

**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE'DE SİYASAL KÜLTÜR  
VE ANAYASA YAPIM SÜRECİNE YANSIMALARI**

**Hazırlayan**

**Muhammet GÖKTAŞ**

**Danışman**

**Yrd. Doç. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM**

**AFYONKARAHİSAR 2009**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Siyasal Kültür ve Anayasa Yapım Sürecine Yansımaları” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı duruma düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

07/ 09/ 2009

Muhammet Göktaş



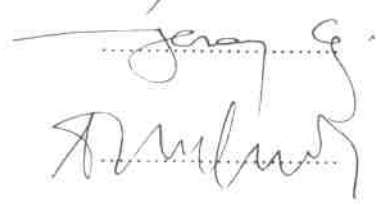
## TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI

### JÜRİ ÜYELERİ

Tez Danışmanı : Yrd.Doç.Dr.A.Kemal BAYRAM

İmza  


Jüri Üyeleri : Doç.Dr. Kenan ÇAĞAN



: Yrd.Doç.Dr. Kerim ÇINAR

Sosyoloji Anabilim Dalı tezli yüksek lisans öğrencisi Muhammet GÖKTAŞ'ın "Türkiye'de Siyasal Kültür Ve Anayasa Yapım Sürecine Yansımaları" başlıklı tezini değerlendirmek üzere 14.09.2009 günü saat 14:00'de Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca yukarıda isim ve imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından değerlendirilerek kabul edilmiştir

  
Doç.Dr.Mehmet KARAKAŞ  
MÜDÜR

# TÜRKİYE'DE SİYASAL KÜLTÜR VE ANAYASA YAPIM SÜRECİNE YANSIMALARI

Muhammet GÖKTAŞ

Sosyoloji Anabilim Dalı

Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM

## ÖZET

Anayasa ve anayasa yapım süreçleri, siyasal kültürün özelliklerinin izlenebileceği temel alanlardan biridir. Çünkü her anayasa, ait olduğu toplumun siyasal kültürünün bir yansıması ve ifadesidir. Ülkelerin sahip oldukları anayasalar farklı olduğu gibi anayasaların yapım süreçleri ile ilgili uygulamalar da birbirinden farklıdır. Bu farklılığı oluşturan unsurlardan bir tanesi de vatandaşların sahip olduğu siyasal kültürdür.

Bu çalışma, Türkiye'deki anayasa yapım süreçleriyle ilgilidir. Anayasa ile siyasal kültür arasındaki ilişkiler üzerine eğilmektedir. Ayrıca siyasal kültürün anayasa, anayasanın ise siyasal kültür üzerindeki etkileri araştırılmaktadır. Bu bağlamda özellikle Türkiye'deki anayasa yapım süreçlerinin ne gibi temel hususlara sahip olduğu, toplumun bu sürece ne kadar dahil olup olmadığı, anayasa yapım işleminin ne şekilde gerçekleştiği incelenmiştir. Bu çalışmada, farklı zamanlarda yapılmış olsa da anayasa yapım sürecinin birbirine benzer özellikler taşıdığı tespit edilmiştir.

**Anahtar kelimeler: Anayasa, siyasal kültür, meşruiyet**

**POLITICAL CULTURE IN TURKEY AND IT REFLECTIONS  
ON CONSTITUTIONAL PROCESS**

**Muhammet Göktaş**

**Department of Sociology**

**Afyon Kocatepe University, The Institute of Social Sciences**

**Advisor: Assist. Prof. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM**

**ABSTRACT**

The features of political culture may have an impact on the constitution and the stages of constitution-making in any country constitutions, reflects the political culture of the country where they belong. There are several constitutions types as well as constitution-making stages and practices among countries. One of the main reasons of these differences is the variations in political culture and perceptions among them.

This study examines the relationship between the constitution-making stages and political culture in Turkey. In addition, this study investigates whether the constitution-making stages have the basic features of political culture in this country; to what extent people participate in constitution-making stages; how constitution-making is realized. It is found that whenever the constitution amendments take place in Turkey, the making has process the similar pattern.

Key words: Constitution, political culture, legitimacy

## İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>3</b>
<b>SİYASET VE SİYASAL KÜLTÜR</b> .....	<b>3</b>
1. SİYASET VE SİYASETE FARKLI YAKLAŞIMLAR .....	3
1.1. GENEL OLARAK SİYASET.....	3
1.2. DEVLET YÖNETİMİ OLARAK SİYASET.....	4
1.3. İKTİDAR OYUNU OLARAK SİYASET.....	5
1.4. UZLAŞMACI SİYASET.....	5
2. KÜLTÜR.....	6
3. SİYASAL KÜLTÜR .....	8
3.1. GENEL OLARAK SİYASAL KÜLTÜR.....	8
3.2. SİYASAL KÜLTÜRÜN BOYUTLARI.....	10
3.2.1. Siyasal İletişim ve Siyasal Toplumsallaşma.....	11
3.2.2. Siyasal Kültür Çoğulcu Demokrasi İlişkisi.....	17
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>19</b>
<b>ANAYASALARIN GELİŞİM SÜREÇLERİ VE ANAYASA YAPIMI SİYASETİ</b> .....	<b>19</b>
1. ANAYASANIN TARİHİ .....	19
1.1. DOĞAL HUKUK VE İNSAN HAKLARI.....	21
1.2. İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI.....	22
1.3. İNSAN HAKLARININ NİTELİĞİ.....	23
2. İNSAN HAKLARININ ANAYASALLAŞMASI .....	24
3. ANAYASA YAPIM SİYASETİ VE İZLENEN USULLER .....	25
3.1. ANAYASANIN TANIMI.....	25
3.2. ANAYASALARIN YAPIMI .....	27
3.3. ANAYASA YAPIMINDA İZLENEN USULLER.....	28
4. UZLAŞMACI VE ÇATIŞMACI ANAYASA MODELİ.....	30
4.1. UZLAŞMACI MODEL .....	30
4.2. ÇATIŞMACI MODEL .....	32

<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>33</b>
<b>TÜRKİYE' DE ANAYASALAR VE YAPIM SÜREÇLERİ</b> .....	<b>33</b>
1. TÜRKİYE' DE DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ.....	33
2. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASA HAREKETLERİ.....	36
2.1. <i>SENEDİ İTTİFAK</i> .....	37
2.2. <i>TANZİMAT FERMANI</i> .....	38
2.3. <i>1876 OSMANLI KANUN-İ ESASİSİ</i> .....	38
2.4. <i>1909 TARİHLİ KANUN-İ ESASİ</i> .....	41
3. ULUSAL KURTULUŞ MÜCADELESİ DÖNEMİ VE 1921 ANAYASASI.....	42
4. CUMHURİYET DÖNEMİ ANAYASALARI .....	46
4.1. <i>CUMHURİYETİN İLANI ve 1924 ANAYASASI</i> .....	46
4.2. <i>1961 ANAYASASI</i> .....	50
4.3. <i>1982 ANAYASASI</i> .....	53
5. TÜRKİYE'DEKİ SİYASAL KÜLTÜR ORTAMI .....	57
6. SİYASAL KÜLTÜR VE ANAYASA YAPIM İLİŞKİSİ.....	60
6.1. <i>ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ve KURUCU İKTİDARLAR</i> .....	61
6.2. <i>MEŞRUIYET</i> .....	65
6.3. <i>MEŞRUIYETİN KAYNAĞI</i> .....	68
6.4. <i>ANAYASA YAPIMINDA KATILIM</i> .....	70
7. TÜRKİYE'DE ANAYASA YAPIMI ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME .....	72
8. ANAYASAL DÜZENLEME VE ALTERNATİF ANAYASA ARAYIŞLARI.....	75
<b>SONUÇ</b> .....	<b>81</b>
KAYNAKÇA .....	85

## GİRİŞ

Türkiye'nin anayasa tarihi, anayasaların çoğunlukla olağanüstü dönemlerde çıkarıldıklarına işaret etmektedir. Diğer ülke anayasalarıyla karşılaştırıldığında, yapım süreçleri ve içerikleri açısından kendine özgü yönleri bulunduğu gözden kaçmamaktadır. Bu bağlamda, anayasaların ortaya çıkmasına neden olan ihtiyaçların neler olduğu, o dönemlerin siyasi kültürü ve bunların anayasa yapımına nasıl etkide bulunduğu araştırılmaya değer bir konudur.

Siyasi kültür-anayasa ilişkisi, oldukça karmaşık bir doğaya sahiptir. Bu karmaşık doğasına rağmen bir ülkenin siyasal kültürünün tespiti açısından konu, hayli önemli bir konuma sahiptir. Bu yüzden, tez çalışması, siyasi kültür ile anayasa arasında nasıl bir ilişki olduğu, anayasanın yapım sürecinden, madde içeriklerine kadar her aşamasında siyasi kültürün etkisini ne oranda taşıdığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Siyasi kültür, tüm bileşenleriyle beraber siyasal ve hukuki işleyişi etkilemektedir. Sonuçta anayasa yapım süreci ve içerikleri nasıl olursa olsun anayasalar, yapıldığı veya doğduğu yerdeki toplumda baskın olan siyasi kültürün izlerini taşımaktadır. Bir başka ifadeyle tüm anayasaların, içinde buldukları toplumun siyasi kültürünün bir yansıması olduğundan söz edilebilir.

Her toplumun kendine özgü bir siyasal kültürü olduğu gibi, anayasalar da o özgün kültürden doğduğu için kendine özgüdür. Bir taraftan siyasi kültür anayasayı etkilerken, diğer taraftan anayasalar da toplumu ve dolayısıyla siyasi kültürü etkilemektedir. Bu nedenle, tüm eksiklik ve zorluklara rağmen, siyasi kültür ile anayasa arasındaki ilişki, araştırmaya değer bir konudur.

Ayrıca Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne uzanan tarihi süreçte, sayı olarak Türk toplumu dünya ortalamasının üzerinde anayasa yapmış bir toplum olarak oldukça tecrübeli bir konumdadır. Bu nedenle anayasa yapım süreci ve siyasal kültür ilişkisini araştırmak için Türkiye, incelemeye değer bir örnek oluşturmaktadır.

Siyasal sistemle siyasal kültür arasında etkileşim olduğu gibi, siyasal kültür ile anayasa yapım süreci arasında da bir ilişki olduğu ve bu bağlamda Türkiye'deki anayasa yapım süreçlerine bakıldığında; siyasal kültürün genelde hiyerarşik bir



anayasa yapım sürecine yol açtığı gözlemlenmektedir. Bu varsayımından hareketle betimleyici bir şekilde konuyu ele alan bu çalışma, konunun farklı boyutlarıyla anlaşılmasını amaçlamaktadır.

Bu bağlamda öncelikli olarak birinci bölümde siyaset, kültür ve siyasal kültür kavramları tanımlanarak özet bilgi verilmeye çalışılmıştır. İkinci bölümde ise anayasa ve gelişim süreçleri ele alınarak, anayasanın geçirdiği tarihi serüvenle birlikte, insan hakları konusu, anayasa yapım siyaseti ve anayasa modelleri konusu açıklanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de siyasal kültür ve anayasa yapım süreçleri incelenerek, Türk siyasal kültürünün anayasalar üzerindeki etkileri, anayasaların gelişim süreci, anayasa yapım teknikleri ve anayasa siyaseti hususlarına ayrıntılı bir şekilde odaklanarak konuya açıklık getirmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma sırasında karşılaşılan en önemli sorun, özellikle Türkiye’nin siyasal kültürü üzerinde yapılmış çalışmaların azlığıdır. Ayrıca anayasalar üzerinde özellikle de anayasa hukuku açısından önemli bir literatür bulunsa da anayasaların kültürel ve sosyolojik açıdan çözümlenmesi çok sık karşılaşılan bir durum değildir. Literatürde anayasalarla ilgili bu tür çözümlenmelerin azlığı, çalışma açısından bir diğer sınırlılığa yol açmıştır.

Bu sınırlar çerçevesinde çalışma boyunca ilgili literatür taranmış ve anayasaların yapım süreci çerçevesinde bir takım karşılaştırmalara yer verilmiştir.

# **BİRİNCİ BÖLÜM**

## **SİYASET VE SİYASAL KÜLTÜR**

### **1. SİYASET VE SİYASETE FARKLI YAKLAŞIMLAR**

Günlük hayatın bir parçası haline gelen siyaset kavramı, tarih boyunca bilim adamlarının yanı sıra, toplumda da değişik anlamlarda kullanılmaya başlamıştır. Örneğin bir ülkenin dış siyaseti ya da hükümetin “eğitim siyasetinden” söz edilebilir ya da halk arasında “ben siyasete karışmam” gibi günlük sohbet konuşmaları yapılır. Zamana ve kişilere bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilen siyaset kavramı, kullanıldığı alanlar ve farklı yaklaşımlar da dikkate alınarak açıklanmıştır.

#### **1.1. GENEL OLARAK SİYASET**

Etimolojik olarak siyaset, Yunanca’da kent devletinin “polis” yönetimine ilişkin faaliyetler olarak tanımlanabilecek “polity” kelimesinden türemiştir.

En geniş anlamıyla siyaset, insanların hayatlarını düzenleyen genel kuralları yapmak, korumak ve değiştirmek için gerçekleştirilen faaliyetler toplamıdır. (Heywood, 2007: 2).

İnsanlar bir arada yaşamaya başlayıp, toplum denilen bütünü oluşturdukları günden itibaren, beraber yaşamının bir gerekliliği olarak, ortak kuralları geliştirmişlerdir. Bunun devamında da bu kuralları uygulayacak bir otoriteye ihtiyaç hâsıl olmuştur. İşte bu otoriteye "iktidar" denir ve siyaset de bu aşamadan sonra gündeme gelir. İktidar sahipleri iktidarlarını sürdürmek, rakipleri ise iktidarı ele geçirmek ve bu iktidarın kararlarından etkilenen toplum da onu kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek için bir dizi faaliyet gerçekleştirir. İşte bu faaliyetler bütününe hepsi siyasettir. Siyaset, iktidar ilişkilerinin toplamıdır (Türküne, 2008: 4). Bundan dolayı da toplumda siyasetin dışında kalan kimse yoktur.

Temeli iktidar ilişkilerine dayanan siyasetin hem uzlaşmacı hem de çatışmacı bir yönü vardır. Doğası gereği farklı yapıya sahip olan insanların fikirleri, istekleri, beklentileri ve bakış açıları da farklı olduğundan kendi çıkarlarına uygun olarak iktidarı ele geçirme yarışı içinde olacakları gibi, yine doğası gereği bir arada yaşamının getirdiği ortak kurallar etrafında barış içinde yaşamak için işbirliği yapma ve uzlaşma içinde olması da gerekmektedir. Kısaca insanlar yaratılışları ve sosyo-ekonomik durumlarına göre farklı fikir ve düşüncelere sahip oldukları gibi aynı zamanda bu farklılıktan kaynaklanan çatışma ve uzlaşılara da sahiptir. Karşılıklı çıkar ilişkileri, düşünce birliği ya da farklılığı, buna ilişkin uzlaşma ve çatışmalar siyasetin temelini oluşturur.

Tüm bu farklılıklar, siyasal olgulara yönelik yaklaşımları da etkilemektedir. Örneğin, siyaset çatışmacı bir bakış açısıyla algılandığında güç ve paylaşım mücadelesi ön plana çıkar. Bununla birlikte değişik bakış açılarına göre ana hatlarıyla değerlendirildiğinde siyasete ilişkin devlet yönetimi, iktidar oyunu ve uzlaşma olarak yaklaşımların ön plana çıktığı görülür.

## **1.2. DEVLET YÖNETİMİ OLARAK SİYASET**

Siyaset deyince ilk akla gelen devlet ve devlet yönetimidir. Sosyal organizasyonlar bu anlayışın dışındadır. Bu, aynı zamanda, ulus devletle bağlantılı klasik görüşü yansıtan bir yaklaşımdır. Bu görüşe göre, akademik araştırmalar devlet aygıtının personeli ve mekanizması üzerinde yoğunlaşmalıdır. Hatta siyasetin bir bilim değil sanat olduğunu söyleyenlerde vardır. Bismarck'ın Alman Parlamentosunda bunu söylediği rivayet edilir. Bismarck'ın zihnindeki sanat hükümet etme sanatıdır; yani kolektif kararların alınması ve uygulanması yoluyla toplum içinde kontrol tesis etmektir. Bu muhtemelen, politikanın, eski Yunan'daki orijinal anlamından türetilen klasik tanımdır (Heywood, 2007: 3).

Bu tanımlama oldukça sınırlı bir tanımlamadır. Siyasetin sadece devlet aygıtı etrafında dönen bir sosyal örgütlenme sisteminde gerçekleştiği anlayışına dayalıdır. Bir bakıma siyasetin meclis, bakanlar kurulu, partiler ve benzeri kurumlarda sınırlı insanlar tarafından yürütüldüğü var sayılır. Bundan çıkan sonuç, insanların ve kurumların birçoğunun siyasetin dışında kaldığıdır. Böyle bir yaklaşım, siyaseti

toplumsal ve kültürel zemininden yoksun bırakır. Dolayısıyla çok boyutlu siyaset olgusuna ilişkin yeterli bir çözümlene imkânı sunmaz.

### **1.3. İKTİDAR OYUNU OLARAK SİYASET**

Siyasetin bu tanımlama şekli belki de en geniş olanıdır. Bu tanımlamada siyaset, özel bir alandan ziyade insan ilişkilerinin tüm alanlarını kapsar. Sadece devlet veya kamusal alanla ilgili alanlar değil, sosyal ilişkilerin tüm alanlarında ve insanın olduğu her yerde yapılan bir faaliyet olarak karşımıza çıkar.

En geniş anlamıyla siyaset, iktidar demektir. Bir nevi beşeri var oluşun akışı içinde kaynakların, üretimi, dağıtımı ve kullanımıyla ilgili olarak hangi yolla olursa olsun istenen sonuca ulaşabilme kapasitesidir. İnsanların istek ve hevesleri sonsuzdur, ancak kaynaklar sınırlıdır. Bu durumda herkesin eşit olarak kaynaklardan yararlanması ve dilediğini yapabilmesi mümkün değildir. Kaynakların sınırlı, heves ve isteklerin sınırsız oluşu, bireyler arasındaki çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda, çatışmanın asıl konusu toplumdaki değerlerin paylaşılması, hedefi ise, iktidarın ele geçirilmesidir (Kapani, 2003: 17). Siyaseti iktidar oyunu olarak algılamak çatışmanın ön planda olduğu bir düşünce tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla buda iktidarın güçle doğrudan ilgili olmasını gerektirir.

Bu bağlamda kavram olarak iktidar, istenen sonuca ulaşma gücüdür. Bir başka anlatımla iktidar, başkalarının davranışlarını etkileme gücünü ifade eder. Otorite ise en basit şekliyle meşru iktidar olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla otorite herhangi bir şekilde zorlama veya manipülasyondan ziyade, kabul edilmiş bir itaat anlayışına dayanır. Bu anlamda otorite meşruluk veya haklılık çerçevesinde örtülü iktidardır (Heywood, 2007: 5-7).

### **1.4. UZLAŞMACI SİYASET**

Siyaseti, insanlar arasında bir çatışma ve iktidar kavgası olarak gören anlayışın karşısında, siyaseti, toplumda bütünlüğü sağlamak, özel çıkarlara karşı koyarak genel yararı ve insanların ortak iyiliğini gerçekleştirmek olarak gören anlayışta vardır (Kapani, 2003: 17).

Bu tanımlama siyasetin uzlaşmacı ve barışçı yönünün ön planda olduğu varsayımından hareketle yapılan bir tanımlamadır. Zor kullanma ve güç yerine uzlaşma ve barışçı yollarla çözüme kavuşturma esastır. Gündelik kullanımda siyasi çözüm, savaş veya askeri çözüm karşıtı olarak kullanılır. Siyasetin bu tanımlama şekli, medenileşmiş ve medenileştirici bir güç olarak görünür. Siyaset medeni bir araç olarak tanımlanınca, insanların siyasete katılması, saygı duyması ve içinde bulunduğu toplum sorunlarıyla ilgilenmesi daha da kolay olur (Türköne, 2008: 10).

Uzlaşmacı ve mutabakata dayalı siyaset anlayışı politikanın uygulandığı alandan çok kararların alınma tarzıyla ilgilidir. Daha açık bir deyimle, siyaset çatışmayı çözme yollarından biri olarak görülür. Ortak noktada buluşabilmek için uzlaşma ve mutabakat arayışı gereklidir. Bunu sağlamanın yolu, iktidarın yaygın olarak dağıtılmasıdır.

Müzakere ve tartışmanın faydasına inanan uzlaşmacı siyaset anlayışı, aynı zamanda farklı çıkarların gücü oranında, taşıdıkları öneme göre, iktidardan pay almasını da öngörür. Siyasetin iktidar mücadelesini içeren çatışmacı yönü olduğu gibi farklı düşünce ve çıkarları uzlaştıran bir yönü de vardır.

Aslında her üç anlayışta siyasetin içinde vardır. Siyaset zaman ve mekân bakımından evrensel ve sürekli. İnsanlar arasında düşünce ve çıkar ayrılığı olduğu sürece çatışmanın olması kaçınılmazdır. Toplumda var olan bu çatışmayı yok varsaymak ve tepeden inme kararlarla topluma zorla kabul ettirmek diktatörlük ve otoriter rejimlerin işidir, bu ise siyasetin dar alana hapsedilmesi anlamına gelir. Bir bakıma ayrıcalıklı ve sınırlı bir kesime hitap eder. Bu nedenle siyaset, hür ortamı gerektirir.

## **2. KÜLTÜR**

Kültür kavramı, birçok bilimsel araştırma disiplini tarafından öteden beri kullanılmaktadır. Bu çok alanlılık, kültüre pek çok farklı yaklaşımı ve farklı kültür tanımlarını beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla sosyoloji, tarih, antropoloji, güzel sanatlar, felsefe vb. tarafından ele alınan kültür kavramını tek bir tanımla belirlemek, olanaksız hale gelmektedir.

İngilizcede ilk kullanıldığında kültür, hayvan ve ekinlerin yetiştirilmesi ve tapınmayla bağlantılıdır. Daha sonraları geniş bir şekilde öğrenmeyle bireysel insan aklının ve kişisel görgünün geliştirilmesi alanlarına uygulanmıştır (Smith, 2005: 13). Bugün kültür deyince kişisel veya toplumsal olarak entelektüel, ruhsal ve estetik gelişim ve birikim akla gelebildiği gibi, bu konuda yapılan faaliyetler ve ürünlerde akla gelmektedir. Bazen de toplumun yaşam biçimi, inançları ve gelenekleri olarak algılanmaktadır.

Bu kapsamlı içeriğiyle kültür, insanların dünyaya bakış açısını, olayları ve bireyleri algılama biçimlerini belirleyen ve aynı topluluğa ait bireylerce paylaşılan, bir nesilden diğerine geçen tutum, davranış, değerlendirme, inanç ve yaşam biçimlerini yorumlamayı sağlayan bir olgu olarak tanımlanabilir.

Kültür, birlikte uzun süredir yaşayan insanların doğa ve birbirleriyle girdikleri etkileşimler sonucu oluşan maddi ve manevi öğeler, yani teknoloji ve onunla birlikte oluşan anlam, değer ve kurallar bütünüdür. Bu bağlamda yöneten ve yönetilenler arasındaki ilişkiler, iktidar, güç, otorite, egemenlik gibi olgular siyasal sistem ve yönetim biçimleri gibi süreçler kültürün oluşum sürecine hem etki ederler ve hem de ondan etkilenirler.

Yalnızca canlı varlıklar içinde insana özgü bir yetenek olan kültür yaratma eylemi aynı zamanda insanı hayvandan ayıran en temel özelliktir de. Böylece insanın kavramlaştırma, soyutlaştırma, sembolleştirme ve akılsallaştırma özelliği ile evreni, doğayı, kendini ve toplumu anlama, açıklama ve değiştirme çabası sonucu kültür ya da uygarlık ortaya çıktı. Kültür, insanın kendini kendi evinde duymasını sağlayacak bir dünya ortaya koymasıdır (Uygur, 1984: 17). Buna göre kültür, böylesi bir dünyanın anlam-varlığına ilişkin tüm düşünülebilirlikleri içerir: İnsan var oluşunun nasıl ve ne olduğudur. İnsanın nasıl düşündüğü, duyduğu, yaptığı, istediği; insanın kendine nasıl baktığı, özünü nasıl gördüğü; değerlerini, ülkülerini, isteklerini nasıl düzenlediği hep kültürün öğeleridir.

Genel bir bakışla, kültür: İnsanın ortaya koyduğu, insanın içinde var olduğu tüm gerçeklik demektir. Öyleyse 'kültür' deyimiyle insana ilişkin her şeyi anlamak mümkündür.

Siyaset ve kültürle ilgili tanımlamaları bakıldığı zaman, hangi açıdan bakarsak bakalım aralarında doğrudan bir ilişki olduğu sonucuna varılabilir. Bir toplumdaki siyaset algısı ya da anlayışı o toplumun kültürüyle doğrudan ilgili olduğu gibi sürekli birbirleriyle etkileşim içinde oldukları da açıktır.

Ayrıca, bireyleri bir takım amaçlar etrafında bir araya getiren işletme organizasyonlar da toplumda birer alt kültürel alan oluştururlar. Organizasyonların sahip olduğu kültür, bir üst evren olarak ulusal kültürden öğeler taşır, onunla etkileşim halindedir ancak kendine özgü bir takım değerler ve semboller sistemine de sahiptir

### **3. SİYASAL KÜLTÜR**

Siyasi kültür en küçük kabileden en büyük imparatorluğa kadar her toplumda yer alan bir olgudur. Bir toplumun siyasal kültürü, toplum üyelerinin siyasal nesnelere karşısındaki değerleri ve diğer yönelimleriyle, anlatımsal siyasal semboller hakkındaki düşünce ve inançlarından oluşur. Siyasal kültür, bir siyasal sistemin kolektif tarihi ile belirli bir anda sistemi oluşturan bireylerin hayat tarihçelerinden meydana gelir. Siyasal kültürün oluşumunda hem kamusal olayların hem de özel deneyimlerin rolü vardır (Huntington, Dominguez, 1975: 19-20).

Siyasal kültürle, siyasal değişim arasında bir ilişki ve etkileşim olduğu söylenebilir. Siyasal değişim, siyasal yapılarla siyasal kültür arasındaki uyumsuzluk sonucu ortaya çıkar. Bu bağlamda, siyasal değişimin en önemli kaynaklarından birisi olarak uluslar arası ilişkiler gösterilebilir (Kışlalı, 2003).

#### **3.1. GENEL OLARAK SİYASAL KÜLTÜR**

Siyasal kültür, toplumun genel kültürünün siyasal yönü olarak algılanmaktadır. Her siyasal sistemde, toplumun siyasal sisteme ilişkin inançları ve tutumları olduğu gibi, siyasete ilişkin davranış kuralları da bulunmaktadır. Bunların tümü de “siyasal kültürü” oluşturmaktadır. İnsanların içinde yaşadıkları toplumun yönetimiyle ve siyasal kurumlarıyla ilgili algı, ilgi, bilgi, değer ve eylemleri ile bunları etkileyen maddi ve manevi şartların bütünü olarak tanımlayabileceğimiz

siyasal kültür (Türküne, 2005: 223), aynı zamanda genel kültürün siyasal yönleri olarak da ifade edilebilir.

Kısacası, siyasal hayat siyasal toplumla başlar. İnsanların siyasal olmayı öğrenmeleri ise, her şeyden önce, onların kendilerini donatan siyasal sembolleri aracılığıyla topluluğa duygusal bağlarla bağlanmaları, diğer insanlarla anlamlar, değerler bakımından bir dayanışma içinde bulunmalarındır (Sarıbay, 1996: 53).

Siyasal kültür, siyasal olaylar ve bu olaylar karşısında etkilenen kişilerin davranışları arasında bir köprüdür. Bu davranışlar da insanların olayları nasıl yorumladıklarına dayanmaktadır. Çünkü siyasal kültür incelemesi aynı zamanda toplum içerisinde kimin kimi etkilediğini de inceleyen bir unsurdur. Dolayısıyla onun, siyasal organizasyonunda veya siyasal kurumsallaşmasında, başka toplumlarla benzeşen yönleri olsa da, temelde kendi kültürünün etkin rol oynadığını söyleyebiliriz.

Siyasal kültürden toplumun geleneklerinin, toplum kurumlarının ruhunun, vatandaşlarının arzu ve ortak çıkarlarının ve liderlerinin siyasal stiline yalnızca rastlantısal bir tarihi deneyiminin sonucu olmayıp, anlamlı bir bütün olarak birbirlerine uymaları anlaşılır. Siyasal kültür, hem bir toplumun top yekûn tarihinin hem de toplumu meydana getiren insanların sosyo-ekonomik yaşantılarının bir ürünüdür. Böylelikle siyasal kültür, hem toplum olaylarında hem de kişisel deneyim ve davranışlarda yer bulur. Genel olarak kültür, toplumsal hayatta nasıl bir bütünlük ve beraberlik sağlıyorsa, aynı anlamda siyasal kültür de siyasal hayata bir anlam ve bir bütünlük sağlar.

Toplumsallaşmayı sağlayan, diğer bir deyişle siyasal kültürü meydana getiren siyasal sosyalizasyondur. Siyasal kültür, kurumları ve kurumlar da tekrar siyasal sosyalizasyonu etkiler; siyasal kültür üzerinde değişmeler yaratır. Bütün bu etki-tepki ilişkileri ise siyasal davranışı meydana getirir. Siyasi partiler içinde aynı durum söz konusudur. Partilerde aynı siyasi kültür ile beslendiği için özde aynıdır (Özbudun, 1983: 108).



Turan (1977: 33), siyasal kültürün siyasal süreç açısından iki temel işlevi olduğunu belirtmektedir. Birincisi; kültür, bazı inanç ve davranış kurallarının standartlaşması yoluyla siyasal sürecin işleyişini kolaylaştırmaktadır. İkincisi de; siyasal kültür, mevcut siyasal sistemin benimsenmesini, yönetmekte haklı ya da meşru görülmesini ve dolayısıyla devamlılığını sağlayan bir araç niteliğini taşımaktadır.

Bir toplumun siyasal kültürü, toplumu meydana getiren bireylerin siyasal olaylar karşısındaki değer ve yönelimleri ile siyasal semboller hakkındaki inançlarından oluşmaktadır. Siyasal kültür hem kamusal olaylardan hem de özel tecrübelerden beslenmektedir. Siyasal kültür, aynı zamanda bir toplumun temel siyasal değerlerine de şekil vermektedir.

Siyasal kültür, bir anlamda uzun süreli toplumsal birikimlerin öğrenme yoluyla aktarılmasıdır ve bu açıdan kamuoyundan farklıdır. Toplumun bir takım siyasi sorunlar karşısında gösterdiği tepkiler kamuoyu olarak adlandırılabilirken, siyasal kültür eskiden beri var olan ve sonraki kuşaklara aktarılan değerler neticesinde ortaya çıkar. Bir anlamda siyasal kültür, siyasal sistemdeki sürekliliğin taşıyıcısıdır.

### 3.2. SİYASAL KÜLTÜRÜN BOYUTLARI

Bir toplumda siyaset ve siyasal sistemle ilgili inançlar, değerler ve davranış kurallarının belirlenmesinde karşımıza çok boyutlu bir yapı çıkmaktadır. Öncelikle toplumun değerlerinin, o toplumun maddi ve manevi ihtiyaçlarından soyutlanamayacağı açıktır. Siyasal kültür, toplumsal kültürün diğer öğelerinden ve uluslararası kültür hareketlerinden ayrı tutulamaz; onları etkiler ve onlardan etkilenir. Siyasal kültürü, siyasal sistemi yönlendiren kadroların düşünceleri ve eylemleri de biçimlendirmektedir. Ayrıca somut tecrübeler de siyasal kültürü etkilemektedir. Sonuç olarak siyasal kültür; bir toplumun maddi koşulları, toplumsal kültürün diğer boyutları, siyasal sistemi yönetenlerin tercihleri ve toplumsal olaylar ve tecrübeler tarafından şekillenmektedir.

Siyasal kültür; *“bilme, algılama, inanma boyutu”*, *“duygusal boyut”* ve *“değerlendirme boyutu”* olmak üzere üç boyutta ele alınmaktadır (Çam, 1987: 308).

Birey içinde yaşadığı toplumun siyasal kurumları hakkında asgari bir bilgiye sahiptir. Bu kurumlarda siyasal rolleri oynayanların kim olduklarını, siyasal partilerin içeriklerini ve tutumlarını bilmektedir. Bireyin ülkesindeki siyasal yapı hakkında bilgi sahibi olması, siyasal kültürün “*bilme, algılama ve inanma boyutunu*” oluşturmaktadır.

Birey, bilme, tanıma aşamasının ötesinde etrafındaki siyasal yapıyı, olayları ve kişileri duygusal planda algılamaktadır. Herhangi bir olay karşısında heyecan, hoşnutluk ya da korku duyabilmektedir. Birey bir politikacıdan nefret edebildiği gibi aynı zamanda onu sevip bağlanabilmektedir. Bireyin siyasal yapıya ve siyasal aktörlere karşı gösterdiği bu algılama siyasal kültürün “*duygusal boyutunu*” oluşturmaktadır. Siyasal kültürün “*değerlendirme boyutunu*” ise bireyin siyasal olgular hakkında, daha önceden de sahip olduğu değerlere atıfta bulunarak, bir yargıya varması oluşturmaktadır.

Bilme, algılama ve değerlendirme boyutlarıyla beraber üç ayrı siyasal kültür türünden bahsedilebilir. Bunlar bireylerin ilgisinin asla ulusal seviyeye ulaşmadığı “*mahalli kültür*”, bireylerin siyasal sisteme karşı pasif bir tutum içinde oldukları “*tabiyet kültürü*” ve bireylerin siyasal sistemi etkileyebileceklerine dair inanç ve sisteme ait bilgilerle donanmış oldukları “*katılımcı kültür*” (Heywood, 2007: 291). Bu kültür türlerinin yaygın olduğu toplumlarda, bu kültürel tipolojilere uygun siyasal ve hukuki yapılanmaların ortaya çıkacağı beklenebilir.

### **3.2.1. Siyasal İletişim ve Siyasal Toplumsallaşma**

Radyo, televizyon, gazete ve diğer yayınların işlevi sadece bilgi aktarmak değildir. Bu araçlar aynı zamanda bireyin ve toplumun genel ve siyasal kültürünü etkiliyor. Kitle iletişim araçlarının siyasal toplumsallaşmada oynadıkları rolün diğer toplumsallaşma araçlarından çok farklı olmadığı söylenebilir (Turan, 1996: 60).

Kitle iletişim araçlarının, özellikle televizyonun devreye girmesiyle, siyasal toplumsallaşmadaki önemi, son zamanlarda bir kat daha artmıştır. Kitle İletişim araçları, siyasal eğilim ve davranışları belirli ölçüde değiştirmektedir. Ancak bu araçların esas ağırlığı, mevcut siyasal eğilimleri güçlendirici yönde olmaktadır. Kitle

iletişim araçları, toplumların uluslaşma ve bunalım dönemlerinde daha fazla önem kazanmaktadır.

Siyaset kurumu üzerine yapılan araştırmalarda; toplumsal sınıfların, ailenin, okulun, toplumsal olayların ve basın-yayın organlarının değişik bağlam ve oranlarda toplumun siyasallaşmasında etkili bir rol oynadığı görülmüştür. Saha araştırmaları sonucu elde edilen bulgular ailede ve okulda sağlanan katılım ortamı ile siyasal katılım eğilimi arasında benzer ilişkilerin bulunduğunu ortaya koymuştur.

Belirtildiği gibi siyasal kültür, siyasal unsurlara yönelik olarak, toplumun geniş bir bölümünce paylaşılan tutum, düşünce ve davranış kalıplarını ifade eder. Siyasal kültür, kamu politikalarının oluşturulmasından, siyasal anlaşmazlıkların çözümlenmesine ve siyasal iletişimin biçim ve içeriğine kadar birçok unsuru kapsayan psikolojik atmosferi de oluşturmaktadır. Aynı zamanda siyasal kültür, toplumun siyasi olana ilişkin bilgi ve bilinçlenme derecesi ile siyasi olarak adlandırabileceğimiz her türlü şeye karşı duygu ve heyecanını da kapsar. Yani siyasal kültür; siyasal tartışma gündemini, toplumsal kesimlerden gelen taleplerin şekil ve üslubunu, ifade özgürlüğünün sınırlarını da belirlemektedir.

Kitle iletişim olanaklarındaki artış dikkate alındığında, bireylerin genel olarak toplumsallaşma ve özelde siyasal toplumsallaşma süreçlerinde medyanın etkisinin her geçen gün arttığı söylenebilir. Günümüz siyasal iletişimde önemli yer tutan medyanın siyasal kültürün oluşmasındaki rolü her geçen gün artmaktadır. Bu çerçevede siyasal kültürün, siyasal iletişim sistemine etkileri üzerinde duran araştırmacılar, partilere bağımlı bir medya sisteminin, tek taraflı bir siyasal içerik doğurduğu uyarısını yapmaktadırlar. Medya sistemi, siyasal kadrolara haber için ne kadar bağımlıysa, politikacıların mesajlarını istedikleri yönde yayımlatma şansı da o kadar yüksek olmaktadır. Medya özerk olduğu ve bağımsızlığını koruduğu ölçüde de dengeli ve objektif bir siyasal içerik sunabilmektedir (Oktay, 2002: 17). Oysa partilere bağımlı medya, kamuoyunu tek yanlı yönlendirdiğinde ve tek taraflı bir siyasal içerik sunduğunda gerçek anlamda katılımcı bir siyasal kültürden bahsedilemez. Medya aracılığıyla kamuoyuna tek yanlı ve taraflı bilgiler aktarıldığında kitleler yanlış yönlendirilmekte, kişilerin karar verme ve seçme davranışları olumsuz etkilenmektedir.

Demokratik sistemlerde siyasal iletişim, herkesin anlayabileceği siyasal söylemler kullanır, toplumun büyük kısmı tarafından paylaşılan değer yargıları ve siyasal sembollerle kitlelere seslenir. İletişimin önündeki engeller demokratik sistemlerde en aza indirilmiş, iletişim araçlarına ulaşma kolaylaştırılmış, bilgi edinmenin yolları açılmıştır. Siyasal kültürü gelişmiş demokratik toplumlarda siyasal iletişimin hacmi ve yoğunluğu fazla olduğu gibi çift yönlü bir özelliğe de sahiptir (Eyüpoğlu,1999: 49). Sadece toplumu etkilemez, aynı zamandan ondan etkilenir ve kendisini geliştirir.

Siyasal kültür, siyasal iletişimin şekillenmesinde başat bir rol oynamaktadır. Katılımcı siyasal kültürü gelişmiş, demokrasi kültürü yerleşmiş ülkelerde siyasal iletişim tüm unsurlarıyla uygulanırken, bu kültürün gelişmediği ülkelerde siyasal iletişim ya kendine hiç yer bulamamaktadır ya da baskı ve dayatmayla karşı karşıyadır. Çünkü katılımcı siyasal kültürün gelişmediği ortamlarda özgür, bağımsız ve güçlü kitle iletişim araçları yoktur. Demokratik ortam olmadığı için özgür siyaset yapmak mümkün değildir. Siyasal mekanizmaların sağlıklı çalışması da olası değildir. Siyasetin özgür olmadığı, bağımsız kitle iletişim araçlarının bulunmadığı, siyasal sürecin sağlıklı işlemediği ortamlarda elbette siyasal iletişim fonksiyonlarının olması gerektiği gibi çalışması da beklenemez. Bu nedenle, sağlıklı bir siyasal iletişim fonksiyonu için, demokratik çoğulcu bir sistem ve gelişmiş katılımcı bir siyasal kültür gereklidir. Ancak böyle bir ortamda siyasal iletişim tüm fonksiyonlarını icra edebilir, demokrasiye katkıda bulunabilir.

Siyasal toplumsallaşma, siyasal semboller, kurumlar ve prosedürler hakkında bilgi edinerek, yönetimin aktif ya da pasif bir üyesinin rolünü öğrenerek ve değer sistemi ile tüm yapıyı destekleyen ideolojiyi içselleştirerek siyasal sistemin içinde yer alma sürecidir. Siyasal toplumsallaşma, hem bireysel bir öğrenme süreci, hem de topluluğun bir bütün olarak kültürel yayılması şeklinde incelenebilir (Marshall, 1999: 666).

Toplumsallaşma, birey ve toplumun birbirini etkilediği, dönüştürdüğü ve belirlediği karşılıklı etkileşim ve değişim sürecidir. Bu sürecin siyasal alanda gerçekleşmesi ise siyasal toplumsallaşma olarak adlandırılmaktadır (Türköne, 2008: 236). Her toplumun kendine özgü sosyal ilişkiler ağı vardır. İnsanlar içinde

buldukları toplumsal yapının değerlerini ve kültürel ortamını hazır olarak bulur. Kendisi bu yapıdan etkilendiği gibi, toplumda yer edinmeye çalışırken bu yapıya da etkide bulunur. Siyasal toplumsallaşmanın en önemli kaynakları aile, okul, evre ve kitle iletişim araçları olarak sayılabilir.

Siyasal toplumsallaşma, siyasal-sosyal evre ile birey arasında hayat boyu devam ede gelen dolaylı ve doğrudan etkileşim sonucunda, bireyin siyasal sistemle ilgili inanç, davranış, tutum ve değerlerinin yani siyasal kültürünün gelişmesini anlatan bir kavramdır. Siyasal toplumsallaşma, siyasal inanç, davranış ve değerlerin birey tarafından benimsenmesi, ya da siyasal sistem bakımından bir toplum için gerekli ve yararlı görülen bilgi, inanç, beceri, norm ve değerlerin halka oğretilmesi sürecidir (Trkne, 2008: 236). Bunun yanında siyasal toplumsallaşmayı, bir toplumun iktidar yapısındaki eēitsizlięin meşrulaştırılması aracı olarak değerlendirenler de bulunmaktadır.

Siyasal toplumsallaşma; birey ve toplum-siyasal sistem arasındaki karşılıklı etkileşim sürecidir ve öncelikle bireyin “siyasal insan” olarak rol üstlenme mücadelesinin adıdır (Trkne, 2008: 237). Toplumun siyasal kültürü, toplumsallaşma ile bir kuşaktan diğerine aktarılmakta ve insan bu sayede toplumun ortaya koyduğu davranış kalıpları, düşünce ve inanç biçimlerini oğrenebilmektedir. Böylece hayat boyu devam eden bir süreç olan siyasal toplumsallaşma, kişinin toplumsal kültürün bir parçası olan siyasal kültürle bütünleşmesini mümkün kılan bir mekanizma olmaktadır.

Siyasal toplumsallaşma, çeşitli etmenlere bağlı olarak gelişmektedir. Bu etmenler, birbirini destekleme ya da zayıflatma derecesine göre, bireyin toplumsallaşmasında farklı etkiler yapmaktadır. Siyasal toplumsallaşma, aile, okul, arkadaş grubu, iş çevresi, siyasal partiler, toplumsal olaylar ve kitle iletişim araçları gibi kurum, ya da etmenlerce sağlanmaktadır. Aile, bireylerin çocukluk dönemlerinde siyasal bilincin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Birey, önce ailede güç ilişkilerini oğrenmekte, otorite konusunda tecrübe kazanmaktadır. Aile, kendisinden sonra gelen toplumsallaşma kurumlarına gerekli malzemeyi hazırlayan ve genel çerçeveyi çizen bir n kurum niteliğindedir (ztekin, 2007: 219). Ailenin,

siyasal toplumsallaşmadaki etkisinin az ya da çok olması, anne-babanın eğitim durumuna da bağlı bulunmaktadır. Ailedeki eğitim düzeyi yükseldikçe, okulun ve öğretmenin siyasal toplumsallaşmadaki ağırlığı azalmaktadır. Ailenin biçimlendirdiği genel çerçevenin içini ayrıntılarla dolduran, onu işleyen, malzemeye son görünümü veren ise, okul, iş çevresi ve siyasal partiler gibi ikincil gruplardır.

Ancak, birincil nitelikteki arkadaşlık gruplarının, aile ile birlikte, kişinin toplumsal ve siyasal davranışları üzerinde önemli etkilere sahip olduğunu da belirtmek gerekir. Arkadaşlık grupları, topluma karşı ilgi ve ilişkilerin gelişmesinde duygusal ve kişisel nitelikteki bağlar olmaktadır. Çocuklar, yaşları ilerledikçe, siyasal konuları ailelerinden daha çok, arkadaşları ile konuşma eğiliminde olurlar. Özellikle aile disiplininin hoşlanmayan, ya da aile ilgileri zayıf olan kişiler, arkadaşlarının etkisine daha açık olmaktadır.

Genellikle okul öncesi dönemde başlayan siyasal toplumsallaşma, okul yıllarında daha ayrıntılı ve bilinçli bir görünüm kazanarak gelişmektedir. Okulun çocuk üzerine en önemli etkisi, siyasal ideoloji oluşumuna katkıda bulunmasıdır. Okul, öğrencilerin siyasal konularda bilgi ve tecrübe kazanmasını sağlamak ve siyasal cesaretini artırmaktadır.

Siyasal partiler, dernekler ve sendikalar gibi kuruluşlar, çeşitli faaliyetleriyle, gençler ve yetişkinler üzerinde etkili olabilen önemli etmenlerdir. Bireyler, bu örgütlerin değer sistemlerinden etkilendiği kadar, o örgütler çevresinde oluşan çeşitli arkadaşlık gruplarına girmek suretiyle de çok yönlü bir toplumsallaşma sürecini yaşamaktadır.

Siyasi partilerin en önemli işlevlerinden biride toplumsallaşmadır (Türköne, 2008: 255). Siyasal toplumsallaşma partilerin evrensel nitelikli işlevlerindedir. Topluma kimlik kazandırmayı amaç edinen partiler, siyasal iktidar ile halk kitleleri arasında birer köprü görevi üstlenmişlerdir (Kapani, 2003: 166). Aynı zamanda bu partiler siyasal katılmanın da başlıca kanalını oluşturmakta, toplumun çeşitli istemlerinin ve beklentilerinin yönetime ulaştırılmasında önemli bir role sahip bulunmaktadır.

Siyasal partiler bir yandan halkın desteğini sağlayarak iktidara gelmeye çalışırken diğer yandan kitlelerin eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi konusunda da büyük bir çaba içerisinde olduklarıdır. Parti kadrolarını oluşturup geleceğin yöneticilerini yetiştirmekle birlikte siyasi partiler, halkın ulusal ve uluslararası olaylara karşı duyarlılığını artırarak bu konularda görüş sahibi olmalarına yardımcı olmaktadır. Kısaca siyasi sistemdeki rollerin öğrenilmesi, siyasi kültürün benimsenerek sürdürülmesi siyasi partilerin temel işlevleri arasındadır.

İdeolojik temeli güçlü olan partilerin bu tür çalışmaları daha yoğun ve sistemli olarak yaptıkları gözlemlenmektedir. Bu kapsamda siyasi partilerin seçmenleri harekete geçirerek onları aktif hale getirme, "oy"larının değerinin farkına varmalarını sağlayarak sandık başına gitmelerine özendirme rolleri de önem kazanmaktadır. Partilerin yaptıkları bu çalışmalar "siyasi toplumsallaşma" olarak ifade edilmektedir.

Siyasi partilerin siyasi toplumsallaşma işlevinin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki var olan siyasi kültür, değer ve inançların korunarak pekiştirilmesi, ikincisi ise var olan siyasi kültürün değiştirilerek yeni değer ve inançların ortaya çıkarılmasıdır. Toplumda radikal değişiklikler yapmayı amaç edinen ideolojik partilerde bu ikinci yönün daha ağır bastığını söylenebilir. Bu bağlamda ideolojik partilerin amacı sadece siyasi iktidarı ele geçirmekle sınırlı değildir. Toplumda etki etmenin yanında üyelerini ideolojik ve örgütsel bir çatı altında toplayan ve onlarla düzenli ilişkiler kurarak, onların sosyal hayatlarıyla yakından ilgilenen topluluklardır (Kapani, 2003:173).

Bireylerin gereksinimlerini elde etmek amacıyla birlikte geliştirdikleri ilişki ağı içerisinde bir dizi düşünce, inanç, tutum ve değerler söz konusudur. Bireyler kültürü böyle yaratırken aynı zamanda da onun taşıyıcısı durumundadırlar. Siyasi kültürün gelecek kuşaklara taşınmasında da siyasi partilerin önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

İnsanların doğuştan sahip olduğu bir toplumsal ve siyasi kültürü yoktur. Değer yargıları, inançlar, tutumlar ve toplumsal davranış kuralları zamanla öğrenilir. Bu süreç aile içinde başlar, okulda ve sonrasında bireyin kurduğu toplumsal ilişki

çerçevesinde devam eder. Öğrenim süreci duygusal bir kapsamdan bilgisel-duygusal bir kapsama doğru gelişme göstererek ömür boyu sürer. Bu bağlamda, siyasal kültürü öğrenme süreci siyasal toplumsallaşma olarak ifade edilebilir (Turan, 1996: 61-62).

### **3.2.2. Siyasal Kültür Çoğulcu Demokrasi İlişkisi**

Siyasi kültür ile çoğulcu demokrasi arasındaki bağlantıyı kavrayabilmek için öncelikle bu iki kavramı açıklamakta yarar var. Siyasi kültür olarak adlandırdığımız kavram, bir ulusun içinde veya bir devletin yurttaşları arasında hâkim siyasi duyguların, inançların ve siyasete ilişkin değerlerin bir araya geldiği bir bütündür. Siyaset bir bakıma, siyasi kültür süzgecinden geçerek oynanan bir oyun, hayatiyet kazanan bir faaliyettir.

Toplumlardaki kültürel özellikler, siyasi kurumlara kimliklerini kazandırmaktadırlar; bir başka deyişle aynı siyaset organının farklı toplumlarda oynadığı rol o toplumun siyasi kültürüne göre oluşmaktadır. Siyasi kültürün ortaya koyduğu birikimlerin çeşitli benzerlikler sergilediği gözlemlenmiştir. Bu benzerlikler açısından bakıldığında siyasi kültür çeşitlerinden ilki "cemaatçi ve yerel siyasi kültür"dür. Ulus devlet, cemaatçi ve yerel siyasi kültür içinde yaşayan birey için hayatın dışındadır. Dünya onun için üyesi olduğu cemaat veya aşiretten, içinde doğup büyüdüğü köyünden, mezrasından ibarettir. Ulus devlet kurumlarını tanımaz ve bilmez. Tanısa bile o kurumlardan beklediği herhangi bir şey yoktur. Diğer tür olan "tabiyet kültürü"nde birey, siyasi merkezin nasıl bir şey olduğunun farkındadır ancak kendisini teba olarak algılar ve siyasi merkez üzerinde herhangi bir etkide bulunabileceğini düşünmez. Siyasi faaliyetlere karşı genel tavrı, edilgenlik üzerine kuruludur. Bireyin siyasi düzenin bütünüyle farkında olduğu ve onun üzerinde isterse etkili olabileceğini düşündüğü kültür türü ise şüphesiz çoğulcu demokrasiyle de en çok bağdaşan "katılımcı kültür"dür. Faal hareket edebilen ve toplum hayatına yoğun bir şekilde katılan birey, ulusal değerler kadar evrensel değerlerle de ilişki halindedir. Bireyin siyasi alandaki eylemleriyle, o eylemlerden beklediği sonuçlar arasında akılcı bağlar vardır.

Katılımcı kültürü diğer kalıpların tersine çoğulcu demokrasi ile bağdaşan kültür haline getiren temel etken, çevresi karşısında edilgen bireyin gidip yerine



olgulara ve çevresine yön verebileceğini düşünen bireyin gelmesidir. Elbette bu değişim kolay olmamakta, her ne sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın sonuç olarak toplum üzerinde derin izler bırakmaktadır. Bu kültür kalıbının Almond ve Verba'nın tahlillerinde istikrarlı demokrasinin olmazsa olmaz payandaları arasında gösterilmesi de çoğulcu demokrasiye en uygun kültür kalıbının "katılımcı kültür" olduğu savını desteklemektedir (Heywood, 2007: 291). Kültür kalıplarını hayatın içinde denk bir biçimde dağılmış olarak görmeye imkân yoktur. Çeşitli kalıplar etkileşim veya çatışma içinde olabilir. Bir birliktelik sergileyebilir. Hatta toplum içindeki çeşitli kesimlerinde (sınıflandırmayı ekonomik anlamda yapabileceğimiz gibi sosyal anlamda da yapabiliriz) farklı siyasi kültür kalıplarının egemen olduğu da söylenebilir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ANAYASALARIN GELİŞİM SÜREÇLERİ ve ANAYASA YAPIMI SİYASETİ

#### 1. ANAYASANIN TARİHİ

Devletin dayandığı temel ilkeler ile yurttaşların özgürlüklerinin "anayasa" olarak adlandırılan yazılı belgelerde tespit edilmesi yönündeki gelişme, Batıda 18. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Kuşkusuz, anayasa kavramının kökeni çok daha eskidir. İlk çağ Yunan ve Roma uygarlıklarında anayasa biliniyordu. Fakat o dönemde, anayasanın içeriğini oluşturan ilkelerin "yazılı" bir metinde belirlenmesi yoluna gidilmemişti. Kralların ülke yönetimindeki yetkilerinin kısıtlanması çabası, yazılı olarak ilk kez İngiltere'de 1215 yılında Magna Charta (Büyük Ferman) ile başlamıştır (Öztekın, 2007: 48). Devletin temel ilkelerini, yurttaşların hak ve özgürlüklerini "yazılı belgeler"le tespit etme çabasının 18. yüzyılda ortaya çıkmasının bazı sosyal ve siyasal nedenleri vardır.

Batıda, ortaçağın sonlarına doğru, birçok ülkede, ticaretin gelişmesi ile birlikte giderek zenginleşen yeni bir sınıf ortaya çıkmıştı. Burjuvazi olarak adlandırılan bu sınıf, ekonomik yönden önemli bir güç haline gelmekle yetinmeyip, siyasal gücü de etkisi altına almak, ülke yönetiminde söz sahibi olmak istiyordu.

Bu amaçla, yeni gelişen burjuvazi, iktidarda bulunan krallar ve soylular ile mücadeleye girişmiştir. Uzun ve güçlüklerle dolu çabaların sonucunda, kralların mutlak yetkileri sınırlanmış, burjuvazi hak ve özgürlüklerini güvence altına almış ve kendini devlet yönetiminde temsil ettirmeyi başarmıştır. Devlet yönetiminde ortaya

çıkaran bu değişikliklerin herkes tarafından bilinmesi ve kalıcı olması için bulunan en güvenli yol, onların yazılı hale getirilmesiydi. 18. yüzyılda ortaya çıkan yazılı anayasaların temel işlevi bu olmuştur. Zamanla, anayasa, ülkedeki tüm sosyal sınıfların ve grupların taleplerini ortak ve genel kurallarla düzenleyen bir belgeye dönüşmüştür. Böylece, devletin temel örgütlenişini ve yurttaşların özgürlüklerini belirleyen, iktidarı sınırlandıran bir belge olarak, anayasalar önce Avrupa'da, giderek tüm ülkelerde benimsenmiştir (Erdoğan, 2004: 10-11).

Anayasa, devletin temel yapısını, örgütlenişini, işleyiş kurallarını gösteren ve kişilerin haklarını güvence altına alan üstün hukuk kurallarından oluşur (Tunç, 1998: 7). Çağdaş demokratik ülkelerde, anayasalar iktidarın sınırlanması, özgürlük, eşitlik ve adalet uğruna verilen uzun mücadelelerle kazanılmış hakların, temel değerlerin ve ortak ideallerin somutlaştığı belgelerdir. Bu nedenle, yurttaş devlet ilişkisinde anayasaların özel bir yeri vardır.

Tarihsel olarak anayasacılık, modern devletlerin siyasi birliklerini sağlamalarının yol açtığı iktidar yoğunlaşmasına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 2005: 38). Kökleri eski Yunan dönemine kadar götürülse de bugünkü anlamda anayasacılık modern çağa dayanmaktadır.

Daha çok yeniçağda monarşik düzene karşı, bir anlamda siyasi özgürlüğü kazanma adına yapılan faaliyetler, bugünkü anlamda anayasacılığın başlangıcı sayılabilir. Bu anlamda John Locke ve Montesquieu tarafından yapılan çalışmalar büyük önem arz etmektedir. Locke yönetimin doğal haklara riayet etmesi gerektiğinden söz ederken Montesquieu, eski ve yeni rejimleri inceleyerek kuvvetler ayrılığı prensibine değinmiştir (Erdoğan, 2005: 38). Kuvvetler ayrılığı prensibi, iktidarı kötüye kullanmayı önlemede önemli bir araç niteliğindedir.

İnsanların çok eski zamanlardan beri doğal ve evrensel haklara sahip olduğu birçok filozof tarafından kabul edile gelmektedir. Bu eski ve köklü düşünce devlet iktidarını sınırlandırmada etkili olmuştur. Bununla ilgili olarak ortaya atılan doğal hukuk ve sosyal sözleşme doktrinleri, bugünkü anayasacılık hareketlerinde bile halen etkisini sürdürmektedir. Modern anlamda anayasaların doğması ve kurumsallaşması daha çok Amerikan anayasasıyla birlikte başlamıştır denilebilir(Tunç, 1998: 64).

Devletin genel işleyişini düzenleyen üstün hukuki normlar olmakla beraber modern anayasaların kapsamındaki en önemli öğeler olan insan hakları ve buna bağlı olarak iktidarın sınırlandırılması göze çarpmaktadır.

### **1.1. DOĞAL HUKUK VE İNSAN HAKLARI**

Doğal hukuk düşüncesinin kökleri, eski Yunan dönemine kadar gider. Doğal hukukun teolojik yorumları, Orta çağ Hıristiyan ve İslam dünyasında da etkili olmuştur. Bununla birlikte modern doğal hukuk anlayışı esas itibariyle 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa'da şekillenmiş olup Orta çağ anlayışından önemli ölçüde farklıdır (Erdoğan, 2004: 153).

Doğal hukukçu siyaset ve hukuk anlayışının özünü, toplumsal ve siyasal kurumlara her zaman hâkim olması gereken birtakım evrensel ilkelerin bulunduğu ve bunların akıl yoluyla bilinebilecekleri düşüncesi oluşturmaktadır. Doğal hukuk doktrini, gerçekte hukukun, ahlakın bir parçası olduğu iddiasından başka bir şey değildir. Doğal hukuk kavrayışı, aynı anda hem hukuki, hem de ahlaki bir karakter taşır. Doğal hukukun ilkeleri, ulusal ve/veya uluslararası hukuka yol gösteren üstün ilkeler olarak algılanmaktadır. Orta çağ düşüncesinde, bu üstün ilkeler Tanrı tarafından konmuş sayılıyordu. Gerçi Yeni Çağda da John Locke gibi doğal haklar düşünürleri, bu tanrısal kaynağı reddetmemektedirler; ancak onlar, Tanrı'nın bağıışı olduklarını düşündükleri doğal hakları dinsel olmaktan çıkarıp politikleştirmek yoluyla doktrinin işlevini devrimci bir biçimde değiştirmişlerdir (Erdoğan, 2004: 154). Artık doğal haklar, kaynakları ne olursa olsun, siyasi otoriteye karşı ileri sürülebilen tartışılmaz yetkiler haline gelmişlerdir.

Günümüz dünyası, insan hakları kavramının ahlaki bir ilke ve siyasi bir ideal olarak yükselişine sahne olmaktadır. Farklı dünya görüşlerine sahip bireyler, gruplar ve farklı siyasi modellere sahip ülkeler, kendi konumlarını ve pratiklerini haklılaştırmak için her geçen gün bu kavrama daha sık başvurma ihtiyacı duymaktadırlar. İnsan haklarının, bugün en azından söylem düzeyinde üstünlüğünü ilan ettiğini ve insan haklarına riayetini, bireyleri, örgütleri ve devletleri değerlendirmede kendisine başvurulacak ortak bir kıstas haline geldiğini söylemek mümkündür. Öyle ki, uluslararası alanda bu konuda en yoğun biçimde eleştirilen

lkeler bile, artık insan haklarının ahlaki değerini veya siyasi meşruiyet kaynağı olarak önemini reddedememektedirler. İnsan hakları kavramı, uzun zamandan beri uluslararası sözleşmelerin konusu olmakta, devletlerin egemenlik hakkı onun karşısında tutunamamakta ve hiçbir devlet, ‘iç işlerine karışmama’ ilkesini gerekçe göstererek ihlalleri meşrulaştıramamaktadır (Doehring, 2002: 257-258).

Ancak kavramın bu itibarlı konumunun veya onunla ilgili olarak sağlanan mutabakatın, insan hakları sorunlarının çözümü açısından yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Her şeyden önce, kavramın anlamı, değeri ve üstün bir ahlaki ilke olarak kabul edilmiş olması, yani onun ortak bir kıstas olduğuna ilişkin mutabakat, onun muhtevası üzerinde de mutabık kalındığı anlamına gelmemektedir. Ayrıca kavramın bir ideal olarak genel kabul görmesi veya bir üst söylem olarak zirveye ulaşmış olması, onun pratikte de aynı üstün konumda olduğu anlamına gelmemektedir.

İnsan haklarının üstün bir ahlaki değer haline gelişinin uzun bir geçmişı vardır. İnsanın birtakım haklara sahip olduğu gerçeği, ilk insandan bu yana dile getirilmiş ve özellikle kutsal metinler bu haklarla birlikte, bu haklara kaynaklık eden insan onuruna atıfta bulunarak, bugünkü insan hakları kuramının felsefi altyapısını hazırlamışlardır. Bunun yanı sıra, insan hakları kuramı, yüzyıllar boyu süren çeşitli hak mücadelelerinin biriktirdiği bir temele oturmuştur.

## **1.2. İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI**

İnsan hakları doktrininin işlevi siyasaldır; amacı, devletin sınırlandırılmasıdır. İnsan haklarına dayanan iddia ve taleplerin hedefi, siyasal iktidarın kendisidir. İnsan hakları doğrudan doğruya devlete karşı ileri sürülür. İnsan hakları iddialarının temel amacı, mevcut kurum, uygulama veya normlara –özellikle de hukuki kurumlara- karşı çıkmak veya onları değiştirmektir. Bu tür iddiaların hedefi, devletin insan haklarına dayandırılmasını ve her türlü uygulamasında insan haklarını koruma duyarlılığı ile hareket etmesini sağlamaktır. Bu nedenle insan hakları, genellikle başka kişi veya gruplara yönelik iddialara temel oluşturmazlar. Kişilerin devletten kaynaklanmayan hak ihlalleri, insan hakları sorunu olmaktan ziyade, “hukuk ve düzen”in sağlanmasıyla ilgilidirler. Çünkü özel kişi veya gruplardan gelecek ihlaller,

aslında “kamu düzeni” sorunu veya “adli” meselelerdirler ve devletin insan haklarını yeterince güvence altına almadığını veya alamadığını göstermektedirler (Erdoğan, 2004: 139-140).

Hak sahibi olmak, bir şey yapmaya yetkili olmak ya da bir şeyi talep edebilmek demektir. Hak; sahibine bir şeyi yapabilme yetkisi verirken, başkalarına da bu yetkinin kullanılmasına engel olmama, saygı gösterme yükümlülüğü getirir. Hukuk biliminde hakkın bir özelliği onun hak sahibi bakımından –bir zorunluluğu değil– bir “cevaz”ı (izin) ifade etmesidir. Buna göre hak, kişiyi hukuki bir iktidarla donatır; bu iktidarı kullanıp kullanmamak hak sahibine kalmıştır (Barry, 2004: 257).

Haklarla yükümlülükler veya ödevler arasında genellikle bir simetri vardır. Yani, her hak bir ödevle tekabül eder; bir yerde hak sahibi varsa, onun karşısında bir de ödevli vardır. İnsan haklarının aynı zamanda ödevleri de içerdiği şeklindeki yaygın anlayış yanlıştır (ve ayrıca politik bakımdan da tehlikelidir). Elbette insanların birtakım yasal ödevleri olabilir; bunların başında meşru olarak yürürlüğe konmuş hukuka itaat etmek gelir. Bu ödevlerin insan haklarıyla doğrudan doğruya bir ilişkisi yoktur. Devlete yönelik iddialar olarak insan hakları, bireylere ödev yüklemeler; eğer böyle olsaydı insan haklarına sahip olmanın hiçbir anlamı kalmazdı. Kısaca, insan hakları devlete yönelik tek taraflı taleplerdir.

### **1.3. İNSAN HAKLARININ NİTELİĞİ**

İnsan hakları, insanların sadece insan olmaları nedeniyle sahip ve layık oldukları haklardır. İnsan hakları, belirli bir sınıf, ırk, cinsiyet, din, dil, devlet gibi ayırım gözetmeksizin tüm insanların sahip olduğu haklar olmasından dolayı evrenselidir. Aynı zamanda insan hakları verilmiş değil, doğuştan sahip olunan temel haklardır ve devredilmesi söz konusu değildir. Belirli statülere tabi olmadığı gibi herhangi bir imtiyaz da gerektirmez (Tunç, 1998: 63).

İnsan hakları, insan olarak varlığımızı sürdürebilmemizin ve kendimizi gerçekleştirebilmemizin temelini oluşturan haklardır. Bu anlamda insan hakları, ahlaki bir nitelik taşımaktadır. Diğer bir deyişle insan hakları, en üstün ahlakî haklardır. Çünkü en temel insani değerlerin korunması ile ilgilidirler. İnsan haklarının bu ahlaki statüsü, her zaman ve herkese karşı ileri sürülebilmelerini sağlamaktadır.

Bu yüzden, kamu otoriteleri tarafından tanınmamış ve pozitif hukuk tarafından yer verilmemiş olsalar bile, hatta aykırı yasal düzenlemelere rağmen, insan hakları ileri sürülebilmektedirler. Bu yönüyle insan hakları, her zaman pozitif hukukun önündedir (Erdoğan, 2004: 142).

İnsan haklarının üstünlüğünün pratik anlamı, bu haklara dayanan iddia ve taleplerin, başka bütün hak iddiaları karşısında öncelik ve üstünlüğe sahip olmasıdır. Bu üstünlük, insan haklarının koruduğu temel değer, en üstün ahlaki değer olmasından kaynaklanmaktadır.

İnsan hakları düşüncesinin öncüllerinden biri, *ahlaki eşitlik*dir. Bireyler, özel durumlardaki kişisel liyakat ve hak edişleri bakımından farklı olabilirler; ama bütün insanların kişi olarak saygı gösterilmesi gereken ahlaki kapasitesi eşittir, yani hepsi aynı saygıyı hak eder.

İnsan hakkı olarak başkalarına (başta siyasal iktidara) yöneltilebilecek iddialar, esas itibariyle *negatif* karakterdedirler. Yani, insan hakları, kural olarak, kişiler lehine pozitif bir durumun tesisini gerektirmez, fakat sadece kişilere kaçınma yükümlülüğü yüklerler (Erdoğan, 2004: 144-145).

## **2. İNSAN HAKLARININ ANAYASALLAŞMASI**

İnsan haklarının anayasal olarak tanınması ve güvence altına alınması, esas itibariyle 20. yüzyılda yaygın bir eğilim halini almışsa da, bu konudaki öncülük İngiliz ve Amerikan sistemlerine aittir. İngiltere’de daha 17. hatta Magna Charta Libertatum’u esas alırsak 13. yüzyıldan itibaren insan haklarıyla ilgili belgeler hukuk düzeninde yer almaya başlamıştır. Amerika anayasasında yapılan bir değişiklik de insan hakları kavramı yazılı olarak yer almıştır (Tunç, 1998: 63-64). Yani bir ideal olan insan hakları hukuki güvence altına alınarak kamu hürriyetlerine dönüştürülmüştür.

BM tarafından 1966 yılında hazırlanıp 1976 yılında yürürlüğe giren iki sözleşme *Uluslararası İnsan Hakları Yasası* olarak da adlandırılmaktadır. Bugün artık “ulusal üstü insan hakları hukuku”nun “tanımı, sınırları, mekanizma ve usulleri, kısaca standartları belirlenmiş, özerk bir hukuk disiplini” olarak ortaya çıkmış olduğu ileri

sürülmektedir (Erdoğan,2004:191). Avrupa Birliği'nin 2000 yılının sonlarında kabul ettiği ve Birliğin anayasası olarak görülen “Temel Haklar Yasası” da en azından Avrupa düzeyinde bir insan hakları ortak hukukunun oluşmakta olduğunun en son ve önemli kanıtlarından biridir (Erdoğan, 2004: 193). Bir anlamda anayasacılık hareketi bugün geldiği noktada küresel bir konum edinmiştir.

### **3. ANAYASA YAPIM SİYASETİ ve İZLENEN USULLER**

İnsanlık tarihi dikkate alındığında, insanların toplum halinde yaşadıkları zaman ve mekân açısından evrensel bir geçerlilik taşısa da, insan topluluklarının bir anayasa çerçevesinde yönetilme tecrübesi aslında oldukça yenidir. Anayasa en genel anlamıyla devletin kurumları, insan hakları ve hukuki işleyişle ilgili en temel hukuki kurallar bütünü olarak, tarihin belli döneminin ürünüdür ve yapıldıkları toplumun birtakım özelliklerini yansıtır. Bu açıdan insanlık tarihine bakıldığında her anayasa teşebbüsünün içinde bulunduğu kültürel ve siyasal bağlamlardan etkilendiği ve özgün bir takım anayasa hazırlama ve yapım siyasetlerinin izlendiği gözlemlenmiştir.

#### **3. 1. ANAYASANIN TANIMI**

Temel kanun, esas teşkilat ya da anayasa olarak adlandırılan kavram daha çok bir ülkenin anayasal sistemini belirleyen belge ya da kurallar bütünü olarak algılanmaktadır. Kavram, köken olarak ülkelere göre farklı anlamlara gelmekle birlikte ülkemiz açısından anayasa olarak yerleşmiştir. Anayasa devletin kuruluşunu, yapısını, hükümet şeklini, organlarını ve bu organlar arasındaki ilişkileri ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerini düzenleyen kurallardır (Atar, 2007: 4).

“Anayasa” kelimesi, en azından, sıradan siyasal konularla ilgili tartışmalarda çok kez iki anlamda kullanılmaktadır. İlk olarak bir ülkenin bütün hükümet sistemini, hükümeti yöneten veya düzenleyen ve kuran kuralların toplamını tanımlamak için kullanılabilir. Bu kuralların bir bölümü, mahkemelerin bunları tanıması ve uygulaması anlamında olmak üzere hukuksaldır. Bir bölümü ise, mahkemelerce hukuksal nitelikte bulunmayan, ama hükümet sistemini düzenleme açısından tam anlamıyla hukuk kuralları olarak tanımlananlardan daha az etkin olmayan uygulamalar, anlaşmalar, örf ve adetler veya teamüller biçimini alan hukuksal olmayan veya hukuk dışı sayılabilecek kurallardır (Wheare, 1985: 1).



Günümüzde, anayasa deyince, daha çok, belirli bir sistematığe göre düzenlenmiş "yazılı" bir belge anlaşılır. İngiltere, Yeni Zelanda ve İsrail gibi bazı ülkelerin ise, yazılı anayasaları yoktur. İngiltere ve Yeni Zelanda'da, devletin dayandığı temel siyasal kurallar üzerinde güçlü bir uzlaşma vardır. Bu nedenle, söz konusu kuralların yazılı hale getirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmamıştır. İsrail ise, yazılı bir anayasa yapmaya çalışmış, ama başaramamıştır. Bu ülkede, anayasalarda düzenlenen temel sorunların önemli bir kısmı (özellikle din-devlet ilişkisi) üzerinde bir uzlaşma yoktur (Heywood, 2007: 420).

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, anayasalarda devletin temel yapısı ve yurttaşların özgürlüklerinden başka konular da düzenlenmeye başlanmıştır. Çağdaş anayasaların birçoğu, toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel sorunları ile ilgili çözümler önermekte, varılması gerekli hedefleri göstermektedir.

Anayasa, aynı zamanda ileride çıkarılacak yasaların uymak zorunda olduğu temel ilkeleri gösterir. Hiç bir yasa ya da başka bir kural anayasaya aykırı olamaz. Bu yönüyle, anayasa bir ülkenin "üstün" ya da "temel" yasasıdır. Ancak anayasa kavramı zaman zaman hukuk sisteminin kaynağı anlamına gelecek şekilde yanlış algılamalara yol açmaktadır. Hâlbuki anayasa hukuk kurallarının kendisinden türetildiği bir kaynak değildir. Daha çok siyasal alana ilişkindir ve devlet örgütlenmesine ilişkin temel ilkelerle insan haklarına ilişkin kavramlardan oluşur.

Siyasi liberaller, devletin kapsamının genişlemesinin sivil özgürlükler için potansiyel bir tehdit oluşturduğunu kabul etmekle birlikte, tarihsel olarak kişisel özgürlüğe en büyük tehdidin devletten gelmiş olduğunu nadiren kabul ederler (Barry, 2004: 90). Bu açıdan liberal anlayışa sahip olanlara göre anayasanın amacı yönetenlerin muhtemel tecavüzüne karşı halkın hukukunu korumaktır (Erdoğan, 2005: 41).

Sonuç olarak anayasa, devletin en yüksek kademedeki organlarının kuruluş ve işleyişiyle ilgili temel hukuki normlar bütünü olmakla birlikte, sadece hukuki bir eser ve normatif bir kurum değildir. Aynı zamanda, siyasal kuvvet dengelerini gösteren, siyasal bir eser ve siyasal bir kurumdur (Daver, 1993: 163-195).

### 3.2. ANAYASALARIN YAPIMI

Çeşitli ülkelerin Anayasalarına bakıldığı zaman, bize bir anayasanın neyi içermesi konusunda anayasayı yapan halkların farklı düşündüklerini göstermektedir. Örneğin Norveçliler bütün söylemek istediklerini yirmi beş sayfa da söyleyebilmişlerdir. Buna karşı Hintliler 1950 tarihli anayasalarını iki yüz elli sayfaya sığdırabilmişlerdi. Bu konudaki esas bölünme çizgisi anayasa hakkındaki düşünceden kaynaklanmaktadır. İlke olarak anayasayı hukuksal belge olarak gören ve bu nedenle de pratikte yalnızca hukuk kurallarına yer veren bunun dışında hiçbir şeye yer veremeyen görüşle anayasayı bir çeşit manifesto, bir iman ikrarı, ülkülerin ifadesi olarak gören görüş birbirinden kesinlikle farklıdır (Wheare, 1985: 43).

Günümüzde, bir kaç istisna dışında, her ülkenin yazılı bir anayasası vardır. Buna karşılık, demokrasiyi bütün ilke ve kurumlarıyla kabul eden anayasaların sayısı oldukça azdır. Çoğu ülkenin anayasası, iktidarın sınırlanması, hak ve özgürlüklerin korunması, yurttaşların devlet yönetimine katılması gibi esasları güvence altına almadığından, bir anayasadan beklenen işlevi yerine getiremez. Bu tür anayasalar, yapılış süreçleri bakımından da demokratik anayasalardan ayrılırlar.

Demokratik olmayan ülkelerin anayasaları, ülkeyi yöneten güçlerin iradesi ile hazırlanır. Anayasanın hazırlanması ya da onaylanması aşamasında halkın katılımı ya da onayı aranmaz. Bazen, anayasanın yapım sürecinde bir "meclis"e görev verilse bile, bu meclis halkı temsil eden bir niteliğe sahip değildir. Özgür ve demokratik seçimlerin olmadığı bir düzende, temsili bir meclisin ortaya çıkması beklenemez. Hazırlanan anayasa metninin halkoyuna sunulduğu durumlarda, halk oylaması göstermeliktir. Gerçekte, halka anayasayı değerlendirecek ölçüde düşünce ve propaganda özgürlüğü tanınmaz.

Demokratik ülkelerin anayasaları, halkın iradesini yansıtacak yöntemlerle hazırlanır. Bir anayasa, demokratiklik özelliğini, içeriğinin yanı sıra, hazırlanışı ve kabul edilişi aşamalarında izlenen usullerden alır. Yapılış süreci demokratik olmayan; toplumdaki belli başlı farklı grupların talep ve beklentilerini dikkate almayan bir anayasanın içeriğinin demokratik olmasını beklemek gerçekçi değildir. O nedenle, anayasanın yapılışında izlenen usuller, onun içeriğini doğrudan etkiler.

### 3.3. ANAYASA YAPIMINDA İZLENEN USULLER

Genelde anayasaların iyi bir şekilde işlenmesi ve uygulanması yapıldığı döneme göre ihtiyaçlara cevap verip vermemesi ve yapım yöntemleriyle doğrudan ilgilidir. Demokratik ülkelerde, anayasal değişme ile elde edilmek istenen yarar, anayasanın değişen sosyal, ekonomik ve siyasal şartlara uydurulması ve ortaya çıkan yeni sorunlara yeni çözümler üretilmesidir (Atar, 2000: 154).

Genel olarak anayasa hukukçuları ve siyaset bilimcileri tarafından belirlenen anayasa yapım yöntemleri; hiyerarşik yöntem, organik yöntem ve sözleşme yöntemi olarak üç kategori halinde incelenebilir (Atar, 2000: 155).

*Hiyerarşik yöntem*, anayasanın yukarıdan aşağıya demokratik olmayan bir usulle yapılmasını ifade eder. Bu bir kişi veya kurul tarafından yapılabileceği gibi temsil yeteneği olmayan bir meclis tarafından yapılmasını da kapsar. Bu yönetimin klasik uygulaması hükümdar ya da monarkın tek yanlı iradesiyle ferman biçiminde anayasayı kabul ve ilan etmesidir. Bu tür anayasa yapım örnekleri arasında 1848 İtalya Anayasası, Türkiye’de I.Meşrutiyete geçişi sağlayan 1876 Anayasası sayılabilir (Atar, 2000: 156).

*Organik yöntemde* ise anayasal kurumlar tarafından anayasanın yapılması ve değiştirilmesi söz konusudur. Yazılı anayasalarda olağan kanunların yapılmasından farklı olarak bazı özel usuller gerekli olmaktadır. Organik yöntemle anayasa yapımı çok sık kullanılan bir yöntem değildir. Türk anayasacılık tarihinde 1924 Anayasası organik yöntemle yapılan tek anayasadır (Atar, 2000: 161).

*Sözleşme yöntemindeyse* anayasa, toplumu temsil eden siyasal güçler, seçilmiş bir kurul veya temsili kurucu meclisler tarafından katılma ve uzlaşma esasları çerçevesinde yapılır (Erdoğan, 2005: 98). Sözleşme yöntemine göre anayasa yapımı, genellikle siyasal sistemin de sözleşme veya analaşmaya dayalı olarak kurulduğu toplumlarda görülür. Sözleşme yönteminin klasik örneklerini “*misak biçimindeki anayasalar*” oluşturur. Bu yöntemle yapılan anayasaya örnek olarak 1808 tarihli Sened-i İttifak gösterilebilir (Atar, 2000: 162).

Genel katılım, uzlaşma ve aşağıdan yukarıya doğru bir yöntemle yapılan sözleşme yönteminin demokratik bir usul olduğunu söylenebilir.

Anayasaların yapılışında izlenen demokratik usuller üç gruba ayrılabilir. Birinci usul, anayasanın seçimle oluşan bir meclis tarafından hazırlanmasıdır. Özgür ve demokratik bir ortamda yapılan seçim sayesinde, toplumu oluşturan her kesim görüş ve beklentilerini dile getirebilir. Söz konusu meclis, "kurucu" nitelikte ya da "normal" meclis olabilir.

İkinci usulde, anayasa metni demokratik esaslara göre seçilmiş bir meclis tarafından hazırlanmaz. Hükümet tarafından hazırlanan ya da benimsenen bir metin halkoyuna sunulur. Bu usulde, anayasanın demokratik meşruiyeti, halk oylaması sonucunda elde edilir. Kuşkusuz, böyle bir halk oylamasının demokratik sayılabilmesi için, lehte ve aleyhte propagandanın, düşünce özgürlüğünün tam olarak sağlanması gerekir.

Üçüncü usul ise, ilk iki uygulamanın birleştirilmesidir. Anayasayı halkın temsilcilerinden oluşan bir meclis hazırlar ve hazırlanan metin halkoyuna sunulur. Bu üç usul arasında ikincisi, yani anayasanın temsili bir meclis tarafından hazırlanmayıp, demokratik meşruiyetinin halk oylaması ile sağlanması usulü ciddi sakıncalar doğurabilir. Halk oylamasında seçmenlerin rolü, anayasa metnini bir bütün olarak kabul ya da reddetmekle sınırlıdır. Onun hükümlerini tartışamaz, karşılıklı pazarlıklar ya da ödünler yoluyla bir uzlaşma metnine dönüştüremez. Bütün bunlar, ancak toplumdaki belli başlı grupları temsil eden bir mecliste yapılabilir. 1947 İtalyan, 1976 Portekiz ve 1988 Brezilya Anayasaları serbest ve demokratik seçimlerle oluşan kurucu meclisler tarafından hazırlanmıştır. Bu ülkelerden son ikisinde, ordu anayasa yapım sürecini önemli ölçüde etkilemiştir. 1975 Yunanistan ve 1978 İspanya Anayasaları normal meclisler tarafından hazırlanmıştır. İspanya anayasası Franco'nun ölümünden sonra demokrasiye geçiş sürecinde yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanarak önce parlamento, sonrada referandumla halk tarafından kabul edilmiştir (Atar, 2000: 88). 1949 Alman Anayasasını, eyalet yasama organlarınınca seçilen bir kurul hazırlamıştır. Yazılı ve sert bir anayasa olan Alman anayasası en etkili ve iyi işleyen anayasalardan biri olarak kabul edilmiştir (Atar, 2000: 61).

Demokratik içeriğe sahip anayasalar içinde, yapım süreci bakımından en ilginç olanı yukarıdaki usullerden hiçbirini izlemeyen 1995 Bosna-Hersek Anayasasıdır. Bu anayasa Bosna-Hersek halkının ya da parlamentosunun ürünü değildir. Uluslararası bir antlaşmanın eki olarak yürürlüğe girmiştir: 1995 yılında, Bosna-Hersek, Hırvatistan ve (yeni) Yugoslavya'nın temsilcileri, Bosna'daki iç savaşı sona erdirecek bir antlaşmayı imzaladılar. Kısa bir metin ve 11 adet ek içeren antlaşmanın eklerinden biri Bosna-Hersek'in anayasasıdır. Anayasanın içeriğinin belirlenmesinde Bosna halkının bir rolü olmamış; hükümleri ABD'nin uzmanlığı ve inisiyatifi ile konulmuştur. Anayasa metninin kabulü için herhangi bir şekilde halk oylaması yapılmamıştır (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Yukarıda belirtilen her üç usul bakımından önemli olan nokta, anayasanın demokratik meşruiyetinin sağlanmış olmasıdır. Bununla birlikte, anayasanın içeriğinin ne ölçüde demokratik olduğu, toplumu oluşturan farklı grupların barış içinde bir arada yaşamasına ne ölçüde katkı sağlayacağı ve yurttaşlara tanınan hakların ne derece güvenceye bağlandığı konuları, anayasanın yapım sürecine egemen olan zihniyetle yakından ilgilidir.

#### **4. UZLAŞMACI VE ÇATIŞMACI ANAYASA MODELİ**

Demokratik ülkelerin anayasaları incelendiğinde, yapılış sürecine iki farklı zihniyetin egemen olduğu görülebilir. Bu farklı zihniyetlerden hareketle, uzlaşmacı ve çatışmacı anayasa modelleri şeklinde bir ayırım yapılabilir.

##### **4.1. UZLAŞMACI MODEL**

Uzlaşmacı model, ülkedeki belli başlı tüm toplumsal kesimlerin özgür ve demokratik bir ortamda anayasanın yapım sürecine katıldığı bir modeldir. Her grupta belli bir siyasal sorumluluk duygusu vardır, kimse kendi doğrusunu başkalarına dayatmak amacıyla hareket etmez. Amaç, her grubun üzerinde uzlaşabileceği bir metin ortaya çıkarmaktır. Bu zihniyete göre biçimlenen anayasa, *toplum sözleşmesi* niteliğinde bir belgedir.

1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, uzlaşmacı modelin en eski ve hâlâ yaşayan örneğidir. Kuzey Amerika'da, bağımsızlıklarını kazanan 13 eski

İngiliz kolonisinin, tek bir devlet çatısı altında bir arada yaşamak üzere vardıkları uzlaşmayı ifade eder. Yapıldığı tarihte, bağımsızlıklarını yeni kazanan kolonileri birbirine bağlayan bir antlaşma görünümünde olan anayasa, bugün, her yurttaşın kendini tarafı olarak gördüğü bir “ulusal sözleşme” niteliğindedir.

Amerika'da uzlaşmacı zihniyetin ve sözleşme geleneğinin kökenleri eskilere uzanır. Bu kıtaya yerleşen topluluklar arasında, henüz merkezi bir otoritenin olmadığı dönemde, ortak sorunların, tarafların uzlaşmasıyla kabul edilen sözleşmelerle çözülmesi yönünde bir gelenek oluştu. Bu amaçla, farklı toplulukların ortak bir yönetim altında birleştikleri de olmuştur. Amerikan tarihinde, uzlaşmacı zihniyetin ilk ve en çarpıcı örneklerinden biri Mayflower Sözleşmesidir (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Mayflower Sözleşmesi, İngiltere'den 16 Eylül 1620'de yola çıkan Mayflower gemisinde bulunan göçmenler arasında imzalanmıştır. Amerika'da yeni bir hayata başlamak için amaçlayan 41 İngiliz püriten, kıyıya yanaştıklarında, karaya çıkmadan önce, kuracakları toplum düzeninin temel ilkelerini belirleyen bir sözleşmeyi imzalamışlardır (11 Kasım 1620). Sözleşmeyi imzaladıktan sonra, yeni kıtaya ayak basmış ve New England'da Plymouth'u kurmuşlardır (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Günümüzde İtalya ve İspanya anayasaları da uzlaşmacı modele örnek olarak gösterilebilir. 1946'da cumhuriyetin ilanından sonra kurucu meclis tarafından hazırlanarak 1948 yılında kabul edilen İtalyan ve 1978 İspanya Anayasaları, bu ülkelerdeki baskıcı rejimlerin son bulmasıyla birlikte, toplumu oluşturan belli başlı grupların üzerinde uzlaştıkları metinler olarak ortaya çıkmışlardır (Atar, 2000: 77-91).

Uzlaşmacı modele daha güncel örnekler, eski Halk Cumhuriyetleri olan Polonya, Macaristan ve Bulgaristan'dır. Bu ülkelerde, yeni bir anayasa hazırlamakla görevli kurucu meclis ya da mevcut anayasayı değiştiren normal meclis seçimlerinde çoğunluğu elde eden gruplar, diğer gruplarla uzlaşma yolunu seçmiştir (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

## 4.2. ÇATIŞMACI MODEL

Çatışmacı modelde ise, anayasayı yapabilecek çoğunluğa sahip gruplar, diğer grupları dışlayarak, kendi görüşlerini empoze ederler. Temel konular üzerinde bir uzlaşma arayış yoktur. Çoğu zaman, halkın çoğunluğunun desteğine sahip grup ya da gruplar, kendi dogmatik ve ideolojik tercihlerini anayasal ilkeler olarak düzenlerler. Ortaya çıkan anayasa metni "anti-demokratik" olarak nitelendirilmese de, demokratik rejimin istikrarlı işleyişini gerçekleştirmek bakımından ciddi zayıflıklar taşır (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Çatışmacı modele uygun örnekler ise, Dördüncü Fransız Cumhuriyeti ve Portekiz anayasalarıdır. Eski Halk Cumhuriyetleri içinde Romanya'da, anayasal ilkelerin belirlenmesinde çatışmacı bir üslûp hâkim olmuştur (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Çatışmacı modele göre hazırlanan anayasaların kısa ömürlü oldukları, çok sık ve önemli değişiklikler geçirdikleri görülüyor. Genel bir gözlem olarak, toplumda belli başlı tüm grupların uzlaşmasını hedeflemeyen anayasaların iç barışı, ekonomik gelişmeyi ve iyi işleyen bir demokrasiyi gerçekleştirmekte başarısız oldukları söylenebilir (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’ DE ANAYASALAR ve YAPIM SÜREÇLERİ

#### 1. TÜRKİYE’ DE DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ

Osmanlı’da 1800’lerde başlayan Batılılaşma ve demokratikleşme hareketleri, önce çökmekte olan Devleti kurtarma vasıtası sonradan Batılı ülkelerin baskılarından yönetimi kurtarmak için onlara karşı verilmesi gereken tavizler olarak algılanmıştır. 1800’lerde başlayan Batılılaşma hareketleri, hep ilericilik ve gericilik çatışması şeklinde sürdürülmüştür. 1808’de Sened-i İttifak ile başlayan bu süreç zaman zaman Türk Magna Charta’sı olarak betimlendi ve 1839, 1856 Fermanları, 1858 Toprak Kanunu ve 1876 Anayasası ile sürdürüldü. Devletin müsadere hakkından vazgeçmesiyle birlikte gerçekleşen mülkiyet güvencesi Türkiye’nin siyasasal ve ekonomik tarihinde bir dönüm noktasıydı (Ahmad, 2002: 45). Tanzimat Fermanı, Batıya açılmanın ilk ve önemli adımıydı.

Türkiye’de insan haklarının pozitif hukukun düzenleme alanına girmesi, anayasacılığın gelişimi ile paralel gitmiştir. İlk anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi, başlıca klasik sivil hakları ve bu arada “gizli oy” hakkını açıkça tanımış idi. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da aynı yönde bir düzenleme getirmiş ve ayrıca Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’nden mülhem bir özgürlük tanımına yer vermiştir. Batı’daki sosyal haklarla ilgili gelişme, Türkiye’ye ilk defa 1961 Anayasasıyla yansımış ve devletin “sosyal” niteliği belirtilerek, iktisadi ve sosyal haklarla ilgili zamanının popüler anlayışına uygun ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Nihayet 1982 Anayasası, bir önceki anayasanın özgürlükçü yönünü büyük ölçüde dışlarken, iktisadi, sosyal ve kültürel haklara, hatta bazı “üçüncü kuşak” haklara (çevre hakkı gibi) yer vermiştir (Erdoğan, 2004: 189-191).



1876 Anayasası ve 1909 Anayasa değişiklikleri ile gelen Birinci ve İkinci Meşrutiyetle de batılılaşma ve demokratikleşme olduğundan söz edilemez. Hürriyet ve özgürlük yanlısı olduğunu söyleyen İttihat ve Terakki Partisi, devletteki etkinliği ele alınca 600 yıllık Osmanlının daha çabuk yıkılmasına sebep olduğu söylenebilir. Birinci Dünya Savaşı ile Osmanlı bünyesindeki tüm toplumlar milli varlıklarına dönmüşlerdir.

1924 Anayasası döneminde adı geçen Anayasa, demokratik bir ruha sahip olmakla birlikte, toplumda demokratik gelenekler oluşmadığı için çok partili demokratik hayat 1946'ya kadar işletilememiştir. 1924'de Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası, çok kısa bir süre içinde kapatılmış veya kendilerini feshetmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla demokratik ortam olmadığı için 1950'ye kadar ülke tek parti vasıtasıyla yönetilmiştir (Kocaoğlu, 2009: Mardin, 1997; Karpat, 1996).

1950-1960 döneminde çok partili siyasal hayat gelişmişse de, demokratik geleneklerin oluşmaması nedeniyle iktidar-muhalefet sürtüşmesi sistemin iyi işlememesine sebep olmuştur. Meclisteki çoğunluğuna dayanan siyasal iktidar TBMM'deki üstünlüğünü aşırı biçimde kullanırken tahriklerin de eklenmesiyle, ülkede yayılmaya başlayan öğrenci olayları, muhalefetin de desteklediği protestolar ve en son Ankara ve İstanbul'daki üniversite hocalarına verilen disiplin cezaları dolayısıyla çıkan olaylar sonucu üniversiteler kapatılması bardağı taşıran son damla olmuştur. Bu olay harp okulu öğrencilerinin sessiz yürüyüşüne neden olmuş ve sonrasında, silahlı kuvvetler yönetimine el koydu (Zürcher, 2007: 349-350; Lewis, 2008).

1960 ve 1980'de doğrudan 1971 ve 1997'de dolaylı müdahaleler ile demokrasi aynı şekilde kesintiye uğramıştır (Kocaoğlu, 2009).

1876'larda başlayan yazılı anayasa döneminin, 2000'lere gelindiğinde hala tartışmalı olduğu gözlenmektedir. Bunda sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmemeşlik düzeyimizin etkisi olduğu kadar her meseleyi anayasaya hüküm koymakla çözebileceğimiz hakkındaki yanlış kanaatin de etkisinin büyük olduğu söylenebilir. Özellikle Cumhuriyet kurulduktan sonra sık sık anayasa değişiklikleri, bir Türk

Anayasal Sistemi ve Türk Anayasal Geleneğinin oluşmasını önlemiştir.(Tunaya, 2001)

Modernleşmeciler, batı modeline uygun bir toplum ve devlet düzeni kurmayı amaçladıklarından, hazırlanan anayasalar Avrupalı ülkelerin anayasalarından büyük ölçülerde etkilendi. Fakat 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında, batı toplumları ile Türk toplumu arasındaki tek fark siyasi rejimler değildi. Batı ile Türkiye arasında siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel boyutları da olan farklılıklar vardı. Bu farklar, değişik yasal ve anayasal düzenlemelerin yapılmasını gerektiren problemler ürettiyordu. Toplum katmanları geleneksel yapısını korurken, Avrupa'dan gelen tercüme anayasalarla, batı ülkelerindeki benzer kurumların yerleştirilmesi mümkün olmadı. Cumhuriyet döneminde bu çelişkiyi kaldırmak amacıyla köklü değişiklikleri öngören daha geniş kapsamlı modernleşme programı yürürlüğe konuldu. Bu programın kısa sürede etkili biçimde uygulanması içinde anayasa ve yasalar baskı aracı olarak kullanıldı (Karatepe, 1997: 300).

1876'dan beri yapılan Türk Anayasalarının, Türk toplumunun özlem ve ihtiyaçlarını; tarihsel, ulusal ve kültürel beklentilerini tam olarak karşıladığı söylenemez.

Türk Anayasalarının her biri, aşağı yukarı bir öncekine "tepki" niteliğinde ortaya çıktığı söylenebilir. Örnek olarak, 1961 Anayasası özgürlüklerin sınırını oldukça geniş tutup, yürütmeyi güçsüz bırakırken; 1982 Anayasası tamamen tersi bir düzenlemeyi ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda 1982 Anayasası çoğulcu toplumun temel unsurlarından olan derneklerin, sendikaların ve meslek kuruluşlarının siyasetle uğraşmalarını, siyasal partilere destek olmalarını ve onlardan destek görmelerini yasakladığı gibi, kendi aralarında ortak hareket etmelerine de yasaklamıştır (Kapani, 2003: 137).

Hâlbuki 18. yüzyılda başlayan yazılı anayasacılık hareketlerinde asıl gaye iktidarın sınırlandırılmasıyla birlikte, toplumu siyasal ve hukuksal bakımdan düzenleyerek topluma ve devlet biçimine şekil verip, devlet iktidarının kötüye kullanılmasını önleyecek, toplumda adalet ve barışı kuracak tedbirleri öngören temel yasa oluşturmaktır denilebilir.

Bu temel yasa, düzenlemeye ve şekil vermeye çalıştığı toplumun tarihi, sosyolojik, ekonomik, sosyal, ulusal ve kültürel temel ihtiyaçlarına cevap vermelidir. Ayrıca değişen ve gelişen çağdaş şartlara uygun biçimde toplumun beklentilerini karşılayacak nitelik ve esneklikte olması gerekir.

Özellikle toplumun büyük çoğunluğunun, bilhassa kamuoyunu oluşturan etkin çıkar gruplarıyla diğer sosyal grupların menfaatlerini asgari müşterekler de birleştirmesi gerekir. Toplumda herkesin üzerinde birleştiği ve hep birlikte vazgeçemeyecekleri ortak noktaları yakalaması gerekir. Maalesef anayasalarımız bu işlevi gerçekleştirememişlerdir. Yapamadıkları için sık sık değiştirilmişlerdir. Sık değişimler anayasal gelenek ve anayasal teamüller oluşmasına da engel olmuştur. Anayasal gelenek ve teamülün oluşmamasında, anayasa yapımında oluşan aksaklıklar kadar, Türk demokratik hayatının vazgeçilmez aktörleri olan siyasi partilerin de yanlış tutum ve davranışlarının önemli rol oynadığı söylenebilir.

Aslında anayasalar, temel ilkeleri belirler ve devlet yapısının çerçevesini çizer. Anayasaların toplumsal meselelerin çözümünü sağlayan sihirli değnekler olduğu söylenemez. Anayasalara koyulacak kurullarla bir ülkenin kendiliğinden demokratik olması da beklenemez. Toplumsal sorunların çözümünü sadece anayasaların değil, daha çok uygulamaların sağladığını söylenebilir.

Anayasalara konan hükümlerle çağdaş demokrasi kendiliğinden oluşmaz. Ancak, Anayasa hükümleri herkesi bağlayan temel hukuk kuralları olduğu için çoğulcu toplum yapısını ve demokrasiyi kolaylaştırır veya engelleyebilir. Demokrasinin gelişmesini sağlayan esas unsurların başında, siyasi partiler ve onların tutum ve davranışlarının olduğunu söylemek daha doğru olabilir.

## **2. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASA HAREKETLERİ**

Dünyada anayasal sürecin, İngiltere’de 1215 yılında ki Magna Charta ile başlamasına karşın, çağdaş anlamda ilk yazılı anayasa Amerikan bağımsızlık savaşı sonrasında oluşturulan A.B.D anayasasıdır. Bununla birlikte 19. ve 20. yüzyıllara damgasını vuran ve başta Avrupa olmak üzere tüm dünyayı etkileyen anayasal süreç, Fransız İnkılâbı ile ortaya çıkmıştır.

Osmanlı devletinin yönetim sistemine baktığımızda ise mutlak monarşi olduğunu görürüz bu sistemde ise padişahın yetkilerini sınırlandırabilecek mekanizmalar yoktu. Padişah tüm görev ve yetkileri kullanma ve paylaşma yetkisine sahipti mutlakiyetçi bir yapının anayasal sürece adım atması, bu açılardan ancak 19. yüzyılda mümkün olabilmıştır (Dikici, 2002: 45).

## **2.1.SENEDİ İTTİFAK**

Osmanlı devletinde anayasal gelişim süreci Batı'daki gibi halkın isteği ile mücadeleler sonucunda ortaya çıkmamıştır. Tam tersi halkın isteği alınmadan tepeden inme şeklinde hem devlet içerisinde ki aydınların batılılaşma fikrini yayma çabaları hem de imparatorluk içindeki Hristiyan kesimin Avrupa devletlerinin ilgi odağı haline gelmesi bir takım düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

1808 yılında, Padişah ile Ayan temsilcileri arasında imzalanan ve siyasi bir anlaşma niteliği taşıyan sened-i ittifak'ın anayasal hareketler açısından büyük bir önemi vardır. Bu belgede padişah ilk defa egemenlik hakkını paylaşmış ve ayanların siyasi gücünü kabul etmiştir. Böylece mutlak iktidar ilk defa sınırlandırılmıştır. Yani, padişah artık eskiden olduğu gibi, dilediği şekilde hareket hakkına sahip değildir. 1808 yılında imzalanan sened-i ittifak merkezi hükümetin ne kadar zayıfladığını ortaya çıkaran bir belge olarak büyük önem taşır ve Türk anayasacılık hareketinin ilk basamağıdır (Dikici, 2002: 47–48).

Osmanlı Devleti'nde ise 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak, iktidarın sınırlandırılması anlamında düşünülerek, Osmanlı da anayasal sürecin başlangıcı olarak kabul edilir. Ancak Sened-i İttifak ile padişahın yetkileri kısıtlanmakla birlikte, toplum içinde kısmen de olsa ayrıcalıklı olan ayanların da varlıkları yasallaştırılmıştır. Kısacası bu kısıtlama demokratik bir nitelikten çok, merkezi otoritenin sarsılmasının kâğıt üzerine yansımadır. Zaten Padişah II. Mahmut, ilk fırsatta ayanların gücünü yok etmiş ve imzaladığı bu belgeyi geçersiz kılmıştır (Özbudun, 1988: 4).

## **2.2.TANZİMAT FERMANI**

Yine anayasa hareketleri açısından Osmanlı döneminin ikinci önemli belgesi 1839 tarihli Tanzimat fermanı veya diğer adıyla Gülhane Hattı Hümayunu'dur. Gülhane'de yabancı devlet temsilcileri önünde okunan bu fermanla Osmanlı vatandaşlarına can ve mal güvenliği konusunda güvenceler verilmiş; askerlik ve vergi konularının daha adil bir şekilde düzenlenmesi ön görülmüştür. Sened-i ittifak'ın padişahla ayanlar arasında imzalanan iki taraflı bir anlaşma olmasına karşılık Tanzimat fermanı, padişahın tek taraflı iradesi ile halkına tanıdığı hakları içeren bir belgedir. Bu açıdan Tanzimat fermanı hukuk devletine geçişin ilk basamağıdır. Ancak bir anayasa niteliği taşımaz (Gürbüz, 1982: 26). Bu fermanın tek olumlu yönü ise ülkemizi meşrutiyet devrinin anayasasına ve bazı siyasi, hukuki ve kültürel müesseslerine götüren bir köprü olmasıdır.

Fakat 1839 Tanzimat Fermanı, Türkiye'deki anayasal gelişmeler açısından önemli bir basamaktır. Tanzimat Fermanı bir anayasa olmamakla birlikte, anayasal bir yönetim için mücadele eden aydınların yetişmesine sağladığı katkı ile anayasal bir dönem için önemli bir adım olmuştur. 1876 Kanun-i Esasi'sinin yürürlüğe girmesinde, batının demokratik ve liberal akımlarının etkisi altında kalan Tanzimat dönemi aydınlarının (Genç Osmanlılar) rolü büyüktür.

1856 yılında batılı devletlerin baskısı altında ilan edilen Islahat Fermanı ile Tanzimat Fermanında vaat edilen haklar doğrulanmış; Müslüman ve Hristiyan uyruklar arasındaki hak, askerlik, kamu hizmetlerine girme ve vergi toplama hususlarını tekrar düzenlemiş ve Hristiyan halkın haklarını genişletmiştir. Tanzimat ve Islahat Fermanı ile gelen bu gelişmeler Osmanlı devleti içinde bir anayasacılık akımı doğurmuştur. Genç Osmanlılar adı verilen bu grup Osmanlı imparatorluğunun çöküntüden kurtulabilmesi için, meşrutî bir monarşiye geçilmesini, yani padişahın yetkilerinin kurulacak bir meclisle sınırlandırılmasını gerekli görüyordu. Bu akımın etkisi ile 1876 yılında ilk Osmanlı anayasası (Kanun-i Esasi) ilan edilmiştir.

## **2.3. 1876 OSMANLI KANUN-İ ESASİSİ**

İlk Osmanlı anayasası olan, Mithat Paşa başkanlığındaki bir komisyon tarafından Belçika, Polonya ve Prusya anayasalarından esinlenerek hazırlanan

Kanun-i Esasi Heyet-i Vükela'dan geçtikten sonra Padişah II.Abdülhamit tarafından “ferman” biçiminde ilan edilmiştir (Atar, 2007: 20).

Bu anayasa sistemli bir düşünce akımının bir doktriner çalışmanın ürünü değildir. Tanzimat ortamında yetişen, Tanzimatın getirdiği yenilikleri yeterli bulmayan ve ülkenin kurtuluşunu meşruti bir sistemin getirilmesinde gören , başta Ahmed Mithat , Namık Kemal,ve Ziya Paşadan oluşan , çoğunluğu yüksek devlet memurluğundan yetişen, küçük bir aydın grubunun eseridir. Amacı, devletin içinde bulunduğu sorunlara bir çözüm bulmak, daha açık bir ifade ile imparatorluğun çöküşüne engel olmaktır. Batılı ülkelerin devlet sisteminin bazı özelliklerinin benimsenmesi ile devletin, içine düştüğü kötü durumdan kurtarılacağı düşünülmüştür (Kili, 1978: 103-104).

Padişahın yetkilerinin sınırlanarak, anayasalı bir düzene geçişin arkasında güçlü bir halk desteğinin olmayışı, sonraki yıllarda gerçekleşen diğer önemli demokratik hareketlerde de genellikle görülen bir özelliktir. Bu durum, batılı ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye'deki demokratik gelişimin önemli bir eksikliğidir. Güçlü bir halk desteğine dayanmayan demokratik kazanımlar, otoriter ve baskıcı yönetimler tarafından kolayca geri alınabilmektedir. 1876 Anayasası, hazırlanışı bakımından ele alındığında, demokratik bir özellik göstermez. Temsili özelliği olmayan, padişahın atadığı bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Kabul edilmesi aşamasında da halkın onayına başvurulmamış; padişahın tek yanlı iradesiyle yürürlüğe girmiştir. Bu özelliği nedeniyle “ferman anayasa" olarak adlandırılır.

1876 anayasası ile şeklen de olsa bir parlamento oluşturulmuştur. Ancak bu anayasa hükümdarın yetkilerini sınırlandırma ve iktidarın paylaşılması konusunda son derece yetersizdir. Çünkü yasamada son söz meclise değil, padişaha aittir. Ayrıca yürütme yetkisini elinde bulunduran hükümet, yine meclise değil, padişaha karşı sorumludur. Padişaha meclisi istediği zaman dağıtma yetkisinin verilmesi de, bir başka sakıncalı hükümdür. Bu arada bir hukuk devleti için son derece kaygı verici bir madde olan 113. maddenin varlığı da, bir başka eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Bu maddeye göre padişah istediği kişi veya kişileri herhangi bir yargı kararı olmaksızın yurt dışına sürgün edebilecektir. 1876 anayasasının çağdaş anayasalara

göre geri olmasında rol oynayan hükümler bunlarla da sınırlı değildir. Anayasada temel hak ve özgürlükler çok sınırlı tutulduğu gibi, siyasi parti kurma ve siyasal faaliyetlerde bulunma ile ilgili herhangi bir düzenleme de yapılmamıştır.

1876 anayasasının ilan edilmesinden kısa bir süre sonra 20 Mart 1877’de Osmanlı parlâmentosu toplanmış ve çalışmalarına başlamıştır. Ancak 1877–78 Osmanlı-Rus Savaşı’nda uğranılan başarısızlığın faturasının padişah ve hükümetine çıkarılması, parlamento ile II. Abdülhamit arasındaki ilişkileri gerginleştirmiştir. Bunun üzerine anayasanın kendisine verdiği yetkiyi kullanan II. Abdülhamit 14 Şubat 1878 tarihinde meclisi feshetmiştir. Aynı tarihte anayasa da rafa kaldırılmış, böylece I. Meşrutiyet dönemi sona ermiştir (Özbudun, 1988: 5).

Olumsuz yönlerin yanı sıra, 1876 anayasasının ilanı ve meclisin açılması, daha sonraki dönemler için bir hazırlık ve deneyim dönemi olmuş, siyasal bilinçlenmeyi arttırmıştır.

Yaklaşık 30 yıl süren mutlakiyet rejimi 23 Temmuz 1908’de II. Meşrutiyetin ilanı ile sona ermiş ve 1876 anayasası, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak yeniden uygulanmaya konmuş, bir kez daha anayasalı monarşik rejime geçilmiştir.

Kanun-i Esasi ile yasama yetkisi, Meclis-i Umumi adı verilen Heyet-i Ayan ile Heyet-i Mebusan adlarında iki meclisten oluşan bir organa verilmiştir. Yani 1876 anayasasında olduğu gibi iki meclis sistemi kabul edilmiştir (Gürbüz, 1982: 10). Heyet-i Ayan adını taşıyan meclisin bütün üyeleri padişah tarafından atanıyordu. Heyet-i Mebusan üyeleri ise, halk tarafından iki dereceli seçimle seçiliyordu. Anayasa parlamentonun yetkilerini dar tutmuştur. Örneğin bir parlamento üyesinin kanun teklif edebilmesi için, önce padişahın izin alması gerekmektedir. Her iki meclis tarafından kabul edilen tasarılar, padişahın onayı olmadan yürürlüğe girememektedir. Hükümetin Heyet-i Mebusan’a karşı sorumluluğu anayasada açıkça belirtilmemiştir. Ayrıca padişah istediği zaman Heyet-i Mebusan’ı feshedebilmektedir. Nitekim II. Abdülhamit anayasanın bu niteliğinden yararlanarak 1878 yılında Mebusan meclisini dağıtmış ve ülkeyi tekrar mutlakiyetle yönetmeye başlamıştır (Özbudun, 1988: 5). Bu anayasada padişaha çok önemli bir yetkide 113. madde ile tanınmıştır. Bu maddeye göre padişah, hükümetin güvenliğini tehdit

ettikleri anlaşılan kişileri ülkenin çok uzak yerlerine sürgüne gönderme hakkına sahiptir. Nitekim padişah bu yetkisine dayanarak bir çok kişiyi sürgüne göndermiştir (Gürbüz,1982: 15-16).

1876 Anayasası 1909 ve 1914 tarihlerinde iki kez değişikliğe uğramıştır. 1909 değişikliğinde meclisin feshi ile ilgili 35. madde değiştirilerek meclisin ağırlığı artırılmış ve feshi zorlaştırılmıştır. Bunu yanı sıra padişaha vatandaşları sürgün etme yetkisi veren 113. maddede yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca kanun teklifinde bulunabilmek için padişaktan izin alma zorunluluğu da kaldırılmıştır. Böylece yapılan bu değişikliklerle padişahın yetkileri sınırlandırılmış ve parlamenter rejime geçiş için önemli bir adım atılmıştır.

#### **2.4. 1909 TARİHLİ KANUN-İ ESASİ**

1876 anayasası üzerinde, 1909 yılında yapılan değişikliklerle oluşturulan anayasadır. Bu değişikliklerle padişahın yetkileri sınırlandırılmış, yasamada son söz meclise bırakılmış ve bir anlamda parlamento hükümdara karşı güçlendirilmiştir. Kişi güvenliği açısından büyük sakınca yaratan 113. madde kaldırılmış, yürütme meclise karşı sorumlu hale getirilmiş, yurttaşlara siyasi parti kurma, siyasal faaliyetlerde bulunabilme ve toplantı yapma özgürlüğü sağlanmıştır.

1876 anayasası üzerinde 1909'da yapılan bu büyük değişikliklerle, yasama ve yürütme padişaktan koparak, ayrı ve demokratik organlar haline getirilmiş, kuvvetler ayrılığı gerçekleşmiştir. 1909 anayasa değişikliği parlamenter sistemi getirmiştir. 1909 anayasa değişikliği ile milli egemenlik ilkesi açıkça anayasada yer almamış, ancak anayasa değişikliğini ilan eden kararnamede "Hâkimiyet-i Milliye" prensibine yer verilmiştir. Bu nedenle 1909 anayasası milli hâkimiyet prensibini telaffuz etmese bile bu ruh ile hazırlanmış bir anayasadır. Bu yönüyle de monarşinin kurum olarak oldukça yıpranması sağlanmıştır. Bu anayasa ve milli egemenlik kavramının ilk mayalandığı ortam olması açısından önem taşımaktadır.

Ordu mensuplarının aktif politikaya girmiş olmaları II. Meşrutiyetin olumsuz yönüdür. Çünkü bir süre sonra II. Meşrutiyetin mimarı sayılan İttihat ve Terakki Cemiyeti yönetime tümüyle egemen olmuş ve rejim yarı askeri bir niteliğe bürünmüştür (Özbudun, 1988: 5).



### 3. ULUSAL KURTULUŞ MÜCADELESİ DÖNEMİ ve 1921 ANAYASASI

1921 Anayasası, dağılan ve yok olmaya yüz tutan Osmanlı İmparatorluğu'nun yerine, millet iradesine dayalı yeni bir Türk Devleti'nin kuruluşunu hukuki açıdan belgeleyen bir eserdir. Zamanın şartlarına göre yapılmış, kısa bir geçiş dönemi anayasası niteliğindedir.

Önceleri 5 Eylül 1920'de kabul edilen Nisab-ı Müzakere Kanunu ile çalışmalarını sürdüren ve kararlar alan TBMM, 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile anayasal bir çizgiye çekilmiştir. 1921 anayasasının ilk maddesinde, “Egemenliğin Kayıtsız Şartsız Millete Ait Olduğu” ifade edilmiştir. Böylece Türk tarihinde ilk kez milli egemenlik ilkesi somut olarak ortaya konulmuş ve padişahın iradesi yerine, millet iradesi geçmiştir. 23 Esas, 1 ek maddeden oluşan bu anayasa, kuvvetler birliği ilkesini benimsemiş ve yasama ile yürütmenin TBMM'nin içinden çıkacağı hükmünü kabul etmiştir. TBMM bu anayasadan aldığı yetki ile hem yasama, hem de yürütme gücünü kullanmış, böylece olağan üstü bir dönemin gerektirdiği ölçüde hızlı karar alma ve uygulama imkânını bulmuştur. Yasama ve yürütme gücünün TBMM'nde toplanmış olması, Bakanların meclis tarafından seçilmeleri, meclisin bakanları her zaman değiştirebilmesi, buna karşılık Bakanlar Kurulu'nun meclise karşı kullanabileceği bir silahının olmaması ve bir devlet başkanlığı makamının bulunmaması yönleriyle “Meclis Hükümeti” sistemi, ilk kez bu anayasa ile Türkiye’de uygulanmıştır (Atar, 2007: 22-24).

Bütün bunlara karşın bu anayasada saltanat makamına karşı olumsuz herhangi somut bir hükme yer verilmemiştir. Ayrıca aynı dönemde Osmanlı Kanun-i Esasisi'nin yürürlükte olması, çift anayasalı bir dönemin yaşanmasına yol açmıştır. Osmanlı anayasasının, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen hükümlerinin varlığı inkâr edilmemiştir. Ayrıntılı bir şekilde hazırlanmayan bu anayasada hak ve özgürlükler gibi temel konuların düzenlenmemiş olması da, Osmanlı anayasasının yürürlükte olmasına bağlanabilir.

Yapılan tüm değişikliklere ve meşruti bir anayasal sürece girildiği halde, Balkan savaşları ve Birinci Dünya Savaşı Osmanlı Devleti'nin çöküş sürecini hızlandırmış ve anayasanın uygulanmasını engellemiştir. Birinci Dünya Savaşının

ardından, Mondros Mütarekesi ile toprakların işgal edilmesi, ülkede saltanat yanlısı ve ulusalcı olarak adlandırılabilir bir birine zıt iki görüşün doğmasına yol açmıştır.

Müdafaa-i Hukuk taraftarlarının üstünlüğü ve kazandığı son Osmanlı seçimleri sonucunda, çalışamaz duruma gelen meclis 28 Ocak 1920 tarihinde Misak-ı Milli'yi kabul ederek dağılmıştır. Mustafa Kemal bunun üzerine tüm illere bir genelge göndererek, Ankara'da toplanacak olan "Olağan üstü yetkileri haiz" bir meclis için seçimlerin 15 gün içerisinde yapılmasını istemiştir. Böylece, 23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldı. Bu meclis, hızlı karar alabilmek ve kararı uygulayabilmek için ilk iş olarak yürütme fonksiyonunu oluşturdu. Yürütme organını oluşturan icra vekilleri (bakanlar), meclis üyelerinden ve yine meclis tarafından seçiliyordu. Bir devlet başkanlığı makamının yaratılması da, siyasal nedenlerle uygun görülmemiştir Osmanlı Türk anayasacılık tarihinde ilk kez, meclis hem yasama hem de yürütme yetkisini tek başına ele geçirmiştir (Dikici, 2002: 51-52).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin dayandığı ilkeler 20 Ocak 1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile daha da açıklığa kavuşturuldu. Kurtuluş savaşı içindeki kuruluş yıllarının devlet yapısını belirleyen 1921 anayasası çok kısa bir belgedir. 23+1 ek madde olmak üzere 24 maddeden oluşur. Anayasaların geleneksel bölümlerinden yalnızca birini, devletin temel kuruluşunu gösterir. Hak ve özgürlükler bölümü, ön sözü, değiştirilme yöntemini gösteren hükümleri yoktur. Yani bu anayasa acil gereksinimleri karşılamak için geçici olarak hazırlanmış bir belge gibidir. Ancak halkı temsilen meclis tarafından hazırlanması nedeniyle, diğer tüm Anayasalardan ayrı görülen 1921 Anayasası, en demokratik anayasa olarak görülmüştür.

1921 Anayasası, "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim biçimi halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etme esasına dayalıdır." diye birinci maddesi ile Türkiye'de Cumhuriyeti yalnız fiilen değil hukukende kurmuştur. Şüphesiz 1921 anayasasının getirmiş olduğu en önemli yenilik "Milli Egemenlik" ilkesidir. Bu maddeye 1923 tarihinde eklenen "Türkiye devletinin hükümet biçimi cumhuriyettir." cümlesi adın resmen konmasından oluşmaktadır. 1. Türkiye Büyük

Millet Meclisi, 1921 Anayasasının 1. maddesiyle Cumhuriyet esasını tanımlamış ve kabul etmiş bulunuyordu (Parla,2002: 17-18).

1921 Anayasası güçler ayrılığı ilkesini değil, güçler birliğini kabul etmiş ve meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Meclis hükümet sistemi yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında birleşmesiyle oluşan kuvvetler birliği sistemidir. Bu yönetim biçiminde yasama ve yürütme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde toplanmıştır. Bir devlet başkanlığı kurumu oluşturulmamıştır. Bakanlar Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmekte ve istenildiği zaman yine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değiştirilebilmektedir. Bakanlar kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı herhangi bir hukuki yaptırım imkânına sahip değildir (Dikici, 2002: 51-52). 1921 anayasası şekli ve içeriği ile o zaman ki olağan üstü ve acele ihtiyaçları karşılayacak sınırlı fakat gerekli hükümler içeriyordu. 1921 anayasası siyasi iktidarın icrasında sultana önemli bir yetki vermiş olan 1876 meşruti monarşisini şeklen yok etmeye cesaret edememiştir. Hatta son maddesi ile 5 Eylül 1920 Nisab-ı Müzakereye kanununun kabul ettiği, meclisin amacı “ Saltanat ve Hilafeti kurtarmaktır.” diyerek bu makamın sahibi olarak milleti ilan etmekle monarşi ve saltanı ortadan kaldırmıştır. Ancak saltanat ve hilafet kurumlarına karşı mevcut olan geleneksel bağlılık ihtimalini göz önünde tutarak, ne devlet reisine ne de kabineye ayrı bir yer vermek olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının aynı zamanda bakanlar kurulunca reislik etmesi esasını benimsemiştir.

Bir geçiş döneminin temel ihtiyaçları için hazırlanan bu anayasada, cumhuriyet anayasacılığı açısından kalıcı izler bırakmıştır. Bu izlerin başında devlet konusundaki devrimci değişim olan “Türkiye devleti” anlayışı, yeni egemenlik anlayışı, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti bu anayasanın kendisine özgü bir yeniliği olan “yerel yönetimler ve özerklikler” gibi hususlar gelmiştir. Anayasanın Türkiye Devleti'nden söz etmesi, aynı topraklarda yeni bir devletin kurulduğunu ilan etmektedir. Türk Devleti'nden değil de, Türkiye Devleti'nden sözü edilmesi etnik kökeni, dili, kültürü ne olursa olsun, Misak-ı Milli sınırları içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesini ifade etmektedir.

13. maddesini “yerinden yönetim- yerel yönetim”e (madde 11- madde 23) ayıran bu anayasa, teorik olarak Geleneksel Merkeziyetçi sistemden ayrılmakla

birlikte, ulusal iradenin tek temsilcisi olarak meclisi gören Mustafa Kemal, ağırlığını Merkezîyetçilikten yana koymuş, anayasanın vilayet ve nahiye şuraları gibi organları oluşturulmamıştır.

1921 Anayasasının getirdiği ulusal egemenlik ilkesi ve sonraları alınan bir kararla 1 Kasım 1922’de saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin ilan edileceğine işaret etti. Cumhuriyet 29 Ekim 1923’te ilan edildi ancak cumhuriyetin ilanı yeni bir anayasa ile değil 1921 Anayasasında yapılan birtakım düzenlemelerle olmuştur. Bu düzenlemeler şöyledir.

“Anayasa değişikliğinin en temel ve belirleyici niteliği “Türkiye Devleti’nin hükümet rejimi Cumhuriyet’tir” ibaresidir.

“Türkiye Devleti’nin cumhurbaşkanı TBMM tarafından ve TBMM üyeleri arasından, bir seçim dönemi için seçilir. Tekrar seçilmeye cevaz verilmiştir.”

“Başbakan ve Bakanlar Kurulu’nun kuruluş ve göreve başlayış şeklini de düzenleyen bu anayasa değişikliklerine göre, başbakan, cumhurbaşkanı tarafından ve TBMM üyeleri içinden seçilir. Bakanlar kurulu cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur ve göreve başlar.”

Bu yapılan anayasa değişiklikleri ile meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçiş sürecinde çok önemli mesafe kat edilmiş ve parlamenter sisteme geçiş süreci 1961 Anayasası ile tamamlanmıştır.

1921 Anayasası, 3 yıl 3 ay gibi kısa ömürlü olmuş ancak bu kısa zaman süresince kurtuluş savaşı başarıya ulaşmış, Saltanat ve Hilafet kaldırılmış ve Cumhuriyet ilan edilmiştir

Bu anayasada en önemli değişiklik, 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı yasa ile gerçekleştirilerek, Cumhuriyet ilan edilmiş ve böylece fiilen var olan cumhuriyetin adı konmuştur. Bu değişiklik 1921’in meclis hükümeti sisteminden 1924 Anayasasına geçişi sağlamıştır. “Cumhuriyet, Ulusal Egemenlik ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Üstün yeri” gibi esaslar 1921 kurtuluş anayasacılığına geçen miraslardır. 1961 ve 1982 Anayasalarının fesih deyiminden kaçınıp

“seçimlerin yenilenmesi” deyiminin kullanmaları ve memleketimizdeki askeri müdahalelerin de kalıcı olmak niyetini güdememeleri de, bu güçlü mirasın bir sonucudur.

1921 Anayasası modeli olan “Meclis Hükümeti” olağan üstü koşullardan doğan geçici bir seçenek ve Mustafa Kemal için de bir ara rejimi idi. Nitekim 1923 değişikliğiyle Yürütme ayrı bir organ olarak oluşturulmuş, 1924 Anayasası da bu yolu izlemişti (Giritli, Sarmaşık, 2001: 172-175).

Bu anayasanın temel özellikleri 1921 Anayasası döneminde yaşanan “anayasal ikililik” süreci 1924 Anayasasının kabulü ile sona erdirilmiştir (Tanör, 1992: 259).

Sonuç olarak 1921 Anayasası olağan üstü şartlarda oluşturulmuş bir anayasaydı. Bu nedenle ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir. 1921 Anayasası yerini 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen 1924 Anayasasına yerini bırakmıştır.

#### **4. CUMHURİYET DÖNEMİ ANAYASALARI**

Türkiye tarihinde bir dönüm noktasını ifade eden cumhuriyetin ilanı, her şeyden önce yeni bir devlet oluşumunu ifade ediyordu. Cumhuriyetin bir devrim mi yoksa Osmanlı'nın devamı mı olduğu yönündeki tartışmalar bir yana, anayasa tecrübeleri dikkate alındığında, cumhuriyet ile Osmanlı arasında siyasal kültürün tesis ettiği süreklilik açısından çok ciddi bir farkın olmadığı gözlemlenmiştir. Devletçi, tabiyete dayalı siyasal kültür, hiyerarşik yöntemin egemen olduğu anayasa yapma alışkanlığını devam ettirmiştir.

##### **4.1. CUMHURİYETİN İLANI ve 1924 ANAYASASI**

Milli Mücadele'nin kazanılmasının ve saltanatın kaldırılmasının ardından Osmanlı Kanun-i Esasi'si de resmen yürürlükten kalkmış ve sadece 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu en üst yasa olarak varlığını sürdürür hale gelmiştir. Ancak cumhuriyetin ilan edilmesi ve halifeliğin kaldırılması gibi köklü düzenlemeler karşısında 1921 anayasası da ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşmış ve tartışılır hale gelmiştir. Yeni bir anayasa için yapılan hazırlıkların tamamlanmasından sonra 20

Nisan 1924’de yeni Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Özbudun, 1988: 10).

1924 anayasasında cumhuriyet rejiminin vazgeçilmezliği üzerinde özellikle durulmuş ve kuvvetler birliği ilkesi 1921 anayasasındaki kadar katı olmamakla birlikte korunmuştur. 1921 anayasasında olduğu gibi bu anayasada da, egemenliğin kayıtsız, şartsız millete ait olduğu, millet adına egemenliği kullanacak tek gücün TBMM olduğu açıkça vurgulanmıştır. 1924 anayasasında, Fransız İhtilali’nden sonra ortaya çıkan özgürlük anlayışı benimsenirken, bu özgürlüklerin kısıtlanmasının da ancak kanunla yapılabileceği hükmüne yer verilmiştir. Ancak bu sınırlamanın ölçüsünün açık bir biçimde ifade edilmemesi, iktidarın bu alanda geniş yetkiler elde etmesine ve sonraki yıllarda ciddi tartışmaların doğmasına yol açmıştır.

1921 anayasasında yer almayan, ancak 1924’de düzenlenen bir başka konu ise anayasanın nasıl değiştirileceği konusunun hükme bağlanmasıdır. Buna göre 1/3 üyenin değişiklik teklifi sonunda oylamaya geçilebileceği, 2/3 üyenin kabul oyu vermesiyle de anayasanın ilgili hükmünün değiştirilebileceği hükme bağlanmıştır.

1924 anayasası yargı yetkisini bağımsız mahkemelere bırakmıştır. Bu anayasa parlamento tarafından hazırlanmış ve kabul edilmiş olduğu için, Türkiye’nin en sivil ve olağan şartlarda hazırlanmış anayasası durumundadır. 1924 anayasası doğrudan doğruya Kurtuluş Savaşı ve onun iktidara taşıdığı güçlerin eseridir. Ancak bu olumlu yanlarının yanı sıra 1924 anayasası, siyasi partilerin durumu ve faaliyetleri açısından boşluklarla dolu olduğu için, çok partili siyasi hayata geçilen dönemde sıkıntı yaratmıştır. Ayrıca bu anayasada kanunların anayasaya uygunluğu denetleyecek bir denetim mekanizması da yoktur. Anayasa meclisteki iktidar partisi çoğunluğunca kolaylıkla değiştirilebilmiştir.

1924 Anayasası sert bir anayasaydı. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri anayasada değişiklik önerisinde bulunabiliyor, üye tam sayısının en az üçte ikisinin ise değişiklik yönünde oy kullanması gerekiyordu. Anayasanın birinci maddesinde yer alan ve devlet biçiminin cumhuriyet olduğuna ilişkin ilkede değişiklik yapılamıyor, değişiklik yapılması bile önerilemiyordu. Ayrıca anayasanın üstünlüğü

esas kabul edilerek kanunların anayasaya aykırı olamayacağı ilkesi kabul ediliyordu (Giritli, Sarmaşık, 2001: 209).

1924 anayasasında anayasanın üstünlüğü ilkesi vurgulanmış ve egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu, Türk milletini ancak TBMM'nin temsil ettiği ve millet adına egemenlik hakkını yalnız onun kullanacağı belirtilmiştir. Saltanat ve hilafet yerine TBMM gösterilmiştir. 1924 anayasası yargı yetkisinin ulus adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı düzenlemiştir. Ayrıca cumhurbaşkanına birçok yetki verilmiştir. Örneğin; cumhurbaşkanının devletin başı olması, gerekli durumlarda meclise ve bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, karşı imza ilkesi ve meclis tarafından kabul edilen yasaların yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderilmesi.

1924 anayasasının meclis hükümeti ve parlamenter rejim arasında karma bir sistem kurduğu söylenebilir. 1924 anayasasının meclis hükümetini andıran yönleri Türk milletini ancak TBMM temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır. Yasama yetkisi ve yürütme gücü TBMM'de belirir ve onda toplanır maddesiyle meclis hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği halde hükümetin meclisi feshetme yetkisi yoktur. Parlamenter sistemi andıran yönleri ise meclis yasama yetkisini kendi kullandığı halde yürütme yetkisini ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilir. Buna göre yürütme yetkisi teorik olarak mecliste bulunmakla beraber meclisin yürütme işlemlerini bizzat yapması söz konusu değildir. Bu sistemi anayasacılar kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi olarak adlandırmaktadır (Özbudun, 1988: 31).

1924 anayasasının 1921 anayasasından farkı, 1924 anayasasında kısa da olsa yargı ve haklar bölümleri vardır. Örneğin; yargıç bağımsızlığı, yargıç güvencesi, yargılamanın açıklığı, savunma hakkı gibi. 1924 anayasasında idari bölümün ve yerel yönetimle ilgili hükümler çok kısaltılarak çeşitli hükümlere atılmış ve 1921'den farklı olarak vilayet işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yürütüleceği belirtilmiştir (Parla, 2002: 24-25).

1921 anayasasında başbakan ve bakanların bu sıfatları kazanmaları meclisin onay vermesine bağlıydı. 1924 anayasasında ise farklı bir düzenlemeye gidilmiş ve

başbakan ve bakanların cumhurbaşkanının atamasıyla göreve başlayacakları ve sıfatlarını kazanacakları hükmü yer almıştır (Dikici, 2002: 57).

1924 anayasası yedi defa değişikliğe uğramıştır. 1924 anayasasının getirdiği en önemli yeniliklerden biri laiklik ilkesidir. 10 Nisan 1928 yılında “Devletin dini İslam’dır” maddesi anayasadan çıkarılmıştır. 1937 yılında yapılan ikinci bir değişiklik ile de laiklik ilkesi anayasaya dâhil edilmiştir. 1931 yılındaki değişiklik bütçenin mali yıl başlamadan en az üç ay önce TBMM’ye verilmesi zorunluluğunu getirmiştir. 1934 yılındaki değişiklik ile kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. 1937 yılındaki değişiklik ile CHP’nin altı ilkesi anayasaya geçirilerek anayasa hükmü şekline getirilmiştir. 1945’de Osmanlıca kelimeleri yeni Türkçeye çeviren anayasa ikinci değişiklikle yeniden eski Osmanlıcaya döndürülmüştür (Gürbüz,1982: 3-26).

Tüm bu değişikliklere rağmen başka bir anayasaya gereksinim duyulmasının sebebi 1924 anayasasının aslında demokratik bir ruha sahip olmakla beraber demokratik geleneklerin henüz sağlam bir şekilde yerleşmemiş olduğu bir ülkede çok partili hayatın aksamadan işlemlerini sağlayacak hukuki güvencelerden yoksun olmasıydı. Ayrıca kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bağımsız bir yargı mekanizmasının varlığına sahip bir anayasa değildi Bu anayasa 27 Mayıs 1960 darbesine kadar yürürlükte kaldı.

27 Mayıs 1960 müdahalesi ile iktidara geçen Milli Birlik Komitesi kabul ettiği 1 sayılı kanunla 1924 anayasasının birçok hükümlerini değiştiren geçici bir anayasa düzeni kurmuştur. Bu anayasaya göre Milli Birlik Komitesi TBMM’nin yetkilerine sahiptir. Komite yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini de kendi seçtiği bakanlar eliyle kullanacaktır. Bakanları devlet tayin etmektedir. M.B. K. bakanları denetleme ve istediği takdirde azletme yetkisine sahiptir. Geçici anayasanın meydana getirdiği devlet başkanlığı makamı cumhurbaşkanı, başbakan, başkomutan ve M.B. K. başkanlığı yetkilerini kendisinde birleştirmiştir (Özbudun, 1988: 15).

Yetki ve ayrıcalıklarla donatılan M.B.K. kamu kanaatinin en iyi şekilde temsil edileceği bir kurulun anayasayı hazırlaması gerektiği fikrinde birleşmiş ve



siyasal parti temsilcileri yargı organları üyeleri, üniversite üyeleri, barolar, sendikalar, ticaret odalar ve basın üyelerinden oluşan bir temsilciler birliği oluşturmuştur. M.B.K. ve temsilciler meclisinden oluşan kurucu meclis hazırlamış olduğu anayasayı 9 Temmuz 1961’de halk oyuna sundu. Anayasa tasarısının kabulü ve Ekim 1961 seçimleri neticesinde toplanan TBMM böylece 25 Ekim 1961’de geçici anayasal sürece ve dolayısıyla M.B.K. iktidarına son verdi (Dikici, 2002: 50).

1924 Anayasası, organik yöntemle yapılmış sert anayasalar grubuna dâhil edilebilir.

#### **4.2. 1961 ANAYASASI**

1924 anayasası, 1960 yılına kadar varlığını sürdürmekle birlikte, 1945 II. Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan siyasal ve toplumsal gelişmeler karşısında sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır. Her ne kadar Fransız İhtilali’nin sağtığı evrensel nitelikli hak ve özgürlüklere yer vermişse de, bu anayasanın II. Dünya savaşı sonrasında gündeme gelen ve yayılmaya başlayan insan hakları ve çoğulcu demokrasi konusundaki yeni gelişmeleri kapsamaması bu yetersizliğin en önemli nedenidir.

Ayrıca özgürlüklerin sınırlandırılması konusunda anayasanın iktidara geniş yetkiler tanımış olması, anayasaya aykırı olarak çıkarılan kanunların iptal edilmesini sağlayacak bağımsız bir üst yargının bulunmaması, bir başka ifade ile yasama organının işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması konusunda çağdaş düzenlemelerin yapılmamış olması, özellikle Demokrat Parti döneminde ciddi siyasal krizlere yol açmıştır. Sonuçta sistemin tıkanması ve siyasi kargaşa 27 Mayıs 1960’da Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yönetime el koymasına neden olmuştur. 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ile 1924 anayasası geçersiz sayılmış ve parlamento feshedilmiştir. Yeni bir anayasanın hazırlanması için Millî Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan iki kanatlı bir kurucu meclis oluşturulmuştur. Temsilciler Meclisi tarafından hazırlanan anayasaya Millî Birlik Komitesi tarafından son şekli verilmiş ve anayasa 9 Temmuz 1961’de halkoyuna sunulurken kabul edilmiş, 20 Temmuz 1961’de de yürürlüğe girmiştir (Atar, 2007: 27).

1961 Anayasasını 1924 Anayasasıyla karşılaştırdığımızda bazı önemli farklılıklar karşımıza çıkmaktadır. 1924 anayasası da anayasanın üstünlüğünü kabul etmiştir. Ancak 1961 anayasası farklı olarak anayasanın üstünlüğünü koruyacak ve denetleyecek bir yargı organı oluşturmuştur.

1924 anayasasının hükümet rejimi ikili bir yapı oluşturuyordu; yani hem meclis hükümeti sisteminin hem de parlamenter sistemin özelliklerini taşıyordu. 1961 anayasası ile bu ikilik ortadan kaldırılmış ve kuvvetlerin yumuşak bir biçimde ayrılması sağlanarak parlamenter sisteme geçilmiştir. Aynı şekilde kâğıt üzerinde yargı bağımsızlığını tanıyan 1924 anayasasından farklı olarak 1961 anayasası yargı bağımsızlığını tüm güvenceleriyle birlikte gerçekleştirmiştir. Ayrıca 1961 anayasası modern, demokratik sistemlerin anayasalarına girmiş olan sosyal devlet ilkesi benimsemiş ve bu ilkenin gereklerini yerine getirmiştir. 1961 anayasası temel hak ve özgürlükler alanında kapsamlı ve demokratik bir düzenleme yapmıştır. 1924 anayasasında yalnızca sayılmakla yetinilen bu hakların kapsamı genişletilmiş, kullanılmasıyla sınırlandırılması ve durdurulması konularına ilişkin geniş bir çalışma yapmıştır. Buna göre temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanun ile ve hakkın özüne dokunulmadan gerçekleştirilecektir (Dikici, 2002: 62).

Halkoyuyla kabul edilerek yürürlüğe giren ilk Türk anayasası olan 1961 anayasası, o tarihe kadar hazırlanan Türk anayasalarının en uzunudur. 1961 anayasasında, cumhuriyetin vazgeçilmezliği ve egemenliğin millete ait olduğu hükmü vurgulanmıştır. 1961 anayasası ile yasama organ durumundaki TBMM iki kanatlı hale getirilmiştir. Bunlar Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'dur. Seçimle belirlenen üyelerden oluşan Millet Meclisi'nin yetkileri daha geniştir. Cumhuriyet Senatosu ise seçimle gelen üyelerin yanı sıra, cumhurbaşkanının atamaları, Millî Birlik Kurulu üyeleri ve eski cumhurbaşkanlarının doğal üye olarak katılımlarıyla oluşmaktadır (Atar, 2007: 28-29).

1961 anayasası ile yargı bağımsız hale getirilmiş ve yargıç güvencesi sağlanmıştır. TBMM'nin çıkardığı yasaların anayasaya uygun olup olmadığını denetlemekle görevli Anayasa Mahkemesi, ilk kez tam olarak sendikalaşma, grev ve

toplu sözleşme hakkı bu anayasa ile getirilmiştir. Başta üniversiteler ve TRT olmak üzere çeşitli kurumların özerkleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

1961 anayasası ile kurulan ve anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinde büyük önem taşıyan anayasa mahkemesi temel hak ve hürriyetler alanında da bir güvenlik organıydı. Laiklik ilkesi anayasada aynen kabul edilmiştir. 1961 anayasası ile çoğunlukçu demokrasi anlayışından çoğulcu demokrasi anlayışına geçilmiştir. Çünkü çoğunlukçu demokrasi anlayışı azınlıkların haklarını göz ardı ediyordu. Bu nedenle azınlık haklarını korumak ve demokrasinin kalıcı olmasını sağlamak için çoğulcu demokrasi anlayışı benimsenmiştir. 1961 anayasası ikili meclis sistemini kabul etmiştir. Meclis millet meclisi ve cumhuriyet senatosundan oluşmaktadır. İkili meclis sistemi ilk kez 1876 Kanun-i Esasi döneminde uygulanmıştı (Özbudun, 1988: 19-25).

Türk tarihinde ilk kez bir kurucu meclis anayasa hazırlamış ve bu anayasa halkoyu ile kabul edilmiştir. 1961 Anayasası Sosyal devlet ilkesini benimseyen, klasik hak ve hürriyetleri düzenleyen ilk anayasadır (Atar, 2007: 27-29).

Türkiye Cumhuriyeti'nin en özgürlükçü anayasası olarak değerlendirilen 1961 anayasası, 1965 yılından sonra ortaya çıkan sosyal, toplumsal ve ekonomik sorunlar karşısında tartışılır hale gelmiştir. 12 Mart 1971 muhtırası ülkenin içinde bulunduğu kargaşa ve iktidarsızlık sorununu çözememiş, tırmanan şiddet ve silahlı terör eylemlerine engel olamamıştır. Nedeni ne olursa olsun Türkiye 1970'li yılların başında yeniden ciddi bir anayasal bunalıma girmiş ve 12 Mart 1971 Askerî Muhtırası sonrasında anayasada ilk önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerle üniversiteler ve TRT'nin özerkliğinde sınırlama yapılmış, hak ve özgürlüklerle yargının durumu yeniden düzenlenmiştir. Ancak bu değişikliklere rağmen, sorunlar artarak devam etmiş ve ülkedeki siyasal ve ekonomik bunalım aşılammıştır. Sonuçta 12 Eylül 1980'de yine bir askerî müdahale ile parlamenter rejime son verilmiş ve yeni bir dönem başlamıştır (Atar, 2007: 33-34).

Askeri müdahale sonucu temsili olmayan bir kurul tarafından yapılmış olması dolayısıyla yapılış yöntemi olarak hiyerarşik yöntemle yapılmış anayasalar içinde sayılabilecek 1961 Anayasası, kısmen de olsa hukuk devleti anlayışına adım atıldığı,

birey özgürlüklerinin düzenlendiği, cumhuriyet dönemi anayasaları arasında demokratik sayılabilecek sert bir anayasadır.

### **4.3. 1982 ANAYASASI**

Ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlama, devletin otoritesini ve varlığını yeniden sağlamak, demokratik düzenin işlemesine engel olan sebepleri ortadan kaldırmak amacıyla 12 Eylül 1980'de ordu yönetime tamamen el koymuştur. 12 Eylül 1980'de yapılan darbe ile Milli Güvenlik Konseyi oluşturulmuş ve sivillerden kurulu bir hükümet kurulmuştur. Anayasa düzeni hakkında kanun ile 1961 anayasasında yapılan birçok değişiklik şöyledir:

Kanunun ikinci maddesine göre TBMM'ye ait olan tüm yetki ve görevler Milli Güvenlik Konseyi'ne geçecektir. Aynı madde ile Milli Güvenlik Konseyi başkanının devlet başkanı olduğu ve cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini üstlendiği düzenlenmiştir. Milli Güvenlik Konseyi kanun niteliğindeki işlemlerinin anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceği 12 Eylül 1980'den sonra çıkarılmış olan karar, bildiri ve ortak kararnamelerin iptalinin veya yürütmenin durdurulması talebinin görüşülmesi söz konusu olamayacağı, kamu personelleri hakkında verilen kararların uygulanmasının durdurulamayacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan bu değişiklik ile yetkileri kendisinde birleştiren Milli Güvenlik Konseyi 29 Haziran 1981'de bir kanun çıkararak demokratik ve laik cumhuriyet düzeninin gereklerini yerine getirecek bir anayasanın yapılması amacıyla kurucu meclis oluşturmuştur. Bu meclisin varlığı genel seçimlerle başlamış, TBMM'nin fiilen göreve başlamasıyla son bulmuştur (Dikici, 2002: 66).

Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma meclisinden oluşan kurucu meclis hazırladığı anayasayı 7 Kasım 1982'de halkoyuna sunmuştur. % 91,27 katılım oranıyla evet oyu verenler % 91,37 evet çıkmış ve oylama sonucunda anayasa kabul edilmiş ve yayımlanmıştır. Katılımın ve evet oylarının yüksek olmasının sebebi halkın geçici süreçten bıkmaması ve anayasal sisteme geçme isteğiyle, 1982 anayasasının toplum içinde eleştirilmesinin ve incelenmesinin yasaklanması ve ayrıca halk oylamasına katılmayanların genel seçimlerde de oylamaya

katılamayacaklarının daha önceden bildirilmiş olmasının etkisinin olduğu söylenebilir (Tunç, 1998: 57).

Yürürlükteki anayasamız, bir başlangıç ve yedi ana kısımdan oluşuyor. Başlangıç kısmında, anayasanın yapılış nedeni, düzenlediği hükümlerin genel esasları ve felsefesi açıklanmıştır. Birinci kısımda, cumhuriyet, ulusal egemenlik, hukuk devleti, laiklik gibi, devletin temel nitelikleri belirtilmiştir.

İkinci kısım hak ve özgürlüklere ayrılmıştır. Uzun bir liste halinde, yurttaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler düzenlenmiş ve bunların sınırları belirtilmiştir. Üçüncü kısım yasama, yürütme ve yargıdan oluşan devletin temel organlarına ayrılmıştır. Bu organların oluşumu, yetkileri, işleyişi ve karşılıklı ilişkileri düzenlenmiştir.

Dördüncü kısım mali ve ekonomik konulara, beşinci kısım Devrim Yasalarına, altıncı kısım geçici maddelere ve yedinci kısım anayasanın nasıl değiştirileceği konusuna ayrılmıştır.

12 Eylül 1980 askerî müdahalesi ile 1961 anayasası yürürlükten kaldırılarak, parlamento feshedilmiş, siyasal partiler kapatılmıştır. Bu askerî müdahale sonrasında da yeni bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki kanatlı bir şekilde oluşturulan bu Kurucu Meclis, anayasal ve yasal bir çatı oluşturmak, yeni bir anayasa hazırlamak ve TBMM açılana kadar yasama görevini yapmak gayesine yönelik olarak kurulmuştur.

Danışma Meclisi tarafından kabul edilen ve Millî Güvenlik Konseyi'nce son şekli verilen anayasa, 7 Kasım 1982'de halkoyuna sunularak yürürlüğe girmiştir.

Cumhuriyetin vazgeçilmezliğinin ve millî egemenliğin bir kez daha vurgulandığı 1982 anayasasında, Türk Devleti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak nitelendirilmiştir. 1961 anayasasının başlangıç kısmında yer alan "Türk Milliyetçiliği" deyimini tartışmalara yol açtığı için, 1982 anayasasında "Atatürk Milliyetçiliği"ne bağlılığın devletin temel nitelikleri arasında gösterilmesi önemli bir yenilik olarak göze çarpmaktadır.

Yasama organı yeniden düzenlenerek 1961 anayasasıyla kurulan Cumhuriyet Senatosu kaldırılmış ve yeniden tek meclisli sisteme dönmüştür.

Yürütme konusunda ise 1961 anayasasındaki sistem aynen korunmuş olmakla birlikte, bir farklılık olarak cumhurbaşkanının meclisi feshetme yetkisi biraz daha genişletilmiştir. Buna göre 45 gün içinde bir hükümet kurulamaz veya güvenoyu alamazsa, cumhurbaşkanı meclisi dağıtıp, ülkeyi seçime götürebilecektir.

Temel hak ve özgürlükler ise 1961 anayasasında olduğu gibi geniş ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmiş olmakla birlikte, kısıtlayıcı bir anlayış benimsenmiştir (Özbudun, 1988: 35-38).

Din derslerinin ilk ve orta öğretimde okutulacak zorunlu ders kapsamına alınması, 1982 anayasasının en çok tartışılan yönlerinden birisini oluşturmuştur.

1961 ve 1982 Anayasası ordu müdahalesiyle oluşturulmuştur. Her iki anayasada da başlangıç kısmı yer alır. Çerçeve anayasa niteliğini taşımamaktadırlar. Bu anayasaları hazırlayan kurucu meclislerin bir kolu sivillerden oluşmaktadır. İki anayasada halk oylamasına başvurulmuştur. Sivil meclislerin Bakanlar Kurulu üzerinde bir yetkisi ve yaptırım gücü bulunmamaktadır. 1961 Anayasası Temsilciler Meclisi kanalıyla yeni yapılan anayasanın tartışılmasına engel olamamış 1982 Anayasası ise partisiz bir yapıya sahip olan Danışma Meclisinde de görüldüğü gibi yapılan anayasanın kamuoyunda eleştirilmesine izin vermemiştir(Dikici, 2002: 68).

12 Eylül öncesi var olan durumun kesin olarak ortadan kaldırılması için ve sağlıklı, sağlam bir demokratik düzene geçiş amacıyla hazırlanan 1982 Anayasası bu koşulları sağlamak amacıyla köklü yapılanmaları gündeme getirmiştir. 1982 Anayasası 1961 Anayasasına göre daha kazuistik anayasa anlayışı ( düzenleyici anayasa anlayışı ) ile hazırlanmıştır. 1982 Anayasası 177 madde ve 16 geçici maddeden oluşmaktadır. Yani gereksiz ayrıntılara yer verilmiş, kanunda düzenlenebilecek hususlar anayasa metinlerinde yer almıştır. Bu uzun ve ayrıntılı anayasa anlayışı, modern demokratik sistemlerde terk edilmiş bir anlayıştır. 1982 Anayasası 1961'den daha sert bir anayasa olarak yeni düzenlemeler getirmiştir. Anayasada değiştirilemeyecek ve değiştirilmesi teklif dahi edilemeyecek olan

maddelerin kapsamı arttırılmıştır. Anayasanın değiştirilmesi usulüne bir onay safhası ilave edilmiştir. Ayrıca anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilmesi imkânı getirilmiştir (Özbudun, 1988: 35-38).

1982 Anayasası otorite, hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını arttırmıştır (Atar, 2007: 35). Yani devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verilmiş, özellikle yürütmeyi yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirmiştir. 1982 Anayasası siyasal karar alma mekanizmalarındaki tikanıkları gidermek için hükümler getirmiştir. Bu hükümlerin en önemlisi Cumhurbaşkanı anayasada belirtilen durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesidir. 1982 Anayasası 1961'e oranla daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiştir. Bunun yanında toplantı ve karar yeter sayılarında değişiklikler yapılmıştır. 1961 Anayasasında yer alan ikili meclis yapısı terk edilmiş ve Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak yasama organın işleyişi sadeleştirilmiştir.

1982 Anayasası pek çok kişiye göre askerlerin hazırladığı bir anayasadır. Osmanlı-Türk Anayasa tarihinin en çok değiştirilen anayasasıdır. Yürürlüğe girdiği günden bugüne birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bugüne kadar anayasanın yaklaşık üçte biri yenilenmiştir. 1995 ve 2001 değişiklikleriyle Türk anayasal sistemi evrensel olarak kabul gören liberal-demokratik değerlere biraz daha yaklaşmıştır. 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında Türkiye'de demokratikleşmenin yolunu açan 1995, 2001, 2004 değişiklikleri Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde de önemli bir işlev üstlenmiştir (Atar, 2007: 37-45).

Son olarak 1982 Anayasasında yapılan değişikliklere baktığımızda bu değişiklikler yeterli olmasa da Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde giriştiği reformların bir parçası niteliğindedir (Atar, 2007: 45). 7 Mayıs 2004 yapılan değişikliklerde halkın daha kapsamlı bir beklentisi olmasına rağmen değişikliklerin sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu değişiklikleri iki kategoride inceleyebiliriz. Birinci kategorideki değişiklikler daha önce yapılan anayasa değişikliklerini tamamlar nitelikte olanlardır. Bu bağlamda ölüm cezasına, Devlet Güvenlik Mahkemelerine, basın özgürlüğüne, kadın – erkek eşitliğine ilişkin değişikliklerdir. İkinci kategorideki değişiklikler ise Türk anayasal sistemi için tamamen yeni birtakım kurumların oluşturulmasına veya mevcut kurumlarda radikal yenilikler yapılmasına yönelik

düzenlemelerdir. Uluslararası Ceza Divanı'na taraf olunması, Yüksek Öğretim Kurulu'ndan asker üyenin çıkarılması, silahlı kuvvetlerin harcamalarının Sayıştay denetimine tabi kılınması, milletler arası insan hakları sözleşmelerine yasalar karşısında üstünlük tanınması gibi değişikliklerdir.

Türk toplumu 1876'da günümüze kadar beş farklı anayasa ile yönetilmiştir. Günümüzde anayasa tartışmalarının hala devam ettiği düşünülürse, anayasadan kaynaklanan sorunların çözüme kavuşturulduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. 1924 anayasası dışında kalan (1876-1921-1961-1982) diğer dört anayasa, olağanüstü dönemlerin ürünü olarak, yine olağanüstü şartlarda oluşturulan kurullar ya da kurucu meclisler tarafından acele ile hazırlanmıştır. Dolayısıyla olağanüstü dönemlerin etkisini yitirmesi ile mevcut anayasanın da yetersizliği de ortaya çıkmıştır. Türkiye'de bütün kesimlerin uzlaşmasıyla hazırlanacak sivil bir anayasa ile devlet-birey, devlet-toplum, toplum-birey, birey-birey ilişkilerinin sağlıklı bir temel üzerine oturtulması sağlanabilir.

## **5. TÜRKİYE'DEKİ SİYASAL KÜLTÜR ORTAMI**

Ülkemizdeki siyasal kültür ortamına baktığımızda karşımıza evrensel değerlerden uzak, uzlaşmacı değil çatışmacı, merkeziyetçi, farklılıklara tahammül edemeyen ve seçkincilik anlayışına mahkûm olmuş bir yapı çıkmaktadır.

Siyasal kültürümüzün kendine has özellikleri bulunduğunu ve bu nedenle evrensel demokratik değerler ile ilişki kurmakta zorlandığını ifade eden Turan (1996: 25), Türkiye'deki siyasal kültür ortamının özelliklerini şöyle sıralamaktadır: "Toplumumuz kendi içinde yeterince farklılaşmamıştır. Herkes kişiliğini topluluk içinde bulduğu, topluluk dışında algılayamadığı bir bütün olarak görmektedir. Bu durum da siyaset alanını yakından etkilemektedir. Farklılaşmanın ifadesi güçleşmekte, farklılaşmanın dile getirilmesi bölücü bir eylem olarak değerlendirilmektedir. Düşünce üzerine sınır koyma eğilimleri de artmaktadır." Bunlara ilave olarak da:

- Toplumun ortalamadan sapan davranışlara hoşgörülü olmadığını,
- toplumsallığın bireysellikten önemli olduğunu,



- siyasetin müdahale alanının olması gerekenden daha geniş olduğunu,
- sivil toplum kuruluşlarının yetersiz olduğunu,
- uzlaşmanın değil çatışmanın ön planda olduğunu ifade etmektedir.

Siyasal kültürümüzdeki “siyasal seçkincilik” anlayışı da mutlaka altı çizilmesi gereken bir unsurdur. Belirli niteliklere haiz kişilerin toplumu yönetmekte özel hak sahibi olduğunu varsayan siyasal seçkincilik anlayışında, doğrunun, iyinin ve güzelin sadece bazı kişiler tarafından bilindiği kabul edilmektedir. Türkiye’de özellikle bürokrasinin böyle bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir. Bu anlayışa sahip kişiler devleti kutsamakta, toplumu ve bireyi ikinci plana itmektedirler.

Siyasal kültürümüzün özellikleri hakkında önemli ipuçları veren *Türkiye Değerler Araştırması*’nın sonuçlarına göre de siyasal kültürün çok önemli bir unsuru olarak görülen “güven” konusunda ülkemizde ciddi bir sorun yaşanmaktadır. 1990 ve 1997 Türkiye Değerler Araştırması’nda toplumun bireylerinin birbirine duyduğu güveni ölçmek için sorulan;” Sizce, genelde insanların çoğuna güvenilebilir mi? Yoksa başkalarıyla herhangi bir ilişki kurarken veya iş yaparken hiçbir zaman dikkati elden bırakmamak mı gerekir?” sorusuna 1990 yılında “genelde insanların çoğuna güvenilebilir” cevabını verenlerin oranı yüzde 10 iken, bu oran 1997 de yüzde 6.5’a kadar gerilemiştir (Esmer, 1999: 1).

Birbirine güvenmeyen insanların çoğunluğu oluşturduğu bir toplumda ne paylaşma duygusunun gelişmesi mümkündür ne de hoşgörü ile bir arada yaşama ve ortak hedeflere birlikte yürüme isteğinin oluşması. Kişiler arasındaki bu güvensizlik duygusu, siyasal alana da yansımakta, Türk siyaseti bunun ağır faturasını yıllardır ödemektedir. Her şeyden önce çözümlenmesi gereken sorunların başında gelen güven bunalımı halen devam etmekte olduğu söylenebilir.

Türk siyasal hayatında belirleyici ve baskın olan devlet, eğer topluma demokrasi gerekiyorsa demokrasiyi, din gerekiyorsa dini, laiklik gerekiyorsa laikliği, kapitalizm gerekiyorsa kapitalizmi getirmiştir. Bu sınırsız ve aşkın, vesayetçi devlet anlayışı kendi kutsadığı değerler doğrultusunda milliyetçi, vatanın ve milletin

bölünmez bütünlüğüne saygılı, dini değerlere sahip ve vatansever vatandaşlardan oluşan toplumu oluşturmuştur. Söz konusu olan bu devlet ve halk anlayışı Türk siyasal kültürünün en belirgin özelliğidir diyebiliriz. Bu bağlamda Türk siyasal kültürünün, üç tür siyasal kültür arasında, tabiyet kültürü içinde yer aldığı söylenebilir.

Biliş seviyelerinin yüksek olması sebebiyle soyut düşünebilme ve mantıksal yargılara ulaşabilme yeteneğine sahip olan seçkinler; sembol ve ritüelleri manipüle ederek kitleye kendi çıkarımlarını yerleştirmeye çalışırlar. Böylece, seçkinler kitle üzerindeki kontrollerini meşrulaştırır ve arttırlar. Siyasal kültürü kitle kültüründen arındırmayı amaçlayan seçkinler; törenler, bayramlar, marşlar aracılığıyla kendi kültürlerini topluma dayatmaktadırlar (Sarıbay, 1996: 58-60).

Türk siyasal kültürü özelinde irdelediğimizde; devletin milletiyle bölünmez birlik ve bütünlüğünü en kutsal amaç olarak dayatan Türk siyasal kültürü, bireyin ve toplumun üzerinde kurduğu mutlak hâkimiyet sonucu önceliği ve üstünlüğü devlete tanımıştır (Çetin, 2004: 50-56). Seçkinlerin biçimlendirdiği siyasal kültür toplumsal dinamiklerinden koparılmıştır. Spontane sosyalleşme ve bütünleşme sürecine yapılan bu müdahaleler ise uzlaşmacı ve barışçı anlayışın ölü doğmasına neden olmuştur. Böylece farklı olanı ötekileştiren ve daha da önemlisi ötekini kendi değerleri içinde sindirmeyi amaçlayan siyaset; yalnızca seçkinler arasındaki çatışma veya uzlaşmanın, bugün ise daha çok çatışmanın alanı haline gelmiştir.

Türk siyasal kültüründe kendi kültür alanını “biz” ve “öteki” çatışması üzerine inşa eden seçkinler; Toplumsal kültürü dışlayarak kendi kültürel değerlerini modern bir değişimin aracı olarak kabul ettirmeye çalışırken, siyasal alanı bireyin ve toplumun denetlenmesi ve sınırlanması için araçsallaştırmışlardır.

Zaman zaman kullandığı araçların değişmesine rağmen, devletin bölünmez bütünlüğü amacından ödün vermeyen hâkim siyasi kültür; toplumun güvenliğini kutsayan monolitik anlayış dâhilinde, denetimi elinde tutmak için içeride veya dışarıda sürekli düşmana/düşmanlara ihtiyaç duymuştur (Çetin, 2004: 170-178). Kurulan düzenin bozulacağı korkusu içinde ne zaman ve nereden geleceği belli olmayan, daimi bir tehdit algısını besleyen bu yapı; bireye olduğu kadar topluma da güvensizliği yerleştirmiştir.

Kurumlar ve elitler arasında yaşanan çatışmaların doğurduğu iki kutuplu politik ve kamusal alanın değişmesi ve toplumda hoşgörü, uzlaşma ortamının gelişmesi ancak bireylerin hak ve menfaatlerini korumak, kendi düşünce ve kanaatlerini açıkça ifade etmek amacıyla politik alana katılımı ve katılım kanallarını açık tutan siyaset algısıyla mümkün olabilir. Aksi halde siyaset yalnızca politikacılar tarafından kullanılan yönetme ve hitabet sanatı, toplum ise yönetilmeye ve yönlendirmeye muhtaç kitle olarak kalmaya mahkûmdur.

## **6. SİYASAL KÜLTÜR VE ANAYASA YAPIM İLİŞKİSİ**

Anayasayı, devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden ve kanunlardan daha zor usullerle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlamak mümkündür (Gözler, 2001: 13). Bir başka görüş ise anayasayı; bir devletin ana kuruluşunu ve bunun işleyişini düzenleyen temel kuralları bir metin halinde birleştiren belge olarak tanımlamaktadır (Eroğul, 1974: 5). Doğal hukuk taraftarı bazı yazarlara göre anayasa akdi karakterdedir ve siyasal toplumu oluşturan bireyler arasında yapılmış bir “sosyal sözleşme”dir. Bu sözleşme bütün bireylerin oy birliğiyle yapılmıştır. O halde bu sözleşmenin değiştirilmesi için de bütün ulusun ortak rızası gerekir (Gözler,2001: 219). Bu görüşün pratik sonucu anayasanın değişmezliğidir; zira tüm toplumun üzerinde uzlaştığı bir değişiklik kolay kolay gerçekleşemez. Pierre Pactet’e göre ise, “Anayasalar canlılar gibidir: Doğarlar, gelişirler, siyasal yaşamın bozucu etkilerine maruz kalırlar, önemli ya da önemsiz değişikliklere konu olurlar ve bir gün yok olurlar”. Anayasaların değiştirilemeyeceği yönündeki görüşlerin bugünün dünyası için savunulması zordur çünkü anayasalar da diğer tüm hukuki kurumlar gibi zamanla eskimeye mahkûmdurlar. İşaret edilen bu gerçeklik nedeniyle bugün pek çok siyasi sistemde anayasalar değişim taleplerinin baskısı altındadır. Dolayısıyla anayasal değişim ihtiyacını doğuran dinamikler ve anayasaların değişimi ile ilgili pek çok husus, gündemimizi işgal eden önemli tartışma konularından biri olmaya adaydır (Gözler, 1998: 10)

## 6.1. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ve KURUCU İKTİDARLAR

Bir anayasayı ortadan kaldıran iktidar, hemen arkasından yenisini yapmaktadır. Anayasaların doğumu ile yok olması, aynı olgunun iki değişik görünümü olarak değerlendirilebilir. Anayasaların doğumu, daha teknik bir ifadeyle yapılması ve değiştirilmesi kurucu iktidar kavramıyla doğrudan ilgilidir. Bu bağlamda anayasa yapma veya onu reforme etme gücüne kurucu iktidar adı verilmektedir. Bu tanımdan hareketle yeni bir anayasa yapma ya da anayasa yazma iktidarına asli kurucu iktidar, mevcut anayasada öngörülen usul ve esaslar dâhilinde anayasa değiştirmeye ise tali kurucu iktidar adı verilir. Bu tanım, görüldüğü üzere iki ayrı unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlardan birincisi “anayasayı yapma”, diğeri ise “anayasayı değiştirme” dir. Buradan, kurucu iktidarın, aslî kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar şeklindeki ikili ayrımı ortaya çıkmaktadır. Asli kurucu iktidar bir ülkenin siyasal rejiminde herhangi bir nedenle ortaya çıkan boşluk sonucu hiçbir hukuk kuralıyla bağlı olmaksızın anayasayı yapan iktidardır. Tali kurucu iktidar ise hukuken sınırlıdır ve anayasayı mevcut anayasal kurallar çerçevesinde değiştirebilir (Atar, 2000: 164).

Diğer taraftan asli kurucu iktidar, asli kuruculuk fonksiyonunu yerine getirerek birtakım yetkilerle donatılmış değişik organlar kurar. Bu organların artık sadece siyasi değil, bir de hukuki niteliğe sahip olmalarının nedeni, *hukuk yaratma iktidarını ele geçirmiş bir organ tarafından yaratılmış olmalarıdır*. Bunlar da kurulu iktidar organlarıdır (Eroğul, 1974: 27). Diğer bir deyişle, kurulmuş iktidarı şöyle tanımlayabiliriz; Kurulmuş iktidar, kurucu iktidar tarafından yapılan anayasa ile hukukî ve siyasî statüleri belirlenen devlet organlarıdır. Başka bir anlatımla, kurulmuş iktidar, devletin çeşitli yetkilerini kullanma iktidarıdır. Asli kurucu iktidar bir ülkenin siyasi rejiminde ihtilal, hükümet darbesi, ülkenin parçalanması ve ülkedeki yabancı işgale son verilerek bağımsızlığın kazanılması gibi kesintiler nedeniyle bir hukuk boşluğunun doğması durumlarında ortaya çıkar. Bu durumlarda fiili iktidarı elinde bulunduran sosyal güçler, yeni devletin veya yeni rejimin anayasasını meydana getirirken, kendilerini bağlayan hiçbir pozitif hukuk normu mevcut değildir. Bu anlamda asli kurucu iktidar sınırsızdır ve hukuk dışıdır. Asli kurucu iktidarın hukuk-dışı oluşu, onun toplumca benimsenen yeni ve meşru bir

anayasa düzeni yaratamayacağı anlamına gelmez, sadece asli kurucu iktidarın hukukla açıklanmasının mümkün olmadığını ifade eder. Bu iktidarın sınırsızlığı da şüphesiz sosyolojik anlamda değil, sadece hukuki anlamdadır. Sosyolojik anlamda her asli kurucu iktidar sahibi, toplumun temel değer ve inançları, toplumun o andaki siyasal güç dengesi gibi sosyolojik faktörlerle elbette sınırlıdır. Ancak asli kurucu iktidarı hukuki anlamda sınırlayan, daha önceden konulmuş bir pozitif hukuk normu yoktur.

Bütün iktidarlar gibi, kurucu iktidar da boşlukta değil, fakat sosyal bir çevre içinde faaliyet gösterir. Bütün iktidarlar gibi kurucu iktidarlar da sosyal çevreyi, siyasal kültürleri etkilediği kadar, kendisi de o çevreden gelen isteklerin, beklentilerin, eğilimlerin ve akımların etkisine açık bulunur. Kurucu iktidarın belli bir dönemde meydana getirdiği temel yasa, çoğu zaman toplumdaki sosyal güçler dengesini yansıtan, belki bir ölçüde bu güçlerin karşılıklı etkilerinin sentezini ifade eden bir temel yasadır. Kurucu iktidar, en azından toplumda hâkim olan değer yargılarına ve meşruluk anlayışına saygı göstermek zorundadır (Kapani, 2003: 62-66).

Tali kurucu iktidarda ise bundan çok farklı olarak, bir ülkenin anayasasının o anayasada belirlenmiş usullere uyulmak suretiyle değiştirilmesi söz konusudur. Burada her şeyden önce, bir anayasanın tümden yeniden yaratılması değil, mevcut anayasanın bazı hükümlerinin değiştirilmesi söz konusudur. Üstelik bu değişiklikler mevcut anayasanın anayasa değişiklikleri için öngördüğü usullere uygun olarak yapılır ve hukuki geçerliliğini bu uygunluktan alır. Diğer bir deyişle, asli kurucu iktidarın hukuk dışı bir olay olmasına karşılık, tali kuruculuk tamamen hukuki bir fonksiyondur (Özbudun, 1988: 120).

Öte yandan tali kurucu iktidarın da mutlak bir iktidar olduğu kabul edilmekle birlikte anayasayı değiştirme yetkisinin boyutlarının nereye kadar uzanacağı tartışmalıdır. Örneğin kimi anayasalar bazı maddelerinin değiştirilmesini yasaklamaktadırlar. Başka bir anlatımla, aslî kurucu iktidar tali kurucu iktidarın bazı konularda değişiklik yapmasını istememektedir. Genellikle başlangıç kısmında yer alan ilkelerin değiştirilmesinin sınırlandırılmasıyla, kurulan rejimin belkemiği olan ilkeleri güvence altına almak yani rejimin değiştirilmesini yasaklamak ve de

anayasaya kısmen de olsa belirli bir istikrar sağlamak amaçlanmaktadır. Bu tür yasaklamalara bazı anayasaları rastlanmaktadır. Eroğul'un incelediği anayasalar arasında böyle sınırlamalar vardır (Eroğul, 1974: 33-79).

Diğer bir tartışma konusu da anayasaca değiştirilemeyeceği belirlenen maddeler dışında kalan maddelerin ne kadarının değiştirilmesinin tali kurucu iktidarın elinde olması gerektiğidir. Yani değiştirilen madde sayısının 3 ya da 100 olması arasında bir fark olmalı mıdır sorusudur. Değinilen konularla ilgili olarak doktrinde değişik görüşler olmakla beraber en azından tali kurucu iktidarın anayasanın değiştirilmesi yasaklanmış maddelerini değiştiremeyeceği pekâlâ söylenebilir. Her ne kadar söz konusu yasakların iktidarlar için kâğıttan bir engel olmaktan öteye geçmeyeceği savunulsa da yasakların hukuki bir değerinin olmadığı söylenemez. Asli kurucu iktidarın anayasanın değiştirilmesine getirmiş olduğu bu kısmi yasağın aşılması halinde tali kurucu iktidar tali kurucu iktidar olmaktan çıkar ve asli kurucu iktidar halini alır ki bu durum da hukuk dışı bir durumdur. Tali kurucu iktidarın anayasal yolları izleyerek asli kurucu iktidar halini alması mümkün değildir. Aksi halde hem olağan hem olağanüstü; hem yürürlükte olan anayasaya göre normal yasama faaliyetlerinde bulunan hem de onu ortadan kaldırmaya çalışıp, yeni bir anayasa yapan meclis tipinin, aynı zamanda, aynı tüzel kişilikte bir araya gelebileceği görüşü ortaya çıkar. Öte yandan tali kurucu iktidarın başlangıç ilkelerine bağlı kalmak şartıyla istediği sayıda anayasa maddesini değiştirebileceği yönünde doktrinde pek çok görüş bulunmaktadır. Özetle yeni bir anayasa yapma anlamını taşıyan girişimler için tali kurucu iktidarlar yetkili kabul edilmemekle beraber asli kurucu iktidarın belirlediği usullere bağlı kalarak anayasayı değiştirme yetkilerinin sınırları oldukça geniş algılanmaktadır.

Anayasanın değiştirilmesi ile yakından ilgili konulardan biri asli-tali iktidar ayrımı iken diğer önemli konu da, “Yumuşak-Katı Anayasa” ayrımıdır. Yumuşak anayasalar, normal kanunlarla aynı usullere göre ve aynı organlarca değiştirilebilen anayasalardır. “Yazısız anayasa” da denilen, toplum içinde uzunca bir süre kesintisiz olarak tekrarlanan ve bağlayıcı olduğuna inanılan uygulamalardan oluşan geleneksel anayasalar (İngiltere ‘anayasası’) yumuşak niteliktedir. Yazılı olduğu halde, nasıl değiştirileceklerine dair hükümler içermeyen (1967 Irak Anayasası) veya açıkça

kanunlar gibi değiştirilebileceklerini öngören (1963 Singapur Anayasası) anayasalar da yumuşak anayasalardır (Güner, 2007).

Katı anayasalar ise; normal kanunlardan daha zor usullerle ve farklı organlarca değiştirilebilen anayasalardır. Yazılı anayasaların hemen hemen tamamı katıdır. Bir anayasaya katılık genellikle; anayasa değişikliği için salt çoğunluk ya da nitelikli çoğunluk aranması, halkoylamasına sunulma, değiştirilemeyecek maddeler öngörme, belli süre için veya belli dönemlerde değiştirme yasağının bulunması gibi yöntemler ile sağlanmaktadır. 125 yazılı anayasayı ele alan Eroğul'un incelemesine göre (Eroğul, 1974: 33-79), bu anayasaların yaklaşık % 31'i anayasa değişikliği tekliflerini içerik olarak sınırlamakta, % 83'ü karar için özel çoğunluk aramakta, % 33'ü değişikliğin onayı için halkoylaması öngörmektedir. Anayasa değiştirme usulünün nerede yer alması gerektiği tartışma konusu olmuşsa da, hukuk pratiği değiştirilme usulünün bizzat anayasalarda yer alması yönünde ilerlemiştir. Anayasa yapma hakkı milletlerin mutlak bir hakkıdır ve mutlak olan bir hakkın kurala bağlanması elbette onu sınırlar. Ancak anayasa koyucular, değiştirme usulünü anayasada düzenlemeyi uygun görmüşlerdir. Kurucu iktidar mutlak olmakla beraber düzenli idare ilkesi uğruna kısıtlamayı kabul etmek şarttır. Sonuç itibariyle bugün için anayasaların büyük bir kısmı anayasayı değiştirme usulüne yine anayasada yer vermiştir (Eroğul, 1974: 30-33).

Türkiye'de Anayasa değiştirme usulünün bizzat anayasanın içinde bulunduğu yer alan anayasalardan biridir. 1982 Anayasası'nın konuya dair 175. maddesine göre, anayasanın değiştirilebilmesi usulünü şöyle özetleyebiliriz: Anayasa değişikliği için öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazılı bir teklif yapılması gerekmektedir. Yapılan teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Görüşmeden sonra yapılacak oylamada değiştirme tekliflerinin kabul edilebilmesi için Meclis'in üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu şarttır. Anayasanın değiştirilmesine dair tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, 175. maddede yer alan kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki genel hükümlere bağlı olarak yapılacaktır. Cumhurbaşkanı'nın Anayasa değişikliklerine dair kanunları, diğer kanunlarda olduğu üzere bir daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermesi mümkün olmakla beraber, Meclis'in geri

gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul etmesi halinde, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunma olanağına sahiptir. Anayasa değişikliği hakkındaki kanunların Meclis tarafından üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilmesi halinde ise, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde, bu kanunların halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanması zorunludur. Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi sonucunda, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunca kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların veya gerekli görülen maddelerinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulması mümkündür.

Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddelerin halk oylamasına sunulmaması durumunda, bunların Resmî Gazetede yayımlanacağı hususu Anayasa'nın mezkûr maddesinde ifade edilmiştir. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması durumunda, bunların yürürlüğe girmesi için, halk oylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu yönünde olması gerekmektedir. Meclis'in, Anayasa değişiklikleriyle ilgili kanunların kabulü esnasında, bunların halk oylamasına sunulması ihtimaline göre, Anayasanın değişikliğe uğratılan normlarından, hangilerinin birlikte, hangilerinin ise ayrı ayrı oylanacağı hususunda karar vermesi gerekmektedir.

## **6.2. MEŞRUIYET**

Bir anayasanın meşruiyeti, uygulanması aşamasında azalabilir veya artabilir. Ancak anayasa yürürlüğe girdikten sonra bunu tespit etmek, yani siyasi sistemdeki birey ve grupların anayasaya destek verip vermediğine ilişkin bir değerlendirme yapmak, anayasanın başlangıçtaki meşruiyetini tespit etmekten daha güçtür. Bu konuda, anayasa hakkında yapılacak kamuoyu yoklamaları bize yardımcı olabilir, ancak bu tür bir araştırmanın pratik ve teorik bir takım zorluklar içerdiği de bir gerçektir. En başta, araştırmanın finansmanı, araştırmayı yapacak bilgi ve tecrübeye sahip bir kadronun kurulması ve araştırmanın yapılacağı ülkenin sosyo-politik ve demografik koşullarının belirlenmesine ilişkin zorlukların aşılması gerekir. Bu zorluklar asılsa dahi, belli bir toplumda yaşayan bireylerin farklı eğitim düzeylerine ve farklı dünya görüşlerine sahip oldukları unutulmamalıdır.



Siyasi sistem mensuplarının fikirleri zaman içinde gelişen şartlara bağlı olarak değişebilir. Daha da önemlisi, siyasi sistem mensuplarının belli bir konuda beklentilerinin olması için o konuya ilgi duymaları, en azından o konudan haberdar olmaları gerekir. Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde, anayasa gibi spesifik ve uzmanlık gerektiren bir konuda, kamuoyu yoklaması yöntemiyle bireylerin tavırlarının doğru bir şekilde ortaya konması oldukça güç görünmektedir. Ancak yine de, bu konuda yapılan sınırlı araştırmalardan yararlanmak mümkündür. Kamuoyu yoklaması dışında, bir anayasanın yürürlüğe girdikten sonra siyasi sistem mensuplarının desteğine sahip olup olmadığını tespit etmek için önerilecek bir başka yol, sistemdeki anayasal değişim taleplerinin incelenmesidir. Günümüzde, çağdaş siyasi sistemlerin çoğunda, özellikle demokratik sistemlerde siyasi sistem mensuplarının beklenti ve tercihleri siyasi partiler tarafından ifade edilip savunulmaktadır. Anayasal değişim konusunda da durum farklı değildir.

Bugün pek çok sistemde anayasal değişim tartışmaları siyasi partiler tarafından ortaya atılmakta ve yürütülmektedir. Bir anayasa değişikliği söz konusu olduğunda da teklifin hazırlanması, olgunlaştırılması ve kabul edilmesi aşamalarında siyasi partiler en önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, siyasi partiler tarafından dile getirilen anayasal değişim talepleri de anayasanın meşruiyetinin tespitinde değerlendirilmesi gereken verilerdir. Ancak, burada anayasal değişim taleplerinin ne kadarının siyasi sistemdeki önemli grupların istek ve beklentilerini yansıttığının, ne kadarının siyasi partiler tarafından manipüle edildiğinin ve ne kadarının sadece siyasi partilerin kendi menfaatlerinden kaynaklandığının da araştırılması gerekir. Siyasi partiler tarafından dile getirilen anayasal değişim talepleri yanında, bürokrasi, sivil toplum örgütleri ve doğrudan kitle tarafından ifade edilen talepler de anayasanın meşruiyetinin tespitinde bize yardımcı olabilir.

Meşru olan nedir sorusunun yanıtını kısaca: hukukun, ahlâkın ve geçerliliği olan bir değer üzerine kurulmuş olan kurum veya kural meşrudur şeklinde verebiliriz. Bu durumda yukarıda yer alan bölümlerinde üzerinde durulan, yetkili organlar tarafından konulmuş olan bir kanuna uygun olmayı belirten hukukîlik kavramı ile meşruiyet kavramının ayırt edilmesi gereği ortaya çıkar. Hukuk kuralları

meşruiyete doğrudan doğruya bir kıstas oluşturma niteliğine her zaman sahip olmadıkları için var olan hukuk normları, varlıklarının meşruluğunu muhtelif esaslara göre ispat etmekle yükümlüdürler. Dolayısıyla konu hukuk normu koyma/değiştirme ise hukukilik kavramının yanı sıra meşruiyet kavramı üzerinde de durmak gerekmektedir. Hukukilik ilkesi bir normun doğumunu belirlerken, meşruiyet ilkesi ise o normun yaşama şansını belirler. Hukuk normlarının meşruluğunu ispat etmesi durumunda ise, bu hukuk normlarını yönetme gücünü somutlaştırmak için kullanacak olan siyasi iktidar da meşrulaşmış olur. Siyasal iktidarı meşrulaştırma aracı olarak anayasadan bahsetmeden önce bu kavramla yakın ilişkisi olan iktidar ve otorite kavramları üzerinde durmakta fayda vardır. Hawley'in de belirttiği üzere (Güner, 2007) her sosyal hareket bir iktidar kullanımı, her sosyal ilişki bir iktidar denklemi ve her sosyal grup veya sistem bir iktidar örgütlenmesidir. Diğer taraftan Weber ise iktidarı, bir sosyal ilişkide bir tarafın diğerine iradesini kabul ettirmesi olarak tanımlar. Hannah Arendt tarafından savunulan bir başka bakış açısına göre ise, iktidar birlikte düşünmek ve birlikte hareket etmekle ilgilidir. Öyleyse, yukarıda yer verilen tanımlardan iktidarın dayatmacı ve dayanışmacı olmak üzere iki yüzünün bulunduğunu söylenebilir (Güner, 2007).

Dayanışmacı iktidar bir siyasi topluluğun birlikte hareket edebilme kapasitesini anlatır. Bu bağlamda anayasaların iktidarın yöneldiği temel hedefleri, yani temel değer ve prensipleri ilan eden belgeler niteliğinde olduğu söylenebilir. Öte yandan, anayasalar, anayasal sosyalleşme olarak adlandırılacak bir sürecin işlemlerini sağlayarak vatandaşların temel değer ve prensipleri öğrenmelerine, benimsemelerine ve sürdürmelerine hizmet eder.

Bilindiği üzere cebir kullanma yani yönetilenler üzerinde meşru güç kullanma yetkisi devletin tekelinde olan bir güçtür ve de devletin bu yetkisi iktidarın dayatmacı boyutuyla ilintilidir. Ancak hiçbir dayatmacı güç bu durumunu sürekli güç veya şiddet kullanma ihtimaline dayanarak sürdüremez. Bu yüzden yönetilenlerin devlet gücüne rızalarını katmaları gerekir. İşte bu noktada iktidarın otoriteye dönüştüğünü söyleyebiliriz (Gönenç, 2001). Bu son açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere otorite, aslında iktidarın özel bir biçimini, "meşru iktidarı" ifade eder otorite sahipleri de, iktidar sahipleri gibi karar ve emirlerini muhalefet veya direnmeyle karşılaşmadan

uygulatabilirler. Ancak bu durumda, söz konusu karar ve emirlerin muhatapları bunları veren otoritelerin yönetme hakkını tanır; yani yönetilenler yönetenlere kendi istekleriyle itaat eder. Bu çerçevede otorite, en genel anlamıyla, yönetme hakkı olarak tanımlanabilir. Otorite güçle desteklenmiş olsa da, temel olarak yönetilenlerin rızasına dayanır. Meşruiyet, yönetilenlerin yönetenlere itaatini sağlayan temel unsur olarak karşımıza çıkar. Otoritenin sözcük anlamı ‘yaptırma, yasak etme, emretme, itaat ettirme hakkı’ iken iktidarın sözcük anlamı ise ‘bir işi yapabilme gücü’dür. Meşru iktidar ise, otorite adını alır.

### **6.3. MEŞRUIYETİN KAYNAĞI**

Öte yandan, otoritenin önceden belirlenmiş hukuk kurallarına uygun olarak ele geçirilip kullanılabildiği toplumlarda anayasalar diğer işlevlerinin yanı sıra iktidarı meşrulaştırıcı bir işlev görürler (Gönenç, 2001). Hukuk; siyasi iktidar ve toplumsal rızanın kesiştiği meşruiyet alanıdır. Çünkü siyasi iktidarın amaçları ve eylemlerinin nitelikleri sorunu, aynı zamanda siyasi iktidarın kendisini ve eylemlerini topluma kabul ettirme sorunudur.

Bir meşruiyet kaynağı aramayan, düzenleyici ya da uygulayıcı gücünü bir ‘yasa’ya bağlı kılmayan siyasi iktidar var olamaz. Bir ilkeye ya da yasaya gönderme yapılmadan siyasi iktidar kullanılamaz, sürdürülemez. İktidar, toplumu ne adına yönettiğini söylemeden, toplumdaki onay almadan meşrulaşamaz. Aynı zamanda, hiçbir toplum da, saygı duyduğu bir ilke adına siyasi iktidara rıza göstermeden kendisini yönettirmek istemez.

Meşru otoritenin beslemediği bir güç ilişkisine siyasi iktidar adı verilemeyeceği; otoritesiz gücün, yasadışı uygulamanın, ilkesiz kullanımın her türlü toplumsal düzenlemeyi imkânsız kılan bir kaosa yol açacağı (Akal, 1991: 7) gerçeği bizi hukukun nedenselliği sorununa götürmektedir. Siyasi iktidar toplumsal rızaya dönüşmedikçe bir zoru, bir zorunluluğu ve bir zorbalığı temsil etmektedir. Bu yüzden tüm siyasi iktidarların temel problemi, toplumsal rıza arayışıdır (Çetin, 2002).

Çağdaş hukuk sistemleri bir piramit şeklinde yapılanmıştır. Anayasa bu kademeli yapının tepesinde yer alır. Normlar hiyerarşisi gereği, idari işlemler yönetmeliklere, yönetmelikler tüzüklere, tüzükler yasalara, yasalar ise anayasaya

uygun olmak zorundadır. Başka bir dille; yasalara uyarız, çünkü yasaların anayasaya uygun olduğuna inanırız; tüzüklere, yönetmeliklere ve idari işlemlere uyarız, çünkü bunların yasalara ve anayasaya uygun olduğuna inanırız. Kısacası bir siyasi sistemdeki hukuki norm ve işlemlere uymamızın esas nedeni, onların anayasaya uygun olarak yapıldığına dair bizde oluşan kanaattir. Bunlara uyulmasının siyasi iktidara itaat anlamına geleceği açıktır. Öyleyse, hukuki-rasyonel otoritenin geçerli olduğu toplumlarda, siyasi iktidarı kullanan devlet organlarına itaat edilmesinin, yani siyasi iktidarın otoriteye dönüşmesinin nedeni, yönetilenlerin, bu organların emir ve kararlarının anayasaya uygun olduğuna inanmalarıdır (Atar, 2007: 4-5).

Tarihin daha eski dönemlerinin aksine, bugünün demokrasi anlayışının en önemli ilkesi siyasal iktidarın sınırlanmasının gerekliliğidir. Toplumu bir bütün olarak algılama, bu bütünlüğü soyut irade ile tanımlama, egemenliği bu iradenin yansıması olarak sunma ve sonuçta da bu iradeyi tek bir kişinin/egemenin temsiliyetine indirgeme şeklinde gelişen bu süreçte siyasal iktidarın meşruiyeti sadece kuruluşa ait bir arayıştır.

Oysa meşruiyet, siyasal iktidarın düşün ve eylemliliklerinin her ifade edilmişinde aranması gereken bir toplumsal mutabakattır ki kaynağı toplumsal rıza ve siyasal katılımıdır.

Diğer taraftan meşruiyet, genel ve kaba bir Weberci anlayışla, yönetilen halkın yönetici sınıfın yaptıklarının kabullenilebilir ve desteklenebilir olmasına inanması olarak tanımlanabilir. Siyasal iktidarın düşün ve eylemliliklerinin her ifade edilmişinde aranması gereken meşruiyetin elbette toplumu oluşturan bireylerin uzlaşma metni olarak da tanımlanabilen anayasalar için de aranması zorunludur. Siyasi sistemlerin meşruiyetinin iki ana kaynağı olduğunu savunulur. Buradan hareket eden Gönenç de (Gönenç, 2001) anayasanın meşruiyeti için üç ana kaynak belirlemiştir. Bu yazarlara göre; siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapım süreci anayasaların meşruiyetini belirleyen unsurlardır. Siyasi kültürden kasıt siyasi objelere ilişkin değer, inanç ve tavırlardır.

#### 6.4. ANAYASA YAPIMINDA KATILIM

Siyasi kurumların yaşaması için siyasi kültürden kaynaklanmaları, onunla uyum içinde olmaları gerekir. Bu tespit anayasalar açısından da doğrudur: Bir anayasa ne kadar çok toplumun siyasi kültürünü yansıtıyorsa meşruiyeti ve dolayısıyla yaşama şansı o kadar artar. Fonksiyonel etkinlikten kasıt ise, siyasi kurumların belli bir siyasi sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilme kapasitesidir. Anayasalar açısından düşünecek olursak, bir anayasanın yaşama şansının artması için çoğunluğun anayasal beklentilerine yanıt verebilmesinin gerekliliği açıktır. Anayasaların meşruiyeti bağlamında anayasa yapım sürecinin özellikleri de oldukça önemlidir. Bir siyasi sistemde, kişiler ve onların oluşturduğu gruplar, anayasa yapımına ne kadar çok dâhil olursa ve yeni anayasa metni bu grupların anayasal beklentilerini ne kadar çok karşılar, anayasanın toplumun çoğunluğunca kabulü ve desteklenmesi mümkün olur.

Anayasa yapım sürecine katılıp anayasal beklentileri tatmin edilmeyen gruplar baştan itibaren anayasaya karşı olumsuz bir tavır takınır. Hatta eğer güçleri ve imkanları varsa, bu anayasanın değişmesi için çalışmaya başlarlar. Böyle bir durumda, anayasa meşruiyet eksiğiyle doğmuş demektir. Doğuştan gelen bu eksiklik anayasanın fazla yaşamasına izin vermez. Anayasa yapım sürecine katılan grupların anayasal beklentilerinin tatmin edilmemesi anayasaların meşruiyetini böylesine olumsuz etkilerken, bu sürece katılmayarak anayasal beklentilerini ifade dahi edemeyen grupların tatminsizliğinin çok daha olumsuz sonuçlar doğurabileceği açıktır (Gönenç, 2001). Öyleyse, anayasa yapım süreci bir siyasi sistemde ne kadar katılımcı olur ve anayasa metni toplumsal dengeleri gözetecek şekilde hazırlanarak, bir uzlaşma metnine dönüşebilirse sonuçta anayasanın meşruiyeti ve yaşama şansı artar. Anayasaların toplumsal dengeleri gözetilen metinler olduğunun kabulü durumunda, yürürlüğe girmelerinde olduğu gibi değiştirilmelerinde de geniş tabanlı bir uzlaşmanın gerekliliği kendini bir zorunluluk olarak gösterir. Aksi halde, anayasa değişikliklerinin meşru bir zemine oturması ve halk tarafından benimsenmesi güçleşecektir. Yukarıda değindiğimiz üzere bir anayasanın meşruiyeti üç ana kaynaktan beslenir; siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapım süreci.

Dünyanın bugün geldiği noktada özellikle yönetim gibi kavramlarla toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret edilmekte; çok aktörlü bir sistemle birlikte, karşılıklı etkileşimle yönlendirme süreci önerilmektedir. Böyle bir ele alışıta çözümleri tek öznenin hâkimiyetinde aramak yerine ortaklıklarda aramak yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma ile demokratik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkelere de uymak yerinde olacaktır. Söz konusu gelişmelerle beraber anayasa yapım sürecinin anayasanın meşruiyetini sağlamada oynadığı rolün giderek büyüdüğünü ve de önem kazandığı söylenebilir.

Asli kurucu iktidarın kullanılma biçimlerinin yani yeni bir anayasa yapma usullerinin farklılaşabileceği asli kurucu iktidarın kurucu referandum gibi demokratik yollara da başvurabileceğine değinilmişti Tali kurucu iktidarın da aynı yolu kullanarak yani asli kurucu iktidar gibi davranarak anayasa yapabileceği yönünde görüşler vardır. Diğer taraftan anayasanın başlangıç hükümleri dışındaki tüm maddelerin tali kurucu iktidar tarafından değiştirilebileceğinin kabul edilmektedir. Bu durumda siyasal sistem değişikliği halleri haricinde yeni bir anayasa yapmaktan çok da farklı olmadığını kabul edilmektedir. Bu iki durum birlikte ele alındığında, anayasa yapım sürecinin tartışmalı noktalarından biri olan anayasayı hangi meclisin yapabileceği yönündeki tartışmaların çözümsüz olmadığı savunulabilir. Ancak, anayasa hukukuna *uygunluk* ile *meşruiyetin* açık bir şekilde birbirinden ayrılmış olan iki farklı kavram olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Hukukîlik; yaptırım altında bulunan ve kamu güçleri tarafından güvence altına alınmış olan anayasal düzene saygıyı sağlamayı amaçlayan zorlayıcı etkiyi ifade eder. Meşruiyet ise oybirliğiyle veya en azından yönetilenlerin büyük çoğunluğunun oluşturduğu bir katılmanın konusunu oluşturan iktidarın başvuru kıstaslarına, ilham kaynaklarına ve ideolojilerine bağlı olmayı ifade eden bir niteliktir. Dolayısıyla, anayasa yapım sürecinin katılımcı bir anlayışla şekillenmediği siyasal bir sistemde, anayasa metninin bir uzlaşma metnine dönüşebilmesi böylelikle de anayasanın meşruiyetinin ve yaşama şansının artması düşünülemez. Bu da anayasanın değiştirilmesinin söz konusu olduğu durumlarda hukukilik ilkesi kadar

meşruiyet ilkesinin de gözetilmesinin temel bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.

## **7. TÜRİYE'DE ANAYASA YAPIMI ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME**

Farklı siyasi yapıya sahip ülkelerde demokrasinin pekişmesi açısından anayasaların ne şekilde hazırlandığını karşılaştırabilmek, anayasa yapımı bir ülkede demokrasiye geçiş sürecinde, toplumun ve siyasi elitlerin desteğini alarak siyasi kurumları ortaya çıkarmak açısından mükemmel bir fırsattır. Anayasa yapım süreci sadece demokrasiye geçiş sürecini değil aynı zamanda demokrasinin pekişmesini de etkilemektedir.

*Sözleşmecî ya da ortaklıkçı* tarz anayasa yapımı demokrasinin pekişmesi olanağını artırır. Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk anayasası 1923'te seçilen Büyük Millet Meclisi tarafından gerçekleştirilmiştir. 1924 Anayasası TBMM'nin devletin yüce organı olmasını devam ettirmiştir. Bu anayasanın en önemli eksikliği, seçilmiş çoğunluğun gücünü kontrol edebilecek etkili bir kontrol ve dengeleme sisteminin olmamasıydı.

1924 Anayasası DP'nin iktidarı süresince değişmeden kalmıştır. Bir anayasal kontrol ve dengeleme sisteminin olmaması, 1924 Anayasası'nın çökmesinin ana nedeni olmuştur. 1960 askeri darbesi sonucunda oluşturulan Milli Birlik Komitesi yeni bir anayasa hazırlamıştır. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan 1961 Anayasası, devlet elitlerinin temel siyasi değerlerini ve çıkarlarını yaratmaktaydı. Bu anayasada temel özgürlükler büyük oranda genişletilmiş ve vatandaşlara geniş sosyal haklar sağlanmıştır. Ayrıca seçilmiş organların gücünü sınırlandırmak amacıyla kontrol ve dengeleme sistemleri getirilmiştir. Siyasi kültür açısından katılımcılık arayışları söz konusu olmuş, ancak bu arayış M.B.K'nın belirlediği kurucu meclis ile sınırlı kalmıştır.

1961 Anayasasıyla birlikte idari mahkemeler güçlendirilmiş, yargının tam bağımsızlığı ve Yasama Meclisi içinde ikinci meclis yaratılmıştır. Diğer yandan, devlet memurlarının ve yargıların iş güvenliği iyileştirilirken, üniversiteler ve Radyo

ve Televizyon Kurumu idari özerklik kapsamına alınmıştır. 12 Mart 1971 askeri muhtırasının ardından askerlerin destek verdikleri hükümetler 1971 ve 1973 yıllarında 1961 Anayasasında üç temel kategoride değişiklik yapmışlardır: (i) Mahkemelerin denetleme yetkisinin sınırlandırılması ile belirli özgürlüklerin kısıtlanması; (ii) yürütmenin güçlendirilmesi, TBMM'nin yürütmeye kanun hükmünde kararname yapma yetkisinin verilmesi; (iii) sivil idare mahkemelerinin ve Sayıştay denetiminin dışında tutarak, askerlerin kurumsal özerkliğinin artırılması. 1961 Anayasasında yapılan bu değişiklikler siyasal partiler arasında bir tartışma ve görüş alış-verişinden uzak olarak çatışmacı bir yöntemle yapılmıştır (Atar, 2000: 101). Bu düzenlemelerin ardından sözleşmecî anayasa arayışı iyice daralmıştır.

12 Eylül 1980'de iktidarı ele alan Milli Güvenlik Konseyi otoritesi altında yapılan 1982 Anayasasının yapımı, siyasal kurumların katılımından uzaktır. 1982 Anayasasını hazırlayan Kurucu Meclis, 1960-1961 Kurucu Meclisinden farklıdır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına göre milli iradeye, seçilmiş meclise, siyasal partilere, siyasetçilere, sendikalara ve sivil toplum örgütlerine daha az güvenmekteydi. Bu anayasa, güçlendirilmiş bir cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kurulu ile askerinin siyasal sistemin nihai koruyucusu ve hakemi olmasını sağlamıştır. 1982 Anayasasının idari sistemi en iyi şekilde parlamenterizmin değiştirilmiş ya da zayıflatılmış şekli olarak tanımlanabilir. 1982 Anayasasının bütün siyasal partileri, sivil toplum kurumları dışlayarak yapılması ve hayli şüpheli bir referandum ile kabul edilmesi sürekli tartışma konusu olmuştur (Tunç, 1998: 57-60).

1982 yılından başlayarak bu anayasa üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Özellikle Haziran 1995 tarihinde 1982 Anayasası üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler beklentilerin çok uzağında kalmasına rağmen yine de partiler arası işbirliğine bir örnek oluşturmuştur.

1982 Anayasası, siyasi kültür açısından askeri vesayet nedeniyle zorlama bir katılıma sahne olmuştur.

Türkiye'deki anayasa yapım tarihine bakıldığında üç cumhuriyet anayasasının hiç birisinin tartışmalar, pazarlıklar ve uzlaşmalar süreciyle ve toplumu geniş bir şekilde temsil eden bir Kurucu Meclis tarafından yapıldığı görülmemektedir.



Dolayısıyla da üç anayasanın hepsinde zayıf siyasal meşruluğa sahiptir ve demokratik rejim üretememiştir (Atar, 2000: 119-120).

Türkiye'de anayasalar ve önemli anayasa değişiklikleri, demokratik olmayan ortamlarda ve demokratik olmayan usullerle hazırlanmışlardır. Osmanlı'dan bu yana, sahip olduğumuz beş anayasa içinde, yalnızca 1921 Anayasası, o günün koşullarına göre demokratik sayılabilecek bir ortamda ve uzlaşmacı bir zihniyetle hazırlanmıştır. Bunun dışındakiler, askeri darbeler sonrasında (1961, 1982), otoriter bir tek parti rejimi altında (1924) ya da temsili niteliği olmayan komisyonlarca (1876) hazırlanmıştır (Uygun, Zebekoğlu, Akbulut, 2009).

Ülkemizde, yönetime egemen olan zihniyet bakımından, anayasanın yurttaşı ya da toplumu ilgilendiren tek yönü, ona mutlak itaat edilmesi noktasındadır. Anayasanın hazırlanması, temel ilkelerinin belirlenmesi gibi konular, devletin egemenlik alanı içine girer. Anayasanın içeriği, devletin resmi ideolojisi ve temel tercihleri doğrultusunda belirlenir. Devlet ise, demokratik meşruiyet ilkesine aykırı olarak, bireylerin ve toplumun dışında ve üstünde bir yapılanma olarak algılanmaktadır.

Anayasaların yapılması ve değiştirilmesi sürecinin özellikleri, ortaya çıkacak anayasanın kalitesini ve istikrarını büyük ölçüde etkilemektedir. Bu bakımdan bu süreçte, anayasal değişmeye neden olan faktörlerin ve anayasal tercihlerin neler olduğunun doğru bir şekilde belirlenmesi, zamanlamanın iyi seçilmesi, anayasa yapımı sürecine geniş kesimlerin katılımı, olabildiğince uzlaşmanın sağlanması ve son olarak anayasa değişikliğinin kullanılan yöntemlerin ve süreçlerin belirlenmesi temel öneme sahiptir.

Değişim nedenleri, zamanlama ve yöntem Anayasal değişiminin başlıca dinamikleridir. Bir ülkedeki sosyal, ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler de değişimi etkileyen unsurlardır. Bir toplumda bu faktörlerin ortaya çıkması durumunda anayasanın bu yeni realitelere uydurulması zorunludur. Zira demokratik toplumlarda anayasal değişim toplumdan ve gerçek hayattan soyutlanamaz. Kuşkusuz yeni anayasanın bu toplumsal dinamiklerle örtüşmesi beklenir. Bu nedendir ki, bir anayasa, egemen seçkinler tarafından kullanılan bir "sosyal

kontrol" ya da "toplumsal mühendislik" aracı olamaz. Hemen her alanda büyük bir dönüşüm yaşayan Türkiye'nin, toplumun gerisinde kalan bir anayasadan, toplumla uyum içinde fiilen yaşayan bir anayasaya geçmesi için yeterli nedenler mevcuttur. Bir toplumun siyasal gelişim sürecinde anayasanın yapımı veya değiştirilmesi için en uygun ve elverişli zamanın seçilmesi de önemli bir unsurdur.

Toplumların hayatında, yeni bir anayasanın yapımı için uygun ya da uygun olmayan dönemlerden söz edilebilir. Aynı şey kanunlar bakımından da geçerlidir. 19. yüzyılın başlarında, Alman Medeni Kanunu'nun kodifikasyonu üzerine Alman hukukçular arasında cereyan eden büyük tartışma, buna iyi bir örnektir. Fransız Kanunu'nun iktibasına karşı çıkan 'tarihçi okul'un kurucusu Savigny, iddialarını daha iyi açıklayabilmek için "halk ruhu" (Volksgeist) halkın ayırt edici hukuk dehası-kavramını geliştirerek şu görüşü ortaya atmıştır: "Başarılı bir kodifikasyon için en uygun zaman, bir milletin siyasal ve hukuki olarak tam olgunluğa ulaştığı andır." Bir kodifikasyonun vaktinden önce yapılması, ulusal gelişmeyi önler veya sınırlar; vaktinden sonra yapılması ise, ulusal gerileme ve çöküşü önleyemeyeceğinden yararsız bir faaliyet olur (Atar, 2009).

## **8. ANAYASAL DÜZENLEME ve ALTERNATİF ANAYASA ARAYIŞLARI**

Anayasacılık tarihine bakıldığında anayasaların içeriği gibi, yapılış yönteminin de, demokratik ya da antidemokratik olabildiği görülür. Antidemokratik yöntem, anayasanın hiyerarşik, yani halkı temsil etmeyen güçlerce "tepeden inme" bir biçimde yapılmasını ifade eder. Demokratik olarak nitelendirebileceğimiz yöntemler ise, sözleşme yöntemi ve organik yöntemdir. Sözleşme yöntemi, uzlaşarak (tabana dayalı olarak) anayasa yapması anlamına gelir. Organik yöntemde ise, yeni bir anayasanın yapılması ya da değiştirilmesi, yürürlükteki anayasanın öngördüğü usul ve kurallara göre seçilmiş yetkili organlar tarafından gerçekleştirilir. Organik yöntem, sözleşme yöntemi ile birleşebilir. Yani, anayasal usullere göre anayasayı değiştirecek olan organlar, toplumun önemli kesimlerinin görüşlerini alarak onları da sürece dahil edebilirler. Keza, anayasanın yapılması sürecinin, kamuoyuna açık ve tartışmaların mümkün olduğu kadar geniş kitlelere ulaşacağı biçimde cereyan etmesi, bütün grupların ve genel olarak vatandaşların anayasanın yapımına katkıda bulunmasını sağlar ve onların anayasayı sahiplenmesini kolaylaştırır. Ancak, geniş

ve kapsamlı bir uzlaşma mümkün olmadığı takdirde, yeterli sayılabilecek bir toplumsal uzlaşma sağlanması halinde, anayasa yapıcıları bunu makul bularak anayasal değişmeyi gerçekleştirmeye girişebilirler. Böyle durumlarda, anayasa değişikliğinin üzerinde uzlaşma bulunan konularla sınırlı tutulması en uygun yoldur. Bu şekilde anayasal değişme bir anda tek bir paket olarak gerçekleşemese de, bunun belli bir zaman içinde spesifik konular üzerinde uzlaşmaya varıldıkça gerçekleştirilmesi mümkündür (Atar, 2000: 155-184).

Her yönetim sistemi, ister küçük bir topluluk isterse büyük bir devlet olsun, sadece siyasal düzen değil, aynı zamanda sosyal düzen kavramına ve her bireyin bu düzen içindeki yerine dayalıdır. Bu nedenle, yönetimin ve siyasal davranışların temelini oluşturan değerler üzerinde anlaşmanın olmadığı durumlarda, gerçekten istikrarlı bir yönetim olabileceği görüşü reddedilebilir. Bu nedenle insanların ait oldukları siyasal sisteme ilişkin duygularının ve görüşlerinin başarılı bir siyaset için gerekli olduğu iddiası doğrudur (Sanlı, 2005: 169-170).

Dünyadaki bütün topluluklar için uygun, elverişli ve kullanışlı bir biçim anayasanın olmadığı doğrudur. Fakat kabul edildiği ülke açısından en yararlı sonuçları derhal veya gelecekte beraberinde getirebilecek, kullanılma açısından elverişli ve uygun bir anayasa biçimi tasarlamak olasıdır. Hangi ülkelerin anayasalarına neleri koydukları ve bunlardan ne kadarının gerekli, kaçınılmaz ve azaltılamaz olduğunu ve ne kadarının ise atılabilir ve istenmez hükümler olduklarını düşündüğümüz zaman ideal olarak en iyi anayasanın ne gibi nitelikler taşıması gerektiği konusunda bazı ipuçları da elde etmiş oluruz (Wheare, 1985: 46). Ancak anayasalar insanlar tarafından yapılan modellerdir. Bu modeller anayasa yapıcılarının değerlerini, yaptıkları çeşitli düzenlemelerin doğuracağı sonuçlardan beklentilerini ve çoğunlukla büyük güçlüklerle elde ettikleri uzlaşmaları yansıtırlar (Powell, 1990: 91). Aynı zamanda anayasalar o toplumun bilinç seviyesi ve siyasal kültürüyle doğrudan ilgilidir. Başka bir anlatımla anayasalar içinden çıktığı toplumun aynasıdır.

Demokrasilerde anayasaların yapılması veya değiştirilmesi, genellikle, anayasal tercihlerin "politika kararlaştırıcılar" tarafından belirlenmesinin ardından uzmanlardan oluşan komisyonların anayasa taslağını hazırlaması, parlamentolar ya

da kurucu meclislerin bu metni görüşerek kabul etmesi ve nihayet yeni anayasanın halkın onayına sunulması gibi aşamalardan geçer.

Anayasanın nitelikleri ve dizayn ilkeleri bir anayasanın uygulanabilir, istikrarlı ve etkili, yani başarılı olması nasıl sağlanabilir? Kuşkusuz bunu sağlayacak ve bütün ülkeler için geçerli, sihirli formüller mevcut değildir. Bununla birlikte, ülkelerin anayasacılık deneyimlerinden hareketle anayasa yapımı bakımından önemli sayılabilecek bazı genellemelere ulaşmak mümkündür. Bir anayasa, toplumun tamamı için "temel norm ve koordinasyon mekanizması" işlevini göreceyse, bunun, üzerinde başlıca toplum kesimlerinin anlaştığı değerleri ve kuralları içeren bir belge olması icap eder. Anayasanın siyasal-ideolojik anlamda "nötr" olması sağlanmalıdır. Başka bir ifadeyle, demokratik bir anayasanın resmi bir ideoloji öngörmemesi gerekir. Aksi takdirde anayasa, belli bir siyasal düşünce, parti ya da baskı grubu ile özdeşleşmiş olur. Kuşkusuz demokratik olma iddiasında bulunmayan sistemler için anayasanın bu anlamda "nötr" olması da beklenmez. Dahası nötr olmayan bir anayasanın, siyasal kültürü şekillendirme gibi bir eğilimi olduğunda böyle bir kodifikasyonun demokratikliği ve temel haklar açısından nasıl garantör olabileceği ciddi bir tartışma konusu olur.

Anayasanın, anayasal sistem içinde değiştirilmesine imkân vermeyecek derecede çok fazla katı olması doğru değildir. Keza anayasanın, gerekli güvenceleri içermek kaydıyla, mümkün olduğu kadar kısa ve basit olması tercih edilmelidir. Anayasanın dili açık, anlaşılır ve tutarlı olmalı, teknik terimlerden mümkün olduğunca kaçınılmalıdır. Anayasanın, sadece anayasa uzmanları ve yüksek mahkeme hâkimleri tarafından değil, sıradan vatandaşlarca da okunup anlaşılması amaçlanmalıdır. Ayrıca anayasa, onursal jestler, iltifatlar ve benzeri belirsiz ve gereksiz ifadelerle dolu bir "bildiri"ye dönüştürülmemelidir (Atar, 2000: 193-197).

Anayasaların beklentileri karşılayabilmesi için, gerçekleştirilemeyecek ütopyik hükümlere yer vermemesi gerekir. Bu tür hükümler, anayasaların diğer alanlardaki başarısını da olumsuz yönde etkileyebilir. Yakın zamanda Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde kabul edilen yeni anayasalar bakımından bu sorunun yaşandığını görülmektedir. Bu ülkelerden bazılarının anayasalarında, eski sosyalist anayasa geleneğinin etkisiyle devletin bu aşamada üstesinden gelemeyeceği birtakım sosyal

hükümlere yer verilmiştir. Ancak, bu ülkelerin söz konusu anayasal ödevlerini geçiş sürecinin ekonomik sıkıntıları nedeniyle gerçekleştirememeleri, kaçınılmaz olarak siyasal başarısızlıklara ve devletin meşruluğunun zayıflamasına yol açabilecektir. O halde anayasaların, devletin kapasitesini aşan ütopyik amaç ve politikalara yer vermekten kaçınarak, mümkün olduğu kadar gerçekçi düzenlemeler yapması tercih edilmelidir.

Anayasal düzenlemede, başka toplumlar için geliştirilmiş farklı sistemlerden yapılacak alıntılar konusunda çok dikkatli olunmalıdır. Anayasal kurumların bir sistemden ötekine aynen transferi son derece güç, hatta çoğunlukla imkânsızdır. Bir toplumda çok iyi işleyen bir kurum ya da mekanizma, başka bir topluma aktarıldığında beklenmeyen, farklı ve kötü bir sonuç verebilir. Çünkü değişik toplumlar, birbirinden oldukça farklı siyasal, sosyal ve ekonomik şartlara sahip olabilirler. Çeşitli sistemlerden alıntı yapılabilir; ancak son tahlilde alınan mekanizmanın, anayasanın düzenlendiği toplumun şartlarına doğru bir biçimde uyarlanması gerekir. Görünürde küçük ve sınırlı bir anayasal değişme, gerçekte anayasal sistemde geniş kapsamlı ve beklenmedik sonuçlar meydana getirebilir. Çünkü prensip olarak anayasal kurumlar arasında karşılıklı bir bağımlılık ve bütünlük bulunur. Bu nedenle bir kurumda yapılacak bir değişikliğin, etkileşim yoluyla diğer devlet kurumlarını ve genel olarak anayasal sistemin kontrol ve dengeler sistemini etkileyeceği açıktır. Bu yüzden, anayasal düzenlemede, anayasanın bütünlüğü ve kendi içinde uyumlu olması hususu temel öneme sahiptir.

"Anayasa-üstü" ya da "anayasa-dışı" olarak niteleyebileceğimiz öyle bazı kurallar da vardır ki, bunlar anayasanın uygulanmasını etkin bir biçimde sınırlar ya da kayda bağlar. Örneğin, bir ülkede uygulanan temel seçim sistemi veya seçim kanunlarında yapılacak bir değişiklik; en az, yasama, yürütme ve yargı gibi başlıca devlet organları ve fonksiyonlarındaki bir değişiklik kadar önemli olabilir.

Anayasa değişikliği önerilerinin "hazmedilebilirliği" ilkesine göre, bir ülkede belli bir zamanda işler durumdaki bir anayasal sistemde, onun kaldıramayacağı bir değişiklik yapılması halinde, sistemin işleyişinin bozulabileceği göz ardı edilmemelidir. Anayasanın bir "kurtuluş belgesi" olarak görülmemesi gerekir. Hiçbir anayasa, "hasta" bir toplumu kurtaramaz. Bu nedenle anayasal düzenleme yaparken,

öngörülen anayasal sistemin işleyişinde karar-alma ve uygulama açısından "insan unsuru" da dikkate alınmalıdır. İyi kuralın, kötü uygulayıcı elinde iyi sonuç vermesi beklenemez. Yeni bir anayasanın yapılması, hiçbir zaman, anayasal gereklerin yerine getirilmesi ve "oyunun kuralları"na saygı duyulması gibi akıllı ve ferasetli davranışların yerini tutamaz.

Siyaset bilimci Sartori'nin işaret ettiği gibi, anayasa, "aralarında sıkı ilişkiler bulunan bir direktifler, emirler ve yasaklar sistemi" olarak anlaşılmalıdır (Atar, 2009). Hiçbir devlet iktidarı, salt yasaklarla işleyemez. İstikrarı tehdit eden şiddetli siyasal ve ekonomik çatışmalar ve sorunların bulunduğu toplumlarda, sadece anayasaların bu çatışmaların ve sorunların sebeplerini ortadan kaldırması mümkün değildir

Demokratik anayasaların iki temel özelliği, sınırlama ve uzlaşmadır. Devleti ve iktidar gücünü sınırlamak suretiyle kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvencelerini sağlarken bütün toplum kesimlerinin katıldığı genel bir uzlaşma ve kabule dayanırlar.

Demokratik anayasaların üstünlüğü, salt hukuk kurallarını içermelerinden değil, toplumsal güç dengelerine dayanan genel uzlaşmanın toplumda yarattığı saygınlıktan (meşruiyet) ileri gelir. Bu anlamda anayasada bir takım özellikler olması gerekmektedir.

Anayasanın, gelişim ve değişimi engelleyen katı kuralların bulunmadığı kısa bir metin olması genel kabul gören bir görüştür. Devlet, sivil ve demokratik toplumun ihtiyaçlarına cevap veren işlevleriyle bir teknik aygıt olarak anayasada yer almalıdır.

Devletin ideolojisi olmamalıdır. Devlete kutsallık izafe eden metafizik anlayışlardan uzak kalınmalıdır. Toplumun hizmetinde olan, kişi hak ve özgürlüklerinin güvencelerini sağlayan bir devlet yapısının düzenlenmesine yer verilmeli ve kuvvetler ayrılığı prensibi yer almalıdır.

Devlet kurumlarının şeffaflaşmasını sağlayacak etkin düzenlemeler yer almalı ve bütün eylem ve işlemler yargı denetimine tabi olmalıdır. Hukuk Devletinin oluşması için temel şart olan Yargı Bağımsızlığı, yoruma ihtiyaç göstermeyecek ölçüde sağlam kurallara bağlanmalıdır.

İktidarın demokratik ve sivil niteliğini gölgeleyecek, atanmışların seğilmişlere üstünlüğüne yol açacak gelişmeleri önleyici mekanizmalar oluşturulmalı ve denetim dışı ayrıcalıklar olmamalıdır.

## SONUÇ

Anayasa yapım süreci ile siyasal kültür ilişkisine Türkiye açısından bakıldığında, öncelikle siyasal kültürün “kendine özgü” birtakım özellikleri çıkmaktadır. Türkiye’de siyasal kültür, tıpkı demokrasi gibi az gelişmiş ve istikrarsız bir görünüm arz etmektedir. Siyasal kültürün kendine has özellikleri, ancak demokrasi kültürü geliştirilerek giderilebilir. Başta özgürlükler ve insan hakları olmak üzere ülkemizin çağdaş demokratik ülkeler seviyesine çıkmasına engel olan konularda sağlanacak toplumsal mutabakat ve atılacak ciddi adımlar, Türk demokrasisinin geleceği için hayati önem taşımaktadır. Demokrasi kültürü geliştikçe, buna paralel olarak siyasal kültürü de gelişecek ve doğal olarak bu da anayasa yapım sürecine yansıtacaktır.

Kurtuluş Savaşının getirdiği zor şartlar nedeniyle Türkiye’de, 1921 Anayasası’nda, bir anayasanın içermesi gereken bütün unsurlara yer verilememiştir. Daha önceki dönemin anayasalarına paralel olarak 1924 Anayasası’nın da eksiklik taşımasını, ülkenin bir kurtuluş savaşı içinde olması sebebiyle nihai bir anayasanın yapılması için gerekli şartların oluşmamasıyla açıklamak mümkündür. Buna karşılık, 1946-50 arasındaki demokrasiye geçiş sürecinin siyasal güçleri, demokrasiye geçiş üzerindeki uzlaşmalarını yeni bir anayasanın yapılması üzerinde de yoğunlaştırabilmiş olsalardı, daha sonra ortaya çıkan anayasal sorunlar belki de yaşanmayabilirdi. Çeşitli etki ve tepkilerin ürünü olan 1961 ve 1982 darbe anayasalarından sonra, bireyi esas alan ve devletin yetki haritasını modern anayasacılığın temel ilkelerine (demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü) göre düzenleyen "sivil ve demokratik" bir anayasanın yapılması için zamanlama bakımından olgunlaşma çağındaki Türkiye'nin önünde iyi bir fırsat olduğu söylenebilir.

Anayasa yapımcıları anayasalarını, yerel koşulları ve gereksinimleri karşılayabilecek ve olumsuz sonuçlardan kaçınabilecek biçimde yapmaya çalıştıkları ölçüde, anayasanın meşruluğu ve uzun ömürlü olmasından söz edilebilir.



Çağdaş ve demokratik bir anayasa hazırlamak isteyen Türkiye'nin önünde, Avrupa'yla bütünleşme, önemli bir seçenek olarak görünmektedir. Avrupa Birliği, birliğe katılmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için "Kopenhag Kriterleri" olarak adlandırılan bazı koşulların yerine getirilmesini kararlaştırmıştır.

Avrupa Birliği ile bütünleşmede Türkiye için önemli olan konulardan birisi Kopenhag siyasi kriterleridir. Bu kriterler: Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvenceye alan kurumlarda istikrarın sağlanmasıdır.

Avrupa Birliğine girmek isteyen Türkiye açısından yeni bir anayasa, Kopenhag siyasi kriterlerine uygun olarak düzenlenmek durumundadır. Fakat bu kriterlere uyma zorunluluğu bulunmasa bile, yine de, toplumun çoğulcu yapısına, demokrasi ve insan hakları değerlerine uygun bir anayasayı kabul etmek, hayati bir önem taşımaktadır.

Yeni bir anayasanın hazırlanmasından önce bunun nasıl hazırlanacağı ve kabul yönteminin nasıl olacağının daha çok önem arz ettiği söylenebilir. Çünkü yöntemdeki hata, demokratik, çağdaş bir anayasanın kabulüne engel teşkil edebilmektedir.

Bu açıdan, devletin kuruluşunu ve yapısını düzenleyen kısa ömürlü 1921 Anayasası istisna edilirse, her üç anayasa da (1924,1961,1982) toplumun sosyolojik çoğulcu yapısıyla ve çağdaş demokratik değerlerle uyum içinde olmadığını söylenebilir. Bu, önemli ölçüde, anayasaların hazırlanma ve kabul yöntemlerindeki özelliklerden kaynaklanmaktadır.

1924 Anayasasını ve sonraki değişiklikleri düzenleyen ve kabul eden organın, iki dereceli seçimle, daha doğrusu merkezden tayinle oluşturulan TBMM olduğu söylenebilir. Bu meclisin nitelik olarak, Batı'daki parlamentolarla benzeştiği söylenemez. Toplumun çoğulcu yapısının ve farklı görüşlerin bu meclise yansıdığı konusu tartışmalıdır. Son iki anayasa ise askerın vesayeti altındaki yönetimlerce tam bir çoğulcu katılım ve tartışma ortamı olmadan hazırlanmıştır.

Anayasalar ve yapım süreçleri, toplumdaki güç dengeleriyle ilişkilidir. Bir sınıfın veya grubun egemen olduğu bir dönemde yapılan anayasalar, egemen gücün ideolojisini ve o ideolojinin ardında saklanan çıkarlarını yansıtır. Demokratik bir

anayasa için toplumun bütün kesimlerinin tartışmalara katılmaları ve kararlarda söz sahibi olmaları gerekir. Toplumun içindeki etki gruplarının bir kısmının etkisi diğerlerinden daha yüksek olduğunda anayasanın içeriği ve hazırlanma süreci de bu durumdan etkilenmektedir. Ortaya çıkan yeni anayasa içerik ve yapım yöntemi açısından toplumdaki hâkim siyasal kültürün bir yansıması olarak yumuşak-sert, özgürlükçü-baskıcı, hiyerarşik-sözleşmeci gibi tipolojik özellikler taşıyabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir toplumun siyasal kültür zeminiyle anayasal tip arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.

Türkiye’de anayasa hazırlama sürecinde, bir önceki anayasanın eksiklikleri ve işleyişindeki aksamalar dikkate alınmaya çalışılmıştır. Bu durum önceki anayasanın eksikliğini giderme çalışmasından çok, o anayasaya bir tepki niteliği almıştır. Türkiye’nin yaşadığı bu tecrübeden hareketle anayasa yapım süreçlerinde bir önceki anayasanın içeriği ve hazırlanma sürecinin de yeni anayasa yapım sürecini etkilediği söylenebilir.

Anayasa yapım sürecinde öncelikle, toplumun çoğulcu yapısını yansıtmayan ve halkı temsil etmeyen bir parlamento yerine, toplumdaki bütün sosyal sınıf ve grupların temsil edildiği bir parlamentonun oluşması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Bu bakımdan Siyasi Partiler Kanunu ile Seçim Kanunu en az Anayasa kadar önemlidir. Çünkü parlamentonun niteliğini belirleyecek olan bu kanunlardır. Bütün toplum kesimlerinin temsiline imkân veren bir sistem için bu kanunlarda değişiklik yapmak kaçınılmaz görünmektedir.

Bu ilk adımdan sonra, demokratik ve çağdaş bir anayasa yapabilmek için özgür bir tartışma ortamının oluşturulması amacıyla gerekli düzenlemeleri yaparak geniş katılım sağlanmalıdır. Düşünce ve örgütlenme özgürlüklerinin önünde duran engeller kaldırılmalı ve özgür bir tartışma ortamı sağlanmalıdır. Demokratik bir anayasanın hazırlanması için her kesimin kendi düşünce ve kanaatlerini açıklayabilmesi ve hiçbir kişi ve kesimin bu tartışma alanının dışında bırakılmaması gereklidir.

Özgür bir tartışma ortamı sağlanıp, yeni bir Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu ile bütün toplum kesimlerinin, güçleri oranında temsil edildiği bir parlamento oluşturulursa, ancak o zaman demokratik bir anayasanın yapılması için

gerekli olan şartlar hazırlanmış olur. Kurucu Meclis görevini de görecek böyle bir parlamento, sivil ve demokratik bir anayasa hazırlayabilir. Bu anayasa halkoyuna sunulur ve halkın çoğunluğu onaylarsa, Türkiye ilk kez sivil ve demokratik bir anayasaya sahip olabilir. Böyle bir anayasa; tüm vatandaşlarını kucaklayıcı, evrensel değerlerle sahip, demokrasi ve insan haklarının yer aldığı bir hukuk devletinin oluşmasını sağlayabilecek bir anayasa olabilir. Sosyolojik bir gerçek olarak Türkiye toplumunun özellikle 1950’li yıllardan itibaren geçirmeye başladığı dönüşümde tabiyetçi bir kültürden katılımcı bir siyasal kültüre doğru evrimleşmesi, uzlaşmacı bir anayasa için uygun zeminin de habercisidir.

## KAYNAKÇA

- Ahmad, Feroz (2002), **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, (Çev. Alogan, Yavuz) Doruk Yayınevi, İstanbul.
- Akal, C.Bali (1991), **Yasa ve Kılıç**, Afa, İstanbul.
- Atar, Yavuz (2000), **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yayınları, Konya.
- Atar, Yavuz (2007), **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya.
- Atar, Yavuz (2009), **Yeni Anayasada Hayati Maddeler Neler Olmalı**, <http://www.tumgazeteler.com/?a=2224128>.
- Çam, Esat (1987), **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul
- Çetin, Halis (2002), **Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2
- Çetin, Halis (2004) , **Türk Toplum Sözleşmesi**, Lotus Yayınevi, Ankara
- Daver, Bülent (1993), **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara
- Dikici, M. F. (2002) **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara
- Doehring, Karl (2002), **Genel Devlet Kuramı(Genel Kamu Hukuku)**, (Çev. Mumcu Ahmet) İnkılap Yayınları, İstanbul
- Erdoğan, Mustafa (2004), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitapevi, Ankara
- Erdoğan, Mustafa (2005), **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınları, Ankara
- Eroğul, Cem (1974), **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, AÜSBF Yayınları
- Esmer, Yılmaz (1999), **Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler**, TESEV Yayınları, İstanbul

- Eyüpoğlu, Ercan (1999), **İletişim, Siyaset, İktidar, Medya**, Bkz. Korkmaz Alemdar (Der.) **Medya Gücü Ve Demokratik Kurumlar**, İstanbul
- Giritli İ, Sarmaşık Jale (2001), **Anayasa Hukuku**, Beta Basın Yayın, İstanbul
- Gönerç, Levent (2001), “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi”, **AÜHF Dergisi**, Cilt 50, Sayı 1,
- Gözler, Kemal (1998) , **Kurucu İktidar**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- Gözler, Kemal (2001) , **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- Güner, G. Yalçın (2007), “Anayasa Değişiklikleri, Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet”, **Sayıştay Dergileri**, Temmuz-Aralık
- Gürbüz, Yaşar (1982), **Anayasal Görüşler**, Göztepe Yayınları, İstanbul
- Heywood, Andrew (2007), **Siyaset** , (Çev. Özipek B.B- Şahin, B.- Yıldız M.- Kopuzlu Z.- Seçilmişoğlu, B.) Adres Yayınları, Ankara
- Huntington, Samuel P, Dominguez, Jorge I, (1975) “Siyasal Kültür”, Huntington, Samuel P, Dominguez, Jorge I, **Siyasal Gelişme**, (Çev: Ergun Özbudun), Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara
- Kalaycıoğlu, Ersin, Sarıbay, Ali Yaşar, (1996) “1876 Anayasasının Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, Kili, Suna, **Türkiye’de Siyaset**, Der Yayınları, İstanbul
- Kapani, Münici (2003) **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara
- Karatepe, Şükrü (1997), **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, İz Yayıncılık, İstanbul
- Karpat, Kemal, H. (1996), **Türk Demokrasi Tarihi**, Afa Yayınları, İstanbul
- Kışlalı, A. Taner (2003), **Siyasal Sistemler**, İmge, Ankara
- Kili, Suna (2001), **Türk Devleti Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara
- Kocaoğlu, A. Mehmet (2009), **Demokrasinin Evrensel İlkeleri Türk ve Şebinkarahisar Kültürünün Bir Parçası Olmak Zorundadır**, [http://www.sebinkarahisar.com/sunum\\_ayrinti.asp?id=10](http://www.sebinkarahisar.com/sunum_ayrinti.asp?id=10)

- Lewis, Bernard (2008), **Modern Türkiye'nin Doğuşu**,(Çev. Tuna, Boğaç B.)  
Arkadaş Yayınları, Ankara
- Mardin, Şerif (1997), **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayıncılık, İstanbul
- Marshall, Gordon (1999), **Sosyoloji Sözlüğü**, Bilim ve Sanat, Ankara
- Oktay, Mahmut (2002), **Politikada Halkla İlişkiler**, Derin Yayınları, İstanbul
- Özbudun, Ergun (1983), **Siyasal Partiler**, AÜHF Yayınları, Ankara
- Özbudun, Ergun (1988), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara
- Öztekin, Ali (2007), **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Yayıncılık, Ankara
- Parla, Taha (2002), **Türkiye'de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul
- Powell, G. Bingham (1990), **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Turhan, Mehmet), S  
Yayınları, Ankara
- Sanlı, Leyla (2005), **Politik Kültür ve Toplumsal Hareketler**, Alan Yayınları,  
İstanbul
- Sarıbay, Ali, Yaşar (1996), **Siyasal Sosyoloji**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa
- Tanör, Bülent (1992), **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, Der Yayınevi,  
İstanbul
- Tunaya, T. Zafer (2001), **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler**, İstanbul Bil. Üni. , İstanbul
- Tunç, Hasan (1998), **Makaleler**, Konya
- Turan, İlter (1996) **Siyasal Sistem Ve Siyasal Davranış**, Der Yayınlar, İstanbul
- Turan, İlter (1996), **Türkiye'de Demokrasi Kültürü**, Aybay Yayınları, İstanbul
- Turan, İlter (1997) **Siyasal Sistem Ve Siyasal Davranış**, İstanbul Üniversitesi İktisat  
Fakültesi Yayınları
- Türköne, Mümtaz'er (2008), **Siyaset**, Lotus Yayınevi, İstanbul
- Uygun, Oktay, Zebekoğlu, Emre, Akbulut, Olgun (2009), **Anayasa Nedir**  
<http://anayasam-org.ankul.web.tr/anayasanedir.html>
- Uygun, Nermi (1984), **Kültür Kuramı**, Remzi Yayınları, İstanbul.

Wheare, K.C. (1985), **Modern Anayasalar**, (Çev. Turhan, Mehmet), Değişim Yayınları, Ankara

Zürcher, Eric Jan (2007), **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, İletişim, İstanbul