

YENİ ANAYASA YAPIMI ÇALIŞMALARINA STK'LARIN KATILIMI

VAKA ANALİZİ



Kamu-STK ilişkileri açısından 2011-2012 dönemindeki en heyecan verici gelişme yeni anayasa çalışmaları sürecinde yaşanmıştır.

2011 ve 2012 döneminde kamu ve sivil toplumun işbirliği açısından en heyecan verici gelişme, Ekim 2011'de mecliste Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmasıyla başlayan yeni anayasa çalışmaları kapsamında yaşanmıştır. Sivil ve katılımcı bir anayasa yapılması için ilk kez planlı bir irade gösterilmiş, yeni anayasaya sivil toplumun taleplerinin yansması için danışma düzeyinde olmakla beraber bir işbirliği kanalı açılmıştır. Vaka analizinde yeni anayasa çalışmalarına sivil toplumun katılımı ve sürecin kamu-STK ilişkileri açısından ne anlama geldiği ele alınmıştır.

1982 Anayasası, yıllar içinde pek çok değişikliğe uğradıysa da kamuoyunda "hem teknik ayrıntıları nedeniyle, hem de antidemokratik niteliğinden kaynaklanan meşruiyet eksikliği yüzünden sürekli tartışma konusu" olmuştur (TESEV,2012a). TESEV'in *Anayasa'ya Dair Tanım ve Beklentiler Raporu* için Konda Araştırma şirketi tarafından gerçekleştirilen saha çalışmasına katılanların % 78,5'i, yeni anayasanın "toplumun tüm kesimlerinin katıldığı ve uzlaştığı bir anayasa" olması gerektiğini dile getirmiştir (TESEV,2012b).

2007 yılında yapılan referandumda, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi konusu ağırlıklı olmak üzere anayasanın bazı maddeleri halkoyuna sunularak değiştirilmiştir. Anayasada bir diğer değişiklik de, hükümet tarafından değiştirilmesi önerilen yirmi yedi maddelik anayasa değişikliği paketinin 2010 yılında yapılan ve katılımın % 77,1 oranında olduğu referandumla % 57,9 oranında desteklenerek kabul edilmesidir.¹

1982 Anayasası'nda toplam yirmi kez² değişiklik yapılmış ancak yalnızca iki değişiklik referandum yoluyla halkın görüşüne açılmış ve daha önceki uygulamalara kıyasla daha katılımcı bir yöntem benimsenmiştir. Ancak her iki referandumda da değiştirilmesi öngörülen maddelerin hükümetçe hazırlanması ve bunun yanında halkın bu konudaki görüşlerini belirtmesi için tümüyle kabul veya tümüyle ret oyu vermek dışında düzenlenmiş bir katılım mekanizması bulunmaması bu süreçlere yöneltelen eleştirilerin ortak noktası olmuştur.

2011'de başlayan yeni anayasa yapım süreciyle ise bir anlamda bu kısıtlamaların aşılmasına yönelik bir adım atılmıştır. TBMM Başkanı Cemil Çiçek, halkın tüm kesimlerinin ve STK'ların yeni anayasanın oluşturulmasına görüşleriyle katkı sağlayabileceği katılımcı bir yapım süreci başlatılmasına yönelik ihtiyaç ve kararı şu sözlerle ifade etmiştir:

"Bugüne kadar yapılmış olan anayasalara yöneltelen en büyük eleştiri, halkın anayasa yapım sürecinde hiçbir katkısının olmamasıdır. Belli sayıda kişinin ya da gücü elinde bulunduran belli kişilerin oluşturduğu, adına 'Meclis' de demiş olsak, belli sayıda insanın yapmış olduğu çalışma, bir anket sorusu gibi sonuçta vatandaşa 'evet mi hayır mı' tarzında soruluyordu. Rekabet yok, eleştiri imkânı yok. Sonuçta, 'Anayasa kabul edildi' diye ifade ediliyordu. Bu sürece, her çevreden zaman geçtikten sonra dozu artan eleştiri geldi. Bu nedenle bu kez işin doğrusunu yapmaya çalıştık. Başta halk olacak, ortasında halk olacak, sonuçta da nihai kararı halkın kendisi verecek."³

¹ 2010 Referandumu ve Siyasi Partilerin Tutumu Analizi. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı. Ekim 2010. <http://file.setav.org/Files/Pdf/2010-referandumu-siyasi-partilerin-tutumları.pdf>

² Yeni Anayasa Sayfası. TBMM. Erişim Tarihi: 1 Ekim 2012. <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/gorurmeler.aspx>

³ Anayasa Komisyonu muhalefetten destek aldı. CNNTürk. Erişim Tarihi: 18 Haziran 2012 <http://www.cnntrk.com/2012/turkiye/06/18/anayasa.komisyonu.muhalefetten.destek.aldi/665475.0/index.html>

ANAYASA UZLAŞMA KOMİSYONU KURULMASI VE SİVİL TOPLUMUN GÖRÜŞ BİLDİRMESİNE YÖNELİK ADIMLAR

2010 referandumundan bu yana sivil bir anayasa vizyonunun peşini bırakmamış olan çok sayıda STK'yı kapsayan platformlardan Yeni Anayasa ve Anayasa Kadın Platformlarının da dâhil olduğu sivil toplum ağlarının, konuyu gündemde tutmasının da katkısıyla Haziran 2011'deki genel seçimde iktidar partisinin seçim vaatlerinden biri de "katılımcı bir şekilde hazırlanmış yeni bir anayasa yapmak" olmuştur.⁴ Seçim sürecinin tamamlanmasının ardından TBMM Başkanı Cemil Çiçek, TBMM'de Anayasa yapım sürecini yönetmek ve taslak metni hazırlamak göreviyle Anayasa Uzlaşma Komisyonunun kurulmasını sağlamıştır. İlk toplantısını 19 Ekim 2011'de yapan Komisyon, mecliste grubu bulunan dört siyasi partiden eşit sayıda (üçer) temsilcinin katılımıyla oluşturulmuştur. Çiçek'in başkanlık ettiği Komisyon'da kararların bütün siyasi partilerin mutabakatıyla yani oybirliğiyle alınması esası getirilmiştir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun çalışma esaslarında bir diğeri de "toplumun tüm katmanlarının Komisyon'un anayasa yapım sürecine katılımının sağlanması" olmuştur.⁵ Bu esasa dayanarak halkın ve sivil toplum kuruluşlarının anayasaya dair görüş ve tekliflerini iletmesi için meclis başkanlığının girişimiyle TBMM internet sitesine "Yeni Anayasa" başlıklı bir sayfa açılmıştır.⁶ Bu sayfada önceki anayasa metinleri, anayasada yapılan değişikliklerin listesi, dünyadan anayasa örnekleri ile yeni bir anayasa yapımına dair makaleler, akademik çalışmalar gibi yayınlara yer verilerek bireylerin ve STK'ların önerilerini oluştururken yararlanabilecekleri kaynaklara erişim de sağlanmıştır. Yeni Anayasa

sayfasında, Komisyon ve üyelerinin iletişim bilgilerine, komisyonun çalışma esaslarına da yer verilmiştir.

Komisyon, Meclis başkanlığının inisiyatifiyle çeşitli medya kanalları ve kuruluşlar üzerinden halka bir çağrı yaparak, 30 Nisan 2012'ye kadar görüşlerini bildirmeye davet etmiştir. Görüş bildirenler Yeni Anayasa internet sayfası üzerinden, meclisin elektronik posta adresine veya posta yoluyla önerilerini Komisyon'a ulaştırmıştır. Aynı zamanda pek çok STK ve üniversite de görüşlerini sunmak üzere çağrılmıştır. 27 Ocak 2012 tarihi itibarıyla Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na ulaştırılan görüşler için gizlilik kararı alınarak, öneriler internet sitesinden kaldırılmış ve görüş bildirenlere yönelik bir teşekkür listesi yayınlamıştır.⁷

TESEV'in yürüttüğü Anayasa İzleme çalışması bulgularına göre bu süre içinde; yeni anayasa internet sitesi üzerinden, TBMM e-posta adresi ve posta yoluyla toplam 64.000'e yakın görüş bildirilmiştir. Bu görüşlerden 440 tanesinin ise STK'lara ait olduğu belirlenmiştir. Bununla birlikte, komisyonda sunum yapması için önerilen ve başvuran STK'ların tamamının Komisyon'da sunum yapmak üzere davet edildiği düşünülmektedir (TESEV, 2012a). Komisyon'un "Katkı Görüşmeleri" adını verdiği bu süreçte 4 Mayıs 2012 tarihine kadar vakıflar, dernekler ve platformlarla ilgili çalışan üç numaralı alt komisyon 79 kuruluşla görüşmüştür (TESEV, 2012a).

STK'LARIN YENİ ANAYASA YAPIM SÜRECİNE KATILIMI VE OLUŞTURDUĞU PLATFORMLAR

STK'lar, yeni anayasa yapım çalışmalarına hem kendi pozisyonlarını ortaya koyan kurumsal çalışmalar yoluyla hem de benzer veya farklı türden STK'ların ortaklıklarıyla oluşturulan

⁴ *Anayasa Vaadini Bu Yıl Gerçekleştirmeliyiz*. Adalet ve Kalkınma Partisi. Erişim Tarihi: 05 Şubat 2012 <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/anayasa-vaadini-bu-yil-gerçekleştirmeliyiz/19824>

⁵ *Anayasa Uzlaşma Komisyonunun Çalışma Usulleri*. TBMM Yeni Anayasa Sayfası. Erişim Tarihi: 2 Ekim 2012. <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>

⁶ TBMM internet sitesi, Yeni Anayasa sayfası, www.yenianayasa.tbmm.gov.tr

⁷ *Anayasa'da Kimseler Duymanın Dönemi*. Milliyet. Erişim Tarihi: 27.01.2012, <http://siyaset.milliyet.com.tr/anayasa-da-kimseler-duymasin-donemi/siyaset/siyasetdetay/27.01.2012/1494282/default.htm>

platformlar ve girişimler yoluyla katkı sunmuştur. Sivil toplumu geliştirmeye yönelik olarak çalışan bazı STK'lar da bu platformlarda kolaylaştırıcı veya destekleyici olarak farklı kuruluşların ortak çalışmalarını teşvik etmiştir.

Vaka analizinin bu bölümünde platformlar aracılığıyla yapılan çalışmaların kapsamı ve anayasa yapım sürecindeki etkisinin anlaşılması için, anayasa çalışmalarına sivil toplumun katılımını kolaylaştırmak için destek sağlayan *TACSO Projesi ve Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM)*; süreci sivil toplumun katılımı yönünden de değerlendiren *Anayasa İzleme Projesini* yürüten *TESEV*; anayasaya ortak taleplerini taşımak amacıyla kurulan *Anayasa Kadın Platformu*, sürece doğa ve insan haklarının bütünleşik olduğu bakış açısını taşıyan *Ekolojik Anayasa Girişimi*, LGBT bireylere yönelik ayrımcılık ve şiddetin engellenmesi için anayasaya yönelik önerilerini geliştiren *Ayrımcılığa Karşı Gökkuşluğu Koalisyonu*, engelli bireylerin haklarının anayasal olarak güvenceye alınmasını savunan *Engelli Ayrımcılığını Önleme ve Mücadele Platformu* temsilcileriyle yapılan mülakatlarda edinilen bilgilerin derlemesine yer verilmiştir.

Örgütlenme özgürlüğünün güvence altına alınmasına yönelik önerilerini raporlaştırarak Komisyona sunan STGM, sivil toplum örgütlerinin özgürce çalışmasına zemin sağlayacak anayasal ilkeler önermiştir.⁸ Diğer yandan, STGM Bizsiz Anayasa Olmaz Platformu'nun⁹ kolaylaştırıcılığı üstlenerek toplumun her kesiminden aktörlerin yeni anayasaya dair talepleri konusunda birbiriyle etkileşimde bulunması ve ortak çalışmalar yapılmasına destek olmuştur. Van, Adana, İzmir, İstanbul ve Şanlıurfa'da gerçekleştirilen toplantılar yoluyla 146 STK'nın katıldığı Platform, yeni anayasanın taşınması gereken nitelikler konusunda ortak bir metne imza atmıştır. Platform tarafından hazırlanan görüş belgesi STGM'nin ve platforma

katılan STK temsilcilerinin katılımıyla Komisyon'da sunulmuştur. Aynı zamanda görüşlerin oluşturulup Komisyon'a ileme yöntemlerinin daha kolay anlaşılması için farkındalık ve katılım sağlanması teşvik edilmiştir.

TACSO Projesi de anayasa yapımına katılım için oluşturulan platformların toplantılarına finansal destek sağlayarak STK'ların bir araya gelmelerine ve ortak çalışmalar yürütmelerine olanak sağlamıştır. Konuyla ilgili farkındalığı artırmak içinse, STGM ile birlikte her hafta Açık Radyo'da Bizsiz Olmaz radyo programında sivil anayasa, hak savunuculuğu ve toplumsal dönüşüm gibi konuların alanında uzman konukların katılımıyla tartışılmasına ve sivil toplumun yeni anayasaya dair taleplerinin daha geniş kitlelere duyurulmasına katkı sağlamıştır.

TESEV demokratikleşme, iyi yönetim ve yerel yönetimler alanındaki çalışmalarıyla hazırlanan kurumsal raporu Komisyon'a sunmanın yanında; gerek kamuoyunda, gerekse siyasal iletişim alanında diyalog ve müzakere ortamına sivil toplum kuruluşlarının sesinin yansımaya katkıda bulunmak amacıyla bir Anayasa İzleme çalışması yürütmüştür. *Anayasa İzleme Projesi*, Uzlaşma Komisyonu'nun, siyasal partilerin ve sivil toplumun yeni anayasa konusundaki çalışmalarını kayıt altına almakta ve yayınlanan bültenlerle çeşitli akademisyen ve uzmanların değerlendirmelerinin paylaşılmasını sağlamaktadır.

Çok sayıda sivil toplum kuruluşu yeni anayasanın yapım sürecinde ortak talepler oluşturmak üzere platformlara katılırken, bazı STK'lar da kendi çalışma alanlarına yönelik görüş ve taleplerini Komisyon'a doğrudan ulaştırmıştır. TBMM internet sitesi Yeni Anayasa sayfasında, görüş bildirenlere yönelik teşekkür listesinde yaklaşık 35 adet sivil toplum platformunun adı bulunmaktadır.¹⁰

TESEV'in Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu'nun ikincisinde, sivil toplumun anayasanın yapımı ve içeriğiyle ilgili taleplerinin ortaklaştığı

⁸ *Örgütlenme Özgürlüğü Anayasa Önerileri*. STGM. Erişim Tarihi: 30 Aralık 2011. <http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/stgm-orgutlenme-ozgurlugu-ile-ilgili-goruslerini-anayasa-uzlasma-komisyonu-na-ilettili-2>

⁹ Bizsiz Anayasa Platformu hakkında ayrıntılı bilgi için <http://www.bizsizanayasaolmaz.org/> sitesini ziyaret edebilirsiniz.

¹⁰ *Görüş Bildiriminde Bulunanlar Listesi ve Teşekkür Mesajı*. TBMM Yeni Anayasa sayfası. <https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tesekkurler.aspx>

noktalar Uzlaşma Komisyonu çalışmalarıyla paralellik taşıması için Komisyon'dan edinilen tasnif kriterleri başlıkları kullanılarak değerlendirmelerde bulunulmuştur. STK'larca yapım sürecine ilişkin dile getirilen temel ve öne çıkan talebin yeni anayasanın geniş bir katılımıla yapılması yönünde olduğu tespit edilmiştir. STK'ların anayasanın felsefesine ilişkin mutabık olduğu tespit edilen "çoğulculuk, eşitlik ve özgürlükçülük" ilkeleri ile "devlet odaklı değil insan odaklı" bir anayasa olmasına gereğine yapılan vurgu, kamu-sivil toplum ilişkilerine dair temel beklentilerdir (TESEV,2012c).

YENİ ANAYASA SÜRECİNDE KAMU-STK İLİŞKİLERİ

Yeni Anayasa taslağının hazırlanması görevi verilen Anayasa Uzlaşma Komisyonu, çalışma esaslarına göre her hafta toplanmış ve en az bir STK'yla bire bir görüşerek sunumunu dinlemiştir. Komisyon uzmanları ve danışmanlarının çalışmalarıyla, yazılı ve sözlü olarak bildirilen görüşler metnin hazırlanması esnasında kullanılmak üzere tasnif edilmiştir. Bu süreçte STK'ların tekil ve toplu çabaları sayesinde TBMM çatısı altında daha önce dile getirilmemiş farklı görüşler de ses bulmuş ve Meclis kayıtlarına girmiştir. Rapor kapsamında görüştüğümüz STK ve platform temsilcilerinden bazıları, önceden mecliste savunuculuk faaliyetlerinde bulunma pratikleri bulunmadığı halde Komisyon'daki sunumlarının ardından milletvekilleri ve siyasi partilerden temsilcilerle görüşmeler yaptıklarını belirtmişlerdir. Yeni anayasa yapım süreci, STK'ların meclis üyeleriyle temas kurmasını sağlaması bakımından da kamu-STK ilişkilerinde hareketlendirici bir rol oynamıştır.

Komisyon çalışmalarının ancak basına yapılan kısıtlı açıklamalar yoluyla takip edilebilmesi yeni anayasa konusunda kurulan kamu-STK ilişkisinin görüş bildirmeye sınırlı kaldığına işaret etmektedir. TESEV Anayasa İzleme Ekibi, tartışılan konuların ne şekilde ele alındığına, partilerin ortaya koyduğu pozisyonlara, uzlaşmanın ne şekilde sağlandığına dair bilginin

yer almaması nedeniyle mevcut sistem içinde, sivil toplumun katkısının ne şekilde yansıdığına ilişkin değerlendirme yapmanın güçlüğüne dikkat çekmiştir. Ekibin Komisyon üyelerinin basına yaptığı açıklamaların takibiyle ulaştığı sonuç; Komisyon'un çalışmalarında "topluma veya sivil toplum kuruluşlarının katkılarını referans verilmediği" ve tartışmaların "partilerin kendi kırmızı çizgileri sınırlarında" gerçekleştirildiği yönünde olmuştur. Komisyon'un çalışma esaslarında Anayasa maddelerinden önce, anayasanın taşıması gereken temel ilkeler üzerinde uzlaşılması gerekliliğinin öngörülmesine rağmen doğrudan maddelerin yazımına başlanmıştır. Bu durum, sivil toplum kuruluşlarının katkılarında ne şekilde yararlanıldığını izlemeyi zorlaştıran bir eksiklik olarak dile getirilmiştir.¹¹

Rapor kapsamında görüştüğümüz STK ve platform temsilcileri, Yeni Anayasa sürecinde görüşler alınırken, sivil toplumun yasama süreçlerine katılımını düzenlemek ve kolaylaştırmak amacıyla ilk kez bu kadar net ve herkese açık bir mekanizma oluşturulmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Belirli bir tarihe kadar yazılı olarak ve sözlü sunumlarla görüşler toplanmış, Komisyon uzmanlarınca tasnif edilmiştir. Sivil topluma danışılmış, görüşler alınmış ancak görüşlerin ne şekilde değerlendirildiği konusunda bir geri bildirim mekanizması kurulmamış, çalışmalar müzakere edilmemiş ve konu özelinde kalıcı bir iletişim biçimi geliştirilmemiştir. Anayasa taslağıyla ilgili tartışmaların sistematik ve şeffaf şekilde ilerlememesi, rapor kapsamında görüşülen sivil toplum temsilcilerinin sürece getirdiği ortak eleştiridir. Platform ve STK temsilcileri, görüşlerin bildirilmesi ve Komisyon'a yapılan sunumların ardından, çalışmalarının tartışmalara ve yeni metne ne ölçüde yansıdığına dair bilgi edinilememesine rağmen taslak çalışması ortaya çıktığında taleplerinin takipçisi olacaklarını vurgulamışlardır.

¹¹ Bu bilgiler 10 Eylül 2012 tarihinde TESEV Anayasa İzleme Ekibinden Özge Genç ve Pınar Çanga ile yapılan mülakattan alınmıştır.