

## ANA ÇİZGİLERİYLE 1982 ANAYASA TASARISI

Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK\*

### SUNUŞ

*Türkiye, Kanunu Esasî'nin ilân edildiği 1876 yılından bu yana beş anayasa yaptığı halde, anayasa tartışmalarının hâlâ sona ermediği bir ülke... Nitekim bu anayasaların beşincisi olan 7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın halkoyu ile kabulü üzerinden henüz beş yıl geçmeden 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun'la üç maddesi değiştirilmiş ve bir geçici maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Yerel yönetimler seçimleri konusunda 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanun'la getirilmek istenen anayasa değişikliği ise, geçen yılki halkoylamasında reddedilmiştir. Bununla birlikte halen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsil edilen siyasal partilerin değişik ölçülerde anayasa değişikliği istekleri olduğu bilinmektedir. O nedenle anayasa tartışmalarının önümüzdeki yıllarda da Türkiye'nin gündeminden eksilmeyeceği anlaşılmaktadır.*

*Bu durumun çeşitli nedenlerinden biri de, 1982 Anayasa Tasarısı'nın 12 Eylül 1980 döneminin olağanüstü koşulları içinde yeterince tartışılmamış olmasıdır. Anayasalar, bir ülkedeki temel hukuk düzenini belirleyen toplumsal sözleşmeler olduğuna göre, olabildiğince geniş bir toplumsal mutabakata dayanmaları zorunludur. Bu gerçeğin ileride yapılacak anayasa değişikliklerinde de gözden uzak tutulmamasında yarar vardır.*

*1982 Anayasa Tasarısı'nı ana çizgileriyle ele alan bu yazı, Tasarının Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nca 1982 Temmuz'unda Danışma Meclisi Başkanlığına sunulmasından sonra, anayasa tartışmalarına özel bir sayfa ayırmak isteyen bir İstanbul gazetesi için hazırlanmış altı makalelik bir diziden oluşmaktadır. Ne var ki bu Gazete, tam dizinin yayımına başlayacağı sırada başka bir konu ile ilgili bir haberinden dolayı İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı'nca süresiz kapatılmış; yeniden çıkmasına izin verildiği zaman ise -belki de yeni bir kazaya uğramamak düşüncesiyle- böyle bir tartışma sayfası açmaktan vazgeçmişti. O yüzden sözün geçen Gazetenin bu konudaki tutumu belli olun-*

\*Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

*caya kadar -Danışma Meclisi'nde Anayasa Tasarısı üzerindeki görüşmelerin ilerlemesine paralel olarak- sürekli gözden geçirilerek güncelleştirilen dizi, -sadece "Milliyet" Gazetesinin 8.9.1982 tarihli sayısında "Tasarıdaki Çelişkiler ve Tutarsızlıklar" başlığıyla çıkan ve aşağıda IV. bölüm olarak yer alan 5. makalesi dışında- Eylül 1982 başlarındaki metniyle yayımlanamadan kalmıştır.*

*İşte bu dizi, aradan yedi yıla yakın bir zaman geçtikten sonra şimdi artık gazeteciliğin hep güncel olanı kovalama kaygısından uzak, ama Anayasa Hukuku tarihimizin önemli bir kesitini o dönemin havası içinde vermek amacıyla beş bölümlük bir inceleme olarak yayımlanmaktadır. Yapılan tek değişiklik, "Anayasa Tasarısı'nın Kaynakları" ve "Anayasa Tasarısı'nın Diğer Kaynakları" başlıklı 2. ve 3. makalelerin konu bütünlüğü nedeniyle II. bölüm olarak birleştirilmesinden ibarettir.*

*Kayda değer ki bu incelemede eleştirilen noktalardan bir bölümü, 1982 Anayasa Tasarısı üzerinde daha sonra yapılan çalışmalar sırasında Danışma Meclisi Genel Kurulu veya Millî Güvenlik Konseyi'nce düzeltilmiştir. Ancak bu durum, incelemenin Eylül 1982 başlarında son biçimini alan metni üzerinde yeniden değişiklik yapmayı gerektiren bir neden olarak görülmemiştir. Çünkü bu incelemenin yayımlanmasından ilerisi için beklenen asıl yarar, özellikle bir anayasa tasarısı hazırlanırken ya da bir anayasa değişikliği yapılırken düşülebilecek yöntem hatalarından bazıların örnekleriyle gösterebilmektir.*

*İncelemeyi bu yönde küçük bir hizmette bulunabilmek umuduyla yayımlıyoruz.*

*Ankara, Mart 1989*

## I. ANAYASA TASARISININ BELİRGİN ÖZELLİKLERİ

Yeni Anayasa Tasarısı, açıklandığı günden beri yoğun tartışmalara konu oluyor. Anayasalar, bir bakıma, bir ülkedeki temel hukuk düzenini belirleyen toplumsal sözleşmelerdir. O nedenle toplumun her kesimiyle bu tartışmalara katılması doğaldır. Kurucu Meclis Hakkında Kanun uyarınca Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Tasarı, Kurucu Meclis'in her iki kanadından geçtikten sonra halkoyuna sunulacağı için (m. 26); çeşitli açılardan ele alınması ve incelenmesi, özel bir önem taşımaktadır.

Halen Danışma Meclisi Genel Kurulunda görüşülmekte olan Anayasa Tasarısı'nın ilk anda göze çarpan başlıca özellikleri şunlardır:

1. Tasarı, 17 Temmuz 1982 günü Danışma Meclisi Başkanlığına gerekçesiz olarak verilmiş ve "S. Sayısı: 166" olarak bastırılıp tatile çıkmış bulunan üyelere gönderilmiştir. Daha sonra Danışma Meclisi tatilinin sona ermesinden kısa bir süre önce 30 Temmuz 1982 tarihli Anayasa Komisyonu Raporu, Danışma Meclisi Başkanlığına sunulmuş ve Tasarı metni ile birlikte bu kez "S. Sayısı: 166'ya 1. Ek" olarak bastırılmıştır. Tasarının gerekçesi niteliğindeki Rapor, genel gerekçe olarak düşünülmüş kısa bir sunuş yazısı, maddelerle ilgili açıklamalar ve karşı oy yazılarıyla birlikte toplam 100 sayfa tutmaktadır. Raporu izleyen Tasarı metni ise, ilk baskıdaki bazı maddi yanlışları düzeltilmiş ve bazı eksikleri tamamlanmış biçimde ikinci kez basılmış olmaktadır.

Anayasa Tasarısı'nın Danışma Meclisi Başkanlığına ilk verilisinde gerekçesiz olması, haklı eleştirilere uğramıştır. Bilindiği gibi, yasa tasarıları, onların hangi düşüncelerle hazırlandıkları, hangi ilkelere dayandıkları, yürürlükteki mevzuatta neleri niçin değiştirdikleri konularında hem genel, hem maddeler itibariyle açıklamalar yapan gerekçelerle birlikte yasama organlarına sunulurlar. Gerekçeler, yasa tasarılarının izledikleri amaçlarla getirdikleri düzenlemeler arasında bağlantı kurularak bir bütünlük içinde incelenebilmesi ve değerlendirilebilmesi açısından vazgeçilmez belgelerdir. O nedenle ki, yasa tasarılarının gerekçeli olması zorunluğu, Kurucu Meclis'in iki kanadını oluşturan Danışma Meclisi ile Millî Güvenlik Konseyi'nin içtüzüklerinde ayrı ayrı belirtilmiş bulunmaktadır (Danışma Meclisi İçtüzüğü m. 71-72, T.C. Millî Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü m. 9). Anayasa Tasarısı bu zorunluğun dışında tutulmuş değildir.

Fakat Anayasa Komisyonu Raporu'nun Tasarının Danışma Meclisi Genel Kurulunda görüşüleceği günden çok kısa bir süre önce bastırılmasıyla bu zorunluğa tam olarak uyulduğu söylenemez. Çünkü yasama meclislerinin genel kurullarına sevk edilen komisyon raporları veya diğer metinlerin görüşülmesine başlanmasından önce, bunların üyelerce incelenebilmesi için yeterli bir sürenin de geçmesi gerekir. Nitekim bu süre, Danışma Meclisi Genel Kurulu için en az kırksekiz saat olarak belirlenmiştir (Danışma Meclisi İçtüzüğü m. 50). Bu süre, 2 Ağustos 1982 günü toplanan Danışma Meclisi Genel Kurulunda görüşmelerin kırksekiz saat ertelenmesiyle sağlanabilmiştir. Üyelerce bu kez incelenecek rapor ve metnin Türkiye'nin temel hukuk düzenini değiştirmeye yönelik bir Anayasa Tasarısı ile ilgili olması, konunun önemini daha da artırmıştır.

2. Tasarı, şimdilik dört kısımda toplanan 200 maddeden oluşmaktadır. Fakat 2. ve 199. maddelerinde yapılan yollamalardan henüz yazılmamış bir "Başlangıç" kısmının olacağı, ayrıca işin niteliği gereği bazı geçici maddeler ekleneceği anlaşılmaktadır. İşte bu tamamlanmamış durumuyla dahi Tasarı, Türkiye'nin şimdiye kadarki en uzun anayasası olmaya aday gözükmektedir. 1876 Kanunu Esasi'sinin 1909 değişikliklerinden sonra 121, 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun -bir "madde müferide" dışında- sadece 23, 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 105 ve 1961 Anayasası'nın -"Başlangıç" kısmı ve 1973 değişikliklerinden sonra 22'ye ulaşan geçici maddeleri dışında- 157 maddeden oluştuğu hatırlanırsa; Tasarının uzunluğu daha iyi anlaşılır. Fakat Tasarı, sadece madde sayısı itibariyle değil, metni itibariyle de uzundur. Üstelik uzunluğu, birtakım yeni sosyal haklar ve anayasal kuruluşlar getirmesinden çok, -şimdi değineceğimiz- düzenleme yönteminden ileri gelmektedir.

3. Tasarı, *kazüist* yöntemle hazırlanmış bulunmaktadır. Belirli bir ölçüde 1961 Anayasası'nda da izleri görülen bu yöneme göre, somut olaylar ve durumlardan hareket edilerek bunlardan her biri için Tasarıda ayrı ayrı hükümler konmuştur. Örneğin "ekonomik hayatı etkileyecek gerçek dışı veya zamansız haberlerin önlenmesi" (m. 26/II), yabancı yayınların ülkeye girmesi ve dağıtımının düzenlenmesi (m. 27), dernekler, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyememesi veya konu ve amaçları dışındaki toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılmaması (m. 34/III), "en çok on işçi çalıştıran küçük işyerlerinde toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt" yapılamaması

(m. 59), idarî yargının “idare ile kamu görevlisi arasındaki görev değiştirme ve nakil işlemlerine ilişkin davalarda yürütmeyi durdurma kararı” verememesi (m. 153/VI) ile ilgili hükümler, bu türdeki pek çok hükümden sadece birkaçıdır.

Bazen aynı nitelikte hükümler, ilgililerden her biri için ayrı ayrı yinelenmiştir. Örneğin siyasal faaliyet ve siyasal partilerle işbirliği yasağı, dernekler ve vakıflar (m. 33/II, VII), kooperatifler (m. 46/II), sendikalar (m. 56/I) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (m. 170/IV) açısından ayrı ayrı konduğu gibi; bu kuruluşlarla güçbirliği yasağı, siyasal partiler açısından bir kez daha belirtilmiştir (m. 78/II).

İşte böyle bir kazüist yaklaşım içinde Tasarı, bir anayasada yer alması uygun olmayan ayrıntılarla doldurulmuştur. Örneğin bir akıl hastası veya serseri hakkında ne gibi tedbirler uygulanabileceği (m. 18/IIId), T.C. Merkez Bankası'nın Hazine'ye ne miktarda kısa vadeli avans hesabı açabileceği veya döviz giriş ve çıkışlarıyla ilgili hangi kambiyo işlemlerini yapacağı (m. 140/II, 141/IV), kamu iktisadî teşebbüslerinde bütçe döneminin hangi tarihte başlayacağı (m. 143/II), maden arama ruhsatnamelerinin kaç yılda sona ereceği (m. 161/III), Tasarıda bir anayasa konusu olarak ele alınmıştır.

Görüldüğü gibi ancak bir yasa, hatta tüzük veya yönetmelik konusu olabilecek, bir bölümü zaten yürürlükteki yasalarda bulunan hükümlerle herhangi bir hukukî düzenleme konusu yapılmasına gerek bulunmayan tedbirler, Anayasa Tasarısı'na girmiş bulunmaktadır.

Kazüist yöntemin sonucu olarak Tasarı, bugün artık sadece iyi bir anayasada değil, herhangi bir yasa da aranan niteliklerin başında gelen soyut ve genel normlar koyma özelliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Oysa somut olaylara ve durumlara bağlı kalınarak yapılan düzenlemeler, toplumsal hayatın akışı içinde ortaya çıkacak başka ve yeni olasılıkları kavrayabilecek esneklikten uzaklaşırlar. Bu, diğer yasalara oranla daha ağırlaştırılmış koşullarla değiştirilebilen bir anayasa için toplumsal gelişme ile uyum sağlama bakımından ciddi bir engeldir.

4. Tasarı, acele ile hazırlanmış bir metin izlenimini bırakmaktadır. Tasarının yaklaşık sekiz aylık bir çalışmanın ürünü olduğu düşünülürse, böyle bir izlenim şaşırtıcıdır. Ama öyle anlaşılıyor ki, Anayasa Komisyonu'nun görev yaptığı sekiz aylık sürenin büyük bölümü cömertçe harcanmış ve Tasarının yazılması işi, ancak son haftalara sıkıştırılmıştır. Nitekim bu husus, Komisyon Raporuna ekli bazı karşı

oy yazılarında da belirtilmiştir (Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 81, 87, 91, krş. 3). Ayrıca çeşitli maddelerdeki ifade bozuklukları ve terminoloji tutarsızlıkları yanında, Tasarının ilk baskısında 12. maddede temel hak ve özgürlüklerin "ancak kanunla" sınırlanabileceği ibaresinin yer almaması, yeni anayasal kuruluşlar arasında düzenlenen Devlet Danışma Konseyi'nin 134. maddede "Cumhuriyet Konseyi" olarak anılması, 7 ve 182. maddelerde yollama yapılan maddelerin numaralarının konmamış bulunması, 137. maddede yollama yapılan 127 ve 128. maddelerin düzenlenen konu ile hiç ilgili olmaması, İkinci Kısımın Üçüncü Bölümünün "Üçüncü Kısım" olarak adlandırılması, Dördüncü Kısımın numaralanmamış bırakılması, Tasarının Danışma Meclisi Başkanlığına verilmeden önce son bir kontrolden dahi geçirilemediğini gösteren basit örneklerdir. Bu yanlışlar ve eksikler, ancak Tasarı metninin Anayasa Komisyonu Raporu ile birlikte ikinci kez basılışı sırasında düzeltilmiş veya tamamlanmıştır.

Bu açıdan bakıldığında Tasarının ilk baskısında gerekçesiz olması, "Başlangıç" kısmı ile geçici maddelerinin henüz yazılmamış bulunması da, artık daha fazla ertelenemeyecek bir tarihte hiç değilse ana metniyle Danışma Meclisi Başkanlığına verilmesi zorunluğu ile ilgili gözükmektedir. Hatta uzunluğu bile, bir bakıma, kısaltılması ve özlü bir anlatıma kavuşturulması için yeterli zamanın kalmayışı ile açıklanabilir.

Fakat Tasarının acele ile hazırlanmasının sakıncalarının sadece bu kusurlarla sınırlı olduğu sanılmamalıdır. Çünkü getirilmek istenen yeni düzenlemelerin çoğunun bütün sonuçlarıyla düşünüldüğü dahi ciddi şüphe konusudur. Gerçek şudur ki, Anayasa Tasarısı olarak ortaya konan metin, Danışma Meclisi Başkanlığına sunulduğu zaman henüz bir öntasarı olgunluğuna bile ulaştırılmış değildi. Şimdiye değin bu metin, Danışma Meclisi Genel Kurulunda örneğin "ekonomik hayatı etkileyecek gerçek dışı veya zamansız haberlerin önlenmesi" (m. 26/II) ile ilgili hükmün çıkarılması; toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt yasağının "en çok beş işçi çalıştıran küçük işyerleri ile Devlet himayesindeki ve kamu hizmeti gören dernek ve hayır kurumlarında" benimsenmesi (m. 59) gibi bazı değişikliklere uğramıştır. Aslında -en iyimser görüşle- üzerinde daha bir hayli çalışılması ve düşünülmesi gereken bir "öntasarı taslağı" sayılabilecek bu metnin Danışma Meclisi Genel Kurulunda bütünüyle ne ölçüde düzeltilebileceği, ancak Tasarının tümü üzerindeki son oylamadan sonra belli olacaktır. Şimdilik sağladığı en büyük yarar, Anayasa konusundaki tartışmaları kamuoyu önüne çıkarmış olmasıdır.

## II. ANAYASA TASARISININ KAYNAKLARI

Türkiye, ilk yazılı anayasası olan Kanunu Esasi'nin ilân edildiği 1876 yılından bu yana geçen yüzyılı aşkın dönemde dört ayrı anayasa ile yönetilmiş, bu anayasalarda toplam yirmi ayrı yasa ile değişiklik yapılmıştır. (Türk Silâhlı Kuvvetlerinin ülke yönetimine el koyduğu 1960 ve 1980 yıllarında çıkarılan "geçici anayasa" niteliğindeki iki yasa, bu hesabın dışındadır). Demek ki Türkiye, şimdi beşinci anayasasını yaparken bu alanda önemli bir tecrübe ve birikime sahip bulunmaktadır.

Şimdiye kadarki anayasalarımız incelendiğinde bunların her birindeki farklı hükümler yanında, hemen hepsinde yer alan ortak hükümlere de rastlanır. Nitekim Kanunu Esasi'den başlayıp, 1924, hatta 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'ndan geçerek 1961 Anayasası'na ulaşan hükümler vardır. Örneğin yasama meclislerinin her yıl Kasım ayının başında toplanması ve üyelerinin yalnız seçildikleri çevreyi değil, bütün milleti temsil etmeleri gibi hükümler, bu dört anayasada da yer almaktadır (Kanunu Esasi m. 43, 71; 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu m. 5, 6; 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu m. 13/V, 14; 1961 Anayasası m. 76, 83/I).

Konuya daha geniş açıdan bakıldığında çeşitli ülkelerin anayasaları arasında da benzerlikler görülür. Bu, bütün anayasaların toplum ve devlet hayatını ilgilendiren birtakım temel sorunlara asgari çözümler bulması zorunluğunun ve ülkeler arasındaki etkileşmenin sonucudur. Zaten benzerlikler, genellikle, bizim anayasalarımızda da yer alan bazı temel hak ve özgürlükler gibi uygar toplumların ortak değer yargıları ya da belirli siyasal sistemler çevresinde kümelenen, hatta değişik siyasal sistemler altında bile devlet mekanizmasının pratik işleyişini sağlayan düzenlemelerle ilgilidir.

Fakat gerek genel olarak, gerek Türkiye'de şimdiye kadar uygulanan anayasalardan her birine kendi ayrıncı özelliğini ve tarihteki farklı yerini veren, ortak hükümlerden çok, farklı dünya görüşlerine ve değişik siyasal sistemlere dayalı hükümleridir. Nitekim bizde de

1921 veya 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nu Kanunu Esasi'den, 1961 Anayasası'nı öncekilerden ayıran da, bu çeşit hükümlerdir.

Yeni Anayasa Tasarısı'nın durumu bu açılardan incelenmeğe değer. Gerçi Tasarıyı Danışma Meclisi Başkanlığına sunan Anayasa Komisyonu Raporu'nda -1961 Anayasa Tasarısı Gerekçesinden farklı olarak- hazırlık çalışmalarında Türkiye'nin bundan önceki anayasaları ile yabancı anayasalardan veya başka metinlerden ne ölçüde yararlanıldığı açıklanmış değildir. Bununla birlikte Anayasa Tasarısı hükümlerinin daha önce başka bir anayasa veya başka bir metinde yer alıp almadığına göre ve sonuncu metinler itibariyle yapılacak karşılaştırmalı bir ilk inceleme ile saptanabilecek başlıca kaynakları, şu beş grupta toplanabilir: 1) 1961 Anayasası, 2) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 3) Yabancı anayasa ve yasalar, 4) 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu ve diğer mevzuat, 5) Yeni Anayasa ile ilgili öneriler.

Şimdi bu sıraya göre Anayasa Tasarısı ile kaynakları arasındaki bağlantıları gözden geçirebiliriz:

### 1. 1961 Anayasası

Yeni Tasarının en büyük kaynağı, Anayasa Komisyonu Raporu'nda da eleştirilen 1961 Anayasası'dır. Tasarının yazılmasında 1961 Anayasası'nın temel çalışma metni olarak göz önünde bulundurulduğu anlaşılmaktadır. Her şeyden önce Tasarı, genel sistematığı itibariyle 1961 Anayasası'nın kalıbı içine oturtulmaya çalışılmıştır. Gerçekten Tasarının ilk üç kısmında -Üçüncü Kısımın başlığındaki bir sözcük değişikliği dışında- 1961 Anayasası'nın kısım ve bölüm ayırımları başlıklarıyla birlikte korunmuş; buna karşılık 1961 Anayasası'nın Dördüncü Kısım, buradaki iki maddenin Tasarının Üçüncü Kısımının iki ayrı bölümüne kaydırılması sonucunda kaldırılmış; 1961 Anayasası'nın Altıncı Kısım ise, yine aynı başlıkla Dördüncü Kısım olarak Tasarının sonuna konmuştur. 1961 Anayasası'nın Beşinci Kısım "Geçici Hükümler" başlığını taşıdığı için, yeni Anayasanın henüz yazılmamış geçici maddelerinin ayrı bir kısım olarak Tasarının Üçüncü Kısım ile şimdiki Dördüncü Kısım arasına girmesi ve böylece yeni Anayasanın toplam beş kısımdan oluşması beklenebilir.

Tasarının iç sistematığına, yani kısım ve bölüm başlıklarından sonra gelen alt ayırımlara ve bunların içindeki maddelerin sıralanmasına geçildiğinde, her zaman 1961 Anayasası'ndaki düzene uyulmadığı, bazen anlamı itibariyle de önemli yer değiştirmeleri yapıldığı

görülmektedir. Nitekim Tasarıda “Olağanüstü haller” (m. 135-138), “Vergi ve benzeri mali yükümlülükler” (m. 139), “Diyanet İşleri Başkanlığı” (m. 169), “Anayasa Mahkemesi” (m. 179-187) ve “Sayıştay” (m. 192), 1961 Anayasası’ndakinden oldukça farklı kısım, bölüm veya sırada bulunmaktadır (krş. 1961 Anayasası m. 123-124, 61, 154, 145-152, 127).

Fakat Tasarının maddeleri, 1961 Anayasası’ndan geldikleri ölçüde genellikle aynı veya eşanlamlı kenar başlıklarıyla verilmiştir.

İşte bu çerçevede içinde Anayasa Tasarısı, büyük ölçüde 1961 Anayasası’ndan aktarılmış gözükmektedir. 1961 Anayasası hükümleri, bazı maddelerde -küçük anlatım değişiklikleri dışında- olduğu gibi, bazı maddelerde yeni birtakım fıkra, cümle veya ibareler eklenmiş ya da bazı fıkra, cümle veya ibareler çıkarılmış olarak, diğer bazı maddelerde ise bunların ötesinde değişiklikler yapılmış olarak alınmış durumdadır. Böylece Tasarıda 1961 Anayasası’ndan olduğu gibi veya değiştirilerek alınmış hükümler içeren maddeler yanında, bu hükümlere yeni birtakım fıkra, cümle veya ibare eklemek suretiyle yazılmış karma maddelere de rastlanmaktadır. Tasarıda eski ve yeni çeşitli hükümlerin bu biçimde birçok maddede yanyana gelmesi ya da içiç girmesi yüzünden, içinde bütünüyle veya bir bölümüyle 1961 Anayasası’ndan alınmış hükümler bulunan maddelerin sayısını mutlak rakam olarak vermek, fazla bir anlam taşımayacaktır.

Kaldı ki Tasarıya 1961 Anayasası’ndan alınan hükümlerin buldukları maddelerin sayısı, her iki tarafta aynı değildir. 1961 Anayasası’ndan alınan maddelerden birkaçı tek maddede (örneğin “Devletin şekli” ve “Devlet şeklinin değişmezliği” ile ilgili 1. ve 9. maddeleri -Danışma Meclisi Genel Kurulunda yeniden iki maddeye ayrılmadan önce- Tasarının 1. maddesinde) birleştirilmiş, birçoğu ise iki, hatta üç maddeye (örneğin “Sıkıyönetim ve savaş hali” ile ilgili 124. maddesi yeni kenar başlıklarıyla Tasarının 136, 137 ve 138. maddelerine) ayrılmış olduğu için; 1961 Anayasası’ndan gelen maddelerin sayısı ile bunların Tasarıda gittiği maddelerin sayısı farklıdır.

Öte yandan 1961 Anayasası’nın bazı maddeleri ya da bazı maddelerinin belirli fıkraları veya cümleleri, Tasarıya hiç alınmamıştır. “Başlangıç” kısmı ile geçici maddeler, bir yana bırakılırsa; 1961 Anayasası’ndan alınmayan hükümlerin bir bölümü, Cumhuriyet Senatosu, Yüksek Savcılar Kurulu ve Yüksek Hakimler Kurulu gibi Tasarıda hiç yer verilmeyen anayasal kuruluşlarla ilgili veya bağlantılıdır (m. 63, 70-73, 92, 94/III-IV; 137/III, VI; 143-144).

Geri kalanların başlıcaları, konularına göre şöyle sıralanabilir:

Temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamaması (m. 11/II), ibadet özgürlüğü (m. 19/II), iktisadî ve sosyal hayatın düzeni (m. 41/I), çalışanların insanca yaşaması ve korunması (m. 42/II), sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurulması (m. 48), özel eğitim gereksinmesi olanların topluma yararlı kılınması (m. 50/IV), siyasal partilere Devlet yardımı (m. 56/IV), kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek hak ve özgürlükler (m. 64/VI), seçimlerde geçici Bakanlar Kurulu (m. 109), üniversitelerin bütçeleri ve Bakanlar Kurulunca üniversitelerin yönetimine el konulması (m. 120/VI-VII), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları organlarının görev güvencesi (m. 122/II), "kanunsuz emir" (m. 125), Devlet Planlama Teşkilâtı (m. 129/II), Anayasa Mahkemesi üyelerinin nitelikleri (m. 145/III).

1961 Anayasası'ndan yeni Anayasa Tasarısı'na alınmayan bu hükümlerden seçimlerde geçici Bakanlar Kurulu ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin nitelikleri ile ilgili olanlar gibi bazıları üzerinde Anayasa Komisyonu'nda tartışıldığı, ancak çoğunluğun bunları benimsemediği Komisyon Raporu'na ekli karşı oy yazılarından anlaşılmaktadır (bk. Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 87; 68, 76, 90, 96). Diğerlerinin bir bölümü de Tasarının temelindeki siyasal tercihleri yansıtsa bile; Tasarıda sadece olumsuz yönden değinilen ibadet özgürlüğü (krş. m. 24/II), hatta sadece Ekonomik ve Sosyal Konsey dolayısıyla Müsteşarından söz edilen Devlet Planlama Teşkilâtı (m. 148/II, krş. 160) ile ilgili olanlar gibi bazılarının atlandığı veya unutulduğu düşünülebilir. Nitekim ibadet özgürlüğü ile ilgili bir düzenleme, Danışma Meclisi Genel Kurulunda verilen önergeler üzerine Tasarıya eklenmiş bulunmaktadır.

## ANAYASA TASARISI'NIN DİĞER KAYNAKLARI

Anayasa Tasarısı'nın 1961 Anayasası dışındaki başlıca kaynakları, onu izleyen sıralarıyla şunlardır:

### 2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Anayasa Tasarısı'nın kaynakları arasında ikinci sırayı yaygın adıyla "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi" olarak anılan "İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi" almaktadır. Ta-

sarı için aynı zamanda bir uluslararası kaynak niteliği taşıyan bu Sözleşme, bilindiği gibi, Avrupa Konseyi'nin aralarında Türkiye de bulunan oniki üyesinin temsilcileri tarafından 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmış; daha sonra bir ek protokolle birlikte Türkiye tarafından 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun'la onaylanmıştır. Dolayısıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1961 Anayasası uyarınca Türkiye'de zaten "kanun hükmünde" olarak yürürlüktedir (m. 65/V) ve yeni Anayasa Tasarısı uyarınca da öyle kalacaktır (m. 87/V).

Fakat bu yeterli görülmemiş olacak ki, şimdi bu sözleşmenin daha çok istisnai durumlar için konmuş bazı hükümleri, -biraz daha genişletilmiş ve ağırlaştırılmış, o yüzden Sözleşmeye uygunluğu da tartışılabilir bir biçimde (krş. Sözleşme m. 17)- Anayasa Tasarısı'nda temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması, hatta özü itibariyle ortadan kaldırılması nedenlerini gösteren hükümler arasına alınmak istenmektedir (m. 13/III, 14, 16/IV-V, 17, 18, 19/VI-VII, aynı sırayla krş. Sözleşme m. 17, 15/1-2, 2, 4/2-3, 5/1, 5/2-5)..

Bu arada Anayasa Tasarısı'nın üne kavuşturduğu "serseri" ve onun "akıl hastası, uyuşturucu madde veya alkol tutkunu" (!) arkadaşları da (m. 18/II d), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden alınan bu hükümlerle birlikte Anayasa hukukumuzda girmek üzeredir.

Dikkati çeken bir nokta da, -Türkiye tarafından onaylanmış bir sözleşme olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sanki resmî bir çevirisi yokmuş gibi (bk. Resmî Gazete, 19.3.1954, Sayı 8662, s. 8690-8695; 3. Tertip Düstur, Cilt 35; s. 1568-1582)- Anayasa Komisyonu'nca bu Sözleşmeden alınan hükümlerin oldukça kötü bir çeviri ile yeni baştan Türkçeleştirilmesi yoluna gidilmesidir.

İlginçtir ki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin bazı hükümleri, daha güzel bir Türkçe ile Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası'na da alınmış bulunmaktadır (m. 26-28).

### 3. Yabancı Anayasa ve Yasalar

Anayasa Tasarısı'nın dış kaynaklarının başında genellikle "1949 Bonn Anayasası" olarak anılan Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (*Grundgesetz*) ile 1958 Fransız Anayasası (*Constitution*) gelmektedir.

Nitekim Tasarının bayrakla ilgili hükmü (m. 3/III) için Federal Almanya Cumhuriyeti ve Fransız Anayasaları, ulusal marşla ilgili hükmü (m. 3/IV) için de Fransız Anayasası örnek alınmış sayılabilir (krş. *Grundgesetz* m. 22, *Constitution* m.2/II-III).

Öte yandan Tasarının hak kaybı ile ilgili düzenlemesi (m. 13/I), genelleştirilmiş ve ağırlaştırılmış bir biçimde Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'ndan alındığı gibi; eğitim ve öğretimde Anayasaya sadakat borcu (m. 42/IV), Başbakanın Bakanlar Kurulunun genel siyasetini belirlemesi (m. 129/I) ile ilgili hükümleri de bu Anayasadan gelmektedir (krş. *Grundgesetz* m. 18, 5/III, 65).

Tasarıda Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanıca Bakanların görevlerine son verilmesi (m. 126/III), Federal Almanya Cumhuriyeti ve Fransız Anayasalarına paralel olarak hükmü bağlandığı halde; yine Cumhurbaşkanıca Başbakanın görevine son verilebilmesi (m. 126/II), Fransız Anayasası'ndakinden tamamıyla farklı bir anlam taşıyan bir hükmü konu edilmiştir (krş. *Grundgesetz* m. 64/I, *Constitution* m. 8).

Tasarıda Cumhurbaşkanı'nın Anayasanın uygulanması ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışması konusundaki yüksek gözetim görev ve yetkisi (m. 113/II) ile yeni kurulacak olan Ekonomik ve Sosyal Konsey de (m. 148), Fransız Anayasası'ndan esinlenmiş gözükmektedir (krş. *Constitution* m. 5/I, 69-71).

Tasarının pek de açık olmayan bir hükmüne göre Anayasa Mahkemesi'nce kapatılan partilerin milletvekillerininin (herhalde parlamento ?) üyeliklerinin sona ermesi ise (m. 96/III), Federal Almanya Seçim Kanunu'nu hatırlatmaktadır (*Bundeswahlgesetz* § 49)

#### 4. 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu ve Diğer Mevzuat

1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, hatta daha önceki anayasalarımız belirli ölçülerde 1961 Anayasası'na kaynaklık ettikleri için, sonuncu metinler itibariyle yapılan bu karşılaştırmada onların yeni Anayasa Tasarısı ile bağlantıları üzerinde ayrıca durmaya gerek yoktur. Sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her yıl Cumhurbaşkanı'nın konuşması ile açılması (m. 99/II), doğrudan doğruya 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'ndan gelen bir hüküm olarak dikkati çekmektedir (m. 36).

Öte yandan Anayasa Tasarısı'nın iç kaynakları arasında - 16.10. 1981 tarih ve 2533 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılan Siyasal Partiler Kanunu dışında- halen hepsi yürürlükte bulunan çeşitli yasalarla yeni Anayasa döneminde de belirli bir süre uygulanması beklenebilecek olan Millet Meclisi İçtüzüğü (krş. 1961 Anayasası geç. m. 3), önemli bir yer tutmaktadır. Bu yasalarla Millet Meclisi İçtüzüğü'nden alınan çeşitli hükümler, anayasa normu düzeyine yükseltilmek istenmektedir. Başlıcalarını kısaca konuları, Tasarıdaki maddeleri ve kaynakları itibariyle şöyle sıralayabiliriz:

Basımevi kurmanın izin alma koşuluna bağlı olmaması (m. 28/I -Matbaalar Kanunu m. 1); dernekler, kooperatifler ve sendikalar için siyasal faaliyet ve siyasal partilerle işbirliği yasağı (m. 33/II, 46/II, 56/I, 78/II - Dernekler Kanunu m. 4/I, Kooperatifler Kanunu m. 92, Sendikalar Kanunu m. 16, Siyasal Partiler Kanunu m. 2); kamulaştırılan taşınmaz malların geri istenmesi hakkı (m. 48/VI - İstimlak Kanunu m. 23); soru ve genel görüşme (m. 104/II, IV - Millet Meclisi İçtüzüğü m. 94/I, 99); Hazineye kısa vadeli avans (m. 140/II - T.C. Merkez Bankası Kanunu m. 50); Devlet Denetleme Kurulu (m. 152 - Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun m. 1-3); idari yargı yetkisi ve istisnası (m. 153/II, IV - İdarî Yargılama Usulü Kanunu m. 2/2-3); memurların görev ve sorumlulukları (m. 157 - Devlet Memurları Kanunu m. 6, 12); maden arama ruhsatnamesinin süresi (m. 161/III - Maden Kanunu m. 11); Danıştay (m. 191/III, IV - Danıştay Kanunu m. 10/I, 4, krş. 9/1-2); Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (m. 194/II - Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu m. 20/I); Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (m. 196 - Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu m. 1, 5, 12, krş. 2, 10).

### 5. Yeni Anayasa ile İlgili Öneriler

Bilindiği gibi, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'na çeşitli kişi ve kuruluşlarca kendiliklerinden veya Komisyonun isteği üzerine yeni Anayasa ile ilgili görüşler bildirilmiştir. Bazı kişi veya kuruluşlar ise, görüşlerini Anayasanın tümü veya belirli maddeleri için somut metin önerisi durumuna da getirmişlerdir.

Bunların başında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültelerinin bazı öğretim elemanlarınca Anayasanın tümü için 1961 Anayasası "esas" alınmak suretiyle hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" gelir. Anayasa Tasarısı'nda temel hak ve özgürlüklerin

sınırlanması (m. 12/III), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Cumhurbaşkanı seçimi (m. 100/III, 111/III), Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı ve karar yeter sayısı (m. 102), gensoru nedeniyle güven oylamasında yalnız güvensizlik oylarının sayılması (m. 105/V), Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilecek üniversite öğretim üyelerinin durumu (m. 181/II), Anayasa Mahkemesi'nce verilen iptal kararı nedeniyle ortaya çıkacak hukukî boşluğun doldurulmasına yönelik yasa tasarısı ve önerilerinin öncelikle görüşülmesi (m. 187/II) gibi bazı konularda sözü geçen Anayasa Önerisi'nden yararlandığı anlaşılmaktadır (krş. m. 11/III, 84/II, 95/I, 86, 89/VII, 145/V, 152/II).

Ayrıca bazı kuruluşların kendilerini ilgilendiren konularda hazırladıkları madde metni önerilerinin de belirli bir ölçüde dikkate alındığı görülmektedir. Örneğin Tasarının Sayıştay'la ilgili düzenlemesi (m. 192), Sayıştay Başkanlığı'nca sunulan "madde taslağı" doğrultusundadır.

#### GENEL DEĞERLENDİRME

Anayasa Tasarısı'nın 1961 Anayasası'ndan kaynaklanmayan hükümleri, bu Anayasaya göre yeni sayılır. Ancak bunların bir bölümü. -yukarıda görüldüğü üzere- başka kaynaklardan geldiği için, gerçek anlamda ya da orijinal nitelikte "yeni" değildir. Tasarının bu son anlamda "yeni", hatta bir bakıma "telif" hükümleri, daha önce başka bir metinde rastlanmayanlardır. Bu çeşit hükümler de, Tasarıda bazen bütünüyle, bazen yalnız bir fıkrası, cümlesi veya ibaresi itibariyle "yeni" bir maddede yer almaktadır. Böylece Tasarıda bütünüyle 1961 Anayasası'ndan veya başka kaynaklardan alınmış ya da bütünüyle yeni olan maddeler yanında, eski ve yeni çeşitli hükümlerin birer fıkrası, cümle veya ibare olarak yanyana geldiği veya içiçe girdiği karma maddeler de bulunmaktadır. O nedenle -daha önce 1961 Anayasası dolayısıyla değinildiği gibi- Anayasa Tasarısı'nın değişik kökenli eski ve yeni hükümlerinin buldukları maddelerin sayılarını mutlak rakam olarak vermek, fazla bir anlam taşımaz. Bununla birlikte söz konusu hükümlerin Tasarıdaki payları hakkında kabaca bir fikir vermek gerekirse, bunların Tasarının tümü içindeki oranları, üç ana grupta ve yaklaşık olarak şöyle gösterilebilir: 1961 Anayasası % 60, diğer kaynaklar % 10, yeni hükümler % 30.

Burada hemen iki noktaya kısaca değinmekte yarar vardır:

1. Anayasa Tasarısı'nda en büyük payı Türkiye'de 1876 Kanunu Esası'yla başlayan anayasa hareketlerinin bundan önce ulaştığı son

aşamayı temsil eden 1961 Anayasası'nın alması, başka bir deyişle, Anayasa Tasarısı'nın 1961 Anayasası ile % 60 oranında ortak hükümler taşıması, temel hukuk düzeninin sürekliliği açısından olumlu gözükebilir. Fakat -daha önce de belirtildiği gibi- her anayasaya diğer anayasalar karşısında kendi ayırıcı özelliğini veren, onlarla olan ortak hükümlerinden çok, farklı dünya görüşlerine ve değişik siyasal sistemlere dayalı hükümleridir. Bu açıdan Anayasa Tasarısı, % 30 oranında yeni hükümleriyle, hatta başka kaynaklardan aldığı hükümleri kullanım biçimiyle 1961 Anayasası'ndan tamamıyla farklı ruh ve yapıda bir anayasa getirmektedir. Farklar, sadece temel hak ve özgürlükler ya da siyasal rejim konusunda amacı aşan birtakım yeni düzenlemelere gidilmesi ile değil, aynı zamanda Türkiye'de yeni bir ekonomik ve toplumsal model oluşturulmak istenmesiyle ilgilidir.

2. Anayasa Tasarısı, % 70 oranında derleme bir eser niteliğindedir. Şüphesiz her şeyi yeniden keşfetmek gerekmediğine göre, bir anayasa ya da yasa tasarısının geniş ölçüde derleme ürünü olması, tek başına bir eleştiri nedeni değildir. Ama ne yazık ki, teknik açıdan dahi başarılı bir metin karşısında olduğumuzu söylemek olanağı yoktur. Çeşitli örnekleriyle gösterilebileceği gibi, değişik kaynaklardan toplanan hükümlerle yenileri arasında çoğu kez uyum sağlanamamış, sonuç olarak da gereksiz yinelenmeler kadar eksiklerle de dolu, tutarsız ve kendi içinde çelişkili bir metin ortaya çıkmıştır.

### III. ANAYASA TASARISINDA YİNELEMELER (TEKRARLAR)

Bir anayasaya konacak hükümleri bir yasa, bir tüzük ya da bir yönetmeliğe konacak hükümlerden ayıran iki önemli fark vardır. Bunların birincisi, anayasa hükümlerinin “temel hukuk kuralları” niteliğinde olmasıdır. Yasa, tüzük ve yönetmelik hükümleri, bu temel hukuk kurallarına dayanır. Anayasa hükümlerinin bu özelliği, 1961 Anayasası’nda olduğu gibi (m. 8/II); yeni Anayasa Tasarısı’nda da belirtilmiş, hatta konuya ilişkin ortak maddenin fıkraları arasında yapılan yer değişikliğiyle biraz daha vurgulanmıştır (m. 10/I). Türkiye’de ilk yazılı anayasanın “Kanunu Esasi”, günümüzde Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın “Temel Kanun” (*Grundgesetz*) olarak adlandırılması da, bir bütün olarak anayasa hükümlerinin bu özelliğini göstermek içindir.

İkinci fark ise, anayasa hükümlerinin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin hepsinin üzerinde olmasıdır. Burada anayasa hükümlerinin “üstünlüğü”, başka bir deyişle, yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin belirli bir “normlar hiyerarşisi” içinde anayasa hükümlerine uygun olması zorunluğu söz konusudur. Nitekim yasaların Anayasaya, tüzüklerin yasalara, yönetmeliklerin yasa ve tüzüklere aykırı olamayacağı, gerek 1961 Anayasası’nda, gerek yeni Anayasa Tasarısı’nda ortak hükümlerle belirtilmiş bulunmaktadır (1961 Anayasası m. 8/I, 107, 113; Tasarı m. 10/II, 131, 151).

İşte bir ülkede geçerli hukuk kurallarının toplamı, kendi aralarında böyle bir uygunluk ve bütünlük içinde o ülkenin hukuk sistemini meydana getirirler.

Açıktır ki zaten herhangi bir sistemden söz edebilmenin önkoşulu sayılan bu uygunluk ve bütünlüğün gerçekleşmesi, burada en başta sistemin temelindeki hukuk kurallarının, yani anayasa hükümlerinin kendi aralarında uyumlu ve tutarlı olmalarına bağlıdır. Buysa, önce anayasaya konacak hükümlerin doğru ve tam olarak belirlenmesini; sonra da baştan sona kadar tutarlı bir mantık silsilesi içinde, çelişki-

lere, yanlışlara ve fazlalıklara yer vermeksizin, tutarlı bir terminoloji, özlü ve açık bir anlatımla yazılmasını gerektirir.

İmdi çeşitli kaynaklardan acele ile derlenmiş bir metin izlenimi bırakan Anayasa Tasarısı, -getirdiği hükümlerin içeriği itibariyle tartışmasına girmeksizin- bu açılardan incelendiğinde; bir anayasa-da bulunmaması gereken yinelemeler (tekrarlar), çelişki ve tutarsızlıklar, hatta eksiklerle dolu olduğu görülür. Bu yazıda Tasarıda ilk anda göze çarpan bu kusurlardan sadece biri üzerinde durulacaktır: Yinelemeler.

### YINELEME BİÇİMLERİ

Anayasa Tasarısı, çeşitli konularda aynı nitelikte veya aynı yönde birden çok hüküm getirmiş bulunmaktadır. Genellikle Tasarının değişik kaynaklardan alınmış hükümleri arasında bir seçme ve ayıklama yapılmaması, hatta onlara yenilerinin eklenmesi sonucunda ortaya çıkan bu yinelemeler dört grupta toplanabilir:

#### 1. Basit Yinelemeler

Bu tür yinelemeler, birden çok yerde değinilen konularda görülmektedir. Örneğin savaşta, sıkıyönetimde veya olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması (m. 14/I, 137/II, 138/IV-V); Devletin vatandaşların "beden ve ruh sağlığı içinde" yaşamasını sağlama (m. 63/I, 71) ve çevre koşullarını bu amaçla uygun biçimde düzenleme, başka bir deyişle, çevre kirlenmesini önleme ve doğal çevreyi koruma görevi (m. 63/I, 64, 65); vatandaşların siyasal partiler içinde siyasal faaliyette bulunma, başka bir deyişle, siyasal parti kurma ve siyasal partilere girme ve çıkma hakkı (m. 76/I, 77/I); seçimlerin yargı organlarının yönetim ve gözetimi altında yapılması (m. 76/II, 91/I); Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma yetkisi (m. 85, 108/I, ayrıca 7/I) ve Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi (m. 85, 86/I, ayrıca 7/II); hâkimler veya mahkemelerce davaların en kısa sürede sonuçlandırılması zorunluğu (m. 173/III, 174/IV), Tasarıda iki veya daha çok maddede aynı nitelikte veya aynı yönde hükümlere bağlanmıştır.

Yinelemeler, bazen aynı maddenin iki ayrı fıkrasındadır: Temel hak ve özgürlükleri yok etme özgürlüğünün olmaması (m. 13/I ve

III), kamulaştırma bedelinin peşin ödenmesi (m. 48/I ve III), Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin görevi (m. 194/I ve II), Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kanunla düzenlenmesi (m. 196/I ve V) ile ilgili hükümler böyledir.

Bütün bu örneklerde ortak konulu hükümlerden biri yeterli olup; ikinci veya üçüncüsü gereksiz ve yararsız, hatta bazen aralarındaki anlatım farkları dolayısıyla sakıncalı yinelemeler niteliğindedir.

## 2. İlgililere Göre Yinelemeler

Bu çeşit yinelemelerde aynı nitelikte veya aynı yönde hükümler, ilgililerden her biri için ayrı ayrı konmuştur. Nitekim siyasal faaliyet ve siyasal partilerle işbirliği yasağı, dernekler ve vakıflar, kooperatifler, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından ayrı ayrı belirtilmiştir (m. 33/II, VII, 46/II, 56/I, 170/IV, ayrıca 78/II).

Kazüist düzenleme yönteminin tipik örneği olan bu çeşit yinelemeler, genel hüküm niteliği taşımadıkları için -umulan yaygın etki yerine- ancak öngörülen ilgililer çevresi ile sınırlı bir uygulama alanı bulabilirler.

## 3. Genel - Özel Hüküm İlişkisi İçinde Yinelemeler

Bu tür yinelemelerde aynı nitelikte veya aynı yönde kurallar, hem genel, hem kazüist yöntemle belirli durumlar, kişiler veya kuruluşlar açısından özel hüküm olarak konmuştur. Her konuda genelden özele doğru gitmek suretiyle bu tür yinelemeler için Tasarıdan çeşitli örnekler verilebilir:

Devlet organları ve idarî makamların bütün işlemlerinde "eşitlik ilkesine uygun olarak" hareket etmek zorunluğu (m. 6/III) - Devlet memurlarının görevlerini "eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak" yerine getirmesi (m. 156/III) - Memurların görevlerini yerine getirirken vatandaşlar arasında "siyasi kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım" yapamaması (m. 159/II) - Süreli yayınların Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin araç ve olanaklarından "eşitlik esasına göre" yararlanması (m. 29/III);

Temel hak ve özgürlüklerin Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozma amacıyla kullanılması yasağı (m. 13/I) - Siyasal partilerin tüzük ve programlarının Devletin ülkesi ve mil-

letiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı olması yasağı (m. 77/IV, 78/I) – Radyo ve televizyon yayınlarında Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün gereklerine uyulması (m. 167/II); ayrıca basın, dernekler ve vakıflarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı davranışların yaptırımları (m. 28/IV, VI, VII, 33/IV, V, 170/VI);

Temel hak ve özgürlüklerin Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlama amacıyla kullanılması yasağı – (Danışma Meclisi Genel Kurulunca Tasarıdan çıkarılmadan önce) Komünizme veya faşizme dayalı devlet düzeni kurma yasağı (m. 13/I) – “Sınıf ve zümre esasını, komünizmi, faşizmi ... ve herhangi tür bir diktatörlüğü Türkiye’de savunmayı ve yerleştirmeyi” amaçlayan siyasal parti kurma yasağı (m. 77/V, 78/I);

Temel hak ve özgürlüklerin dinî temellere dayalı bir devlet düzeni kurmak amacıyla kullanılması yasağı (m. 13/I) – Teokrasiyi Türkiye’de savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayan siyasal parti kurma yasağı (m. 77/V, 78/I);

İdarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödeme yükümü (m. 153/VII) – Kişinin hak ve özgürlüklerinin resmî görevlilerce çiğnenmesi sonucunda uğrayacağı zararın Devletçe ödenmesi (m. 40/II) – Haksız bir nedenle özgürlüğü kısıtlanan kişilerin uğrayacağı zararın Devletçe ödenmesi (m. 19/IX);

Memurların görevleri ile ilgili olarak kusurlu davranışlarıyla idareye verdikleri zarardan sorumlu tutulmaları (m. 157/II) – Devletin kişilerin uğradığı zararı ödemesi nedeniyle sorumlu görevliye rücu hakkı (m. 40/III);

Eğitim ve öğretimin “Atatürk ilkeleri doğrultusunda” yapılması (m. 42/II) – Gençlerin “Atatürk ilkeleri doğrultusunda” yetiştirilmesi (m. 70/I);

Siyasal partilerin Anayasa ve kanun hükümleri içinde faaliyetlerini sürdürmeleri (m. 77/III) – Siyasal partilerin Anayasanın 13. maddesindeki sınırlamalar dışına çıkamamaları (m. 78/I);

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütmesi (m. 101/I) – Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin denetim yollarının İçtüzükle düzenlenmesi (m.

104/V, 105/VI) – Kanunların görüşülmesi usul ve ilkelerinin İçtüzükle düzenlenmesi (m. 108/II) – Olağanüstü durumlarda çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanması usulünün İçtüzükte belirlenmesi (m. 137/III);

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyet gösterememesi; siyasetle uğraşamaması, siyasal partilerle ortak hareket edememesi (m. 170/V) – Meslek kuruluşlarının kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüşü düzenleyememesi (m. 34/III);

Hâkimlerin genel ve özel başka görev alamaması (m. 173/VI) – Anayasa Mahkemesi üyelerinin resmî veya özel başka görev alamaması (m. 181/I), vb.

Bazen bu çeşit yinelemeler, aynı madde, hatta aynı fıkra içindedir:

Önceye etkili kanun çıkartılamaması – “Tarh ve tahakkuk” ettirilen verginin sonra çıkarılan kanunla ağırlaştırılamaması (m. 38/IV ve III);

Yukarda değinildiği gibi, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlama yasağı – Komünizm veya faşizm dayalı devlet düzeni kurma yasağı (m. 13/I).

Daha da çoğaltılabilecek olan bu örneklerde çoğu zaman genel hüküm yeterlidir. Çünkü Anayasa Tasarısı'na göre “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları” olduğu için (m. 10/I); genel bir hüküm konduktan sonra, bunun – yeni bir unsur getirmeksizin – belirli durumlar, kişiler veya kuruluşlar açısından ayrıca belirtilmesi, gereksiz ve yararsız, hatta başka durumlar, kişiler veya kuruluşlara uygulanabilirliği konusunda duraksamalara yol açabilecek nitelikte bir yinelemedir.

Öte yandan temel hak ve özgürlüklerin “ancak kanunla” sınırlandırabileceği kuralı da (m. 12/I), –1961 Anayasası gibi– yeni Anayasa Tasarısı'nda da önce yabancılar ve bazı durumlar açısından genel, sonra bazı temel hak ve özgürlükler açısından ayrıca belirtilmiştir. Gerçekten Tasarıya göre sıkıyönetim, savunma hazırlığı, seferberlik ve savaş durumlarında “özgürlüklerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı” yine “kanunla”, ekonomik nedenlere dayalı olağanüstü

durumlarda “temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı” ise “öncelikle Olağanüstü Hal Kanunu’nda” düzenlenecektir (m. 138/V, 137/II, krş. III).

Tasarıda “kanunla” sınırlanacağı veya düzenleneceği ayrıca belirtilen hak ve özgürlükler için şu örnekler verilebilir: Seyahat ve yerleşme özgürlüğü (m. 20/I-II), bilim ve sanat özgürlüğü (m. 27), süreli yayın çıkarma hakkı (m. 29/II), kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı (m. 31/I), düzeltme ve cevap hakkı (m. 32/I), dernek kurma özgürlüğü (m. 33/I), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme özgürlüğü (m. 34/II), mülkiyet ve miras hakları (m. 43/II), kıyılardan yararlanma hakkı (m. 47), çalışma, sözleşme ve meslek seçme özgürlüğü (m. 50/II), yıllık izin hakkı (m. 54/II), toplu iş sözleşmesi hakkı (m. 57/II), grev ve lokavt hakları (m. 58/I), yaşlıların korunma hakkı (m. 68), seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma hakları (m. 76/I, IV), dilekçe hakkı (m. 82/III), vb.

Temel hak ve özgürlüklerin “ancak kanunla” sınırlanabileceği kuralı konduktan sonra, aynı kuralın bazı hak ve özgürlükler açısından ayrıca belirtilmesi, hakkında böyle bir yineleme bulunmayan hak ve özgürlükler açısından değişik yorumlara yol açabilir. Örneğin Tasarıda düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü ile basın özgürlüğü için özel sınırlama nedenleri konduğu halde, sınırlamanın kanunla yapılacağı açıklanmamıştır (m. 26/II, 28/III). İmdi “kanunla” sınırlama kuralının bu özgürlükler için de geçerli olduğu söylenirse, o zaman bazı hak ve özgürlükler için neden genel kuralla yetinilmediği sorusu cevapsız kalacaktır. Yineleme yönteminin sakıncası ortadadır.

#### 4. Yollamalarla Yapılan Yinelemeler

Önceki gruptakilerin değişik bir türü olan bu çeşit yinelemelerin özelliği, yinelemenin belirli durumlar, kişiler veya kuruluşlar açısından genel hükümlere yollama yapılması suretiyle gerçekleştirilmesidir. Bu çeşit yinelemeler için yollama yapan ve yapılan maddelerin kısaca konularını göstermek suretiyle Tasarıdan şu örnekler verilebilir:

Basın özgürlüğünün sınırlanmasında düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü ile ilgili 26. maddenin uygulanması (m. 28/III); dernekler ve sendikaların temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ile ilgili 12. maddedeki genel sınırlama nedenlerine aykırı hareket edememesi (m. 33/II, 56/I); siyasal partilerin temel hak ve özgürlüklerin

kötüye kullanılmaması ile ilgili 13. maddedeki sınırlamalar dışına çıkamaması (m. 78/I, krş. 77/III); ekonomik nedenlere dayalı olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması ile ilgili 14. maddedeki ilkeler doğrultusunda nasıl sınırlanacağı veya durdurulacağını öncelikle Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenlenmesi (m. 137/II); Yüksek Hakem Kurulu'nun kararlarını ücret, aylık ve sosyal yardımlarla ilgili 62. maddedeki ilkelere uygun olarak vermesi (m. 149/III).

Bazen yollama olumsuz biçimdedir: "12. maddede yer alan genel sınırlama nedenleri dışında bir sebebe dayanarak", halkın kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarıyla haber almasını, düşünce ve kanaatlara ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar konamaması ile ilgili hüküm böyledir (m. 31/II).

Genel – özel hüküm ilişkisi açısından önceki gruptaki yinelemeler hakkında söylediklerimiz, bu gruptakiler için de geçerlidir. Fakat burada bir noktaya daha işaret etmek gerekiyor: Görüldüğü gibi, bu gruptaki yinelemelerin bir bölümü, Tasarının 12. maddesindeki genel sınırlama nedenlerinin bazı hak ve özgürlükler için kazüist yöntemle ayrıca belirtilmesi ya da genel sınırlama nedenleri dışında bir kayıt konamayacağını açıklanması ile ilgilidir. Oysa Tasarının 12. maddesi uyarınca genel sınırlama nedenleri, zaten "temel hak ve özgürlüklerin tümü için geçerli" olduğu gibi; temel hak ve özgürlüklerden herhangi biri için özel sınırlama nedenleri öngörülmedikçe genel sınırlama nedenleri dışında bir kayıt koyma olanağı da yoktur. Dolayısıyla bu tür yinelemeler de, gereksiz ve yararsız olduğu kadar duraksamalara da yol açabilecek niteliktedir.

Şüphesiz yukardan beri çeşitli örnekleri sıralanan yinelemelerde çoğu kez belirli konulara verilen önem de vurgulanmış bulunmaktadır. Ama zaten genel "bağlayıcılığı" olan ve yalnız "temel hukuk kuralları" içermesi gereken bir Anayasada aynı nitelikte veya aynı yönde hükümleri birden çok madde veya fıkraya yazmakla bunlara ayrı bir güç sağlanamaz. Üstelik böylelikle "haşiv" niteliğinde hükümlerin sayısı çoğaltılmış, dolayısıyla Anayasa metni gereksiz yere uzatılmış ve ağırlaştırılmış, çoğu zaman da bu yinelemelerle izlenen amaçlara ters düşecek yorumlara yol açılmış olur.

## IV. ANAYASA TASARISININ ÇELİŞKİLERİ VE TUTARSIZLIKLARI

### ÇELİŞKİLER

Anayasa Tasarısı, gereksiz yinlemeleri yanında çelişkileri ile de dikkati çeken bir metindir. Bu sözle Tasarının örneğin ekonomik ve sosyal haklar alanında koyduğu ilkelerle bunları gerçekleştirebilecek tedbirler ya da benimsediği öne sürülen siyasal rejimle bunu düzenleyen hükümler arasındaki bağdaşmazlıklar değil, onların ötesinde çok daha basit nitelikte mantık çelişkileri kastedilmektedir. Gerçekten Tasarının çeşitli maddelerinde aynı veya benzer konuların farklı, hatta kendi aralarında çatışan hükümlerle düzenlendiği görülmektedir. Genellikle Tasarının değişik kaynaklardan alınan hükümleri ile bunlara eklenen yenileri arasında uyum sağlanamaması sonucunda ortaya çıkan bu çelişkiler, başlıca iki grupta incelenebilir:

#### 1. Basit Çelişkiler

Tasarıda aynı veya benzer konularda ters yönlü hükümler olarak karşımıza çıkan bu tür çelişkiler için çeşitli örnekler verilebilir:

Temel hak ve özgürlüklerin "ancak kanunla" sınırlanabileceği ilkesi benimsendiği, hatta çeşitli maddelerde yinlendiği halde (m. 12/I vb); hem 1961/1971 Anayasası'ndan -sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler dışında- temel hak ve özgürlüklerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği kuralının alınmayışı nedeniyle bütün hak ve özgürlükler için bu olanak yaratılmış (m. 86, krş. 1961 Anayasası m. 64/VI); hem olağanüstü durumlarda daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce özel bir yetki verilmesine gerek kalmaksızın, "Olağanüstü Hal Kanunu'na dayanarak" çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerle temel hak ve özgürlüklerin sınırlanabilmesi veya durdurulabilmesi öngörülmüştür (m. 137/II-III). Böylece belirli durumların varlığına bağlı istisnai hüküm niteliği taşımaksızın da bütün temel hak ve özgürlüklerin kanun hükmünde kararnamelerle

sınırlanması veya düzenlenmesi olanağının getirilmesi, bunların “ancak kanunla” sınırlanabileceği ilkesi ile açıkça çelişmektedir.

Tasarıda bir yanda radyo ve televizyon istasyonlarının “Devlet eliyle” kurulacağı ve yönetimlerinin “kamu tüzel kişiliği halinde” düzenleneceği belirtilirken (m. 167); öbür yanda “radyo, televizyon veya sinema yoluyla yayınların izin sistemine” bağlanmasından söz edilmektedir (m. 26/I). İzin sistemi, doğrudan doğruya “Devlet eliyle” kurulacak ve “kamu tüzel kişiliği halinde” yönetilecek radyo ve televizyon istasyonları için anlamsız olacağına (krş. Tasarı m. 150/III), ayrıca bu istasyonlarda yayımlanacak programlar için de düşünülemeyeceğine göre; bu sistemden söz eden hükümlerle özel kişilerce radyo ve televizyon istasyonları kurulması olanağı yaratılmış demektir. Bu ise, radyo ve televizyon istasyonlarının “Devlet eliyle” kurulması ve “kamu tüzel kişiliği halinde” yönetilmesi ilkesiyle bağdaşmaz.

Tasarı, önce kamu hizmetlerine alınmada “ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım” gözetilemeyeceğini (m. 79/II), sonra da memurlar ve diğer kamu görevlilerinin “yetenek ve liyakat ilkelerine uygun olarak” işe alınacaklarını (m. 156/III) belirtmek suretiyle aynı konuda iki ayrı ölçü getirmiştir.

Tasarıda “İdarî yargı yetkisi, idarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile” sınırlandırıldığı, “idarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı” verilemeyeceği (m. 153/IV), hatta Anayasa Mahkemesi’nin “kanun koyucu gibi” hareket edemeyeceği (m. 187/VII) belirtildiği halde; şimdi açıkça bir “ilk ve son derece hesap mahmesi” durumuna getirilen ve görev alanı bir hayli genişletilen Sayıştay’ın denetimini sadece “hukukîlik” açısından değil, aynı zamanda “iktisadîlik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre” yapacağı açıklanmaktadır (m. 192/I-II). Her iki yandaki düzenlemeler arasındaki çelişki ortadadır: Sayıştay, denetimini bu ölçülere göre yaptığı zaman görev alanına giren daire ve idarelerle kamu iktisadî teşebbüsleri gibi davranmış, başka bir deyişle, idarenin yerini almış olmayacak mıdır?

Tasarıda önce hâkimlerin “ilk derece mahkemeleri, bölge mahkemeleri ve yüksek mahkemeler hâkimleri olarak görev” yapacakları belirtilmiş (m. 173/II), dolayısıyla mahkemelerin üç dereceli olacağı kabul edilmiş; sonra da genel adlî ve idarî yargılamanın “Devletin imkânları ölçüsünde, iki dereceli olarak” yapılacağı hükme bağlan-

mıştır (m. 175/II). Türkiye’de 1924 yılında çıkarılan 469 sayılı Mahakimi Şer’iyyenin İlgasına ve Mahakim Teşkilâtına Ait Ahkâmı Muaddil Kanun’la istinaf mahkemeleri kaldırılalı beri adli yargı zaten “iki dereceli” olarak yürütüldüğü için; burada büyük bir olasılıkla bu yılın başlarında çıkarılan 2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunlarla belirli bir ölçüde idarî yargı alanında gerçekleştirilen üç derecelilik adli yargı için de bir amaç, bir program maddesi olarak benimsenmiş, fakat yanlış terminoloji kullanılmıştır. “Devletin imkânları ölçüsünde” böyle yapılacağından söz edilmesi, bu olasılığı güçlendirmektedir (krş. Tasarı m. 74). Kısacası, buradaki çelişki belki de bir yanlışlıktan kaynaklanmaktadır.

Tasarıda görülen çelişkiler, bazen aynı madde, hatta aynı fıkra ya da cümle içindedir:

Nitekim aynı maddenin iki ayrı fıkrasında hem bir “yetki kanunu” ile Bakanlar Kuruluna belirli bir süre için bir veya daha çok kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilebileceği öngörülmüş; hem çıkarılacak kanun hükmünde kararname veya kararnamelerden birinin süre dolmadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce onaylanması sırasında verilen yetkinin son bulduğunun belirtilmesi, yani bir kanunla verilen yetkinin bir kararla geri alınması olanağı getirilmiştir (krş. m. 86/II ve IV, ayrıca IX).

Buna karşılık Türk ananın çocuğunun Türk olması hükmü ile yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlığının kanunla düzenleneceği hükmü, Tasarıda aynı maddenin aynı fıkrasının birbirini izleyen iki cümlesinde arka arkaya konmuştur (m. 75/II c. 1 ve 2). Böylece 1961 Anayasası’nda da bulunan bu hükümler (m. 54/II c. 1 ve 2), aralarındaki çelişki giderilmeksizin yeni Anayasa Tasarısı’na aktarılmıştır.

Bakanlıkların “kanunun koyduğu esaslara göre kanunla” kurulacağı ve kaldırılacağı hükmü ise, aynı maddede aynı fıkra ve aynı cümle içinde bir çelişki örneğidir (m. 130/I). Bir kanunun Anayasa dışında bir “kanunun koyduğu esaslara göre” hazırlanması zorunluğu bulunmadığı, bu anlamda bir kanunun başka bir kanun açısından “bağlayıcılığı ve üstünlüğü” olmadığı için (krş. m. 10, 1961 Anayasası m. 8), böyle bir hüküm fazla bir hukukî değer taşımaz. Gerçekte Bakanlıkların “kanunun koyduğu esaslara göre” kurulması ve kaldırılması ile “kanunla” kurulması ve kaldırılması, iki ayrı hükümdür. İlk hüküm, yürürlükteki 13.9.1946 tarih ve 4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu

Hakkında Kanun'a uygun, hatta 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu ile bağdaşır nitelikte olduğu halde; ikinci hüküm farklı bir sistem getirmektedir. O nedenle her iki hükmün bir çelişkiye meydan vermeksizin bir arada bulunması, bunların -kamu tüzel kişiliğinin "ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak" kurulması gibi (Tasarı m. 150/III)- bir "veya" bağlacı ile aynı derecede geçerli iki seçenek durumuna getirilmesiyle sağlanabilirdi.

Milli Güvenlik Kurulu'nun alacağı kararlardan bir bölümünün "Bakanlar Kurulu için, uyulması gereken tavsiye niteliğinde" olması ise (m. 134/II c. 3), her şeyden önce kavramsal bir çelişkiyi yansıtmaktadır. Çünkü bir karara uyma zorunluğu, onun tavsiye niteliğini ortadan kaldırır. Nitekim bu konuda yürürlükteki mevzuattan bir örnek de verilebilir: 5590 sayılı Kanun'a göre, ticaret ve sanayi odaları ile deniz ticaret odaları meclisleri, "riyaseti mecburî meslekî karar almak" yetkisine sahiptir (m. 17/ç). Ancak bu kararlar tavsiye niteliğinde olmayıp, onlara uymayan oda üyeleri hakkında disiplin ve para cezaları gibi yaptırımlar uygulanır (m. 74, 77).

## 2. Genel - Özel Hüküm İlişkisi İçinde Çelişkiler

Bu tür çelişkiler, kapsamlı bir konuda bir genel hüküm konduktan sonra aslında o çerçeve içinde ele alınabilecek bir alt konuda farklı bir hüküm getirilmesinden doğar. Fakat alt konunun özellikleri farklı bir hüküm gerekli kılıyorsa, o zaman çelişkiden değil, istisna'dan söz edilir.

Örneğin Anayasa Tasarısı'nda siyasal parti gruplarının "Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında" katılmaları ilkesi genel hüküm olarak benimsendiği halde (m. 101/II); Başbakan veya Bakanlar hakkında açılacak Meclis soruşturmasının "üyeler arasında ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından" yürütülmesi kabul edilmiştir (m. 106/II). Meclis soruşturmasının böyle bir düzenlemede genel hükümden ayrılmayı haklı kılabacak özellikler gösterdiği söylenemez. Gerçi Anayasa Komisyonu Raporu'nda açıklandığına göre, getirilen düzenleme ile "Siyasi partilerin Meclis soruşturması hakkında tarafsızlığı" korunmak istenmiştir (Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 46). Ne var ki, bu düzenlemede Meclis soruşturmasının akıbeti ile Başbakan veya Bakanların kaderi tamamıyla "ad çekme suretiyle" belirlenecek rastlantıya bırakılmak-

tadır. O nedenle burada bir istisnadan değil, bir çelişkiden söz etmek daha doğru olacaktır.

Tasarıda bu tür çelişkiler bazen aynı madde içinde görülmektedir. Örneğin aynı maddenin bir fıkrasında mülkiyet ve miras haklarının “kamu yararı amacıyla kanunla” sınırlanabileceği kural olarak benimsendiği halde, sonraki bir fıkrasında “kamu hizmeti ve kamu yararı amacıyla dahi” mirasçılarının saklı paylarının azaltılmayacağı hükme bağlanmıştır (m. 43/II ve IV). Aslında burada ilk hükme göre ikinci hükmün istisna olarak düşünülmesi zordur. Çünkü halen Medeni Kanun’da öngörüldüğü gibi, “Kamu yararına yapılan hibelere ve gelirlerinin yarısından fazlası kamu görevi niteliğindeki işlerin yapımına bırakılarak kurulacak vakıflarda” mirasçılarının saklı paylarının belirli bir oranda azaltılabilmesi (m. 453/II-IV), –vergilendirme yanında– miras hakkına getirilebilecek başlıca sınırlandırma olanağıdır. Kısacası burada da bir istisnadan değil, bir çelişkiden söz etmek daha doğrudur. O nedenle Danışma Meclisi Genel Kurulunca ikinci hükmün Tasarıdan çıkarılması suretiyle çelişkinin düzeltilmesi yerinde olmuştur.

## TUTARSIZLIKLAR

Anayasa Tasarısı’nın çelişkileri anlatılırken tutarsızlıklarına da değinmek gerekir. Burada ortak konulu çeşitli maddelerde bazı unsurların fazla ya da eksik olması biçiminde gözüken kapsam ve kaplam farkları kastedilmektedir. Genellikle bazı konularda aralarında tam bir uyum sağlanmaksızın birden çok hüküm konmasından ileri gelen tutarsızlıklar, geniş anlamda çelişki sayılabilir. Fakat yukarıda incelenen çelişkilerden farklı olarak, tutarsız maddelerle getirilen hükümler, temelde aynı yöndedir.

Bu çerçevede içinde Tasarıdan çeşitli tutarsızlık örnekleri verilebilir:

“Cumhuriyetin temel ilkeleri” arasında “toplumun huzuru” anlayışına yer verilmiş (m. 2, ayrıca 93/II, 134/II); “Devletin temel amaç ve görevleri” arasında ise “*kişilerin* ve toplumun mutluluk ve huzurunu” sağlamaktan söz edilmiştir (m. 4/I).

Tasarıda önce genel olarak “Savaşta, sıkıyönetimde veya olağanüstü hallerde” temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulabileceği belirtilmiş (m. 14/I); sonra da bir kapsam genişletmesi yapılarak, “Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme” yanında (m.

137/II) "Sıkıyönetim, savunma hazırlık durumları, seferberlik ve savaş hallerinde" temel hak ve özgürlüklerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ile ilgili bir düzenleme getirilmiştir (m. 138/V).

Yine önce zorla çalıştırma yasağının istisnaları arasında "olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler" de sayılmış (m. 17/II), sonra -bu kez- bir kapsam daraltması yapılarak, yalnız "Ekonomik nedenlere dayalı olağanüstü hallerde, vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri" ile ilgili bir hüküm konmuştur (m. 137/II, krş. 135, 136).

Tasarıda bir yanda "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili Bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri" tanımlanmakta (m. 114/II); öbür yanda yine bir kapsam daraltması yapılarak, "Cumhurbaşkanının, Anayasada tek başına yapacağı öngörülen işlemleri, yargı denetimi dışında" bırakılmaktadır (m. 153/II). İki hüküm arasındaki kapsam farkı ortadadır. Cumhurbaşkanının "tek başına" yapacağı işlemlerin "Anayasa" veya "diğer kanunlarda" belirtilmelerine göre iki kategoriye ayrılarak, ilkinin "yargı denetimi dışında" bırakılması, ikincisine karşı ise yargı yolunun açık tutulması da, Tasarının Anayasa Komisyonu Raporu'nda sözü edilen "felsefesine" uygun bir sonuç olmayacaktır (krş. Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 4). Nitekim Tasarıda Cumhurbaşkanının "yargı denetimi dışında" bırakılan işlemleri ile ilgili hükmün kaynaklandığı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nda da böyle bir ayırım yapılmış değildir (m. 2/3). O nedenle burada da yeni bir tutarsızlık örneği karşısında bulunduğumuzu söyleyebiliriz.

Tasarıda yeni anayasal kuruluşlar arasında yer alan Devlet Danışma Konseyi'nin çeşitli yönlerden milletvekillerininkine benzer bir statü içinde düşünülen üyeleri ile ilgili bazı hükümlerde de gerek sıra, gerek içerik itibariyle paralellik sağlanamamıştır (krş. m. 122, 123, 124 ve 94/I, 96, 98).

Bütün bu ve benzeri örnekler, Tasarının gereksiz yinelemeler kadar çelişki ve tutarsızlıklardan arındırılarak, her şeyden önce kendi içinde uyumlu bir metin durumuna getirilebilmesi için dikkatli bir çalışmaya gerek bulunduğunu göstermeğe yeter.

## V. ANAYASA TASARISININ EKSİKLERİ

Anayasa Tasarısı gibi Türkiye'nin şimdiye kadarki en uzun ve ayrıntılı anayasası olmaya aday bir metinde eksikler bulunduğunu söylemek, ilk anda şaşırtıcı gelebilir. Şüphesiz değişik görüşlere göre Tasarıda şu veya bu hususun yer almaması bir eksiklik sayılabilir. O tür eksikler ayrı bir tartışma konusudur. Fakat Tasarıda üzerinde hiç durulmamış ya da sadece bir yanıyla değinilmiş öyle noktalar da var ki, bunlar, Tasarının kendi yapısı ve mantığı içinde dahi bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Bunlardan bazıları, -örneğin Danışma Meclisi Genel Kurulunda verilen önergeler üzerine sonradan düzenlenen ibadet özgürlüğü, hatta Devlet Planlama Teşkilâtı gibi- 1961 Anayasası'ndan yeni Anayasa Tasarısı'na alınan hükümler arasında atlanmış veya unutulmuş olması olasılığı bulunan hükümlerle ilgilidir. Geri kalanlardan birkaçını şöyle sıralayabiliriz:

### TASARIDAKİ EKSİKLİK ÖRNEKLERİ

Tasarı, milletvekili seçilme yeterliği için 1961 Anayasası'ndaki "Türkçe okuyup yazma" bilmek koşulu (m. 68/II) yerine "En az sekiz yıllık öğrenim görmüş" olmak koşulunu koymuş (m. 84/II); daha sonra bu koşul, Danışma Meclisi Genel Kurulunda "En az ilkokul mezunu" olmak biçiminde değiştirilmiştir. Yeni koşulun ilk biçimiyle ağırlığı ve haksızlığı bir yana, her iki biçimiyle de eskisini mutlaka içermediğine işaret etmek gerekir. Böylece "resmî dili Türkçe" olan bir Devletin yasama organına üye seçilme yeterliği açısından en az öğrenim göstergesi sayılmanın ötesinde bir anlam taşıyan ve Kanunu Esasî'den beri anayasalarımızda yer alan bir koşul kaldırılmış bulunmaktadır (Kanunu Esasî m. 68, 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu m. 12, 1961 Anayasası m. 68/II)

Hatta aynı koşul, seçilme yeterliği temelde "milletvekili seçilme yeterliğine" yollama yapılmak suretiyle düzenlenen Cumhurbaşkanı için de dolaylı biçimde kaldırılmıştır. Bu, "Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için" aranan ek koşullar arasında "en az on yıldan beri Türk vatandaşı olmak" gibi bir fanteziye de yer veren Tasarı için önemli bir eksikliklerdir (m. 110/I).

Tasarı, Bakanlar Kuruluna belirli bir süre için verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin "Bakanlar Kurulunun isti-

fası, ilgili Bakanın çekilmesi veya yasama döneminin sona ermesi" nedeniyle sona ermeyeceğini açıklamıştır (m. 86/III). Aslında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yürütme organı olarak Bakanlar Kuruluna değil de, onun belli bir tarihteki üyelerine veya içlerinden birinin kişiliğine bağlı olarak verildiğini söylemek güçtür. Fakat bu yetkinin öngörülen süre boyunca yasama ve yürütme organları ile ilgili belirli değişikliklerden etkilenmeyen geçerliğini vurgulamak üzere böyle bir hükme gerek duyulduğuna göre, başka olasılıkların da göz önünde bulundurulması beklenirdi. Nitekim Tasarıya göre Bakanlar kurulu veya Bakanlardan biri Türkiye Büyük Millet Meclisince güvensizlik oyu ile düşürülebileceği gibi (m. 105/V, 128/III, 132/I), Cumhurbaşkanınca Başbakanın veya onun önerisi üzerine Bakanların görevlerine son verilebilir (m. 126/II-III). Görevden isteğe bağlı ayrılma olarak istifa (çekilme), bu olasılıkları kapsamadığı için; böyle bir durumda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin sona erdiği öne sürülebilir. Burada Tasarının hazırlanmasında benimsenen kazüist düzenleme yönteminin sınırlayıcı etkisi açıkça görülmektedir.

Tasarı, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunları "on gün içinde" yayımlayacağını, Devlet Danışma Konseyi'nin görüşünü aldıktan sonra, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere "aynı süre içinde" Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndereceğini belirtmekte; fakat Devlet Danışma Konseyi'nin inceleme süresinin "bu sürenin dışında" olduğunu eklemektedir (m. 109/I). Ne var ki, Devlet Danışma Konseyi'nin inceleme süresi belli değildir. Her ne kadar Anayasa Komisyonu Raporu'nda 119. madde ile ilgili açıklamalar arasında "Danışma Konseyinden görüş istendiğinde, Danışma Konseyinin en çok on gün içinde cevabını vermesi" gerekeceği yazılı ise de (Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 49); bu, sadece Anayasa Komisyonu Raporu'nda kalmış, üstelik Devlet Danışma Konseyi'nin inceleme süresini açıkça on günlük bu "sürenin dışında" tutan 109. madde ile çelişen bir açıklamadır. Gerçekte Tasarıda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca yayımlanmasında duraksamaya düşülmüş bir kanunun Devlet Danışma Konseyi'nde "daha uzun bir süre" kalmasını önleyebilecek herhangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla Devlet Danışma Konseyi'nin inceleme süresinin belirtilmeyişi, Cumhurbaşkanı için konan zaman sınırlamasını da anlamsız bırakabilecek bir eksiklikti. O nedenle burada değinilen sorunu da ortadan kaldıracak biçimde Devlet Danışma Konseyi ile

İlgili bütün hükümlerin Danışma Meclisi Genel Kurulunca Tasarıdan çıkarılması yerinde olmuştur.

Tasarı, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini, başka bir deyişle, parlamentoyu fesih yetkisinin kullanılmasını 1961 Anayasası'na göre bir hayli kolaylaştırmıştır (m. 132, krş. 1961 Anayasası m. 108). Ancak yeni Tasarı diğer konulardaki düzenlemeleriyle de 1961 Anayasası'nın gerek genel olarak, gerek kuvvetler arasında kurduğu dengeleri geniş ölçüde bozduğu için; bu kez fesih yetkisinin kullanılmayacağı durumların da belirtilmesi gerekirdi. Zaten Tasarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin "savaş, sıkıyönetim veya olağanüstü haller sebebiyle" bir yıl ertelenebileceğini öngörmektedir (m. 90/I-II). Paralel bir düzenleme ile aynı durumlarda fesih yetkisinin de kullanılmayacağı belirtilebilirdi. Bütün bu durumlarda Bakanlar Kurulu, daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden özel bir yetki almaya gerek kalmaksızın kanun hükmünde kararname çıkarmaya yetkili kılındığı ve -siyasal haklar ve ödevler dahil olmak üzere- temel hak ve özgürlüklerin hepsi bu tür kanun hükmünde kararnamelerle sınırlanabileceği veya durdurulabileceği için (m. 86/V, 137/II-III; Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 50); Tasarıda böyle bir düzenlemenin bulunmaması büyük bir eksiklik. Kayda değer ki, 1958 Fransız Anayasası, Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkilerini kullandığı süre boyunca Millet Meclisi'nin feshedilemeyeceğini açık hükme bağlamıştır (m. 16/V, krş. 12).

Anayasa Tasarısı'na göre "Cumhurbaşkanının, Anayasada tek başına yapacağı öngörülen işlemleri, yargı denetimi dışındadır" (m. 153/II). Tasarının başka bir maddesinde bu işlemler, bir kapsam genişletmesi ile "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili Bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri" olarak tanımlanmıştır (m. 114/II). Fakat Anayasa Komisyonu Raporu'nda yazılanın tersine, Cumhurbaşkanının bu anlamda hangi işlemleri "tek başına" yapacağı, Tasarıda "açıkça" belirtilmiş değildir (krş. Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek, s. 48). Oysa siyasal rejim açısından Tasarının ayrıncı özelliği, Cumhurbaşkanının yetkilerini büyük ölçüde genişletmesi, klasik görev ve yetkilerine yenilerini eklemesidir. Ancak Tasarıdaki hükümlere bakarak Cumhurbaşkanının bu yetkilerden hangilerini "tek başına" kullanacağını, hangileri için Başbakan ve ilgili Bakanların imzalarına gerek bulunduğunu her zaman kesinlikle söylemek olanağı

yoktur. Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini nasıl kullanacağı, Tasarının yazılış biçimi, yapılacak işlemlerin niteliği, Başbakan veya Bakanlar Kurulunun bu işlemlerin hazırlanması ve gelişmesindeki rolü itibarıyla duraksamalara yol açabilir. Örneğin Tasarının yazılış biçimine göre Cumhurbaşkanının “tek başına” kullanabileceği bir yetki gibi gözükmesinc, ayrıca Başbakan ve ilgili Bakanların katkısı belirtilmemiş bulunmasına karşın; “yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini” göndermek, niteliği itibarıyla Cumhurbaşkanının “tek başına” yapabileceği işlemlerden midir (m. 113/III)? Bu gibi duraksamalara meydan vermemek için –örneğin Federal Almanya Cumhuriyeti ve Fransız Anayasalarında olduğu gibi (*Grundgesetz* m. 58, *Constitution* m. 19)– Cumhurbaşkanının “tek başına” yapabileceği işlemlerin tek tek belirtilmesi gerekirdi. Böyle yapılmayı, genelde kazüist yöntemi benimsemiş bir Tasarı için önemli bir eksikliklerdir. Konunun önemi, sadece Tasarıda bu işlemlerin “yargı denetimi dışında” bırakılmasından değil (m. 153/II), aynı zamanda bunlardan dolayı hiç kimsenin sorumluluk taşımamasından gelmektedir (m. 114).

Tasarıda Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Vekili, Yargıtay Birinci Başkanı, Birinci Başkan Vekilleri ve İkinci Başkanları, Danıştay Başkanı, Başsavcısı, Başkan Vekilleri ve Daire Başkanlarının bu görevlere dörder yıl için seçilecekleri hükme bağlanmış; fakat –1961 Anayasası’ndan farklı olarak– bu sürenin sonunda yeniden seçilebilecekleri belirtilmemiştir (m. 179, 188, 191; krş. 1961 Anayasası m. 145/II, 139/IV, 140/IV). Anayasa Komisyonu Raporu’nda da bu konuda bir sistem değişikliğine gidildiğini gösteren bir açıklamaya yer verilmiş değildir (Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166’ya 1. Ek, s. 61, 63). Aynı Tasarıda hem süresi biten milletvekili veya Devlet Danışma Konseyi üyesinin yeniden seçilebileceği (m. 89/II, 118/III), hem bir kimsenin arka arkaya iki kez Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği (m. 110/III) gibi ters yönlü örnekler bulunduğu için; anılan yüksek mahkemelerin başkan ve başkan vekilleri ile diğer yüksek görevlilerinin yeniden seçilip seçilemeyecekleri konusuna hiç değinilmeyişi, ilerde değişik yorumlara yol açabilecek bir eksiklik olarak gözükmektedir.

## SONUÇ

Bu örnekler daha da çoğaltılabilir. Eksikler, aynı zamanda Anayasa Tasarısı’nın acele ile hazırlanışında sorunların bütün boyutlarıyla ele alınmadığını ya da bunlar üzerinde yeterince durulmadığını

göstermektedir. Nitekim Cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih yetkisini kullanamayacağı durumların belirtilmesi ve "tek başına" yapabileceği işlemlerin açıkça sayılmasının gerekliliği, ayrıca temel hak ve özgürlüklerin Bakanlar Kurulunca kanun hükmünde kararnamelerle sınırlanabilmesi veya durdurulabilmesinin sakıncaları, Anayasa Komisyonu Raporu'na ekli bazı karşı oy yazılarında da ifade edilmiştir (Danışma Meclisi, S. Sayısı: 166'ya 1. Ek. s. 74, 94).

Şüphesiz bütün yasalar gibi anayasalarda da toplumsal hayatın dinamizmi içinde ortaya çıkabilecek bütün olasılıkları önceden kestirmek ve düzenlemek olanağı yoktur. Bu anlamda her yasada ancak yeni durumlarla karşılaşıldığında fark edilebilecek boşluklar kalabilir. Ama bu, yasa koyucuyu tarihin ve toplumsal gerçeklerin ışığında olabildiğince uzak görüşlü davranmak, hele açıkça işaret edilen boşlukları görmek yükümünden kurtarmaz. Türkiye'nin geleceği için yeni bir temel hukuk düzeni getirmeyi amaçlayan Anayasa Tasarısı'nda ise daha düzeltilmesi ve -bir yığın fazlalık yanında- tamamlanması gereken pek çok nokta bulunduğu, çeşitli örnekleriyle gösterilmiş bulunmaktadır.