

## ANAYASA DİYALEKTİĞİ AÇISINDAN ÖZERK KURULUŞLARIN GÖREVİ

Mümtaz SOYSAL

Başka hukuk metinlerinde olduğu gibi, Anayasayla getirilen kurumlarda ve kurallarda da görevsel tahliller yapabilmek ve bunları belli bir amaca göre doğru yorumlayabilmek, ancak görünüşlerin gerisindeki temel oluşumu sezmele mümkündür. Temel oluşum sezildiği zaman, kısa çaplı düşüncelerle kurumlardan ve kurallardan beklenen görevlerin ne derece yanıtıcı olduğu, daha doğrusu nasıl kısırlaşmış anlamsızlaştığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. 1961 Anayasasıyla özerklikleri güvenlik altına alınmış olan kurumlar üzerinde yapılacak bir incelemede, Anayasayla ilgili temel oluşumun yorumlanış tarzıyla sözkonusu kurumların nitelikleri ve görevleri arasındaki bağlantıyı belirtmek bu bakımdan da ilginç olacaktır.

1961 Anayasasını 1924 Anayasasından ayıran en büyük özellik, ulus egemenliğinin kullanılışıyla ilgili temel hukuk kuralında kendini gösteriyor. Üçüncü maddesiyle «hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir» dedikten sonra dördüncü maddede «Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegâne ve hakikî mümessili olup millet namına hakk-ı hâkimiyeti istimal eder» diye kesin temel bir kural getiren 1924 Anayasasına karşılık, 1961 metni ulus egemenliğinin kullanılışı üzerindeki Meclis tekeli kaldırılmakta, «millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır» formülüne dayanmaktadır. Böylece, Türkiye Büyük Millet Meclisi, ulus egemenliğini kullanan organlardan ancak «biri» durumuna gelmiş oluyor. Üstelik, Anayasanın başka kurallarıyla da tamamlandığı zaman, parlâmentonun yeni sistem içindeki yerinde görülen gerileme bütün açıklığıyla belirlemektedir: Türkiye Büyük Millet Meclisi, artık, iki meclislilik yoluyla kendi içinde de bölünmüş, iç çalışmaları bile, parti disiplininin işlemesi olanaklarını kâdın bazı kurallarda olduğu gibi, birtakım kısıtlamalarla düzenlenmiş, koyduğu kurallar kendi dışında bir kuruluşun, Anayasa

Mahkemesinin denetimine açık tutulmuş bir organdır. Ayrıca, bağımsız yargı organlarından başka, kamu görevi gördükleri hâlde yasama-yürütme bütünlüğüne göre işleyen bir iktidar mekanizmasının dışında bırakılmış «özerk» kuruluşlar da, 1961 Anayasasıyla getirilen temel kural değişikliğinin bir sonucu olarak, parlâmento da belirlenen gücü zayıflatmaktadır. Kısaca söylemek gerekirse, 1961 Anayasasının özü, genel oya dayalı bir parlâmento çoğunluğu niteliğiyle ortaya çıkan insanların ağırlığına karşı, kurumlar ve kurallar sistemi yoluyla başka ağırlıklar koyabilmek, bir «denge-ler bütünü» yaratabilmek düşüncesine dayanmaktadır. Bu açıdan bakınca, 1961 Anayasası, klâsik anayasacılık hareketlerinin çok tipik bir örneği, «iktidarı frenlerle ve dengelerle sınırlama» düşüncesinin somut bir belirtisi sayılabilir. Sosyolojik açıdan incelendiği zaman da, aynı çaba, daha çok bürokratik kökenli bir intelligentsianın toplum yapısı ve iktidarın kullanılış tarzı bakımından benimsemiş olduğu, daha doğrusu topluma benimsetmek istediği değerleri, bir kurumlar ve kurallar sistemi yoluyla korumak istemesi olarak nitelendirilebilir.

İşte, ilk bakışta, 1961 Anayasasının en zayıf gözüken yönü de bu. Başka yerlerde ve özellikle Batı Avrupa'nın anayasacılık hareketleri içinde, toplumun sınıfsal temellerine dayanmış çeşitli güçler arasında bir çeşit «toplum sözleşmesi» olarak, gerilerindeki sosyal ağırlıklara göre sistemleştirilmiş birer kurumsal ve kural-sal bütün sayılan anayasalara karşılık, 1961 Anayasası toplumda bulunmayan bir dengeyi, sosyal güçler bakımından erişilmemiş bir aşamayı yalnızca kurumlar ve kurallar yoluyla gerçekleştirmeğe çalışmaktadır. Bu, en açık biçimiyle, ekonomik ve sosyal haklarda kendisini gösteriyor : başka yerlerde en az bir yüzyıllık uğraşmalar sonucunda, hep örgütlenmiş ve bilinçlenmiş bir işçi sınıfının zorlamasıyla anayasalarda yeralan ekonomik ve sosyal haklar, 1961 Anayasasına böyle bir dayanaktan yoksun olarak girmiş, soyut kuralların bekçiliğine bırakılmıştır.

### **Dengeye Bakış**

1961 Anayasasının, genel oydan çıkmış iktidarlarca 1960'dan önce başvurulmuş yollara karşı bir «tepki» olduğu muhakkak. Genel oyun «saptırılması» konusundaki teoriler ne olursa olsun, yığınların egemen çevrelerce etki altında bırakılışı, geçmişteki olaylardan doğma bir şartlandırılışa boyun eğişi ya da düpedüz ekonomik güçsüzlük ve eğitimsizlik yüzünden aldatılışı konusunda ileri sürülen görüşler ne derece değişik gözüdürse gözüksün, kesinlikle belli

olan nokta bu «tepki» niteliğinin 1920'denberi Türkiye'deki anayasa düzenlemelerine çekirdeklik etmiş olan bir ilkeyi, «ulus egemenliğini temsil eden Türkiye Büyük Millet Meclisi karşısında hiçbir engel tanımama» ilkesini temelinden değiştirdiği ve onun yerine «denge» düşüncesini getirmiş olduğudur. Şimdi, 1961 Anayasasının ileriye dönük bir biçimde yorumlanması bakımından önemli olan, parlâmentodaki iktidar çoğunlukları ile kurumların ve kuralların soyut bekçiliği arasında kurulmuş olan dengenin «yeterli» ve «kendi kendini ayakta tutabilecek güçte» sayılıp sayılmıyacağıdır. Yargı organları gibi, Anayasayla kurulmuş özerk kuruluşlarının da görevleri ancak bu konudaki temel yoruma göre anlam kazanacaktır.

Denge yeterli ve güçlü sayılıyorsa, bütün ağırlık bunu sağlayan kuralların uygulanmasına, kurumların ayakta tutulmasına verilecektir; çünkü, «geriye dönüş»ü engellemenin, tepki niteliği taşıyan bir Anayasayı yapılışındaki amaçlara uygun olarak yürütmenin yolu budur. Denge yetersiz ve güçsüz sayılıyorsa, ortaya konmuş olan kurumların ve kuralların yalnızca bir «tepki» ve «korunma» havası içinde değil, daha sağlam temellerin araştırılmasına yönelmiş, yaratıcı ve dinamik bir tutumla yaşatılması gerekecektir. Böyle bir tutum, Anayasada kurumlar ve kurallar yoluyla sağlanmış olan dengeyi «geçici» saymayı, bu geçici denge içindeki bütün kurumların çalışmasını ve kuralların işleyişini daha sağlam bir temel yaratılmasına yönelmiş bir dinamizme göre yorumlamayı zorunlu kılıyor. Herşeye olduğu gibi, hukuk metinleriyle yaratılan dengelere de karşılıklı etkilerin ve çelişmelerin doğurduğu bir oluşumun parçası olarak bakan böyle bir diyalektik yorumlama son derece ilginç sonuçlar doğuracaktır.

### **Diyalektik Yorumlama Işığında Bağımsız ve Özerk Kuruluşlar**

Anayasayla kurulmuş olan dengeye diyalektik açıdan bakış özellikle iki kuruluş kategorisinin görevleri ve tutumları bakımından önem kazanıyor: bağımsız yargı organları ile özerk kuruluşlar.

Gelişmiş bir sınıfsal dengeye dayanmayan anayasa çerçevesi içinde bağımsız yargı organlarının görevi herhalde bu dengeyi sağlayacak sınıfsal gelişmeleri tekbaşına yaratmak olamaz. Buna karşılık, bir anayasayı diyalektik bakış açısıyla yorumlayacak yargıların, hiç olmazsa, bu gelişmeler bakımından «dürüst hakem» görevini benimseyebilmeleri ve daha sağlam sınıfsal temellerin yaratılmasına karşı egemen sınıflarca girişilecek girişimlere engel ol-

maları mümkündür. Bağımsız yargıçlardan bunun ötesinde görevler beklemek, çok daha derin yapısal değişikliklere bağlı olan dengelenişi kişilerin ve kurumların davranışlarına dayandırmak gibi yanıltıcı sonuçlara götürebilir insanı. Belki de bu konuda en iyimser yaklaşım, yargı organlarının yapısal değişiklikleri imkânsızlaştıracak ya da güçleştirecek yorumlardan kaçınmalarını ve anayasayı bu çeşit değişikliklere açık bir tarzda yorumlamaya çalışmalarını beklemek olabilir.<sup>1</sup>

Diyalektik anayasa anlayışı açısından, yargı organlarının değil, özerk kuruluşların görevini tartışmak çok daha ilginç sonuçlara götürebilir. Tabii, burada söz konusu olan kuruluşlar, özerklikleri Anayasayla öngörülmüş olan üniversiteler ile «radyo ve televizyon istasyonları»dır. Anayasadaki 120. ve 121. maddeler ile «özerk kamu tüzel kişiliği»ne sahip olmaları öngörülen bu kuruluşların yanında, iktisadî devlet teşekkülleri, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi çeşitli alanlara dağılmış ve derece derece özerklik gösteren başka kuruluşlar da bulmak mümkündür. Üniversitelerin ve 121. maddeye dayanılarak kurulmuş olan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun özelliği, özerkliklerinin Anayasayla güvenlik altına alınmış olması. Dolayısıyla, bu özerkliğe dayanılarak yerine getirilecek olan görevlerin amacını ve anlamını, yönetim biliminin ve hukukunun gereklerinden önce, Anayasanın genel felsefesinden ve yorumundan çıkarmak gerekecektir. Niçin başka kamu görevlerinin yürütülmesi bakımından Anayasayla özerklik öngörülmemiştir de bu iki kuruluşun görevleri konusun-

(1) Oysa, Anayasa Mahkemesinin, şimdiye kadar, bu tutumu bile arattırarak kararlar verdiği ve tam tersine yapısal değişiklikleri büsbütün imkânsızlaştıracak yorumlara gittiği bilinmektedir. Örneğin, Anayasanın «kamulaştırma» ile ilgili 38. maddesindeki «gerçek karşılık» deyimini «kamulaştırma günündeki serbest alım satımla beliren tam değer» olarak yorumlayan Anayasa Mahkemesi (bu konuyla ilgili başlıca kararlar : Esas No. 1963/10, Karar No. 1963/61, Karar Tarihi 18 Mart 1963, Resmî Gazete 16 Mayıs 1963; Esas No. 1963/65, Karar No. 1963/278, Karar Tarihi 22 Kasım 1963, Resmî Gazete 14 Ocak 1964; Esas No. 1963/102, Karar No. 1964/25, Karar Tarihi 31 Mart 1964, Resmî Gazete 14 Mayıs 1964; Esas No. 1963/141, Karar No. 1964/50, Karar Tarihi 23 Haziran 1964, Resmî Gazete 5 Ekim 1964) böyle bir yapısal değişikliğin temel adımlarından sayılan toprak reformunu Hazine için son derece külfetli kılmakta, hattâ imkânsızlaştırmaktadır. Diyalektik bir anayasa anlayışı içinde yargı organlarına ve özellikle Anayasa Mahkemesine düşen rolün tartışılması bakımından, bakınız : Mümtaz Soysal, **Dinamik Anayasa Anlayışı : Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme**. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayınları No. 272, Ankara, 1969, sf. 87-106.

da Anayasa özerkliği gerekli bulunmuştur? Bu kuruluşlarca yerine getirilen kamu görevlerinde öbür kamu görevlerinden ayrılan nasıl bir özellik bulunmaktadır? Bu soruların cevabı da, metafizik ve statik bir anlayış içinde değil, Anayasayı belli bir oluşuma açık olarak gören diyalektik ve dinamik bir anlayış içinde bulunabilir. Daha doğrusu, sorulara bulunabilecek cevaplar arasında, bugün benimsenmiş gereklere göre değil de uzun bir sürece göre her zaman geçerli sayılabilecek olanlar, ancak bu açıdan bakarak ortaya konacak cevaplar olabilir.

İlk bakışta, üniversiteler ile radyo ve televizyon istasyonları için Anayasaya konmuş olan maddeler, bir tepki anayasasının tipik özellikleri olarak ortaya çıkmakta ve geçmişteki tutumların tekrarlanmasını önlemek amacıyla konulmuş hükümler hemen dikkati çekmektedir. Gerçekten, «Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar» diyen 120. maddenin 3. fıkrası ya da «her türlü radyo ve televizyon yayımları, tarafsızlık esaslarına göre yapılır» diyen 121. maddenin 2. fıkrası, nerdeyse geçmişin belirli olaylarına bağlanabilecek kadar açık birer tepki niteliği taşımaktadır.<sup>2</sup>

Bu açıdan bakınca, üniversitelerin ve TRT'nin Anayasayla güvenlik altına alınmış olan özerklikleri yalnızca «korunma» sağlayan bir statü olarak yorumlanacak ve bu amacı gerçekleştirdiği ölçüde de «yeterli» sayılacaktır. Başka bir deyimle, özerklikten «olumsuz» ve yaratıcı olmayan bir görev beklenmektedir.

Oysa, Anayasayla getirilmiş olan kurumlar ve kurallar, geçici bir dengeden hareket edip ulus egemenliğinin kullanılmasını daha sağlam temellere oturtmaya yönelmiş bir çabanın unsurları olarak yorumlandığı zaman, özerklik, «olumlu» ve yaratıcı bir görev, bir «misyon» kazanacaktır. Bu anlayışa göre, özerk kuruluşlar bugünkü geçici dengenin etkisi altında kalmamalı, bugünkü düzenin değer yargılarını temel çalışma çerçevesi olarak almamalıdır. Amaç ulus egemenliğini kurumların ve kuralların meydana getirdiği bir

(2) Nitekim, 120. maddenin gerekçesinde şu sözlere rastlanıyor: «...Geçmiş tecrübeler, üniversitelerimizin haklarını sarahatle koruyacak hükümlere ihtiyaç olduğuna şüphe bırakmamıştır. Muhtariyetin belirtilmesi bu sarahati sağlayacaktır.» 121. maddenin gerekçesi de şöyle başlıyor: «Radyonun partizan tutumu ve partizan bir yayın vasıtası hâline getirilmesi, memleketimizde, uzun seneler ciddî bir huzursuzluk konusu olmuştur. Bu sebeple radyo muhtariyeti ve tarafsızlığı, Anayasa teminatı altına alınmak istenmiştir...».

dengenin ötesinde bilinçli yığınlara, ekonomik bağlantıları ve düşünceleri bakımından «özgürleştirilmiş» insanların bekçiliğine dayandırmaksa, özerklik, şimdiki düzenin en geniş anlamıyla «ideoloji»sinden sıyrılış demektir. İradesinin «özerkliği»ne güvenilmediği için oylarıyla meydana getirdiği çoğunlukların karşısına kurumlardan ve kurallardan örülmüş bir denge çıkarılan insanın «yeniden yaratılması», «özgürleştirilmesi» ve «özerkleştirilmesi» gerektiği içindir ki bu «oluşturma»da temel rolü oynayacak olan iki kuruluşun, üniversite ile TRT'nin kendilerine düşen «kamu görevi»ni «özerkçe» yerine getirmeleri istenmektedir. Söz konusu olan, toplumun kendi kendini tekrarlaması, bugünkü düzenin yankılanması, ideolojisinin çevreden çevreye, kuşaktan kuşağa aktarılması değil. Sağlanan «sıyrılış» olanakları içinde, üniversite doğruyu özerkçe araştırarak, toplumun kilit noktalarına yönelmiş olan genç kuşakları özerkçe eğitecektir; TRT de gerçeği özerkçe duyuracak, güzeli özerkçe yayacaktır. Kurulu düzendeki egemen çevrelerin ekonomik bağlantılarla, büyük basınla ve yığınlara kendi değerlerini aşıl原因an türlü etkileme araçlarıyla ortaya koyduğu ağırlığa karşılık, tüzel kişilik sahibi bu iki özerk kamu kuruluşu türk toplumdaki insanın yeniden yaratılışına kendi ağırlıklarını koyacaklardır. Geçici ve pek de sağlam olmayan dengelere dayandırılmış bir Anayasada, geçmişteki uygulamalara karşı her türlü tepkinin ötesinde, özerkliğin olumlu ve yaratıcı nitelik taşıyan derin anlamı ancak bu olabilir. Hattâ, özerklik konusunu, Türkiye'nin koşulları içinde, alışılmış ölçülere göre «ileri» sayılan ülkelerdekinden de önemli kılan özellik bu anlamda saklıdır. Gerçekten, o ülkelerde, üniversitelerin ya da radyo ve televizyon istasyonlarının özerkliği, egemenliği kullanan organlara karşı bir temel güvensizliğin bulunmaması nedeniyle, aynı ölçüde önemli sayılmayabilir ve oralardaki sorun basit bir «tarafsızlık» ya da «dengeli temsil» sorunu hâline gelebilir. Hattâ, marksist demokrasilerde, sorunun çözümü, egemenliği kullanan organlarla gelecek kuşakları ve kamu oyunu «oluşturan» kuruluşlar arasında tam bir bağlantıda da bulunabilir. Türkiye'de ise, 1961 Anayasasının temel özelliği, özerklik sorununu, bu çözümler ötesinde, genel oydan çıkmış organlara karşı güvensizlik ifade eden bir dengeye dinamizm kazandıracak biçimde düşünmeyi gerekli kılıyor.

### **Özerkliğin Doğal Sonuçları**

Diyalektik bir anayasa anlayışının gerektirdiği özerklik kavramı, özerk kuruluşların çalışma koşulları bakımından doğal sayılması gereken bazı sonuçları da birlikte getirir. Bunların şimdiye

kadar Türkiye'de ve başka ülkelerde «doğal» sayılmaması, özerklik konusunun böyle bir anayasa anlayışıyla ele alınmamasından ileri geliyor; yoksa 1961 Anayasasının yukarıda belirtilen özel niteliği kabul edildikten sonra bu sonuçlara varmamak imkânsız. Günlük uygulamalar bakımından son derece önemli yankıları olabilecek olan bu sonuçları şöyle sıralamak mümkün :

1. *Yalnız yürütme organı değil, yasama organı da özerk kuruluşların çalışmalarına herhangi bir «ideolojik çerçeve» çizemez; hattâ, Anayasa bile bu kuruluşlardaki çalışmaların ideolojik çerçevesi sayılamaz.*

Özerklikleri Anayasayla tanınmış olan kuruluşlar, yalnız yürütme organına, daha doğrusu «hükûmet»e karşı «özerk» durumda değildirler; bunlara verilmiş olan kamu görevi, toplumun, bugünkü düzenin etkilerinden «bağımsız» olarak oluşmasını sağlarsa, özerkliğin yalnız yürütme organına karşı olması yetmez ve bunun aynı zamanda yasama organına karşı da «ideolojik özerklik» niteliği taşıması gerekir. Yoksa, elde edilecek sonuç, kurulu düzen ideolojisinin tekrarından ibaret olur. Özerk Anayasa kuruluşlarını yönetimdeki başka özerk kuruluşlardan ayıran temel özellik budur. Bu kuruluşları meydana getiren, daha doğrusu bunların özerkliklerini Anayasaya uygun olarak düzenlemesi gereken yasalarda herhangi bir ideolojik çerçevenin çizilmesi, ulusal egemenliğin kullanılmasını «daha sağlam» temellere oturtma amacına uygun düşmez. Yasama organı kendi beğendiği ideolojiyi üniversitelere ve TRT'ye çerçeve olarak kabul ettirebilecek durumda olursa, bu kuruluşların özerkliği yönetimin başka kesimlerindeki kuruluşların özerkliğiyle aynı duruma getirilmiş olmaz mı? Kendilerine verilen kamu görevinin özerkçe yapılabilmesi, malî ve idarî özerklikten çok bu «ideolojik özerkliğe» bağlı değil midir?

Aynı noktadan kalkarak, Anayasanın da bu kuruluşlar için bir ideolojik çerçeve olamayacağı sonucuna varmak gerekir. Madem ki Anayasa kendi içindeki dengeyi aşip daha sağlam temeller arayan bir çırpınışın içindedir, böyle bir aramada ve oluşturmada önemli roller oynayan kuruluşların bu dengenin sınırlarıyla bağlı kalmamaları, onun ötesinde daha tutarlı çözümlerin aranışına katılmaları özerkliğin 1961 Anayasasındaki özel anlamından ileri gelen doğal bir sonuç. Tabii, bu noktada, anayasa hukukuyla ilgili bir itirazın ileri sürülmesini de olağan karşılamak gerekecek. Anayasanın 8. maddesi «Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk

kurallarıdır» dediğine göre, üniversitelerin ya da TRT'nin çalışmalarında Anayasanın bir «ideolojik çerçeve» olarak kabul edilmemesi böyle bir hükümle nasıl bağdaştırılacaktır? İlk bakışta pek çetrefil sayılan ve ille de olumsuz cevaplandırılması gerekirmiş gibi gözükken bu sorunun cevabı aslında hayli basit. Hükümdeki «bağlayan» deyimini, davranışların, tutumların, hareketlerin bağlanması anlamına mıdır, yoksa «düşünce»nin mi? Organlar, makamlar ve kişiler, klâsik toplum sözleşmesi kuramının modern anayasacılık hareketlerine uygulanması sonucu, belirli kurallara göre hareket etmeyi kabul etmişlerdir; bu uyumu göstermek zorundadırlar : yasalar anayasaya uygun olacak, makamlar ve kişiler birbirleriyle olan ilişkilerini bu kurallara göre düzenleyeceklerdir. Ama, Anayasadaki kuralların ve ilkelerin, eylemler dışında, düşünceyi bağlayan bir yönü yok. Doğrudan doğruya Anayasanın kendisi, düşünce, bilim ve sanat özgürlüğünden sözeden 20. ve 21. maddeleriyle, bu konularda tam bir sınırsızlık getirmektedir.<sup>3</sup> Dolayısıyla, üniversiteler ve TRT, *düşünce özgürlüğüyle ilgili olmayan* bütün çalışmalarında ve ilişkilerinde Anayasa hükümleriyle bağlıdırlar : örneğin, bu kuruluşların «hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir hâlde, yargı mercilerinin denetimi dışında» bırakılmıyacak, kuruluşlar «hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz» tanıyamıyacaklardır. Hareketlerle ve davranışlarla ilgili olan bu örnekleri, Anayasanın çeşitli hükümlerini alarak, hayli arttırmak mümkün. Aslında, özerklikleri Anayasayla güvenlik altına alınmış üniversitelerin ve TRT'nin öbür özerk kuruluşlar karşısındaki özellikleri de bu noktadan sonra: bunlar, çalışmalarının büyük ağırlığı, daha doğrusu özü, «düşünce, bilim ve sanat» üzerinde toplanan kuruluşlardır. Dolayısıyla, eylem dışında, gerçek kişiler gibi, bu tüzel kişiler de «düşünce, bilim ve sanat» konularında tam bir sınırsızlıktan yararlanacaklardır. Bu açıdan, kişilerin gerçek ya da tüzel, özel ya da kamusal oluşu sınırsızlığın niteliğini etkilemez. Bir «kamu» tüzel kişiliğine Anayasayla özerklik tanınmasının derin anlamı bu sınırsızlığın sağlanmasında yatmaktadır. Kamu kaynaklarından bu kuruluşlara ödenek ayrılması, «düşünce, sanat ve bilim özgürlüğü» bakımından herhangi bir sınırlamanın gerekçesi olarak kullanılamıyacağı gibi, tam tersine bu sınırsızlığın gerçek güvencesi sayılmaktadır : kamu, kendi içindeki geçici bir çoğunluğun yankılandırılması

(3) Bu konuda ayrıca bakınız : Mümtaz Soysal, «Anayasa hukuku açısından kapalılık ve açıklık kavramları», **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. Cilt XXIII, sayı 1 (1968), sf. 261-274; geniş bibliyografyalı temel yapıt olarak : Bülent Tanör, **Siyasî Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**. İstanbul, Öncü Kitabevi, 1969.



için değil, söz konusu «kamu görevi»nin tam bir özgürlük içinde sürdürülmesi için para ayırmaktadır.

Çalışmaların özünde sınırsızlık esas olduğuna göre, bu kurumları meydana getiren kuruluş yasalarında herhangi bir ideolojik sınırlamanın bulunmaması gerekir. Böyle bir açıdan bakıldığı zaman, üniversitelerle TRT arasındaki büyük başkalığı görmemek mümkün değil. 13 Haziran 1946 tarihli ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanunuyla, yasama organının, tek partili dönemi hemen izleyen koşullara rağmen, üniversite çalışmalarına getirdiği tek «ideolojik» sınırlama, «öğrencileri... türk devriminin ülkülerine bağlı vatandaşlar olarak yetiştirmek» koşulundan ibaret. «Türk devriminin ülküleri» sözündeki belirsizlikten kalkarak bunun gerçek bir sınırlama olmadığını söylemek de pekâlâ mümkündür. Daha da önemlisi, bu hüküm, şimdiye kadarki uygulamada herhangi bir ideolojik sınırlamaya yarayacak kadar elverişli bulunmamıştır.

Buna karşılık, 21 Nisan 1963 tarihli ve 359 sayılı TRT yasası konusunda aynı şeyi söylemek mümkün değil. Bu yasada, özerkliği Anayasayla güvenlik altına alınmış olan bir kuruluşun çalışmalarına ideolojik sınırlamalar getirmek amacı açıkça kendini gösteriyor. Yasanın yayımla ilgili olarak koyduğu ilkeler arasında şu sözlere rastlanmaktadır : «... Programların, *Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkelerle Cumhuriyetin niteliklerini* benimsetici ve görüş, ilke ve niteliklere uygun düşünce ve davranış tarzını geliştirici bir zihniyetle ve türk toplumunun çağdaş uygarlık seviyesine erişmesi amacını güden Atatürk devrimlerini ve bu devrimlerin getirdiği dünya görüşü ile yaşama tarzını yerleştirici ve geliştirici bir tutumla hazırlanması...»

Diyalektik anayasa anlayışı açısından böyle sınırlamaların kısırlığı bir yana, asıl büyük tehlike deyimlerdeki belirsizliktedir ve özerkliğin derin anlamını sezememiş uygulayıcıların bu yüzden tam bir şaşkınlığa düşmeleri pekâlâ mümkündür. «Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeler» nelerdir? Anayasanın hangi hükmünü öbürlerinden daha ağır basar saymak gerekecektir? Bir «Madame Bovary» yayını, «aile türk toplumunun temelidir» diyen 35. maddeye aykırı bir zihniyetle mi hazırlanmış sayılacaktır? «Cumhuriyetin nitelikleri» diye 2. maddede sayılan ilkeler, ancak Anayasa Mahkemesinin çeşitli zamanlardaki yorumlarıyla somut bir anlam kazandığına ve bu anlam sürekli bir gelişme gösterdiğine göre, TRT söz konusu uygunluğu hangi ölçülere göre sağlayabilecektir? Yürürlükteki Ceza Kanunu hükümleri bile kişilerin «düşünce, bilim ve sanat» özgürlüklerini sınırlayıcı nitelikler taşıırken, bunların yar-

gısal yollardan TRT yayınlarına da uygulanmasını yeterli saymayıp Ceza Kanunundaki sınırlamalar ötesinde, yayıncıları büsbütün tereddüde düşürecek kıstaslardan söz etmek yalnız Anayasadaki özerkliğin diyalektik anlamına değil, Anayasanın kendisine ve hattâ en basit yayıncılık ilkelerine de aykırı düşmez mi?

Özerk kuruluşlarca yerine getirilen görev bir «kamu görevi» olduğuna göre, yasama organının, ideolojik sınırlamalar dışında, hizmetin genişliği ve etkinliğiyle ilgili görevler vermek ve yön çizmek hakkını da kabul etmek gerekir. Üniversite düzeyindeki eğitim olanaklarını arttırmak, radyo ve televizyon şebekesini genişletmek gibi amaçlar, özerkliğin diyalektik anlamıyla ve «düşünce, bilim ve sanat özgürlüğü»yle ilgili bulunmadığı için yasama organının düzenleme alanına girer ve yasalar ya da ödenekler yoluyla bu konularda gerekli yöneltmelerin yapılması parlâmentoya düşer.<sup>4</sup> Partilerin de yığınların gereksinimleriyle özerk kuruluşlar arasında bağlantı kurmağa, bu kamu görevinin niceliksel açıdan ayarlanmasını sağlamağa çalışmaları gereken nokta da budur. Oysa, bugünkü partilerin bir kısmı, özerkçe ortaya konmuş görüşlerle kendi programları ve tutumları arasında ayrılık gördükçe, özerk kuruluş çalışmalarının niteliksel yönünü ele almayı ve görünüşte toplumun bütünüyle, ama aslında kurulu düzendeki egemen çevrelerin ideolojisiyle bu çalışmalar arasında bir özdeşlik, bir aynılık yaratmayı amaç bilmişlerdir. 12 Ekim 1969 Millet Meclisi genel seçimlerinden önce Adalet Partisi'nin yayınladığı Beyanname'de<sup>5</sup> üniversitelere yöneltilmiş şu satırlar bulunuyordu : «...Hiçbir memleket, hiçbir demokrasi, istikbalin ümidini teşkil eden çocuklarının ve gençlerin *toplumun ve devletin dayandığı ilkelere* olduğu kadar ilme de aykırı olan tek taraflı ve kesif telkin ve propagandalar altında yetiştirilmesine ve eğitim görmesine müsamaha edemez... Bugünkü Anayasamız, üniversiteleri muhtar yaparken, onları *devletin ve Anayasanın temel ilkeleri* dışına çıkarmış değildir. Akademik hürriyet *devletin temel ilkelerini* baltalamanın bir vasıtası sayılamaz...». Aynı yönde, beyannamenin TRT ile ilgili bölümünde de şu sözlere rastlanıyor : «...Devlet radyo ve televizyonu bugün çeşitli kusurları ile milletimizin büyük çoğunluğunu rahatsız edici bir hâl almıştır. Türk milleti devlet radyo ve televizyonunun taraf-

(4) Nitekim, 359 sayılı yasanın 17. maddesi, TRT'ye «... Kültür ve eğitime yardımcı olmak; yurdu içeride ve dışarıda tanıtmak; yurdun gerekli yerlerinde yeni radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek, mevcut tesisleri ihtiyaca göre geliştirmek...» gibi görevler de vermektedir.

(5) Gerçek Enstitüsü ve Yayınları, Belgeler Arşivi, 69/106.

sız olmasına ve bu tarafsızlığının teminatı olarak muhtariyetine asla karşı değildir. Türk milletinin kabul etmediği şey, muhtariyetin gayesi dışına çıkararak tarafgirlik yapılması ve yayınlarda *Anayasanın yasak ettiği aşırı cereyanlara müsamaha gösterilmesidir...*»

Anayasanın kurulu düzene uygun ve dural bir belge olarak yorumlanmasından ileri gelen bu «özerkliği saptırma» ithamlarının hemen ardından, Adalet Partisinin aynı Seçim Beyannamesi, üniversiteler ile parlâmentodaki çoğunluk arasında bir bağlantı mekanizmasının kurulmasını önermektedir: «...Adalet Partisi, bu amaçlarla bir *yüksek üniversitelerarası kurulun* Anayasada yer almasında büyük fayda görmektedir. Bu kurul, genellikle başbakanın başkanlığında toplanmalı ve Millî Eğitim Bakanı da aynı kurulun üyesi olmalıdır. Kurulda, üniversiteler tarafından seçilecek üyeler çoğunluğu teşkil etmelidir. Bu kurul hükûmet ile üniversiteler arasında ahenk ve işbirliğini sağlayacak, üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarının *eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerinin*, üniversite idarî tasarruflarının *Anayasanın temel ilkelerine uygun olmasına nezaret* edecektir...» Görüldüğü gibi, amaç, bir kamu görevinin «niceliksel» açıdan kamunun gereksinmelerine cevap vermesini sağlamaktan öteye, eğitim, araştırma ve özerkliğini ortadan kaldıracak bir «niteliksel denetim» mekanizmasının kurulmasıdır; yoksa, kamu göreviyle kamunun gereksinimleri arasında niceliksel bağlantıyı kuracak en önemli araç, yâni bütçe, zaten parlâmentonun elinde bulunan en güçlü kaldıraçtır.<sup>6</sup>

Özerkliğin yanlış yorumlanmasından doğan yeniden düzenleme çabası, TRT konusunda da kendini gösteriyor. Adalet Partisinin Seçim Beyannamesine göre, «...TRT, genellikle devlet üniversiteleri gibi katma bütçeli bir daire hâline getirilmelidir. Bu suretle yasama organı TRT'yi daha yakından denetleme imkânını bulacaktır... TRT Yönetim Kurulunun muhtariyet ilkesine ne şekilde kurulursa uygun ve ne şekilde kurulursa aykırı bir bünye arzedeceği konusundaki tartışmalara kesinlikle son vermenin çaresi bu heyetin kuruluşunu Anayasada açıklığa kavuşturmadır.» Radyo ve televizyon istasyonlarına yöneltilen eleştiriler, kamu hizmetinin niceliksel yönünden çok ideolojik niteliğini ele aldığına göre, kurulacak yönetsel bağlantıların doğrudan doğruya bu nitelik üzerin-

(6) Tabii, bütçe olanaklarının üniversitelerce yürütülen kamu görevine ideolojik kısıtlamalar getirmek için kullanılması hâlinde, Anayasaya açıkça aykırı bir durum ortaya çıkacaktır. Parlâmentonun bütçe yoluyla yapacağı denetim, özerklik ilkesini asla zedelemeyecek biçimde, kamu hizmetinin niceliksel yönleri üzerinde toplanmalıdır.

de bir denetim sağlama amacını güttüğü açıktır. Oysa, TRT'nin «katma bütçeli bir daire» statüsüne sokulması durumunda bile, tıpkı üniversiteler konusunda olduğu gibi, bu bağlantıların herhangibir ideolojik denetleme yönünde kullanılmasıyla açıkça «Anayasa aykırılık» durumu yaratılacağı muhakkak. Bu yöndeki yasaların Anayasa Mahkemesince, yönetim işlemlerinin de Danıştay'ca iptal edilmesi gerekir.

2. *Kuruluşların özerkliği, kendi iç düzenlerinde de, üyelerine özerkçe çalışma olanakları sağlandığı ölçüde anlam kazanır.*

Bir kuruluşun dışa karşı özerkliği bakımından varılan sonuçlar kendi iç çalışma düzenine de uygulanmazsa, özerklik bütün bir kurumun değil, o kurum başında bulunan kişi ya da kişilerin özerkliği anlamına gelir. Aslında, «üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilir» diyen Anayasanın 120. maddesindeki 4. fıkra, üniversite özerkliğinin bir rektör ya da senato özerkliğine dönüşmesini önlemek amacını da güdüyor. Temelde, TRT bakımından da durumun bundan çok farklı olmaması gerekir. Özerk bir kuruluş içinde, çalışmaların özü bakımından, başka yönetim birimlerindeki benzer bir hiyerarşinin, yâni kelimenin yunanca aslına uygun «kutsal bir komuta zinciri»nin kurulması, «şef» durumundaki kimseye, üstelik Anayasayla da perçinlenmiş olan tam bir serbestlik tanımak sonucunu doğurabilir. Bu bakımdan, özerkliğin «keyfî»liğe dönüşmesini önleyen en güçlü denge, dışarıdan denetleme olanakları yaratmak değil, doğrudan doğruya kuruluşun kendi üyelerine de özerk bir çalışma ortamı sağlayarak «özerkliği bölüştürmek»tir. Zaten, diyalektik açıdan bakıldığında zaman, özerklikten, bir kimsenin kişiliğine bağlanıp donmaksızın kuruluşların kendi içlerinde de sürekli olarak oluşan bir yaratıcılık çıkarabilmek ancak böyle mümkün olabilir. Tabii, temelleri araştırma ve öğretime dayanan üniversitelerdeki görevler ile ağırlığı daha çok yayın üzerinde toplanan TRT'nin görevleri arasında, özerkçe çalışmaların düzenlenmesi ve belli ölçülere bağlanması bakımından bazı başlıklar olacaktır. Önemli olan, görevin özelliklerinden doğan zorunlulukları kişinin özerkliğini temelinden zedelemeyecek bir biçimde düzenleyebilmektir. Radyo ve televizyon kuruluşları içinde üniversitelerdekine benzer bir «kariyer sistemi» kurulabilir mi? Kurullar yoluyla yönetim, sürekli bir yayın temposu içinde çalışması gereken kuruluşlarda ne ölçüde uygulanabilir? Üyelerin özerkçe çalışmalarını sağlayacak güvence hükümleri üniversitelerdeki ölçülere varmalı mıdır? Özdeki özerkliği zedelemeden «kalite denetimi» nasıl yapılabilir? Bütün bunlar,

özellikle 1961 Anayasasının diyalektik yorumu açısından özerk kuruluşların görevlerini gözönünde bulundurarak yeniden düşünülmesi gereken sorular. Muhakkak olan birşey varsa, o da yayınların özüyle ilgili personel konusunda bugün TRT'de uygulanan statünün bu bakımdan hayli eksik olduğudur.

3. *Özerk kuruluşlar, kendi davranış kurallarını saptarken, özerkliğin yaratıcılığını ortadan kaldıracak sınırlamalardan kaçınmalı, dışa karşı savunulmanı içeriden yıkmamalıdır.*

Özerk kuruluş demek, herşeyden önce, kendi davranış kurallarını yine kendi koyan kuruluş demektir. Kavramın batı dillerindeki karşılığı da, «autos» ve «nomos» köklerini biraraya getirerek, bunu belirtiyor. Bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta, konacak kuralların ve ilkelerin, çalışmaların «tarzı»nı düzenlemekten öteye geçip «öz»e dokunmamasıdır. Üniversitelerin, şimdiye kadar, bu nitelikte kural ve ilke yaratmaktan kaçınmış olmalarını özellikle belirtmek gerekir: yürürlükteki kurallar, «tarz»la ve «biçim»le ilgilidir; akademik çalışmaların özüyle ilgili herhangi bir sınırlama getirmez. TRT'de ise Yönetim Kurulunca saptanan «Genel Yayın İlkeleri»<sup>7</sup>, «tarz» ve «biçim»in ötesinde, yayınların daha çok «öz»ünü ilgilendirmektedir. «Türk ulusunun kaderde, kıvançta, tasada ortak, bölünmez bir bütün olduğu ilkesini önemle uygulamak», «türk milliyetçiliğinin hizmetinde olmak», «türk milletini dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak millî birlik ruhu içinde yüceltmeyi amaç bilmek» gibi Anayasanın Başlangıcından aktarılan cümlelerin ya da «toplum içinde huzur ve kardeşlik duygusu yaratmak», «ulusu refaha ulaştıracak her türlü çabaları desteklemek» gibi «sınırı ve muhtevası belli olmayan sözler»in<sup>8</sup> yayınlardaki öz bakımından nasıl bir açıklık getireceği, daha doğrusu bunların ne derece «uygulanabilir» ve «geçerli» birer yayın ilkesi olacağı şüphelidir. Buna karşılık, «sınırı ve muhtevası belli» hâle getirilmiş sözlerin de, özerklik kavramının diyalektik açıdan yorumlanması ışığında birer durallık unsuru durumuna düşmeleri pekâlâ mümkündür. Bu açıdan «doğru» ve «yaratıcı» sayılabilecek yayın ilkelerinin konması, özerkliğin 1961 Anayasası içindeki derin anlamını sezmeğe bağlı. Bu anlam sezilmediği sürece, Anayasadaki sözleri aktarmaktan ileri geçmeyen bir ilkeler bü-

(7) İlkelerin tam metni için, bakınız: Şeref Gözübüyük, «Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu», Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt XXIV, sayı 1 (Mart 1969), sf. 59-61.

(8) *Ibid.*, sf. 61.

tünü yerine, kuruluş içinde tam anlamıyla özerk bir çalışma ortamı yaratmak ve bu ortamdan doğacak dinamizme güvenmek daha doğru olur. Tarzı ve biçimi aşan ideolojik nitelikteki ilkeler, yayınların tutarlılığı açısından, ille de gerekli sayılıyorsa, bunların yalnız yönetim kurulu tarafından değil, yayınların özüyle doğrudan doğruya ilgili bulunan ve belli bir özerklik güvencesine kavuşturulması gereken bütün sorumluların katılacağı daha geniş kurullar tarafından saptanması yoluna gidilmelidir. Ayrıca, ilkelerin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve oldukça esnek bir mekanizma içinde sık sık rahatça değiştirilebilmesi diyalektik anayasa anlayışı içindeki özerklik kavramına da uygun düşer.<sup>9</sup>

Özerk kuruluşlar, egemenliğin kullanılmasını daha sağlam temellere oturtacak bir oluşum içinde kendilerine düşen görevi tam olarak yerine getirmek istiyorlarsa, herşeyden önce, kendi içlerinde bir durallığın ve donukluğun belirmesini önlemelidirler.

---

(9) Anayasa Mahkemesi, TRT tazminat yönetmeliğinin hazırlanmasında «Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı»nı zorunlu sayan hükmü (359 sayılı yasanın 47. maddesindeki 2. bent) Anayasaya aykırı bulup iptal ederken (Esas No. 1967/37, Karar No. 1968/46, Karar Tarihi 15.10.1968, Resmî Gazete 8 Temmuz 1969), «bir kuruluşun özerk olarak nitelendirilebilmesi için, en az, kanunla belli sınırlar içinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olacak kuralları da yine kendisinin düzenlemesine yetkili olması gerekir» diyor. Buradaki «kanunla belli sınırlar» deyimini, ilk bakışta, yasama organının Kurumca saptanacak «ilkeler»e «ideolojik sınırlar» da koyabileceği izlenimini yaratmaktadır. Oysa, karar metni dikkatle okunduğu zaman, şu nokta açıkça anlaşılıyor: sınırlama yalnızca yönetim biçimiyle ilgili olmalıdır ve çalışmaların ideolojik yönden kısıtlanması amacını gütmemelidir. Başka bir deyimle, TRT'deki yönetim mekanizmasının kamu görevi niteliğine uygun olarak işleyebilmesi için, öbür kamu kuruluşlarıyla ilişkiler ya da kurum içi düzenlemeler bakımından birtakım kurallar konacaksa, bunların yasama organınca konmuş sınırlamalara uyması gerekir. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin, aynı kararda, yukarıdaki cümleden hemen sonra gelen şu ifadesi, yasayla konacak sınırlamaların ideolojik sınırlamalar olmadığını gösteriyor: «... Burada geçen 'kanunla belli sınırlar' deyiminden ereğin, Anayasa ilkelerine uygun kalmak şartıyla konulmuş bulunan hükümler olduğuna şüphe yoktur. Bu bakımdan bir özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde, Hükûmetin tümüne veya bir veya birkaç kanadına yetki tanınması, özerklik ile bağdaşamaz.». Demek ki özerkçe yapılacak düzenlemelerde saklı kalması gereken Anayasa ilkeleri, ideolojik nitelikteki ilkeler değil, «özerklik», «yasa önünde eşitlik», «yönetimin yargısal denetimi» gibi yalın çalışma düzeniyle ilgili ilkelerdir.