



ANAYASAYI TARTIŞMAYA NEREDEN BAŞLAMALI?

Anayasa Tartışmalarında Anayasa Mühendisliğinin Önemi

Günümüzde anayasaların üç temel işlev yerine getirdiği söylenebilir; (1) uygulandıkları topluma hakim olan değerleri yansıtmak; (2) siyasal iktidarı düzenlemek; (3) siyasal iktidarı sınırlayarak bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak. Türkiye'nin yeni bir anayasa yapmaya niyetlendiği bugünlerde bu üç işlev bağlamında soracağımız şu sorular verimli bir tartışmanın başlangıcı olabilir: Bir anayasa yapım sürecinde bu unsurların hangisi üzerinde ağırlıklı olarak durulmalıdır? Bu unsurlar değerlendirilirken bir sıra izlenmeli midir? Acaba birini diğerinden önce olgunlaştırmak daha mı faydalı olur? Bu politika notunda, bu soruların cevabını arayacağız.

ANAYASAYI TARTIŞMAYA NEREDEN BAŞLAMALI? **Anayasa Tartışmalarında Anayasa Mühendisliğinin Önemi**

Anayasanın Toplumla Hakim Olan Değerleri Yansıması

Kimilerine göre anayasalar “nötr” metinler olmalı ve herhangi bir değerler silsilesi veya ideolojik tercih içermemeli, empoze etmemelidir. Bu görüş ağırlıklı olarak liberal çevrelerde savunulmakla birlikte, günümüzde dünyada yürürlükte olan bir çok anayasa uygulandıkları topluma hakim olan değerleri anayasal ilkeler biçiminde ifade etmekte; hatta bunu yaparken ideolojik bir lisan kullanmaktan geri durmamaktadır. Nihayetinde anayasanın meşruiyet temelini oluşturan bu ilke ve değerler dizisi anayasal mimarinin üzerine yükseldiği taşıyıcı kolonlara benzetilebilir. Anayasalar söz konusu değerleri her zaman açıkça ilan etmese bile, bunlar anayasa maddelerinin satır aralarında okunabilir ve anayasal kurumlar bunlara göre biçimlendirilir.

Anayasanın bir takım değerleri yansıtabilmesi için, anayasa yapım sürecinden önce toplumda üzerinde uzlaşmış bir değerler silsilesinin mevcut olması gerekir. Özellikle siyasal kültürü derin fay hatlarıyla bölünmüş toplumlarda böyle bir uzlaşmadan söz etmek mümkün değildir. Böyle toplumlardaki anayasa yapım süreçlerinde en hararetli tartışmaların anayasal ilke ve değerler üzerinde yapıldığı, tartışmaların bu noktada kilitlendiği, hatta sürecin tıkanıp görülmektedir. Bazı anayasa yapım süreçlerinde bu sorunu çözmek için anayasa yapım sürecinin başında, sürece yön verecek bir ilkeler dizisi kabul edildiği ve anayasa yapımın daha sonra geçildiği bilinmektedir. Aslında bu örneklerde yaşanan, toplumda zaten mevcut olan kronik uzlaşmazlıkların anayasa yapım sürecine yansımalarından başka bir şey değildir. Kuşkusuz ideal anlamda bir anayasadan söz edebilmek için anayasanın üzerine inşa edileceği bir temele, yani üzerinde uzlaşmış bir toplumsal ilkeler ve değerler bütününe ihtiyaç vardır ancak tek başına anayasa yapım süreci veya süreç sonunda kabul edilecek anayasa bu ilke ve değerleri yaratmaz veya bu konudaki esaslı uyuşmazlıkları çözmez. Anayasa yapım süreci ve süreç sonunda kabul edilecek olan anayasa bu tür uyuşmazlıkların çözümüne katkıda bulunabilir, ancak anayasa bu hastalığın tedavisi için mucizevi ilaç olarak görülmemelidir. Bu hastalığın tedavisi, siyasal ve sosyal alanda oluşturulacak diyalog ortamı ve bu ortamda gerçekleştirilecek müzakerelerdir. Anayasa yapımı kronikleşmiş toplumsal sorunlarla yüzleşilen, ilgili tarafların bu sorunları bir masa etrafında tartıştığı meşru bir platform işlevi görebilir ve görmelidir de ama anayasa ile ilgili tartışmalara buradan başlamak veya bunun üzerinde yoğunlaşmak, diğer iki unsurun gölgede kalmasına, yeterince olgunlaştırılmamasına, hatta hiç tartışılmamasına neden olabilir. Anayasa yapımı ile birlikte yürütülecek siyasal ve sosyal diyalog mekanizmaları bu konuda hem anayasa yapımının yükünü azaltır, hem de anayasa yapımının sağlıklı bir şekilde yürütülmesine imkan verir.

Anayasaların Siyasal İktidarı Düzenleme ve Sınırlama İşlevi

Hukuk toplumsal ilişkileri düzenleyen kurallar bütünüdür ve bu tanım çerçevesinde anayasa kuralları da bir ülkenin hukuk sistemi içerisinde yer alırlar. Bununla birlikte, anayasalar düzenledikleri alan ve konu itibarıyla diğer hukuk kurallarından ayrılırlar; anayasalar doğrudan ve en üst düzeyde siyasal iktidarı düzenlerler. Burada, “düzenleme” kavramının altını çizmemiz gerekir, çünkü anayasalar uygulandıkları rejimden bağımsız olarak bu işlevi yerine getirirler. Bir başka ifadeyle; ister otoriter, totaliter olsun, ister liberal-demokratik olsun her rejimde iktidarın organizasyonuna, yani

ANAYASAYI TARTIŞMAYA NEREDEN BAŞLAMALI? **Anayasa Tartışmalarında Anayasa Mühendisliğinin Önemi**

devlet organlarının kuruluşunu, yapısını, işleyişini, görev ve yetkilerini ve birbirleriyle olan ilişkilerini gösteren bir "iktidar haritası"na¹ ihtiyaç vardır.

Bununla birlikte liberal-demokratik rejimlerde anayasalar, otoriter veya totaliter rejimlerden farklı ve çok önemli bir başka işlev daha yerine getirirler; temel hak ve özgürlüklerin korunması. Bireylerin; doğuştan, dokunulmaz, devredilmez haklara sahip olduğu düşüncesine dayanan bu tür rejimlerde anayasalar, bir yandan bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alırken, diğer yandan siyasal iktidarı sınırlayacak denetleme ve dengeleme mekanizmaları kurarak bu güvencelerin hayata geçirilmesini mümkün kılarlar.²

Anayasaların siyasal iktidarı organize etme ve temel hak ve özgürlükleri güvence altına alma işlevleri söz konusu olduğunda; bu iki işlevden birinin diğerinden daha önemli veya önemsiz olduğu söylenemez; aksine bir çok örnekte ikisi birbirini tamamlamaktadır. Bununla birlikte bu iki unsur açısından şöyle bir tespit yapılabilir: Günümüzde insan haklarının evrensel ilkelerinden söz edilmektedir. İnsan hakları konusunda uluslararası, hatta uluslararası düzeyde ortaya çıkan kazanımlar pek çok devlet tarafından kabul edilmekte ve anayasalarına aktarılmaktadır. Kısacası, günümüzde herhangi bir ülkede yapılacak bir anayasa açısından, belli bazı yerel farklılık ve yorumlar dışında, evrensel insan hakları standartlarına sırtını dönmek, "Ben bunları kabul etmiyorum" demek neredeyse imkansızdır. İnsan hakları idealine gerçekte saygı göstermeyen rejimler bile, uluslararası toplumun tepkisini çekmemek için, en azından kağıt üzerinde bu standartlara anayasasında yer vermektedir. Sonuç olarak, insan hakları konusunda anayasa yapıcıların kullanabileceği veya daha doğru bir ifadeyle kullanmayı reddedemeyeceği "hazır" bir uluslararası standartlar kataloğu mevcuttur. Bu bağlamda, insan hakları açısından, anayasayı yapacak olanların arasında tercih yapabileceği çeşitli "anayasal model"ler den de söz etmek mümkün değildir. Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler konusundaki tartışmalar bir kenara bırakılacak olursa—ki bu tartışmalar da nihayetinde politik-ideolojik bir alana kaymaktadır—çağdaş bir liberal-demokratik anayasanın insan haklarını güvence altına alma işlevini yerine getirebilmesi için asgaride hangi temel hak ve özgürlüklerin anayasada yer alması gerektiği, bunların hangi mekanizmalarla hayata geçireleceği konusunda günümüzde uluslararası bir oydaşma mevcuttur. Böyle bir oydaşmanın varlığı bu konunun anayasa yapım sürecinde nispeten kolay çözülmesine imkan verecektir. Bunun dışında, her ülkenin kendine özgü insan hakları sorunlarının anayasa yapım sürecinde gündeme gelmesi kaçınılmazdır. Özellikle geniş halk kitlelerinin ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesiyle belli konulardaki hak ve özgürlük talepleri sürece yansiyacaktır. Bu sorunların da uluslararası standartlar ışığında çözülmesi daha kolay olacaktır.

Anayasanın siyasal iktidarı düzenleme işlevi söz konusu olduğunda ise, üzerinde genel olarak uzlaşılan tek bir modelden söz etmek mümkün değildir. Günümüzde liberal-demokratik olarak nitelendirilebilecek rejimlerde birbirinden çok farklı hükümet ve seçim sistemleri tercih edilmektedir. Mevcut modellerden hangisi en iyisidir; acaba Türkiye'de hangisi en iyi sonuçları verir? Bu sorular kolaylıkla cevaplanamaz. Her modelin kendine özgü olumlu ve olumsuz yanları vardır ve her modelin uygulanabilirliği ülkenin koşullarına göre ayrıca değerlendirilmelidir. Bu demektir ki, anayasa yapım sürecinde siyasal iktidarın organizasyonuna ilişkin belli bir kurumsal tasarım kabul edilmeden önce

¹ Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, ABC-Clio, Santa Barbara, 1973.

² Levent Gönenç, *TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri-1: Siyasal İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar*, Ankara, 2010.

ANAYASAYI TARTIŞMAYA NEREDEN BAŞLAMALI? Anayasa Tartışmalarında Anayasa Mühendisliğinin Önemi

cididi bir fikri hazırlık ve birikime ihtiyaç duyulmaktadır. Bu alanda, yukarıda değindiğimiz iki alandan daha fazla teknik malumat ve deyim yerindeyse "ince işçilik" gereklidir. Çünkü seçenekler fazladır ve anayasa yapım sürecinde doğru seçenek tercih edilmediği takdirde ileride siyasal sistemin işleyişinde aksaklıkların çıkması kaçınılmazdır. Modern fizik biliminin kurucusu Newton, evrenin mekanik yasalarını ortaya koyar; bu yasalar sayesinde evrende işleyen mükemmel bir dengeye işaret eder. "Newtoncu anayasalar" ya da "Newtoncu demokrasiler" de, anayasal sistem içerisindeki unsurların mükemmel bir denetleme ve dengeleme mekanizması kuracak biçimde birbirleriyle ilişkilendirilmesini ifade eder.³ Günümüzde toplumun gelişen ihtiyaçları karşısında gittikçe karmaşık hale gelen devleti işler kılabilmek için anayasaların Newtoncu karakterine hakettiği önemin verilmesi gerekir.

Öte yandan, doğru bir kurumsal tasarım ve uygun denetleme ve dengeleme mekanizmalarının oluşturulması, özellikle yasama ve yürütme organları ile yargı organı arasındaki ilişkilerin uygun biçimde tanımlanması anayasanın temel hak ve özgürlükleri koruma işlevini de gereği gibi yerine getirmesine katkıda bulunacaktır.

Sonuç olarak, anayasa yapım sürecinde tartışma alanları belirlenirken, denetleme ve dengeleme mekanizmalarına ağırlık verilmesi, hatta bu konudaki birikimin uzmanlar ve siyasal partiler düzeyinde bir an önce oluşturulmaya başlanması önerilebilir. Kuşkusuz önerilen bu strateji, anayasanın diğer iki boyutunun tartışılmayacağı veya ihmal edileceği anlamına gelmez, ancak tartışmaya kurumsal tasarımdan başlamak veya ağırlığı bu alana kaydırmak anayasa yapım sürecinin daha verimli olmasını sağlayabilir. Öte yandan, tartışmaya anayasal değerlerden veya insan haklarından değil de kurumsal tasarımdan başlandığı takdirde, anayasa yapım sürecinin aşırı politize olması, kutuplaşması ve nihayetinde tıkanması bir ölçüde engellenmiş olur. Süreç bu noktadan başlayıp ilerledikçe diğer alanlar da tartışmaya yukarıda açıkladığımız çerçevede dahil edilebilir.

Yukarıda açıkladığımız anlamda mükemmel bir kurumsal tasarım ancak iyi "anayasa mühendisliği"⁴ sayesinde mümkündür. İyi anayasa mühendisliği ise kriz üreten değil, kriz çözen; siyasal sistemi hantallaştıran değil, onu işler kılan anayasalar tasarlanması anlamına gelir. Bu bağlamda iyi anayasa mühendisliği şu noktalar üzerinde yoğunlaşmalıdır:

- Anayasal sistemi oluşturan kurumsal unsurlar arasında uygun denetleme ve dengeleme mekanizmalarının kurulması
- Kurumsal tercihlerin kısmi revizyonlar şeklinde değil, bir bütün olarak tasarlanması
- Mevcut kurumsal modellerin öngörülebilir sonuçlarının tüm siyasal sistem açısından ve kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesi

Günümüzde anayasa mühendisliği alanında yapılan çalışmalar bağlamında özellikle hükümet sistemleri ve bununla bağlantılı olarak seçim sistemleri tasarımında kullanılabilir çözümler üretilmektedir. Türkiye'de anayasa yapımını tartıştığımız bu günlerde anayasa mühendisliği bilgisiyle üretilecek alternatif sistem tasarımları verimli bir anayasa yapım sürecinin de başlangıcı olabilir.

³ James A. Robinson, "Newtonianism and the Constitution", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 3-4, 1957, ss. 252-266.

⁴ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.