

ANAYASALARDA EKONOMİK HAK VE ÖZGÜRLÜKLER : T.C. ANAYASALARI ÖRNEĞİ

Prof. Dr. Vural SAVAŞ*

I. GİRİŞ

Anayasaların temel varlık nedeni, «ferdi devlete karşı korumak», bir başka deyişle devletin yüzlerce yıl önce ortadan kaldırılan «monarklar»ın yerini almasına engel olmaktır. İdeal toplumun ve bu «ideal»e yaklaşmayı başarabilmiş çağdaş toplumların belirleyici özelliği «ferdin mutlak özgürlüğe sahip olması»dır. İdeale yaklaşma ve çağdaş olma iddiasındaki her toplumda sadece «politika» gibi fert özgürlüğü ile doğrudan ilgili faaliyetlerin değil; eğitim, sanat ve din gibi fert özgürlüğü ile dolaylı şekilde ilgili faaliyetlerle aile, okul, üniversite, sendika, dernek, siyasi parti, devlet bürokrasisi ve parlamento gibi kurumların da «ferdin mutlak özgürlüğe sahip olması»nı mümkün kılacak şekilde kurulması, düzenlenmesi ve işlenmesi gerekir.

Ekonomik yaşam, toplumsal yaşamın en önemli parçasıdır. Çünkü toplumsal yaşamın siyasi ve hukuki yönleri, ekonomik yaşamın içinde bulunduğu duruma göre şekillenir. Bunun için ferdin ekonomik yaşamda «mutlak özgürlüğe sahip olması» sadece ekonomik yaşamın «fert refahı»nı mümkün olan en üst düzeyde gerçekleştirmek için değil, aynı zamanda siyasi ve hukuki yaşamın da fert özgürlüğünü koruyacak biçimde düzenlenmesi için gereklidir.

Ekonomik yaşamda ferdin mutlak özgürlüğe sahip olması için herşeyden önce ferdin «ekonomik hakları»nın anayasal düzeyde açıkca belirlenmesi gerekir.

Bu konu ile ilgili geleneksel literatür; «siyasi haklar» ile «ekonomik haklar» arasında, aşağıda inceleneceği gibi, bir ayırım yapmakta, bu iki hakkı ayrı gruplar halinde ele alıp, ayrı «statü»lere yerleştirmektedir.

(*) M.Ü. Öğretim Üyesi.

Böyle düşünenlere göre ekonomik haklar, fertlerin doğumuyla elde edilen yani İnsan olmaktan doğan haklar değildir. Bu haklar fertlere devlet tarafından tanınır ve ferdi toplumdaki alacaklı kılar. Dolayısıyla bu hakların korunması devletin belli davranışlarıyla, hukuki adıyla «pozitif edimiyle» sağlanır. Kanımızca büyük ölçüde ekonomik hakların tarihsel gelişimine bağlı kalmaktan kaynaklanan bu görüş doğru değildir.

Ferdin ekonomik hakları da, tıpkı siyasi hakları gibi; doğuştan kazanılmış, vazgeçilmez, devredilmez ve hiçbir gerekçe ile özüne dokunulmaz haklardandır. Ekonomik haklar da, siyasi haklar gibi; devletin bu haklara müdahale etmemesiyle, hukuki deyişle «negatif edimiyle», varlıklarını koruyabilirler.

Ekonomik hakları bu şekilde belirlemek sadece fert haklarını bir bütünlüğe kavuşturmak imkânını vermekle kalmaz, aynı zamanda, ve belki de daha önemlisi; devletin ekonomik yaşamdaki «yerini» ve «görevleri»ni doğru şekilde belirlemeyi mümkün kılar. Çünkü, ekonomik hakların, ancak devletin pozitif bir edimiyle ortaya çıkacağı ve korunacağı görüşü reddedildiği zaman; «devletin ekonomiye müdahalesini» gerektiren nedenlerden bir tanesi ortadan kalkar. Ekonomik hak ve özgürlüklerin, literatürde yaygın görüşün aksine; devletin «karışmama», «müdahale etmeme» şeklindeki negatif edimiyle gerçekleşeceğinin kabul edilmesi, mantıksal bir zorunluluk olarak, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılmasını gerektirir.

Böyle bir düşünce bizi «ekonomik anayasa»nın çok daha önemli bir konusunu yeniden ele almaya zorlar. Bu konu da devletin ekonomiye ne gibi hallerde, ne kadar ve ne tür araçlarla mücadele edebileceği konusudur. Aşağıda Cumhuriyet dönemi anayasalarımızı inceleyen gösterileceği üzere, devlet müdahalesinin «anayasal sınırları» çizilirken gereken dikkat gösterilmezse, ne kadar ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olursa olsun, kişinin ekonomik hak ve özgürlükleri önemli ölçüde kısıtlanabilir, hatta tamamen ortadan kalkabilir.

Bu nedenle şu noktanın önemle vurgulanması gerekir: ekonomik hak ve özgürlükler, anayasalarda ister genel hükümlerle ve isterse tek tek belirlenmiş olsunlar; korunabilmeleri; ancak devletin ekonomiye müdahalesini düzenleyen diğer anayasa hükümleriyle tutarlı olması halinde mümkündür. Dolayısıyla ekonomik hak ve özgürlükler yönünden önemli olan, anayasalarda bu hak ve özgürlüklerin ayrı bir kategori olarak yer alıp almamalarından çok, devletin ekono-

miye müdahalesinin şartlarını ve araçlarını belirleyen anayasa hükümlerinin niteliğidir.

II. DEVLET - EKONOMİ İLİŞKİSİNİN TARİHSEL PERSPEKTİFİ

Devletin ekonomik yaşama müdahalesinin gerekip gerekmediğini, gerekiyorsa bu müdahalenin hangi «amaçlar» için ve hangi «araçlarla» yapılacağına tartışılabilmesi herşeyden önce devletin siyasal ve ekonomik görevlerini belirleyecek bir «devlet teorisi»ni gerektirir.

Adam Smith'in «Milletlerin Zenginliği» kısa adıyla tanınan ünlü kitabıyla çağdaş iktisatın temellerini attığı 1776 yılından günümüze kadar geçen iki yüzyılı aşkın süre içinde, devlet-ekonomi ilişkileri, esas itibariyle üç değişik durum göstermiştir. Bunlar sırasıyla «liberal devlet», «sosyal devlet», veya «refah devleti» ve «Neo-liberal» veya «minimum devlet» diye adlandırabileceğimiz devlet tipleridir.

Liberal devlet; fert özgürlüğünü herşeyin üstünde tutan devlettir. Siyasi liberalizm «parlamanter demokrasi»ye, ekonomik liberalizm de «piyasa mekanizması»na dayandırılmıştır. «Kuvvetler ayrımı»nın siyasi alanda, «rekabet düzeni»nin de ekonomik alanda kişi özgürlüklerini güvence altında tutacağına inanılmıştır. Bu devlet anlayışı içinde devletin ekonomiye müdahalesi sözkonusu değildir. Bu nedenle de ekonomik haklar gibi bir sorun gündeme gelmemiştir. 1776'dan 1930'lara kadar yaklaşık bir buçuk asır, insanlar devletin böyle olacağına inanmış, en azından böyle bir devleti benimsemiştir.

Sosyal devlet; veya bir başka adıyla **refah devleti** liberal devletin (ve onun yanında piyasa mekanizmasının) ekonomik yaşamda kendinden beklenenleri verememesinden kaynaklanmıştır. Önce 1929'da başlayan ve etkileri II. Dünya Savaşı sonrasına kadar devam eden ve «Büyük Dünya Bunalımı» adı verilen ekonomik kriz patlak vermiştir. A.B.D., İngiltere, Fransa ve Almanya gibi devrin sanayi ülkelerinde banka iflasları ve fabrikaların kapanması peşpeşe gelmiş hemen her ülkede milyonlarca işsiz, aç ve sefil halde sokaklara dökülmüştür.

Bu olay liberal devlet döneminin geçerli iktisat teorisi olan Klasik İktisat'a güveni sarsmıştır (SAVAŞ, 1986). Çünkü Klasik İktisat'ın ünlü «görünmeyen eli», patlak veren büyük ekonomik bunalımı ortadan kaldıramamıştır. Tam bu karmaşa içinde yine anavatanı İngiltere olan iki güçlü akım, mevcut devlet anlayışını kökünden sarsmıştır. Bunlardan biri John M. Keynes'in «Genel Teori» diye bilinen ünlü kita-

bının yayınlanması (1936) diğeri de «Fabian Sosyalizmi»dir (FRIEDMAN-FRIEDMAN; 1989/1, s. 74-80).

Keynesyen teori, ekonomilerde ortaya çıkacak; işsizlik, durgunluk ve enflasyon gibi «dengesizliklerin», devlet müdahalesini kaçınılmaz kıldığını savunmuştur. Keynesyen teori, siyasi iktidarın ekonomiye müdahalesinin gerekli ve yararlı olduğunu öne sürenler için gerekli bilimsel temeli oluşturmuştur. Fabian sosyalizmi de, devletin ekonomiye müdahalesinin sadece bunalım dönemleri ile sınırlı tutulmamasını, işsize iş; yoksula gelir, hastaya ilaç gibi «sosyal amaçlar için de devletin ekonomiye müdahale etmesini, bir «ekonomik darwinizm»den başka birşey olmadığını iddia ettiği «laissez-faire» liberalizminin terkedilmesi gerektiğini savunmuştur.

Böyle bir devlet anlayışı günümüzde egemen olan devlet anlayışıdır. Ancak bu devlet anlayışı, 1970'li yıllardan beri çeşitli nedenlerle şiddetli bir eleştiri karşısındadır. Ekonomik haklar ve devletin ekonomiye müdahalesi ile sıkı sıkıya ilgili olduğu için bu eleştirileri aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Keynesyen iktisatın ve bir ölçüde de sosyal refah devletini ön gören Fabian sosyalizminin «mirası» sayabileceğimiz bugünkü çağdaş demokrasilerin sahip olduğu hastalıklar, öte yandan iktisat liminde ortaya çıkan yeni teoriler; devlet-ekonomi ilişkilerinin yeni baştan ele alınmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Bu yeni değerlendirmelerin bir kısmı tekrar eski liberal devlet anlayışının benimsenmesinden yana olup, devletin sadece savunma, emniyet ve adalet gibi klasik devlet görevleriyle uğraşmasını ve ekonomiye hiçbir müdahalede bulunmamasını istemektedirler. Monetaristler ve Rasyonel Beklentiler böyle düşünenlerin başında gelmektedir.

Çağdaş demokrasilerin işleyişinden aynı derecede rahatsız olan bazı iktisatçılar, siyaset bilimciler, hukukçular ve filozoflar ise; liberal devletin hukuksal ve kurumsal yapısında gerçekleştirilecek yeni düzenlemelerle - demokratik düzenin işleyişindeki aksaklıkların giderilebileceği inancındadırlar.

Yukarıdaki açıklamamızda «Refah devleti» ve «sosyal devlet» diye adlandırılan ve devletin ekonomiye hergeçen gün gittikçe artan bir biçimde müdahale etmesine imkân veren devlet anlayışının, günümüzün egemen görüşü olduğunu belirtmiştik. Ancak son çeyrek asır içinde bu devlet anlayışına çok ciddi eleştiriler yöneltilmektedir.

Bir kere devlet müdahalesinin kaynak dağılımını bozduğu ve bu nedenle kaynakların etkin kullanımını engellediği öne sürülmüştür. Öte yandan devletin ekonomiye müdahalesi, hergeçen gün yeni yeni nedenlerle artmış ve bunun sonucunda devlet, HOBBS'ın üç yüzyıl önce tasvir ettiği dokuz başlı deniz canavarı Leviathan'a dönmüştür. Bugün ABD gibi kapitalizmin sembolü sayılan bir ülkede devlet harcamalarının (federal, federe devletler ve bölgesel idareler) GSMH'a oranı % 44'ü bulmuştur. Devletin bu karşı konulmaz büyümesi beraberinde başka önemli sonuçlar da getirmiştir. Bunların başında «bütçe açıkları» gelmektedir. Çağdaş devletlerin hemen hepsinde salgın bir hastalık haline gelen ve kronikleşen bu bütçe açıkları yüzünden demokratik rejimler «Açık Bütçeli Demokrasiler» diye adlandırılmaktadır. Bütçe açıkları yanında, devletin «İç Borçlar» ve «Dış Borçlar» da önemli ölçüde artmıştır. Yine aynı nedenle devlete verilmiş monopol haklarından biri olan «para basma» yetkisi de her türlü kontrolden uzak kullanımağa başlanmıştır.

Devletin bu tür müdahalelerinin gerisinde yatan temel faktör, siyasi iktidarı eline geçirmiş veya ona ulaşabilen, onu etkileyebilen «baskı grupları»nın çıkarlarıdır. İktisat'ın temel varsayımlarından biri olan «ekonomik İnsan», yani «her insan kendi çıkarını gözetir» varsayımı ekonomik davranışları olduğu kadar siyasi davranışları da açıklayacak güçtedir. Devlet dediğimiz ve «siyasi iktidar» ile «bürokrasi»den meydana gelen kadro da kişisel çıkar dürtüsü ile hareket eder. Bir «müdahale biçiminden başka birşey olmayan politika da, kişisel çıkarlara dayalı yürüyecektir. Bu nedenle siyasi iktidarı ellerine geçirmiş olanların «refah devleti» perdesi arkasında kendi oylarını en çoğa çıkarmak için devlet kaynaklarını keyfi biçimde dağıtması şaşırıcı olmamaktadır (SAVAŞ, Ocak - Şubat 1989).

Siyasi iktidarın bu davranışı, fertlerin politikadan ve politikacıdan beklentilerinin bir sonucudur. «Ver oyunu - al dilediğini» felsefesi, hem seçmenin hem de politikacının benimsediği ve karşılıklı kullandıkları bir mübadele biçimi yaratmıştır. Bu nedenle günümüzün demokratik toplumlarının bir adı da «rant kollayan toplumlar»dır. Çünkü, yukarıda açıkladığımız nedenlerle, bu toplumlarda bazı malların, hizmetlerin, beceri ve bilgilerin değeri, devletin beklenmedik ve keyfi müdahaleleriyle birden bire artabilir veya azalabilir. Bu beklenmedik ve keyfi müdahalelerden, beklenmedik gelirler elde edebilmek bir taraftan bu gibi «rantlar» yaratmayı diğer taraftan da bu rantlardan anında yararlanma becerisini gerektirmektedir.

Rantlar yanında çağdaş devletlerin bir başka özelliği de «transfer toplumu»na dönüşmüş olmasıdır. İktisat ilminde «transfer ödemeleri» genellikle, «üretken bir hizmet karşılığı olmayan ödemeler» diye tarif edilir. Ancak devletin ekonomiye olan müdahalesinin devamlı artışı, transfer ödemelerinin bu niteliğini de değiştirmiştir. Bugün biri «refah transferleri» diğeri de «düzenleyici transferler» olmak üzere iki tür transfer ödemesini birbirinden ayırmak gerekiyor. Refah transferleri, yukarıdaki tanıma uyan ve emekli aylığı, hastalık, işsizlik ve yaşlılık sigortası gibi ödemeleri kapsar. Düzenleyici transferler ise devletin belli ekonomik amaçlara ulaşmak için başvurduğu transferler olup, ihracatta vergi iadesi, yatırım indirimi, ucuz faizli yatırım kredisi, tarım ürünlerinin taban fiyattan devletçe satın alınması vb. gibi olup, ya devletin belli kesimlere ödemeler yapması veya belli kesimlerden vergi alacağı gibi alacaklarının bir kısmından veya tamamından vazgeçmesi şeklinde olmaktadır.

Bu önemli hastalıkları yanında, çağdaş demokrasilerin, aile fertlerinin önemli görevlere getirilmesi (nepotizm), bütçe imkânlarının tercihli (veya pazarlık yapan) seçim bölgelerine kaydırılması, ekonomik kararların sadece kısa vadeli hesaplara göre yapılması ve devlet harcamalarının bir kısmının «fon» adı verilen hesaplara kaydırılarak parlamento denetimi dışına çıkarılması gibi başka hastalıkları olduğunu da belirtmek gerekir (SAVAŞ, 1986).

«Refah devleti» diye adlandırılan günümüz demokrasilerinde gözlemlenen bu hastalıklar, İktisat teorisinde yeni arayışlara neden olmuştur. Son çeyrek yüzyılda meydana gelen bu arayışlar, Keynesyen teoriye çeşitli rakipler çıkarmıştır. Konumuzla ilgisi yönünden bunlardan iki tanesi üzerinde kısaca durmak istiyoruz.

Monetarism adı verilen ve Prof. Milton Friedman'ın öncülüğünü yaptığı bu teori, enflasyonun «her zaman ve her yerde parasal bir sorun» olduğunu öne sürer. Monetarism'e göre enflasyonun tek suçlusu, denk bütçe kuralına saygılı davranmayan devlettir ve devletin hem bütçe denkliliğine saygılı davranması sağlanmalı ve hem de para basma yetkisi sınırlanmalıdır. Devletin ekonomiye müdahalesi de enaza indirilmelidir.

Rasyonel Beklentiler Teorisi veya «Yeni Klasik İktisat» diye bilinen teori, ise, ekonomik davranışları belirleyen temel faktörün fertlerin geleceğe ait beklentileri olduğunu öne sürer. Buna göre fertler, devletin izlediği ekonomik politikaların nasıl sonuçlar yaratacağını önceden kestirerek, bugünden kendilerini o etkilere karşı koruyacak

önlemleri alırlar. Fertlerin bu şekilde rasyonel davranmaları, ekonomi politikalarından beklenen sonuçların gerçekleşmesine engel olur. Dolayısıyla önceden ilan edilen ve/veya köklü değişiklikleri amaçlayan ekonomi politikaları tümüyle etkisiz kalır. Ekonomi politikaları ancak çok yavaş ve çok önemsiz dozlarda değiştirilirse belki kısa dönemlerde bazı etkiler yaratabilir. Dolayısıyla devletin çeşitli politikalarla ekonomiye müdahale etmesi hem yararsız ve hem de gereksizdir. Üstelik ekonomik istikrarı da bozar.

Bu alternatifler yanında, bu teorilerin bazı yönlerini benimseyen ve çağdaş demokrasilerde kişilerin ekonomik (ve siyasî) özgürlüklerinin nasıl korunacağını kendine temel konu seçen bir başka teori «**Anayasal İktisat**» veya «**İktisat Politikası Anayasası**» diye bilinen teoridir ki, konumuz yönünden taşıdığı büyük önem nedeniyle onu ayrıca ele alacağız.

Konuyu incelemeye ilginç olacağını umduğumuz bir örnekle başlayalım. Batı Almanya, II. Dünya Savaşı'ndan mağlup ve harap bir halde çıkıp, yeniden hayata dönmeye çalışırken, pek çok gözlemciye ters gelen ve yanlış olarak nitelenen bir yöntem seçti. İlk ekonomi bakanı olan Ludwig Erhard, «serbest piyasa politikası» ile ülkesinin kalkınacağını ilan etti. 1948 yılında yapılan para reformu ile desteklenen bu kalkınma hamlesi «Alman mucizesi» diye bilinen başarıya ulaştı.

Günümüze kadar ulaşan ve «**sosyal piyasa düzeni**» şeklinde adlandırılan bu ekonomik sistemin konumuz yönünden önemini, gerisinde yatan teori oluşturur. Yukarıda kısaca değindiğimiz klasik iktisat teorisinin A. Smith tarafından temsil edilen kolu, bir ekonomiyi çevreleyen sosyal ve politik düzeni de kapsarken, D. Ricardo tarafından geliştirilen ve daha sonra «neoklasik iktisat» adını alacak olan kolu ise ekonomiyi tamamen soyut ve ütöpik bir biçimde ele almıştır. Üzünüyle belirtmek gerekir ki, daha sonraki gelişiminde iktisat teorisi Ricardo'nun bu soyut ve ütöpik kuralları doğrultusunda gelişmiştir. Ancak Batı Almanya'nın «Sosyal Piyasa düzeni», II. Dünya Savaşı sonrasında Keynesyen reçetelerin rağbet gördüğü ve adeta moda olduğu bir dönemde Smith'in ekonomiyi, hukuksal ve kurumsal bir ortam içinde ele alıp inceleyen kuralını benimsemiştir. Az sonra göreceğimiz gibi Anayasal İktisat'ın da temel kuralı budur.

Sosyal piyasa düzeninin gerisinde yatan ana düşünce, devletin esas görevinin, fiat mekanizmasının içinde rahatça çalışabileceği uygun hukuksal ve kurumsal ortamı yaratmak olduğu düşüncesidir. Klasik liberalizmin dayandığı «rekabet» mekanizmasının kendiliğinden

işleyeceğine inanmak mümkün değildi. Aksine devletin rekabet mekanizmasının işleyip işlemediğini yakından gözetmesi gerekirdi. Çünkü kendi haline bırakıldığında «monopolcü eğilimler» ve «özel güçler» arasındaki dengesizlik, rekabeti hemen yokede bilirdi. Bu nedenle devletin, ekonominin hukuk yapısında «özgür bir toplumun en etkin şekilde işlemlerini sağlayacak düzenlemeleri devamlı biçimde yapması gerekir. Ekonominin en yararlı biçimde çalışmasını sağlamak en iyi hukuki ve kurumsal yapıya ulaşıldığını söylemek belki hiçbir zaman mümkün olamayacaktır.» (HAYEK - 1960, s. 231).

Ekonominin hukuki ve kurumsal yapısında yapılacak bu devamlı «yenilenmelerin» ve «iyileştirmelerin» temel amacı, ferdi önce «siyasal iktidar»a yani «devlet»e karşı, sonra da «özel güçler»e yani çıkar çevrelerine ve ekonomik yönden güçlü olan kesimlere karşı korumaktır. «Yeni liberaller» adı verilen bu görüşün temsilcileri bir «ekonomik anayasa» yapılmasını ve bu anayasa ile ferdin hem devlet otoritesine karşı ve hem de «özel güçler»e karşı korunmasını savunmuşlardır. Yeni liberaller bu amaçla sadece kartallere engel olacak ve monopollerini kontrol altına alacak düzenlemeleri yeterli görmüyorlardı. Bunlara ek olarak iflas hallerini ve patent haklarını düzenleyecek yasaların çıkarılmasını, şirketler yasası ile vergi yasalarının da devamlı kontrol altında tutulmasını ve serbest rekabet düzeninin eksiksiz işlemlerini sağlayacak şekilde yenileştirip iyileştirmelerini savunuyordu (VANBERG, 1988, s. 20).

Yeni liberalizmin konumuzla ilgili bir başka yönü de ekonomik yaşama toplumsal yaşamın, ne kadar önemli olursa olsun, sadece bir kısmını oluşturduğunu kabul etmeleridir. Onlara göre toplumsal yaşamın sadece piyasa mekanizması ile çözülemeyecek sorunları olduğu gibi, piyasa mekanizmasının ortaya koyduğu çözümlerin bazılarının, toplumsal yaşamı belirleyen kriterler yönünden düzeltilmeleri gerekebilir. Bu nedenle piyasa mekanizması yanında, bu mekanizmayı tamamlayan bir «toplumsal politika»ya ihtiyaç vardır. Bu toplumsal politikanın içeriği konusunda değişik görüşler ortaya atılmış olmakla beraber bu değişik görüşlerin sosyal adalet ve hakkaniyet, ekonomik ve sosyal ademi merkezilik, gelirin yeniden dağılımı, sosyal güvenlik ve sosyal refah politikaları, küçük ve orta boy mülkiyetin teşvik, şehir ve bölge planlaması, firma yapısının ve özellikle işçilerin durumunun ıslahı gibi konularda birleşip yoğunlaştığı söylenebilir.

Ekonomik düzeni toplumsal yaşamın bir parçası olarak ele almak ve onun yanında politik ve hukuki düzenlerin de varlığını kabul etmek, sadece toplumsal yaşamı gerektirdiği gibi algılayabilmek yönünden de-

ğil, aynı zamanda serbest piyasa mekanizmasının uzun dönemli istikrarını ve kalıcılığını sağlamak için de gereklidir. Çünkü yeni liberalizme göre, piyasa mekanizmasının etkin bir biçimde işlemesi onun uzun dönemde kalıcılığını sağlayamaz. Böyle bir kalıcılık piyasa mekanizmasının, toplumun, ekonomik güvenlik ve gelir dağılımı gibi konulardaki beklentilerine karşı göstereceği duyarlılığa bağlıdır. Daha açık bir deyişle serbest piyasa mekanizmasının yaşanabilirliği toplumsal bir kabul görmesine ve toplumda «uzlaşma yaratan bir mekanizma» olarak diğer bazı toplumsal politikalarla ne ölçüde desteklendiğine bağlıdır.

Burada önemle belirtilmesi gereken nokta, hem piyasa mekanizmasının etkin işlemesini sağlayacak ve hem de bu mekanizmayı destekleyecek diğer toplumsal politikaları uygulamaya sokacak önlemlerin, siyasi iktidarın belli amaçlara doğrudan yönelik (ad hoc) ve takdirli müdahaleleriyle değil, piyasa kurallarına uygun ve bu kurallarca benimsenebilecek nitelikte olması gerekir. Meselâ taban ve tavan fiyat uygulamaları, malî yardımlar (subvansiyon) ve çeşitli teşvik tedbirleri gibi yukarıda değindiğimiz «düzenleyici transferler»in piyasa kurallarınca benimsenebilecek tedbirler olup olmadığı yeni liberalizmi savunanlar arasında ciddi bir uzlaşmazlık konusu halindedir.

Bu açıklamanın ışığı altında yeni liberalizmde devlete verilen görevi belirleyebiliriz. Devletin görevi ekonominin işleyişine doğrudan müdahale etmek olmayıp sadece «oyunun kuralları»nı belirlemek, iyileştirmek ve hukuki yaptırımlara bağlamaktır. Bir başka deyişle devletin görevi, ekonominin işleyişini «bütünlük ve tutarlılık içinde belirlenmiş bir «ekonomik anayasa» ile düzenlemektir. Kolayca anlaşılacağı üzere «ekonominin işleyişini düzenlemek»ten kastedilen devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi değil; piyasa mekanizmasının içinde hareket edeceği yasal ve kurumsal yapının belirlenmesidir. Literatürde çok tartışılan terimlerle tekrarlırsak devletin görevi, arzu edilen «davranışlar düzeni»nin ortaya çıkmasını sağlayacak «kurallar düzeni»ni temin etmektir.

Bu görüş, günümüzün yeni iktisat akımlarından biri olan «Anayasal İktisat» tarafından da benimsenmiştir (BUCHANAN, 1974, 1987a, 1987b; MCKENZIE, 1984, s. 1). Anayasal iktisatın üstünlüğü, yeni liberalizmin sözünü ettiği fakat üzerinde yeterince durmadığı «ekonomik anayasa»yı oluşturacak kuralları tek tek tesbite çalışmasıdır. Bazı yazarlarca, «revizyonist» nitelikli olduğu öne sürülen (ÇAĞLAR, 1989a, 1989b), anayasal iktisatın liberal ekonomik sistemi koruduğu, ancak siyasal iktidarı sınırlama amacına yönelik olduğu dikkate alınırsa bu

nitelemenin doğru olduğunu kabul etmek gerekir. Kuşkusuz «revizyonist» yaklaşım liberal sistemin vazgeçilmez bir yöntemidir.

Anayasal İktisat için, bir toplumda mevcut ekonomik, siyasi ve hukuki yapının değerlendirilmesinde temel kriter, «kişisel hak ve özgürlüklerin üstünlüğü» ilkesidir. Ferdin kişilik ve mülkiyet hakları devletten önce gelir. Devlet bu hakların kaynağı değil, fertlerin bu hakları nasıl kullanmak istediğini gösteren bir «kurumsal» ve «kuramsal» varlıktır. Devletin, çağdaş anayasalarda yer alan iki temel görevi vardır. Bunlardan biri ferdi hakların güvenliğini sağlamak (koruma görevi), ikincisi de fertlerin piyasa mekanizması ile ya hiç temin edemedikleri veya temin etmelerinin güç ve pahalı olacağı mal ve hizmetleri temin etmek (üretim görevi)dir. Devletin bu görevleri üstlenmesi, fertlerarası bir «uzlaşma» ve «sözleşme»den kaynaklanır. Bir başka deyişle devlet «fertler istediği için» ve «fertlerin verdiği görevleri», «fertler adına yapmak için vardır. Çağdaş anayasalarda devletin görev ve yetkilerini belirleyecek temel kriter; «kişisel hak ve özgürlüklerin üstünlüğü» ilkesinden kaynaklanan ve ona sıkı sıkıya bağlı olan «fertlerarası uzlaşma veya başka bir deyişle «toplumsal uzlaşma»dır.

Toplumsal uzlaşma kriteri; toplum düzeninde bir «yozlaşma» olup olmadığını kolayca ve açıklıkla görmemize yarar. Eğer 2 kişi yolda yürürken karşılaştıkları bir üçüncü şahsın parasını zorla almak isterse, bu; üçüncü şahsın kişilik haklarının ihlalidir ve koruyucu devletin görevi bu ihlali engellemektir. Aynı iki kişi bir devlet oluşturur ve üçüncü şahsı kendilerine gelir sağlamak için vergilendirmeye kalkıştırlarsa, bunun yukarıdaki örnekten farklı bir yanı yoktur. Yüzyılları aşan çoğulcu demokrasi tecrübesi, «anayasal sınırlarla sınırlanmamış» bir çoğulcu demokrasinin buna benzer sonuçlar vereceğini insanlığa öğretmiş olmalıdır.

Çoğulcu demokrasiyi özgür toplumun, daha doğru bir deyişle kişisel özgürlüklerin korunmasında yeterli saymak «trajik bir hata»dır. Hayek'in sözlerini burada tekrarlamak isteriz :

«... Demokratik yöntemlerin benimsenmesi ile, siyasi iktidar üzerinde başka sınırlamalara gerek kalmadığının sanılması, asrımızın trajik bir hatasıdır. Demokratik yöntemlerin kullanılması... siyasi iktidarın denetlenmesinde kullanılan geleneksel sınırlamalara artık ihtiyaç kalmadığı inancını da yaygınlaştırdı. Halbuki belli çevrelerin yararına olan faaliyet programlarını destekleyecek çoğunluk gruplarını oluşturmak zarureti, yeni bir keyfilik ve tarafgirlik kaynağı olmuş ve çoğunluğun ahlaki prensipleriyle bağdaşmayan sonuçlar yaratmıştır... Par-

lamento çoğunluğu, çoğunluk olarak kalabilmek için, çeşitli çıkar çevrelerinin desteğini satın almak ve bunun için de ne istiyorlarsa yapmak zorundadır.» (HAYEK, 1973, s. 5).

Bu temel görüşlerden yola çıkan anayasal iktisat içinde ekonomik yaşamın şekillendiği, «hukuki», «kurumsal» ve «anayasal» çerçeveyi incelemeyi amaçlar. Çünkü, toplumun mevcut; hukuki, kurumsal ve anayasal yapısı ve bu yapının işleyiş özellikleri, toplumda mevcut bütün ekonomik ve politik bireylerin tercihlerini belirler ve bu tercihleri şu veya bu yönde sınırlar. Temel amacı, toplumsal düzeni istenen yönlerde geliştirebilecek alternatif anayasa kurallarını belirlemektir. Bir örnek yardımıyla açıklarsak Anayasal İktisat, «oyunun kuralları» ile ilgilidir. Buchanan «kuralların önemi»ni şöyle açıklamaktadır :

«Anayasal bakış açısı, politikayı bir mübadele biçimi olarak ele alan görüş açısından kaynaklanır. Politikayı ıslah etmek için, içinde politika oyununun oynandığı kuralları ıslah etmek veya reforma tabi tutmak gerekir. Politikanın ıslahı için; iktidarlarını «toplumsal» çıkarlar için kullanacak, ahlaki yönden daha üstün kimselerin seçilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Bir oyun kuralları ile belirlenir ve daha iyi bir oyun, ancak kuralları değiştirmek suretiyle elde edilir.» (BUCHANAN, 1986, s. 22).

Anayasalarda ekonomik haklar ile ilgili olarak bazı kuralların yer alıp almaması, alacaksa kimlere ait olacakları, sınırlanıp sınırlanmayacakları, devlete pozitif veya negatif bir edim yükümlülüğü getirip getirmeyecekleri vb. konuları, yukarıda açıklanan bu perspektif içinde değerlendirmenin gerekli olduğunu düşünüyoruz.

III. ANAYASALARDA EKONOMİK HAKLAR

1. Terminoloji Sorunu

İnceleme konumuz «ekonomik haklar»la sınırlıdır. Ancak hem çağdaş anayasalarda ve hem de anayasa hukuku literatüründe genellikle konu, «ekonomik ve sosyal haklar» başlığı altında ele alınmaktadır. Böyle bir genelleme yanlış ve yanıltıcıdır. Çünkü «sosyal haklar» kavramın tarihsel gelişimine bağlı olarak esas itibarıyla, işçi - işveren ilişkilerini düzenleyen hakları içerir. Bu hakların «ekonomik haklar»ın önemli bir kısmını oluşturduğunda kuşku yoktur ve bu nedenle «ekonomik haklar» başlığı altında incelenmeleri gerekir. Öte yandan «sosyal haklar» başlığı altında işçi - işveren ilişkilerini düzenleyen haklar

yanında «aile», «sağlık» ve «eğitim» gibi toplumsal konulara da yer verilmekte, bu ise terim karmaşasını daha da arttırmaktadır. Bu nedenle «ekonomik haklar» deyiminin, işçi ve işveren ilişkileri ile ilgili hakları da kapsayacak şekilde kullanılması ve doğrudan «ekonomik» nitelikte olmayan hakların bu kapsam dışında bırakılması gerekir.

Terimlerle ilgili bir başka konu; «mülkiyet hakkı», «sözleşme hakkı» ve «ticaret ve sanayi serbestliği» gibi kimi anayasalarda «kişi hak ve özgürlükleri» içinde yer alan konuların da bundan böyle «ekonomik haklar» kapsamında ele alınıp düzenlenmesinin gerekli ve yararlı olacağı konusudur.

Terminoloji ile ilgili bu sorunlar daha genel ve önemli bir konuyu gündeme getirmektedir. Bu da toplumsal yaşamın hangi yönlerinin «ekonomi» alanında sayılacağı konusudur. Konu, özellikle bir «Ekonomik Anayasa»nın gerekliliğini savunanlar için önemlidir. Biz, bir «ilk deneme» niteliğinde olmak üzere; ekonomik konuların fertlerin ve fertler tarafından oluşturulan (şirket, dernek, sendika, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi) tüzel kişilerin (özel ve kamu) istihdam, üretim, tüketim, tasarruf, yatırım, pazarlama ve uluslararası ekonomik ilişkiler konularında karar alma ve bu kararları uygulama ile ilgili her türlü faaliyeti ile devletin vergi, transfer ödemeleri, iktisadi devlet teşebbüsleri, para arzı, uluslararası ekonomik ilişkiler ve dolaysız kontrol araçlarının kullanılması ile ilgili her türlü karar ve uygulamasının toplumsal düzenin «ekonomik alanı»nı belirlemesi gerektiğini öneriyoruz. «Ekonomik Anayasa»dan ve «siyasi iktidarın ekonomi alanında sınırlanması gereğinden» sözettiğimizde dikkate alınması gereken alan, bu alandır.

Terminoloji ile ilgili bir hatırlatma da «ekonomik haklar» deyimini, hukukta genellikle yapıldığı gibi «ekonomik özgürlükler» ile eşanlamlı olarak ele alacağımız hususudur (AKIN, 1987, s. 264).

2. Tarihçe

Ekonomik hakların hem anayasalarda ve hem de İnsan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerde yer alması II. Dünya Savaşı sonrasında başlamıştır. Gerçi ünlü «Weimar Anayasası» (1919) nın bu haklara yer verdiği biliniyorsa da o yıllar Almanya'sının siyasi çalkantıları bu hükümlerin uygulanmasına olanak vermemiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan anayasalarda ise, 1946 Fransız, 1947 İtalyan, 1949 Alman, 1978 İspanya ve 1975 Yunanistan gibi anayasalarda ekonomik haklar yerlerini almıştır.

Ulusal anayasalardaki bu gelişmeye paralel olarak, ekonomik hakların uluslararası sözleşmelerde de yer almaya başladığı ve çeşitlerinin devamlı bir artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Nitekim İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948) bu hakları «bütün halkların erişmeleri gereken ortak idealin bir parçası» olarak nitelendirmiştir. Aynı şekilde Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Andlaşması (1950) ile «ekonomik, sosyal ve kültürel hakların uygulamaya konması» amacıyla Birleşmiş Milletler çerçevesinde imzalanan anlaşma (1966) bu hakların belirlenmesinde ve korunmasında etkili birer kaynak olmuşturlardır.

3. Ekonomik hakların nitelikleri

Çağdaş anayasalarda ekonomik haklara değişik biçimlerde yer verilmiştir. Bazı anayasalar «Giriş»te ve çok genel bir biçimde konuya değinmekle yetinirken (meselâ, 1946 Fransız anayasası girişinde «ekonomik ve sosyal ilkelerin ilânı zamanımızda son derece zorunludur.» demiştir.) bazıları ekonomik hakları açıkça belirtmemiş (ABD Anayasası gibi) bazıları siyasi haklarla birlikte ele almış (Federal Alman ve Yunanistan anayasaları) bazıları ise ekonomik, sosyal ve siyasi hakları bir ayrıma tabi tutmuştur (İtalya ve İspanya anayasaları gibi).

Anayasaları ekonomik haklar konusunda böylesine değişik tutumlara zorlayan çeşitli nedenler vardır. Bunların başında yukarıda değindiğimiz terminoloji karmaşası gelmektedir. Ekonomik hakların, tarihsel gelişim içinde kendilerini ilk kabul ettiren «mülkiyet hakkı» ile «sözleşme hakkı»dır. Bu iki ekonomik hak liberal bir ekonominin «olmazsa olmaz» koşullarıdır. Bu nedenle ilk önce dikkati çekmeleri ve anayasal korunmaya kavuşmalarında şaşılacak bir şey yoktur. Ancak burada önemli olan nokta mülkiyet ve sözleşme haklarının, genellikle «kişi hak ve özgürlükleri»nden sayılıp «temel hakları» arasında anayasalaşmış olmalarıdır. Çünkü sanayi devrimi ortaya «sosyal haklar» adı verilen ve anayasal güvenceye kavuşturulması istenen yeni bir hak grubu daha çıkarmıştır. Çok uzun süren ve acılarla dolu bir tarihsel süreç içinde kazanılan bu hakların da tıpkı mülkiyet ve sözleşme hakkı gibi anayasal bir hak haline getirilmesi konusu gündeme gelmiştir. Zaman içinde artma eğilimi gösteren bu gibi «sosyal hakların» niteliklerini belirleme sorunu da bu sırada ortaya çıkmıştır. Yukarıda ısrarla belirttiğimiz gibi «sosyal haklar» deyimini işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen ekonomik haklardan olduğu halde, terminoloji karmaşası yüzünden bu ilişki gözden kaçırılmış ve «ekonomik ve sosyal haklar» deyimini kullanılmıştır. Bu nedenle aşağıda incelenen «nitelik-

ler» aslında «sosyal hak» diye bilinen işçi-işveren ilişkileri ile ilgili haklar olduğu halde, bazı yazarlar bu nitelikleri diğer ekonomik haklara da aitmiş gibi ele almışlardır. Nitekim birçok hukukçu bu hakların siyasi haklardan farklı olduğunu öne sürmüştür. Bu gibi düşünelere göre «...özgürlükler insanı soyut niteliği ve kişiliği ile tanımlar. Bu tanımlamada insan evrensel biçimde değerlendirilirken, ekonomik ve sosyal haklar somut durumlara, çeşitli sosyo - ekonomik kategorilerin yapılarına ve bunların zamanda ve mekânda değişen varoluş şartlarına bağımlıdır... ekonomik ve sosyal haklar kişinin insan niteliği ile değil, onunla gerçek yaşam içinde bulunduğu ortamda ilgilidir.» (RIVERO, 1982, s. 35).

Ekonomik ve siyasi haklar arasında böyle bir ayırımın yapılmasının çok isabetli olmadığını düşünüyoruz. Daha sonra açıklayacağımız nedenlerle ekonomik ve siyasi hakları, aynı nedenlerle aynı niteliklere sahip haklar gibi ele almak hem hakların anayasal korunmasını eşit derecede sağlamak ve hem de siyasi iktidarı keyfi müdahalelerden alıkoymak yönünden yararlı olacaktır.

«Ekonomik hakların nitelikleri» sözkonusu olduğunda geleneksel literatürde üzerinde durulan ilk konu, ekonomik hakların «homojen» (tekdüze) bir kategori oluşturmadıkları konusudur. Böyle düşünenlere göre ekonomik hakların bir kısmı tamamen geleneksel «siyasi hak ve özgürlüklere» benzer : Yani, fert; kendi dışında bir gücün zorlamasına maruz kalmadan, davranış biçimini dilediği gibi seçebileceği bir alanı belirleme hakkına sahiptir. Sendika seçim hakkı, grev hakkı, dilediği işte çalışabilme hakkı ve dilediği mesleği öğrenebilme hakkı gibi haklar bu tür haklardır. Bu tür siyasi ve ekonomik haklar devlete «olumsuz (menfi) davranış» sorumluluğu yükler. Yani devletin bu alana karışmamak ve belirlenen sınırlara saygı göstermek zorunluluğu vardır (GÜRBÜZ, 1984, s. 115).

Ekonomik (hatalı bir deyişle) ve sosyal hakların büyük çoğunluğu ise; öne sürülen iddiaya göre başka bir nitelik taşır. Bu hakların korunması (ve gelişmesi) yukarıdaki kategorinin aksine devlete olumlu (pozitif) davranış yükümlülüğü getirir. Bu tür haklar «kişiyi toplumdan alacaklı kılar». Toplum insana karşı yüklenildiği borcu ödemek zorundadır.» (RIVERO, 1982, s. 34). Bir başka deyişle, literatürde «teknik ölçüt» diye adlandırılan ve yaygın bir kabul gören bu niteliğe göre; «klasik ve geleneksel hakların bir şeyi serbestçe yapılması olanağını sağlamalarına karşılık, sosyal haklar hak sahibine kendine bir şeyin serbestçe yapılmasını, bir edimde bulunulmasını isteyebilme yet-

kisini verdirirler. Buna paralel olarak klasik haklarla ilgili alanda devlete bir karışmama, dokunmama ya da bir kaçınma görevi, sosyal haklarla ilgili alanda ise, bir şeyler yapmak, bir edimde bulunmak görevi verir.» (TANÖR, 1978, s. 4; zikreden TALAS, 1982, s. 347).

Böyle bir yorumun, işsizlik, kaza ve yaşlılık sigortası gibi «ekonomik güvenlik» önlemleri ile ilgili haklar yönünden bir anlam taşıyacağı ve ancak bu sınırlı haklar yönünden savunulabileceği diğer ekonomik haklar yönünden bir anlam taşımadığı açıktır. Öte yandan yine sadece işçi-işveren ilişkileri yönünden önem taşıyan haklarla ilgili olarak geliştirilen diğer kriterlerin, dikkatsizce ekonomik hakların tümüne yaygınlaştırılması, ekonomik hakların niteliği konusundaki karmaşayı biraz daha arttırmıştır. Nitekim işçi-işveren ilişkileri ile ilgili hakların sadece maddi imkânlarla ilgili olduğunu öne süren «maddi kriter», bu hakların sadece işçiye tanınmış olduğunu öne süren «sosyalist kriter», bu hakların «işçi sınıfı» ile ilgili olduğunu iddia eden «sosyolojik» görüş ekonomik hakların hem niteliklerinin belirlenmesinde karmaşa yaratırken, hem de anayasa koyucunun konuya çekimser bir biçimde yaklaşmasına neden olmuştur.

Nitekim anayasalar, kapsadıkları ekonomik hakların hepsinin «hak» niteliği taşıdığını ifade etmemişlerdir. Bir kısmı anayasaların «devlet görevi» saydığı konular olarak, diğer bir kısmı «vatandaş hakları» olarak tanımlanmıştır. Ünlü bir anayasa hukukçusunun belirttiği gibi : «Fark önemlidir. Görev ahlâk düzeyinde kalırken; hak hukuk alanına girer ve normal olarak düzenli bir müeyyide getirir.» (RIVERO, 1982, s. 36). Gerçekten de uygulamada, bir «hak» niteliğini taşıyan konularda yargı merciine başvurmak ve hakkın korunmasını sağlamak mümkün iken; böyle bir niteliğe kavuşturulamayan hakların korunması için yargıya başvurma imkânı yoktur.

Ekonomik hakların belirlenmesinde içine düşülen ve büyük ölçüde işçi-işveren ilişkileri ile ilgili özellikleri, ekonomik hakların tümüne veya önemli bir kısmına yaygınlaştırmaktan kaynaklanan bu yanlış tutum anayasa koyucu başta olmak üzere ilgili çevrelerde çok daha başka olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu olumsuz etkileri, bir anayasa uzmanının «üç temel kaygı» olarak verdiği yaklaşımda görebiliriz :

1. Birinci kaygı, tanınan haklarla bunları karşılaştırmak için devletin haiz olması gerekli imkânlar arasındaki farklardan (açıklardan) doğmaktadır. Yerine getirilme imkânı sağlanmadan girişilen aşırı vaatler,

hayal kırıklığı, kın ve sonunda isyan sebebi olabilir. Devletin karşılama gücüne sahip olamayacağı haklar ihdası, basiretsiz bir davranış sayılabilir.

2. Bundan insan hakları kavramının, halkın gözünde değer yitirmesi sonucu doğabilir.

3. Nihayet koruyucu devlet müdahalesinden birçok iyiliklerin beklenmesi, insanda kendi hayatının sorumluluğunu üstlenme duygusunu zayıflatır.» (RIVERO, 1982, s. 47).

İlk bakışta son derece akılcı ve etkileyici görünen bu görüşler, ekonomik hakların niteliğini «yanlış» belirlemenin sonucudur. Yukarıdaki açıklamalarımızın da ortaya koyduğu gibi, geleneksel literatüre göre ekonomik hakların önemli bir kısmı, kişiyi devletin bir «lütfu» gibi verilmiştir ve bu nedenle de korunmaları ancak devletin olumlu (pozitif) bir edimiyle mümkündür. Ekonomik hakların niteliğini böyle saptayınca yukarıdaki «üç temel kaygı» kaçınılmaz olur.

Ekonomik hakların bu şekilde nitelendirilmeleri bu haklarla ekonomik gelişme arasında bir «değişim-açmazı» (trade-off) olduğu gibi bir başka yanlış sonucu daha getirmiştir. Buna göre ferdi ekonomik hakları dikkate alınırsa kalkınma ve ekonomik gelişme bundan olumsuz şekilde etkilenecektir. Dolayısıyla toplumlar ve anayasa koyucu ya ekonomik haklara ya da ekonomik gelişmeye öncelik vermek, bir süre için de olsa, birinden birini tercih etmek zorunda kalacaktır.

Bu görüşlerin, doğru olmadığını düşünüyoruz. Bunun birinci nedeni, yukarıda da vurguladığımız gibi, işçi-işveren ilişkilerine ait ekonomik hakların elde edilmesinin uzun ve çetin, bazan da kanlı, bir mücadele sonunda gerçekleşmiş olmasıdır. Günümüzün pek çok demokratik ülkesinde bu hakların kabulünü sağlayan olayların izleri hâlâ canlılığını korumaktadır. Bu nedenle, konuya yaklaşırken, yakın tarihin bu sayfalarını hatırlamamak mümkün olamamaktadır. Ancak, şimdi tartışma konusu yapılmayan «mülkiyet hakkı» ve «sözleşme hakkı»nın kendiliğinden elde edildiği söylenebilir mi? İnsanlık tarihinin en kanlı sayfaları, bu hakların elde edilmesini anlatır. Onun için ekonomik haklardan söz edildiğinde, sınırların gerilmesinin, kalp atışlarının hızlanmasının açıklanabilir nedenleri olsa da bu nedenleri geçerli saymak mümkün değildir.

İkinci bir neden «ekonomik haklar»ın fertlere bir «devlet lütfu» ile verilmemiş olması, aksine, yukarıda da vurguladığımız gibi— uzun ve çetin bir mücadele sonunda «kazanılmış» olmasıdır. Bu nedenle

tıpkı siyasi haklar gibi doğuştan kazanılmış, vazgeçilmez, devredilmez ve hiçbir nedenle özüne dokunulmaz haklardır. Siyasi hakların sınırlanmasını gerektiren bütün nedenler, ekonomik hakların sınırlanmasında da sözkonusu olabileceği gibi bunun tersi de doğrudur : Siyasi hakların özgürce kullanıldığı yerde, ekonomik hakların da herhangi bir şekilde sınırlanması sözkonusu olamaz.

Üçüncü neden, ekonomik hakların da, tıpkı siyasi haklar gibi esas, itibarıyla devletin «karışmama», «müdahale etmeme» gibi negatif yükümlülüğü sayesinde korunmalarının mümkün olduğudur. Ekonomik hakların, devletin pozitif bir edimini gerektirdiği iddiası, büyük ölçüde doğru değildir. Anayasaların ilgili bölümleri dikkatle okunursa, ekonomik hakların gerçekleşmesi açısından devlete «yapılması zorunlu olarak verilen görevler»in çok sınırlı kaldığı görülür.

Nitekim mülkiyet hakkı ve sözleşme hakkı başta olmak üzere sendika hakkı, grev hakkı vb. ekonomik hakların devletin sadece «negatif edimiyle» gerçekleşeceği açıktır. İşsizlik, ihtiyarlık, kaza sigortası gibi «sosyal güvenlik» hakkı ile ilgili kurumsal yapının, «sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonu» ve çeşitli düzeylerdeki eğitimin parasız olmasını öngören «eğitim hakkı» gibi konuların devletin pozitif edimini gerektirdiği doğrudur. Ancak bunlar, «ekonomik haklar» içinde çok sınırlı kaldığı gibi, pek çoğu «prim ödemeleri» sistemine dayandığı için vatandaşlar tarafından finanse edilen kurumlar halindedir.

Dördüncü bir neden, bütün bunlardan çok daha önemli bir neden olup, doğrudan doğruya ekonomik hakların, anayasada ne şekilde yer almaları ile ilgilidir. Aşağıda Cumhuriyet anayasalarımızı incelerken de belirtileceği üzere, ekonomik haklar her yeni anayasada çeşitlenmekte, sayıları artmaktadır. Öyleki belli meslek gruplarının veya toplumun belli kesimlerine ait (özürlü, savaş malulü, dağ veya orman köylüsü gibi) ve özel yasalarla düzenlenmesi mümkün sorunları anayasaların ekonomik hakları içinde yer almaya başlamıştır. Böyle bir tutumun çeşitli sakıncaları vardır. Bir kere ve en önemlisi, bu ayrıntıya inen anayasaların «toplumsal uzlaşma»yı sağlaması zorlaşır. Bu durumda ya anayasalar sosyal patlamaların kaynağı olup, istikrarlı bir ömürden yoksun kalırlar veya toplumun her kesimine «mavi boncuk» dağıtır hale gelirler ki, bu tür bir anayasa yukarıda karşı çıktığımız «üç temel kaygı»nın gerçekleşmesi sonucunu doğurur. Anayasaya konacak ekonomik haklar, herşeyden önce toplumun belli kesimlerine yönelik, sadece onlara hak sağlar durumda olmamalıdır. Toplumun belli bir kesimine, gerçekleri ne kadar haklı olursa olsun, ayrıcalık ta-

nıyan böyle bir düzenleme, eşitlik ilkesi ile de bağdaşmayacağı gibi, anayasaların sahip olması gereken toplumsal uzlaşma ilkesini zedeler.

Bütün bu nedenlerle ekonomik hakların da siyasi haklar ile aynı niteliklere sahip olduğunu ve aynı biçimde korunmaları gerektiği sonucuna varıyoruz.

Bu sonuç bizi ekonomik hakların korunması konusuna getirir.

4. Ekonomik hakların korunması

Ekonomik hakların korunması ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken ilk konu, bu hakların anayasa ile mi yoksa yasalarla mı korunması gerektiği meselesidir. Ekonomik hakların korunması, hiç kuşku yok ki anayasa ile yapılmalıdır. Bunun birinci nedeni tıpkı siyasi hakların olduğu gibi, ekonomik hakların da «kişinin varlığına bağlı, vazgeçilmez, devredilmez ve özüne dokunulmaz» nitelikte haklar olmasıdır. Siyasi hakların ekonomik haklarla birlikte bir anlam ifade ettiği ve bu iki grup hakkın birbirini tamamlaması aynı anayasal korunmaya sahip olmayı gerektirir. Ekonomik hakların anayasa ile korunmalarını gerektiren bir başka neden, bu hakların aynı zamanda siyasi haklar için bir güvence oluşturması, bir «olmazsa olmaz» ön-şart olmasıdır. Çünkü siyasi iktidarların, anayasa ile korunmayan ve dolayısı ile «siyasi çoğunluk» karşısında direnme gücü olmayan yasalarla korunan ekonomik hakları, kendi isteklerine göre kolayca değiştirmeleri her an mümkündür. Bu durumda ekonomik düzenin, hiç farkına varılmadan, bambaşka bir ekonomik (dolayısıyla siyasi) düzene dönüşmesi mümkündür. Bir ünlü hukukçu bu tehlikeyi şu şekilde dile getirmiştir :

«... iktisadi alandaki ilkeleri dile getiren kurallar hukuki direnme derecesine göre kayda değer şekilde değişiklik gösterirler. Ancak bu kurallar anayasal bir katılık arzettikleri zamandır ki, alelade kanunların bizatihi bu kurallara uygunluğunu sağlama amacıyla anayasaya uygunluk denetimi yapılabilir. Aksi halde devletin şeklini, öteki temel haklara ilişkin sonuçlarıyla birlikte değiştirmeye kadar varan, toplumun iktisadi düzenini değiştirme özgürlüğü, zaman içinde birbirini izleyerek iktidara gelecek siyasal çoğunlukların takdirine terk edilmiş olur.» (GALEOTTI, 1982, s. 237-8).

Ekonomik hakların korunması ile ilgili bir başka konu, anayasalarda ekonomik hakları belirleyen açık hükümler varsa, bu hükümlerin kendiliklerinden uygulanıp uygulanmayacakları, yani gerek sıradan mahkemelerde gerekse anayasal yargı karşısında fertlere, devlet aley-

hine bir dava hakkı yaratıp yaratmayacakları konusudur. Bu kısım anayasa hukukçuları, bu hükümlerin ne kadar kesin olarak belirlenirlerse belirlensinler ender olarak kendiliklerinden uygulanabileceklerini öne sürerler. Böyle düşünenlere göre, bu hakların uygulanmaları ancak özel kanunların çıkarılması ile mümkündür (FAVOREU, 1982, s. 490).

Uygulama alanında bu görüşü doğrulayan ve doğrulamayan örnekler vardır. Meselâ ekonomik hakların anayasada açıkça belirlenmediği ABD'de ekonomik hakların ortaya çıkmaları ve korunmaları, bir taraftan kanun koyucunun çıkardığı özel yasalarla, diğer taraftan da Supreme Court'un kararlarıyla olmuştur. Ancak bu uygulama ABD'de ciddi bir rahatsızlık ve çatışma yaratmıştır. Zaman zaman yasama organı ve Supreme Court'un Federal Anayasa'nın liberal karakterine ters kararlar aldığı öne sürülürken, zaman zaman da Supreme Court'un Federal Anayasa'nın «siyasi iktidarın sınırlanmasını» emreden yapısına sadık kalmadığı öne sürülmüştür (SIEGAN, 1984, s. 39-54).

1946 Fransız Anayasası gibi daha modern anayasalarda ortalama bir tutumla karşılaşılmaktadır. Ekonomik haklara genel ifadelerle yer veren bu gibi anayasalar bir taraftan kanun koyucuyu ilgili özel yasaları çıkarmaya teşvik ederken, öte yandan da anayasa yargıcını kanun koyucuyu bu yasaları çıkarmaya zorlama imkânı vermektedir.

İtalyan ve İspanyol anayasalarında ise bir adım daha ileri gidilerek sadece bu hakların belirlenmesi ile yetinilmemiş, bu hakları yürütecek özel kanunların belirlenmesi görevi de yasa koyucuya verilmiştir. 1978 İspanyol Anayasası bu hakların ihlali iddiasıyla yargıya başvurulmasını onları yürürlüğe koyan yasaların varlığına bağlamıştır (FAVOREU, 1982, s. 490).

Ekonomik hakların korunması ile ilgili bir başka sorun, yukarıda ekonomik hakların nitelikleri ile ilgili karmaşadan kaynaklanmış olan, «bütün ekonomik hakların korumaya elverişli olup olmadığı» sorunudur. Yukarıdaki açıklamalarımızdan da kolayca anlaşılacağı üzere; yaygın olan görüşe göre bu sorunun cevabı olumsuzdur. Çünkü ekonomik haklar birbirinden hukuken farklı iki ayrı kategoriden oluşmaktadır. Bu hakların bir kısmı tamamen «hürriyetler»den oluşur : grev hakkı ve sendikal haklar gibi. Buna karşılık ekonomik hakların bir kısmı devletten bazı pozitif edimlerin yapılmasını talep eder. Örneğin işsizlik veya sağlık sigortası, sakatlık ve fakirlik yardımı gibi. Kişi özgürlüğü niteliğindeki birinci grup haklar, anayasal kurullarla veya konuya ilişkin özel yasalarla korunmaya alınabildiği halde, devletin olumlu

(pozitif) bir edimini gerektiren hakların korunabilmesi, ancak devletin bu edimlerini yerine getirebilecek kaynaklara sahip olması ile mümkündür.

Bu yorum anayasaları iki yönde etkilemiştir. Birincisi İspanya Anayasası gibi yeni anayasalar sendika özgürlüğü ve grev hakkını «temel haklar ve özgürlükler» içinde alarak bunlara anayasal koruma sağlarken; mülkiyet hakkı, çalışma hakkı ve toplu sözleşme hakkını «vatandaş hakları ve görevleri» başlığı altına yerleştirmiş, diğer ekonomik haklara da ayrı bir fasılda «ekonomik ve sosyal politikanın yönlendirici ilkeleri» başlığı altında yer vermiştir.

İkinci etkilene yönü ise, yukarıda belirttiğimiz gibi anayasa koyucunun bir korku içine sürüklenip, anayasalara «ekonomik hakların devletin imkânları elverdiği ölçüde korunacağı» anlamına gelen bir sınırlama koymaya zorlanmış olmasıdır.

Ekonomik hakların korunması ile ilgili bir başka konu bu hakların sadece kişi - devlet ilişkilerinde mi sözkonusu olacağıdır. Ekonomik hakların anayasa hukuku içinde tarihsel gelişimi dikkate alındığında bu hakların doğrudan kişi ile devlet arasındaki ilişkiler için sözkonusu olduğunu öne sürmek kaçınılmaz olur. Ekonomik hakları, siyasi haklardan ayıran ve temel özelliğini «devletin belli olumlu edimlerine bağlı olmakta» bulan bu geleneksel görüşe göre, ekonomik haklar sadece kişi - devlet ilişkileri yönünden anlam taşır.

Böyle bir görüşe katılmak, çıkış noktasına da katılmadığımız için zordur. Ekonomik haklar, tıpkı siyasal haklar gibi kişilerarası ilişkiler yönünden de anlam ve önem taşırlar. Çağdaş devlet düzeninde ferdi sadece siyasi iktidara karşı değil, yeni liberalizm doktrininde de vurgulandığı gibi özel «güçler»e yani, ekonomik gücün yoğunlaştığı belli kişi ve kesimlere karşı da korunması gerektiğini yukarıda belirtmiştik. Bu genel yargıyı, bir anayasa hukukçusunun zikrettiği örneklerle doğrulayabiliriz. «Meselâ bir işverenin, sebepsiz ve objektif bir haklı nedene dayanmaksızın bir ücretliye diğerlerinden daha kötü davranmayacağını öngören Avusturya kaynaklı bir içtihat, İtalyan Anayasa Mahkemesi'nin anayasada belirlenmiş «sağlık hakkı»nın bireysel hak olarakta korunmuş olduğunu, temel ve mutlak olduğunu, doğrudan ve kesinlikle kişiler arası ilişkilerde etkin olduğunu tesbit eden kararı ve nihayet kişiler aras.nda yapılan bir iş akdinin grev hakkını kısıtlayan veya yasaklayan bir hükmü ihtiva edememesi gibi örnekler öne sürülebilir (FAVOREU, 1982, s. 490).

Ekonomik hakların korunması ile ilgili bir başka konu da bu haklardan sadece kişilerin mi yoksa kişilerle birlikte kişilerce oluşturulmuş şirket, dernek, sendika gibi tüzel kişilerin de yararlanıp yararlanamayacakları konusudur. İncelediğimiz kaynaklar sadece insan tarafından kullanılması sözkonusu olan haklar (ihtiyarlık ve kaza sigortası, emeklilik gibi) dışında kalan haklar ve özellikle işçi-işveren ilişkileri ile ilgili haklardan gerçek kişiler yanında özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişilerinin de yararlanacağı görüşünü savunmaktadır. Meselâ sendikal hak kollektif bir biçimde talep edilebilir. Nitekim İtalyan Anayasa Mahkemesi bir kararında «Anayasa bir sendikada birleşen yurttaşların hürriyetini ve bunlardan türeyen birliklerin hürriyetini teminat altına alır.» hükmünü vermekle bu görüşü doğrulamıştır. Aynı şekilde Fransız Anayasa Konseyi devletleştirmelerle ilgili bir kararında «şirketlerin devletleştirme konusunda kendilerine eşit davranılmasını isteme hakkına sahip olduklarını» hükme bağlamıştır (FAVOEU, 1982, s. 491).

IV. TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASALARINDA EKONOMİK HAKLAR

Ekonomik haklarla ve bu hakları belirleyen devlet anlayışı hakkında yukarıda yapılan açıklamalar, öyle ümit ediyoruz ki, Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında yer alan ekonomik hakları yeterince değerlendirme imkânı verecektir.

Cumhuriyet Anayasaları deyimi, bilindiği gibi 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarını kapsar. Bu üç anayasanın sistematığı birbirinin aynı olduğu için (SOYSAL, 1984, s. 12) burada ekonomik hakların sistematik tasnifini ayrıntılı biçim de tekrarlamak yerine bu haklarla ilgili düzenlemelerin önemli saydığımız yönlerini belirtmeye çalışacağız :

1. İlk dikkati çeken özellik, ekonomik hakların birbirini takip eden bu üç anayasada sayıca gittikçe artmasıdır. Gerçekten 1924 Anayasası'nda sadece sözleşme, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma ve ortaklık kurma haklarından sözedilirken (m. 70); 1961 Anayasası'nda «Türk kamu hukukunda yeni ufuklar açan devrimci bir görüş ve düşünüşün ifadesi» olarak nitelendirilen (KAPANİ, 1964, s. 97-100; zikreden GÜRBÜZ, 1984) pek çok hak yer almıştır. Bunlar ailenin korunması (m. 35), mülkiyet hakkı (1.36), çalışma ve sözleşme hürriyeti (m. 40), çalışma hakkı ve ödevi (m. 42), dinlenme hakkı (m. 44), ücrette adalet sağlanması (m. 45), sendika kurma hakkı (m. 46), toplu sözleşme ve grev hakkı (m. 47), sosyal güvenlik hakkı (m. 48),

sağlık hakkı (m. 49) ve öğrenim hakkı (m. 50) haklarıdır. 1982 Anayasası'nda ise 1961 Anayasası'ndaki haklara ek olarak lokavt hakkı (m. 54), konut hakkı (m. 57), sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler (m. 61), yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının hakları (m. 62) gibi yeni ekonomik haklarla, burada zikrettiğimiz pek çok «sosyal» nitelikli hak sayılmaktadır.

2. 1924 Anayasası, ekonomik hakları «Türklerin Kamu Hakları» başlığını taşıyan «Beşinci Bölüm»de siyasal haklarla birlikte ve aralarında hiçbir fark gözetmeden belirlemiştir. Buna karşılık 1961 ve 1982 anayasalarında ekonomik haklarla ilgili özel bir düzenleme yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarında ekonomik haklar, «Temel Haklar ve Ödevler» başlığını taşıyan İkinci Kısım'ın üçüncü bölümünde «Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler» başlığı altında verilmiştir.

Bu sistematığın önemi ekonomik hakların korunması yönünden ortaya çıkmaktadır. 1924 Anayasası'nda siyasal haklarla birlikte ele alınan ekonomik haklar da tıpkı siyasi haklar gibi korunmaktadır. Herşeyden önce «hürriyetin sınırı başkalarının hürriyeti sınırındır.» diyen 68 m. ekonomik hakların tam olarak tanınmasına imkân veren genel bir koruma hükmüdür. Buna karşılık 79. madde «Bağitların, çalışmaların, mülk edinme ve hak ve mal kullanmanın toplanmaların, derneklerin ve ortaklıkların serbestlik sınırı kanunla çizilir.» demek suretiyle her hakkın kullanımının ancak bu hakla ilgili özel bir yasa ile sınırlanabileceğini gösterir.

Hakların korunması yönünden 1961 ve 1982 Anayasaları birbirinden ayrı özellikler göstermektedir. 1961 Anayasası bir uzmanın belirttiği gibi hakların korunması yönünden dört önemli ilke getirmiştir. Bunlardan birincisi, temel hak ve özgürlüklerin ancak anayasada gösterilen belli nedenlerle sınırlanabilmesidir. İkincisi, sınırlama anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır. Üçüncüsü, sınırlama kanunla yapılmalı, idari işleme bırakılmamalıdır. Dördüncüsü hiçbir şekilde ve halde hak ve özgürlüğün özüne dokunulmamalıdır (TANÖR, 1986, s. 26). 1961 Anayasası'nın 11. maddesi 1971 yılında değiştirilmeden önceki haliyle aynen 1924 Anayasası'nın 79. maddesi gibi «temel hak ve hürriyetlerin, Anayasanın sözüne ve özüne uygun olarak ancak kanunla sınırlanabileceği»ni öngörmüşken 1971'de değiştirilen yeni şekil temel hak ve özgürlüklere, «devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, milli güvenliğinin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle» sınırlanabileceğini ön-

gören bir «genel sınırlama maddesi» getirmiştir. Ancak bu genel sınırlamanın yine aynı maddede «Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun» olacağı ve ancak kanunla» yapılabileceği, kanunun da «temel hak ve hürriyetlerin özüne» dokunamayacağı hükmü de getirilmiştir.

1982 Anayasası'nda ise temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, bir uzmanın «katmerli sınırlama sistemi» adını verdiği bir sistemle yapılmıştır. Herşeyden önce «Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması» başlıklı 13. madde «temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerli» olduğunu belirttiği 1961 Anayasası'nın değişik 11. maddesine benzeyen bir «genel sınırlama hükmü» getirmiştir. Bu maddenin bir özelliği «temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamaz.» hükmüne yer vermeyip «demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz.» ibaresini kullanmış olmasıdır. Anayasanın hazırlanmasında görev yapmış olan bir anayasa hukukçusu bu değişikliğin, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Bildirisi ile paralellik kurmak ve kavrama açıklık getirmek amacıyla yapıldığını söylemektedir (SOYSAL, 1987, s. 46 ve ALDIKAÇTI, 1987, s. 52). Bu genel sınırlama yanında her hak ile ilgili özel yasalarla da sınırlamalar getirilebilecektir. Bu iki sınırlamaya ek olarak «Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması» başlıklı 14. madde ile «Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması» başlıklı 15. madde de ek sınırlamalar getirmektedir.

Kuşku yok ki 1982 Anayasası, bu sınırlamaları, 12 Eylül öncesi anarşi ve terör olaylarına benzer olayların tekrarlanmasını engellemek için ve bu amaçla da daha çok siyasi haklarla ilgili olarak düzenlemiştir. Ancak anayasanın sistematigi, bu sınırlamaların ekonomik haklar için de, istendiğinde, uygulanabilmelerini mümkün kılmaktadır.

3. Ekonomik hakların niteliğine bakış açısı yönünden de yukarıdaki sistematigin yarattığı farklılıklar vardır. 1924 Anayasası ekonomik hakları tamamen siyasi haklar niteliğinde ele aldığı için, bu hakların devlet tarafından «lütfedilen haklar» olduğu ve dolayısıyla gerçekleştirmeleri için devletin pozitif edimde bulunması gereğinden ve bu nedenle de bu hakların iktisadi gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde» kullanılabileceğinden söz etmemiştir. 1924 Anayasası'nda, görüşümüze uygun bu düzenlemenin «bilinçli» bir düzenleme olmadığı, anayasanın yaşamı boyunca gerçekleşen siyasal ve hukuki olaylardan anlaşılmaktadır. Çünkü bu dönemde devletin ekonomiye yoğun bir müdahalesi olmuş ve bunun sonucunda 1937 yılında yapılan bir değişiklikle 2. maddeye T.C.'nin «Halkçı» ve «Devletçi» olduğunu belirleyen kavramlar eklenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasalarının her ikisi de ekonomik hakların, devletin pozitif edimini gerekli kılan haklar olduğu görüşündedir. 1961 Anayasası'nın «Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı» başlığını taşıyan 53. maddesi; «Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.» demektedir. Aynı görüş açısı 1982 Anayasası'nda da yer almıştır. «Sosyal ve ekonomik hakların sınırı» başlıklı 65. maddede aynen şöyle denilmektedir. «Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.»

Bu hükümler hiç tereddüte yer bırakmayacak kadar açıktır. 1982 Anayasa'nın ayrıca «ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek» ibaresini getirmiş olması dikkat çekicidir. Böyle bir ibarenin her türlü yoruma açık olduğu ve «mali kaynakların yeterliliği» ile yetinmeyip ayrıca «ekonomik istikrar» gerekçesiyle ekonomik hakların kullanımına bir sınır daha getirdiği görülmektedir.

Bu yaklaşımın yanlışlığına ve doğurduğu sonuçların sakıncalarına yukarıda değinmiştik. Bu yanlış sonuçlardan biri de Türk Anayasa literatüründe «ferdi özgürleştirmek» gibi bir yaklaşımın doğmasına neden olmasıdır (KİLİ, 1984, s. 24). «Ferdî özgürleştirmek» gibi bir kavramı benimsemek, özgürlüğün ferde bir lütuf olarak verilebileceğini kabul etmek demektir. Gerçi bu kavramı savunanların vurgulamak istedikleri amaç, ferdin ekonomik yönden asgari yaşam düzeyine kavuşturulması ve bunun içinde eğitimde fırsat eşitliği sağlamak, iş bulmak ve sosyal güvenlik sistemi kurmak gibi kurumsal yapının oluşturulması ise de, meselenin bu şekilde ortaya konması «kişi özgürlüğü» kavramına aykırı düşmektedir.

4. Yukarıda, ekonomik hakların çoğunun devlete pozitif bir edim yükü getirmediğine değinmiştik. Cumhuriyet anayasalarımız yönünden bu durumun incelenmesi yararlı olacaktır. 1924 Anayasası'nda «ilk öğretim devlet okullarında parasızdır.» diyen 87. maddesinde öngörülen ilk öğretimin sadece devlet okullarında parasız olacağını belirten maddesi dışında, hiçbir maddesinde devlete ekonomik hakların kullanımını yönünden getirilmiş bir pozitif edim yükümlülüğü yoktur.

1961 Anayasası'nda ise «ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar.» diyen 35., «Herkes sosyal güvenlik haklarına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerinden-

dir.» hükmünü taşıyan 48., «devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.» diyen 49. ve «ilköğretim... Devlet okullarında parasızdır... burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar.» diyen 50. maddesi devlete «pozitif edimler» getiren nitelikte maddelerdir.

Benzer nitelikte maddeler 1982 Anayasası'nda da vardır. 41. maddesinde ananın ve çocukların korunması için «teşkilât kurma» görevi devlete verilmiş olup; ilk öğretim «devlet okullarında parasız» olacak, başarılı öğrencilere burslar ve diğer yollarla yardım yapılacaktır (m. 42). Buna karşılık 1961 Anayasası'nda vatandaşın «tıbbi bakım görmesini sağlamak» gibi pozitif bir edim gerektirdiği öne sürülebilecek bir görev yerine devlete, «sağlık kuruluşlarını planlama» görevi vermekle yetinilmiştir. 60. maddede ise devletin sosyal güvenliği «sağlayacak gerekli tedbirleri» alması ve «teşkilâtı kurması» öngörülmüştür.

Bu örneklerden görüleceği üzere anayasalarımızda devlete pozitif edim yükü getiren düzenlemeler son derece sınırlıdır. Durum böyle iken ekonomik hakların kullanımının, «mali kaynakların yeterliliği» ve «ekonomik istikrarın korunması» gibi sınırlarla engellenmesi savunulması güç bir tutumdur.

5. Ekonomik haklar yönünden üzerinde duracağımız bir başka konu, anayasalarımızda öngörülen bu hakların ne ölçüde «hak» olarak kullanılabilirleridir. Bir başka deyişle «mali imkânların yeterliliği» ve «ekonomik istikrar» gibi sınırlamaların ötesinde bu hakların ne ölçüde kullanılacağı da araştırılmalıdır. Yukarıda açıklandığı üzere ekonomik haklar, anayasa sistematigi içinde genel sınırlamalara tabi olduğu gibi özel yasalarla da sınırlanabilmektedir. Bütün bunların dışında ekonomik hakları sınırlayan, hatta durduran bir tehdit, devletin ekonomiye müdahale etme imkânının varlığıdır. Bu açıdan bakıldığında 1961 ve 1982 Anayasalarının «ilginç» özelliklere sahip oldukları görülür.

1961 Anayasası'nın 40. maddesinin üçüncü fıkrası, «Devlet, özel teşebbüslerin milli İktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.» hükmünü getirmiştir. Ayrıca «İktisadi ve sosyal hayatın düzeni» başlığını taşıyan 41. maddede «İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirilmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları top-

lum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.» denilmektedir.

Bu iki madde 1961 Anayasası'nda «planlı ekonomi» ilkesinin benimsendiğini, daha önceki maddelerde yeralan ekonomik hakların, ancak bu maddelerde öngörülen amaçlara uygunluğu halinde kullanılabilceğini göstermektedir. Bir uzmanın deyişiyse, «...1961 Anayasası, bugün sosyal devlet (ve sosyal piyasa ekonomisi) ilkesini kabul etmiş olan Federal Almanya Anayasası da dahil hiçbir liberal anayasada benzerine rastlanamayacak olan bu 40. ve 41. maddelerin hükümleriyle özel girişimciliği kabul etmekle birlikte, onun, liberal görünümünü tasfiye etmiş ve özel girişimin serbestliğini ulusal camia ve onun temsilcisi olan Devlet lehine sınırlamak suretiyle kapitalizmin hukuki ortamını ve iklimini kesinlikle değiştirmiştir.» (AZRAK, 1984, s. 295).

1961 Anayasamız 129. maddesinde «iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir.» hükmünü de getirmiştir. Bu durumda çelişki, 1961 Anayasası'na egemen olan «planlama» ilkesi ile, diğer maddelerinde belirlenen ekonomik hakların varlığında aranmalıdır. Ancak sözkonusu anayasa, «planlı ekonomiyi» tercih eden bir ideolojiye sahip olduğunu açık seçik ortaya koyduğu için, planlamanın, ferdi ekonomik hakların gerçekleşmesini engellemediği ancak plan hedefleriyle uyumlu olmak zorunda bıraktığını söylemek ve savunmak mümkün görülebilir.

1982 Anayasası'nda da benzer bir durum sözkonusudur. Çünkü 1982 Anayasası da 1961'in 40. maddesinde mevcut olan «Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.» hükmünü 48/2'de ayrıca koruduğu gibi 1961'in 41. maddesinde olduğu gibi «planlamayı» öngören açık bir hükme «planlama» başlıklı 166. maddede yer vermiştir. 1982 Anayasası'nda «piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi» başlığını taşıyan 167. madde ise «planlama» gibi ulusal ekonominin yönlendirilmesinde en etkin bir aracın varlığını da yeterli görmeyip «devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirci tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir.» hükmünü getirmiştir.

Bu hüküm 48. ve 166. maddede öngörölmüş ve ekonomik hakların kullanılmasını engelleyen düzenlemeye ek bir sınırlama yetkisi getirmektedir. Ancak önemli olan husus, bu yetkinin yasamadan alınıp yürütmeye verilmesidir. Bu düzenleme, 1961 Anayasası'nda 12 Mart'tan sonra yapılan değişikliklerle siyasi hakların sınırlanmasında «gecikmede sakınca bulunan haller»de gerekçesiyle yargı yetkisinin yürütmeye devrine benzemektedir. Her ikisinin de ne kadar sakıncalı olduğunu yaşadığımız olaylar göstermiştir.

V. SONUÇ

Ekonomik haklar ve özgürlükler siyasi haklar ve özgürlükler gibi ferdin doğuştan sahip olduğu, vazgeçilmez, devredilmez ve hiç bir nedenle özüne dokunulmaz nitelikte hak ve özgürlüklerdir. Konuya bu açıdan yaklaşmak herşeyden önce kişi hak ve özgürlüklerinin belirlenmesi ve korunması yönünden «anayasal sistematik»i daha tutarlı bir biçimde düzenlemeye imkân verir. Öte yandan ekonomik hak ve özgürlüklerin, devlet tarafından fertlere, «malî imkânlar ölçüsünde» ve «ekonomik istikrarı gözeterek» verilen hak ve özgürlükler olmadığı anlaşılınca «kişiyi özgürleştirmek» gibi kişi özgürlüğü kavramı ile bağdaşmayan amaçların terkedilmesi gereken amaçlar olduğu açıkça ortaya çıkar.

Çağdaş demokrasilerde, devletin ekonomik yaşama gittikçe artan bir biçimde müdahale etmesi ekonomik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına dolaylı olarak siyasal hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yolaçmaktadır. Bu nedenle kişinin ekonomik ve siyasal özgürlüklerini koruyabilmek için, devletin ekonomik yaşama müdahale etme gücünün anayasal kurullarla sınırlanması gerekmektedir.

İyi bir toplumsal düzen, iktidarı elinde bulunduranların niteliğine değil, anayasal kurulların niteliğine bağlanmalıdır.

KAYNAKLAR

- AKIN, İ. ; Kamu Hukuku, 5. baskı, Beta A.Ş., İstanbul, 1987.
- ALDIKAÇTI, O. : «M. Soysal'ın Tebliğine Yorum», Anayasa Yargısı, Ankara, 1987.
- AZRAK, Ü. : «Galeotti'nin Tebliğine Yorum», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi; Çağdaş Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri, İstanbul, 1982.
- BUCHANAN, J.M. : The Limits of Liberty : Between Anarchy and Leviathan, Chicago : University of Chicago Press, 1974.
- BUCHANAN, J.M. : Liberty, Market and State-Political economy in the 1980s., New York : New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, J.M. : «The Constitution of Economic Policy», American Economic Review, Vol. 77, No.: 3, June 1987 (a).
- BUCHANAN, J.M. : «Constitutional Economics» The New Palgrave - A Dictionary of Economics, Vol. I., London, Macmillan 1987 (b).
- ÇAĞLAR, B. : Anayasa Bilimi : Bir Çalışma Taslağı, İstanbul 1989.
- ÇAĞLAR, B. : «Demokrasi Krizi ve Terapiler», Toplum ve Bilim 42, Yaz 1988.
- FAVOREU, L. : «İktisadi ve Sosyal Hakların Anayasalarda Korunması», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri, İstanbul, 1982.
- FRIEDMAN, M. - D. FRIEDMAN : «The Tide In the Affairs of Men», Economic Impact, No.: 66, 1980.
- GALEOTTI, S. : «İtalyan Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve İktisadi Girişim Özgürlüğüne İlişkin Anayasal Rejim Üstüne Bazı Gözlemler», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri, 1982.
- GÜRBÜZ, Y. : «Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Sosyal ve Ekonomik Haklar», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler», İstanbul, 1984.
- HAYEK, F.A. : The Constitution of Liberty, Chicago, 1960.
- HAYEK, F.A. : Law, Legislation and Liberty, Vol. I, London, 1973.
- KAPANİ, M. : Kamu Hürriyetleri, Ankara, 1984 .
- KILI, S. : «Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden 1961 ve 1982 Anayasaları», Anayasa Yargısı, Ankara, 1984.
- McKENZIL, R.B., (ed.) : Constitutional Economics Containing the Economic Powers of Government, Lexington Books, Mass. 1984.
- RIVERO, J. : «Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar ve Görevler», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri, İstanbul, 1982.
- SAVAŞ, V.F. : **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, Beta A.Ş., İstanbul, 1986.

- SAVAŞ, V.F. : «İktisat Politikası Anayasası», Maliye Yazıları, Ocak-Şubat 1989, No.: 16.
- SAVAŞ, V.F. : Anayasal İktisat, İstanbul, 1989.
- SIEGAN, B.H. : «The Economic Constitution in Historical Perspective», İç. R.B., McKenzie (Ed.), Constitutional Economics, Lexington Books, Mass. 1984.
- SOYSAL, M. : «Temel nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları», Anayasa Yargısı, Ankara, 1984.
- SOYSAL, M. : «İnsan Hakları Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Niteliği», Anayasa Yargısı, Ankara, 1987.
- TALAS, C. : «Prof. Luchaire'ın Tebliğine Yorum», İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler Semineri, İstanbul, 1982.
- VANBERG, V. : «Ordnungstheorie» as Constitutional Economics - The German Conception of a «Social Market Economy», Ordo, Band 39, Stuttgart, 1988.
- TANÖR, B. : Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar İstanbul : May Yayınları, 1978.
- TANÖR, B. : İki Anayasa - 1961 - 1982, İstanbul, Beta A.Ş., 1986.