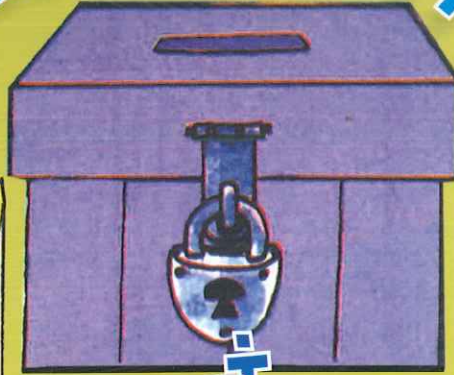


KAMU'DA SOSYAL POLİTİKA

Yıl / Year: 2 • Sayı / No: 6 • 2008

ISSN: 1306-8334

SİVİL ANAYASA



SİVİL KOD DEDİ

27 MAYIS

12
EYLÜL

71
MUHTIRASI

28 ŞUBAT

KAMUDA SOSYAL POLİTİKA

GENEL BİLGİLER:

Kamu'da Sosyal Politika Dergisi; çalışma hayatı, ekonomi, sosyal politika ve iş hukuku alanlarındaki makale, inceleme, rapor ve sosyal gündemi belirleyen güncel konuları yayınlayan ulusal ve uluslararası tüm kurum ve personele ulaşmayı hedefleyen bilimsel, akademik dergidir. Derginin yayın dili Türkçe'dir.

Dergi yayınladığı makalelerde konu ile ilgili en yüksek etik ve bilimsel standartlarda olması ve ticari kaygılarda olmaması şartını gözetmektedir.

Editör ve yayıncı, reklam amacı ile verilen ticari ürünlerin özellikleri ve açıklamaları konusunda hiçbir garanti vermemekte ve sorumluluk kabul etmemektedir.

Yayınlamak için gönderilen makalelerin daha önce başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Eğer makalede daha önce yayınlanmış; alıntı yazı, tablo, resim vs. mevcut ise makale yazarı, yayın hakkı sahibi ve yazarlarından yazılı izin almak ve bunu makalede belirtmek zorundadır. Bilimsel toplantılarda sunulan özetler, makalede belirtilmesi koşulu ile kabul edilir.

Dergiye gönderilen makale biçimsel esaslara uygun ise, editör ve en az yurtiçi-yurtdışı üç danışmanın incelemesinden geçip, gerek görüldüğü takdirde, istenen değişiklikler yazarlarca yapıldıktan sonra yayınlanır.

Makale yayınlamak üzere dergiye gönderildikten sonra yazarlardan hiçbiri, tüm yazarların yazılı izni olmadan yazar listesinden silinmez, ayrıca hiçbir isim, yazar olarak eklenemez ve yazar sırası değiştirilemez.

YAYIN HAKKI:

1976 Copyright Act'e göre, yayınlanmak üzere kabul edilen yazıların her türlü yayın hakkı dergiye yayınlayan kuruma aittir. Yazılardaki düşünce ve öneriler tümüyle yazarların sorumluluğundadır.

Bilimsel amaçlarla kaynak göstermek kaydıyla özetleme ve alıntı yapılabilir.

Dergide yayınlanan yazı, şekil ve resimlerden yazarları ilan ve reklamlardan firmalar sorumludur.

Memur-Sen Adına Sahibi
Ahmet Gündoğdu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Halit Ortaköy

Genel Yayın Yönetmeni
Mustafa Güçlü

Yayın Kurulu
Mahmut Kaçar
Ahmet Yıldız
Yusuf Yazgan
Hacı Bayram Tonbul
Ahmet Kaytan

Danışma Kurulu
Prof. Dr. Naci Bostancı (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali Seyyar (Sakarya Üniversitesi)
Doç. Dr. Mustafa Şetop (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Yasin Aktay (Selçuk Üniversitesi)
Prof. Dr. Kadir Arıcı (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Fatih Üniversitesi)
Prof. Dr. Mümtazer Türköne (Gazi Üniversitesi)
Doç. Dr. Oya Akgönenç (Ufuk Üniversitesi)
Doç. Dr. Veysi Erken (Gazi Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Cengiz Anık (Gazi Üniversitesi)
Dr. Erdinç Yazıcı (Gazi Üniversitesi)
Şahin Ali Şen

Bilimsel makaleler ile ilgili
tüm soru ve yazışmalarınız için;
Mustafa Güçlü
mustafaguculu1968@gmail.com

Yayın İdare Merkezi:
Memur-Sen
GMK Bulvarı Özveren Sokak No:9/4
Demirtepe/Ankara
Tel: (0312) 230 09 72-73 230 48 98
Bürocell: (0533) 657 97 03-04
Faks: (0312) 230 39 89
www.memursen.org.tr

Grafik Tasarım&Baskı
Başak Matbaacılık
Kazım Karabekir Cad. Tuna Han
No: 101/2-G İskitler/Ankara
Tel: (0312) 384 27 61-62
www.basakmatbaa.com

Yayın Türü:
Yaygın - Süreli

Basım Tarihi:
23 Ekim 2008

Ücretsiz Dağıtılır

İÇİNDEKİLER



7

DEMOKRASİNİN KISA TARİHİ

Prof. Dr. Naci BOSTANCI



17

TÜRKİYE'DE DEMOKRASİNİN VE SİVİL TOPLUMUN GELİŞİM SÜRECİ

Mustafa Güllü



27

YENİ BİR ANAYASA İHTİYACI VE SİVİL TOPLUMUN ROLÜ

Doç. Dr. Ulvi SARAN

SİVİL

DEMOKRASİ

ANAYASA



31

TÜRKİYE'DE ANAYASACILIK HAREKETLERİ VE ANAYASALAR

Doç. Dr. Mustafa Şentop

71 MUHTIRASI

28 ŞUBAT



SİVİL ANAYASA ÇALIŞMALARI BAĞLAMINDA 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU'NUN İLO NORMLARINA UYUM SORUNU

Doç. Dr. Adnan Mahiroğulları
Cumhuriyet Üniversitesi Öğretim Üyesi, Sivas



SİVİL ANAYASA ÇALIŞMALARI BAĞLAMINDA 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU'NUN İLO NORMLARINA UYUM SORUNU

Özellikle 1980'li yıllarda Türkiye'de sosyal devlet kavramı, sosyal hukuk devleti kavramı ve sosyal devlet kavramı ile ilgili tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların sonucunda 1981 Anayasası'nda sosyal devlet kavramı yer almıştır. 1981 Anayasası'nın 48. maddesinde "Devlet sosyal devlettir. Herkesin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri korunur ve geliştirilir." denilmiştir. Bu maddede sosyal devletin tanımı yapılmıştır. Sosyal devlet kavramı, sosyal hukuk devleti kavramı ve sosyal devlet kavramı ile ilgili tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların sonucunda 1981 Anayasası'nda sosyal devlet kavramı yer almıştır. 1981 Anayasası'nın 48. maddesinde "Devlet sosyal devlettir. Herkesin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri korunur ve geliştirilir." denilmiştir. Bu maddede sosyal devletin tanımı yapılmıştır.

69

SİVİL ANAYASA ÇALIŞMALARI BAĞLAMINDA 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU'NUN İLO NORMLARINA UYUM SORUNU

Doç. Dr. Adnan Mahiroğulları



Doç. Dr. Mustafa Şentop
Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

TÜRKİYE'DE ANAYASACILIK HAREKETLERİ VE ANAYASALAR

Bu yazıda kısaca, ilk Osmanlı anayasasından günümüze anayasalar hakkında bazı değerlendirmeler yapmak istiyorum. Böylece bir "süreç" in aydınlatılması için bir ışık tutmak belki mümkün olabilir.

İlk Anayasa: Müluk Monarşiden Çıkış
Anayasalar kavramı XIX. yüzyıla Avrupa'da ortaya çıkmıştır. 1789 Fransız devriminin etrafında, bu devrimin yenilerinin sürdürülmesi amacıyla alınmış, bu süratle devrimin bir temel belge ile yapıldığıdır. Osmanlı Devletinde de benzeri süreçler yaşanmıştır. XIX. yüzyıl ortalarına doğru rastlanırlar anayasayı yaratan noktalar görülmektedir. 1808 tarihli Şerhi-i İhtilal, 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayun (Tanzimat Fermanı) ve 1876 tarihli Meşrutiyat Fermanı anayasacılık hareketlerinin temel belgelerinden sayılabilir.



Prof. Dr. Ali Seyyar
Sakarya Üniversitesi İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi
İktisadi ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı Başkanı

YENİ ANAYASAMIZIN SOSYAL DEVLET MODELİ NASIL OLMALIDIR?

Özellikle 1980'li yıllarda Türkiye'de sosyal devlet kavramı, sosyal hukuk devleti kavramı ve sosyal devlet kavramı ile ilgili tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların sonucunda 1981 Anayasası'nda sosyal devlet kavramı yer almıştır. 1981 Anayasası'nın 48. maddesinde "Devlet sosyal devlettir. Herkesin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri korunur ve geliştirilir." denilmiştir. Bu maddede sosyal devletin tanımı yapılmıştır. Sosyal devlet kavramı, sosyal hukuk devleti kavramı ve sosyal devlet kavramı ile ilgili tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların sonucunda 1981 Anayasası'nda sosyal devlet kavramı yer almıştır. 1981 Anayasası'nın 48. maddesinde "Devlet sosyal devlettir. Herkesin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri korunur ve geliştirilir." denilmiştir. Bu maddede sosyal devletin tanımı yapılmıştır.

47

YENİ ANAYASAMIZIN SOSYAL DEVLET MODELİ NASIL OLMALIDIR?

Prof. Dr. Ali Seyyar

Halit ORTAKÖY

Memur-Sen Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri

MEDENİYET TASAVVURUMUZ

İnsanlık tarihinin en ilginç taraflarından biri de hiç şüphesiz hemen bütün problem, bunalım, ifsat, kan, kaos ve çatışmaların bizzat insanoğlunca ortaya çıkarılması, çözüm yolu bulmak için de yine insanlığın belki de yıllar, hatta yüzyıllar boyu çaba, emek ve enerji sarf etmesidir.

Bu deveranın bize yakın bölümündeki seyri ise baş döndürücü bir hız kazanmıştır. Dengelerin, sistemlerin, sosyal yapıların, ekonomik göstergelerin çok kısa sürelerde değişim ve dönüşüme uğradığı böyle bir devir herhalde hiç gelmemiştir.

Aynı yüzyıl içinde çok büyük iddialarla, çözüm olarak ortaya sürülen komünizm, faşizm v.s gibi ideolojiler yüzyıl bile dolmadan iflas etti. Çünkü teklif edilen bu tür çözümler, çoğu zaman güçle ilgiliydi.

Batı dünyasının bugüne kadar bulup, ulaşabildiği ve insanlığa sunduğu demokrasi ise, yine sistem kurucular tarafından bir yandan çözüme yönelik bir teklif biçiminde lanse edilirken, geri kalmış diğer dünya tarafından “efendilerin” karşılaştığı engelleri aşmada kullandıkları bir argüman, kendini haklı gösterebilmenin örtüsü ve kılıfı olarak algılandı. Gücü elinde bulunduranların demokrasi söylemi, dünya milletlerinin çoğu tarafından –haklı olarak- batının egemenliğini pekiştirme aracı olarak kabul edildi. Çünkü diktatöryaları demokratikleştirme masalının ardı sıra gelen kan ve gözyaşı aslında niyetin ne olduğunun da kanıtıydı. Dolayısıyla her yere özgürlük ve demokrasi götürme iddiası, bunca kriz, ifsat ve kandan sonra sıradan bir makyaj ustalığından öteye geçemedi.

Bize gelince; bütün bu olup bitenler karşısında kaçırdığımız nokta: çağın verilerini, çözümlerini ciddi bir sorgulamaya tabi tutmadan, çağa koşulsuz entegre olma durumuyla karşı karşıya kalmamızdı. Dolayısıyla çağa alternatif olabilecek, en köklü ama en yeni bilgiler ışığında, en derin inceleme ve araştırmalarla insanlığa sunabileceğimiz fikri ve pratik bir model, bir çıkış noktası ortaya koyamadık. Teorik olarak batı kaynaklı kavramların yanına ayet ve hadis ekleyerek “bizde de var” kolaycılığının önüne ne yazık ki geçemedik. Böylece hem aydın hem toplum olarak kendi kültür ve medeniyet kodlarımızdan gittikçe uzaklaşma gerçeğini yaşadığımız özeleştirisini de yapamadık.

Tanzimat-Meşrutiyet (ki bundan tam 100 yıl önceydi)- Cumhuriyet-Demokrasi-Laiklik-Anayasa tartışmaları, hatta bu kavramlardan bazılarının kimi zaman dayatılarak onaylatılması ne yazık ki toplumumuzla devlet arasındaki geleneksel bağın zedelenmesine yol açmış, bu durum neredeyse kronik bir süreklilik de kazanmıştır.Devletimizle halkımız arasındaki bu ruhça uzaklaşma dönemlerinde ideolojik kavgalar, terör, anarşi, partizanlığa dayalı fanatizmin oluşturduğu gerginlikler ve hep geliyor diyen askeri darbeler, ne kadar potansiyelimiz, enerjimiz varsa tüketmiş ve nihayet “biz adam olmayız” türü moralsizlikler, ümitsizlikler yaygın bir kanaat haline gelmiştir.

Dünya siyaset sahnesinin benzeri henüz görülmeyen bu son yüz yılında en önde bulunma imkân ve kabiliyetine sahipken, bunu algılayamayıp, geçtiğimiz birkaç yüzyılı ıskaladığımız gibi, son merhalede de yine işte bu yaralı bereli, zayıflatılmış demokrasi ve insan hakları karnemizle nice zamanlar kaybettiğimiz, nice değerler yitirdiğimiz ve eskilerin tabiriyle ciddi bir kaht-ı rical vak’ası yaşadığımız da ortada.

Bütün bu negatif resme rağmen, tarih boyunca pek az milletin yaşadığı engin medeniyet tecrübemizle insanlığa yeni ufuklar, yeni çözümler, yeni modeller sunabilme kabiliyetimizin daima mevcut bulunduğunu da görmemezlikten gelemeyiz. Bu, sıradan bir tarih öykünmeciliği ya da “bozgunda fethin düşünüşü görme” şeklinde algılanabilir. Ancak tarihimiz ve coğrafyamız geleceğimizi ve uygarlığımızı yeniden inşa etmeye doğru bizi zorlayacaktır.

İşte bir sivil toplum örgütü olarak bu noktadan hareketle, artık insanımızı merkeze alan yeni, kapsamlı bir sivil anayasa ile egemenliğin millete ait oluşunun tecelligahı meclisimizin gerçekten “büyük”lüğünü ve darbesiz, kesintisiz, vesayetsiz bir demokrasi talebini, hep canlı tutmayı önemsiyoruz.

Yaşadığımız çağa yabancılaşmadan, kendi kaynak ve tecrübelerimizden yola çıkarak, sorunlara esaslı çözümler önermeyi, geliştirmeyi ve insanlığın hizmetine sunmayı görev addediyoruz.

İşte Sosyal Politika Dergimizin bu sayıdaki dosya konusunun Yeni Anayasa ve Demokrasi bağlamında oluşu da bu hassasiyetimizden kaynaklanmaktadır.

Ahmet GÜNDOĞDU

Memur-Sen Genel Başkanı

DEMOKRASİ VE YENİ ANAYASA TALEBİMİZ

Türkiye'nin daha demokratik bir anlayışa sahip olarak 21. Yüzyıla güvenle bakabilmesi için sivil bir anayasaya ihtiyacı vardır. Anayasa Mahkemesi Başkanı Haşim Kılıç'ın "Siyasi aktörlerimize buradan seslenmek istiyoruz, topluma ters gelen kurallar ve anayasa değişiklikleri varsa bu konuda süratle uzlaşarak, gerekli düzenlemelerin yapılması çağrısında bulunmak istiyoruz" şeklindeki beyanati da gösteriyor ki Türkiye'nin öncelikli sorunu Anayasa değişikliğidir. Zira kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal boyutuyla yoğun bir şekilde mücadelenin yaşandığı dünyada, milletlerin varlıklarını onurlu ve bağımsız bir şekilde sürdürebilmelerinin yolu uzun vadeli planlama yapabilmelerinden geçmektedir. Hele konu kültürel, jeopolitik ve stratejik bakımından çok hassas bir bölgeyi kendine yurt edinmiş Türkiye olunca daha da girift bir hal almaktadır. Ortadoğu, Asya ve Avrupa'nın kavşak noktası pozisyonunda olan Anadolu, tarih boyunca herkesin üzerinde hâkimiyet kurmaya yeltendiği ya da en azından bu coğrafya üzerinden güç gösterisi yaparak diğer milletleri etkilemeye çalıştığı bir konumda olmuştur.

Bugün üzerinde durulması gereken mesele böyle bir coğrafyayı kendine yurt edinen Türkiye, 21. yüzyıla hangi perspektiften bakmalı ki üzerine oynanan çeşitli oyunlardan kurtularak, kaderin kendisine biçmiş olduğu misyonu yerine getirebilsin. İfade edilen bu perspektifin elde edilmesinin tek bir yolu vardır; ülkenin yeniden yapılanmasına zemin teşkil edebilecek sivil bir anayasanın hazırlanarak devlet ve millet kucaklaşmasının sağlanması, buradan elde edilecek enerjiyle

reform niteliğindeki projelerin hayata geçirilmesi. Yani tıkanan mevcut sistemden kurtulmanın adresi sivil bir anayasanın hazırlanmasıdır. Hazırlanacak anayasanın en önemli noktasını "nasıl bir zemine" oturtulacağı ve "hangi temel ilkelere" dayanacağı oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle hazırlanan yeni anayasanın çıkışı ve var oluş sebepleri nelerdir? Temel fikri ve paradigması nedir? Ayrıca bunlara paralel olarak yapılacak düzenlemelerde devletin işleyişi ve yapılanması nasıl olacaktır? Maalesef bugüne kadar yapılan yeni anayasa tartışmalarında bu konular ciddi bir şekilde hiç ele alınmamıştır. Bunun neticesi olarak da darbe anayasaları yürürlükte kalmıştır. Yapılan bazı anayasa değişiklikleri darbe anayasalarının getirdiği uygulamaların bir kısmını iptal etmiş gözükse de ana paradigmasını değiştirememiştir. Çünkü yeni bir felsefe ve çerçeve çizilmeden yapılacak anayasa değişiklikleri darbelerin sonucu olarak inşa edilmiş olan anayasanın temel niteliklerini değiştirecek güçte değildir.

Bu olumsuzlukların baş müsebbipleri arasında en az siyasal toplum kadar sivil toplum da vardır. Bu noktada sivil toplum daha cesur ve kararlı bir şekilde sivil bir anayasa talebi içinde olduğunu siyasal topluma duyurmak ve onları bu çalışmaları yapmaya zorlamakla mükellef bir konumda olduğunu görmeli ve gereğini yapmalıdır.

Yeni anayasa hazırlanırken; bir, yeni anayasa çalışmalarının amacı ve hedefi nedir? İki, resmi ideolojinin hukuk ve anayasa karşısındaki durumu nedir? Üç, darbelerin ürünü olan anayasalarda devletin işleyişi ve yapısının temel mantığı nedir? Bu üç nokta üze-

rinde ciddi bir şekilde durulmalıdır. Ancak eğer böyle yapabilirse Türkiye 21. yüzyıla güvenle bakan milletler içine girebilir.

Bu kapsamda birinci olarak, 21 ve 24 Anayasalarının amacı ve hedefi incelendiğinde bireyi devlet nezdinde muhafaza etmek üzere temellendirildiği tespit edilmektedir. Yani bu anayasaların temel mantığına bireyi esas almak ve buradan hareketle devletin yapısı ve işleyişini sınırlayarak bir düzen tesis etmek anlayışı hâkimdir. Fakat bu anlayış 27 Mayıs ile başlayan süreçle hazırlanan yeni Anayasada ters yüz edilmiş, devlet adeta halktan ve onun seçtiklerinden sanki saldırı varmış gibi korunmaya çalışılmıştır. Devlet yasa- ma, yürütme ve yargı erkinden oluşmasına rağmen bunların dışında bir devlet yapısı varmış gibi hareket edilmesine müsait bir anayasa, darbelerden sonra yürürlüğe sokulmuştur. Bu durumsa ülkemizde demokrasinin gelişimine büyük sekte vurmuş ve cumhuriyet dışında başka rejim heveslilerinin olduğunun resmini gözlerimizin önüne sermiştir. Ayrıca şu da önemli bir noktadır ki hazırlanan anayasanın meşruiyeti bireyi muhafazayı esas alarak toplumsal mutabakatla hazırlanmasında yatmaktadır. Gerek 27 Mayıs gerek 12 Eylül darbeleri neticesinde hazırlanan Anayasalara baktığınızda bu mantıktan çok uzakta oldukları görülmektedir.

İkinci olarak, 21 ve 24 anayasasının yapılmış olduğu zemin ciddi manada tahrif edilmiş, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş felsefesinde bulunmayan değerler sanki varmış gibi kabul edilerek darbe anayasalarıyla yeni bir resmi ideoloji ihdas edilmiştir. Hazırlanan darbe anayasalarında 1937 yılında Anayasaya eklenen Cumhuriyet Halk Fırkasının altı ilkesinden "Halkçılık ve İnkılâpçılık" yok sayılmış, "Devletçilik" "Sosyal Devlete" "Milliyetçilik" "Milliye" çevrilmiş, "Laiklik" ilkesine ise ayrı bir vurgu yapılmıştır. Böylece ülkenin kuruluşunda dayandırılan anayasal zemin de tahrif edilmiştir. Zira oluşturulan yeni zemin kuruluş felsefesinde olduğu gibi toplumsal mutabakata dayanan bir an-

layışla oluşturulmamıştır. Bu ise Türk tarihinde önemli bir kırılma noktasına sebep olmuştur. Bu haliyle 61 Anayasası ile 12 Eylülün ürünü olan anayasa tarihimizde bir kopuşu temsil etmektedir.

Üçüncü olarak Anayasalar özü itibarıyla devleti sınırlayan metinler olması itibarıyla vurgu yasama, yürütme ve yargının yetkilerine değil de yetkilerinin sınırlarlarına yapılmalıdır. Mevcut anayasa bu niteliklerde olmadığından dolayı sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesinin bir yasa koyucu gibi hareket edebilmesi bu eksiklikten kaynaklanmaktadır. Bu ve yukarıda bahsedilen eksikliklerin acilen giderilmesi gerekmektedir. Bunun yolu sivil bir anayasanın hazırlanmasından geçmektedir.

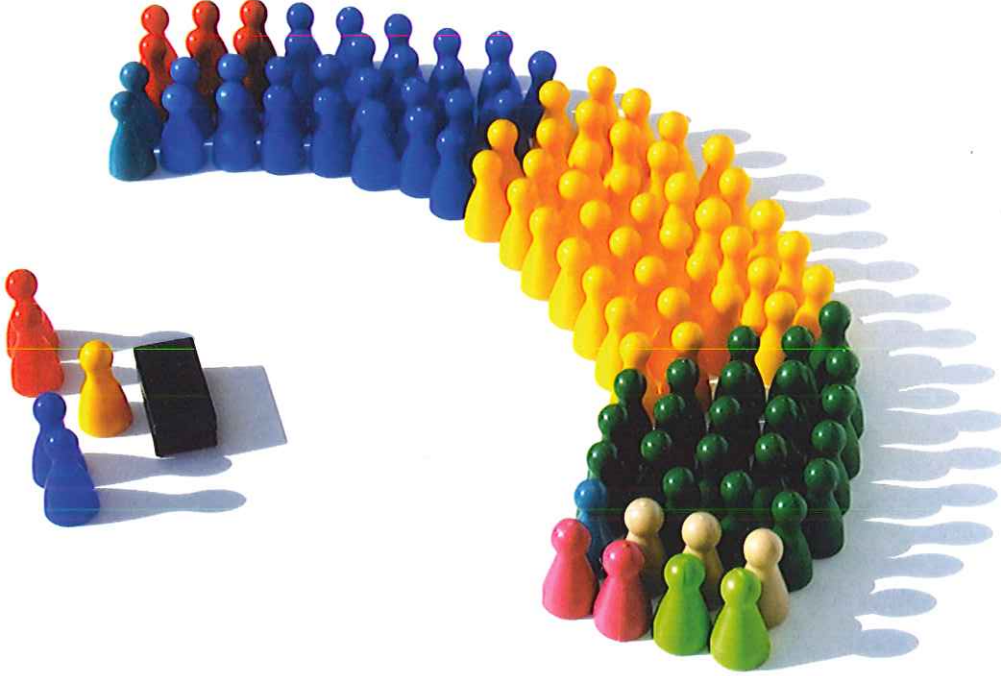
Bizim inancımız Türkiye'nin yakında yeni bir anayasaya kavuşacağı yönündedir. Hazırlanacak sivil anayasanın mevcut sorunları çözmesi arzu edilirken yeni sorunlara kaynaklık etmesi düşünülemez. İşte bu kısır döngüden kurtulmanın yolu anayasa çalışmaları sırasında yeterli ve ikna edici bir müzakere zemini ve sürecinin sağlanmasından geçmektedir. Bu ortamı sağlamakla birinci derecede sorumlu olansa siyasi iktidardır. Muhalefetin üzerine düşün görev de bir o kadar mesuliyet gerektirmektedir. Yani iktidarı ve muhalefetiyle bütün siyasi partiler "iyi niyet" içinde olaya yaklaşarak toplumsal mutabakatın sağlanmasına ortam hazırlamalıdır. Toplumsal mutabakattan maksat tabii ki her madde üzerinde teker teker anlaşmak değil fakat en azından asgari müştereklerin tespiti ve anayasaya yerleştirilmesi şeklinde olmalıdır.

Kısacası sivil anayasa hazırlayabilecek uzlaşma kültürüne sahip olan insanımız, demokratik niteliklere haiz bir sistemle idare edilmeyi hak etmektedir. Toplumun bütün kesimleri bunun gerçekleşmesi için taşın altına elini koymalıdır. Biz bu noktada Memur Sen olarak, bu sürecin hızlanması için üzerimize düşen görevi yerine getirmede azami derecede gayret göstereceğimizi toplumumuza beyan ediyoruz.

Prof. Dr. Naci BOSTANCI

Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi

DEMOKRASİNİN KISA TARİHİ

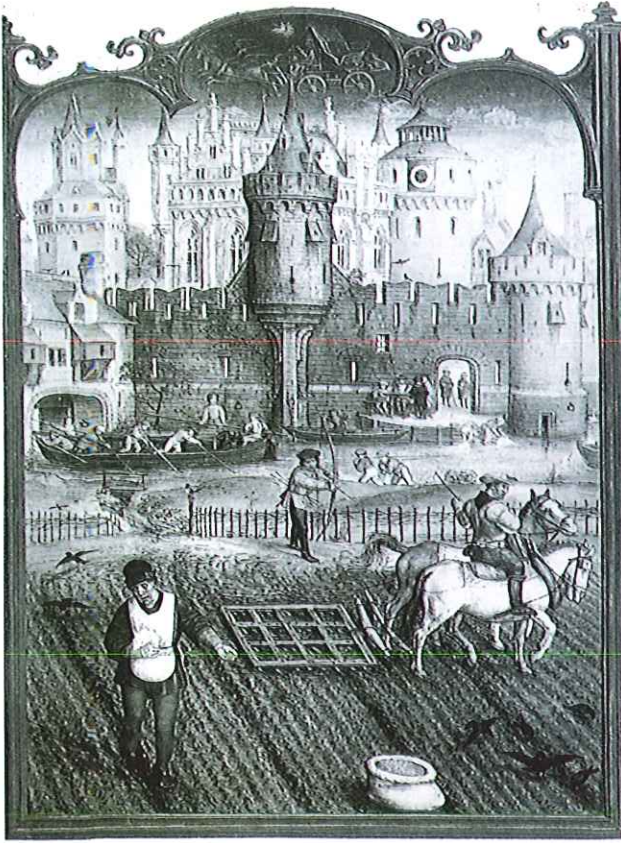


İktidar, maddi ve moral toplumsal kaynakların üretimini, tüketimini ve bölüşümünü belirleyen meşru otoritedir. İşte tam da bunlara karar veren aklın nasıl teşekkül edeceği, hangi kriterler esasında işleyeceği konusu evrensel insan hakları beyannamesinden tutun kanlı oy kavgalarına kadar bir dizi tecrübenin ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Demokrasi eski Yunan sitelerinden neşet etmiş bir siyasi sistem. Şüphesiz bugün bizim anladığımız demokrasi ile eski Yunan'daki demokrasi arasında büyük farklar var. Bu da olağan, çünkü arada da yaklaşık iki bin üç yüz yıllık bir zaman farkı söz konusu. Eski Yunanlılarda demokrasinin dışında başka rejimlerin de olduğunu biliyoruz. Yanlış bir algıyla tüm sitelerde ve tarihin her döneminde "halkın" ya da halk anlamını taşıyan ve her sitede az sayıda bulunan "vatandaşların" birlikte yönetme işini üstlendikleri düşünülmesin. Hocası Sokrates'ı ölüme mahkûm ettikleri için Eflatun'un nefret ettiği otuzlar tiranlığı yine Atina'nın bir yönetim biçimi olmuştu. Eflatun'un zihnindeki ise demokrasi değildi, demokrasiden de hoşlanmazdı, demosu baldırı çıplak takımı olarak görürdü, istediği ideal yönetim bilge kral despotizmiydi.

Niçin, sınırlı katılımı da olsa, eski Yunan'da demokrasi tecrübe edilmişti? Bunu herhalde onların hayat tarzlarından çıkartmak icap eder. Site hayatı, yani şehir hayatı, yerleşik yaşama biçimi, şehrin aynı zamanda dini bir toplum olmasının getirdiği uhrevi dayanışma ve mahkeme üyeliklerine rotasyonla gelmenin de işaret ettiği bir tür vatandaşlar arası eşitlik düşüncesi bunda rol oynamış olabilir. Keza, kendilerini "barbarlar"dan ayıran ve medeni olarak gören zihni tutum, bu medeniyetin odağına "vatandaşların" seçkin konumunu oturttuğunda, siyaseti onlarsız düşünemezdi. Tiranlıktan, krallıktan, aristokrasiden farklı olarak makul sayıda geniş bir kesimin yönetime katılması o rejimi demosun rejimi yapmıştır.

Öyleyse demokrasinin mümkünlik şartlarına ilişkin yapacağımız ilk tespitlerden birisi onun şehre ait



oluşudur. Ancak şehir burada sadece yaşanılan yer değildir, ilgili medeniyetin en ulvi değerleriyle teçhiz edilmiş bir maddi ve moral mekândır. İkincisi, sınıflı bir toplumsal yapıda onda bir ile kırta bir arasında da olsa, hayli geniş bir kesimin üst sınıfı teşkil etmesi, siyasi iktidarı ortaklaşa kullanma konusunda bu konunun desteğinde kendilerini bir fail olarak hayal etmeleri yine demokrasi için önemlidir.

Demokrasiye ilham verecek, demokrasi benzeri rejimlere Avrupa tarihinde rastlanan ikinci dönem, ortaçağ komünleridir. Özellikle 13. yüzyıldan sonra ortaya çıkan bu şehirlerde yönetim şehir meclislerinin elinde olmuş, burjuva sınıfının etkin rol oynadığı bu yerlerde eğitim, yardım, ibadet gibi ortak işlerle ilgili kararlar bu meclis tarafından verilmiştir. Burada da yeni yeni teşekkül eden burjuva sınıfının önemli rol oynadığını görürüz. Burjuva, aristokrasiden ekonomisi, sosyal hayatı, dünyaya bakışı, Hristiyanlığı kavrayışı gibi konular başta olmak üzere her açıdan farklıdır. Bu kesim, adından da takip edilebileceği gibi "şehirli"dir, ticaretle hayatını kazanmaktadır, soya değil zenginliğe dayalı, verili olmayan değiştirilebilir bir esnek hiyerarşi ile hayatlarını sürdürmektedir. Bu durum onların hayatına hem rekabeti hem de sınıfsal dayanışmayı getirmektedir. Nitekim beraberce şehirlerde yaşamaları, şehir meclisleri marifetiyle buradaki hayatı düzenlemeleri ilişki biçimlerine işaret etmekte-

dir. Demek ki burada da demokrasi benzeri bir siyasi yapının ortaya çıkışında erken dönem burjuvazinin tarihi sosyal şartların bağlamındaki kolektif karakteri önemlidir.

Modern zamanlar

Nihayet modern zamanlarda "iktidar kimin olmalı, kim yönetmeli?" sorusuna, aristokrasi, burjuvazi ve proletarya arasındaki iktidar kavgalarının yorgunu Avrupa, adım adım "genel ve eşit oy hakkına sahip vatandaşların yasalar çerçevesinde tayin ettiği siyasal iktidarlara" cevabını vermiştir. İktidar, maddi ve moral toplumsal kaynakların üretimini, tüketimini ve bölüşümünü belirleyen meşru otoritedir. İşte tam da bunlara karar veren aklın nasıl teşekkül edeceği, hangi kriterler esasında işleyeceği konusu evrensel insan hakları beyannamesinden tutun kanlı oy kavgalarına kadar bir dizi tecrübenin ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Öte yandan modernleşme sürecine eşlik eden ve demokrasinin adım adım teşekkülünü destekleyen bir başka gelişme, tıbbi uygulamalardaki başarı dolayısıyla nüfus artışındaki hızlı yükseliş, bilimsel ve teknik gelişmelerin bu nüfusu besleyecek, ona refah sağlayacak şekilde uygulanması, nihayet bu insanların büyük şehirlerde kolonize olmaya başlamalarıdır. Bir yüzyıl içinde nüfusları yirmi otuz kat artan şehirlerden müteşekkül ülkeleri o geleneksel "kral ve tebaası" an-



Artık demokrasi denildiğinde sadece belli periyotlarla halkın oy verip temsilcilerini seçmesi anlaşılmamakta, sürekli çeşitli örgütlü yapılarla siyasal iradeyi biçimlendirme, onun ötesinde doğrudan fail olma yaklaşımlarının varlığı ve derinliği demokrasi için elzem görülmektedir.

layışı ile yönetmek artık kolay değildir. Bu kalabalık nüfusun iradesine, oyuna, aklına, kararına bakmak artık iktidar için hem bir gereklilik hem de meşruiyet temeli haline gelmiştir.

Bunların yanına bir de 19. yüzyılda yükselen milliyetçiliğin, devlet ve onun homojen halkı tasavvuru çerçevesinde "yatay bir yoldaşlıkta eşit insanlar" olarak hayal ettiği topluma kaçınılmaz olarak bir siyasal rol yükleme vaadini de hesaba katmak gerekir. Her ne kadar milliyetçilik denildiğinde akla ilk Nazi Almanyası ve Faşist İtalya gelse de, unutmayalım ki bugünkü Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsi milli devleti şöyle ya da böyle kabul etmiş siyasal yapılarıdır. Milliyetçiliğin tiranlığa da demokrasiye de açık yönleri olduğunu onun iki yüz yıllık yakın tarihi içindeki örnekleri üzerinden bugün daha iyi görebiliyoruz. İkinci dünya savaşına gelinceye kadar demokratik ülkelerin sayısı son derece azdı ve genel kanaat, demokrasinin ancak zengin ülkelere ait bir rejim olduğuydu. Fakir ve orta gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin demokrasiyi kurmaları, yaşatmaları mümkün görülmezdi. İkinci dünya savaşından sonra galpler, dünyada istikrarın ve güvenin sağlanmasının bir yolu olarak, sahip oldukları demokratik düzeni diğer ülkelere de empoze etmeyi gördüler. Amerika'nın o dönemde çeşitli yardımlarla bu yaklaşıma nasıl öncülük ettiği ortada. Bu-

gün dahi maksatlar farklı olmakla birlikte o günlere dayanan bir gelenek üzerinden "ülkelere demokrasi götürülme" misyonundan söz edilmektedir.

Günümüzde ise demokrasi, klasik demokrasiden farklı olarak halkı daha fazla siyasal sürece katma yolunda yeni yol ve yöntemler geliştirmiştir. Radikal demokrasi, plebisiter demokrasi, müzakereci demokrasi gibi adlandırmalar, sivil topluma yapılan özel vurgu, STK'ların yükselişi, uluslar arası STK'ların yine demokrasi için küresel roller üstlenmeleri bu manadadır. Artık demokrasi denildiğinde sadece belli periyotlarla halkın oy verip temsilcilerini seçmesi anlaşılmamakta, sürekli çeşitli örgütlü yapılarla siyasal iradeyi biçimlendirme, onun ötesinde doğrudan fail olma yaklaşımlarının varlığı ve derinliği demokrasi için elzem görülmektedir.

Burada çok kısa ve hayli kalın hatlarla Avrupa için bir demokrasi tarihi çizmeye çalıştık, demokrasinin tarihsel dinamiklerinden bazılarını çok özet düzeyinde dile getirdik. Benzeri bir tarihsel okumayı bizim toplumumuz, onun tarihsel hikâyesi açısından yapmaya kalkarsak neler söyleyebiliriz? Şüphesiz bu konuda ifade edeceğlerimiz de yine son derece sınırlı, stilize, kimi dikkat ve "acaba"lı soru işaretlerine dokunmak biçiminde olacaktır.



Küçük obalar biçimindeki hayat tarzı, nüfusun tüm üyelerinin bir-biriyle yüz yüze ilişki kurdukları, birbirlerini dikkate aldıkları, kendilerini maddi ve moral olarak bir bütün addettikleri bir toplumsal ve siyasi yapıyı öne çıkarır. Bu durum “ortak akla” hayatiyet kazandırır ve küçük topluluk kendi kaderini paylaşımcı bir karakterle tayin etmek ister. Bunu bir tür, iktidarın paylaşılması, toplumdaki her bireyin siyasi kararlarda pay sahibi olması üzerinden demokrasiyle ilintili bir yapı olarak düşünebiliriz.

“Biz”im tarihimizin demokrasiyle bağlantıları

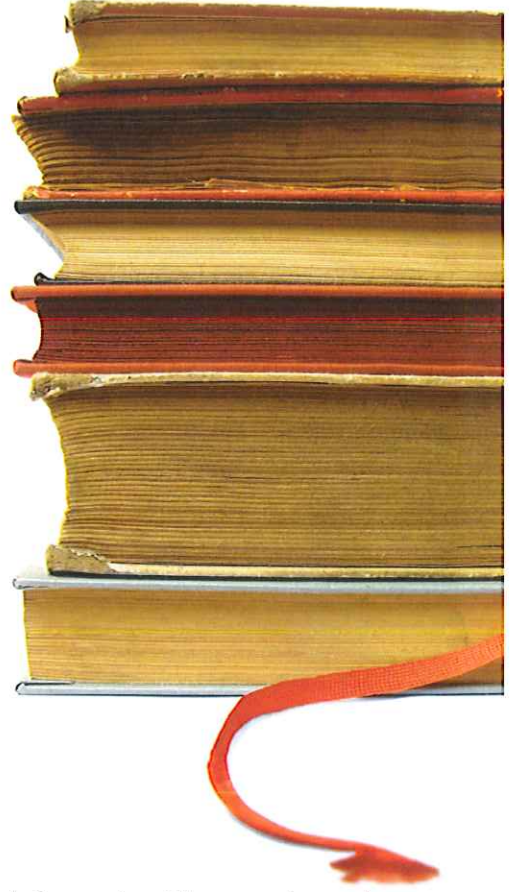
Biz derken, bu “biz”in iki farklı tarihsel güzergâhtan gelerek şekillendiğini hatırlamak faydalı olacaktır. Bunlardan birincisi, Orta Asya bozkırlarında, ağırlıklı olarak hayvancılığa ve göçerliğe dayalı bir ekonomik hayat tarzının üzerinde oba, kabile, boy türü sosyal örgütlenmenin mirasıdır. Elbette bu dönemde yerleşik hayat sürenler, şehirlerde oturanlar, ticaretle uğraşanlar da vardır, fakat baskın karakter göçerliktir. İskân olmuş, tarım ve hayvancılığın yanı sıra üretim yapabilen şehirli toplumların göçerlere nispetle askeri açıdan dezavantajlı oluşları, onları göçerlerin “yağma ve talan” girişimlerine açık hale getirmiştir. Çünkü hayatları at üstünde geçen, geniş boş zamanlarını savaşçılık maharetlerini geliştirmek için kullanan, bunu hem bozkırda hayatta kalmanın hem de yağma ve talanın bir gereği addeden göçerlerin yerleşiklere nispetle askeri üstünlükleri ortadadır. (Bu yağma ve talan sözü aşağılama anlamında kullanılmamaktadır, bu her dönem vardır, günümüzde yağma ve talanın daha sofistike biçimlerine baktığımızda geçmiştekinin çıplaklığı sanki övgüyü bile hak etmektedir.) Orta Asya bozkırlarında büyük imparatorlukların kurulabilmesi mevcut hayat tarzının desteklediği bu askeri güç, disiplin ve dayanışmanın ürünü olmuştur.

Göçerlik, hayvancılık ve askeri karakter demokrasi üzerine düşündüğümüzde çelişkili etkilere sahiptirler. Küçük obalar biçimindeki hayat tarzı, nüfusun tüm üyelerinin birbiriyle yüz yüze ilişki kurdukları, birbirlerini dikkate aldıkları, kendilerini maddi ve moral olarak bir bütün addettikleri bir toplumsal ve siyasi yapıyı öne

çıkartır. Bu durum “ortak akla” hayatiyet kazandırır ve küçük topluluk kendi kaderini paylaşımcı bir karakterle tayin etmek ister. Bunu bir tür, iktidarın paylaşılması, toplumdaki her bireyin siyasi kararlarda pay sahibi olması üzerinden demokrasiyle ilintili bir yapı olarak düşünebiliriz. Ayrıntılı işbölümünün olmayışı, ekonomik ihtiyaçların hane içi üretimle karşılanması, pazar ilişkilerinin zayıflığı sınıfsal farklılaşmanın önündeki engellerdir.

Ancak diğer yandan merkezi ya da yerel iktidar gücüyle kurulan yakınlık çerçevesinde ak budun kara budun biçiminde temel bir ayrım da mevcuttur. Esasen en basit yaşama biçimlerinde bile karşımıza çıkan en yalın düzeyde de olsa farklılaşma eğilimi topluma hayat kazandıran bir dinamizm olarak değerlendirilmelidir. Ak ve kara budun ayrımı, iktidarın daha dar bir kesimin yani ak budunun elinde toplanma eğilimi içinde olduğunu gösterir bize. Ama bu olağan zamanların dışında, kritik kararların alınması sürecinde ve sonrasında belirginleşmektedir. Oba, kabile için topyekûn bir var olma yok olma meselesi söz konusu olduğunda istişare ve tartışmanın nihayetinde verilen kararın ifası sürecinde artık müzakere, yeni tartışmalar gündeme gelmemekte, tam bir disiplin ve askeri düzen içinde o kararın gerçekleşmesine çalışılmaktadır. Madalyonun bu yüzündeki demokrasiyle hiç ilgisi olmayan “tek vücut olmak”, “şefin emrini tam bir ita- atle yerine getirmek” tutumları da anlaşılabilir. Çünkü tartışmaların doğuracağı kararsızlık, en kötü kararın ardında saf tutmaktan çok daha kötüdür ve topluluk için büyük riskler doğurma istidadındadır.

Yazılı metinlere sahip, dolayısıyla belli bir esnekliği olmakla birlikte çok farklı okumalara açık bulunmayan, bağlılarını aynı ilkeler etrafında toparlama kudretindeki din, Türklere ortak bir duygu, fikir, hepsinden önemlisi kucaklayıcı bir kutsallık evreni kazandırmış olmalıdır.

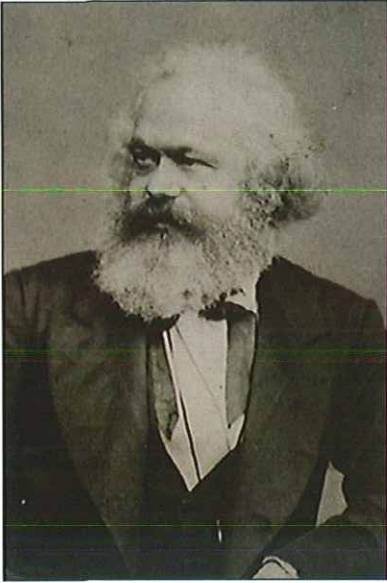


İslami güzergâh

Türkler 751'deki Talas ırmağı kıyısındaki savaşta, Çin'le çarpışan İslam ordularının safına geçtiklerinde aynı zamanda İslam medeniyetinin de safına geçmiş oldular. Yazılı metinlere sahip, dolayısıyla belli bir esnekliği olmakla birlikte çok farklı okumalara açık bulunmayan, bağlılarını aynı ilkeler etrafında toparlama kudretindeki din, Türklere ortak bir duygu, fikir, hepsinden önemlisi kucaklayıcı bir kutsallık evreni kazandırmış olmalıdır. Nitekim sonraki dönemlerde karşımıza çıkan Göktürkler, Uygurlar, Karahanlılar, Gazneliler Selçuklular gibi siyasi yapıların teşekkülünde dinin önemli ve merkezi bir rol oynadığını görürüz.

Bu uzun asırlar boyunca Türk dünyasında iki karakteristik eğilim vardır: Birincisi Avrupa'ya ve Anadolu'ya yönelik askeri, ekonomik hareketlilik, ikincisi ise yerleşiklik. İslam'ın ticareti, pazar ilişkileriyle kazancı teşvik eden değerleri, başka ülkelerle ve milletlerle temelde barışı esas alan, askeri seçeneği bir opsiyon olarak gören tavrı, cihadı "Allah yolunda yapılması gereken bir kutsal mücadele" olarak takdim ederek "yağma ve talan amaçlı" girişimleri sınırlayan (cihad amaçlı mücadelede ganimetin bir hukuk temelinde meşru addedildiğini unutmamak lazım) anlayışı hiç şüphesiz yerleşik hayatı destekleyen kriterlerdir.

İslam'ın daha doğumundan itibaren ortaya çıkan şehirli karakteri bu coğrafyada da kendini ortaya koymaktadır. Nitekim zaman içinde ticaretle desteklenen büyük şehirler ortaya çıkmış, medreseler kurulmuş, kolayca sökülüp yeniden kurulabilen çadırların yerine zamana dayanıklı, yerleşikliğin somut ifadesi taştan binalar inşa edilmiştir. Ticaret yollarının yapılması, kervansarayların kurulması, vergi gelirleriyle kurulabilen bir devletin illiyet bağları olarak değerlendirilmelidir. Ancak bu yeni, başında melikin, sultanın, beyin, şahın bulunduğu merkezi yapılarda demokrasiyi hatırlatacak çok fazla veriye rastlamayız. İslami öğretinin belli bir siyasi rejim vazetmediğini, sadece ilişkilerin kurulmasında dikkat edilmesi gereken ahlaki hükümleri ifade ettiğini biliyoruz. İslam'ın hedefindeki adil, hak bilir, hukuka dayalı, bu değerler söz konusu olduğunda beyle çobanı aynı ahlaki eşitlik içinde telakki eden bir siyaset anlayışıdır. Nitekim Nizamülmülk'ün Siyasetnamesinden Mevlana'nın Mesnevisine, Keykavus'un Kabusname'sine kadar akla gelen her tür kitap, baştaki yöneticiyi kimi zaman açıktan kimi zaman diplomatik ifadelerle bu ilkelere çağıran bir anlatıma sahiptirler. "Bey adil olmalı, eli açık olmalı, tebaasını koruyup gözetmeli, zulüm yapanlara ceza vermeli vs."



Marks'ın Manifesto'da dile getirdiği gibi, "zincirlerinden başka kaybedecekleri bir şeyleri olmayan proletarya" yüzyılın sonuna doğru kaybedecekleri üzerine endişelenen orta sınıf düzeyine yükselmişse, bunda sömürge ülkelerinin zenginliklerinin, alın terlerinin, köle ticaretinin çok önemli payı vardır. Avrupa'yı dönüştüren mucize değil, yükselen medeniyetin kanlı mirasıdır.

Bu değerler ya doğrudan ya da genellikle olduğu gibi şifahi anlatımın hikâyeye dayalı üslubu esasında işlenmektedir. Zihinlerde bir "halk" tasavvuru vardır, ancak bu halk si-

yasi bir fail değildir, elinden gelebilecek en iyi iş, zalim hükümdarın karşısında hak ve hakikati söyleyebilmesi, bunun neticesinde de başına gelenlere katlanması şeklindedir. Bu dönemde yönetici kudret yarı kurumsal bir istişare ağına sahiptir, ancak bu ağ hayli sınırlıdır, buna demos diyebilmek mümkün değildir.

İkincisi ise, elbette yöneticiler meşruluğun kaynağında halkın yönetime gösterdiği rızanın bulunduğunu bilmekte, bu rızayı elde etmek için de öğretide de yer alan ilkelere uymaya dikkat etmektedirler. Öte yandan demokrasinin tarihsel bahsinde atlanmaması gereken bir hususu şu anda ifade etmekte fayda vardır. Demokrasi siyasi anlayışla, gelenekle, hayat tarzıyla ilgili olduğu gibi, aynı zamanda "halkın" kendini bir halk olarak tasavvur edebilmesi, bu yolda ulaşım ve iletişim bağlarına sahip olabilmesiyle de ilişkilidir. Keza, yönetimde sürekli ve sistematik ilişkilerin varlığı, bunlara dair kararların sorgulanması, tartışılması, bu kararlarda kendini bir bütün olarak tahayyül eden halkın hak iddia etmesi demokrasinin sürecini işaret-

ler. Bahsi geçen uzun asırlar boyunca çok kabaca ifade ettiğimiz demokrasinin yeterlilik şartlarının bulunmadığı dikkatlerden kaçmayacaktır.

Tanzimat ve sonrası

Bizde demokrasinin istişare, seçim, halkın iradesi gibi temel ilkelerinin tartışılmasına Osmanlı'nın modernleşme hamlelerinin başlangıcını ifade eden Tanzimat'la birlikte rastlanır. Niçin böyle olduğunu anlamak için Tanzimat'ı zorlayan tarihi sebepleri görmek gerekir.

III. Mustafa ve II. Mahmut dönemleri Osmanlı'nın mevcut siyasi ve ekonomik yapı ile varlığını sürdürmeyeceği gerçeğiyle trajik bir karşılaşmanın yaşandığı dönemdir. Meslekten tarihçilerin gayet iyi bildiği gibi, savaş meydanlarında yaşanan gerilemeyi önce askeri sisteme yoran ve burada bir dizi düzenleme gerçekleştiren yönetim, kısa zamanda bunun yeterli olmadığını, topyekûn bir değişim ve dönüşüm yaşanması gerektiğini kavramıştır. Osmanlı'nın karşısındaki Avrupa artık ciddi endüstriyel üretim gerçekleştiren, modern örgütlenme ilkeleri doğrultusunda yapılanmış, savaş gücü son derece yüksek ordulara ve "püriten ahlak"ın motivasyonundaki tüccarlara sahip bir coğrafyadır. Dünyanın her tarafında sömürgeler oluşturmakta, ana vatanlarına transfer ettiği olağanüstü artı değer ile hem hızlı bir gelişme göstermekte hem de kendi içinde sosyal barışı tesis etmektedir.

1848'de Marks'ın Manifesto'da dile getirdiği gibi, "zincirlerinden başka kaybedecekleri bir şeyleri olmayan proletarya" yüzyılın sonuna doğru kaybedecekleri

Osmanlı'nın bu dönemde kendisine sorduğu soru: "Devlet nasıl kurtulur?"dur. Cevap, Avrupa'yı bir örnek model olarak almak, maddi ve kaçınılmaz bir şekilde moral transferlerle yeni bir devlet ve toplumsal düzen kurmaktır.



üzerine endişelenen orta sınıf düzeyine yükselmişse, bunda sömürge ülkelerinin zenginliklerinin, alın terlerinin, köle ticaretinin çok önemli payı vardır. Avrupa'yı dönüştüren mucize değil, yükselen medeniyetin kanlı mirasıdır.

Ancak Avrupa'yı sadece bu miras açısından görmek doğru olmaz. Sömürge siyaseti, ticaret, endüstriyel üretim zenginleşmeyi getirirken bu da beraberinde, liberallerin dediği gibi özgürleşmeyi, nihayet siyasi iktidarın teşekkülünü daha geniş bir tabana yaymayı getirdi. 19. yüzyıl boyunca her yerde genel ve eşit oy talebinin yükselişi, tedricen de olsa elde edilen başarılar bugünkü demokrasiye giden yolu tahkim etti.

Öte yandan Fransız ihtilali yaşandığında, bunun arkasından neler gelebileceğini düşünmek yerine, "Frenkler birbirlerini yiyor" diyerek bayram eden Babıali bürokrasisinin olup bitenleri tutarlı bir şekilde anlaması, mukabil tedbirleri uygulamaya kalkması hayli sancılı bir süreç içinde gerçekleşmiştir. Tanzimat işte bu sancılı sürecin en önemli bölümlerinden birisini teşkil etmektedir.

Osmanlı'nın bu dönemde kendisine sorduğu soru: "Devlet nasıl kurtulur?"dur. Cevap, Avrupa'yı bir örnek model olarak almak, maddi ve kaçınılmaz bir şekilde moral transferlerle yeni bir devlet ve toplumsal düzen kurmaktır. Ancak Avrupa'nın nasıl okunması gerektiğine ilişkin farklılıklar, tarihsel mirasın bu yenileşmedeki yerine ilişkin tartışmalar, nihayet farklı ilişki çevreleri Yusuf Akçura'nın sarahatle belirttiği üç siyaset tarzını ortaya çıkartmıştır: İslamcılık, Türkçülük, Batıcılık. Bu üç eğilimin de hemen hemen kesiştiği ortak noktalar halk iradesine daha fazla yer verilmesi, bu manada seçimlere başvurulması, böylelikle toplumsal değişimi sağlayarak imparatorluğu yeniden ihya etmek için ortak aklın harekete geçirilmesidir. Tarihi mirasın ana damarını teşkil eden İslam bağlantılı yorumların, meşveret, istişare, ümmetin icması gibi kavramlar üzerinden ortaya çıkışı, hem meşrutiye için hem de aynı güzergâhta gelişecek demokrasi için önemlidir. Son dönemde imparatorluğun karakterine hükmeden İttihat ve Terakki, adının da ifade ettiği gibi birlik ve ilerleme parolasıyla modernist bir parti olarak ortaya çıkmış, dönemin sosyal psikolojisinden beslenen öznel vatan sevgisi ile ilke düzeyindeki oy hakkı arasında çelişkiler yaşasa da seçimlere, yani bu önemli demokratik kuruma bağlılığını sürdürmüştür.



Cumhuriyet dönemi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda her ne kadar meclis seçimlerle teşekkül etse de, demokrasi o dönemde çok da muteber bir kavram değildir. Demokrasinin işaret ettiği çok partili parlamenter rejim devrin yöneticilerince "sınıflı toplumların" rejimi olarak görülmemekte, partiler belli kesimlerin çıkarlarını kollayan kısmi siyasi yapılar olarak telakki edilmekte, "imtiyazsız kaynaşmış bir kitle olan Türk milleti"nin tek parti ile temsilinin gerçekçi olduğu düşünülmektedir. 1924'deki Cumhuriyetçi Terakkiperver Fırka ile 1930'daki Cumhuriyetçi Serbest Fırka denemeleri kısa sürmüş, otuzlar dünyasının egemen faşizan eğilimi bizdeki yöneticileri ve okuryazarları da demokrasiye hasım bir mevkie yerleştirmiştir.

Demokrasi konusunda kesin dönüm noktası ikinci dünya savaşı sonrasıdır. Galip devletler, başta Ame-

rika olmak üzere, dünyada Nazilik gibi yeni bir macera yaşanmaması için bir yandan kavimler cemiyetini oluşturmaya çalışırken diğer yandan tüm dünyaya demokrasiyi kabul etmeleri yolunda maddi ve moral baskılarda bulunmaktadırlar. Türkiye'de bu baskılardan nasiplenerek 1946'da çok partili hayata adım atmıştır. Ancak uzun yıllara dayalı tek parti siyasi zihniyetinin bir anda aşılması mümkün olmadığı için görünürde çok partili gerçekte tek partili bir yapı 1950'ye kadar sürdürülmüştür. 1950'den sonra siyasi iktidarın el değiştirmesi, yeni bir iktidar ve siyasi ekonomik elitlerin ortaya çıkması çok partili hayatın kurumlaşması yolunda sosyal zemini kurmaya başlamıştır. O günden beri kimi zaman kesintilere uğrasa da Türkiye'de demokrasi her travmadan dersler, kazanımlar çıkartarak kökleşmesini sürdürmüştür.

Demokrasi sadece ilkeler düzeyinde insanların ikna edilmeleriyle muhafaza edilebilecek, kurumlaştırılabilecek bir rejim değildir, bununla birlikte daha önemlisi, demokrasiyi destekleyecek plüral bir toplumsal zeminin oluşması gerekmektedir. İşte Özal'ın demokrasi bakımından en önemli katkısı tam da bu noktadadır.



Demokrasi tarihimiz bakımından özellikle seksen sonrası dönem önemlidir. Rahmetli Özal'ın Türkiye'yi dışa açması, kendi içine kapalı ekonomi kadar entelektüel hayatı ve nihayet siyaseti dönüştürmüş, yeni toplumsal kesimleri hareketlendirerek Türkiye'nin elitlerini hem renklendirmiş hem de Anadolu'dan yeni çevrelerin bu üst toplumsal kesimlere katılmalarını önayaklık etmiştir. Demokrasi sadece ilkeler düzeyinde insanların ikna edilmeleriyle muhafaza edilebilecek, kurumlaştırılabilecek bir rejim değildir, bununla birlikte daha önemlisi, demokrasiyi destekleyecek plüral bir toplumsal zeminin oluşması gerekmektedir. İşte Özal'ın demokrasi bakımından en önemli katkısı tam da bu noktadadır.

Doksanlı yıllarda demokratik hayatımıza yeni kurumlar ve kavramlar girmiştir. Bunlar yönetim ve sivil toplum örgütleridir. Yönetişim yönetimden farklı olarak karşılıklı ilişkiyi ifade ederken, sivil toplum örgütleri adından da anlaşılacağı gibi örgütlü toplumun

yapı taşları olmaktadır. Bu her iki kurum da siyasetin farklı aktörlerince, sivil topluma önderlik edilecek kesimlerce heyecanla karşılanmış, en azından sözler düzeyinde bol bol lafı edilmiş, fakat diğer yandan bunlara sahip de çıkılarak uygulamaya taşınmıştır.

Bugün sivil toplum kuruluşları batılı örnekleri ölçüsünde olmasa da yaygınlaşmakta, siyaseti etkileyen ortak akıldan önemli ölçüde pay almaktadırlar. Elbette sivil toplumun güçlenmesi sosyal manada orta sınıflaşmayla alakalıdır. Şehirleşen, şehirli kültürü hayatına taşıyan, varlığı ve zenginliği olan toplumsal kesimler, genel ve yerel idare üzerinde sürekli bir etki sağlamanın hem talebini ifade etmekte hem de bunun için makul araçlara sahip olabilmektedirler. 2008'in Türkiye'si, adeta bir kırılma dönemi gibi yaşanan 2007 yılının sıkıntılarını aşmış, demokrasi konusunda geri döndürülemez bir yola girmiş gözükmektedir. Bunun bir yılda olmadığını, arkasında en azından yakın tarihin büyük payı olduğunu unutmamak gerekmektedir.



Modern Türkiye Cumhuriyeti, hem dünya ile ilişkilerini en etkin bir şekilde yürütme konusunda, hem kendi içinde çeşitli eksenlerde ortaya çıkmış problemlerini çözme hususunda demokrasinin gerçekçi, anlamlı, büyük katkısını tecrübeyle öğrenmiştir.

Sonuç :Burada Avrupa ile bizim demokrasi tecrübelerimizin çok genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bunun ortaya koyduğu önemli bir husus, bizde demokrasiyle ilgili güçlü bir tarihsel birikimin olmadığıdır. Ancak modern Türkiye Cumhuriyeti, hem dünya ile ilişkilerini en etkin bir şekilde yürütme konusunda, hem kendi içinde çeşitli eksenlerde ortaya çıkmış problemlerini çözme hususunda demokrasinin gerçekçi, anlamlı, büyük katkısını tecrübeyle öğrenmiştir. Demokrasi kutsal bir ilke değildir, aksine somut, gerçek, kendi içindeki tartışmalarla birlikte işe yarar bir kültür, rejim şeklidir. Demokrasiyi idealleştirerek kutsallaştıran anlayış, reel her tür demokratik işleyişi kendisine hasım gibi görecektir. G. Sartori o yüzden, demokrasinin düşmanı tiranlık değil ideal demokrasi-dir, demiştir.

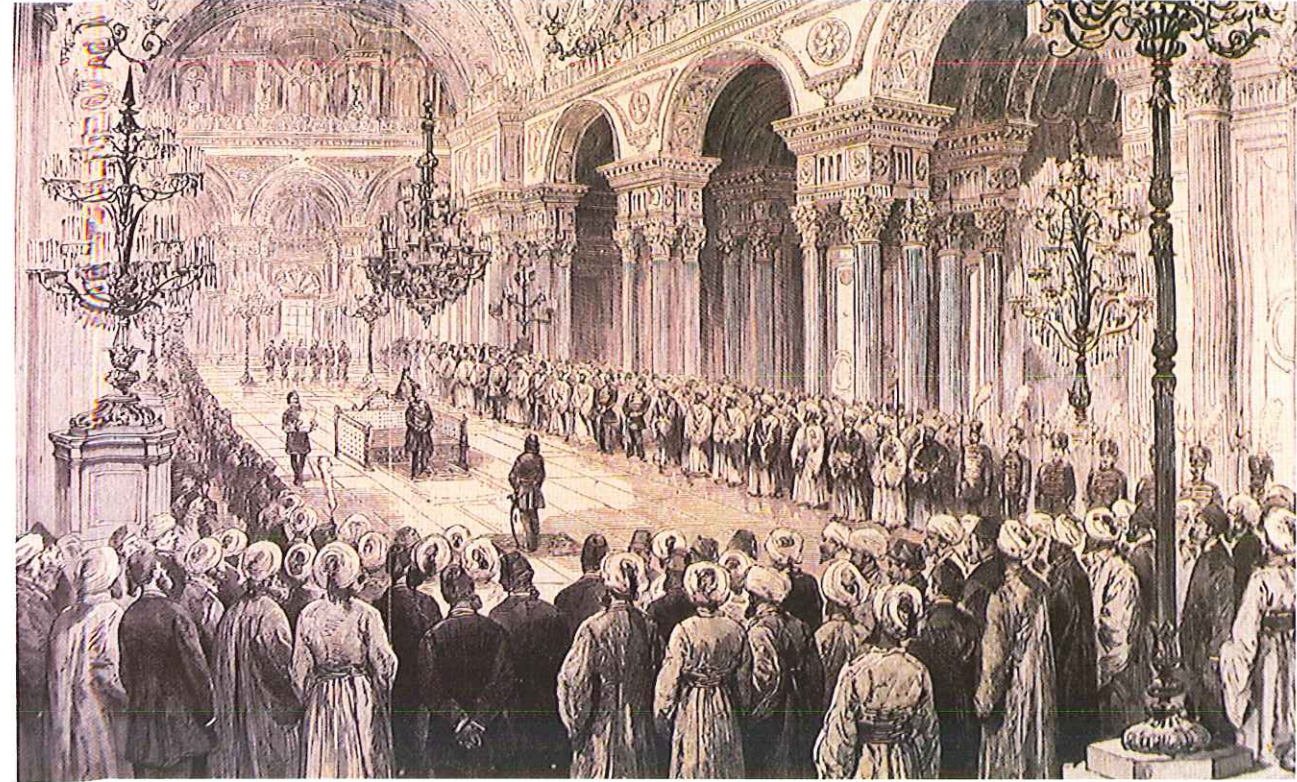
Klasik demokrasinin yeni yol ve yöntemlerle zenginleştirilip halkın iradesinin daha güçlü bir şekilde

sisteme nasıl aktarılacağına kafa yoran geleneğe Türkiye'nin de kendi demokrasi tecrübeleri ve buna dayalı çıkarsamaları üzerinden katkıları olabilir. Yukarıda stilize bir şekilde ifade ettiğimiz tarihselliği daha ayrıntılı bir şekilde okumak ve ondan işe yarar sonuçlar çıkartmak mümkündür. Gellner, İslam'la Hristiyanlığı karşılaştırırken ikincisinin dünyevileşmeyi tamamlamasına rağmen İslam'ın böyle bir yola dahi girmediğini, ancak bunun kimi Avrupalıların yaptığı gibi bir dezavantaj olarak görülmeyp katkı sağlayıcı farklı bir deneyim gibi okunması gerektiğini söyler. Bu çok doğru bir yaklaşımdır. Demokrasi konusunda de benzeri bir akıl yürütmeye, Türkiye'nin dünyaya sunabileceği özgün tecrübeleri ve akıl yürütmeleri üzerinde düşünmek, tarihte büyük roller oynamış, gelecekte de oynamaya aday bu büyük ülkeye yakışan bir durumdur.

Mustafa Güçlü

Kamuda Sosyal Politika Dergisi Genel Yayın Yönetmeni

Türkiye'de Demokrasinin ve Sivil Toplumun Gelişim Süreci



GİRİŞ: İnsanlık tarihi adeta iktidar ilişkileriyle örülmüş bir ağa benzemektedir. Bu ilişkiler ağı bazen açıkça görülebilecek şekilde gözler önünde cereyan ederken, bazen de kapalı bir biçimde gerçekleşebilmektedir. Fakat her iki durumda da değişmeyen tek şey insanların yaşamlarını yönlendiren değerlerin iktidar ilişkileriyle yakından olan münasebetleridir. Farklı medeniyetlere mensup milletlerin toplum hayatıyla alakalı iktidar ilişkilerinin bir tahlile tabi tutularak, dünyanın bugün üzerinden okunmaya çalışılması sağlam bir mihenge göre hareket etmeyi gerektirmektedir. Makalemizin konusu olan “demokrasi, sivil toplum ve devlet kavramları çerçevesinde ülkemizdeki iktidar ilişkilerini” tarihi arkaplanı da dikkate alarak tahlil ederken, bu noktanın göz ardı edilmemesinin sağlıklı bir değerlendirme yapma zeminini bizlere sunacağı kanaatindeyiz. Bu çerçeveden hareketle ilk önce Osmanlı Devleti’nin son dönemindeki yenilik girişimlerinden başlayarak, sırasıyla tek partili ve çok partili dönemler ile 1980 ve 28 Şubat sonrası ülkemizdeki

demokrasi ve sivil toplumun gelişimini ele alıp sonuç kısmında bir değerlendirme yaparak makalemizi nihayetlendireceğiz.

OSMANLI DEVLETİ SON DÖNEMİNDE DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

İlk önce sivil toplum, demokrasi, ulus devlet gibi kavramların modernizmin etkisi ile medeniyet dünyamıza girdiğini tespit etmeliyiz. Zira tarihinde meşveret, istişare ve ümmetin icması gibi kavramlara sahip olan milletimizin, demokrasinin özünü teşkil eden seçim ve halkın iradesi gibi temel değerlerle kavram olarak karşılaşması ve gündemine alması, Osmanlı’nın modernleşme gayretlerinin başlangıcı olan Tanzimat Dönemi’yle başlar. Bu süreci daha iyi tahlil etmek için Osmanlı klasik sistemine kadar gidilmesi gerekir. Çünkü Osmanlı klasik sistemi Fatih devrinde merkezi bir yapıya bürünerek beylik döneminin âdem-i merkeziyetçi unsurlarını tasfiye ederek mütekâmil hüviyetini kazanmıştır. Fakat bu tarz bir yapılanma daha sonra-

Tarihinde meşveret, istişare ve ümmetin icması gibi kavramlara sahip olan milletimizin, demokrasinin özünü teşkil eden seçim ve halkın iradesi gibi temel değerlerle kavram olarak karşılaşması ve gündemine alması, Osmanlı'nın modernleşme gayretlerinin başlangıcı olan Tanzimat Dönemi'yle başlar.

ki dönemlerde 'İmparatorluğun geleceğini de sıkıntıya sokacak' mahiyette hanedan, vezaret, merkezi divan, bürokrasi, ilmiye ve aynı zamanda da bunlarla alakalı olan sair kurumları da içine alacak bir biçimde gelişmiştir. Tabi ki böyle bir oluşumun merkez ve taşra organlarını da etkilemesi kaçınılmaz bir sonuç olmuştur. Zamanla Osmanlı klasik düzeninin, gerek Avrupa'da gelişen değişimleri takip edememesi, gerekse kendi iç yapısında meydana gelen bozulmalar sebebiyle işleyen düzeninin aksaması, değişim arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Osmanlı Devleti II. Mahmut'la başlayan süreçte ilk önce askeri saha olmak üzere birçok kurumda kalıcı yenilik yapma yoluna gitmiştir. Fakat değişim girişimleri dirençle karşılaşmıştır. Bu değişimlere en fazla ayak direyen zümrelerse merkezde ulema, taşrada ise ayan, eşraf ve hanedan mensupları olmuş ve direnişlerinin asıl sebebi yapılan yeniliklerle konumlarını kaybetme riski olmasına rağmen zikrettikleri nedenleri ise yeniliklerin İslamiyet'in ruhuna ve ilkelerine uymadığı gerekçesidir. Bu çerçevede taşrada yerel yönetimi elinde tutan ayan, eşraf ve hanedanlar yapılan yeniliklere karşı katı bir tutum sergilemişlerdir.¹

Aslında gerek merkezde gerekse taşrada Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla yapılmaya çalışılan yeniliklere karşı meydana gelen direncin sebeplerine farklı bir açıdan bakıldığında Berkes'in ifadesiyle "Tanzimat'ın asıl amacı yönetenle, yönetilen arasındaki bağları kurmaktan çok hükümdarın mutlak yetkisinin halk ya da onun temsilcileri karşısında kısıtlanmasıdır."² Fakat Tanzimat bildirisinin belirsiz bıraktığı alanlarda ortaya çıkan sorunlar sebebiyle Avrupa devletlerinin denetleyici konuma geçerek, uyguladığı baskılarla Osmanlı'nın 1856 yılında Islahat Fermanı'nı yayınlamasına sebep olmuşlar ve böylece 1839 yılında yayınlanan Tanzimat Fermanı'yla Müslüman tebaaya bir anayasa vermeyen işleyiş yayınlanan bu Fermanla Hristiyan "milletlere" geniş haklar elde edecekleri bir zemin sağlamıştır. İşte halk tarafından gösterilen direncin sebebi olma noktasında mese-

lenin bu yönüne de dikkat çekilmesi gerekmektedir. Ayrıca "Yeni Osmanlıcılık" akımına dâhil aydınların, Tanzimatçıların, Batı'nın "ruhu"nu oluşturan hürriyetçi ve parlamenter eğilimi anlayamadıkları gibi sömürgeci yanını da tam idrak edemediklerini belirtmeleri, buna paralel olarak da Batı'yı örnek alırken kendi kültürlerini de kösteklediklerini başka bir önemli hata olarak izah etmeleri, halk tarafından sergilenen tepki ve direncin sebeplerini ortaya koyarken yol gösterici verileri bizlere sunabilir.³

Bütün bu açıklamalarla beraber konunun ekonomiyile olan ilişkisini de gözardı etmemek lazımdır. Çünkü bu boyut toplumda farklı algılamalara ve birikimlerin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bunlardan birincisi, Batı karşısında ekonomik yönden kapasite eksikliğinin, ülkeyi bu noksanlığı telafi etmeye yönlendireceği yerde " batıya direnme" birikimi olarak algılanması; ikincisi ise, Batı'yı ekonomik olarak anlama noktasında geliştirilen insan hakları doktrini ve bunu eylemsel noktada gerçekleştirmek için batılı içeriklerle dolu olarak " batıya yönelme birikimidir". İşte bu iki kutbu temsil eden anlayışlar arasındaki çatışma, yaratıcı bir patlama olarak Kurtuluş Savaşı sırasında kendini hissettirmiştir. Zira Kurtuluş Savaşını veren kadroya bakıldığında zaman, ordu komutanları, subaylar, taşra esnafı, toprak sahipleri ve aydınların bulunduğu gözükmemektedir. Ayrıca bu kadroya az da olsa sivil seçkinlerin de dâhil edilerek merkeze çekilmesiyle toplumsal kaynaklar tamamıyla mobilize edilmiştir. Fakat Kurtuluş Savaşı'ndan sonra gerçekleştirilen reform ve batıya açılma süreçlerinin çakışması, aynı zamanda da uygulanan bu reformların ekonomik alana yansıtılamaması yani sadece siyasal ve sosyal alanla sınırlı kalması, toplumun yukarıdan aşağıya doğru organize edilen bir modernleşme projesiyle karşı karşıya kalmasına sebebiyet vermiştir. Toplum düzeyinde devletin algılanışını büyük ölçüde etkileyen resmi ideolojinin bu tavrı, sivil toplum ve kamusal alan üzerinde bir hegemonya kurmuştur.⁴



Tek parti döneminin gerek siyasal ve toplumsal gerekse ekonomik politikaları ve bu uygulamaların oluşturduğu zeminde gelişen örgütlenmeler, devletten bağımsız bir sivil toplumun oluşumuna imkân hazırlayacak sonuçları doğurmamıştır.

TEK PARTİLİ DÖNEMDE DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

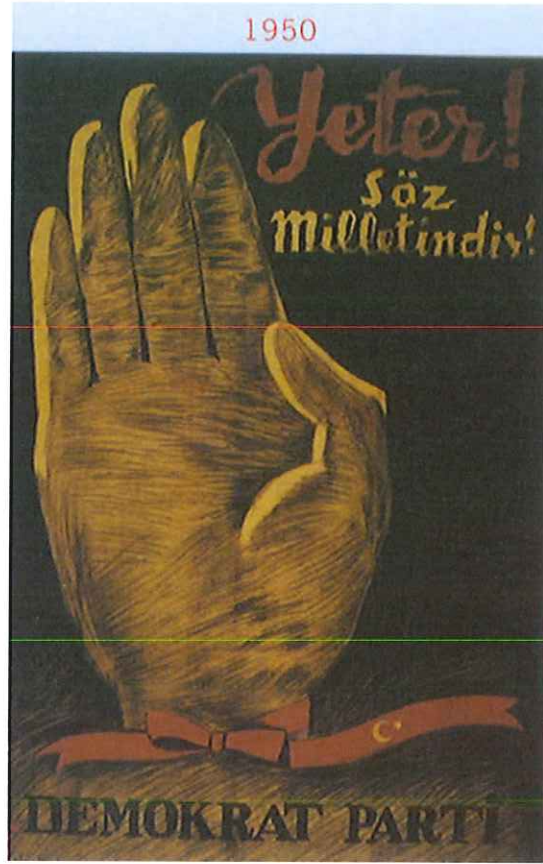
Aslında konuya biraz daha derinlemesine baktığımızda, 1920'lerde kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nin, değişimle inşa edilecek gelişim adına yüzünü Batı'ya dönüp pencerelerini değişime açtığı tespit edilmektedir. Zira ortaya konulan hedef Batı medeniyetine ulaşmak, hatta ondan da daha ileri gitmek olarak tayin edilmiştir. Bu hedefe giden yolda, iki temel nokta ön plana çıkmaktadır: Birincisi, süratle ulus devleti inşa etmek; ikincisi, buna paralel olarak kapitalizmin ruhunu ülkede tesis etmektir. Bu kapsamda yeni Türk Cumhuriyeti, teoride toplumsal karizma olarak "çevrede" konumlanmış olan halk unsurlarını "merkeze" taşımayı kendine bir ideal olarak kabul etmiştir. Bu amaç beş yüz yıllık bir oluşumu, kalkerleşmiş yapıyı tersine çevirmek anlamına gelmektedir. Yani gelenekçi "merkezle" gelenekçi "çevrenin" ilişkilerinin seyrini değiştirmek. Fakat bu amacın uygulayıcılarının, Osmanlı'dan devraldıkları mirasla hareket

eden "asker-sivil bürokratik sınıfın" oluşu, hedefin pratiğe aktarımını sekteye uğratmıştır. Yani "çevre" bir türlü "merkeze" yerleşememiştir.⁵ Zira konumuz açısından da bu dönemin en büyük özelliği, izah edilen sebepten dolayı, yani "çevrenin" "merkeze" yaklaşmasının bir nevi önünün kesilmesi için, modern bir yapıdaki sivil toplum oluşumunun, geçmişten devralınan mirastan da daha katı bir şekilde uygulanan politikalar neticesinde hep üstten yapılan düzenlemelerle inşa edilmeye çalışılmasıdır. Ancak bu çaba sivil unsurların kendini oluşturan iç dinamiğinden yoksun olduğundan dolayı her zaman güdük kalmaya peşinen mahkûm olmuştur. Neticede tek parti döneminin gerek siyasal ve toplumsal gerekse ekonomik politikaları ve bu uygulamaların oluşturduğu zeminde gelişen örgütlenmeler, devletten bağımsız bir sivil toplumun oluşumuna imkân hazırlayacak sonuçları doğurmamıştır. Fakat 1946 yılında çok partili siyasal hayata geçişle birlikte sivil toplumun gelişimi açısından da daha farklı bir sürece girilmiştir.⁶

Çok partili süreç, Tanzimatla başlayıp Meşrutiyetle devam eden tek partili dönemde temelleri atılmasına rağmen bir türlü gelişeceği zemin oluşturulamayan demokrasi ve sivil toplumun yeni bir şekil ve formasyon kazandığı bir döneme tekabül eder.

ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

1946 yılında ilk kez uygulanan çok partili seçimde Demokrat Parti'yle başlayan iktidara karşı muhalefet edebilme imkanı bir çok anlayışında değişmesine vesile olmuştur. Çok partili siyasetle birlikte muhalefetin sesinin duyulmaya başlamasının ilk önemli semeresi, basının nitelik ve nicelik açısından hızla gelişmesi olmuştur. Bu çerçevede 1939 yılında devlet eliyle kurulan Basın Birliği yerini 1946 yılında kurulmaya başlanan Yeni Gazeteciler Cemiyetlerine bırakmaya başlamıştır. Böylece devletin kamuoyu oluşturabilecek basın gibi etkili bir mekanizmayı kontrol altında tutma şansı da azalmaya başlamıştır.⁷ Örneğin 1944 yılı başından beri muhalefette bulunan gazetelerden Tan 12 Ağustos'ta, Vatan ve Tasvir-i Efkar ise 30 Eylül'de iktidar tarafından süresiz kapatılabilmişken,⁸ muhalefetin gücüyle Haziran 1946 yılında "Basın Kanunu'nun hükümete gazete kapatma yetkisi veren 50. maddesi değiştirildi. Artık gazete ve dergiler mahkeme tarafından, bir aydan iki yıla kadar kapatılabilecekti."⁹ Çok partili süreç, Tanzimatla başlayıp Meşrutiyetle devam eden tek partili dönemde temelleri atılmasına rağmen bir türlü gelişeceği zemin oluşturulamayan demokrasi ve sivil toplumun yeni bir şekil ve formasyon kazandığı



döneme tekabül eder. Zira bu dönemde toplumun her kesimi kendisini ifade edecek yapıları kurmaya başlamıştır. 1946 ile 1960 arasında 37 yeni parti kurulmuş, sendikalaşma noktasında da durum farklı olmamıştır. 1947 yılında çıkan İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanunun kabulünden sonra 73 işçi, 4 işveren sendikası, 1952'de Türk-İş isimli işçi sendikası birliği kurulmuş, 1958 yılında da 394 işçi sendikası 18 işçi sendikası birliği faaliyete geçmiştir.¹⁰

Fakat "Ne var ki, Sendikalar Yasası hazırlanırken sendikaların siyasetten ve siyasi partilerden uzak durmalarında hemfikir olan, gerek iktidardaki CHP, gerekse muhalefetteki DP, 1947 sonlarında kurulmuş ya da yeni kurulacak sendikaları yanlarına çekebilmek için çaba sarf etmekten geri kalmamışlardır. Başka bir ifadeyle, sendikaların siyasetle uğraşmasını kesin bir dille yasaklamak üzere bir yasa çıkaran iktidar partisi CHP, keza bu konuda iktidar partisiyle aynı görüşte olan ana muhalefet partisi DP, bizzat sendika kurmaya önyak olmuşlar; dolayısıyla ilk kurulan sendikalar, kendilerini siyasetin ortasında bulmuşlardır."¹¹ Zaten aslına bakılırsa "var olan iki büyük partinin yöneticileri, kendi temsil ettikleri siyasal görüşlerin sendikalara egemen olmasında sakınılacak bir taraf görmüyorlar,



üstelik **bunu** savunuyorlar ve teşvik ediyorlardı. Celal Bayar, **Ekim** 1946'da, DP'nin himayesinde işçi örgütünün **kurulmasından** yana olduğunu açıklamıştı. İktidar ise, **sendikaları** kendi güdümüne almak için, önce Sendikalar Yasası'nı yürürlüğe koymuş, ardından da partiye **bağlı** bir İşçi Bürosu oluşturmuştur.¹²

Bu gelişmelere paralel olarak kurulan dernek sayısında **da** hızlı bir gelişme yaşanmıştır. Fakat tabi ki **bütün** bu gelişmeler olurken siyasi partilerin kendi menfaatleri doğrultusunda bu yapıları kullanma gayreti **hiçbir** zaman eksik olmamıştır.

Fakat **bütün** bu süreçler neticesinde demokrasinin tam olarak rayına oturmamasından meydana gelen siyasi **çalkantılar** ve bu durum karşısında ilan edilen sıkıyönetimler, 12 Mart'ta verilen muhtıra, en nihayetinde **27** Mayıs 1960 darbesi demokrasinin ve sivil toplumun gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir. 1961 yılında **ilan** edilen yeni anayasanın ifade, örgütlenme, basın **yayın** ve kişisel haklar alanındaki özgürlükleri güvenceye alan niteliği sosyal adalet esası üzerine temellendirilen devlet modelini kabul etmiştir. Fakat

61 Anayasası'nın bu niteliklerinin sivil toplum açısından oluşturduğu olumlu zemin demokrasi açısından pozitif bir hava estirse de 12 Mart 1971 yılında verilen muhtıra bu havayı tekrar sekteye uğratmıştır. Ayrıca bütün bu gelişmelerde en garip noktaysa, bazı sivil toplum örgütlerinden bu müdahalelere verilen destek olmuştur. Fakat bu destekten zarar görenlerinse yine sivil toplum örgütlerinin olmasıdır.¹³

Türkiye de meydana gelen bütün bu gelişmelerle yani "Devlet ile sivil toplum arasındaki gerginlikler 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül darbeleriyle de durmamış, her darbe döneminde kamusal alanı ilgilendiren siyasi partiler, basın (radyo-televizyon), dernekler ve sendikalar hakkında yeni hukuki düzenlemelerle toplum yuvarından aşağıya doğru düzenlenmeye çalışılmıştır."¹⁴ Fakat 1980'li yıllardan sonra sivil toplum kavramının dünya ölçeğinde önemli bir yer tutacak şekilde tekrar gündeme gelmesi ve küreselleşmenin gücüyle de bütün dünyayı etkisi altına almasıyla birlikte Türkiye de bu süreçten etkilenmiştir.

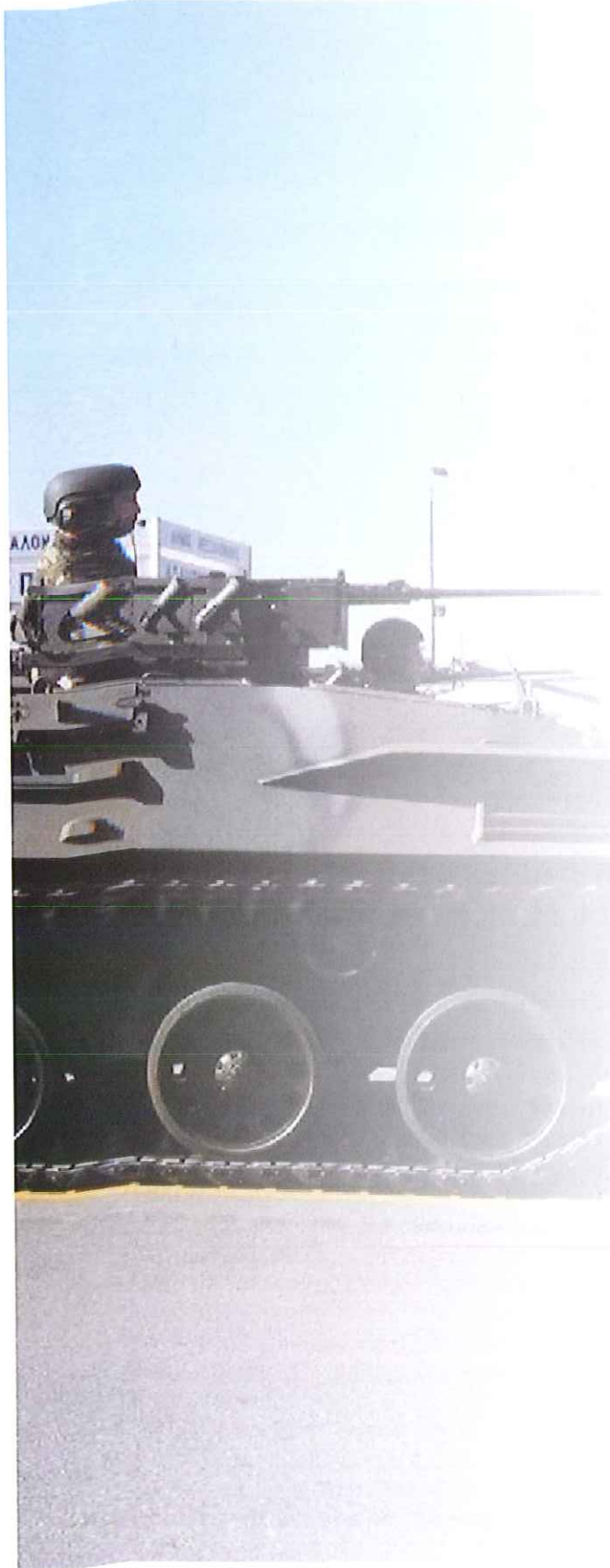


1980 SONRASI DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

1980'li yıllarda dünyada bahsi geçen gelişmeler olurken, Türkiye de doğal olarak bu genel çerçevenin çizdiği tablodan etkilenmekle birlikte, kendine has durumlarının verdiği sosyolojik etkilerle, sivil toplum kavramını siyasi hayatında daha çabuk kabullenmeye doğru hızla yol almaya başlamıştır. Zira 12 Eylül 1980 darbesiyle ülke demokrasisinin kesintiye uğramasının, siyaset yapma alanlarını kısıtladığı bir zamanda, aktivitelerini yitirmek istemeyen toplum oluşumları, içinde bulundukları yeni duruma göre taktikler geliştirerek var olmaya gayret ettiler. Aslına bakılırsa sosyal hayatta bir boşluğu ciddi manada dolduran toplumsal oluşumların, böyle bir hareket tarzı içine girmeleri kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmıştır. Fakat demokrasimiz açısından meydana gelen bu oluşumların asıl önemli yanıysa, siyasi mekanizmaların dışında, onların kontrolü altında olmadan, bireylerin kendi top-

lumsal haklarını koruyup, geliştirebilecek yapıları kurabileceklerinin gün yüzüne çıkmış olmasıdır. İşte sivil toplumun bu kendisini keşfedişinin tekrar demokratik hayata geçiş sürecinden sonra siyasi hayat ve dolaşısıyla devleti algılayış üzerine çok önemli tezahürleri olmuştur.

Şöyle ki, "1980 askeri müdahalesi Türk toplumunu siyasetten arınma sürecine soktu. Bu süreçte devlet toplumun hemen her alanını totaliter bir biçimde kontrol altına aldı. Üç yıl sonra, 1983 genel seçimleriyle Türkiye'de tüm ana siyasal akımlar, devletin toplumdaki yerinin ne olması gerektiğini yoğun biçimde tartışmaya başladı. Bu tartışmaların ortak vurgusu, devletin topluma müdahalesinin gerilletilmesi gerektiği idi ama aslında daha geniş çerçevede tartışılan, neden Doğu toplumlarında devletin toplumun üstünde baskıcı bir konumda olduğu idi. Tartışmaların işaret ettiği sonuç şu oldu: Doğu toplumlarının temel sorunu, bireyi devlet gücü karşısında koruyacak mekanizmalara-



rın ve yapıların, yani sivil toplumun olmayışydı. Söz konusu sonuca dayanarak Türkiye'de demokrasinin yeniden tesisinin sivil toplumun varedilmesiyle özdeş olduğu, gene hemen hemen bütün ana siyasal akımlarca savunulmaya başlandı.”¹⁵

Bu gidişatın temel paradigmasını Çaha, liberalizmin yükselişi olarak belirterek, sivil toplumun bu süreçte hem iktisadi hem de sosyal hayatta bir dönüşüm aracı olarak sahneye çıktığını ve Türk siyasal hayatında hissedilir bir rol aldığını söyleyerek, Özal dönemi diye adlandırılan 1983-1993 arasındaki yılların, başta devlet fikrinin insanların zihninde aldığı pozisyonu değiştirdiğini, buna paralel olarak özellikle ekonomik hayatta özel sektöre geniş alan açtığını ve Türk toplumunun farklılaşmaya başlamasından dolayı da sivil toplumun çok önemli bir konuma gelmesine sebebiyet verdiğini tespit etmektedir. Yine bu değişimin beraberinde reaksiyonu da ürettiğini ifade ederek 28 Şubat sürecine geldiğini, bu dönemdeyse başta demokratik kimliğe sahip insanlara karşı baskı mekanizmalarının kurulduğunu, yolsuzluğun had safhaya çıktığını, askerin yıprandığını ve toplumun çeşitli kesimlerinin demokrasiyi daha çok talep edici konuma geldiğini belirtmektedir.¹⁶ Fakat bu sürecin demokrasinin gelişimi ve sivil toplum açısından en ilginç yönü ise baş aktörleri medya olmak üzere daha sonra adları Beşli Çete'ye çıkacak olan bazı meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının bu antidemokratik sürece destek vermesi olmuştur.



1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye AB adaylık statüsünün Koppenhag Kriterleri'ni gerçekleştirmek kaydıyla verilmesi ve buna paralel olarak 2002 yılında "Ulusal Programın" hazırlanıp meclis tarafından yayınlanması, Türkiye'deki 28 Şubatvari yaklaşımların yerine daha demokratik olan yeni bir zihniyet dönemine terk etmesine sebebiyet vermiştir.

28 ŞUBAT SONRASI DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

Ancak, Islahat Hareketleri ve Tanzimat'la başlayan Batı'ya yönelme sürecinin bir uzantısı olarak AB girme politikalarının devamı neticesinde 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye AB adaylık statüsünün Koppenhag Kriterleri'ni gerçekleştirmek kaydıyla verilmesi ve buna paralel olarak 2002 yılında "Ulusal Programın" hazırlanıp meclis tarafından yayınlanması, Türkiye'deki 28 Şubatvari yaklaşımların yerine daha demokratik olan yeni bir zihniyet dönemine terk etmesine sebebiyet vermiştir. Zira bu programla hükümet ifade özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılarak genişletilmesi ve geliştirilmesine, bununla beraber demokratik yaşama katılımın desteklenmesine devam edilmesine, bu çerçevede de ilgili mevzuatın

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygunluk bakımından gözden geçirilmesine karar vermiştir. İşte bu süreçle başlayan dönemde demokratikleşme ve sivil topluma verilen önem artmaya başlamıştır.

Görüldüğü gibi ülkemizde kesintili bir seyirle devam eden demokratikleşme ve sivil toplumun gelişim süreci her şeye rağmen çok önemli bir mesafe kat etmiştir. Bunun en önemli göstergelerinden biri gerek Cumhurbaşkanlığı seçimlerindeki 367 sorusunda, gerek anayasa değişikliğinde, gerekse parti kapatma davaları neticesinde oluşan atmosferde, siyasi partilerin ve elitlerin ortaya koyduğu siyasetin dışında, sivil toplumun da bu konularda söyleyecek sözünün olduğunun meydanlardan "sivil siyaset" yoluyla sivil toplum tarafından ilan edilmesi olmuştur.



Bu duruma en güzel örnek olarak “Ortak Akıl Hareketini” verebiliriz. Ortak Akıl Hareketi siyasal etkinliği ve devlet ile toplum arasında köprü kurma görevini elitistler ve siyasi partilerin tekelinden kurtararak “sivil siyasetin” toplum düzeyine yayılması ve yaygınlaşması noktasında ciddi bir işlev görmüştür. Bu açıdan incelenmesi gereken toplumsal bir olay niteliğindedir. Şunu çok rahatlıkla ifade edebiliriz ki; Memur-Sen, TGTV ve Hak-İş’in öncülüğünü yaptığı sayıları iki

yüzü aşan sivil toplum kuruluşu tarafından düzenlenen ve ilki Malatya daha sonra Samsun ve Bursa’da yüz binlerin katılımıyla gerçekleştirilen “Milli Egemenlik ve Demokrasi Mitingleri” sivil toplumun önünün açılmasının, darbelere hayır demenin, demokrasinin, insan hakları ve yeni anayasa taleplerinin, sivil siyaset yoluyla dile getirilmesine yönelik büyük eylemler olarak ülkemizdeki demokratikleşme süreci içerisindeki yerini almıştır.



SONUÇ : İnsan sadece biyolojik yaşamla yetinmeyerek kavram inşa eden bir varlıktır. İnsan kendi dışında doğada gördüğü somut olayları ve cisimleri soyutlama yaparak zihninde kavramlaştırır, bu yüzden de sırf tepki yönünde davranışta bulunmayarak zihninde meydana getirdiği bu kavramlara göre fiillerini kararlaştırır. İnsanın fiillerine yön veren kavram, olanın olduğu gibi algılanması ya da vasıflandırılması değil, bir mihenge göre algı içeriklerinin düşünceyle kavranmasıdır. Bu da demektir ki kavram sadece duyu planındaki pasif bir algı değil zihin planındaki düşünmeyle yapılan bir inşadır. Kısacası kavramlar insan zihninin mahsulüdür. Bundan dolayı da büyük ölçüde objektif olmaktan çok sübjektif değer taşımaya daha yakındır. Ortaya atılan kavramlar ifa ettikleri somut olayları ve cisimleri bir intizam içinde ele alıp onların karmaşık görünüşünü ortadan kaldırıp, anlaşılır bir hale getiriyorsa kendi içinde tutarlı bir anlam ifade eder ve kabul görürler.

Demokrasi, devlet ve sivil toplum gibi kavramlar da insan zihninin ürettiği mahsullerdir. Bu kavramları nihai amaç konumuna oturtarak adeta kutsamak doğru değildir. Zira değişim insan için kaçınılmaz bir sonuç olduğu gibi aynı şekilde ürettiği kavramlar için de öyledir. İnsan ürettiği kavramları kutsamak yerine yaratılmış varlıkların içinde şerefli bir konumda bulunan insana hizmet etmeyi merkeze alan bir zihniyetle kavramları üretmeli ve bu anlam içeriğiyle onlara değer yüklemelidir. Yoksa belirli bir süre sonra üretilen kavramlar insana hizmet etmekten ziyade insanın o kavramlara hizmet etme konumuna düşecektir. Bugün ülkemizde demokrasi, devlet ve sivil toplum gibi kavramların insana bakışındaki çarpıklık izah edilen zihin yapısından kaynaklanmaktadır. Fakat bu olumsuzlukların giderilmesi noktasında "Ortak Akıl Hareketi" örneğinde olduğu gibi yoğun bir faaliyetin yürütüldüğü gerçeği de bizi umutlandıran bir gelişme olarak gözlerimizin önünde güzel bir şekilde cereyan etmektedir.

¹ Musa Çadırcı, "Tanzimat'tan Sonra Merkez-Yerel Yönetim İlişkisi", Yerel Yönetimler-Sempozyum Bildirileri, TODEİ Yayınları, No:304, s.23-24

² Niyazi Berkes, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, Ağustos 2007, s.215-217

³ Şerif Mardin, Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, 7. Baskı, s.13-14

⁴ Gülgün Erdoğan Tosun, Devlet-Sivil Toplum ilişkisi, Alfa Yayınları, İstanbul, Ocak 2001, s. 256-258

⁵ Orhan Türkdoğan, Aydın Sınıfının Anatomisi, Timaş Yayınları, İstanbul, 2003, s.20-23

⁶ Fatih Duman, "Sivil Toplum", Siyaset, Editör: Mümtaz'er Türköne, Lotus Yayınları, Ankara, Eylül 2005, s. 371-373

⁷ Tosun, a.g.e, s. 269

⁸ Alpay Kabacalı, Türk Basınında Demokrasi, Kültür Bakanlığı Yayınları/1638, Ankara 1994, 1.Baskı, s.173

⁹ Kabacalı, a.g.e, s.199

¹⁰ Tosun; a.g.e, s. 269-274

¹¹ Adnan Mahiroğulları, Cumhuriyetten Günümüze İşçi Sendikaları, Kitabevi Yayınları, İstanbul, Eylül 2005, s.116. Geniş bilgi için bkz: M. Şehmuz Güzel, Türkiye İşçi Örgütlenmeleri, s.533

¹² Fatih Güngör, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi, Hazırlayan: Alparslan Işıklı, Kültür Bakanlığı Yayınları, 1.Baskı, Ankara, 1994, s.158. Geniş bilgi için bkz: Alparslan Işıklı, Sendikacılık ve Siyaset, İmge Kitapevi, Ankara, s.318-319

¹³ Tosun, a.g.e, s. 275-284

¹⁴ Tosun, a.g.e, s. 286

¹⁵ A. Yaşar Sarıbay, "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam, Der: E. Fuat Keyman, A.Yaşar Sarıbay, 1.Baskı, Vadi Yayınları, Şubat 1998, s.95

¹⁶ Ömer Çaha, "28 Şubat Sürecinde Sivil Toplum..." Sivil Toplum Kavramı Tartışmaları, Yayına Hazırlayan: Murat Şentürk, Aynur Erdoğan, 1.Basım, Kaknüs Yayınları, 2008, İstanbul, s.231-247

Doç.Dr.Ulvi SARAN

Kamu Araştırmaları Vakfı Başkanı



YENİ BİR ANAYASA İHTİYACI VE SİVİL TOPLUMUN ROLÜ

Türkiye'nin anayasal sistemi, Cumhuriyetin başlangıcından bu yana Anayasasının 4 kez kurucu irade eliyle yeni baştan ele alınarak şekillendirilmesine; onlarca defa da mevcut anayasa metninin esaslı biçimde değişikliğe uğratılmasına sahne oldu. Gelişmiş Batı demokrasilerinde uzunca bir geçmişe sahip olan ve çok az sayıda maddeden oluşan anayasa metnlerinin yüzlerce yıllık bir süre içinde hemen hemen yok denecek kadar az değişikliğe uğradıkları dikkate alındığında; ülkemizde yüzlerce maddeden oluşan anayasa metnlerinin, neredeyse her on yılda bir köklü bir değişime konu olması; toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamada ve değişim dinamiklerine ayak uydurmada yetersiz kaldıklarını, dolayısıyla anayasa yapımı sürecimizin hayli kararsız ve istikrarsız bir ya-

piya sahip olduğunu gösteriyor.

Yeni bir anayasaya duyulan ihtiyaç, kendisini her geçen gün daha fazla hissettiriyor. Mevcut anayasasının günümüz Türk toplumunun temel haklar ve özgürlükler alanında dünyada elde edilen kazanımlara hak ettiği düzeyde erişmesini sağlayamadığı, geniş kesimlerin üzerinde görüş birliğine vardıkları bir konu. Diğer taraftan, dünyada hızla değişen şartlar, anayasa çatısı altında oluşacak hukuk sistemlerinin yirminci yüzyılın kapalı toplum özellikleri ve çatışmacı devlet modeli ekseninde varlıklarını sürdüremeyeceklerini ortaya koymuş bulunuyor. Ayrıca bugüne kadar kabul edilen anayasaların olağanüstü dönemlerin eseri olması, sivillik tartışmalarının her zaman gündemdeki yerini korumasını beraberinde getiriyor.

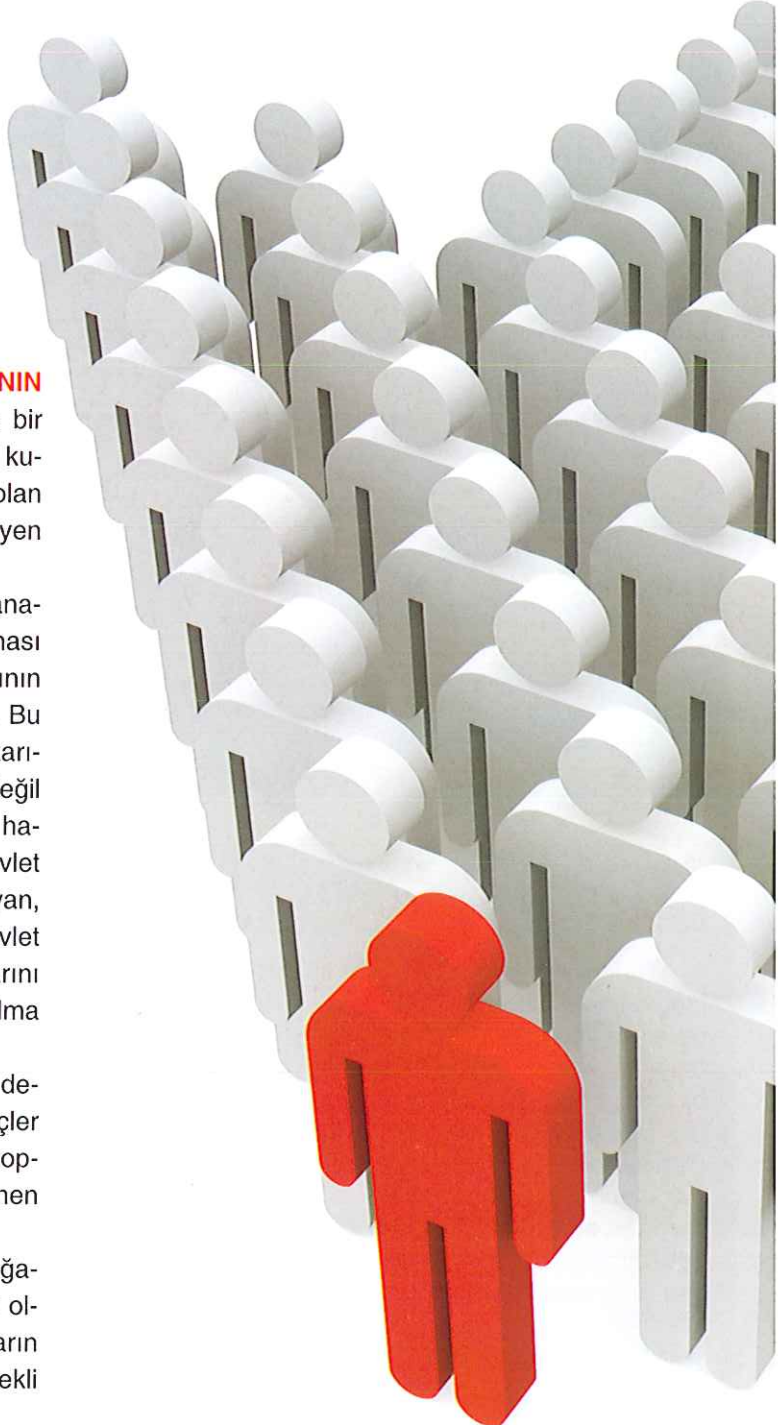
Anayasa, klasik tanımıyla; bir devletin yönetim biçimini ve örgütlenişini, temel kurumlarının neler olduğunu, bunların birbirleriyle olan ilişkilerini ve temel hak ve özgürlükleri düzenleyen kurallar bütünüdür.

SİVİL VE DEMOKRATİK BİR ANAYASANIN TEMEL İLKELERİ :Anayasa, klasik tanımıyla; bir devletin yönetim biçimini ve örgütlenişini, temel kurumlarının neler olduğunu, bunların birbirleriyle olan ilişkilerini ve temel hak ve özgürlükleri düzenleyen kurallar bütünüdür.

Ancak, gerçekte sivil ve demokratik bir anayasanın hangi ilke ve değerler üzerinde kurulması gerektiği, günümüz anayasa hukuku çalışmalarının en zorlu tartışma konularından birini oluşturuyor. Bu çerçevede bakıldığında, anayasal metinlerin yukarıdaki klasik tanımın ötesinde, insanın devlet için değil de; devletin insan için var olduğu prensibinden hareketle; kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin devlet gücünü kullananlara karşı korunmasını sağlayan, ülkedeki tüm birey ve toplulukların ortak bir devlet çatısı altında, barış ve özgürlük içinde yaşamalarını güvence altına alan toplumsal bir sözleşme olma niteliği ön plana çıkıyor.

Böylesine temel ve hayati bir düzenlemenin; demokratik mekanizmalar eliyle, demokratik süreçler izlenerek, toplumun sivil iradesinin yansıdığı, toplumsal ve siyasal mutabakat zemininde şekillenen bir metin olması gerektiğine hiç kuşku yoktur.

Oysa Türkiye'nin Anayasa tecrübesinin olağanüstü dönemlerin ve olağanüstü şartların eseri olması; bu güne kadar uygulanagelen anayasaların bu gerekleri taşıyıp taşımadığı konusunun sürekli tartışma gündeminde kalmasına yol açmıştır.



Anayasanın oluşum sürecinin temel çizgisi ve özellikleri; sivil ve demokratik bir anayasa yapımı konusunda önemli ipuçlarını bünyesinde barındırmaktadır.

ANAYASA YAPIMI SÜRECİNDE SİVİL TOPLUMUN ROLÜ

:Sivil ve demokratik anayasa tartışmalarının giderek yoğunlaştığı ve son yıllarda yaşanan gelişmelerle ülkenin siyasi gündeminin baş köşesine yerleştiği günümüzde, yeni bir anayasanın oluşturulması sürecine doğrudan katkılarıyla ya da görüş ve eleştirileriyle yön verecek olan belli başlı aktörlerin geniş katımlı bir platformda bir araya gelerek çok yönlü, dinamik ve verimli bir etkileşim ve tartışma zemini oluşturmaları, anayasanın gerçek anlamda topluma mal edilebilmesi açısından kaçınılmaz gözükmüyor.

Bu amaç çerçevesinde oluşturulacak bir platformun demokratik temellere dayandırılması için; siyasal sistemin, siyasal kurumların ve milli iradeyi temsil eden mekanizmaların rollerinin ve işlevlerinin öne çıkarılması, demokratik süreçlerin ve demokratik perspektifin önemine vurgu yapılması, sivil toplumun beklentilerinin ve toplumsal uzlaşma arayışlarının ortaya konulması gerektiği konusunda herhangi bir kuşku yoktur.

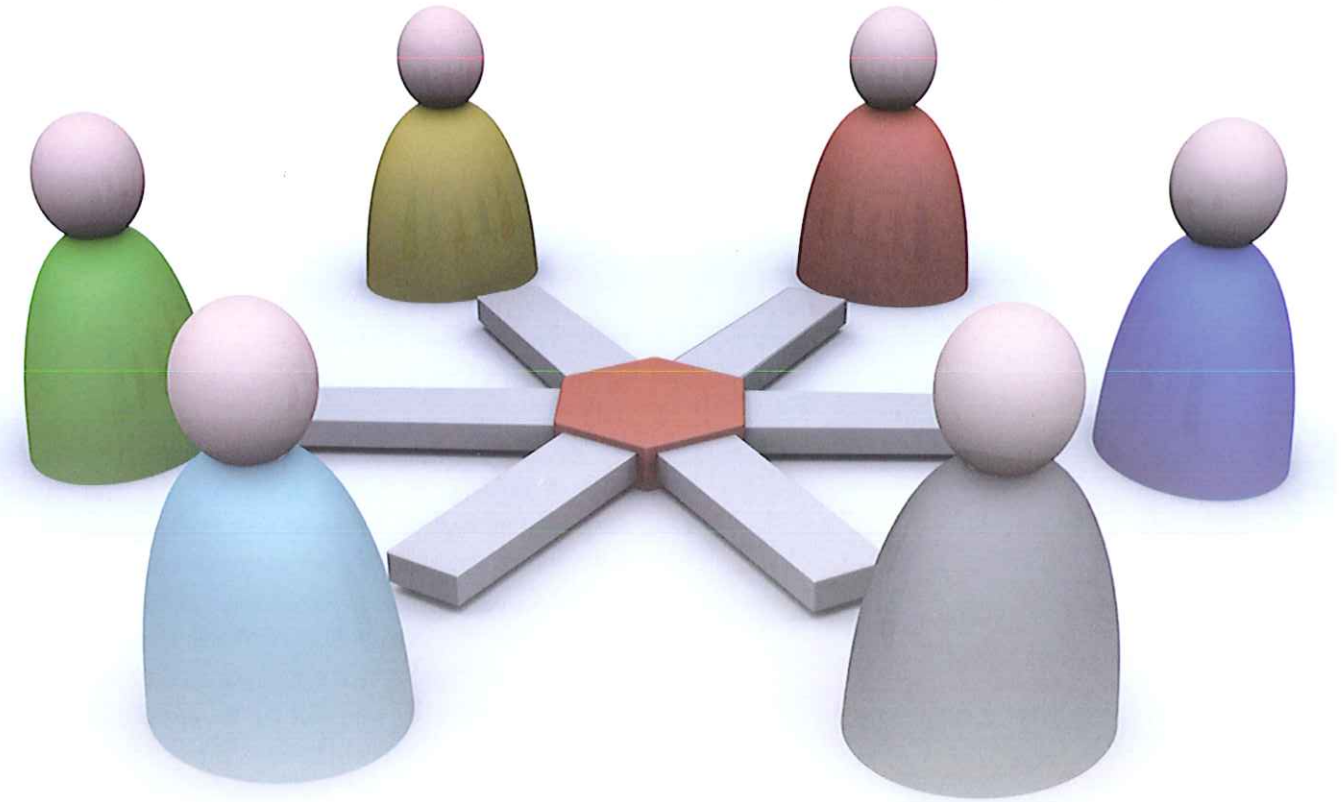
Anayasanın oluşum sürecinin temel çizgisi ve özellikleri; sivil ve demokratik bir anayasa yapımı konusunda önemli ipuçlarını bünyesinde barındırmaktadır.

Türkiye’de toplumun tabandan gelen taleplerini devletin siyasi ve idari yapılanmasına ve anayasaların şekillenme sürecine taşıyacak güçlü ve dinamik sivil toplum kuruluşlarının bulunmayışı, anayasaların her defasında, merkezi siyasi otoriteyi temsil eden üst yapı kurumlarının tepeden inme irade ve inisiyatifleriyle oluşmasına neden olmuştur.

Bütün bu değerlendirmelerin ışığında bakıldığında; Aslında yeni bir anayasa oluşturulması süreci, tek başına hukuki bir üst yapı kurumunun restorasyonundan ibaret olmayıp, Türkiye’nin demokratikleşme çabaları ve siyasi ve idari yeniden yapılanma sürecinde temel bir adım ve çok önemli bir kilometre taşı mahiyetindedir.



Hazırlanacak anayasa tasarısı; Türkiye'nin sosyal dokusunu temsil edecek, toplumsal gelişme dinamiklerinin önünü açacak, millet iradesiyle devlet otoritesini demokratik bir düzlemde buluşturacak bir belge olmalıdır.



SONUÇ :Bugün, Türkiye'nin; iç ve dış gelişme dinamikleriyle uyumlu, toplumun artan beklentilerine ve demokratikleşme taleplerine cevap verecek yeni bir anayasaya ihtiyaç duyduğu hemen tüm kesimler tarafından dile getirilmektedir.

Son yıllarda yüksek sesle dile getirilen bu ihtiyaç, konu ile ilgili bilim adamlarının hazırladıkları bir anayasa tasarısı olarak geçtiğimiz yıl içinde gündeme gelmiş; ancak yakın dönemde ortaya çıkan siyasi gelişmeler nedeniyle siyasi platformda ve sivil toplum kesimlerinde yeterince tartışılmadan gündemden kalkmıştır.

Bugün gelinen noktada, anayasa değişikliği gereği tekrar vurgulanmakla birlikte, yapılacak çalışmanın belli konulara yönelik ve sınırlı bir değişiklik düzeyinde kalması yönünde görüşler dile getirilmektedir.

Konusu, kapsamı, ilgi alanı ve hitap ettiği toplum kesimleri itibarıyla sınırlı mahiyetteki bir Anayasa de-

ğişikliğinin; toplumun beklentilerini karşılamada ve birikmiş sorunları çözmede yetersiz kalacağı açıktır. Bu nedenle bu alanda başlatılacak bir girişimin, bundan öncekilerde olduğu gibi bölük pörçük ve belli konularla ilgili Anayasa maddelerinin değiştirilmesi olarak değil; mevcut Anayasanın tümünden ele alınmasıyla topyekün ve esaslı bir Anayasa değişikliği biçiminde yürütülmesi gerekmektedir.

Hazırlanacak anayasa tasarısı; Türkiye'nin sosyal dokusunu temsil edecek, toplumsal gelişme dinamiklerinin önünü açacak, millet iradesiyle devlet otoritesini demokratik bir düzlemde buluşturacak bir belge olmalıdır.

Ayrıca yeni Anayasa, ülkede daimi bir barış ve dayanışma ortamının tesisine zemin hazırlayacak, ülkenin dünya ile entegrasyonuna ivme kazandıracak, geniş toplum kesimlerinin üzerinde anlaştığı, sivil bir sözleşme metni olmalıdır.

Doç. Dr. Mustafa Şentop

Marmara Üniversitesi Hukuku Fakültesi Öğretim Üyesi

TÜRKİYE'DE ANAYASACILIK HAREKETLERİ VE ANAYASALAR

Bu yazıda kısaca, ilk Osmanlı anayasasından günümüze anayasalar hakkında bazı değerlendirmeler yapmak istiyoruz. Böylece bir “süreç”in aydınlatılması için bir ışık tutmak belki mümkün olabilir.

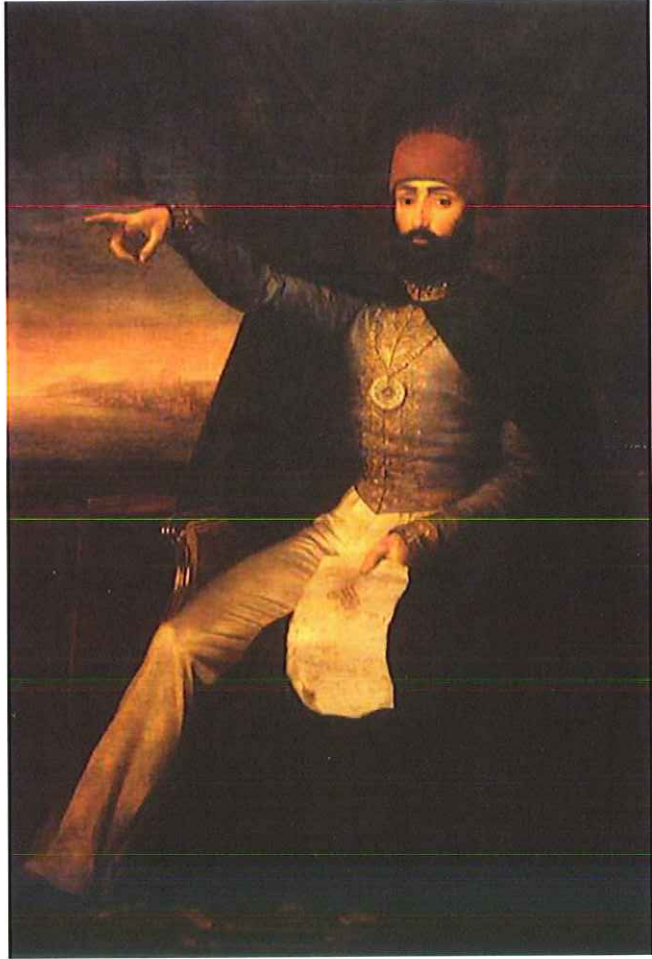
İlk Anayasa: Mutlak Monarşiden Çıkış

Anayasacılık hareketleri XIX. yüzyılda Avrupada ortaya çıkmıştır. 1789 Fransız devriminin etkisi ile, insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, devletin yetkilerinin sınırlandırılması düşüncesi gelişmiş, bu sınırlandırmanın bir temel belge ile yapılabileceğine inanılmıştı. Bu belge de anayasadır.

Osmanlı Devletinde de iktidarın sınırlandırılması düşüncesine XIX. yüzyılın ortalarına doğru rastlanmaktadır. Yüzyılın başlarındaki üç belgede de sınırlı iktidar anlayışını yansıtan noktalar görülebilir. 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Humayunu (Tanzimat Fermanı) ve 1856 tarihli Islahat Fermanı Osmanlı anayasacılık hareketlerinin temel belgelerinden sayılmaktadır.

Gerçekten de, Sened-i İttifak'ta, padişahın âyânla anlaştığı, onların gücünü belli ölçüde kabul ettiği ve tanıdığı görülmektedir. Batıda da anayasacılık hareketleri, ilk olarak, burjuvazinin kralla iktidarı paylaşmaya başlaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Tanzimat Fermanında ise, padişah, yetkilerini belli ölçülerde kendisi sınırlamaktadır; kanunlara bağlılık, yeni hukuki düzenlemeler, teb'aya davranışta eşitlik gibi konular iktidarı sınırlayıcı konulardır. Ancak burada önemli olan nokta, padişahın bir başka güç (iktidar odağı) ile

Yaklaşık iki yüzyıllık süreçte Osmanlı Devleti şartlara ve dünyadaki gelişmelere cevap verecek bir yönetim anlayışından uzak kalmıştır. Devlet, gelişme dönemindeki reflekslerini kaybetmiştir. Gelenen noktada gerçekten de ıslahat ihtiyacı bulunmaktadır.



anlaşmasının söz konusu olmadığı, bu sınırlamaları kendi iradesiyle gerçekleştirdiğidir. Islahat Fermanı da anayasa hukukunun bazı temel konularına değinmekle beraber, padişahın ortaya koyduğu bir beyandan ibarettir. Bütün bu belgelerin Batılı anlamda anayasal metinler olduğunu düşünmek doğru mudur? Bir çok anayasacı bu soruya olumlu cevap verir. Ancak, bu üç belgenin her biri Osmanlı tarihinin birbirinden oldukça farklı olaylarıyla ilişkilidir, kendilerine mahsus özellikler taşır. Sened-i İttifak II. Mahmud'un zor şartlar altında çıktığı tahtı güvenceye alması, âyanın ise, yaşanan siyasi krizi kullanarak, kişisel iktidarlara için fırsat değerlendirmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Tanzimat Fermanı, kuşkusuz, Kavalalı Mehmed Ali Paşa isyanı ile ilişkilidir. Islahat Fermanının da Paris Konferansı ile ilişkisi unutulmamalıdır. Bu belgelerin tarafları ve muhatapları bakımından da anayasa

metinler olarak değerlendirilmesine kuşku ile bakmak gerekir.

XIX. yüzyıl Osmanlı ıslahat hareketlerinde iki temel faktör etkilidir. Bunlardan birincisi, devletin ihtiyaçlarıdır. Gerçekten de, yaklaşık iki yüzyıllık süreçte Osmanlı Devleti şartlara ve dünyadaki gelişmelere cevap verecek bir yönetim anlayışından uzak kalmıştır. Devlet, gelişme dönemindeki reflekslerini kaybetmiştir. Gelenen noktada gerçekten de ıslahat ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak ikinci temel faktör olan Batının baskısı olmasa, ıslahat hareketleri ya başlamayacak, ya da farklı şekilde karşımıza çıkacaktır. Özellikle Tanzimat Fermanı ve arkasından ortaya çıkan hukuki düzenlemeler Mısır isyanının bastırılmasında Osmanlıya yardımcı olan İngiltere ve Fransa'nın baskıyla gerçekleşmiştir. Bu iki faktörü ilk Osmanlı anayasasının hazırlanmasında da görmekteyiz.

1876 anayasası Meclis-i Umumi adını verdiği ilk parlamentoyu kurmuştur. Osmanlı parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. İlki bir senato şeklinde olan Heyet-i Ayan adını almakta ve bütün üyeleri padişah tarafından tayin edilmektedir. Meclisin ikinci kısmı Heyet-i Mebusan'dır; üyeleri iki dereceli seçimle belirlenmektedir.

II. Abdülhamid'in önüne yirmi civarında taslak gönderildiği söylenmektedir. Bazı ifadelerle göre bunlardan biri olan Mithat Paşa'nın hazırlattığı taslak esas alınmış ve alt komisyonda değerlendirilmiştir. Namık Kemal'e göre ise, alt komisyon bir çok taslak üzerinden çalışmalarını yürütmüştür. Kanun-ı Esasinin Batı ülkelerinden alınma bir metin olduğu iddiası doğru değildir. Dönemin meşhur anayasalarından, 1831 tarihli Belçika anayasası ile 1850 tarihli Prusya anayasasının incelendiğini, bazı konulardan bu metinlerden faydalandığını söylemek mümkündür. Ama sadece bu metinler değil, Fransa, Ermenistan ve Romanya anayasalarının da incelendiğini, Osmanlı hukukçularının katkısıyla anayasa üzerinde ciddi bir çalışma yapıldığını da kabul etmek

daha doğru olacaktır. Anayasanın maddeleri karşılaştırıldığında bu husus ortaya çıkmaktadır.

1876 anayasası Meclis-i Umumi adını verdiği ilk parlamentoyu kurmuştur. Osmanlı parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. İlki bir senato şeklinde olan Heyet-i Ayan adını almakta ve bütün üyeleri padişah tarafından tayin edilmektedir. Meclisin ikinci kısmı Heyet-i Mebusan'dır; üyeleri iki dereceli seçimle belirlenmektedir. Anayasada, parlamentonun yetkileri oldukça sınırlıdır. Mebusların kanun teklif etmeleri dahi



Islahat Fermanından kısa bir süre sonra tahta çıkan Abdülaziz'in dönemi siyasi çalkantıların yoğun olduğu bir dönemdir. Jön Türkler hareketi bu dönemde ortaya çıkmış ve oldukça etkin bulunmuştur. Dönemin önemli siyasi aktörü Mithat Paşa da, bazen bizzat, bazen de perde arkasından tertip ettiği çalışmalarla siyasi çalkantıları körüklemektedir. İngiltere ve Fransa'nın baskılarını da eklemek gerekir. Ayrıca, Balkan ülkelerinde gelişen bağımsızlık hareketleri sonunda hazırlanan anayasalar da, Osmanlı aydınları üzerinde önemli bir etki doğurmuştur.

Bu dönemde de düzenlemeler büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmış, uygulamada İttihad ve Terakki Partisi'nin diktatörlüğü altında ülke çözülmeye doğru sürüklenmiştir.

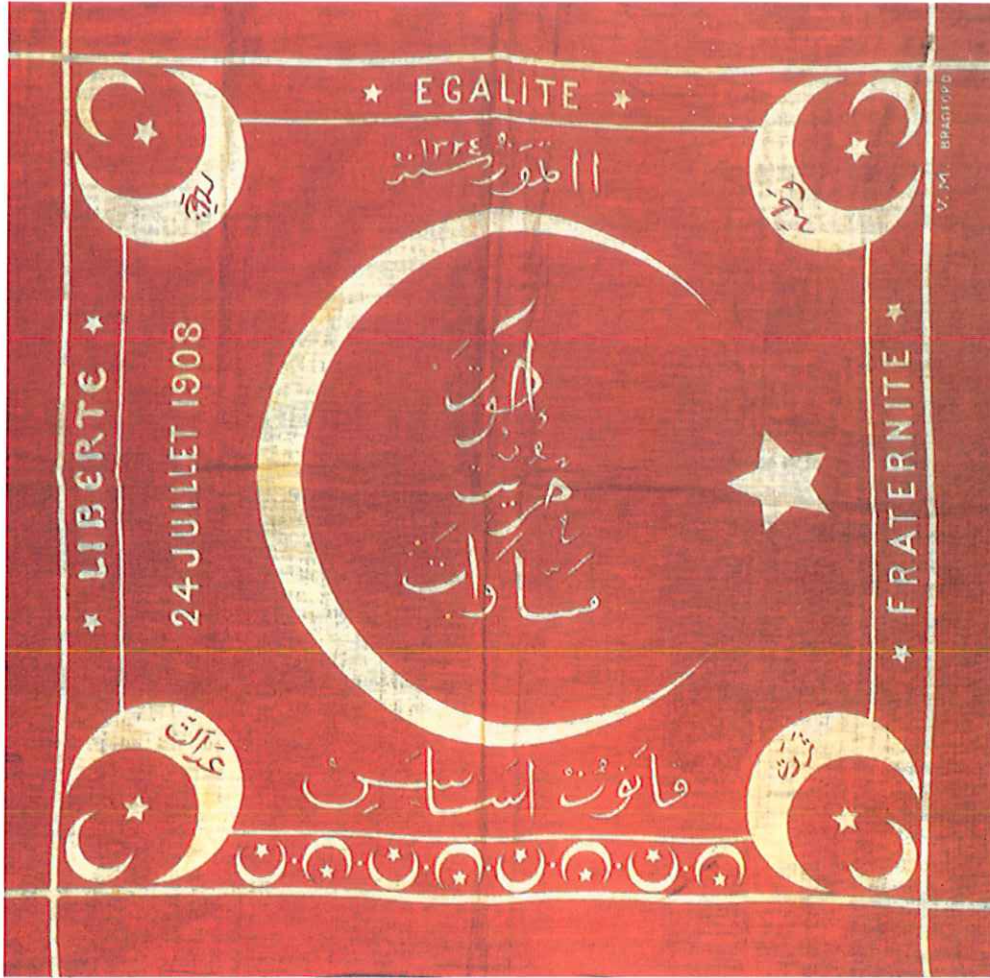


padişahın iznine tabi tutulmuştur. Mecliste görüşülüp kabul edildikten sonra da padişahın onayı ile yürürlüğe girebilmektedir. Bakanlar kurulunun (Heyet-i Vükela) parlamentoya karşı sorumluluğu düzenlenmemiştir. Aksine, sınırsız olarak, padişaha parlamentoyu fesih yetkisi verilmiştir.

1876 anayasası, II. Meşrutiyet döneminin başlangıcında, 1909'da esaslı değişiklikler geçirmiştir. Padişahın yetkileri azaltılmış, parlamento güçlendirilmiştir. Parlamentonun feshi oldukça zorlaştırılmış, bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olduğu ilkesi benimsenmiştir. Kanunların teklifin padişah izni kaldırılmış, kabulüyle ilgili onay aşaması da kolaylaştırılmıştır. Bu değişikliklerle tam anlamıyla meşrutî monarşiye geçildiği söylenebilir. Ancak bu dönemde

de düzenlemeler büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmış, uygulamada İttihad ve Terakki Partisi'nin diktatörlüğü altında ülke çözülmeye doğru sürüklenmiştir.

Kanun-ı Esasi'nin ilk haliyle ilgili hukuki değerlendirmeler farklıdır. Bazı araştırmacılar Osmanlı Devletindeki klasik yapının Kanun-ı Esasi ile yazılı hale getirildiğini, ilk anayasanın aslında mutlak monarşinin tescili olduğunu ileri sürerler. Bazı araştırmacılar ise, yürürlüğe giriş şekline bakılmasının doğru olmadığını, her ne kadar padişah tarafından bir fermanla geçerli kılınca da, anayasa ile ılımlı meşrutiyet rejimin kurulduğunu kabul ederler. En doğru değerlendirme, kanaatimizce, Kanun-ı Esasinin, tam anlamıyla meşrutiyete geçişi olmasa da mutlak monarşiden çıkışı ifade ettiği şeklindedir.



1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu: Bir Anayasa Değişikliği mi Yoksa Yeni Bir Anayasa mı?

Osmanlı anayasası Kanunu Esasinin kabulünden sonra uzun ömürlü olmadığı, yaklaşık iki yıl içinde uygulamasının askıya alındığı bilinmektedir. Otuz yıl kadar sonra, 1908'de anayasa yeniden yürürlüğe konulmuş ve 1909'da önemli değişiklikler geçirmiştir. I. Dünya Savaşından sonra Osmanlı Devletinin içine düştüğü durumda, ülke toprakları işgal edilmiş, devlet mekanizmaları çalışmaz hale gelmiştir. Ankara'da kurulan ve faaliyete geçen Meclis 1921 yılında anayasa niteliğinde bir kanunu Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu metin Türkiye'nin ikinci anayasasıdır. Ancak kendisinden önceki ve sonraki anayasa metinlerinden farklıdır. Burada hem anayasanın hazırlanma sürecini, hem de özelliklerini kısaca açıklamak istiyoruz.

Osmanlı ülkesinin işgalinden bir süre sonra, 19 Mayıs 1919'da Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıkışıyla birlikte Anadolu'da yeni bir siyasi hareket başlamıştır. Samsun'dan Amasya'ya geçen Mustafa

Kemal Paşa, bazı arkadaşlarını buraya davet etmiş, onlarla durum değerlendirmesi yapmıştır. Arkasından, 20-21 Haziran 1919'da "Amasya Tamimi" adıyla bilinen metni ilan etmiştir. Bu metinde, ilk olarak, İstanbul'daki meclisin ve hükümetin görevlerini yerine getiremediği ve yeni bir meclisin toplanması gerektiği ifade edilmektedir. Daha sonra, 23 temmuz 1919'da Erzurum'da toplanan kongrede de, yeni bir meclis fikri tartışılmış, yayımlanan bildiride, gerekirse yeni bir hükümetin ve yeni bir meclisin kurulacağı açıklanmıştır. Bir süre sonra, daha geniş bir katılımımla, 4-11 Eylül 1919'da Sivas'ta toplanan kongrede de benzeri konular tartışılmış ve yeni bir meclisin seçilmesi bildiride ortaya konulmuştur.

Sivas Kongresi'nden sonra İstanbul hükümeti ile yürütülen temaslar sonunda ortak bir noktada buluşulmuştur. İstanbul Hükümetinin de Sivas kongresinde alınan kararlarla ilgili olumlu görüş taşıması üzerine, Amasya'da, Bahriye Nazırı Salih Paşa ile Mustafa Kemal Paşa arasında gerçekleştirilen müzakerelerden sonra, seçimlerin yenilenmesi ve Osmanlı Meclisi



Mebusanı'nın toplanması ve bu toplantının İstanbul'da değil de Anadolu'da bir yerde yapılması bir protokolle (Amasya Protokolü) kararlaştırılmıştır. Ancak, bir süre sonra İstanbul hükümeti fikir değiştirmiş, yeni meclisin Anadolu'da değil, İstanbul'da toplanması gerektiğini bildirmiştir. Sivas'ta oluşturulan temsil heyetinin çoğunluğu da toplantının İstanbul'da yapılması gerektiği yönünde kanaat değiştirdiğinde, Osmanlı Meclisi Mebusanı 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanmıştır.

Kısa bir süre faaliyet gösteren bu Meclis, toplanmasından hemen sonra, 28 Ocak 1920'de, sonraki dönemin en önemli metni olan "Misak-ı Milli"yi kabul etmiştir. 16 Mart 1920'de İstanbul'un fiilen işgaliyle birlikte düzgün çalışamaz duruma gelmiş, hatta işgal güçlerince baskına uğramıştır. 18 Mart'da da çalışmalarını tatil etmiştir. Bu Meclis'in feshi ve Ankara'da toplanmasının sağlanması mümkün olmuştur.

23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi, ilk kez seçilen bir kısım üyelerle, İstanbul'da feshedilen Osmanlı Meclis-i Mebusanı'ndan gelen

üyelerin toplamından oluşmuştur. Meclisin bu oluşum şekli, birinci gün alınan bir Meclis kararı ile de belirlenmiştir. Olağanüstü şartlar altında açılan Meclis'in hangi hukuki temele dayandırılacağı, yani meşruiyeti önemli bir konuydu. Aynı zamanda çalışmalarını hangi ilkelere göre yürüteceği de belirsizdi. Kısa bir süre bu tür konular acil çözüm yöntemleriyle ele alınmış, geçici bazı kurallar belirlenmiştir. İlk olarak, açılış gününde Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen bir "takrir" in kabulü ile, Büyük Millet Meclisi'nin mahiyeti ve fonksiyonu belirlenmiştir. Meclis Hükümeti sisteminin ilk olarak burada ifade edildiği, bu nedenle meclisin mutlak üstünlüğünün altının çizildiğini belirtmek gerekir. Ankara'daki dönemin ilk anayasal nitelikteki metni budur. Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan 13 Eylül 1920 tarihli hükümet programı da, bazı bölümleri itibarıyla anayasal bir metin sayılabilir. Daha sonra anayasanın içeriğini belirleyecek olan bu metinde Ankara'daki siyasi iktidarın yapısı ve işleyişi, ülkenin idari taksimatı üzerine bazı ilkeler belirlenmektedir.



Açıldığı ilk günden itibaren Büyük Millet Meclisi'nde, (bugünkü Anayasa Komisyonu) "Hukuk-i Esasiye Encümeni" adıyla bir komisyon kurulmuş ve burada bir anayasa hazırlıkları başlatılmıştır. Bu komisyon, önce "Büyük Millet Meclisi'nin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevaddı Kanuniye" başlıklı ve 9 maddeli bir taslak hazırlamıştır. 18 Ağustos 1920'de Meclis'e sunulan bu taslak tartışmaya açılmıştır. 37 gün süren ayrıntılı ve yoğun tartışmalarda, Meclisin geçici olup olmadığı, dolayısıyla İstanbul'dan bağımsızlığı, niteliği gibi önemli konularda bir ilerleme sağlanamamıştır. Sonunda, belli bir noktada uzlaşamadığı için taslak-tan vazgeçilmiştir.

Yukarıda sözünü ettiğimiz 13 Eylül 1920 tarihli hükümet programı 18 Eylül günü Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmüştür. İkinci taslak bu metin üzerinden oluşturulmuştur. Meclis'te kurulan yeni bir komisyon, bu hükümet programı üzerinde çalışmış ve sonunda "Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası" adıyla bir metin ortaya çıkartmıştır. Biri numara taşımayan ve toplam 25 maddeden oluşan bu taslak mecliste tartışılmış, sonunda, bazı değişikliklerle, 20 Ocak 1921 de Teşki-

latı Esasiye Kanunu olarak kabul edilmiştir.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu 24 maddelik kısa bir metin olarak incelendiğinde, bilinen anlamda bir anayasa biçiminde değildir. Öncelikle, yargı ile ilgili hükümlere yer verilmediği göze çarpmaktadır. Hak ve hürriyetlerle ilgili düzenlemeler de bu anayasa metninde bulunmamaktadır. Bu konularda başvurulacak metin Kanunu Esasi'dir. Uygulamada böyle hareket edilmişse de, Kanunu Esasi ile 21 Anayasası arasındaki ilişki tartışmalıdır. Bazı yazarlar, 21 Teşkilatı Esasiye Kanununun Kanunu Esasi ile birlikte ele alınması gerektiğini ileri sürerler. Onlara göre, 1921 metninde yer verilmeyen konularda Kanunu Esasi geçerlidir. Başka yazarlara göre ise, bir takım konuların 1921 Anayasasında düzenlenmemiş olması taktik bir meseledir. Aslında bu anayasa bir devrim anayasasıdır. İkinci görüş siyasi bir görüştür, hukuk bakımından bir anlamı yoktur. Nitekim uygulamada Kanunu Esasi dikkate alınmıştır. Yine Mustafa Kemal Paşa, Kanunu Esasi'nin 1921 anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte bulunduğunu çeşitli yerlerde ifade etmiştir. Bu bakımdan birinci görüşü benimsemek gerekir.

1924 anayasası 27 Mayıs 1960 müdahalesine kadar, otuzaltı yıl yürürlükte kalmış, Türkiye'nin en uzun ömürlü anayasasıdır. Hem tek parti döneminde, hem de çok partili siyasi hayatta uygulanması bakımından da bu anayasa ayrıcalıklı bir yere sahiptir.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, birinci maddesinde milli egemenlik ilkesini benimsemektedir. Aynı zamanda, yasama ve yürütme erklerinin Büyük Millet Meclisinde toplandığı kabul edilmektedir. Meclisin bakanlara yönlendirebileceği, gerek görürse onları değiştireceği belirtilmektedir. Taşra yönetiminde ise yerinden yönetim ilkesi benimsenmektedir. Bu anayasa ile kurulan sistem, literatürde "Meclis Hükümeti" adıyla anılan sistemdir. Sistemde kuvvetler ayrılığı değil, kuvvetlerin birliği esas alınmaktadır. Ancak uygulamada parlamenter sisteme yaklaşıldığı söylenebilir.

Bu anayasa döneminde sistemde bazı değişiklikler de gerçekleştirilmiştir. 30 Ekim 1922'de saltanat kaldırılmıştır. 29 Ekim 1923'de ise, "Teşkilat-e Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ile devletin idare şekli olarak cumhuriyet benimsenmiş ve cumhurbaşkanlığı kurumu düzenlenmiştir. Böylece, 1921 anayasasının kurmuş olduğu sistemin de sonuna gelinmiştir.

1924 Anayasası ve Temel Özellikleri

23 Nisan 1920'te toplanan Büyük Millet Meclisi 23 Nisan 1923'te seçime gitmek üzere dağılmıştır. Cumhuriyet'in ilk anayasasını hazırlayan ikinci dönem meclisidir. Cumhuriyetin kabul edildiği sırada 1876 Osmanlı Kanunu Esasisi ile 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu yürürlükteydi. Ancak, saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin kabul edilmesi gibi çok önemli değişik-

likler mevcut anayasalarla devam edilmesini zorlaştırıyordu. Bu nedenle ikinci dönem meclisinin en önemli gündemi yeni bir anayasa hazırlığı olmuştur.

İkinci dönem meclisi, bugünkü tartışma konuları- la bağlantılı olarak değerlendirecek olursak, bir kurucu meclis, yani özel olarak anayasa hazırlamak üzere oluşturulmuş bir meclis değildir. Yeni bir anayasanın nasıl hazırlanacağı ve nasıl görüşülüp kabul edileceği de belli değildir. Bu nedenle 1924 anayasasının hazırlıkları olağan bir meclis komisyonu olan Kanunu Esasi Encümeni tarafından gerçekleştirilmiştir. Mecliste görüşülme ve kabul usulüyle ilgili olarak ise, önce, yeni bir kanun kabul edilmiştir. 1924 anayasası, kendisinden önceki 1921 anayasası ile 1876 anayasasını açıkça yürürlükten kaldırmıştır. Bu yeni anayasanın adı da, 1921'de olduğu gibi, Teşkilatı Esasiye Kanunu'dur.

1924 anayasası 27 Mayıs 1960 müdahalesine kadar, otuzaltı yıl yürürlükte kalmış, Türkiye'nin en uzun ömürlü anayasasıdır. Hem tek parti döneminde, hem de çok partili siyasi hayatta uygulanması bakımından da bu anayasa ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Bu uzun süre için bazısı oldukça önemli bir çok değişiklikler geçirmiştir. Belli bir dönemde ise, anayasanın dili değiştirilmiş, bir süre sonra tekrar eski haline döndürülmüştür.

1924 anayasası bir takım eksiklikler taşısa da meşruiyeti ve sistematığı bakımından tarihimizin en iyi anayasasıdır. Hukuka uygun olarak seçilmiş bir Meclis tarafından hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Daha sonraki anayasalar hukuken meşru kabul edilemeyecek askeri müdahalelerden sonra hazırlandığı için meşruluk bakımından tartışılır durumda olmuşlardır.

Anayasanın dayandığı temel ilkeleri incelerken geçmiş olduğu değişiklikleri dikkate almak, bir süreç içinde incelemek gerekmektedir.

Anayasanın benimsediği hükümet sistemi 1921'deki sistemden farklılıklar taşımaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temsil ve egemenlik bakımından tek yetkili olması, yasama ve yürütme erklerinin Meclis'te toplanması, hükümeti denetleme ve düşürme konusunda sınırsız yetki "meclis hükümeti sistemi"ni akla getirmektedir. Ancak, Meclis'in yürütme yetkisini ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu aracılığıyla kullanabiliyor olması, hükümetin oluşumunda cumhurbaşkanı ve başbakana yetki tanınması, hükümetin birlikte sorumluluğu ilkesinin benimsenmesi hükümet sistemini parlamenterizme yaklaştırmaktadır. Bu bakımdan, 1924 anayasası döneminde meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında bir orta yolun benimsendiği ifade edilmektedir. bu karma sisteme "kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi" adı verilmektedir.

1924 anayasası, devletin şeklinin cumhuriyet olduğunu birinci maddesinde belirtmiştir. Bu madde hükmünün değiştirilmesi de 102. maddede yasaklanmıştır. Anayasadaki değiştirilmez madde sadece bundan ibarettir.

1924'te kabul edildiği zaman, anayasanın ikinci maddesinde, din, dil ve başkent ile ilgili hüküm bulunmaktadır. Buna göre, devletin dini İslam, resmi dili Türkçe ve başkenti Ankara'dır. Bu madde, 1928 yılında değişikliğe uğramış, devletin dini ile ilgili ibare anayasadan çıkartılmıştır. 1937 yılında ise, anayasanın ikinci maddesi yeniden düzenlenmiş, CHP'nin altı oku anayasaya konulmuştur. Bu değişiklik, zamanın başbakanı İsmet İnönü ve arkadaşları tarafından verilen bir teklif ile gerçekleştirilmiştir. Aynı İnönü'nün 1950 seçimlerinden önce, iktidara gelmeleri halinde altı okun anayasadan çıkartılacağını beyan etmesi anlamlıdır.

Genel olarak benimsenen 1789 Fransız Bildirgesinin getirdiği tabii hak anlayışıdır. Anayasa, hak ve hürriyetlerin hemen hemen hepsini düzenlemekle beraber, çok kısa ve ayrıntıya girmeden yazılmış maddelerle yeterli güvencenin oluşmadığı söylenebilir.

1924 anayasasında, 1961 ve 1982 anayasalarının sistematiğinden farklı olarak, temel hak ve hürriyetler, anayasanın başında değil son bölümünde düzenlenmiştir. Genel olarak benimsenen 1789 Fransız Bildirgesinin getirdiği tabii hak anlayışıdır. Anayasa, hak ve hürriyetlerin hemen hemen hepsini düzenlemekle beraber, çok kısa ve ayrıntıya girmeden yazılmış maddelerle yeterli güvencenin oluşmadığı söylenebilir. Bu durumda, Meclis, kanunla, dilediği şekilde hak ve hürriyetleri sınırlayabilecektir. Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmediği bu sistemde, hak ve hürriyetlerin güvence bakımından oldukça zayıf bulunduğunu belirtmek gerekir. Bu yüzden anayasadaki düzenlemeler liberal nitelikte olmakla beraber uygulamada oldukça baskıcı ve hak ve hürriyetleri ortadan kaldıracı bir tablo ortaya çıkmıştır. Takriri Sükun kanunu ile muhalefet ve basın susturulmuş, inkılap kanunlarının uygulanmasında şiddete başvurulmuştur. İstiklal Mahkemeleri hem anayasada yargı ile ilgili ilkelere aykırı olarak kurulmuş, hem de temel hak ve hürriyetleri dikkate almadan kararlar vermiş ve uygulamıştır. Örneğin Şapka Kanunu'nu ihlal edenler için verilmiş idam kararları bile vardır. Hatta, ceza kanunlarının geriye yürütülmeyeceği ilkesine aykırı olarak, bu dönemde, kanundan önceki yazı ve sözlerle ilgili cezalar verilmiştir. Özellikle 1950'ye kadar hak ve hürriyetlerle ilgili uygulamalar anayasada belirtilen ilkelere dikkate alınmadan gerçekleştirilmiştir.

1924 anayasası 1945 yılında öz Türkçeleştirilmiştir. Metnin manasında ve hükümlerde bir değişiklik yapılmamıştır. 1952 yılında ise eski hale iade edilmiştir. Hernekadar metnin manasında bir değişiklik olmadığı ifade edilse de, Türkçe'den Türkçe'ye tercüme sırasında bazı anlam kaymalarının ve farklılaşmaların bulunduğu söylenebilir.

1924 anayasasına 1950-60 arasında yaşanan çok partili dönemde de ciddi eleştiriler yöneltilmiştir. Bunların başında, bütün yetkilerin Meclis'te toplanmış olması, çoğunluğun iradesini mutlak olarak ge-



Resmî İdeolojinin İnşası: 1961 Anayasası 27 Mayıs 1960 askeri darbesi Türk siyasi hayatında en büyük kırılmadır. Bu kırılma, Türkiye'nin kuruluşundaki temel esasların, dünya görüşünün ve devlet idrakinin deforme edilmiş olmasında ortaya çıkmaktadır. 27 Mayıs 1960 darbesiyle, Türkiye'de yeni bir devlet ideolojisi oluşturulmaya çalışılmıştır



çerli sayması ve azınlıkta kalanları koruyucu kurla ve mekanizmaların bulunmaması, anayasaya uygunluğu denetleyecek bir kurumun olmaması gibi eleştiriler gelmektedir. Nitekim, 1961 anayasasında, Meclis'in gücü ve etkinliği azaltılmış, Anayasa Mahkemesi kurularak kanunların anayasaya uygunluğu denetleyen bir mekanizma oluşturulmuştur.

Kanaatimizce 1924 anayasası bir takım eksiklikler taşısa da meşruiyeti ve sistematığı bakımından tarihimizin en iyi anayasasıdır. Hukuka uygun olarak seçilmiş bir Meclis tarafından hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Daha sonraki anayasalar hukuken meşru kabul edilemeyecek askeri müdahalelerden sonra hazırlandığı için meşruluk bakımından tartışılır durumda olmuşlardır. 1924 anayasasına çok partili siyasi hayatta edinilen deneyimleri dikkate alarak bazı iyileştirmeler yapılabilirdi. Böylece Türk devlet sistemi geleneklerini de korumuş ve geliştirmiş olurdu.

Resmî İdeolojinin İnşası: 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 askeri darbesi Türk siyasi hayatında en büyük kırılmadır. Bu kırılma, Türkiye'nin kuruluşundaki temel esasların, dünya görüşünün ve devlet idrakinin deforme edilmiş olmasında ortaya çıkmaktadır. 27 Mayıs 1960 darbesiyle, Türkiye'de yeni bir devlet ideolojisi oluşturulmaya çalışılmıştır; bu ideo-

loji, Cumhuriyet'in kurucu ideolojisi değildir. 1961'le getirilen düzenleme 1924 Anayasasındaki esaslara ve kuruluş felsefesine dayanmamaktadır. 1961'de, 1937'de anayasaya konulan altı okun bir kısmı kaldırılmıştır; mesela, "halkçılık" ve "inkılapçılık" yoktur anayasada. Bazıları ise farklı bir şekle ve içeriğe sokulmuştur; mesela, "devletçilik" "sosyal devlet'e", "milliyetçilik" "milli"ye dönüştürülmüştür. 1937 değişikliğinde de yer alan "laiklik" ilkesi ise özel bir vurguya kavuşturulmuştur; böyle bir vurgunun 1937 değişikliğinde bulunmadığını özellikle belirtmek gerekir. Bu çok önemli değişikliklerin açık bir anlamı vardır; 27 Mayıs 1960 darbesini yapanlar, devlet için "yeni bir ideoloji" inşa etmektedirler.

1961 Anayasasına bakacak olursak, ikinci madenin tamamen farklı bir şekilde düzenlendiğini görürüz. Metin şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, layik ve sosyal bir hukuk devletidir". Görüleceği üzere, bu maddede, 1937 değişikliği ile anayasaya konulan, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik ve inkılapçılık ilkeleri bulunmamaktadır. Üstelik, bu maddede de atıf yapılan "başlangıç" kısmında, "... Milli Mücadele ruhunun, millet egemenliğinin, Atatürk Devrimlerine bağlılığın tam şuuruna sahip olarak ..."

denildiği halde... 1961 anayasasıyla kurulan ideolojik çerçeve için, en önemli kısım, anayasanın “başlangıç” kısmıdır; böyle bir kısım 1924 anayasasında yoktur. Hukuk kurallarının gramatik çerçevesi ve uslubu dışında, sınırları belli olmayan, içeriği tartışmalı veya tartışılabilir kavramlarla oluşturulan “başlangıç” kısmı resmi ideoloji yorumlarının kaynağını oluşturmaktadır. Aslında, konulan başlangıç kısımları, daha çok, anayasaya bir meşruiyet temeli sağlamak üzere hazırlanmaktadır; 1961 Anayasasının böyle bir meşruiyet temeline, bir izaha gerçekten de çok ihtiyacı bulunduğu belirtilmelidir. 27 Mayıs darbesi ile, hukuk dışı yollarla devirdiğiniz siyasi iktidarın, “Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti...” tarafından devrildiğini açıklamanız kolay değildir. “Anayasa dışı” tutumları olan iktidarı, anayasayı ilga ederek, anayasayı yok ederek devre dışı bırakıyorsunuz. Bunu açıklamak için bir “başlangıç”a ihtiyaç vardır.

1961 anayasası arkasında bulunan iradenin gayrı meşru oluşu gibi, hazırlanma şartları bakımından da sorunludur. Milli Birlik Komitesi tarafından oluşturulan Temsilciler Meclisi, bir önceki seçimde yüzde elliyi aşan oranda oy almış olan Demokrat Parti’yi dışlayarak oluşturulmuştur. Taslakları hazırlayan iki heyet gibi Temsilciler Meclisi’ndeki anayasa komisyonu da belli bir ideolojik yapıya mensup kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla anayasanın demokratik bir ortamda hazırlandığını söylemek asla mümkün değildir.

1961 anayasasının, 1982 anayasasına göre “daha özgürlükçü” olduğu iddiası yaygın olarak dile getirilmektedir. İki anayasanın hak ve hürriyetleri düzenleyen bölümleri karşılaştırılırsa bu iddiaya hak vermemek mümkün değildir. Ancak, 61 anayasasının paradigması göz önüne alındığında, özellikle seçimle oluşan iktidarı parçalayıcı ve sınırlayıcı yaklaşımına bakıldığında özgürlükçü nitelendirmesini kabul etmek doğru olmayacaktır. Anayasa hazırlayıcıları halka ve seçime güvenmemektedir; yasama organını ikiye bölmüşler, Cumhuriyet Senatosu adıyla bir elit meclisi oluşturmuşlar, böylece meclisin çalışma ve karar alma süreçlerini zayıflatmışlardır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi’ni meclisin yasama faaliyetini kontrol etmek için oluşturmuşlardır. Anayasa Mahkemeleri, bütün dünyada özgürlüklerden yana tutum takınmışken, Türk Anayasa Mahkemesi, yasama organına göre çok daha sınırlayıcı yaklaşıma sahip olmuştur. Öte yandan, yürütmenin dışında, seçilmiş iktidarın dokunamayacağı bazı özerk kurumlar oluşturulmuştur. Böylece halka ve seçimlere duyulan güvensizlik açık bir şekilde gösterilmiştir. Bugün bazı hukukçuların ortaya koyduğu, hükümet - devlet şeklindeki iktidar ayrımının çekirdeği 61 anayasasının felsefesinde mevcuttur.

27 Mayıs darbesi ile, hukuk dışı yollarla devirdiğiniz siyasi iktidarın, “Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti...” tarafından devrildiğini açıklamanız kolay değildir.





61 a nayasası halk oylamasında da yüzde kırk civarında hayır oyu almıştır. Halk oylamasının olağan şartlarda yapılmadığı, serbest tartışma ortamının bulunmadığı, oylamanın ağır psikolojik baskı altında gerçekleştiği dikkate alınırsa bu muhalefetin çok önemli olduğu kabul edilecektir.

61 anayasası halk oylamasında da yüzde kırk civarında hayır oyu almıştır. Halk oylamasının olağan şartlarda yapılmadığı, serbest tartışma ortamının bulunmadığı, oylamanın ağır psikolojik baskı altında gerçekleştiği dikkate alınırsa bu muhalefetin çok önemli olduğu kabul edilecektir.

Anayasaya yöneltilen temel eleştiri yürütme gücünü çok zayıflattığı, iş yapamaz hale getirdiği şeklindeydi. Nitekim, 12 Mart müdahalesinden sonra, 1971 ve 1973'te yapılan esaslı değişiklikler, bir taraftan yürütmeyi güçlendirmiş, diğer taraftan hak ve hürriyetlerin sınırlandırmasını kolaylaştırıcı hükümler getirmiştir. Ancak, buna rağmen, 70'li yıllarda anayasanın kurmuş olduğu sistemin "çöktüğü" genel kabul görmektedir. 1876'dan itibaren Türkiye'de ortaya çıkan "anayasa romantizmi", ülke sorunlarının anayasadan kaynaklandığını, anayasa değiştirildiği takdirde sorunların çözüleceği şeklinde bir "batıl" inancı yaygınlaştırmıştır. Halbuki anayasaların elbette bir gücü vardır, ama bu gücün sınırları vardır. Anayasalar, sorun çözücü sihirli formüller değildir.

1961 anayasası 27 Mayıs askeri darbesi ile birlikte

değerlendirilmelidir. Anayasa bir toplum mühendisliği projesi olarak ortaya konulmuştur. Ancak başarısız olmuştur. 27 Mayıs'la beraber oluşturulmaya çalışılan yeni felsefe, devletin kuruluşundaki anlayışın dayanaklarını yok etmeye çalışmıştır. Yapılmak istenen sadece bir anlayış değişikliği değil, devleti ve milleti var eden önceki anlayışın kökünün kurutulmaya çalışılmasıdır. Türkiye'yi daraltan bu felsefe; dış ilişkilerinde ürkek, çekingen, takıntılı yapmakta, kompleksler ve küçük hesaplar içinde hareket ettirmekte, çoğu zaman hareketsiz, hatta tepkisiz bırakmaktadır. Ülke içinde ise, imtiyazlı zümreler oluşturmuş, "azınlık"tan veya çoğunluktan olsun, farklı düşünen, farklı yaşayan, farklı olan herkesi itmiş, aşağılamış, küçümsemiştir; böylece aslında ortaya çıkan tutumlarla milli bütünlüğü tahrip etmiştir.

Yeni anayasa çalışmalarında, 27 Mayıs askeri darbesinin Türkiye'ye yapmış olduğu büyük kötülüğü tartışmak gerekir. Anayasanın maddelerinden çok, darbelerle belirlenmiş paradigmasında sorun vardır.

İdeolojinin Tahkimi: 1982 Anayasası

Yürürlüğe girdiği tarihten beri en çok tartışılan ana-

**Yeni anayasa çalışmalarında, 27 Mayıs askeri darbesi-
nin Türkiye'ye yapmış olduğu büyük kötülüğü tartışmak
gerekir. Anayasanın maddelerinden çok, darbelerle be-
lirlenmiş paradigmasında sorun vardır.**



yasa şüphesiz 1982 anayasasıdır. Yaklaşık yirmibeş yıldır anayasaya yöneltilmemiş eleştiri kalmamıştır. Buna rağmen anayasanın kurmuş olduğu temel yapının değiştirilmesi için ciddi adımlar da atılmamıştır. 12 Eylül askeri müdahalesiyle ilgili düzenlemelere, özellikle darbecilerin yargılanmasını engelleyen hükümlere çeyrek asırdır dokunulmamış olması anlamlıdır. Bu sebeple, bütünyle yeni bir anayasayı hedefleyen çalışmaların sadece bir fikir aşamasında bulunsa bile önemli olduğunu düşünüyoruz.

1982 anayasası, 1961'de olduğu gibi, bir askeri darbe sonrasında hazırlanmıştır. Anayasaya dair en temel eleştiri budur. Hukuk kurallarının meşruiyeti kendinden menkul olamaz; kuralları var eden irade ile, o iradenin meşruiyeti ile izah edilebilir. Mevcut anayasanın meşruiyetini açıklarken, Danışma Meclisi'ne, o meclisi var eden askeri darbeye ve darbenin dayanağı olarak silah zoruna ulaşmaktayız. Burada meşruiyet zinciri kesilmektedir, sona ermektedir. Böylece, üzerine bina edilmiş hukuki yapı da meşruiyeti bakımından

temelsiz kalmaktadır. Bütün askeri darbeler için aynı şey söylenebilir. Hukuk hayatı bakımından en büyük tahribat bu müdahalelerin bizzat kendisidir.

12 Eylül'de yapılan darbeden bir hayli zaman sonra, yeni bir anayasa hazırlığı için yöntem belirlenmeye çalışılmıştır. Danışma Meclisi adıyla bir meclis oluşturulmuş, anayasa çalışmalarının başlangıçta burada yürütülmesi düşünülmüştür. Danışma Meclisi, seçimle oluşturulmamıştır; darbeyi yapan generallerden meydana gelen Milli Güvenlik Konseyi, her ilden valilikler aracılığıyla belirlenmiş kişiler arasından seçim yapmıştır. Bu bir tür tayin işlemidir. Danışma Meclisi'nin demokratik temsil niteliği yoktur. Bu meclise yüklenen görev de oldukça sınırlıdır; adı üzerinde, sadece danışma görevi ifa edecektir. Anayasaya nihai şeklini Milli Güvenlik Konseyi üyeleri verecektir. Nitekim, Danışma Meclisi'nden geçen anayasanın pek çok maddesi, hatta sistematigi Konsey tarafından

değiştirilmiş, adeta yeniden yazılmıştır. Anayasanın hazırlanma süreci de, kısaca anlattığımız üzere, tamamen anti-demokratik usullerle gerçekleştirilmiştir.

Ortaya çıkan anayasa metninin kamuoyunda tartışılması da engellenmiştir. Anayasa aleyhinde konuşmak yasaklanmıştır; sadece lehinde ve Milli Güvenlik Konseyi'nin belirlediği kişiler tarafından yapılan konuşmalara izin verilmiştir. Bu konuşmalar sadece anayasayı tanıtım konuşmalarından ibarettir. Milli Güvenlik Konseyi başkanı Kenan Evren bütün ülkeyi gezerek tanıtım konuşmaları yapmıştır. Aleyhte yazı ve konuşmalar cezalandırılmıştır. Bu şekilde, herhangi bir tartışma zemininin oluşmasına imkan verilmemiştir.

Anayasanın halk oyuna sunulması sırasında da, kullanılacak kağıtlar ve zarflar serbest seçimi engeller niteliktedir. Hayır oylarının zarfa konulduktan sonra da tespiti mümkündür. Bu sebeple gizli oy ilkesinin çiğnendiği söylenebilir. Askeri darbe döneminin sosyal travması altındaki insanların, kullanacakları oyların bilinmesini göze alarak hayır oyu vermeleri oldukça zorlaştırılmıştır.

1982 anayasası askerler tarafından hazırlanmış olmakla beraber aslında sivillerin marifetidir. 1980'den önce Forum Dergisinde yeni anayasa ile ilgili olarak kaleme alınan öneriler, Milli Güvenlik Konseyinin son şeklini verdiği metinde önemli ölçüde benimsenmiştir. Bu sebeple, askerlerin iktidarda olduğu dönemde hazırlandığı halde, anayasanın, sivillerin ürünü olduğunu kabul etmek gerekir. Sivillik sadece üniforma meselesi değil, bir zihniyet meselesidir.

1982 anayasasını 1961 anayasası ile karşılaştıranlar çok ciddi farklar bulunduğunu iddia etmektedirler. Yine 27 Mayıs darbesi ile 12 Eylül'ü karşılaştıranlar da aynı şeyi söylemektedirler. Bu yüzden, 27 Mayıs'ı "cici darbe" diye nitelendirmek, özellikle sol aydınlar arasından modadır. Türkiye aydınları, kim yaparsa yapsın, demokratik hayata dışarıdan gelen müdahalelere karşı çıkmayı ilke olarak benimsemedikçe hukuk devleti yolunda mesafe alınmayacaktır. Meselenin ayrıntılarına baktığımızda, gerçeğin de farklı olduğunu görürüz; 27 Mayıs darbesi ile 12 Eylül darbesi arasında temel zihniyet olarak hiçbir fark yoktur. İkisi de, halka, seçimlere, seçilerek gelen iktidarlara karşıdır; elitisttir; işbirlikçidir; dar görüşlüdür.

Yeni bir anayasa mevcut anayasaların temel felsefelerini değiştirmeden, yeni bir felsefe ortaya koymadan mümkün olamaz. 1961'den beri gelen süreç, halka, seçimlere ve seçilmişlere güvensizlik üzerine kurulmuştur. Gücünü halktan ve seçimden almayan iktidar odakları oluşturulmuştur. Yeni anayasa önce bu zihniyet dünyasını tasfiye etmelidir.



1982 anayasası, 61'dekinin aksine, yürütme erkini güçlendirmiştir. Ancak, yürütmenin güçlendirilmesi seçilmiş iktidarın güçlendirilmesi anlamına gelmemektedir. Parlamenter sistemde, yürütme, iki başlıdır. Birisi başbakan başkanlığında hükümet tarafından, diğeri ise cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmaktadır. 82 anayasasının kurmuş olduğu sistemde, cumhurbaşkanlığı, seçilmemiş iktidarın merkezi olarak tasarlanmıştır. Bu bakımdan, parlamenter sistemlerde rastlanmadığı ölçüde güçlü bir yapı olarak kurulmuştur. Yürütmenin güçlendirilmesinden 82 anayasası, cumhurbaşkanının güçlendirilmesini anlamaktadır. Bu husus, Konsey başkanı Kenan Evren tarafından yapılan tanıtım konuşmalarında açıkça ifade edilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi gerektiği, yürütmenin iki kanadından seçilmişleri değil cumhurbaşkanlığı kanadının güçlendirildiği, seçilmişlere güvenilmeyeceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. 61 anayasası döneminde başlayan hükümet – devlet ayrıştırılması, bu dönemde daha da güçlendirilmiş, seçilmişlerin elini uzatamayacağı alanlar çoğaltılmıştır.

Hak ve hürriyetlerle ilgili 1982 anayasasının düzenlemeleri de oldukça sorunludur. Anayasada hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasıyla ilgili genel kuralın yanında, her maddede ayrı ayrı sınırlama sebepleri

sayılmıştır. Öyle ki, bazı hukukçuların deyişiyle, anayasaya göre, "sınırlama asıl, serbestlik istisna" haline gelmiştir. Ayrıca hak ve hürriyetlerin sınırlanması yoruma açık bazı kavramlarla yapılmaktadır. Halbuki hukuk düzeni kesinliği esas almakta, hukuki güvenliği bu surette sağlamaktadır. Sonraki yıllarda yapılan değişiklikler 82 anayasasının temel haklarla ilgili sorunlu sistematikliğini iyileştirmeye çalışmış, ancak kısmen başarılı olmuştur. Temel sorun anayasasının insana bakışında, insan algısında yatmaktadır.

Anayasadaki düzenlemelerin, hazırlanma sürecindeki ve zihniyetteki karmaşadan olsa gerek, anlaşılabilirlik sorunu taşıdığını belirtmek gerekir. 367 tartışmalarında görüldüğü gibi, anayasa bir hukuk kuralını hukukçuların bile doğru anlayabileceği şekilde yazmayı başaramamıştır. Bunu bir kasıt olarak değil de bir başarısızlık olarak görmek doğru olacaktır.

Yeni bir anayasa mevcut anayasaların temel felsefelerini değiştirmeden, yeni bir felsefe ortaya koymadan mümkün olamaz. 1961'den beri gelen süreç, halka, seçimlere ve seçilmişlere güvensizlik üzerine kurulmuştur. Gücünü halktan ve seçimden almayan iktidar odakları oluşturulmuştur. Yeni anayasa önce bu zihniyet dünyasını tasfiye etmelidir.

Prof. Dr. Ali Seyyar

Sakarya Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Sosyal Siyaset ve Sosyal Güvenlik Ana Bilim Dalı Başkanı



YENİ ANAYASAMIZIN SOSYAL DEVLET MODELİ NASIL OLMALIDIR?

GİRİŞ :Değerler sıralamasında sosyal devlet ilkesi, demokratik ve sivil anayasalarda ilk sıralarda yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal devlet, katılımcı demokrasi yöntemlerle gelişmek isteyen toplumların vazgeçemeyeceği önemli bir değerdir. AB'ye katılım sürecinde dünyaya açılan Türk toplumu da, yeni bir anayasaya ihtiyaç duymaktadır. Yeni anayasada şekillenecek olan sosyal devlet modeli ise, Türk toplumunun demokratik gelişimini ve gelecekteki sosyal refah düzeyini belirleyecek en önemli unsurlardan birisi olacaktır.

Sosyal devletimizin geçmişe dönük sosyal politikalarına baktığımızda ağırlıklı olarak çalışan kesimin sosyal güvenliği ve sendikal hakları gibi işçi sorunlarının üzerinde yoğunlaştığını söyleyebiliriz. Bu yönüyle sınırlı bir sosyal model olarak "İşçilerin Sosyal Devleti" veya "Sosyal Sigortalar Devleti" ortaya çıkmıştır. Geniş kapsamlı sosyal politikalar geliştirmek adına yeni anayasa'daki sosyal devlet modelinin hem primli, hem de primsiz boyutuyla ortaya çıkması gerekmektedir. Nitekim modern sosyal devletler, felsefik yaklaşım ve uygulama biçimleri açısından birbirlerinden farklı da olsalar, sadece çalışanların (sosyal sigortalıların) değil genelde toplumun bütün sosyal kesimlerin temel sorunlarının çözümüne dönük olarak bütüncül sosyal politikalar uygulamaktadır. Makalemizin sınırlı-

lığını göz önünde bulundurarak, yeni anayasal sosyal devlet modelinin bütün unsurlarını burada yansıtmamızın zorluğu ortadadır. Bu sebepten dolayı makalemizde, bir yönüyle epey mesafe kat ettiğimiz "primli rejimi esas alan sosyal devlet modeli"nden ziyade henüz tam olarak geliştiremediğimiz "primsiz" modelin özelliklerine ağırlık verilecektir.

1. Mevcut Anayasa'nın Sosyal ve Kavramsal Dünyasına Eleştirel Bir Bakış

1982 Anayasası'na göre T.C. Devleti, sosyal bir hukuk devletidir. Başlangıç bölümünde her vatandaşın, şahsiyetli bir hayat sürdürme, maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğu belirtilmiş, herkesin maddî ve manevî varlığını geliştirme ve koruma hakkına sahip olduğu 17. maddede tekrarlanmıştır. Fertler açısından getirilen bu hak, 5. maddeyle devlete görev olarak verilmiştir. 5. maddeye göre; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için, gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, devletin temel gayesi ve vazifesidir. Sosyal devletin vazifesi, Anayasa Mahkemesi tarafından da belirlenmiştir. Buna göre sosyal devlet, bütün vatandaşları içine alacak bir şekilde sosyal adaleti, sosyal refahı ve sosyal güvenliği sağlar.¹

¹ Anayasa Mahkemesi Kararı 1991/ 43.

Diğer taraftan anayasada kötü alışkanlıklara dair “alkol düşkünlüğü, uyuşturucu madde, suçluluk, kumar” gibi somut örneklerin verilmesi de her zaman isabetli ve güncel olmamaktadır. Mesela “sigara içme” veya “pornografi” niçin kötü alışkanlık olarak zikredilmemiştir?

Bu genel tespitlerden sonra mevcut anayasa’da belirlenen sosyal devlet modeline ilişkin eleştirilerimizi birkaç başlık altında toplamak mümkündür. İlk önce sosyal devlet ve buna bağlı olarak sosyal politika araç ve alanlara ait kavramların, karmaşık bir yapı içinde değişik maddelerde yer aldığı tespitini yapabiliriz. Anayasa’da yer alan evrensel nitelikli bazı sosyal kavramların bazen yerli yerinde kullanılmadığı, bazılarının ise gerek içerik, gerekse bilimsel yönden netleştirilmeden konulduğu izlenimini vermektedir. Eleştirilerimizi birkaç madde halinde sunacak olursak:

1.1. Dar Anlamda Sosyal Devlet Modeli

Giriş kısmında da ifade edildiği gibi, mevcut anayasanın sosyal modeli, sosyal hayatın bütün alanlarını içine almak yerine ağırlıklı olarak çalışma hayatına temerküz etmiştir. Buna göre anayasanın çalışma hayatına ve dolayısıyla işçi ve işverenlere yönelik sosyal politika ile ilgili düzenlemelerin boyutu (maddeler: 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55) korunmaya muhtaç kesimlere (madde 61) göre daha geniş kapsamlı ve ayrıntılıdır.

1.2. Dar Anlamda Koruyucu Sosyal Politikalar

Mevcut anayasasının koruyucu sosyal politikaları, gerek koruma kapsamına aldığı hedef kitle, gerekse sosyal risk tür ve alanları açısından sınırlı tutulmuştur. Mesela 58. madde, bazı kötü alışkanlıklara karşı sadece gençleri koruma kapsamına almıştır. Halbuki belirlenen kötü alışkanlıklar, diğer sosyal kesimler için de birer tehlike unsurudur. Dolayısıyla bütün vatandaşların sosyal ve ahlâkî sapma tehlikelerine karşı korunmaları gerekmektedir. Diğer taraftan anayasada kötü alışkanlıklara dair “alkol düşkünlüğü, uyuşturucu madde, suçluluk, kumar” gibi somut örneklerin verilmesi de her zaman isabetli ve güncel olmamaktadır.





Mesela "sigara içme" veya "pornografi" niçin kötü alışkanlık olarak zikredilmemiştir? Bunun için kötü alışkanlıkları örnekleriyle tek tek sıralamak yerine "sosyal ve ahlâkî sapma veya risklere karşı koruma" gibi ifadeler kullanıp, somut açılımlarını kanunî düzenlemelere bırakmakta fayda vardır. Ayrıca genelde kötü alışkanlığa, özelde "alkol düşkünlüğü"ne veya daha isabetli bir yaklaşımla "alkol tüketimi"ne yol açan bütün özendirici oluşumları engelleyen düzenlemelere de ihtiyaç vardır.

1.3. Yetersiz Sosyal Teşvikler

Mevcut anayasanın, toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel gelişimine katkıda bulunabilecek kişi ve gruplara yönelik teşvikleri yetersizdir. Madde 59'a göre devlet, sadece "başarılı sporcuyu korur". Doğrusu, "devlet, alanında başarılı bütün vatandaşlarını korur ve ödüllendirir" olmalıdır.

1.4. Kavramsal ve Mantıksal Hatalar

"Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler" başlığı altında yer alan 61. maddede korunmaya muhtaç değişik sosyal kesimlere yönelik koruyucu tedbir ve toplum hayatına intibaka (rehabilitasyona) yönelik uygulamalardan bahsedilmektedir. Sosyal güvenlik, maddî korumaya yönelik dar bir kavram olduğu halde madde 61'de verilen örneklerin içeriği daha geniş tutulmuştur. Doğrusu "Sosyal koruma bakımından özel olarak korunması gerekenler" olması gerekirdi. Çünkü sosyal koruma, hem sosyal güvenlik, hem de sosyal hizmetleri içeren bir kavramdır.² Ayrıca korumaya ve yardıma muhtaç kesimlerin kimlerden oluştuğu konusu, ayrıntılı olarak yine kanunî düzenlemelere bırakılmalıdır.

Bunun yanında anayasanın "Başlangıç" kısmında yer alan aşağıdaki cümlelerin ifade biçimi de tam

² Sosyal koruma, çoğu zaman sosyal politika ile eş anlamlı tutulmaktadır. Sosyal koruma, genel bir sistemi nitelerken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsuru olarak görülebilir. Genel bir tanımla sosyal koruma, yetim, öksüz, yoksul, aceze, yaşlı, özürlü, hasta, işsiz gibi sosyo-ekonomik faktörlerden ötürü, yardıma ve(ya) bakıma muhtaç kişilere yönelik sunulan kamusal sosyal yardım ve hizmetlerin bütünüdür. Dünya Bankası'nın tanımı göre sosyal koruma, "fertlere, hane halklarına ve topluluklara sosyal riskleri daha iyi yönetebilmeleri için sağlanan yardımlar ve aşırı fakirler için destek sağlanması maksadıyla insan sermayesini geliştirmeye yönelik kamu müdahaleleridir". Uluslar Arası Çalışma Teşkilatına göre ise, "emel risk ve ihtiyaçlardan kaynaklanan düşük yaşam standartlarına veya yaşam standartlarındaki azalmaya karşı koruma maksadıyla kamu veya toplu düzenlemeler yoluyla fertler ve ailelere sosyal yardımların ve hizmetlerin sunulmasıdır". Bkz. Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri; Sakarya Yayıncılık; II. Baskı; Adapazarı; 2008; s. 465.

Dünya literatüründe rastlanılmadığı halde genelde Atatürk'e atıfta bulunularak, sık sık kullanılan "çağdaş medeniyet düzeyi" kavramı, Türkiye'de hemen her alanda ve her bağlamda geliş güzel kullanılmaktadır.



anlaşır değildir. "Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak, Türkiye Cumhuriyetinin ebedî varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde". Burada geçen "refah, maddî ve manevî mutluluk" kavramlarının somut olarak ne anlama geldiği bir yana, haddizatında kişi ve toplumun gelişimini yansıtan bu kavramlar, Türkiye'nin idare veya devlet biçimini gösteren Cumhuriyet için kullanılmıştır. Doğrusu Türkiye Cumhuriyetinde yaşayan vatandaşların refahı, maddî ve manevî mutluluğu söz konusu olmalıydı.

1.5. "Çağdaş Medeniyet Düzeyi" Hedefinin Açılımının Yetersizliği

Dünya literatüründe rastlanılmadığı halde genelde Atatürk'e atıfta bulunularak, sık sık kullanılan "çağdaş medeniyet düzeyi" kavramı, Türkiye'de hemen her alanda ve her bağlamda geliş güzel kullanılmaktadır. Bu ve buna benzer kavramların anayasada hangi anlamda kullanıldığı konusu, modern sosyal bilimler çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi zaruridir. Çünkü zannedildiğinin aksine "çağdaş medeniyet

düzeyi" kavramı dahî zihinlerde farklı farklı anlamlar çağrıştırmaktadır. Nitekim konu ile ilgili olarak üniversite öğrencileri üzerinde yapılan bir anketin sonuçları, bu tezimizi doğrulamaktadır.

"Çağdaş medeniyet düzeyi"ni "ekonomik gelişmişlik" olarak görenler olduğu gibi (% 15), bunu "eğitim/bilim/teknoloji" (% 20), "demokrasi ve özgürlük" (% 9) ve "kültürel anlamda Batılılaşma" olarak algılayanlar da var (% 8). Ankete katılanların hemen yarısı ise bu kavrama doğru veya yanlış bir tanım bile getirememişlerdir. Anketi düzenleyen akademisyenlerimiz ise, muasır medeniyeti (çağdaş uygarlığı) her nedense sadece maddî zenginlik ekseninde değerlendirmişlerdir. Onlara göre eğitim, demokrasi ve Batılılaşma ara hedefler, yani taşıyıcı hedeflerdir. Ana hedef, ülkenin zenginleşmesidir.³

Meslektaşlarımız, kaleme aldıkları kitabın 10. sayfasında buna delil olarak şöyle bir açıklama getirmektedir: "Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 17 Şubat 1923 İzmir İktisat Kongresinde yapmış olduğu konuşmada ilk defa geçen bu ifade, daha sonra siyasetçi ve üst düzey bürokratlar tarafından sürekli olarak...

³ Sarıbaş; Hakan ve Sekmen, Fuat "Büyüme Maceramız: Yetişebiliyor muyuz? - Türkiye'nin Muasır Medeniyete Ulaşma Çabası". Değişim Yayınları; 2008; ss. 1-20.

“Efendiler! Tarihimizi dolduran zaferler ve başarısızlıkların tümü, ekonomik durumumuzla yakinen ilgilidir. Yeni Türkiye’imizi, layık olduğu “Uygarlık Seviyesi”ne eriştirmek için, her ne olursa olsun ekonomimizi birinci planda tutarak, en çok bu konuya önem vermek zorundayız”.



telafluz edilmektedir. Atatürk’ün aşağıdaki ifadeleri çağdaş medeniyet seviyesini tanımlamaktadır”. Bu cümlelerden, “Muasır Medeniyet” kavramının ilk kez İzmir İktisat Kongresinde dile getirilmiş olduğunu anlıyoruz. O halde ilgili metni kitapta yazıldığı gibi birlikte okuyalım:

“Efendiler! Tarihimizi dolduran zaferler ve başarısızlıkların tümü, ekonomik durumumuzla yakinen ilgilidir. Yeni Türkiye’imizi, layık olduğu “Uygarlık Seviyesi”ne eriştirmek için, her ne olursa olsun ekonomimizi birinci planda tutarak, en çok bu konuya önem vermek zorundayız”.

Peki Mustafa Kemal Paşa, 1923 yılında bu şekilde bir dil mi kullanmış yoksa okuduklarımız bugünün diline çevrilmiş hali midir? Elbette yapılan konuşma farklı idi. Buyurun asıl metni yine birlikte okuyalım:

“Efendiler; Tarihimizi dolduran zaferler, yahut izmihlallerin kaffesi ahval-i iktisadiyemizle münase-

betar ve alakadardır. Yeni Türkiye’imizi layık olduğu “mertebe-i resanete” isâl edebilmek için, behemehal iktisadiyatımıza birinci derecede ve en çok ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz”.

Görüldüğü gibi “Muasır Medeniyet” yerine “Mertebe-i Resanet” ifadesi kullanılmıştır. Yani “muhkem bir mertebeye” veya “sağlam bir seviyeye” gelebilmek için, iktisat bilimine önem verilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Modern bir izahla ekonomi, yani sağlam ve sürdürülebilir kalkınma (mertebe-i resanet) hamleleri ile sosyal barış ve sosyal adalet (gelir dağılımındaki adalet) gibi sosyal politika hedeflerine de ulaşmak mümkündür. O halde İzmir İktisat Kongresinde “Muasır Medeniyet” kavramı kullanılmadığına göre bu kavram nerede ve hangi bağlamda kullanılmıştır? “Muasır Medeniyet” kavramını Atatürk, “Onuncu Yıl Nutku”nda ekonomiden ziyade millî kültür bağlamında kullanmıştır.



Sağlıklı şehir(li)leşme ve çevre dostu sanayileşme ile sosyal refah, toplumda güzel ahlâk ve karşılıklı sevgi ve saygının hâkim olması, insan haklarının ve özgürlüklerinin yanında yüksek bilgi ile donanmış sivil toplumun varlığı gibi hedeflerimizi gerçekleştirebilirsek, insanî (medenî) gelişmişlik seviyemiz de birçok ülkenin daha da ilerisine ulaşabilir.

“Yurdumuzu dünyanın en mamur ve en medenî memleketleri seviyesine çıkaracağız. Milletimizi en geniş refah, vasıta ve kaynaklarına sahip kılacağız. Millî kültürümüzü, muasır medeniyet seviyesinin üstüne çıkaracağız”.

Sağlıklı şehir(li)leşme ve çevre dostu sanayileşme ile sosyal refah, toplumda güzel ahlâk ve karşılıklı sevgi ve saygının hâkim olması, insan haklarının ve özgürlüklerinin yanında yüksek bilgi ile donanmış sivil toplumun varlığı gibi hedeflerimizi gerçekleştirebilirsek, insanî (medenî) gelişmişlik seviyemiz de birçok ülkenin daha da ilerisine ulaşabilir. Kısacası medeniyetlerin gelişmesinde zahîr yönleriyle, her ne kadar iktisadî kalkınma önemli bir rol oynuyorsa da, hakikî tezahüründe millî kültüre ait unsurların ağırlığı vardır. Merkezinde ise, medeniyetin kalbi olan hür,

bilgili, (sosyal) sorumlu ve ahlâklı insan vardır.⁴ Özetleyecek olursak; Ne “Mertebe-i Resanet”, ne de “Muasır Medeniyet”, kendi başına ekonomik gelişmedir. Mertebe-i Resanet, daha doğrusu “Muasır Medeniyet”, iktisadiyatın veya ekonomik gelişmenin de üzerinde ve daha kapsamlı, kalıcı ve ideal bir hedeftir.

O halde (mevcut anayasamızın Başlangıç kısmında yapıldığı gibi) Atatürk’ün vecizelerinden yola çıkılarak, yeni bir anayasa hazırlanmak isteniyorsa bu durumda Atatürk’ün ifadeleri yerli yerinde ve belki de yeni bilimsel açılımlarla yorumlanarak kullanılmalıdır. Bu cümleden yola çıkarak, “refah artışı ile birlikte millî kültürümüzü dünya medeniyetlerinin seviyesinin üstüne çıkartmak”, anayasanın genel hedefi olarak gösterilebilir. Belki de bugünün modern dili ile bu hedef, “İnsanî Gelişmişlik”⁵ hedefi olarak gösterilebilir. Baş-

⁴ Seyyar, Ali; Adapazarı Gazetesi; “Sosyal Hayata Bakış”; 24.07.2008.

⁵ İnsanî Gelişmişlik (human development), iktisadî gelişmişliğin yanında ülkelerin insan hakları, kültürel, sosyal, hukukî ve demokratik kalkınmışlık seviyesini de esas alan BM-Kalkınma Programı çerçevesinde geliştirilmiş uluslararası bir ölçüdür. İnsanî kalkınma endeksinin göstergeleri, kısaca şunlardır: 1.) Doğuşta hayat beklentisiyle ölçülen ömür uzunluğu. 2.) Yetişkin okuryazarlığı (15 yaş ve üstü nüfus). 2.1.) İlk, orta ve yüksek öğrenime devam oranlarının bileşimiyle ölçülen eğitim elde etme (Okullaşma Oranı). 3.) Kişi başına gerçek Gayri Safi Millî Hasıla (yurt içi GSMH) ile ölçülen hayat standardı. Bkz. Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri; Sakarya Yayıncılık; II. Baskı; Adapazarı; 2008; s. 190.

Sosyal devlet, toplumsal faydası yüksek olan sosyal politikalar üretirken, bir taraftan toplumun iktisadî ve sosyo-kültürel gelişimini temin eder, diğer taraftan da topluma zarar verebilecek sosyal risklerle ve kötülüklerle mücadele eder. Sosyal devlet, toplumun menfaatini ve özellikle (korunmaya ve yardıma) muhtaç vatandaşların sosyal haklarını korumak ve dolayısıyla sosyal vatandaşlık anlayışını yaygınlaştırmak amacıyla uygun sosyal politika araçlarıyla gerektiğinde toplum hayatına müdahale eder.

langıç kısmında yer alan “çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi” ifadesi, tam olarak Atatürk’e ait bir söz olmadığı ortadadır. Türk milletinin ana hedefi, kültürel boyutuyla “muasır medeniyet seviyesinin üstüne çıkma azmi” ve sosyal politika boyutuyla da “İleri Bir Seviyede İnsanî Gelişmişlik Hedefi” olmalıdır. İdeolojik yaklaşımlardan uzak olan bu ideal hedef, toplumsal değerlerimiz ve köklü medeniyetimizle de uyum içindedir.

2. Sosyal Devlet Modeline Yönelik Yeni Anayasal Öneriler

İşçi kesimin temel sorunlarını çözmüş olan gelişmiş sosyal devletler, diğer sosyal kesimlerin temel sorunlarına da aynı ciddiyetle yönelmektedirler. Bu boyutuyla sosyal politikaların yeni ilgi alanları her geçen gün değişmektedir. Bu gelişmeler sayesinde özellikle dezavantajlı sosyal gruplar olarak tanımlayabileceğimiz özürlüler, yaşlılar, dullar, yetimler, yoksullar, işsizler, göçmenler, azınlıklar, çocuklar gibi korunmaya ve yardıma muhtaç insanlar, devletin himayesi altına alınmaktadır.

Türkiye’de bu sosyal kesimler, uzun dönem ihmal edilmiştir ve sosyal hayata eşit vatandaş olarak tam katılım açısından fırsat eşitliğine izin veren aktif sosyal politikalar da halen üretilmiş değildir. Yeni

Koruyucu ve önleyici sosyal politikalarla sosyal devlet, sosyal riskleri önlemeye azami derecede özen gösterir, ahlâkî ve sosyal sapmalara meydan vermeyecek şartları, ortamı ve kurumları oluşturur.



oluşturulacak anayasanın sosyal devlet modelinde toplumun bütün fertlerine sosyal refah sağlayacak temel esasların belirlenmesi bundan dolayı önem arz etmektedir. Sosyal devletimizin gelişimine katkı sağlaması düşüncesiyle hazırladığımız önerilerimiz, anayasa metni olacak tarzda kısa maddeler halinde verilmiş ve açıklamalarla zenginleştirilmiştir.

2.1. Sosyal Devletin Ana Gayesi ve Görevleri

Madde 1: Sosyal devletin gayesi, TC vatandaşlarının sosyal barış ve (ileri bir seviyede) refah içinde yaşayabilmelerini sağlamaktır. Sosyal devlet, bu gayeye ulaşabilmek için, bilimsel, kurumsal ve sosyal altyapının yanında koruyucu ve müdahale edici sosyal politika araçları geliştirir. Sosyal devlet, sosyal politika araçları olarak herkesi içine alacak bir sosyal

güvenlik ve sosyal hizmetler sistemi oluşturur. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar ve kamusal sosyal yardımlardan oluşur.

Açıklama: Sosyal devlet, bütün bürokratik imkân ve idarî gücünü seferber ederek, değişik sosyal kesimlerin maddî ve manevî yönden iyi hâl üzere olmalarını ve kişilerin birbirleriyle sosyo-kültürel yönden kaynaşmasını sağlar. Sosyal devlet, sadece meydana gelecek sosyal risklerden doğan zararların telafisine yönelik sosyal politika uygulayan bir devlet değildir. Koruyucu ve önleyici sosyal politikalarla sosyal devlet, sosyal riskleri önlemeye azami derecede özen gösterir, ahlâkî ve sosyal sapmalara meydan vermeyecek şartları, ortamı ve kurumları oluşturur. Sosyal devlet, toplumsal faydası yüksek olan sosyal politikalar üre-

İnsan hakları temel alındığında, modern devletin sosyal politika alanındaki girişimi, bir hayırseverlik veya yoksullara refah götürme aracı olmaktan ziyade herkes için aynı olan hakların kesin olarak herkese verilmesidir.

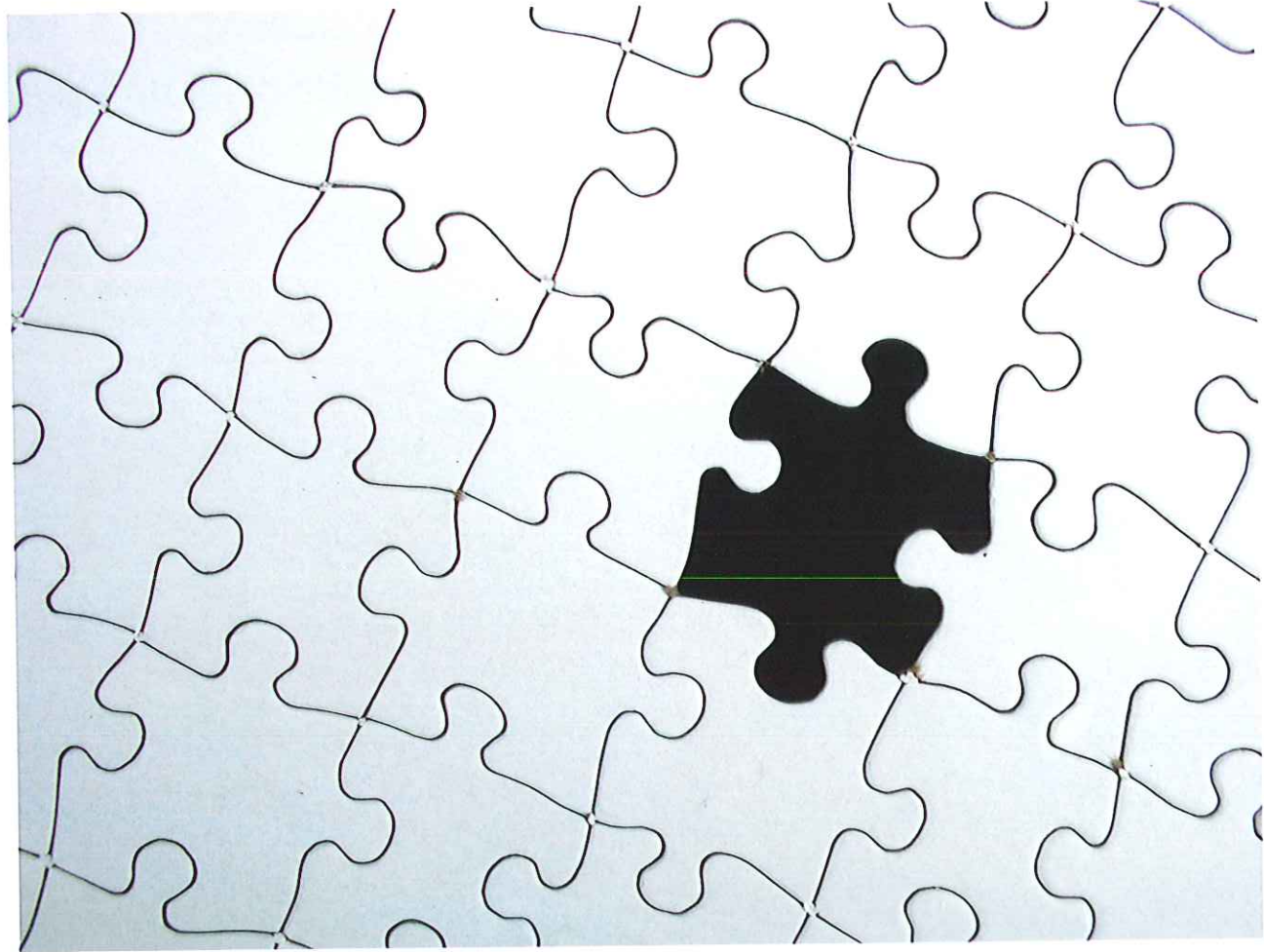


tirken, bir taraftan toplumun iktisadî ve sosyo-kültürel gelişimini temin eder, diğer taraftan da topluma zarar verebilecek sosyal risklerle ve kötülüklerle mücadele eder. Sosyal devlet, toplumun menfaatini ve özellikle (korunmaya ve yardıma) muhtaç vatandaşların sosyal haklarını korumak ve dolayısıyla sosyal vatandaşlık⁶ anlayışını yaygınlaştırmak maksadıyla uygun sosyal politika araçlarıyla gerektiğinde toplum hayatına müdahale eder.

Katılımcı demokrasiyi benimseyen sosyal devlet ise, sosyal politikalarını STK'larla birlikte uygular. Başlangıçta sosyal haklar, maddî yönden zayıf olan yardıma muhtaç kişilere devletçe yapılan (kamusal) sosyal yardımlar olarak kabul görmüştür. Bu anlamda

yardımlar, liberal devlet anlayışına (piyasa ekonomisine) dokunmadan, STK'lar yoluyla da yapılması düşünülebilir. Ancak böyle bir sosyal yardımlaşma sisteminin sadece zenginlerin merhamet ve hayırseverlik duygularına dayandırılması, yardımların sınırlı ve dolayısıyla etkisiz kalmasına yol açabilmektedir. Bugün sosyal hak, topluma karşı bir alacak hakkı gibi kabul edildiğinden, insanlık haysiyetine ve şerefine daha uygun düşmektedir. İnsan hakları temel alındığında, modern devletin sosyal politika alanındaki girişimi, bir hayırseverlik veya yoksullara refah götürme aracı olmaktan ziyade herkes için aynı olan hakların kesin olarak herkese verilmesidir.

⁶ Sosyal vatandaşlık, sivil ve siyasi hakların (düşünce-ifade-inanç özgürlüğü, mülk edinme hakkı ve seçme ve seçilme hakkı vb.) yanında sosyal haklarla donanmış bir vatandaşlık anlayışdır. T.H. Marshall'e göre sosyal vatandaşlık, bir parça ekonomik refah ve güvenliğe sahip olma hakkı, sosyal mirastan pay alma ve toplumda hâkim olan standartlar çerçevesinde modern bir hayat sürmeyi öngören bir yaşama biçimidir. Sosyal haklar, sosyal politikaların uygulanması ile sağlanmaktadır. Bkz. Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri; Sakarya Yayıncılık; II. Baskı; Adapazarı; 2008; s. 526.



Sosyal politikalar, uygunluk ve etkinlik durumuna göre, merkeziyet veya adem-i merkeziyet esasları doğrultusunda uygulanır. Bu iki esasa göre belirlenecek merkezî ve yerel sosyal politikaların birbirleriyle uyumlu ve koordineli olması sağlanır.

2.2. Sosyal Politikaların Ana Gayesi

Madde 2: Sosyal politikaların hedefi, sosyal adaleti tesis etmek ve herkese asgari hayat standardı hakkı tanıyan bir sosyal güvenlik (koruma) sistemi oluşturmaktır.

Açıklama: Sosyal devletin somut şekli, sosyal politikalarla hayat bulmaktadır. Siyasî eylem ve müdahalelerden oluşan sosyal politikalar, sorun olarak gördüğü birçok alana yönelmektedir. İlgili alanlarını sınırlandırmak, hayli güçtür. Değişik sosyal alanlarda kişilerin hayat şartlarının iyileştirilmesini ve fırsat eşitliğinin tesisi ile hayat kalitesinin yükseltilmesini iste-

yen sosyal politikalar, netice itibarıyla sosyal adaleti amaçlamaktadır. Sosyal adalet, değişik toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımı, hayat standardı, refah düzeyi vb. gibi ölçütler açısından belirli bir dengenin sağlanmış olması; kamplaşmalara yol açabilecek gelişme farklılıklarının, uçurumların ortadan kaldırılmış olması ve sosyal sınıflar arasındaki çelişkilerin en aza indirilmiş olmasıdır. İktisadî bir yaklaşımla sosyal adalet, gelir ve servetin âdil dağılımı ile ancak sağlanabilmektedir. Bir başka ifadeyle, milli gelirden herkese, bilhassa emeği ile geçinenlere, hayatı anlamlı kılan önemli bir payın aktarılması ile mümkündür.



Demokratik hukuk devleti, geniş halk kitlelerine yönelik siyasî hakların hayatiyet bulmasını sağlarken sosyal devlet, sosyo-ekonomik özgürlüklerle ilgili hakların gerçekleştirilme şansını iyileştirmektedir.

Sosyal adalet ilkelerinin başında "Hak Etme ve Fırsat Eşitliği" gelmektedir. Bu ilke, toplumda din, dil, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmaksızın insanlara, yeteneklerini değerlendirebilecekleri eğitim ve çalışma imkânlarının sağlanması, onlara istedikleri yerde yaşama ve çalışma fırsatının tanınması ve çalışmalarını karşılığında hak ettikleri ücretin verilmesini öngörmektedir. Diğer ilkesi ise "İhtiyaç, Eşitlik ve Hürriyet" kavramlarıyla özetlenebilir. Burada sosyal imkânların ve iktisadî kaynakların dağıtımında, bütün toplum fertlerini yararlandıracak şekilde eşit muamelenin yapılması esastır. Eşit imkânların tanınması ile fertler,

hürriyet ve bağımsızlık ortamında özgürce yaşayabileceklerdir. Kamusal alanda bütün fertlerin eşit vatandaş statüsünde muamele görebilmeleri ve toplumda saygın kişiliklerini koruyabilmeleri için, sosyal hukuk sisteminin, toplumsal gerçeklere ve değerlere uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Görüldüğü üzere, sosyal adaletin kavramsal açılımı, nihaî şekli ile hiçbir zaman tam olarak yapılamaz. Sosyal adaletin teorik açılımları ve pratik sonuçları, sosyo-ekonomik gelişme ve toplumsal bilinçlenmeye göre farklılıklar göstermesi, sürekli değişim süreci içinde olan sosyal hayatın dinamik özellikleri ile yakından ilgilidir.



Sosyal politikaların bir diğer önemli hedefi olan asgari hayat standardı, kişinin, hayatını insanlık haysiyetine yaraşır bir biçimde devam ettirebilmesi, sağlıklı bir ortamda, huzurlu ve gelecek endişesi duymadan yaşayabilmesi, temel insanî ihtiyaçlarının ötesinde sosyo-kültürel ihtiyaçlarını da karşılayabilecek seviyede gelir elde edebilmesidir. Yoksulluk sınırı üzerinde bir hayatı amaçlayan hedefler, sosyal politika amaçlı olamaz. Yoksulluk sınırı, mutlak yoksulluğun (açlık sınırının) üstündedir ama yine de asgarî hayat standardının çok altında sürdürülen sefil bir hayattır. Kişinin, içinde yaşadığı hayat şartlarından hareketle maddî ve manevî istek ve ihtiyaçlarını tatmin edici bir seviyede karşılayabilmesi, gelişmiş sosyal devletlerin ana gayesidir.

2.3. Merkezî ve Yerel Sosyal Politikalar

Madde 3: Sosyal politikalar, uygunluk ve etkinlik durumuna göre, merkeziyet veya adem-i merkeziyet esasları doğrultusunda uygulanır. Bu iki esasa göre

belirlenecek merkezî ve yerel sosyal politikaların bir-birleriyle uyumlu ve koordineli olması sağlanır.

Açıklama: Geleneksel merkeziyetçi yapının değişmesi ile birlikte sosyal devlet modeli içinde merkezî ve yerel sosyal politikaların temel esasları, uygulama alanları ve yöntemleri yeniden belirlenmelidir. Merkezî sosyal politikaların eksik bıraktığı veya ulaşmadığı yerlerde yerel yönetimler, tamamlayıcı bir fonksiyon icra etmekte ve toplumda var olan sosyal dayanışma dinamiklerini harekete geçirebilecek potansiyellere sahiptirler. Yerel sosyal politika aktörleri, merkezî yönetimin sosyal politikaya dönük olarak belirleyeceği çalışma alanları, yetki ve görev taksimi gibi temel esaslar ekseninde aralarında işbirliği de yaparak, yerel sosyal sorunlara kalıcı çözümler üretebilecek konuma getirilmelidir. Yerel kalkınma, halkın sosyal politika kararlarına ve programlarına katılarak sağlanması hâlinde sosyal dayanışma mekanizmaları da harekete geçecektir.



2.4. İnsan Şahsiyetinin Dokunulmazlığı

Madde 4: İnsanın maddî ve manevî varlığı dokunulmazdır. Sosyal devlet, insan şahsiyetinin saygı içinde korunmasına yönelik her türlü tedbiri alır.

Açıklama: Maddî sosyal haklar içermeyen şahsî özgürlükler, özellikle muhtaç ve(ya) dezavantajlı sosyal gruplar için bir şey ifade etmediği gibi onların toplum hayatından uzaklaşmalarına ve dışlanmalarına bile yol açabilmektedir. Demokratik hukuk devleti, geniş halk kitlelerine yönelik siyasî hakların hayatiyet bulmasını sağlarken sosyal devlet, sosyo-ekonomik özgürlüklerle ilgili hakların gerçekleştirilme şansını iyi-

leştirmektedir. Asgarî hayat standardının altında ekonomik yetersizlikler içinde yaşayan insanların sadece maddî varlıkları değil manevî varlıkları da olumsuz yönde etkilenebilmektedir. Kendi özel çabalarıyla bu durumdan kurtulamayan fertler, bundan dolayı devletten hem sosyal yardım, hem sosyal hizmet talep etme hakkına sahiptir. Özellikle muhtaç ve(ya) dezavantajlı sosyal gruplar için uygulanan pozitif ayrımcılık, sosyal hayatta fırsat eşitliğinin tesisi için gerekli görülmektedir. Demek oluyor ki, hukuk devletinin demokrasisi, sosyal niteliklere ve insanî değerlere göre şekillenmektedir.

Sosyal devlet, toplumun bütün fertlerinin devlete ve topluma karşı sorumluluklarının da bulunduğu şuuruna ermelerinin ve sosyal hayatta dayanışma ve yardımlaşma duygularının en yüksek seviyede muhafazası için, uygun eğitim ve kültür politikaları uygular.



2.5. Yardıma Muhtaç Sosyal Kesimlerin Sosyal Güvenliği

Madde 5: Sosyal devlet, kamusal sosyal yardım yöntemleriyle mahremiyetleri ihlâl edilmemek ve onurları incitilmemek şartıyla yardıma muhtaç sosyal kesimlerin maddî ihtiyaçlarını karşılar. Sosyal devlet, vatandaşların (yoksulluk sınırından ziyade) asgarî hayat standartlarının üzerinde bir hayat sürmelerini sağlar. Yardıma ve korunmaya muhtaç sosyal kesimler, sosyo-kültürel hayattan nasibini alır. Devlet, yoksulluğun ortadan kaldırılmasında sivil sosyal yardım organizasyonlarla işbirliği yapar.

Açıklama: Kamusal sosyal yardımların miktarı, kişinin hayatını insan haysiyetine yaraşır bir şekilde idame ettirebilecek boyutta belirlenmelidir. AB ülkeleri, kamusal sosyal yardımların miktarını, şahsî muhtaçlık kriterlerinin ötesinde (fert başına düşen) millî gelire bağlı bir oran (% 40 - % 60) üzerinden tespit etmektedir. Sosyal devlet, kamusal sosyal yardımların istismarını önlemek maksadıyla millî gelire endeksli asgarî hayat standardını belirler ve hakiki anlamda yardıma muhtaç olanları sosyal koruma kapsamına alır.

Sosyal devlet, kişilerin, sosyal haklarını bütün genişliğiyle kullanmaları için, gerekli tedbirleri alır. Kişilere tanınan sosyal haklar ile toplumun genel menfaati, bir sosyal denge içinde korunur. Vatandaşların kanunlar önünde eşit olduğu ve aralarında hiçbir ayırım yapılamayacağı ilkesi doğrultusunda sosyal haklar, cinsiyet, ırk, dil ve inanç farklılığı gibi sebeplerden dolayı sınırlandırılmaz.

2.6. Korunmaya Muhtaç Sosyal Kesimlere Sosyal Hizmet Desteği

Madde 6: Korunmaya muhtaç sosyal kesimler, devletin ve(ya) devletçe yetkilendirilmiş kuruluşların sosyal himayesi ve desteği altındadır. Sosyal hizmetler, korunmaya muhtaç sosyal kesimlerin toplum hayatına tam katılımını sağlayıcı tedbir ve sosyal içerme uygulamalarıyla dışlanmayı ve ayrımcılığı önler.

Açıklama: Şahsî güvenlikleri açısından beden, ruhen, zihnen ve(ya) ahlâken tehlikede bulunan, sosyo-kültürel yönden yoksunluk içinde ve sosyal sapmalara meyilli olan bütün insanlar, sosyal hizmetlerin koruyucu ve rehabilite edici programlarına ihtiyaç duyarlar. Özellikle sosyal sapma eğilimleri göstren insanların sosyal rehabilitasyonu önemlidir. Çünkü bu kesim, değişik sebeplerden dolayı toplumsal norm ve değerlere uymakta güçlük çeker ve toplumsal hoşgörü sınırlarını zorlayan tutum ve davranışlarda bulunurlar. Kısacası korunmaya muhtaç sosyal gruplar, sosyal hizmetlerin desteğini almadan sosyal hayatın icaplarını tam olarak yerine getiremezler. Bu yönüyle ekonomik sorunu olmayan madde bağımlısı bir insan, mutlak anlamda kamusal sosyal yardıma ihtiyaç duymasa da tıbbî ve sosyal rehabilitasyon hizmetlerine ihtiyaç duyar.

Sosyal içerme programları da zaten hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olduğu için, hem de etnik veya dinî kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarına sosyal koruma ve rehabilitasyon hizmetleri sunmaktadır. Sosyal içermenin ana gayesi, sosyal dışlanmaya maruz kalan birey veya grupların ekonomik ve sosyal hayatta yer almalarına engel olan faktörlerin ortadan kaldırılarak, hayat seviyelerinin toplumda kabul edilebilir bir düzeye getirilerek, toplumla bütünleşmelerinin sağlanmasıdır. Millî birlik ve sosyal dayanışmayı tesis etmek açısından sosyal içermeye dönük politikaların önemi büyüktür.



Sosyal dayanışma, bir başka ifadeyle insanlar arasında gelişen aktif bağlantılar sayesinde sürdürülebilir kalkınma ve sosyal gelişmeyi mümkün kılan güven, sadakat, karşılıklı anlayış, hoşgörü, yardımseverlik, sosyal ahlak, sosyal fedakârlık, müşterek değer ve davranışlar da tesis edilecektir.

2.7. Millî Birlik ve Sosyal Dayanışma

Madde 7: Değişik sosyal kesimler ve nesiller arasında sosyal dayanışma ve yardımlaşmanın tesisi ve teşviki için, sosyal devlet gerekli tedbirleri alır.

Açıklama: Sosyal devlet, toplumun bütün fertlerinin devlete ve topluma karşı sorumluluklarının da bulunduğu şuuruna ermelerinin ve sosyal hayatta dayanışma ve yardımlaşma duygularının en yüksek seviyede muhafazası için, uygun eğitim ve kültür politikaları uygular. Millî birliğin sürekli olarak canlı tutulması için, her devlet, kendi toprakları üzerinde sosyal çatışmaların yerine sosyal barışın ve hatta gelişiminin hâkim olmasını ister. Bununla birlikte sosyal devlet, toplumdaki her ferdin sosyal sorumluluk bilinci ile hareket etmesini sağlayıcı uygun bir ortamın oluşmasını yönelik gerekli tedbirleri alır. Böylece sevgi ve say-

gıya dayanan karşılıklı yakınlaştırmacı bağlar ve sağlıklı sosyal münasebetler sayesinde toplumsal dayanışma dinamikleri de harekete geçmiş olur.

Sosyal nitelikli bir devlet modelinde toplumsal dinamiklerin gün ışığına çıkması ile sosyal sermayenin oluşumu da mümkün olacaktır. Sosyal dayanışma, bir başka ifadeyle insanlar arasında gelişen aktif bağlantılar sayesinde sürdürülebilir kalkınma ve sosyal gelişmeyi mümkün kılan güven, sadakat, karşılıklı anlayış, hoşgörü, yardımseverlik, sosyal ahlak, sosyal fedakârlık, müşterek değer ve davranışlar da tesis edilecektir. Böylece sağlıklı ve huzurlu bir toplum meydana gelir ve sosyal barış içinde sosyal gelişmeyi sürdürecektir değerler ve normlar somut olarak şekil alır.

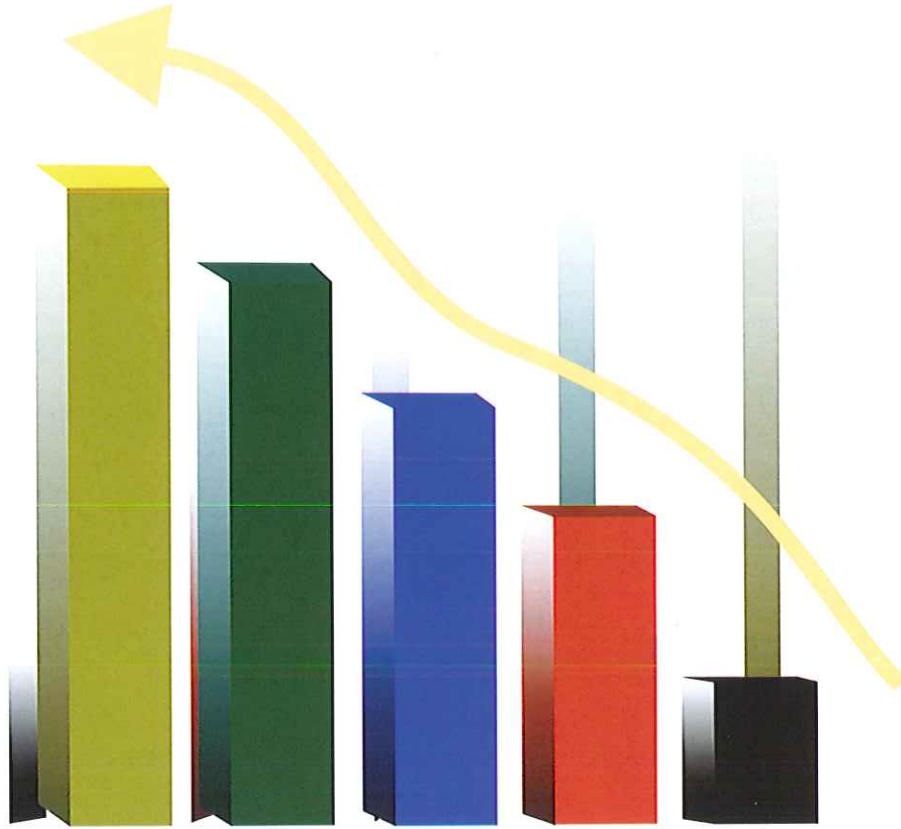


2.8. Sosyal Haklar ve Sorumlulukların Birlikteliği

Madde 8: Sosyal devlet, kişilerin, sosyal haklarını bütün genişliğiyle kullanmaları için, gerekli tedbirleri alır. Kişilere tanınan sosyal haklar ile toplumun genel menfaati, bir sosyal denge içinde korunur. Vatandaşların kanunlar önünde eşit olduğu ve aralarında hiçbir ayırım yapılamayacağı ilkesi doğrultusunda sosyal haklar, cinsiyet, ırk, dil ve inanç farklılığı gibi sebeplerden dolayı sınırlandırılmaz.

Açıklama: Yürürlükteki anayasanın 65. maddesi, sosyal hakların hayata geçirilmesi açısından bir

sınır getirmektedir. Buna göre sosyal devlet, sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini yerine getirirken, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde hareket etme yetkisine sahiptir. Bir başka ifadeyle, vatandaşlara tanınan sosyal hakların gerek maddî, gerekse içerik (alan) boyutuyla genişletilmesi yerine daraltılması mümkündür. Sosyal devletten talepte bulunma haklarının teorik bir çerçevede kalmaması arzu ediliyorsa, devlet, sosyal hakların gerçekleştirilmesinde insan onurunu zedeleyen sınırlamalar yerine asgarî ölçüde bir sosyal güvence (koruma) sistemi oluşturmalıdır.



2.9. Sosyal ve Ekonomik Politikaların Birlikteliği

Madde 9: Sosyal politikalar, iktisadî politikaların etkinliklerini destekleyici mahiyette uygulanır. Mülkiyet hakkını, tüketici haklarının korunmasını ve özgür teşebbüsü esas alan rekabetçi bir sosyal piyasa ekonomisi çerçevesinde fiyat istikrarı, tam istihdam, sosyal adalet, dengeli iktisadî ve sosyo-kültürel kalkınma sağlanır. Sosyal devlet, her türlü tekelcilik ve sömürçülükle mücadele eder.

Açıklama: Refahın yaygınlaştırılması, bir toplumun kalkınması için tek başına yeterli değildir Sosyal devlet, maddî kalkınma hedefini, toplumun temel değerlerini, ahlakî ve manevî yapısını koruyarak, sosyal adalet ilkesini gözetleyerek gerçekleştirir. Sosyal devlet, serbest rekabette fırsat eşitliğini temin etmek maksadıyla, ekonomi ve sosyal politikalarını birleştirerek, gerektiğinde iktisadî hayata müdahale edebilmelidir. Mevcut iktisadî sistemlerin dışında sentezci bir model

olan sosyal piyasa ekonomisinin ana gayesi, ekonominin rekabet edebilirliğini ve hür teşebbüsü tehdit etmeden bir taraftan piyasa şartlarının serbestçe oluşumuna ve gelişimine imkân tanımak, diğer taraftan da sosyal adalet ilkesine sadık kalarak, sosyo-ekonomik yönden zayıf olanları korumaktır.

Sosyal piyasa ekonomisi, dört ana ilke üzerine bina edilir: 1.) Tam rekabetin sağlanması için monopol denetimi (Kartel Yasağı). 2.) Piyasa gelir dağılımının maliye politikaları ile düzenlenmesi ve desteklenmesi. Bir başka ifadeyle, devletin, belli piyasalara (Örn. tarım sektörü) destekleyici mâhiyette alıcı olarak girmesi ve kaynak transferinde bulunması veya aile fertlerini dikkate alan âdil bir vergi sistemi olarak müterakkî vergi sistemi uygulaması. 3.) Sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliğinin olduğu bir ortamda üretim faktör ve kaynaklarının korunması. 4.) Asgarî geçim (sosyal gelir) ve ücret belirlenerek, işgücünün konjonktürel dalgalanmalardan korunması.



2.10. Aktif İstihdam Politikaları

Madde 10: İşsizliği azaltabilmek ve tam istihdam hedefine ulaşabilmek için, sosyal devlet, aktif istihdam politikaları uygular.

Açıklama: Aktif istihdam politikaları, emek piyasasındaki arz ve talep münasebetlerini, hem kantitatif (sayıca), hem de kalitatif (nitelik) açısından değişik yöntemlerle dengeli bir biçimde düzenlemek ve istihdam oranını artırmak maksadıyla oluşturulan tedbir-

lerdir. Aktif istihdam politikaları kapsamında işletmelere doğrudan sübvansiyon, yatırımlar için ucuz arazi tahsisi veya kredisi, kamu tarafından finanse edilen işletme içi meslekî eğitim programları, İş Kurumu tarafından işsizlikten en fazla etkilenen ve uzun süreli işsizlere iş deneyimi kazandıracak programların veya vasıflı işgücü yetiştirme kurslarının uygulanması gibi tedbirler uygulanabilmektedir.

Sosyal devlet, huzurlu ve sağlıklı toplum tesis etmek maksadıyla özellikle sosyal sorunlu aile ve aile fertlerine yönelik psiko-sosyal eğitim, destek, bakım ve intibak programları geliştirir. Sosyo-ekonomik sıkıntılar içinde olan ailelere dönük özel sosyal yardım hizmetleri sunulur.



2.11. Aile Fertlerine Dönük Sosyal Politikalar

Madde 11: Aile fertleri ve özellikle anne ve çocuk, devletin sosyal koruması altındadır. Sosyal devlet, aile fertlerinin maddî ve manevî sağlığının korunması yönünde aile destek hizmetleri geliştirir. Çocuk ve gençler, her türlü sosyal risk, sosyal ve ahlâkî sapma ve davranış bozukluklarına karşı korunur.

Açıklama: Sosyal devlet, huzurlu ve sağlıklı toplum tesis etmek maksadıyla özellikle sosyal sorunlu aile ve aile fertlerine yönelik psiko-sosyal eğitim,

destek, bakım ve intibak programları geliştirir. Sosyo-ekonomik sıkıntılar içinde olan ailelere dönük özel sosyal yardım hizmetleri sunulur. Aileye dönük sosyal refah hizmetleri kapsamında aile danışmanlığı hizmetleri, bakıma muhtaç aile fertlerinin evde bakımına yönelik destek hizmetleri akla gelebilir. Sosyal devlet, vatandaşlarının millî birlik inancı içinde yetişmeleri için, çocukluklarından itibaren, aile politikaları kapsamında akraba, komşu ve topluma yönelik sosyal içerme ve kaynaşma projeleri uygular.



2.12. Sosyal Konut:

Madde 12: Sosyal devlet, tabii âfet veya maddi imkansızlık gibi olağanüstü sebeplerden dolayı evsiz kalan vatandaşlarının insan haysiyetine yaraşır bir şekilde hayatlarını idame edebilmeleri için, sosyal konutlarda barınmalarına imkânı sağlar. Sosyal konutların yetersiz olduğu durumlarda sosyal devlet, vatan-

daşlarına kira yardımıyla bulunur.

Açıklama:

Sosyal devlet, muhtaç insanların barınma ihtiyaçlarını (bedelli-bedelsiz) karşılamak üzere, bütün illerde tabii ve sosyal çevre ile uyumlu, kira veya satış bedeli konut piyasasının altında olan sosyal meskenler inşa eder veya ettirir.

NİHAÎ DEĞERLENDİRMELER

Anayasal çerçevede oluşturulan bir sosyal devlet ve buna bağlı olarak geliştirilen bir sosyal politika modeli, içerik olarak ne kadar sağlam görünürse görünsün, gerçek sosyal hayata idealize edildiği şekliyle tam olarak yansıtılamadığı müddetçe sadece kâğıt üzerinde anayasalı bir sosyal devlet olmaya mahkûmdur. Devletin temel yapı taşlarını, bürokrasinin güç ve yetkilerini ve insan haklarını, demokrasi ve sosyal hukuk kurallarına göre düzenlemeyen bir devlet, gerçek anlamda sosyal hukuk devleti de olamaz. Anayasal anlamda sosyal hukuk devleti, temsil ve katılıma dayalı, hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu, insan haklarının uygulandığı, din ve vicdan hürriyetinin güvence altına alındığı, parlamentonun ve siyasî iktidarın güç ve yetkilerinin sınırlandırıldığı ve özellikle muhtaçların sosyal haklarının güvence altına alındığı bir devlet modelinde ancak ortaya çıkabilmektedir. Aktif bir sosyal devletin ortaya çıkabilmesi ise, hukuk devletinin birey ve gruplara tanıdığı sosyal hakların varlığına ve uygulamaya dönük sosyal politika yöntemlerinin açıkça belirtilmesine bağlıdır.

Zengin bir sosyal politika geleneğine sahip olan ülkelerin anayasalarında sosyal devlet ile ilgili hükümler, hem çok basit, hem de çok kısadır. Mesela Almanya anayasası, "Federal Almanya Cumhuriyeti", demokratik ve sosyal bir federal devlettir" (Grundgesetz; m. 20/1) demek suretiyle sosyal politika uygulamalarını kanunî düzenlemelere ve hükümetlerin icraatlarına havale etmektedir. Alman anayasasında bunun dışında iş hukuku, iş güvenliği, çalışma hakkı, mülkiyet hakkı, sosyal sigortalar ve ailenin korunması gibi sosyal ve iktisadî nitelikli hükümler de elbette yer almaktadır. Ancak, ifade edildiği gibi, bunlar son derece kısa ve ilkesel biçimde yansıtılmıştır.

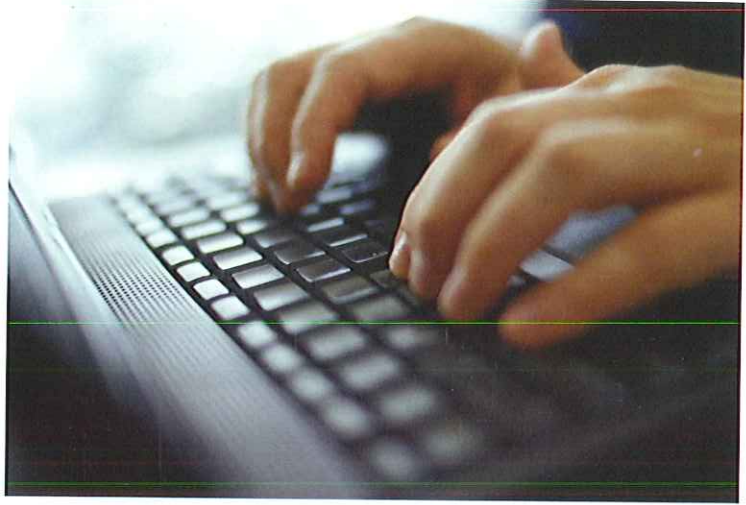
Detaylı anayasal hükümler belirleyip de bunları hayata geçirecek mekanizmaları oluştur(a)mamaktan ziyade zengin bir sosyal politika geçmişi olan Alman modelinden yola çıkarak, istikrarlı bir ekonomik kalkınmışlığın yanında sosyal politikaların akademik (teorik) ve pratik (tecrübî) tabanın güçlendirilmesine yönelik girişimlerde bulunmak belki de daha isabetli olacaktır. Bu bağlamda üniversitelerimizde sosyal politika bölümlerinin açılması ve daha çok sosyal (hizmet) kurumların hizmete sokulması, sosyal devletin gelişimine katkıda bulunacaktır. Zaten sosyal hayatın bütün sorunlarını öngören ve hazır çözüm önerileri sunan kapsamlı bir anayasanın oluşturulması fevkalade zordur. Ancak demokratik bir sosyal devlet kültürünün ve toplumsal dayanışma şuurunun geliştirmesi ile birlikte, toplumsal sorunların çözümü de o nispette kolay olacaktır.



Anayasal çerçevede oluşturulan bir sosyal devlet ve buna bağlı olarak geliştirilen bir sosyal politika modeli, içerik olarak ne kadar sağlam görünürse görünsün, gerçek sosyal hayata idealize edildiği şekliyle tam olarak yansıtılamadığı müddetçe sadece kâğıt üzerinde anayasalı bir sosyal devlet olmaya mahkûmdur. Devletin temel yapı taşlarını, bürokrasinin güç ve yetkilerini ve insan haklarını, demokrasi ve sosyal hukuk kurallarına göre düzenlemeyen bir devlet, gerçek anlamda sosyal hukuk devleti de olamaz.

Doç. Dr. Adnan Mahiroğulları

Cumhuriyet Üniversitesi Öğretim Üyesi

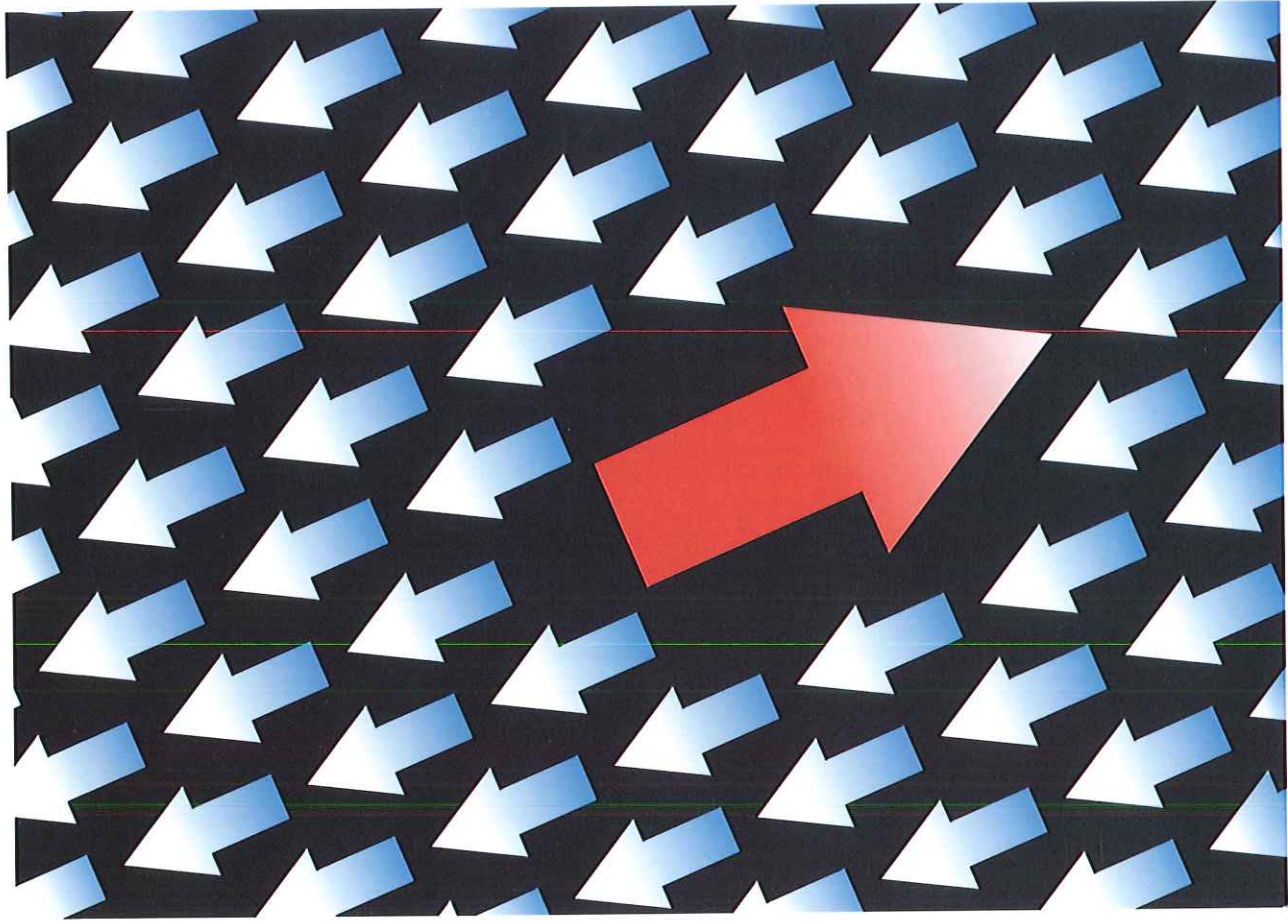


SİVİL ANAYASA ÇALIŞMALARI BAĞLAMINDA 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU'NUN İLO NORMLARINA UYUM SORUNU

Giriş :Memur sendikacılığı Türkiye’de oldukça geç başlamış; ilk memur örgütleri ancak 1965’te kurulabilmiştir. Siyasi irade, Cumhuriyetin ilk yıllarında işçi sendikacılığına gösterdiği olumsuz yaklaşımını memur sendikacılığı için daha da kesin bir tavırla sürdürmüştür; Devlet’in himayesinde ve onun adına hareket eden, adeta Devlet’in bir parçası sayılan, iktisadi ve sosyal durumları Devlet tarafından garanti altına alınan memurların sendikalaşmasını uzun bir süre gereksiz görmüştür.

1960 Askeri Müdahalesi sonrasında yeni bir anayasa hazırlamak üzere oluşturulan Kurucu Meclisi’nin aydınlar / sivil elitler ağırlıklı kompozis-

yonu, kuşkusuz Türk insanına çağdaş demokrasi-lerin olmazsa olmazı sayılan klasik temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra ekonomik ve sosyal hakları da vermeye elverişli bir yapıda oluşmuştur. Bu bağlamda, Cumhuriyetin kuruluşundan 1961’e kadar geçen 38 yılda memurlara verilmeyen sendikal örgütlenme hakkı, bu hakkın doğrudan muhatapları dışında, temel hak ve özgürlüklere sıcak bakan anayasakoyucu tarafından gündeme alınmış; hazırlanan Anayasanın sendikal örgütlenmeyle ilgili 46. maddesinde “Çalışanlar ve işverenler” ibaresiyle örgütlenme kapsamı geniş tutularak işçi ve işverenlerle birlikte memurlara da verilmiştir.



Ne var ki, anayasakoyucu tarafından memurlara bir çırpıda verilen sendikal örgütlenme imkanı, çağdaş demokrasilerde memurların sahip olduğu tüm hakları içermemiş; grevli toplu pazarlığın olmadığı, adeta göstermelik yasal bir düzenlemenin ötesine geçememiştir.

Ne var ki, anayasakoyucu tarafından memurlara bir çırpıda verilen sendikal örgütlenme imkanı, çağdaş demokrasilerde memurların sahip olduğu tüm hakları içermemiş; grevli toplu pazarlığın olmadığı, adeta göstermelik yasal bir düzenlemenin ötesine geçememiştir.

Yasakoyucu, memurların sendikalaşmasında ki kaygılı ve ihtiyatlı tutumunu kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle ilgili 2001 tarih ve 4688 sayılı Yasa döneminde de sürdürmüştü; Kanun'un yasalaşma sürecinde, bir önceki Yasa'da olduğu gibi ILO normlarına uyum kaygısı taşımamıştır. 624 sayılı Yasa'nın ILO normlarıyla uyumlu olmaması ilk yasal düzenle-

me olduğu için bir ölçüde makul karşılanabilir; ancak 1965'ten 2001'e kadar geçen 36 yıllık süreç sonrası, hem de 1993'te 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin TBMM'de kabul edilip Anayasa'nın 90. maddesiyle yükümlülük altına girilmesine rağmen, 4688 sayılı Yasa'da hala uluslararası normlarla çelişen düzenlemelerin varlığı düşündürücü olmuştur.

Makalede, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri çerçevesinde değerlendirilerek 60. Hükümet'in gündemine aldığı "sivil anayasa" çalışmaları bağlamında ILO normlarına uyum sorunu irdelenecektir.



I-4688 SAYILI KANUN'DA ILO NORMLARINA AYKIRI DÜZENLEMELER

4688 sayılı Yasa bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bazı düzenlemeler, uluslararası sendikal normlarla uyuşmakla birlikte, bazıları da bu normlarla çelişmekte, çok sayıda kısıtlama ve yasağa yer vermektedir.

Günümüz itibarıyla, 4688 sayılı Yasa'da ILO normlarıyla açıkça çelişen düzenlemeler:

- a) Mevcut toplu görüşme hakkının işvereni bağlayacak şekilde işlevsel olmaması,
- b) Grev hakkının olmayışı,
- c) Sendikalara üye olabilmek için memurun adaylık ve deneme süresini tamamlamış olma gerekliliği,
- d) Sendika kurucusu olabilmek için 2 yıl çalışma koşulu,
- e) Sendikalara üye olamayacakların listesinin oldukça geniş tutularak pozitif sendika özgürlüğünün kısıtlanması.

Mevcut “toplular görüşme” yöntemi, ta-biri caizse göstermelik bir yöntem olarak dizayn edilmiş; görüşme sonunda tarafları bağlayıcı hiçbir hüküm içermemiştir. Dolayısıyla, mevcut yöntem, çalışma koşullarının belirlenmesi için 151 sayılı Sözleşme’nin 7. maddesindeki “Her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır.” ifadeyle tezat teşkil etmektedir.

Toplu görüşme yönteminin işleyişine gelince; sosyal taraflar arasında gerçekleştirilen 15 günlük görüşme aşamasında anlaşma sağlanırsa mutabakat metni imzalanır; daha sonra uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için metin Bakanlar Kurulu'na sunulur. Şayet anlaşma sağlanamazsa, uyuşmazlık "Uzlaştırma Kurulu"na götürülür.



Toplu görüşme yönteminin işleyişine gelince; sosyal taraflar arasında gerçekleştirilen 15 günlük görüşme aşamasında anlaşma sağlanırsa mutabakat metni imzalanır; daha sonra uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için metin Bakanlar Kurulu'na sunulur. Şayet anlaşma sağlanamazsa, uyuşmazlık "Uzlaştırma Kurulu"na götürülür. Burada alınan kararlara taraflar katılsa da katılmasa da sonuçta ortaya çıkan tutanak yine Bakanlar Kurulu'na gönderilir. Dolayısıyla, nihai karar yeri, Bakanlar Kurulu'dur. Ne var ki, Uzlaştırma Kurulu'nun kararlarına Bakanlar Kurulu'nun uyma zorunluluğunun olmaması, işin ilginç yönünü oluşturmaktadır. Bu nedenle, mevcut toplu görüşme yöntemi, kamu personel sendikaları-

nı işlevsiz kılabilmekte; nitekim 2003 dönemi toplu görüşmelerinde, idareyle mutabakat metni imzalanamamış, konu Uzlaştırma Kurulu'na götürülmüştür. Kurul, 6 maddelik bir metin hazırlayarak Hükümet'e sunmuşsa da söz konusu altı maddelik iyileştirme kararlarına uyulmamıştır. İdare'nin kullanabildiği böyle bir tasarruf, kuşkusuz hem 98, hem de 151 sayılı sözleşmelerde anlamını bulan özgür toplu pazarlık ilişkisiyle çelişmektedir. Dolayısıyla, İdare'nin, Uzlaştırma Kurulu'nun kararlarına katılıp katılmama serbestisi, kamu görevlileri sendikalarının bu aşamada görev ve yetki alanını sona erdirmekte, greve gidemedikleri ya da ortaya çıkan iş uyuşmazlıklarını başka bir tahkim organına¹ götüremedikleri için sonuçta sendikaları ta-

¹ Metin KUTAL, "Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları", Sosyal Siyaset Konferansları, 45. kitap, İstanbul 2003, s. 150.

² Mesut GÜLMEZ, "Aykırlıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", Amme İdaresi Dergisi, Ankara, 34/3 Eylül 2003, s. 15.



657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesine "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaktır." hükmünü koymuş; keza Türk Ceza Kanunu'nun 236. maddesindeki bir başka hükümle grev yasağını sürdürmüştür.

mamen işlevsiz kılmaktadır.

4688 sayılı Kanun'da grev hakkına yer verilmiştir. Gerçi, gerek 151, gerekse 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin metinlerinde grev hakkıyla ilgili açık bir düzenleme yer almamışsa da, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komisyonu'nun bazı rapor ve kararları, ilke olarak tüm çalışanlar için grev hakkının 87 sayılı Sözleşme tarafından güvence altına alındığını ortaya koymuştur.² Uzmanlar Komisyonu bu savını, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesinde yer alan "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler." ifadesine dayandırmış; ayrıca 3. maddedeki "çalışanlar" ibaresi, grev hakkını memurlar dahil tüm çalışanlara tanımıştır.

Türk yasakoyucu, 4688 sayılı Yasa'da grev yasağından bahsetmemiş; ancak 657 sayılı Devlet Me-

murları Kanunu'nun 27. maddesine "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaktır." hükmünü koymuş; keza Türk Ceza Kanunu'nun 236. maddesindeki bir başka hükümle grev yasağını sürdürmüştür. Dolayısıyla, Uzmanlar Komisyonunca, 4688 sayılı Kanunla ilgili olarak 2002'den itibaren Türk Hükümeti'nin her yıl dikkati çekilmekte; Yasa'da grev hakkına yer verilmediği nedeniyle eleştirilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 3/a. maddesinde "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış " şeklindeki "kamu görevlisi" tanımında yer alan "adaylık ve deneme süresini tamamlama" koşullu ifadesiyle pozitif sendika özgürlüğüne kısıtlama getirilmiştir. Söz konusu kısıtlama, 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde ifade edilen "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir



Yasakoyucu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2001 sonrasında, 5198 sayılı Yasa'yla Haziran 2004'de 4688 sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapmışsa da, söz konusu düzenlemeler Yasa'yı çağdaş sendikal normlarla uyumlu hale getirmekten ziyade, üç yıllık uygulama sürecinde karşılaşılan teknik sorunları ve tereddütleri giderme amaçlı olmuştur.

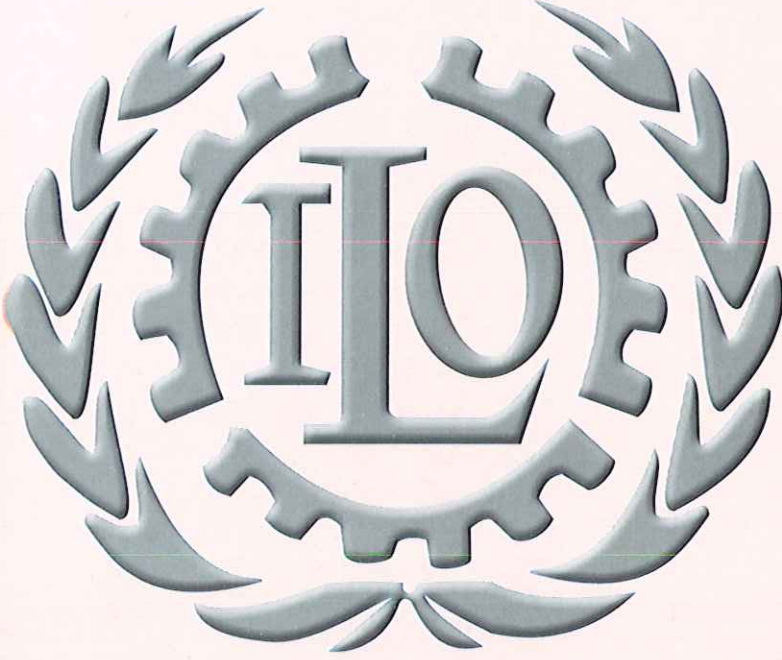
ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve bu kuruluşların tüzüklerine uyum koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler." hükmüyle çelişmektedir.

Aynı şekilde, sendika kurucusu olabilmek için 2 yıl kamu görevlisi olarak çalışma koşulu da 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesine aykırıdır.

Yasakoyucu, 4688 sayılı Kanun'un "Sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15. maddesinde, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerdeki açık hükümlere rağmen pozitif sendika özgürlüğünü önemli ölçüde kısıtlamıştır. 87 sayılı Sözleşme, örgütlenme özgürlüğüyle ilgili sadece silahlı kuvvetler ve emniyet mensuplarını istisna tutmuş; söz konusu sözleşmede öngörülen güvencelerin hangi ölçüde tanınacağını ulusal mevzuata bırakmıştır.

151 sayılı Sözleşme'nin birinci maddesinin 2. fıkrası, "Görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yö-

netim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görev ifa edenlere" güvencelerin hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenir." ifadesiyle iki grup istisnayı kısmen genişletmiştir. Ne var ki, Türk yasakoyucu, 15. maddede, gizli görev ifa edenler, yönetimde izlenecek politikaları belirleyen üst düzey görevlilerin haricinde, Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil memurları, ceza infaz kurumlarında çalışan tüm kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan özel güvenlik personeli, 100'den fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin amir ve yardımcısı, enstitü ve yüksek okul müdürleri ve yardımcısı gibi önemli sayıda kamu görevlisini örgütlenme dışı tutmuştur. Bu nedenle, Uzmanlar Komisyonu, 15. maddedeki sendikal özgürlüğü kısıtlayan hükümler nedeniyle Türkiye'yi eleştirmektedir.



Memur sendikaları ve Hükümet arasında yapılan 30 Eylül 2004 tarihli toplu görüşmelerde bu konuda önemli bir adım atılmış, sendika sözcüleri, mevcut Yasa'daki ILO normlarıyla çelişen düzenlemelerden söz ederek uyumsuzlukların giderilmesini talep etmiştir.

II-4688 SAYILI KANUN'UN ILO NÖRMLARINA UYUMU

Yasakoyucu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2001 sonrasında, 5198 sayılı Yasa'yla Haziran 2004'de 4688 sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapmışsa da, söz konusu düzenlemeler Yasa'yı çağdaş sendikal normlarla uyumlu hale getirmekten ziyade, üç yıllık uygulama sürecinde karşılaşılan teknik sorunları ve tereddütleri giderme amaçlı olmuştur.

Memur sendikaları ve Hükümet arasında yapılan 30 Eylül 2004 tarihli toplu görüşmelerde bu konuda önemli bir adım atılmış, sendika sözcüleri, mevcut Yasa'daki ILO normlarıyla çelişen düzenlemelerden söz ederek uyumsuzlukların giderilmesini talep etmiştir. Bunun üzerine, 2004 yılı mutabakat metnine ilave olarak, sosyal taraflarca imzalan 50 maddelik "ek metin" tanzim edilmiştir. Ek metinde, mevcut 4688 sayılı Kanun'da yer alan, doktrin ve ILO'nun sıklık-

la eleştirdiği hususları grevle ilgili düzenleme hariç, çağdaş sendikal normlarla uyumlu hale getirici bir dizi önerilere yer verilmiştir. Örneğin:

a) "Yasaklar" başlıklı 25. maddesinde "Kamu görevlilerinin grev, siyaset, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasaklarının Anayasa ve diğer kanunlarda yapılacak değişiklikler çerçevesinde değerlendirilmesi,

b) "Yönetime Katılma" başlıklı 39. maddede çalışma hayatı ile ilgili tasarı ve düzenleme çalışmalarında konfederasyonların önerilerinin alınması,

c) "Sendikal haklar" başlıklı 42. maddede toplu görüşme konusunun Anayasa değişikliği kapsamında değerlendirilmesi,

d) 43. maddede 4688 sayılı Kanun'un 15. maddesindeki sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinden hangilerinin sendika üyesi olabileceği konusunda çalışma yapılması.

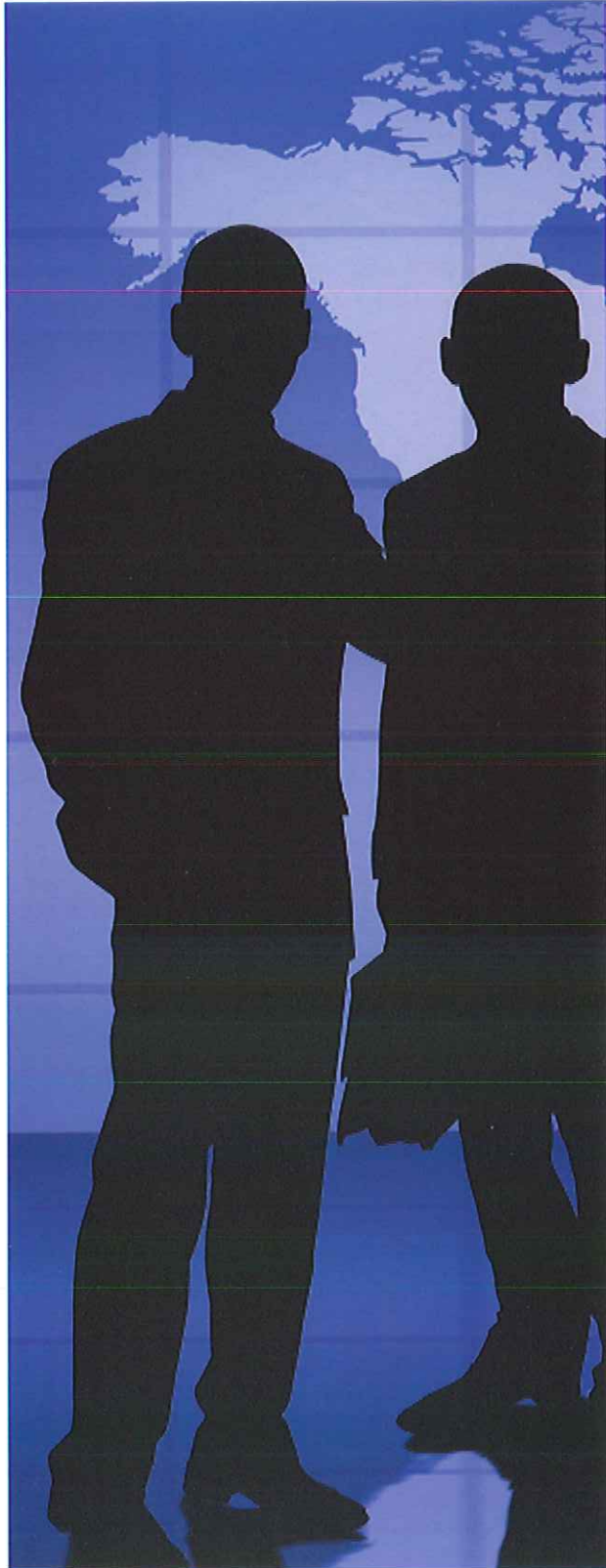
Ne var ki, ek metnin son kısmında, "Mutabakatta varılan hususlarda, Yasama Organını ilgilendiren konularda gerekli işlemlerin bir yıl sonraki yasama dönemi içinde yerine getirileceği"³ belirtilmişse de, 2005'ten günümüze kadar geçen süreçte yasakoyucu söz konusu hususlara çözüm getirmemiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2008 yılında 4688 sayılı Kanunda bazı değişiklikler yapmak üzere 19 maddelik bir tasarı taslağı hazırlayıp sosyal tarafların bilgisine sunmuştur.

Taslakta dikkati çeken husus; öngörülen değişikliklerin Yasadaki uluslar arası normlarla çelişen aykırılıkları tamamen giderme yolunun izlenmemesidir. Kanaatimizce, 19 maddelik tasarı taslağında en isabetli değişiklik önerileri, Kanun'un 3. ve 15. maddelerinde öngörülmüştür. Diğer değişiklik önerileri, daha ziyade uygulamadan doğan tereddüt ve teknik aksaklıkları giderme amaçlı olmuştur.

Memurların sendikalaşma kapsamını genişleten değişiklik önerisi, mevcut Kanunun 3. maddesinin (a) bendinde yapılmış; kamu görevlisi tanımındaki "adaylık veya deneme süresini tamamlamış" ibaresi isabetli olarak kaldırılmasıdır.

Sendikacılıkla ilgili uluslararası normlar doğrultusunda, "Sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15. maddenin üç bendinde değişiklik öngörülmüş; söz konusu maddenin (c) bendindeki "100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları" ifadesi metinden çıkarılmıştır. Aynı maddede öngörülen diğer iki değişiklik ise, "Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri" ni sendikalaşma dışı tutan (k) bendinin yürürlükten kaldırılması ve (j) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen "özel güvenlik personeli"nin metinden çıkarılmasıdır. Bu üç bentte yapılan değişikliklerle sendikalaşma hakkı elinden alınan kamu görevlilerinin kapsamı önemli ölçüde daraltılmak istenmiştir.



³ Kamu Çalışanlarının Sesi, Ekim 2004, s. 9.

Memurların sendikalaşma kapsamını genişleten değişiklik önerisi, mevcut Kanunun 3. maddesinin (a) bendinde yapılmış; kamu görevlisi tanımındaki “adaylık veya deneme süresini tamamlamış” ibaresi isabetli olarak kaldırılmasıdır.



Taslakta yer alan diğer değişiklik önerileri; 5. maddede hizmet kolları 11'den 9'a indirilmiş, maddenin 6. sırasındaki “Kültür ve sanat hizmetleri” hizmet kolu, 1. sıradaki büro bankacılık, sigortacılık hizmetleriyle, 7. sıradaki “Bayındırlık inşaat ve köy hizmetleri” hizmet kolu, maddenin 4. sırasındaki “Yerel yönetim hizmetleriyle birleştirilmiştir.

Kanunun 6. maddesindeki ikinci fıkra kaldırılmış; 10. maddesinde 3 yıl olan genel kurul süresi 4 yıla çıkarılmış; 12. maddeye yeni bir bent ilave edilmiştir. 19. maddenin (b) bendi kısmen değiştirilmiş; 23. maddenin sendika temsilcilerine işveren tarafından sağlanan imkanlarla ilgili son fıkrasına “ve fiziki imkanlar” eklenmiştir.

Toplu görüşmenin kapsamıyla ilgili 28. maddeye “özlük hakları” ve sosyal ve mesleki haklar” ifadeleri ilave edilmiş; kapatmayla ilgili 37. madde yeniden düzenlenmiştir. 42. ve 43. maddelerde kısmi değişikliklere gidilmiştir.

Netice itibarıyla, söz konusu taslakta, kamu görevlilerinin örgütlenme kapsamını genişleten 3 ve 15. maddelerde öngörülen değişiklikler dışında, İLO normlarıyla çelişen toplu görüşme tekniği ve grev hakkıyla ilgili olumlu düzenleme çabası gösterilmemiştir. Dolayısıyla, 2008'de dahi, Yasakoyucunun memurlara grevli toplu pazarlık hakkı vermekten hala çekindiği anlaşılmaktadır.



Kanaatimizce, ÇSGB'nin 4688 sayılı Kanun'la ilgili 2008'de hazırladığı tasarı taslağı, 60. Hükümet'in gündemine aldığı "Sivil Anayasa" çalışmalarıyla birlikte ele alınmalıdır. Mevcut Hükümet'in Sivil bir anayasa oluşturma çabasının amacı, olağanüstü dönem ürünü olan 1982 Anayasası'nda bireysel temel hak ve özgürlükler, keza sosyal ve ekonomik haklardaki kısıtlamaları kaldırmaksa, toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 53. madde ile grev hakkı ve lokavtı düzenleyen 54. maddelerde uluslararası normlarla çelişmeyecek şekilde değişikliğe gidilmelidir. Zira, bu iki hakkın ILO normları çerçevesinde kamu görevlilerine de verilebilmesi için anayasal düzenleme yapılması gerekir. Diğer ayrıntılar ise, mevcut Yasa'da yapılacak değişikliklerle giderilebilir.

Anayasakoyucu, 1995'te 4121 sayılı Kanun'la 53. maddeye ilave ettiği 2. fıkra "toplular sözleşmesi" kavramını kullanmamış; bunun yerine bilinçli olarak

"toplular görüşmesi" ifadesini tercih etmiştir. Her şeyden önce, "toplular sözleşmesi" kavramındaki "sözleşme" ifadesi, karşılıklı irade açıklamalarıyla oluşan hukuki bir işlem olarak taraflar arasında bağlayıcı bir sonuç doğurabilmektedir. Bu nedenle, 1995'te 53. maddeye ilave edilen 2.fıkradaki "toplular görüşmesi" ifadesinin değiştirilmesinin ya da fıkranın tümünün maddeden çıkarılmasının yerinde olacağı kanaatindeyiz. Dolayısıyla, ikinci fıkra çıkarıldığında, birinci fıkra, sadece işçilere tanınan toplular sözleşmesi hakkı memurları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeli; her iki kesime tanınan bu hakkın nasıl kullanılacağı ayrı ayrı kanunlara bırakılacağı zikredilmelidir.

Aynı şekilde, 54. maddenin birinci fıkrasında sadece işçilere tanınan grev hakkı, memurları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, keza usul ve şartlar, kapsam ve istisnalar işçi ve memurlar için ayrı kanunlarda yer almalıdır.

Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca parlamentosunda onaylayarak iç hukukunun bir parçası haline getirdiği çalışma hayatıyla ilgili uluslar arası sözleşmelerinin gereği olarak grevli toplu pazarlık hakkını, en azından -şimdilik kaydıyla- kapsamı geniş tutulmasa dahi vermek durumundadır. Bunun yapılabilmesi için, halen Türkiye'nin gündeminde olan "Sivil Anayasa" çalışmaları bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç :Memurların 1990'da fiilen başlattığı örgütlenme faaliyetleri, 2001'de 4688 sayılı Kanun'la yasal çerçeveye kavuşmuş; ancak, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, yasa koyucu, yine ihtiyatlı davranarak, sendikal hakları tam olarak kullanırmamış; bazı düzenlemeleri de çağdaş sendikal normlarla uyum sağlama kaygısı taşımaksızın yapmıştır. Kanun'da, olumsuz yönde en fazla dikkati çeken düzenleme, kuşkusuz toplu görüşme yönteminin işlevsizliği, keza grev hakkının olmayışıdır. Kanun'un tanıdığı toplu görüşme hakkı, grev hakkından, dolayısıyla "pazarlık gücü" unsurundan yoksun olduğu için uygulamada memurlara önemli kazanımlar sağlamaktan uzak kalmıştır. Uzlaştırma Kurulu kararlarının bile Hükümeti bağlayıcı olmaması nedeniyle yapılan tüm görüşmeler sonuçsuz kalabilmekte; uzlaştırma aşamasından sonra sendikaların hak aramakta ve hak elde etmekte tamamen devre dışı bırakıldığı görülmektedir.

Yasakoyucu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde olduğunu, keza 2004'te AB'den müzakere süreci alındığını ve bir süre sonra AB temsilcileriyle "çalışma hayatı"na yönelik dosyanın müzakere edileceğini göz önünde bulundurması gerekir.

Netice itibarıyla, XXI. Yüzyılın başlarında, demokratik açılımların, hak ve özgürlüklerin giderek yüksek selevelere getirildiği bir dönemde, Türk yasakoyucu, memuruna, Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca parlamentosunda onaylayarak iç hukukunun bir parçası haline getirdiği çalışma hayatıyla ilgili uluslar arası sözleşmelerinin gereği olarak grevli toplu pazarlık hakkını, en azından -şimdilik kaydıyla- kapsamı geniş tutulmasa dahi vermek durumundadır. Bunun yapılabilmesi için, halen Türkiye'nin gündeminde olan "Sivil Anayasa" çalışmaları bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

DEMOKRATİKLEŞME VE SİVİL ANAYASA TALEBİ ÖTELENEMEZ



KAMU'DA
SOSYAL Politika

Memur-Sen'in Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.