

CEP ÜNİVERSİTESİ

Türkiye'de Anayasalar

TAHA PARLA

İletişim Yayınları

CATVLLVS

CEP ÜNİVERSİTESİ

Türkiye'de Anayasalar

TAHA PARLA

İletişim Yayınları

İletişim Yayınları • PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

CEP ÜNİVERSİTESİ

İletişim Yayıncılık A.Ş. Adına Sahibi: Murat Belge
Genel Yayın Yönetmeni: Fahri Aral
Yayın Yönetmeni: Erkan Kayılı
Yayın Danışmanı: Ahmet İnsel

Yayın Kurulu:
Fahri Aral, Murat Belge, Tanıl Bora, Murat Gültekingil,
Ahmet İnsel, Erkan Kayılı, Ümit Kıvanç,
Tuğrul Paşaoğlu, Mete Tunçay

Görsel Tasarım: Ümit Kıvanç
Dizgi ve Sayfa Düzeni: Hüsnü Abbas - İsmail Abbas
Baskı: Şefik Matbaası (iç) / Seda Matbaası (kapak)
Dağıtım: Hür Basın Dağıtım A.Ş.

İletişim Yayıncılık A.Ş. - Cep Üniversitesi 18 - ISBN 975-470-102-4

1. Basım - İletişim Yayınları, Şubat 1991.

© İletişim Yayıncılık A.Ş., 1991
Klodfarer Cad. İletişim Han. No:7 34400
Cağaloğlu-İSTANBUL, Tel: 516 22 60 - 61 - 62

YAZARIN DİĞER ESERLERİ

The Social and Political Thought of Ziya Gökalp, Leiden, Brill, 1985.
Türkiye'nin Siyasal Rejimi, Ankara-İstanbul, Onur Yayınları, 1986.
Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm, İstanbul, İletişim Yayınları, 1989.

Önsöz

Günümüzde bilgi bir yandan en önemli değer haline gelirken diğer yandan da artan bir hızla gelişiyor, çeşitleniyor. Ama katlanarak büyüyen bilgi üretiminden yararlanmak, özellikle gündelik yaşam kaygılarının baskısı altında, zorlaşıyor. Her şeye rağmen bilgiye ulaşma çabasını sürdürenler için de imkânlar pek fazla değil.

Ayrıca, özellikle Türkiye gibi ülkelerde bir konuda kendini geliştirmek ya da sırf merakını gidermek için herhangi bir konuyu öğrenmek isteyenlerin şansı çok az. Üniversitelerimiz, toplumumuzun yetişkin bölümüne katkıda bulunmak için gerekli imkânlardan yoksun.

Cep Üniversitesi kitapları işte bu olumsuz ortamda, evlerinde kendilerini yetiştirmek, otobüste, vapurda, trende harcanan zamandan kendileri için yararlanmak isteyenlere sunulmak üzere hazırlandı.

20. yüzyıl Fransız kültür hayatının en önemli ürünlerinden olan, bugün yaklaşık 3000 kitaplık dev bir dizi oluşturan "Que sais-je" (Ne Biliyorum?) dizisini İletişim Yayınları Türkçe'ye kazandırıyor. İletişim'in Cep Üniversitesi, bu büyük diziden seçilmiş,

Türkiyeli okurlar için özellikle ilgi çekici olabilecek eserlerin yanısıra, Avrupa'nın başka yayınevlerinin benzer bir çerçevede yayımladığı kitapları da içeriyor.

Ayrıca, Türkiye'nin siyaset, kültür, ekonomi hayatıyla ilgili konularda özel olarak bu dizi için yazılmış telif eserler "üniversite"nin "öğrenim programını" tamamlayacak.

Cep Üniversitesi'nin her kitabı alanının öndegelen bir uzmanı tarafından yazıldı. Kitaplar, hem konuya ilk kez eğilen kişilere hem de bilgisini derinleştirmek isteyenlere seslenebilecek bir kapsam ve derinlikte. Bilginin yeterli ve anlaşılır olması, temel kıstas. Cep Üniversitesi kitaplarını lise ve üniversite öğrencileri yardımcı ders kitabı olarak kullanabilecek; öğretmenler, öğretim üyeleri ve araştırmacılar bu kitaplardan kaynak olarak yararlanabilecek; gazeteciler yoğun iş temposu içinde çabuk bilgilenme ihtiyaçlarını Cep Üniversitesi'nden karşılayabilecek; çalıştığı meslek dalında bilgisini geliştirmek isteyen, evinde, kendi programlayabileceği bir meslekî eğitim imkânına kavuşacak; ayrıca, herhangi bir nedenle herhangi bir konuyu merak eden herkes, kolay okunur, kolay taşınır, ucuz bir kaynağı Cep Üniversitesi'nden temin edebilecek.

Cep Üniversitesi kitapları sık aralıklarla yayımlandıkça, benzersiz bir genel kültür kitaplığı oluşturacak. İnsan Hakları'ndan Genetik'e, Kanser'den Ortak Pazar'a, Alkolizm'den Kapitalizm'e, İstatistik'den Cinsellik'e kadar uzanan geniş bir bilgi alanında hem zahmetsiz hem verimli bir gezinti için ideal "mekân", Cep Üniversitesi.

İletişim
Yayınları

İçindekiler

GİRİŞ 7

BİRİNCİ KISIM
1921 ve 1924 Anayasaları 12

I. BÖLÜM
1921 Anayasası ve 1923 Değişikliği 12

II. BÖLÜM
1924 Anayasası ve 1928, 1937 Değişiklikleri 18

İKİNCİ KISIM
1961 ve 1982 Anayasaları ve 1971-73 Değişiklikleri 23

I. BÖLÜM
Siyaset ve Toplum Teorisi 23

II. BÖLÜM
Devlet-Yurttaş İlişkisi 37

III. BÖLÜM
Devletin Yapısı 60

IV. BÖLÜM
Anayasa Değişikliği 120

SONSÖZ 134

SEÇİLMİŞ YAPITLAR 137

GİRİŞ

Bu kitapçıkta Türkiye'nin cumhuriyet dönemi anayasaları inceleniyor ve karşılaştırılıyor. Meşrutiyet dönemi Osmanlı anayasalarına hiç değinilmemesinin iki nedeni var: Birincisi yer sınırlaması ve konuyu daraltma gereği. İkincisi ve belki de daha önemlisi, Cumhuriyet anayasalarının kendi içinde bir bütünlük taşıması ve anlaşılmak için meşrutiyet anayasalarına geri gidilmesini belirleyici ölçülerde gerektirmemesi. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye ulus-devletine geçilirken, ekonomik-sosyal-kültürel yapılarda elbette süreklilik sözkonusu ama; devlet yapısında ve siyasal teori, pratik, kurumlar planında kökten değişimler olduğu için ancak "tortu"lardan sözetmek mümkün. O da daha kapsamlı, başka bir incelemenin konusu.

Bu çerçeve içinde, 1921 ve 1924 anayasalarına daha kısa, 1961 ve 1982 anayasalarına daha uzun yer verildi. Bunun da iki nedeni var: Birincisi, 1961 ve 1982'nin günümüzde de, anayasa tartışmalarının Türkiye'de siyasal gündemin eksik olmaz (ya da müzmin) maddelerinden biri durumuna geldiği son on yılda da, üzerinde asıl durulan anayasalar olmaları. İkincisi, ileride görüleceği üzere, 1921'in zaten çok kısa ve geçici, 1924'ün de görece kısa ve pek gelişkin sayılamayacak anayasalar olmaları.

Buna göre, 1921 ve 1924 anayasaları temel özellikleri açısından özetleniyor; 1961 ve 1982 ise, anayasaların beylik bölümleri bakımından bir "yakın

okuma"ya tabi tutuluyor: (1) temel ideoloji, (2) özgürlükler rejimi, (3) devlet yapısı, (4) değiştirme (ve yapılma) yöntemi. En sonda da bu anayasaların sistemleri, anayasa geleneğindeki süreklilikler ve kırılmalar, anayasaların yapılış yöntemlerine ilişkin meşruiyet sorunları üstüne bazı gözlemler yer alıyor.

Eldeki kitapçıkta bulunmayan, ama tüketici bir anayasalar incelemesi kitabında kapsanması gereken ek konuların ve inceleme düzlemlerinin sayısı az değildir. Bunlar, bu kitapçığın odağını ya da inceleme malzemesini oluşturan anayasal *sonuç belgelerini* genişleyerek çevreleyen daireler biçiminde düşünülebilir:

. anayasa maddelerinde genel olarak düzenlenen kurum ve kuralları açan özel yasalar,

. seçim ve siyasal partiler yasaları gibi "organik" yasalar,

. ceza, dernekler, sendikalar, iş, basın yasaları gibi "rejim yasa"ları,

. anayasaların taslakları, tasarıları, gerekçeleri, modelleri; çağdaş hukuk ve anayasa ilkeleri,

. anayasaların meclis görüşmeleri, tartışmaları; anayasayı yapanların ya da değiştirenlerin ideolojisi, zihniyeti, siyasal kültürü,

. anayasaların yapılış anındaki siyasal güç dengesi, sosyal sınıflar yapısı, ekonomik çıkarlar çatışması,

. tarihsel anayasal ve siyasal değişim ve gelişim süreci,

. anayasaların teorisi ile pratiği arasındaki uyum ve uyumsuzluklar; anayasaların öznel amaçları ile beklenmedik sonuçları arasındaki farklılıklar, vb.

Bir anayasal düzeni bütünüyle ayrıntıda ve tarihsel bağlam içinde belirleyen, tüm bu etkenler ise; o düzenin genel çerçevesini çizen ve ön-cephesini

oluşturan da anayasanın metni, anayasanın sonuç belgesidir. Anayasa, bir toplumun iç hukukunun ve iç siyasetinin temel normudur; yukarıda saydığımız öteki kurum ve kurallar ondan türerler. Uyumsuzluk ve iç-tutarsızlıklar, anayasanın önemini azaltmaz; öbürlerinin düzeltilmesi gerekir. Anayasayı sözde gerçekçilik ya da kuşkuculuk adına bir "kurgu" ya da "kağıt parçası" olarak görmek doğru değildir. Kötü uygulamayla boşa çıkarılan iyi anayasalar kadar, yurttaşlara nefes aldırmayan kötü anayasalar da çok ciddi siyasal-hukuksal gerçekliklerdir. Uygulama ve işlerlik/işlemezlik de önemlidir ama, daha önemli değildir.

Buna karşılık, anayasaları siyasal romantizmle ya da legal pozitivizmle idealize etmek, yüceleştirmek de gerekmez. Kötüsü vardır, iyileştirilebilir olanı vardır, zamanın gereklerine ya da ahlaki-felsefi değer ve yargıların değişimine göre eleştirilmesi ve değiştirilmesi gerekeni vardır. Anayasa bir üst-yasadır ama, üst tarafı o da bir yasadır. Yasal (kanuni) olan mutlaka hukuki, hele meşru demek değildir. Belli bir zaman ve yerde çıkarılmış olan belli bir yasa (kanun) o dönemde geçerli genel hukuk ilkelerine aykırı olabilir ya da bir kanunun uygun olduğu genelgeçer hukuk ilkelerinin ta kendisi, daha yüksek felsefi meşruiyet ölçütlerine göre sorgulanabilir nitelikte olabilir.

Türkiye'de ise tuhaf bir anayasa fetişizmi sürüyor. Anayasayı demokratik yöntemlerle yapmak ve değiştirmek, üstünlüğüne saygı duymak ve onu kalıcı kılmaya çalışmak anlamında değil tabii (zaten o zaman fetişizmden söz edilmezdi). Türkiye herhalde anayasası en sık bozulup yenilenen ülkelerden biri. Üstelik bu iş olağan yasama yönteminden (1921, 1924) çok askeri darbelerle ve güdümlü kurullarca (1961, 1971-73, 1982) yapılıyor. Yine de

anayasa sözcüğü kimsenin ağzından düşmüyor.

Herkes anayasaya sığınıyor ya da anayasaya uyulmadığını söylüyor; tabii "kendisinin" koruduğunu, "başkasının" bozduğunu kastederek. Anayasa kağıt parçası haline getiriliyor ama, anayasanın bir kağıt parçası olduğunu doğrudan söyleyen de çıkmıyor. Demek ki sözcük, iyi kötü yerleşmiş; önemli sayılıyor. Zaten siyasal değişim süreçlerinde genellikle böyle olur: Önce "sözcük" yerleşir, sonra o sözcüğün temsil ettiği "kavram" ya da kural, en sonunda da kavram ya da kuralın "uygulaması" ve kurumsallaşması. Türkiye anayasa açısından daha ancak birinci aşamada; öteki aşamalar için daha zaman geçmesi gerekiyor. Demokrasi geleneği henüz sözcüklerden ibaret; kavramlar sindirilmiş, kurumlar oturmuş değil.

Bu durumun toplumsal, tarihsel nedenleri yanında, önemli politik ve kültürel nedenleri de var. Son otuz yılın bilinçli bir devlet ve sınıf politikası olarak yurttaşlar ve onların temsilcileri olan siyasal partiler anayasa konularına karıştırılmadığı gibi, yurttaşlar da anayasa işlerine pek karışmıyorlar, uzak duruyorlar. Bir yandan askerler darbe yapıp anayasa hukuku profesörleriyle güdümlü politikacılara anayasa hazırlatıyorlar ve oldu-bitti biçiminde halka onaylatıyorlar. Öbür yandan kitleler ve aydınlar anayasayı uzman siyasal seçkinlerin işi sayıyor, ciddi biçimde incelemiyor, okumuyor ve hesap sormuyor. Görece ilgili olanları da, genelde sempati duydukları politikacıların ve fıkra yazarlarının klişelerini (çoğu zaman yanlış ya da yetersiz) benimsemekle yetiniyor, üstelik kimileri buna dayanarak görüş de bildiriyor -- ama "ev ödevini" yapmadan, anayasayı okumadan.

Oysa, anayasa metinleri zor anlaşılmak şöyle dursun, son derece rahat anlaşılan, hatta yer yer sı-

kıcı bile olabilecek basitlikte metinler. Belki de okumayazması olan her yurttaşın en kolay anlayabileceği siyasal metinler. Önemleri ise, basitlikleriyle ters orantılı: Yurttaşlara hizmet veren (böyle görülmesi ve yönlendirilmesi gereken) devletin yapısını, sınırlarını belirleyen ve bireylerin yaşamının siyasal-hukuksal çerçevesini çizen, ufkunu açan ya da kapatan belgeler.

Dolayısıyla anayasa bir avuç hukukçu, politikacı ve askere bırakılamayacak kadar önemli ve günlük yaşamla doğrudan ilgili bir konu. Anayasa, seçilmiş klişeler yardımıyla, okunmuş ve bilinir gibi yapılacak bir kitap ya da gerek görüldükçe herhangi bir maddesine bakılacak bir başvuru kaynağı değil. Bir ülkedeki siyasal ve hukuksal durumun esasını anlamak ve parçaları hakkında bile konuşabilmek için herkesin en az bir kez baştan sona okuması zorunlu bir el kitabı.

Eldeki kitapçık da böyle bir "ilk okuma" örneği...

Metni okuyup çeşitli hataları düzelten Bülent Tanör'e teşekkür ederim. Uyarısına karşın değiştirmediğim bazı yorumların sorumluluğu bana aittir.

BİRİNCİ KISIM
1921 VE 1924 ANAYASALARI

BİRİNCİ BÖLÜM
1921 ANAYASASI VE 1923 DEĞİŞİKLİĞİ

1921 ve 1924 Anayasaları Türkiye'de cumhuriyet döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan ilk ve son anayasalardır. Kurtuluş Savaşı içindeki kuruluş yıllarının devlet yapısını belirleyen 1921 Anayasası çok kısa bir belgedir (23+1 ek madde). Anayasaların geleneksel bölümlerinden yalnızca birini, devletin temel kuruluşunu gösterir. Hak ve özgürlükler bölümü, önsözü, değiştirilme yöntemini gösteren hükümleri yoktur. Ânın en âcil gereklerini karşılamak için zaten geçici olarak tasarlanmış bir belge gibidir. Yine de Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasa geleneğini başlatan çok önemli esaslar getirir.

1921 Anayasası, "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim biçimi halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayalıdır" diyen 1. maddesi ile Türkiye'de cumhuriyeti, yalnız fiilen değil hukuken de, kurmuştur. Bu maddeye 1923'te eklenen "Türkiye Devleti'nin hükümet biçimi Cumhuriyet'tir" cümlesi adın resmen konmasından ibarettir. Yoksa 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası'nın 1. maddesiyle cumhuriyet esasını tanımlamış ve kabul etmiş bulunuyordu. Nitekim 1922'de Osmanlı İmparatorluğu'nun ortadan kalktığını ilan eden 307 No.lu Meclis kararı "... Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası) ile *egemenlik hakları milletin kendisine verildiğinden* İstanbul'daki padişahlığın varolmadığına ve tarihe karışmış

olduğuna... (abç)" diyerek bunu teyid ediyordu. Saltanatı kaldıran 308 No.lu Meclis Kararı da "... (Türk milleti) Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu çıkararak onun birinci maddesi ile Hakimiyeti Padişahtan alıp bizzat Millete... vermiştir" derken bu durumu pekiştiriyordu. Kısacası Cumhuriyet'e giden yolda 29 Ekim 1923 Kanunu önemsiz değil ama, esas olarak biçimsel bir aşamaydı.

1921 Anayasası, "yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi'nde bulunur ve toplanır" diyen 2. maddesi ile parlamenter meşruiyet (yasamanın üstünlüğü) ilkesini getirmiş bunu "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır" diyen 3. maddeyle açarak, yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti (güçler birliği) sistemini kurmuştur. Öyle ki, "Büyük Millet Meclisi, hükümetinin bölündüğü daireleri... kendi seçtiği vekiller eliyle yönetir... onları yönlendirir... ve değiştirir" (Md. 8). Diğer bir deyişle, yürütme organı ortak sorumluluk taşıyan ve güçler ayrılığı sisteminde olduğu gibi kendi yetkileri de bulunan bir bakanlar kurulu (kabine) değil, adı üstünde, yasama organının vekili olan bir İcra Vekilleri Heyeti'dir.

Özetle, 1921 Anayasası'nın benimsediği temsili demokrasi modelindeki ilişkiler hiyerarşisi şöyledir: Halk-Parlamento-Hükümet-Bürokrasi ya da Millet-Yasama-Yürütme-Yönetim. Millet iradesi ile meclis iradesi de seçim dönemi boyunca özdeştir.

Meclis'in 7. maddede sayılan yetkileri şunlardır: Şeri hükümlerin uygulanması, tüm kanunların yapılması ve değiştirilmesi, barış imzalanması ve vatan müdafaası ilanı (gibi hukuku esasiye). Kanunlar ve nizamların düzenlenmesinde "zamanın ihti-

yaçlarına uygun" fıkıh ve hukuk hükümleri ile teamüller esas alınır.

Büyük Millet Meclisi'nin seçimi ve toplantılarına ilişkin 4, 5 ve 6. maddelerdeki ilginç hükümlerden biri milletvekillerinin, kendilerini seçen "vilayetin ayrıca vekili olmayıp umum milletin vekili olmasıdır. Daha sonraki tüm anayasalarda da yer alan bu hükmün arkasında, Türk siyasal kültürüne damgasını vurmuş olan Jakobenizm'in ve emredici vekalet allerjisinin varlığı hissedilmektedir. Büyük Millet Meclisi üyelerinin vilayetler halkınca (1946'ya kadar iki dereceli seçimle) seçileceğini söyleyen 4. maddenin ise, 1921 Anayasası'nın 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde en uzun ve sert tartışılan maddesi olduğuna geçerken değinelim. 12. maddeyle birlikte hükümet teklifindeki biçimleriyle korporatif temsili (mesleki temsili) öngören bu maddeleri meclis çoğunluğu raddetmiştir. Türk siyasal hayatında hep bir alt-akıntı olarak süregelmiş olan korporatif temsilin değişik dozlarda hayata geçirilmeye başlandığını gözlemek için 1960-61 Kurucu Meclisi'ni beklemek gerekecektir.

1921 Anayasası'nın 9. maddesinin 3. cümlesine göre İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine başkan seçerlerken, 1922 tarihli bir kanunla meclis onu da doğrudan seçer hale gelmiştir. Ancak bu değişiklik kısa ömürlü olacak, 1924 Anayasası'na taşınmayacaktır; yasamanın üstünlüğü anlayışının 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çoğunluğuna ne denli egemen olduğunu göstermesi bakımından ilginçtir. Buna karşılık, 1923 tarihli bir başka kanunla İcra Vekilleri Heyeti'nde "ortak görevlerden Reis'in vekillerle birlikte sorumlu olduğu" kabul edilmiş, 1924 sistemindeki ortak sorumluluk ilkesine doğru adım atılmıştır.

1921 Anayasası'nda yasamanın üstünlüğü kıs-

kançlıkla korunmuş olmakla birlikte, 9. maddede bu durumun netliğini bozan bazı hükümler bulunmaktadır. Büyük Millet Meclisi'nin kendine seçtiği başkan, ki aynı zamanda Vekiller Heyeti'nin de tabii başkanıdır, "Meclis namına imza koymaya ve Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylamaya yetkilidir." Bir bakıma güçler birliğinin bir başka ifadesi gibi görünen bu durum, bir sorunu da içinde barındırmaktadır. Buradaki yetki toplululaşması yasama organının bütününde, yani mecliste değil, yasama organının başındaki şahıstadır. Mustafa Kemal'in Ziya Gökalp'ten aldığı "tabiatta dahi tevhidi kuvva vardır" (doğada bile kuvvetler birliği vardır) sözündeki güç odağı, burada kurumsal anlamını yitirmiş ve hem Yasama'nın hem Yürütme'nin başı olan kişiye indirgenmiştir. Oysa, böylesi bir "şef" - hem devlet başkanı, hem meclis başkanı, hem Yürütme'nin başı-, "meclis hükümeti" sistemiyle bağdaşmaz. Bu bakımdan 9. madde "şahsa göre yapılmış" bir madde olarak görülebilir, ama 1921 Anayasası'nın bütününe egemen olan yasamanın üstünlüğü ilkesini zorlasa da tam bozmadığı söylenebilir. Nitekim, sorumsuz cumhurbaşkanı kurumunu kabul eden 1924 Anayasası'na "şef" anlayışı 1921 dozuyla dahi girememiş, meclis çoğunluğu tarafından bu kez tümüyle reddedilmiştir. (Aşağıya bakınız.)

1921 Anayasası'nın 10-21. maddeleri yerel yönetimle ilgilidir. Vilayetler, "tüzel kişiliği" olan "özerk" birimler; kazalar, tüzel kişiliği olmayan, merkezi yönetime bağlı "idari ve inzibati" birimler; nahiyeler yine "tüzel kişiliği" olan "özerk" birimlerdir. Vilayetler ve nahiyeler, "şuraları" ve "idare heyetleri"nce yönetilirler. Vilayette, Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nce atanan, onun "vekili ve temsilcisi" olan vali, kazada onun emri altındaki kaymakam bulunur. Vali "devletin genel ve ortak görevlerini"

yürütür; yerel yönetime ancak "devletin genel görevleriyle yerel görevler arasında çatışma halinde" müdahale eder.

1921 Anayasası'nda neredeyse federalist bir yaklaşımla ele alınan, ama daha sonraki anayasalarda başka türlü düzenlenen, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini somutlaştıran 11. maddeye göre; iç ve dış siyaset, şer'i, adli, askeri işler ve uluslararası iktisadi ilişkiler dışında kalan Vakıf, Medrese, Eğitim, Sağlık, İktisat, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi - Büyük Millet Meclisi'nce çıkarılan kanunlara göre- vilayet şuralarının yetkisi içindedir. Ama 22. ve 23. maddelerde öngörülen "Genel Müfettişlik" kurumu ile vilayetler merkezi yönetimin denetimi altına alınmıştır: "Genel müfettişler devletin genel görevleriyle, yerel yönetimlere ait görevleri ve kararları sürekli denetlerler."

1921 Anayasası'nda yapılan 29 Ekim 1923 tarihli değişiklik, en çok "Cumhuriyet" sözcüğünü telaffuz eden yanıyla anılır. Bunun esas olarak biçimsel bir yenilik olduğunu, 20 Ocak 1921'de kabul edilen 1921 Anayasası'nın 1. maddesiyle cumhuriyetin zaten kurulmuş olduğunu yukarıda belirtmiştik.

Değişiklik kanununun diğer maddeleri bu durumda gereken teknik değişiklikleri yapar: Meclis tarafından ve kendi içinden seçilen "Reisicumhur", devlet başkanı sıfatıyla gerek gördükçe Meclis'e ve Vekiller Heyeti'ne (bu kez "doğal olarak" değil "gerek gördükçe") başkanlık eder.

Artık Başvekil de Vekiller Heyeti içinden ve Meclis tarafından değil, Reisicumhur tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçildiği gibi; vekiller de Meclis tarafından değil, Başvekil tarafından (ve Meclis üyeleri arasından) seçilir ve bütünüyle Meclis'in onayına sunulur. Böylece 1924 sistemine doğ-

ru önemli bir adım atılmış olunur.

1923 değişikliklerinden biri de Cumhuriyet'in resmen ilanıyla eşzamanlı olarak, Türkiye devletinin resmi dilinin Türkçe, devlet dininin de İslam olarak belirtilmesidir. İkincisi 1924 Anayasası'nda korunmuş; 1928 değişikliğinde çıkarılmıştır. Zaten laikliğin Türk anayasa hukukunda yerleşmesi gelgitli ve ikircikli olmuştur. 1921 Anayasası'nın kabulünden önce çıkarılan 5 Eylül 1920 tarihli Nisabı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesi "Büyük Millet Meclisi, Hilafet ve Saltanatın, Vatan ve Milletin kurtarılmasından ve bağımsızlığını kazanmasından ibaret olan amacının gerçekleşmesine kadar... ara vermeden toplanır" diyordu. 1922'de Saltanat kaldırılırken de Hilafet'e dokunulmamış, hatta yukarıda değindiğimiz 308 No.lu Meclis Kararı'nda Hilafet'in Osmanlı hanedanına ait olup halifeliğe bu hanedanın "ilmen ve ahlaken" uygun bir üyesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçileceği söylendikten sonra, "Türkiye Devleti hilafet makamının dayanağıdır" denmişti. 1924 yılında hilafeti kaldıran kanunda bile *"Hilafet, Hükümet ve Cumhuriyet anlam ve kavramında esasen içkin olduğundan, hilafet makamı* kaldırılmıştır (abç)" ifadesi yer alıyordu. Başka bir deyişle, Saltanat'la ilişkisini 1922'de tümüyle kesebilen yeni Türk devleti, dinle ilişkisini 1928'e kadar kesemiyordu.

İKİNCİ BÖLÜM
1924 ANAYASASI VE 1928, 1937 DEĞİŞİKLİKLERİ

2. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği 1924 anayasası, parlamenter meşruiyet (yasamının üstünlüğü) ilkesinin katı biçimi olan güçler birliği sistemi ile, bu ilkenin yumuşak biçimi olan güçler ayrılığı sistemi arasında bir sistem kurmuştur. Yürütme erki, yasama erkinden 1921'de olduğundan daha fazla ayrışmış, ama kabine sistemlerinde görülen karşı ağırlık ve yetkilerle de tam donatılmamıştır. 3. ve 4. maddeler, 1921'deki üstünlük ve özdeşlik ilkelerini yinelemiştir: "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olup, millet adına egemenlik hakkını kullanır." 5. maddede güçler birliği anlayışı yinelenmekle birlikte ("Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisi'nde bulunur ve toplanır"); bu, Yürütme'ye ilişkin maddelerle birlikte okunduğunda, ortaya biraz daha farklı bir durum çıkmaktadır.

6. maddeye göre "Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır", yani bu yetki devir ya da gasp edilemez. 7. maddeye göre, "Meclis yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bir Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis, Hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilir." Buna karşılık, kabine sistemlerinde görülen; yürütmenin yasamayı feshi yetkisi 1924'te yoktur. Seçimlerin yenilenmesine ancak Meclis (salt çoğunlukla) karar verebilir (Md. 25).

1924'te kabul edilen şekliyle Meclis'in görev ve yetkilerini sayan ve "kanun koymak ve değiştirmek..." diye devam eden 26. maddenin en başında yer alan "şer'i hükümlerin uygulanması" ibaresi, 1928'deki değişiklikte çıkarılmıştır. Bunu, 1937 değişikliği ile anayasaya resmen girecek olan laiklik *ilkesinin bir ön adımı olarak görmek mümkündür.* Milletvekillerinin ve Cumhurbaşkanı'nın andiçmelerine ilişkin 16. ve 38. maddelerdeki "vallahi" sözcüğünün 1928'de çıkarılıp yerine "namusum üzerine söz veririm" ibaresinin konmasını da bu çerçeve içinde görmek gerekir.

1924'te anayasa yargısı gibi bir kurum yoktur. Kanunları değiştirmek gibi, kanunlara aykırılığı ileri sürülen tüzükleri görüşmek de Meclis'in yetkileri arasındadır (Md. 52).

Yürütme organına gelince, Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla, özel törenlerde Meclis'e ve "gerekli gördükçe" Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder, ama meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez (Md. 32). Çıkaracağı kararlar Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanır (Md. 39). Kısacası, sorumsuz ve temsili bir makamdır. Meclisin kabul ettiği kanunları ilan eder; tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderdiği bir kanunu Meclis yine kabul ederse, onu ilan etmek zorunluluğundadır (*Md. 35*).

1921'de olduğu gibi, 1924'te de Başbakan ve Bakanlar, Meclis içinden seçilirler (Md. 44) -ki bu gelenek 1961 ve 1982'de bozulacaktır-; Bakanlar Kurulu, 1921'den farklı olarak, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludurlar (Md. 46).

Yine 1921 Anayasası'ndan farkı olarak 1924 Anayasası'nda, kısa da olsa, Yargı ve Haklar bölümleri vardır. "Yargı Erki" bölümünün önemli maddelerinde çeşitli ilkeler sayılmıştır: Yargıç ba-

ğımsızlığı (54), yargıç güvencesi (55), yargılamanın açıklığı (58), savunma hakkı (59) ve tabii Genel Hükümler'deki yargı bağımsızlığı (8). Yüce Divan (Md. 62), yüksek yargı tarafından ve kendi içinden seçilir (11 üye Yargıtay'ca, 10 üye Danıştay'ca).

"Türklerin Kamu Hakları" bölümünde yine çeşitli ilkeler sayılmıştır: özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği (68), kanun önünde eşitlik (69), kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayın, seyahat, mukavele, çalışma, mülkiyet, toplantı, dernek ve şirket kurma hak ve özgürlükleri (70), can, mal, ırz ve konut dokunulmazlığı (71), basın özgürlüğü (77), haberleşme özgürlüğü (81), kanuni mahkeme ilkesi (83), bunlar arasındadır.

1924 Anayasası'ndan idari bölünüm ve yerel yönetimle ilgili hükümler çok kısaltılarak "çeşitli hükümler"e atılmış ve, 1921'den farklı olarak, vilayet işlerinin "yetki genişliği ve görev ayrımı" esasına göre yürütüleceği söylenmiştir. Bu yaklaşım, 1961 ve 1982'de de sürdürülecektir.

1924 Anayasası'nda 1928'den sonra yapılan ikinci önemli değişiklik 1937'dedir. 2. maddeye "Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve İnkılapçıdır" şeklinde bir ilk cümle konmuştur. Devletin temel niteliklerini sayan bu sıfatlar, Cumhuriyet Halk Partisi'nin siyasal ideolojisini özetleyen "6 Ok"tur. Başka bir deyişle, "parti" ile "devlet" özdeşleştirilmiştir. 1920-23 Meclisi'nden 1923-27 Meclisi'ne geçilirken yapılan tasfiyelerle siyasal iktidarını güçlendiren Cumhuriyet Halk Partisi, III. Meclis'ten itibaren (1927-31) artık tam bir tekelci parti haline gelmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, "ellerin orman gibi kalktığı" bir CHP parlamento grubu haline gelmiş; mecliste hiç muhalefet kalmamıştır. II. Türkiye Büyük Millet Meclisi, mecliste muhalefetin varlığından söz edilebilecek son

meclistir.

Bu süreç içinde, 1931 ve özellikle 1935 kurultaylarında siyasal ideolojisini, iki dünya savaşı arasının Avrupa totaliter ideoloji ve rejimlerinin etkisi altında iyice netleştiren CHP, bu ideolojinin temel ilke ve sloganlarını 1937'de anayasaya sokmuştur. Ayrı bir inceleme konusu olan bu soruna, yalnızca anayasaların sonuç belgelerini kapsayan bu çalışmada yeterince değinmek olanağımız bulunmadığı için, "6 Ok"un anayasaya konulmasının ardında yatan yaklaşımı en özlü bir biçimde göstermesi bakımından, 1935 CHP Tüzüğü'nün ilgili 95. maddesini aynen aktarmakla yetinelim:

Parti, kendi bağrından doğan hükümet örgütü ile kendi örgütünü birbirini tamlayan bir birlik tanır.

1937'de Anayasa'da yapılan ikinci dikkate değer değişiklik 44. ve 47. maddelerdedir. Bakanların başbakanca meclis üyeleri arasından seçileceği ve tamamının Cumhurbaşkanı'nca onanacağı hükmüne 1937'de aynı şekilde seçilecek ve onanacak "siyasi müsteşarlar" eklenmiştir (Md. 44). Vekillerin görev ve sorumluluklarının özel kanunlarca belirleneceği hükmüne 1937'de "vekillerin *ve siyasi müsteşarların*" (abç) ibaresi eklenmiştir (Md. 47). Ancak bu değişikliklerin ömrü çok kısa (10 ay) olmuş; yeni bir anayasa değişikliği ile, 44. ve 47. maddeler eski şekillerine iade edilmiştir.

Bu değişikliklerin, yukarıda değindiğimiz parti-devlet özdeşliğini pekiştirmek ve ondan sonra da bunu yumuşatmak üzere mi yapıldığı; yoksa, tam tersine, önce o eğilime karşı bürokrasinin özerkliğini korumak üzere mi yapıldığı ve ardından da partiyle devleti özdeşleştirme eğiliminin bir kez daha ağır basması üzerine mi geri alındığı tartışması burada bizi ilgilendirmiyor.

Yine üzerinde duramayacağımız ama hiç değinmemezlik edemeyeceğimiz bir konu da şudur: 1924 Anayasası'nın sonuç belgesi, liberal ve güçler ayrılığına yönelmiş bir metin ise de, anayasa tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmeleri sırasında en uzun ve hararetle tartışılan yanlarından biri, hükümet teklifinde bulunan ve Cumhurbaşkanı'na 7 yıl görev süresi, başkomutanlık yetkileri, meclisi fesih ve veto yetkileri isteyen maddelerdi. II. Meclis'teki muhalefet ve çoğunluk, meclis üstünlüğü ilkesini zedeleyecek ve yürütmeyi bu denli güçlendirecek önerileri reddetmiştir. (Benzer bir eğilimin gerçekleşmesi için 1982 Anayasası'nı beklemek gerekecektir.)

Tek parti dönemi boyunca (1923-1950), özellikle 1927'den sonra, siyasi rejimin çerçevesini asıl belirleyen 1924 anayasası değil, CHP'nin tüzük ve programları olmuştur. Ancak, bu başka bir incelemenin konusudur; burada bizi ilgilendiren, daha önce de belirttiğimiz gibi, anayasaların sonuç belgeleri ve onların tanımladığı hukuki durumlardır. Fiili durum ve uygulama değil.

İKİNCİ KISIM
1961 VE 1982 ANAYASALARI VE 1971-73 DEĞİŞİKLİKLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM
SİYASET VE TOPLUM TEORİSİ

a) Başlangıç: Kurucu İktidar, Siyaset ve Toplum Anlayışı

Anayasalar kısa ve özlü olma, başka bir deyişle söz ekonomisi yapma zorunluluğu bulunan metinlerdir. Her anayasada bulunmayan başlangıç bölümü, bu kuralın biraz dışına taşılabilen, bir anayasanın tarihçesine, erdemlerine, kalıcılığına ilişkin "edebiyat"a az çok yer verilebilen bölümdür. Bu bakımdan, 1961 anayasası hafif romantiktir ("tarihi boyunca bağımsız yaşamış... hak ve hürriyetleri için savaşmış olan... Türk Milleti"; "hürriyete, adalete ve fazilete âşık evlatlarının uyanık bekçiliği"). Buna karşılık, 1982 Anayasası depüdüz metafizik, hatta teolojiktir ("ebedi Türk vatan ve milleti"; "kutsal Türk Devleti"; "ölümsüz önder ve eşsiz kahraman"; "Türkiye Cumhuriyeti'nin ilelebet varlığı"; "kutsal din duyguları"). Kutsal devlet, kutsal din ve ölümsüz önder "üçleme"sinde ise neredeyse bir Türk-İslam teslisi havası vardır.

Daha önemlisi, başlangıç bölümleri, bir anayasanın kurucu iktidar anlayışına, siyaset teorisi ve ideolojisine, genel toplum kuramı ve modeline ilişkin temel ipuçları veren metinlerdir. 1961 ve 1982 anayasalarına bu açıdan bakıldığında aşağıdaki temalar dikkati çekmektedir. Hemen belirtelim ki,

işaret edeceğimiz birkaç farklılık dışında, iki "başlangıç"ın bu soyutlama düzeyindeki teorik-ideolojik yönelişlerindeki aynılıklar ve benzerlikler, daha baştan çarpıcıdır.

Kurucu İktidar ve Meşruiyet Anlayışı

1961'e göre, anayasayı "(a)nayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti" yapmıştır. Türk milleti, "Türkiye Cumhuriyeti Kurucu Meclisi tarafından hazırlanan bu anayasayı kabul ve ilan etmiştir." Gerçekte ise 1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 hükümet darbesini yapan 38 kişilik askeri cunta Milli Birlik Komitesi'nin biçimlendirdiği, "serbest seçim -genel oy- partilerin temsili" ilkelerinden oldukça uzak bir "Temsilciler Meclisi"ne yaptırılmış ve ortaya çıkan metnin son biçimini alışında, "seçilmişlik-temsilcilik-vekillik" niteliğinden tümüyle yoksun askeri cunta Milli Birlik Komitesi önemli rol oynamıştır. (Bkz. Dördüncü Bölüm)

Başka bir deyişle 1961 Anayasası'nın başlangıç bölümü, bir askeri cuntanın iradesi ve fiili ile milletin iradesi ve fiilini özdeşleştiren bir "fiksiyon" yaratmakta, askeri darbelere ve darbe anayasalarına meşruiyet kazandıracak emsali Türk siyasal yaşamına sokmaktadır. Yoksa 27 Mayıs 1960 hareketinde tarihsel "direnme hakkı" koşulları ile "devrim"lerin ekonomik, sosyal ve siyasal ögeleri, sosyolojik açıdan teknik olarak mevcut değildir.

Benzerlikle, 1982'ye göre, anayasa "Türk milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekatı sonucunda, Türk milletinin meşru

temsilcileri olan Danışma Meclisince hazırlanıp, Milli Güvenlik Konseyince son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolun(muştur)." Beş kişilik bir askeri cuntanın darbe anayasası, yine milletin anayasası gibi sunulmuştur. "Danışma Meclisi" tümüyle askeri cunta tarafından tayin ve nasp edilmiş olduğu için, milletin "meşru temsilcileri" sayılabilmelerinin hiçbir temeli yoktur. Anayasaya da, başlangıçta açıkça belirtildiği üzere, son şekil, hiçbir temsilcilik niteliği olmayan Milli Güvenlik Konseyi tarafından verildiği için, "doğrudan doğruya O'nun (milletin) eliyle" vazolunduğunu (konulduğunu) söyleyebilmenin hiçbir gerekçesi yoktur. Burada bir hukuki "fiksiyon" bile yoktur; hukuk ve dil mantığını zorlayan bir retorik vardır. Kaldı ki, 1982 Anayasası'nın hazırlanışı da oylanışı da ağır idari yasaklar ve siyasi baskılar altında olmuştur.

1982'nin kurucu iktidar ve meşruiyet anlayışı hakkında burada yapılması gereken birkaç öntesbit daha var. 1961'de askeri darbenin gerekçesi olarak "meşruluğunu kaybetmiş bir iktidar" gösterilirken, 1982'de "bölücü ve yıkıcı bir iç savaş" ileri sürülmüştür. 12 Eylül 1980 "harekatı"ndan önce ülkede, devlet terörü dahil olmak üzere, çeşitli terör eylemleri elbette mevcut olmakla birlikte; bunlar, yine teknik olarak, "iç savaş"ların ortak asgari koşulları ve ögeleri boyutunda değildi. Üstelik hükümet darbesini yapan cuntanın komutası altında bir sıkıyönetim idaresi sürmekteydi. (Ve "1960 devrimi" öncesindeki gibi "1980 harekatı" öncesinde de genel seçimlere yine bir yıl kalmıştı.)

Kısacası, 1961'de de 1982'de de, anayasayı yapan kurucu iktidarın içinde "millet" ya çok az vardır (1961) ya hiç yoktur (1982). "Milletin ayrılmaz parçası" silahlı kuvvetlerin parçaları (cuntalar), yani

"parçanın parçaları", "bütün"e (millete) anayasalar dikte etmişlerdir.

Bir başka deyişle demokrasi denince sivil parlamenter demokrasinin anlaşıldığı; siyasal temsil, karar alma ve anayasa yapma/değiştirme denince genel oyun, serbest seçimin, siyasal partilerden oluşan parlamento çoğunluğunun anlaşıldığı; yönetim denince askeri otoritenin sivil otoriteye bağlı ve bağımlı olması kuralının anlaşıldığı bir çağda; 1961 ve 1982 anayasaları, askeri darbeleri ve darbe anayasalarını meşrulaştırıcı, çağdışı ve militarist bir ilkeyle, bir kavramsal kategoriyle hareket etmektedirler. Amaç olarak ifade ettikleri demokrasiye askeri darbe yoluyla gidilebileceğini düşünmekte; amaç-araç, ilke-yöntem arasındaki kaçınılmaz bütünlüğü hiçe saymaktadırlar. Öyle olunca da meşruiyetlerine, yapılış usulleri bakımından gölge düşmekle kalmamakta; bu militarist kültürel-kavramsal bagaj, değişen derecelerde, 1961 ve 1982 anayasalarındaki "devlet yapısı"nda askeri bürokrasiye verilen üstün konumda da kendini duyurmaktadır.

İşte bu bakımdan 1961 ve 1982 benzeşirler; 1961 emsali yaratmıştır -dikkat edilsin, "olaylar düzeyinde" nedensel ilişki kurmuyorum, kavramsal-hukuki düzeyde emsal oluşturmuştur diyorum-; 1982 bu örneği katmerleştirerek yinelemiştir.

Kemalist İdeoloji ve Korporatist Siyasi Teori

Her iki anayasa da siyasi ideoloji olarak Kemalizm'i benimsemiştir. Kemalizm'in "6 Ok"u bazı nüanslarla, 1961'de de, 1982'de de "rehber ilkeler"dir: *Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Laiklik* ve *Devrimcilik/İnkılapçılık* her iki "Başlangıç"ta da lafız olarak yer almıştır. *Halkçılık*, bu terim telaffuz edilmeden,

ideolojik içeriğiyle anlatılmıştır. *Devletçilik*, Başlangıç'ta ve hemen izleyen Genel Esaslar'da sözcük olarak bulunmamakla birlikte; İnönü'nün 1930'larda "ılımlı devletçilik" dediği "iktisadi devletçilik"in kimi tortuları 1961'in "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" bölümünde hissedilmektedir. 1982'de ise Devletçilik, bu kez 1930'ların siyasal-ideolojik söylemindeki ikinci konnotasyonu ile, "idari devletçilik" olarak, "Başlangıç"tan başlayarak tüm anayasanın ruhuna sinmiştir. İlk beş oku sırasıyla ele alalım. (Devletçiliğe yeri geldikçe değineceğiz.)

Cumhuriyetçilik. Her iki anayasanın "Başlangıç"ında devletin adı "Türkiye Cumhuriyeti" olarak geçer; her iki anayasının 1. maddesinde "Türkiye devleti bir Cumhuriyettir" denir. 1961'in 9. maddesine ve 1982'nin 4. maddesine göre de, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki anayasa hükmü değiştirilemez.

Milliyetçilik. 1961'de şoven ve saldırgan olmayan bir "Türk Milliyetçiliği" vardır ("milletimizi, dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak milli birlik ruhu içinde daima yüceltmeyi amaç bilen Türk Milliyetçiliği"; "Yurtta Sulh, Cihanda Sulh' ilkesi"). 1961'in "Türk Milliyetçiliği" klasik tanımıyla Kemalist milliyetçiliktir, ama özel adı telaffuz edilmemiştir. Ayrıca şuna da işaret edelim ki, Genel Esaslar'da cumhuriyetin nitelikleri arasındaki "milli devlet" ibaresi, 1961'in meclis tartışmalarında önerilen "milliyetçi devlet"e üstün gelmiştir.

Buna karşılık 1982'de Türk milliyetçiliğinin adı açık-seçik "Atatürk milliyetçiliği" olarak konmuştur ("Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin"). Bu önemlidir, çünkü 1982, 1961'de

yarı-resmi ideoloji olan Atatürkçülüğü, artık tam resmi, tekçi ideoloji olarak ilan ediyor.*

Laiklik. 1961'de Laiklik "Başlangıç"ın lafzında yer almıyor, hemen izleyen Genel Esaslar'da 2. maddede "cumhuriyetin nitelikleri" arasında sayılıyor ama, Başlangıç'ta da "Atatürk Devrimlerine bağlılık" dendiğine göre, bu belki de en önemli Kemalist ilke böylece teyid edilmiş oluyor.

1982'de ise, Laiklik yine 2. maddede sayılmadan önce, bir bakıma paradoksal sayılabilecek bir biçimde, hemen Başlangıç'a da alınmış. Paradoksal, çünkü 1982 Anayasası'nın özellikle milli eğitimle, vicdan ve din hürriyetiyle ve Diyanet İşleri Başkanlığı'yla ilgili hükümlerinde ileride değineceğimiz öyle şeyler var ki, bırakın genelgeçer bir laiklik anlayışını, bu anayasanın sadakat ilan ettiği klasik Kemalist laiklik anlayışıyla da bağdaşmıyor. Ama bunlardan da önce, 1982'nin daha başlangıcındaki "Türklüğün tarihi ve *manevi değerleri*"**; "Türkiye Cumhuriyeti'nin ...maddi ve *manevi mutluluğu*"***; "Her Türk vatandaşının ... maddi ve *manevi varlığını* geliştirme(si)"**** gibi ifadeler, Kemalist laiklikle bağdaşmayan dini çağrışımlara sahip. Bu ibareler, her iki anayasadaki "kaderde, kıvançta ve tasada ortak" ve "milli birlik ruhu içinde"ki (1961) ve

(*) "Atatürkçülük nedir?", "Kemalizm nedir?", "Hangi Atatürkçülük?", "Kim Atatürkçü'dür?" tartışmalarına burada girmek istemiyorum. Tek-parti döneminin resmi ideolojisine göre 6 Ok eşittir Kemalizm eşittir Atatürkçülük'tür. Daha sonra kimler asıl Kemalizm'den ne kadar sapmışlardır, dolayısıyla kendilerinin Atatürkçü olduklarını söylemeye devam etmeleri ne kadar tutarlıdır gibi sorular ve tabii en başta Atatürk'ün ve tarihsel Kemalistler'in kendilerini tam nasıl tanımlamış olduklarının doğru saptanması sorunu çok önemlidir, ama başka bir çalışmanın konusudur.

(**) (abç). "Türklüğün tarihi ve manevi değerleri"ndeki "manevi"den zımnen "İslami"nin kastedilmiş olduğu bile düşünülebilir.

(***) (abç).

(****) abç.

"milli gurur ve iftiharlarda, milli sevinç ve kederlerde... ortak" ve "karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla" dolu (1982) bir vatandaşlar topluluğunun duygu birliğini terennüm eden ibarelerin çok ötesinde kutsal-dinsel-İslami anlam yükleri taşımadıkları söylenebilecek ibareler değil. Bunlar, 1980 darbecilerinin ve onları izleyen hükümetlerin etkisi altında kaldıkları "Türk-İslam Sentezi"nin anayasaya yansımaları.

1982 darbe anayasacılarının, belli bir politik-kültürel strateji olarak, Kemalizm'le İslamiyet'i, yani laiklik düzleminde bağdaşmaz iki ögeyi, güçlü ve otoriter devlete çifte ideolojik payanda yaratabilmek düzleminde bağdaştırma çabaları, Türk siyasal yaşamının yakın geleceği için büyük sancılar doğurmuştur.

Devrimcilik/İnkılapçılık. 1961, "Atatürk Devrimlerine bağlılığın tam şuuruna sahip" olmaktan söz ederken; 1982, "O'nun inkılap ve ilkeleri" ve "Atatürk... ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliği" demektedir. Burada yalnızca bir yeni Türkçe-eski Türkçe sözcük değişikliği değil, 27 Mayıs Atatürkçüleri ile 12 Eylül Atatürkçüleri arasında, Kemalist devrimlerin/inkılapların ve Kemalist devrim/inkılap anlayışının ne olduğu hakkında bir yorum (hatta bir örtülü dilek) farkı söz konusudur. Ve bunda da 12 Eylül Atatürkçüleri, laiklik sorunu hariç, tarihsel gerçeğe daha yakındırlar.

Kemalistler, kendi hareketlerinin ne olduğu konusunu 1920'lerdeki "İhtilal mi İnkılap mı?" tartışmasında "inkılap" lehine sonuçlandırdıktan sonra, 1930'lardaki Öztürkçecilik akımı sırasında, Parti Programı'ndaki "6 Ok"un "İnkılapçılık" okunu "Dönüşümcülük" diye değiştirecek yerde "Devrimcilik" diye çevirmişlerdir. Ama bu ilkeye yükledikleri öznel anlam hep inkılapçılık/dönüşümcülük olarak

kalmıştır.

Ne var ki, 27 Mayıs 1960 darbesini benimseyen, ardından da bunun ideolojisini geliştiren bazı "sol" Kemalistler, aslında teorik olarak birbirleriyle bağdaşmaz olan iki ideolojinin, Kemalizm ile sosyal devletçiliğin (hatta kimileri bir tür devletçi sosyalizmin) sentezini yapma çabasıyla "devrimcilik" ilkesine sosyalizan bir içerik kazandırmayı ve "ihtilal" anlamı yüklemeyi denemişlerdir. ("27 Mayıs İhtilali" gibi "Atatürk İhtilali"ni de, olumluyarak, "devrim" anlamında kullananlar az değildir.) 12 Eylül 1980 darbesini yapan Kemalistler'in tepkisi esas itibariyle bunadır; "inkılap" sözcüğü üzerindeki ısrarlarını yalnızca Osmanlıca yandaşı olmalarıyla açıklamak yetersiz kalır; "inkılap"ın yanısıra "ilke"yi pekâlâ kullanabiliyorlar.

Halkçılık. Kemalizm'in en ayırdedici "ok"larından olan Halkçılık, bu adla anılmamasına karşın, her iki anayasa başlangıcında da, tanımlayıcı ögeleri yoluyla ifadesini bulmuştur. 1961'deki "Bütün fertlerini kaderde, kıvançta ve tasada ortak, *bölünmez bir bütün* (abç) halinde, milli şuur ve ülküler etrafında toplayan... Türk milliyetçiliği...", *"milli birlik ruhu içinde* (abç) ve *milli dayanışmayı* (abç) gerçekleştirmeyi..." ifadeleri ile 1982'deki *"Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği* (abç)" ve *"Topluca* (abç) Türk vatandaşlarının ... milli varlığa karşı hak ve ödevlerde... ve *millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu* (abç)" ibareleri bunun kanıtıdır.

Halkçılık, laiklikle birlikte, belki de Kemalist siyasal ideolojinin en belirleyici ögesidir, çünkü daha dar anlamda siyasal olan diğer ögelerin yaslandığı, daha kapsayıcı ve bütüncül bir siyaset ve toplum anlayışının, bir toplum kuramının değilse bile genel bir toplum modelinin ve dünya görüşünün ifadesi-

dir.*

Kemalist Halkçılık, 19. yüzyıl Rus, 20. yüzyıl Balkan ve Latin Amerikan "popülizm"i anlamında bir halkçılık değildir. Kemalist Halkçılık, liberalizmin atomistik bireyciliği ile Marksizm'in çatışmacı sınıfçılığını birlikte reddeden, işlevsel grupları ("meslek zümrelerini") birbirlerini bütünleyen organlar olarak gören korporatist bir dünya görüşünü ve toplum modelini temsil eder. Bu modelde sınıflar ve sınıf çatışması yoktur. Atatürk'ün deyişiyle birbirinin "lazımı ve melzumu" olan (birbirlerine karşılıklı gereken) meslek zümreleri, çalışma ("say") birimleri vardır. Bunlar, uyumlu ve bütünsel bir sosyal organizmanın tamamlayıcı organlarıdır. Kemalist Halkçılık, korporatist sosyal-politik teorinin faşist alt-türü değil, solidarist (dayanışmacı/tesanütçü) alt-türüne yakındır.** Türk sosyolojisine ve siyasal ideolojisine Ziya Gökalp tarafından yerleştirilen Durkheimci "organik solidarite" kuramına dayanır.***

(*) Dünya görüşü, teori, kuram, anlayış, zihniyet, model, ideoloji terimlerini burada çok titiz kullanmadığımı, bu tür bir çalışmada buna pek gerek de görmediğimi belirteyim.

(**) Korporatizmin iki alt-türü olan faşizm ve solidarizm arasındaki teorik ayrımlar için Bkz. Taha Parla, *Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm* (İstanbul: İletişim Yayınları, 1989), özel. ss. 50-58.

(***) Kemalist Halkçılık tanımının (kendilerince yapılan) *locus classicus*'u olan 1935 Cumhuriyet Halk Partisi Programı'ndan aynen alıyoruz:

"Halkçılık (Md. 5/C): Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı klaslardan karışık değil, fakat ferdiğ ve sosyal hayat için, iş bölümü bakımından, türlü hizmetlere ayrılmış bir sosyete saymak esas prensiplerimizdendir; çiftçiler, küçük zanaat sahipleri, esnaf ve işçilerle, özgür ertik sahipleri, endüstrieller, tecimerler ve işyarlar Türk ulusal kuramının başlıca çalışma örgenleridir. Bunların her birinin çalışması, öbürünün ve kamunun hayatı ve genliği için bir zorağdır.

Partimizin bu prensiple amaçladığı gaye, klas kavgaları yerine sosyal düzenlik ve dayanışma elde etmek ve asığlar arasında,

Bu bakımdan, 1961'in "dayanışmacılığı" (halkçılığı), daha çoğulcu ve gevşektir. Nitekim bu, ileride göreceğimiz üzere, 1961 Anayasası'nın özgürlükler rejimine ve devlet yapısına da yansımıştır.

Buna karşılık, 1982'nin "dayanışmacılığı" (halkçılığı), korporatizmin faşist alt-türüne daha yakın tonlar taşımaktadır. Çoğulculuktan eser yoktur; organizmacılığı sıkı ve totaliterdir ("*topluca*... Türk vatandaşları" ve "*hiçbir* düşünce ve mülahaza"). İleride göreceğimiz üzere, bu yaklaşım 1982'nin özgürlükler rejiminde de devlet yapısında da tam bir baskıcılık ve vesayetçilik olarak somutlaşacaktır. Bunun rasyonalizasyonu da, yalnız duyguda birlik içinde değil düşüncede ve davranışta da yekvücut olan ve devletin (daha doğrusu güçler arasında en üstün olan Yürütme'nin) denetiminde bulunan bir millet anlayışıdır.

İlk bakışta (ama yalnızca ilk bakışta) az sözcükten çok anlam çıkarmak gibi görünebilecek bir nokta daha ekleyelim. 1961'in "Başlangıç"ında bulunan ve yine dayanışmacı halkçılıktan türeyen "toplumun huzuru" ve "milli birlik" gibi kavramlarla da, 1982'nin "Başlangıç"ında yer alan ve yine dayanışmacı halkçılıktan türeyen kalabalık ve yoğun sembolizmlerle de gönderme yapılan daha temel, daha soyut durum, hiç kuşku yok ki, 1935 CHP Programı'ndaki sosyal sınıflar barışıdır -- tıpkı "yurtta sulh, cihanda sulh" parolasının ilk yarısında olduğu gibi. Bu anahtar Kemalist düşüncenin şeceresi de, bilindiği üzere, "İttihat ve Terakki"nin "birlik ve ilerleme"sinden geçerek Auguste Comte pozitivizminin "düzen ve ilerleme"sine kadar gidiyor.

birbirlerine karşıt olmıyacak surette uyum kurmaktır. Asığlar kapasite ve çalışma derecesine göre olur."

Not: Klas: sınıf, *ferdiğ:* ferdi/bireysel, *özgür ertik sahipleri:* serbest meslek sahipleri, *endüstrieller:* sanayiciler, *tecimerler:* tacirler, *işyarlar:* memurlar, *zorağ:* zorunluluk, *asığ:* çıkar.

b) Genel Esaslar: Devlet İdeolojisi ve Güçler İlişkisi

1961 ve 1982 anayasalarında, devlet şekli olan cumhuriyetin niteliklerini ve devletin üç temel organı arasındaki ilişki ve dengeyi belirleyen "Genel Esaslar"da, temel benzerliklerin yanısıra birkaç fark vardır. Önce benzerlikleri sıralayalım.

Buradaki maddelerin çoğunluğu, ara-başlıklar da dahil olmak üzere, çok açık, yer yer tam, bir metinsel aynılık göstermektedir:

Devlet şekli cumhuriyet (1-1) olan Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri (2-2) şunlardır: T.C., insan haklarına ve Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. 1961'deki "milli" ibaresinin yerini 1982'de "Atatürk milliyetçiliğine bağlı" ibaresi almıştır. (Atatürkçülüğün tam resmileştirilişine yukarıda değinmiştik.) 1961'de Başlangıç'ta yer alan "toplumun huzur(u)" 1982'de Genel Esaslar'ın bu maddesinde de bulunuyor: "... toplumun huzuru... içinde..." gibi biçimsiz bir anlatımla.* Ayrıca, dayanışmacılık ("milli dayanışma") da açıkça cumhuriyetin niteliklerine ekleniyor 1982'de.

Başlangıç'ta değindiğimiz organik toplum ve devlet anlayışı burada da tekrarlanıyor: "Türkiye devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" (3-3). 1982'de bayrak ve marş eklenmiştir.

"(Türk) Millet(i) egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır" diyen eş 4. madde (1961) ve 6. madde (1982), ileride ayrıntılarıyla ele alacağımız üzere, temsili demokrasi teorisindeki parlamenter meşruiyeti (Yasamanın Üstünlüğü'nü) zayıflatma yolunda bir ilk adım-

(*) 1982 Anayasası'nın bozuk Türkçesi burada da kendini gösteriyor. Herhalde "toplumsal huzur içinde" falan denmesi gerekirdi.

dır. Bu maddedeki, egemenliği seçilmiş millet meclisi ile "yetkili organlar" arasında paylaştırma eğiliminin sonucu, 1961'de devlet yapısı düzenlenirken yasama meclisinin konumu zaten zayıflatılmıştı. 1982'de ise, son derece yetkili bir Cumhurbaşkanlığı kurumu anlamında "Yürütmenin Üstünlüğü"ne ("İcranın Meşruiyeti") dayanan bir devlet yapısı öngörüldüğü için yasama iyice gerilemiştir. 1961'de başlayan parlamenter meşruiyet erozyonu, 1982'de heyelana dönüşmüştür.

Yasama yetkisi (5-7), yürütme yetkisi (6-8), yargı yetkisi (7-9) ve anayasanın üstünlüğü (8-11) ile ilgili Genel Esas maddeleri aynıdır. Şu farkla ki 1961'deki "yürütme görevi", 1982'de "yürütme yetkisi ve görevi" olmuştur. 1961 ve 1982 anayasalarında arabaşlıklar esas metinlere dahil olmamakla birlikte, kanun koyucuların öznel niyetlerini yansıtmaları bakımından ilginç olabiliyorlar. Bu örnek de, biraz önce değindiğimiz "yürütmenin üstünlüğü" anlayışının eseri olduğu gibi, şimdi değineceğimiz üzere, 1982'nin "kuvvetler ayrımı" anlayışıyla da yakından bağlantılıdır.

Üç kuvvetin ilişkisine ait olduğu için Genel Esaslar'da yer alması gerekirken adeta büyük bir aceleyle 1982 Anayasası'nın Başlangıç bölümüne yetiştirilen ve irdelemeyi buraya ertelediğimiz "Kuvvetler Ayrımı" paragrafını aynen alıyoruz:

"Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu..."

1961 ile 1982'nin Genel Esaslar'ında devletin yapısına ilişkin birinci önemli farklılık budur. Parlamenter meşruiyet teorisine göre yasama son tahlil-

de en üstün güçtür. Bu teorinin klasik ifadelerinden biri olan 1946 Fransa anayasası (Md. 3) şöyle yazar: "Milli egemenlik Fransız halkına aittir. Halkın hiçbir kesimi veya hiçbir kişi bu egemenliği kullanamaz. Halk egemenliğini, anayasal sorunlarda kendi temsilcilerinin oyuyla ve referandumla kullanır. Öbür bütün konularda, Millet Meclisi'ne genel, tek dereceli ve gizli oyla seçtiği milletvekilleri eliyle kullanır."

Oysa 1982 Anayasası, egemenliği "yetkili organlar" arasında paylaştırarak Yasama'yı zayıflatan ilk adımı atan 1961 Anayasası'nı da geçerek, "(k)uvvetler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelme(diği)"ni açık-seçik ilan ediyor ve Yasama'nın üstünlüğüne resmen son veriyor. Her ne kadar, aynen 1961'in ifadesini kullanarak "(h)içbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" (Md. 6) diyorsa da, ileride göreceğimiz üzere Yürütme'ye (özellikle Cumhurbaşkanı'na ve askeri bürokrasiye) yine bu anayasayla öyle yetkiler veriyor ki, parlamenter meşruiyetle ve "parlamenter sistem"le bağdaştırmaya olanak yok. (1982'nin esas itibariyle bir "parlamenter sistem" olduğuna ilişkin yaygın yanılgıya ileride değineceğiz.) Kuvvetler arasında "medeni bir işbölümü ve işbirliği" gibi anayasa hukukunda yeri olmayan bir terimin de, bütünüyle bu Başlangıç paragrafının da işlevi, Yürütmenin Üstünlüğü'nün kılıfını baştan hazırlamak. Yoksa temsili demokrasi kuramında "Yasama büyüktür Yürütme," "Yürütme büyüktür Yönetim"dir (askeri bürokrasi ve dar anlamda öteki devlet organları dahil), o kadar.

1982'deki ikinci fark, anayasının değiştirilemeyecek hükümlerinin 1961'e göre çok arttırılmış olmasıdır. 1961'de (Md. 9), devlet şeklinin cumhuriyet

olduğu hakkındaki anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez. 1982'ye göre (Md. 4) cumhuriyetin nitelikleri (Md. 2) ve cumhuriyetin diğer özellikleri de (Md. 3) değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez. 1982 Anayasası, halkın ve meşru temsilcilerinin tam, gerçek katılımıyla yapılmamış olduğu halde; kendinde katı olma, zor değiştirilme hakkını bulan bir belgedir. Başlangıç'ın (sondan ikinci paragraf) kendisine "mutlak sadakat" talebinin felsefi, hukuki, siyasi gerekçeleri yoktur.

İKİNCİ BÖLÜM
DEVLET-YURTTAŞ İLİŞKİSİ

a) Temel Haklar-Genel Hükümler: Özgürlükten Yasaklamaya

1961 Anayasası, devlet-yurttaş ilişkisini neoliberal sosyal devletçi bir anlayışla ılımlı dayanışmacı/solidarist korporatist bir anlayışın karışımı olan bir tutumla ele almıştır. 1961, kişi ve topluluklarının hak ve özgürlükleri ile ödevlerini dengelemeye çalışır; ödevler ise devlete karşı değil, toplumа karşıdır.

1982 Anayasası ise, devlet-yurttaş ilişkisini önemli ölçüde faşizan korporatist bir anlayışla düzenlemiştir. Kişi ve topluluklarının hak ve özgürlükleri son derece kısıtlanmıştır; ödevleri ise toplumа karşı olmaktan çok, hep büyük harfle yazılan Devlet'e karşıdır.

1961 Anayasası'nın özgürlükler rejimi, çok net izlenebilen bir süreç içinde, 1971-73-74 değişiklikleriyle radikal biçimde daraltılmış; 1982 Anayasası, yerine göre 12 Mart 1971 sonrası değişikliklerini aynen benimsemiş; kısıtlamaları yetersiz bulduğu yerlerde ise 1971'i de geride bırakarak özgürlükleri boğma harekatını tamamlamıştır.

Bunu yaparken de sistematik bir çelişkiye gömülmüştür. Birçok maddede, ilk fıkralarda ve aynen 1961'in lafzıyla belli bir hak ve özgürlüğü saydıktan sonra, izleyen fıkralarda o hak ve özgürlüğü, sınırlama görüntüsü altında, ya yok etmiş ya da içini boşaltmıştır. Bu bakımdan 1982'nin bu bölümü,

1961 hakkında yazılmış bir olumsuz şerhler silsilesi gibidir. Yer yer 1971'i de yetersiz bulan 1982, adeta 1961'in "hayaletiyle boğuşmak"tadır. Birçoklarının haklı olarak "ancak anayasası", "ama anayasası", hatta "anti-anayasa" dedikleri 1982, ya kendi içinde tutarsız ya da "müstehzi" bir anayasa olarak kabul edilmek zorundadır. Çünkü var dediği şeyleri yoksamaktadır; bunlara usulen var dedikten sonra, büyük bir pervasızlıkla onların varolma koşullarını ortadan kaldırmaktadır. Şimdi maddelere geçebiliriz.

Herkesin, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez ***temel hak ve hürriyetlere*** sahip olduğu yolundaki anayasa hükmü 1961 ve 1982'de aynıdır (Md. 10-12). Karşılık maddelerin fıkralarında ise şöyle bir fark vardır. 1961'de devletin, kişinin haklarını sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal engelleri kaldırmasını ve kişinin gelişmesi için gerekli şartları hazırlaması öngörülürken, 1982'de hakların ve hürriyetlerin, ödev ve sorumlulukları da içerdiği belirtilir. 1961 ile 1982 arasındaki bu vurgu farkına sürekli rastlayacağız. Birincisinde birey, ikincisinde devlet birinci plandadır.

1961'de, temel hak ve hürriyetlerin, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabileceği; ancak kanunun kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa, hak ve hürriyetlerin özüne dokunamayacağı gibi çok önemli ve net bir ilke vardır (Md. 11).

1971 değişikliği bu ilkeyi bozar. "Temel hakların özü" olan kenar başlığı, "Temel hak ve hürriyetlerin, özü, sınırlanması ve kötüye kullanılmaması"na çevirip yaklaşımını daha baştan haber verdikten sonra, önce sınırlamadan sonra özden söz eder. 1961'de sayılan nedenler arasından sosyal adaleti

çıkarıp kamu sağlığını ve "devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü"nü ekler; sınırlamayı ve ancak ardından öze dokunulmazlığı getirir. 3. fıkrayla da hak ve hürriyetlerin kullanım alanını daraltarak sınırlamayı genişletir: Haklar, Devletin bütünlüğüne, Cumhuriyet'e ve onun niteliklerine karşı kullanılamaz; dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanılarak da kullanılamaz.

1982'de ise "öz"den bahis ve eser bile yoktur. "Sınırlama", "kötüye kullanılamama" ve "kullanmanın durdurulması", üçe çıkarılan karşılık maddelerin (13, 14, 15) kenar başlıklarıdır. 1971'le giren kavramlar, burada pekiştirilmiştir. Sınırlama nedenleri olarak 1971'de sayılan durumlara "milli güvenlik" ve "kamu yararı" ile "anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebepler" de eklenmiştir (13/1). 3. fıkra ise mantıki uzantıları bakımından ürkütücüdür: "Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir."

14. maddenin, en başta "sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak" ibaresi bakımından, Türk Ceza Kanunu'nun faşizan 141. ve 142. maddelerinin anayasa hükmü statüsüne kavuşturulmasından başka bir şey olmadığı açıktır. 2. fıkradaki "bu yolda teşvik ve tahrik" ise yine esas itibariyle sol düşünce ve görüşlerin açıklanmasını kısıtlamaya yöneliktir. Zaten 3. fıkra da, 1961 Anayasası'nın sol tarafından suistimal edilmiş olduğu saplantısının 1982 anayasasına yansımasından ibarettir.

15. maddede de, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulabileceği söylenmekle kalınmıyor; "bunlar için *Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler*

alınabileceği" (abç) de söyleniyor. 1982 Anayasası'nı yazanlar adeta gerekirse kendi "ana-yasa"larına bile aykırı hareket etmeye baştan hazırlıklı ve kararlıdırlar.

İki anayasanın eşitlik (12-10) ve yabancıların durumuna (13-16) ilişkin maddeleri aynıdır. Şu farkla ki, 1982 eşitlik maddesini bir önceki bölüme, Genel Esaslar'a, almış; bir de "devlet organları ve idare makamları"nı bağlayan bir fıkra eklenmiştir.

b) Kişi Hakları: Korumadan Sınırlandırmaya

Kişi dokunulmazlığı maddeleri de (14-17) esas olarak aynıdır. Şu farkla ki, 1982 (17/4), her iki anayasanın "yaşama, maddi ve manevi varlığını geliştirme hakları"nı koruyan eş 1. fıkra hükmü dışında tutulacak "öldürme fiilleri" için altı istisna getirmektedir.

1961'de 14/2'deki "Kişi dokunulmazlığı ve hürriyeti, kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça kayıtlanamaz" hükmü, 1982'de karşılık 17. maddede değil, izleyen 19. maddede yozlaştırılarak yer alıyor ve bir koruma ilkesinden çok bir soruşturma ve kovuşturma usulü sorununa dönüştürülüyor: "Şekil ve şartları kanunda gösterilen. ... Mahkemelerce verilmiş hürriyeti kısıtlayıca cezaların ve güvenlik tedbirlerinin yerine getirilmesi...". Başka bir deyişle 1982, temel hak ve özgürlükleri koruyucu ve geliştirici bir zihniyet taşımaz; bunları nasıl olsa kısıtlayacağını bildiği için, konuya daha baştan böyle girer.

Nitekim Birinci Kısım'ın en uzun maddelerinden biri olan ve *"Kişi Hürriyeti ve Güvenliği"* kenar başlığını taşıyan 19. madde -ki 1961'in 30. maddesine karşılıktır- tam bir kısıtlayıcı ve cezalandırıcı devlet paranoyası içinde yazılmıştır. Ama önce

1961'deki "Kişi Güvenliği"ni görelim.

30. madde, tutuklamayı hakim kararına, kuvvetli suç belirtilerine, kaçma ve delil yoketme karinesine; yakalamayı suçüstüne bağlar; ilgili kişiye yazılı iddianın hemen bildirilmesini, kişinin 24 saat içinde hakim önüne çıkarılmasını ve bunun yakınlarına hemen bildirilmesini öngörür.

24 saat esası önce 1971'de bozulur. Süre 48 saate, toplu suçlarda da 7 güne çıkarılır. 1973'te ise "kişi güvenliği" biraz daha zedelenir. Kişiler için süre, suç Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin görev ve yetkilerine sokuluyorsa 15 güne, toplu suçlarda yine 15 güne çıkarılır.

Gelelim 1982'ye. 1961'in karşılık 30. maddesinin 1. fıkrasıyla başlayan 1982/19, izleyen fıkralarda 1971-73'ü daha da ileri götürür. Hakim önüne çıkarılması süresi 48 saat, toplu suçlarda 15 gündür; olağanüstü halde, sıkıyönetimde, savaşta uzatılabileceği söylenir (nitekim ilgili kanunlarla 90 güne kadar çıkarılmıştır). İddianın yazılı olarak ne zaman bildirileceği belli değildir; kişinin durumunun yakınlarına derhal bildirilmesi kuralına kayıt getirilmiştir (1973 değişikliğinde bile hemen bildirme zorunluluğu vardı.) Kısacası, kişi özgürlük ve güvenliği açısından, tutuklama tasarrufunda yargıdan idareye bir yetki kayması söz konusudur.

Özel hayatın gizliliğine dokunulmazlık konusunda, kanunda açıklık ve usulüne göre verilmiş hakim kararı dışında, 1961'in "kamu düzeni" (Md. 15) çekincesine 1971'de "milli güvenlik" de eklenir. Bu kayıt 1982'de (Md. 20) "gecikmesinde sakınca bulunan haller" de daha da elastikileştirilir.

Konuta dokunulmazlık maddeleri 1961 (Md. 16) ve 1982'de (Md. 21) aynıdır. Kanunun açıkça gösterdiği haller ve usulüne göre verilmiş hakim kararı aranır. Milli güvenlik ve kamu düzeni bakı-

mından gecikmede sakınca bulunan hallerde, kanunla yetkili kılanan merciin emri gerekir. Bu konuda 1982, 1961'i değiştirmeye gerek görmemiştir.

Haberleşmenin gizliliğine 1961'de (Md. 17), ancak hakim kararıyla dokunulabilir. 1971'de bir değişiklik yoktur. 1982'de (Md. 22) "gecikmede sakınca" istisnasının yanısıra bazı "kamu kurum ve kuruluşları"na da istisna getirilmiştir.

Yerleşme, seyahat ve yurtdışına gidip gelme özgürlüğüne ilişkin maddeler iki bakışta 1961-1982'de (18-23) aynıdır. Sınırlama nedenleri, milli güvenliğin sağlanması, salgın hastalıkların önlenmesi, kamu mallarının korunması, ekonomik gelişmenin gerçekleştirilmesidir. Ancak 1982'nin yerleşme ve yurt dışına çıkma özgürlüğüne getirdiği öyle ek kısıtlamalar vardır ki, işin içyüzü hemen değişmektedir: "Suç işlenmesini önlemek" için, "suç soruşturma ve kovuşturması sebebi" ile ve "ceza soruşturması veya kovuşturması sebebi" ile, bu özgürlükler kısıtlanabilir. Sanki devlet bir "kahin"dir; işlenmemiş bir suçun, maddi unsurları olmayan bir suçun, nasıl olsa işleneceğini biliyor ve bunu önlemek için önceden harekete geçiyor, tedbirini alıyor. Suç "fiil"i ortada yokken; suç "niteliği" yakıştırabiliyor; çünkü yurttaşları "potansiyel suçlu" olarak görüyor.

1961'de ***"Vicdan ve Din"*** (Md. 19), 1982'de "Din ve Vicdan" (Md. 24) kenar başlığı altında ele alınan konuda iki anayasanın 1, 2, 3 ve 5. fıkraları büyük ölçüde aynıdır. Başlıca kaygı, "Devletin sosyal, iktisadi, siyasi veya hukuki temel düzenini... din kurallarına dayandırma" girişimlerinin engellenmesidir. Buna yeltenen kişiler cezalandırılır, dernekler yetkili mahkemece, siyasi partiler Anayasa Mahkemesi'nce kapatılır. (Kişiler ve dernekler, 1971 değişikliğinde "gerçek ve tüzel kişiler" olarak ifade edil-

miştir.) 1982'de ise bu cümle ve hüküm yoktur; 1982 bu konuda duyarlılık belirtmemiştir.

Dahası, din eğitim ve öğretimine ilişkin 4. fıkralar o denli farklı ve 1982 kendi içinde öylesine çelişiktir ki, maddelerin öteki benzerlik ve aynılıkları bir anda silinmektedir. Bu noktayı, aşağıda "Milli Eğitim"le ilgili maddeyi görüşürken açacağız.

Düşünce özgürlüğü konusunda 1961 (Md. 20), kısa ve özlüdür. Düşünce özgürlüğünü sınırlamasız kabul eder; kimsenin düşüncelerini açıklamaya zorlanamayacağını söyler; herkesin düşüncelerini söz, yazı, resim ile ve başka yollarla tek başına ve toplu olarak açıklayabileceğini ve yayabileceğini ifade eder. 1982 ise, karşılık olan iki maddeden 25'te ilk iki ögeyi usulen tekrarladıktan sonra; 1971'de dokunulmamış olan üçüncü ögeyi Md. 26'da yoketmeye yönelir. Şöyle ki:

26/1'in birinci cümlesinde herkesin düşünce v· kanaatlerini söz, yazı, resim ve başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahip olduğu, ikinci cümlesinde de bu özgürlüğün resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir alma ya da verme özgürlüğünü de kapsadığı söylendikten hemen sonra, üçüncü cümleyle kısıtlamalar gelir. Bu fıkra hükmünün, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel olmadığı belirtilir.

Düşünce açıklama ve yayma özgürlüğünün kullanılmasına ek sınırlamalar getiren 2. fıkrayı aynen alıyoruz:

"Bu hürriyetlerin kullanılması, suçların önlenmesi, *suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının*

korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir (abç)."

Burada 1982 Anayasası yine arabayı atın önüne koşuyor: "suçların önlenmesi" amacıyla özgürlükleri kısıtlamaya kendinde hak görüyor.

3. fıkrada ise, dil yasağının yanısıra, düşünce "anlatım araç ve gereçleri"nin toplatılmasıyla ilgili olarak, usulüne göre verilmiş hakim kararının ötesinde, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, yine kanunla yetkili kılanan idari mercilere yetki kaydırması gözleniyor.

"Bilim ve Sanat" özgürlüğü (21-27) ile ilgili anayasa maddelerinin birinci fıkraları aynıdır. 1982'nin 2. ve 3. fıkraları kısıtlamalar getirir. 2'de bilim ve sanatı yayma hakkının, anayasanın 1., 2., 3. maddeleri hükümlerinin (sırasıyla, cumhuriyet, cumhuriyetin nitelikleri, devletin bütünlüğü) değiştirilmesi amacıyla kullanılamayacağı, 3'te yabancı yayınların Türkiye'ye girmesinin kanunla düzenlenebileceği söylenir. Bunun "her türlü araştırma hakkı"yla nasıl bağdaştığı anlaşılmazdır.

Basın özgürlüğüne (22-28) ilişkin iki anayasa maddelerinin 1., 2. ve 4. fıkraları aynıdır. 1961'deki "milli güvenlik" ve "genel ahlak"ı koruma gerekçeleriyle sınırlandırmaya, 1971'de "devletin ülkesi ve bütünlüğü"nü ve "kamu düzeni"ni koruma gerekçeleri eklenmiştir. 1982'de ise sınırlama gerekçelerine, "suç işlemeye" ve "ayaklanma ve isyana" teşvik niteliğinde olmak da eklenmiştir. Yargı'dan İdare'ye yetki kayması burada da gözlenmektedir.

Yayınları toplatma ve kapatma konusunda, 1961'in koyduğu "ancak hakim kararıyla" esasını 1971, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde idari mercilere yetki tanıyarak bozmuş; 1982, 1971'in bu yaklaşımını pekiştirmiştir.

Gazete ve dergi çıkarma hakkına ilişkin maddeler (23-29) aynıdır, ancak bir önemli fark vardır. 1982, "önceden izin alma" koşulu olmadığını usulen tekrarladıktan sonra, hemen 2. fıkrada "kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir" demektedir.

Kitap ve broşür yayını 1961'e göre izne bağlı tutulamaz; sansür edilemez (Md. 24). 1982'nin belki de en ilginç özelliklerinden biri, bu hakka usulen de olsa yer vermemiş olmasıdır. 1982 bu bakımdan "kitapsız" bir anayasadır. Kitabı koruyucu bir hükmün anayasaya konulmamış olması belki de daha sonra Türkiye'de kitaba yöneltilecek saldırının bir ön habercisidir.

1961'de ***basın ve yayın araçları*** müsadere edilemezken (Md. 25) 1982'de (30) belli durumlarda edilebiliyor. Basın dışı haberleşme konusunda ise (26-31), 1961 özgürlükçü ve koruyucudur: "Kanun, halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlara ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşumunu köstekleyici kayıtlamalar koyamaz." 1971'de bildiğimiz elastiki kayıtlar gelir. 1982 ise 1971'i de geride bırakarak, bu hakkın sınırlanmasını, bu anayasanın en genel sınırlama maddesi olan 13. Madde'ye ("Temel Hak ve Hürriyetlerin sınırlanması") gönderme yaparak halleder.

Düzeltme ve cevap hakkı (27-32) iki anayasada aynıdır. Yalnızca, 1982 yedi günlük belirli bir süre getirmektedir.

1961'de göre "Herkes, önceden izin almaksızın ***dernek kurma*** hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzenini veya genel ahlakı korumak için sınırlanabilir" (Md. 29). 1971 bildiğimiz ek sınırlama gerekçelerini getirir: "Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü" ve "milli güvenlik". Ayrıca, derneklerin hakim kararıyla kapatılmasının ötesinde, gecikme-

de sakınca bulunan hallerde, yetkili idari merciin emriyle faaliyetten alıkonulabileceği hükmü de gelir.

1982 ise, dernek kurma hakkını 1971'in çok ilerisine giderek ortadan kaldırır (Md. 33). Önce, belli bilgi ve belgelerin idari mercie verilmesini ister (2. fıkra). Sonra, sınırlamaları saymaya başlar: Dernekler, (1) 13. maddedeki genel sınırlamalara aykırı hareket edemezler, (2) siyasi amaç güdemezler, (3) siyasi partilerden destek göremez ve onlara destek olamazlar, (4) sendikalarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler (4. fıkra). Başka bir deyişle, derneklerin toplumdaki diğer bütün örgütlü grup ve topluluklarla ilişkisi kesilmiştir; dernekler toplumsal-siyasal yaşamdan yalıtılmıştır. Bu da toplumu depolitize etmek isteyen 1982 Anayasası'nın genel yaklaşımıyla tam tutarlıdır. Ayrıca, askerlerin yanısıra, polislerin ve memurların da dernek kurma hakları sınırlanmıştır.

1982 Anayasası'nda ***toplantı ve gösteri yürüyüşü*** hakkının içi de aynı şekilde boşaltılmıştır. 1961'e göre: "Herkes, önceden izin almaksızın, silahsız ve saldırısız toplantı veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlandırılabilir" (Md. 28). 1971'de ilişilmeyen bu hakkın hakkından gelecek olan 1982 Anayasası'dır. 34. madde, 1. fıkrada ilkeyi usulen yineledikten sonra, 2. fıkrada "şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla yetkili idari merci"in, yeri ve güzergahı belirleyebileceğini söyler. 4. fıkra, "kamu düzeninin bozulması" kaydına, "milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi" ve "Cumhuriyetin ana niteliklerini yoketme amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunması" kayıtlarını ekler. İdare, illerde 2 ay, ilçe-

lerde 3 ay erteleme ve yasaklama yetkisine sahiptir.

Son olarak, 5. fıkra bu hakkı, dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, "kendi konu ve amaçları dışında", tanımaz.

1961 ve 1982 anayasalarında "Hak Arama" (31-36), "İspat Hakkı" (34-39), suç ve ceza esasları (33-38) maddeleri aynıdır. Sonuncusu bakımından 1982'nin lafzen daha ileri olduğu bile söylenebilir - özellikle "suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz" hükmü açısından. (Tabii, bu anayasanın, yurttaşları potansiyel suçlu gören ve suçları, "doğmadan önlemeye" yönelik ruhunu da unutmamak koşuluyla.)

Bu bölümü, 1961 ve 1982'de çok önemli farklılık gösteren bir maddeyle bitiriyoruz. 1961 Anayasası'nın ***"Tabii Yargı Yolu"*** kenar başlıklı 32. maddesi şöyleydi: "Hiç kimse, tabii hakiminden başka bir merci önüne çıkarılamaz. Bir kimseyi tabii hakiminden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz."

1961 Anayasası'nın özgürlükler rejimine ilişkin bölümünün, hukuk devleti açısından belki de en önemli maddelerinden biri olan "doğal yargı" ve "doğal yargıç" ilkelerine ilişkin bu hüküm, önce 1971'de bozuldu. "Kanuni yargı yolu" diye değiştirilen ilkenin özünü temsil etmeyen bir kenar başlıkla gelen yeni madde, legal-pozitivist bir tavrın sonucu olarak "Hiç kimse, kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz" biçimini aldı; "doğal yargı", "kanuni mahkeme"ye indirgendi. 1982'de (Md. 37) bu madde korundu ve böylece 1971'in ve 1982'nin usulen yazılmış olan son fıkralarına karşın, Devlet Güvenlik Mahkemeleri gibi

olağanüstü mercilerin yolu açılmış oldu.

c) Sosyal ve Ekonomik Haklar: Sosyal Devletçilikten İdari Devletçiliğe

1961 Anayasası'nda, sosyal devletçi bir anlayışın eseri olarak, bireylerin sosyal ve ekonomik hakları, buna koşut olarak da, devletin bu alanlardaki görev ve ödevleri ağır basar. Buna karşılık, zaten "devletin yüksek çıkarları" ya da "hikmeti devlet" zihniyetle hazırlanmış olan 1982 Anayasası'nda bireylerin usulen sayılan sosyal ve ekonomik hakları karşısında asıl ağır basan; bireylerin devlete karşı ödev ve yükümlülükleridir. Tabii bu bölümün en önemli konusu, aşağıda göreceğimiz üzere, 1982 Anayasası'nın sendikal faaliyetlere ve işçi haklarına getirdiği kısıtlamalardır.

Her iki anayasada da bu bölümün ilk maddesi (35-41), ***ailenin*** toplumun temeli olduğuna ilişkindir.

1961'de "öğrenimin sağlanması" kenar başlığıyla bu bölümün en sonlarında yer alan ***eğitim ve öğrenim*** (Md. 50) ise, 1982'de "Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi" kenar başlığıyla bu bölümün en başında bulunuyor (Md. 42).

1961'in bilim özgürlüğüne ilişkin 21. maddesinde de ilgili hükümler vardır: "Eğitim ve öğretim, Devletin gözetimi ve denetimi altında serbesttir" (2. fıkra). "Çağdaş bilim ve eğitim esaslarına aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılamaz" (4. fıkra). 1961'in vicdan ve din özgürlüğüne ilişkin 19. maddesinde de şöyle denir: "Din eğitim ve öğretimi, ancak kişilerin kendi isteğine ve küçüklerin de kanuni temsilcilerinin isteğine bağlıdır" (4. fıkra).

1982 Anayasası'nın milli eğitim ve öğretim maddesi ise daha uzun ve emredicidir: (1) "Eğitim ve öğ-

retim, Atatürk ilkeleri ve inkılapları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Bu esaslara aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılamaz" (3. fıkra). Başka bir deyişle Kemalizm devletin resmi milli eğitim ideolojisi haline getirilmiştir, ki 1961'de bu yoktur. (2) "Eğitim ve öğrenim hürriyeti, anayasaya sadakat borcunu ortadan kaldırmaz" (4. fıkra). Başka bir deyişle, milli eğitimin amacı, anayasayı eleştirmeyecek ve değiştirmek istemeyecek yurttaşlar yetiştirmektir. Son iki fıkrada da eğitim ve öğretim kurumlarında eğitim-dışı faaliyet ve Türkçe'den başka dili anadil olarak öğretme yasağı getirilir.

1982'nin başka maddelerinde de ilgili hükümler vardır. Bilim özgürlüğüne ilişkin 27. maddede yayım hakkı ve yabancı yayın getirme hakkına konan sınırlamalara yukarıda değinmiştik. Burada asıl din ve vicdan hürriyetine ilişkin 24. maddedeki hükümleri hatırlatmakta yarar var: "***Din ve ahlak eğitim ve öğretimi*** Devletin gözetimi ve denetimi altında yapılır. Din kültürü ve ahlak öğretimi ilk ve ortaöğretim kurumlarında okutulan zorunlu dersler arasında yer alır. Bunun dışındaki din eğitim ve öğretimi ancak, kişilerin kendi isteğine, küçüklerin de kanuni temsilcisinin talebine bağlıdır" (4. fıkra).

1961'de çok açık biçimde kişinin isteğine ve küçüklerin kanuni temsilcisinin rızasına bırakılan din eğitimi, bunu milli eğitimin dışında bırakan Kemalist laikliğe tümüyle aykırı olarak, 12 eylül Kemalistleri tarafından, milli eğitimin içine sokuluyor ve zorunlu yapılıyor. Hem de, ne kadar usulen olursa olsun, aynı solukta, çağdaş bilim esaslarına aykırı eğitim yapılamaz diye diye.

1982 anayasasının başka bazı maddelerini de bu bağlamda ele almak gerekiyor. 1961'de karşılığı olmayan, ***gençliğin korunması*** kenar başlıklı 58.

maddesinde 1982 Anayasası devletin, "...gençlerin müsbet ilmin ışığında, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ortadan kaldırmayı amaç edinen görüşlere karşı yetişme ve gelişmelerini sağlayıcı tedbirler" almasını öngörür. Başka bir deyişle, tek resmi ideolojiyle yetiştirilecek, türdeş bir gençlik hedefler. (Yüksek Öğretim Kanunu'na da çok benzer hükümler konmuştur.)

Yine 1961'de karşılığı bulunmayan, ***sporun geliştirilmesi*** kenar başlıklı 59. maddede 1982 Anayasası, devletin sporu kitlelere yaymasını öngörüyor. 1982, kitlelerin ideolojik manipülasyonunda sporun etkili bir araç olduğunun farkındadır.

Öteki ilgili maddeler olan yüksek öğretim (120-130/131/132) ve Diyanet İşleri (136) maddelerine yerinde değineceğiz.

1961'de ekonomik ve sosyal haklar arasında sayılan ***mülkiyet ve miras*** hakları (Md. 36), 1982'de temel haklar bölümüne alınmıştır (Md. 35). Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. İki anayasa metninde aynı olan bu hak, liberal değil solidarist kapitalist bir anlayışla ele alınmıştır.

Toprak mülkiyeti maddeleri (37-44) esas olarak aynıdır. Devletleştirme maddesi de (39-47) aynıdır; tek fark 1961'de en çok 10 yıl olan belirlenen ödeme süresinin, 1982'de kanuna bırakılmasıdır. Bunlara karşılık, ***kamulaştırma*** hükümlerinde (38-46) belli farklılıklar vardır. 1961, kamu yararı için kamulaştırılacak özel taşınmaz malların gerçek karşılığının peşin ödenmesini, taksitle ödeme durumunda ise sürenin 10 yılı aşmamasını öngörür. 1971'de "gerçek karşılık"ın yerini "vergi değeri" alır: taksit süresi bazı hallerde 20 yıla çıkarılır. 1982'de ise taksit-

lendirme süresi 5 yıla indirilir; karşılığın tesbitinde ise vergi beyanındaki değer, resmi kıymet takdirleri ve çeşitli "objetif ölçüler" dikkate alınır.

İki anayasanın ***çalışma*** hayatıyla ilgili maddeleri, bazı nüansların dışında, aynıdır. 1961/40, özel teşebbüsün serbest olduğunu ve devletin, özel girişimlerin "milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesi" ve bunların "güvenlik ve kararlılık içinde çalışması" için önlemler alacağını söyler. Burada, özel sektörü koruyan solidarist bir yaklaşım kendini gösteriyor. 1982'deki (Md. 48) tek fark, 1961'deki "kamu yararı amacıyla" sınırlama cümlesinin çıkarılmış olmasıdır.

1961'deki, "iktisadi ve sosyal hayatın düzeni"ne ilişkin 41. maddenin 1982'de karşılığı yoktur: 1982'nin sözde "ekonomik liberalizmi" ("siyasal liberalizmi" hiç yoktur), 1961/41'in ekonomik ve sosyal yaşamda "adalet", "insan haysiyeti", "kalkınma planı" isteyen ve bunların sağlanmasını devletin ödevi sayan retorik solidarizmini bile fazla bulmuştur.

1982, ekonomik güce sahip olmayanları 1961'den daha az düşünen bir anayasadır. Çalışma hakkına ilişkin 42. maddesinde 1961, "çalışanların insanca yaşaması"ndan, devletin çalışanları korumasından, işsizliği önleyici tedbirler almasından sözeder. 1982 (Md. 49), bu retoriği bile ancak kısmen yinelemiş, vurguyu devletin "işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanması"na vurmuştur.

İki anayasanın çalışma şartları ve dinlenme hakkı maddeleri (43/44-50) aynıdır. Ücrette adalet maddelerindeki hafif fark ise, 1961'deki "insan haysiyetine yaraşır" ibaresinin 1982'de yine düşürülmüş olmasıdır. Buna karşılık 1982'de yeni bir kavram, "asgari ücret", getirilmiştir (45-55).

Sendika kurma hakkı, 1982 Anayasası'nın en büyük kurbanlarındandır. 1961'de sendikalar ve

sendika birlikleri önceden izin almaksızın kurulabilir; kamu görevlilerinin bu hakkı ayrı kanunla düzenlenir; sendikaların ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz (Md. 46). 1971'de sınırlamalar gelmeye başlar; bildiğimiz nedenlerle kanunla sınırlar konabileceği ifade edilir: "Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü", "milli güvenlik", "kamu düzeni" ve "genel ahlak" -- bunların sendika kurmakla ne ilgisi varsa!

1982, anti-sendikal tutumu uç noktaya götürür (Md. 51): (1) "Bilgi ve belgeler"in yetkili merci verilmesi gerekir, (2) birden fazla sendikaya üye olunamaz, (3) tüzükler, yönetim ve işleyiş yalnız demokratik esaslara değil, Cumhuriyet'in niteliklerine de aykırı olamaz. Kısıtlama çemberi, sendikal faaliyete ilişkinin ek 52. maddeyle iyice daraltılır: (1) Sendikalar, 13. maddedeki genel sınırlamalara aykırı hareket edemezler, (2) siyasi amaç güdemezler, (3) siyasi faaliyette bulunamazlar, (4) siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, (5) derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler, (6) devlet, sendikaları idari ve mali denetimi altına alır. Özetle, derneklere konan siyaset yasağı sendikalara da konmuştur; sendikalar da toplumdan yalıtılmış ve çok dar bir ekonomizme mahkum edilmiştir. Üstelik devletin hem mali hem de idari vesayeti altına sokulmuşlardır.

1961 Anayasası'nın 47. maddesi işçilere ***toplu sözleşme ve grev*** hakkı tanır, "işverenlerin hakları"nın da kanunla düzenleneceğini söyler. 1971'de ilişilmeyen bu maddeyi, 1982 Anayasası işverenler lehine radikal bir biçimde değiştirmiştir. Karşılık olan iki maddeden 54'te lokavtı da bir anayasal hak olarak tanıdıktan başka; grev hakkını, toplu iş söz-

leşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması haline indirgeyerek sınırlamıştır. Md. 53'te ise, toplu iş sözleşmesini, işçilerin ve işverenlerin "*karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek* amacıyla" (abç) kullanacakları bir eşit hakmışçasına, abes bir biçimde tanımlamıştır. Oysa 1961'de bu hak, iktisaden zayıf durumda olan işçilerin, "işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla" kullanacakları bir haktı; bir işçi hakkıydı.

54. madde grev hakkını kısıtlayan başka hükümler de içerir: (1) Gayet elastiki yorumlara açık bir biçimde, bu hakkın, iyiniyete aykırı, toplum zararına, milli serveti tahrip edecek biçimde kullanılamayacağı söylenir, (2) kasıt ve kusurlu hareketler için sendikaya sorumluluk yüklenir, (3) siyasi amaçlı grev, dayanışma grevi, genel grev yasaklanır, (4) iş yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz denir.

1961'de grev hakkının "kullanılması ve istisnaları kanunla düzenlenir" denmişken, 1982'de grevin "yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller kanunla düzenlenir" denmiştir. Yasaklama halinde ya da erteleme sonucunda uyuşmazlığın çözümü için, işçi-işveren-hükümet temsilcilerinden oluşan korporatist bir konsey olan Yüksek Hakem Kurulu yetkili kılınmıştır.

İki anayasanın sosyal güvenlik hakkı (48-60/61), sağlık ve konut hakkı (49-56/57) maddelerinde kayda değer farklılıklar yok. Yalnızca, 1982 ek olarak çevre korumadan, genel sağlık sigotasından, toplu konut planlamasından sözediyor.

1961, devletin, tarih ve kültür değeri olan eser ve anıtları korumasını öngörürken (50/5); 1982, 63. maddede benzer hükümleri tekrarladıktan sonra,

hemen izleyen 64. maddede ***devletin sanatı ve sanatçıyı koruması,*** desteklemesi ve en önemlisi "değerlendirmesi"ni getirerek, 1980'lerde sanatçıların ideolojik ve politik pasifizasyonunun aracı olarak etkili biçimde kullanılan "devlet sanatçısı" kavramının müjdesini verir.

1961'in "sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler" bölümünde yer verdiği, devletin ***kooperatifçiliği,*** tanımı ve çiftçiyi koruması ödevlerinden (Md. 51 ve 52), 1982 ikincisine yine aynı bölümde (Md. 45), birincisine "mali ve ekonomik hükümler"* bölümünde (Md. 171) yer verir. Ayrıca: "Kooperatifler, Devletin her türlü kontrol ve denetimine tâbi olup, siyasetle uğraşamaz ve siyasi partilerle işbirliği yapamazlar."

1982 bu bölümde 170. maddede orman köylüsünün, 172. maddede tüketicilerin, 173. maddede esnaf ve sanatkarların devletçe korunmasına da yer vermektedir. Birincisinin 1961'deki karşılığı 131. maddedir.

Bu bölümü bittirirken, yukarıda değindiğimiz bir vurgu farkı tekrar karşımıza çıkacak. 1961'de *"devletin ödevlerinin sınırı"* (abç) kenar başlıklı 53. maddede devletin iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, "ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde" yerine getireceği söylenir. Bu apolojetik hüküm 1982'de de tekrarlanırken, "istikrarın korunmasını gözeterek" kaydı da eklenir. Ama daha ilginci, maddenin kenar başlığıdır: "Sosyal ve ekonomik *hakların sınırı* (abç)." 1961'de devletin verebileceğinin sınırları hatırlatılmışken, 1982'de yurttaşların isteyebileceğinin sınırı vurgulanmıştır.

(*) Bu hükümler 1961'de Yürütme'nin altında (D) bölümü olarak İdare'den sonra yer alırken, 1982'de Yargı'dan sonra (IV) kısım olarak ayrı yer almaktadır.

d) Siyasal Haklar: Siyasi Katılımdan İdari Vesayete

Siyasi partilerle ilgili maddelerin dışında, bu bölüm her iki anayasada aynıdır.

Vatandaşlık hakkı (54-66), kamu hizmetine girme hakkı (58-70), mal bildirimi (59-71), vatan hizmeti (60-71) ya tamamen ya da çok büyük ölçüde aynıdır. Seçme ve seçilme hakkının (55-67) düzenlenmesi iki anayasada da Seçim Kanunu'na bırakılmıştır; seçim esasları (serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm) aynıdır. 1982, halkoylaması kurumunu da getirmektedir.

Vergilerle ilgili olarak (1961/61) 1971'de eklenen Bakanlar Kurulu yetkisi 1982'de (73) korunmuştur. ***Dilekçe hakkı*** 1961'de (62) "tek başına veya topluca" kullanılabilirken, 1982'de (74) "topluca" sözcüğü çıkarılmıştır. Kolektif siyasal faaliyeti her alanda en aza indirmeyi amaçlayan 1982 Anayasası toplu dilekçe hakkını bile kaldırmayı ihmal etmemiştir.

Gelelim ***siyasi partilere*** ilişkin karşılık maddelere (1961'de 56 ve 57, 1982'de 68 ve 69). 1961'in 56. maddesine göre, vatandaşlar parti kurma ve partilere girip çıkma hakkına sahiptirler. Partiler önceden izin almadan kurulurler; siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. 1982'nin 68. maddesinde ilk üç fıkra aynıdır. Tek küçük fark şudur: 1961'de partiler "serbestçe faaliyette bulunurlar" (2. fıkra); 1982'de ise "anayasa ve kanun hükümleri içinde faaliyetlerini yürütürler" (3. fıkra). Burada, yeni siyasi partiler kanununun ne denli kısıtlayıcı bir yasa olduğunu da hatırlatalım.

1982'de dört fıkra eklenmiştir:

"Siyasi partilerin tüzük ve programları, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, millet egemenliğine, demokratik ve lâik

Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz.

Sınıf ve zümre egemenliğini veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayan siyasi partiler kurulamaz.

Siyasi partiler, yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamaz, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar meydana getiremez, vakıf kuramazlar.

Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, öğrenciler ve Silahlı Kuvvetler mensupları siyasi partilere giremezler."

1961'le 1982 arasındaki farklılıklar, partilerin uyacakları esaslara ilişkin karşılık 57. ve 69. maddelerde derinleşmektedir. 1961'e göre:

"Siyasi partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri, insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak zorundadır. Bunlara uymıyan partiler temelli kapatılır.

Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler.

Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesine ne suretle hesap verecekleri ve bu Mahkemece mali denetimlerinin nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara Anayasa Mahkemesi'nde bakılır ve kapatma kararı ancak bu Mahkemece verilir."

1973'te 2. ve 3. fıkraların yerine getirilen fıkra ise şöyledir:

"Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa

Mahkemesine hangi hallerde ve ne suretle hesap verecekleri ve bu mahkemece mali denetimlerinin hangi hallerde ve nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."

1971-73 - 74 değişikliklerinde bile ciddi biçimde ilişilmeyen maddeyi bambaşka bir madde haline getirecek olan, 1982 Anayasası'dır. Türkiye'de çok partili yaşama kelepçe vurmak üzere istendiği anda aktive edilebilecek 69. maddeyi aynen alıyoruz:

"Siyasi partiler, tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamazlar; Anayasanın 14 üncü maddesindeki sınırlamalar dışına çıkamazlar; çıkanlar temelli kapatılır.

Siyasi partiler, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar. Bunlardan maddi yardım alamazlar.

Siyasi partilerin parti içi çalışmaları ve kararları, demokrasi esaslarına aykırı olamaz.

Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır.

Cumhuriyet Başsavcılığı, kurulan partilerin tüzük ve programlarının ve kurucularının hukuki durumlarının Anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğunu, kuruluşlarını takiben ve öncelikle denetler; faaliyetlerini de takip eder.

Siyasi partilerin kapatılması, Cumhuriyet Başsavcılığının açacağı dava üzerine, Anayasa Mahkemesince karara bağlanır.

Temeli kapatılan siyasi partilerin kurucuları ile her kademedeki yöneticileri; yeni bir siyasi partinin kurucusu, yöneticisi ve denetçisi olamıyacakları gibi, kapatılmış bir siyasi partinin mensuplarının üye çoğunluğunu teşkil edeceği yeni bir siyasi parti de

kurulamaz.

Siyasi partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, yabancı ülkelerdeki dernek ve gruplardan herhangi bir suretle ayni ve nakdi yardım alamazlar, bunlardan emir alamazlar ve bunların Türkiye'nin bağımsızlığı ve ülke bütünlüğü aleyhindeki karar ve faaliyetlerine katılamazlar. Bu fıkra hükümlerine aykırı hareket eden siyasi partiler de temelli kapatılır.

Siyasi partilerin kuruluş ve faaliyetleri, denetleme ve kapatılmaları yukarıdaki esaslar dairesinde kanunla düzenlenir."

Yoruma gerek bırakmayacak derecede açık ve kapsamlı bir kısıtlama maddesi olan bu madde hakkında şunları vurgulamakla yetinelim: (1) Siyasi partiler de; dernekler ve sendikalar gibi, evrensel işlevlerine tümüyle aykırı biçimde, yurttaşların öteki topluluklarından, örgütlü gruplarından yalıtılmışlardır. 2. fıkra, bir bakıma, siyasal partilere bile genel siyaset yasağı koymakta, onlara kolektif ve kitlesel siyaseti yasaklamaktadır. (2) Siyasi partiler, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın şahsında İdare'ce sürekli gözetime daha doğrusu gözaltına alınmışlardır. Bu 5. fıkra, bir Demokles kılıcıdır. (3) Kapatılan partilerin kurucu, yönetici ve mensupları için 7. fıkrada getirilen yaptırımlar ise, gözdağı niteliğindedir.

Ayrıca, siyasal partileri kapatma yetkisine sahip Anayasa Mahkemesi'ne 1982 anayasası ile verilen biçim, özellikle de üyelerinin Cumhurbaşkanı'nca atanması olgusu, hatırlanırsa; siyasal partilerin ne denli Yürütme'nin vesayetine sokuldukları daha iyi anlaşılır.

1. fıkradaki, Anayasa'nın 14. maddesindeki sınırlamaların dışına çıkılamayacağı, çıkan partilerin temelli kapatılacağı hükmü de, istendiği anda ko-

münist, hatta sosyalist partiler aleyhine çekilip uzatılarak işletilebilecek bir hüküm olarak görülebilir.

Son olarak, şu noktaya değinmek istiyorum. 69. maddenin birinci cümlesine göre "Siyasi partiler, tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamazlar." Böylelikle siyasal partilerin faaliyetleri, tüzük ve programlarının lafzına hapsedilmiş olmaktadır. Siyasal faaliyetin, tüzük ve programın yazıldığı ve İdare'ce "onaylandığı" tarihte öngörülememiş biçimlerde genişletilmesi, yaratıcı ve yenilikçi boyutlar kazanması halinde bir risk doğacaktır: Cumhuriyet Başsavcılığı bu yeniliklerin "eski" tüzük ve programda bulunmadığını iddia edebilecektir. Başka bir deyişle, bu cümle, uzantıları ve çerçevesi belirli bir sınırlama cümlesi değil, istendiği takdirde çok elastiki biçimde kullanılabilecek bir kısıtlama manivelasıdır. Bir tersliği daha vardır: Yasa çıkarma gücüne sahip bir çoğunluk partisi, bir bakıma, kendi tüzük ve programını İdare'nin onayı olmadan değiştirmekten âcizdir. Çünkü bu cümlenin mantıki ifratı şudur: Vaktiyle İdare'ce sakıncası görülmemiş olan tüzük ve programında olmayan yeni bir faaliyeti hayata geçirmek isteyecek bir siyasal parti, ya yaptırıma uğrayacak ya da bunu yeni bir tüzük ve program maddesi olarak yazıp tekrar İdare'nin "onay"ından geçirmek zorunda kalacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
DEVLETİN YAPISI

12 Mart 1971 yarı-darbesinden sonra askeri bürokrasinin Tükiye Büyük Millet Meclisi'ne dikte ettiği (Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de hazmettiği) anayasa değişiklikleriyle, 1961 Anayasası'nın getirdiği özgürlükler rejimi daraltılmıştı. 1982 anayasası özgürlükleri daha da kısıtlamakla kalmamış, 1971 sonunda dokunulmayan devlet yapısını da radikal biçimde değiştirmiştir. Bu değişikliğin anahatları şunlardır: (1) 1961'de zayıflatılmış olan yasama üstünlüğü 1982'de iyice ortadan kaldırılmıştır, (2) 1961'de temsili ve sorumsuz bir makam olan Cumhurbaşkanlığı 1982'de olağanüstü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanlığına dönüştürülmüştür, (3) 1961'de bağımsız olan Yargı 1982'de Yürütme'ye bağlı hale getirilmiştir.

1961 Anayasası'nın yapılmasından hemen sonra başlayan "güçlü yürütme" arayışları, 1982'de yetkilerin devlet başkanlığı makamında odaklaştığı bir "yürütmenin üstünlüğü" sisteminin gelişiyle sonuçlanmıştır.

Baştan belirtmek isterim ki, 1982'nin devlet yapısına getirdiği iki radikal değişiklik -yargı bağımsızlığının bozulması ve devlet başkanlığının güçlendirilmesi- sorunun bir yanıdır. Sorunun, yeterince üzerinde durulmamış olan, çok önemli bir yanı daha vardır: Parlamenter meşruiyetten (yasamanın üstünlüğünden) uzaklaşma, dolayısıyla meclis çoğunluğuna dayalı "parti-hükümeti"ni de özellikle askeri bürokrasi karşısında zayıf düşürme, askeri

bürokrasiye parlamenter demokratik rejimlerde yeri olmayan üstün bir anayasal konum verme ve (4. Bölüm'de göreceğimiz üzere) anayasayı anti-demokratik yöntemlerle yapma - bütün bunların emsalleri, başlangıçları, hatta kurumsal yapıları Türk anayasa hukukuna 1961 Anayasası ile girmiştir. Bu bakımlardan, 1982 Anayasası "ilk günah" değildir.

a) Yasama: Sonun Başlangıcı ve Parlamentonun Sönüşü

1961 Anayasası'na göre (Md. 63) ***Türkiye Büyük Millet Meclisi***, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan kuruludur. Millet Meclisi'nde 450 milletvekili vardır (Md. 67). 1982 Anayasası Cumhuriyet Senatosu'nu kaldırmış ve milletvekili sayısını 400'e indirmiştir (1987'de 450'ye çıkarılmıştır).

Kaldırılan Cumhuriyet Senatosu, genel oyla seçilen 150 üye ve Cumhurbaşkanı'nca seçilen 15 üye ile tabii üye sayılan eski cumhurbaşkanları ve 1960 darbesini yapan Milli Birlik Komitesi Başkan ve üyelerinden oluşuyordu. Genel oyla ve Cumhurbaşkanı'nca seçilen üyelerin üyelik süresi altı yıl olup, bunların üçte birinin seçimi her iki yılda bir yenileniyordu. Tabii üyelerin üyeliği ise bu hükümlere bağlı değildi; darbeci subaylara kaydı hayatla senatörlük sağlanıyordu (70. ve 73. maddeler).

Millet Meclisi'nin 4 yıl olan süresine karşılık, görev süresi 6 yıl olan Senato, yukarıdaki bileşimiyle de, meclisteki çoğunluk partisini denetleyecek, Millet Meclisi'ni frenleyecek bir üst kamara olarak tasarlanmıştı.

Senato'ya üye seçme hakkı "Millet Meclisi seçimlerinde seçmen olan her Türk"e tanınmış olmakla birlikte (Md. 71); Senato üyeliğine seçilme hakkı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış

olanlara sınırlanmıştı (Md. 72/1). Cumhurbaşkanı'nca seçilecek üyeler ise "çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını bitirmiş kimseler" olmalıydı (Md. 72/2).

Böylece yaklaşık 190 kişilik Senato'nun 3/4'ü genel oyla seçiliyor; 1/4'ü seçimle gelmemiş askerlerden ve Cumhurbaşkanı'nca atanan seçkinlerden oluşuyor ve bu niteliğiyle kısmen korporatif bir bileşime sahip bulunuyordu. (İstanbul Komisyonu'nun anayasa tasarısında ise çok daha korporatif - 2/3 oranında- bir senato öngörülmüştü.)

1982 anayasası, Millet Meclisi'nin 1961'de 4 yıl olan (Md. 69) görev süresini 5 yıla çıkarmıştır (Md. 77). Her iki anayasada da Türkiye Büyük Millet Meclisi bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebilir. 1982'de bu kararı Cumhurbaşkanı da verebilir (aşağıya bakınız).

1961'de ***milletvekili seçilemeyecek olanlar*** şunlardır (Md. 68):

"Türkçe okuyup yazma bilmiyenler, kısıtlılar, yükümlü olmasına ve muaf bulunmamasına rağmen muvazzaf askerlik hizmetini yapmıyanlar veya yapmış sayılmıyanlar ve kamu hizmetlerinden yasaklılar ile ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olanlar ve taksirli suçlar hariç olmak üzere beş yıldan fazla hapis *cezasiyle veya zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymiş olanlar,* affa uğramış olsalar da *milletvekili seçilemezler.*

....

Aday olmak, memurluktan çekilme şartına bağlanamaz. Seçim güvenliği bakımından hangi memurların ne gibi şartlarla aday olabilecekleri kanunla düzenlenir.

Hâkimler ile subay, askerî memur ve astsubaylar, mesleklerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler." (abç)

1982 anayasası, milletvekili seçilememe koşullarını ağırlaştırmıştır (Md. 76). "Türkçe okuyup yazma bilmeyenler", "en az ilkokul mezunu olmayanlar"a; "beş yıldan fazla hapis", "bir yıl veya daha fazla hapis"e çevrilmiş; kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma eklenmiştir.

Daha önemlisi, "ideolojik ve anarşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından hüküm giymiş olanlar"ın da milletvekili seçilemeyeceği hükmü getirilmiştir. İdeolojisiz siyaset olamayacağı basit gerçeği bir yana; Türkiye gibi ideoloji denince "kötü" yani sol ideolojinin anlaşıldığı, egemen siyasal kültürüyle ve bilinen ceza yasasıyla sola karşı oluşu her şeyden ağır basan bir ülkede, böylesi bir hükmün nerelere kadar çekiştirilip uygulanabileceği çok açıktır. Genel siyaset yasaklarıyla toplumu depolitize etmek isteyen 1982 anayasası bu özel durumda abese ulaşmış; bir bakıma, siyaset yapacak kişilerin -bir bölümünün- daha önce siyaset yapmamış olması koşulunu getirmiştir.

1982, meslek grupları açısından da sınırlamaları genişletmiştir:

Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.

1961'e göre (Md. 74), savaş nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi kanunla bir yıl geriye

bırakabilir; ara seçimler iki yılda bir yapılır; genel seçime bir yıl kala ara seçimi yapılamaz. 1982'ye göre (Md. 78), Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi bir ikinci yıl daha ertelenebilir. Ara seçim, her seçim döneminde ancak bir kez yapılabilir, ancak boşalan üyeliklerin sayısı üye tamsayısının yüzde beşini bulursa 3 ay içinde ara seçim yapılır.

Seçimlerin yönetim ve denetimi her iki anayasada (75-79) aynı esaslara bağlanmıştır.

İki anayasada meclis üyeliğiyle ilgili hükümler büyük ölçüde aynıdır. Farklılıklara aşağıda işaret edeceğiz.

Milletin temsili maddeleri (76-80) aynıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler. Emredici vekalet kurumu zaten bütün Türkiye anayasalarında reddedilmiştir.

Milletvekillerinin göreve başlarken ***andiçmelerinde*** ilginç farklılıklar vardır. 1961 (Md. 77) şöyledir:

"Devletin bağımsızlığını, vatanın ve milletin bütünlüğünü koruyacağıma, Milletin kayıtsız şartsız egemenliğine, demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine bağlı kalacağıma ve halkımın mutluluğu için çalışacağıma namusum üzerine söz veririm."

1982 (Md. 81) ise şöyledir:

"Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, hukukun üstünlüğüne, demokratik ve lâik Cumhuriyete ve Atatürk ilke ve inkılâplarına bağlı kalacağıma; toplumun huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ve anayasaya sadakattan ayrılmayacağıma; büyük Türk Milleti önünde namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

1982'nin daha uzun andiçme metninde dikkati çeken üç yeni tema vardır: (1) "anayasaya sadakat", (2) "milli dayanışma" ve "Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlılık". En ilginci de üçüncüsüdür. 1961 Anayasası da temelde Kemalist/Atatürkçü bir anayasa olduğu halde, andiçme metninde onu özel adıyla zikretmeye gerek duymamıştır; 1982 ise Atatürkçülük/Kemalizm'i mutlak resmi ideoloji haline getirdiği için, onu burada da özel adıyla anmak gereğini duymuştur.

Üyelikle bağdaşmayan işler iki anayasada (78-82) esas olarak aynıdır, yalnız 1982 üyelikle bağdaşmayan işler kapsamına dernek, sendika, vakıf ve meslek kuruluşlarında yöneticiliği de almıştır.

Yasama dokunulmazlığı maddelerinde (79-83) iki dikkat çekici fark vardır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri düşüncelerini meclis dışında açıklamaktan sorumlu tutulamazlarsa da, 1982 buna bir kayıt getirmektedir: "Başbakanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başka bir karar alınmadıkça..." Ayrıca şu istisna getirilmektedir:

Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14'üncü maddesindeki durumlar *bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.* (abç)

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin karşılık maddelerde (80-84) ise esaslı bir fark vardır. 1961 üyeliğin düşmesini, üye seçilmeye engel bir suçtan kesin hüküm giymeye, istifaya, kısıtlanmaya, üyelikle bağdaşmayan hizmet kabul etmeye ve Meclis'e devamsızlığa bağla-

mışken; 1982 bunlara bir de siyasi neden eklemiştir: "...partisinden istifa ederek; başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulu'nda görev alan" üyenin de üyeliğinin düşmesine, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Ayrıca:

Partisinden istifa eden milletvekili bir sonraki seçimde, istifa tarihinde mevcut herhangi bir partinin genel merkez organlarınca aday gösterilemez.

Anayasa Mahkemesinin kararında partinin kapatılmasına eylem ve sözleri ile sebebiyet verdiği belirtilen milletvekilinin üyeliği ile temelli olarak kapatılan siyasî partinin, kapatılmasına ilişkin davanın açıldığı tarihte, parti üyesi olan diğer milletvekillerinin üyeliği, kapatma kararının Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına tebliğ edildiği tarihte sona erer.

1961 Anayasası'na göre ***Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkileri*** "genel olarak" kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanunları yapmak; para basılmasına karar vermek; genel ve özel af ilan etmek; ölüm cezalarını onaylamaktır (Md. 64). 1971'de bu maddeye beş fıkra eklenir. Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanunlarıyla Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi verebilir; ancak temel hak ve hürriyetler ile siyasi haklar KHK'lerle düzenlenemez.

1982'de bu yetki devri iyice belirginleşir ve buna ayrı madde tahsis edilir (Md. 91). 1971'deki istisna da kaldırılır; sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde temel haklar; kişi hakları ve siyasi haklar da KHK ile düzenlenebilir (91/1). "Bakanlar kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olamaz (91/3). Dahası, "Sıkıyönetim ve olağa-

nüstü hallerde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır (91/5). (Aşağıya da bakınız.) Ve bu son durumda ne süre belirtilir, ne de arkadan meclise sunulma gereği.

1982'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerini "genel olarak" sayan 97. maddede 1961'e göre birkaç fazlalık vardır: "Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemek", "savaş ilanına karar vermek", *"Anayasanın 14'üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere"* (abç) genel ve özel af ilanına karar vermek. Bu sonuncu cümlecik, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerine anayasayla getirilen açık bir kısıtlamadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin andlaşmaları onaylaması maddeleri (65-90) aynıdır.

Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına ilişkin karşılık 66. ve 92. maddelerin ilk fıkraları aynıdır. Savaş hali ilanına ve silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir - "Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında..." Herhalde en başta NATO yükümlülüklerini kasteden ve hem 1961'de hem 1982'de yer alan bu kaydın problematikliğinin ötesinde 1982'de öyle bir ikinci fıkra vardır ki, hem Meclis'in yetki alanına girilmesi açısından hem de Cumhurbaşkanı'na olağanüstü ve son derece tehlikeli bir yetki tanınması açısından vahimdir:

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde

Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

Tabii buradaki en dikkat çekici husus, Cumhurbaşkanı'nın kararının *ex post* da olsa Meclis'in onayına sunulmasını öngören bir hükmün yokluğudur. 1982 Anayasası'yla cumhurbaşkanına verilen olağanüstü yetkilerden biri daha karşımızdadır.

Kanun teklif etme yetkisi her iki anayasada da (91-88) Bakanlar Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine aittir. 1961/93'e göre, Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu bir daha görüşülmek üzere, gerekçesiyle birlikte on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanı'nca yayınlanır. Bütçe kanunları ve Anayasa, bu hükmün dışındadır. (anayasa için IV. Bölüm'e bakınız.)

1982'de (Md. 88) on günlük süreler onbeş güne çıkarılmıştır; Cumhurbaşkanı'na, metin değişmişse, ikinci bir geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Bütçe Kanunları ve Anayasa yine bu hükmün dışındadır. (Anayasa için IV. Bölüm'e bakınız.)

1961 Anayasası'nın en uzun maddelerinden biri olan, kanunların görüşülmesi ve kabulüne ilişkin 92. maddeye burada dönmeye gerek yok. Şu kadarını belirtmekle yetinelim ki, Millet Meclisi'ni ve oradaki siyasi parti çoğunluğunu denetleyecek bir üst kamara olarak tasarlanmış bulunan Cumhuriyet Senatosu'nun da varlığıyla iyice karmaşıklaştırılmış olan yasama mekanizmasından son derece yavaş kanun çıkıyordu.

İki anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanmasına ve tatiline (83-93); Başkanlık Divanı'na (84-94); içtüzük, siyasi parti grupları ve kolluk

işlerine (85-95) ilişkin maddeleri esas olarak aynıdır. Yalnız, 1961'de 10 olan grup kurma yetersayısı 1982'de 20'ye çıkarılmıştır.

1961'de toplantı yetersayısı, üye tamsayısının salt çoğunluğu; karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (Md. 86). 1982'de toplantı yetersayısı, üye tamsayısının en az üçte biri; karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (Md. 96).

1961'e göre ***meclis görüşmeleri*** açıktır ve tutanak dergisinde tam olarak yayınlanır. Kapalı oturumlardaki görüşmelerin yayımı Meclis'in kararına bağlıdır. Meclislerdeki açık görüşmelerin her türlü vasıta ile yayımı önlenemez (Md. 87). 1982'deki karşılık 97. maddenin ilk iki fırkası aynıdır. Üçüncü fıkrada bir kayıt getirilmiştir:

"Meclisteki açık görüşmelerin, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başkaca bir karar alınmadıkça, her türlü vasıta ile yayımı serbesttir."

b) Yürütme: Yürütmenin Üstünlüğüne Kesin Geçiş

1982'deki KHK'ler, meclis seçiminin Cumhurbaşkanı'nca yenilenmesi, 87. maddedeki af yetkisinin kısıtlanması, Türk Silahlı Kuvvetleri'ne Cumhurbaşkanı'nca silah kullandırılabilmesi, bütün bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden alınan ve devlet yapısı içinde başka noktalara kaydırılan yetkilerdir. Ama Yasama'nın gerileyişinin daha iyi görülebileceği yer, 1982'de yürütmeye verilen görev ve yetkilerdir. Ancak, burada da Yürütme'nin iki başından biri olan Cumhurbaşkanı'nın arttırılan yetkileri söz konusu olduğunda şerefin 1982'ye ait olduğunu; sivil parti hükümeti karşısında askeri bü-

rokrasinin ayrıcalıklı konumu söz konusu olduğunda ise 1982'nin bu şerefi 1961'le paylaştığını önceden hatırlatmakta yarar vardır.

i. Cumhurbaşkanı: Temsilden Olağanüstü Yetkili Konuma: Yürütmenin iki başından biri olan Cumhurbaşkanı 1961 Anayasası'na göre (Md. 95) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kendi üyeleri arasından seçilir. Kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış olması gerekir. Görev süresi yedi yıldır. Üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla, gizli oyla seçilir. Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin (varsa) partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği (sıfatı) sona erer. Bu hükümler 1982 anayasası'nda da (Md. 101 ve 102) korunmuştur. 1982'de "arka arkaya" ve "sıfatı" sözcükleri çıkarılmış, "varsa" sözcüğü eklenmiş; bir de seçimin uzamaması için ek fıkralar getirilmiştir.

1961/95 her ne kadar Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kendi üyeleri arasından seçilir diyorsa da, Cumhuriyet Senatosu'nda genel oyla seçilmemiş üyelerin de bulunduğu hatırlanırsa, Cumhurbaşkanlığı'na Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilebilecek kişilerin milletin vekili olması koşulunun aranmamış olduğu ortaya çıkar: Doğal üye yapılmış olan darbeci subayların ve Cumhurbaşkanı kontenjanından atanan üyelerin seçilmişlikle ilgileri yoktur. 1982 Anayasası da (101/2) bu kapıyı açık tutmuş ve şu hükmü getirmiştir:

"Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür."

Başka bir deyişle, 1961'de Cumhurbaşkanı kon-

tenjanı mekanizmasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Cumhurbaşkanı adayı olarak empoze edilebilecek bir genel kurmay başkanı ya da emekli general, 1982'de de 80-90 milletvekilinin önerisiyle empoze edilebilecektir.

Cumhurbaşkanı'nın göreve başlarken ***andiçmesi*** de iki anayasada esas olarak aynıdır. 1961/96'deki ant metni şöyledir:

"Cumhurbaşkanı sıfatıyle, Türk Devletinin bağımsızlığına, vatanın ve Milletin bütünlüğüne yönelecek her tehlikeye karşı koyacağıma; Milletin kayıtsız şartsız egemenliğini ve Anayasayı sayacağıma ve savunacağıma; insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden ve tarafsızlıktan ayrılmayacağıma; Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini koruyup yüceltmek ve üzerime aldığım görevi yerine getirmek için bütün gücümle ve varlığımla çalışacağıma namusum üzerine söz veririm."

Bu metne 1982'de "Atatürk ilke ve inkılapları" ve "laik Cumhuriyet ilkesi"ne bağlılık ve "milli dayanışma" eklenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı konusunda 1961 ve 1982 anayasalarının benzerliği burada bitmektedir. Özellikle ***görev ve yetkileri*** tamamen farklıdır. 1961/97 ve 1961/98'e göre:

"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder.

Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabûl eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.

....

Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu karardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur."

Özetle, 1961'deki Cumhurbaşkanlığı temsili ve sorumsuz bir makamdır; parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlığı makamıdır.

Buna karşılık, 1982'deki Cumhurbaşkanı olağanüstü görev ve yetkilerle donatılmıştır. Önemi nedeniyle, ilgili 104. maddeyi buraya aynen alıyoruz:

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,

Kanunları yayımlamak,

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak.

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkamesinde iptal davası açmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,

Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,

Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcıvekillerini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi

üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek,

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

1982 Anayasası'nın en uzun maddelerinden biri olan bu maddeyle, Türkiye'de Yasama-Yürütme-Yargı ilişkileri, bazı bakımlardan devletin yapısı kökünden değiştirilmiş olmaktadır. 1961'de zayıflatılmaya başlanan parlamenter meşruiyete (yasamanın üstünlüğüne) hiç değilse temsili ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı eşlik ediyordu. 1982'de ise, iyice zayıflatılmış olan Yasama'ya olağanüstü yetkili (ve yine "sorumsuz") bir Cumhurbaşkanlığı makamı eşlik etmektedir.

Yalnızca Yürütme'ye ilişkin seremonyal görevleri olan bir Cumhurbaşkanı değil; her üç erke ilişkin kapsamlı aktif görevler, rutin ve potansiyel yetkiler ve muazzam atama yetkileriyle donatılmış bir Cumhurbaşkanı, kişisel iktidara anayasal olarak yönelebilecek bir "şef" yaratılmıştır 1982 Anayasası'yla. Yasama, Yargı ve Yürütme'nin ikinci başı olan "parti-hükümeti" karşısında son derece güçlü bir devlet başkanlığı getirilmiştir. Ortaya çıkan yapı artık "güçlü Yürütme" değil; devlet başkanlığı makamında merkezileşmiş olan bir "Yürütme'nin Üstünlüğü" sistemidir.

1982 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanlığı, bırakın "yarı-başkanlık" sistemlerini, bazı bakımlardan "başkanlık" sistemlerindeki devlet başkanlığından daha yüksek yetkilere ve yetki rezervlerine sahiptir.* Ancak, seçimi halkoyuyla değildir.

(*) Bu konuda başka anayasalarla karşılaştırmalar ve yaygın bir yanılgının eleştirisi için bkz. Taha Parla, "Cumhurbaşkanlarının Yetkileri ve Başkanlık Sistemleri", *Cumhuriyet*, 15.1.1988 ve "Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri ve Tarafsızlık Konusu", *Cumhuriyet*, 21.12.1989.

1961'e göre Cumhurbaşkanlığı temsili ve sorumsuz bir makamdır.

"Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır." (Md. 99)

1982'de ise Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkili ama yine sorumsuzdur. İlgili 105. maddeyi aynen aktarıyoruz:

Cumhurbaşkanının; Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu karardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.

Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.

Özellikle 2. fıkradaki durum, ne parlamenter sistemle, ne de başkanlık sistemiyle bağdaşan bir durumdur. (Aşağıda 125. maddeye de Bkz.)

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın yetkileriyle birlikte ele alınması gereken bir başka kurum da ***Devlet Denetleme Kurulu***'dur. Onun atadığı ve görev verdiği bu kurul, yalnız kamu kuruluşlarını değil, meslek kuruluşlarını, sendikaları ve dernekleri de denetleyen, Devlet'in toplumu kontrol altına almasının sınırlarını zorlayan bir anayasal (!) mekanizmadır.

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin

sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeyde işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.

ii. Bakanlar Kurulu: Parti-Hükümetinin Zayıflayışı ve Çöküşü: Her iki anayasanın da en kısa bölümleri arasında dikkati çeken "Bakanlar Kurulu", başbakan ve bakanlardan kuruludur. Başbakan Cumhurbaşkanı'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar Başbakan'ca seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanır. Buraya kadar 1961 (Md. 102) ve 1982 (Md. 109) anayasaları aynıdır. 1982'de ek bir hüküm vardır: Gerektiğinde Başbakan'ın önerisi üzerine Bakanlar'ın görevine Cumhurbaşkanı'nca son verilir. Bu bir yandan kabinenin kolektif sorumluluğu ilkesinden uzaklaşma, öbür yandan Cumhurbaşkanı'nın çok geniş yetkilerine bir başka ilavedir.

Şunu da hemen hatırlatmakta yarar var: 1961 sistemindeki Cumhuriyet Senatosu'nda seçimle gelmemiş üyelerin (darbeci subaylar ve kontenjan se-

natörleri) bulunması, T.C. hükümetinin başbakanlığına milletin seçmiş olmadığı kimselerin gelebilmesi demekti. Nitekim 12 Mart yarı-darbesinden sonraki başbakanlar, önce kontenjan adayı, sonra da başbakan yapılmış kişilerdi.

Bakanlar Kurulu'nun göreve başlaması ve güven oyu alması maddeleri (103-100) ile görev sırasında güven oyu maddeleri (104-111) her iki anayasada aynıdır.

1961'de başbakanın ve bakanların ***görev ve siyasi sorumlulukları*** şöyledir (Md. 105):

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

Bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumdadır.

1982'de 1. fıkra aynıdır. 2. fıkrada ise her bakanın ayrıca Başbakan'a karşı sorumlu olduğu belirtilmiş; her ne kadar 1. fıkrada, 1961'de olduğu gibi, Bakanlar Kurulu'nun kolektif sorumluluğu yinelenmişse de, aslında bu ilkeden bir uzaklaşma ifade edilmiştir. Ek olarak 3. fıkrada Başbakan'ın bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğu da söylenmiştir.

1961'e göre bakanlar da "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya *milletvekili seçilme yeterliliğine sahibolanlar* arasından" (abç) seçilebiliyordu. 1982'de de aynı kapı açık bırakılmış, T.C. hükümetlerine milletin seçmediği kişilerin girmesine olanak tanın-

ması sürdürülmüştür.

Bakanlıklarla (106-113) ve tüzüklerle (107-115) ilgili karşılık maddeler iki anayasada aynıdır.

Seçimlerde geçici bakanlar kurulu maddelerinde belli farklılıklar vardır. 1961'e göre (Md. 109) Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinden önce, yeni Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları Başbakan'ca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bağımsız üyeleri arasından atanır. 1982'ye (Md. 114) göre, bu bakanlar meclis dışından da atanabilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanı'nca yenilenmesi halinde ise, 1961'e göre Bakanlar çekilir ve *Başbakan* geçici bir Bakanlar Kurulu kurar (2. fıkra). 1982'ye göre, geçici bir Bakanlar Kurulu kurmak üzere *Cumhurbaşkanı* yeni bir Başbakan atar (2. fıkra). Bu durumda da Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları 1961'e göre Meclis içindeki bağımsızlardan, 1982'ye göre Meclis dışından atanır.

Gelelim ***Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanı'nca yenilenmesine.*** 1961/108'e göre, anayasanın 89. maddesi (gensoruda güven oyu) ve 104. maddesi (görev sırasında güven oyu) uyarınca verilen güvensizlik oyu nedeniyle,

"... onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini istiyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. *Yenilenme kararı Resmî Gazete'de yayınlanır ve hemen seçime gidilir"* (abç).

Buna karşılık 1982/116'ya göre, anayasanın 99. maddesi (gensoruda güven oyu) ve 111. maddesi (görev sırasında güven oyu) uyarınca verilen güven-

sizlik oyu nedeniyle,

"... kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulmaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir" (abç).

İki anayasa arasındaki temelli fark, 1961'de seçimlerin yenilenmesini Cumhurbaşkanı'ndan isteyenin Başbakan olmasıdır. 1982'de bu parlamenter teamül terkedilmiş; Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı'na danışarak da olsa, Başbakan'ı tamamen devre dışı bırakarak, seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisiyle donatılmıştır.

Parlamenter sistemlerde Yürütme'nin iki başından daha önemlisi olması gereken parti-hükümetinin 1961'de zayıflatılışının ve 1982'de çöküşünün en iyi görülebileceği bölüme geçiyoruz.

iii. Askeri Bürokrasi: Yine Yürütmenin Üçüncü Başı: Parlamenter demokrasilerde iki başlı olan Yürütme (Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı), 1961 ve 1982 Türkiye anayasalarında, deyim yerindeyse, üç başlıdır. Bu üçüncü baş, askeri bürokrasidir.

Parlamenter demokrasilerde temel kural, yönetim organlarından biri olan silahlı kuvvetlerin sivil

otoriteye, yani Yürütme'nin ikinci başı olan parti-hükümetine ya da bakanlar kuruluna bağlı olmasıdır. Oysa 1961 ve 1982 anayasalarında askeri bürokrasiye sivil otoriteye karşı belli bir özerklik verilmekle kalınmamış; bazı bakımlardan, temel siyasal kararlarda sivil otoriteye görüş dikte edebileceği bir konum sağlanmıştır.

(1) Anayasaların sistematiğiyle başlayalım. 1961'de de, 1982'de de:

II. Yürütme
A. Cumhurbaşkanı
B. Bakanlar Kurulu
C. İdare

olan şemada askeri bürokrasinin yeri, "C. İdare" altında bir alt-başlık olmak gerekirken, "B.Yürütme" altında ve bakanlar kuruluyla eşdüzeyde bir alt-başlıktır.

(2) Parlamenter demokrasilerde kural, ***Genel Kurmay Başkanı***'nın seçimle gelen Milli Savunma Bakanı'na bağlı olması ve ona karşı sorumlu bulunmasına karşın, 1961 ve 1982 anayasalarında Milli Savunma Bakanı'nın hükmü yoktur. Her iki anayasada da, aynı ifadeyle "Genel Kurmay Başkanı, Bakanlar kurulu'nun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanı'nca atanır; ...görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumludur (1961/110/4 ve 1982/117/4)." Adeta bir bakan gibi...

(3) 1961 Anayasası Türkiye'nin devlet yapısına ***"Milli Güvenlik Kurulu"***'nu sokmuştur. Askeri bürokrasinin görev ve uzmanlık alanıyla ilgili görüşlerini Bakanlar Kurulu'na Milli Savunma Bakanı aracılığıyla iletmesi teamülü terkedilmiş; askeri bürokrasinin üst düzey komutanlarıyla, milletin oyuyla seçilmiş parti-hükümetinin bakanlarını bir araya getiren, yarı-sivil ya da yarı-militer bir yüksek devlet konseyi yaratılmıştır.

1961'e göre:

Millî Güvenlik Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden kuruludur.

Millî Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı Başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar kuruluna bildirir" (Md. 111).

1961'le böylece aralanan kapı, 12 Mart müdahalesini izleyen 1971 değişikliğiyle daha da açılmış; 1. ve 3. fıkralar şöyle olmuştur:

Millî Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur.

....

Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye eder."

Görüldüğü gibi, 1961'de sivil kanadında yalnızca kanunun gösterdiği bakanlar bulunan, Başbakan'ın ise ancak Cumhurbaşkanı bulunmadığı zaman başkanlık yapmasının öngörüldüğü Milli Güvenlik Kurulu görece sınırlı bir işlevle ve görünüşte istişari bir organ olarak anayasal kariyerine başlamıştır: *Milli güvenlik* ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında *yardımcılık* etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na *bildirir* (abç).

1971'de sürekli üyelere Başbakan da eklenir, Genel Kurmay Başkanı "anayasa maddesi protokolunda" bakanların önüne geçer, "kuvvet temsilcilerinin" yerini de "kuvvet komutanları" alır. Daha sıkı

tanımlanmış bir kurul ortaya çıkar; sivil-asker kanatlar daha organik biçimde bir araya gelirler; kurulun karar-alıcı niteliği belirginleşir. 1961'deki "yardımcılık etmek üzere... bildirir" ifadesi düşer; yerine "tavsiye eder" ibaresi gelir.

1982 Anayasası'na bu kurulun işlevini daha da genişletmek ve kararlarını daha bağlayıcı hale getirmek kalmıştır:

"Millî Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur.

Gündemin özelliğine göre kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koodinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınması zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır.

Millî Güvenlik Kurulunun gündemi: Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir" (Md. 118).

Askeri kanadın (beş üye; Cumhurbaşkanı asker kökenli ise altı üye) sivil kanada (Başbakan dahil dört üye) ağır bastığı Milli Güvenlik Kurulu artık devletin belki de en önemli karar kurulu haline gel-

miştir. Bakanlar Kurulu'na dikte edeceği görüş ve kararlar artık "milli güvenlik"le de sınırlı değildir; 3. fıkradaki çok geniş çerçeve içinde *"alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır"* (abç) ("öncelikle dikkate alınır" ifadesinin, tasarı metnindeki "uyulması mecburi tavsiye kararları" şeklindeki abes ifadenin düzeltilmiş biçimi olduğunu hatırlatalım).

Dikkat edilirse, MGK'nin gündemi hazırlanırken Başbakan'ın ve Genel Kurmay Başkanı'nın önerileri eşdüzeyde dikkate alınacaktır (4. fıkra). Tabii, gündemi hazırlayanın Cumhurbaşkanı olması da, onun yukarıda değindiğimiz çok geniş yetkilerinden yalnızca biridir. Bu yetkiyi, Cumhurbaşkanı'nın şimdi göreceğimiz bir başka yetkisiyle birlikte düşünürsek ve bu yetkilere MGK'nin demin değindiğimiz konumunu da eklersek, 1982 Anayasası'yla Türkiye'ye getirilen "Yürütmenin Üstünlüğü" sisteminin belki de Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinden sonra en çarpıcı yanlarından birine parmak basmış oluruz:

"... Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü de aldıktan sonra... olağanüstü hal ilan edebilir." (Md. 120/2)

Ve:

"Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar kurulu, olağanüstü halin gerektirdiği konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir" (Md. 121/3).

Karar mekanizması çok açıktır: Genel Kurmay Başkanı öneride bulunacak, ya da Cumhurbaşkanı onun önerisini isteyecek; Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemi böylece belirlenecek. MGK'nin kararı Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınıp

kanun hükmünde kararname çıkarılarak ülke yönetilecektir.

Bu bakımdan 1982'deki KHK çıkarma yetkisini, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, partihükümeti/Bakanlar Kurulu anlamında Yürütme'ye devredilmiş bir yetki olmaktan çok, Yürütme'nin birinci başı Cumhurbaşkanı'na ve Yürütme'nin üçüncü başı askeri bürokrasiye devredilmiş bir yetki olarak görmek kanımca daha isabetli olacaktır. (Tersi, ancak, yetkilerini kullanmamayı seçen bir Cumhurbaşkanı ve pasif kalmak isteyen bir askeri bürokrasi söz konusu olduğunda, düşünülebilir.)

Olağanüstü yönetim usulleri hükümlerinin 1961 ve 1982 anayasalarındaki karşılaştırmasına dönersek, kısaca şunları söyleyebiliriz. 1961'deki çok kısa "olağanüstü hal" maddesi (123) konuyu özel kanununa bırakırken, 1982 buna üç madde (119, 120, 121) ayırmıştır. Aynen alıyoruz:

Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir.

Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir.

Anayasının 119 ve 120'nci maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilânına karar verilmesi durumunda, bu karar resmî Gazetede yayımlanır ve hemen Tür-

kiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

119'uncu madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15'inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, *halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.*

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. *Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisce onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir.* (abç)

Olağanüstü hal ilanı nedeni olarak "ekonomik bunalım" dikkat çekicidir. Üretim azlığı, dış borç yükü, yüksek enflasyon gibi olguların kronik olduğu Türkiye gibi ülkelerde, siyasete anormal müdahalelere ek gerekçeler yaratılmaktadır.

121/2'deki altı çizili birinci cümlecik ise, II. Bölüm'de de değindiğimiz üzere, 1982 Anayasası'nın zaten son derece dar olan özgürlükler rejiminin tam bir cendereye dönüştürülmesinden başka bir anlam taşımamaktadır. Yürütme'nin birinci başı (Cum-

hurbaşkanı) ve üçüncü başı (askeri bürokrasi), kendi anayasalarıyla bile bağlı olmaksızın, biraz önce belirttiğimiz karar-alma sürecini işleterek, temel hakları kısıtlayabileceklerdir. 15. maddeyi (1. fıkra) buraya bir kez daha alıyoruz:

"Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir." (abç)

Tabii, şu söylediklerimiz, ***sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halleri*** için de geçerlidir.

1961'deki *"sıkıyönetim"* maddesi (124) şöyleydi:

Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması sebebiyle, Bakanlar Kurulu, *süresi bir ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim* ilan edebilir *ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman, sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi, tamamiyle de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır.*

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Bu kararlar Meclislerin birleşik toplantısında alınır.

Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı kanunla gösterilir." (abç)

1971'de, sıkıyönetim ilanına gerekçe olarak, "ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan

tehlikeye düşüren veya Anayasa'nın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri" de eklenmiştir.

1982'de karşılık madde (122) geliştirilirken, çok önemli bir yetki kaydırması yapılmıştır. 1961 ve 1971'de Bakanlar Kurulu'nda bulunan yetki, 1982'-de artık Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na verilmiş ve Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü alma kaydı getirilmiştir. Başka bir deyişle, inisiyatif ve ağırlık burada da Cumhurbaşkanı'na ve askeri bürokrasiye kaydırılmıştır. Süre ise 1 aydan (1971'de 2 ay), 4 aya çıkarılmıştır. Maddeyi aynen alıyoruz:

Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra *süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fala bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim* ilân edebilir. *Bu karar, derhal Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağırılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir.*

Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının baş-

kanlığında toplanan Bakanlar kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Bunların Meclise onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükte belirlenir.

Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

Sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar. (abç)

Buraya kadar saydığmız anayasal karar mekanizmaları işletilmek istenirse, 1982 Anayasası'nın, askeri darbelere ve darbe anayasalarına gerek bırakmayacak sürekli örtük askeri müdahaleye -"ekonomik bunalım" durumu dahil- tam bir yasallık (meşruluk ve hukukilik anlamında değil, kanunilik anlamında) sağladığını söylemek abartma olmaz sanırım. 1982'den bu yana pek fazla kullanılmamış olan bu yetki rezervlerinin ne zaman kimler tarafından tam kullanılacağı ya da ne zaman kimlere kullandırtılacağı önemli bir sorudur. Ama şurası açıktır: 1982 Anayasası, askreri bürokrasiyi yanına alacak aktif bir Cumhurbaşkanı'nın ya da askeri bürokrasi tarafından yönlendirilecek uysal bir Cumhurbaşkanı'nın denetimsiz iktidarına olanak tanıyan bir belgedir. Askeri bürokrasinin ardında

bulunduğu böylesi bir Yürütme Üstünlüğü sisteminde hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının sınırı ise yok gibidir. Kaldı ki, ileride 148. maddede göreceğimiz üzere "... olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz."

Son olarak, ***Başkomutanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı*** maddeleri (110-117), aşağıda altını çizdiğimiz cümlecik hariç, iki anayasada tamamen aynıdır:

"Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.

Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlak Kurulu sorumludur.

Genelkurmay, Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.

Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.

Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir."

1982'deki bu hükümler, Cumhurbaşkanı'nın yukarıda değindiğimiz, silahlı kuvvetlere resen silah kullandırma yetkisiyle birlikte düşünüldüğünde, en azından komplikasyon yaratacak bir hükümdür. Cumhurbaşkanı'yla hükümet ve meclis arasında ihtilaf çıktığı takdirde bir anayasa krizi ve/veya Cum-

hurbaşkanı'yla askeri bürokrasi lehine, hükümet ve meclis aleyhine fiili durum yaratabilecek hükümlerdir.

iv. Yönetim: Merkezi Yönetimin Güçlendirilişi: "İdarenin bütünlüğü" maddeleri (112-123) iki anayasada aynıdır. Tabii her ikisi de, "idare bir... bütündür" demekle birlikte, idarenin bir bölümü olan (olması gereken) askeri bürokrasiyi bir önceki bölümde ayrı bir biçimde düzenleyerek idarenin bütünlüğünü bozmuştur.

"Yönetmelikler" maddelerinde (113-124) şöyle bir fark vardır. 1961'de "Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayınlanır" denmişken, 1982'de "Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağı kanunda belirtilir" denmişti. (Bu sakıncalı hükmün hemen hatıra gelen uygulaması, daha sonra iptal edilen "Güvenlik Soruşturması" yönetmeliğiydi.)

1961'de (Md. 114) idarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, *yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz* (abç) denmişken 1971'de ve 1982'de (Md. 125) idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı *yargı yolu açıktar* (abç) şeklinde daha gevşek bir ifade kullanılmıştır. Bu değişiklik, 1960'ların ortasından başlayarak Yürütme'nin güçsüzlüğüne konan yanlış teşhisin eseridir. Yürütme'nin güçsüzlüğünü, yukarıda belirttiğimiz üzere sivil parti-hükümetinin askeri bürokrasi karşısındaki zayıflığına bağlayacak yerde yargı denetiminden bilen yaklaşımlar, sonunda "Güçlü Yürütme"ye değil, "Yürütmenin Üstünlüğü"ne varacak bir süreci başlatmışlardır.

Nitekim 1971'de eklenen 2. fıkra:

Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekli ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdarî ey-

lem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.

1982'de aşağıdaki şekli almıştır:

Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

Tabii, buradaki çok daha önemli sorun, 1982/125'teki 2. fıkradır:

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.

Yürütme genel olarak ***yargı denetiminden*** çıkarılırken, Yürütme'nin birinci başı Cumhurbaşkanı ile Yürütme'nin "üçüncü başı" askeri bürokrasinin en yüksek organı olan Yüksek Askeri Şura, yargı denetiminin tümüyle dışında tutulmaktadır. Oysa birincisi gerçek anlamda sorumsuz değil, olağanüstü yetkilidir; ikincisi ise, "idarenin bütünlüğü" esası ihlal edilerek hukuk devletiyle bağdaşmayacak biçimde, mutlak bir ayrıcalığa kavuşturulmaktadır.

Yönetimleri yetki genişliği esasına dayanan illerden birden fazlasında 1961'e göre (Md. 115) "yetki genişliğine sahip kuruluşlar" meydana getirilebilirken, 1982'de (Md. 126) "merkezi idare teşkilatı" kurulabilir.

1982'de merkezi yönetimin güçlendirilmesini asıl ***yerel yönetimler*** maddesinde görebiliriz. 1961'de (Md. 116) "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak *yargı yolu* ile olur" (abç) ilkesi benimsenmişken, 1982'de (Md. 127) buna kayıt getirilmiştir:

"Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organ-

lık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, *mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde* idarî vesayet yetkisine sahiptir." (abç)

Yönetimin, burada açıkça ifade edilen "idari vesayet" yetkisinin, daha genel bir planda, devletin toplum ve toplumsal örgütler üzerindeki vesayeti olarak 1982 Anayasası'nın ruhuna sinmiş olduğunu hatırlatalım.

1961'in memur teminatıyla ilgili maddesinde (118) yalnız asker kişiler hakkındaki hükümler saklı tutulmuşken, 1982'de (Md. 129) buna hakimler ve savcılar da eklenmiştir. Bu maddelerdeki ilginç noktalardan biri de, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mensuplarının da devlet memuru gibi görülmekte oluşudur. Bu da, iki anayasanın meslek kuruluşlarını yönetim organları arasında düzenleyen korporatist yaklaşımıyla tutarlıdır. Şu farkla ki, 1961 daha solidarist bir tutum gösterirken, 1982 daha faşizan bir tavır içindedir.

1961'in ilgili maddesinde (122) bu ***meslek kuruluşları***, bir bakıma yarı-resmi organlar gibi düşünülmüş, ama seçilmiş organları ancak bir yargı mercii kararına dayanılarak görevden uzaklaştırılabilir denmişken; 1982'nin çok daha uzun 135. maddesinde bu kuruluşlar çok daha sıkı ve organik

bir biçimde devletin denetimi altına alınmışlardır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlar; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşübbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler; siyasetle uğraşamazlar, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler.

Siyasî partiler, sendikalar ve sendika üst kuruluşları; meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde aday gösteremezler ve belirli adayların leh veya aleyhlerinde faaliyette bulunamazlar ve propaganda yapamazlar.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin idarî ve malî denetimine tabidir.

Amaçları dışında faaliyet gösteren ve siyasetle uğraşan meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirttiği merciin istemi üzerine mahkeme kararı ile son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığının, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünün, toplumun huzurunun korunması ve Devletin Anayasada belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetlerin ön-

lenmesi bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mahallin en büyük mülkî amiri bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı; üç gün içinde mahkemeye bildirilir. Mahkeme görevden uzaklaştırma kararının yerinde olup olmadığına en geç on gün içinde karar verir.

3. ve 4. fıkralardaki siyaset yasakları, 5. fıkradaki apaçık idari ve mali devlet denetimi, seçilmiş organların görevden uzaklaştırılmasını düzenleyen 6. ve 7. fıkralarda görülen Yargı'dan İdare'ye yetki kaydırması, bütün bunlar 1982 Anayasası'nın toplumsal, sivil kuruluşları da devlet kontrolu altına alan faşizan korporatist yaklaşımının ürünleridir. Ama yineleyelim ki, solidarist dozuyla da olsa, bunları devletin (yönetimin) içinde gören 1961 Anayasası da konuya korporatist bir zihniyetle yaklaşmıştır. Öyle ki, bu kuruluşları, yine "Yönetim" bölümü içinde düzenlediği ve "özerk" (!) saydığı üniversite ve radyo-televizyon kurumları arasına bile katmamıştır.

1961'e göre (Md. 120) ***üniversiteler*** bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organlar eliyle yönetilir ve denetlenirler. Organları ve üyeleri, üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar. Üyeleri serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.

Bu açık ve uygar hükümler 1971'de değiştirilmiştir. Kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilmelerine, "devletin gözetim ve denetimi altında" kaydı getirilmiştir. "Bilimsel ve idari özerklik" ibareleri çıkarılmış, çeşitli fıkralardaki hükümlerle kısıtlanan, içi boşaltılmış bir özerklik usulen yinelenmiştir. Organları ve üyelerinin görevlerinden

üniversite dışındaki makamlarca uzaklaştırılmaları için yol açılmış; "öğrenim ve öğretim hürriyetlerinin tehlikeye düşmesi ve bu tehlikenin üniversite organlarınca giderilememesi halinde" Bakanlar Kurulu'nun, üniversite yönetimine -askeri darbe terminolojisiyle- "el koyması" sağlanmıştır.

1982'de ise (Md. 130, 131, 132) üniversiteler tam anlamıyla Yürütme'ye bağlı devlet organları haline getirilmiştir. "Bilimsel özerklik" usulen söylenmiş, "idari özerklik"ten söz bile edilmemiştir. Üniversitelerin ve öğretim üyelerinin (sözde) serbest araştırma ve yayın yapma "yetki"si, "Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez." Üniversitelerin güvenliği, gözetim ve denetimi altında bulunduğu devletçe sağlanır.

Rektörler Cumhurbaşkanı'nca, dekanlar Yüksek Öğretim Kurulu'nca seçildiği (atandığı) için, üniversiteler tam bir idari vesayet altına sokulmuşlardır; özerklikten sözetmeye olanak kalmamıştır. Bütün üniversitelerin "öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek... bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek" vb. için kurulan Yüksek Öğretim kurulu dahi, üyeleri üniversitelerce seçilmiş bir ortak planlama ve koordinasyon kurulu değil, bir tür üniversiteler bakanlığıdır ve bileşimi itibarile büyük ölçüde üniversite-dışı, bürokratik, atanmış bir kuruldur. Üniversiteler, Bakanlar Kurulu, Genel Kurmay Başkanlığı tarafından gösterilen adaylar arasından Cumhurbaşkanı'nca seçilen (atanan) üyeler ile Cumhurbaşkanı'nca doğrudan seçilen üyelerden oluşur. Vurgulamak gerekir ki, yalnız devlet yapısını değil kamu yaşamını da militarize etmekte 1961 Anayasası'nı hayli geride bırakan 1982 Anayasası, bu kurula bile askeri bürokrasiden temsilci (denetleyici) sokmaktadır.

Radyo ve televizyonu düzenlerken, bunların yönetiminin "özerk kamu tüzel kişiliği halinde" olması gerektiğiyle yetinen 1961 Anayasası (Md. 121) 1971'de değiştirilirken, devletin eli güçlendirilmiştir. Ancak devlet eliyle kurulabilme esasının yanısıra "ülke ve millet bütünlüğünün" ve "milli güvenlik ve genel ahlakın" gereklerine uyulması kayıtları getirilmiştir. 1982 bunlara "Türk Devleti'nin varlık ve bağımsızlığını", "toplumun huzurunu" eklemiş; "milli kültür ve eğitime" (abç) yardımcılık görevi vurgulanmıştır.

(Üniversitelerin ve radyo-televizyonun merkezi ideolojik aygıtlar olarak devlet politikalarına uygun çalışması kaygusunu daha iyi görebilmek için ilgili özel kanunlarına da bakmakta yarar vardır.)

Bu bölümü tamamlarken, 1982 Anayasası'nın getirdiği iki yeni kuruma dikkati çekmek gerekiyor. Bunlardan birincisi ***Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu***'dur:

Atatürkçü düşünceyi, Atatürk ilke ve inkılâplarını, Türk kültürünü, Türk tarihini ve Türk dilini bilimsel yoldan araştırmak, tanıtmak ve yaymak ve yayınlar yapmak amacıyla; Atatürk'ün manevî himayelerinde, Cumhurbaşkanının gözetim ve desteğinde, Başbakanlığa bağlı; Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu ve Atatürk Kültür Merkezinden oluşan, kamu tüzel kişiliğine sahip "Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu" kurulur.

Türk Dil Kurumu ile Türk Tarih Kurumu için Atatürk'ün vasiyetnamesinde belirtilen malî menfaatler saklı olup kendilerine tahsis edilir.

Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun; kuruluşu, organları, çalışma usulleri ve özlük işleri ile kuruluşuna dahil kurumlar üzerindeki yetkileri kanunla düzenlenir.

Daha önceki Türk Dili Kurumu ile Türk Tarih Kurumu'nun özerk ve "Türk-İslam Sentezi"yle bağdaşmayan çalışmalarına son vermek isteyen 12 Eylül darbecileri, tam resmi ve tekçi ideoloji ilan ettikleri Kemalizm'i kurumsal tekel haline de getirmek istemişlerdir.

Bununla da yetinmemişler; toplumu bir yandan kendi tekellerinde bulunacak bir Kemalizm yorumuyla ideolojik kuşatma altına alırken; öbür yandan da -ve her ne kadar belli bir düzeyde Kemalizm'le çatışsa da- neredeyse yarı-resmi devlet dini haline getirilmiş olan İslamiyet'i kullanarak ikinci bir ideolojik kontrol ve türdeşleştirme önlemi almışlardır. Amaçları çok açıktır: Hem Kemalizm hem İslamiyet kullanılarak, çoğulcu düşünceye -sosyalizmden liberalizme kadar- çifte kelepçe verulacaktır. ***Diyanet İşleri Başkanlığı***'na verilen aşağıdaki görevin başka bir açıklaması yoktur:

Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, lâiklik ilkesi doğrultusunda bütün siyasî görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek; özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir.

Ancak, hemen eklemeliyiz ki, bu durumun emsali de 1961 Anayasası'ndadır; anayasa metninde böylesine açık seçik bir görev verilmemiş olmakla birlikte, Diyanet İşleri Başkanlığı'nı, "Devrim Kanunlarının Korunması"na ilişkin 153. madde ile birlikte ve hemen onun ardından 154. madde olarak Çeşitli Hükümler arasına koyan 1961 Anayasası da bu kurumu "genel idare içinde yer alan" bir anayasal organ olarak görmüştür. (Kemalist laikliğin düşünsel plandaki netliğine karşın, kurumsal plandaki ikircikliliği bu kitapçığın sınırları dışında kalıyor.) Yoksa, 1982'nin yaptığı, malumu ilandan çok öte bir iş değildir.

1961 anayasası *'İktisadi ve Mali Hükümleri"* (126-131), İdare'den sonra ve Yürütme içinde düzenlemişken; 1982 Anayasası "Mali ve Ekonomik Hükümleri" (161-173), ayrı bir kısım olarak Yargı'dan sonra ele almıştır.

Bütçe maddeleri (126-161/162/163) esas olarak aynıdır. 1982, bütçenin görüşülmesi ve değiştirilmesiyle ilgili ayrı maddeler koymuştur. Kesin hesap maddeleri (128-164), sürelerdeki farklılıklar dışında aynıdır; 1982'de iki fıkra eklenmiştir. Sayıştay maddeleri (127-160) esas olarak aynıdır. 1961'deki maddeye 1971'de bir fıkra eklenerek, Silahlı Kuvvetler'in elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi, gizlilik gerekçesiyle, ayrı özel kanuna bırakılmış; bu, 1982'de korunmuştur. KİT'lerin Türkiye Büyük Millet meclisi'nce denetlenmesi, 1961'de 127. maddenin bir fıkrasıyla düzenlenmişken, 1982'de ayrı madde (165) konusu yapılmıştır.

Türk anayasa hukukuna planlı kalkınmayı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nı sokan 1961 anayasası (Md. 129), "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır" hükmünü getirir. 1982'de ise madde (166) uzatılmış ve planlamanın amaçları sayılmıştır. 1982'de, piyasaların denetimine ve dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin yeni bir madde (167) daha vardır.

Tabii servetler maddeleri (130-168) esasta aynıdır. Bunlar devlet tekelindedir; özel teşebbüse ancak devletin izniyle ve kanunla açılabilir.

Esas itibariyle siyasi rejimin çerçevesini çizen belgeler olmak gereken her iki anayasada da, herhalde "sosyal devlet" olma kaygusunun eseri sayılabilecek bu iktisadi politika hükümleri birçoklarınca fazla ve yersiz bulunmaktadır.

d) Yargı: Bağımsızlıktan Bağımlılığa

1961 ve 1982 anayasalarında ***mahkemelerin bağımsızlığı*** (132-138), hakimlik teminatı (133-139) ve hakimlik mesleği (134-140) maddeleri, önemsiz birkaç ayrıntı, bir temel fark ve 1982/140'ın bununla ilgili son iki fıkrası dışında aynıdır. Yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemeler ve hakimler bağımsızdırlar; yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Hakimler azlonulamazlar; 65 yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler. (1961'deki "askeri hakimlerin yaş haddi kanunla belli edilir" hükmü 1971 ve 1982'de "...yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunla belli edilir" şekline sokularak, ileride değineceğimiz "yargı ikiliği" bu bakımdan da derinleştirilmiştir.)

Temel fark şudur. 1961'de ve 1971'de ***hakimler ve savcılarla*** ilgili hükümler ayrı tutulmuşken, 1982'de bu iki meslek grubuna ilişkin hükümler birlikte düzenlenmiştir. 1971'de (Md. 137/1) yalnız cumhuriyet savcıları "idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlı" iken, 1982'de (Md. 140/6) "Hakimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar." 1982 Anayasası hakimlerin ve dolayısıyla Yargı'nın bağımsızlığına gölge düşürmüş, hakimleri de savcılar gibi, Yürütme'ye bağlı hale getirmiştir.

Bu bakımdan daha önemli maddeler, 1961'de ***Yüksek Hakimler Kurulu***'nu (143 ve 144) ve ***savcıları*** (137) ayrı ayrı düzenleyen maddelerle 1982'deki Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na (159) ve *"hakim ve savcıların denetimi"*ne (144) ilişkin maddelerdir.

1961/143'e göre:

"Yüksek Hâkimler Kurulu, onsekiz asıl ve beş ye-

dek üyeden kuruludur. Bu üyelerden altısı Yargıtay genel kurulunca, altısı birinci sınıfa ayrılmış hâkimlerce ve kendi aralarından gizli oyla seçilir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, yüksek mahkemelerde hâkimlik etmiş veya bunlara üye olma şartını kazanmış kimseler arasından gizli oyla ve üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile üçer üye seçerler. Bu usûlle Yargıtay genel kurulunca iki, birinci sınıfa ayrılmış hâkimler ile Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından birer yedek üye seçilir.

Yüksek Hâkimler Kurulu, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kendi içinden Başkanını seçer.

Yüksek Hâkimler Kurulu üyelerinin görev süresi dört yıldır. Her iki yılda yarısının seçimi yenilenir. Hâkimlik görevinde iken seçilmiş olan üyeler ardı ardına iki defa seçilemez.

....

Adâlet Bakanı, Yüksek Hâkimler Kurulu toplantılarına katılabilir: oylamaya katılamaz."

1971 değişikliğiyle kurulun üye sayısı azaltılmış ve üyelerin yalnızca Yargıtay Genel Kurulu'nca kendi üyeleri arasından seçilmesi esası getirilmiş, kurulun yasamayla olan bağı koparılmıştır. Üyelerin görev süresi yine dört yıldır; süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Önemli bir başka değişiklik de son fıkrada yapılmıştır: "Adalet Bakanı, gerekli gördüğü hallerde, Yüksek Hakimler Kurulu toplantılarına başkanlık eder." Adalet Bakanı'nın 1961'deki oysuz gözlemci konumuna son verilmiş, kararlara katılması sağlanmıştır. Böylece Yargı'nın bu üst kurulu, Adalet bakanı yoluyla Yürütme'nin etki alanına sokulmuştur.

1961/144'e göre:

Hâkimlerin bütün özlük işleri hakkında karar verme yetkisi Yüksek Hâkimler Kurulunundur.

Adâlet Bakanı, gerekli gördüğü hallerde, bir hâ-

kim hakkında disiplin kovuşturması açılması için Yüksek Hâkimler Kuruluna başvurabilir.

...

Hâkimlerin denetimi, belli konular için Yüksek Hâkimler Kurulunca görevlendirilecek üst derecedeki hâkimler eliyle yapılır.

1971 değişikliğiyle, kurulun hakimlerin özlük işleri hakkındaki kesin karar yetkisi bozulmuştur: "...disiplin ve meslekten çıkarma cezaları ile ilgili kararların bir defa daha incelenmesini, *Adalet Bakanı* (abç) veya hakkında karar verilen hakim isteyebilir." Ayrıca, Adalet Bakanı'nın bir hakim hakkında disiplin kovuşturması açılması için kurula "başvurabilmesi", 1971'de biraz daha kuvvetli bir ifadeyle "isteyebilmeye" dönüştürülmüştür. Son olarak, hakimlerin denetimi 1971'de "belli konular için" Yüksek Hakim Kurulu'nca görevlendirilecek hakimler eliyle yapılırken, 1971'de "sürekli olarak görevli müfettiş hakimler eliyle" yapılmaya başlanır.

1961/137 şöyleydi:

"Kanun, Cumhuriyet Savcılarının ve Kanunsözcülerinin özlük işlerinde ve görevlerini yapmalarında teminat sağlayıcı hükümler koyar.

Cumhuriyet Başsavcısı, Başkanun sözcüsü ve Askerî Yargıtay Başsavcısı, yüksek mahkemeler hâkimleri hakkındaki hükümlere tâbidir."

1971'de madde radikal biçimde değiştirilmiştir:

"Cuhuriyet savcıları, idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Cumhuriyet savcılarının Yargıtay üyeliğine seçilmeleri dışında kalan bütün özlük işleri ve disiplin cezaları ile meslekten çıkarılmaları hakkında karar verme yetkisi Yüksek Savcılar Kurulunundur. Bu Kurulun kararları kesin olup bunlar aleyhine başka bir mercie başvurulamaz. Ancak disiplin ve meslek-

ten çıkarma cezaları ile ilgili kararların bir defa daha incelenmesini Adalet bakanı ve hakkında karar verilen Cumhuriyet Savcısı isteyebilir.

Yüksek Savcılar Kurulu, Adalet Bakanının başkanlığında Cumhuriyet Başsavcısı, Yargıtay Ceza Daireleri Genel kurulunca seçilen üç asıl ve iki yedek üye ile adalet Bakanlığı Müsteşarı ve Özlük İşleri Genel Müdüründen kuruludur. Adalet Bakanı bulunmadığı zaman Kurula Cumhuriyet Başsavcısı Başkanlık eder.

Gecikmesinde sakınca bulanan hallerde Adalet Bakanlığı Cumhuriyet savcılarını geçici yetki ile görevlendirerek bu kararı ilk toplantısında Kurulun onamasına sunar. Bakanlık Merkez kuruluşunda geçici ve sürekli olarak çalıştırılacak Cumhuriyet savcılarını, muvafakatlarını olarak, atama yetkisi Adalet Bakanına aittir.

Cumhuriyet savcılarının denetimi ve haklarındaki soruşturma Adalet bakanlığı müfettişleri veya üst dereceli Cumhuriyet savcıları eliyle yapılır.

Yüksek Savcılar Kurulunun, çalışma usulleri, toplantı ve karar yeter sayısı, Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulunca seçilecek asıl ve yedek üyelerin seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir.

Cumhuriyet Başsavcısı, yüksek mahkemeler hâkimleri hakkındaki hükümlere tâbidir."

1961'de ve 1971'de ayrı tutulan hakimlik ve savcılık alanları 1982'de tümüyle birleştirilmiş, 1971'de başlayan Yürütme sızması 1982'de çok geniş kapsamlı bir yürütme denetimine dönüşmüştür. İlgili 144. ve 159. maddeleri aynen alıyoruz.

"Hâkim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (Hâkimler için idari nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme, görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve

eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma, Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı soruşturma ve inceleme işlemlerini, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırabilir."

Görüldüğü gibi hakimlerin denetimi artık "Yüksek hakimler Kurulu'na bağlı ve sürekli olarak görevli müfettiş hakimler eliyle" bile yapılmayacak; doğrudan doğruya Adalet bakanlığı müfettişlerince yapılacaktır.

Yargı'nın Yürütme'ye karşı bağımsızlığını yitirişini perçinleyen asıl madde ***"Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu"***'na ilişkin 159. maddedir:

"Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar.

Kurulun Başkanı, Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun üç asıl ve üç yedek üyesi *Yargıtay Genel Kurulunun, iki asil ve iki yedek üyesi danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından her üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden* Cumhurbaşkanınca dört yıl için seçilir. *Süresi biten üyeler yeniden seçilebilirler. Kurul, seçimle gelen asıl üyeleri arasından bir başkanvekili seçer.*

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar. Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin veya bir hâkimin veya savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiş-

tirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar. Ayrıca Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.

Kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz.

Kurulun görevlerini yerine getirmesi, seçim ve çalışma usulleriyle itirazların Kurul bünyesinde incelenmesi esasları kanunla düzenlenir.

Adalet Bakanlığı'nın merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcıların muvafaklarını alarak atama yetkisi Adalet Bakanına aittir.

Adalet Bakanı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ilk toplantısında onaya sunulmak üzere, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde hizmetin aksamaması için hâkim ve savcıları geçici yetki ile görevlendirebilir." (abç)

Hakimlik (ve savcılık) mesleğinin ve yargı mekanizmasının 3. fıkrada sayılan tüm konuları ve sorunları hakkında karar verecek olan bu kurul, artık özerk bir kollegyal (meslek/meslekdaş) kurulu değil; Yürütme'nin birinci başı olan olağanüstü yetkili Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve çalışmalarında Adalet Bakanlığı'nın sürekli vesayeti ve yönlendirmesi altında bulunacak, neredeyse idari organ derekesine indirilmiş bir kuruldur. Oluşumu ve karar alışı böyle olan bir kurulun, 1. fıkrada (usulen) söylenen mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkeleriyle ne kadar bağdaştığı ortadadır.

1961 Anayasası'ndaki yargı ve yargıç bağımsızlığını bozan 1971 değişiklikleri ve 1982 Anayasası, "mahkemelerin kuruluşu" maddelerinde (136-142/143), 2. Bölüm'de de değindiğimiz "doğal yargıç" ilkesini de bozmuştur.

1961'de "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenle-

nir" şeklinde olan 136. madde, 1973'te ***Devlet Güvenlik Mahkemeleri*** maddesine dönüştürülmüş; 1982'de ise neredeyse aynen korunacak aşağıdaki biçimi almıştır:

"Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, hür demokratik düzen ve nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet aleyhine işlenen ve doğrudan doğruya Devlet güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevli Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulur. Ancak, sıkıyönetim ve savaş haline ilişkin hükümler saklıdır.

Devlet Güvenlik Mahkemesinde bir başkan, dört asıl ve iki yedek üye ile bir savcı ve yeteri kadar savcı yardımcısı bulunur. Başkan, iki asıl ve bir yedek üye ile savcı, birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve Cumhuriyet savcıları arasından; iki asıl ve bir yedek üye birinci sınıf askerî hâkimler arasından; savcı yardımcıları ise Cumhuriyet savcıları ve askerî hâkimler arasından atanır.

Devlet Güvenlik Mahkemesi Başkanlığı, üyeliği, yedek üyeliği, savcılığı ve savcı yardımcılığı atamalarına Bakanlar Kurulunca her boş yer için bir misli aday gösterilir. Bu adaylar arasından Devlet Güvenlik Mahkemesi hâkimlerinin atanması Yüksek Hâkimler Kurulunca, savcı ve yardımcılarının atanmaları Yüksek Savcılar Kurulunca; askerî hâkimlerden üye, yedek üye ve savcı yardımcılarının atanmaları ise özel kanunlarda gösterilen usule göre yapılır.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri başkan, üye ve yedek üyeleri ile savcı ve savcı yardımcıları üç yıl için atanırlar, süresi bitenler yeniden atanabilirler.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri kararlarının temyiz mercii Yargıtay'da yalnız bu mahkemelerin kararlarını incelemek üzere kurulacak daire veya daireler; Genel Kurul ise, Yargıtay Ceza Daireleri Genel

Kuruludur.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluş ve işleyişi, görev ve yetkileri ve yargılama usulleri ile ilgili diğer hükümler kanunda gösterilir." (Md. 143)

1982'deki küçük değişiklikler şunlardır: "Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü", "...bölünmez bütünlüğü" olarak güçlendirilmiştir; "devlet güvenliği", "devletin iç ve dış güvenliği" şeklinde açılmıştır; sivil ve asker üyelerden oluşan mahkemenin üye sayısı azaltılmıştır; görev süresi üç yıldan dört yıla çıkarılmıştır; 1971'de sıkıyönetim ve savaş hali hükümleri saklıdır denmişken, 1982'de (Md. 143), son fıkrayla, bu konuya açıklık getirilmiştir:

Devlet Güvenlik Mahkemesinin yargı çevresine giren bölgelerde sıkıyönetim ilân edilmesi halinde, bu bölgelerle sınırlı olmak üzere kanunla belirlenen esaslara göre Devlet Güvenlik Mahkemesi, Sıkıyönetim Askeri Mahkemesine dönüştürülebilir.

1961 Anayasası'yla gelen "yargı ikiliği"ni, 1971 değişiklikleri ve 1982 Anayasası belirginleştirmiştir. 1961'deki ***"askeri yargı"*** maddesi şöyleydi:

"Askerî yargı, askeri mahkemeleri ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler, asker kişilerin askerî olan suçlarıyla, bunların asker kişiler aleyhine veya askerî mahallerde yahut askerlik hizmet ve görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait dâvalara bakmakla görevlidirler.

Askerî mahkemeler, asker olmayan kişileri, ancak özel kanunda belirtilen askerî suçlarından dolayı yargılarlar.

Askerî mahkemelerin, savaş veya sıkıyönetim hallerinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili olduğu kanunla gösterilir.

Askerî mahkemelerde üyelerin çoğunluğunun hâkimlik niteliğine sahip olması şarttır.

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, aske-

rî hâkimlerin özlük işleri, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetinin gereklerine göre özel kanunla düzenlenir."

1971 değişikliğinde, 2. fıkrada askeri mahkemelerin yetki alanı genişletilmiş; 4. fıkrada üyelerin çoğunluğunun hakim niteliğine sahip olması koşulu savaş halinde kaldırılmıştır*:

"Askeri mahkemeler, asker olmayan kişilerin özel kanunda belirtilen askerî suçları ile kanunda gösterilen görevlerini ifa ettikleri sırada veya kanunda gösterilen askerî mahkemelerde askerlere karşı işledikleri suçlara bakmakla görevlidirler.

....

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, askerî hâkimlerin özlük işleri, askerî savcılık görevlerini yapan askerî hâkimlerin refakatinde bulundukları komutanlarla ilişkileri, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre kanunla düzenlenir."

1982 büyük ölçüde 1971 metnini benimsemiş, bir de çok önemli ek hüküm getirmiştir: "...gerektiğinde bu mahkemelerde adli yargı hakim ve savcılarının görevlendirilmeleri kanunla düzenlenir" (145/3). Böylece sivil yargı, gerektiğinde askeri yargının emrine sokulabilecektir. (Nitekim, örneğin 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda 1980 darbesinden sonra yapılan değişikliklerle, bu hüküm uygulamaya konmuş; çok sayıda sivil yargıç ve savcı, sıkıyönetim mahkemelerinde görevlendirilmiştir.)

1961 Anayasası'nda ***Yargıtay***'ı düzenleyen madde (139) şöyleydi:

"Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

(*) Anayasa Mahkemesi daha sonra bu hükmü iptal etmiştir.

Yargıtay üyeleri Yüksek Hâkimler Kurulunca, Yargıtay Birinci Başkanıyla İkinci Başkanları ve Cumhuriyet Başsavcısı Yargıtay büyük genel kurulunca, üye tamsayılarının salı çoğunluğu ile ve gizli oyle seçilir.

Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, Başkan ve üyelerinin ve diğer mensuplarının nitelikleri kanunla düzenlenir."

1971'de kimi değişiklikler yapılmış olmakla birlikte, Yargıtay'la ilgili radikal bir yapısal değişiklik getirilmemiştir:

"Yargıtay üyeleri birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve Cumhuriyet savcıları ile bu mesleklerden sayılanlar arasından Yüksek Hâkimler Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir.

Yargıtay, Birinci Başkanı ile Cumhuriyet Başsavcısını, kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçer.

Yargıtay Birinci Başkanıyla ikinci başkanlarının ve Cumhuriyet Başsavcısının görev süresi dört yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, Başkan ve üyelerinin ve diğer mensuplarının nitelikleri ve ikinci başkanların seçim usulleri kanunla düzenlenir."

1982'de (Md. 154) ise radikal değişiklikler vardır:

"Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adlî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. *Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.*

Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrılmış adlî yargı hâkim ve Cumhuriyet savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca *üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir.*

Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkanvekilleri

ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler; süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcıvekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. *Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.*

Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, Başkan, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri ile Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcıvekilinin nitelikleri ve seçim usulleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir." (abç)

Buradaki en önemli değişiklik, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekili'nin, adaylar arasından, Cumhurbaşkanı'nca seçileceğidir. Yargı, burada da Yürütme'nin etki alanına sokulmuştur.

Danıştay için de 1961'den 1971'e ve 1982'ye doğru benzer bir süreç söz konusudur. 1961 Anayasası'nda Danıştay'ı düzenleyen madde (140) şöyleydi:

Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir.

Danıştay, idari uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlemek, Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek; tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay Başkanı ve üyeleriyle Başkanunsözcüsü, kanunda gösterilen niteliklere sahip kimseler arasından, Anayasa Mahkemesi'nin asıl ve yedek üyelerinden meydana gelen kurulca gizli oyla ve üçte iki çoğunlukla seçilir: İlk iki oylamada çoğunluk sağla-

namazsa salt çoğunlukla yetinilir.

Danıştay Başkanı ve üyeleriyle Başkanunsözcüsünün seçimlerinde Bakanlar Kurulu ile Danıştay genel kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar aday gösterilir.

Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, mensuplarının nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

1971'de ilk iki fıkra korunmuş; 3., 4., 5. fıkralar değiştirilmiş; 6. fıkra eklenmiştir:

"Danıştay üyeleri, Bakanlar Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar gösterilecek adaylar arasından Anayasa Mahkemesinin asıl ve yedek üyelerinin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.

Danıştay; Başkanını ve Başkanunsözcüsünü, kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçer. Başkan, daire başkanları ve Başkanunsözcüsünün görev süreleri dört yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Danıştayın kuruluşu, işleyişi, yargılama ve daire başkanlarının seçim usulleri, mensuplarının nitelikleriyle atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin yargı denetimi Askerî Yüksek İdare Mahkemesince yapılır. Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, başkan ve üyelerinin ni-

telikleri ile atanmaları, disiplin ve özlük işleri; hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre, kanunla düzenlenir."

Radikal yapısal değişiklik, 1982 Anayasası'yla gelmiştir:

"Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözümlemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörte üçü *birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından* Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Danıştayın, kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idarî yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir." (abç)

Buradaki en önemli değişiklik, Danıştay üyelerinin 1/4'ünün Cumhurbaşkanı'nca, 3/4'ünün de zaten Cumhurbaşkanı'nca atanmış olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca seçilecek olmasıdır. İdari Yargı'nın üst organı, denetlemesi beklenen

Yürütme'nin birinci başı olan olağanüstü yetkili Cumhurbaşkanı'na seçtirilmektedir (doğrudan ve dolaylı).

1961'de (Md. 141) ***Askeri Yargıtay***'ı düzenleyen madde şöyleydi:

"Askerî Yargıtay, askerî mahkemelerden verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, kanunla gösterilen askerî işlere ait belli dâvalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Askerî Yargıtay üyeleriyle Başsavcısı, hâkimlik niteliğine sahip, kırk yaşını bitirmiş ve en az on yıl askerî hâkimlik veya askerî savcılık yapmış kimseler arasından, Askerî Yargıtay genel kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla boş yerin üç misli olarak gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askerî Yargıtay, Başkanlarını kendi üyeleri arasından seçer.

Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usûlleri, üyeler hakkındaki disiplin işleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre, kanunla düzenlenir."

1971'de bu kurum daha da askeri-hiyerarşikleştirilmiştir. Artık başkanlarını kendi üyeleri arasından seçmez; bunlar "rütbe ve kıdem sırasına göre atanırlar". Son fıkrada da, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ilkelerinin yanına "askerlik hizmetlerinin gerekleri" eklenmiştir:

"Askerî Yargıtay üyeleri en az albay rütbesinde birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile her boş yerin üç misli olarak gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askerî Yargıtay Başkanı, Başsavcısı, İkinci Başkanı ve daire başkanları Askerî Yargıtay üyeleri arasından rütbe ve kıdem sırasına göre atanırlar.

Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri ve üyeler hakkındaki disiplin ve özlük işleri, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre kanunla düzenlenir." (abç)

1982 anayasası, 1971'deki maddeyi, küçük bir ibare dışında, aynen benimsemiştir:

"Askerî Yargıtay, askerî mahkemelerden verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, asker kişilerin kanunla gösterilen belli davalarına ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Askerî Yargıtay üyeleri birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla her boş yer için göstereceği üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.

Askerî Yargıtay Başkanı, Başsavcısı, İkinci Başkanı ve daire başkanları Askerî Yargıtay üyeleri arasından rütbe ve kıdem sırasına göre atanırlar.

Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, mensuplarının disiplin ve özlük işleri, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve askerlik hizmetlerinin gereklerine göre kanunla düzenlenir."

Askeri bürokrasiyi İdare'nin, askeri yargıyı da Yargı'nın parçası olarak görmeyen 1961 ve 1982 anayasalarından birincisinde bulunmayan ama ikincisinde yer alan bir kurum da (1971'de getirilen) ***Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir*** (Md. 157). Üyelerini, bu mahkemenin ve Genel Kurmay Başkanlığı'nın göstereceği adaylar arasından yine Cumhurbaşkanı seçer (atar). Adli, idari, askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümleyen Uyuşmazlık Mahkemesi (142-158) ise, iki anayasada esas olarak aynıdır.

Türk anayasa hukukuna 1961 Anayasası'yla gi-

ren ***Anayasa Mahkemesi***'nin üyelerinin seçimine ilişkin 145. madde aynen şöyleydi:

"Anayasa Mahkemesi onbeş asıl ve beş yedek üyeden kuruludur. Asıl üyelerden dördü Yargıtay, üçü Danıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleriyle Başsavcı ve Başkanunsözcüsü arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Bir üye Sayıştay genel kurulunca kendi Başkan ve üyeleri arasından aynı usûlle seçilir. Millet Meclisi üç, Cumhuriyet Senatosu iki üye seçer. Cumhurbaşkanınca da iki üye seçilir. Cumhurbaşkanı, bu üyelerden birini, Askerî Yargıtay genel kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ve gizli oyla göstereceği üç aday arasından seçer.Anayasa Mahkemesi, kendi üyeleri arasından, gizli oyla ve üçte iki çoğunlukla, dört yıl için, bir başkan ve bir Başkanvekili seçer;yeniden seçilmek caizdir.

Yasama Meclisi, bu seçimleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından, üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yaparlar. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.

Yasama Meclisince seçilecek üyelerden birer kişinin, Üniversitelerin hukuk, iktisat ve siyasal bilimler öğretim üyelerinin birlikte toplanarak; açık üyeliklerin üç katı tutarında ve gizli oyla gösterecekleri adaylar arasından olması gereklidir.

Anayasa Mahkemesine asıl veya yedek üye olabilmek için, kırk yaşını doldurmuş bulunmak ve Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay veya Sayıştay'da Başkanlık, Üyelik, Başsavcılık, Başkanunsözcülüğü veya üniversitelerde hukuk, iktisat ve siyasal bilimler alanlarında en az beş yıl öğretim üyeliği veya onbeş yıl avukatlık yapmış olmak şarttır.

Anayasa Mahkemesine, Yargıtay iki, Danıştay ile Yasama Meclislerinin her biri birer yedek üye seçer-

ler. Yedek üyelerin seçiminde de, asılların seçimindeki usul uygulanır.

Anayasa Mahkemesi üyeleri, resmî veya özel hiçbir görev alamazlar."

Görüldüğü gibi 15 üyeden 8'i yüksek yargı, 5'i yasama meclisi ve yalnızca ikisi Cumhurbaşkanı tarafından seçiliyordu. Mahkeme, kendi başkanını seçiyordu. 1971'de yapılan küçük değişiklikler daha çok biçimseldir. En dikkati çeken nokta 1961'in 3. fıkrasındaki üniversiteli üyelerin 1971'de emredici olmaktan çıkarılmasıdır. 1961'de gözde olan üniversite hocaları, 1971'de gözden düşmeye başlamıştır!

1982'de (Md. 146) tümü Cumhurbaşkanı'nca seçilen 11 üyeyi aday gösteren mercilerin dağılımına baktığımızda sivil yüksek yargının etkisinin azaldığını (5), askeri yüksek yargının ağırlığının arttığını (2), zaten geri kalan 4 üyeyi de doğrudan Cumhurbaşkanı'nın atadığını; böylece en üst yargı organının, atanma biçimi açısından da tümüyle Yürütme'nin kontroluna girdiğini görüyoruz:

"Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden kurulur.

Cumhurbaşkanı; iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için göstereceklerı üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından; üç asıl ve bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer.

Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticileri ve avukatların Anayasa Mahkemesine asıl ve yedek üye seçilebilmeleri için, kırk ya-

şanı doldurmuş, yükseköğrenim görmüş veya öğrenim kurumlarında en az onbeş yıl öğretim üyeliği veya kamu hizmetinde en az onbeş yıl fiilen çalışmış veya en az onbeş yıl avukatlık yapmış olmak şarttır.

Anayasa Mahkemesi, asıl üyeleri arasından gizli oyla ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve bir Başkanvekili seçer. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Anayasa Mahkemesi üyeleri, asli görevleri dışında resmî veya özel hiçbir görev alamazlar."

Anayasa Mahkemesi üyeliğinin sona ermesi hükümleri 1961 ve 1982'de aynıdır (146-147).

1961'e göre, Anayasa Mahkemesi ***anayasa yargısını*** yerine getirirken kanunların (anayasa değişikliği dahil) anayasaya uygunluğunu denetliyordu. Madde şöyleydi (147):

"Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin anayasaya uygunluğunu denetler.

Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Yüksek Hâkimler Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini, Cumhuriyet Başsavcısını, Başkanunsözcüsünü, Askerî Yargıtay Başsavcısını ve kendi üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatiyle yargılar ve Anayasa ile verilen diğer görevleri yerine getirir.

Anayasa Mahkemesinin, Yüce Divan sıfatiyle yargılamasında savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı yapar."

1971 değişikliğiyle Anayasa Mahkemesi'nin anayasa yargısı yetkisi kısılmış, anayasa değişikliklerinin yalnızca anayasada gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetleyebilmesi esası getirilmiştir:

"Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasa'da gösterilen şekil

şartlarına uygunluğunu denetler."

1982'de (Md. 148) "anayasayı katılaştırma" yaklaşımı sürdürülmüş, *"sadece* şekil bakımından" (abç) ibaresi güçlendirilmiştir. Bununla da kalınmayıp, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin de şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkamesi'nde dava açılamaz denilerek, bunlar anayasa yargısı denetimi dışında bırakılmıştır:

"Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından anayasa aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.

Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılamaz, def'i yoluyla da ileri sürülemez.

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Hâkimler ve Savcılar

Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar.

Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcıvekili yapar.

Yüce Divan kararları kesindir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa ile verilen diğer görevleri de yerine getirir." (abç)

1961 anayasası'na (Md. 149) göre Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya ***iptal davası*** açma hakkına sahip olan kişi ve kurumlar şöyleydi:

- *Cumhurbaşkanı*
- *Siyasi partiler veya bunların meclis grupları*
- *Yasama meclislerinden birinin 1/6 üyesi ile kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren konularda:*
- *Yüksek Hakimler Kurulu*
- *Yargıtay*
- *Danıştay*
- *Askeri Yargıtay*
- *Üniversiteler*

1982 Anayasası'nda (Md. 50) ise bu liste kısaltılmıştır. Zaten bağımsızlığı hiç derecesine indirilen ve Yürütme'nin denetimine sokulan yüksek yargı ile üniversiteler listeden çıkarılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri için yeter sayı 1/5'e yükseltilmiştir. Partiler açısından ise, bu hak, iktidar ve ana muhalefet partisine sınırlanmıştır.

1961'de (Md. 150) Resmi Gazete'de yayımlanma tarihinden sonra 90 gün olan ***dava açma süresi***, 1982'de (Md. 151) 60 güne indirilmiştir. Anayasaya aykırılığın diğer maddelerde ileri sürülmesine ilişkin hükümlerde ise (151-152) esaslı fark yoktur.

Anayasa Mahkemesi kararlarına ilişkin 1961 maddesine (152) 1971'de gelen önemli değişiklik, ***kararlara gerekçe*** yazılması zorunluluğudur. 1982'de (Md. 153) bu hüküm korunmuştur. 1982'yle

gelen asıl önemli değişiklik ise, bu mahkemenin anayasa yargısı yetkisini daraltan 2. fıkradır:

"Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez." (Bu hükmün yaratabileceği teorik ve felsefî tartışmaya burada yer verme olanağımız yoktur.)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

a) Değişiklik Hükümleri

1961 Anayasası'nın 155. maddesine göre, anayasının değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından teklif edilebilir. Değiştirme teklifinin kabulü meclis(ler)in üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür.

1982 Anayasası'nın 175: maddesi'nin 1. fıkrası bu yöntemi aynen tekrarladıktan sonra 3. fıkrasında, Cumhurbaşkanı'na anayasa değişikliği konusunda da olağanüstü bir yetki tanıyordu:

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir."

Başka bir deyişle, 1982 anayasası Cumhurbaşkanı'na anayasa değişikliği kanununun yasama meclisine geri gönderme yetkisini tanımakla kalmıyor; Meclis'in kendi metninde ısrar etmesi halinde, yasama meclisinin üstüne basıp geçerek kişisel iradesiyle halkoyuna başvurma yetkisini veriyordu. Bu "süper-veto" hakkıyla 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı anayasanın nihai bekçisi haline getiriyor ve bu anayasayı, değiştirilme yöntemi bakımından son derece katılaştırıyordu. (Anayasanın yürürlüğe girişini izleyen genel seçimlerden sonraki ilk altı yıl için; geçici 9. madde daha da büyük katılıklar içeriyordu.)

17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı kanunla bu maddede yapılan değişiklikle, anayasayı değiştirme teklifinin kabulü için aranan meclis çoğunluğu beşte üç yapılır. Meclis geri gönderilen kanunu (kendi metnini) üçte iki çoğunlukla aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclis'in 3/5 veya 2/3'ten daha az oyla kabul ettiği değişiklik kanunu ise, Cumhurbaşkanı'nca Meclis'e iade edilmediği takdirde, halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazete'de yayımlanır. Doğrudan veya Cumhurbaşkanı'nın iade etmesi üzerine Meclis'te 2/3 çoğunlukla kabul edilen değiştirme kanunu veya gerekli görülen maddeleri, Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir.

Görüldüğü gibi, 1982 hükmünün esası pek değişmemiş; üstelik iş daha karmaşık, hatta karışık hale getirilmiştir.

b) Geçici Hükümler

1961 Anayasası, 1982 gibi, değiştirme hükümlerinde özel bir çoğunluğun aranmasının ötesinde bir katılık taşımamakla birlikte; geçici maddelere konan ve darbecilerin anayasa öncesi tasarruflarını da anayasa düzeninin dokunulmaz bir parçası haline getiren hükümleriyle yine 1980 darbecilerine ve 1982 darbe anayasasına emsal oluşturmuştur.

1961 Anayasası'na eklenen 10 geçici maddeden, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçilmesine ve toplanmasına, senatonun kurulmasına ve içtüzüğe ilişkin 1, 2, 3. maddeler ile Cumhurbaşkanı'nın seçimine, Bakanlar Kurulu'nun kurulmasına ve senatoda adçekmeye ilişkin 5, 6, 10. maddeler teknik maddelerdir; ilginç olanlar 4, 7, 8, 9. maddelerdir.

4. madde aynen şöyledir:

"Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Mil-

let Meclisinin toplanmasıyla, 20 Nisan 1340 tarihli ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununa ve 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanunla 13 aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanuna göre kurulan Kurucu Meclisin, Millî Birlik Komitesinin ve Temsilciler Meclisinin hukukî varlıkları sona erer ve bunlar kendiliğinden dağılmış olurlar.*

27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren Kurucu Meclisin toplandığı 6 Ocak 1961 tarihine kadar yasama yetkisini ve yürütme görevini Türk Milleti adına kullanmış bulunan Millî Birlik Komitesinin ve Devrim Hükümetlerinin karar ve tasarruflarından ve bunların, idarece veya yetkili kılanan organ ve mercilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufta bulunanlar ve uygulıyanlar hakkında cezaî veya malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Normal demokratik rejimi bütün teminatı ile kurmak amacıyla gerçekleştirilen ve yürütülen 27 Mayıs 1960 Devrim tarihinden 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunlar, *Türkiye Cumhuriyetinin diğer kanunlarının değiştirilmesi ve kaldırılmasında uygulanan kurallara göre değiştirilebilir veya kaldırılabilir.* Ancak, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyle, Anayasa Mahkemesinde iptâl dâvası açılamıyacağı gibi, itiraz yoluyla dahi Mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.

27 Mayıs 1960'dan 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunların, yapılmış tasarrufların ve alınmış kararların değiştirilmesi veya kaldırılması hallerinde 2. fıkra hükmü saklıdır." (abç)

Görüldüğü gibi, darbe hükümetlerinin karar ve tasarrufları ile bunların yetkili kıldığı organların

(*) 1924.

karar, tasarruf ve uygulamalarına karşı yargı yolunu kapamak ve bunlar hakkında cezai, mali ve hukuki sorumluluk ileri sürülemeyeceği hükmünü getirmek 1982 Anayasası'na özgü bir tutum değildir; ilk örneği 1961 oluşturmuştur. 1982'nin "kötü şöhretli" 15. maddesi; en önemli yerleri itibariyle 1961'in harfiyen tekrarıdır:

"12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufta bulunanlar ve uygulayanlar hakkında yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez." (abç)

1961/4'teki "27 Mayıs 1980 tarihinden itibaren Kurucu Meclisin toplandığı 6 ocak 1961 tarihine kadar yasama yetkisini ve yürütme görevini Türk Milleti adına kullanmış bulunan Milli Birlik Komitesi'nin ve Devrim Hükümetlerinin..." ifadesi ise, en başta da değindiğimiz üzere, darbenin millet adına yapıldığı fiksiyonunu yinelemekte ve yine 1982'ye emsal oluşturmaktadır.

Ayrıca, yasama yetkisini gasp eden darbeciler, söz konusu dönemler içinde çıkarılan kanunların, bütün kanunlar gibi değiştirilebileceğini ve kaldırılabileceğini belirtmekle birlikte (1961), bunlar için anayasa yargısı yolunu kapamayı da ihmal etmemişler; bunları, izleyen dönemin yasal yaşamına empoze etmişlerdir.

Bu empozisyon 1961/7. maddeyle bir başka biçimde de sürdürülmüştür:

"Bu Anayasa ile kabûl edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş ve işleyişleriyle ilgili kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısından başlıyarak en geç altı ay içinde ve bu Anayasa ile konulması emredilen diğer kanunlar da en geç iki yıl içinde çıkarılır."

Başka bir deyişle, yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama iradesine ipotek konmuştur. Darbeciler, kendilerince olması gereken siyasal ve hukuksal yaşamı, kanunları ve kurumlarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dikte etmişlerdir. 9. geçici madde ile de kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma hakkına 6 aylık bir süre sınırı getirmişlerdir.

1982'de geçici 8. madde de aynen bu örneği izlemiştir:

"Anayasa ile kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş, görev, yetki ve işleyişleri ile ilgili kanunlarla, Anayasada konulması veya değiştirilmesi öngörülen diğer kanunlar, Anayasanın kabulünden başlayarak Kurucu Meclisin görev süresi içerisinde, bu süre içerisinde yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar çıkartılır."

1982 Anayasası'na eklenen 16 geçici maddeden diğer ilginç olanlar şunlardır: 1. madde, aynı zamanda devlet başkanı olan Milli Güvenlik Konseyi

Başkanı'nın 7 yıl için Cumhurbaşkanı olmasını, bir oldu-bitti şeklinde halkoyuna sunan ve bu niteliğiyle bir referandum değil, bir plebisit özelliği taşıyan bir maddedir.*

2. madde ise, Milli Güvenlik Konseyi üyelerini 6 yıl için Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerine dönüştürmekte ve bunların görevlerini şöyle saymaktaydı:

"a) Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilen, *Anayasada yazılı temel hak ve hürriyetlere ve ödevlere, lâiklik ilkesine, Atatürk inkılâplarının, millî güvenliğin ve kamu düzeninin korunmasına, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna, Milletlerarası andlaşmalara, dış ülkelere silahlı kuvvet gönderilmesine ve yabancı kuvvetlerin Türkiyeye kabulüne, olağanüstü yönetime, sıkıyönetim ve savaş haline dair* kanunlar ile Cumhurbaşkanınca gerekli görülen diğer kanunları Cumhurbaşkanına tanınan onbeş günlük sürenin ilk on günü içinde incelemek;

b) Cumhurbaşkanının istemi ve tespit edeceği süre içinde:

Milletvekili genel seçiminin yenilenmesine, olağanüstü yönetim yetkisinin kullanılmasına *ve alınacak tedbirlere,* Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yönetim ve gözetimine, gençliğin yetiştirilmesine ve Diyanet İşlerinin düzenlenmesine ilişkin konuları incelemek ve görüş bildirmek;

c) Cumhurbaşkanının istemine göre, iç ve dış güvenlik ile gerekli görülen diğer konularda inceleme ve araştırma yapmak ve sonuçlarını Cumhurbaşkanına sunmak." (abç)

Altını çizdiğimiz satırlar, yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra dahi, eski cuntaya

(*) Bkz. Taha Parla, "İki Tür Halk Oylaması: Referandum ve Plebisit", *Cumhuriyet,* 18.2.1986.

altı yıl süreyle, yaptırım gücü tanımamakla birlikte, yasama yetkisi üzerinde bir gözetim işlevi vermekte; cuntanın, devletin ideolojik aygıtları (TRT, Diyanet İşleri, gençliğin eğitimi) yoluyla toplum üzerindeki denetimini sürdürmesinin planlanmış olduğunu göstermektedir.

5, 6, 7. maddeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu ve içtüzüğe ilişkin teknik maddelerdir. 4 madde, darbeden sonra feshedilen siyasi partilerin çeşitli kademe yöneticilerine 10'ar ve 5'er yıllık siyasi yasaklar, senatonun kontenjan ve tabii üyelerine de 5 yıllık siyaset yasağı koyar.

16. madde ise, halkoylamasına katılmayanlara, beş yıl içinde yapılacak seçimlere ve halkoylamalarına katılamama ve seçimlerde aday olamama cezası getirir.

*c) Anayasaların Yapılışı**

1921 Anayasası'nı kabul eden 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1923) "territoryal prensibe" göre vilayet ve liva temsilcilerinden oluşmuş, son Osmanlı Mebusan Meclisi'nden katılanlar dahil, seçilmiş bir kuruldur ve "kurucu meclis"i ad olarak bile benimsememiştir.

1924 Anayasası da İkinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (1923-1927) tarafından olağan yasama yoluyla yapılmıştır. 1928 (laiklik) ve 1937 (altı ok) değişiklikleri yine Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olağan yasama yoluyla yaptığı değişikliklerdir.

Tabii, eklenmeden geçilemeyecek bir nokta da Cumhuriyet'in resmen ilanı önemindeki bir esas teşkilât meselesini dahi Türkiye Büyük Millet Mec-

(*) Demokrasilerde anayasaların yapılması, değiştirilmesi ve kurucu meclisler hakkında karşılaştırmalı notlar için Bkz. Taha Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi* (İstanbul: Onur Yayınları, 1986), ss.39-54.

lisi'nin 1923'de, 1921 anayasasının bazı hükümlerini değiştirerek, olağan yasama yoluyla gerçekleştirmiş olmasıdır.

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

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

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

a. Devlet Başkanı ve Milli Birlik Komitesi tarafından atanacak temsilciler,

b. Bakanlar Kurulu üyeleri,

c. İller temsilcileri,

d. Siyasî partiler temsilcileri (Yalnız Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhuriyet Köylü Millet Partisi),

e. Meslek teşekkülleri temsilcileri:

- *barolar*
- *basın*
- *eski muharipler birliği*
- *esnaf dernekleri*
- *gençlik*
- *işçi sendikaları*
- *ticeret ve sanayi odaları*
- *öğretmen teşekkülleri*
- *tarım teşekkülleri*

- üniversiteler
- yargı organları
Derhal görüleceği üzere:
a) seçim değil atamadır,
b) seçim değil tabii üyeliktir,
c) çok kısıtlı bir seçimdir,*
d) güdümlü ve tercihli parti temsilidir,
e) korporatif temsildir.

Diğer bir deyişle, "milletin en geniş manasıyla temsili gayesini gözeten" bir formül değil; fiilî iktidarın belirlediği korporatif ve korporatif olmadığı ölçüde de çok dar bir territoryal temsil formülüdür. Kurucu Meclisi'nin diğer kanadı olan MBK'nin ise "temsil" ile ilgisi yoktur.

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

- Bilim, sanat, eğitim, askerlik, diplomasi, siyaset, ekonomi ve ticaret gibi alanlarda başarı göstermiş kimseler arasından Devlet Başkanı'nın (10) ve Milli Birlik Komitesi'nin (18) seçeceği kişiler (28).

- Meslek teşekküllerinin seçeceği üyeler:

Barolar	*6*
Basın	*12*
Eski Muhabirler	*2*
Esnaf	*6*

(*) İller temsilcileri de tek dereceli genel oyla değil, iki dereceli seçimle ve bir çeşit "elektoral kolej" teşkil edecek şekilde idarî-bürokratik-korporatif bir tarzda belirlenmiştir: İl temsilcilerini seçen kurulu oluşturan ilçe delege seçme kurulları,
- köylerden birer delege,
- mahalle muhtarları,
- ilkokul başöğretmenleri,
- ortaokul müdürleri,
- meslek kuruluşlarının yönetim kurulları,
- partilerin yönetim kurulları'ndan

meydana gelmiştir.

Gençlik	*1*
İşçi Sendikaları	*6*
Ticaret, Sanayi vs. Odaları	*10*
Öğretmen teşekkülleri	*6*
Tarım teşekkülleri	*6*
Üniversiteler	*12*
Yargı organları	*12*
	(79).

- İller ve siyasal partiler temsilcileri (74).

- Bakanlar Kurulu üyeleri.

Kurucu Meclis'te kanun teklif etme hakkı Bakanlar Kurulu ile üyelere aittir. Ancak "Kurucu Meclis üyelerince yapılacak kanun tekliflerinin, en az bir Milli Birlik Komitesi üyesi ile bir Temsilciler Meclisi üyesinin imzalarını taşıması şarttır" (Md. 19). Bu hüküm, ilk bakışta bir asker-sivil eşitliği kaygısıyla konmuş gibi görünüyorsa da, günün koşulları içinde nesnel işlevinin sivillerin askerlerce denetlenmesi olduğu açıktır.

Kanunların görüşülmesini düzenleyen 20. Md., Milli Birlik Komitesi'ne, Temsilciler Meclisi'nin kabul ettiği tasarıları geri gönderme yetkisi tanır; tasarıların "ihtilaflı kalan noktaları", iki kanattan seçilmiş 7'şer üyeden kurulu bir Karma Komisyon'da görüşülür. "Karma Komisyonda beliren ayrı görüşler, Kurucu Meclis'in birleşik toplantısında sözcüler tarafından izah edilir ve *metinler görüşmesiz oylanır. Milli Birlik Komitesi üyeleri ve Temsilciler Meclisi üyeleri ayrı ayrı oylarını kullanırlar ve tasarı oylama yüzdeleri vasatilerine göre kabul veya reddolunur (abc).* Burada sistemin içine gömülmüş olan dolaylı empozisyonlar ve asker ağırlığı açıktır.

Öncelikle görüşülecek olan Anayasa ve Seçim Kanunu'nun görüşülmesini düzenleyen 31. maddeye göre ise, Milli Birlik Komitesi yine Temsilciler Meclisi'nden gelen metni geri gönderebilir ("Temsil-

ciler Meclisi'nde yapılacak ikinci görüşme, Milli Birlik Komitesi'ndeki görüşme süresinin yarısını geçemez"):

Temsilciler Meclisi, Milli Birlik Komitesi'nden gelen metni ikinci görüşmede aynen kabul etmediği takdirde, ihtilaflı kalan noktaların halli için karma komisyon teşkil edilir, bu komisyonca kabul edilen metin, Kurucu Meclisin birleşik toplantısında öncelikle ve aralıksız olarak görüşülüp halk oyuna sunulacak hale getirilir.

Anayasa ve Seçim Kanununun ihtilaflı noktalarının halli için yapılan Kurucu Meclisin birleşik toplantısı müzakerelerinde kararlar üçte iki çoğunlukla alınır.

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın ve Seçim Kanunu'nun görüşülmesinde, öteki kanunlardaki durumdan farklı olarak, birleşik toplantı esası ve üçte iki çoğunluk getirilmekte; askerî kanada bariz ağırlık verilmemektedir. Yine de günün koşullarını, bu ve başka maddelerdeki görüşme süresi kısıtlamalarını, kurucu meclisin oluşumunu ve çalışmasını etkileyen, askerî darbe sonrası atmosferini ve güç dengelerini hatırdan çıkarmamak gerekir. Kaldı ki, kurucu meclis anayasayı yaklaşık altı ayda tamamlayamadığı takdirde, Milli Birlik Komitesi yeni bir Temsilciler Meclisi seçtirecektir (Md. 34).

Kısacası, 1960-61 Kurucu Meclisi korporatif temsil, idarî irae (belirleme) ve atama yoluyla gelen üyelerin çoğunlukta bulunduğu bir meclistir. 1961 anayasası'nın münakaşalı bir belge olmaktan kurtulamamasının nedenleri arasında yapılış yöntemindeki bu özellikleri de görebilmek lazımdır. Kurucu Meclis'in tek dereceli genel oy ve siyasal partilerin temsili ilkelerine dayandırılmamış olmasının yol açtığı meşruiyet münazaraları 1961 Anayasası'nın işlerliğini ve kalıcılığını zedelemiştir.

1982 Anayasası yine anti-demokratik yöntemlerle yapılmıştır. Bu kez siyasal temsilden eser bile yoktur. 1982; 1961 emsalini uç noktaya götürmüş, 1961'in tüm dolaylı inceliklerini de terketmiştir.

"Kurucu Meclis Teşkili Hakkında"ki 2485 numaralı ve 29.6.1981 tarihli Kanun'a göre oluşturulan Kurucu Meclis, Danışma Meclisi ile tam bir üstkamara statüsündeki Milli Güvenlik Konseyi'nden meydana gelmiştir. Hiçbir biçimde seçilmişlik niteliği taşımayan bu meclis, "kanun koyma, değiştirme ve kaldırma suretiyle yasama görevlerini" yerine getirecek; öncelikle de yeni anayasayı, siyasi partiler ve seçim kanunlarını hazırlayacaktır (Md. 2).

Danışma Meclisi "... her ilin tespit ve teklif ettiği adaylar arasından Milli Güvenlik Konseyi'nce seçilen 120 üye ile, Milli Güvenlik Konseyi'nce doğrudan doğruya seçilen 40 üye olmak üzere 160 üyeden oluşur" (Md. 3). Başka bir deyişle, yukarıda sayılan yaşamsal önemdeki işleri, 5 kişilik bir askerî cuntanın belirlediği bir topluluk yapacak, son sözü yine 5 kişilik bir cunta söyleyecektir:

Milli Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisinden gelen kanun tasarı ve tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilir. Milli Güvenlik Konseyinin kabul ettiği metin Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle kanunlaşır (Md. 25).

Ve:

Danışma Meclisinin, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Genel Kurulca kabul edilen Anayasa metni, Milli Güvenlik Konseyi'nce aynen veya değiştirilerek kabul edilir ve Resmi Gazete ile yayımlanır (Md. 26).

Görüldüğü gibi, Danışma Meclisi'nin Milli Güvenlik Konseyi karşısında formel bir hükmü yoktur. 1982 Anayasası'na pekala "Beşler Anayasası" denebilir; Danışma Meclisi teknik olarak kollektif bir fi-

gürandan ibarettir.

Zaten bu kanuna göre, "kanun teklif etme yetkisi Milli Güvenlik Konseyi Üyelerine, Bakanlar Kurulu ile Danışma Meclisi Üyelerine aittir" ama, "Danışma Meclisi üyelerince yapılacak kanun tekliflerinin en az 10 üyenin imzasını taşıması gerekir" (Md. 24). Başka bir deyişle, bir cunta üyesi ya da cuntanın atadığı bir bakanlar kurulu üyesi, on danışma meclisi üyesine bedeldir.

"Kurucu Meclis"in oluşturulmasında sahnelenen demokrasi farsı bunlarla kalmıyor. Danışma Meclisi'ne illerden seçilecek üye adayları dilekçeyle valiliğe başvururlar:

Vali... istekli hakkında il hudutları içerisindeki adalet, güvenlik ve çeşitli kuruluş ve meslek mensupları ile mümkün olan genişlikte yapacağı ***kişisel temaslarda*** *(abç) edindiği bilgileri değerlendirmek sureti ile çevrede iyi tanındığına ve sevildiğine* ***kanaat getirdiği*** *(abç) isteklilerden o ilden Danışma Meclisi'ne seçilecek üye sayısının üç katının ad ve soyadlarını aday olarak Milli Güvenlik Konseyine bildirir... Milli Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisi üyelerini o ilin adayları arasından seçer (Md. 7)*

Milli Güvenlik Konseyi'nce doğrudan doğruya Dayanışma Meclisi'ne üye seçilmek için ise,

... adaylığını koymak isteyenler, dilekçelerini Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğine gönderirler... Milli Güvenlik Konseyi, bu Kanun uyarınca Danışma Meclisine üye seçer (Md. 8 ve 9).

Görüldüğü gibi bu süreçte seçimden ve siyasal temsilden eser yoktur. 160 kişinin 120'si, 67 kişinin (valinin) kişisel belirlemesi üzerine 5 kişi (cunta) tarafından; 40'ı da doğrudan doğruya 5 kişilik askeri cuntanın belirlemesine göre temel kanunları yapacak olan meclise gelirler. Eski siyasal parti üyeleri ise tümüyle dışlanmışlardır: Adayların "11 Eylül

1980 tarihinde herhangi bir siyasi partinin üyesi olmama(ları)" gerekir (Md. 1/g). Ayrıca, 5 kişi tarafından naspedilen bu meclis üyelerine "Devlet mensupları 1. derece son kademe aylığı ve 900 ek gösterge üzerinden aylık ve aylık tutarının % 100'ü oranında ödenek verilir" (Md. 17/1) ve bunlara karşı işlenen suçlarda Türk Ceza Kanunu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri hakkındaki hükümleri uygulanır (Md. 30) -- TBMM üyeleri gibi genel seçimlerde halkın oyuyla seçilmedikleri halde.

SONSÖZ

Türkiye'nin cumhuriyet dönemi anayasalarının metinlerini böylece gözden geçirdikten sonra bazı genel değerlendirme ve gözlemlerde bulunabiliriz.

1921 ve 1924 anayasaları, çeşitli sorunlarına ve yetersizliklerine karşın, Türk anayasa geleneğine - teorik planda- yasamanın üstünlüğünü (parlamenter meşruiyeti) yerleştirmiştir. 1961, bu ilkeyi zayıflatan ilk adımları atmış; 1982, doğrudan doğruya yürütmenin üstünlüğü (icrai meşruiyet) sistemini getirmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşundan beri bir alt-akıntı ya da fiili durum olarak süregelen güçlü yürütme ve güçlü devlet dinamiği, önce 1961'de parti-hükümeti karşısında güçlü askeri bürokrasi biçiminde, sonra 1982'de hem parti-hükümeti karşısında daha da güçlü bir askeri bürokrasi hem de yasama-yürütme-yargı karşısında güçlü ve denetimsiz bir Cumhurbaşkanı biçiminde kanunilik kazanmıştır.

1921 ve 1924 anayasaları, cumhurbaşkanının, başbakanın ve bakanların, milletin seçilmiş temsilcilerinden oluşan meclis içinden ve onun tarafından seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1961 ve 1982 bu ilkeyi bozmuştur. 1921 ve 1924, anayasal statüdeki çeşitli yasalarla da pekiştirilen bir biçimde devlet yapısında ve devletin yüksek kurullarında sivilleşmeyi sağlamaya çalışmış; 1961 ve 1982 devlet yapısını militarize etmiş, 1982 bu konuda yer yer 1961'i sürdürmüş, yer yer onun ötesine geçmiştir.

1921 ve 1924 anayasaları, anayasaların yapılma-

sı ve değiştirilmesini olağan yasama yoluyla ve anayasanın kendisinde gösterilen usulle gerçekleştirilmiş; 1960'a kadar bu işler meclisce yapılmıştır. 1961 ve 1982 anayasaları ise olağanüstü ve antidemokratik kurucu meclisler tarafından yapılmış; askeri cuntaların güdümündeki korporatif ya da atanmış temsilciler/danışma meclisleri, seçmenlerin ve siyasi partilerin ciddi katılımı olmadan, anayasa metinleri hazırlamışlardır. Ortaya çıkan metinler, özellikle 1982, anormal koşullar altında halkoylamasından geçirilmiştir. Böyle olunca da hem 1961, hem 1982, yürürlüğe girmelerinden başlayarak dinmek bilmeyen eleştirilere ve meşruiyetsizlik iddialarına hedef olmuşlardır. Türkiye hâlâ halkın ve gerçek siyasi temsilcilerinin tam katılımıyla hazırlanıp biçimlendirilecek, özgür ve baskısız bir ortamda *halk tarafından onaylanacak bir anayasanın* gereksinimi ve arayışı içindedir.

Öylece yapılacak bir anayasanın içeriğinin ne olması gerektiğine gelince, kavramlar ve kurumlar planında Türkiye'nin anayasa ve demokrasi geleneği pek gelişkin olmamakla birlikte, sözcükler planında biraz 1921-1924'ten (yasamanın üstünlüğü gibi), biraz da 1961'den (özgürlükler rejimi gibi) alınabilecek ögeler yok değildir. Ama ne yazık ki esas alınıp geliştirilecek temel bir metinden de sözedilemez.

1961 Anayasası bazılarının iddia ettiği, bazılarının da sandığı gibi çok iyi bir anayasa değildir. Özgürlükleri kısıtlarken, yürütmeyi ve yönetimi başıboş bırakan, yani bir anayasanın görmesi gereken asıl işlevin tam tersini yüklenen, onun için de kötü bir anayasa olan 1982 Anayasası hak ettiği şekilde değerlendirildi. Hâlâ layıkıyla değerlendirilememiş olan 1961 Anayasası. Demokratik kamuoyu hâlâ "1982'ye *karşı* 1961" ortodoksluğuyla yanıltılmakta.

1961 koruyucu ve geliştirici özgürlükler rejimiyle, sivil yargının bağımsızlığına ve yargısal denetime dayanan hukuk devleti anlayışıyla, kesinlikle 1982'den üstün bir anayasa. Ama kabul etmek gerekir ki, devlet yapısını militarize eden, askeri bürokrasiyi "yürütmenin içinde yürütme", askeri yargıyı "yargı içinde yargı" yapan yanlarıyla 1982'nın prototipini oluşturan da o. İki anayasanın özgürlükleri bölümündeki temel farklılığa karşılık, devlet yapısı bölümündeki başlıca farklılık 1982'nin olağanüstü yetkili bir cumhurbaşkanlığı yaratmasından ibaret. Yoksa, hem askeri bürokrasiye siyasal karar-alma mekanizmalarında demokratik normdışı bir konum vermesiyle, hem de askeri hukuku yer yer sivil hukukun önüne geçirmesiyle, Türkiye'nin neredeyse bir garnizon devleti olarak yönetilebilmesine olanak tanıyan 1982 Anayasası'nın beslendiği kaynak, 1921 ve 1924 anayasaları değil, 1961 Anayasası'nın ta kendisidir.

Ve, tabii, her iki anayasa da, laiklik konusundaki sapma dışında, temel ideolojisi Kemalizm olan anayasalardır. Yalnız kültürel dönüşümcülüğüyle* değil, korporatist halkçılığı ve siyasal otoriterliğiyle de... 1982'de bütün çıplaklığıyla, 1961'de (özgürlükler bölümünde) aşılmaya çalışılmış olarak.

(*) 1961'deki (Md. 153) "Türk toplumunun çağdaş uygarlık *seviyesine erişmesi*... amacını güden... *Devrim Kanunları*", 1982'de (Md. 174) "... Türk toplumunu çağdaş uygarlık *seviyesinin üstüne çıkarma*... amacını güden... *inkılap kanunları* olmuştur (abç). ("Çeşitli Hükümler)

SEÇİLMİŞ YAPITLAR

1921, 1924, 1961, 1982 Anayasaları.

Çağlar, Bakır, *Anayasa Bilimi.* İstanbul: BFS Yayınları, 1989.

Kili, Suna, *Türk Anayasaları.* İstanbul: Tekin Yayınevi, 2. basım, 1982.

Kili, Suna ve Ş. Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri.* Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1957.

Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku.* Ankara: Yetkin Yayınları, 1986.

Özdemir, Hikmet, *Rejim ve Asker.* İstanbul: Afa Yayınları, 1989.

Soysal, Mümtaz, *Anayasanın Anlamı.* İstanbul: Gerçek Yayınevi, 6. baskı, 1986.

Tanör, Bülent, *İki Anayasa (1961-1982).* İstanbul: Beta Yayınevi, 1986.

Tanör, Bülent, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu.* İstanbul: BDS Yayınları, 2. baskı, 1991.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku.* İstanbul: Beta Yayınevi, 1989.

Üskül, Zafer, *Siyaset ve Asker.* İstanbul: Afa Yayınları, 1989.

İletişim Yayınları • *PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE*

CEP ÜNİVERSİTESİ

Yeni Yüzyıl Kitaplığı

Bilgi günümüzün en önemli değeri haline geldi. Ama çığ gibi büyüyen bilgi üretimini izleyebilmek, günlük koşuşturmanın içinde neredeyse imkansız. Gündelik hayatımızı yakından ilgilendiren konularda bile kitap okuyacak zaman bulamıyoruz. Oysa bunun ötesine geçebilmek, kendimizi her konuda geliştirmek, kültürümüzü arttırmak hepimizin düşü.

Cep Üniversitesi size çağdaş bilgi ve kültürün kapılarını açıyor. Cep Üniversitesi'nin kitapları, Fransız "Que sais-je" (Ne biliyorum?) dizisinden titizlikle seçildi ve Türkçeleştirildi. Cep Üniversitesi ayrıca, Türkiye'nin tarihiyle, siyaset, kültür, ekonomi hayatıyla ilgili konularda özel olarak bu dizi için uzmanlara ısmarlanan eserlerle zenginleştirildi.

Emlak Bank'ın katkılarıyla