



Dr. Levent Gönenc¹

Hukuk Çalışmaları Merkezi Direktörü

ANAYASA MÜHENDİSLİĞİ VE SURIYE ANAYASA YAPIM SÜRECİ

Geçtiğimiz günlerde, Cenevre'de, Suriye'nin yeni anayasasını hazırlamak üzere "Anayasa Komitesi" toplandı. Birleşmiş Milletler (BM) öncülüğünde yürütülen girişim; kimilerine göre Suriye tarihinde yeni bir sayfa açılması anlamına gelirken; kimilerine göre ise, sonu başından belli beyhude bir çabaydı. Daha çok başında olan bu anayasa yapım süreci için kapsamlı bir değerlendirme yapmak mümkün olmayabilir ancak bu aşamada dahi, görüşmelerin olası gidişatı hakkında bir takım öngörülerde bulunmak mümkün.

1. Suriye Anayasasını Kimler Yapıyor?

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, Aralık 2015'te aldığı 2254 sayılı karar ile Suriye'de iç savaşın sona erdirilmesi ve serbest-adil seçimlerin yapılması için bir yol haritası oluşturulması çağrısını yaptı. Bu bağlamda, BM öncülüğünde ve gözetiminde çalışacak bir "Anayasa Komitesi" kurulması düşüncesi ilk olarak Ocak 2018'de Rusya'nın Soçi kentinde düzenlenen "Suriye Ulusal Diyalog Kongresi"nde ve Rusya, İran ve Türkiye'nin vardığı mutabakat çerçevesinde gündeme geldi.

Komite ile ilgili çözülmesi gereken ilk sorun, Komite'de kimlerin yer alacağı sorunuydu. Uzun süren görüşmeler neticesinde Komite'de esas olarak üç grubun yer alması kararlaştırıldı. Buna göre, 150 üyesi bulunan "Suriye Anayasa Komitesi"nde üyelikler şu üç grup arasında eşit olarak dağıtıldı: Suriye Hükümeti, muhalif güçler ve Suriye sivil toplumu.

¹ https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr.

Komite'nin ilk toplantısında 45 üyeden oluşan bir alt komisyon kuruldu. Alt komisyonda da, aynen Komite'de olduğu gibi; 15 üye Suriye Hükümetini, 15 üye muhalif grupları, kalan 15 üye ise Suriye sivil toplumunu temsil ediyor. Alt komisyon, Komite'nin daha sonra üzerinde çalışacağı temel ilkeleri belirleyecek.

Komite'nin karar alabilmesi için üyelerin % 75'inin oyu gerekiyor. Kuşkusuz anayasa gibi temel bir metnin kabulünde nitelikli çoğunluk aranması anlaşılabilir bir tercih ancak, masadaki sorunlar ve tarafların pozisyonları dikkate alındığında söz konusu nisabın süreci uzatacağını da öngörmemiz gerekiyor.

Dünyadaki anayasa yapım süreçleri incelendiğinde, aynen Suriye anayasa yapım sürecinde olduğu gibi, sürecin en zor aşamalarından birinin anayasa yapımcıların (*constitution makers*) belirlenmesi aşaması olduğu bir gerçektir. Buradaki temel sorun şu paradokstan kaynaklanmaktadır: Aslında ideal olan, serbest ve adil seçimler yoluyla oluşturulacak, temsil kabiliyeti yüksek bir "kurucu meclis" in anayasayı hazırlamasıdır ancak, Suriye gibi, iç savaştan yeni çıkmış ve uzun süre otoriter güçler tarafından yönetilen ülkelerde, serbest ve adil seçimlerin yapılabilmesi için, öncelikle bunu mümkün kılacak demokratik ilke ve kurumların anayasa ile güvence altına alınması gerekmektedir; yani bu konuda, deyim yerindeyse, tam bir "tavuk mu civcivden çıkar, civciv mi tavuktan çıkar" paradoksu ile karşı karşıya olduğumuz söylenebilir. Dünyadaki benzer süreçlerde, bu paradoksu çözmek için, önce "geçici" ya da "mini" bir anayasa ile demokratik ilke ve kurumların anayasal güvenceye kavuşturulduğu, daha sonra serbest ve adil seçimler yoluyla oluşturulan parlamentoya anayasayı yapma görevinin verildiği örnekler bulunmaktadır.

Cenevre sürecinde ise "önce anayasa-sonra seçimler" modelinin benimsendiği anlaşılmakta. Bu yolla da demokratik ve katılımcı bir anayasa yapmak mümkün olmakla birlikte, bu modelin "önce seçimler-sonra anayasa" modeline göre, meşruiyet zemini nispeten daha zayıf ve kaygan anayasalara vücut verdiği literatürde genel kabul gören bir argüman.

Suriye Anayasa Komitesi'nin çalışmasından söz ederken, uluslararası aktörlerin süreci ve Komite'yi yakından izlediğini de not edelim. Sürecin BM çatısı altında yürütülüyor olması, konuyu zaten doğası gereği uluslararası ilgi odağı haline getirmiş durumda ancak bunun yanında özellikle Soçi Üçlüsü'nden Rusya'nın süreci izlemenin ötesinde anayasa tartışmalarına malzeme ve katkı sağlama eğiliminde olduğu görülmekte. Rusya'nın 2017 yılında hazırladığı ve tartışmaya açtığı anayasa taslağı Rusya'nın Suriye anayasa yapım sürecine gözlemci olmanın ötesinde gösterdiği ilginin bir kanıtı. Soçi Üçlüsü'nün geri kalan üyeleri, yani İran ve Türkiye, bu konudaki hazırlıklarını henüz kamuoyuyla paylaşmış değil.

2. Komite'deki Gruplar Ne İstiyor?

Komite'deki üç grubun temel esaslarda farklı düşündüğünü biliyoruz. Hemen baştan ifade edelim, bu farklılıkların müzakerelerle yumuşatılması veya ortadan kaldırılması, çetin bir "pazarlık" sürecinin yaşanması ve neticede geniş tabanlı bir uzlaşma sağlanmasına bağlı-ki bu aşamada böyle bir tartışma zemininin varlığından söz etmek güç.

Suriye Hükümeti'ni temsil eden grup, sürecin başından itibaren (uluslararası gözlemcilere göre büyük ihtimalle bir "geciktirme taktiği" olarak) net bir pozisyon ortaya koymadı ancak, satır aralarında yapılan açıklamalardan, Esad Rejimi'nin 2012 yılında halkoylaması ile kabul edilen mevcut Suriye Anayasası'nın muhafaza edilmesi gerektiği ve süreç içerisinde anayasada yapılacak bazı değişikliklerle Suriye'nin yoluna devam edebileceği görüşünü savunduğu anlaşılıyor.

Muhalefet grubu, anayasada insan onurunu ve insan haklarını esas alan düzenlemelerin yapılmasını “öncelikli sorun” olarak görüyor. Bu amaca ulaşmak için ise, başta kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti olmak üzere bir dizi liberal-demokratik anayasal kurum ve ilkenin anayasaya girmesi ve etkin bir şekilde uygulanması gerektiğini savunuyor.

Sivil toplum grubu ise, oldukça dağınık bir yapıya sahip ve temel konularda farklı düşünen üyeleri içinde barındırıyor. Bununla birlikte, kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti, insan hakları gibi konularda Muhalefet grubuna yakın duruyor.

3. Komite'nin Önündeki Çetrefil Sorunlar:

Anayasa Komitesi, henüz sürecin başında olmasına rağmen, çok çetin sorunlarla karşı karşıya. Dünyanın neresinde olursa olsun; toplumun çoğunluğunun kabul edeceği, kuşaklar boyu yaşayacak, siyasal seçkinlerin saygı göstereceği bir anayasa yapmak zaten zor bir iş, ancak Suriye gibi iç savaştan yeni çıkmış (hatta tam olarak çıkmamış) ve sosyal ve siyasal anlamda bütünlüğünü kaybetmiş bir toplumda bu nitelikleri taşıyan bir anayasa yapmanın fevkalade güç olacağı ortada. Bu bağlamda, Komite'nin çözmekte zorlanacağı sorunların başında "anayasal anlamda birlikte yaşama" sorunu geliyor.

Teorik olarak Suriye Anayasa Komitesi'nin önünde iki anayasal seçenek bulunduğu söylenebilir: Üniter devlet ve federal devlet.

Öncelikle federalizm seçeneğine bakalım: Suriye Anayasa Komitesi'ni oluşturan grupların pozisyonlarına baktığımızda, Esad Rejimi'nin geçmişten bu yana merkezi ve güçlü bir üniter yapıdan yana olduğunu görüyoruz. Sivil toplum grubu kendi içerisinde bölünmüş durumda; bir kesim federal-benzeri çözümlerin tartışılabilirliğini kabul ederken, diğer kesim özellikle kültürel grup haklarında yapılacak bazı iyileştirmelerden sonra üniter yapının muhafaza edilebileceği görüşünde. Muhalifleri temsil eden grup ise federalizmi veya federal-benzeri çözümleri görüşme masasına getirmek eğiliminde.

Suriye'de klasik anlamda, yani her bir topluluğun (yaşadığı bölgenin sınırları esas olmak üzere) bir federe devlete sahip olduğu ve bunların bir "federal devlet" çatısı altında bir araya geldiği, coğrafi-temelli bir federalizmin uygulanma şansı, Suriye halkını oluşturan etnik ve dini kimliklerin coğrafi anlamda dağınık olması sebebiyle, bugün için oldukça zayıf.

Geriye kalan “federal-benzeri” anayasal seçeneklerin ise, Komite tarafından enine boyuna tartışılması gerekiyor. Bu bağlamda; hemen hemen her anayasal düzeyde “iktidar bölüşümü”nü esas alan, hatta kendine özgü bir "dönüşümlü başkanlık" sistemi öngören “Bosna-Hersek Modeli”nden, idari-mülki yapıyı anayasal pazarlık konusu yapmaksızın zaman içerisinde olası bir bölgesel yeniden yapılanma için anayasal parametreleri belirleme düşüncesine dayanan "Irak Modeli"ne kadar bir dizi seçenek tartışılabilir². Hatta 1960 Kıbrıs Anayasası'nda öngörüldüğü gibi, “coğrafi ya da yerel olmayan bir federalizm” modelinin denenmesi de düşünülebilir. “Korporatif federalizm” ismi de verilen bu modelde, federal ve federe devletlerin yetkileri toplumlar, cemaatler veya etnik-dini gruplar arasında paylaştırılmaktadır. Bu modelin nüvesini Avusturyalı siyasetçi ve düşünür Otto Bauer ve Avusturya Cumhuriyeti'nin kurucusu sayılan Karl Renner'in, 20. yüzyılın başında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nu dağılmaktan kurtarmak için ileri sürdükleri fikirlerde bulmak mümkün. Zaman içerisinde geliştirilen korporatif federalizm düşüncesine göre, önce coğrafi

² Bu konuda bkz. Zoran Oklopčić & Mohamad Ghossein, “What Constitutional Future for Syria?”, *Int'l J. Const. L. Blog*, Oct. 11, 2013, <<http://www.iconnectblog.com/2013/10/what-constitutional-future-for-syria>>.

sınırlara bağlı olmaksızın X, Y, Z gibi ayrı “federe unsurlar” oluşturulur; sonra her bir birey hangi unsura veya milliyete bağlı olmak istediğini beyan eder ve böylece farklı etnik-dini topluluklar yerel veya coğrafi nitelik taşımayan, özerk kültürel topluluklar haline “korporatif federal yapı”yı meydana getirir. Korporatif federalizmin anayasal uygulamasına 1960 Kıbrıs Anayasası örnek verilebilir. Bu anayasaya göre “Rum” ve “Türk” olmak üzere kurulan iki cemaat meclisi; din, eğitim, kültür ve gerçek kişilere ait diğer hukuki konularda münhasır yasama yetkisine sahipti. O dönemde birbirine karışmış ve adanın çeşitli bölgelerine dağılmış olan Rum ve Türk gruplar adanın neresinde yaşarlarsa yaşasınlar, kendi meclislerinin yaptıkları düzenlemelere tabi olma hakkına sahipti³. Hemen burada not düşelim: 1974 yılında adanın ikiye bölünmesiyle 1960 Anayasası ile getirilen bu sistemin uygulanma imkanı ortadan kalktı.

Üniter devlet seçeneğine gelince: Bu anayasal seçenek, Suriye Hükümeti grubunun savunduğu seçenek olmakla birlikte, diğer grupların bu seçeneğe “evet” demesi, mevcut anayasada bireyi esas alan, bireyin temel hak ve özgürlüklerini tam olarak güvenceye kavuşturan, anayasalcılık (*constitutionalism*) ilkelerini (yani “kuvvetler ayrılığı” ve “hukuk devleti” ilkelerini) hayata geçirecek köklü değişiklikler yapılmasına bağlı. Herhangi bir zorlama, özellikle bölgede söz sahibi güçlerin bir baskısı olmadan Esad Rejimi’nin böyle kapsamlı bir anayasal revizyona yanaşıp yanaşmayacağı şu an için cevapsız bir soru olarak havada kalıyor.

Sonuç olarak, Suriye anayasa yapım sürecinde mahir bir “anayasa mühendisliği”ne ihtiyaç duyuluyor. Anayasa mühendisliği kısaca; mevcut anayasal seçenekler içerisinde en “uygun” olanın seçilmesi; yani tüm bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin tam olarak güvenceye kavuşturulduğu, bir arada yaşamayı mümkün kılan ve etkili-verimli bir siyasal sistem mekanizması üzerine oturmuş bir anayasal mimarının inşa edilmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi anayasa mühendisliği “tekerleğin yeniden icat edilmesi” anlamına gelmemektedir. Bugün karşılaştırmalı anayasa çalışmalarında geline nokta, farklı anayasal çözümler ve hatta bu çözümlerin değişik varyasyonları, dünyanın çeşitli ülkelerinde denenmiş ve farklı coğrafyalarda kurulan anayasa laboratuvarlarında ortaya çıkan tecrübeler karşılaştırmalı anayasa hukukunun kolektif hafızasına kaydedilmiş durumdadır.

Yukarıda yaptığımız benzetmeyi sürdüreceğ olursak anayasa mühendisliği tekerleğin yeniden icat edilmesini değil ama arabanın her koşulda güvenli seyahat etmesini mümkün kılacak uygun lastiklerin seçilmesini, bunların sağlam bir şekilde monte edilmesini ve deyim yerindeyse rot-balans ayarlarının dikkatlice yapılması anlamına geliyor. Bazı yazarlar buna “Newtoncu Anayasalcılık” ismini veriyorlar: Nasıl ki doğada, Newton’un keşfettiği fizik yasalarında öngörüldüğü gibi mükemmel bir denge bulunuyorsa, anayasaların da yaşamaları ve kendilerinden beklenenleri yerine getirebilmeleri için mükemmel bir denge üzerine oturmaları gerekiyor. Gelecekteki Suriye Anayasası’nın, benzerlerinden çok daha fazla, böyle bir “denge”ye ihtiyaç duyduğu muhakkak.

³ Bu konuda bkz. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, 2011 ve Oktay Uygun, *Federal Devlet*, İstanbul, On iki Levha Yayıncılık, 2007.