

SOSYO-POLİTİK BİR SÜREÇ OLARAK ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Prof. Dr. Coşkun SAN(*)

1. Sorunun Önemi:

Anayasa değişikliği⁽¹⁾ pek genel ve yüzeysel bir yaklaşımla "anayasa metninde yer alan değişikliklerle ilgili usullere göre çıkarılan yasalar yoluyla biçimsel anayasanın hükümlerine farklı hukuksal anlamlar kazandırılması"⁽²⁾ olarak tanımlanabilir. Bu bağlamdaki değişiklik, *ekleme*, *silme* ya/ya da yepyeni bir başka *hükümle* değiştirme teknikleriyle, anayasanın sözüne doğrudan bir karışma niteliği taşımaktadır⁽³⁾.

Ancak değiştirilmesi istenen anayasa sözü, ekleme, silme ya/ya da yeni bir hükümlerle değiştirme kapsamında, anayasada yer alan ve aşama sırası bakımından öncelik taşıyan temel/ilkelere ters düşecek olursa, anayasa mahkemelerinin değişiklikleri esastan denetleme yetkilerinin bulunmadığı bir ortamda, anayasa değişikliği değil, yeni bir anayasa söz konusu olacaktır. Açıkcası, salt hukuk dogmatığının bir parçası olan değişiklik teknikleri bile, özenle ve eleştirel bir biçimde ele alınmayacak olurlarsa, değişiklik paravanası arkasında yepyeni bir anayasanın ortaya çıkması önlenemeyecektir.

Öte yandan, anayasa ilkelerinin parlamentolar ve başta anayasa mahkemeleri olmak üzere yargı organlarınca yorumlanarak uygulanmaları sürecinde, anayasanın "söz"üne dokunulmadığı halde kimi değişiklikler oluşabilmektedir ki, bu olguya dar anlamda "anayasa gelişmeleri" adı verilmektedir⁽⁴⁾. Gerçekten de özgürlük, eşitlik, demokrasi, egemenlik, mülkiyet gibi sözcükler, aynı zamanda birer sosyo-politik *kavram* kimliğindedirler ve söz konusu kavramlarla benzerleri, toplumsal koşullarda oluşan dönüşümler yönünde, anlam kaymalarına uğrarlar. Başka bir anlamıyla, sözü geçen kavramların kapsamları ya genişler ya da daralır ki, bu

(*) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1. İngilizce'de "Amendment", Fransızca'da "Revision" ve Almanca'da "Aenderung" sözcükleri, genellikle anayasa değişiklikleri anlamında kullanılmaktadır. San, C., Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri, 2. Bası, Ankara 1981, s.31.
2. Löwenstein, K., Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin 1961, s.27.
3. San, C., a.g.e., 1981, s.43 vd.
4. San,C., a.g.e., 1981, s.77 vd.

durumun ne parlamentolarca ne de yargı organlarınca savsaklanması olanaklıdır⁵. Ancak yorum görev ve yetkisi de belli sınırlar içinde kullanılmak zorundadır. Daha açık bir deyişle "kavramların sağılması", yani tam ve doğru olarak yorumlanmaları sürecinde, kavramın hem belli bir zaman diliminde içerdiği anlamların bir bölümü görmezden gelinemez, hem de açıkça içermediği kimi öğeler serbestçe yaratılamaz.

Görüldüğü gibi demokratik olan ya da demokratiklik çizgisini yakalamaya çalışan her ülkede, anayasa değişiklikleri ve anayasa gelişmeleri yaşamsal bir önem taşırlar. Ne var ki, hem dogmatik bir hukuk tekniği olarak anayasa değişiklikleri, hem de özellikle anayasa gelişmeleri, sosyo-politik gerçeklikte ortaya çıkan kimi koşul, gereksinim ve beklentilerin kaynaklık ettiği bir itici gücün yönlendirmesiyle oluşurlar. Oysa ülkemizde, yaklaşık 45-50 yıldır gündemden hiç düşmeyen, olsa olsa öncelikler sırasında farklı yerlere oturtulan anayasa değişiklikleri, genellikle belli usuller çerçevesinde gerçekleştirilecek bir hukuk tekniği olarak algılanmaktadır. Tartışmasız bir biçimde bu anlamdaki anayasa değişikliği, siyasal partilerin, baskı ve çıkar gruplarının, ayrıca kitle iletişim araçlarının oluşturduğu, kimi zaman da çarpıtıldığı bir kamu oyununun itici gücüyle olgunlaşan bir istencin (irade) "tescil"inden öte bir anlam taşımaz. Kuşkusuz bu tescilin de, hukuka ve demokratik ilkelere uygun bir titizlikle yapılması son derece önemlidir ama, dikkatler sonuç üzerinde yoğunlaşırsa, asıl neden gözden kaçacak, böylece anayasa değişiklikleri oluşukları sosyo-politik sürecin bütünü içinde kavranamayacaklardır.

İşte bu gerekçelerle, bildiride ağırlıklı olarak anayasa değişikliklerinin asıl nedenini oluşturan sosyo-politik olgu ve süreçlere yer verilmeye çalışılacaktır.

2. Anayasa Değişiklikleri Bir Gereksinim midir?

Bu soruya yanıt aramadan önce, toplumbilimsel açıdan anayasa kavramının nasıl anlaşıldığının açıklanması gerekmektedir.

a. Hukukun Doğuşu:

Bilindiği gibi insan türü, varoluşundan bu yana büyük bir olasılıkla "toplulu" halde yaşamakla birlikte, ancak uzun bir zaman yolculuğu sonucunda, salt içgüdüye değil, ağırlıklı olarak akılcı yollardan bulunan ve değişebilen kurallara dayanan "toplum" aşamasına ulaşabilmiştir. Başka bir anlatımla, salt insanlardan oluşuyor diye, her sürüyü toplum sanmak, çok büyük bir yanılgıdır. Kuşkusuz, başlangıçta içgüdüsel yollarla bir araya gelen insan türünün, hangi gün, ay ve yılda toplumu oluşturduğunu

5. San, C., Toplumda Demokratikleştirme Alanları, Anayasa Yargısı, Ankara 1993, s.416.
San, C., Bir Toplumsal Kurum Olan Üniversite'de Özerklik ve Bilim Özgürlüğü, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 48, Sayı 1-4, Ankara 1993, s.149.

saptamak olanaksızdır⁶ ama, toplumun verili bir düzen olmadığı ve sonradan oluştuğu da açık bir bilimsel gerçektir⁷.

Eğer bu çözümlerler doğruysa, toplumlar akıl yoluyla bulunan ve değişebilen kurallara ulaşılmasıyla ortaya çıkmışlardır ki, çeşitli yaptırımlara bağlı bu kurallar, ilkel düzeyde de olsa, hukukun ta kendisidirler⁸. Kuralların bulunması ya da yaratılması, bu süreçten ayrılmaz bir biçimde, kuralların uygulanması ve kurallara karşı gelenlerin yaptırıma uğratılması sorunlarını da gündeme getirir. Başka bir anlatımla, toplumun olduğu yerde, kesinlikle yasama-yürütme-yargı işlevleri de vardır. Bu işlevlerin, büyüsel, mistik ya da dinsel temellere dayalı imişçesine yerine getirilmesi, yani egemenliğin kaynağının olağanüstü güçlerde aranması, sonucu değiştirmez.

b. Anayasa Nedir?

Öte yandan nerede yasama-yürütme-yargı işlevleri yerine getiriliyorsa, orada mutlaka yetkenin (otorite) kullanılacağı çerçeveyi belirleyen kurallar da vardır. Söz konusu kurallar çok belirsiz ve dağınık olabilirler. Burada üzerinde durulması gereken gerçek, yönetenlerin yetkelerinin sınırlandırılması zorunluğunun, toplumların ilk ortaya çıkışından bu yana farkedilmiş olmasıdır. İşte ilkel toplumlardan günümüz toplumlarına dek, devlet gücünü belli ölçülerde düzenleyen ve sınırlandıran bu kurallar, anayasaların kaynağını ya da doğrudan anayasaların kendisini oluştururlar.

Görüldüğü gibi anayasa kuralları, her zaman açık-seçik ve yazılı olmamışlardır. Anayasaların tek bir metin içinde yazılı hale gelmesi 18. yy. sonu ve 19. yy. sosyo-politik gelişmelerinin bir ürünüdür. Bu açıdan bakılınca, söz gelimi İngiltere'de Anayasa kurallarının yazılı olmadığını, hele hele bu ülkenin Anayasası'nın bile bulunmadığını sanmak, bilimsel dayanakları olmayan bir yaklaşımdır⁹. Doğrusu, İngiliz Anayasası'nın yazılı kaynaklara dayandığı, ancak bu ilkelerin tek bir metin içine sistematik bir biçimde yerleştirilmediğidir¹⁰.

6. San, C., *Toplumbilimin Temel Kavramları*, Ankara 1990, s.5.
7. Çağdaş ilkeler üzerinde yapılan toplumbilimsel araştırmalar, bu gerçeği açıklıkla ortaya koymuştur. Öte yandan, "toplumsal sözleşme" varsayımları, insanların doğa halinden toplum haline geçişlerini betimleyici bir biçimde açıklamakla birlikte, bilimsel olmaktan çok sezgisel ve spekülâtif bir değer taşırlar.
8. Ünlü bir Lâtince deyiş göre "nerede toplum varsa, orada hukuk da vardır" (Ubi societas, ibi ius).
9. San, C., *Toplumsal Gerçeklik ve Anayasal Düzenlemeler*, Ekonomik Yaklaşım, Cilt 3, Sayı 7, Ankara 1982'den Ayrı Basım, s.2. Acaba Magna Carta (1215), Haklar Dilekçesi (1628), Habeas Corpus Act (1679 ve 1816), Act of Settlement (1701), yürürlükte olmamakla birlikte Agreement of the People (1649) ve Instrument of Government (1653), ayrıca anayasal konulara ilişkin çok sayıda mahkeme karar ve içtihatlarının yazılı olmadıklarını ileri sürmek olanaklı mıdır?
10. Benzer görüşler için bkz.: Eroğul, Cem, *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara 1974, s.89; Çağlar, Bakır, *Anayasa Bilimi*, İstanbul 1989, s.102; Onar, Erdal, *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara 1993, s.1.

Özetleyecek olursak, yasama-yürütme-yargı işlevleri ile bu işlevleri düzenleyen ve belli ölçülerde sınırlandıran kurallar anlamındaki anayasa, değişik biçimlerde de olsa, ilkel ya da uygar, her toplumda bulunur.

c. Hukuku ve Anayasaları Toplum Değiştirir:

Toplumbilimin belki tek değişmez yasası, toplumların sürekli bir biçimde değiştikleri gerçeğini dile getirir. Hukukun kaynağı toplum olduğuna göre⁽¹¹⁾, onda oluşan değişimler gecikmeli de olsa, mutlaka hukuka ve doğal olarak anayasalara yansımaktır. Çünkü anayasal kurallar konurken, içinde yaşanan zaman diliminin gereksinimleri gözönünde bulundurulmakta, geleceğin de planlanması ve konulan temel esasların uzunca bir süre geçerli olması istenmektedir⁽¹²⁾. Ne var ki anayasalar, tek tek alanlardaki hukuksal ilişkileri düzenleyip yaptırımlara bağlayan ceza hukuku, medeni hukuk, idare hukuku gibi görece bir sınırlılık içinde olmayıp, toplumdaki tüm ilişkileri ve alanları belli temel ilkeler çerçevesinde düzenlerler. Kuşkusuz gerçek ve tüzel kişilerarası ilişkilerin çıkış gibi büyüdüğü günümüzde, hukuk kurallarının anayasa-yasa-tüzük-yönetmelik çizgisinde yazılı hale getirilerek somutlaştırılması kesin bir zorunluktur ama, bu yolla hukuk, toplumsal değişme sürecinin olağanüstü bir hız kazandığı çağımızda kaçınılmaz bir biçimde durağanlaşmaktadır. Üstelik, özellikle teknolojik gelişmelerin doğrudan etkilediği alanlarda yapılan yasal düzenlemeler, parlamentolardan geçip yürürlüğe girinceye kadar geçen görece kısa süre içinde bile eskiyebilmektedirler. Başka bir anlamıyla, hukukun kaynağı olan toplumsal gerçeklik ile yasalar arasında bulunan ara, giderek açılmaktadır⁽¹³⁾. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak, bir yandan yeni koşullara uydurulamayan yasaların kimi maddelerinin değiştirilmesi, diğer yandan ise yargıçların "söz"den çok "öz"e yönelen yorumlara yer vermeleri zorunlu olmaktadır.

3. Anayasalarda Oluşan Değişimlerin İki İdeal (Saf) Tipi Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri:

Anayasaların tek bir metin içinde sistematik bir bütün haline getirilmelerinden önce ve sonra kimi düşünürler, doğal hukuk anlayışının ayrılmaz bir parçası olan "toplumsal sözleşme" varsayımına dayanarak, anayasaların ancak halkın oybirliği ile değiştirilebileceğini ileri sürmüşlerse de, pratikte değişmezlik anlamına gelen bu çıkarsamalar yandaş toplayamamıştır⁽¹⁴⁾. Dahası 22 Ağustos 1795 tarihinde P. Dellewille adında bir Fransız Konvansiyon üyesi, anayasa değişikliği teklif edenlere ölüm ce-

11. Topçuoğlu, H., Hukuk Sosyolojisi Dersleri, Cilt 1, II. Baskı, Ankara 1963, s.12.

12. Imboden, M., Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, in: Staat und Recht, Basel-Stuttgart 1971, s.309.

13. San, C., Anayasa Değişiklikleri..., s.34-35.

14. Jellinek, G., Verfassungswandlung und Verfassungsänderung, Berlin 1906, s.512-514.

zası verilmesini önermiş, ancak bu girişim de sağduyunun ağır basmasıyla sonuç vermemiştir⁽¹⁵⁾.

Bu kısa açıklamalar, artık günümüzde anayasaların "tabu" sayılmadıklarını ve koşullar zorunlu kılırsa, değiştirilmelerinin doğal karşılandığını ortaya koymaktadır.

En genel anlamında "değişiklik" söz konusu olunca, akla ilk gelen "ekleme, silme ya da başka bir hükümlerle değiştirme" anlamındaki hukuk tekniği olmakla birlikte, özellikle anglo-amerikan uygulamasında daha sık olarak karşılaştığımız bir ikinci yol daha vardır ki, o da gerek yasama organının gerekse yargının içeriği değişen "söz"ü yeniden yorumlayarak, anayasa maddelerine farklı anlamlar kazandırmasıdır. Bu ikinci yol ya da yöntem üzerinde, ülkemizde yeterince durulmadığını, dahası böyle bir yaklaşımın ayırda bile olanların küçük bir azınlık oluşturduklarını ileri sürmek, fazla abartma sayılmamalıdır. Oysa bu ikinci yol, yasallık ve meşruluk⁽¹⁶⁾ sınırları içinde kullanıldığı sürece, anayasa metni üzerinde etkili olan "değişiklik" baskılarını büyük ölçüde hafifletip, kimi durumlar da tümüyle kaldırabilir. Kuşkusuz bu ikinci yöntemin başarılı olmasında, anayasanın soyut ve genel ilkelerden oluşması ve aşırı bir tepki anayasası niteliği taşıması, belirleyici bir rol oynar.

Özetleyecek olursak, anayasalarda oluşan değişimlerin ilk ideal (saf) tipini "anayasa değişikliği", ikincisini ise "anayasa gelişmeleri" temsil eder⁽¹⁷⁾.

4. Anayasa Değişikliklerinin Yasallığı ve Meşruluğu:

a. Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri:

Anayasadan yetki alan devlet organlarının baskı altında tutulması ya da tümüyle etkisiz duruma getirilmesi yoluyla gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, anayasaya aykırıdır. Söz konusu değişiklikler fetih, işgâl, ilhak gibi bir dış ya da ihtilâl ve askeri ya da sivil darbe gibi bir iç karışma sonucunda ortaya çıkabilirler. II. Dünya Savaşı'ndan sonra müttefik güçlerin bir kısmının işgali altındaki Batı Avrupa ve bir diğerinin kurtarıcı denetimi altındaki Doğu Avrupa ülkelerindeki anayasa hareketleri, bir değişiklik değil, yepyeni anayasaların yapılması niteliğindedir. İç karışmalara gelince, günümüzde teknolojik üstünlüğü nedeniyle orduya karşı ve orduya karşı bir halk ihtilâli düşünmek, hemen hemen olanak-

15. Hildesheimer, W., Über die Revision moderner Staatsverfassungen. Tübingen 1918, s.6-8.
16. Ülkemizde yasallık ve meşruluk kavramları da, sıkça birbirine karıştırılmaktadır. Yasallık, yasaya uygunluk; meşruluk ise herhangi bir olgu, olay ya da durumun, haklı, doğru ve yerinde olduğuna ilişkin toplumda yaygın bir biçimde beslenen İNANÇTIR. Bir hukuk kavramı olan yasallık ile temelde bir sosyoloji kavramı olan meşruluk, her zaman örtüşmezler. Söz gelimi, kan davası geleneğinin sürdüğü toplum kesimlerinde bu nedenle adam öldürme meşrurdur ama yasal değildir.
17. San, C., Anayasa Değişiklikleri..., Daha ayrıntılı bilgi için bkz.

sızdır. Ordunun edilgen bir konumda olması ise, devletin iç egemenliğini koruma görevini yerine getirmediği için, harekete edilgen bir katılım anlamına gelir ki, silahlı kuvvetlerin etken ya da edilgen katılımı, söz konusu girişimi kesin bir biçimde hükümet darbesine dönüştürür.

İşte bu ve benzeri dış ya da iç karışmalar sonucunda anayasaların değiştirilmesi ya da yerlerine yeni anayasaların yapılması, tartışmasız bir biçimde anayasaya aykırılık oluşturur¹⁸. Ne var ki, anayasaya aykırılık her zaman meşruluk inancına da aykırılık anlamına gelmeyebilir. Başka bir deyişle, dış ya da iç karışma sonucunda oluşan anayasa değişiklikleri ya da yürürlüğe konan yeni anayasa, yıllar boyunca haksızlıkların, işkencelerin, adam öldürmelerin kol gezdiği bir iktidara son vermişse, pekala kamuoyunun önemli bir kesimince haklı, doğru ve yerinde olarak benimsenebilir.

b. Anayasaya Uygun Anayasa Değişiklikleri:

Anayasa ilkeleri ve usulleri çerçevesinde, herhangi bir açık ya da kapalı baskı altında kalınmaksızın, yetkili organlarca gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri bu kategoriye girer. Bu tanımda "anayasa metni" yerine "anayasa ilkeleri ve usulleri" deyişi, bilinçli olarak kullanılmıştır. Çünkü yalnızca anayasa metninde yer alan biçimsel usullere göre yapılan değişiklikleri, kuralcı pozitivizmin dar bakış açısından, belki "yasal değişiklikler" olarak benimsemek olanaklıdır. Ancak anayasanın temel ilkelelerini ve onun da ötesinde üstün hukuk kurallarını zedeleyen ya da ortadan kaldıran değişikliklerin, salt yasal usullere göre yapılmış oldukları gerekçesiyle, "anayasaya uygun" sayılmasını savunmak pek güçtür. Parlatmaların, belli anayasa ilkeleri ve üstün hukuk kuralları ile çelişen değişiklikleri, yasal kalıplara uydurarak gerçekleştirebilecek denli sınırsız yetkilerle donatılmış olduklarını sanmak, son derece yanlıştır. Kaldı ki, "sınırsız koşulsuz" egemenliğin sahibi ulusun bile, bu pek doğal gibi görünen hakkı, aslında üstün hukuk kuralları ile sınırlıdır. Diğer bir anlamıyla ulusun egemenlik hakkı, söz gelimi ateizm dahil başka bir din ya da mezhebe inananların belli bir resmi dine uymalarını sağlayacak anayasa değişikliklerini gerçekleştirecek denli "sınırsız koşulsuz" olamaz.

Öte yandan, çoğulcu demokratik düzenlerin ayırdedici öğeleri konusunda bulunan sendikalar, meslek odaları, dernekler, vakıflar gibi "baskı ve çıkar grupları"nın, anayasa ilkeleri ve yasal kurallar çerçevesinde yasa organlarını etkilemeleri sonucunda oluşan değişiklikler, anayasaya aykırı dış baskı niteliği taşımazlar¹⁹.

5. Anayasa Değişikliği İstemlerinin Güncelleşmesi:

Hukukun toplumca yaratıldığını ileri sürerken kullanılan "toplum" kavramı, işlemselliği pek bulunmayan soyut ve genel bir yaklaşımı dile

18. San, C., Anayasa Değişiklikleri....., s.40-41.

19. San, C., aynı yerde, s.41-42.

getirir. Daha açık bir deyişle, ister ilkel ister uygar olsun, her toplum değişik ölçülerde farklılaşarak organlaşmıştır ve böylece hukukun bulunma ya da yaratılma süreci belli bir işbölümü içinde gerçekleşir. Eğer bulunan ya da yaratılan kurallar, belli bir toplumun belli bir zaman dilimindeki beklenti, gereksinim ve koşullarına uymuyorsa, arkalarındaki zorlama gücü ne denli katı ve kararlı olursa olsun, toplum söz konusu kuralları önünde sonunda işlemez duruma getirip ortadan kaldırılabılır⁽²⁰⁾. Bu nedenle anayasa değişiklikleri ya da yeni anayasalar dahil, hukukun bulunması ya da yaratılması, büyük özen gerektiren bir işlemdir ve bu işlevi yerine getiren kişi ya da kurumlar, toplumu titizlikle gözlemek, gereksinimleri gerçekçilikle saptamak zorundadırlar.

a. Kamuoyu (Public Opinion, Öffentliche Meinung, Halk Efkarı):

İşte toplumun hangi kurallara, ne ölçüde ve hangi biçimde gereksinim duyduğunu belirlemede başvurulan kaynak, başlangıçtan günümüze, değişik adlar da verilmiş olsa, "kamuoyu" olmuştur. Antik çağlarda kullanılan "vox populi"⁽²¹⁾ kavramı, köleler ve kadınlar dışındaki özgür yurttaşlardan oluşan görece küçük bir kitleye yönelik olduğu ve site devletinde yüz yüze ilişkiler henüz yitip gitmediği için, sayıca sınırlı bir kamuoyunun eğilimlerini saptayabilme niteliğine sahiptir.

Buna karşılık, özellikle Rousseau tarafından kurumsallaştırılan "genel irade" ya da "ulusal istenç"⁽²²⁾ ile başlıca Hegel'in geliştirdiği "halk ya da ulus ruhu"⁽²³⁾ kavramları büyük ölçüde spekülatif ve mistik öğeler içermekte olup, kamunun eğilimlerinin belirlenmesinde işlemselliği çok tartışmalı varsayımlardır. Kaldı ki, adı geçen her iki düşünür ile izleyicilerinin asıl amacı, kamunun kendiliğinden (spontane) oluşan eğilimlerini onların ağzından duymak yerine, kimi sözde kamu eğilimlerini halk ya da ulus adına dile getirmektir. Daha açık bir anlatımla söz konusu yaklaşımlar, kamuoyunun bir tür "vesayet" altına alma hedefine yöneliktir.

Bu nedenle, genel irade ya da halk ruhu gibi son derece soyut, üstelik kolaylıkla bütüncül siyasal yönelimlere yataklık edebilecek kavramlar yerine, yeni bir yaklaşım geliştirilinceye dek, tüm sakıncalarına karşın kamuoyu kavramının kullanılmasından başka bir çare bulunmamaktadır

(24).

20. Topçuoğlu, a.g.e., s.216-217.

21. Kleinsteuber, H. Öffentliche Meinung, in: Politik-Wissenschaft. Cilt I, München 1985, s.622: Latince "vox populi", 1588 yılında Montaigne tarafından ortaya atılan "L'ohinion publique", Lock'un kullandığı "Law of opinion" ve en sonunda Rousseau'nun bulduğu "vo-lontè générale" kavramları, kamuoyu kavramına benzer yaklaşımlar içermektedirler.

22. Kleinsteuber, aynı yerde, s.622.

23. Hegel, G.W. Fr., Recht-Staat-Geschichte, Stuttgart 1955, s.385 vd.

24. Pracke, H., Kommunikation der Gesellschaft, Münster 1968, s.62.

Gerçekten, günümüzde yaygın bir biçimde kullanılan ve ülkemizde bile "ulusal istenç" (irade-i milliye) büyüklü isim tamlamasını geri plana itmiş gibi görünen "kamuoyu" kavramı, daha az soyut bir nitelik taşımaktadır. Öte yandan, ciddi araştırma kurumlarının sorumluluk bilinciyle ve bilimsel gereklerle uyarak düzenledikleri araştırmalar, kamuoyu eğilimlerini kabul edilebilir yanılma payları içinde saptayabilmektedir. Ancak, kamuoyunun ne olduğu hakkında kesin bir oydaşmanın varlığından söz etmek pek olanaklı görünmemektedir. Genel eğilim, kamuoyunu toplumun belli konular hakkındaki görüşleri ile bir tutma yönündedir ki, burada kamuoyu ile ulusal istenç, aynı tehlikeli yörüngeye oturtulmaktadır. Kuşkusuz ulusal istenç "birileri" tarafından ulus adına bulunurken, hiç olmazsa kendiliğinden oluşan kamuoyunun araştırmalar yoluyla saptandığını ileri sürmek olanaklıdır ama, kesin bir yargıya varmadan önce, söz konusu sürecin nasıl işlediğine bakmak gerekecektir. Öncelikle kamuoyunun kendiliğinden (spontane) oluştuğu savlarının hiçbir bilimsel dayanağı yoktur. Kamuoyu, ister demokratik ister demokrasi karşıtı olsun, tüm siyasal rejimlerde belli kurumlar ve örgütler aracılığı ile oluşturulur. Açıkcası "birileri" gene devrededir ve belli konular hakkındaki "görüşler" kamuoyuna benimsetilmeye çalışılır. Demokratik olmayan rejimlerde kimi vasiler, gerekirse söz konusu görüşlere "kefil" bile olurlar ve karşısında farklı almaşıklar bulunmayan kamuoyu ister istemez bu görüşleri %92'lere varan oy oranları ile kabul etmek zorunda kalabilir. Düşüncenin açıklanması ve örgütlenmesi özgürlüğünün bulunduğu rejimlere gelince, böyle ortamlarda kamuoyu bu kez, birbiriyle yarışan, bir diğeri- nin ileri sürdüğünü, bilimsel gerekçelere dayanır gibi görünse de, kimi zaman tümüyle bilim ve gerçek dışı bir biçimde çürütmeye çalışan grupların yarattığı bir karmaşa ile karşı karşıyadır. Çünkü çoğulcu toplum yapısının doğal sonucu olarak, çeşitli toplumsal grupların ve sınıfların birbiriyle çelişen "çıkarlarını" savunmak üzere çok sayıda biçimsel ya da biçimsel olmayan örgütlenmenin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

b. Çoğulcu Toplum Örgütleri ve Kamuoyu:

Tek doğrunun, değişmez sözde gerçeğin ve yönetim biçiminin bulunduğu tekil (monist) toplumların karşısını, yanlışlanabilir doğruların, değişebilir gerçek ve yönetim biçimlerinin yer aldığı çoğulcu (plüralist) toplumlar oluşturur. Düşüncede ve bu düşüncelerin örgütlenmesinde çoğulculuk, kısacası farklılığın meşruluğunu ve gerekliliğini dile getiren çok seslilik, çoğulcu toplumun asıl kaynağıdır.

Ancak, biran için demokratik bir toplumda varolan siyasal partileri; sendikalar, meslek odaları, dernekler, vakıflar gibi baskı ve çıkar gruplarını, en sonunda televizyon, yazılı basın, sinema ve tiyatro gibi kitle iletişim araçlarını anımsayacak olursak, yukarıda belirtildiği gibi, kamuoyunun ne denli yoğun bir bilgi (enformasyon) bombardımanı altında tutulduğunu görürüz. Üstelik bu sözde bilgiler, çeşitli çıkar ve amaçlara

yönelik bir biçimde, kimi zaman tümüyle çarpıtılarak verildiği için²⁵, genellikle bilimsel bir temele de oturmazlar. Kuşkusuz demokratik rejim, aynı zamanda hukukla düzenlenmiş, disiplinli bir ortam anlamına gelir ve siyasal partiler, çıkar grupları, kitle iletişim araçları gibi çoğulcu toplum örgütleri yasalara uygun davranmak zorundadırlar ama, yasalara karşı çıkılmaksızın da kamuoyu aldatılabilir. Ne var ki, kamuoyunun aldatılma olasılığı, ne söz konusu çoğulcu toplum örgütlerinin yasaklanmasını, ne de hareket yeteneklerini büyük ölçüde ortadan kaldıracak yasal kısıtlamalara uğratılmalarını haklı ve meşru kılar. Görüldüğü gibi kamuoyu, özellikle genel eğitim düzeyinin ve demokratik kültürün yeterince yükseltilmediği toplumlarda, tüm yasal denetim yollarına karşın, manipülasyona açıktır²⁶.

Kamuoyu kendiliğinden oluşmadığına, tersine onu kendi grupsal ya da sınıfsal çıkarları yönünde çoğulcu toplum örgütleri biçimlendirmeye çalıştığına göre, sosyo-politik gerçeklikte bir kamuoyunun bulunmadığını, bu kavramın bir "mitos" olmaktan öte bir anlam taşımadığını mı söylemek gerekecektir? Bu soruya kesin bir yanıt vermeden önce, kamuoyu kavramının "farklı" bir biçimde yeniden tanımlanmasını denemek yerinde olacaktır.

Gerçekten de çağdaş anlamda kamuoyunun en önemli ölçütü, nicelik değil niteliktir ve kamuoyu, belli konularda bilgili, akılcı yollardan düşünce oluşturabilen ve toplumun esenliğine bağlı olan yurttaşların "tercihleri" olarak tanımlanabilir²⁷. Öyleyse kamuoyunun, her alanda görüşleri bulunabilecek monolitik bir bütün oluşturması olanaksızdır ve bu tanım benimsenecek olursa, bir değil birçok kamuoyundan söz etmek gerekecektir. Başka bir anlatımla, nasıl topluma uzaktan bakıldığında tek bir bütün oluşturuyor gibi görünüyor, fakat içinde çok sayıda kurum barındırıyorsa, genel kamuoyu da, çok sayıda özel ya da uzmanlaşmış kamuoylarının bir ortalaması konumundadır. Bir örnek vermek gerekirse, söz gelimi tarımla hiçbir ilgisi olmayan bir kişi, tarım ürünlerine verilen devlet desteğinin azaltılması kararını yargılayabilmek için, bu konuda çiftçilerin, tarım kooperatiflerinin, ziraat odalarının, tarım eğitimi yapan öğretim üyelerinin vb. oluşturduğu "uzmanlaşmış kamuoyu" nun görüşlerine kulak verecektir. Eğer anayasa değişikliklerinin gerekliliği ileri sürülüyorsa, bu konuda bilimsel bilgisi bulunmayan kişilerin, yapılması istenen değişikliklerin doğrudan ilgilendirdiği kesimlerin, bu kesimlerin örgütlerinin, hukukçuların, baroların, uzman bilim adamlarının görüşlerini anlamaya çalışmaktan öte bir seçeneği yoktur. Görüldüğü gibi genel kamuoyu, sayısal bir eşitlik tabanına değil, farklı-niteliksel bir seçkinlik temeline dayanmaktadır. Burada amaç, tabanı genişletmek uğruna uz-

25. San, C., Toplumbilimin Temel..., s.12.

26. Baumert, G., Öffentliche Meinung, in: Wörterbuch der Soziologie, 2. Baskı, Stuttgart 1969, s.753.

27. Kleinsteuber, a.g.m., s.622.

manlaşmış kamuoylarının seçkinci niteliğini düşürmek değil, tersine çağdaş işbölümüne uygun bir yapı oluşturmaktır.

Eğer benzetme yerindeyse, uzmanlaşmış kamuoyu⁽²⁸⁾, sessiz çoğunluk içindeki "sesli bir azınlık"tır ve görüşlerini genel kamu oyunun tercihleri haline getirmeye çalışır. Uzmanlaşmış kamuoyunun bu çabasında başarılı olabilmesi için, çoğulcu toplum örgütlerine, özellikle de kitle iletişim araçlarına şiddetle gereksinimi vardır.

Özetleyecek olursak, sağlıklı bir çoğulcu toplumda ideal bir genel kamuoyu, değişik alanlarda uzmanlaşmış kamuoylarının görüşlerinin kitle iletişim araçları tarafından çarpıtılmaksızın yayılmasıyla biçimlenir.

6. Ülkemizdeki Anayasa Değişikliklerinin Genel Karakteri:

1876 tarihli ilk Osmanlı Anayasası'nın uzunca bir süre (31 yıl kadar) askıya alındığı düşünülecek olursa, söz konusu Anayasa'da değişiklik yapılmamış olması da anlaşılacak bir durumdur. 1909 Anayasası'nın ise, bir öncekinin köklü bir biçimde dönüştürülmesi niteliği taşıdığı için, yeni bir anayasa olarak görülmesi yanlış olmayacaktır⁽²⁹⁾. Buna karşılık 1914 ve 1915 değişiklikleri, demokratik bir ortamda gerçekleştirilmemiş olmakla birlikte, tümel bir değişiklik kimliğinde değildiler.

Kurtuluş Savaşı boyunca yürürlükte kalan 1921 tarihli ve sonradan kabul edilen 1924 tarihli ilk Cumhuriyet Anayasaları da "yeni" anayasalardır. 1921 Anayasası, Kurtuluş Savaşı'nın anayasal bir çerçeve içinde yürütülmesine olanak sağladığı⁽³⁰⁾ ve 29 Ekim 1923 tarihinde devletin şeklini Cumhuriyet olarak belirlediği için, son derece önemli bir belgedir. Bu sırada yapılan değişiklikler tümel bir nitelik gösterirler.

1924 tarihli Anayasa'da gerçekleştirilen 1928 tarihli değişiklik, ikinci maddede yer alan "Türkiye Devleti'nin dini, Din-i İslamdır" hükmü kaldırıldığı ve 16. ve 38. maddelerdeki dinsel yemin laik yemin haline dönüştürüldüğü için, tümel bir kimlik gösterir⁽³¹⁾. Gene 5 Şubat 1937 tarihli değişiklikler de bu kimlikte görülebilir. Buna karşılık 1931, 1934 ve tartışmalı olmakla birlikte 1945 ile 1952 tarihli değişikliklerin, tümel bir nitelik taşımadıklarını ileri sürmek olanaklıdır.

1960 tarihli Geçici Anayasa ile 1961 tarihli Anayasa'lar ise, tartışmasız bir biçimde "yeni" anayasalardır. Geçici Anayasa'da yapılan değişiklikleri ise, olağanüstü bir dönemde gerçekleştirildikleri için, değerlendir-

28. Habermas, J., Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962, Benzer yaklaşım.

29. Eroğul, C., a.g.e., s.129 vd. Benzer yaklaşım.

30. II. Dünya Savaşı sırasında, İngiltere gibi köklü bir anayasa geleneğinin bulunduğu bir ülkede, Churchill'e yakıştırılan "Magna Carta İnkeleri ile savaş kazanılmaz" sözü anımsanacak olursa, 1921 Anayasası'nın değeri daha belirgin bir biçimde ortaya çıkacaktır.

31. Eroğul, C., a.g.e., s.132, Benzer görüş.

me dışı tutulmalıdır. 1961 Anayasası'nda 17 Nisan 1970 tarihine kadar yapılan üç değişiklik de, tümel bir dönüştürme yaklaşımında değildir. Buna karşılık, genelde 1971 ve 1973 değişiklikleri, hem anayasanın temel felsefesini başka bir yörüngeye oturtan tümel, hem de anayasaya aykırı değişikliklerdir³². 1982 Anayasası'nın da "yeni" bir anayasa olduğu gözönünde bulundurulursa, ülkemizdeki anayasa hareketlerinin, yukarıda belirtilen kimi istisnalar dışında, ya tümel anayasa değişiklikleri ya da yeni anayasaların yapılması şeklinde ortaya çıktığını söylemek gerekecektir. Daha açık bir deyişle, savaşlar, devrimler ve darbeler nedeniyle, çok kısa süreli ara dönemler dışında, ülkemiz genellikle *demokratik olmayan* olağanüstü ortamlardan geçmek zorunda kalmıştır. Böylece, ancak çoğulcu bir toplum düzeninde gelişip serpibilecek ve demokratik rejimin en önemli güvencesi haline gelebilecek kamuoyu, etkisiz ve duyarsız bir kimliğe büründürülmüştür. Oysa demokrasinin kendini yenileyebilmesindeki en etkili güç, bilinçli ve demokrasiye bağlı bir kamuoyudur.

7. Sonuç: Ne Yapmalı?

Günümüzde demokrasi yalnızca bir siyasal rejim değil, aynı zamanda bir yaşam tarzıdır. Açıkcası, başkalarının haklarına saygılı, hoşgörülü ve demokratik nitelikli bireylerden oluşan bir kamuoyuna dayanmadığı sürece, demokrasinin tüm kural ve kurumlarının kağıt üzerinde varlığı, hiçbir anlam taşımaz. Çünkü demokratik rejimi yaşama geçirecek olanlar, bu nitelikleri taşıyan bir kamuoyunda yetişen bireylerdir. Kamuoyunun, demokrasiyi yaşam pratiğine aktaracak, dahası değişen koşullara göre yeniden üreterek geliştirecek bir olgunluk ve yetkinliğe ulaşabilmesi ise, yalnızca çoğulcu bir toplum yapısında olanaklıdır. Başka bir anlatımla, eğer bir toplumda siyasal partiler serbestçe kurulamıyor, demokrasiyi ortadan kaldırma dışında, programlarında yer alan hedeflere yönelik çalışmalarını özgürce gerçekleştiriyorlarsa; aynı şekilde sendikalar, meslek odaları, dernekler, vakıflar gibi baskı ve çıkar grupları, kendilerine "deli gömleği" olarak giydirilmiş yasal engeller, daha da kötüsü yasaya aykırı (fiili) karışmalar nedeniyle, asıl işlevlerini yerine getiremiyorlarsa; benzer durumlarda televizyon, yazılı basın, sinema, tiyatro gibi kitle iletişim araçları da, kamuoyunu bilgilendirmek ve oluşturmak amaçlarına ulaşamıyorlarsa, demokratik bir kamuoyu da var olamayacaktır. Kısacası, demokratik yaşam, çoğulcu toplum ve onun bir ürünü olan bilinçli bir kamuoyu arasında gerekirci (determinist) bir bağ vardır ve bu zincirin bir halkasının kırılması, tüm gelişmeleri alt üst etmeye yeterlidir.

Cumhuriyet Türkiye'sinde, savaş, devrim gibi görece olarak anlaşılabilir, sivil ya da askeri darbe gibi kabul edilemez gelişmeler nedeniyle, demokrasi-çoğulcu toplum-kamuoyu zincirinde sürekli kırılmalar ortaya çıkmıştır. Bu sağlıksız ve demokratik rejimin gelişmesine elverişli olma-

32. San, C., Anayasa Değişiklikleri..., s.55 ve 128.

yan sert iklimde, anayasa değişikliklerinin büyük bir çoğunluğu, kamuoyunun tercihleri gözardı edilerek gerçekleştirilmiştir. Üstelik, devletlerin ömrü açısından çok kısa bir süre olan 58 yıl (1924-1982) içinde, geçicileriyle birlikte, kimilerine göre 4, kimilerine göre ise 5 "yeni" anayasa yapılmıştır. Tüm kısıtlılıklarına karşın, özgürlükçü sayılabilecek 1961 tarihli Anayasa bile, ülkemizde küçümsenemeyecek bir tabana oturan siyasal görüş devre dışı bırakılarak hazırlanmıştır.

Kuşkusuz 1982 tarihli Anayasa'nın hazırlandığı ve halk oyuna sunulduğu ortam, nitelik açısından, diğerleriyle karşılaştırılmayacak denli baskıcıdır. Bu ortamda öncelikle demokratik rejimin askıya alınmış olduğu unutulmamalıdır; siyasal partiler yanında, sendikalar, meslek odaları, dernekler, vakıflar gibi baskı ve çıkar grupları ya kapatılmışlardır ya da suskunluk cezasına çarptırılmışlardır. Kitle iletişim araçlarından televizyon devletin tekelindedir ve yazılı basın Cumhuriyet tarihinin hiçbir döneminde görülmediği ölçüde gazeteci sıkıntısı çekmektedir, çünkü tutukevlerinin en gözde konuklarını basın mensupları oluşturmaktadır. Böylesine bir ortamda kamuoyuna, askeri yönetimin almaşığı (alternatif) olarak dayatılan 1982 Anayasası, aşkca bir "diyet anayasası"dır.

1983-1987 hatta 1989 arasını bir tür yeniden yapılanma (restorasyon) ve hastalığın izlerini silme (rehabilitasyon) dönemi sayarsak, çağdaş anlamda bir demokratik rejimin kurulabilmesi, çoğulcu toplum yapısının zincirlerinden kurtarılması ve bilinçli bir kamuoyunun geliştirilebilmesi için, mutlaka yeni bir demokratik anayasa yapılması zorunludur. Söz konusu yeni anayasanın, tam bir özgürlük ve eleştiri ortamında, önceki dönemlere yönelecek tepkiler olabildiğince yumuşatılarak, ayrıca soyut ve genel ilkelerden oluşmasına özen gösterilerek hazırlanması, bundan sonraki siyasal gündemin ilk sırasına yerleştirilmelidir.

BİLDİRİ ÖZETİ

SOSYO-POLİTİK BİR SÜREÇ OLARAK ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Anayasa değişikliği, pek genel ve yüzeysel bir yaklaşımla "anayasa metninde yer alan değişiklikle ilgili usullere göre çıkarılan yasalar yoluyla, biçimsel anayasanın hükümlerine farklı hukuksal anlamlar kazandırılması" olarak tanımlanabilir. Bu bağlamdaki değişiklik, EKLEME, SİLME ya/ya da yepyeni bir başka HÜKÜMLE değiştirme teknikleriyle, anayasanın sözüne doğrudan bir karışma niteliği taşımaktadır.

Öte yandan, anayasa ilkelerinin başta anayasa mahkemeleri olmak üzere yargı organları ve parlamentolarca yorumlanarak uygulanmaları sürecinde, anayasanın "söz"üne dokunulmadığı halde, kimi değişiklikler oluşabilmektedir ki, bu olguya dar anlamda "anayasa gelişmeleri" adı verilmektedir.

Görüldüğü gibi demokratik olan ya da demokratiklik çizgisini yakalamaya çalışan her ülkede anayasa değişiklikleri ve özellikle anayasa gelişmeleri yaşamsal bir önem taşırlar. Ne var ki, hem dogmatik bir hukuk tekniği olarak anayasa değişiklikleri, hem de özellikle anayasa gelişmeleri, sosyo-politik gerçeklikte ortaya çıkan kimi koşul, gereksinim ve beklentilerin kaynaklık ettiği bir itici gücün yönlendirmesiyle oluşurlar. Oysa ülkemizde, yaklaşık 45-50 yıldır gündemden hiç düşmeyen, olsa olsa öncelikler sırasında farklı yerlere oturtulan anayasa değişiklikleri, genellikle belli usuller çerçevesinde gerçekleştirilecek bir hukuk tekniği olarak algılanmaktadır. Başka bir anlatımla, bu anlamdaki anayasa değişikliğinin, siyasal partilerin, baskı ve çıkar gruplarının, ayrıca kitle iletişim araçlarının oluşturduğu, kimi zaman da çarpıttığı bir kamuoyunun itici gücüyle olgunlaşan bir istencin (irade) "tescili"nden öte bir anlam taşımadığı, gözden kaçırılmaktadır.

Kuşkusuz bu tescilin de, hukuka ve demokratik ilkelere uygun bir titizlikle yapılması, son derece önemlidir ama, dikkatler sonuç üzerinde yoğunlaşır, asıl neden gözden kaçacak, böylece anayasa değişiklikleri oluştukları sosyo-politik sürecin bütünü içinde kavranamayacaklardır. İşte bu gerekçelerle bildiride ağırlıklı olarak anayasa değişikliklerinin asıl nedenini oluşturan sosyo-politik süreçlere yer verilmeye çalışılacaktır.