

**DOĞU BLOKU’NUN YIKILMASI SONRASINDA
(POST-KOMÜNİST) DEVLETLERDE ANAYASA YAPIM
YÖNTEMLERİ**

**CONSTITUTION MAKING METHODS OF POST-COMMUNIST
STATES AFTER COLLAPSE OF THE EASTERN BLOC**

Prof. Dr. Hasan TUNÇ*

Kamile TÜRKÖĞLU

ÖZET

Doğu Bloğu, Sovyet Bloğu ya da Demir Perde, Soğuk Savaş döneminde Sovyetler Birliği ve onun Doğu ve Merkez Avrupa’daki müttefiklerini tanımlamak üzere kullanılmış olan bir terimdir. 1947’de, başta Polonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan ve Doğu Almanya olmak üzere komünist rejim altına giren birçok ÷lke Moskova’dan yönetilen bir blok haline gelmiş idi. Doğu Bloğu, 1989 yılında Sovyet rejiminin Doğu Avrupa’da çökmesi ile birlikte son bulmuştur. Bu eski komünist ÷lkelere post- komünist ÷lkeler de denmektedir.

Post komünist ÷lkelerdeki anayasa yapım süreci kendi tarihsel, politik ve sosyal özelliklerinden dolayı her ÷lkede çeşitli farklılıklar göstermiştir. Bazı ÷lkelerle ilişkin yapılan aşağıdaki sınıflandırma da bakış açısına göre değişkenlik gösterebilir. Demokrasiye geçiş sürecinde, genel olarak bu ÷lkelerde, ‘demokrasi yanlısı muhalif grupların ortaya çıkması’, ‘halk ayaklanmaları’, ‘yuvarlak masa görüşmeleri’, ‘serbest genel seçimler için yeni anayasal düzenlemelerin yapılması’, ‘meclisin anayasayı hazırlaması’, ‘bir anayasa komisyonunun kurulması’, uzun ya da kısa dönemde ‘anayasanın değiştirilmesi’ veya ‘yeni bir anayasanın kabulü’ söz konusu olmuştur. Anayasalar ya bir uzlaşma ürünü olmuş ya da iktidardakilerin dayatması sonucu oluşmuştur. Anayasa yapım sürecindeki aşamalar ve izlenen tutum ÷lkenin demokrasiye tamamen ya da kısmen geçmesini sağlamış ve ÷lkenin modern dünyada yeni başlayan yolculuğunun kaderini belirlemiştir.

Anahtar Kelimeler

Doğu Bloku, Anayasa Yapım Süreci, Demir Perde

* G.Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi.

SUMMARY

The Eastern Block, Soviet Block or Iron Curtain is a term which is used for defining for Soviet Union and its allies in East and Central Europe during Cold War. In 1947, Many countries, firstly Poland, Rumania, Bulgaria, Hungary and Eastern Germany, became a bloc that was governed by Moskof. Eastern Bloc came to end at the same time collapse of Soviet Regime. These ex- communist states are also called as “Post Communist Countries”.

The Constitution making process of post communist countries had many differences because of historical, political and social peculiarity of them. Classification above relating to some countries may have difference according to the point of view. In democracy process, main subject of these countries were, “occurring groups that are supporting democracy and adherent of opposition”, “national rebellion”, “round table conversations”, “making constitutional arrangement for free general elections”, “ Constitution preparations of National Assembly”, to set up a constitution comission”, “ to change constitution in shorter or longer period”, or “acceptance of a new constitution”. The constitutions were result of a consensus or compulsion of power. Process and attitudes relating to constitution make development provided to be governed by democracy entirely or partly and became main point of new survey in modern world.

Key Words

Eastern Bloc, Constitution Making Process, Iron Curtain

GİRİŞ

Doğu Bloğu, Sovyet Bloğu ya da Demir Perde, Soğuk Savaş döneminde Sovyetler Birliği ve onun Doğu ve Merkez Avrupa'daki müttefiklerini tanımlamak üzere kullanılmış olan bir terimdir. 1947'de, başta Polonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan ve Doğu Almanya olmak üzere komünist rejim altına giren birçok ülke Moskova'dan yönetilen bir blok haline gelmiş idi. Doğu Bloğu, 1989 yılında Sovyet rejiminin Doğu Avrupa'da çökmesi ile birlikte son bulmuştur. Bu eski komünist ülkelere post- komünist ülkeler de denmektedir.

Komünist rejimlerin çökmesiyle birlikte totaliter rejimlerden demokratik bir rejime geçiş süreci başlamıştır. Bu geçişi, 'demokrasiye geçiş' olarak da nitelendirebiliriz. Demokrasiye geçişin en önemli noktasını ise yasal düzenlemeler oluşturmuştur. Yeni sitemin demokratik bir anayasa ile güvence altına alınması ve ilke ve özelliklerinin belirlenmesi çabaları bu dönemde başlamıştır. Doğu bloğu ülkelerindeki Demokrasiye geçişin ana gündemini, yeni bir anayasanın hazırlanması oluşturmuştur.

Bir ülkeyi yeni bir anayasa yapmaya veya mevcut anayasayı değiştirmeye, sosyal ve ekonomik faktörler, teknolojik gelişmeler, yeni bir devletin kurulması ya da bağımsızlığını elde etmesi veya bir ülkenin siyasal rejiminde meydana gelen değişiklikler gibi birçok neden itebilir.¹

Komünist rejimin baskıcı politikaları, insan hakları ihlalleri ve yoksulluk gibi çok çeşitli nedenlerle komünist ülkelerde halkın da desteğiyle demokratik bir sistemin kurulması eğilimi başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak da, eski rejimin totaliter izlerinin silinmesi amacıyla ya yeni anayasalar yapılmış ya da mevcut anayasalar büyük ölçüde değiştirilmiştir.

I. DEMOKRASIYE GEÇİŞ VE ANAYASALLAŞMA SÜRECİ

1980'li yıllardan itibaren komünist sistemin çözülmesiyle birlikte Doğu Bloğu ülkeleri, Batı Avrupa ülkelerinin tersine, hızlı ve esaslı bir anayasal değişim süreci yaşamışlardır. Bu değişimin başlangıç noktası, eski yönetimlerin temel özelliklerinin reddedilmesidir. Değişim içerik olarak üç ana noktada toplanır: 1) Bir ekonomik program hazırlanması. Buna göre özelleştirme, özel mülkiyetin ve piyasa serbestisi gibi konularda düzenlemeler yapılması; 2) Hukuki (anayasal) değişiklikler: Devletin

¹ Yavuz Atar, *Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri Ve Anayasa Yapımı*, Mimoza, Konya, 2000, s.6.

rolünün yeniden ifade edilmesi ve kurumların yeniden organize edilmesi; 3) Toplumunun özgürleşmesi: Bireyin haklarının devletin müdahalesinden korunması²

Anayasal devlet bir anayasaya sahip olmaktan daha fazla şey ifade eder. Bu nedenle komünist ülkeleri anayasal olarak nitelendiremeyiz. Bütün komünist ülkelerin de anayasaları mevcuttu. Bunlar demokratik anayasala benzeyen bir sistem içinde çeşitli haklar ve özgürlükler vaat eden ve devletin resmi kurumalarını tanımlayan hükümler içerirdi. Ancak bu anayasaların uygulamada çok da anlamı yoktur; çünkü komünist parti, egemenliği kendi elinde toplamıştı. Parti anayasayı ve yasaları kontrolü altına almıştı. Parti, karar alma sürecinde kurumların düzenlenmesinde ve politik ilişkilerde de kontrol sahibi olan bir otoriteydi. Ülke, parti ideolojisinin gereklerine göre yönetiliyordu³.

Komünist ve totaliter bir rejimden demokrasiye geçmeye çalışan bu ülkelerde en önemli yapılanma, anayasallaşma ve piyasa ekonomisine geçişte kendini göstermiştir.⁴ Anayasal değişme, hukukun üstünlüğü, bireylerin hak ve hürriyetleri, azınlık haklarının korunması ve çok partili demokrasinin kurulması şeklinde kendini gösterir. Komünist rejimlerden demokrasiye geçen bu ülkelerin bazılarında reformlar halkın yoğun demokrasi ve insan hakları istekleri sonucunda gerçekleşirken, bazılarında iktidardakilerin demokrasi akımının etkisiyle birden ideoloji değiştirmeleri sonucunda gündeme gelmiştir. Demokrasiye geçişte bütün toplumsal ve siyasal güçlerin ve ayrıca aritmetik çoğunluğuna bakılmaksızın halkın bütün kesimlerinin bir araya gelmesi ve uzlaşması yani “konsensüse” dayalı bir anayasa yapılabilmesi en ideal yöntemdir⁵.

İnsan hakları ve demokrasi kültürünün olmadığı post komünist ülkelerde Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının, gelişmiş ülkelerin ve uluslararası finans kuruluşlarının yol gösterici belge ve kriterlerine ve maddi yardımlarına gerek duyulmuştur. Ayrıca, demokrasi ve insan hakları, hukuk üstünlüğü gibi ilkelerin toplumda yerleşmesi için medya, bilim adamları ve aydınların desteğine yoğun ihtiyaç duyulmuştur. Post-komünist ülkelerde 1989 yılından itibaren medya kısmen çoğulcu bir hale gelmiş ve Toplum üzerinde televizyonunun önemli etkileri olmuştur. Bu süreçte en fazla Polonya, Macaristan Slovakya ve Romanya’da medya reformu

² Atilla Agh, *The Permanent Constitutional Criss In The Democratic Transition: The Case Of Hungary, Constitutional Policy And Change In Europe*, s.380

³ Mary Kaldor, Ivan Vejvoda, *Democratization In Central And East European Countries: An Overview, Democratization In Central And Eastern Europe*, Pinter Pres, London, 1998, s.4,5

⁴ Atar, s.143

⁵ Atar, s.152

Anayasa Yapım Yöntemleri

ve liberalleşme sağlanmıştır. Devlet kanalları genellikle iktidar propagandası yapmış olsa da, yeni kurulmuş olan özel kanallar farklı düşüncelerin sunulmasına imkan vermiştir⁶.

Anayasallaşma sürecinde, işlevleri denenmiş ve test edilmiş, çeşitli batı Avrupa kurumları da göz önüne alınmıştır. Ancak modellerin fazlalığı nedeniyle bunlar arasında bir seçim yapmak anayasa yapımında güçlüğü neden olmuştur⁷.

Demokratik bir anayasanın yapımı sürecinde hukukun üstünlüğü ve anayasalcılık kavramlarının biçimsel olarak yerleşmesinin yanında özgürlük, eşitlik gibi bir takım temel demokratik değerlerin de benimsenmesinin sağlanması gereklidir. Biçimsel demokrasi bir takım prosedürler ve kurumlara ilişkin kurallardır. Maddi demokrasi ise sürekli devam eden bir süreci belirtir. Bireylerin, kendi hayat koşullarını ve toplumu ilgilendiren önemli kararların alınmasında etkisinin artırıldığı bir düzen sağlar⁸. Post komünist ülkelerin genel olarak biçimsel demokrasi ilkelerine uyduğunu söyleyebiliriz. Ancak önemli olan resmi kurumların, kural ve prosedürlerinin uygulamaya geçebilmesidir.

Batılı ülkelerde hukukun üstünlüğü yavaş ve organik bir gelişme sonucunda yerleşmişken; post komünist ülkelerde bu geçiş hızlı ve radikal bir şekilde olmuştur. Bu koşullar altında hukukun üstünlüğün sağlanmasının uygulama düzeyi oldukça şüpheli gözüküştür. Buna ek olarak, komünist rejim altında bir bakıma izole bir yaşam süren ülkeler modern toplumun karışıklığının getirdiği ekonomik krizler, teknolojik ve bilgiyle ilgili problem yaşamıştır. Ayrıca geçmiş sistemin ihlalleriyle yüzleşmek ve geçmişten kalan kötü hatıraları da silmek için uğraş vermişlerdir⁹.

Anayasallaşma sürecinde yaşanan birinci aşama, otoriter rejimin hukuki yapısında bazı değişiklikler yapılmasıdır. Bu aşamada tipik olarak, siyasi partilerin, sendikaların ve derneklerin yaygınlaştırılması ve serbestçe faaliyet göstermesinin sağlanması, komünist partinin öncülüğüne veya ideolojisine ilişkin hükümlerin kaldırılması, basının liberalleştirilmesi, sansürün kaldırılması, devletin güvenliğine ilişkin suçların yumuşatılması gibi konulara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır¹⁰.

⁶ Mary Kaldor, Ivan Vejvoda, s.13

⁷ Judy Batt, Kataryna Wolczuk, *Redefining The State: The Constitutional Process, Developments In Central And East European Politics 2*, Ed. Stephen White, Judy Batt, Paul Laweis, Duke University Press, Durham, 1998, s.85-90

⁸ Mary Kaldor, Ivan Vejvoda, .s.4,5

⁹ Peter Paczolay, *Traditional Elements In The Constitutions Of Central And East European Democracies, The Rule Of Law After Communism*, Ed. Martin Krygier, Adam Czarnota, Dartmouth Publishing, 1998, s.130.

¹⁰ Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa yapımı*, Bilgi yayınevi, İstanbul, 1993, s.111

İkinci aşama, yeni anayasanın yapılmasıdır. Bu ülkenin komünist rejim öncesi anayasasına geri dönmesi, otoriter rejim anayasasının değiştirilmesi veya tamamen yeni bir anayasanın hazırlanması şeklinde gerçekleşir. Macaristan ve Çekoslovakya komünist dönem anayasasını kısmen değiştirmiş; Bulgaristan, Gürcistan, Ermenistan ve Romanya ise yeni bir anayasa yapmıştır. Polonya’da ise önce eski rejim anayasası değiştirilmiş daha sonra tamamen yeni bir anayasa yapılmıştır¹¹. Eski anayasanın bazı değişikliklerle korunmasının mevcut anayasanın geçmiş düzene dayanması anlamına geldiği ve bunun mevcut düzenin meşruluğuna gölge düşürdüğü yönünde eleştiriler yapılmaktadır¹².

Yeni bir anayasanın yapılması halinde bunu kimin yapacağı önemlidir. Demokratik bir anayasa, serbest ve yarışmacı seçimlerle seçilmiş ve bağımsız karar verebilen bir asli kurucu meclis veya asli kurucu yetkiye sahip bir yasama meclisi tarafından yapılabilir¹³. Kurucu meclisle yasama meclisi arasındaki fark, kurucu meclisin görev süresinin anayasa yapımı ile sınırlı olması; yasama meclisininse görev süresi dolana kadar olağan yasama işlerine devam etmesidir. Bu yol demokratik bir anayasa yapım yöntemini belirtir. Bulgaristan ve Romanya’da kurucu seçimlerle oluşan yasama organı anayasayı yapmıştır.

Anayasa atanmış bir komite, temsili nitelik taşımayan bir meclis, eski rejim yandaşlarının ağırlığını koruduğu bir meclis veya serbestçe seçilmiş olmakla birlikte görevini baskı altında gerçekleştirip, bağımsız karar alamayan bir meclis tarafından yapılıyorsa bu da demokratik olmayan anayasa yapım yöntemi olarak nitelendirilir¹⁴. Romanya ve Bulgaristan’da anayasa, seçilmiş ama komünistlerin ağırlıkta olduğu bir meclis tarafından yapılmıştır. Polonya’da ilk yapılan anayasa değişikliği (Sejm’in üyelerinin yüzde 65’inin komünistlerden oluşması gibi nedenlerle) komünistlerin etkisi altında gerçekleşmiştir. Ukrayna’da ise ilk taslağı hazırlayan meclisin çoğunluğu komünistlerden oluşmaktaydı; ancak anayasayı sonraki serbest seçimlerde oluşan meclis hazırlamıştı; bu son mecliste de yürütmenin süreçteki ağırlığı gözlemlenmektedir.

Seçim sistemi yasama ve yürütmenin oluşumu etkiler ve böylece anayasaların uygulanması ve değişmesi açısından büyük öneme sahiptir. Demokrasiye geçiş sürecinde olan ülkelerde, yeni anayasa yapımını ilk demokratik seçimle iş

¹¹ Özbudun, s.111, 112

¹² Paczolay, s. 116

¹³ E. Ethem Atay, Anayasanın Hazırlanması ve Değiştirilmesi, Global Strateji, Kış 2008, Yıl: 3, S: 12, s. 22.

¹⁴ Özbudun, s.112

başına gelecek olan parlamentoya bırakılması halinde bu önem artar¹⁵. Örneğin, Bulgaristan, Ukrayna, Gürcistan, Slovakya, Polonya ve Romanya'da yeni seçimle oluşan yasama organı yeni anayasayı hazırlamıştır. Seçimler, ancak demokratik nitelikte olmaları halinde, ülke içindeki siyasi görüşlerin dağılımını gerçeğe uygun bir şekilde yansıtabilir.

Post-komünist ülkelerdeki yeni kurulan siyasi partilerin başkanları genellikle siyasi tecrübesi olmayan kişilerdir ve büyük çoğunluğunun fazla üyesi yoktur. Bunun öncelikli sebebi komünist rejimdeki fazlaca siyasi baskıların insanların siyasetten soğumasına neden olmasıdır¹⁶. Devrimden önceki seçimlerde genellikle ortada bir çok parti olmasına rağmen, seçimlerden sonra seçim barajlarının da etkisiyle 5 veya 6 tanesi kalabilmiştir. Komünist partiler hala geniş ve baskın olmaya devam etmiştir. Komünist parti ve yeni kurulan partilerin fazlaca merkezileştikleri ve hiyerarşik bir yapıya sahip oldukları da söylenmektedir. Bunlar, kendilerini yeni siyasi düşünce ve tartışmalar için bir vesile olarak görmekten çok kendilerini güce sahip olmak ve korumak için bir araç olarak görmüşlerdir¹⁷. Kamunun politikayla çok fazla ilgilenmemesi anayasallaşma sürecindeki tartışmaların verimliliğini etkilemiştir. Anayasa yapımına karar veren, anayasadaki temel ilkeleri hukuken ya da fiilen belirleyen ve en son onaylayan siyasal güçler (yani politika kararlaştırıcılar ağılıkla politikacılar), siyasi gruplar, partiler, hükümetler veya yasama organları olmuştur.

En son aşamada, hazırlanan ve meclisçe kabul edilen anayasa kesinleşmek üzere halk oyuna sunulabilir. Bu yöntem daha çok meşru olmayan anayasaların meşrulaştırılması amacıyla başvurulduğu söylenebilir. Örneğin Romanya'da bu durum söz konusudur. Bazı durumlarda anayasanın tamamı değil; ama üzerinde siyasi grupların anlaşmaya varamadığı önemli konularda halk oylamasına gidilmiştir. Örneğin, Macaristan'da cumhurbaşkanı seçiminin zamanlaması için halk oyuna gidilmiştir.

II. ANAYASA YAPIMINDA ZAMANLAMA VE ÜSLUP

Anayasa yapımında yaşanan zaman ve şartların önemi büyüktür. Bir anayasanın istikrarı ve meşruiyet düzeyi, yapım süreci ile anayasanın yapılması veya değiştirilmesi için seçilen zamana göre değişebilecektir. Savigny, “*başarılı bir kodifikasyon için en uygun zaman, bir milletin siyasal ve hukuki olarak tam olgunluğa ulaştığı andır.*” der. Halk ruhu ve genel halk desteği, kodifikasyonların büyük toplumsal heyecan ve

¹⁵ Atar, s.8

¹⁶ Kaldor, Vejvoda, s.12

¹⁷ Mary Kaldor, Ivan Vejvoda, s.10-12

diriliş dönemlerinin adından yapılması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Büyük siyasi krizler sırasında veya sonrasında ortaya çıkan siyasal güç yeteri kadar cesur ve karalıysa yeni anayasa kısa sürede yapılabilir¹⁸.

Otoriter rejimlerden demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelerde önemli sorunlardan biri anayasanın ne zaman yapılacağıdır. Eğer demokratik seçimlerden önce yapılırsa; mevcut iktidar gelecekteki konumunu bilemeyeceği için iktidara gelecekler için kısıtlı yetkiler sağlayacağı, ama kendisinin gelecekteki durumunu güvence altına alan düzenlemeler yapacağı söylenebilir. İncelenen ülkelerin çoğunda, örneğin Bulgaristan, Romanya ve Macaristan'da, seçimlerden önce kamu hukuku, sansürün kalkması ve örgütlenme hürriyeti gibi konularda anayasa değişiklikleri yapılmış ve süreç yeni meclis tarafından devam ettirilmiştir. Bu durumda, parlamentoda çoğunluk sağlayan siyasal güçlerin anayasayı istediği gibi hazırlama tehlikesi vardır. Başka bir görüşe göre ise, ilk demokratik seçimler için bazı anayasa değişikliklerinin yapılması normaldir. Ancak tümüyle seçimlerden önce yapılması demokratik değildir¹⁹.

Bir anayasa yapılırken, anayasa yapanların takındığı tavırlar anayasa yapımının üslubunu oluşturur. Uzlaşmacı ve oydışmacı anayasa yapımında siyasal grupların tamamına yakını aktif bir şekilde sürece katılırlar. Pazarlık, ödün verme ve uzlaşma yoluyla anlaşmalara varılır. Özbudun'a göre bu süreçte sürece katılan aktörler zihinlerindeki mükemmel anayasayı değil; olabilecek en iyi anayasayı yapmaya çalışırlar. Bulgaristan'da her ne kadar seçim sonucu komünistler meclis üstünlüğüne sahip olsa da, uzlaşmacı bir üslup anayasa yapım sürecine hakim olmuştur. Aynı şekilde, Çekoslovakya Anayasası'nda da nispeten uzlaşmacı bir üslup takip edilmiştir.

Çatışmacı anayasa yapımı üslubunda ise, anayasayı kabul edecek yeterli sandalyeye sahip partiler diğer partileri dışlayarak, kendi görüşlerini empoze ettiği bir anayasa hazırlanması söz konusudur. Uzlaşma ortamı oluşmaz. Post komünist ülkelerde ise uzlaşmacı yöntem genellikle kullanılmış olmakla birlikte, çatışmacı yöneteme de başvurulmuştur. Örneğin, Romanya Anayasasının yapım sürecinde oldukça çatışmacı bir üslup hakim olmuştur²⁰.

III. ANAYASA YAPIM YÖNTEMLERİ

Anayasa yapım veya değiştirme yöntemleri üç tanedir. Bunlar, hiyerarşik yöntem, organik yöntem ve sözleşme yöntemidir²¹.

¹⁸ Atar, s.152

¹⁹ Atar, s.152

²⁰ Özbudun, s.116,117

²¹ Atar, s.45

Anayasa Yapım Yöntemleri

Temsili nitelikte olmayan meclislerce yapılan veya ferman niteliğinde olan anayasalar hiyerarşik yöntemle yapılmıştır. Otoriter rejimin anayasanın demokratik değişikliklere açık olması kaydıyla aynen muhafazası; yeni anayasanın serbest seçimden kaynaklanmayan, eski rejim yandaşlarının çoğunlukta olduğu bir meclis tarafından yapılması; anayasa serbest seçimle seçilmiş meclisçe yapılmakla beraber meclisin demokratik olmayan kurum ve güçlerin baskısı altında çalışmak zorunda olması hallerinde reform yoluyla hiyerarşik yöntem söz konusudur. Örneğin, anayasa yapım sürecinde eski rejim yandaşlarının veya iktidardakilerin etkin rol oynadığı Bulgaristan, Romanya ve Ukrayna bu yöntemin özelliklerini taşır.

Parlamentoların anayasa yapması organik yöntemdir. Çoğunlukta iktidar partisi parlamentodaki diğer siyasi partilerin görüşlerini almadan anayasa değişikliği yaparsa bu hiyerarşik yöntem ya da sözleşme yöntemi değildir; organik yöntemdir.

Siyasal güçler tarafından görüşmeler yoluyla anayasa yapımı ise sözleşme yöntemidir. Anayasa yapımına toplumu temsil eden tüm gruplar ve partilerin katılması veya seçilmiş bir kurucu meclis tarafından katılma ve uzlaşma ilkelerine dayalı olarak toplumsal bir sözleşmenin yapılması biçiminde gerçekleşmesidir. Anayasa, değişik siyasi görüşleri temsil eden kurullar yada temsili kurucu meclisler tarafından yapılır. Polonya, Macaristan ve Bulgaristan yuvarlak masa görüşmeleri ve temsili meclisler aracılığıyla anayasaları bu yöntemle yapılmıştır.

Post-komünist ülkelerde anayasallaşma sürecinde demokratik kurumların oluşturulmasında Özbudun'un tasnifine göre üç ana yöntem vardır. Bunlar: reform, kopma ve sözleşme yoluyla demokrasiye geçiş yöntemleridir²². Bunlar yukarıda belirtilen anayasa yapım yöntemlerinin demokrasiye geçerken uygulanmasını belirtir. Bu yöntemler her zaman saf bir şekilde gerçekleşmemekte, kimi zaman iki veya üç yöntem özelliklerini bir arada gösterebilmektedir.

A) Reform Yoluyla Demokrasiye Geçiş: Buna göre anayasa yapımı otoriter rejim yöneticileri tarafından başlatılır ve onlar tarafından yürütülür. Otoriter rejimler iktidarlarını korur ancak muhalefetle de görüşmeler yapar ve onların isteklerini de göz önüne alır. Ancak, bu yöntemde anayasalar daha çok iktidarın istekleri doğrultusunda şekillenir. Reform yoluyla anayasa yapımında ya otoriter rejim bazı anayasa değişiklikleriyle muhafaza edilir ya iktidarın oluşturduğu bir meclis kurulu ve anayasayı o yapar. Üçüncü bir ihtimal serbest seçimle oluşacak yeni meclisin anayasayı yapmasıdır ancak bu meclis totaliter iktidarın baskısı altındadır. Ermenistan ve Gürcistan anayasaları bu yöntemle örnek olarak gösterilebilir. Bu yöntem istikrarlı

²² Özbudun, s.193

bir reform süreci sağlar ama rejimin halk desteğinden yoksun olmasına sebep olabilir. Otoriter iktidar ve muhalefet bir araya gelerek ortak ilkeler üzerinde anlaşmış olsalar ancak geçiş döneminde hala otoriter iktidarın baskısı sürüyorsa burada hem reform hem de sözleşme özellikleri bir aradadır.

B) Kopma Yoluyla Demokrasiye Geçiş: İhtilal, halk ayaklanması gibi nedenlerle otoriter rejim aniden çöker ve yeni dönemin anayasasını geçici hükümet yapar. Eski rejimin yöneticileri demokrasiye geçiş aşamasında bir rol üstlenmezler. Serbest seçimler yapıp yeni parlamento oluşana kadar geçici hükümet ülkeyi yönetecek ve kendisi eski anayasaya bağlı olmadan kendi kurallarını koyacaktır. Genellikle bağlı olduğu bir hukuk kuralı olmadığı için hukuki meşruluk temelinden yoksundurlar. Gücü elinde bulundurun bu geçici hükümet seçimler yapılmaya kadar genellikle zaferin verdiği güvenin de etkisiyle kendi istedikleri doğrultusunda veya kendileri lehine sosyal ekonomik ve siyasal düzenlemeler yapacaktır²³. Romanya’da bu yöntemin varlığını görüyoruz

Burada da çeşitli ihtimaller vardır. Birincisi ülkenin otoriter rejim öncesi anayasasına geri dönmesidir. İkincisi, halkın farklı görüşlerini temsil eden bir meclis yapılır ve anayasayı bu meclis hazırlar. Ardından da referanduma gidilebilir. Son ihtimal ise geçici hükümetin serbest seçimler yapılmaya kadar anayasa’da kendi görüşlerine göre değişiklikler yapması ve yeni meclisi sınırlamasıdır.

C) Sözleşme Yoluyla Demokrasiye Geçiş: Bu yöntemde, otoriter iktidar ve demokratik muhalefet bir araya gelerek rejimin ana ilkeleri üzerinde uzlaşır ve anayasayı yapacak olan organ kendisini bu yetkilerle sınırlı hisseder.

IV. YUVARLAK MASA GÖRÜŞMELERİ

Komünist rejimlerin sona ermesiyle hükümetler ve organize muhalifler arasındaki “Yuvarlak masa” görüşmeleri otoriter rejimlerin demokratik anayasa yapımı sürecinde önemli rol oynamıştır. Polonya’daki görüşmeler adeta bir domino etkisine neden olmuş ve Bulgaristan Çekoslovakya ve Macaristan’da da yuvarlak masa görüşmeleri yapılmıştır. Bu görüşmeler komünistler ve muhalifler arasında gerçekleşmiş, sonucunda genellikle komünistler, uzlaşılan konularda yasal düzenlemeler yapmışlardır. Bu görüşmelerde, genel olarak, öncelikle serbest seçimlerin yapılmasına karar verilmiş, partinin öncü rolü yok edilmiş ve diğer partilerle eşit bir hukuki düzeye getirilmiştir. Yuvarlak masa görüşmelerinde etkin bir

²³ Özbudun, Yen, s. 29-31

yasama yürütme ilişkisi ve kuvvetler ayrımı sistemi sağlaması önemli tartışmalara yol açmıştır²⁴.

V. BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİ

A. REFORM SÖZLEŞMESİ YOLUYLA DEMOKRASİYE GEÇİŞ

1. Bulgaristan

Doğu Avrupa'daki bütün komünist ülkeler içinde Sovyet rejimine an az karşı çıkan ülke Bulgaristan'dır. Bulgar halkının, komünist rejimi, ulusal kimliği ve ulusal bağımsızlığı yok eden bir rejim olarak görmemesi, komünist partinin Bulgaristan'da hiçbir ülkede olmadığı kadar çok destek görmesine neden olmuştur²⁵.

Komünist rejimin çözüldüğü 1989 yılından itibaren, demokratik ilkelere sahip bir anayasa yapma planı Doğu Avrupa ülkelerinin başlıca politikası ve hareket noktası olmuştur. Bu konudaki ilk önemli sorun anayasa yapımının zamanına ilişkindir. Hemen bir anayasa yapılmalı mıydı; yoksa bu heyecanın biraz bastırılması, geçiş döneminin atlatılması ve doğru bir anayasa yapımı için gereken 'vizyonun' oluşması mı beklenmeli idi?. Bulgaristan'daki yuvarlak masa görüşmelerinde, ilk serbest seçimin yapılma zamanı, seçim sistemi ve yeni başkanın seçim yönetimi öncelikli müzakere konuları olmuştur. Bu sırada, Bulgar politikacılarının neredeyse tamamı ivedilikle yeni bir anayasa yapılması ve kabul edilmesi için yoğun çalışmalar yapmaya başlamıştır. Bu nedenle, Bulgar anayasası "hemen yapılmış" bir anayasanın olumlu ve olumsuz noktalarını göstermek açısından, önemli bir örnek olarak görülmektedir.²⁶

Bulgaristan anayasasının reform yoluyla-sözleşme yöntemiyle yapıldığı söylenebilir. Anayasa serbest seçimlerle seçilen bir meclis tarafından yapılmıştır. Yine de hem yuvarlak masa görüşmeleri, hem seçimler, hem kurulacak yeni meclis hem de yeni anayasanın yapılışı sürecinde çoğu zaman komünistlerin baskı ve ağırlığı söz konusu olmuştur. Ancak birçok aşamada uzlaşmaya gidilmiş olması ona sözleşmecî bir yön de vermiştir²⁷.

Komünist Parti lideri Zhivkov'un istifa edip yerine Mladenov geçmesinden sonra Ocak 1990'da yuvarlak masa görüşmeleri komünist yöneticiler ve demokratik

²⁴ Judy Batt, Kataryna Wolczuk, s.85-90

²⁵ John Elster, Claus Offe, Ulrich Preuss, Institutional Design In Post-Kommunist Societies: Rebuilding The Ship At Sea, Cambridge University Pres, 1997, s.69

²⁶ Bulgaria: The(IR)Relevance Of Post-Communist Constitutionalism, Venelin I. Ganev, S187; Democratic Consolidation In Europe, s.185

²⁷ Özbudun, s.109

muhalefetin temsilcileri arasında yapılmaya başlanmıştır. Bu görüşmelerde öncelikle yeni anayasayı yapacak meclisin oluşturulması için genel seçimlere gidilmesi konusunda uzlaşmıştır. Görüşmelerin önemli konularından biri de Türk azınlığa tanınacak olan haklar olarak belirlenmiştir. Ülkedeki Türk azınlık, yuvarlak masa görüşmelerine katılmamıştır. Yuvarlak masa görüşmeleri genellikle kamuya açık bir şekilde yapılmaktayken, Türklerin hak ve özgürlüklerinin görüşüldüğü bölüm kapalı kapılar ardında gerçekleşmiş ve görüşmelerin sonucunda etnik kökene dayalı partilerin yasaklanmasına karar verilmiştir²⁸.

Çeşitli siyasi partiler arasında yapılan görüşmelerde anayasanın temel unsurları da büyük ölçüde belirlenmişti; ancak bu görüşmeler eski komünistlerin ağırlığı altında gerçekleşmiştir. Demokratik, çoğulcu, sosyal devlet ve piyasa ekonomisi ilkelerine dayanan bir anayasanın yapımı için yeni bir kurucu meclisin kurulması öngörülmüştür. Bu kararın, Bulgaristan'ın kurum oluşturma tecrübesinin çok sınırlı olması ve mevcut kurumların anayasa yapım işini emanet edebilmek için gereken güveni vermemeleri nedeniyle alındığı ileri sürülmektedir²⁹. Bulgaristan'da anayasanın hemen yapılması için toplumdan ve muhalefet partilerinden yoğun bir baskı vardı. Bu nedenle seçilecek meclisin, anayasayı 18 aylık bir sürede yapması gerekiyordu. 10 ve 17 Haziran 1990 tarihleri arasında yapılan seçimi, eski komünistlerden oluşan, Bulgaristan Sosyalist Partisi (BSB) 400 koltuktan 217'sini alarak kazanmıştır. Birleşik Demokratik Güçler (UDF) 144, etnik Türk partisi olan Haklar ve Özgürlükler Hareketi Partisi 23; Bulgar Çiftçi Ulusal Birliği 16 koltuk alarak parlamentonun muhalefet kanadını oluşturmuştur. Nitekim, Anayasa ve yasaların yapılması görevinin eski komünistlerden oluşan bir partinin eline bırakılması, yeni anayasanın meşruluğuna bir tehdit olarak görülmüştür. Seçim sürecinde her ne kadar komünist parti veya yeni adı olan sosyalist partiden korkulsa ve bu parti iktidar olanaklarından faydalanmış olsa da seçimler adil ve dürüst bir biçimde geçtiği iddia edilmektedir³⁰. Seçimlerde yolsuzluk yapıldığı iddiası üzerinde cumhurbaşkanı istifa etmiş; bunun üzerine yeni cumhurbaşkanı için Sosyalist Parti ve Demokratik Güçler Birliği anlaşarak Zhelev'i destekleme kararı almıştır.

Seçimlerle oluşan Büyük Millet Meclisi 12 Temmuz 1991 tarihinde bölgenin 'tamamen yeni' tek anayasasını kabul etmiştir. Bu anayasanın önce referanduma sunulması düşünülmüş sonra halkın etki altında bırakılarak anayasayı reddetmesinden korkulduğu için bundan vazgeçilmiştir. Muhalefet de bu anayasaya ağır eleştiriler

²⁸ Elster, Offe, Preauss, s.69

²⁹ Ganev, s.188

³⁰ Özbudun, s.109

Anayasa Yapım Yöntemleri

yönelmiştir. Bazı UDF üyeleri ve Türk partisi üyeleri yeni anayasa için red oyu kullanmıştır. Hatta bazı radikal parlamenterler protesto için açlık grevi bile yapmıştır³¹. Başkan, anayasa yapımı için son gün olarak 17 Temmuz'u belirlemiştir. Bu nedenle anayasa yapımının son aşamaları oldukça hızlı geçmiştir; bu da anayasanın noksanlıklar ve çelişkiler içermesine neden olmuştur.

Anayasa, sadece eski komünistlerin baskısıyla hazırlandığı ve çelişki ve belirsizlikler içerdiği için değil; aynı zamanda, yeteri kadar liberal olmadığı komünist rejim etkileri gösterdiği için de eleştirilmiştir. Özellikle, azınlıklara bölgede en az koruma sağlayan ülke Bulgaristan'dır. Anayasadaki bazı hükümlerin eski komünistleri ceza soruşturmalarından ve hukuki sorumluluktan kurtarmak amacıyla da eklendiği iddia edilmektedir.

Bazı eleştirilere rağmen, Bulgaristan'ın hızlı yapılmış anayasasının demokratikleşme adına başarılı bir adım olduğu ve barışçıl bir geçiş dönemi sağladığı söylenmektedir.³². Bulgaristan Anayasası'na göre cumhurbaşkanı halk tarafından iki turlu seçim sistemine göre seçilecektir. Cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter ve yarı-başkanlık sistemine benzemekle birlikte, parlamenter sistem özellikleri baskındır. İki meclisli bir parlamento öngörülmüştür. Temel hak ve hürriyetler Anayasada yer almıştır. Ayrıca, Millet Meclisinin seçimi usulleri seçim kanunu ile düzenlenmiş ve karma bir seçim sistemi benimsenmiştir.

2. Ukrayna

1986 yılında, Çernobil faciasından sonra ivme kazanan Ukrayna halkının demokrasi hareketi önceleri komünist parti tarafından göz önüne alınmamış; demokratlarla herhangi bir görüşme veya uzlaşma yapılamamıştır. Ukrayna başkanının değişmesiyle sonunda komünist parti tekeli kısmen de olsa sona ermiş ve yeni başkan, ülkedeki en önemli demokrasi hareketi olan "Ukrainian People's Movement in Peretrokia (UPMP)" ile yasal düzenlemelere ilişkin görüşmeler yapmaya başlamıştır. Buna rağmen, yapılan ilk seçimlerde yeni parlamentoda 450 koltuğun 350'si komünistlerin olmuştur. Ancak 100'e yakın parti içi muhalifi de eklersek muhalefet partisi "Democratic Bloc"un da azımsanmayacak bir gücü vardır. Bu süreçte, yeni Ukrayna Anayasası için bazı çalışmalar yapılmaya başlanmıştı, ancak parlamentonun anayasanın temel ilkelerini belirlemesi amacıyla bir komisyon ataması bu çalışmaları daha da somutlaştırmıştır. Bu komisyon hem demokratlardan hem de sosyalistlerden oluşturulmuştur.

³¹ Arolda Elbasani, The Impact Of Constitutions On Democratization: Cases Of Hungary And Bulgaria, Master's Thesis, Ankara, 2002, s.53

³² Elbasani, s. 54

Hazırlanan temel ilkeler meclise sunulduğunda, komünistler bu anayasanın sosyalist ilkelere dayanması konusunda ısrarcı olmuşlardır. Taslağın ana hatları 19 Temmuz 1991’de onaylanarak, 1992 yılı Kasım ayına kadar üzerinde tartışmaların yapılmasına karar verilmiştir.

Ukrayna, 24 Ağustos 1991 yılında bağımsızlığını ilan etmiş ve bunu cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte halkoyuna sunmuştur. Nihayet, 1992 yılında Anayasa Komisyonu nihai anayasa taslağını hazırlamış ve aynı yıl Kasım ayında taslak halkın görüşlerine sunulmuştur. Halk bu anayasa yapımı sürecine yoğun ilgi göstermiş ve hatta komisyona 46.000 teklif göndermiştir. Bunlara göre, anayasa taslağı tekrar gözden geçirilmiştir. Demokratik ilkeler içeren bu anayasa taslağı, Prag ve Kiev’deki uluslararası bilimsel seminerde ve Kiev’deki Tüm-Ukraynalılar Forumunda ve yasa yapıcılarından oluşan bir kongrede incelenmiştir. 1992 yılındaki Unidem Konferansında Ukrayna temsilcisi, bu anayasanın eski sosyalistler tarafından ve komünist ideolojiye bağlı kalınarak hazırlandığı yönünde eleştirilerin olduğunu söylemiştir³³ Ancak, 1993 yılında anayasa yapım süreci hem siyasi hem de ekonomik krizlerin gölgesi altında kalmıştır. Halkın ekonomik nedenlerden dolayı bazı yerlerde ayaklanması üzerine erken seçime gidilmiştir. Bu seçim demokratik gereklerle uygun olarak yapılmış ve seçim sonucunda sosyalist ve demokratlardan oluşan dengeli ama parçalı bir parlamento oluşmuştur.

Yeni parlamento, yeni bir anayasa taslağı hazırlanacağını bildirmesini takiben, 40 kişilik bir Anayasa Komisyonu kurulmuştur. Komisyonda, 15 kişi parlamentoyu, 15 kişi cumhurbaşkanını ve kalanı ise yargı organını temsil edecektir. Hatta bu komisyonda Kırım Parlamentosundan da üyeler vardı. Yeni anayasa hazırlanıncaya kadar Cumhurbaşkanı Kuchma, Polonya’dan örnek alarak hazırladığı “Küçük Anayasa” taslağını meclise sundu; ancak anayasanın kabul edilebilmesi gereken üçte iki çoğunluğun sağlanması zordu. Yine de “Küçük Anayasa” üzerinde bir takım değişiklikler yapılması üzerinde 18 Mayıs 1995’de kabul edildi. Bu Anayasa’nın mevcut anayasayla çelişen hükümlerinin olması yeni siyasi gerginliklere neden olduysa da, sonunda uzlaşma sağlanarak çelişen hükümler yeniden düzenlendi.

1995 Kasım ayında Anayasa Komisyonu çalışmalarını tamamlayarak taslağı meclise sundu. Bu taslak, komünistler hariç nerdeyse bütün siyasi grupların desteğini aldı. Yeni sorun, anayasanın nasıl kabul edileceğine ilişkindi. Çünkü

³³ BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Çrv: Ergun Özbudun, Levent Köker, Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu Ve Türk Demokrasi Vakfı, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, 8-10 Ekim 1992 tarihleri arasında Avrupa Konseyi, TC Dışişleri Bakanlığı Ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa olarak düzenlenen Unidem konferansına sunulan tebliğler ve tartışma özetleri, s.21

mecliste üçte iki çoğunluğun sağlanması güç görünüyordu. Sonunda, 1996 Haziran ayında Cumhurbaşkanı Kuchma, Komünist parti yetkilileriyle görüşerek bir uzlaşma yapılmasını sağladı. Taslak üzerinde uzlaşmaya uygun bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 28 Haziran 1996 yılında tam bir konsensüs ile anayasa kabul edildi.

Görüldüğü gibi, Ukrayna'da bağımsızlıktan sonra başlanılan yeni anayasa yapımı süreci geniş çaplı tartışmalara yol açmış, sonunda hazırlanan taslak ise uzun bir süreçten sonra kabul edilmiştir. Süreçte reform ve sözleşme yoluyla demokrasiye geçişin özellikleri vardır. Anayasanın serbest seçimle oluşan meclisçe yapılması ve karşılıklı pazarlık ve ödün vermelerle gerçekleşmesi ona sözleşmecî bir kimlik vermiştir. Ancak süreçte eski komünistlerin ve iktidardakilerin ağırlığı, reform sözleşmesi niteliği vermektedir. Mülkiyet hakkı ve sosyal hakların düzenlenmesi; üniter devlet-federal sistem; parlamentonun bir ya da iki meclisli olması ve azınlıklarla ilgili konularda sorunlar yaşanmış ve uzun süre uzlaşma sağlanamamıştır. Herşeye rağmen, 1996 yılında yeni anayasa kabulü gerçekleşmiştir. Yüksek Meclis adı verilen bir tek meclis sistemi benimsenmiştir. Yüksek Meclis üyelerinin aynısı ülke çapında nispi temsil sistemine göre, diğer yarısı ise tek seçimli seçim çevrelerinde çoğunluk sistemine göre halk tarafından 4 yıl için seçilmektedir³⁴.

B. REFORM YOLUYLA DEMOKRASİYE GEÇİŞ

1. Ermenistan

Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'da demokrasiye geçiş sürecinde milliyetçilik önemli bir rol oynamıştır.

1991 yılında bağımsızlığını kazanan Ermenistan yeni anayasa hazırlık çalışmalarına 1993 yılından itibaren başlamıştır. 1987-88 yıllarında Karabağ, Ermenistan politikasında gündemi meşgul eden en önemli konuydu. Bu konuyu başlıca gündem olarak belirleyen siyasi gruplar halktan büyük destek görmüşlerdir. Birkaç grup 1988 yılında Ermenistan Milliyetçi Hareketi (ANM) adı altında birleşmiştir. Bu grup demokrasiye geçiş sürecinde önemli rol oynamıştır. Daha sonra ANM 1990 seçimlerinde en yüksek oyu alarak parlamentoya da girmiştir. 23 Ağustos 1990 tarihinde Yüksek Sovyet'i Ermenistan'ın bağımsızlığını ilan etmiş ve Ermenistan Anayasası'nın Sovyet hukukundan üstün olduğunu ve yeni anayasa yapılıncaya kadar bu anayasanın yürürlükte olacağını bildirmiştir. Daha sonra, Yüksek Sovyet 1991 yılında bağımsızlık ya da BDT'ye bağlı olma konusunda bir referandum yapmış ve yüzde 99 çoğunlukla bağımsızlık tercih edilmiştir.

³⁴ Atar, s.133

Ermenistan'da, 1991 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçimlerine 6 aday katılmış ve büyük üstünlükle Ter-Petrosian seçimi kazanmıştır. Bundan sonra bir yasayla Yüksek Sovyet'e anayasa yapımı yetkisi verilmiş ve bir anayasa komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon hükümet üyeleri ve parlamento üyelerinden oluşmuştur. Ayrıca, komisyonu cumhurbaşkanı yönetmiş ve hatta üyeleri de cumhurbaşkanı seçmiştir.

1993 yılında taslak tamamlanmış, parlamentoya sunulmuş ve Ermeni gazetelerinde yayınlanmıştır. Muhalefet, iktidar güçleri tarafından hazırlandığı için bu anayasayı eleştirmiştir. Bunun yanında, başkanın geniş yetkileri, 1915'deki sözde soykırım ve Ermenistan'ın sınırlarının uluslararası hukukta tanınmasına ilişkin çok yeterli atıf bulunmadığı için ağır eleştirilere hedef olmuştur. İktidar bu aşamada medya yoluyla halkı yoğun biçimde etkilemeye çalışmış, hatta referandumdan önceki gece cumhurbaşkanı devlet kanalına çıkarak bu anayasanın referandumla reddedilmesinin ülkenin felaketi olacağı yönünde açıklamalar yapmıştır. Unidem Konferansında Ermenistan temsilcisi Ermenistan yüksek Sovyetinin yasama ve başkanlık güçlerini tanımlayan yasama tasarrufları yaptığını ve bu ilkelerin anayasa metnine yansılatacağını belirtmiştir. Ayrıca, mevcut hukukun, Ermeni toplum yapısına ve demokratik ilkelere uyarlanamayacak bir durumda olduğunu, Fransız tipi bir sisteme eğilim gösterdiklerini ve Ermenistan'ın eski yapılarını koruma eğilimlerinin olmadığını da ifade etmiştir.

Altı muhalefet partisi birlikte alternatif bir taslak hazırlamış ve bunu kamunun görüşlerine sunmuştur. 1994 yılında halkın önünde iki anayasa taslağı vardır. Bu dönemde anayasanın nasıl kabul edileceğine ilişkinde yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Sonunda taslağın parlamento seçimleri esnasında referanduma sunulmasına çoğunlukla karar verilir. Ancak, mevcut anayasa değişikliği için üçte iki çoğunluk aranması, meşruluk tartışmalarına neden olmuştur.

1995 yılında Ermeni Anayasası referandumda yüzde 68 oyla kabul edilmiştir. Bu anayasa diktatörlük anayasası olarak eleştirilmiştir. 1997 yılında 15000 kişi Erivan'da yeni seçimler ve anayasa karşı gösteri düzenlemiştir.³⁵

Anayasa yapım sürecini atanan Yüksek Sovyet'in başlatması ve süreci cumhurbaşkanının yürütmesi söz konusu olduğu için, reform yoluyla demokrasiye geçişten söz edebiliriz. Bu süreçte uzlaşma aranmamış ancak süreç toplumun eleştirilerine açık olmuştur.

³⁵ Levent Gönenç, *Prospects For Constitutionalism In Post Communist Countries*, s. 179-182

2. Gürcistan

Muhalefet 1989-1990 yıllarında artan halk desteğiyle büyümeye başlamış ve komünist parti kendisini bazı değişiklikler yapaya mecbur hissetmiştir. Muhalefetin baskısıyla önce seçimlerin yapılması ertelenmiş daha sonra, muhalifler ve komünist partinin uzlaşması sonucunda hazırlanan serbest seçim yasası 1989 yılında kabul edilmiştir. Ülkede çok farklı düşüncelere sahip çeşitli muhalif guruplar vardı. Ancak, 1990 yılında bu muhalifler ve komünist parti yuvarlak masa etrafında toplanmayı başarmıştır.

Yeni yasaya göre yapılan 1990 yılındaki seçimlere halkın ancak %50'si katılmış; Özgür Gürcistan Bloğu, seçimleri % 64 çoğunlukla kazanmıştır. Yeni lider, 1991 yılında birleşmeyle ilgili referandumu boykot etmiş ve buna katılamayacaklarını bildirmiştir. Buna rağmen, Kuzey Osetya ve Abhazya birlikten yana oy kullanmıştır. Ardından Gürcistan hükümetinin yaptığı referanduma katılan % 95 seçmemenin, % 91'i birleşmeye hayır oyu kullanır ve buna bağlı olarak Gürcistan'ın bağımsızlığını ilan edilir.

1991 yılında başkanlık seçimleri yapıldı. Yeni başkan Gamsakhurdia'yı destekleyenler ve muhalifler arasında kutuplaşma uç boyutlara ulaştı ve ülkede özellikle etnik ayrımcılığa dayanan bir iç savaş başladı. Kuzey Osetya'da Rus, Osetya ve Gürcü kuvvetleri arasında bir çatışma başladı. Gumsakhurdia, etnik azınlıklara ayrımcılık yaptığı ve adeta bir diktatör gibi davrandığı ve bir çok konuda insan hakları ihlali yaptığı için ağır bir şekilde eleştirilmekteydi. Sonunda başkan Gamsakhurdia ve yandaşları ülkeyi terk etmek zorunda kaldı. Bunun üzerine 1992'de Askeri Konsey ülkeyi yönetmeye başladı ve bu konsey ajandasına Gürcistan Anayasasını tadil ertelemeyi de koydu. Shevardnadze'nin ülkeye dönüşüyle Askeri Konseyin yerini Devlet Konseyi aldı ve Shevardnadze bu konseyin başı oldu.

1992 parlamento seçimlerinde hiçbir parti büyük çoğunluk sağlayamamış ancak eski komünistlerden oluşan Barış Bloğu 29 sandalye elde ederek birinci parti olmuştur. Shevardnadze de Yüksek Sovyet başkanı oldu. Bu süreçte ülkede gerçek bir muhalefet olmamıştı ve güçlü bir yürütme söz konusuydu. Ülkede ekonomik ve siyasi krizler baş göstermeye başladı ve Gürcistan tekrar karıştı. Eski lider Gamsakhurdia tekrar ülkeye döndü. Gamsakhurdia ve Shevardnadze yanlıları arasında bir iç savaş çıktı. 25 Mart 1993 yılında ülkede iç huzurun sağlanmasından sonra, Shevardnadze'nin başkanlığını yapacağı bir anayasa komisyonu oluşturuldu. Toplumun birçok kesimi bu süreçte yer aldı. Kamu taslakları hakkında bilgilendirildi. 24 Ağustos 1995 yılında anayasa kabul edildi. Anayasa yapım süreci uzlaşmacı bir

şekilde konsensüsle gerçekleşti. Siyasi partilerin büyük bir kısmı yeni anayasa için olumlu oy kullandı.³⁶

Ülkede yuvarlak masa görüşmeleriyle başlayan anayasa yapım süreci, iç karışıklılar nedeniyle sık sık kesintiye uğramıştır. Ayrıca, bu karışıklıklar anayasa yapım sürecini siyasi ve dış etkilerin baskısına da açık hale getirmiştir. Etnik azınlıkların Anayasa yapım sürecinde büyük bir zorluğa neden olduğu görülmektedir. İlk başkan bir diktatör gibi davranmış sonraki başkan da askeri konsey tarafından iş başına getirilmiştir. Son aşamada uzlaşmacı üslup var olsa da toplumda yoğun bir kutuplaşma söz konusudur.

C. KOPMA YOLUYLA DEMOKRASİYE GEÇİŞ

Romanya

Romanya'nın tarihinde bir anayasa geleneği olmadığı görülmektedir. Ancak bu durum 1990 ve 1991 yıllarında bir anayasa yapımının Romanya'nın başlıca konusu olmasını engelleyememiştir. Anayasanın hazırlanmasında en çok "National Salvation Front" (NSF) etkin olmuştur. Eski diktatör Ceauşescu'nun devrilmesinden sonra eski komünist parti üyesi, popüler Ion Iliescu, NSF'nin kuruluşunu ilan etti ve 22 Aralık 1989 tarihinde yeni seçimler yapılana kadar ülkenin kontrolünün geçici bir süreliğine kontrolünü ele aldıklarını halka bildirdi. Yaptığı bu bildiride ulus ve grup ayırımı yapmadan özgürlük ve saygınlığın yanında yer aldıklarını; olası bir kaosu önlenmesi için devleti NSF Konseyinin yöneteceğini ve eski kurumların normal bir ekonomik ve sosyal hayatın devamı adına görevlerine devam edeceğini duyurmuştur.

NSF Konseyinde 145 üye vardı ve bunların kompozisyonuna bakıldığında birkaç tane vitrin niteliğinde muhalif dışında, üyelerin çoğunun eski komünist rejim taraftarları olduğu görülmektedir. Toplumun tüm tabakalarını ve gruplarını kapsayan bir çatı olacağı söylemlerine rağmen, konseyde sadece birkaç birkaç muhalif üyenin olması hayal kırıklığı olmuştur. Esas gücün Iliescu ve takımında olmasının geçmiş komünist rejimin bir uzantısı oldukları yönünde de yorumlara yol açmıştır. Bu süreçte yapılan yasalar NSF üyelerinin çıkarlarını koruma amaçlıdır. Bunlarla ek olarak, NSF'nin seçimler yapılana kadar ülkeyi yönetecek kısa süreli, "ad interim" bir organizasyon olduğunu söylemesine rağmen, seçimleri hem organize edeceği hem de bir siyasi parti olarak bu seçime katılacağını bildirmesi büyük tepkilere yol açmıştır Sonrasında, "Independent Group for Democracy" adında bir grup

³⁶ Gönenç, s.185-187

Anayasa Yapım Yöntemleri

gösteriler düzenledi ve ardından başka tepkiler de gelmeye başlayınca, Ilescu başlıca siyasi partilerin liderlerini görüşmeye davet etti. Bunun üzerine birçok siyasi partinin katılımıyla oluşturulan yeni bir kurum “Geçici Ulusal Birlik Komitesi-The Provisional Council for National Unity (PCNU)” oluşturuldu. Bu kurum 14 Mart 1990 tarihinde parlamento ve seçimlere ilişkin bir yasa kabul etti. Buna göre cumhurbaşkanını halk seçecek, seçimlerde nispi temsil uygulanacak ve seçim sonucunda iş başına gelen meclis 18 aylığına iş başına gelen kurucu meclis olacaktır. Böylece medya tarafından desteklenen ve halk arasında çok popüler olsun Ilescu başkan olarak seçilebilecekti³⁷.

Mayıs 1990’daki cumhurbaşkanlığı ve yasama organının iki meclisinin seçimleri NSF için bir zafer oldu. NSF parlamentodaki koltuk sayısının yüzde yetmişini elde ettiğinden, kolaylıkla anayasa kabulü için gerekli olan üçte iki çoğunluğusağlayabilecek ve kendi menfaatleri doğrultusunda anayasa düzenlemeleri yapabilecekti. Anayasa yapımı üç aşamadan oluşmuştur: Bunlar ön taslağın harılanması, taslağın kabul edilmesi ve referandumla onaylanmasıdır. Anayasa taslağının hazırlanması için Meclis Anayasa Taslak Komitesi oluşturuldu. Üç tane ön taslak hazırlandı ve bunlar gazetelerde yayımlandı. Ancak bu taslaklar hakkındaki tartışmalar zayıf olmuştur. Birçok gazete sadece politik seçimler, devlet şekli, başkanının yetkileri, anayasa mahkemesinin kuruluşu gibi konular üzerinde durmuştur. Tartışmalar sadece halk arasında değil; aynı zamanda hukukçular ve politikacılar arasında da zayıf geçmiştir. Öntaslakların hazırlanması ya da taslakların mecliste görüşülmesi esnasında hiç bir baro veya sivil toplum örgütü görüş bildirmemiştir. Weber, bu durumu, toplumda anayasallaşma ve demokrasi anlayışının olmamasına bağlamaktadır³⁸. Ayrıca, birkaç köşe yazarı anayasayı yapanlara duyulan güvensizlikten dolayı, yapıldığı zamanın en modern anayasalarından biri olarak gösterilen, Romanya 1923 Anayasasının tekrar sunulması önerisinde bulunmuştur.

Hazırlanan taslak parlamento temsilcileri, Avrupa Konseyinin, ABD’nin ve bazı Avrupa ülkelerinin hukuk ve anayasa uzmanları tarafından kapsamlı olarak incelenmiştir. Bu süreç içinde Romen politikacılar liberalizm ve bireyselciliğe hala çok uzak bulunmakta idiler.

21 Kasım 1991 tarihinde yeni halk oyuna sunulan anayasa kabul edilmiştir. Anayasa çabuk kabul edildiği ve etkilerinin yeteri kadar düşünülmediği konusunda eleştirilmektedir. Politik ideallerin çerçevelendiği, çelişen unsurlar taşıyan, muğlak

³⁷ Renate, Weber, Constitutionalism As A Vehicle For Democratic Consolidation In Romania, Democratic Consolidation In Europe, s.219-221

³⁸ Weber, s.213 - 219

bir dili olan bu anayasa, Romanya'ya istikrar getirememiş, ancak demokrasi ve anayasallaşma sürecinin başlangıcı olmuştur³⁹. Romanya anayasasının “gereksiz konulara yer veren, son derece ayrıntılı, elverişsiz, retorik ve derleme” ve hatta Doğu Avrupa'daki en az liberal anayasa olduğu yönünde eleştiriler vardır⁴⁰.

Romanya, kopma sonrasında anayasa yapım sürecini büyük ölçüde geçici hükümetin kontrolünde gerçekleştirmiştir. Bu süreç aynı zamanda çatışmacı anayasa yapımının da bir örneğidir. NSF'nin parlamentodaki çoğunluğu nedeniyle, uzlaşma sağlanması yoluna pek gidilmemiştir. Muhafız liberaller anayasaya olumsuz oy vermişlerdir⁴¹. Kararlar genellikle pazarlıklar sonucu değil; komünist ve sosyalistlerin isteklerini tek yanlı ve uzlaşma aramadan dayatmaları şeklinde olmuştur. Bu süreçte, politikacılar anayasasının kendi menfaatlerine uygun olması için uğraş vermiş olsalar da, anayasa yapım ve kurum oluşturma tecrübesi çok az olan Romanya'da oluşturulan anayasal rejim birçok alanda boşluk bırakmıştır. Örneğin anayasasının müphem yazılış tarzı (ifadesi) esnek yorumlara ve anayasal kurumların anlamından biraz farklı ve gevşek kaleme alınmış olağan bir yasama ile yetkilerinin değiştirilebilmesi olasılığını ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, bu anayasayı hazırlayan, Ceauşescunun devrilmesinden sonra ülkede oluşan siyasal boşluğu dolduran, bir grup muhalif ve komünist parti üyelerinden oluşan “National Salvation Front- Milli Selamet Konseyi” kendisine politik inhisarlar sağladığı için çok fazla eleştirilmiştir. Bu nedenle de, 1991 yılındaki bu anayasasının meşruluğu tartışmalıdır⁴². Romanya anayasasının bu zayıflığı toplumda, daha demokratik bir ülke için bazı anayasa değişikliklerinin gerekliliği konusunda bir bilinç oluşmasına neden olduğu da söylenmektedir.⁴³.

D. SÖZLEŞME YOLUYLA DEMOKRASİYE GEÇİŞ

1. Macaristan

Macaristan'da demokratikleşme süreci çok belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni, Macaristan'ın bu sürece erken başlaması, gelişmiş bir siyasi parti sisteminin olması, diğer komünist ülkelere nispeten liberal bir yapıya ve köklü bir anayasa geçmişine sahip olması olarak sıralanabilir. 1980'li yıllarda komünistlerin demokrasi ve anayasallaşmanın gerekliliğine inandıklarını söylemeleriyle, iktidar, değişimin kaçınılmaz olduğunu anlamış ve Macaristan'da sınırlı anayasal değişiklikler

³⁹ Weber, s.221

⁴⁰ Atar s.130

⁴¹ Özbudun, s. 88,89

⁴² Weber, s. 212;

⁴³ Weber, s. 213;

Anayasa Yapım Yöntemleri

yapılmaya başlanmıştır. 1989 yılında toplantı ve örgütlenme hürriyetinin sağlanması, referandum ve güvenoyu kurumunun ihdas edilmesi, komünist partinin öncü rolünün anayasadan çıkartılması gibi değişiklikler yapılmıştır. Zaten örgütlenmenin çok yaygın olmadığı Macaristan’da, bu dönemde grev, kitle gösterisi veya şiddet eylemleri olmamıştır.

Macaristan komünist partisi, yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle Polonya’yı örnek alarak muhalefet ile yuvarlak masa görüşmeleri yapmaya başladı. Macar muhalefeti anayasal değişikliklerin serbest seçimlerden sonra yapılması gerekliliğini düşünüyordu. Ancak seçimleri gerçekleştirebilmek için kamu hukuku alanında ve basın özgürlüğü ve siyasi partiler gibi konulara ilişkin önceden bir takım anayasal düzenlemelere gerek vardı. Büyük ölçüde reformcuların eline geçmiş olan komünist parti, bu yolla iktidarının en azından bir bölümünü korumayı amaçlıyordu. Buna göre, önce demokratik seçimlere ilişkin bir paket hazırlanacak, ardından yeni seçilen parlamento yeni anayasayı hazırlayacaktı. Muhalefet ancak üç ay sonunda bazı temel yasalarda ve anayasanın bazı hükümlerinde değişiklik yapılması konusunda ikna edildi. Bunlar, devletin adının “hukuka dayanan bağımsız demokratik bir devlet” şekline dönüştürülmesi, cumhurbaşkanlığı makamı, anayasa mahkemesi, ombudsman kurumu ve sayıştayın kurulması, siyasi partiler ve seçim kanunu yapılması gibi değişikliklerdir. Böylece, Macaristan’ın tek partili dönemde seçilmiş olan parlamentosu anayasayı önemli ölçüde değiştirmiş oldu ve 23 Ekim 1989’da değişiklikler yürürlüğe girdi⁴⁴.

Yuvarlak masa görüşmelerinde muhalefet ve iktidar birçok konuda uzlaşma sağlamıştır. Ancak uzlaşamayan bir önemli nokta vardı ki, o da cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkindi. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilirse kendi başkanlarının seçileceğini düşünen komünistler bu yolla egemenliklerini bir süre daha devam ettirebileceklerini için halk seçimi istiyordu. Ancak cumhurbaşkanını parlamentonun seçmesini isteyen anti-komünistler, buna şiddetle karşı çıktı ve konunun referanduma sunulması istedi. Referandum için gereken 100,000 imza kolaylıkla sağlandı ve bir referandum yapıldı. 26 Kasım 1989 tarihinde yapılan referandumla, cumhurbaşkanını parlamento seçiminden önce doğrudan halk tarafından seçilmesi reddedildi.

1989 Macaristan Anayasası bir geçici anayasa niteliği taşımaktaydı. Bu durum, anayasanın giriş paragrafında “... yeni bir anayasa harılanana kadar Macaristan anayasası şöyledir...” diyerek belirtilmiştir. Anayasa, demokratik sürecin başlaması

⁴⁴ Andras Sajo, Ed. Constantijn Kortmann, The Republic Of Hungary, Joseph Fleuren Wim Voermans, Constitution Law Of 10 EU Member States, Kluwer, Netherlands, 2006, IV- s.10, Özbudun, s.105

adına önemli ilkeler içermekteydi ve bu anayasayla demokratikleşme adına büyük bir adım atılmış oldu. Ancak 1989 sonbaharında, siyasi partilerin anayasa yapımı sürecini bir seçim kampanyası haline getirip sadece politika konusuna ağırlık vermeleri, anayasa yapımının sosyal ve ekonomik tarafının unutulmasına neden oldu. Yuvarlak masa görüşmeleri esnasında ekonomik ve sosyal ilkeler için özel komiteler oluşturulmuştu, ancak bunların görüşmeleri yeterince dikkate alınmadı. Bir görüşe göre, 1989 anayasasının sosyal bir anlaşmaya dayalı olmaması büyük bir dezavantaj olmuştur⁴⁵.

1990 yılında serbest parlamento seçimlerinin yapılmasıyla komünistlerin egemenliği sona ermiş oldu ve seçim sonucunda iki demokrat partinin koalisyonu oluştu. Parlamentonun iki güçlü partisinin lideri gizlilik içinde yeni anayasal reformlar için bir anlaşma yaptılar. Daha sonra değişiklik halka duyuruldu ve yeni parlamento değişiklikleri kabul etti. 1990 değişiklikleriyle, 1989 yılında yapılan anayasa değişiklikleri yeniden ele alınmış oldu. Anayasa metninin üçte biri tadil edildi ve hatta bazı maddeler bir ay içinde iki-üç kez değişikliğe uğradı. Örneğin anayasa gücündeki kanunların sayısının azaltılması (üçte iki çoğunluk aranan hallerin kısıtlanması) ve güven oylamasının daha yapıcı hale getirilmesi, zayıf başkan ve güçlü parlamento yerine, güçlü başkan ve hükümet ve nispeten daha zayıf bir parlamento oluşturulmasına ilişkin düzenlemeler yapıldı.

Yeni parlamento oluşmadan önce anayasa yapımı için sağlanan konsensüsler, genellikle politik pazarlıklar ve karşılıklı ödün vererek dinamik ve yenilikçi olmuştur. Birçok anayasa taslağı üzerinde görüşmeler olmuş. Yeni parlamento için ise bu süreç başarısızlık ve çıkmazlarla sonuçlanmıştır. Bu dönemde de birbirleriyle yarışan çeşitli anayasa taslakları olmuştur. Ancak, bunlar kısmen ya da tamamen kamuoyunun görüşünden uzak tutulmuştur. Yeni rejimin getirdiği politik ve sosyal formüller kamunun görüşlerine açık olmamıştır.⁴⁶ Devlet-birey ilişkisi, sağlık, sosyal güvenceler ve eğitim sistemine ilişkin değişiklikler bir uzlaşma aramadan gerçekleştirilmiştir

Değişikliklerle sonrasında anayasa, Stalinci olmamakla birlikte bazı çelişkili hükümler ihtiva etmekteydi ve halk tarafından da fazla itibar edilmiyordu. Anayasanın değiştirilmesi için üçte iki çoğunluk gerekmesine rağmen, halkta siyasilerin amaçlarına uygun olarak bu anayasayı kolayca değiştirebilecekleri kanısı oluşmuştu. Medya ve siyasi partiler de bu anayasanın hala Stalinci olduğu konusunda ağır eleştirilerde bulunmaya devam etmekte idi..

⁴⁵ Agh, s.304,305

⁴⁶ Agh, s.319

Anayasallaşma sürecinde iktidarın ve diğer siyasi partilerin medya ile arası pek iyi durumda değildi. Medya duyduğu her bilgiyi ve dedikoduyu halka yayıp yasama ve yürütme gücüne saldırıyordu. Yine de geçmiş rejimin bir kalıntısı olarak, halk da medyaya pek güvenmiyordu. Ayrıca, halk siyasilere karşı ilgisizdi. Bunun önemli nedenlerinden biri olarak ülkede baş gösteren ekonomik kriz gösterilmektedir. Ülkedeki yaygın görüş, demokratikleşmenin, ekonomik bir alt yapıyı da gerektirmesi yönünde idi. Macar anayasallaşma sürecinin eksiklerinin veya sorunlarının kaynağı olarak önemli ölçüde bu ekonomik kriz ve fakirlik gösterilmektedir⁴⁷. Macaristan'da yeni bir anayasa yapılmamış ancak eski anayasanın tamamına yakını değiştirilmiştir. Özbudun'a göre, Macaristan'da sözleşme yoluyla demokrasiye geçilmiştir ve 1949 komünist dönem anayasasının değiştirilmesiyle oluşan yeni Macaristan anayasasındaki, “*değişiklikler o kadar radikal ve geniş kapsamlıdır ki, bu günkü Macar Anayasasının demokratik bir siyasal sistemin ihtiyaçlarını karşılamakta olduğundan şüphe edilemez*”⁴⁸. Sözleşme otoriter rejimin ılımlılarıyla demokratik muhalifler arasında, hem demokrasiye geçişin yöntemi hem de ana ilkeleri üzerinde anlaşmalarıyla yapılmıştır. İktidar kendisini bu sözleşmeyle sınırlı hisseder. Ancak, reform yoluyla geçişin de özelliklerini taşımaktadır. Şöyle ki, geçiş döneminde anayasa değişiklikleri otoriter rejim yöneticileri tarafından başlatılmış, ancak, bu süreçte iktidarı koruyan komünistler muhalefetle görüşmeler yapmıştır. Yeni bir anayasa hazırlanmamış olmakla birlikte, komünist rejim anayasası büyük ölçüde seçimle iş başına gelmiş iktidar tarafından değiştirilmiştir. Ayrıca, bu süreçte yukarıda belirtilen nedenlerle toplumsal bir konsensüsün sağlandığını söyleyebilmek güçtür.

Referandum kurumunun da kabul edildiği Macaristan Anayasasında, anayasa ve seçim kanunu gibi bazı temel kanunlarda değişiklik yapılması meclisin “üçte iki” oy çokluğuna bağlanmıştır. Bu, bazı kanunların anayasal statüye sokulduğunu göstermektedir. Macaristan Mayıs 2004'de Avrupa Birliği üyesi olana kadar, Anayasada 26 değişiklik yapılmıştır.

2. Polonya

Polonya'daki komünist anayasanın demokratik bir anayasaya dönüşmesi süreci barış ortamı içinde yavaşça, hukukun genel ilkeleriyle örtüşür bir biçimde gerçekleşmiştir⁴⁹. Polonya'nın anayasa yapım sürecine hem erken başlamış olması

⁴⁷ Wilmos Sos, *The Paradigm Of Constitutionalism, The Rule Of Law After Communism*, Ed. Martin Krygier, Adam Czarnota, Dartmouth Publishing, 1998, s.137-139

⁴⁸ Özbudun, s. 108

⁴⁹ Sokolewicz, Wojciech, s.245, *The Relevance Of Western Models For Constitution-Building Şn Poland, Constitutional Policy And Change In Europe*

hem de yuvarlak masa görüşmeleriyle süreci götürmüş olması yönleriyle, dikkat çekici olması yanı sıra diğer ülkelere örnek bir model olmuştur.

1989 yılında Şubat ve Nisan ayları arasında karşıt siyasal görüşler (komünist hükümet ve demokratik muhalefet) arasında yapılan yuvarlak masa görüşmeleriyle sözleşmeye dayanan demokrasinin sağlanması amaçlanmıştır.⁵⁰ Komünist parti ekonomik kriz ve sosyal gerginlikler nedeniyle, iktidar paylaşımını kendi menfaatlerine uygun görüyordu. İktidar partisi muhalefetin iktidarda pay sahibi olmasını, ancak iktidara gelmemesini istiyordu⁵¹. Görüşmeler sonucunda imzalanan sözleşmeyle anayasal değişiklikler, eski kurumlar ve demokratik ülkelerdeki kurumların bir karışımı olacaktı⁵². Bu görüşmelerle sınırlı bir anayasa değişimine karar verilmişti. Buna göre demokratik seçimler, adalet sistemi, sendikal faaliyetler, sansür ve ekonomik önlemlere ilişkin düzenlemeler yapılacaktı. Buna göre de birinci meclis (Sejm) dışında seçimle ikinci bir meclis (senato) kurulacak, güçlü cumhurbaşkanı makamı yaratılacaktı. Ayrıca Sejm üyeliklerinin yüzde 65'i komünist partinin olacaktı. Bu nedenle de, meclisin demokratik meşruiyetten yoksun olduğu söylenmektedir⁵³. Bu hüküm, her ne kadar meşruluğa gölge düşürse de 1991 yılındaki yeni seçime kadar sürmüştür.

Yapılan anayasa değişiklikleriyle komünist sitemin temel ilkeleri büyük ölçüde bertaraf edilmişti. Haziran 1989'da yapılan seçimle komünist olmayan bir hükümet kuruldu. Bu dönemde de bazı anayasa değişiklikleri yapıldı. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesine karar verildi.

1989-1991 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri, 1952 anayasasının komünist yapısını önemli ölçüde değiştirmiş, demokratik ve yaşayan bir anayasa olmasını sağlamıştır⁵⁴. Ancak anayasa topluma uyum sağlayamamıştı. Bunun bir nedeni kökünün 1952 yıllara, yani Stalin'in kanlı diktatörlüğüne dayanması, ikinci olarak da değişikliklere rağmen anayasanın hala kuvvetler birliğine ilişkin hükümlerinin kalıntılarının bulunuyor olması kabul edilir. Üçüncü olarak medeni haklara ilişkin garantilerin yetersiz olması ve değişik zamanlarda değişik amaçlarla yapılan değişikliklerin anayasanın gramatik bütünlüğünü bozması olduğu ileri sürülür. Bu

⁵⁰ Atar, s.128

⁵¹ Özbudun, s.102

⁵² Boguslaw, Banaszak, Ed. Constantijn Kortmann, Joseph Fleuren Wim Voermans, Constitution Law Od 10 Eu Member States, Kluwer, Netherlands, 2006, s.VIII-11

⁵³ Batt, Wolczuk, 1998, s 90

⁵⁴ Sokolewicz, s.246,247

Anayasa Yapım Yöntemleri

durumlar anayasanın uygulanmasını ve halkla bütünleşmesini engelliyordu ve yeni bir anayasa yapımının gerekliliği sonucunu doğurdu⁵⁵.

Parlamento yeni bir anayasa yapmak için çalışmalarında bulunmuş ve bazı taslaklar hazırlanmıştır. Yeni anayasanın kabulü için parlamentonun üçte iki oyu ve ayrıca referanduma gidilmesi gerekmektedir. Bu amaçla senato ve Sejm tarafından hazırlanan iki birbirinden çok farklı anayasa taslağı hazırlandı ve nihayetinde ikisi de kabul edilmedi.⁵⁶.

1991 yılında Polonya serbest ve demokratik bir parlamento seçimi yapmış ve yeni anayasa yapımı sürecinde ilk adımı oluşturmuştur. 23 Nisan 1992 tarihinde Resmi Gazetede anayasa yapımı ve yürürlüğüne ilişkin usullere yönelik bir anayasa hükmü yayımlanmıştır. Özellikle de seçilmiş bir komisyon taslak hazırlamayla görevlendirilecekti. Komisyon, Sejm tarafından görevlendirilen 46 ve Senato tarafından görevlendirilen 10 üyeden oluşmaktaydı. Bu kişiler anayasa taslağını, ulusal meclisin en az 56 üyesinin ya da başkanın tekliflerini dayanak olarak hazırlayacaktı. Bu anayasa komisyonu, ulusal meclise taslak sunacak tek otoritedir. 1992 yılında nihai bir anayasa metni hazırlanana kadar geçici bir “Küçük Anayasa” yürürlüğe kondu. Bu anayasa devletin temel sistem ve organlarını düzenleyen anayasal güce sahip olan bir metindir. Ancak Cumhurbaşkanı Lech Walesa'nın görüşleri doğrultusunda hazırlandığı, özellikle onun istediği yönde düzenlemeler yapıldığı konusunda eleştirilmektedir.

Anayasa, meclisin üyelerinin en az yarısının hazır bulunduğu toplantıda üçte iki çoğunlukla kabul edebilecekti. Kabul edilen anayasa sonunda cumhurbaşkanı tarafından imzalanacak ve referanduma katılanların çoğunluğu tarafından onaylanırsa geçerlilik kazanabilecekti. “Küçük Anayasa”nın 77. maddesine göre, 1952 Anayasasının bazı hükümleri geçerliğini koruyordu⁵⁷.

Polonya'daki anayasa yapım süreci uzun zaman almış ve anayasa üzerindeki çalışmalar 1997 yılından önce bitirilememiştir. 22 Mart 1997 tarihinde Ulusal Meclis anayasa taslağını tamamlamıştır. Bu taslak meclis içindeki siyasal gruplarla meclis dışı grupların bir uzlaşması niteliğinde olmuştur. Bu anayasa, ulusal meclis tarafından 2 Nisan 1997 tarihinde kabul edilmiş ve 25 Mayıs 1997 yılında bir referandumda, 52,8'lik oran ile onaylanmıştır⁵⁸.

⁵⁵ Sokolewicz, s.246,247

⁵⁶ Batt, Wolczuk, s.91

⁵⁷ Sokolewicz, s.248, 249

⁵⁸ John Fitzmaurice, Politics And Government In Visegrad Countries, St. Martin's Pres, 1998, s.53-57

Yeni anayasa ile Polonya’da kabul edilen devlet sistemi kendine özgü bir yapı oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin çeşitli özelliklerini taşımakla birlikte esas olarak parlamenter sistemin özelliklerini taşımaktadır.

Polonya Cumhuriyetin Anayasası, “tamamen” veya “kısmen” anayasa değişikliğini usullerini birbirinden ayırtmamıştır. Anayasanın 235. maddesi anayasa değişikliği için izlenecek prosedürü ayrıntılı biçimde göstermektedir. Anayasanın I, II veya XII bölümlerine ilişkin anayasa değişiklikleri ise Senatonun onaylamasının ardından bu değişikliği isteyenlerin arzusu doğrultusunda referanduma da sunulabilecektir.

Görüldüğü gibi Polonya’da önce iktidar ve muhalefet bir araya gelerek demokratik seçimlerin yapılmasını sağlamak üzere çeşitli Anayasa değişiklikleri yapmış ve büyük çoğunlukla seçilen yeni iktidar, yeni düzenlemelerle demokrasiye geçişi hızlandırmıştır. Ancak bunların yeterli olmadığına görülmesi üzerine, yeni anayasa yapımı çalışmaları başlamış, bu süreçte ise geçici olarak bir anayasa yürürlükte olmuştur. Polonya’da da sözleşme yoluyla demokrasiye geçiş söz konusudur.

3. Eski Çekoslovakya

1989 sonbaharında demokrasi taraftarlarının sokaklara çıkması ve gittikçe artan sesleri sonucunda, Çekoslovakya’da da değişim başlamış oluyordu. Demokratlar iki şemsiye organizasyonunu kurdular. Bunlar: Çek topraklarında Civic Forum (OF)- Vatandaş Forum ve Slovak topraklarında “Public Against Violence (VNP)-Şiddete Karşı Halk”tır. Bu organizasyonlar geniş bir halk topluluğunu da arkasına alarak derhal komünist yönetimlerle görüşmelere başlamıştı. Ekim 1989’da yuvarlak masa görüşmelerinde mevcut parlamentodaki güven duyulmayan üyelerin görevlerine son verilmesi yerine OF, VNP ve diğer siyasi partilerin aday gösterdiği kişilerin atanmasına karar verildi ve bir anayasal kanunun kabul edildi. Bu federal meclisin kendi kendini temizlemesi anlamına geliyordu. Böylece serbest seçimler için yapılacak anayasa değişiklikleri için güvenilir bir parlamento oluşturulacaktı. Ayrıca, yeni bir cumhurbaşkanının seçilmesine de karar verilmişti. Havel ve Dubcek iki güçlü aday olarak ortaya çıkmıştı. OF ve VBP’nin ortak adayları olan Havel, yuvarlak masa görüşmelerindeki önemli rolünden dolayı cumhurbaşkanı seçildi. Seçim sırasında, kendi çok popüler başkanlarının seçilebilme olasılığı fazla olduğu için cumhurbaşkanının doğrudan halk oyuyla seçilmesi yönünde Komünist Partinin bir önerisi olsa da, FNP ve OF, cumhurbaşkanının demokratların ağırlığının fazla olduğu yeniden formüle edilen federal meclis tarafından seçilmesi konusunda taviz vermedi⁵⁹.

⁵⁹ Kopecky, Petr;The Czech Republic: From The Burden Of The Federal Constitution To The Constitutional Horse Trading Among Political Parties, s.320-322

Komünist rejimin, sokağın büyük desteğiyle kuşatılmasıyla birlikte, yuvarlak masa görüşmelerinde yeni bir kurumsal organizasyon da yapılmaya başlanmıştı. 1989 yılında hukukçular tarafından çoktan geçici bir anayasa taslağı hazırlanmıştı. Ancak devrimin öncüleri, eski anayasayı bazı değişiklikler yaparak korumaya karar verdiler. Bunun nedeni ilk aşamada radikal adımların atılmasını önlemek ve ayrıca yeni bir anayasa yapımının Havel için öncelikli bir konu olmamasıydı. Komünist anayasanın, komünist rejimin temellerini oluşturan ilkeleri çıkartıldı ve yeni bazı kurumlar eklendi ve bazı kurumlar olduğu gibi muhafaza edildi. Buradaki önemli noktalardan biri, yeni bir anayasa hazırlanana kadar Federal Meclis, Çek ve Slovak Milli Konseylerinin sadece iki yıl süreyle görev yapacaklarına ilişkin düzenlemedir. Çünkü 1990 seçimleri eski rejime karşı bir plesibit niteliğinde olacak, çoğulculuğun gerçek bir yansıması olamayacaktı⁶⁰. Buna göre, kurcu bir meclis öngörülmüştü.

Haziran 1990'da yapılan seçimlerde, yüzde beşlik barajı aşarak OF ve VNP ve 7 siyasi hareket meclise girmeyi başardı. Komünist parti 150 sandalyeden 47sini alarak ikincil bir konuma geçti. 1989'da çeşitli değişiklikler yapılarak ve kanunini düzenlemelerle demokrasiye geçiş konusunda önemli adımlar atılmıştır. Komünist ideolojiye bağlılık sona ermiş, mülkiyet ilişkisinde devletin öncülüğü kaldırılmıştır. Yasama organının ise nispi temsile dayanan demokratik bir usulle seçilmesi ve yüzde beşlik bir barajın oluşturulması öngörülmüştü. Federal sistemde devletlerin kendi otonomileri arttırılmış, vergi yasası dahil olmak üzere market ekonomisine geçiş konusunda önemli adımlar atılmıştır. Anayasa mahkemesi kurulmuş ve ayrıca siyasal partiler, kiliselerin hukuki statüsü, temel hak ve hürriyetler alanında demokratik düzenlemeler yapılmıştır. Kasım 1989 ve 1992 yılının sonuna kadar 50'den fazla anayasa maddesi kabul edilmiştir. Böylece anayasal sistem büyük ölçüde değiştirilmiş oluyordu.

Serbest seçimlerden önce meclisin yapısı çok da demokratik olmayan bir yöntemle değiştirilmişti. Ancak yine de, Çekoslovakya'daki anayasa yapım süreci büyük ölçüde uzlaşma içinde gerçekleşmişti. Buna rağmen, Çek ve Slovak Cumhuriyetlerinden oluşma bir federasyon olan bu ülke anayasa yapım sürecinde devletin niteliği üzerinde anlaşma sağlayamamış, bunun üzerine 1 Ocak 1993 tarihinde ayrılmıştır.

4. Çek Cumhuriyeti

Yönetimin teklifleriyle şekillenen Çek Anayasası dikkate değer bir konsensüsle 16 Aralık 1992 tarihinde kabul edildi. Çek Ulusal konseyi gibi bazı kurumlar ve insan hakları ve özgülükleri katalogu yeni anayasaya eklendi.

⁶⁰ Kopecky, Petr s.323, 324

Yeni anayasanın oluşturulmasında, Federal Çekoslovakya'da geçmiş yıllarda sahip olunan tecrübeler anayasa koyuculara yol gösterici olmuştur. Slovakia bağımsızlığını ilan edinceye kadar uzmanlar ve siyasi partiler, anayasa çalışmalarını veya hazırladıkları taslakları federal sistemin varlığına bağlı olarak yapıyorlardı. Anayasasının hazırlanması için yeterli zaman olmadığı için, bir süreliğine Çek Anayasasının sadece temel ve üzerinde anlaşma sağlanan konulardan oluşmasına karar verildi.⁶¹ Buna göre, Federal Çekoslovakya'nın bölünmesinden sonra geçici bir süreliğine Çekoslovakya Anayasasındaki hak ve yükümlülüklerin Çek Cumhuriyeti egemenliğindeki yerlerde devam edecekti. Bu madde 31 Aralık 1992 tarihinde yürürlüğe girmiş ve yeni bir anayasa kabul edilmese bile Çek Cumhuriyeti'nin anayasal hayatının devamını sağlamıştır.

Çek Cumhuriyeti, 1 Ocak 1993 yılında bağımsızlığını resmen ilan etmiştir. Yeni anayasa Ulusal Konseyin 198 üyesinden 172'sinin kabul ve 16'sının red, 10'un çekimser oyuyla kabul edilmişti. Çek Cumhuriyetinin yeni Anayasası, Çekoslovakya Anayasasına göre önemli bir değişiklik veya uluslararası hukuka ilişkin bir yenilik getirmiyordu. Güçlü sosyal ve ekonomik haklar tanıyan Çekoslovakya insan hakları beyannamesine de atıf yapılmıştı.

Çek Anayasası, uzlaşmacı bir üslupla hazırlanmıştır ve post-komünist ülkelerin anayasaları içinde en istikrarlı ve sağlam anayasa olarak nitelendirilmektedir Bunun nedenlerinden biri de anayasa görüşmeleri esnasında, Çek politikacılarının istikrarlı düşünce ve ideolojilere sahip olmalarıdır.⁶² Bu anayasa, kendine özgü koşullar içinde yapılmış bir politik anlaşmanın ürünüdür. Sözleşme yoluyla demokrasiye geçiş söz konusudur. Otoriter iktidar ve demokratik muhalefet bir araya gelerek rejimin ana ilkeleri üzerinde anlaşmışlardır. Çek Anayasasının modern anayasaların temel özelliklerine sahiptir ve liberal ve insan hakları sözleşmelerine uygun olacak bir içeriktedir.⁶³

Çek Anayasası katı bir anayasadır. Anayasanın değiştirilmesi için nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Üyelerin beşte üçünün ve senatörlerin beşte üçünün oyuyla değiştirilebilir. Bu katı nitelik anayasanın değiştirilemez hükümleriyle de desteklenmiştir. Şöyle ki hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik devletin gereklerine aykırı değişiklikler yapılamaz. Ayrıca anayasanın 9. maddesiyle de otoritenin, hukuk

⁶¹ Dusan Hendrych, *Constitutionalism In The Czech Republic*, Ed. Jiri Riban, James Young, The Rukle Of Law In Central Europew, Ashgate Dartmouth, England, 1999, s.24,25

⁶² Kopecky, s. 336

⁶³ Dusan, s.28

Anayasa Yapım Yöntemleri

normlarının yorumuyla ülkenin demokratik kurumlarını kaldırması veya riske atması yasaklanmıştır⁶⁴.

Çek Cumhuriyeti Anayasa değişiklikleri genel olarak dış etkiler nedeniyle değiştirilmiştir. Özellikle de, Avrupa Birliğine uyum sürecinde uluslararası hukuktan etkilenilmiş ve uyum adına çeşitli değişiklikler yapmıştır.

5. Slovakya Cumhuriyeti

1992 yılındaki genel seçimlerden sonra Federasyondan ayrılma kararı vermiş olan Yeni seçilmiş Slovakya Ulusal Konseyi, 17 Haziran 1992 tarihinde Slovakya Cumhuriyetinin bağımsızlığını resmi olarak ilan etti.

Slovakya yeni anayasa yapımı için hızla çalışmaya başladı ve birkaç taslak üzerinde yoğunlaşan tartışmalar sonucunda, 28 Temmuzda 1992'de tamamen yeni bir anayasa kabul edildi. Anayasa, halkın müzakere ve tartışmalarından sonra oylanmıştır. Hıristiyan demokratlar ve Macar partileri bu taslağa, yasama-yürütme ilişkilerini ve azınlıklar gibi konuları yeteri kadar açık ve düzgün düzenlemediği için karşı çıkmışlardı⁶⁵. Ancak, ülkede büyük ölçüde bir uzlaşma sağlanmıştır. Yine de anayasanın iktidar partisinin görüşlerini yansıttığı, bazı çelişki ve belirsizlikler içerdiği söylenmektedir.

Slovak Anayasasına göre, Anayasa, Ulusal Konsey üyelerinin beşte üçünün çoğunluğuyla değiştirilebilir veya yeni bir maddenin anayasaya eklenmesi sağlanabilir. Anayasa değişikliklerinin dışında anayasal kanunlar (constitutional acts) önemli konuları düzenlemekte ve bazı anayasa maddelerine destek olmaktadır. Referandum kurumu da ihdas edilmiştir. Ancak, toplantı yetersayısı ve diğer başka nedenlerden dolayı Slovakya'da yapılan tüm referandumlar başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1992 yılından beri ülkede gerçekleştirilen tek başarılı referandumun, 2004 yılında Avrupa Birliğine katılıp katılmamam konusundadır⁶⁶. Slovakya Avrupa birliğine katılım sürecinde Anayasasında çeşitli değişiklikler yapmıştır.

⁶⁴ Vaclav Pavlicek, Miluse Kindlova, Ed. Constantijn Kortmann, Joseph Fleuren Wim Voermans, Constitution Law Of 10 Eu Member States, Kluwer, Netherlands, 2006, s.II-21

⁶⁵ Fitzmaurice, s.63

⁶⁶ Alexander Bröstl, The Slovak Republic, Ed. Constantijn Kortmann, Joseph Fleuren Wim Voermans, Constitution Law Of 10 EU Member States, Kluwer, Netherlands, 2006, s.IX-16

SONUÇ

Post komünist ülkelerdeki anayasa yapım süreci kendi tarihsel, politik ve sosyal özelliklerinden dolayı her ülkede çeşitli farklılıklar göstermiştir. Bazı ülkelerle ilişkin yapılan yukarıdaki sınıflandırma da bakış açısına göre değişkenlik gösterebilir. Demokrasiye geçiş sürecinde, genel olarak bu ülkelerde, ‘demokrasi yanlısı muhalif grupların ortaya çıkması’, ‘halk ayaklanmaları’, ‘yuvarlak masa görüşmeleri’, ‘serbest genel seçimler için yeni anayasal düzenlemelerin yapılması’, ‘meclisin anayasayı hazırlaması’, ‘bir anayasa komisyonunun kurulması’, uzun ya da kısa dönemde ‘anayasanın değiştirilmesi’ veya ‘yeni bir anayasanın kabulü’ söz konusu olmuştur. Anayasalar ya bir uzlaşma ürünü olmuş ya da iktidardakilerin dayatması sonucu oluşmuştur. Anayasa yapım sürecindeki aşamalar ve izlenen tutum ülkenin demokrasiye tamamen ya da kısmen geçmesini sağlamış ve ülkenin modern dünyada yeni başlayan yolculuğunun kaderini belirlemiştir.

İncelenen ülkelerde de görüldüğü gibi halkın bu sürece duyarlı olması ve ilgi göstermesi, süreci olumlu etkilemiş ve demokratikleşme adına atılan adımlar daha sağlam olmuştur. Ancak, bu süreçte her ne kadar demokrasi yanlısı gruplar veya anti komünistler öncü rol üstlenmiş veya üstlenmeye çalışmışsalar da, süreç önemli ölçüde eski komünistlerin idaresi altında geçmiş ve iktidardakilerin istekleri doğrultusunda şekillenmiştir. Bu durum “açık denizde geminin yeniden inşasına”, eski anayasaların değiştirilerek muhafazası “gemiye denizdeyken yeni bir kat boya sürmeye” ve mevcut politikacıların anayasal kuraları düzenleyenler olması da “gemiye gemicilerin kendisinin yeniden inşa etmesine” benzetilmiştir.

Anayasa yapımı sürecinde, anayasaların, toplumun menfaatini kişisel menfaatlerinin önünde tutabilecek, popülist ve istikrarsız olmayan, yeterli bilgi ve ufka sahip kişilerin oluşturduğu ve serbest seçimle iş başına gelmiş meclislerce hazırlanması çok önemlidir. Buna rağmen, bir çok ülkede yapılan ilk serbest seçimde yine komünistlerin başarılı olduğunu görmekteyiz. Bu nedenle, serbest seçimlerden önce bir süre halkın olgunlaşmasını ve siyasi örgütlenmelerin gerçekleşmesini beklemek ve yeni parlamentonun özgürce çalışabileceği bir yasal düzenlemelerin yapılması gerekli gözükmektedir.

Anayasa yapımçıları, bu süreçte Avrupa ülkelerindeki modellerden, komünist rejim önceki anayasalardan etkilenmişler ve toplum ihtiyaçlarını da göz önüne almışlardır⁶⁷. Ülkelerin tarihi ve anayasa gelenekleri de önemli rol oynamıştır. Her ne kadar eski totaliter rejim anayasalarının değiştirilerek muhafazası bir çok yazar

⁶⁷ Elster, Offe, Preauss, 1997, s. 77-79

Anayasa Yapım Yöntemleri

tarafından eleştirilmişse de, kanımca yeni ve radikal değişikliklerin yapıldığı ve eskinin izlerini silmiş, tutarlı bir anayasa demokratikleşme için önemli bir kaynak oluşturmuştur. Yine de geçmişi tamamen geride bırakmak adına, yeni bir anayasanın yapılması toplumun yeni düzene daha olumlu ve meşru bir gözle bakmasına neden olabilecektir

Bunların yanında, bu ülkelerdeki yoksulluk, demokratik gelişmenin önündeki başlıca engeldir. Bunun nedeni, ekonomik ve demokratik gelişmelerin birbiriyle paralel gitmesidir. Ayrıca, bu ülkelerde etnik çatışmalar ve buna bağlı iç karışıklılar ve siyasal krizler gündemleri hep meşgul etmiş ve anayasa yapım sürecinde bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.

Yukarıda incelenen ülkelerden Polonya, Romanya, Bulgaristan, Slovakya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, bu anayasalarla başlattıkları demokrasiye geçiş yolculuklarını Avrupa Birliği çatısı altına girerek devam ettirmişlerdir. Oysaki, Gürcistan 2003 yılında ‘demokrasi hareketi’ diye nitelendirilen bir ‘göl devrimi’ ile yine bir iç karışıklığa sürüklenmiş ve kendini 2008 yılında kendini bir savaşın içinde bulmuştur. Benzer bir şekilde Ukrayna da 2004 yılında “turuncu devrim” yaşanmıştır.

BOŞ