

## **A FAILED PROCESS OF MAKING A NEW CONSTITUTION:AN EVALUATION ON THE CONSTITUTIONAL RECONCILIATION COMMISSION\***

**Yazar / Author:** Arş. Gör. Mustafa DEMİRKOL<sup>i</sup>

---

### **Abstract**

The constitution and its political reflections are very important in the countries in which the democratization process is not completed, such as Turkey. Time to time, the political debates in Turkey were seen on the constitutional area. When Turkish political history was considered, it can be clearly seen that the constitutions of Turkey were not based on a social consensus. It is one of the reasons that Turkey could not reach a democratic and civil constitution. This constitutional situation creates an undemocratic pressure on the Turkish politics. That is why it is necessary to make a civil and democratic constitutional situation in Turkey.

The purpose of this study is to underline of the necessity of a new, democratic and civil constitution for Turkey. Within this scope, the Constitutional Reconciliation Commission that was founded in the Turkish Grand National Assembly and its causes of failure will be underlined.

**Key Words:** Civil Constitution, Turkish Democracy History, Constitutional Reconciliation Commission

## **BAŞARISIZ BİR ANAYASA YAPIM SÜRECİ: TBMM MECLİS ANAYASA KOMİSYONU'NA YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME**

### **Özet**

Anayasa ve onun siyasal yansımaları Türkiye gibi demokratikleşme sürecini henüz tamamlayamamış ülkelerde son derece önemlidir. Türkiye’de siyasal tartışmalar zaman zaman anayasal zemin üzerinden yürütülmüştür. Türk siyasi tarihi incelendiği vakit anayasaların herhangi bir toplumsal uzlaşmaya dayanmaksızın yapıldığına tanık olunmaktadır. Türkiye’nin bugün hala demokratik ve sivil bir anayasaya sahip olamamasının en temel sebeplerinden bir tanesi budur. Bu anayasal durum Türk siyaseti üzerinde antidemokratik bir baskı oluşturmaktadır. Türkiye’de sivil ve demokratik bir anayasal düzen inşa edilmesi bu nedenle elzemdir.

Bu çalışmanın ana amacı demokratikleşmek adına sivil ve demokratik bir anayasanın Türkiye açısından kaçınılmaz bir zorunluluk olduğunun altını çizmektir. Bu bağlamda 2011 ve 2013 yılları arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında oluşturulan “Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu” ve bu komisyonun neden bir neticeye ulaşamadığının altı çizilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Sivil Anayasa, Türk Demokrasi Tarihi, Anayasa Uzlaşma Komisyonu

---

\* Bu çalışma 26-27 Kasım 2016 tarihlerinde, İstanbul’da düzenlenen International Congress of Management Economy And Policy isimli uluslar arası bilimsel kongrede bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>i</sup> Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mustafademirkol@nku.edu.tr.

## 1. Giriş

Yirmi birinci yüzyılın en çok tartışılan ve kendisine en çok referans verilen kavramlarından biri hiç şüphesiz ki “demokrasi” olmuştur. Günümüzde, ülkeleri sınıflandırırken kullanılan bir nitelik olmuştur. Birçok yazar ya da sosyal bilimcinin günümüzde ülkeleri tanımlarken “demokratik”, “demokratik olmayan” ya da “demokratikleşmekte olan ülkeler” şeklinde bir kullanım tercih ettikleri görülmektedir. Peki ya Türkiye’nin bu tanımlamadaki yeri nerededir? Demokratik bir ülke midir? Demokratik olmayan bir ülke midir? Yoksa demokratikleşmekte olan bir ülke midir? Türkiye birçok otoriteye ve bu çalışmanın yazarına göre de demokratikleşmekte olan bir ülkedir.

Bozulmanın bir işin en başından başladığını ifa etmekte olan manidar bir Türk atasözü vardır: “Balık Baştan Kokar”. Fiziksel olarak insan bedeninin en üstünde baş/kafa olduğu gibi demokratik ülkelerde de baş/kafa noktasında “hukuk” bulunmaktadır. Anayasa da yine buna benzer bir şekilde bir anayasası olan ülkelerdeki kanunların en tepesindedir. Bu bağlamda da anayasa ile insan kafası arasında tipik bir benzerlik bulunduğu söylenebilir. Bu çalışma bağlamında, bir darbe anayasasına sahip olmak (1982 Anayasası) bu atasözüne yönelik bir örnek olarak düşünülmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bünyesinde kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu, çalışma tarzının “oybirliği ilkesine” dayanması nedeniyle eşsiz bir karakteristik taşımaktadır. Türkiye gibi “kendi nev-i şahsına münhasır” olan bir ülkede, Ülkenin ilk “sivil Anayasası”nı oybirliği ilkesiyle yapmak oldukça zordur.

Türkiye’nin demokratikleşme süreci açısından yeni ve sivil bir anayasaya sahip olmasının önemini, bu çalışmanın konusu olarak seçilmiştir. Takdir edileceği gibi, şuan ki mevcut anayasası hâlihazırda bir darbe anayasası olan ve aynı zamanda da demokratikleşme süreci devam etmekte olan bir ülkede sivil bir anayasa inşa etmeye çalışmak dikkate değerdir.

Bu çalışma Anayasa Uzlaşma Komisyonu adı altında anayasa yapmak üzere kurulan komisyonun çalışmaları ve yöntemi üzerine odaklanmaktadır. Bu komisyonun çalışmaları ve usullerinden referansla Türkiye’nin demokratikleşme arayışı açısından bir değerlendirme yapılacaktır.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu çalışmalarını bir nihayete kavuşturmadan evvel dağılmıştır. Dağılmasından önce komisyonda tartışılan yüz yetmiş iki meselenin altmış tanesinde bir uzlaşma sağlanabilmiştir. Uzlaşılan meselelerin genellikle evrensel hukuk kuralları kapsamında, uzlaşılamayan meselelerin ise ülke siyaseti ve ideolojik yaklaşımlar kapsamında olduğu tespit edilmiştir.

Meclis çatısı altındaki tüm siyasal partilerin üçer adet delege ve “eşit temsil” ilkesi ile temsil edildiği bu komisyon değerlendirilirken, komisyonun toplantı tutanakları ve raporları birincil kaynak olarak kullanılmıştır.

## 2. Sivil Anayasa Arayışı

Basite indirgeyerek söylemek gerekirse, demokratik bir ülke hukuk kurallarına göre yönetilen bir ülkedir. Modern yaşamın hemen her alanında olduğu gibi, hukuk kuralları arasında da bir hiyerarşi mevcut bulunmaktadır. Bu mevcut hiyerarşinin de en tepesinde anayasa bulunur. Anayasalar günümüzde liberal demokrasinin de katkılı

sayesinde yeni manalar kazanmış bulunmaktadır. Özetlemek gerekirse anayasalar, toplum ile devlet arasındaki ilişkileri yönlendiren tüm yazılı ve yazısız kurallardan oluşan bir bütündür (Erdoğan, 2009, p.12). Anayasaların sorunlarla değil çözümlerle birlikte anılması gerekmektedir Türkiye’de anayasa tartışmaları ve anayasal krizler uzun bir zamandır gündelik hayatın parçası haline gelmiş bulunmaktadır. Öyle ki Stephan Holmes bu konuya dair şöyle demiştir: “Anayasalar, insanların delilik günlerinde intihara kalkışıp ölmemeleri için, akliselim günlerinde kendilerini bağladıkları prangalardır” (Elster, 2008: 9).

Demokratik ülkelerde anayasa, bireyi devlete karşı koruma refleksi ile tanzim edilmektedir. Devletin rolünün, görevinin ve sınırlarının ne olduğunu tanımlar. Zaten anayasanın en temel özelliği ve varoluş nedeni devleti birey karşısında sınırlandırmaktır. Fakat Türkiye’de anayasa devlet ve “onun vatandaşı” arasındaki ilişkiyi bir anlamda kontrol altına almak, sınırlamak için dizayn edilmiştir. Dahası Türkiye’nin mevcut anayasası incelendiğinde şu görülmektedir: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları bir devlete sahip değildir; tam aksine Türkiye Cumhuriyeti Devleti, onun kendi vatandaşlarına sahiptir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 3. Madde, 1982).

Sivil ve demokratik bir anayasa nedir? Nasıl bir anayasadır? Sivil katılım ile yapılan ve içerisinde demokratik hükümlerin bulunduğu anayasalar sivil ve demokratik anayasalar olarak değerlendirilmektedir. Çünkü sivil ve demokratik anayasalar içerdikleri hükümler kadar anayasa yapım sürecindeki yöntemler ile de ilişkilidir (Yazıcı, 2009, p.11).

Eğer bir anayasa yapım süreci sivil inisiyatifin karar alma aşamasına katılımına imkân tanıyor, eğer anayasayı yapacak olan komisyon demokratik seçimlerle oluşmuşsa, eğer anayasa yapım sürecinde referanduma başvurulmuşsa, eğer referandum süresince ifade ve propaganda özgürlüğü garanti altına alınmışsa, bütün bu belirtilen durumlar gerçekleştirilmişse bu anayasa sivil ve demokratik bir anayasa olarak değerlendirilebilir (Gözler, 1998: 99-104).

Osmanlı-Türk Anayasal gelişmeleri değerlendirildiğinde az önce belirtildiği gibi bir anayasanın hiç bir zaman olmadığı görülmektedir. Eğer kısaca özetlemek gerekirse Osmanlı-Türk Anayasal Gelişimi: 1080 Senned-i İttifak Osmanlı Devletinin otoritesinin taşrada yeniden inşasını kurmak için yapılmıştır (Gözler, 2001: 33).

1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu devletin kendi iradesiyle batılılaşmak için gerçekleştirmiş bulunduğu bir çeşit reform hareketiydi (Tanör, 2003: 76.). 1856 Islahat Fermanı Britanya, Fransa ve Avusturya gibi batılı devletlerin — Osmanlı Devletinin Kırım Savaşı’nda Ruslara karşı desteklenmesinin bir sonucu olarak — bir çeşit dayatmasıydı (Gözler, 2011: 35).

Her ne kadar Kanun-i Esâsi bu anayasal metinlerin yanında biraz daha farklı bir konuma sahip olsa da, çalışma bağlamında tarif edilen anayasa anlayışı açısından sıkıntılıdır. Türk Siyasal Tarihi açısından çoğu kaynaklarda Türk Anayasacılık Tarihindeki ilk anayasa olarak değerlendirilen Kanun-i Esasi, “Cemiyet-i Mahsusa” adı altında iki adet asker, on altı adet sivil bürokrat ve on adet de ulemadan oluşan özel bir zümre tarafından yapılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti 1923 tarihinde kurulduğundan bu yana dört adet anayasaya sahip olmuştur. Bunlar 1921, 1924, 1961 ve son olarak da 1981 anayasalarıdır. 1921 Anayasası bir çeşit İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş anayasasıydı. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren sadece üç yıllık bir süre zarfında

kullanılmamıştır. Bir çeşit kurtuluş anayasasıdır. 1924 Anayasası bir çeşit “İslam Devletinden” “Seküler Devlete” dönüşüm anayasasıdır. 1961 Anayasası, cunta rejiminin dayatmasıyla yapılmış bir askeri darbe anayasasıdır. Son olarak da 1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti Devletinin sahip olduğu nihayi darbe anayasasıdır. Cumhuriyet anayasalarından hiç biri halkın hür iradesiyle katılım gerçekleştirildiği türden bir anayasa olmamıştır (Yazıcı, 2009: 249).

## 2.1. Anayasal Taslak ve Öneriler

Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut anayasası olan 1982 Anayasası yürürlüğe girmiş olduğu ilk günden beridir en başta hukukçular ve siyaset bilimciler olmak üzere toplumun hemen her kesiminin eleştirilerine maruz kalmıştır. Pierre Pactet gibi bu alanda tanınır bilim insanlarına göre de bu durum oldukça normaldir. Pactet'in de belirttiği gibi: “Anayasalar da tıpkı yaşayan canlılar gibidirler; dünyaya gelir, büyür, siyasal yaşamın yozlaştırıcı etkilerine maruz kalırlar, önemli önemsiz bir takım değişikliklere tabi tutulurlar ve en nihayetinde de bir gün yok olurlar” (aktaran Gözler, 1998: 10.).

Bu bağlamda, Türkiye’de anayasal bir demokratik düzen inşa etmek adına bazı çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu taslak çalışmaların tamamını burada belirtmek de en belli başlılarını şu şekilde kısaca özetleyebilir (Yazıcı, 2009: 1.):

1992’de Erdoğan Teziç önderliğinde TÜSİAD için yapılan Yeni Anayasa taslağı, 1997’de Bülent Tanör önderliğinde yine TÜSİAD için yapılan “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” şeklindeki çalışma, Yine Bülent Tanör’ün önderliğinde 1999’da TÜSİAD için “Türkiye’de Yükselen Demokratik Standartlar” şeklindeki çalışma, 2000’de o dönem TOBB Başkanıyken Fuat Miras tarafından yapılan “Türkiye Cumhuriyeti için Anayasa Taslağı” isimli çalışma, Türkiye Barolar Birliği’nin anayasa hukukçularına yaptırmış olduğu taslak çalışma, 2007 Yılında TÜSİAD için yapılmış olan “Türk Demokrasisi’nde 130 Yıl (1876-2006)” isimli çalışma, Zafer Üskül tarafından 2001 yılında yapılan anayasa taslağı, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin talebi üzerine Ergun Özbudun başkanlığında bir grup sivil avukat ve anayasa hukukçusu tarafından oluşturulan anayasa taslağı çalışması v.b.

Yukarıda bahsedilen çalışmalar sadece bazı kurum ve kuruluşların kısmi anayasal değişiklik talepleri değildir. Aynı zamanda da Türkiye’nin demokratikleşmesi için meal mevcut anayasadan komple farklı bir zihniyet ile yazılmış anayasal taslak ve önerilerdir.

Serap Yazıcının 1982 Anayasası hakkında belirtmiş olduğu gibi anayasanın sadece hak ve özgürlükleri yöneten hükümleri değil aynı zamanda hükümet organları ve bu organlar arası ilişkilere dair hükümleri çoğulculuğu ve temsili demokrasiyi engellemiştir (Yazıcı, 2009: 5).

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulduğunda ilk olarak sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, kurum-kuruluşlar, odalar, birlikler, barolar v.b. örgütlerin “yeni anayasa” hakkında tavsiyelerini almış bulunmaktadır.

## 2.2. Sivil Anayasa Açısından Seçim Sonuçları

2011 Genel Seçimlerinin kazananı, oy oranını ardı ardına üç kez arttıran Adalet ve Kalkınma partisi olmuştur. Seçim sonuçlarına göre Adalet ve Kalkınma Partisi’nin oy oranı %49,9; Cumhuriyet Halk Partisi’nin oy oranı %25,9; Milliyetçi Hareket Partisi’nin oy oranı %12,99 ve son olarak da seçime bağımsız adaylarla giren

Barış ve Demokrasi Partisi'nin toplantıda aldığı oy oranı %6,59'dur (Yüksek Seçim Kurulu, 2011).

Yukarıda belirtilen seçim sonuçlarına göre partilerin çıkarmış oldukları milletvekili sayısı şu şekildedir: Adalet ve Kalkınma Partisi 326 milletvekili, Cumhuriyet Halk Partisi 85 milletvekili, Milliyetçi Hareket Partisi 53 milletvekili, Barış ve Demokrasi Partisi ise 36 milletvekili ile Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsil hakkına sahip olmuştur.

1982 Anayasasının 175. Maddesinde açıkça belirtildiği üzere "tali kurucu iktidar" olarak anayasayı değiştirmek için 330 milletvekili yeterlidir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 175. Madde). Fakat anayasanın değiştirilmesi ya da diğer bir deyişle yeni, sivil bir anayasa vaadi mecliste kendisini temsil imkânı bulan 4 siyasal parti tarafınan seçim öncesinde dile getirilmemiştir. Ancak yine bu dört siyasal parti de yeni ve sivil bir anayasaya olan ihtiyacı vurgulamıştır. Belki de siyasal partilerin hepsinin yeni anayasa yapmayı vaad etmemesine rağmen ona olan ihtiyacı vurgulamış olması aslında çözülmesi gereken bir problemi işaret etmektedir. Bu duruma yönelik olarak oluşturulan çözüm platformunun adıdır bir anlamda "Meclis Anayasa Komisyonu". Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasaya aykırı olmayacak şekilde, siyasal uzlaşma yardımıyla ve en önemlisi asli kurucu iktidar sıfatıyla yeni bir anayasa yapabileme potansiyeline sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, %10'luk seçim barajında rağmen 2011 Genel Seçimleri sonucunda ülkede kullanılan oyların %96'sını temsil edebilecek bir meşruiyete sahipti. Bu nitelik asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar ayrımı açısından oldukça önemlidir.

2011 Genel Seçimleri değerlendirildiğinde açıkça görülmektedir ki seçmenler istikrardan yana oy kullanmışlardır. Sayısal değerler açısından halk Adalet ve Kalkınma Partisini her ne kadar ezici bir üstünlükle meclise göndermiş olsa da tek başına anayasa yapmaya yeterli bir milletvekili sayısına ulaştırmamıştır. Bu durumdan şu sonuca varılabilir: Halk yeni anayasasının konsensüsle yapılmasını istemektedir.

### **3. Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonunun Kuruluşu**

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu 10 Ekim 2011'de Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cemil Çiçek'in başkanlığında kurulmuştur. Komisyonunda meclisteki tüm siyasal partilerden üçer delege bulunmaktadır. Komisyondaki delegelerin çoğu hukukçu v.b. uzmanlardır. Komisyon ilk toplantısını 19 Ekim 2011'de gerçekleştirmiştir (Tesev (2012). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu. İstanbul: TESEV).

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin komisyondaki delegeleri: Ahmet İYİMAYA, Mustafa ŞENTOP, Mehmet Ali ŞAHİN; Cumhuriyet Halk Partisi'nin komisyondaki delegeleri: Bedii Süheyl BATUM, Rıza Mahmut TÜRKMEN, Atilla KART; Milliyetçi Hareket Partisi'nin komisyondaki delegeleri: Tunca TOSKAY, Oktay ÖZTÜRK, Faruk BAL ve son olarak da Barış ve Demokrasi Partisi'nin komisyondaki delegeleri: Ayla Akat ATA, Altan TAN, Sırrı Süreyya ÖNDER'dir (<https://yeniayayasa.tbmm.gov.tr/uyeler.aspx>.)

#### **3.1. Komisyonun Çalışma Usülleri**

Yeni ve sivil bir anayasa yapılmasının yönetimi oldukça önemlidir. Çünkü bir anayasanın yeni olması ya da sivil olması onun daha önceki anayasalardan daha iyi

olduğu anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda komisyonun çalışma prensipleri şeffaf olmalıdır (Yazıcı, 2009: 12.).

Çalışmanın bu kısmında Meclis Anayas uzlaşma Komisyonunun çalışma prensipleri değerlendirilecektir. Komisyonun toplamda 14 prensipten oluşmaktadır. Bu prensipler aşağıda sırasıyla ele alınmıştır (<https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismaesasarlari.aspx>).

İlk madde komisyonun ismine yöneliktir. Komisyonun tam adı ilk maddede belirtildiği üzere “Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu”dur. İlk olarak belirtmek gerekir ki böyle bir komisyonun isminde “uzlaşma” kavramına yer verilmiş olması komisyona dair genel yaklaşımın –enazından kurulum aşamasında– olumlu olduğunu işaret edebilir.

Komisyonun çalışma prensiplerinin ikinci maddesi komisyonun görevine dairdir. Bu maddeye göre, komisyonun görevi “anayasa taslağı hazırlamak ve anayasa yapım sürecini tamamlamaktır.

Komisyonun çalışma prensiplerinin üçüncü maddesi, komisyon başkanının sorumluluklarıyla ilgilidir. Bu maddeye göre komisyonun başkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanındır. Bu maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının komisyonda bulunmadığı zamanlarda kendisinin atamış olduğu bir delege komisyona moderatörlük etmelidir. Meclis başkanı Cemil Çiçek gerçekleştirilen üçyüz yirmi yedi toplantının sadece 40 tanesine katılmıştır.

Komisyonun çalışma prensiplerinin dördüncü maddesi, komisyonun toplantı ve gündemine dairdir. Bu maddeye göre, komisyon haftada enaz iki kez bir araya gelir. Bu sayı bu çalışma bağlamında oldukça az olarak değerlendirilmiştir. Çünkü Türkiye’nin ilk sivil anayasasını yapabilmek adına uzlaşma varılması için daha fazla zamana ihtiyaç vardır. Sonuçta ilk defa – demokratik bir şekilde – sivil anayasa yapılmaya çalışıyor. Komisyon üyeleri özel vazifelendirilmiş kişiler olarak gerekirse tüm hafta içlerini bu iş için ayırmalıydılar.

Komisyonun çalışma prensiplerinin beşinci maddesi toplantı yeter sayısına dairdir. Bu maddeye göre, komisyon üç siyasi partinin birer delegesinin bir araya gelmesi ile toplantıya başlayabilir. Peki ya partilerin diğer üyeleri toplantıya katılmazlarsa? Bu durum bir anlamda komisyonun meşruluğuna ket vurmaktadır. Çünkü fikirler arasında bariz farklılıklar bulunan aynı partinin delegeleri olabiliyor komisyonda. Bu durum en çok Cumhuriyet Halk Partisi delegeleri arasında gözlemlenmiştir (<http://odatv.com/atilla-kart-ilk-4-maddeyi-degistirmek-mi-istiyor-2809131200.html>).

Komisyonun çalışma prensiplerinin altıncı maddesi karar yeter sayısına dairdir. Bu maddede açıkça belirtilmektedir ki “ kararlar komisyondaki tüm siyasi partilerin konsensüsü ile alınmaktadır”. Bu oybirliği ilkesi ile karar almak anlamına gelmektedir ki bu durum da komisyon için bir çeşit intihardır. Çünkü ilk olarak Wicksell tarafından ele alınan oybirliği ilkesine göre oylamaya katılan tüm segmentlerin aynı yönde oy kullanması gerekmektedir. Diğer bir deyişle tam bir konsensüs olmalıdır karar alabilmek için. Hiç şüphe yok ki bu yöntem Türkiye için gerçekçi bir yaklaşım olmaktan oldukça uzaktır (Güneş, 2001).

Özellikle de anayasa taslağı hazırlamak gibi oldukça “çetin ve uzun bir tür tartışılacak meseleler zincirinin” bulunduğu bir süreçte yöntem olarak “oybirliği ilkesinin” seçilmiş olması meseleleri daha da komplike hale getirmiş bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak oybirliği ilkesinin müzakere yollarını kitleme potansiyali olduğuna dair yorum yerinde bir değerlendirmedir (Turhan, 1995: 402):

Eğer biz oybirliği konusunda ısrar edecek olursak, grubu oluşturan her bireye mutlak veto yetkisi vermek suretiyle grubun dinamiğini bozmuş oluuz. Her bir bireyin düşüncesine saygı göstermek gerekirse de. o birey acayip olmada kararlıysa, acayip isteklerini gruba dikte eni rmesi ne izin venneyi anlamak pek olası değildir. Her zaman için hemen hemen her konuda "hayır" diyebilecek bir kişi olacağı düşünülürse. Oybirliği ilkesinin bizi çıkmazlara götürecektir bir yöntem olacağı anlaşılacaktır.

Bir topluluk veya bir grup varolmak istiyorsa mutlaka karşılaşacağı sorunlara zamanında yanıt vermek durumundadır. Bu nedenle her topluluğun ve grubun zorunlu olarak sonuç ortaya çıkaracak bir karar verme yöntemine sahip olması gerekir.

Komisyonun çalışma prensiplerinin yedinci maddesi tutanak tutmaya dairdir. Bu maddede belirtilen iki şey komisyonun meşruiyetini zedelemektedir. Bu maddede açıkca belirtilmektedir ki: "komisyonda tam bir tutanak tutulur. Gerekli görüldüğü yerlerde tutanak tutmayabilir" ve "komisyonda tutulan tutananaklar komisyon nihayete varıncaya kadar kamuoyuyla paylaşılmayacaktır" ifadelerine yer vermesi bu komisyonun meşruiyetini sekteye uğrtmaktadır. Hangi durumlardır o tutanak tutulmaması gereken durumlar? Buna kim karar veriyor. Neden Türkiye'nin ilk sivil anayasa yapım süreci şeffaflıktan uzak ilerliyor.

Komisyonun çalışma prensiplerinin sekizinci ve dokuzuncu maddesi teknik komite ve danışman atamalarına dairdir. Bu maddelere göre her her siyasi partinin iki tane danışman talep etme hakkı vardır. Bu kişilerin ödenekleri meclis tarafından karşılanacaktır.

Komisyonun çalışma prensiplerinin onuncu maddesi kapalı toplantı esas ve toplantıya katılabilecekleredir. Bu maddenin ismi bile tartışmalıdır. Neden toplum bilmesin ki bu komisyondaki delegelerin neler konuştuğunu?

Komisyonun çalışma prensiplerinin onbirinci maddesi çalışma süresi ve aşamalar dairdir. Dünyadaki anayasa yapım süreçleriyle karşılaştırıldığında, bir anayasa yapım sürecine mecburi bir tamamlanmış olma tarihi dayatmak oldukça yanlış bir yaklaşımdır. Anayasa yapım süreçleri çok uzun yıllar da sürebilir. Örneğin; Güney Afrika'da anayasa yapım süreci beş ila yedi yıllık bir müzakere süreciyle gerçekleşmiştir. Polonya anayasası sekiz yılda tamamlanabilmiştir (Barın, Ensaroğlu: 2013). Tasarlanan aşamalar şu şekildedir 1.Aşama: Katılım, veri toplama ve değerlendirme. 2.Aşama: İlkelerin belirlenmesi ve metin oluşturma. 3. Aşama: Metnin kamuoyuna sunulması ve kamuoyunca tartışılması. 4. Aşama: Kamuoyunda beliren görüşlere göre taslağın gözden geçirilerek teklif haline getirilmesi.

Komisyonun çalışma prensiplerinin onikinci maddesi katılıma dairdir. Eğer sivil ve demokratik bir anayasa yapmak istiyorsanız toplumun tüm kesimlerinin anayasa yapım sürecine katılımını sağlamamız gerekmektedir. Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu yaklaşık yetmiş bine yakın öneri ve taslak metini sağlamıştır üniversiteler, kurum ve kuruluşlar, bireyler v.b. toplumun farklı kesimlerinden.

Komisyonun çalışma prensiplerinin onüçüncü maddesi anayasa taslak metninin değiştirilememesine dairdir. Bu madde komisyonun gücünü arttırıcı bir özellik taşımaktadır. Karar verilen maddelerin dışarıdan ya da sonradan müdahalelerle değiştirilememesi yerinde bir tespittir.

Komisyunun çalışma prensiplerinin ondördüncü maddesi hakkında hüküm bulunmayan haller dairedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere komisyon hakkında hüküm bulunmayan haller için de hukuk kuralı oluşturabilir. Anayasa taslak metninin ve kanunlaşma süreçlerinin bağlı olduğu hukuk, metnin tamamlanmasından sonra siyasi partilerin mutabakatıyla oluşturulur.

Komisyunun çalışma prensiplerinin onbeşinci maddesi komisyonun görevinin sona ermesine dairedir. Bu maddede şu şekilde bir hüküm bulunmaktadır: “Komisyunun görevi, Anayasa teklifinin Genel Kurulda kabul edilip kanunlaşmasıyla veya siyasi partilerden birinin çekilmesi ya da çekilmiş sayılması ile sona erer. En az üç toplantıya mazeretsiz katılmayan siyasi parti, Komisyondan çekilmiş sayılır.” Bu madde Adalet ve Kalınma Partisi delegelerinin komisyondan çekilmesi ile birlikte uygulanmış oldu.

#### **4. Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonunun Çalışmaları**

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonunun ilk icraatı kendisine gönderilen anayasa öneri ve taslaklarının değerlendirmek olmuştur. Yaklaşık olarak altmış yedi bin online anayasa önerisi ve binden fazla posta yoluyla iletilen taslak önerileri olmuştur. Komisyon ilk aşama olan katılım, veri toplama ve değerlendirme kısmında kendisine iletilen bu önerileri ele almıştır (Ensaroğlu, 2013).

Üniversiteler, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları ticaret odaları v.b. kurum ve kuruluşlar tarafından komisyona iletilen öneriler komisyon alt kurulları tarafından tasnif edilip komisyondaki dört siyasal partinin delegelerine sunulmuştur. Komisyon ilk toplantısını 19 Ekim 2011 tarihinde gerçekleştirmiştir. Bu ilk toplantıyı her biri altı saat süren yaklaşık 250 toplantı daha takip etmiştir (age).

Komisyon Başkanı Cemîş Çiçek önderliğinde komisyon temsilcileri hukuk profesörleri ve medya temsilcileriyle bir araya gelmiş ve onların görüşlerini temin etmiştir. Bu tür alanın uzmanı kimselerle görüşmek genel olarak demokrasinin temelini inşa ettiği istişare kültürü açısından oldukça önemlidir. Yeni anayasa yapım sürecinin anayasa uzmanları ve medya temsilcilerinin bilgisi ve istişaresi dahilinde yürütülebilmesi oldukça yerinde bir süreç olabilir. Bilhassa medyanın meseleleri nihayi karara bağlama platformu değil de tartışıldığı bir platform olduğu nokta toplumun anayasa yapım sürecine tanıklığı açısından çok önemlidir. Sonuçta demokrasilerde medya bir dokunuşla tüm sorunları çözebilecek sihirli sopa değildir. Sadece meselelerin çözüme kavuşması için tartışılmasını ve bunu kitlelere aktarabilecek bir araçtır (Keane, 1991: 23).

#### **4.1. Komisyonun Sonlanması**

Genel olarak değerlendirildiğinde şu görülmektedir ki komisyon kimsenin karşı çıkmayacağı genel meselelerde (kıyıların güvenliği, doğal kaynakların korunması v.b.) uzlaşmaya varmıştır. Bir noktadan sonra komisyonda görüşülecek kolay olarak adlandırılacak mesele kalmayınca komisyon artık uzlaşamaz hale gelmiş bulunmaktaydı. Tam da bu aşamada komisyonun önünde iki seçenek bulunmaktaydı.

Komisyon ya uzlaşmaya vardığı meseleleri meclise aktarıp “kısmi bir anayasa değişikliği” önerisinde bulunacaktı, ya da bekleyip tüm meselelerde uzlaşmaya varmak için görüşmelere devam edecekti. Komisyon ikinci yolu tercih etti. Eğer komisyon ilk yolu tercih edip de kısmi bir anayasa değişikliği için uzlaşılan maddeleri bir paket aracılığıyla meclise aktarsaydı ve meclis de bu uzlaşılan maddelerden oluşan paketi bir kısmi anayasa değişikliği için kullanmış olsaydı bu durum 1982 anayasasının geçirmiş



olacağı en geniş kapsamlı değişiklik olacaktır. Eğer bu değişiklik yapılabilmış olsaydı 1982 Anayasasının neredeyse yarısı değişmiş olabilecekti. Bu bağlamda da yarı-sivil bir anayasamız olmuş olabilirdi. Yarı sivil bir anayasa dahi tam bir askeri darbe anayasasından daha iyidir (Barın, 2013).

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu 25 Kasım 2013 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin komisyondaki delegelerinin komisyon toplantılarına ardı ardına üç kere katılmaması sonucu lağvedilmiştir. Komisyonun sona ermesini gerektiren bu durumdan sonra gerek siyasi partilerin meclis başkanına göndermiş olduğu gerekse meclis başkanının siyasi parti liderlerine göndermiş bulunduğu karşılıklı mektuplarda komisyon ve ilgili süreçlere ilişkin görüşleri aktarılmıştır.

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun tam performansını "Uzlaşılabilir Maddeler" ve "Uzlaşılabilir Maddeler" şeklinde genel olarak özetlenmek gerekirse:

*Başlangıç, Genel Hükümler ve Temel İlkeler:*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	2
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	11
<i>Toplam</i>	13

*Temel Haklar ve Hürriyetler (Özgürlükler):*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	43
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	20
<i>Toplam</i>	63

*Yasama:*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	5
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	23
<i>Toplam</i>	28

*Yürütme:*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	0
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	12
<i>Toplam</i>	12

*Yargı:*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	9
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	12
<i>Toplam</i>	21

*Diğer Meseleler:*

<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	1
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	34

<i>Toplam</i>	35
<b><u>GENEL TOPLAM:</u></b>	
<i>Mutabakat Sağlanan Madde Sayısı:</i>	60
<i>Şerhli Madde Sayısı:</i>	112
<i>Toplam</i>	172

## **Sonuç**

Anayasalar en temel anlamda bireylerin temel hak ve hürriyetlerini koruyarak devletin gücünü sınırlandıran bir çeşit toplum sözleşmesidir. Anayasaların temel olarak toplum sözleşmesi olarak anılmasının en temel sebebi, toplumun tüm kesimlerine eşit olarak hitap etmesi gerekliliği üzerinden de anlaşılabilir olduğu gibi; toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla gerçekleşmesidir.

Genel ve eşit oy ilkesiye gerçekleşen bir genel seçim sonrasında oluşan 96%'lık temsil oranıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi, yeni anayasa yapma noktasında gerekli meşruiyet ve otoriteye fazlasıyla sahipti. Meclis, kendi çatısı altında kurmuş bulunduğu Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu ile Türkiye'nin ilk sivil ve demokratik anayasasını yapmayı denedi fakat başarılı olamadı. Bu başarısızlığın neden veya nedenleri nelerdi? Çalışma bağlamında bu soruya şu şekilde cevap verilebilir: Bu başarısızlığın teknik, kültürel ve siyasi olarak üç ayrı sebebi vardır.

Komisyonun başarısız olmasının teknik sebebi “oybirliği ilkesi” ile çalışmasıdır. Şüphesiz ki oybirliği ilkesi tüm grupların bir araya gelerek aynı şeyi istedikleri durumlarda işe yarıyor olsa da farklı düşüncelerdeki grupların bir araya geldikleri durumda her bir gruba tartışılan meselelere yönelik olarak kullanabileceği bir “nihayi ret” diğer bir deyişle “mutlak veto” yetkisi vermek anlamına gelmektedir.

En baştan kabul edilebilir ki Türkiye gibi tüm ayasalarının – imparatorluktan cumhuriyete geçiş döneminde olduğu gibi – bir çeşit geçiş dönemlerinde ya da askeri darbeler sonrasında demokratik teamüllerden uzak bir iklimde gerçekleşmiş bulunduğu bir ülkenin kendi sivil anayasasını yapması oldukça zor bir durumdur.

Belirtilen bu zor duruma bir de “oybirliği ilkesiyle” karar alma yükünü ilave ettiğinizde işleri daha da zorlaştırmış olursunuz. Yine de buna rağmen komisyon görüşmüş olduğu 172 meselenin 60 tanesinde uzlaşmaya varabilmiştir. Komisyon yaklaşık 34%'lük bir uzlaşma oranına sahip olmuştur. Bu oran hiç de küçümsenecek bir oran değildir, özellikle de oybirliği ilkesiyle çalışan ve tarihinin ilk normal şartlarda anayasa yapma çalışan bir ekip için.

Veleve ki komisyon oybirliği ilkesiyle değil de dünya anayasa yapım süreçlerinde en sık rastlanan yöntemlerden biri olan dörtte üç ya da üçte iki çoğunluk ilkesiyle çalışıyor olsaydı uzlaşmış olduğu mesele sayısı 60'ın çok çok üzerinde olabilirdi. Örneğin komisyon Romanya'daki gibi dörtte üç çoğunlukla karar alıyorsa, uzlaşılan madde sayısı 60'dan 96'ya yükselmiş olacaktı. Bu da oransal olarak yaklaşık 55%'lik bir yeni anayasaya denk gelmektedir.

Komisyonun başarısız olmasının kültürel nedeni en basit anlamda “uzlaşma kültürünün” eksikliğidir. Komisyondaki partiler bazı meselelerde aynı anlama gelecek hususlar hakkında farklı metinler önerdikleri ve bu metinlerin kabulü noktasında

birbirlerine dayatma uyguladıkları için uzlaşmamışlardır. Aynı anlama gelen farklı ifadelerde dahi uzlaşmayan partilerin oybirliği ilkesiyle uzlaşmaya varmasını beklemek çok da yerinde bir tutum olmasa gerek.

Komisyonun başarısız olmasının siyasal sebebi ise komisyondaki siyasal partilerin komisyonu bir çeşit rant platformu olarak görmüş olmasıdır. Komisyondaki partiler daha iyi bir metin için değil de kendilerine daha iyi gelen bir metin elde etmek için çaba sarfetmişlerdir. Örneğin; Adalet ve Kalkınma Partisi'nin "başkanlık sistemi" vurgusu, Barış ve Demokrasi Partisi'nin "otonomi ve linguistik talepleri, Milliyetçi Hareket Partisi'nin tüm maddelerde "Türk" ifadesinin yer almasını vurgulaması, Cumhuriyet Halk Partisi'nin Sekülerizm vurgusu gibi.

Altını çizmek gerekir ki, bu anayasa yapım süreci kendine has çalışma prensipleriyle kendi kendini kitlemiş bir girişim olmaktan öteye geçememiştir. Ne yazık ki bu komisyon Kenan Evren'i – Türkiye'de sivillerin anayasa yapamayacağına dair görüşünü – haklı çıkartan bir anayasa yapma girişimidir. Ama yine de altını çizmek gerekir ki eğer bu başarısız girişim iyi tahlil edilebilir ve nerde ne çeşit hatalar yapıldığından dersler çıkarılabilirse Türkiye'de siviller de anayasa yapabilecek bir konuma sahip olabilirler. Şunun da altı çizilmelidir ki eğer bir gün Türkiye'nin ilk sivil ve demokratik anayasası yapılmış olursa bu anayasa "oybirliği ilkesiyle" yapılmış bir anayasa olmayacaktır.

#### **Kaynakça**

- Erdoğan, M. (2009). Anayasa Hukuku, Ankara: Orion Yayınları
- Elster, Jon (2008). "Anayasa Yapım Yolları". (Çev. Mehmet Tevfik Gülsoy-Engin Saygın), e-akademi, Eylül 2008, sayı 79, ss. 1-15. (Erişim tarihi: <http://www.e-akademi.org>, 13.10.2014).
- "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", 1982.
- Yazıcı, S. (2009). Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Gözler, K. (1998). Kurucu İktidar, Bursa: Ekin Yayınları
- Gözler, K. (2001). Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları
- Gözler, K. (2011). Türk Anayasa Hukuku 12. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları
- Tanör, B. (2003). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları
- "12 Haziran 2011 Genel Seçim Sonuçları." Yüksek Seçim Kurulu: 2011.
- Tesev (2012). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu. İstanbul: Tesev Anayasa Uzlaşma Komisyonu Üyeleri, Erişim Tarihi 2013: <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/uyeler.aspx>.
- Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Esasları, Erişim Tarihi 2013: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismaesasları.aspx>
- "Atilla Kart İlk 4 Maddeyi Değiştirmek Mi İstiyor? Erişim Tarihi 2013: <http://odatv.com/atilla-kart-ilk-4-maddeyi-degistirmek-mi-istiyor-2809131200.html>
- Güneş, İ. (2001). Kollektif Karar Alma Mekanizmasında Kullanılan Oylama Yöntemi, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi 15 (1-2), 131-147
- Turhan, M. (1995). Anayasacılık Açısından Çoğunluk İlkesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 50 (1), 401-413
- Barın, T. & Ensaroğlu, Y. (2013) Yeni Anayasa Sürecinde Neredeyiz?, SETA,

BJSS Balkan Journal of Social Sciences / *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*  
International Congress of Management Economy And Policy, 2016 Aralık

Ensaroğlu, Y. (2013) Yeni Anayasa Sürecinde Neredeyiz?, SETA, Erişim  
Tarihi: 13.11.2013. <http://setav.org/tr/yeni-anayasa-surecinde-neredeyiz/etkinlikler/14156>

Keane, J. (1991) *The Media and Democracy*, Polity Press,

Barın, T. (2013) *Uzlaşma Yolunda: Komisyonun Uzlaştığı Maddeler ve Anayasa*, SETA, Ankara