

TÜRKİYE'NİN ANAYASAL EKONOMİK DÜZENİ

Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı ve Bunun Doktrinde Meydana Getirdiği Tartışmalar

Nihat BULUT*

1- Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı

Anayasaların hukuk sisteminin temelini teşkil ettiğini biliyoruz. Yine biliyoruz ki, tıpkı diğer alanlar gibi, ekonomik alanın da örgütlenişi ve işleyişinin hukuk kurallarına bağlanması zorunludur. Bu zorunluluk, anayasaların hukuk sisteminin temeli olarak, ekonomik sistemin de temelini teşkil etmesi sonucunu doğurmuş ve bu bağlamda "devletin ekonomik anayasası"ndan söz edilmeye başlanmıştır¹.

1924 Anayasası, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin etkisinde kalarak, sosyal ve ekonomik haklara yer vermemişse de, Anayasada 1937 yılında yapılan bir değişiklikle, Türkiye Cumhuriyeti'nin "devletçi" olduğu hükme bağlanarak, bir ekonomik sistem tercihi yapılmıştır. Aslında devletçilik ilkesi Anayasaya girmeden önce de Türkiye'nin bir ekonomik sistem tercihi vardı. Bu sistem, 1923 İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen "karma ekonomi sistemi" idi.

Karma ekonomi sistemi, esas olarak piyasa ekonomisinin kurallarını geçerli sayan, bu mekanizma içinde özel sektör ile kamu sektörünü yan yana bulandıran, ayrıca kişisel hak ve özgürlüklerin yanında, sosyal ve ekonomik haklara yer vererek, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet ilkesinin uygulamaya geçirilmesi gibi ilkelere de yer veren bir sistemdir².

Bu çerçevede 1924 Anayasası döneminde bir yandan özel teşebbüsü teşvik yoluna gidilirken, öte yandan özel teşebbüsün istenilen düzeye gelememesinin de etkisiyle KİT'lerin kurulmasına ağırlık verilerek, devletin kalkınmada öncülük yapması sağlanmıştır.

1961 Anayasası ise geniş bir sosyal ve ekonomik haklar listesi öngörmüş, ayrıca 1982 Anayasasındaki gibi ayrı bir bölüm olarak düzenlenmiş olmasa bile, iktisadi ve mali hükümler (planlı kalkınma, tabii kaynakların aranması ve işletilmesi.. gibi) getirerek, ekonomik düzene ilişkin temel ilkeler öngörmüştür.

Bu arada Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu bir kararda, Anayasanın mülkiyet hakkını düzenleyen 38.maddesi ile çalışma ve sözleşme özgürlüğünü düzenleyen 40.maddesini, karma ekonomik düzenini benimsediğinin bir göstergesi saymıştır³. Zaten 1961 Anayasasının karma ekonomi modelini benimsediği Türk Doktrinde de kabul edilmektedir⁴.

* Arş.Gör., Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı

1 Turgut Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", Anayasa Yargısı 1990, s.61; Hukuk-Ekonomi İlişkisi için bkz. Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara 1984, s.3; Ahmet Kılıçbay, Hukuk-İktisat İlişkisi ve Ekonomik Kalkınma Ankara 1975, s.5; Abdullah Dinçkol, Sosyal Güvenlik Açısından Toprak ve Tarım Reformu, MÜ.Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul 1992, s.42 vd.; Ayrıca konuya ilişkin geniş bir araştırma için bkz. Meltem Caniklioğlu, Ekonomik Anayasa Arayışları ve Türkiye, İÜSBE Doktora Tezi, İstanbul 1996.

2 Bkz. Ahmet Kılıçbay, Türk Ekonomisi, Ankara 1992, s.39.

3 Bkz. Mehmet Akad, Teori ve Uygulama Açısından 1961 Anayasasının 10. maddesi, İstanbul 1984, s.186.

4 Akad, s.186; Kılıçbay, "Hukuk Ekonomi İlişkisi...", s.13.

1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi geniş bir sosyal ve ekonomik haklar listesi öngörmüş, fakat 1961 Anayasasından farklı olarak mali ve ekonomik hükümleri ayrı bir kısımda toplamıştır. Bu kısımda planlı kalkınmayla birlikte, devletin para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı tedbirlerle, piyasalarda tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek tedbirleri alması hükmüne yer vermiştir (m.167). Anayasa bu kısımda, tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi (m.168), ormanlar ve orman köylülerinin korunması (m.169-170), kooperatifçiliğin geliştirilmesi (m.171), tüketicilerin korunması (m.172) ile esnaf ve sanatkarların korunmasına ilişkin (m.173) kuralları da ekonomik ve mali hükümler arasında saymıştır.

Görüldüğü gibi, devletin ekonomiye müdahalesinin yollarını gösteren 1982 Anayasası, pazar ekonomisi ve serser piyasa ekonomisinin hukuki altyapısını da düzenlemektedir. Gerçekten 1982 Anayasasına göre, piyasa ekonomisi için gerekli olan hukuka aykırı rekabet sınırlamalarına karşı önlemler olarak pazarın sağlıklı ve düzenli biçimde işlenmesini sağlamak devletin anayasal bir görevi olduğu gibi, aynı görev tüketicilerin korunması açısından da söz konusudur⁵.

1982 Anayasasının ekonomik alana ilişkin hükümlerini böylece gördükten sonra, hemen ifade edelim ki, 1961 Anayasası döneminde, Anayasasının karma ekonomi modelini benimsediğini ifade eden Yüksek mahkeme, 1982 Anayasası döneminde, 2983 sayılı kanunun iptali için açılan davada, "...Çok partili demokratik rejimi benimseyen Anayasamızda, Anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların ekonomi alanında müdahalece veya liberal bir politika izlemelerine bir engel bulunmamaktadır..."⁶ diyerek, ekonomik alanda siyasal iktidara geniş bir taktir yetkisi tanımıştır.

Anayasa Mahkemesi 3082 sayılı "Devletleştirme Kanunu" ile ilgili kararında ise, "Anayasa liberal bir iktisadi politika takibine elverişli olduğu kadar, karma bir iktisadi politika takibine de müsaittir. ... Devletçiliğin sosyal devleti gerçekleştirmenin tek aracı olmadığı vurgulanmalıdır." diyerek, aynı doğrultuda görüş belirtmiştir⁷.

2- Doktrindeki Tartışmalar

Anayasa Mahkemesinin özelleştirme ve devletleştirme kanunları ile ilgili kararlarında geçen bu ifadeler, doktrinde farklı tepkilerin doğmasına yol açmıştır.

Duran, Anayasa Mahkemesi kararlarından bir yandan, KİT'lersiz ve karma ekonomisiz bir sosyal devletin varlığından söz edilebileceği anlamının çıkarılabileceğini belirtirken, öte yandan yüksek mahkemenin, Anayasasının öne çıkardığı ekonomik politikayı belirlemekte güçlük çektiğinin anlaşılabilirliğini vurgulamaktadır. Yazara göre, "Anayasa Mahkemesi, bir yandan liberal ekonomi politikasının karşıtı olarak müdahaleciliği kabul ederken, öte yandan karma ekonomi politikasını öne sürmektedir. Oysa liberal ekonomi politikası da az çok devlet müdahalesine yer verdiği göre müdahaleciliğin karşıtı değildir. Bunun gibi liberal iktisadi politikanın karşıtı, karma iktisadi politika olmayıp, sosyalist ekonomi düzenidir."⁸.

Tan da, Yüksek Mahkemenin yukarıda ele aldığımız görüşlerinden, karma ekonomik sistemin müdahalecilikle eş anlamlı olduğu ve liberal iktisat politikasının karşıtısında bulunduğu gibi bir anlamın çıkarılabileceği kanaatinde dir. Tan'a göre, liberal ekonomi politikası kamunun ekonomiye müdahalesini tümüyle dışlamamıştır. Zaten

⁵ Turgut Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", Anayasa Yargısı-28, Ankara 1990, s.164-165; Fakat Tan, piyasa ekonomisinin gerektirdiği rekabet koşullarını sağlayacak düzenlemelerin yapılmadığı gibi, 80'li yıllarda devletin ekonomiye müdahalesinin piyasa ekonomisinin gerekleriyle ne ölçüde bağdaşır olduğunun hep tartışıldığını söylemektedir.

⁶ E:1984/9, K:1985/4, K.T.18.2.1985, AMKD, sy.21, s.59.

⁷ E:1985/1, K:1985/16, K.T. 27.9.1985, AMKD, sy.21, s.222.

⁸ Lütfi Duran, "Anayasa Mahkemesi'ne Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni-II," Amme İdaresi Dergisi, C.19, sy.1, s.4-9.

devletin ekonomiye müdahale etmediği bir ekonomik düzen de yoktur. Başka bir deyişle, piyasa ekonomisiyle karma ekonomi arasında bir bağdaşmazlık bulunmamaktadır⁹.

Zaten Kılıçbay da, karma ekonomiye sadece özel teşebbüs-kamu teşebbüs kıyaslaması açısından bakmanın yetersiz olduğunu; karma ekonominin, kişisel refah kriteri ile sosyal refah ölçütlerini ahenkli kılan bir boyutunun bulunduğunu ifade etmektedir¹⁰.

Özbudun ise, KİT'leri ve devletçiliği, sosyal devletin vazgeçilmez şartları saymanın sosyal devletin çağdaş anlamına ve çağdaş Batı Demokrasisinin uygulamalarına uygun olmadığını belirtmekte ve Anayasanın devletçi ve müdahaleci bir ekonomik politikanın izlenmesini zorunlu kıldığı şeklindeki bir kabulün, çok partili demokratik rejimin mahiyetine aykırı düşeceğini ifade etmektedir. Anayasadaki sosyal devlet anlayışının, siyasal iktidarlara belli bir ekonomik politika empoze etmediğini Anayasa açısından söylenebilecek olan şeyin, Anayasa ile ne saf liberal, ne de saf devletçi ekonomi modelinin uygulanmasının mümkün olmadığını vurgulayan Özbudun Anayasa Mahkemesinin yaklaşımını doğru bulmaktadır. Yazara göre, 1982 Anayasasında ekonomik bir sistem tercihi varsa, bunun sosyal piyasa ekonomisi olarak adlandırılması doğru olur¹¹.

Görüldüğü gibi, Özbudun, özel mal ve hizmet üreten KİT'lerin sosyal devletin vazgeçilmez şartı olarak görülmesini onun çağdaş anlamına uygun bulmamaktadır. Eren de, sosyal devletin özel malları kimin ürettiği ile değil, bölüşümde adaletin sağlanması ve geniş kitlelerin yaşam düzeyinin yükseltilmesiyle ilgili olduğunu belirterek aynı görüşe katılmaktadır¹².

Zaten özel mal ve hizmetlerin üretiminde kamu girişimi, esas olarak keynesyen iktisatla birlikte gerçekleşmiştir. Keynesyen iktisat, kaynak kullanımında ve dağılımında etniklik sağlamayı adil bir gelir ve servet dağılımını gerçekleştirmeyi, ekonomik istikrar, iktisadi büyümeyi ve kalkınmayı temini devletin görevi olarak kabul etmiş ve 1940' lardan sonra pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur¹³.

Şüphesiz keynesyen iktisat ile sosyal devlet, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ifade etmede birleşiyorlar. Fakat buradan yola çıkarak, bu iki anlayışın müdahale gerekçelerini birbirine karıştırmamak gerekir. Eren'in de belirttiği gibi sosyal demokrasi için amaç özgürlükle eşitliği bir arada gerçekleştirmek sosyal adaleti sağlamaktır. Keynesyen iktisatın amacı ise, özgürlüğe sınır getirmeksizin ekonomik istikrarı, büyümeyi ve kalkınmayı sağlamaktır. Elbette keynesyen iktisadın öngördüğü ilkeler sosyal devletin amacı olan sosyal adaleti sağlamaya yardımcı olabilir, ancak garanti edemez. Örneğin, Kore ve Singapur gibi ülkelerde, ekonomik istikrar ve hızlı kalkınma gerçekleşmiş ama sosyal adalet sağlanamamıştır¹⁴.

Sosyal Devlet ve keynesyen iktisadın gerekçeleri farklı da olsa, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği konusunda birleştiklerini ifade ettik. Bu müdahalenin, devletin büyümesi, bürokrasinin artması, rant toplumunun yaratılması, bütçe açıklarının artması, insanların tembelleğe itilmesi ve rekabetin zayıflaması ... gibi istenmeyen sonuçlar doğurduğu kabul edilmektedir¹⁵.

⁹ Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", s.164.

¹⁰ Kılıçbay, *Türk Ekonomisi*, s.39.

¹¹ Egun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara 1993, s.102-103.

¹² Ercan Eren, "Sosyal Demokrasi, Kamu Girişimciliği ve Özelleştirme" *Sosyal Demokrat Dergisi*, sy.57, Ocak 1993, s.32.

¹³ Keynesyen iktisat için bkz. Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme*, Ankara 1993, s.38 vd.

¹⁴ Eren, s.33.

¹⁵ Sosyal devlet ve refah devleti anlayışının yol açtığı sorunlar için bkz. Giovanni Bogneri, "Liberal Demokrasilerde Ekonomik ve Sosyal Düzen", *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler* (Uluslararası Seminer), İstanbul 1982; Eren, s.32-36.

Fakat özel mal ve hizmetlerin üretilmesine değindiğimiz bu noktada Eren'in de belirttiği gibi sosyal devlet için uygun olan üretimde doğrudan kamu girişimi yerine, ekonomide denetleme fonksiyonunu yerine getirmektir. Sosyal devlet açısından önemli olan bölüşüme yapılan müdahaledir. Bunun ise amacı, mutlak eşitlik yanında ve onun ötesinde fırsat eşitliğini sağlamak olmalıdır. Çünkü mutlak eşitliğe yönelik uygulamalar zamanla toplum dinamizmini azaltmakta ve tembelliğe yol açmaktadır¹⁶.

Bütün bunları söylerken, sosyal devletin özel mal ve hizmetlerin üretiminden tümüyle soyutlanması gerektiğini savunmuyoruz. Kuşkusuz sosyal devlet özel mal ve hizmetlerin devletçe üretilmesini gerekli kılan sosyo-ekonomik nedenlerin bulunduğu yerde bu alana el atacaktır. Vurgulamak istediğimiz asıl nokta, sosyal devletin özel mal ve hizmet üretimiyle özdeş olmadığıdır.

Şu ana kadarki uygulamalarıyla, sosyal devlet anlayışının bir takım sakıncalar doğurduğu ya da sorunlara yol açtığı gerçektir. Fakat bu aksaklıkların sosyal adalet, gerçek eşitlik ve özgürlük amaçlarından sapmaksızın, yine sosyal devlet anlayışı içinde çözülebileceği de açıktır. Yapılacak şey, araçların gözden geçirilmesi ve gerekiyorsa değiştirilmesidir. Bu bağlamda çağdaş devletin düzenleyicilikten denetleyiciliğe doğru kaymasını önemli bir adım olarak görmek mümkündür.

Çalışmamızın bu noktasında Anayasa Mahkemesinin yaklaşımına dönecek olursak, Yüksek Mahkemenin, Anayasanın belli bir ekonomik politika empoze etmediği şeklindeki görüşünün yerinde olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü böyle bir yaklaşım çok partili demokratik rejimin vazgeçilmez sonucudur. Fakat bunu söylerken Anayasanın ekonomik politikaları şekillendiren bazı esaslar getirdiğini bu esasların en önemlisinin de sosyal devlet ilkesi olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Elbette burada sosyal devlet anlayışını statik bir olgu saymayıp; onu değişen koşullarla birlikte, araçlarını gözden geçiren ve değiştiren bir ilke olarak saymak yerinde olacaktır.

¹⁶ Eren, s.36.