

# DEMOKRASİYE GEÇİŞ SÜRECİNDEKİ ÜLKELERDE ANAYASAL DEĞİŞME (CONSTITUTIONAL CHANGE) VE ANAYASAL DÖNÜŞÜM (CONSTITUTIONAL TRANSFORMATION)

Doç.Dr. Yavuz ATAR

## I. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ

### 1- Genel Olarak

Doğu ve Orta Avrupa'da 1989'dan itibaren komünist rejimlerin çöküşüyle başlayan tek-parti yönetimlerinden demokrasiye geçiş sürecinin önemli unsurlarından birisi, kuşkusuz, yeni siyasal yapının hukuki çerçevesini belirlemek üzere (1) yeni anayasaların yapılmasıdır (2). Başarılı bir devrimin, bir anayasa yapımı ile sonuçlanması genel bir realitedir. Böylece devrimin siyasal amaçları, siyasal mücadele alanından çıkarak, ülkenin en üstün normlarını içeren anayasanın koruması altına girer (3). Köklü bir rejim değişikliği ile otoriter tek-parti yönetiminden, Batılı anlamda anayasalı demokrasiye geçiş sürecinde olan Arnavutluk, Bulgaristan, Çekoslovakya (Çek Cumhuriyeti ve Slovakya) (4), Macaristan, Polonya, Romanya gibi Doğu Avrupa ülkelerindeki (5) anayasal değişmeyi de temelde bu faktöre dayandırmak mümkündür.

Doğu ve Batı blokları arasındaki ideolojik, askeri ve ekonomik çatışma ve rekabetin sona ermesini sadece, Sovyetler Birliğinin dağılmasının ardından Sovyet destekli yönetimlerin uzaklaştırılması ile açıklamak yeterli değildir. Bu değişimin ortaya çıkmasında, eski sosyalist devletler tarafından

- (1) Preuss, Ulrich K.: "The Politics of Constitution Making: Transforming Politics into Constitutions", Law and Policy, April 1991, Vol. 13, No. 2, s.108.
- (2) Elster, Jon: "Constitutionalism in Eastern Europe", The University of Chicago Law Review, Vol.58, No.2, 1991, s.447; Meyer, Charles G.: "1992 and the Constitutional Development of Eastern Europe: Integration Through Reformation", Virginia Journal of International Law, Vol. 32, No. 2, 1992, s.431; Özbudun, Ergun: Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Ankara 1993, s.49.
- (3) Preuss (1991): s.107.
- (4) Çek ve Slovak cumhuriyetlerinin 1 Ocak 1993 tarihinden itibaren resmen birbirlerinden ayrılmaları ile Çekoslovak Federasyonu sona ermiş ve ortaya iki ayrı devlet çıkmıştır. Ancak anayasal değişimin incelenmesinde kolaylık sağlanması bakımından zaman zaman Çekoslovakya adını kullanacağız.
- (5) Batı Almanya ile birleşmeden önce Alman Demokratik Cumhuriyetinde de yeni bir anayasa için bazı çalışmalar yapılmış, ancak birleşme nedeniyle anayasa yapımı gerçekleşmemiştir (Özbudun -1993-: s.81). Doğu Almanya'da birleşme öncesi dönemde yuvarlak masa görüşmeleri sonucunda bir anayasa yapılması kararı verilmiştir. Hazırlanan bir anayasa tasarısı, Batı Almanya benzeri bir federal yapı, parlamenter hükümet sistemi ve güçlü bir anayasa mahkemesi öngörmekteydi. Ancak bu tasarının ayırıcı temel özelliği, tam anlamda bir sosyal devleti gerçekleştirecek düzenlemeleri de içermesidir. Bu anayasa tasarısı her ne kadar kabul edilemediyse de, gelecekte bunun Almanya'da anayasal tartışmaları etkileyebileceğine işaret edilmektedir (Ekz. Elster -1991-: s.447, 462).

planlanan ekonomik, siyasal ve hukuki yeniden yapılanmanın da belli ölçüde katkısının olduğu söylenebilir (6).

*Siyasal güç ve karar alma yetkisinin tek bir siyasal parti ya da yönetici seçkinlerin elinde bulunduğu nisbeten monolitik (bütüncül, tekelci) siyasal, hukuki ve ekonomik sistemlerden, insan hakları, demokratik yöntemler ve başarılı piyasa ekonomilerinin geliştirilmesi ilkelerine dayalı Batı tarzı çoğulcu demokrasilere geçişin doğurduğu anayasal sorunların çözümü, geçiş sürecinin en önemli safhalarından birini oluşturmaktadır.* Doğu Avrupa ülkeleri bakımından demokrasiye geçiş, aynı zamanda ekonomik dönüşümü de içerdiğinden, yüksek enflasyon ve işsizlik gibi olumsuz ekonomik göstergeler, özellikle tarihsel olarak demokrasi tecrübesi zayıf olan ülkelerde, demokratik kurumların korunmasını güçleştirebilir (7).

Tarihsel olarak anayasa yapımı dalgası, bugünkü demokratlaşma dalgasıyla (8) sınırlı değildir. 1700'lerin sonunda, Amerikan devletçikleri, Birleşik Devletlerin kendisi ve Fransa'da bir dizi demokratik anayasanın yapıldığı görülmektedir. 1848'deki devrimler dalgası da, bir takım küçük anayasal belgeler ortaya çıkarmıştır. Aynı şekilde, Birinci Dünya Savaşının ardından birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin; İkinci Dünya Savaşından sonra İtalya, Batı Almanya ve Japonya'nın; 1960'larda Afrika'da, İngiltere ve Fransa'dan bağımsızlığını kazanan birçok ülkenin; 1970'lerde ise Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın otoriter rejimlerin ortadan kalkmasıyla yeni anayasalar yaptığını görüyoruz (9)

Yeni anayasa yapımı dalgasının ayırıcı özellikleri ise, bütün bu ülkelerin komünist rejimleri terk etmeleri; hemen hepsinin komünizm öncesinde anayasa tecrübesine sahip olmaları; siyasal modernleşmeyle birlikte benzer şekilde planlı ekonomiden, piyasa ekonomisine geçiş yapmaları; ortak hatıralar ve düşmanlıklarla birbirine bağlı bir geçmişe sahip olmaları; ve son olarak, 1989 gelişmelerinin bu ülkelerde benzer şekillerde ortaya çıkması ve birbirini etkilemesidir (10). Bununla birlikte bu ülkelerin kendi aralarında da, değişim öncesi kurumların yapısı ve niteliği, ekonomik gelişme düzeyi, ana-

(6) Pogany, Istvan: "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 2, 1993, s.332.

(7) Pogany (1993): s.333.

(8) Demokratlaşma dalgaları hakkında genel olarak bkz. Huntington, Samuel P.: Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma, (Çeviren: Ergun Özbudun), Ankara 1993; Özbudun (1993): s.9-41.

(9) Elster (1991): s.447-448.

(10) Gerçekten de, bir ülkede ortaya çıkan bir olay kartopu etkisi göstererek diğer ülkeleri de etkilemiş ve demokratlaşma Doğu Avrupa'da eşzamanlı olarak gelişmiştir (Elster-1991:-s.448).

yasal değişmeyi etkileyen faktörlerin ve anayasa yapımı yöntemlerinin kısmen veya tamamen farklılığı gibi bazı ortak olmayan yönler bulunmaktadır.

Doğu Avrupa'da anayasa yapımcılarının en büyük güçlüğü, tam bir boşluk içinde çalışmalarınıdır. Açık temel kurallar yoktur ve hemen herşey tartışma ve ikna etmeye bağlıdır. Anayasa yapımcıları, arasından seçme yapacakları çok fazla ihtimalin ve aynı anda alınabilecek pekçok kararın bulunduğu geniş bir hürriyete sahiptirler. Böyle olunca, uzlaşma içinde çalışabilecek katılımcıların belirlenmesi ve seçenekler arasından anlamlı tercihlerin yapılmasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması sorunu ortaya çıkmaktadır. Her bakımdan fazla seçeneğin söz konusu olduğu Doğu Avrupa ülkelerinde, anayasa yapımı bakımından komünizm öncesi anayasalarından yararlanması mümkündür. Öte yandan bir başka önemli sorun da, sosyal ve ekonomik bakımdan hızlı ve sürekli bir değişim içinde bulunan bu ülkelerde anayasalar ile bu değişimi olumsuz etkileyecek kuralların konulması halinde, bunun yeni sorunlara yol açabileceğidir (11).

## 2- Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasal Değişmenin Dinamikleri

Doğu Avrupa'da anayasal demokrasilerin ortaya çıkışı, herbiri tek başına yeterli olmayan ve bağımlı üç ana faktöre dayandırılmaktadır (12).

Bunlardan ilki, Gorbachev'in "açıklık (glasnost), yeniden yapılanma (perestroika) ve müdahale etmeme (non-interference)" olarak formüle edilen oldukça önemli üçlü politikasıdır. Özellikle Gorbachev'in, Doğu Avrupa hükümetlerine ve aynı zamanda muhalefet gruplarına, Sovyet yönetiminin, mevcut komünist diktatörlükleri sürdürmek için harekete geçmeyeceği, hatta "geç kalanların kendi kendisini cezalandırmış olacağı"ndan bahsederek ekonomik liberalleşme ve siyasal reformdan yana olduğu konusunda vermiş olduğu açık mesaj bir dönüm noktası olmuştur (13). Gorbachev'in bu mesajından sonra Sovyet müdahalesi korkusu giderek azalmış ve birçok ülkede ardarda yapılan toplantı ve gösteriler hükümetlerce cezalandırılmamıştır.

İkinci harekete geçirici faktör, Polonya'da reformlar için "yuvarlak masa görüşmeleri"nin başlatılması olmuştur. Polonya'da başlatılan bu görüşmelerle, öteki ülkelerin de izleyebileceği bir "yönetim ile muhalefet arasında gayriresmi konuşma" metodu geliştirilmiştir (14). Ayrıca, Polonya yuvarlak masa görüşmelerinin ardından yapılan seçimlerin muhalefet lehine

(11) Elster (1991): s.480-482.

(12) Bkz. Elster (1991): s.453-455.

(13) Elster (1991): s.453-454; Huntington (1993): s.94.

(14) Örneğin, Macaristan yuvarlak masa görüşmelerinde muhalefet, Polonya'daki muhalefetle temas halindeydi (Elster -1991-: s.454).

sonuçlanması, diğer ülkelerdeki komünist rejimler üzerinde moral bozucu bir etki doğurmuş, muhalefetteki güçleri ise cesaretlendirmiştir (15).

Az bilinen üçüncü bir faktör ise, Romanya'da başlayıp yine orada tamamlanan ve bir sebepler halkasına yol açan bir olaydır: Şöyle ki, Romanya'da Ceaucescu'nun Macar azınlık üzerinde uyguladığı vahşi muameleler, Macaristan sınırına doğru illegal bir göçe yol açtı. Haziran 1989'a kadar Macaristan, kaçarak sınırı geçen Romenleri (Macar asıllı) kabul etmedi. Macarlar politikalarını değiştirerek göçmenleri kabul ettiklerinde ise bunun oldukça masraflı olduğunu anladılar ve Birleşmiş Milletlerden yardım istediler. Birleşmiş Milletler, ülkesinde zulme uğrayan göçmenlere sığınma hakkı tanıyan BM Göçmen Sözleşmesini imzalamak şartıyla, Macaristan'a yardım etti. Ancak ne var ki, Macaristan'ın, Doğu Almanya ile önceden yapmış olduğu ve illegal göçmenlerin iadesini öngören bir anlaşma mevcuttu. Böylece, Romenlerden hemen sonra Doğu Alman göçmenlerin sınıra dayanması üzerine Macaristan, Avusturya üzerinden Batı Almanya'ya geçmek üzere onları kabul etmeyi kararlaştırdı. İşte Doğu Almanların bu şekilde başlayan göçü, Doğu Alman rejiminin çöküşünün de ana sebebidir. Düşecek bir sonraki domino taşı Kasım 1989'da Çekoslovakya ve Aralık ayında da Romanya'da Ceaucescu yönetimidir. Böylece sebep halkası, başladığı yerde tamamlanmış olmaktadır (16).

Doğu Avrupa'da anayasal değişimin niteliğini ve içeriğini etkileyen başlıca faktörler ise, bu bölgenin tamamında yoğun çatışmaların kaynağı olan etnik, dilsel ve dinsel sorunlardır. Bu faktörler bütün siyasal karar alma mekanizmalarını şekillendirirler. Anayasal bağlamda ise bu faktörler, kişi haklarının düzenlenmesi ve federal ülkelerde hükümetin organizasyonu bakımından önem taşırlar. Örneğin, Çek ve Slovaklar arasındaki uyuşmazlıkların kapsamında bu konular da bulunmaktaydı. Bu çatışmaların başlangıcı, yüzyıllarca geriye uzanabilmektedir (17). Bunun en son örnekleri ise, BosnaHersek'de, Boşnak, Hırvat ve Sırp'lar arasındaki etnik ve dinsel çatışmaların Sırp'lar tarafından "etnik temizlik" amacıyla kanlı bir savaşa dönüştürülmesi ve Sırbistan'ın Kosova'ya saldırmasıdır.

Bir ülkenin homojen veya heterojen bir toplumsal yapıya sahip olması, anayasal yapılanma bakımından farklı sonuçlar doğurabilir (18). Doğu

(15) Polonya'da anayasa yapımı süreci ve demokratik seçimler için bkz. Sokolewicz, Wojciech: "The Polish Constitution in a Time of Change", *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 20, No. 1, 1992, s.29-42.

(16) Elster (1991): s.454-455.

(17) Elster (1991): s.450.

(18) Bir toplumun homojenliği genellikle, ortak gelenekler, ortak dil, ortak din ve ortak düşmanlara sahip olmak gibi unsurlarla ölçülmektedir. Bu kavramlarla ilgili bazı ilginç ayrımlar ve homojenliğin önemi hakkında bkz. Elster (1991): s.450.

Avrupa ülkeleri bu bakımdan genellikle heterojen bir toplum yapısına sahiptir. Bunlardan Polonya, homojenlik oranı en yüksek (yüzde 95) ülkedir. İkinci sırada, (yüzde 93 oranıyla) Macaristan ve Arnavutluk gelmektedir. Romanya'da nüfus homojenliği yüzde 10'luk Macar azınlık sebebiyle, yüzde 90 civarındadır. Bulgaristan, önemli orandaki MüslümanTürk azınlık (yüzde 15-20 civarında) sebebiyle heterojen bir topluma sahiptir. Bölünmeden önce Çekoslovakya, 10 milyon Çek ve 5 milyonluk Slovak nüfusla büyük ölçüde heterojen bir yapıdaydı. Bugünkü Çek ve Slovak Cumhuriyetleri ise küçük azınlıklarla temelde homojen bir yapıdadır. Doğu Avrupa'da en heterojen nüfus yapısının eski Yugoslavya'da mevcut olduğunu görmekteyiz. Bu bölgede yaşayan nüfusu oluşturan, Boşnak, Hırvat, Arnavut ve Sırp toplulukları arasında, oldukça derin, etnik, dilsel ve dinsel ayrılıklar bulunmaktadır. Yugoslavya Federasyonunun dağılmasından sonra ortaya çıkan Yeni Yugoslav Federasyonu, Hırvatistan ve Bosna-Hersek'te, içiçe geçmiş bu heterojen yapının devam ettiğini görmekteyiz (19).

Bu ülkelerdeki heterojen toplumsal yapının doğurduğu sorunlar büyük ölçüde anayasal yapıya da yansıma eğilimindedir. Ancak, etnik, dilsel ve dinsel bakımdan bölünmüş grupların, coğrafi yerleşiminin elverişsizliği ve azınlıkların içiçe geçmiş durumda olması, özerk yönetimler oluşturulmasını zorlaştırmaktadır. Öte yandan farklı grupların yaşadığı bölgeler arasındaki ekonomik dengesizliklerin de, piyasa ekonomisine katılım bakımından zengin ve yoksul azınlıklar arasında yeni sosyal çatışmalara yol açmak suretiyle çeşitli sıkıntılar doğurabileceğine işaret edilmektedir (20).

### 3- Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasal Değişme

Bu başlık altında kısaca Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleşen anayasal değişme üzerinde durulacaktır. Anayasa yapımı süreci, anayasal düzenlemeler alanındaki temel tartışma konuları ve çatışan tercihler ise daha sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

*Arnavutluk:* 1991 yılında kabul edilen yeni Anayasa ile Arnavutluk, demokrasiye geçiş sürecinde ilk anayasasına sahip olmaktadır (21). Çok partili sistemi benimseyen Anayasa, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini de düzenlemiştir. İfade, din, basın, örgütlenme, toplantı ve gösteri hakkı gibi hakların yanısıra, işçilere grev hakkı da tanınmakta ve eğitim sisteminin, komünist rejim dönemindeki standartlara uygun olması öngörülmektedir. Anayasa, dört yıllık aralıklarla genel oyla seçilen ve "Halk Meclisi" olarak adlandırılan tek meclisli bir yasama organı öngörmektedir. Cumhurbaşkanı, beş yıllık bir süre için Parlamento tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı-

(19) Bkz. Elster (1991): s.451-452.

(20) Elster (1991): s.452-453.

(21) Bu konuda bkz. Elster (1991): s.459-460.

na, hükümet kararnemelerinin anayasaya aykırılığı konusunda karar vermek, başbakanı atamak, olağanüstü hal ilan etmek, meclisi feshetmek ve seçimleri yenilemek gibi oldukça önemli yetkiler verilmiştir.

*Bulgaristan:* Bu ülkede çeşitli siyasal partiler arasında yapılan yuvarlak masa görüşmeleri sonucunda; Bulgaristan'ın demokratik, çoğulcu bir devlet olarak tanımlanması, sosyal devlete yer veren bir piyasa ekonomisi modelinin kurulması, anayasayı yapmak üzere 18 aylık bir süreye sahip olacak bir meclisin seçilmesi, siyasal partiler ve seçim kanunlarının kabul edilmesi konuları üzerinde uzlaşılmıştır. Daha sonra yapılan seçimlerle oluşan Büyük Millet Meclisi, 12 Temmuz 1991 tarihinde yeni Anayasayı kabul etmiştir (22). Orta uzunlukta olan yeni Anayasanın temel hükümleri şöyledir: Cumhurbaşkanı, halk tarafından iki turlu seçim sistemine göre seçilecektir. Cumhurbaşkanı, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerdeki benzer yetkiler verilmişe de, temelde parlamenter sistem benimsenmiştir. Anayasa, iki meclisli bir parlamento ihdas etmiştir. Ayrıca normların anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere özel bir Anayasa Mahkemesi ihdas edilmiştir. Temel hak ve hürriyetler de Anayasada ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu arada Seçim Kanunu ile, Millet Meclisi üyelerinin seçimi için, karma bir seçim sisteminin kabul edildiği görülmektedir.

*Eski Çekoslovakya:* ek ve Slovak cumhuriyetlerinden oluşan bir federasyon iken demokrasiye geçiş ve anayasa yapımı konusunda kısa sürede büyük ilerlemeler kaydeden Çekoslovakya'da bu iki cumhuriyet, devletin niteliği üzerinde anlaşamayarak 1 Ocak 1993 tarihinden itibaren kesin olarak ayrılmışlardır. Çekoslovakya'nın bölünmesinden önce yeni bir anayasa yapılmamakla birlikte, Anayasada yapılan değişiklikler ve kanuni düzenlemelerle anayasal alanda önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bunları şöyle özetlemek mümkündür: Komünist Partinin öncü rolüne ve eğitim ve kültür politikasının komünist ideolojiye bağlılığına son verilmiş; mülkiyet ilişkilerinde devletin önceliğinin kaldırılması ve devletin adının değiştirilmesi kabul edilmiştir. Yasama organının yeniden yapılanması sağlanmış ve nisbi temsile dayanan demokratik bir seçim sistemi benimsenmiştir. Ayrıca siyasal partiler, kiliselerin hukuki statüsü, temel hak ve hürriyetler alanında demokratik nitelikli düzenlemeler yapılmıştır. Bunların yanısıra, anayasaya uygunluğu denetlemek üzere özel bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur (23).

*ek Cumhuriyeti:* Bağımsızlık sürecinde ek Ulusal Konseyi bölünmeden önce 1992 yılında parlamenter bir demokrasi olarak ek Cumhuriye-

(22) Özbudun (1993): s.108-110.

(23) Çekoslovakya'da gerçekleşen anayasal değişme hakkında daha fazla bilgi için bkz. Özbudun (1993): s.89-94, 163-164; Elster (1991): s.461-462; Meyer (1992): s.455-456; Knaap, V.: "The Legislative Challenge for Former Socialist States in Europe", Statute Law Review, Vol. 13, No. 2, 1992, s.97-103.

hini kuran yeni bir anayasa kabul etmiştir (24). 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe giren bu Anayasa, liberal Batı geleneğine uygun bir siyasal sistem öngörürken, temel hak ve hürriyetleri de uluslararası insan hakları sözleşmelerine uygun bir şekilde düzenlemiş bulunmaktadır. Anayasa, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan iki meclisli bir parlamento ihdas etmiştir. Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimi için nisbi temsil sistemi benimsenmiştir. Yürütme organı, beş yıllık bir süre için Parlamento tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Başbakan ve bakanlar kurulu üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakan, bakanların atanmasında görüş bildirir ve bakanlar kuruluna başkanlık eder. Kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere bir de anayasa mahkemesi kurulmuştur.

*Slovakya:* Bağımsızlık sürecinde Slovak Ulusal Konseyi de bölünmeden önce 1992 yılında Slovakya için yeni bir anayasa kabul etmiştir (25). 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe giren bu Anayasa da temel hak ve hürriyetleri, esas itibarıyla Çek Cumhuriyeti Anayasası gibi düzenlemiştir. Anayasa, genel oyla seçilen ve "Ulusal Meclis" olarak adlandırılan tek meclisli bir yasama organı öngörmektedir. Yürütme organı, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, beş yıllık bir süre için en az beşte üç oy çoğunluğuyla Ulusal Meclis tarafından seçilmektedir. Bakanlar kurulu, Cumhurbaşkanı'nca atanan Başbakan tarafından teşekkül ettirilir. Kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleme görevi ise, anayasa mahkemesince yerine getirilir.

*Macaristan:* Macaristan'da yönetimin "değişimin kaçınılmaz olduğunu" (26) anlaması üzerine demokrasiye geçiş yönünde çalışmalar başlamış ve bu amaçla diğer ülkelerdeki gibi yuvarlak masa görüşmeleri yapılmıştır. Bu ülkede yeni bir anayasa yapılmamakla birlikte, mevcut anayasanın yaklaşık yüzde 95'i değiştirilmiştir (27). Bu da Anayasanın tamamen yenilendiği anlamına gelir. Anayasa yapımı teknik ve sistematığı ile "anayasacılık ruhu"na tam uygun olmayan bir acelelikle gerçekleştirilen değişiklikler birkaç aşamada ortaya çıkmıştır. 1987-1989 arasında yukarıdan başlatılan ilk aşamada, Komünist Partinin devlet yönetimindeki rolü azaltılmış ve hükümetin parlamentoya bağımlı hale getirilmesine çalışılmıştır. Bu arada siyasal

(24) Çek Cumhuriyetinin bağımsızlık süreci ve anayasasının yapımı hakkında bkz. Rhodes, Matthew: "National Identity and Minority Rights in the Constitutions of the Czech Republic and Slovakia", East European Quarterly, XXIX, No.3, September, 1995, s.347-357.

(25) Slovakya'nın bağımsızlık süreci ve anayasasının yapımı hakkında bkz. Rhodes (1995): s.347-351, 358-364.

(26) Özbudun (1993): s.104.

(27) Elster (1991): s.462.

alandaki örgütlenme ve çok-partili temsili demokrasiye geçiş kabul edilmiştir. 1989-1991 arasındaki dönemde iktidar ve muhalefet arasındaki görüşmeler sonucunda Anayasa ve kanunlarda yapılan değişikliklerle, devletin adının değiştirilerek, "hukuka dayanan bağımsız demokratik devlet" niteliğinin vurgulanması; tek meclisli bir parlamento, cumhurbaşkanlığı, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere üyeleri Parlamento tarafından seçilen bir anayasa mahkemesi, anayasal hakların, ulusal ve etnik azınlıkların korunması için ombudsman kurumu ve sayıştayın ihdas edilmesi; siyasal partiler kanunu ve iktidari sistemle nisbi temsilin kullanıldığı karma bir seçim sistemi öngören seçim kanunu (28) ve referandum kurumu kabul edilmiştir. Ayrıca temel hak ve hürriyetler geniş bir şekilde anayasal düzenleme alanına sokulmuş ve koruma altına alınmıştır. Daha sonra ise, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinden vazgeçilerek, Millet Meclisince seçilmesi ve hükümetin düşürülebilmesi için "yapıcı güvensizlik oyu" kuralı kabul edilmiştir (29). Yetkileri sınırlı tutulan cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve bir kimse iki defadan fazla seçilemez. Yürütme alanında, başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu ön plandadır.

*Polonya:* Polonya'da otoriter bir rejimden demokrasiye geçiş çalışmaları 1989 yılında karşıt siyasal güçler arasındaki yuvarlak masa görüşmeleriyle başladı. Bu görüşmelerin amacı "sözleşmeye dayanan demokrasi"yi kurmaktı (30). Görüşmeler sonunda imzalanan sözleşme, demokratik seçimlerin yapılmasını karara bağlarken, adalet sistemi, sendikal faaliyetler ve sansür konularında değişiklikler yapılması ile bazı ekonomik önlemlerin alınmasını öngörmekteydi. Yuvarlak masa görüşmeleriyle yapılması kararlaştırılan sınırlı anayasa değişiklikleri ise, daha geniş yetkilere sahip birinci meclisin (Sejm) dışında, seçimle oluşacak ikinci bir meclisin (Senato) kurulması; devlet başkanlığının kaldırılarak, Fransa'dakine benzer güçlü bir cumhurbaşkanlığının kabul edilmesinden ibaretti. Bu arada 1989 seçimlerinin yapılmasıyla Parlamento'da çoğunluğu sağlayan Dayanışma'nın öncülüğünde komünist olmayan bir koalisyon hükümeti kuruldu (31). Bu dönemde yapılan bazı anayasa değişiklikleriyle de, yerel yönetimler ve yargı alanında bazı reformlar gerçekleştirildi ve çok partili sisteme geçilmesi nedeniyle

(28) Macaristan Anayasası, anayasa değişikliğinin yanısıra seçim kanunu gibi bazı temel kanunlarda değişiklik yapılmasını da "üçte-iki" oy çoğunluğu şartına bağlamıştır. Böylece bu tür kanunlar da anayasal statüye sahip kılınmıştır (Bkz. Elster -1991-: s.462).

(29) Macaristan'da gerçekleşen anayasal değişim hakkında daha fazla bilgi için bkz. Özbudun (1993): s.103-108; Pogany (1993): s.332-355; Elster (1991): s.462-463; Ekonomik nitelikli anayasal düzenlemeler hakkında özellikle bkz. Meyer (1992): s.448-453.

(30) Özbudun (1993): s.100-101.

(31) Polonya'da, Parlamento seçimlerinde, her partiye oyu oranında sandalye sağlayan bir nisbi temsil sistemi uygulanmaktadır (Bkz. Özbudun -1993-: s.157-158).



Komünist Partinin öncü rolüne son verildi. Daha sonra ise, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi yönünde Anayasada değişiklik yapıldı.

1992 yılında ise, nihai bir metin kabul edilinceye kadar geçerli olmak üzere, geçici bir anayasa yürürlüğe sokuldu. Geçici "Küçük Anayasa", hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık benzeri bir model öngörmüştür. Anayasa hükümlerine göre, Cumhurbaşkanı beş yıl için halk tarafından seçilir ve bir kimse iki defadan fazla seçilemez. Cumhurbaşkanı'nın kanunları veto ve olağanüstü hal ilan etme yetkisi vardır. Ancak veto yetkisi yasama organının üçte-iki oyuyla bertaraf edilebilir. Cumhurbaşkanı, Parlamento'yu feshedememekle birlikte, başbakan adaylarını reddedebilir. Ulusal Meclis üyeleri dört yılda bir yapılan seçimlerle halk tarafından belirlenir. Bazıları Cumhurbaşkanı ile yapılan istişareye bağlı olmak üzere, bakanlar kurulu üyeleri başbakan tarafından atanır. Anayasaya göre, başbakan önceki duruma nazaran bakanlar kurulunun kolektif iradesiyle daha az bağlıdır.

Parlamento'nun tamamen yeni bir anayasanın yapılması yönünde de bir takım çalışmaları olmuş ve ortaya bazı taslaklar çıkarılmıştır (32). Ancak yeni anayasanın kabul edilebilmesi için Parlamento'nun bunu üçte-iki oyla kabul etmesi ve anayasanın referanduma sunulması gerekmektedir (33).

*Romanya:* Romanya'da 1989 sonunda kanlı bir halk devrimi ile Ceausescu rejimi sona erdirildikten sonra küçük bir gruptan oluşan Milli Selamet Konseyi yönetimi ele almıştır. Fakat daha sonra bu yönetime karşı yürütülen gösteriler nedeniyle muhalefetin de katılımıyla Milli Birlik Geçici Konseyi oluşturulmuştur. Fiilen parlamento gibi çalışan bu Geçici Konsey döneminde çok-partili hayata geçiş sağlanmış ve Mayıs 1990'da ilk demokratik seçimler yapılmıştır (34). Seçimlerle teşekkül eden Parlamento, aynı zamanda Kurucu Meclis olarak 1991 yılında yeni Anayasayı hazırlayarak kabul etmiş ve daha sonra referanduma sunulan Anayasa halk tarafından da onaylanmıştır (35). Yeni Romanya Anayasası, bir yarı-başkanlık sistemi

(32) Bu anayasa taslaklarının içerikleri hakkında bkz. Papaczynski, Andrzej: "Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament", The University of Chicago Law Review, Vol. 58, No. 2, 1991, s.595 vd; Polonya'da ayrıca, demokrasiye geçiş sürecinin başlarında, anayasaya uygunluk denetimi yapmak üzere bir Anayasa Mahkemesi kurulmuş, 1989'da ise Mahkemenin yetkileri genişletilmiştir (Özbudun -1993-: s.164-165).

(33) Polonya'da anayasal değişme hakkında daha fazla bilgi için bkz. Özbudun (1993): s.99-103; Sokolewicz (1992): s.29-42; Elster (1991): s.463; Polonya'da ekonomik alandaki anayasal değişme hakkında bkz. Meyer (1992): s.453-455.

(34) Geçici Konsey tarafından kabul edilen Seçim Kanunu saf bir nisbi temsil sistemini benimsemiş ve seçimler bu sisteme göre yapılmıştır.

(35) 1990 seçimlerinde Milli Selamet Cephesinin büyük bir çoğunluk elde etmesi nedeniyle yeni Anayasanın Parlamento tarafından hazırlanmasında uzlaşmacı çözümler aranmasına gerek duyulmamıştır. Muhalefet partilerinden sadece Liberal Partinin olumlu oy verdiği Anayasaya, en büyük muhalefet partisi Macar Demokratlar Birliği, Macar azınlı-

öngörmektedir. Çünkü Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı halk tarafından ikiturlu seçim sistemine göre seçilir, koşullu olarak Parlamentosu feshedebilir ve Anayasa değişikliği teklifinde bulunabilir. Cumhurbaşkanı'nın başka önemli yetkileri de vardır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan ve bakanlar kurulunun görevi ise, iç ve dış politikayı yürütmektir. Parlamento iki meclisli olup, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Parlamento seçimleri, nisbi temsil sistemine göre yapılmaktadır. Kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere de özel bir Anayasa Mahkemesi ihdas edilmiştir. Temel hak ve hürriyetlerin de Anayasada düzenlendiği görülmektedir. Buna karşılık Romanya Anayasasının, gereksiz konulara yer veren, son derece ayrıntılı, elverişsiz, retorik ve derleme bir anayasa olduğu ileri sürülmektedir. Bir yazara (36) göre, bugüne kadar Doğu Avrupa'da ortaya çıkan en az liberal Anayasaya sahip olan Romanya için ikinci bir "demokrasiye geçiş süreci"ne ihtiyaç duyulabilir.

## II. BAĞIMSIZ DEVLETLER TOPLULUĞU (ORTA ASYA) ÜLKELERİ

Gorbachev tarafından başlatılan reform hareketleri (37), Birlik üyesi ülkelerin bağımsızlık girişimleri ve beklenmeyen karmaşık siyasal gelişmeler sonucunda *Sovyetler Birliğinin dağılması üzerine, eski Sovyetleri oluşturan ülkelerin çoğunluğu tarafından Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) adıyla yeni ve fakat gevşek bir birlik oluşturulmuştur*. Nihai olarak Ocak 1992'de kuruluşu gerçekleşen ve Rusya Federasyonu, Beyaz Rusya, Ukrayna, Moldavya, Tacikistan, Azerbaycan, Türkmenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Ermenistan'ın üyesi olduğu BDT'nin amacı, ekonomi, savunma ve dış politika alanlarında Bağımsız Cumhuriyetler arasında

---

ğın idari ve kültürel özerkliğini tanımadığı için; Ulusal Köylü Partisi ise, Anayasanın parlamenter bir monarşinin kurulmasına uygun olmadığı gerekçesiyle karşı çıkmışlardır (Bkz. Özbudun -1993-: s.88-89).

(36) Elster (1991): s.463.

(37) Doğu Avrupa ülkeleri ve eski Sovyetler Birliğine mensup yeni bağımsız ülkelerde demokrasiye geçiş sürecinin başlamasına katkısı bulunan reform girişimleri 1989'da Gorbachev'in Devlet Başkanı olmasıyla başladı. Gorbachev'in "yeniden yapılanma (perestroika)" ve "açıklık (glasnost)" olarak adlandırılan reformlarının [Bu kavramlar ve reformlar hakkında geniş bilgi için bkz. Levitsky, Serge L.: "The Restructuring of Perestroika: Pragmatism and Ideology (The Preamble to the Soviet Constitution of 1977 Revisited)", Cornell International Law Journal, Vol. 23, No. 2, 1990, s.227-274] özünde, ekonomik alanda bir takım liberal uygulamaların başlatılması, yönetim yapısının gözden geçirilmesi ve siyasal alanda çok-partili demokrasiye geçiş bulunmaktaydı. Bütün bunların sağlanması, büyük ölçüde anayasal alanda bazı düzenlemelerin yapılmasıyla mümkün olabilirdi (Sovyetler Birliğinin dağılmasından önce gerçekleşen ve yapılması istenen reformlar ve anayasal değişim hakkında bkz. Brovkin, Vladimir: "The Politics of Constitutional Reform: The New Power Structure and the Role of the Party", Cornell International Law Journal, Vol. 23, No. 2, 1990, s.323-339).

işbirliğini sağlamaktır. Eski Sovyetler Birliği bünyesindeki bazı devletler ise, BDT'na katılmamıştır (38).

Eski Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla ortaya çıkan bağımsız ülkelerde, yukarıda incelediğimiz Doğu Avrupa ülkelerindeki kadar hızlı ve ileri düzeyde olmamakla birlikte, demokrasiye geçiş sürecinin başladığı görülmektedir. Demokratik sistemin temel unsurlarını oluşturan insan hakları, çok-partili siyasal hayat ve yarışmacı seçimlerin gerçekleştirilmesinde en önemli aşamalardan birisi, bu unsurları içeren bir anayasanın yapılmasıdır. Aşağıda kısaca, demokrasiye geçiş sürecinde anayasasını yapan BDT ülkelerinde anayasal değişme üzerinde durulacaktır.

*Rusya:* Haziran 1990'da Yeltsin yönetiminde Sovyet yönetimine karşı ekonomik ve siyasal bağımsızlığını ilan eden Rusya Federasyonu, 1991'de Gorbachev'in yönetimden uzaklaşması ve Sovyetler Birliğinin dağılması üzerine Bağımsız Devletler Topluluğunun bir üyesi olarak kendi içinde ekonomik ve siyasal alanda reformlara devam etmiştir (39). Devlet Başkanlığı görevini üstlenen Yeltsin ile Parlamento arasında yeni anayasanın kabulü, ekonomik reformlar ve siyasal güç paylaşımı alanındaki mücadele, Ordu'nun desteğiyle Parlamento'nun militarist bir yöntemle devreden çıkarılması suretiyle Yeltsin lehine sonuçlanmıştır (40). Parlamento'nun ortadan kaldırılması ve Anayasa Mahkemesinin devreden çıkarılmasından sonra 12 Aralık 1993 tarihinde ilk demokratik Parlamento seçimleri yapıldı ve Parlamento yeniden çalışmaya başladı (41). Aralık seçimleriyle birlikte daha önce Parlamento'da Anayasa Komitesi'nce hazırlanan ancak Parlamentonun onaylamadığı 137 maddelik yeni Anayasa da halkoyuna sunuldu ve yüzde 58 oranında bir oyla kabul edildi.

1993 Rusya Anayasası, iki meclisli (450 üyeli birinci meclis-Duma ve 176 üyeli ikinci meclis-Federal Konsey-) bir parlamento öngörmektedir. Anayasa, Fransız modeli bir yarı-başkanlık sistemi kabul etmiş ve başkana Parlamentoyu kontrol altında tutabileceği önemli yetkiler vermiştir. Başba-

(38) Sovyetler Birliğinin çöküşü ve daha sonraki gelişmeler için bkz. Roberts, J. M.: *History of the World*, New York 1993, s.906-911; *The Hutchinson Complete Encyclopedia*, s.203, 846-847; Eroğul, Cem: *Anatüzeve Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş)*, Ankara 1993, s.108-113.

(39) Rusya'da demokrasiye geçiş süreci hakkında bkz. Dallin, Alexander: "Post-Soviet Russia", S.M.Lipset, ed., *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. III, (Congressional Quarterly Inc.), Washington, D.C. 1995, s.1090-1095.

(40) Rusya'da, Parlamentonun devreden çıkarılmasına kadar gelişen olaylar ve anayasal sorunların ayrıntıları hakkında bkz. *Time International*, March 22, 1993, Vol. 141, No. 12, s.18-22; March 29 1993, Vol. 141, No. 13, s.32-36; October 4, 1993, Vol. 142, No. 40, s.22-24; October 18, 1993, Vol. 142, No. 42, s.22-39.

(41) Aralık 1993 Parlamento seçimleri için bkz. *Time International*, December 27, 1993, Vol. 142, No. 52, s.16-21.

kanı, bakanları, yüksek hakimleri atama yetkisine sahip olan devlet başkanı, ayrıca belli durumlarda Parlamento'yu feshedebilmektedir. Anayasanın bu düzenlemesiyle Devlet Başkanını "modern çar" haline getirdiği yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır. Temel hak ve hürriyetler de Anayasa'da geniş bir şekilde yer almıştır. Bunların başlıcaları, mülkiyet hakkı, düşünceyi açıklama hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, özel hayatın gizliliği gibi temel hürriyetlerle, işkence yasağıdır. Bu arada komünist dönemde tanınan sağlık, sosyal güvenlik ve konut hakkı gibi sosyal haklar korunmuştur. Ancak Anayasanın, bölgeler ve özerk cumhuriyetler üzerindeki merkezi kontrolü daha sıkı bir hale getirdiği ve federal kanunlara yerel yasama işlemleri karşısında üstünlük tanıdığı görülmektedir. Ayrıca doğal kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortak kontrolünde olacağı öngörülmektedir (42). Nitekim, 1994 yılında Anayasada yapılan bir değişiklikle, federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki uyuşmazlıklarının çözümü görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Yeni Rusya Anayasasının yüksek bir konsensüse dayanmaması ve siyasal güç dengesini demokratik bir şekilde kuramaması nedeniyle istikrarlı bir biçimde uzun süre uygulanması zor gözükmektedir.

*Ukrayna:* Ukrayna'da Temmuz 1990'da yasama meclisi bağımsızlığı ilan etmiş olmakla birlikte, tam bağımsızlık 1991'de Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla elde edilmiştir (43). Bağımsızlığın ilanıyla başlayan anayasa hazırlıkları geniş çaplı tartışmalara açılan bir taslak hazırlanmasıyla sonuçlanmış, ancak kabul edilmesi uzun zaman almıştır. Anayasa taslağında temel hak ve hürriyetlere yer verilmiş olmakla birlikte, mülkiyet hakkı ve sosyal hakların düzenlenmesiyle ilgili farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Hükümet sistemi olarak başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı unsurlarına yer veren karma bir sistem (yarıbaşkanlık) benimsenmiştir. Ayrıca yönetim biçimi olarak, üniter devlet modeli ile bazı bölgelerden gelen federal sistem istekleri, Parlamento'nun bir meclisli mi, yoksa iki meclisli mi olacağı ve azınlıklarının korunmasıyla ilgili sorunlar tartışılmıştır (44). Uzlaşma sağlanamaması nedeniyle uzayan anayasa yapımı süreci, nihayet 28 Haziran

(42) Özerk cumhuriyetlerin anayasalarının bu hükümleri benimsemediği görülmektedir (Bkz. Time International, July 26, 1993, Vol. 142, No. 4, s.25). Nitekim bu anayasal düzenlemelerin yapılmasından önceki bir tarihte, "BDT ülkelerinde demokrasiye geçiş ve anayasa yapımı" konusunda düzenlenen UniDem Konferansı'nda konuşan Rusya temsilcisi de yapılacak anayasal düzenlemelerde en önemli sorunlardan birinin, federal yapılanma ve merkezi yönetim ile bölgeler arasındaki ilişkilerin oluşturduğunu söylemiştir [Bkz. BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu - Türk Demokrasi Vakfı), Ankara 1993, s.24].

(43) Ukrayna'da demokrasiye geçiş süreci hakkında bkz. Karatnycky, Adrian: "Ukraine", S.M.Lipset, ed., The Encyclopedia of Democracy, Vol. IV, (Congressional Quarterly Inc.), Washington, D.C. 1995, s.1288-1293.

(44) Bkz. BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, s.20-21.

1996'da yeni Anayasanın kabulü ile sonuçlanmıştır. Anayasa, "Yüksek Meclis" adını taşıyan bir meclis ihdas ederek tek meclis sistemini benimsemiştir. Yüksek Meclis üyelerinin yarısı ülke çapında (% 4 oranında ulusal barajlı) nisbi temsil sistemine göre, diğer yarısı ise, tek isimli seçim çevrelerinde çoğunluk sistemine göre halk tarafından dört yıllık süre için seçilmektedir (45). Cumhurbaşkanı, beş yıllık süre için halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, kanunları imzalamak, Yüksek Meclis'in onayına bağlı olmak üzere başbakanı ve bakanlar kurulu üyelerini atamak gibi yetkilere sahiptir. Başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu ise, olağan yürütme işlerini yerine getirmek ve Yüksek Meclis'e kanun tasarısı sunmak gibi yetkileri kullanır. Anayasada temel hak ve hürriyetler düzenlenmiş bulunmaktadır. En yüksek yargı organları, Yüksek Mahkeme ve Anayasa Mahkemesidir.

*Kazakistan:* 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Kazakistan'da, bağımsızlık sonrası ilk anayasa 1993'te yürürlüğe sokulmuş iken, 1995'te yeni bir anayasa yapılmıştır. Yasama, yürütme ve yargı organlarına yer veren 1995 Anayasası güçlü yürütme anlayışını benimsemiştir. Anayasa, Meclis ve Senato'dan oluşan iki meclisli bir parlamento öngörmüştür. Parlamento, anayasayı değiştirmek, bütçeyi uygun bulmak, cumhurbaşkanının atamalarını onaylamak, andlaşmaları onaylamak, savaş ilan etmek, cumhurbaşkanına bir yıla kadar yasama gücünü kullanma yetkisi vermek gibi yetkilere sahiptir. Meclis üyelerinin tamamı, Senato üyelerinin ise, cumhurbaşkanınca atanmışlar dışında kalan kısmı genel oyla halk tarafından seçilmektedir. Beşer yıllık süreler için en fazla iki defa olmak üzere halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, başbakanı, bakanları, ulusal güvenlik konseyi başkanını ve yerel yönetimlerin başkanlarını atama yetkisine sahiptir. Ayrıca cumhurbaşkanının, kararnameler çıkarmak, bakanlıklar ve yerel yönetimlerce alınan kararları iptal etmek gibi yetkileri de vardır. En yüksek yargı organı Yüksek Mahkemedir. Ancak, anayasal sorunları çözme görevi, üyeleri cumhurbaşkanı ve parlamento tarafından atanan Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Anayasa, ifade hürriyeti, din hürriyeti ve seyahat hürriyeti ile çalışma hakkı, mülkiyet hakkı ve sendika kurma hakkı başta olmak üzere, temel hak ve hürriyetleri de düzenlemiş bulunmaktadır. 1993 ve 1995 Anayasalarının demokratik görüntüsüne karşılık, bağımsızlıktan sonraki ilk yıllarda otoriter bir yönetim sergilenmiştir.

*Türkmenistan:* Bu ülke, Aralık 1991'de bağımsızlığın kazanılmasından hemen sonra Mayıs 1992'de yeni Anayasasını (46) kabul etmiştir (47).

(45) 29 Mart 1998 tarihinde bu seçim sistemine göre yapılan genel seçimlerde Komünistler % 24.7 oy oranıyla Parlamentoda en büyük güç haline gelmişlerdir.

(46) Sekiz bölüm ve 116 maddeden oluşan Anayasa, birinci bölümde "Anayasal düzenin temel esasları"nı; ikinci bölümde, "insan ve vatandaşın temel hak ve hürriyetleri"ni; üçüncü bölümde, "Devlet organları"nı (yasama ve yürütme); dördüncü bölümde, "yerel öz-

Anayasanın hazırlanmasında geniş çaplı tartışma ve değerlendirmeler yapılmış ve özellikle BM Andlaşması ve Helsinki Nihai Senedi'nden yararlanılmıştır. Temel hak ve hürriyetler, ülkedeki azınlıklar da dikkate alınarak düzenlenmiştir. Ancak Anayasada haklar ve hürriyetler yer almış olmakla birlikte, bunlara aşırı sınırlamalar getirilmesine imkan verilmiş olması nedeniyle, otoriter yönetim fiilen varlığını sürdürmüştür. Yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenleyen Türkmenistan Anayasası, başkanlık sistemini kabul etmiş, hatta Amerikan modelinden farklı olarak Başkanı son derece geniş yetkilerle (Türkmenistan AY.m.54-61) donatmak suretiyle, onu, siyasal sistemin egemen unsuru ve tartışmasız en üstün gücü haline getirmiştir. Anayasaya göre başkan beşer yıllık süreler için en fazla iki defa olmak üzere halk tarafından seçilmektedir (48). Tek meclisli sistem benimsenmiş olup, Meclis üyeleri beş yılda bir tekrarlanan seçimlerle halk tarafından belirlenir. Ayrıca, Devlet Başkanı, Meclis üyeleri, bölgesel temsilciler, yüksek mahkemelerin başkanları, kabine üyeleri ve diğer bazı görevlilerden oluşan ve "Halk Maslahatı" olarak adlandırılan güçlü bir meclis daha ihdas edilmiştir. Halk Maslahatı, ulusal referanduma başvurmak, ekonomik ve sosyal politikaları planlamak ve savaş ilan etmek gibi yetkilerle donatılmıştır. Yargının zirvesinde Yüksek Mahkeme ile Yüksek Ekonomi Mahkemesi (ticari davalar için) bulunmaktadır.

*Tacikistan:* Tacikistan'da 1991 yılında bağımsızlığın ilan edilmesiyle birlikte komünistler ile demokratik güçler arasında başlayan ve birkaç yıl devam eden iç savaşın ardından 1994 yılında komünistler iktidardan uzaklaştırılmış ve ülkenin yeniden yapılanması süreci başlatılmıştır. 1994 yılında kabul edilen yeni Anayasa, yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenlemiş ve diğer Orta Asya ülkelerinin aksine, yürütme karşısında yaşamaya açık bir üstünlük tanımıştır. Ülkenin tek meclisi olan "Ulusal Meclis" in üyeleri beş yıllık süreler için halk tarafından seçilmektedir. Yasama organı, kanun yapmak, Anayasayı yorumlamak ve Cumhurbaşkanının atamalarını onaylamak gibi yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, en fazla iki defa olmak üzere beş yıllık süreler için halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunu ve yüksek yargı organlarının üyelerini atama yetkisine sahiptir. Ancak bu atamalar yasama organının onayına tâbidir. Üst düzey mahkemeler arasında, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Ekonomi Mahkemesi (ticari davalar için) bulunmaktadır. Anayasa, vatandaşların hak ve hürriyetle-

---

yönetim"i; beşinci bölümde, "seçim ve referandum"u; altıncı ve yedinci bölümlerde, "mahkemeler ve savcılık" kurumunu düzenlemiştir.

(47) Bkz. The Europa World Year Book 1995, Vol.II (Europe Publications Limited), s.3073.

(48) Ancak Türkmenistan'ın ilk başkanı olan Niyazov için bu süreler 1994 yılında yapılan bir referandum ile 10'ar yıla çıkarılmıştır.

rini düzenlemiş olmakla birlikte, bunların aşırı bir ölçüde sınırlanmasına imkan sağlayan bir mekanizmaya da yer vermiştir.

*Kırgızistan:* Sovyetler Birliğinin Orta Asya cumhuriyetleri içerisinde tam bağımsızlık için en istekli ülke olan Kırgızistan 1991 yılında bağımsızlığını elde etmiştir. Bağımsızlıktan itibaren kısa bir süre içerisinde, yaşadığı ciddi ekonomik sıkıntılara rağmen, reformcu Cumhurbaşkanı Askar Akayev önderliğindeki Kırgızistan, Orta Asya cumhuriyetleri arasında en demokratik anayasal-siyasal sistemi kurmayı başarmıştır (49).

Kırgızistan'da, Parlamento Anayasa Komitesi, siyasal partilerin hazırladığı çalışmalardan da yararlanmak suretiyle, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan tasarının esas alındığı yeni Anayasa taslağını benimsemiş ve tartışmaya açmıştır. Bu taslağın hazırlanmasında Amerikan, Fransız, Alman, İtalyan, Japon ve Türk Anayasalarından yararlanılmıştır (50).1993 yılında kabul edilen yeni Anayasanın, Amerikan kuvvetler ayrılığından etkilendiği, ancak Fransız modeli bir yarı-başkanlık sistemini benimsediği görülmektedir. Cumhurbaşkanı, beşer yıllık süreler için en fazla iki defa olmak üzere halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı, önemli politikaları yürütmek, ulusal referandum yoluyla Anayasada değişiklik yapılmasını sağlamak ve Parlatonun onayına tâbi olmak üzere başbakanı, kabine üyelerini, yüksek mahkemelerin üyelerini ve bazı yöneticileri atamak gibi yetkiler verilmiştir. Yeni Anayasa, ilk düzenlemesinde tek meclis sistemini benimsemiş, ancak daha sonra 1994 yılında yapılan bir referandum sonucunda iki meclis sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Birinci meclisin (Yasama Meclisi), ulusal düzeyde halk tarafından seçilen 35 üyesi bulunmaktadır. İkinci meclis (Halkın Temsilcileri Meclisi) ise, bölgesel olarak seçilen 70 üyeye sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, milletlerarası insan hakları sözleşmeleri esas alınarak düzenlenmiş, ancak mülkiyet bakımından özel ve kamu mülkiyetinin birlikte devam etmesi prensibi kabul edilmiştir. Anayasa, resmi dil olarak tedrici bir şekilde Kırgızca'ya geçilmesini öngörürken, ülkedeki azınlıkların ve halkın kullandığı dillerin de korunmasını uygun bulmuştur. Anayasa ayrıca, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Ekonomi Mahkemesi (ticari davalar için) olmak üzere üç yüksek mahkemeye yer vermiştir.

*Özbekistan:* 1991 yılında bağımsızlığını elde eden Özbekistan 1992'de de yeni Anayasasını kabul ederek yürürlüğe sokmuştur. Yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenleyen Anayasa yürütmeye üstünlük tanımıştır. Temel hak ve hürriyetler Anayasada düzenlenmiş olmakla birlikte, ciddi sınırlamalara tâbi tutulmuştur. 150 üyeli Yüksek Meclis'in (tek meclis

(49) Kırgızistan'da demokrasiye geçiş süreci hakkında bkz. Olcott, Martha Brill: "Kyrgyzstan", S.M.Lipset, ed., The Encyclopedia of Democracy, Vol. II, (Congressional Quarterly Inc.), Washington, D.C. 1995, s.715-718.

(50) Bkz. BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, s.25-27.

sistemi) üyeleri bölgesel seçim çevrelerinde beş yıllık süreler için halk tarafından seçilmektedir. Yüksek Meclis, anayasayı değiştirmek, yasama işlemleri yapmak, bütçeyi uygun bulmak ve Cumhurbaşkanının atamalarını onaylamak gibi yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, en fazla iki defa beş yıllık süre için halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, Parlatentonun onayına tâbi olmak üzere bakanlar kurulunu ve yüksek mahkeme üyelerini atamak, bağlayıcı kararnameler çıkarmak ve yerel yönetim organları tarafından çıkarılan düzenlemeleri iptal etmek yetkilerine sahiptir. Yüksek mahkemeler, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Ekonomi Mahkemesi (ticari davalar için) dir.

*Azerbaycan:* 1991 yılında bağımsızlığını elde Azerbaycan'da başlanğıta eski Anayasa bazı değişiklikler yapılarak uygulanmış, nihayet 1995'te yeni bir Anayasa kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur. Yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenleyen Anayasa, yürütmeye açık bir üstünlük tanımıştır. Anayasaya göre yürütme yetkisi, en fazla iki defa beş yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıya aittir. Cumhurbaşkanı, başbakanı, bakanlar kurulu üyelerini, yüksek mahkemelerin üyelerini ve diğer önemli yöneticileri atamak, Parlamento seçimlerini yenilemek, kanun teklifi vermek, kararnameler çıkarmak, kanunları imzalamak, referanduma gitmek, olağanüstü hal ilan etmek gibi çok geniş yetkilere sahiptir (AY.m.112 vd.) Yasama yetkisi ise, 125 üyeli Milli Meclise aittir (AY.m.89-111). Milli Meclis üyelerinin bir kısmı nisbi temsil, bir kısmı da çoğunluk sistemine göre (karma seçim sistemi) halk tarafından seçilmektedir. Yasama dönemi beş yıldır. Anayasada temel hak ve hürriyetler de ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır (AY.m.26-88). Kanunların ve idari düzenlemelerin Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

*Ermenistan:* 1991 yılında bağımsızlığını elde eden Ermenistan'da demokrasiye geçiş sürecinde (51) yeni Anayasa 1995'te kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur. Anayasa, yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenlemiş, ancak yürütmeye üstünlük tanımıştır. Yasama yetkisi, 131 üyeli Ulusal Meclise verilmiştir. Meclis üyeleri dört yıllık süreler için halk tarafından seçilmektedir. Yasama organı, kanun yapmak, bütçeyi uygun bulmak, andlaşmaları onaylamak ve savaş ilan etmek gibi yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, en fazla iki defa beş yıllık süreler için halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, yasamanın onayına tâbi olmak üzere bakanlar kurulunu ve yüksek mahkeme üyelerini atamanın yanısıra, çeşitli alanlarda kararnameler çıkarmak gibi geniş yetkilere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler Anayasada

(51) Ermenistan'da demokrasiye geçiş süreci hakkında bkz. Dudwick, Nora: "Armenia", S.M.Lipset, ed., The Encyclopedia of Democracy, Vol. I, (Congressional Quarterly Inc.), Washington, D.C. 1995, s.76-80.



düzenlenmiş bulunmaktadır. Kanunların ve idari kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

### III. AFRİKA: Güney Afrika Cumhuriyeti Örneği

Siyah çoğunluğun yaklaşık 350 yıl boyunca beyaz azınlık tarafından yönetildiği Güney Afrika Cumhuriyeti'nde, iktidarın genel oya dayalı yarışmacı seçimlerle eldeğıştirmesine kadar, hukuki ve fiili olarak katı bir ırk ayrımı politikası uygulandı. Ülke nüfusunun yaklaşık yüzde 80'ini oluşturan siyahların beyazlarla aynı okula, üniversiteye ve kiliseye gitmeleri, aynı araçlardan yararlanmaları ve sosyal ilişkide bulunmaları yasaklandı. Siyahların oy ve vatandaşlık hakları tanınmadı. Bu arada ülkedeki Asyalılar ve mezleler için ayrı meclisler kurulmasına ve bunların kendi meclisleri için oy kullanmasına izin verilirken (52), siyahlara bu haklar tanınmadı. 1958'de Hendrik Verwoerd başbakan seçildiğinde "beyaz efendi" politikasını "mutlak ayrımcılık" olarak nitelenebilecek "apartheid" politikasına dönüştürdü. Verwoerd'in siyahları elimine etme planı, ülke topraklarının yüzde 87'sini nüfusun yüzde 12'sini oluşturan beyazlara, geriye kalan yüzde 13'ünü ise nüfusun yüzde 80'ini oluşturan siyahlara tahsis etme düşüncesine dayanmaktaydı. Böylece siyahlar, kendileri için yeterli görülen yüzde 13'lük bölgede temsili kuruluşlarını oluşturmaya ve giderek bağımsız devletçikler haline gelmeye zorlandı. Siyah toplumun liderleri bu tuzağı fark ederek bu bölgelerde seçimi boykot ettiler ve buradaki kuruluşlarda görev almayı haklı olarak "ihane" kabul ettiler. Siyahlar, giderek sertleşen yöntemlerle ırkçı yönetime karşı mücadeleye devam ettiler. Bu dönemde siyahlar yerel kuruluşlardan çekilerek, okulları ve beyazlara ait mağazaları boykot ettiler. Bu girişimler, özellikle büyüklerinin pasif tutumunu reddeden sertlik yanlı öğrencilerin öncülüğünde sürdürüldü. Genç kuşak siyahların mücadelesi sürerken, ırkçı beyaz yönetim sıkıyönetim uygulamalarıyla ılımlı siyah liderleri hükümetin şartları çerçevesinde anlaşmaya zorladı, ancak başarılı olamadı. Yıllar süren kanlı çatışmalardan sonra ırkçı politikalar uygulayan Ulusal Parti yönetimine reform taraftarı ılımlı yöneticiler geçti. Nihayet, birçok güçlü ülke tarafından Güney Afrika ekonomisini zayıflatmaya yönelik yaptırımlar uygulanması, Batılı ülkelerin baskıları ve komünist rejimlerin çöküşü gibi dış faktörlerin de etkisiyle, Ulusal Parti başkanı *F. W. DE KLERK*, Cumhurbaşkanlığı görevini üstlendiğinde siyahlara haklar tanınması yönünde bir politika başlattı. Afrika Ulusal Kongresi üzerindeki yasak kaldırılarak, bu kuruluşun lideri *Nelson MANDELA* serbest bırakıldı. Bunun üzerine Afrika Ulusal Kongresi, silahlı mücadeleden vazgeçtiğini açıkladı

(52) Bu konularla ilgili anayasal düzenlemeler ve öneriler hakkında geniş bilgi için bkz. Dean, W. H. B., "The Government's Constitutional Proposals 1982", W. H. B. Dean and Dirk Van Zyl Smit, eds., *Constitutional Change in South Africa: The Next Five Years*, Cape Town 1983, s.90-113.

(53). Ancak demokratikleşme sürecine karşı sağ-kanattaki beyazlardan ve kendilerine tahsis edilen yerel yönetimleri kontrol eden siyahlardan ciddi direnme çabaları görüldü. Demokratikleşme sürecinde Ulusal Partinin temel stratejisi mümkün mertebe iktidarda kalmak olmuştur. 1990'lara kadar, *DE KLERK* ve Partisi, genel oya geçildikten sonra hükümet içindeki yerlerinin güvenceye bağlanması gerektiğini vurgulamışlardır. Büyük siyah nüfus karşısında bir azınlık olduklarının farkında olan beyaz yönetim, yarışmacı bir demokrasinin sonuçlarına katlanmak yerine, seçim sonuçlarına bakılmaksızın hükümete ortak olmak istiyorlardı. Uzlaşma yanlısı Afrika Ulusal Kongresi, beyazların aşırı ırkçı uygulamalarının etkisiyle uzlaşmaya karşı olan kendi içindeki büyük muhalefete rağmen, olumlu yaklaşımlarıyla uzlaşmaya varılmasını sağlayabilmiştir. Beyazların muhafaza ettiği askeri gücün, ezici çoğunluğa sahip olsa da siyahların devrim yapmasına engel olduğunun bilincinde olan Afrika Ulusal Kongresi, beyaz yönetimin siyahlara verdiği zararın artık dayanılmaz bir boyuta geldiğini de düşünerek uzlaşmaya çalışmıştır (54).

Daha sonra ırk ayrımının kaldırılması, genel oy ilkesinin kabul edilmesi ve yarışmacı seçimlerin yapılması yönünde görüşmelere başlandı. Nihayet, yönetimdeki Ulusal Parti ile Afrika Ulusal Kongresi'nin ve çeşitli kesimlerin temsilcilerinden oluşan çalışma gruplarının görüşmeleri sonucunda mevcut hukuki çerçeveyi belirleyen 1984 Anayasasının ve ilgili kanunların değiştirilerek yeni Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasasının ana ilkelerini belirlemek amacıyla şu konularda uzlaşmaya varıldı (55): *-Yeni Güney Afrika, birleşik, demokratik, ırk ve cinsiyet ayrımına dayanmayan egemen bir devlet olacaktır. -Ülkenin en üstün kanunu niteliğinde olmak üzere, evrensel olarak tanınan insan hak ve hürriyetlerini de düzenleyen ve yargısal denetim mekanizmasıyla koruma altına alan bir anayasa yapılacaktır. -Ülke içinde dil, kültür ve din çeşitliliğini tanıyan ve koruyan bir yapılanma gerçekleştirilecektir. -Uygun bir kontrol ve dengeler sistemine bağlı olarak, yasama, yürütme ve yargı arasında bir kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenecektir. -*

(53) Bu gelişmeler hakkında bkz. The Hutchinson Complete Encyclopedia, s.770-771.

(54) Friedman, Steven: "South Africa", S.M.Lipset, ed., The Encyclopedia of Democracy, Vol. IV, (Congressional Quarterly Inc.), Washington, D.C. 1995, s.1165.

(55) Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Carpenter, Gretchen and Margaret Bewkes: "The Path to Constitutional Democracy in South Africa: An Update", Journal of African Law, Vol 36, No. 2, 1992, s.168-170; Bununla beraber, merkezi, bölgesel ve yerel yönetim ilişkileri; azınlıkların kendi kendini yönetme hakkına sahip olup olmayacağı; izlenecek ekonomik politikalar; geleneksel kabile liderlerinin konumu ve rolü; dil, kültür ve din çeşitliliğine dayalı yapılanma ve işleyişin nasıl sağlanacağı gibi bir takım konular üzerinde tam bir uzlaşmaya varılamadığı görülmektedir (Bkz. Carpenter and Bewkes -1992-: s.170-173). Ancak daha sonra kabul edilen nihai 1996 Anayasası ile bu hususlar ayrıntılı olarak düzenlemeye kavuşturulmuştur.

*Yasama organının oluşumu ve yasama fonksiyonunun yürütülmesi, çok-partili demokrasi, düzenli seçimler, genel oy ve nisbi temsil sistemi esaslarına dayalı olacaktır. -Yargı, bağımsız, tarafsız ve ırk ayrımına dayanmama niteliklerine sahip olacak ve hukuk sistemi, herkesin kanun önünde eşitliği ilkesini güvence altına alacaktır (56). -Bütün vatandaşlar, ortak bir ifadeyle "Güney Afrika Cumhuriyeti vatandaşı" olarak adlandırılacak ve buna hak kazanmış olacaklardır (57).*

1992 yılında beyazlar arasında yapılan bir referandumda "ırk ayrımı" (apartheid) nin kaldırılması yönünde bir sonuç çıkınca, bu tür kanunlar tamamen yürürlükten kaldırıldı. 1993 Geçici Anayasası yukarıda açıklanan prensipler çerçevesinde hazırlanarak yürürlüğe konuldu. 1993 tarihli Geçici Anayasaya göre, seçimler sonucunda, önemli azınlık partilerinin güçleri oranında katılacağı bir ulusal hükümet oluşturulacaktır (58). Yine bu Anayasa, nihai anayasanın, seçimlerden sonra teşekkül edecek olan iki-meclisli Parlamento tarafından yapılmasını öngörmekteydi. Irkçı aşırı sağcılarının bütün direnmelerine ve militarist girişimlerine rağmen, taraflar arasında varılan uzlaşma gereği, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde ilk genel oya dayalı demokratik seçimler 27-28 Nisan 1994'de yapıldı. Afrika Ulusal Kongresi yüzde 60'ın üzerinde bir oyla Parlamento'da büyük bir çoğunluk elde etti. Nelson Mandela da, halkın yüzde 80'ini siyahların oluşturduğu ülkenin ilk siyah Başkanı seçilmiş oldu (59). Taraflar arasında varılan uzlaşma gereğince beyazlar da hükümete katıldılar. Bununla birlikte seçimlerde yüzde 62 oy alan Afrika Ulusal Kongresi nihai anayasayı yapacak çoğunluğu (üçte iki) elde edemedi. Seçimlerde yüzde 20 oy oranını sağlayan Ulusal Parti'nin lideri *DE*

(56) Demokrasiye geçiş sürecinin başlarında, Westminster modelindeki yasamanın üstünlüğü anlayışı yerine, yasama işlemlerinin yargısal denetimi prensibi benimsenmekle birlikte, bunun Amerika'daki gibi bir yüksek mahkeme tarafından mı yerine getirileceği, yoksa Almanya ve benzeri ülkelerdeki gibi özel bir anayasa mahkemesinin mi kurulacağı tartışmalı ve belirsiz bir sorun iken (Bkz. Carpenter and Bewkes -1992-: s.170), 1996 tarihli nihai Anayasa ile bir anayasa mahkemesinin kurulması öngörülmüştür.

(57) Bugüne kadar uygulanan sistemde, siyahlar tam vatandaş olarak kabul edilmemiş ve tam vatandaşlığın verdiği hak ve ayrıcalıklardan yararlanamamışlardı (Carpenter, Gretchen: Introduction to South African Constitutional Law, Cape Town 1987, s.372-373).

(58) Afrika Ulusal Kongresi, Yapılacak ilk seçimde açık bir yenilgiye uğrayacağını bildiği halde, ülkenin içinde bulunduğu şartlar nedeniyle demokrasinin yaşatılabilmesi için beyaz yöneticilerin de hükümette rol alması gerektiğinin bilincindeydi (Friedman -1995-: s.1165-1167).

(59) 1994 Güney Afrika seçimleri için bkz. Time International, May 9, 1994, Vol. 143, No. 19, s.20-32.

*KLERK* ise, yine uzlaşma gereği iki başkan yardımcısından birisi oldu (60). Ulusal Parti ayrıca dokuz eyaletten birisinin yönetimini de elde etti.

Bu seçimin ardından Güney Afrika'nın yeni demokratik yöneticileri, kurulan demokrasinin kırılganlığını hatırlatan çatışmacı geçmişe karşı güç bir görev üstlenmişlerdir. Çatışan tarafların aynı hükümette görev almaları, çatışma potansiyelinin tamamen ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Belki de çatışma potansiyeli, yönetimin merkezine taşınmış olmaktadır. Ancak, ırkçı politikalar ile yozlaştırılmış olmakla birlikte, daha önce bir anayasal geleneğin bulunması, demokratikleşme yönündeki uluslararası baskılar, beyazlarla siyahların karşılıklı ekonomik bağımlılığı ve zaman zaman pragmatizm ve intibak için siyasal seçkinlerden daha büyük istek duyan sivil toplumun varlığı gibi faktörler, çatışma potansiyelini ortadan kaldırarak uzlaşmacı demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştırıcaktır. Öte yandan şiddet ve "ırksal kutuplaşma" nedeniyle bölünmüş bir toplumda insan haklarına dayalı demokrasinin kurumsallaşabilmesi için "ortak bir ulusal hedef" in belirlenmesi de önemli bir katkı sağlayabilir (61).

Güney Afrika'da demokrasiye geçiş sürecinin birinci aşaması olan yarışmacı seçimlerin yapılmasının ardından ülkenin anayasal-siyasal yeniden yapılanması çalışmaları devam etmiştir. Bu dönemin en önemli faaliyeti, Güney Afrika'nın nihai anayasasının yapılması olmuştur. 1993 tarihli Geçici Anayasa, nihai anayasanın yapılması görevini, Ulusal Meclis ve Senato'dan oluşan Parlamente'ye vermiştir. İki meclisin müşterek toplantısı "Anayasa Meclisi" olarak adlandırılmıştır. Nihai Anayasanın "Anayasa Meclisi"nde hazırlanması sürecinde bütün tarafların müzakerecileri sıkı pazarlıklar yapmışlardır. Bu arada kamuoyunun görüşlerinin istenmesi üzerine, iki milyonu aşkın insan da, "nasıl bir anayasa istediklerini" yazılı olarak Anayasa Meclisi'ne bildirmişlerdir. Anayasanın kabulü için üçte iki çoğunluk arandığından, Anayasa Meclisi'nde çoğunluğu oluşturan Afrika Ulusal Kongresi ile Ulusal Parti'nin uzlaşması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Partilerin uzlaşması üzerine, yeni Anayasa 7 Mayıs 1996 günü Anayasa Meclisi'nde oylanarak kabul edilmiştir. Bu şekilde kabul edilen 1996 Anayasası, Anayasa Mahkemesi tarafından istenen bazı ufak düzeltmelerin de Anayasa Meclisi'nde yapılma-

(60) Seçimden sonra Afrika Ulusal Kongresi, İnkata Hürriyet Partisi ve Ulusal Parti'nin bir araya gelmesiyle kurulan "Ulusal Birlik Hükümeti", 30 Haziran 1996 tarihinde DE KLERK'in gönüllü olarak Başkan Yardımcılığı görevinden çekilmesi nedeniyle, artık Ulusal Partiyi içermemektedir. Böylece DE KLERK ve partisi, Afrika Ulusal Kongresi'nin programından kendilerini ayırmışlardır.

(61) Friedman (1995): s.1165-1167.

sının ardından, Devlet Başkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe sokulmuştur (62).

Anayasanın Başlangıcında, geçmişin adaletsizliği vurgulanarak, adalet ve hürriyet için sıkıntı çekenlere hürmet ve ülkenin gelişmesi için çalışanlara saygı atfedilmektedir. Ayrıca, Anayasanın, geçmişin bölünmelerini gidermek; demokratik değerlere, sosyal adalete ve temel insan haklarına dayalı bir toplum meydana getirmek; yönetimin halkın iradesine ve vatandaşların eşitliği prensibine dayalı olduğu demokratik ve açık toplumun kurumlarını oluşturmak; ve uluslar ailesi içinde haklı yerini alabilmesi için birleşik ve demokratik bir Güney Afrika inşa etmek amacıyla kabul edildiği belirtilmektedir.

Anayasada, “kurucu hükümler” (birinci bölüm), “insan hakları” (ikinci bölüm), “kooperatif hükümet prensibi” (üçüncü bölüm), “parlamento” (dördüncü bölüm), “başkan ve ulusal hükümet” (beşinci bölüm), “eyaletler” (altıncı bölüm), “yerel yönetim” (yedinci bölüm), “mahkemeler” (sekizinci bölüm), “anayasal demokrasiyi destekleyen devlet kuruluşları” (dokuzuncu bölüm), “kamu yönetimi” (onuncu bölüm) ve diğer konular ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

“Kurucu Hükümler” bölümünde (m.1-6), Güney Afrika’nın eşitlik ilkesi ve insan haklarına bağlılığı vurgulanarak, ırk ve cinsiyet ayrımı reddedilmektedir. Bu bölümde ayrıca, Anayasanın üstünlüğü; onbir dilin resmi dil olarak tanındığı; ve Anayasanın Ulusal Meclis tarafından değiştirilebilmesi için gerekli olan oy oranı (kural olarak üçte-iki, bazı kurucu hükümler için yüzde 75) gibi hususlar düzenlenmektedir.

Anayasanın “Haklar Bildirisi” bölümünde (m.7-39), temel insan hak ve hürriyetleri demokratik kriterlere uygun bir şekilde düzenlenmiş olup, hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlamaların da, vakar, eşitlik ve hürriyete dayalı açık ve demokratik bir toplumda makul ve âdil kabul edilebilecek bir ölçüyü aşamayacağı kuralına yer verilmiştir. Ayrıca, hak ve hürriyetlerle ilgili hükümlerin, hukukun bütününe uygulanacağı ve sadece devlet kuruluşlarını değil, bütün kişileri ve yargıyı da bağlayacağı belirtilmiştir.

Anayasa (m.40-41), yönetimin ulusal, eyaletsel ve yerel birimleri arasında işbirliği yapılmasını öngören ve “kooperatif hükümet” olarak adlandırılan bir prensibe yer vermiştir. Herbiri ayrı, fakat birbiriyle ilişkili ve bağımlı ulusal, eyaletsel ve yerel yönetimler arasında çıkabilecek uyuşmazlık-

(62) Anayasa Meclisi’ndeki oylamada, Afrika Ulusal Kongresi, Ulusal Parti, Demokratik Parti ve Pan Afrikanist Kongresi Anayasa lehinde oy kullanırken, Afrika Hıristiyan Demokratik Partisi aleyhte oy kullanmıştır. Hürriyet Cephesi ise, oylamaya katılmamıştır (Güney Afrika Cumhuriyeti’nde anayasa yapımı süreci ve anayasalar hakkında şu internet adresinden ayrıntılı bilgi alınabilir: [www.constitution.org.za](http://www.constitution.org.za)).

ların ise, yargı organı tarafından çözümlenmesi kabul edilmiştir. İki meclisli Parlamento, Ulusal Meclis ve Eyaletler Ulusal Konseyi'nden oluşmaktadır (m.42). Anayasa, Ulusal Meclis seçimlerinin nisbi temsil sistemine göre yapılmasını öngörmektedir (m.46). Eyaletler Ulusal Konseyi, eyalet meclisleri tarafından seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktadır. Her eyalet on üye gönderme hakkına sahiptir. Başkan, Ulusal Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Başkan, devlet başkanı olduğu gibi, hükümete de başkanlık eder. Başkan ve kabine birlikte ulusal hükümeti oluşturur. Kabine de başkanın dışında, başbakan yardımcısı ve bakanlar bulunmaktadır. Başkan yardımcısı ve bakanlar başkan tarafından atanır. İki bakanın Ulusal Meclis üyesi olması şarttır. Kabine, kollektif ve bireysel olarak Parlamento'ya karşı sorumludur ve Kabine üyeleri düzenli olarak Parlamento'ya rapor vermek zorundadırlar (m.83-102).

Anayasal düzenlemeyle Güney Afrika, ayrı yasama ve yürütme organlarına sahip dokuz eyalete ayrılmıştır. Eyalet düzeyinde Ulusal Meclis gibi çalışan eyalet yasama organları, eyalet yürütme organı ile eyaletteki diğer devlet organları üzerinde gözetim yetkisine sahiptir (m.103 vd.). Yerel yönetim işlerini ulusal ve eyaletsel kanunlara aykırı olmamak şartıyla kendi alacağı kararlarla yürütme yetkisi belediyelere verilmiştir. Belediye sınırları, bağımsız bir otorite tarafından belirlenir. Eyalet yönetimleri, bölgelerinde belediyeleri kurmak, gözlemek ve görevlerinin ifasında onlara yardım etmek zorundadır (m.151 vd.).

Anayasa, bütün anayasal sorunların çözümü yetkisini Anayasa Mahkemesine, anayasal nitelikte olmayan hukuki sorunların çözümü yetkisini ise, Yüksek Temyiz Mahkemesine vermiştir (m.165 vd.).

Anayasa, "kaynakların verimli, ekonomik ve etkin kullanımı", "tarafsızlık", "açıklık" ve "sorumluluk" gibi bazı ahlaki ve profesyonel standartların kamu yönetiminde esas alınmasını öngörerek, kamu yönetiminin dürüst yürütülmesini ve halkı temsil etmesini amaçlamıştır (m.195 vd.).

Güney Afrika Anayasası, kabile topluluklarında etkinliklerini sürdüren *geleneksel liderlerin statü, kurum, ve rollerini tanıdığı ve mahkemelere, "uygulanabilir" durumlarda "gelenek hukuku"nu uygulama görevi vermiştir. Geleneksel liderlerin ve gelenek hukukunun rolü kanunla düzenlenecektir (m.211 vd.).*

Güney Afrika Cumhuriyeti'nin 1996 tarihli nihai Anayasası, ülkenin özel şartları ve toplumun çok-kültürlü, çok-ırklı ve çok-dinli yapısı nedeniyle kazüistik bir karakter taşımakla birlikte, çatışmacı bir toplumu demok-rasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi değerler üzerinde uzlaştıran ve benzer toplumlara örnek olabilecek tarihsel öneme sahip bir belgedir. Bu ülkede demokrasiye geçiş sürecinde anayasa yapımının özellikleri de, siyaset

bilimcileri, anayasa hukukçuları ve politikacılar bakımından incelenmesi gereken zengin veriler ve yararlanılabilecek deneyimler sunmaktadır.

#### IV. S O N U Ç: Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Dönüşümün Değerlendirilmesi

Demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelerde yeniden yapılanma başlıca iki alanda kendini göstermiştir: Anayasal değişimin ve piyasa ekonomisine geçişin gerçekleştirilmesi. Burada anayasal değişim, hukukun üstünlüğü, bireylerin hak ve hürriyetleri ile azınlık haklarının korunması ilkelerine dayalı çok partili demokrasinin kurulması şeklinde formüle edilebilir. Bu anlamda anayasal dönüşümün, anayasa yapımı sürecinin sadece yeni anayasal normların şeklen kabul edilmesiyle kalmayıp, fiilen uygulamaya geçirilmesi suretiyle sonuçlandığı ülkelerde gerçekleştiği söylenebilir. Kömünist rejimlerden demokrasiye geçiş yapan Doğu Avrupa ve Orta Asya'daki ülkelerin bazılarında reformlar halkın coşkulu demokrasi ve insan hakları isteklerinin bir sonucu olarak gerçekleşirken, bazılarında da iktidardaki siyasal ve bürokratik seçkinlerin demokrasi dalgasının etkisiyle aniden ideolojik kamp değiştirmeleri sonucunda, bunlar tarafından gündeme getirilmiştir. Öte yandan, post-kömünist toplumların dönüşüm süreci, sürecin işleyişi, kullanılan yöntemler ve ulaşılan sonuçlar bakımından da ülkeden ülkeye değişiklik gösterir.

Demokrasinin genellikle "kaba çoğunluk" olarak anlaşıldığı ve devletin ekonomi üzerindeki ağırlığının devam ettiği post-kömünist ülkelerde gelişmiş bir "insan hakları kültürü"ne ihtiyaç vardır. Demokrasiye yeni geçiş yapan söz konusu ülkelerin büyük çoğunluğunun üye olduğu ya da üye olmaya hazırlandığı Avrupa Konseyi ile Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı bünyesinde, demokrasi, insan hakları ve anayasal gelişme bakımından yol gösterici bir takım belgeler ve kriterler hazırlanmıştır. Post-kömünist toplumlarda demokrasinin kurumsallaşması, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğünün hayata geçirilmesini sağlayacak bir anayasal dönüşümün gerçekleştirilmesinde bu örgütlerin katkısı oldukça önemlidir. Ayrıca bu ülkelerde oluşturulan anayasa mahkemesi ve ombudsman gibi kurumlar ile demokrasi yanlısı medya çevreleri, bilim adamları ve demokrat aydınların demokratik çoğulculuk ve hukukun üstünlüğü prensiplerinin yerleşmesindeki rolüne de değinmek gerekir. Öte yandan, gelişmiş ülkeler veya uluslararası finans kuruluşlarının sağladığı dış krediler ile yabancı pazarlara giriş imkanları, post-kömünist veya otoriter yönetimleri demokrasi ve piyasa ekonomisi modeline daha hızlı geçmeye teşvik etmektedir

Post-komünist veya post-totaliter/otoriter toplumları demokrasiye geçiş süreçlerinin özelliklerine göre belli kategorilere ayırmak mümkündür (63):

1) *Demokratik sistem ve piyasa ekonomisine geçişi ve anayasal dönüşümü başarılı bir şekilde gerçekleştiren toplumlar*: Örneğin, Çekoslovakya (Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'nın kuruluşu), Slovenya, Polonya, Macaristan gibi ülkeler bu gruba girmektedir. Ayrıca, katılcı ve uzlaşmacı bir anayasal-siyasal dönüşüm sürecinin sonunda otoriter ve ırkçı bir rejimden, insan hakları ve hukukun üstünlüğüne dayalı çoğulcu demokratik sisteme geçmeyi başaran Güney Afrika Cumhuriyeti'ni de, geçmişin izleri ve çok-kültürlü bir toplum olmanın getirdiği sıkıntılara rağmen bu kategoride değerlendirmek gerekir.

2) *Anayasal dönüşüm ve piyasa ekonomisine geçişin sınırlı ve belirsiz olduğu otoriter ve/veya popülist rejime sahip toplumlar*: Örneğin, Romanya, Bulgaristan, Rusya Federasyonu, Ukrayna, Beyaz Rusya, Moldova, Baltık Cumhuriyetleri, Azerbaycan, Türkmenistan, Kırgızistan, Özbekistan, Ermenistan, Kazakistan, Tacikistan ve Gürcistan gibi, siyasal, anayasal ve ekonomik bakımlardan belli bir yol izlemeyen ülkeleri bu kategoride ele almak mümkündür.

3) *Kendine özgü niteliklere sahip askerî veya faşist diktatörlükler*: Örneğin, Sırbistan ve Hırvatistan gibi ülkeler bu grupta yer almaktadır. Öte yandan, Rusya Federasyonu ve diğer bazı post-sovyet ülkelerde de zaman zaman bu tip rejimlere yönelik eğilimler ortaya çıkabilmektedir.

4) *Etnik, dinsel ve siyasal bölünmelere dayalı kronik çatışmalar nedeniyle, net ve istikrarlı ekonomik veya siyasal gelişme modellerine ihtiyacı bulunan toplumlar*: Örneğin, Eski Yugoslavya'nın çöküşüyle ortaya çıkan ve yakın zamanda Sırp ve Hırvatların işgalinden kurtulan Bosna-Hersek bu durumdadır. Ayrıca, bazı Kafkasya bölgesi ülkelerinde de benzeri istikrarsızlıklar görülebilmektedir.

Demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelerin tecrübeleri göstermektedir ki, tek başına yeni bir anayasanın yürürlüğe konulması veya mevcut anayasanın değiştirilmesi bir toplumda "anayasal dönüşüm"ün gerçekleşmesini sağlayamamaktadır. İnsan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğüne dayalı çok partili demokratik sistemin kurulması anlamına gelen anayasal dönüşümün gerçekleşebilmesi, bu prensipleri içeren yeni anayasanın uygulamaya geçirilmesiyle mümkün olabilir. Bazı post-komünist ve otoriter rejimlerin "anayasal dönüşüm"ü gerçekleştirememelerinin temel nedeni, "geçmişin kötü mirası"ndan kendilerini kurtaramamalarıdır.

(63) Pogany, Istvan: "Constitutin Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies?", *Political Studies*, (1996), XLIV, s.568-591.