde ise, bu bölümde yer alan haklarla ilgili ayrıca özel bir sınırlama daha getirmiştir. Buna göre, Devlet’in ekonomik ve sosyal ödevlerinin sınırı vardır. Devlet, bu alandaki sorumluluklarını ve görevlerini, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir.

Anayasanın yenilenmesi, sıra dışı ve hassas bir iştir. Bu yüzden de uygun siyasi iklimi korumak ve kollamak gerekir. Demokratik katılımcı ilkeleri pratiğe geçiren “sözleşmeciler ve organik” yöntemle anayasa yapımı, “uzlaşma” ve “konsensüs” havasının hakim olduğu ılıman (yumuşak) iklimi gerektirir. Bize özgü bir nitelendirme olarak literatüre soktuğumuz “sivil anayasa” söyleminin adına yakışır bir hazırlık süreci geçirmesi şarttır. “Anayasa çalışmaları” herkesin gözü gibi baktığı çok özel bir alan olmalı, Meclis’in yaptığı olağan yasama işlemleriyle aynı kefiye konulmamalıdır.

Türkiye’de “sivil anayasa” ya da “yeni anayasa” tartışmaları, anayasanın kapağıyla yakından ilgili görünmektedir. Gerçekten de, yürürlükteki anaya-

sanım önündeki “1982” tarihi kalkmadıkça, yeni anayasa beklentileri biteceğe benzememektedir. İçeriğine fazlaca dokunmadan kapağında yer alan tarihi “2012” yapmak bile, moral-motivasyon değeri olan toplumsal bir hedef niteliğine bürünmüştür. (İBA, 2014: 23)

19.09.2011 tarihinde, Meclis Başkanı'nın üniversitelerde anayasa ile ilgili çalışan profesörlere yolladığı davete icabet eden 24 akademisyenle yeni anayasa yapımında izlenecek usul ve metodoloji toplantısı gerçekleştirildi. Bu toplantıda, yeni bir anayasa yapılmasının yöntemi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin pozisyonunun asli kurucu iktidar yetkisine sahip olup olmadığı noktası öne çıkmış ancak görüş birliği sağlanamamıştır. Anayasa hukukçuları toplantı tutanaklarının incelenmesinden, “uzlaşma komisyonu” formülüyle ilgili olarak mutabakata varılmadığı görülmektedir. Bazı anayasacılar tarafından asli kurucu iktidar teorisi bağlamında “kurucu meclis” ya da “anayasa yapım meclisi” gibi yöntem önerileri de gündeme getirilmiştir. Bununla birlikte, anayasanın yenilenmesi ve yeni anayasa ihtiyacıyla ilgili olarak ileri sürülen görüşlerde paralellik olduğu anlaşılmaktadır. (<http://yeni-anayasa.tbmm.gov.tr/docs/anayasa-hukukculari-ile-toplanti.pdf>)

2. Yeni Anayasa Yapım Formülü ve TBMM

TBMM, sandıktan çıkan seçmen iradesinin milletvekili dağılımına yansımaları bakımından son dönemlerde örneği görülmemiş düzeylerde oluştu. 24. Yasama Döneminde Anayasanın 67 inci maddesinde öngörülen “*temsilde adalet*” idealine hayli yakın başarılı bir tablo ortaya çıkmış oldu. %10 ülke barajlı D'hondt sistemine rağmen dolambaçlı yollarla da olsa böylesine yüksek bir temsil oranının sağlanmış olması tarihi bir avantaj niteliğinde. Seçmen sayısında % 81, geçerli oylarda ise % 95 gibi yüksek düzeylerde gerçekleşen temsil oranı, ciddi bir itici güç.

Seçim kampanyaları ve siyasi propaganda döneminde “yeni anayasa” vadedinde bulunulması ve seçmen iradesinin buna göre şekillenmiş olması, bu Meclisin omuzlarına tarihi bir misyonu yüklemiş oldu: “Yeni anayasa yapımı”. Sivil anayasa söyleminden hareketle, bu misyonun sınırları net ve çerçevesi farklıdır. Meclisin fonksiyonu, olağan bir yasama işlemi gibi oturup yeni bir anayasa yazmak değil, yeni anayasa yapım çalışmalarına önyak olmaktır. Yeni anayasa sürecinin hazırlık aşamasında TBMM, daha çok koordinatör bir kurum rolü üstlenmiştir. Yeni anayasa kaleme alınıp teklif olarak sunulduktan sonra formel yasama işlemleri aşaması başlayacağı için TBMM'nin rolü, bu aşamadan sonra yeni bir niteliğe bürünecekti.

Türkiye’de yeni anayasa arayışları konusunda 24. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi tarihi bir misyon yüklenmişti. “Anayasa Uzlaşma Komisyo-

nu”, yeni anayasa yapım çalışmalarının mutfağı rolünü görmüş ve uygun siyasi iklim şartlarının devamı halinde yeni anayasa teklif taslağının hazırlanarak liderlere ve kamuoyuna sunulması öngörülmüştü.

Meclisteki katkı havuzlarında biriken sözlü ve yazılı görüşlerin analiz edilmiş bilgiler halinde kullanıma sunulması ve değerlendirilmesi tarihi öneme sahip nitelikli bir iştir. Bu bağlamda, TBMM adına kurum içi lokomotif konumundaki “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” yeni anayasa çalışmalarının katılım üssü işlevini gördü (İBA, 2014: 12). Gerçekten de, aktif katılım yollarının devrede olduğu ve vatandaş ilgisinin devamlı diri ve canlı tutulmaya çalışıldığı bir süreç yaşandı.

Yasama Döneminin hemen başında, çok sayıda kısmi değişiklik geçirmesine karşın ara rejim şartlarının ürünü 1982 Anayasa’sından kurtulup yeni bir anayasa iklimi sağlanması konusunda geniş bir uzlaşma iklimi hakim olmuştu. “Kurucu meclis” formülü dikkat çekmiş olmakla birlikte, siyasi parti gruplarının eşit sayıda temsili esasına dayanan “uzlaşma komisyonu” geleneğinin devreye sokulması bir çıkış yolu olarak kabul gördü. Başka bir ifadeyle, “sivil anayasa” kavramlaştırması da dahil olmak üzere yetki ve usul yönünden yürütülen metodolojik tartışmalar devam ederken Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, yeni anayasa yapımında lokomotif olması uygun bulunmuştu. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan informel nitelikli “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”, kendi çalışma yöntemini düzenleyen “Komisyonun Çalışma Usulleri”ni kabul etti. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun “katılım ve katkı”, “metin yazımı”, “kamuoyunda tartışma”, “gözden geçirme” şeklinde dört aşamadan oluşacak çalışmalarının 2012 yılı sonuna kadar tamamlaması öngörülmüştü. Ancak Komisyon tarafından yürütülen çalışmalarda, bu aşamalara ve planlanan sürelerle çeşitli sebeplerle uyulamadığı bilinmektedir.

Anayasa yapımında metodoloji, usuli meşruiyet yönünden kritik öneme sahip bir noktadır. Anayasa yapımında, “sözleşmecî” ve “organik” metodların bir arada uygulanacağı “*karma metod*” en uygun şık olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni anayasa yapım çalışmalarında, belli başlı üç yöntem söz konusu olmaktadır. Hiyerarşik yöntemde anayasa yapımı, anayasanın, bir kişi, kurul ya da temsili nitelikte olmayan bir meclis tarafından kabul edilmesi şeklinde olmaktadır. Bir teknik heyet ya da danışma kurulunun veya seçime dayanmayan kurucu meclisin hazırlık çalışmasına dayanan “plebisitçi anayasa” yapımı da hiyerarşik yöntem örnek oluşturmaktadır.

Demokratik bir şekil olan “*organik yöntem*” ise, anayasanın mevcut anayasal kurumlar tarafından yürürlükteki usul ve kurallara göre, genellikle yasama işlemi şeklinde yapıldığı metottur. Ancak, toplumun önemli kesimlerine bu yöntemde yer verilmeyebilir. Parlamentoda anayasayı değiştirme çoğunlu-

ğuna sahip bir iktidar partisinin tek başına anayasa yapımı söz konusu olduğu hallerde organik yöntemden söz edebiliriz. Çünkü ortada halk tarafından seçilen bir parlamentoda çoğunluğunun anayasa yapımı söz konudur. Ancak bu durumda, toplumun önemli kesimlerini kapsamadığı için “sözleşme yöntemi” değil, sadece “organik yöntem” söz konusu olur. Şu halde, en uygun yöntem, organik yöntemin, sözleşme yöntemi ile birleştirilmesidir. Bunun somut hali, anayasa hazırlıklarının parlamentoya nispeten bir “Meclis komisyonu” marifetiyle yönetilmesi, ancak tüm katılım kanallarının herkese ve her kesime pratik olarak açık tutulmasıdır. Meclis komisyonunun yöneteceği süreçte, “toplum sözleşmesi” mantığının başarıyla işletilebilmesi için toplumun eğitimi ve bilinçlendirilmesi de kritik önem taşımaktadır.

Anayasayı “yazmak” ile “yapmak” aynı şeyler değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yeni anayasa yazmakla değil, yeni anayasa hazırlıklarını yönetmekle görevlidir. Yeni anayasa yapım sürecinin lokomotif kurumu olan TBMM, bu kritik görevini başarıyla tamamladığı takdirde toplum nezdinde itibarı da yükselecektir. Şekli meşruiyet, demokratik katılım kanallarının pratikte sonuna kadar açık tutulmasıyla çok yakından ilgilidir. Sivil inisiyatif zemininde toplum sözleşmesi mantığına uygun olarak yapılacak yeni bir “anayasa” başka toplumlara da model oluşturabilir. Yeni anayasa her derde deva bir metin olmayacak elbette ama kronik sorunlarımıza çözüm arayışlarına ivme kazandıran ve pozitif gayretlere çarpan etkisi yapan moral değerimiz haline gelebilir.

3. Anayasa Uzlaşma Komisyonu Süreci

Parlamentar anayasa yapım modeline göre yeni bir anayasa hazırlanması için “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”nun toplanması, TBMM’deki siyasi parti gruplarının tamamınca ön şartsız olarak kabul edildi. Böylece, oldukça kritik bir aşama geçilmiş oldu. Siyasi partilerin, anayasanın norm olarak kaleme alınması sırasında içerikle ilgili kırmızı çizgileri, çatışan pozisyonları ve görüşleri müzakere masasına geldi. Bunlar arasındaki uzlaşma arayışlarının demokratik olgunluk içerisinde yapılmasına zemin oluşturmak üzere Parlamento tarihimizde var olan “uzlaşma komisyonu” geleneği canlandırılmış oldu. Geçmişte, Anayasa ya da TBMM İhtüzüğüyle ilgili olarak belirli konularda TBMM Başkanınca görevlendirilen bir başkanvekilinin başkanlığında görev yapan Anayasa Uzlaşma (Uyum) Komisyonları siyasi partilerin eşit temsili ilkesine göre kurulmakta ve oybirliği esasına göre çalışmaktaydı. Mecliste kendisine tahsisli devamlı bir mekânı bulunmayan Uzlaşma Komisyonu, özel görevli, partiler arası resmi olmayan bir girişimci kurul niteliği taşımaktaydı. (İBA, 2010: 103)

3.1. Çalışma Usulleri

24. Yasama Döneminin başında siyasi partilerin mutabakatıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında, yeni bir anayasa yapmak üzere, Meclis'teki tüm siyasi partilerin eşit katılımıyla kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu ilk toplantısını 19.10.2011 tarihinde yapmıştır. Komisyon öncelikle çalışma usullerini tartışmış ve oybirliğiyle 15 maddeden oluşan "Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Usulleri"ni (<http://yeniyanayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>) karara bağlamıştır. Komisyonun çalışma düzeniyle ilgili olarak içtüzük yapma yöntemlerine göre hazırlanmadığı için TBMM kararına dayanmasa da; kapsamı, etkisi ve işlevi bakımından özel nitelikli bir yavru içtüzük yürürlüğe konulmuştur. Bir tür "anayasa yapım içtüzüğü" gibi işlev gören bu kısa metnin siyasi parti gruplarının mutabakatıyla çıkmış olması bile, başlı başına kayda değer bir şekli başarı ve moral-motivasyon değeri olan usulü bir etap olarak değerlendirilebilir.

Çalışma Usullerinin 11. Maddesi, komisyonun çalışma takvimini ve aşamalarını düzenlemiştir. Buna göre, yeni anayasa çalışması için, "katılım, veri toplama ve değerlendirme", "ilkelerin belirlenmesi ve metin oluşturma", "metnin kamuoyuna sunulması ve kamuoyunca tartışılması" ve "kamuoyunda beliren görüşlere göre taslağın gözden geçirilerek teklif haline getirilmesi" olmak üzere dört aşama öngörülmüştü. İlk aşamanın 2012 Nisan ayı sonuna kadar tamamlanmış sayılacağı, diğer üç aşamanın sürelerinin ise Komisyonca tespit edilmesi ve tüm aşamaların 2012 yılı sonunda bitirilmesi hedefi belirlenmiştir. Detaylı sayılabilecek çalışma takvimi ve planlama, Çalışma Usullerinin 11. Maddesinde bir hayli net biçimde düzenlenmiştir. Komisyonca iktidar ve muhalefet temsilcileri arasındaki görüş farklılıklarının özellikle zamanlama konusunda kendini gösterdiği ancak kamuoyu baskısı ve liderlerin desteğiyle anlaşmaya varılabildiği bilinmektedir. Örneğin her aşamanın süreye bağlanması ve çalışmaların nihayetlenmesi için tarih öngörülmesi noktasında muhalefetin uzatma, iktidarın ise kısaltma yönünde çabalar sarf ettiği anlaşılmaktadır. (Komisyon Tutanakları)

Söz konusu çalışma takviminin ilk etabı, öngörüldüğü gibi 30 Nisan 2012 tarihinde tamamlanmış ve 04.05.2012 tarihinde ikinci aşamaya geçilmiştir. İlkelerin belirlenmesi ve metin yazımı olarak belirlenen ikinci etap siyasi partilerin ilk önerilerini sunmalarının ardından 17.05.2012 tarihinde fiilen başlamış ancak bir türlü sonuçlanmamıştır. Komisyon, tüm aşamaların tamamlanması için hedeflediği tarih olan 2012 yılı sonuna kadar ikinci aşamaya devam edildiği halde, taslak metnin oluşturulmasında ilerleme sağlanamamış 2013 yılı sonuna kadar aralıklarla da olsa ümit verici olmayan toplantılara devam edilmiştir.

Tıkanmanın yaşandığı taslak metin oluşturma aşamasında, aynı zamanda komisyonun da başkanlığı görevini yapmakta olan TBMM Başkanının başkanlığında 23 kez usul toplantısı yapılmıştır. Bu toplantılarda çalışma usulleri tekrar gözden geçirilmiş, verimliliğin sağlanması için öneriler geliştirilmiş ve çeşitli kararlar alınmıştır. Bu çerçevede, yazım komisyonu sayısını arttırma, çalışma süresini arttırma, danışman ve teknik heyetten yararlanma gibi ilave tedbirler alınmış olmasına rağmen kayda değer bir ilerlemenin sağlanamadığı görülmüştür.

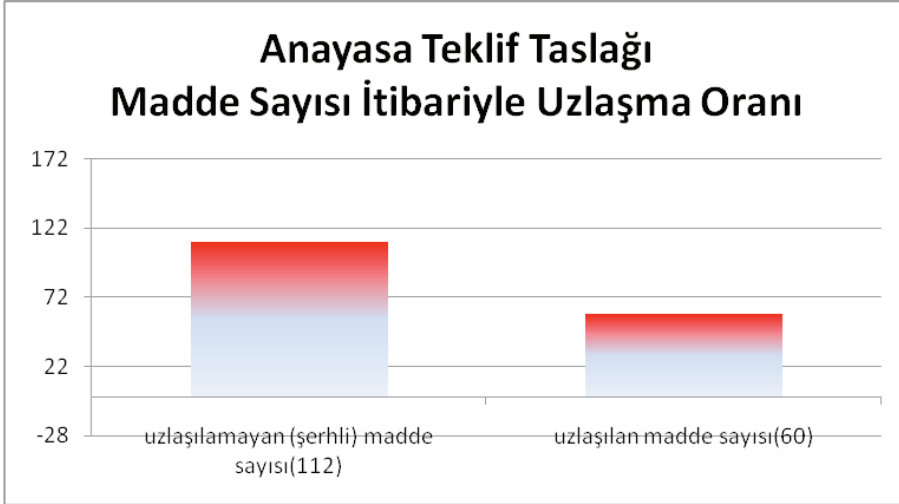
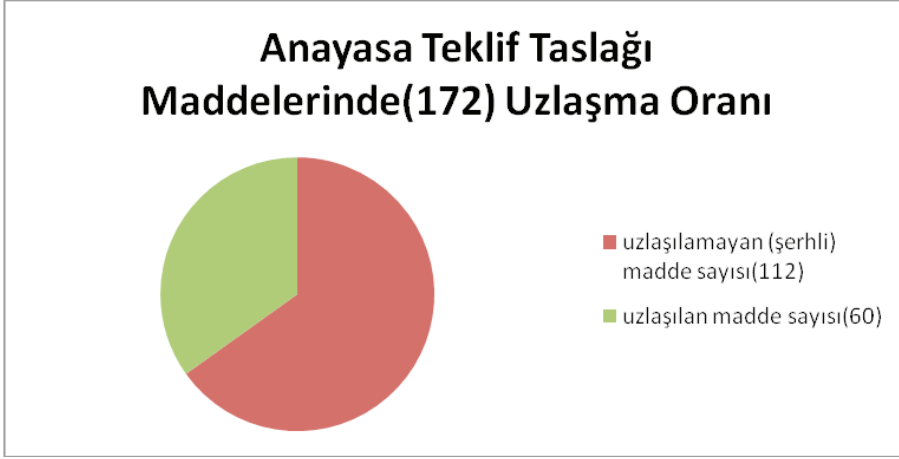
Komisyonun, havanda su dövme cinsinden yaptığı toplantıların başarısızlıkla sonuçlanmasında, katılımcı partilerin zamanla açıkça ifade etmeye başladıkları “kırmızı çizgiler” ana sebep olmuştur. Siyasi partilerin somut konu ya da maddelerle ilgili görüşlerini yansıtan kırmızı çizgiler, siyaseten kendilerinin varlık sebebi olarak gördükleri ve vazgeçemeyecekleri anayasal duruşlardan ibarettir.

TBMM Başkanı Cemil Çiçek’in Anayasa Uzlaşma Komisyonu Başkanlığı görevinden çekildiğine ilişkin siyasi parti gruplarına muhatap 22 Aralık 2013 tarihli yazı, Komisyonun dağılma sürecini resmen başlatmış oldu.

3.2. Tutanakların Dili

Anayasa Uzlaşma Komisyonu tutanakları, TBMM Başkanlığı tarafından Grupların bilgisi dahilinde 2013 Yılı Aralık ayından itibaren internet ortamında yayımlanmaya başlanmıştır. Komisyon çalışmalarının yorum katılmadığı için en tarafsız şekilde tarihe mal olacak yasama belgesi gelecek kuşaklar ve araştırmacılar için hafızası niteliğindeki tutanaklar, (<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>) toplam 3345 sayfa uzunluğundadır. Yaklaşık olarak iki buçuk yıl süren çalışmaların birinci aşamasında üç adet alt komisyon oluşturulmuştur. 1 Numaralı Alt Komisyonunda 408; 2 Numaralı Alt Komisyonunda 360; 3 Numaralı Alt Komisyonunda 678 sayfa olmak üzere toplam 1446 sayfa tutanak tutulmuştur. Yazım aşaması olan ikinci etapta, oluşturulan iki ayrı alt komisyondaki tutanak uzunluğu ise, toplam 1892 sayfadır.

Tutanakların uzunluğuna bakıldığında yazım aşamasındaki tutanak uzunluğu katılım aşamasına göre çok daha uzundur. İlk aşamada üç ayrı alt komisyon kurulmuş olmasına karşın ikinci aşamada iki adet alt komisyon kurulduğu görülmektedir. Komisyonun tıkanacağı aşama olan teklif taslağı yazım aşamasında kurulan iki alt komisyonunda görüşülen 172 maddenin sadece 60’ında görüş birliği sağlanmış, 112 maddede çeşitli düzeylerde şerhler düşüldüğü görülmüştür.



Grafiklerde görüldüğü gibi, uzlaşılabilir ve uzlaşılabilmeyen maddelerin önemi ve içeriği göz ardı edilip salt niceliksel olarak bakıldığında 172 maddeden oluşması tasarlanan yeni anayasa taslağının madde sayısı itibariyle yaklaşık sadece üçte birinin yazımında mutabakat sağlanabilmiş olması, ümit kırıcı bir tablo ortaya çıkarmıştır. Öte yandan anlaşma sağlanan maddelerin daha çok temel hak ve özgürlüklerle ilgili kolay sayılabilecek noktalar olması bütünüyle uzlaşma ihtimalinin düşüklüğünü gözler önüne sermektedir. Uzlaşma komisyonu tarafından “çerçeve anayasa” tipinde kısa anayasa yazma önerilerinin de dikkate alınmadığı bilinmektedir.

3.3. Kırmızı Çizgiler

Yeni Anayasa çalışmalarında ikinci aşamaya geçildikten sonra görüldü ki, yeni anayasanın omurgasını ve bel kemiğini oluşturacak temel konulardaki sistematik görüş ayrılıklarını girmek neredeyse imkânsız. Temsilciler arası ilk müzakerelerde hiç de iç açıcı olmayan engellerle karşılaşmanın sürpriz olmayacağı net biçimde görülmüştür. Nitekim anlaşma sağlanan 60 maddenin 43 maddesi, ileri demokrasi standardı haline gelmiş insan hakları katalogundaki hak ve özgürlüklere ilişkin maddelerin düzenlenmesine ilişkindir. Geri kalan 17 maddeden 9'u yargı alanında anlaşma sağlanan maddelerdir.

Yasama başlığı altındaki 28 maddeden ise sadece 5 maddeyle ilgili uzlaşma olduğu görülmüş bu kısmın diğer maddelerinde, hükümet sistemi önerileri ve başkanlık sistemi teklifi yüzünden anlaşma ihtimali olmadığı net olarak görülmüştür.

Ayrıca, idare ve kamu hizmetleri başlığı altında sadece 1 maddeyle ilgili uzlaşma olmuştur. Uzlaşılan tek madde, “Yükseköğretim Düzenleme Kurulu” konusundadır. Anayasa sistematigi açısından, kanun teklifi taslak çalışmasında uzlaşma sağlanan konuların dağılımı tıkanma yaşanan noktaların daha net olarak ortaya çıkarılmasına katkıda bulunabilir. Bu yönüyle, yeni anayasa çatısını oluşturan ana bölümlerde hangi konularda müzakereler yapıldığı ve bunların hangi kırmızı çizgileretaktıldığını incelemek aydınlatıcı olabilir.

**Anayasa Teklif Taslağı
Ana Başlıklar İtibariyle Uzlaşma Oranı**

Ana Başlıklar	Toplam Madde Sayısı	Uzlaşılan Madde Sayısı	Uzlaşılamayan Madde Sayısı
Temel Haklar ve Özgürlükler	63	43	20
Yargı	21	9	12
İdare ve Kamu Hizmetleri	17	1	16
Yürütme	12	0	12
Başlangıç, Temel Hükümler	13	2	11
Mali, Ekonomik ve Sosyal Hükümler	16	0	16
Son Hükümler	2	0	2

Anayasa sistematigi içerisinde ana başlıkların bazılarında uzlaşılan madde sayısının sıfır olması çarpıcıdır. Bununla birlikte, karşılaştırmalı olarak bakılınca en çok uzlaşılan temel hak ve özgürlükler kısmındaki “Türk vatandaş-

lığı” maddesinin özellikle MHP temsilcileri için kırmızı çizgi pozisyonunu aldığı görülmüştür.

Hükümet sistemi ve özellikle başkanlık sistemiyle ilgili tıkanma yüzünden Yeni anayasa taslağında “yürütme” başlığı altındaki 12 maddenin hiçbirinde mutabakat sağlanamamıştır. İktidar partisinin başkanlık sistemi önerisine muhalefet tarafından karşı çıkılmıştır. Başka bir ifadeyle hükümet sistemine ilişkin tartışmalar da siyasi partilerin kırmızı çizgileri kapsamında yer alan bir konu olmuştur. “Yasama” ana başlığı altında az sayıda maddede uzlaşma sağlanabilmiş olması da bu yüzdendir.

İdare ve kamu hizmetleri alanındaki madde yazım tartışmalarına da üniter yapı ve özerklik tartışmaları damgasını vurmuştur. Anayasa Teklif Taslağının yazım aşamasında tutulan tutanakların değerlendirilmesinden her siyasi partinin hassasiyet gösterdiği maddenin duruma göre değiştiği anlaşılmaktadır. Örneğin, vatandaşlık maddesi MHP'nin kırmızı çizgisi iken diğer muhalefet partileri kimlik tartışmalarıyla ilgili genel olarak ılımlı bir duruş ortaya koymuşlardır.

Şu halde, yeni anayasa çalışmalarının tıkanmasına ve nihayet başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olan “kırmızı çizgi”den değil, kırmızı çizgilerden bahsetmek daha uygun bir yol olacaktır. Yeni anayasa çalışmalarında muhalefet partileri temsilcilerinin blok hareketle uzlaşmaktan kaçındıkları alanlar kırmızı çizgi anlamına gelmez. Bu bağlamda, her siyasi partinin kırmızı çizgi farklı olabileceği gibi iktidar partisi temsilcilerinin de direndiği ya da ısrarcı olduğu maddeleri de kırmızı çizgiler kapsamında görmek gerekmektedir. Örneğin, iktidarın başkanlık sistemi önerisi hükümet kanadının getirdiği ve geri çekmeyerek ısrarcı oluşu kritik bir konu olarak on beş civarında maddenin yazımında mutabakat oluşmasına engel teşkil etmiştir.

Sonuç

Yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçirmiş olduğu çok sayıda değişikliğe rağmen vesayetçi ve otorite yanlısı dokusunu koruyan 1982 Anayasasının yenilenmesi konusundaki geniş tabanlı konsensüs 24. Dönem TBMM'ye sıra dışı ve tarihi bir misyon yüklemişti. Fiili bir uygulama niteliğinde yeniden başlatılan uzlaşma komisyonu geleneğinin çalışma usullerinin ve takviminin oybirliğiyle kabul edilmiş olması, başlı başına ümit verici bir gelişme olmuştu. Ancak, çok geçmeden ümit kırıcı gelişmeler yaşandı ve başarısızlığın sürpriz olmayacağı algısı yaygınlık kazanmaya başladı.

Komisyon çalışmalarının uzayıp gitmesi, çalışma takvimine uyulmaması ve siyasi parti temsilcilerinin yaptıkları açıklamalar, bütünüyle yeni bir anayasa teklif taslağının yazılamayacağını ortaya çıkarmıştı. Katılım ve katkıla-

rın toplanması şeklindeki ilk etabın zamanında geçilmiş olmasının ardından siyasi partilerin temsilcileri taviz veremeyecekleri konuları ifade ederken “kırmızı çizgi” söylemini dillendirmeye başlamışlardı. 172 maddeden oluşması planlanan yeni anayasanın, kırmızı çizgilerle dolu siyasi güvensizlik ortamı yüzünden “çerçeve anayasa” değil, yine “kazuistik anayasa” modelinde olması benimsenmişti. Öte yandan, bütünüyle yeni bir anayasa kaleme almanın mümkün olmaması üzerine uzlaşma sağlanan 60 maddenin kısmi bir anayasa değişikliği paketi şeklinde çıkarılması yönündeki girişimler de muhalefet liderlerinin karşı çıkması sebebiyle sonuçsuz kalmıştır.

Anayasa uzlaşma komisyonu çalışmalarının siyasi parti liderlerinin inisiyatiflerine doğrudan bağlı olarak yapıldığı, yaşanan tıkanıklıklar sırasında genel başkanlara bilgi verildiği ve talimat alındığı bilinmektedir. Eşit sayıdaki temsilcileri aracılığıyla siyasi parti disiplininin sıkı bir şekilde görüldüğü komisyon çalışmalarında “oybirliği” ilkesinin de geçerli kılınmasıyla çok kırılğan ve gündelik siyasi gelişmelerden etkilenmeye doğal olarak çok açık bir yapı ortaya çıkmıştı. Yeni anayasa uzlaşma komisyonun kaderi, konjonktürel siyasi gelişmelerden kopuk değildi. Komisyonun varlığı da geleceği de genel başkanların kesin inisiyatifine bırakılmıştı. Başka siyasi sebeplere bağlı olarak günlük siyasi tansiyonun yükseldiği kimi zamanlarda komisyon toplantısı ya gerçekleşmiyor ya da usul konuşmaktan esasa giremeyen konuşmalarla “havanda su dövme” babından bir hal almaktaydı.

Yasama döneminin başından itibaren Anayasanın yenilenmesi bağlamında TBMM Başkanının başkanlığında anayasa hukukçularıyla yapılan usul toplantısı ve metodolojik tartışmalardan başlayarak tüm aşamalarda önemli bir birikim ve bilgi paylaşımı meydana çıkmıştır. Bunların yeni çalışmalar için de kılavuz niteliğinde değer görmesi beklenebilir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu, AK Parti grubunun fiilen çekilmesi sebebiyle dağılmış ve sivil anayasa ideali 24. Yasama Dönemi itibariyle rafa kalkmış görünmektedir. Bununla birlikte, önümüzdeki dönemlerde yeniden başlaması muhtemel anayasa çalışmaları için cesaret verici bir tecrübe, bilgi ve belge havuzu sağlanmış olması, uzun süren anayasa mesaisinin en olumlu tarafı olarak değerlendirilebilir.

Kaynakça

İBA, Ş.(2010), Parlamento Hukuku, İş Bankası Kültür Yayınları, 4.baskı, İstanbul.

İBA, Ş.(2014). Yeni Anayasa Arayışları ve Kırmızı Çizgiler, Nobel Yayınları, 1.basım, Ankara.

İBA, Ş. (2016), “*The Demand For A New Constitution in Turkey and Its Limits*” *Social and Legal Studies*, (SLS e-Journal) p. 23-27.

Ergun ÖZBUDUN and Ömer Faruk GENÇKAYA (2009). *Democratization and Politics of Constitution-Making in Turkey*, CEU Press, New York & Budapest.

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>

(<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/anayasa-hukukculari-ile-toplanti.pdf>)