



Dr. Adnan ÇİMEN / AREM Başkan Yardımcısı

Yeni Anayasa Tartışmaları Bağlamında Ekonomi ile Ekonomik Hak ve Özgürlüklerin Durumu

Anayasalar devletin temel yapısını, organlarını, bu organların karşılıklı işleyişini ve bireylerin temel hak ve özgürlükleri belirleyen metinler olarak bilinirler. Temel hak ve özgürlükler sahip oldukları önem nedeniyle anayasalar tarafından düzenlenen konuların başında gelirler. Bu hak ve özgürlükler, hem elde edilme hem de devlete ve diğer bireylere karşı korunması bakımından önem arz eder.

Tarih boyunca temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi önünde çeşitli engeller olmuştur. Monarşiler, oligarşiler, teokrasiler, despot ve tiranlar gibi kişi ve kurumlar bu engellerin başında gelmiştir. Uzun ve kanlı mücadeleler sonucunda bu engellerin büyük bir kısmı aşılmış, modern devletler temel hak ve özgürlüklerin güvencesi haline gelmiştir.

Ancak çağdaş dünyamızda devlet bir yandan hak ve özgürlüklerin teminatı olurken, bir yandan da bu hak ve özgürlükleri ortadan kaldı-

racabilecek en güçlü tehlike haline gelmiştir. İşte anayasaların önemi burada ortaya çıkmaktadır. Çünkü anayasalar hem devletin niteliğini belirlemekte, hem de fertlerin temel hak ve özgürlüklerini garantiye almaya çalışmaktadırlar.

Temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi Türk anayasalarında da öteden beri ele alınan konuların başında gelmiştir. Fakat Türkiye’de 1982 Anayasası örneğinde olduğu gibi anayasalar ekonomik hak ve özgürlükleri geliştirmekten çok sınırlama eğiliminde olmuşlardır. Darbeci ve vesayetçi anlayışın ürünü olan ve millet iradesini hiçe sayan 1982 Anayasası bu manada oldukça tartışılmaktadır. İçerdiği açmaz ve sınırlayıcı anlayış nedeniyle, bir kısmı 12 Eylül 2010 referandumuyla değiştirilen 1982 Anayasasının tümüyle yeniden yazılması gündeme gelmektedir.

Yeni anayasa tartışmalarında pek gündeme gelmese bile, fiilen anayasasının yazılması sürecinde mut-

Çağdaş dünyamızda devlet bir yandan hak ve özgürlüklerin teminatı olurken, bir yandan da bu hak ve özgürlükleri ortadan kaldıracabilecek en güçlü tehlike haline gelmiştir.

laka tartışılacak konulardan biri, hiç şüphesiz temel hak ve özgürlüklerin bir parçası olan “ekonomik hak ve özgürlükler” olacaktır. Çünkü demokratik ve liberal bir sistemde ekonomik hak ve özgürlükler temel hak ve özgürlüklerin merkezinde yer alır. Bu öneminden dolayı “mali”, “parasal”, “dış ticaret”, “rekabet”, “gelir dağılımı”, “sosyal güvenlik” gibi konuları kapsayan spesifik anayasaların yapılması bile önerilmiştir (Aktan, 1994a:151; Buchanan, 1991a: 393).

Aslında ekonomik kural ve kurumların anayasalarda yer alması düşüncesi, teorik ve pratik olarak pek uzun bir geçmişe sahip değildir.



Hatta devletin gücünü kısıtlayan hükümlerin anayasada yer alması istekleri zaman zaman tepki bile görmüştür. Amerika'daki anayasal çalışmalar sırasında anayasa yapıcıları hayal ürünü olarak gördükleri bu tip sınırlamaların devleti tıkayıp işlemez hale getireceğini savunmuşlardır. Bu süreç 1980'lere kadar hep böyle devam etmiştir (Buchanan, 1991b. 414–434). Fakat 1986 Yılında Nobel İktisat ödülünü James Buchanan ve onun arkadaşlarının çalışmalarıyla Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat kavramları iktisat literatüründe ve anayasa tartışmalarında yerini almıştır.

Türk Anayasalarında Ekonomik Hak ve Özgürlükler

Meşrutiyet'le birlikte başlayan anayasacılık hareketi, Cumhuriyet döneminde 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarıyla devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde yapılan anayasaların hepsi, anayasa ideolojisi açısından siyasi içeriğe sahip, topluma belli bir görüşü egemen kılma gayreti içinde olan (Kocatepe, 1992: 61) ancak ekonomik hak ve özgürlükler konusunda belirgin bir hassasiyeti olmayan anayasalardır.

Cumhuriyet döneminde yapılan üç anayasada, ekonomik hakların sayısı giderek arttığı görülmektedir. Ancak artış anayasaların bu hakları önemsemesinden ziyade gelişen ve gittikçe karmaşıklaşan sosyo-ekonomik hayatın kendisinden kaynaklanmıştır.

1924 Anayasası'nda çalışma, sözleşme, mülk edinme, teşebbüste bulunma ve ortaklık kurma (m.70) gibi haklardan bahsedilirken, 1961 Anayasasında mülkiyet hakkı(m.36), çalışma ve sözleşme hürriyeti (m.40), çalışma hakkı ve ödevi (m.42), dinlenme hakkı (m.44), ücrette adaletin sağlanması (m.45), sendika kurma hakkı (m.46), toplu sözleşme ve grev hakkı(m.47), sosyal güvenlik hakkı (m.48), sağlık hakkı (m.49),

öğrenim hakkı (m.50) gibi haklar yer almaktadır.

1982 Anayasası, 61 Anayasası'nda yer alan haklara ilave olarak lokavt hakkı(m.54), konut hakkı (m.57), sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler (m.61) gibi sosyal ve ekonomik haklara yer vermiştir.

1924 Anayasası'nda ekonomik haklar 5. Bölümde "Türklerin kamu hakları" başlığı altında yer alırken 1961 ve 1982 Anayasalarında ekonomik haklarla ilgili "sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler" başlığını taşıyan yeni ve ayrı bir bölüm açılmıştır.

Ekonomik hakların korunmasıyla ilgili düzenlemeler Anayasalarda farklı şekillerde yer almıştır. 1924 Anayasasının 68. maddesinde "hürriyetin sınırı başkaldırının hürriyetinin sınırıdır" denilerek ekonomik hakların diğer siyasi haklar gibi koruma kapsamına alınacağı ve sınırlamanın ancak kanunla olacağı (m.79) belirtilmiştir.

1961 Anayasasında hakların korunması yönünde dört önemli ilke belirtilmiş ve bunlar "sınırlamanın sınırı" olarak kabul edilmiştir. İlk olarak, temel hak ve özgürlükler ancak Anayasada gösterilen belli sebeplerle sınırlanabilecektir. İkinci olarak, sınırlama Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olacaktır. Üçüncü olarak, sınırlamanın kanunla yapılacak ve düzenler idari işleme bırakılmayacaktır. Nihayet son olarak hiç bir şekilde hakkın özüne dokunulmayacaktır (Tanör, 1986. 26).

1961 Anayasasına 1971 yılında yapılan değişiklikle "devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzenin, kamu yararının, genel sağlığın ve genel ahlakın korunması amacıyla veya anayasada gösterilen diğer özel sebeplerle" sınırlanabileceği gibi bir ilke, bütün hak ve özgür-

Ekonomi ve ekonomik hak ve özgürlüklerin dikkate alınması suretiyle hazırlanacak bir anayasa bazı hususları mutlaka içermelidir.

lüklerle getirilen genel bir sınırlama olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının "temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması" ile ilgili 13. maddesi, sınırlamanın tüm temel hak ve hürriyetler için geçerli olduğunu belirtmiştir. Sınırlamanın sınırı olarak "demokratik toplum düzenin gerekleri" gibi, içeriği pek belli olmayan bir ibare kullanılmıştır. Ayrıca hakların kötüye kullanılmaması (m.14) hakların kullanılmasının durdurulması (m.15) gibi ek sınırlar getirilmiştir.

1924 Anayasasında yer alan ekonomik hakların gerçekleştirilmesi "mali kaynakların yeterliliği ölçüsüne", 1961 Anayasası "iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsüne" (m.53), 1982 Anayasası ise 65. madde de belirtildiği gibi "ekonomik istikrarın gözetilerek mali kaynakların yeterliliği" gibi şartlara bağlamıştır.

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının hepsinde devlete pozitif edim yükleyen sınırlamalar son derece azdır. Bunlar genel olarak "temel eğitimin parasızlığı", "ananın ve çocuğun korunması", "herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu", "devletin herkesin ruh ve beden sağlığını koruyacağını" belirten maddelerden oluşur. Buna ilave olarak 1961 Anayasası, "planlı ekonomi" (m.129) uygulanacağını açıkça belirterek ekonomik düzeni seçme eğilimine gitmiştir.

Diğer yandan, olumlu bir gelişme olarak 12 Eylül 2010 referandumuyla 1982 Anayasasında yapılan değişiklikle devlete bazı hakların



Ekonomi ve ekonomik hak ve özgürlüklerin dikkate alınması suretiyle hazırlanacak bir anayasada devletin dolaylı müdahalelerin mahayeti ekonominin teşvik edilmesi yıkıcı ve haksız rekabetin yasaklanması dışsal ekonominin giderilmesi göz önünde bulundurulmalıdır. Aynı zamanda gelir ve servet dağılımını iyileştirmesine ilişkin kurallara yer verilerek toplumsal barışın sağlanması, insanca yaşamaya yeterli bir gelir seviyesinin sağlanması ve bunun adil hale getirilmesi ve sosyal güvenlik konularında da yeterli ve çağdaş kurallar içermelidir.

gözetilmesinde pozitif ayrımcılık yapma yetki ve görevi verilmiştir.

1982 Anayasasının Ekonomik Hak ve Özgürlükler Bakımından Eleştirisi

1982 Anayasası'nın kabulünden sonra çok partili siyasi dönemde, Anayasa ilkeleri çerçevesinde devletin ekonomiye olan müdahalesi artarak devam etmiştir. Takdiri nitelikte olduğu belirtilen bu müdahaleler; iç ve dış borçlanmadan emisyon hacmine, gümrük vergilerinden KİT ürünlerinin fiyatlarına, vergi oranlarının ayarlanmasından maaş ve ücretlere kadar çok geniş bir alanı kapsamıştır.

Özellikle 2000 yılı öncesinde devletin ekonomiye müdahalesini Vural Savaş çok çarpıcı tespitlerle ifade etmektedir; "Eğer Türkiye 1983'den beri eşit ve genel oy esasına, kuvvetler ayrımına dayalı parlamenter

bir sisteme dayalı olmayıp ta, padişah, sultan, kral veya benzeri bir isimle anılan bir monark tarafından yönetilmiş olsaydı ekonominin bundan daha fazla takdiri bir biçimde yönetilmesi mümkün olmazdı" (Savaş, 1990: 8).

Başta da söylendiği gibi 1982 Anayasası ekonomik hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi için herhangi bir gayret içine girmemiştir. Ekonomik ve sosyal hayatın serbest ve temel hak ve özgürlükleri anlamlı kılacak ve geliştirecek şekilde anayasal teminat altına alınmamış olması 1982 anayasasının en büyük eksikliklerindendir. Diğer yandan ekonomik büyüme kadar, ortaya çıkan refah artışının toplum üyeleri arasında eşit dağıtılması ve fırsat eşitliğinin sağlamamsıda önemlidir. Oysa adaletli gelir dağılımının sağlanması ile ilgili olarak 1982 Anayasasında tek bir kelime bile bulmak mümkün değildir.

1982 Anayasasında neyin ekonomik hak neyin özgürlük olduğu belirsizdir. Bu kavram kargaşası ekonomik hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini olumsuz etkilemektedir. Ekonomik özgürlükler, iktidarların bu alana karışmasını gerektirir. Bu itibarla ekonomik özgürlükler, siyasal özgürlükler gibi ferdin insan olma niteliğinden doğan, vazgeçilmez, devredilmez ve hiçbir nedenle özüne dokunulmaz haklar olmalıdır.

Mülkiyet ve miras özgürlüğü, sözleşme ve ticaret özgürlüğü, çalışma özgürlüğü, üretim faktörlerinin serbest dolaşım özgürlüğü, gelir ve mal varlığını kullanma özgürlüğü, eğitim görme özgürlüğü, sendika kurma hakkı ve özgürlüğü gibi özgürlüklerden oluşması gereken konular, tıpkı siyasal hak ve özgürlükler gibi Anayasada belirtilen durumlarla sınırlanabilmelidir (Savaş, 1990: 9).

Ekonomik hak ve özgürlüklerin ko-

runması yanında gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi de devletin temel görevleri arasındadır. Ferdi toplumdaki alacaklı kılan veya devlete pozitif edim yükleyen, yani devletin bir şeyler yapmasını gerektiren ekonomik hak ve özgürlükler evrensel nitelik taşır.

Sosyal güvenlik hakkı, sağlıklı yaşama hakkı, fırsat eşitliğini isteme hakkı, ekonomik istikrar içinde yaşam hakkı, tekellerden korunmayı isteme hakkı, gelir dağılımını iyileştirmesini isteme hakkı gibi haklar da aynı düzenlemeye tabi olmalıdır. Bu nedenle anayasanın "devlet sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerin ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" diyen 65. maddesinin hiç bir anlamı yoktur (Savaş, 1990: 10).

Anayasanın 73. maddesinde yer alan "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" hükmü birçok keyfi muamele ve istismarın kaynağı olmuştur.

Vergi alma yetkisi, halk adına parlâmentoya verilmiştir. Bu yetkinin hangi nedenle olursa olsun Bakanlar Kuruluna devredilmesi hem keyfi muamelelerin kapısını aralayacak hem de "vekilin vekili olmaz" kuralı olamaz ilkesini çiğnemekle milli iradeye zarar verecektir.

Bu yetki Meclisi iradesine bırakılsa bile basit çoğunlukla bile kullanılmayacak kadar önem arz etmektedir. Vergi, resim, harç ve diğer mali yükümlülükler ilgili olarak yapılacak oylamanın en azami katılımı sağlayacak ve uzlaşmayı gerçekleştirecek şekilde 3/4 veya 4/5 gibi "kaliteli çoğunluk" alınması esas olmalıdır. Devletin tek taraflı iradesiyle aldığı

Çağımızda en fazla istikrarın gerekli olduğu ve sık sık değişmemesi gereken dış ticaret rejiminin siyasi iradenin tercihlerine bırakılması doğru olmayacaktır.

vergilerde bu durum gözetilmediği takdirde verginin “gasp” ile aynı mahiyeti arz etmesi kaçınılmaz olacaktır (Eker, 1994: 38; Savaş, 1990: 10).

Bütçe ile ilgili hükümler göz önüne alındığında bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine ilişkin Anayasa hükümlerinde eksiklik olduğu, eksikliklerine rağmen var olan hükümlerin bile yeterince uygulanmadıkları görülmektedir. Bütçe dışı fonların varlığı bunun en güzel örneğidir.

Bu uygulamaların sonucunda bütçe açıkları artmış, iç ve dış borçlanma altından kalkılmaz hale gelmiştir. Borçlanmalara en kolay yol olan Merkez Bankasının kaynaklarıyla finanse etme yoluna gidilmiştir. Devletin bu şekilde para ve sermaye piyasalarına girmesi özel sektörde daraltıcı etkiler yapmıştır. Bütçe açığı-borçlanma-enflasyon kısır döngüsünü doğurmuştur. Diğer yandan Anayasanın 165. maddesindeki KİT tanımı ile 233 sayılı KHK da yer alan KİT tanımları birbirinden farklı olup bütçelerin denk olması sağlayacak özelliklerden yoksundurlar (Eker, 1994: 242).

Anayasanın 167. maddesinde Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler denmektedir. Burada yer alan “sağlıklı ve düzenli işleme” deyiminin hiçbir ekonomik anlama sahip olmadığı, dolayısıyla siyasi iktidarın bu maddeyi istediği gibi yorumlama ve ekonomiye müdahale etme imkânı ortaya çıkmaktadır (Savaş, 1990: 11).

Anayasanın dış ticaret, ithalat, ihracat ve diğer ticari işlemlerle ilgili Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile düzenleme yetkisi vermesi, ayrıca eleştirilen diğer konulardan biridir. Çağımızda en fazla istikrarın gerekli olduğu ve sık sık değişmemesi gereken dış ticaret rejiminin siyasi iradenin tercihlerine bırakılması doğru olmayacaktır (Eker, 1994: 48).

Anayasanın 87. maddesinde TBMM ‘nin görevleri arasında “para basılmasına karar verme” yetkisinden bahsedilmektedir. Bu görevin mahiyeti konusunda anayasa hukukçuları değişik yorumlar yapmalarına rağmen, temelde görevin niteliğinin temsili olduğunu belirtmektedirler. Uygulamada ise hükümetin talimatı ile para basma yetkisinin Merkez Bankası aracılığıyla yerine getirildiği bilinmektedir. Halk adına parlâmentoya verilen ve parlamentonun da hükümet tercihi ve merkez bankası yoluyla kullandığı para basma yetkisini keyfi uygulamalardan uzak tutup, hem bugünkü

nesillerin; hem de gelecek nesillerin ekonomik hak ve özgürlüklerini zedeleyici yönde kullanılmasına engel olunmalıdır. Bu nedenle para basma yetkisi ve diğer düzenlemeler belirli kriterlere bağlanmalıdır (Eker, 1994: 48).

Sonuç Olarak

Ekonomi ve ekonomik hak ve özgürlüklerin dikkate alınması suretiyle hazırlanacak bir anayasa bazı hususları mutlaka içermelidir. Bu anayasanın mali bölümünde; kamusal mallar, kamusal harcamalar, kamusal gelirler (vergiler ve borçlanmalar), denk bütçe ve mali federalizm ilgili konular olmalıdır.

Parasal bölümde ise para sistemine ilişkin normlar ve para arzının sınırları gibi hususlar olmalıdır. Dış ticarete ilişkin hususlarda ise uluslararası ekonomik ilişkilere ait kurallar, koruyucu ya da serbest dış ticaret politikası ve döviz kuru sistemine ilişkin konular ele alınmalıdır.

Bunun yanında rekabet piyasalarına ilişkin konular, devletin dolaylı müdahalelerinin mahiyeti, ekonominin teşvik edilmesi, yıkıcı ve haksız rekabetin yasaklanması, dışsal ekonomilerin zararlarının giderilmesi de göz önünde bulundurulmalıdır. Nihayet ekonomik anayasada aynı zamanda gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin kurallara yer vererek, toplumsal barışın sağlanması, insanca yaşamaya yeterli bir gelir seviyesinin sağlanması ve bunun adil hale getirilmesi ve sosyal güvenlik konularında da yeterli ve çağdaş kurallar içermelidir. ■

Kaynakça

- Aktan Coşkun Can (1994a). Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara. / Buchanan James (1991a). “Devletin Vergileme Gücü Üzerindeki Anayasal Kısıtlamalar” Çeviren: Burçin YERELİ, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç EKER, C. C. AKTAN) Akliselim Matbaası, İzmir, s.393 / Buchanan James (1991b). “Devletin Gücü Üzerine Konulacak Anayasal Kısıtlamalar” Çeviren: Zeynep ARIKAN, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç Eker, C. C. Aktan) Akliselim Matbaası, İzmir. / Eker Aytaç (1994). “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası” Ekonomik anayasa Sempozyumu Doğu Matbaası, İzmir. / Kocatepe Şükrü (1992). “Anayasa İdeolojisi” Ekonomik Anayasa Sempozyumu Takav Matbaası, Ankara, Mayıs. / Savaş Vural (1990a). “İktidar ve Ekonomi: 1982 Anayasasının Eleştirisi” Maliye Yazıları Dergisi, Ocak- Şubat. / Savaş Vural (1990b). “Anayasalara Ekonomik Haklar ve Özgürlükler T.C. Anayasaları Örneği” Maliye Yazıları, 24 Mayıs-Haziran. / Tanör Bülent (1986) İki Anayasa, 1961–1982, Beta Yayınları İstanbul, 1986.