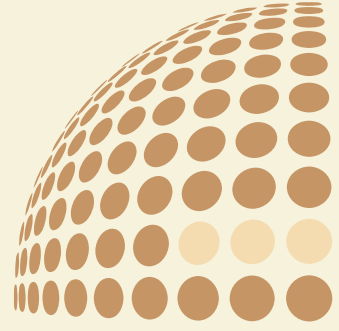


# SETA ANALİZ



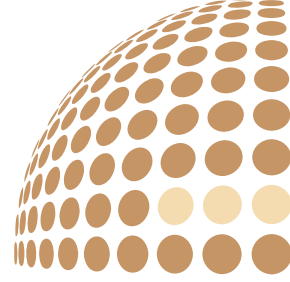
SETA | Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı | [www.setav.org](http://www.setav.org) | Nisan 2012



## YENİ ANAYASAYA DOĞRU: VATANDAŞLIK OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASALARINDA VE YENİ ANAYASADA VATANDAŞLIK

FAZIL HÜSNÜ ERDEM

# SETA ANALİZ



Sayı: 51 | Nisan 2012

## YENİ ANAYASAYA DOĞRU: VATANDAŞLIK OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASALARINDA VE YENİ ANAYASADA VATANDAŞLIK

FAZIL HÜSNÜ ERDEM

### İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	4
I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
II. TARİHİ GELİŞİM	6
III. VATANDAŞLIĞA İLİŞKİN YENİ BİR KAVRAMLAŞTIRMA: ANAYASAL VATANDAŞLIK	8
IV. OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASALARINDA VATANDAŞLIK	9
1. 1876 TARİHLİ KANUN-İ ESASİ	9
2. 1921 TARİHLİ TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNU	10
3. 1924 TARİHLİ TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNU	11
4. 1961 ANAYASASI	13
5. 1982 ANAYASASI	15
6. YENİ ANAYASADA RENKLER/FARKLILIKLAR SORUNU	18

## ÖZET

Vatandaşlık kavramı ve özellikle bu kavramın kültürel kimliklerle olan ilişkisi, yeni anayasa yapım sürecinde en fazla ilgi gören ve tartışılan konulardan birini oluşturuyor. Bu nedenle, vatandaşlık başlığının, Anayasa Uzlaşma Komisyonunu en fazla meşgul edecek ve mutabakat konusunda en fazla zorlayacak konulardan birini oluşturacağı anlaşılıyor. Dahası, bir taraftan cari vatandaşlık tanımı ve buna eşlik eden uygulamalar nedeniyle kendilerini dışlanmış hissedenlerin itirazları, diğer taraftan kimi siyasi aktörlerin bu itirazlara yönelik sert tepkileri ve vatandaşlığa ilişkin anayasal statükoyu “kırmızı çizgi” olarak ilan etmeleri, vatandaşlık eksenli tartışma ve müzakerelerin çetin geçeceğine işaret ediyor.

Oysa yeni bir anayasayla yeni bir başlangıç yapabilmenin ve bu anayasayı herkesin anayasası haline getirebilmenin yollarından biri, yürürlükteki Anayasa’da ifadesini bulan sorunlu vatandaşlık anlayışını terk etmekten ve yeni bir vatandaşlık anlayışı üzerinde uzlaşmaktan geçiyor. Çünkü sosyo-kültürel alanda yaşanan kimlik sorunlarının çözümünde, cari vatandaşlık paradigmasından kopuşu sağlayacak yeni bir anayasanın yapılması elzem gözüküyor.

Öte yandan, klasik vatandaşlık kavramının, farklılıkları bir arada tutmadaki yetersizliği yeni bir kavramlaştırma arayışına yol açmış ve bu arayışlar sonucunda, “anayasal vatandaşlık” (anayasal vatandaşlık) kavramı öne çıkmıştır. Anayasal vatandaşlık kavramı, esas itibarıyla, günümüz demokratik toplumlarında siyasi kimliği yeniden tanımlama girişimini ifade eder. Girişimin temelinde yatan saik, “farklılıkları, eş düzeyli olarak barış içerisinde birlikte yaşatma” iradesidir. Açıkçası, bugüne kadar bastırılmış kimlikleri de içine alacak “eşit vatandaşlık” anlayışını hâkim kılmak, anayasal vatandaşlık kavramının temel amacını oluşturur. Anayasal vatandaşlık, kimliklerin birer ayrıcalık ya da ayrımcılık aracı olarak kullanılmasına izin vermez; kamu otoritesinin kimliklerden herhangi birinden yana bir tutum içinde olmasına, diğer kimlikleri bastırmasına veya asimile etmesine geçit vermez. Kamu gücü karşısında bütün kimlikleri eşitler.

Toplumun bütün kesimlerinin katılımına açık tutulan ve toplumun çok önemli bir kısmının temsil edildiği TBMM çatısı altında eşit temsil esasına dayalı olarak oluşturulan “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” tarafından hazırlanacak yeni anayasadan yana en büyük beklenti, bu anayasanın, bugüne kadar yapılanların aksine, herkesin anayasası olabilmesini sağlamaktır. Yeni anayasayı bir toplum sözleşmesi olmanın yanı sıra, bir “ortak kimlik belgesi” haline getirebilmek için mevcut kimliklerden herhangi birine atıf yapılmaması gerekir. Bunun için de, vatandaşlık konusunda iki yöntemden biri tercih edilebilir. İlk yöntem, vatandaşlığa ilişkin bağımsız bir düzenlemeye yer vermemektir. İkinci yöntem ise, anayasada vatandaşlık konusunu bir madde şeklinde düzenlemek, ancak bunu yaparken vatandaşlığı nötr bir kavram olarak ele almaktır. Tüm bunlarla birlikte, vatandaşlık, sadece tanımlama ya da isimlendirme meselesi değil, bir zihniyet meselesidir.

## YENİ ANAYASAYA DOĞRU: VATANDAŞLIK OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASALARINDA VE YENİ ANAYASADA VATANDAŞLIK

### GİRİŞ

Yeni anayasa yapım sürecinin yaşandığı bugünlerde, vatandaşlık kavramı ve özellikle de bu kavramın kültürel kimliklerle olan ilişkisi, en fazla ilgi gören ve tartışılan konu başlıklarından birini oluşturuyor. Vatandaşlık başlığının, Anayasa Uzlaşma Komisyonunu en fazla meşgul edecek ve mutabakat konusunda onu en fazla zorlayacak konu başlıklarından birini oluşturacağı anlaşılıyor.

Bir taraftan cari vatandaşlık tanımı ve buna eşlik eden uygulamalar nedeniyle kendilerini dışlanmış hissedenlerin itirazları, diğer taraftan kimi siyasi aktörlerin bu itirazlara yönelik sert tepkileri ve vatandaşlığa ilişkin anayasal statükoyu “kırmızı çizgi” olarak ilan etmeleri, vatandaşlık eksenli tartışma ve müzakerelerin çetin geçeceğine işaret ediyor. Sosyal ve siyasi aktörlerin vatandaşlığa yönelik birbirini nakzeden talep ve beklenti içerisinde olmaları, mutabakatı zorlaştırıcı bir etki yaratıyor.

Oysa yeni bir anayasayla yeni bir başlangıç yapabilmeyen ve bu anayasayı herkesin anayasası haline getirebilmenin yollarından biri, yürürlükteki Anayasa’da ifadesini bulan sorunlu vatandaşlık anlayışını terk etmekten ve yeni bir vatandaşlık anlayışı üzerinde mutabakata varmaktan geçiyor. Nitekim Türkiye’de uzunca bir süredir devam eden gelen yeni anayasa arayışlarının temel saiklerinden birini, dışlayıcı ve ötekileştirici özelliğiyle temayüz etmiş olan cari vatandaşlık anlayışı yerine, kuşatıcı ve kapsayıcı bir vatandaşlık anlayışını anayasal düzeyde geçerli kılmak oluşturuyor. Geçekten de, toplumda ayrışma eğilimlerinin giderek güçlenmesine yol açan farklılıklar/kimlik sorununun çözüm çabası, yeni anayasa arayışlarının itici güçlerinden birini teşkil ediyor.

Türkiye toplumunun karşı karşıya olduğu farklılıklar sorunu, özü itibarıyla bir vatandaşlık sorunudur. Gayrimüslim azınlıkların, Kürtlerin, Alevilerin, Romanların,

Çerkezlerin, dindar Müslüman çoğunluğun ve diğer toplulukların yaşadığı kimlik sorunları, birer vatandaşlık sorunudur. Daha doğrusu, bu problemler, siyasi bir kimlik olan vatandaşlığın diğer kimliklerle olan ilişkisinden kaynaklanan sorunlardır.

Tarihsel kökleri Cumhuriyet öncesine dayanan, Cumhuriyet'le birlikte derinleşerek devam eden, bugün itibarıyla kronikleşmiş olan ve toplumsal bütünleşmenin önünde bir engel olarak duran kimlik sorunları, dışlayıcı vatandaşlık anlayışı ve pratiğinden besleniyor. Bu anlayış ve pratiğin normatif çerçevesini, yürürlükteki Anayasa oluşturuyor. Bu nedendir ki, sosyo-kültürel alanda yaşanan kimlik sorunlarının çözümünde, cari vatandaşlık paradigmasından kopuşu sağlayacak yeni bir anayasanın yapılması elzem gözüktüyor.

Mevcut Anayasa'daki sorunlu vatandaşlık anlayışına ve yeni anayasaya ilişkin önerilere geçmeden önce, genel olarak vatandaşlık kavramına ve kavram ekseninde çağdaş dünyada yaşanan gelişmelere değinmekte yarar vardır.

## I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Vatandaşlık, bireyi devlete bağlayan hukuki bir bağıdır. Bireyin, bir devleti oluşturan insan unsuruna hukuki bağlılığını ifade eder;<sup>1</sup> yani, devletin beşeri unsurunun bir üyesi olduğunu gösterir. Bu bağlamda vatandaşlık, bireyin bir devlete olan mensubiyetini ortaya koyan ve o devlet karşısındaki hukuki statüsünü belirleyen siyasi bir kimliktir. Hukuki statüden kastedilen, bireyin devlet karşısındaki hak ve sorumluluklarının normatif çerçevesidir. Bu çerçevenin içeriği ve niteliği, siyasi rejim değişkenine bağlı olarak farklılık arz eder ve nasıl bir vatandaşlık anlayışıyla karşı karşıya olduğu hakkında bilgi verir.

Otoriter ve baskıcı siyasi rejimlerde vatandaşlık anlayışı, ödev ve sorumluluk kavramları üzerine oturtulur; bireylerin hak ve özgürlüklerine vurgu yapılmaz. Vatandaşlar, hak ve özgürlük sahibi bireyler olarak değil, devlete karşı ödev ve sorumlulukları olan tebaa olarak görülürler. Birey-devlet ilişkilerinin devlet eksenli olarak tanımlandığı bu tür siyasi rejimlerde vatandaşlar, devletin varlığı ve bekası karşısında değersiz ve önemsiz nesnelere kabul edilirler. Vatandaşların değeri, devlete olan karşılıksız sadakatleriyle ölçülür. Vatandaşlar, hak ve özgürlüklerini serbest bir ortamda kullanan, kendi hayat ve gelecekleri hakkında söz söyleme yetkisine sahip olan bireyler değildir. Tam tersine, baskıcı bir ortamda, sınırları bir hayli daraltılmış hak ve özgürlüklerini kullanabilen ve siyasi karar alma süreçlerinden dışlanan birer nesnedirler.

Birey-devlet ilişkilerinin bireyin lehine düzenlendiği, bireyin hak ve özgürlükleri karşısında devletin araçsallaştırıldığı özgür ve demokratik rejimlerde ise, ödev ve sorumluluktan önce ve bunlardan ziyade *hak* ve özgürlüklere vurgu yapılır. Vatandaşlar, sadece devlete karşı yükümlülüklerinin değil, hak ve özgürlüklerinin de

Otoriter ve baskıcı siyasi rejimlerde vatandaşlık anlayışı, ödev ve sorumluluk kavramları üzerine oturtulur; bireylerin hak ve özgürlüklerine vurgu yapılmaz. Vatandaşlar, hak ve özgürlük sahibi bireyler olarak değil, devlete karşı ödev ve sorumlulukları olan tebaa olarak görülürler.

1. Rona Aybay, *Yurttaşlık (Vatandaşlık) Hukuku*, Aybay Hukuk Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul, 1991, s. 4.

Bireyin hak ve özgürlükleri karşısında devletin araçsallaştırıldığı özgür ve demokratik rejimlerde ise, ödev ve sorumlulardan önce ve bunlardan ziyade hak ve özgürlüklere vurgu yapılır. Vatandaşlar, sadece devlete karşı yükümlülüklerinin değil, hak ve özgürlüklerinin de bilincinde olarak siyasi hayata etkin bir şekilde katılan aktif öznelerdir.

bilincinde olarak siyasi hayata etkin bir şekilde katılan aktif öznelerdir. Bu toplumlarda vatandaş dendiğinde, devlete karşı sorumluluklarının yanı sıra, devlet karşısında hak ve özgürlüklere, devletin dokunamayacağı özerk alanlara sahip olan bireyler akla gelir. Demokratik ve özgürlükçü sistemlerde vatandaşlar "self-determinasyon" hakkına sahiptirler. Bunun anlamı, kendi kaderlerini kendi ellerinde tutabilmeleridir, hayat ve gelecekleri hakkında alınacak siyasi kararlara katılabilmeleridir. Kısacası, eşitlik, özgürlük ve katılımçılık, demokratik vatandaşlığın mümeyyiz vasıflarını oluşturur. Siyasi bir kimlik olarak vatandaşlık, bireyin toplumsal hayat içerisinde sahip olduğu kimliklerinden sadece birini oluşturur. Farklı bir anlatımla, vatandaşlık kimliği, insani var oluşun çoğul niteliğine bağlı olarak bireyin sahip olduğu birçok kimlikten sadece birini teşkil eder. Vatandaşlığın, bireyin diğer kimlikleriyle (etnik, dini, cinsel, kültürel, mesleki vb.) olan ilişkisi değişkenlik arz eder. Bazen bir arada bulunduğu kimliklerle uyum içinde, bazen de rekabet ya da çatışma içinde olur. Kimi zaman baskın bir kimlik olarak diğer kimlikleri tahakkümü altına alır ve onları kendi içinde eritir. Kimi zaman bunun tam tersi olur ve diğer kimliklerden birinin veya birkaçının içinde erir. Kimileyin ise, diğer kimliklerden ayrı durur ve onların var oluş alanlarına müdahale etmez.<sup>2</sup>

## II. TARİHİ GELİŞİM

Vatandaşlık kavramı, modern dönemlere ait yeni bir kavram değildir. Modern devlet olgusunun ortaya çıkmasından çok önceleri de bu kavram vardı. İnsanlık tarihinin devlet benzeri ilk siyasi yapılarının ortaya çıkmasıyla belirmiş olan bir kavramdır. Bu kavramın tarihte ilk olarak Antik Yunan site devletlerinde kullanıldığı biliniyor. Oradaki kullanıma bakıldığında, vatandaşlık kavramının esasının çok büyük bir değişime uğramadığını görüyoruz. Zira o dönemde de vatandaşlığın, hak-sorumluluk ilişkisine dair bir statüyü ifade ettiği anlaşılıyor.

Demokrasi ve vatandaşlık kavramlarının ilk kez tarih sahnesine çıktığı Antik Yunan site devletlerinde vatandaşlık, ayrımcı ve fakat katılımcı özelliklere sahipti. Yunan site devletlerinde yaşayan ve reşit olan herkes değil, yalnızca reşit ve özgür olan erkekler vatandaşlık statüsüne sahipti. Ayrımcıydı; çünkü özgür olmayanlar (köleler) ve kadınlar vatandaşlık kategorisi dışında tutulmuşlardı. Vatandaşlığın katılımcı özelliği, vatandaş olanların, siyasi karar alma ve icra süreçlerinin tümüne katılımını ifade etmekteydi. Buna göre vatandaşlar, halk meclislerinde ele alınan kanunları tartışma ve oylama, idarecileri seçme, vergi ödeme ve askerlik görevini yerine getirme gibi hak ve yükümlülüklere sahiptiler. Her iki özellik, gerek Roma İmparatorluğu ve gerekse feodal dönemde, varlığını önemli ölçüde korudu.

2. Vahap Coşkun, "Cumhuriyet Anayasalarında Vatandaşlık", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 16-19, Diyarbakır, 2009, s. 2.

Modern dönemin bu kavrama katmaya çalıştığı yeni özellik, “eşitlik” ilkesiydi. Bu ilkeyle vatandaşlık kavramındaki ayrımcılık unsuruna son verilmeye ve herkes -teorik de olsa- eşitlenmeye çalışıldı. Artık herkes kendi hak ve sorumluluklarının öznesi olacak ve kendi mukadderatını kendi elinde bulduracaktı. Hiç şüphesiz, burada sözü edilen eşitlik, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel alandaki bir eşitlik değil, kanun önündeki eşitlikti. Bu ilke, modern ulus-devletlerin, feodal sistemin parçalı, eşitsizlikçi ve imtiyazlı toplum modelini tasfiye edip, bunun yerine, bütünleşmiş bir toplum modeli oluşturması sürecinde bir manivela olarak kullanıldı.

Eşitlik ilkesini mündemiç vatandaşlık anlayışı, toplumsal bütünlüğün sağlanmasında çok önemli bir işlev icra etti. Ulus-devletlerin kuruluş sürecinde, gerek sosyo-politik bir kavram olan “ulus” inşa edilirken, gerekse hukuki bir kavram olan “vatandaşlık” tanımlanırken, eşitlik ilkesinin bütünleştirici işlevinden yararlanıldı. Ancak bu bütünleşme arayışı, pratikte aynılaşılmaya hizmet etti;<sup>3</sup> “eşit ama aynı” düsturu geçerli kılındı. İnsanlar devlet karşısında eşitlenirken, soyut bir birey olarak ele alınıp her türlü kimlik özelliklerinden bağımsız olarak tanımlandılar. Ulus-devletler, milleti ve vatandaşlığı tanımlarken, teorik öngörülerin aksine, genellikle çoğunluğun ya da egemen pozisyonda bulunanların dinsel, dilsel, etnik ya da kültürel kimliklerinden hareket ettiler. Millet ya da vatandaşlık kavramı, farklılıkları homojenleştirmede birer araç olarak kullandı. Çoğunluğun dışında kalan kimlikler ise marjinalleştirilip ötekileştirildiler. İzlenen çeşitli politikalarla, bu kimlikler bastırılmaya ya da yok edilmeye çalışıldı. Dönemin demokrasi ve insan hakları anlayışları da, farklılıkları homojenleştirme politikalarına hizmet etti.

Gerçekten de, demokratik toplumların pratiğine göz atıldığında, toplumu oluşturan çeşitli gruplar/kümeler ile farklı kimliklere sahip bireyler arasında eşitliği sağlama iddiasının sadece söylem düzeyinde kaldığı görüldü. Zira ayrıcalıklara son verme ve eşitleştirme arayış ve çabaları “aynılaştırma” ile sonuçlandı. Bu sonucun elde edilmesinde, dönemin insan hakları ve demokrasi konseptleri, modern ulus-devletlerin izledikleri politikaları meşrulaştırıcı argümanlar olarak kullanıldılar. Kültürel kimlik hakları karşısında suskun kalan insan hakları anlayışının eşitlikçi ve evrenselci, demokrasinin ise çoğunlukçu özelliği, homojen toplum modelinin oluşturulmasında referans alındılar. Dönemin vatandaşlık anlayışı da bu amaca hizmet eden bir araç olarak kullanıldı. Yaklaşık iki yüzyıllık pratiğiyle vatandaşlık kavramı, hak ve özgürlükler açısından yeterince kapsayıcı ve kuşatıcı olamadı; aynı ulus-devletin vatandaşları, siyasi kimliklerinin dışındaki kimliklerini koruma, geliştirme ve hayata geçirme konusunda çok ciddi engellerle karşı karşıya kaldılar.

Ulus-devletler, milleti ve vatandaşlığı tanımlarken, teorik öngörülerin aksine, genellikle çoğunluğun ya da egemen pozisyonda bulunanların dinsel, dilsel, etnik ya da kültürel kimliklerinden hareket ettiler. Millet ya da vatandaşlık kavramı, farklılıkları homojenleştirmede birer araç olarak kullandı.

3. Füsün Üstel, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s. 55.

Anayasal vatandaşlık kavramı, esas itibariyle, günümüz demokratik toplumlarında siyasi kimliği yeniden tanımlama girişimini ifade eder. Girişimin temelinde yatan saik, "farklılıkları, eş düzeyli olarak barış içerisinde birlikte yaşatma" iradesidir.

### III. VATANDAŞLIĞA İLİŞKİN YENİ BİR KAVRAMLAŞTIRMA: ANAYASAL VATANDAŞLIK

20. yüzyılın son çeyreğinde hız kazanan küresel ölçekli birtakım gelişmelerin tetiklemesiyle, moderniteye ait bütün kavram ve olgular gibi, ulusçuluk, insan hakları, demokrasi, laiklik ve vatandaşlık kavramları da sorgulanmaya ve sorunsallaştırılmaya başlandı. Bütün bu kavramlar ve onlara eşlik eden uygulamalarla, bugüne kadar yok sayılan, bastırılan veya asimile edilmeye çalışılan kimlikler, su yüzüne çıkmaya ve kamusal görünürlük kazanmaya başladılar. Bu bağlamda moderniteye ait olan söz konusu kavramların şekillendirdiği "eşit ve aynı" önermesi, yerini "eşit ve farklı" önermesine bırakmaya başladı. Kamusal görünürlüklerine müsaade edilmeyen, dışlanan ve ötekileştirilmiş olan kimlikler, artık farklılıklarıyla birlikte eşit olma talebini seslice dile getirir oldular. Eski döneme ait olan anlayışlar ve bunlar üzerine kurulu olan yapılar giderek meşruiyetlerini yitirmeye başladılar. Bu kavramlardan biri de, vatandaşlık kavramıdır.

Klasik vatandaşlık kavramının, farklılıkları bir arada tutmadaki yetersizliği yeni bir kavramlaştırma arayışına yol açmıştır. Bu arayışta ortaya atılan yeni kavramlaştırma, Türkçeye "anayasal vatandaşlık" olarak çevrilen "verfassungspatriotismus" (anayasal vatanseverlik) kavramıdır. İlk kez 1970'li yıllarda Alman siyaset bilimci Dolf Sternberger tarafından Almanya bağlamında kullanılan bu kavram, daha sonra ünlü Alman düşünür Jürgen Habermas tarafından 1990'lı yılların başlarında Avrupa Birliği bağlamında tartışmaya açılmıştır.<sup>4</sup>

Dolf Sternberger, Yahudi soykırımının yaşandığı Almanya'da, etnik bir içeriğe sahip ve Nazi geçmişine ilişkin olumsuz bir çağrışımı olan "Alman milleti" kavramını kullanmanın artık mümkün olmadığını ileri sürerek, Federal Almanya'da ulusal sadakatin ve ulusal bütünlüğün ancak Alman Anayasasındaki temel değerlere sadakatle sağlanabileceğini savunmuştur.<sup>5</sup>

Farklılıklara saygı duyan ve farklılıkların bir arada varlığını sağlayan bir vatandaşlık kurgusundan hareket eden Jürgen Habermas ise, Avrupa Birliği çerçevesinde yeni Avrupa vatandaşlığının genel kriterlerini ortaya koymak amacıyla "anayasal vatanseverlik" kavramına başvurmuştur. Ona göre, kültürel, dinsel ve geçmişe dönük bir Avrupa yerine, politik, rasyonel ve geleceğe dönük bir Avrupa projesini geçerli kılabilmeyen yol, ortak siyasi değerler etrafında bütünleşmekten geçer.<sup>6</sup>

Anayasal vatandaşlık kavramı, esas itibariyle, günümüz demokratik toplumlarında siyasi kimliği yeniden tanımlama girişimini ifade eder. Girişimin temelinde yatan saik, "farklılıkları, eş düzeyli olarak barış içerisinde birlikte yaşatma" iradesidir. Açıkçası,

4. Ayhan Kaya- Turgut Tarhanlı, "Türkiye'de Azınlıklar ve Anayasal Yurttaşlık", *Türkiye'de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları: AB Sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları*, (Derleyenler, Ayhan Kaya-Turgut Tarhanlı), TESEV Yayınları, İstanbul, 2005, s. 17.

5. Kaya-Tarhanlı, s. 17-18.

6. Kaya-Tarhanlı, s. 18.



bugüne kadar bastırılmış kimlikleri de içine alacak “eşit vatandaşlık” anlayışını hâkim kılmak, anayasal vatandaşlık kavramının temel amacını oluşturur. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için birbirini tamamlayıcı mahiyette olan şu üç önerme ileri sürülüyor:

- i) Vatandaşlık, herhangi bir etnik, dinsel veya kültürel kimliğe referansla tanımlanmamalı; bu kategorilere ilişkin herhangi bir ima da içermemelidir.
- ii) Toplumun çoğul yapısında mevcut olan bütün farklılıkların kendilerini ifade, koruma, geliştirme ve yayma hakları güvence altına alınmalı; bu hakların kullanımını için gerekli toplumsal vasat sağlanmalıdır.
- iii) Kamu otoriteleri, kimlikler karşısında nötr bir pozisyonda olmalı; açık ya da gizli bir biçimde kimlikler karşısında tarafsız bir tutum içerisinde bulunmaktan kaçınılmalıdır. Kamu otoriteleri karşısında kimlikler bir avantaja ya da dezavantaja dönüşmemeli; herhangi bir kimliğe aidiyet, ayrımcı ya da ayrıcalıklı bir muamelelenin konusu edilmemelidir.

Anayasal vatandaşlık, kimliklerin birer ayrıcalık ya da ayrımcılık aracı olarak kullanılmasına izin vermez. Bu anlayış, vatandaşlığa, toplumun çoğulcu yapısını ortadan kaldırmanın ve onu homojenleştirmenin bir aracı olarak bakmaz. Aksine, farklılıkları korumanın hukuki kalkanı olarak bakar. Kamu otoritesinin kimliklerden herhangi birinden yana bir tutum içinde olmasına, diğer kimlikleri bastırmasına veya asimile etmesine geçit vermez. Kamu gücü karşısında bütün kimlikleri eşitler. Bu özelliğiyle anayasal vatandaşlık, bireylerin devlete olan aidiyet duygularını pekiştirir.

Öte yandan, anayasal vatandaşlık, farklı kimliklere demokratik yarışmacı siyasetin zeminini hazırlar. Şiddeti dışlayarak, farklı kimliklerin demokratik zeminde kendilerini ifade etmelerine ve siyaset yapmalarına fırsat tanır. Bireylerin kimliğe dayalı hak ve özgürlüklerinin anayasal güvence altına alındığı bir toplumsal ortamda, farklı kimlikler arasındaki sorunların demokratik bir zeminde müzakere edilmesine imkân sağlar. Böylece, farklılıkların barışçıl birlikteliğinin toplumsal vasatı sağlanmış olur.

## IV. OSMANLI-TÜRKİYE ANAYASALARINDA VATANDAŞLIK

### 1. 1876 Tarihli Kanun-i Esasi

Kanun-i Esasi'nin “Tebaa-i Devlet-i Osmaniye'nin Hukuk-ı Umumiyesi” başlığı altındaki maddelerde (8-26) hem vatandaşlık tanımına hem de vatandaşların sahip oldukları hak ve özgürlüklere yer verilmiştir. Bu bölümde, modern vatandaşlık anlayışının kurucu unsurlarından olan eşitlik ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır. Kanun-i Esasi'nin 17. maddesi, vatandaşların haklar ve görevler bakımından kanun karşısında eşit olduğunu hükme bağlamıştır. Vatandaşlık tanımı ise, Kanun-i Esasi'nin 8. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır:

Anayasal vatandaşlık, kimliklerin birer ayrıcalık ya da ayrımcılık aracı olarak kullanılmasına izin vermez. Kamu otoritesinin kimliklerden herhangi birinden yana bir tutum içinde olmasına, diğer kimlikleri bastırmasına veya asimile etmesine geçit vermez.

*Devlet-i Osmaniye tabiiyetinde bulunan efradın cümlesine her hangi din ve mezhepten olur ise olsun bilâ istisna Osmanlı tabir olunur ve Osmanlı sıfatı kanunen muayyen olan ahvale göre istihsal ve izae edilir.*

Kanun-i Esasi'nin kabul ettiği tanıma bakıldığında, vatandaşlığın, herhangi bir etnik, dini ya da mezhebi bir kimlik referans alınarak tanımlanmadığı görülür. Buna karşılık, 1921 Anayasasında münhasıran vatandaşlığı tarif eden bir madde mevcut değildir.

Kanun-i Esasi'nin kabul ettiği tanıma bakıldığında, vatandaşlığın, herhangi bir etnik, dini ya da mezhebi bir kimlik referans alınarak tanımlanmadığı görülür. Tam tersine, dini ve mezhebi ne olursa olsun, Osmanlı Devleti'ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkesin "Osmanlı" olarak kabul edileceği tasrih edilerek, bütün farklılıkları kapsayıcı ve kuşatıcı bir vatandaşlık tanımı geliştirilmiştir. Vatandaşlık tanımına esas alınan "Osmanlılık," bütün kimlikler karşısında nötr bir ifade olduğundan, bu tanımla kültürel benzeşme değil, siyasi birliktelik esas alınmıştır.

Kanun-i Esasi'nin 11. maddesiyle Osmanlı Devleti'nin dininin İslam olduğu kabul edilmekle birlikte, aynı maddeyle bir taraftan devlet tarafından tanınmış olan dinlere (maruf edyan) serbesti tanınmış, diğer taraftan da dini cemaatlere daha önceden verilmiş olan imtiyazların devam edeceği taahhüt edilmiştir. Azınlık dinlerine mensup olanlar için din ve vicdan özgürlüğünün anayasal güvenceye kavuşturulmasıyla, devletin resmi bir dine sahip olmasının doğurabileceği eşitsizlik giderilmeye çalışılmıştır.

Öte yandan, "Türkçe" devletin resmi dili olarak kabul edilmiş ve kamu görevlisi olabilmek için Türkçe bilme şartı getirilmiştir (m. 18). Meclis'teki müzakerelerin Türkçe yapılacağı (m. 57) ve Türkçe bilmeyenlerin Heyet-i Mebusan'a üye seçilemeyeceği hüküm altına alınmıştır (m. 68). Aslında, Mithat Paşa tarafından hazırlanan anayasa taslağında resmi dile yer verilmediği gibi, İmparatorlukta bütün kavimlerin kendi dillerinde eğitim görebilmeleri güvence altına alınmıştır.<sup>7</sup> Ancak bu hükmün ayrılıkçılığı daha da körükleyeceği ileri sürülerek Kanun-i Esasi'nin nihai metnine dâhil edilmesi engellenmiştir.<sup>8</sup> Bunun yanı sıra, Kanun-i Esasi'de, dilsel hakların kullanımına ilişkin herhangi bir yasaklayıcı hükme de yer verilmemiştir.

## 2. 1921 Tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu

1921 Anayasasında münhasıran vatandaşlığı tarif eden bir madde mevcut değildir. Bununla birlikte, anayasa koyucunun vatandaşlık algısını, Anayasa'nın hazırlanmasına esas teşkil eden Halkçılık Programı ile TBMM Beyannamesi'nde yer alan ifadelerden ve 1921 Anayasasının çeşitli maddelerindeki hükümlerden çıkarmak mümkündür.

Halkçılık Programı ile TBMM Beyannamesi'nde ülkenin nüfus unsurundan "**Türkiye halkı**" diye söz edilmiştir. Anayasa'nın 3. maddesinde "**Türkiye Devleti**" ifadesi yer almıştır. Yine Anayasa'nın birçok maddesinde (m.1, m.2, m.4, m.12, m.18) kullanılan "millet" ve "halk" kavramlarının önünde herhangi bir etnik kimlik ifadesine yer verilmemiştir. Anayasa koyucu, "Türk milleti", "Türk halkı" gibi tanımlamalar yapmamış, sadece "millet" ve "halk" ifadelerini kullanmıştır.

7. Zuhuri Danışman, *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, Cilt 13, Zuhuri Danışman Yayınevi, İstanbul, 1956, s. 44.

8. Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 111.

Anayasa'da gerek devletin ve gerekse millet ve halkın etnik bir kimliğe referansla tanımlanmamış olması, devleti oluşturan vatandaşların kimlikleri arasına bir hiyerarşi olmadığını göstermesi açısından anlamlıdır. Milli Mücadeleyi yürüten kadro, bağımsızlık mücadelesine destek veren farklı toplulukların kendi kimliklerine dair hassasiyetlerinin farkında olarak, farklı unsurların birliğini bozacak ve mücadeleyi zaafa uğratacak bir ifadeyi kullanmaktan bilinçli olarak kaçınmıştır.

Milli Mücadelenin başlangıcından 1923'e gelinceye kadar, Mustafa Kemal, Türk etnik kimliğine vurgu yapmaktan özenle kaçınmış;<sup>9</sup> "Türkiye devleti", "Türkiye halkı", "Türkiye ordusu", "Türkiye kadınları" gibi kavramları kullanmayı tercih etmiştir. Tanımlamaların etnik bir kimliğe değil, coğrafyaya referansla yapılmış olması anlamlıdır.

Ancak bu döneme ait anayasal nitelikteki belgeler ile kurucu kadronun yaptığı açıklamalara bakıldığında, vatandaşlığın "İslam" ortak paydası etrafında kurgulandığı görülür. Söz konusu belge ve açıklamalarda, Misak-ı Milli hudutları içerisinde yaşayan toplum; "anasır-ı İslamiye", "İslam ekseriyeti", "bircümle anasır-ı İslamiye", "ahaliyi İslamiye", "Osmanlı-İslam camiası", "Türk ve Kürt unsurları", "Kürtler, Türkler, bütün İslami unsurlar" gibi kavramlarla tanımlanmıştır. Bu ifadelerden ve buna paralel işleyen pratikten, gayrimüslim unsurları dışlayan bir vatandaşlık anlayışının hâkim kılınmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

### 3. 1924 Tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu (TEK), vatandaşlığa ilişkin getirdiği tanım itibarıyla, 1876 ve 1921 Anayasalarından bir kopuşu simgelemektedir. TEK'in vatandaşlığa ilişkin düzenlemesi şöyledir:

*Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibarıyla (Türk) itlak olunur.*

*Türkiye'de veya hariçte bir Türk babanın sulbünden doğan veyahut Türkiye'de mütemekkin bir ecnebi babanın sulbünden Türkiye'de doğup da memleket dâhilinde ikamet ve sinni rüşte vusulünde resmen Türklüğü ihtiyar eden veyahut Vatandaşlık Kanunu mucibince Türklüğe kabul olunan herkes Türktür. Türklük sıfatı kanunen muayyen olan ahvalde izale edilir (m. 88).*

Maddenin ilk fıkrasında vatandaş "Türk" olarak isimlendirildiği için, ikinci fıkrada da "Türk babanın sulbünden doğan", "Türklüğü ihtiyar eden", "Türklüğe kabul olunan" ve "Türklük sıfatı kanunen muayyen olan" gibi ibarelere yer verilmiştir. "Türklüğü ihtiyar eden veyahut Vatandaşlık Kanunu mucibince Türklüğe kabul olunan herkes Türktür" denilerek totoloji yapılmıştır.

Vatandaş "Türk" olarak ifade edildiği için, TEK'in diğer maddelerinde de "Türkiye halkı" ve "Türkiye milleti" gibi ibarelere yer verilmemiştir. Artık hakların öznesi olarak

Milli Mücadelenin başlangıcından 1923'e gelinceye kadar, Mustafa Kemal, Türk etnik kimliğine vurgu yapmaktan özenle kaçınmış; "Türkiye devleti", "Türkiye halkı", "Türkiye ordusu", "Türkiye kadınları" gibi kavramları kullanmayı tercih etmiştir.

9. Baskın Oran, *Türkiye'de Azınlıklar: Kavramlar, Lozan, İç Mevzuat, İçtihat, Uygulama*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2004, s. 73.

Gayrimüslim unsurların Türk olarak kabul edilemeyeceği itirazları üzerine, madde metnine “vatandaşlık itibariyle” ibaresi eklenir. Böylelikle, gerçek Türkler ile vatandaşlık itibariyle Türkler arasında bir ayırım yapılmış olur.

“Türk”lerden söz edilmektedir. Nitekim 9. madde, milletvekili seçme hakkının Türklere ait olduğunu vurgulamaktadır. Aynı şekilde, TEK’in 5. Faslı, “Türklerin Hukuku Ammesi” başlığını taşımaktadır. Yine 68. Maddede, “Her Türk hür doğar, hür yaşar” denilirken, 69. madde, “Türklerin kanun nazarında eşit olduklarını” belirtmektedir.

Vatandaşlık tanımının yer aldığı 88. maddedeki “**din ve ırk farkı olmaksızın**” ibaresinden, Türkiye halkının farklı din ve ırklara mensup insanlardan oluştuğu sonucu çıkarılabilir. Yine madde metninden, bu farklılıkların etnik anlamda değil de “**vatandaşlık itibariyle**” Türk oldukları anlaşılabilir. Maddenin lafzından hareketle böyle bir çıkarsamada bulunmak mümkündür. Ancak tarihi yorum metoduna başvurarak, TEK’in tasarısı hakkındaki Meclis görüşmelerine göz atıldığında, bunun hiç de iddia edildiği gibi olmadığı görülmektedir.

Meclis Anayasa Komisyonunun hazırladığı teklif metninde 88. madde şöyle düzenlenmişti: “**Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın Türk itlak olunur**”.<sup>10</sup> İlk teklifte, “vatandaşlık itibariyle” kaydı bulunmuyordu. Ancak Genel Kurul’da bu madde sert şekilde eleştirilere uğradı. Eleştiriler, gayrimüslimlerin Türk olarak isimlendirilmesinden duyulan rahatsızlık noktasında odaklaşmaktaydı. Gayrimüslim unsurların Türk olarak kabul edilemeyeceği itirazları üzerine, madde metnine “**vatandaşlık itibariyle**” ibaresi eklenir. Böylelikle, gerçek Türkler ile vatandaşlık itibariyle Türkler arasında bir ayırım yapılmış olur.

TEK’in yürürlükte olduğu dönem içerisinde ve özellikle de tek-partili Cumhuriyet döneminde izlenen politikalar da vatandaşlık tanımındaki dışlayıcı özelliğe paralel gelişmiştir. Etnik referanslı ve dini imalı, ancak dinin kamusal görünürlüğüne geçit vermeyen Türk vatandaşlığı kavramı, ayrımcı, dışlayıcı, ötekileştirici ve baskıcı politikaların bir aracı olarak kullanılmıştır. Bu dönemde çıkarılan kanunlarda “Türk olmak”, “Türk kültürüne bağlı”, “Türk soyu” ve “Türk ırkı” gibi ifadeler yer verilmiş; Türkçe olmayan köy adlarının değiştirilmesi öngörülmüş; gayrimüslim vatandaşların mallarına el konulmuş ve ekonomik olarak zayıf düşürülmüş; gayrimüslimler kitlesel göçe zorlanmış; Türkçe dışındaki dillerin kamusal alanda kullanımı engellenmiş; Alevilerin dini ritüellerini yerine getirdikleri mekânlar olan Cem Evleri ile tüm Tekke ve Zaviyeler kapatılmış ve Müslüman çoğunluğun dini sembol ve ritüellerine yönelik baskıcı politikalar izlenmiştir.<sup>11</sup>

Tek-partili Cumhuriyet döneminde sadece kimlikler alanında değil, toplumsal hayatın her alanında otoriter ve hatta yer yer totaliter yönetim tarzı uygulanmıştır. Anayasa tarafından güvence altına alınmış olan hak ve hürriyetlerin kullanımına engel olunmuş; başta ifade ve örgütlenme hürriyeti olmak üzere, hemen tüm hak ve hürriyetlerin alanı olabildiğince daraltılmış; daraltılan bu alanın dışına çıkanlar ise şiddetle cezalandırılmıştır.

10. Bkz. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1957, s. 436.

11. Bkz. Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de Azınlıklar Sorununun Vatandaşlık Kavramı Bağlamında Genel Bir Analizi”, *Süryaniler ve Süryanilik*, (Hazırlayanlar, Ahmet Taşğın - Eyyup Tanrıverdi-Canan Seyfeli), Orient Yayınları, Ankara, 2005, s. 269-278.

rılmıştır. Bütün bu verilerden hareketle, söz konusu dönem içerisinde kültürel kimliklerin reddi üzerine kurulu, görev ve sorumluluk eksikli bir pasif vatandaşlık anlayışının hakim olduğunu söylemek gerekir.

#### 4. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, vatandaşlık tanımı noktasında, selefi olan 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarından geriye gidişi ifade eden bir tanım geliştirmiştir. Anayasanın vatandaşlığa ilişkin maddesi şöyledir:

*Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür.  
Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türk'tür. Yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlık durumu kanunla düzenlenir.  
Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.  
Hiçbir Türk, vatana bağlılıkla bağdaşmayan bir eylemde bulunmadıkça, vatandaşlıktan çıkarılamaz.  
Vatandaşlıktan çıkarma ile ilgili karar ve işlemlere karşı yargı yolu kapatılamaz" (m. 54).*

Maddenin ilk fıkrasındaki ifade dikkatlice okunduğunda, vatandaşlığın değil, "Türklük"ün tanımlandığı görülür. Gerçekten de ilk fıkradaki ifade, "Türk kimdir?" sorusuna bir cevap niteliğini taşımaktadır. Oysa vatandaşlığa ilişkin düzenlemenin yer aldığı bir anayasa maddesinde normal olan vatandaşlığı tanımlamaktır. Bu yapılmayıp da "Türklük"ün tanımlanmaya çalışılmış olması, anayasa koyucunun vatandaşlık kimliği ile etnik Türk kimliğini özdeşleştirme iradesini ortaya koymaktadır.

Vatandaşlığın tanımlandığı maddede dikkat çeken bir başka husus, vatandaşlık bağı ile bağlı olunan devletin adının "Türk devleti" olarak anılmasıdır. Oysa Anayasa'nın 1. maddesinde de ifade edildiği gibi, devletin adı, "Türkiye Cumhuriyeti"dir. Nitekim "Cumhuriyetin nitelikleri"nin düzenlendiği 2. maddede de devletin adı "Türkiye Cumhuriyeti" olarak geçmektedir. Anayasa koyucunun özellikle vatandaşlığı tanımlarken, devletten "Türkiye Cumhuriyeti Devleti" ya da "Türkiye Devleti" yerine, "Türk Devleti" diye söz etmiş olması, ancak Türklük" e vurgu yapmak isteğiyle açıklanabilir. Böylesi bir tercihin başka makul bir izahı yoktur.

Selefi olan 1924 Anayasasındaki formülasyonla mukayese edildiğinde, 1961 formülasyonunda etnik vurgunun çok daha belirgin olduğu anlaşılmaktadır. Bir kere, 1924 Anayasasındaki "**din ve ırk farkı olmaksızın**" ve "**vatandaşlık itibariyle**" ibareleri, Türkiye halkı içerisinde farklı din ve ırkların mevcut olduğunu, bunların etnik anlamda değil, sadece vatandaş olarak "Türk" olduklarını zımnen ifade etmektedir. Bu vurgu, 1961 Anayasasında çok zayıftır. Ayrıca, 1924'teki "**Türk denir**" ifadesi, 1961 Anayasasındaki "**herkes Türk'tür**" ifadesine göre daha esnek ve farklılıkların tanınmasına daha açık bir ifadedir.<sup>12</sup> Öte yandan, 1924 formülasyonunda vatandaşlık "**halk**"tan hareketle tanımlanırken, 1961 formülasyonunda "**devlet**"ten hareketle tanımlanmaktadır. Bu anlamda birincisinin sivil niteliği daha açıktır.

1961 Anayasası, vatandaşlık tanımı noktasında, 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarından geriye gidişi ifade eden bir tanım geliştirmiştir. Maddenin ilk fıkrasındaki ifade dikkatlice okunduğunda, vatandaşlığın değil, "Türklük"ün tanımlandığı görülür.

12. Levent Köker, "Demokratik ve sivil anayasa için öneriler", *Yeni Şafak*, 30 Temmuz 2007.

1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem içerisinde kabul edilen kimi kanunlarda da Türk etnik kimliğine vurgu yapan, diğer kültürel kimlikler karşısında ise yasakçı olan ifadeler rastlamak mümkündür.

Anayasa'nın vatandaşlık tanımına ilişkin tercihi "Türklük" olunca, temel hak ve hürriyetlerin düzenlendiği maddelerin bir kısmında (m. 18/3, 58/1, 60, 68, 71, 72) hak öznelere söz edilirken "Türk" ve "Türkler" kelimeleri kullanılmıştır. Kamu hizmetine girmede "her Türk" (m. 58/1) ifadesi kullanılmışken, vergi ödevinde "herkes"ten söz edilmiş olması (m. 61), manidardır. Anayasa koyucu abesle iştigal etmeyeceğine göre, bu tercihi, kamu hizmetine girmede "Türk" etnisitesine mensup olanların kayırılması-na yönelik üstü örtük bir mesaj olarak yorumlamak mümkündür.

1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem içerisinde kabul edilen kimi kanunlarda da Türk etnik kimliğine vurgu yapan, diğer kültürel kimlikler karşısında ise yasakçı olan ifadeler rastlamak mümkündür. Örneğin, 8.6.1965 tarih ve 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu", "Türk müdür başyardımcısı" ve "Türk asıllı ve Türkiye Cumhuriyeti uyruklu öğretmenler" ifadelerine yer verilmiştir.<sup>13</sup>

13.7.1965 tarih ve 648 sayılı "Siyasi Partiler Kanunu"nun 89. maddesiyle; siyasi partilerin, Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde milli veya dini kültür farklılıklarına yahut dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri sürmeleri; Türk dilinden ve kültüründen gayri dil ve kültürleri korumak veya geliştirmek veyahut yaymak yoluyla Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde azınlıklar yaratarak millet bütünlüğünün bozulması amacını gütmeleri yasaklanmıştır. Benzeri bir düzenleme, 5. 5. 1972 tarih ve 1587 sayılı "Nüfus Kanunu"nda yer almıştır. Bu Kanun'un 16. maddesi, "*Çocuğun adını ana ve babası koyar. Ancak milli kültürümüze (...) uygun düşmeyen (...) adlar konulamaz*" demek suretiyle, ebeveynin çocuklarına istedikleri ismi koymaları engellenmiştir.

Vatandaşlığın kültürel kimliklerle olan ilişkisine dair bu döneme ait yargı kararları ve idari pratik de, Anayasa ve kanunlarda hâkim olan ruha paralel gelişmiştir. Yargısal ve idari pratik, Cumhuriyetin kodladığı "makbul vatandaş" profili dışında kalan topluluklara (gayrimüslimler, Kürtler, Aleviler ve Müslüman çoğunluk) yönelik inkârcı, baskıcı, asimilasyoncu ve ayrımcı politikaların birer aracı olarak kullanılmıştır.

Etnik referanslı ve dini imalı bir vatandaşlık tanımı kabul etmiş olması ve kültürel kimlik hakları karşısında suskun kalmış olması bir tarafa, 1961 Anayasası, -1971 ve 1973 değişiklikleri öncesindeki haliyle- vatandaşlar için geniş bir özgürlük rejimini kabul etmiştir. Vesayetçi anlayışı anayasal düzeyde kurumsallaştırmasına ve bazı hak ve özgürlükler (örneğin dini özgürlükler) bakımından cimri davranmış olmasına rağmen, -selefi ve halefi olan anayasalarla mukayese edildiğinde- 1961 Anayasasının, genel olarak hak ve özgürlüklere ilişkin yaklaşımında bir hayli cömert bir Anayasa olduğunu ifade etmek gerekir. Bu özelliği dolayısıyla 1961 Anayasası, Osmanlı-Türkiye anayasaları içerisinde hak eksenli vatandaşlık anlayışına en yakın olan anayasa olarak da kabul edilmektedir.

## 5. 1982 Anayasası

1982 Anayasasının vatandaşlığa ilişkin kabul ettiği tanım, 1961 Anayasasındaki tanımın aynısıdır; bir farkla ki, o da, 1961 Anayasasının 54. maddesinin 2. fıkrasında ikinci cümle olarak yer alan, “Yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlık durumu kanunla düzenlenir” şeklindeki hüküm, 1982 düzenlemesinde yer almamaktadır. Aslında bu hüküm, 1982 Anayasasının orijinal halinde mevcuttu; ancak 2001 anayasa değişikliğiyle söz konusu cümle hükmü ilga edildi.

*“Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk’tür.*

*Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türk’tür.*

*Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.*

*Hiçbir Türk, vatana bağlılıkla bağdaşmayan bir eylemde bulunmadıkça, vatandaşlıktan çıkarılamaz.*

*Vatandaşlıktan çıkarma ile ilgili karar ve işlemlere karşı yargı yolu kapatılamaz.” (m. 66).*

Vatandaşlık kurgusu itibarıyla 1982 Anayasası, gerek farklılıklara bakışı ve gerekse genel özgürlükler rejimini düzenleyişi bakımından, 1961 Anayasasının gerisine düşen bir anayasadır. Kültürel kimlik haklarına bakışı açısından 1982 Anayasasının, 1961 Anayasasını olumsuz anlamda aşan ve onu daha da katılaştıran bir özelliğe sahip olduğunu ifade etmek gerekir. Bu katılaştırıcı özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- i) Vatandaşlığın düzenlendiği 1961 Anayasasının ilgili maddesinin (m. 54) kenar başlığı “vatandaşlık” iken, 1982 Anayasasının 66. maddesinin kenar başlığı “Türk vatandaşlığı” şeklindedir. Anayasa koyucunun bu tercihini, “Türklük” kavramına özel bir vurgu yapma isteği şeklinde okumak mümkündür.
- ii) Her iki Anayasa söylem analizine tabi tutulduğunda, 1982 Anayasası 1961 Anayasasına nazaran çok daha fazla ve belirgin bir biçimde “Türklük” vurgusu içermektedir. 1961 Anayasasında -2’si Başlangıç Kısmında olmak üzere- toplam 25 kez “Türk” sözcüğü geçmesine karşılık, 1982 Anayasasında -10’u Başlangıç Kısmında olmak üzere- toplam 54 kez “Türk” sözcüğü geçmektedir.
- iii) 1961 Anayasası, “yasak dil” anlayışının ifadesi olan bir düzenlemeye yer vermezken, 1982 Anayasasının 2001 değişikliği öncesindeki metninde bu anlayış kendisine yer edinmiştir. Yasak dil anlayışı Anayasa’da şu ifadelerle yer almıştır: “Düşüncelerin açıklanmasında ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz” (m. 26/3) ve “Kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayım yapılamaz” (m. 28/2). Bunlar, esas itibarıyla, Türkiye’de konuşulan yerel dillerin kanuni düzenlemelerle yasaklanabilmesini mümkün kılma amacını taşıyan hükümlerdir.<sup>14</sup>
- iv) 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, Türkçeden başka hiçbir dilin, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulmayacağını ve öğretilmeyeceğini öngörmektedir (m. 42/9).

Vatandaşlık kurgusu itibarıyla 1982 Anayasası, gerek farklılıklara bakışı ve gerekse genel özgürlükler rejimini düzenleyişi bakımından, 1961 Anayasasının gerisine düşen bir anayasadır.

14. Fazıl Hüsnü Erdem: “1982 Anayasasının Toplum Tasavvurunun Eleştirel Analizi, *Köprü Dergisi*, Sayı 105, (Kış 2009), s. 23.

1982 Anayasası da -tıpkı 1961 Anayasası gibi- vatandaşlığı değil, "Türklük"ü tanımlamaya çalışmış ve vatandaşlık bağı ile bağlı olunacak devletten "Türkiye Cumhuriyeti Devleti" ya da "Türkiye Devleti" olarak değil de, "Türk Devleti" diye söz etmiştir.

Bu katılaştırıcı özellikleri dışında, 1982 Anayasası da -tıpkı 1961 Anayasası gibi- vatandaşlığı değil, "Türklük"ü tanımlamaya çalışmış ve vatandaşlık bağı ile bağlı olunacak devletten "Türkiye Cumhuriyeti Devleti" ya da "Türkiye Devleti" olarak değil de, "Türk Devleti" diye söz etmiştir.

Vatandaşlığı etnik bir kimliğe referansla tanımlayan, baştan aşağıya "Türk" etnik renge boyanmış olan, vatandaşların kendi ana dillerinde düşüncelerini açıklamasını, yaymasını ve yayınlamasını yasaklayan yasal düzenlemelere cevaz veren, vatandaşların anadillerinde eğitim görmelerini yasaklayan bir anayasanın, herkesin anayasası olabilmesi, Türkiye toplumdaki bütün farklılıkları kapsayan ve kuşatan bir "ortak kimlik belgesi" olması mümkün değildir.

Anayasa'da mündemiç olan ve esasen çoğulculuğa geçit vermeyen bu tekçi vatandaşlık kurgusunun izlerine kanunlarda da rastlamak mümkündür. Kanunlara ilişkin çok çarpıcı bir örnek olarak 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 81. maddesi verilebilir. Bu madde hükmüne göre siyasi partiler, Türkiye'de dil, din ve ırk farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri süremezler; Türk dili veya kültüründen başka dil ve kültürleri koruyup geliştiremezler; tüzük ve programlarının yazımı ve yayınlanmasında, kongrelerinde, mitinglerinde ve propagandalarında Türkçeden başka dil kullanamazlar. Söz konusu hüküm, siyasal alanı kültürel farklılıklara kapama ve böylelikle demokratik siyasetin sınırlarını daraltma, kültürel çoğulculuk taleplerini ve bu talepler ekseninde politika yapmaya çalışan siyasal muhalefeti hukuk yoluyla tasfiye etme amacını taşımaktadır.<sup>15</sup>

Farklılıklara tahammülsüzlüğün ve tekçi zihniyetin ifadesi olan sayısız yargı kararı da mevcuttur. Anayasa Mahkemesi (AYM)'nin siyasi parti kapatma davalarında verdiği kararlar dahi tek başına yeterli bir veri oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem içerisinde, bölünmez bütünlük ve laiklik ilkelerine aykırılık gerekçesiyle açılan 17 kapatma davasının 14'ünde kapatma kararı veren AYM'nin kararlarında, kültürel çoğulculuğu yadsıyan ve homojen toplum tasavvuruna yaslanan bir zihinsel arka plan bulunmaktadır. Refah Partisi ve Fazilet Partisi kararlarında, partilerin başörtüsü meselesiyle ilgilenmelerini ve bu meseleye parlamento zemininde çözüm üretmeye çalışmalarını kapatma gerekçesi olarak kabul etti.<sup>16</sup> Üniversitelerde başörtüsü kullanımını serbest bırakan kanuni düzenlemeyi iptal etti.<sup>17</sup> Bu iptal kararını aşmak amacıyla gerçekleştirilen kanuni düzenleme hakkında "yorumlu red" kararı verdi.<sup>18</sup> Başörtüsü sorununu anayasa değişikliği yapmak suretiyle çözme çabası da AYM engeline takıldı. Mahkeme, yetkili olmadığı halde anayasa değişikliklerini esas açısından denetleyerek

15. Fazıl Hüsnü Erdem: "Siyasi Partiler Kanunu'nun 81. Maddesi ve Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu" *Liberal Düşünce*, Sayı 43, (Yaz 2006), s.154.

16. Bkz. E.1999/2 (Siyasi parti kapatma), K.2001/2, k.t. 22.6.2001, *AMKD*, Sayı 37/2, s. 1500-1501.

17. Bkz. *Resmî Gazete*, 5.7.1989-20216.

18. Bkz. *Resmî Gazete*, 31.7.1991-20946.



iptal kararı verdi.<sup>19</sup> Öte yandan, Kürt partilerine ilişkin kararlarında geliştirdiği millet tanımını, daha çok bir “etnik topluluk olarak Türklük” tanımı üzerine oturttu.<sup>20</sup> Etnik farklılıklara vurgu yapılmasını ve bu farklılıklar üzerinden kültürel hak taleplerinde bulunulmasını “bölücülük” olarak değerlendirdi.<sup>21</sup> AYM daha da ileri gidip, “özgün bir Kürt dili yoktur” diyerek, inkârcı bir tavır içine girdi.<sup>22</sup> Yakın tarihli bir kararında AYM, Süryani kökenli Türkiye Cumhuriyeti vatandaşının Süryanice bir kelimeyi soyadı olarak kullanma isteğini geri çevirdi.<sup>23</sup>

Orijinal haliyle 1982 Anayasası, kültürel kimlik haklarını reddetmekle yetinmemiş, vatandaş-bireyin en temel hakları konusunda da oldukça cimri davranmıştır. Farklı bir ifadeyle, 1982 Anayasası, sadece vatandaşlığın kültürel kimliklerle ilişkisinde değil, vatandaşlığın diğer hak ve özgürlüklerle olan ilişkisinde de sorunlu bir yapı arz etmiştir. Birey-devlet ilişkilerinde devleti önceleyen, korumasız ve güvencesiz bıraktığı birey karşısında devleti kutsayan, kutsadığı devlete insan haklarını kurban eden özgürlük karşıtı ve anti-demokratik bir anayasa olmuştur. Bu Anayasa’yla vatandaş, özgürlükleri olabildiğince kısıtlanmış ve siyasi katılım süreci dışında tutulmuş pasif bir özne pozisyonuna indirgenmiştir. Bu yönüyle 1982 Anayasası, hak eksenli değil, sorumluluk/yükümlülük eksenli bir vatandaşlık anlayışını öne çıkarmıştır.

Ancak özellikle 1995, 2001, 2004 ve 2010 yıllarında gerçekleştirilen köklü değişikliklerle birlikte, yürürlükteki Anayasa’nın otoriter ve devletçi özellikleri önemli ölçüde törpülenmiş, özgürlükler rejimi evrensel standartlara yakınlaştırılmış, demokratik siyasetin alanı genişletilmiş ve vesayetçi sistem zayıflatılmaya çalışılmıştır. Bu değişimin sonucu olarak, vatandaşlığın hak-yükümlülük denklemi nispi olarak bir dengeye oturtulmuştur.

2000’lerin ilk yarısından itibaren -özellikle Türkiye’nin AB’ye tam üyelik süreciyle bağlantılı olarak- gerçekleştirilen bir dizi reformla, bir yandan demokrasinin ve özgürlüklerin alanı genişletildi, diğer yandan da -sınırlı da olsa- kültürel kimlikler alanında pozitif adımlar atıldı. Bu bağlamda, gayrimüslim vakıfların gayrimenkul mal edinmeleri mümkün hale getirildi. Her din ve inanıştan ibadet yerlerinin yapılmasına imkân tanındı.<sup>24</sup> Cemaat vakıfları açısından birtakım eksiklikler ve tartışmalı düzenlemeler içerse de, yeni “Vakıflar Kanunu” kabul edildi.<sup>25</sup> Cemaat vakıflarına ait olup el konulan veya Hazine ya da kamu kurumları adına tescil edilmiş olan taşınmaz malların asli sahiplerine iadesine imkân tanındı.<sup>26</sup>

1982 Anayasası, sadece vatandaşlığın kültürel kimliklerle ilişkisinde değil, vatandaşlığın diğer hak ve özgürlüklerle olan ilişkisinde de sorunlu bir yapı arz etmiştir. Bu Anayasa’yla vatandaş, özgürlükleri olabildiğince kısıtlanmış ve siyasi katılım süreci dışında tutulmuş pasif bir özne pozisyonuna indirgenmiştir.

19. Bkz. *Resmi Gazete*, 22.10.2008-27032

20. İbrahim Ö. Kaboğlu, “İfade Özgürlüğünün Siyasi Partilerce Kullanımının Sınırları”, *Anayasa Yargısı*, Sayı 16, Ankara, 1999, s. 81.

21. Anayasa Mahkemesinin bu doğrultudaki kararlarının geniş bir analizi için bkz. Fazıl Hüsnü Erdem, “Türk Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Siyasal Partilerin Kapatılması: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Hukuk ve Adalet*, Sayı 4, (Ekim-Aralık 2004), s. 252-301.

22. Bkz. *Resmi Gazete*, 18.8.1993-21672.

23. Bkz. *Resmi Gazete*, 12.7.2011-27992.

24. Oran, s. 94-100.

25. 20.02.2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu için bkz. *Resmi Gazete*, 27.02.2008-26800.

26. Bkz. *Resmi Gazete*, 27.8.2011-28038.

Osmanlı-Türkiye Anayasaları -1921 Anayasası hariç-yukarıdan aşağıya yöntemlerle topluma dayatılan anayasalar olmasına karşın, yeni anayasanın tamamlanması halinde, toplum ilk kez kendi irade ve inisiyatifinin ürünü olacak ve aşağıdan yukarıya bir yöntemle gerçekleştirilmiş bir anayasaya kavuşmuş olacaktır.

Aynı şekilde, Anayasa ve kanunlarda yer alan “kanunla yasaklanmış dil” ifadesi kaldırıldı. Yerel dillerin öğrenilmesinin ve yerel dillerde radyo ve televizyon yayını yapılabilmesinin önü açıldı. Çocuklara isim konmasına getirilmiş olan kısıtlamalar kaldırıldı.<sup>27</sup> Cezaevlerindeki hükümlülerin ziyaret esnasında Türkçeden başka bir dille konuşabilmelerinin önü açıldı.<sup>28</sup> Seçim propagandalarında Türkçeden başka dil kullanılması yasağına son verildi.<sup>29</sup> Gün boyu Kürtçe televizyon yayını yapan bir devlet kanalı açıldı. Üniversitelerde Kürt dili ve edebiyatı bölümleri, enstitüler ve araştırma merkezleri açıldı.

Alevi vatandaşların yaşadığı sorun alanlarına ilişkin herhangi bir somut ilerleme sağlanmadıysa da, Hükümet tarafından 2009 yılında başlatılan “Alevi açılımı” çerçevesinde “Alevi Çalıştayları” yapıldı ve bu çalıştaylarda tespit edilen sorunlar ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini içeren nihai rapor hazırlanarak kamuoyuyla paylaşıldı.

Müslüman çoğunluğun özellikle 28 Şubat sürecinde karşı karşıya kaldığı sorunların çok büyük bir kısmı çözüldü. İmam-Hatip Lisesi mezunlarını mağdur eden kat sayı sorunu çözüme kavuşturuldu, üniversitelerde uygulanan başörtüsü yasağı kaldırıldı ve Kur’an Kursları için getirilmiş olan birtakım sınırlamalara son verildi.

Bu dönem içerisinde eşit ve özgür vatandaş profilini güçlendirmeye yönelik adımlar atılmakla birlikte, ayrımcı ve dışlayıcı muamelelerin toplumsal hayatın her alanında yaygın bir şekilde devam ettiğini de ifade etmek gerekir. Kamu otoriteleriyle olan ilişkilerden gündelik hayattaki insani ilişkilere kadar hemen her alanda bu tür muamelelerin izlerine rastlamak mümkündür.

## 6. Yeni Anayasada Renkler/Farklılıklar Sorunu

Yeni anayasa yapım sürecinin mümeyyiz vasıflarından biri, toplumun bütün kesimlerinin katılımına ve katkı sunmasına açık bir süreç olmasıdır. Osmanlı-Türkiye Anayasaları -1921 Anayasası hariç- yukarıdan aşağıya yöntemlerle topluma dayatılan anayasalar olmasına karşın, yeni anayasanın tamamlanması halinde, toplum ilk kez kendi irade ve inisiyatifinin ürünü olacak ve aşağıdan yukarıya bir yöntemle gerçekleştirilmiş bir anayasaya kavuşmuş olacaktır. Bugüne kadar yapılan anayasalar, toplumun bütün kesimlerinin katılımının ürünü olmadıkları için, birer toplum sözleşmesi olma hüviyetine kavuşamadılar. Söz konusu anayasalar, bütün bir toplumu değil, toplumun ancak sınırlı bir kesimini temsil eden ve egemen pozisyonda bulunanların iradesini yansıttılar. Buna bağlı olarak, -özellikle Cumhuriyet dönemine ait- anayasalar, çoğulculuğu dışlayan, tek renkli anayasalar oldular.

27. Oran, s. 94-100.

28. Bkz. *Resmi Gazete*, 06.11.2009-27398.

29. Bkz. *Resmi Gazete*, 10.04.2010-27548.

Toplumun bütün kesimlerinin katılımına açık tutulan ve toplumun çok önemli bir kısmının temsil edildiği TBMM çatısı altında eşit temsil esasına dayalı olarak oluşturulan “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” tarafından hazırlanacak olan yeni anayasadan en büyük beklenti, bu anayasanın, bugüne kadar yapılanların aksine, herkesin anayasası olabildiğini sağlamaktır. Herkesin kendinden bir parça olarak görüp sahipleneceği bir anayasa yapabilmeyen yolu, etnik, dinsel, kültürel, ideolojik ve benzeri kimlikler ekseninde ayrılmış olan toplumun çoğul yapısını dikkate almaktan geçer. Yeni anayasayı bir toplum sözleşmesi olmanın yanı sıra, bir “ortak kimlik belgesi” haline getirebilmek için bu kimliklerden herhangi birine atıf yapılmaması gerekir. Zira bu kimlik öğelerinden herhangi birine atıf yapılması, yeni anayasayı, atıf yapılan kimliklere mensup olanların anayasası haline getirecek, bu kimliklerin dışında kalanları ise “ikinci sınıf vatandaş” statüsüne düşürecektir. Bu durumda yeni anayasa da -tıpkı selefi olan Cumhuriyet anayasaları gibi- herkesin anayasa olmayacak ve bir “ortak kimlik belgesi” olma niteliğine kavuşamayacaktır.

Mevcut Anayasa’nın baştan aşağıya “Türklük” ve “Atatürkçülük” renkleriyle boyalı bir anayasa olduğu gerçekliği karşısında, yeni anayasada anayasal vatandaşlık anlayışını hâkim kılabilmeyen temel gereklerinden biri, bu türden ayrıştırıcı kavramlara yer vermekten kaçınmaktır.

Etnik referanslı ve dini imalı bir kavram olan “Türklük”, bu kavramın çağrıştırdığı sosyo-kültürel küme dışında kalanlara yönelik dışlayıcı ve ayrımcı kanunları, yargı kararlarını ve idari pratiği meşrulaştıran bir referans değer olarak anlaşıldı. Resmi tezi savunuların iddialarının tam aksine, “Türklük”, bütün farklılıkları kapsayıcı ve kuşatıcı bir anlamda değil, çoğu kez etnik bir kümeye referansla kullanıldı.

Yine aynı şekilde, yürürlükteki Anayasa’da “Atatürk milliyetçiliği”, “Atatürk ilke ve inkılâpları” ve “Atatürkçü düşünce” kavramlarıyla ifade edilen, hukuken tanımlanması mümkün olmayan ve her türlü subjektif değerlendirmeye açık olan “Atatürkçülük/Kemalizm” de, etnik ve dinsel hak taleplerini bastırmada meşrulaştırıcı bir argüman olarak kullanıldı.

Bütün bu nedenlerle, yeni anayasada her iki referans kümesine yer vermemek, anayasal vatandaşlık anlayışı açısından mutlak bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu ayrıştırıcı kavramlar yerine, Türkiye toplumunun barış içerisinde birlikte var oluşunun siyasi-hukuki zeminini teşkil edecek evrensel siyasi değerlere yer vermek doğru bir tercih olacaktır.

Anayasal vatandaşlık anlayışına uygun bir anayasa yapımında ikinci dikkat edilmesi gereken nokta, vatandaşlığa ilişkin kullanılan ifadeler, kavramlaştırmalar ve düzenlemelerdir. Bunlara yönelik tercihler, bir imparatorluk bakiyesi olması nedeniyle farklı etnik, dini ve dilsel grupların birlikte yaşadığı Türkiye toplumu açısından büyük önem taşımaktadır. Bu konuya ilişkin geliştirilecek doğru tercih, bir yandan toplumda belirgin ayrışma eğilimlerinin zayıflatılmasına ve toplumsal barışın tesis edilmesine hizmet

“Anayasa Uzlaşma Komisyonu” tarafından hazırlanacak olan yeni anayasadan en büyük beklenti, bu anayasanın, bugüne kadar yapılanların aksine, herkesin anayasası olabildiğini sağlamaktır.

edecek, diğer yandan da siyasi yaşamın çoğulcu temellerinin kuvvetlendirilmesine ve demokrasinin pekiştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Vatandaşlık konusunda iki yöntemden biri tercih edilebilir. İlk yöntem, vatandaşlığa ilişkin bağımsız bir düzenlemeye yer vermemektir. Birçok ülkenin anayasasında bağımsız bir vatandaşlık düzenlemesinin olmadığı bilinmektedir. Sözgelimi, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Fransa, Avustralya, Avusturya, Danimarka ve Arnavutluk anayasalarında vatandaşlık düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu anayasalarda sadece hak öznesi olarak vatandaştan söz edilmektedir. Yeni anayasada da bu yöntem tercih edilebilir; ayrı bir vatandaşlık maddesi düzenlenmeyerek, sadece hak ve hürriyetlerin öznesi olarak vatandaştan söz etmekle yetinilebilir. Böylece, tanım ve düzenlemeye ilişkin tartışmalara hiç girmeden bu sorun halledilmiş olunur.

İkinci yöntem ise, anayasada vatandaşlık konusunu bir madde şeklinde düzenlemek, ancak bunu yaparken vatandaşlığı nötr bir kavram olarak ele almaktır. Burada da iki seçenek karşımıza çıkmaktadır: Birinci seçenek, vatandaşlık tanımına yer vermemektir. Nitekim kimi demokratik ülke anayasalarının vatandaşlığa ilişkin düzenlemelerine bakıldığında, bu düzenlemelerde vatandaşlığın tanımlanmadığı, bunun yerine, vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi ve vatandaşlıktan çıkarılmaya ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Sözgelimi, İtalyan Anayasasında vatandaşlığa ilişkin herhangi bir niteleme yoktur; sadece, hiç kimsenin siyasi nedenlerden ötürü hukuki statüsünden, vatandaşlıktan ve isminden mahrum edilemeyeceği bildirilmektedir (m. 22). Yeni anayasada bu seçenek tercih edilerek, vatandaşlığa ilişkin herhangi bir tanım yapmadan, genel bir düzenleyici hüküm koyma yoluna gidilebilir.

#### **Birinci Öneri**

“Vatandaşlık temel bir haktır. Bu hakka sahip olmada, bu hakkın kullanılmasında ve kaybedilmesinde dinsel, dilsel, ırksal, etnik ve benzeri hiçbir ayırım gözetilmez.”

#### **İkinci Öneri**

“Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.”

İkinci seçenek ise, vatandaşlığı toplumdaki bütün farklılıkları kapsayıcı bir dille tanımlamak ya da nitelemektir. Bu seçenekte tanımlama ya da niteleme herhangi bir etnik, dini ya da kültürel gruba değil, bir coğrafya yapılmaktadır. Demokratik ülke anayasalarının birçoğunda (Belçika, Finlandiya, İrlanda, İspanya, İsviçre, Polonya, Portekiz vb.) vatandaşlığın bir coğrafyaya aidiyeti ifade eden terimlerle nitelendirildiği görülmektedir. Şayet yeni anayasada vatandaşlığı tanımlama yoluna gidilecekse, bu takdirde, vatandaşlık, herhangi bir etnik, dini ya da sosyal gruba referans içermeyen, toplumda-

ki bütün renkleri kapsayan ve kuşatan bir kavramla tanımlanmalıdır. Bu tanımlamada, “Türkiyelilik” ya da “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı” gibi coğrafyaya göndermede bulunan kapsayıcı ve kuşatıcı terimlere başvurmak doğru bir tercih olacaktır.

#### **Birinci Öneri**

“Türkiye Cumhuriyeti’ne vatandaşlık bağıyla bağlı olan herkes din, mezhep, ırk, etnik köken ve kültür farkı olmaksızın Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

#### **İkinci Öneri**

“Vatandaşlık temel bir haktır. Kanunun öngördüğü esaslara uygun olarak bu statüyü kazanan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

Anayasal vatandaşlık anlayışına uygun bir anayasa yapımında dikkat edilmesi gereken üçüncü nokta, kültürel kimlik haklarının tanınmasıdır. Bundan kastedilen, kültürel kimliklerin kendilerini ifade, koruma, geliştirme ve yayma hakkının anayasal güvence altına alınmasıdır. Kültürel kimlik haklarını güvence altına alma, genel bir koruyucu düzenlemeyle mümkün olabileceği gibi, dinsel ve dilsel hakların ayrı maddeler halinde düzenlenerek koruma altına alınması da mümkündür. Genel koruma hükmüne ilişkin aşağıdaki alternatif önerilerden biri kabul edilebilir:

#### **Birinci Öneri**

“Herkes, kültürel kimliğini özgürce ifade etme, koruma, geliştirme ve yayma hakkına sahiptir. Devlet, bu hakkın kullanılması için gerekli tedbirleri alır ve kanuni düzenlemeleri gerçekleştirir.”

#### **İkinci Öneri**

“Kimse, kendi kültürel kimliğini, topluluğunun diğer üyeleri ile birlikte kullanma ve ondan yararlanma hakkından mahrum edilemez. Devlet, vatandaşların kültürlerini sürdürmeleri, geliştirmeleri ve kimliklerinin temel unsurları olan dil, din, gelenek ve kültür miraslarını korumaları için gerekli şartları sağlar.”

Kültürel kimlik haklarına ilişkin bu genel nitelikli koruyucu hüküm yerine ya da bunun yanı sıra, dinsel ve dilsel hakların korunmasına yönelik bir düzenleme yapılması yoluna da gidilebilir. Dinsel ve dilsel haklara ilişkin şu formülasyonlara yeni anayasada yer verilebilir:

#### **Dinsel Haklar**

(1) Herkes, bir dine inanma, dini inancını değiştirme, herhangi bir dine inanmama, dinini veya inancını öğrenme ve uygulama özgürlüğüne sahiptir.

Anayasal vatandaşlık anlayışına uygun bir anayasa yapımında dikkat edilmesi gereken üçüncü nokta, kültürel kimlik haklarının tanınmasıdır. Bundan kastedilen, kültürel kimliklerin kendilerini ifade, koruma, geliştirme ve yayma hakkının anayasal güvence altına alınmasıdır.

Yeni bir vatandaşlık anlayışı, ancak eskiye ait bütün tortulardan arınmaktan ve yeni bir vatandaşlık bilincini oluşturmaktan geçer. Yeni vatandaşlık bilinci ise, her şeyden önce ırkçılıkla ve ayrımcılıkla çok yönlü mücadele edilerek oluşturulabilir.

(2) Herkes, tüzel kişiliği haiz dini cemaat kurma, bunlara üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. Bu hak, dini cemaatlerin, dini faaliyetler ve törenler düzenleme; dini okullar ve yardım kuruluşları kurma hakkını da içerir.

(3) Devlet, eğitim ve öğretim alanındaki görevlerini yerine getirirken, eğitim ve öğretimin, ana ve babanın dinî ve felsefî inançlarına göre yapılmasını isteme hakkına riayet eder.

### **Dilsel Haklar**

(1) Herkes kendi anadilinde düşünce ve kanaatlerini ifade etme ve yayma özgürlüğüne, resmi dilin öğrenilmesi ve öğretilmesi şartıyla anadilinde eğitim görme hakkına, anadilinde kamu hizmeti görme ve kamu idaresiyle olan ilişkilerinde anadilini kullanma hakkına sahiptir. (2) Bu hak, anadilinde yazılı, görsel ve işitsel iletişim araçlarını kurma, işletme ve bunlardan yararlanmayı da kapsar.

Yeni anayasa yapım sürecinde kültürel kimlik haklarının gerek genel bir hükümlerle ve gerekse özel hükümlerle marifetiyle güvence altına alınması konusunda bir mutabakata varılamaması halinde atılması gereken adım, söz konusu hakların kullanımının yasaklanmasına ilişkin bir düzenlemeye yeni anayasada yer vermemek olmalıdır. Bu bağlamda, yürürlükteki Anayasa'nın 42. maddesinin son fıkrasında yer alan ve anadilinde eğitim alanında kullanılmasını yasaklayan türden bir hükme yer vermekten kaçınmak gerekir. Bu gereklilik, eşit ve özgür vatandaşlık anlayışının asgari şartını oluşturur. Kültürel kimlik haklarını güvence altına almayan ve fakat bunların kullanılmasına ilişkin yasaklayıcı bir hükme de yer vermeyen ucu açık ve dinamik bir yeni anayasa da, sosyo-kültürel alanda yaşanan kimlik sorunlarının çözümünde kolaylaştırıcı bir rol oynayabilir.

Önemle ifade etmek gerekir ki, gerek vatandaşlık düzenlemesinde ve gerekse diğer maddelerinde herhangi bir etnik, dini ya da sosyal gruba göndermede bulunmayan ve kültürel kimlik haklarını teminat altına alan bir anayasa ile tek başına anayasal vatandaşlık anlayışını realize edebilmek mümkün değildir. Böylesi bir anayasa, anayasal vatandaşlığın sadece hukuki çerçevesini oluşturur. Bu hukuki çerçeveye yeni bir vatandaşlık anlayışına geçilebileceğini öngörme gibi basit ve indirgemeci yaklaşımdan şiddetle kaçınmak gerekir. Unutmamak gerekir ki, yeni bir vatandaşlık anlayışı, ancak eskiye ait bütün tortulardan arınmaktan ve yeni bir vatandaşlık bilincini oluşturmaktan geçer. Yeni vatandaşlık bilinci ise, her şeyden önce ırkçılıkla ve ayrımcılıkla çok yönlü mücadele edilerek oluşturulabilir.

Eşit ve özgür vatandaşlık anlayışı üzerine yükselen anayasal vatandaşlığın hayata geçirilebilmesinin temel gereklerinden biri, kamu gücünü/devleti, açık ya da gizli bir

biçimde kültürel kimliklere karşı ayrımcı veya tarafgir bir tavır içine girmekten uzak tutmaktır. Belirli bir kimliğe sahip olmak, devlet karşısında avantaj ya da dezavantaja dönüşmemelidir. Hiç kimse taşıdığı kimliğinden ötürü aşağılanmamalı, hor görülmemeli, düşmanca bir muameleyle karşı karşıya kalmamalıdır. Bütün bunların gerçekleşebilmesi, ancak çok yönlü bir politikayla ve uzun soluklu bir mücadeleyle mümkündür. Bu amaçla, acilen bir dizi önlemin alınması gerekir. Bunlardan birkaçını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- i. Mevzuat, eşitlik ilkesi ile ayrımcılık yasağına aykırılık arz eden, bunlarla bağdaşmayan hükümlerden arındırılmalıdır.
- ii. Ayrımcılıkla mücadele amacıyla kanun çıkarılmalı ve bu kanunun uygulanmasını takip edecek kurumsal bir yapılanmaya gidilmelidir.
- iii. Nefret suçu işleyenler tolere edilmemeli, büyük bir kararlılıkla üzerine gidilip cezalandırılmalıdır.
- iv. Milli eğitim müfredatında yaygın olan ayrımcı unsurlar ayıklanmalı; müfredat çoğulcu bir anlayış çerçevesinde yeniden tanzim edilmeli; farklı kültür ve kimliklere hoşgörü ve saygı kültürünü aşılama ders kitapları müfredata dâhil edilmelidir. Müfredat, çok kültürlü ve çok kimlikli hale getirilmelidir.
- v. Yazılı, görsel ve işitsel medya; eşitlik, çoğulculuk, farklılıklara saygı ve hoşgörü gibi değerler konusunda duyarlı kılınmalıdır.
- vi. Kamu personeli, eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı konusunda sık sık uyarılmalı ve hizmet içi eğitimden geçirilmelidir.
- vii. Kamu personeli alımında tamamıyla objektif kıstaslar geçerli kılınmalıdır.

Özetle ifade etmek gerekirse; vatandaşlık, sadece tanımlama ya da isimlendirme meselesi değildir, bundan daha önemlisi bir zihniyet meselesidir. Toplumdaki bütün farklılıkların eşit ve özgür vatandaşlar olarak bir arada ve barış içerisinde yaşayabilecekleri bir zihinsel ve toplumsal vasat oluşturabilme meselesidir. Ancak böyle bir vasatla “çeşitlilik içinde birlik”, eskilerin deyişiyle, “**kesret içinde vahdet**” sağlanabilir.

Belirli bir kimliğe sahip olmak, devlet karşısında avantaj ya da dezavantaja dönüşmemelidir. Hiç kimse taşıdığı kimliğinden ötürü aşağılanmamalı, hor görülmemeli, düşmanca bir muameleyle karşı karşıya kalmamalıdır.

Vatandaşlık kavramı ve özellikle bu kavramın kültürel kimliklerle olan ilişkisi, yeni anayasa yapım sürecinde en fazla ilgi gören ve tartışılan konulardan birini oluşturuyor. Bir taraftan cari vatandaşlık tanımı ve buna eşlik eden uygulamalar nedeniyle kendilerini dışlanmış hissedenerin itirazları, diğer taraftan kimi siyasi aktörlerin bu itirazlara yönelik sert tepkileri ve vatandaşlığa ilişkin anayasal statükoyu "kırmızı çizgi" olarak ilan etmeleri, vatandaşlık eksenli tartışma ve müzakerelerin çetin geçeceğine işaret ediyor. Oysa yeni bir anayasayla yeni bir başlangıç yapabilmenin ve bu anayasayı herkesin anayasası haline getirebilmenin yollarından biri, yürürlükteki Anayasa'da ifadesini bulan sorunlu vatandaşlık anlayışını terk etmekten ve yeni bir vatandaşlık anlayışı üzerinde uzlaşmaktan geçiyor.

Öte yandan, klasik vatandaşlık kavramının, farklılıkları bir arada tutmadaki yetersizliği yeni bir kavramlaştırma arayışına yol açmış ve bu arayışlar sonucunda, "anayasal vatandaşlık" (anayasal vatanseverlik) kavramı öne çıkmıştır. Anayasal vatandaşlık kavramı, esas itibarıyla, günümüz demokratik toplumlarında siyasi kimliği yeniden tanımlama girişimini ifade eder. Girişimin temelinde yatan saik, "farklılıkları, eş düzeyli olarak barış içerisinde birlikte yaşatma" iradesidir. Açıkçası, bugüne kadar bastırılmış kimlikleri de içine alacak "eşit vatandaşlık" anlayışını hâkim kılmak, anayasal vatandaşlık kavramının temel amacını oluşturur. Anayasal vatandaşlık, kimliklerin birer ayrıcalık ya da ayrımcılık aracı olarak kullanılmasına izin vermez; kamu otoritesinin kimliklerden herhangi birinden yana bir tutum içinde olmasına, diğer kimlikleri bastırmasına veya asimile etmesine geçit vermez. Kamu gücü karşısında bütün kimlikleri eşitler.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanacak yeni anayasadan yana en büyük beklenti, bu anayasanın, bugüne kadar yapılanların aksine, herkesin anayasası olabilmesini sağlamaktır. Yeni anayasayı bir toplum sözleşmesi olmanın yanı sıra, bir "ortak kimlik belgesi" haline getirebilmek için mevcut kimliklerden herhangi birine atf yapılmaması gerekir. Bunun için de, vatandaşlık konusunda iki yöntemden biri tercih edilebilir. İlk yöntem, vatandaşlığa ilişkin bağımsız bir düzenlemeye yer vermemektir. İkinci yöntem ise, anayasada vatandaşlık konusunu bir madde şeklinde düzenlemek, ancak bunu yaparken vatandaşlığı nötr bir kavram olarak ele almaktır. Tüm bunlarla birlikte, vatandaşlık, sadece tanımlama ya da isimlendirme meselesi değil, bir zihniyet meselesidir.

---

#### **Fazıl Hüsnü ERDEM**

1964 Karakoçan doğumlu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. 1987 yılında Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Araştırma Görevlisi olarak akademik hayata başladı. Doktora derecesini İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'ndan aldı. 1993'te yardımcı doçent, 1998'de doçent ve 2004 yılında da profesör oldu. Halen Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalında öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri" (Yunus Heper'le birlikte, SETA, 2011) ve "1982 Anayasasının Analizi" (Orion, 2012) kitaplarının yanı sıra, anayasa hukuku, insan hakları hukuku ve siyaset bilimine ilişkin yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır.

---

#### **SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Caddesi No: 66  
GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312.551 21 00 | Faks: +90 312.551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org

**SETA | Washington D.C. Office**  
1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106  
Washington, D.C., 20036  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099  
www.setadc.org | info@setadc.org