

# TÜRKİYE'DE 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE ÇÖZÜM SÜRECİ

Sevtaç Yokuş<sup>1</sup>

Yürürlükteki Anayasa yıllardır değiştirilmek üzere Türkiye gündemini işgal ediyor. Çok sayıda değişiklik geçirdiği halde, Anayasa üzerine tartışmalar bitmiyor. Yepyeni demokratik bir anayasa beklentisi sürerken, her seferinde güncel siyasetin gerektirdiği değişikliklere uğruyor. 2007, 2010, bugünlerde de 2017 Anayasa değişiklikleri, aktüel siyasal hedeflerle hazırlanan değişiklik örneklerinden başlıcalarını oluşturuyor.

Türkiye'de aynı zamanda, ülkenin demokratik geleceği önünde bir tür bariyere dönüşen Kürt meselesine dayalı çatışma sürüyor. Bu nedenle, her Anayasa değişikliği beraberinde çatışma çözümü açısından da bir değerlendirmeyi zorunlu kılıyor. 2000'li yılların ortalarından itibaren, demokratik özgürlükçü bir Anayasa ile Kürt meselesinin de büyük oranda çözüme kavuşturulacağı geniş toplum kesimleri temsilcilerince savunuldu. Gerçekten, anadil sorunu, ortak anayasal vatandaşlık ve yerel özerkliğin güçlendirilmesi yollarıyla çatışma çözümünde güçlü bir ivme ile ilerlemek olanaklıydı. Ancak, bu tür bir Anayasa yapılamadı. Bunun neden olmadığını yanıtları oldukça kapsamlı olup, bu kısa çalışmanın boyutlarını aşar niteliktedir. Bu konuda, siyasilerin güçlü bir iradesinin olmamasından, 12 Eylül'ün amaçladığı ve yarattığı toplumsal yapı nedeniyle, demokratik kültürün gelişkin olmamasına kadar çok geniş bir alana yayılan yanıtlar vermek gerekliliği doğabilir.

Bu çalışma kapsamında öncelikle, geçmişten bugüne, Anayasa'nın çatışmaya bir tür zemin oluşturması, bu nitelemenin Anayasal nedenleri hatırlatılmaktadır. Bu zemini ortadan kaldırma yönünde yakın geçmişte anayasal çözüm önerileri, önerileri sunan çevrelerin tanımlarıyla birlikte aktarılmaktadır. 2017 Anayasa değişikliklerinin, anılan anayasal çözüm önerilerinin çok uzağında, apayrı bir içerik taşıdığı somutlaştırılmakta ve bu tür bir değişikliğin, çatışma çözümü üzerinde olası etkileri tartışılmaktadır.

## I. YÜRÜRLÜKTEKİ ANAYASA'NIN ÇATIŞMA SÜRECİNİ PEKİŞTİRİCİ ETKİSİ

Türkiye'de anayasalara tarihsel süreç açısından bakıldığında, Cumhuriyetten bu yana bireylerin tek tipleştirilmesi politikasının izlendiği, başta anayasalar olmak üzere hukuksal kuralların da, bu doğrultuda bir zemin oluşturduğu görülmektedir. Siyasal koşullarla birlikte,

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

yaratılan hukuksal düzen, giderek parçalanmış bir topluma neden olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yaşanan siyasal ortam, geliştirdiği tek tip, makbul vatandaş anlayışı nedeniyle dışta kalan kesimleri “ötekileştirmiş”tir. Bu yaklaşım biçimini, hukuksal düzen kurumsal hale getirmiştir. Bu anlamda 1961 Anayasası da birey özgürlüklerine verdiği ağırlığa, özgürlükçü içeriğine rağmen, askeri-bürokratik vesayeti kurumsallaştırması bakımından, aslında toplumsal parçalanmışlığa hizmet etme yönünde önemli bir rol oynamıştır. 1961 Anayasasının uygulandığı dönem aynı zamanda bürokratik kastın tam olarak oturtulduğu dönem olmuştur. Askere dayalı bürokratik kast, bireyler düzeyinde de “modern” adlandırmayla makbul vatandaş tipini belirlemiş ve geliştirmiştir. Makbul vatandaş, Türk, sunni ve laik, Türkiye Cumhuriyetinin değerlerine ve Atatürk’ün belirlemiş olduğu ideolojiye bağlı vatandaş tipidir. Bu tipe uymayanlar, başta Kürtler, rejime tehdit olarak görülmüştür. Yaklaşık otuz yıldır yürürlükte olan 1982 Anayasası, tam da bu nedenle devletin korunması esası üzerine oturtulmuştur. Bu doğrultuda neredeyse tüm yasaklar, “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” ile “laik Cumhuriyet” bağlamında geliştirilmiştir. Otoriter içeriğiyle ve uygulamadaki yansımasıyla 1982 Anayasası, toplumsal bölünmeleri en üst düzeye taşımıştır. 1982 Anayasası içeriğindeki yasaklar nedeniyle, özgürler lehine bir zihniyeti yok etmiş, dışladığı toplum kesimlerinin ise, içeriğindeki yasakçı ve inkara dayalı keskinliğe eşdeğerde, çatışan kesimler olmasına yol açmıştır. Anayasa, yıllarca Kürtlerin yaşadığı coğrafyada uygulanan ve farklı bir düzene kapı açan olağanüstü rejimle, hukuk dışı bir düzene neden olmuştur. 1982 Anayasasının özgürlükleri yok eden içeriği, yürürlüğe girdiğinden itibaren tartışılmıştır. 12 Eylül ile amaçlananı sağlamak için hazırlanmış bir Anayasa’dır. Anayasa, kendisinden önce oluşturulan ve 12 Eylül yasaları olarak adlandırılan yasalara uygun olarak hazırlanmıştır. Askeri darbe ile ortaya çıkan fiili iktidarın iradesini yansıtan bir Anayasa’dır. Anayasa’nın temel felsefesini oluşturan Başlangıç’ta, devletin kutsandığı açıkça ifade edilmiştir. Başlangıç’taki “kutsal Türk devleti” ibaresi, 1995 Anayasa değişiklikleri kapsamında çıkarılmışsa da, buna dayalı felsefeyi içeren Başlangıç, aynı içeriğiyle yürürlüktedir. Üstelik Başlangıç, Anayasa’nın 4. maddesine göre, değiştirilemez, değiştirilmesi teklif edilemez hükümler kapsamında gözükmektedir<sup>2</sup>.

Başlangıç’ta yer alan ilkelerin Anayasa’ nın 2. maddesi gereğince Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılması ve değiştirilemez hükümler kapsamında olması, bu ilkelere, Anayasa’ daki kurallar arasındaki sınırlamada üstünlük sağlandığı anlamına gelmektedir. Yine Başlangıçta’ “ ... bu Anayasa’ nın ... bu ilkelere saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanacağı “ hükmüne yer verilerek, Cumhuriyetin niteliklerine ilişkin ilkeler de dahil, Anayasa’ nın tüm ilke ve kurallarının Başlangıç’ ta yer alan ilkelere uygun yorumlanması

---

<sup>2</sup> Sevtap Yokuş, **Türkiye’de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s.9-11.

zorunluluğu<sup>3</sup> da dikkate alınırsa 1982 Anayasası' nın bütünün ortaya koyduğu hak ve özgürlüklerin darlık derecesi açıkça anlaşılacaktır.

1982 Anayasası'na henüz oluşum aşamasında anti-demokratik özellik yüklenmiştir. Anayasa metnini belirleyen irade Milli Güvenlik Konseyi olmuştur. 1982 Anayasası temsilcilik niteliği olmayan bir organın eseri olup, herhangi bir seçilmiş organın iradesini yansıtmamıştır. Demokratik olmayan bir ortamda halkoyuna sunularak kabul edilen Anayasa metni fiili bir iktidarın ürünüdür<sup>4</sup>.

Demokratik anayasaların felsefi tercihi, tüm ideolojilere uzak olmak ve ideolojik çoğulculuğa izin veren bir anayasal yapı oluşturmak olup, demokratik anayasalardan esas olarak bu beklenir. "Renksiz anayasa" ifadesi de buradan gelir. 1982 Darbe Anayasasının felsefesi ve bu felsefenin üzerine kurulu olduğu ideoloji, Anayasanın Başlangıç kısmından başlayarak, tüm hükümlere sinmiştir. Buna göre; 1982 Anayasasının içerdiği resmi ideolojinin ana eksenini Atatürkçülük, milliyetçilik ve siyasal devletçilik oluşturmaktadır. Bu ideoloji bireye dönük olarak tek tip vatandaş hedeflemiştir. Bu ideolojinin uzantısı olarak bireylere dönük öngörülen Türk-İslam sentezi model ise, laiklik ilkesinin uygulanma biçimini belirlemiştir. Yani ana ideolojiye hizmet ettiği oranda dinin kabulü öngörülmüştür.

12 Eylül darbesinin devamı olarak hazırlanan 1982 Anayasası, olağanüstü dönem hep sürecekmış gibi hazırlandı. Temel amaç, 12 Eylül'e hakim olan düşüncenin anayasal yolla kalıcı hale gelmesiydi. Bunun için tüm önlemler alındı. Aslında daha Anayasadan önce çıkarılan ve uygulanmaya konan ve daha sonra Anayasanın kalıcı hale gelen geçici hükmüyle koruma altına alınan yasal düzenlemeler, hukuksal yapıyı belirlemişlerdi. Olağanüstü Hal Yasası, Seçim Yasası, Siyasal Partiler Yasası, Dernekler Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Yasası gibi, toplumsal ve siyasal yaşamı belirleyecek olan yasa 12 Eylül döneminde çıkarıldı, Anayasa, yasalar yoluyla oluşturan bu düzeni ideolojik olarak kurumsallaştırdı ve yine bu düzene dokunulmazlık kazandırdı.

Anayasaların Başlangıçları, içeriğe hakim olan felsefeyi yansıtırlar. 1982 Anayasası Başlangıçta, Anayasanın ruhuna egemen olan ideolojiyi, bu doğrultudaki ifadelerle somutlaştırmaktadır. İlk paragrafta, "...bu Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu...." İfadesi Anayasanın felsefesini belirleyen ideolojinin ana eksenlerinden biri olan Atatürkçülük ve Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışını yansıtmaktadır. Anayasanın temel aldığı ideolojinin

---

<sup>3</sup> Mustafa Koçak , " Cumhuriyetin Temel Niteliklerinin Belirlenmesinde anayasanın Başlangıcında Yer Alan İlkelerin Hukuksal Değeri ", **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25.Yıl Armağanı**, 1998 s.203.

<sup>4</sup> Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.100,101.

ana eksenlerinden milliyetçilik, Atatürk milliyetçiliği şeklinde ifade edilmekte ve resmi teze göre bu milliyetçilik anlayışı hiçbir etnik kökene ve ırka atıfta bulunmamaktadır. Anayasadaki vatandaşlık tanımına da bu anlamı yüklemek gerekir. Ancak Anayasa kendi içindeki farklı hükümlerle bu tezi çürütmektedir. Başlangıçta örneğin beşinci paragraftaki “ Hiçbir faaliyetin Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının...Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin...” ifadelerinin etnik temelli olmadığı iddia edilemez. 2001 Anayasa değişiklikleri ile yürürlükten kaldırılan Anayasanın 26/3 ve 28/3 hükümleri bu nitelikteki hükümlerdendi. Yine yürürlükte bulunan 42/9 hükmü de Anayasadaki Türklük ibaresinin etnik temelli olduğu açıktır. 134. maddedeki Türk ibaresi de tamamen etnik bir kökene yönelmektedir. Anayasadaki hükümler, yasal düzenlemeler, mahkeme kararları ve uygulama ile birlikte düşünüldüğünde, Türklük ibaresinin etnik bir temele dayandığı daha açık görülmektedir. Bunun en direk örneğini 2932 sayılı Türkçeden başka dilleri yasaklayan yasa oluşturmuştur. Bu yasanın yürürlükten kaldırılmış olması, Türklük ibaresine kesinlik kazandırdığı etnik anlamı değiştirmemektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarında örneğin Siyasal Partiler yasasının 81. maddesinin Türklük yorumu da, etnik topluluk tanımına kaymaktadır.

Milliyetçiliğin uzantısı olarak formüle edilen ve temel hak ve özgürlüklerin tamamı için yasaklayıcı rol üstlenen “devletin milletiyle bölünmez bütünlüğü” milleti çoğulcu yapıdan uzak ve türdeş kabul etmektedir. Bu yönlü belirlemeler Anayasanın Başlangıcının yedinci paragrafında, “Topluca Türk vatandaşlarının...” şeklinde yer almaktadır. Bu yaklaşım, özellikle Anayasa Mahkemesinin siyasal partileri kapatma kararlarında somutlaşmaktadır.

1982 Anayasa Komisyonu, özgürlüklerin sınırlandırılması konusunda ölçüt olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi(AİHS)'nin referans alındığını belirttiği halde, 1982 Anayasası'nın haklar ve özgürlükler alanında getirdiği sınırlama rejimi, “bir önceki anayasa koyucuların özgürleştirici iradesini sekteye uğratmıştır”<sup>5</sup>. Hak ve özgürlükler alanında, AİHS ve Sözleşme organlarının oluşturduğu içtihat ile ortaya çıkan çelişkinin başlıca kaynağı da Anayasa'nın kendisi olmuştur.

Anayasa içerdiği ideolojiyi yerleştirmek ve yaratmak istediği homojen toplumu aynı zamanda kalıcı hale getirmek üzere, hak ve özgürlükler alanını kullanılamaz hale getirdi. Anayasanın içerdiği ideoloji doğrultusunda, “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü”, tüm hak ve özgürlükler bakımından yasaklama nedenleri olarak belirlenmiştir. Anayasanın 14. maddesi bu yasaklama nedenlerinin tüm hak ve özgürlüklere uygulanacak nitelikte olduğunu

---

<sup>5</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, “Türkiye’de Anayasal Reformlar Üzerine”, ”, **Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası**, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara 2002, s.57.

belirlediği halde bazı hak ve özgürlüklerin düzenlendiği ilgili maddelerde ayrıca kullanılması gereksinimi duyulmuştur. Öyle ki, bilimsel araştırma ve yayın özgürlüğü (Anayasanın 130.maddesi) bile Anayasanın temel aldığı ideolojinin gerektirdiği söz konusu yasaklama nedenleriyle çevrelenmiştir.

1982 Anayasası'nın genel yapısına uygun olarak 14. madde " Devlet " in korunmasını hedeflemektedir. "Özgürlükçü ve çoğulcu demokratik düzen"in korunmasını aşan bu hükümle militan demokrasi anlayışının temel amacı da aşılmıştır. Devletin korunması , hak ve özgürlüklerin korunmasından önde tutulmuştur. 14. madde kapsamında " temel hak ve hürriyetleri yok etme amacı " fiilen ve doğrudan doğruya başkalarının haklarına zarar verip vermediği gözönüne alınmadan belirtilmiştir Bu bağlamda, Anayasal ideoloji dışındaki görüşlere dayalı etkinliklerin tümü gerçekte yasaklanmıştır<sup>6</sup>. Üstelik, yasaklamada yasa koyucunun bir takdir yetkisi olmayıp, Anayasa'daki yasaklamalar doğrultusunda düzenlemeler yapmak ve yaptırımlarını koymak zorunluluğu vardır<sup>7</sup>.

1982 Anayasası, birey karşısında devletin korunması ana ereğini, bütün maddelerine yansıtmıştır. Bu bakımdan anayasal devletin temelini oluşturan hak ve özgürlükler düzenlemeleri, en sorunlu alanı oluşturmuştur. Anayasa'daki sınırlamaların ve yasaklamaların hatta askıya almaların yanı sıra, hak ve özgürlükleri ilgilendiren yasal düzenlemelerdeki sınırlama ve yasaklamalar, hak ve özgürlüklerin kullanımını olanaksız hale getirmiştir.

1982 Anayasası'nın içerdiği hak ve özgürlükler listesine rağmen, bu alanın kullanılamaz olduğu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yapılan yargılamalar sonucundaki saptamalarla net olarak ortaya çıkmıştır. Zaten Türkiye'de, hak ve özgürlükler alanındaki hukuksal düzenlemelerde düşük ölçüdeki iyileştirme çabaları da, bu saptamalar sonucundaki ulusalüstü zorlamalarla ortaya çıkmıştır.

1982 Anayasası, kriz ortamında, olağanüstü koşullarda ve Türkiye sürekli olağanüstü koşullarda yaşayacakmış gibi hazırlanmış bir Anayasa'dır<sup>8</sup>. 1982 Anayasası'nın olağanüstü rejime ilişkin düzenlemeleri ayrıca sürekli gündemde olmuş, Anayasal hükümlerin yanında oluşturulan düzenlemelerle,(olağanüstü hal kanun hükmünde kararname ile) Anayasa ve hukuk dışına itilmiş bir rejimin uygulanması yoluna gidilmiştir.

<sup>6</sup> Mustafa Erdoğan, **Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji**, 2.baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s.367,368.

<sup>7</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1993, s.215,216.

<sup>8</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, " Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine,..., s.57.

1982 Anayasası'nın özellikle 2001 değişiklikleri öncesine ait sınırlama sistemi, insan haklarına ilişkin standartlara aykırı düşen yasaklamalar niteliğindedir. "Anayasal yasaklar" şeklinde formüle edilebilecek olan bu hükümler, 1982 Anayasası'nda temel hak ve özgürlüklerin genel rejiminin ağırlık noktasını oluşturmaktadır<sup>9</sup>.

Genel sınırlama hükümleri arasında bulunan Anayasa'nın 15. maddesi ise, hak ve özgürlüklerden sapma anlamına gelmekte ve hak ve özgürlüklerin askıya alınması niteliğindeki içeriği taşımaktadır.

1982 Anayasası'nın 15. madde kapsamında getirdiği olağanüstü rejim düzenlemesi, hak ve özgürlükler bakımından adeta bağımsız ve Anayasa çerçevesini aşar nitelikte bir rejim görünümündedir<sup>10</sup>. Olağanüstü rejim uygulaması sırasında, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında/askıya alınmasında 15. madde esas alınmaktadır. Bu, aynı zamanda bir gerekliliktir<sup>11</sup>. Anayasa'nın 15. maddesi aynı zamanda olağanüstü rejimin genel çerçevesini belirlemektedir. Ancak yargısal denetimi yapılamayan Anayasa altı düzenlemelerle ve özellikle olağanüstü hal kanun hükmünde kararnemelerle birlikte ele alındığında, Anayasa'nın ve hukukun dışına taşan bir rejime açıldığı görülmektedir.

1982 Anayasası'nın 15.maddesi' ndeki " savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir." hükmünde yer alan " durdurma " terimi özünde farklı bir rejimi barındırmaktadır. Bu maddedeki hak ve özgürlüklerin bir bütün olarak aslında askıya alınması hükmü, " durdurulabilir " veya "güvencelere aykırı tedbirler alınabilir " şeklindeki ifadelerle yerini almıştır. Durdurma ya da hakkın sağladığı olanakların kaldırılması Anayasal güvencelere aykırı en ağır önlemdir<sup>12</sup>. 15. madde hükmü ile, Anayasal düzeyde bütün hak ve özgürlüklere siyasal iktidarın müdahale olanağı yaratılmıştır.

Anayasa'nın 15. maddesinden anlaşıldığına göre, olağanüstü hal rejimlerinde, Anayasa'nın diğer maddelerinde belirtilen hak ve özgürlükler için özgü güvenceler geçerli olmayacaktır. Olağanüstü hal rejimlerinde sadece hak ve özgürlüklerin durdurulmasını/askıya alınmasını öngören 15. madde uygulanacaktır. Olağan hallerde 13. madde ile sınırlanabilen hak ve

<sup>9</sup> Oktay Uygun, **1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, İstanbul 1992, s.192.

<sup>10</sup> Fazıl Sağlam, "1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar", **Bahri Savcı'ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara 1988, s.436.

<sup>11</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C:25, S.2, Haziran 1992, s.30.

<sup>12</sup> Tekin Akıllıoğlu, "Temel Hakların Durdurulması", **Bahri Savcı' ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 7, Ankara 1988, s.63, 64.

özgürlükler, olağanüstü hallerde 15. madde çerçevesinde ve sınırlandırılmanın ötesinde askıya alınabilecektir. Bu durumda; 15.madde uygulandığı sırada 13.madde uygulanamayacağına göre, 1982 Anayasası iç içe geçmiş iki sınırlandırma rejimini içermektedir<sup>13</sup>.

Avrupa Birliği'ne üyelik süreci zorlamalarıyla, Türkiye için belirlenen siyasi kriterlerin yerine getirilmesi amacıyla, başta Anayasa olmak üzere çok sayıda yasada değişikliklere gidildi. Ancak burada asıl hedef, daha demokratik- özgürlükçü hukuksal düzenlemelere sahip olmak yerine, verilen ödevi yapmış olmak için yapmaktı. Bu nedenle yapılan değişikliklerin neredeyse tamamı göstermelik kaldı, yaşama geçirilemedi. Aslında, yaşama geçirilememesi için yasalarda çok sayıda çelişki, boşluk ve karmaşa yaratıldı. Yapılan olumlu Anayasa değişikliklerinin yaşama geçirilmesi ancak, bir karmaşaya dönüştürülen yasalar yerine, olumlu değişikliklere koşut içerikte yasalar yoluyla olanaklı olabilirdi. Sonuç olarak, Anayasa, yaşama geçirilemeyen olumlu bazı değişiklikleriyle, ama asıl olarak, ilk haline uygun bir şekilde, özgürlükleri yok eden yasa uygulamalarıyla demokratik olmayan yapısıyla yürürlükte kaldı.

Hukuk dışına ittiği olağanüstü rejim yoluyla çatışma ortamlarını beslemiş, hukukun ötesinde sorunlara, çözüm getirilemeyen bir ortama zemin hazırlamıştır. Olağanüstü rejim, 1982 Anayasası ile Anayasa dışına da itilen bir rejim oldu. Bir 12 Eylül yasası olan Olağanüstü Hal Kanunu ile Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin, yürürlükteki Anayasaya bile uygunluğu denetlenemedi. Olağanüstü hal yetkililerinin tasarrufları yargı denetimi dışında tutuldu. Uygulamada yetkilerin kullanımı bakımından ciddi bir ölçsüzlük hakimdi. Hukuk yollarının etkisizliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından, Bölgeden yapılan başvuruların, iç hukuk yollarını tüketme koşulunu sağlamadıkları halde, başvuru koşulları yönünden reddedilmeyip, kabul edilmeleri ile saptanmış oldu. Başta yaşam hakkı olmak üzere, işkence yasağı, kişi güvenliği gibi birçok konuda yoğun hak ihlallerinin olduğuna yine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından hükmedildi. İnsan haklarına ilişkin ihlaller, çatışmaların ortamını oluşturduğu gibi, yaşanan yoğun acılarla birlikte bugüne dek taşınmasının da nedeni oldu.

---

<sup>13</sup> Fazıl Sağlam, “ KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulaması Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar “ **Anayasa Yargısı** 1, Ankara 1984, s.262; Kemal Gözler, “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi** 1990/4 Ankara, s.565.

## II. YENİ ANAYASA ARAYIŞINDA ÇÖZÜM SÜRECİNE KATKI SAĞLAYACAK ANAYASAL ÖNERİLER NELERDİR?

Türkiye’de, Kürt sorunu etrafında yaşanan bir boyutunu sıcak çatışmaların oluşturduğu çatışmalar nedeniyle bölünmüş, birbirinden çok uç noktalara varan farklı talepleri olan toplum kesimleriyle karşı karşıya olduğumuz söylenebilir. Bu koşullarda yeni bir anayasa arayışı, bölünmüş bir toplumda anayasa yapımı gibi özel bir duruma karşılık gelmektedir. Dolayısıyla bir takım soruların yanıtlanması gereksinimi bulunmaktadır.

Türkiye’de özellikle 2000’li yılların ortalarından itibaren hız kazanan yeni bir anayasa arayışında, demokratik bir anayasanın içeriğinin, toplumsal barış ana hedefi doğrultusunda, yürürlükteki Anayasanın yarattığı tüm olumsuzlukları gidermeyi hedeflemesi zorunluluğu yönündeki görüşler, geniş toplum kesimlerinde güçlü destek buldu. Buna göre; Anayasa’nın yasakçı, inkarcı, parçalayıcı içeriğinin yerinin, özgürlükçü, tüm farklılıklara açık, bütünleştirici bir şekilde doldurulması zorunludur. Çoğulcu toplum yapısına koşut siyasal çoğulculuğa karşılık gelecek bir anayasayı amaçlamak, toplumsal barışı sağlamada önceliklidir.

Yapılacak olan Anayasanın yeni kurallar ve kurumları içermesi zorunluluğu, nelerin Anayasa içeriği bakımından yeni olacağını da ilkesel bazda ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan ilkeler bakımından önemli ve güncel sorun olarak karşımıza çıkan sorun, Anayasanın yenilikleri olacak konular üzerinde uzlaşma zorluğudur. Üzerinde uzlaşma zorluğu olan konuların başında “yurttaşlık, ve yönetimde merkez-çevre ilişkisi” gelmektedir. Bu uzlaşma yokluğu anayasa çalışmalarında belirtilen konularda ortak formüllerin geliştirilmesini de zorlaştırmaktadır<sup>14</sup>.

Çatışma çözümü süreçlerinde anayasa yapımı, yetki devri tartışmaları ile paralel olarak yapılmaktadır. Burada tarafların yetki devrinin kapsamı ve anlamı konusunda çatışan yaklaşımları olabilir. Burada önemli olan, bu tartışmaların şiddetin olmadığı ortamlarda ve sağlıklı bir şekilde yapılmasıdır. Bu yolla, ülke koşullarında ve hangi tür özerkliğin gereksinimi karşılayıp karşılamayacağı tartışması, demokrasi ilkeleri ekseninde yapılmalıdır.

Anayasalar, ortaya çıktıkları dönemin siyasal gereksinimlerini karşılamayı hedefler. Bu nedenle yapılan her yeni anayasa, yapıldığı dönemin siyasal gerçekliğini yansıtır. Türkiye’de özgürlüklerin asıl olduğu bir anayasa arayışı, son yılların başta gelen gündem konularından biriydi. Bu anlamda özgürlüklerin alabildiğine geniş düzenlenmesi gereklidir. Şu ana kadar

---

<sup>14</sup> İbrahim Kaboğlu, “Anayasa Kurultayı. Anlamı ve Amacı”, **Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.15.



dışlanan, “ötekileştirilen” tüm toplumsal kesimleri içine alabilecek ve kendilerini ifade edecekleri özgürlükçü ortamın sağlanabilmesi nasıl bir anayasanın özeti niteliğindedir.

Özgürlüklere dayalı demokratik yapı güçlendiğinde, çatışmaya neden olan zemin de büyük oranda ortadan kaldırılabilecektir. Örneğin, özel alanda olduğu gibi kamusal alanda da anadili kullanma olanağı sağlanacak, anadilin eğitim dili olarak da kullanılmasını sağlayacak anayasal-yasal düzenlemeler ile Kürt meselesinde demokratik çözümün olanakları yaratılabilecektir<sup>15</sup>.

Aynı zamanda bir siyasal çatışma konusu olarak karşı karşıya olduğumuz ve yeni bir anayasal düzenlemeyle, etnik temelli vatandaşlık tanımından arınılmalıdır şeklindeki saptama, “anayasal vatandaşlık” temelinde, demokratik yeni anayasa tartışmaları kapsamında yoğun olarak işlenen konular arasındaydı.

Türkiye Barolar Birliği’nin 2001 Anayasa önerisinde “Devlete yurttaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti yurttaşdır” denilmektedir<sup>16</sup>. TBB’nin 2007 önerisinde ise “Türk ulusu, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlarından oluşur”<sup>17</sup> şeklindeki formülle, vatandaşlık tanımında geri adım atılmış, yürürlükteki Anayasanın vatandaşlık tanımına geri dönülmüştür.

Hükümetin istemiyle hazırlanmış olan yeni Anayasa taslağında vatandaşlık tanımı alternatifli olarak yer almıştır. Maddenin kenar başlığı “Türk vatandaşlığı” yerine “vatandaşlık” şeklinde önerilmiştir. Alternatif tanımlar şöyle sıralanmakta: “Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”, “Türkiye Cumhuriyetine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese din ve ırk farkı gözetmeksizin Türk denir.”, “vatandaşlık temel bir haktır. Kanunun öngördüğü esaslara uygun olarak bu statüyü kazanan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı babanın veya ananın çocuğu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”<sup>18</sup>

Uzmanlar Kurulu tarafından hazırlanan “Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler Raporu”nda vatandaşlık konusu “Anayasal yurttaşlık” olarak ifade edilmiş ve içeriği belirlenmiştir. Buna göre; “*Anayasal yurttaşlık tanınmalıdır: Anayasanın tüm bireylerce sahiplenilmesini sağlama ereğiyle, herhangi bir etnik aidiyeti referans almaksızın, yurttaşlık hakkı tanınmalıdır. Böylece, Anayasa’nın sadece toplumsal sözleşme metni olarak değil, aynı zamanda “ortak kimlik belgesi” olarak algılanması, anayasal yurtseverlik bilincinin gelişimini de besleyebilir. Siyasal haklar bakımından, “Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığı”, kapsayıcı ve farklılıklara olanak tanıyıcı kimlik*

<sup>15</sup> Vahap Coşkun, **Kürt Meselesinin Anayasal Boyutu**, Orion Kitabevi, Ankara 2013, s. 103.

<sup>16</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, II. Basım, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2001, s.31.

<sup>17</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, 3. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Kasım 2007, s.84.

<sup>18</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi, **Legal Hukuk Dergisi**, Yıl:5, Sayı:58, Ekim 2007, s.3208.

olarak tasarlanmalıdır. Anayasal yurttaşlığa açılımı kolaylaştırmada biri anayasal bağlam, diğeri dilsel (linguistik) olmak üzere, iki önemli özelliğimiz vurgulanmalıdır: Cumhuriyet anayasa geleneği, hatta yürürlükteki anayasal bağlam, kapsayıcı yurttaşlık tanımına elverişli bir hukuksal zemin oluşturmaktadır. Şöyle ki; ülkenin adı “Türkiye”, devletin adı “Türkiye Cumhuriyeti” olduğuna ve hatta bunlar değişmez hüküm olarak Anayasa’da tescil edildiğine göre, kişiyi devlete bağlayan bağ açısından “Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığı” kavramının kullanılması, sadece bir olanak değil, anayasal bir çelişkinin giderilmesi bakımından da bir gerekliliktir. Kullanılan sözcük açısından ise; yurttaş veya vatandaş, Fransızca (citoyen) veya İngilizce’de (citizen) olduğu gibi bir beldeye veya kente bağlılığı çağrıştıran indirgeyici bir kavram olmanın çok ötesinde, Türkçe’de “ülke” ile özdeşleşen bir anlam yüklenmiştir: yurt-taş, vatan-daş. Bu formül, birey-devlet ilişkisini somutlaştıran siyasal bağın belli bir etnik temele göre değil, toprak temelinde ülkesellikle örtüşen, kapsayıcı bir anlamı yansıtır. Böylece, kan bağına değil, toprak esasına göre kurulacak milliyet bağı, modern yurttaşlık kavramına da denk düşecektir. Gönüllü ve eşit yurttaşlık, anayasal sadakati ve iç barışı pekiştirici bir işlev de yüklenebilir. Özelliği gereği Anayasal bir kavram olan yurttaşlık, aynı zamanda hak ve özgürlük özneleri yönünden ayırım yapmama ve eşitleyici işlevle özdeşleşmektedir”<sup>19</sup>.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği’nin 2011 tarihli çalışmasında da, vatandaşlığın anayasada bir hak olarak belirlenmesine ve etnik vurguya dayalı bir vatandaşlık tanımının anayasada yer alamayacağı belirlenmiştir. Bu çalışmada vatandaşlık konusu, kimlik başlığı altında ve devamında kültürel hakların da tartışıldığı bir biçimde yer almıştır<sup>20</sup>.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı’nın 2011 tarihli “Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru” adlı raporda, vatandaşlıkla ilgili olarak, “...Her şeyden önce, anayasa hiçbir şekilde etnik kimliklere referans yapmamalı, ancak tüm kültürel farklılıklara ve hayat tarzlarına saygıyı temel ilke olarak belirlemelidir” denmektedir<sup>21</sup>.

Stratejik Düşünce Enstitüsünün 2011 tarihli yeni anayasa konulu raporunda da, vatandaşlığın dünya anayasalarındaki genel eğilime uygun olarak etnik kökenden arındırılmış, hukuksal bağı esas alan bir tanıma kavuşturulması gereği vurgulanmıştır<sup>22</sup>.

<sup>19</sup>Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler, DISK Yayınları, İstanbul 2009, s.41.

<sup>20</sup>Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, TÜSİAD, Mart 2011, s.27.

<sup>21</sup>Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru, TESEV, Nisan 2011, s.13.

<sup>22</sup>Vesayetsiz ve Tam Demokratik Bir Türkiye İçin İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa, Stratejik Düşünce Enstitüsü Raporu, Ankara Mayıs 2011, s.44,45.

Demokratik olmayan merkezi yapılar yerine, merkezi yönetimin daraltılarak yerelin öne çıkarılması bağlamında, yerel-bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi, bu yolla doğrudan demokrasi kanallarının açılması. Yine bu kapsamda her düzeyde yönetim örgütlenmesi ve işleyişinde tam bir şeffaflığın sağlanması için gerekli koşulların oluşturulması, bu yönlü hukuksal düzenlemelerin başta anayasa olmak üzere “yeni” olarak oluşturulması demokratik anayasa bağlamında öne çıkan konular arasındaydı.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 2000 yılı önerisinde “bölge idaresi”ne yer verilmiştir. Birden fazla ilden oluşan bölge idareleri, ekonomik ve coğrafi kriterler dikkate alınarak belirlenecektir. Avrupa Birliği sürecinde bunun bir zorunluluk olduğu vurgulanmaktadır. Bu çalışmada ayrıca yerel demokrasi esasına dayanılarak, idari vesayet yerine “merkezi idare ile karşılıklı bağ ve etkiler” ibaresi kullanılmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılmaları mahkeme kararı ile olabilecektir. Yerel yönetim düzeyinde farklı birimler geliştirme yönünde bir diğer örnek çalışma TÜSİAD 2006 raporudur. Bu raporda yerel yönetim bazında, anakent, alt bölge ve bölge ölçütünde düzenlemelere yer verilmiştir<sup>23</sup>.

Türkiye Barolar Birliği 2001 Anayasa taslağında “yerel yönetimler; bölge, il, belde veya köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” şeklindeki düzenleme ile bölge yönetimlerini önermiş, bu öneriyi madde gerekçesinde genişçe açıklamıştır. Buna göre; mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetini görmek amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurmaları olanağının bir adım ötesine gidilerek bölge yönetimleri oluşturulabilir<sup>24</sup>.

Uzmanlar Kurulu tarafından hazırlanan Anayasa raporunda da, yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimlerine yer verilmiştir. Önerilen bu yönetim birimi ile belirlenen ilkeler ve amaçlanan yarar raporda genişçe açıklanmıştır. Buna göre: “*Bölge Yönetiminin* anlamı nedir ve neden bölge yönetimi? Bölge yönetimi, devletin ülkesel ve siyasal bütünlüğü ilkesi ve yerel birimlerin yetkilerine saygı çerçevesinde, yalnızca bölgenin iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimine ivme kazandırmak amacıyla oluşturulan, demokratik bir adem-i merkeziyet birimidir...Avrupa’da giderek gelişen bölge yönetimi modellerinden, ülkemizde genellikle İspanya örnek gösterilse de, İtalya ve Fransa deneyimleri, üzerinde durulmaya değer örneklerdir”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk, “Anayasa Önerilerinde Yasama Yürütme İlişkileri-Ayrışmalar ve Ortak Noktalar”, **Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.81,82.

<sup>24</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, II. Basım, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2001, s.79,80.

<sup>25</sup> **Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler**, DİSK Yayınları, İstanbul 2009, s.69.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin 2011 raporunda da, bölge yönetimleri öngörülmüştür. Bölgelerin kendi gelir kaynaklarını üretmesi bakımından vergiler konusunda yetkilendirmeden söz edilmiştir. Merkeze ait bir çok yetkinin de yine yerel yönetimlere bırakılması gereği ileri sürülmektedir. Bu bakımlardan yerel yönetimleri güçlü kılan uluslararası sözleşmelerin çekincesiz ve tam olarak yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Raporda dikkati çeken önemli bir nokta da yerel yönetimlerin yetkilendirilmesinin kimlik konusu ve bölgesel temsille, adil temsil ve siyasal katılım yolları ile birlikte ele alınmış olmasıdır<sup>26</sup>.

Toplumsal Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın 2011 yeni anayasaya ilişkin raporunda, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanmasının aynı zamanda kimlik ve kültürel haklar bakımından da sorun çözücü olacağı vurgulanmaktadır. "Tamamen demokratik temsil yoluyla oluşturulması gereken yerel yönetim birimleri yerel ihtiyaçların takdiri ve bunların karşılanma yollarını belirleme konusunda karar yetkisine sahip olmalı ve giderlerini karşılamak üzere -merkezi bütçeden alacakları daha adil pay yanında- kısmen vergi de koyabilmelidirler. Yerel demokratik yönetim birimlerinin karar yetkisinin bayındırlık, tarım, sağlık ve kısmen kolluk ve eğitim hizmetlerini de kapsamaları gerekir. Tersinden belirtmek gerekirse, adalet ve savunma hizmetleri ile ulusal nitelikteki kolluk hizmetinin sunumu merkezi idarenin yetkisinde kalmalı, eğitim ise ulusal düzeydeki eğitimi ikame etmeyecek ancak bölgesel ihtiyaçların gerekliliklerini de gözetecek şekilde esnek bir yapıya kavuşturulmalıdır" şeklindeki öngörülerle yerel yönetimler için geniş bir özerklikten yana bir eğilim geliştirilmiştir<sup>27</sup>.

Yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlık kazanmaktadır. Bölge yönetimlerinin kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılması, demokratik temsil için önemi bağlamındaki yaklaşımın, daha fazla kabul gördüğü de belirtilmelidir.

Bölge yönetimi önerisinde öne çıkan vurgular şunlardır: Bireylerin karar alma mekanizmalarına katılımını güçlendirerek, demokratik gelişime ivme kazandırır. Bölge kapsamında oluşacak kurullar yoluyla kararların hızla alınması ve hizmetin bir an önce ulaşması sağlanır. Böylece, bireylerde kendilerinde olan yönetime sahiplenme anlayışı gelişir. Yerel yönetimlerde Türkiye'de, belediye başkanı özelinde kişiler öne çıkmaktadır. Oysa demokratik işleyiş için kurulların öne çıkarılması gerekir. Bölge yönetimleri, kurulları öne çıkaracağı için, demokratik yönetimi sağlamada gereklidir. Bölge yönetimi Avrupa'da gelişip, benimsenen,

---

<sup>26</sup> Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, s.28.

<sup>27</sup> Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru, s.31,32.

gerçek anlamda bir demokratik katılım yoluyla, bireylerin kendi yönetimlerini oluşturmalarıyla ve üstlenilen yönetsel sorumlulukla ülkesel birliği güçlendiren bir modeldir <sup>28</sup>.

Yakın geçmişte anayasa yapımına ilişkin şu belirlemeler öne çıkmaktaydı: İçeriği belirtilen şekilde oluşturulmuş yeni bir anayasa çatışma çözümünde olumlu bir başlangıç olabilir mi? Bu soruya kabaca verilecek yanıt, tüm toplumsal kesimleri içine alan bir hazırlık süreciyle birlikte olursa şeklindedir. Bunu sağlamak, var olan koşullarda oldukça güç gözüküyor. Bununla birlikte, bu zorunluluk yeni anayasa için hazırlık yöntemini en az içerik kadar önemli kılmaktadır. Bu bağlamda, yeni bir anayasa yapımında uzlaşmanın en üst düzeyde sağlanması ve anayasanın toplumsal sözleşme anlamını kazanabilmesi için demokratik-katılımcı bir yöntemin belirlenmesi gerekiyor şeklindeki yaklaşım da, demokratik yeni anayasa arayışında genel kabul görmekteydi.

### **III. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN HAZIRLIK SÜRECİNE ELEŞTİRİLER**

#### **A. Anayasa Değişikliğinde Demokratik Meşruiyet Zemini**

Demokratik bir anayasa hazırlığında anayasanın demokratikliği, hazırlık sürecinden başlatılmalıdır. Bu bağlamda, hazırlık sürecinde demokratikliği sağlayacak iki temel unsurdan söz edilebilir. İfade özgürlüğünün eksiksiz sağlanması ve en üst düzeyde temsil olanağının yaratılarak, anayasanın bu temsile dayandırılması iki temel unsuru oluşturmaktadır. Kısaca, ifade özgürlüğü yoluyla en geniş siyasal katılım sağlanmadıkça, anayasa için demokratik bir hazırlık süreci yaşanamayacaktır.

Demokrasiye geçiş sürecinde ve demokratik bir anayasa hazırlığında, yapım yönteminin de demokratik olması zorunludur. Yapım yöntemi demokratik olmayan bir anayasa, içerik olarak demokratik kurumlar öngörse de tam olarak demokratik bir anayasa sayılmayacaktır. Günümüzde, katılımcı anayasa yapımında, sadece klasik yöntemler olan referandum ya da kurucu meclisin seçimle belirlenmesi yeterli kabul edilmemekte, halkın anayasanın hazırlanışı sürecine etkin katılımının sağlanması aranmaktadır. Bunun temelinde demokrasinin kavuştuğu

---

<sup>28</sup> Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi-Bölge Yönetimleri”, ” **Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.159.

yeni içerik yer alıyor. Katılımcı demokrasi ve müzakereci demokrasi çerçevesinde gelişen yeni boyutlar bu yönelimlerde etkili olmaktadır. Katılımcı demokrasinin etkin bir müzakereyi de içerdiği varsayılmaktadır. Katılımcı demokraside, temsili demokraside pasifize edilen halkın, karar alma sürecine müzakereci yöntemlerle etkin katılımı sağlanır. Halkın farklı kesimleri kendi çıkarlarını karar alma sürecine yansıtırken, müzakere araçlarını kullanmakta ve kendi siyasi görüşlerini, kendisini temsil edenlerden bağımsız bir şekilde geliştirip, uygulanmasına katkıda bulunmaktadır. Anayasa hazırlık sürecinde bu katılım ve müzakere boyutlarının öne çıktığı örneklerin başında Güney Afrika gelmektedir<sup>29</sup>.

1996'da onaylanarak 1997'de yürürlüğe giren Güney Afrika Anayasasının yapım süreci, günümüzün en katılımcı ve demokratik yapım süreci olarak tanımlanmaktadır. Aslında bu tanım, anayasa yapım sürecinin başlamasından önceki siyasal ve toplumsal koşullarla, anayasa hazırlık süreciyle birlikte varılan sonuç arasındaki ivmenin tanımıdır. Gerçekten, ayrımcılığın en üst düzeyde olduğu, etnik gruplar arasındaki çatışmaların yaşandığı, sosyal eşitsizliklerin büyük olduğu Güney Afrika'da yeni anayasa sürecinin en büyük başarısı; eğitim düzeyinin düşüklüğü ve kültürel farklar nedeniyle çok farklı özelemleri ve hedefleri olan toplumu, insan haklarına dayanan, demokratik bir metin etrafında birleştirmiş olmasıdır. Daha da önemlisi, anayasa yapım süreci, bir yandan demokratik bir yapıya ulaştırırken bir yandan da toplumsal barışı sağlamada araç olmuştur. Güney Afrika'da bu başarının en başta gelen nedeni, sürece katılan tarafların en zor zamanlarda bile olabildiğince müzakereci bir tutum sergilemiş olmasıdır. Bunun anlamı, müzakerelerle her bir tarafın demokrasi ve temel özgürlükler dışındaki konularda, gerektiğinde ödün verebilmesiydi. Apartheid rejiminin sona erdirilmesi yönünde giderek yoğunlaşan uluslararası baskının anayasa yapım sürecinde önde gelen etken olduğu görüşü de sonuç olarak; ülkenin istikrara kavuşmuş olması, sosyal-siyasal sorunlara rağmen özgürlüklerin ve demokrasinin temini, bu yönlü güçlü bir siyasi iradenin gerekliliği gerçeğini yadsımamaktadır. Bu iradeyle birlikte Güney Afrika'da anayasa yapım süreci, toplumsal barışı sağlayacak bir proje olarak yürütülmüştür<sup>30</sup>.

Yeni bir anayasasının demokratikliği, her şeyden önce hazırlık sürecinde, toplumsal ve siyasal çoğulculuk doğrultusunda katılımın ve müzakereci ortamının sağlanmasıyla olanaklı olabilir. Katılım ve müzakere ise ifade özgürlüğünün koşulsuz ve sınırsız sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

<sup>29</sup> Burak Çağ, "Katılımcı Anayasa Yapımı ve İzlanda Örneği", **Yasama Dergisi**, Sayı:25, Eylül-Aralık 2013, s.72,73,75.

<sup>30</sup> Güven Sak-Özgün Özçer, "Güney Afrika Anayasası:"Bir ülkenin Ruhunu", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı/Değerlendirme Notu, [http://www.anayasa.org/images/stories/mtn/guney\\_afrika\\_anayasasi.pdf](http://www.anayasa.org/images/stories/mtn/guney_afrika_anayasasi.pdf), s.1,6,7.

Bireyler ile anayasa arasındaki aidiyet bağının oluşmasının ilk koşulu, bireylerin anayasa yapım sürecine katılmalarının sağlanmasıdır. “Anayasal yurttaşlık ve anayasal yurtseverlik” yönünde temeller de ancak bu yolla atılabilir. Ayrıca bu şekilde, yeni anayasa metninin yurttaşlarca sahiplenilmesine, siyasal rejimin ilkeleri üzerinde uzlaşma zeminine ve sorunları tartışarak çözüme kültürünün gelişimine de katkı sağlanabilir. Bu konularda ve sosyo-politik alanda bir tür eğitim süreci yaşanır<sup>31</sup>.

İfade ve örgütlenme özgürlükleri, hak ve özgürlükler kapsamında “özel değerler” olmakla birlikte, demokratik süreçlerin sağlıklı işleyebilmesi bakımından da zorunlu şartları oluşturmaktadırlar<sup>32</sup>.

Demokratik sistemler için diğer bütün sistemlerden farklı olarak, vatandaşların siyasal kararların alındığı forumlara katılması, ifade özgürlüğü hakkı bakımından, aynı zamanda görev konumu kazanmaktadır. Demokrasilerde yöneticiler halk tarafından seçilir ve halk adına, halkın yararına karar verirler. Demokrasinin gereği olarak, seçimlerin halkın iradesini yansıtabilmesi ve yöneticilerin aldıkları kararların halk tarafından denetlenebilmesi, ifade özgürlüğü olmadan olanaklı olamaz<sup>33</sup>.

Hedeflenen anayasa, toplumsal barış doğrultusunda, demokratik-özgürlükçü-eşitlikçi bir anayasa olacaksa, hazırlık sürecinde barış zemininin ve demokratik bir ortamın sağlanması asgari koşuldur. Demokratik olmayan koşullarda demokratik bir anayasanın inşası olanaksızdır. Anayasaya toplumun katkısı ancak ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin teminatıyla mümkün olabilecektir.

Demokrasi ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve adalet ile hak ve özgürlükler, demokratik bir anayasanın kurucu öğeleridirler. Bu öğeler barışla yaşam bulur. Barışı yok eden koşullar, demokrasiyi, hukuku, adaleti, özgürlükleri yok eder. Demokratik bir anayasanın ön koşulu toplumsal barıştır.

Türkiye’de Anayasa üzerine tartışmalarda, hükümet sistemi detayları yerine, demokratik bir anayasanın gerekleri öne çıkarılmalı ve bu doğrultuda ifade özgürlüğü kullanılarak, Türkiye için yeni bir anayasa ile aşılması olanaklı bütün sorunlar sınırsız bir şekilde açıklanabilmelidir. Ancak bu şekilde, başta, barış koşullarının aranması ve özgürlüklerin önünün açılması olmak üzere, konuşma ve tartışma olanakları yaratılarak demokratik bir anayasanın hazırlanması koşulları oluşturulabilecektir.

<sup>31</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, **Hangi Anayasa?**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2012, s.192.

<sup>32</sup> Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s.50.

<sup>33</sup> Kemal Şahin, “İfade Özgürlüğü”Hak”kını ve İktidar “Ben” ile Demokrasi Arasındaki Çelişki”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:XV, S:3-4 (2011), s. 73.

Yeniden çatışma ortamına dönüldüğü, ifade özgürlüğünün daraltıldığı da düşünüldüğünde, siyasal koşulların, beklentileri karşılayacak demokratik bir anayasanın yapımını olanaksız kılacağı açıktır. Bu koşullarda yapılan tartışmalar da, yapıcı ve geliştirici olmaktan çok kutuplaştırıcı kısır tartışmalara dönüşmektedir. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinden beri süren demokratik-özgürlükçü yeni bir anayasa beklentisi karşısında, yalnızca, hükümet sistemi- başkanlık rejimi etrafında yürütülen yeni anayasa tartışmaları ve değişiklikleri, kutuplaşma yönündeki çıkmazı derinleştirmektedir.

## **B. Olağanüstü Rejim Koşulları**

21.7.2016 tarihinden itibaren tüm Türkiye’de olağanüstü rejim uygulanmaktadır. Tüm ülkede olağanüstü rejim uygulamasının uzatılması, bir kez daha Anayasa’nın otoriter yüzünü belirgin kıldı. Hak ve özgürlükleri koruma işlevini, özellikle bireysel başvurular yoluyla üstlenen anayasa yargısı başta olmak üzere, yargısal korumanın sağlanamaması da hukuka olan güveni ortadan kaldıran bir etki yaratmaktadır.

Geçmiş uygulamasında, olağanüstü hal ile ilgili oluşturulan mevzuat ve olağanüstü hal uygulamaları bir bütün olarak çoğunlukla iç hukuk yollarını etkisizleştiren nedenleri oluşturdu. 1982 Anayasası’nın kendi içerisinde yargı yolunu kapattığı olağanüstü rejim düzenlemeleri ile yargı denetimi dışında tutularak yoğun uygulama alanı yaratılan kanun hükmünde kararname, hukuksuzluk hali sonucunu yaratmıştı<sup>34</sup>. Çünkü, 1982 Anayasası’nın başta 15. madde kapsamında getirdiği olağanüstü rejim düzenlemesi olmak üzere, olağanüstü rejime ilişkin düzenlemeleri, hak ve özgürlükler bakımından adeta bağımsız ve Anayasa çerçevesini aşar nitelikte bir rejim görünümündedir<sup>35</sup>. Anayasa’nın 15. maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’(AİHS)nin 15. madde hükmüne koşut içeriktedir. Sözleşme’nin doğrudan uygulanabilir olması, Anayasa’nın 15. madde hükmünün, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’(AİHS)nin 15. madde hükmü ile aynı nitelikte anlamlandırılmasını ve bu hükmün hükümle ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları doğrultusunda uygulanmasını gerekli kıldığı halde; Anayasal bazı düzenlemelerle, yargısal denetimi yapılamayan yasal

---

<sup>34</sup> Sevtap Yokuş, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi**, Beta Yayınları, İstanbul 1996, s.59.

<sup>35</sup> Fazıl Sağlam, “1982 Anayasası’nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara 1988, s.436.



düzenlemelerle ve özellikle olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerin uygulaması, hukukun dışına taşan bir rejime yol açmaktadır<sup>36</sup>.

Olağanüstü hal rejimini yasama ve yargı denetimi dışında tutmayı hedefleyen Anayasal düzenlemelerden Anayasanın 125. maddesinin 6. fıkrasına göre, “Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir”. Anayasa Mahkemesinin görevlerini belirleyen 148. maddenin ilk fıkrasında kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya uygunluğunun denetleneceği hükmünden sonra, “...Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa mahkemesinde dava açılmaz” hükmü yer almıştır. Hukuksal başvuru yolları ve yargısal denetim bakımından geçmişte yaşanan hukuksuzluk ortamına geri dönülmüştür. Hükümet sisteminde değişiklik adı altında yapılan Anayasa değişiklikleri tam da bu süreçte yapılmaktadır.

Anayasa değişikliklerinin olağanüstü hal yürürlükteyken yapılıyor olması, Anayasa değişikliklerinin demokratik meşruiyetini daha baştan engelleyici bir neden olarak görülmektedir. Anayasa değişiklikleri üzerinde aleni bir çalışma süreci izlenmemiştir. Kapalı kapılar ardında ve kimler tarafından hazırlandığı bilinmeyen bir Anayasa değişikliği Kanunu halkoyuna sunulacaktır.

Olağanüstü rejim koşullarında yapılan Anayasa değişikliği çalışmaları demokratik anayasacılık fikrinden tamamen uzaklaşıldığının göstergesidir. Başta, ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, katılımcılığı sağlayacak tüm özgürlüklerin askıda olduğu olağanüstü rejimde yapılan bir anayasa değişikliğinin hazırlık sürecinin demokratik olmadığı açıktır. Hazırlık süreci ile birlikte, olağanüstü rejimi sürekli hale getirme temelinde, içeriği de demokratiklikten yoksun Anayasa değişikliklerinin, 1982 Anayasası'nın otoriterliğini derinleştireceği konusunda da kuşku bulunmamaktadır.

---

<sup>36</sup> Sevtap Yokuş, “Avrupa Birliği’ne Uyumda Siyasi Kriterler Doğrultusunda Türkiye’de Anayasal ve Yasal Dönüşüm Çabaları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LXI, Sayı:1-2, 2003, s.191,192.

#### IV. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN HEDEFİ

1982 Anayasası'na yöneltilen eleştiriler genel olarak bu Anayasa ile, siyasi iktidarın temel işlevinin bireylerin hak ve özgürlüklerinin sağlanması olduğu esastan uzaklaştığı, daha hazırlık sürecindeki toplumsal uzlaşmadan yoksunluğun yanı sıra içeriğinde de önemli sorunları barındırdığı, otoritenin yüceltildiği, insan haklarının geri plana itildiği konularındadır. 2001 Anayasa değişiklikleri ve onu izleyen 2004 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden itibaren eleştirilen, özgürlükleri kullanılamaz hale getiren sınırlama rejimini dönüştürmeyi amaçlamıştır.

2001 Anayasa değişiklikleri çalışmaları sırasında Avrupa Birliği belgeleri ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi referans alınmıştır. 11.12.1999'da Helsinki Zirvesi sonrası oluşturulan Avrupa Birliği çerçevesindeki belgeler önemli ölçülerde dikkate alınmıştır. Kopenhag Kriterleri, Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program 2001 Anayasa değişiklikleri içeriğine kaynaklık etmişlerdir<sup>37</sup>. Bununla birlikte, değişikliklerle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine koşutluk sağlanması amaçlanmıştır. İzlenen bu amaç; değişiklik yapılan bazı madde gerekçelerinde ayrıca vurgulandığı gibi, değişiklikler incelendiğinde de görülebilmektedir.

1982 Anayasası geçirdiği çok sayıda değişikliğe rağmen, özgürlükleri daraltan içeriğinden, birey karşısında devleti önceleyen özünden arındırılmamıştır.

Demokratik siyasal sistemlerin meşruluğu, büyük ölçüde, toplumu bölen sorunlara çözüm yollarının bulunması ile sağlanabilmektedir. Çünkü, toplumsal gruplar, bir siyasal sistemi, o sistemin değerlerinin, kendi değerleriyle uyumu oranında meşru sayarlar<sup>38</sup>. Demokratik devlet, siyasal liberal-anayasal devlettir. Temsili demokraside özgürlük teknikleriyle donatılmış hukuksal düzen, özgürlüklerin sağlanması yönünde liberal anayasal devlet için bir ön koşul olarak görülebilir<sup>39</sup>.

Bugün artık, iktidarın, serbest seçimler yoluyla belirlenmesi, çoğunluğun seçiminin yönetimi ve yönetilenlerin seçimlerde oy vermekle sınırlı yönetime katılmaları, demokrasi ve demokratik meşruiyet için yeterli değildir. Evrensel düzeyde hukukun üstünlüğü, yönetimin yargısal denetimi ve insan haklarının korunması, demokrasi tanımının belirleyici unsurlarıdır.

---

<sup>37</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, "2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye", **Anayasa Yargısı** 19, Antalya 2002, s.107.

<sup>38</sup> S. M. Lipset, **Siyasal İnsan**, Çev: Mete Tunçay, Teori Yayınları, Ankara 1986, s.59.

<sup>39</sup> Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev: Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s.419, 420.

Bireylerin ve grupların her aşamada yönetime katılımı ise, demokratik yönetimin tamamlayıcı unsurunu oluşturmaktadır.

Demokratik anayasa esas olarak, otorite karşısında özgürlükleri yüceltir. Özgürlüklerin korunmasının yegane yollarından biri, devlet erklerinin dengelenmesi ve denetlenmesi mekanizmalarının belirlenmesi ve buna ilişkin sigortaların yerleşikliğinin sağlanmasıdır. Devlet erklerinin frenlenerek dengelenmesi, özgürlükçü demokrasiyi sağlamak için vazgeçilmezdir.

İktidarın dengelenmesi, çeşitli mekanizmalarla olanaklı olabilir. İktidarın dengelenmesinin en doğrudan ve vazgeçilmez yöntemi erkler ayrılığıdır. Yargı bağımsızlığı, iktidarın denetlenmesinin başlıca yoludur. Hak ve özgürlükler alanının anayasal düzeyde geniş tutulması ve güvencelerinin sağlanması, siyasi iktidar karşısında dengeleyici bir diğer boyutu oluşturur. Bunların yanı sıra demokratik gelişimle doğru orantılı bir şekilde, toplumsal muhalefetin, baskı gruplarının geliştirilmesi, siyasetin demokratikleştirilmesi ve doğrudan demokrasi yöntemi olarak yerel özerkliklerin genişletilmesi, siyasi iktidarı dengeleyecek diğer mekanizmalardır.

Türkiye’de demokratik yönetime ilişkin zaten son derece önemli açmazlar mevcuttur. Bu açmazlara büyük oranda, otoriter içeriğiyle Anayasa neden olmaktadır. Demokratik yönetimin gereği olarak, siyasal iktidarı dengeleyecek olan, baskı grupları ile toplumsal muhalefetin geliştirilememiş olması, temel demokrasi açıklarından biridir. Seçim sistemi ve siyasal partiler rejimi, demokratik siyaseti, dolayısıyla demokratik yönetimi önlemektedir. Seçim sistemi ve siyasal partiler rejimi üzerinden zayıflatılan parlamento çoğunluğu ile muhalefet, müzakere işlevini yerine getirememektedir. Doğrudan yönetimin güçlendirilmesi adına Batı demokrasilerinde güçlendirilmiş yerel iktidarlar, merkezi iktidarı dengelemektedirler. Türkiye’de ise, çeşitli gerekçelerle, yerel yönetimler, güçlendirilmek yerine zayıflatılmıştır ve merkezi iktidarı dengeleyerek demokratik toplumu geliştirecek yapılar olmaktan çok uzaktırlar.

Türkiye, “siyasal iktidarın halk tarafından belirlenmesi” şeklinde ifade edilen, demokrasinin en dar tanımına dönmüş, “sınırlı iktidar” ya da “dengelenmiş iktidar” şeklindeki günümüz demokrasi anlayışının çok uzağında kalmıştır.

1982 Anayasası, yürütme erkini, kendisini ortaya çıkaran siyasal koşulların sonucunda oluşan temel ruhu, yani istikrar arayışı nedeniyle neredeyse otoriteyi kutsama anlayışını yansıtır şekilde oldukça güçlendiren, diğer erkler arasında ön plana çıkaran bir Anayasa olmuştur. Anayasa’nın otoriteyi ağırlaştıran yanı, yürütme erkine sağladığı aşırı güçle ve somut olarak

Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle ortaya çıkmaktadır. Bu güç, olağanüstü dönemde katlamalı olarak kendisini göstermektedir<sup>40</sup>.

Gündemdeki Anayasa değişiklikleri, Anayasa'nın Cumhurbaşkanında somutlaşan yürütmeye tanıdığı gücü ve olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanına tanınan olağanüstü gücü sürekli hale getirerek, Anayasa'nın 12 Eylül zemininde sağladığı otoritenin ağırlığını, pekiştiren düzenlemeleri içermektedir. Anayasa değişiklikleri ile, otorite derinleştirilmekte, zaten zayıf erkler dengesi ve denetim sistemine en kırılğan şekil verilmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri<sup>41</sup> esas olarak, Cumhurbaşkanının mevcut oldukça geniş yetkilerinin ötesinde, yürütmeyi tek başına elinde tutarak, yasama ve yargıya da nüfuz etmenin tüm önlemlerini almaktadır.

Hükümet sisteminde değişikliğe gidildiği gerekçesiyle hazırlanan Anayasa değişiklikleri bu açıdan "Cumhurbaşkanlığı sistemi" getiren değişiklikler olarak anılmaktadır.

Anayasa Hukuku literatüründe "cumhurbaşkanlığı sistemi" türünde bir sistem de bulunmamaktadır. Başlangıçta "Türk tipi başkanlık rejimi" şeklinde adlandırmalar da oldu. Ancak, Anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkacak hükümet sisteminin "başkanlık rejimi" ile bir benzerliği bulunmamaktadır. Başkanlık rejiminin temelinde varolan katı erkler ayrığı, Bu Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmeyecektir. Erkler arası denge ve denetim mekanizmaları ise tamamen devre dışı kalmaktadır. Cumhurbaşkanının, seçimleri yenileme, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama, üst düzey kamu yöneticilerini atama, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye atamaları gibi yetkileri, herhangi bir denetime bağlı olmayan sınırsız, şartsız yetkililerdir<sup>42</sup>.

## A. Cumhurbaşkanının Yasamaya Nüfuzu

Anayasa değişiklikleri kapsamında, Cumhurbaşkanının yasamaya nüfuzunu sağlayan siyasal bir temel oluşturulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin birlikte yapılması yönündeki değişiklik, seçmen çoğunluğunun, Cumhurbaşkanına bağlı partiye eğilimini güçlendirecektir. Yine bu Anayasa değişiklikleri ile "Cumhurbaşkanının partili olabileceği" yani partisinin başında olabileceği de belirlendiğine göre, seçilen

<sup>40</sup> Sevtap Yokuş "1982 Anayasası'nda Yürütme Erkinin Ağırlığı", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze'ye Armağan)**, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, s.239-255.

<sup>41</sup> 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Kabul Tarihi: 1.01.2017, **R.G:** 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

<sup>42</sup> Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması kaçınılmaz sonuç olacaktır.

Partili Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanını, partiler üstü konumundan tamamen uzaklaştırarak günlük siyasetin belirleyici konumuna getirecektir. Cumhurbaşkanı seçimleri, parti liderleri yarışına dönüşecek, medyatik faktörlerle birlikte liderde yoğunlaşan yarış, parlamento seçimlerini gölgede bırakacak, böylece halkın seçimlerdeki tercihi de Cumhurbaşkanı ekseninde oluşacaktır<sup>43</sup>.

Partili Cumhurbaşkanına bağlı Parlamento çoğunluğu demek, Türkiye’de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu ile birlikte düşünüldüğünde, yasamayı her aşamada bir tür “elinin altında tutan” Cumhurbaşkanı demektir. Bu durum, Türkiye’deki seçim sistemi ve siyasi partiler rejimi ile pekişecektir. Devlet-Parti bütünleşmesi gibi bir sonucun ortaya çıkması muhtemel hale gelecektir.

Türkiye’de uygulanmakta olan seçim sisteminin, çoğulcu-demokratik bir yapıyı engellemesi, parti içi demokrasinin olmaması, siyasi katılım yollarının tıkalı olması, baskı gruplarının zayıflığı, demokratik siyasi yapı bakımından başlıca sorunlu alanları oluşturmaktadır. Bu sorunlara, sivil-asker ilişkilerinin geçmişten bu güne demokratik anlamda doğru bir zemine oturmaması gibi, demokrasi kültürünün gelişmemişliği gibi temel sorunlar da eklendiğinde, durum daha girift bir hal almaktadır. Seçim sisteminde %10 baraj gibi yapılan ayarlamalar, parlamentoda az sayıda partinin temsiline olanak verme amaçlı olmuş ve seçim sistemi üzerindeki ayarlamaların sakıncalı sonuçları doğmuş, “eksik temsil” olgusu ortaya çıkmıştır. Adaletsiz seçim sistemi nedeniyle, çoğulcu toplum tabanına oturtulamayan bir temsil yapısıyla karşı karşıya kalınmıştır. Dolayısıyla, çoğulcu toplum yapısı, çoğulcu siyasi yapı olarak yansıtılamamıştır. Seçim sistemi zaman zaman düşük oy oranına rağmen parlamentoda yüksek temsili sağlamak ve bu tür koşullarda temsil adaleti tamamen ortadan kalkabilmektedir. Siyasi partiler sistemi bakımından en temel problemlerden biri, parti içi demokrasinin olmayışıdır. Milletvekillerini belirlemede parti liderinin tek söz sahibi oluşu, siyasi yaşamın tamamına yansımakta ve demokratik bir siyasi yaşam olanaksız hale gelmektedir. Parti liderlerinin milletvekillerini belirlemedeki yetkisi, sonraki aşamada yasama çoğunluğunun hükümeti denetlemesini ve yasama fonksiyonunu yerine getirmesini engellemektedir. Çünkü, parti lideri, milletvekili adaylarını belirlediği için, milletvekilleri bire bir lidere bağlı konuma gelmektedirler. Bu nitelikteki siyasi parti, parlamentoda çoğunluğu

---

<sup>43</sup> Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.54.

oluşturduğunda da parlamento, çoğunluk liderinin istediği yasaları çıkarmak üzere çalışan bir araca dönüşmektedir. Siyasal karar alma tekeli liderde olup, her türlü siyasal irade liderde belirmektedir<sup>44</sup>.

Seçimlerin yenilenmesi konusunda Parlamento fiilen yetkisiz hale gelmektedir. Çünkü, Parlamantonun seçimleri yenilemesi konusunda öngörülen çoğunluğu (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu) sağlamak, özellikle yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanının kontrolü altında olduğu yüksek olasılığı da hesaba katıldığında fiilen olanaksızdır. Oysa, Cumhurbaşkanına verilen seçimleri yenileme yetkisi konusunda ne süre ne de gerekçe şartı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilecektir<sup>45</sup>.

2017 Anayasa değişiklikleri ile yasamanın asliliği ilkesi Cumhurbaşkanı lehine zayıflatılmıştır. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, neredeyse genel düzenleyici ilke düzeyine yükseltilmiştir<sup>46</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Parlamento tarafından buna olanak sağlayacak bir yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu kararnamelerin oluşturulduktan sonra Parlamento'ya sunumu da Anayasa değişiklikleri incelendiğinde zorunlu gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanunla düzenlenmesi gereken konular iken, Anayasa Değişikliği Kanunuyla bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek benzer kategoriler ise torba maddelerde karmaşık bir tarzda hüküm altına alınmış, oldukça geniş düzenleme alanları yaratılmıştır. Kanunla düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları, değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir.

Cumhurbaşkanının, yasamaya nüfuzunun bir başka yolu, kanunları geri gönderme yetkisinin sonucu bakımındandır. Anayasa değişiklikleriyle bu yetki güçleştirici veto'ya dönüşmektedir. Mevcut durumda, geri gönderilen kanunun Meclis üye tamsayısının dörtte bir oyuyla aynen kabulü olanaklı iken, değişiklikle bu oran salt çoğunluğa yükseltilmiştir. Yani Cumhurbaşkanı kanunu geri gönderdiyse Parlamento bu kanunu ikinci kez ancak salt çoğunlukla (üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla) kabul edebilecektir. Pratikte bu durum,

---

<sup>44</sup> Sevtap Yokuş., **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 188, 189.

<sup>45</sup> Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.49.

<sup>46</sup> Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, ..., s.49.

Cumhurbaşkanının kanunları biçimlendirme, yasama fonksiyonunu paylaşma sonucunu yaratacaktır<sup>47</sup>.

Yasamanın yürütmeyi denetim yolları büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekmenin en başta gelen yolu olan<sup>48</sup> “gensoru” ve “sözlü soru” mekanizması ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların “cezai sorumluluğu” ise, bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları dikkate alındığında imkansız varacak derecede güçleştirilmiştir. Buna göre, Meclis oluşturması açılabilmesi için, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan’a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir.

Meclisin, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifi Parlamento tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Böylece, yürütme organının bütçesiz kalmayacağı için, yasama da, bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacak, Cumhurbaşkanı karşısında bütçe konusunda etkisi kalmayacaktır.

## **B. Cumhurbaşkanının Yürütmede Artan Yetkileri**

Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanına tek başına kullanacağı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atama yetkisi tanınmaktadır.

Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak ataması halinde, atanan kişinin milletvekilliği sona erecek ve herhangi bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ya da bakanlık görevi sona erdiğinde, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecektir. Bu durum, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecek olan,

---

<sup>47</sup> Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, ...s. 55.

<sup>48</sup> Süheyl Batum, “Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.38.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişi üzerinde Cumhurbaşkanının hakimiyetini arttırıcı bir sonuç yaratabilecektir<sup>49</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'nun mevcut durumda, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi kanunla olanaklıyken, bu hususlardaki düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanınca atanan, tamamen Cumhurbaşkanına bağlı çalışan ve yine sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilecek bu Kurula, Anayasa değişiklikleri ile "idari soruşturma" yetkisi de tanınmıştır. Silahlı kuvvetler de Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı kapsamına alınmıştır. Buna göre Kurul; "...Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü "idari soruşturma," inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar".

Üst kademe yöneticileriyle ilgili olarak da, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir.

Üst düzey yöneticilerinin atamalarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yönündeki Anayasa değişikliği ile saklı bir yürütme alanı daha yaratılmıştır. Mevcut durumda, devlet bürokrasisindeki atama usul ve esasları, Devlet Memurları Kanunu'ndan başlayarak, birçok özel kanunla düzenlendiği halde, artık bu yetkinin açıkça Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kullanılacağına belirtilmiş olması, yasamanın bu alanda düzenleme yapmasını engelleme amaçlı olabilir. Kimin üst düzey kamu görevine atanacağına ve atamada hangi niteliklerin aranacağına Cumhurbaşkanı tek başına karar verecektir<sup>50</sup>.

Cumhurbaşkanında toplanan yürütme yetkisindeki bu artış, başkanlık sisteminde de görülmeyen türdedir. Amerikan başkanlık rejimi örneğinde, ayrılmış kurumlar birlikte devlet yönetimine katılmaktadır. Başkanlık, başkanlık bürokrasisi, çok sayıda komitesiyle, Kongre ve yargı şeklinde çok sayıda aktör işleyişe dengeli bir şekilde katılmaktadır. Kongre, önemli idari görevlilerin görev ve yetki alanlarını kendisi belirlediği gibi, atamalarına da etki etmektedir<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.60.

<sup>50</sup> Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", ..., s.50.

<sup>51</sup> Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler",..., s.60.



### C. Cumhurbaşkanının Yüksek Yargıyı Belirleme Yetkisi

Yargıya ilişkin olarak çok önemli role sahip Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşumu ve işleyişine, Anayasa değişiklikleri ile farklı bir şekil verilmektedir. Anayasa'ya göre Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; "Kurul, adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir".

2017 Anayasa değişikliğiyle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üye sayısı ve daire sayısı düşürülmüştür. Kurul mevcut haliyle yirmiiki asıl ve oniki yedek üyeden oluşuyor ve üç daire halinde çalışırken, artık yedek üyelik kaldırılmış ve Kurulun onüç üyeden oluşacağı ve iki daire halinde çalışacağı hükmü getirilmiştir. Değişiklikten sonra da Kurul Başkanlığı görevini Adalet Bakanı sürdürmeye devam edecek, Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Kurulun doğal üyeliği sürecektir. Bunların dışındaki onbir üyeden dördü Cumhurbaşkanı tarafından, ilk derece yargıç ve savcılar arasında doğrudan seçilecek; yedi üyesini ise Meclis, kademeli olarak iki turda, gizli oyla seçmektedir. Meclis üç üyeyi Yargıtay üyeleri, bir üyeyi Danıştay üyeleri, üç üyeyi ise nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasında seçecektir. En az bir öğretim üyesi ve en az bir avukat zorunluluğu getirilmiştir. İlk oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçim yapılamazsa, ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranmakta, bu yetersayı da sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılmaktadır.

Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, aday gösterme usulü söz konusu olmaksızın, belli nitelikleri taşıyan kişiler arasından bir tür atama yapmaktadır. Meclisteki oylamaya ilişkin belirlenen usul de Meclis aritmetiği göz önünde tutulduğunda, ad çekilecek adayların iktidar partisinin belirleyeceği adaylar olacaktır<sup>52</sup>.

Kanunun birinci maddesiyle Anayasanın yargı yetkisini düzenleyen dokuzuncu maddesine "yargının tarafsızlığı" eklendiği halde; Kurulda, hakimlerin bağımsızlığı açısından yıllardır eleştirilen Adalet Bakanının Kurul başkanı olması ve Müsteşarın da Kurulun tabi üyesi olması yolundaki düzenlemeye son verilmemiştir.

---

<sup>52</sup> Fazıl Sağlam, "Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu", **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.43.

Sonuç itibarıyla 2010 değişiklikleriyle getirilen bir kısım üyelerin yüksek yargı organları ve ilk derece mahkemeleri tarafından belirlenmesine ilişkin usul terkedilerek, Kurul üyelerinin belirlenmesi işi tamamen yasama ve yürütme organlarına, yürütme organı içinde de tek yetkili olan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Zira Kurul başkanı olan Adalet Bakanı ve doğal üye olan Müsteşar da doğrudan Cumhurbaşkanını tarafından atanmaktadır. Yasama organı tarafından gerçekleştirilen seçimin usulü ise üzerinde uzlaşılan ve Meclisteki siyasal görüşlere eşit mesafede duran adayların seçilmesini engelleyecek niteliktedir.

Anayasa değişikliğiyle, hakimler ve savcılar hakkında araştırma, inceleme, soruşturma yapılırken, hakim ve savcılarının görevlerini “kanun ve diğer mevzuata” uygun olarak yerine getirip getirmediğini araştırılacaktır. Diğer mevzuattan kastedilen ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri olabilir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, hakim ve savcılarının görevlerine ilişkin olarak düzenleme yapılabilecektir.

Anayasa değişiklikleri kapsamında, değişikliklerden sonra Bakanlar Kurulu olmayacağı için, Danıştay’ın görevleri arasından Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarılarını incelemek ve tüzük tasarılarını incelemek yetkisi çıkarılmıştır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden kanun hükmünde kararname ve tüzük yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiş, Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi tüzükleri de içerecek şekilde belirlenmiştir. Böylece, düzenleyici işlemlerin bir kısmı için zorunlu olan Danıştay’ın görüşü de bertaraf edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin yapısına ilişkin olarak, Anayasa değişiklikleri ile getirilen düzenleme ile, üye sayısı onyediden onbeşe düşürülmüştür. Elenen üyelikler, ilgili organların belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanını tarafından seçilmektedir. Bu dolaylı seçimle belirlenen üyeliklerdeki azalmayla, Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelerin oranında artış sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece, Anayasa Mahkemesi’nin üye kompozisyonu ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelere oluşacaktır.

## V. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN ÇÖZÜM SÜRECİ AÇISINDAN OLASI SONUÇLARI

2017 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden bu yana, toplumsal tabanının da talep ettiği, seçim dönemlerinde siyasal partilerce vaat edilen özgürlükçü demokratik anayasa arayışını sonlandırmıştır<sup>53</sup>. 1982 Anayasası'nın otoriter içeriğinden arındırılması ihtiyacının siyasi iktidar bakımından kalmadığı, hatta yeni Anayasa değişiklikleri yoluyla daha da otoriter bir eğilime girildiği görülmektedir. Bu durumun en somut göstergesi, yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde siyasal liderin edindiği yetkilerle artan gücüdür.

Anayasa değişiklikleri hükümet sistemi bakımından bilinen anlamda demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birine yönelmemiş ve demokratik hükümet sistemlerinden birine benzememiştir. Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan hükümet biçimi, erklerin katı bir şekilde ayrıldığı, hem oluşum hem de işleyişte keskin ayrılıkların olduğu başkanlık rejimine de; denge ve denetim mekanizmalarıyla çalışan ve yürütme üzerinde yasamanın etkin denetiminin olduğu parlamenter rejime de uymamaktadır. Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanı, fiilen yasama çoğunluğunu belirleme, yasama fonksiyonunu paylaşma ve istediğinde yasamayı yenileme olanaklarına sahiptir. Yürütmeyi tek başına belirlemekte, bürokratik atamaları tek başına yapabilmektedir. Bu özelliklerin hiç biri başkanlık rejiminde olamayacak türdendir. Yürütme açısından, seçiminin yasamaya bağlı olmaması, yasama içinden çıkan ve yasamaya karşı sorumlu bir bakanlar kurulunun olmaması da parlamenter rejimlerde görülemeyecek özelliklerdir.

Hükümet sistemi değişikliğinin ötesinde, 2017 Anayasa değişiklikleri esas olarak Cumhurbaşkanını süper yetkilerle donatan bir dizi düzenlemeyi içermektedir.

Siyasal lider olarak Cumhurbaşkanının anayasal boyutta mevcut durumda da tartışılan güçlü konumunun çok daha pekiştiren 2017 Anayasa değişikliklerinin 16 Nisan 2017'deki halkoylaması sonucunda kabul edilmesinin, ülke içinde ve arkasındaki siyasi destekle uluslararası boyutta çok önemli yankıları olacaktır. Zaten hedef, ülkede ve uluslararası arenada güçlü liderliğin geliştirilmesidir. Geçmişe oranla çok daha güçlü bir liderlik, uzun bir zamandır dondurulduğu söylenen Türkiye'deki Kürt sorunu bağlamında çatışma çözümü açısından da tartışmaya açılacaktır.

---

<sup>53</sup> Sevtap Yokuş, "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s. 40, 41.

Halkoylaması sonucunun “evet” olması olasılığının gerçekleşmesi halinde, “güçlü liderlik ve demokratik yönelimden uzaklaşma” şeklindeki ikilem ile karşılaşılacaktır.

Demokratik olmayan koşullarda çözüm sürecinin sürdürülebilirliği sorunu ayrıca tartışılmalıdır.

Democratic Progress Institute (DPI) çalışmaları kapsamında<sup>54</sup>, ülke deneyimlerinden çıkarılan dersler başlığı altında, başlıca derslerden biri, “çözüm sürecinde güçlü liderlik” gereksinimi üzerinedir. Güçlü bir liderliğin, çatışma çözümüne dönük olarak neredeyse belirleyici bir rolünün olduğu açıktır.

2017 Anayasa değişikliklerinin, ülke içinde, yasama, yürütme ve yargı erkleri üzerinde geniş yetkilerle donatılmış güçlü bir liderliği getireceği açıktır. Burada, hangi hüküm değişikliklerinin güçlü liderliğe hizmet edeceği, saptanması gerekli hususlardır.

Yasamaya ilişkin yetkilerdeki genişleme sonucunda, olası bir çözüm sürecinde gerekli yasaların ya da değişikliklerinin önceki döneme oranla çok daha kolay yapılabileceği söylenebilir. Ancak, mevcut durumda da bu zaten iktidar partisi açısından oldukça kolaydı. Çünkü yasa yapımı için nitelikli çoğunluklara mevcut durumda da gereksinim bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararname yoluyla liderin tek başına genel düzenleyici işlem yapabilmesi, önemli bir güç kazanımıdır ancak çözüm sürecine ilişkin konulardaki düzenlemelerin Parlamentodan geçirilmesi, kabul görmesi ve meşruiyet bakımından önemini koruyacaktır.

Yasama erki dışında, Cumhurbaşkanı tarafından edinilen yetki genişlemesi, çözüm süreci açısından esas olarak psikolojik ağırlığı artırıcı bir sonuç doğuracaktır.

Güçlü liderlik koşulları ile yönetimde demokratikleşmeden uzaklaşma ve bu durumun Anayasal boyutta somutlaşması ve görünür hale gelmesinin, Türkiye özelinde farklı etkiler yaratabileceği, çözüm süreci açısından dezavantaja dönüşebileceği olasılığı gözden kaçırılmamalıdır.

“Güçlü liderlik-demokratik işleyiş” ikileminin etkileri bakımından, liderin çözüme dönük iradesinin olup olmayacağı belirleyici olacak, yaşamsal değer taşıyacaktır.

---

<sup>54</sup> Democratic Progress Institute, Karşılaştırmalı çalışmalar kapsamında, Kuzey İrlanda, Filipinler, Kolombiya deneyimleri üzerine yaptığı incelemeler ve çıkarılan dersler bağlamında, bakınız: Konuyla ilgili DPI yayınları.

Geçmişten bugüne, yukarıdaki başlıklarda da işlendiği üzere, Kürt meselesinin ve çatışma çözümünün, Türkiye'nin genel demokratik gelişimiyle doğrudan ilgili olduğu görülmekte ve genel demokratik gelişmelerin çatışma çözümüne olumlu katkısı düşüncesi öne çıkmaktaydı. Gerçekten, Türkiye'de demokrasinin gelişimi, çatışma çözümünde çok büyük bir ivme sağlayacaktır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile, demokratik ilkelere uzaklaşılacağı ve özgürlükler alanının daralacağı, yetkinin merkezde toplanmasının yaratacağı güç karşısında demokratik teamüllerin ortadan kalkacağı endişesi haklıdır. O halde, halkoyu sonucunda "evet" olasılığının gerçekleşmesi halinde çatışma çözümünde yeni dinamiklerin öne çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bugüne kadar öne çıkan, demokratik gelişimle doğru orantılı çözümün de gelişeceği yaklaşımı yerini, demokrasi ve hukuk ötesi yaklaşımlara bırakacaktır. Rollerini daha fazla belirleyici hale gelecek unsurlar ise; uluslararası konjonktür, güç dengeleri, pazarlık olanakları gibi unsurlar olabilecektir.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında en iyi olasılık, daha fazla güçlenen liderin çözüm iradesini net bir şekilde göstermesi olur. Bu irade aslında aynı zamanda Türkiye'nin uzun süredir kaybettiği demokratik ilkelere, farklı temelde ve farklı yönden dönüşünü de sağlar. Aynı zamanda uluslararası düzlemde bozulan ilişkilerin düzeltilmesinin başlangıcı olabilir. Bu tür bir dönüş, çözüm sürecinin daha sağlam ilerlemesi için bir yol oluşturur. Ancak bu ihtimal, bugünden bakıldığında ve sınır ötesi gelişmeler de dikkate alındığında, gerçekleşmesi en güç olanıdır.

Halkoyunun "hayır"la sonuçlanması olasılığında, kural olarak mevcut durumun süreceği beklenebilir. Bu olasılığın gerçekleşmesinde de iki alt olasılık gündeme gelecektir. Bunlar; liderlik fonksiyonunun öne çıkarılmasının bir yolu olarak çözüm sürecinin kullanılabilmesi, yeniden aktive edilebileceği olasılığı ile çözüm sürecinin donmuş haliyle bekletilebileceği olasılığıdır.

Çözüm sürecinin mevcut durumdaki koşullar eşliğinde değerlendirilmesinde yine, uluslararası konjonktürün belirleyici rolünün daha fazla ve daha uzun süre gündemde olacağı görüşü öne çıkacaktır.

## SONUÇ

Türkiye’de yürürlükteki Anayasa, Cumhuriyetten bu yana aynı zamanda “ötekileştirme” temelinde oluşturulan düzeni, otoriter içeriğiyle yerleştirmeyi ve derinleştirmeyi hedefledi. Bu nedenle, hak ve özgürlükler alanı son derece dar tutuldu.

Özellikle Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, dış dinamikler yoluyla Türkiye’de demokratikleşme eğilimleri doğdu. Bu eğilim, aynı yönde Anayasa değişikliklerini sağladı. 2001 ve 2004 Anayasa değişiklikleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile uyumu amaçlayan, hak ve özgürlük alanını bir ölçüde de olsa genişletmeyi sağlayan değişiklikler oldu.

Anayasal demokratikleşmeye koşut olarak Türkiye’de çok sayıda “demokratik açılım” gerçekleşti ve çok daha derin boyutları olan Kürt meselesinde “çözüm süreci” başlatıldı.

Çözüm sürecine ilişkin en temel eleştirilerden biri, sürecin, başta Anayasa olmak üzere, hukuksal güvencelerinin oluşturulmamasıydı.

Çözüm sürecinin dondurulduğu bir dönemde, yeni bir Anayasa değişikliği paketi kanunlaştı ve Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna götürülmesi kararı verildi. 2017 Anayasa değişiklikleri özünde, yürürlükteki Anayasa’nın ruhunda mevcut bulunan otoriterliği derinleştirmeyi hedefleyen bir içerik taşımaktadır. Değişiklikler kapsamında, yasama yetkilerinin bir kısmı Cumhurbaşkanına kaydırılmıştır. Cumhurbaşkanının yüksek yargıdaki atama yetkileri genişlemiştir. Yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına özgülenmiştir.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliklerinin, halkoyu sonucunda kabul edilmesiyle ve değişikliklerin büyük bir kısmının, Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte yapılacak ilk genel seçimlerde yürürlüğe girmesiyle birlikte, çözüm süreci açısından yeni bir döneme girileceği söylenebilir. Dünya deneyimleri de göz önünde tutulduğunda, Türkiye için bu olasılığın gerçekleşmesi, daha fazla güçlendirilmiş liderin, çözüm iradesinin oluşup-oluşmayacağı, çözüm yönünde kararlılık derecesinin ne olduğu konularına yaşamsal önem kazandıracaktır. Bu olasılık ayrıca, “demokratik olmayan koşullarda çözüm sürecinin ilerletilmesinin olanaklarının yaratılması” gibi özel bir durumu ortaya çıkaracaktır. Bu konular aynı zamanda, olası yeni dönemde çözüm sürecine ilişkin tartışma noktalarını oluşturacaktır.