

ANAYASALARIN DEVLET YAŞAMINDAKİ YERİ VE ROLÜ

Esen Dereh*

THE EFFECT OF CONSTITUTIONS ON THE GOVERNMENTAL PROCESS

An analysis of the structure of governmental institutions and the processes of public decision making is rendered complex, since it is not sufficient to describe structures of government as they are; one must also take into account the part played by constitutions in prescribing how these structures should be organized and how governmental bodies should behave.

This article deals with the same question and identifies three major problems. These problems are the following: A- the nature of constitutional rules and the impact of these rules on governmental life, B- constitutional supremacy and the question of constitutional change, C- the effect of constitutions on the organization of governments.

Giriş

Devlet kurumlarının yapısını ve kamusal karar alma süreçlerini ele alan bir inceleme, ilk bakışta fazla anlam taşımaz. Çünkü, yalnızca devlet yapılarını inceleme konusu yapmak yeterli değildir. Devlet yapılarının ne şekilde örgütlenmeleri ve hareket etmeleri gerektiği konusunu incelerken, anayasaların oynadığı rol dikkate alınmalıdır.¹ Bu arada belirtmek gerekir ki, anayasalar biçim ve içerik açısından farklıdır. Bu anayasalar tarafından öngörülen hükümet organlarınınca kullanılan siyasal otorite, devletten devlete değişiklik gösterir.² Bu bakımdan gerçekte uzun bir dönem boyunca, devlet yapılarının analizi, hemen tamamen bu yapıları düzenleyen anayasal hükümlerin incelenmesi ile sınırlı olmuştur. Buna karşılık modern siyasal bilim, anayasal düzenlemelerin incelenmesi yanında davranış modellerinin incelenmesi üzerinde de özellikle durmuştur. Kuşkusuz gerçekçi bir yaklaşım, gerek düzenlemelerin, gerekse davranışların paralel olarak incelenmesini gerektirir.³

* Yard.Doç.Dr.İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünde Öğretim Üyesi

1 Jean BLONDEL, Comparative Government, New York: Philip Allan, 1990, s.209

2 Philip NORTON, The Constitution in Flux, New York: Basil Blackwell Ltd., 1982, s.22.

3 BLONDEL, a.g.e., s.209.

Yine de devlet örgütlenmesi modellerinin analizi ile anayasaların düzenlemelerinin incelenmesini uyumlaştırmak zordur. Çünkü devlet yapılarının davranış modelleri ile anayasal hükümler pek çok ülkede uyum içinde değildir. Davranış modelleri birçok ülkede baskın konumdadır ve anayasal hükümler uygulanmamaktadır. Günümüzde hemen tüm devletlerin bir anayasası vardır. Fakat bu devletlerin bazıları, anayasalıdır. Anayasal bir belgenin varlığı, anayasal hükümete bağlılığın kesin bir kanıtı değildir.⁴ Anayasalar, bir yandan geleneklerin varlığı ile, öte yandan yönetenlerin anayasaları uygulamama isteği ile çeşitli ülkelerde uygulanmamakta ya da farklı derecelerde uygulanmaktadır. Bununla birlikte yine de, anayasaların, devlet yaşamındaki yeri ve rolü gözardı edilemez.

Bu çalışmada, önce anayasal kuralların yapısı ve bu kuralların devlet yaşamındaki etkisi, daha sonra anayasaların devlet yaşamındaki yeri, bir başka deyişle anayasaların üstünlüğü ve değiştirilme sorunu ile anayasaların devlet örgütlenmesinde oynadıkları rol incelenecektir

I. Anayasal Kuralların Yapısı

Bütün devletlerin örgütlenmesinde başlıca iki öge rol oynar. Bu öğelerin biri, anayasal düzenlemeler, diğeri çok sayıdaki geleneklerdir.⁵ Anayasal hükümler, en iyi koşullarda bile davranış modellerini değiştirme güçlüğü yaşarlar. Anayasalar ancak, var olan uygulamalardan önemli şekilde sapmazlarsa etkili olabilirler.

Anayasa Kelimesinin Anlamı

Anayasalar, gelenekler tarafından bastırıldığı ve hemen hemen bir yana bırakıldığı zaman bile özel karakterlerini sürdürürler. Anayasaların amaçları, emretmek, düzen koymaktır. İlkeler, ayrıntılı düzenlemeler ve etkin davranış modelleri ortak şekilde incelenmelidir. Anayasa ve anayasal kelimelerinin üç farklı anlamı vardır.⁶ İlki şudur: Anayasa, devletin işleyişini sınırlar ve yurttaşlara maksimum özgürlük verir. Zaten anayasacılığın temel amacı, kollektif sosyal amaçları gerçekleştirmek, etkili hükümeti güvence altına alırken bireysel özgürlükler yararına hükümeti sınırlamaktır.⁷ Bu, liberal bir devlet biçimini ifade eden "anayasal yönetim" ifadesinde kendisini gösterir. Bu arada dengeli bir anayasacılık görüşünün güvenli ve istikrarlı bir düzen yaratmak için, güçlü bir hükümetle hükümet gücü üzerinde sınırlama yapılması arasında bir dengenin sağlanmasını ifade ettiğini belirtmek gerekir.⁸ İkinci anlamı: Anayasa kelimesi, belli bir zamanda belli bir yerde yazılı bir belgeyi

⁴ John.E.FINN, *Constitutions in Crisis*, New York: Oxford University Press, 1991, s.22.

⁵ BLONDEL, a.g.e., 2s. 210.

⁶ a.g.e., s. 211.

⁷ Charles M. HARDIN, *Constitutional Reform in America*, Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1989, s. 74.

⁸ Graham MADDOX, "A note on the Meaning of Constitution" *The American Political Science Review* vol: 76, 1982, s. 805

ifade eder. Bu belge, “anayasal yönetim” ilkeleri ile uyumlu olsun ya da olmasın, kurumları ve usulleri oluşturur. Bununla birlikte bu, ilkelere değil, uygulamada var olan bir belgedir. Üçüncü anlamı: Anayasa, aynı zamanda devletin gerçek örgütlenmesi ile ilişkilidir. Buna göre, anayasa, yalnızca kurumların bir tanımıdır.

Bu son anlamda, tüm ülkeler, bir anayasaya sahiptir. Anayasanın bu tanımlayıcı anlamı, tüm devlet tiplerine uygulanır. Bütün devletler, belli bir şekilde örgütlenirler. İlk iki anlamda (anayasal yönetim ve bir belgenin varlığı), bazı devletlerin bir anayasaya sahip olmadıkları söylenebilir. Daha önce belirtildiği gibi, çağdaş dünyada devletlerin büyük çoğunluğu anayasal bir belgeye sahiptir. Belki az sayıda devlet, böyle bir belgeye sahip olmayabilir. Öte yandan, anayasal bir belge bize mutlaka anayasal bir toplum vermez.⁹ Devletlerin belki yalnızca küçük bir bölümü, gerçekten “anayasal” olan kurullarla devleti sınırlayan anlamında “anayasal yönetim”e sahip olabilirler. Fakat üçüncü anlam, devletin tanımlayıcı örgütlenmesidir. Burada devletin faaliyette bulunduğu temelde, geleneklerin etkisi görülür.

Gelenekler

Anayasalar, birkaç ilke temelinde devletin işleyişini yapılandırmayı amaçlarlar. Yine anayasalar, her zaman olmasa da çoğu durumda güçlü, yerleşik geleneklere karşı oluşturulurlar ve ender olarak herhangi bir geleneğin olmadığı alanlarda kural koyarlar. Sonuç olarak, bir anayasanın olmadığı durumlarda bile, diğer kurullar devleti düzenleyebilirler. Bu kurullar, anayasal statüye sahip olmayan, fakat uygulamada aynı rolü oynayan yasaları içerebilir. Örneğin İngiltere’de anayasa yoktur, İngiltere, bu adı taşıyan hiçbir belgeye sahip değildir. Fakat burada fiili olarak anayasal karaktere sahip, bir çok yasa ve gelenek vardır ve bunlar, devlet kurumlarını örgütlerler. Böylece İngiliz Anayasası, şeklen, kısmen yazılı, fakat kodifike edilmemiş bir anayasadır.¹⁰ Söz konusu gelenekler, yazılı olmadıkları için daha az ikna edici değildirler. Bu, İngiltere’de böyledir ve diğer ülkeler için de aynı durum, söz konusu olabilir. Aksi taktirde bu geleneklerin olmaması halinde liderler tamamen keyfi bir biçimde hareket edebilirler. Böyle bir durum, hatta çok otoriter olan sistemlerde bile enderdir. Sonuç olarak devletlerin çoğunda, yazılı ve yazılı olmayan kurullar vardır. Anayasa, bu kurulların yalnızca bir bölümünü oluşturur ve bu bölüm en önemli bölüm olmayabilir.

II- Anayasaların Devlet Yaşamındaki Yeri (Anayasaların Üstünlüğü ve Değiştirilme Sorunu)

Anayasalara, devletin faaliyette bulunduğu temel kurulları ortaya koyan belgeler olarak bakıldığında, anayasanın üstün olduğunu, yani yazılı ya da

⁹ FINN, a.g.e., s.221.

¹⁰ NORTON, a.g.e., s.5

yazısız tüm diğer kuralların üstünde yer aldığını söylemek mantıklıdır. Bu nedenle, anayasaların üstünlüğü, yasal açıdan çok kesindir. Fakat durum, uygulamada böyle değildir. Bunun nedeni ise, kısmen anayasaların, oluşturuldukları ortama ilişkili olmalarıdır. Anayasa yine de üstün görülebilir, fakat bu üstünlük yalnızca diğer hukuksal belgelerle ilişkili olarak söz konusudur. Siyasal yaşam, anayasal düzenlemelerden geniş şekilde ayrılan geleneklerce yönetildiğinden, bu üstünlük nispi olabilir.

Böylece anayasanın üstünlüğü, geleneklerle azaltılabilir. Bu üstünlük, anayasaların katı olmadığı durumlarda zaman içinde de azaltılabilir. Anayasalar, kurallar koyduklarından ve ayrıntılı düzenlemeler yaptıklarından dolayı katıdırlar. Aynı zamanda, en azından genellikle teknik anlamda hükümleri hukuksal olarak güçlük ve özel usuller çerçevesinde değiştirilebildiği için de katıdırlar.

Bu katılığın genellikle değerli ve hatta normal olduğu düşünülür. Şöyle ki, anayasal hükümlerin korunmaya ihtiyaçları vardır, çünkü onlar devletin en kutsal normlarını içerirler. Böylece doğal olarak, anayasanın katılık derecesi, anayasayı düzenleyenlerin, onu sundukları sisteme karşı çıkış derecesine dayanır. Siyasal gelişmenin tedrici olduğu ülkelerde, anayasanın katı olmasına gerek yoktur. Tersine olarak, anayasanın koyduğu normları kabul etmeyen toplum kesimleri, anayasaya karşı çıkıyorlarsa anayasa katı olabilir.

Anayasaların katılığı, bu belgeleri düzenleyenlerin gözünde haklı olabilir. Bu, gerek anayasalar üstün olduğu için yasal temelde, gerekse siyasal temelde böyledir. Bununla birlikte, anayasalar, eğer katı iseler, onları değiştirmek zordur ve onları, sosyal ve siyasal ortamdaki değişikliklere uyarlamak güçtür. Anayasa yapıcılarının gözünde katılığa yol açan nedenler aynı zamanda zaman içinde uygulama sorunlarını da beraberinde getirir. Bu, özellikle anayasanın çok ayrıntılı olduğu durumlarda söz konusudur. Bu tür anayasalar, yalnızca ihtilafli hükümleri içermezler, aynı zamanda hantal bir görünüme de sahiptirler. Örneğin ABD'nin bir çok eyaletinin ve bir kaç Latin Amerika ülkesinin anayasaları, devlet kurumlarının örgütlenmesini ayrıntılı biçimde tanımlarlar ve mali ve diğer hükümleri içerirler.¹¹ Bu tür konular, anayasalarda yer aldıkça zaman içinde daha çok sorunlar ortaya çıkacaktır.

Bu nedenle anayasaların hukuksal üstünlüğü ortaya ciddi siyasal güçlükler koyar. Böylece anayasanın değiştirilmesi sorunu sık sık ortaya

¹¹ BLONDEL, s.214.

koyulur. Fakat bu belgenin katılığı, değişiklik sürecini zorlaştırırken, anayasaların diğer araçlarla sık sık değiştirilmesi, ya da bir devrim ya da darbe sonucu değiştirilmesi şaşırtıcı değildir.

Anayasaların Değiştirilmeleri Sorunu

Anayasal değişiklikler, anayasa tarafından koyulmuş usule uygun olarak gerçekleştirilir. Bu prosedür, anayasanın, bir yasa gibi değiştirildiği maksimum esneklikten, hiçbir değişikliğe izin verilmeyen maksimum katılığa kadar değişiklik gösterir. Bazı anayasalar, örneğin İngiltere, Yeni Zelanda ya da İsrail anayasaları tümüyle esnekler. Hiçbir anayasa, tümüyle katı değildir, fakat bazı anayasalar gerçekten çok katıdır.¹²

Anayasalar genel olarak ya da ayrıntıda katı olabilir. Tüm anayasa, karşı çıkılan bir sistemi sürdürmek için ya da birbirleri ile çelişen güçler arasında bir uzlaşmayı sağlamak için katı şekle sokulabilir. Katılık, yasama meclisinin özel çoğunluğu ile (normal olarak beşte üç ve üçte iki), özel konvansiyonlar oluşturarak (Belçika ve bazı ABD eyaletlerinde olduğu gibi), referandum yolu ile ya da önceki iki yoldan biriyle referandum yolunu birleştirerek (bir çok Batı ülkesinde olduğu gibi) sağlanır.

Anayasalar aynı zamanda olağan uygulamalarla değiştirilir ve gerçekte bu, sık sık vukubudur.¹³ Bazen bu, biçimsel olarak kabul edilir ve kısmen yasal faaliyetlerle desteklenebilir. Bu tür değişiklikler gerçekte anayasaya aykırıdır. Olağan uygulamaların yarattığı değişiklik sorunu, İngiliz anayasası konusunda esas olarak görülebilir. Olağan uygulamaların yol açtığı değişikliklerin tekrarlanma oranından dolayı, genellikle bir anayasanın gerçekten ne kadar süre uygulandığına karar vermek zordur. Aslında hiçbir anayasa tam olarak uygulanamaz, olağan uygulamaların yol açtığı değişikliklerle yavaşça değiştirilir. Bu tür bir değişim, biçimsel hükümleri yavaşça ve adım adım bertaraf etmenin bir yolu ve sosyal ve siyasal değişim gerçeği ile anayasaların üstünlüğü ve hukukun üstünlüğünü uzlaştırma aracıdır.

Anayasaların değiştirilmesinin üçüncü yolu, anayasaların devrim yolu ile değiştirilmesidir. Anayasaların üstünlüğüne rağmen, hukukçular daima kabul etmişlerdir ki bir darbe ya da bir devrim, önceki anayasanın sonunu getirir ve yeni yönetenler tümüyle yeni bir başlangıç yapabilirler. Bu görüş mantıksız değildir. Şöyle ki, bir devrim, devletteki normların görünümünde esaslı bir değişimi ifade eder. Ancak böyle bir durumda yeni rejimin liderlerinin yürürlüğe koymak istedikleri daha sonraki anayasal belge, pek az desteğe sahip olabilir ve

¹² a.g.e., s.215.

¹³ a.g.e., s.215

daha sonra bu anayasa hızla ortadan kaldırılabilir. Bunun, günümüzdeki çeşitli Latin Amerika ülkelerinde olduğu kadar, 19.yüzyıl Fransası'nda da birçok örneği vardır.

III- Anayasaların Devlet Örgütlenmesindeki Rolü

Anayasaların genellikle en etkili olmalarının beklendiği olan, devlet örgütlenmesidir. Anayasalar, devlet örgütlenmesinin üç alanını kapsamak zorundadır. Bunlar; yürütme, yasama ve merkez-çevre ilişkileridir.¹⁴

Yürütmenin Yapısı

Anayasalar, merkezi karar alma kurullarının ne şekilde örgütlendiği konusunu düzenlerler. Şöyleki, yürütme, zirvede tek kişinin bulunduğu bir piramid mi olmalıdır, yoksa tüm sorumluluğu paylaşan bir grup mu olmalıdır? Başka bir deyişle, tek bir yöneten mi vardır, yoksa bir kabine mi vardır? Bu soru, makul ve hızlı faaliyeti, gerçekleştirmenin en iyi yoluna ilişkin görüşlerle yakından ilişkilidir. Bu, aynı zamanda siyasal sistemlerdeki liderliğin önemli rolü ile yakından bağlantılıdır. Monarşik yönetim, yürütmenin tek bir yöneten tarafından yürütülmesi ilkesine dayanır. Bazı anayasalar, bu geleneği miras almışlardır, diğerleri yürütmenin kolektif olduğunu kabul etmişlerdir.¹⁵ İlk ilke, çeşitli başkanlık yönetimi şekillerine yol açmıştır. İkinci ilke, çeşitli komite yönetimlerini ortaya koymuştur. bunların en iyi bilinen ve belki de en etkili tipi, kabine hükümetidir. Bu arada orta düzenlemeler de vardır.¹⁶ Bunlar, ya anayasalarda yer alan düzenlemelerdir ya da uygulamadan doğar.

Yasama:

Devlet örgütlenmesinin ilişkili olduğu ikinci alan, çeşitli meclis tipleri ile yürütme arasındaki bağlantıdır. Anayasalar bir yandan tipik şekilde yürütmenin yetkilerini sınırlarken, öte yandan temsil ilkesini ortaya koymaya ya da güçlendirmeye teşebbüs ederler. Yasama meclisleri ya da parlamentoların rolü ve yetkileri sorunu, anayasal belgeler için önem taşıyan bir sorundur. Yine de burada, gerek ilkeler gerekse bunların yürütülme biçimi, anayasalar arasında değişiklik gösterir. Belki en önemli ve en iyi bilinen fark, güçler ayrılığı sistemleri ile parlamenter sistemler arasındaki farktır. İlk tip düzenleme (ABD Örneği), yasama meclisi ve yürütmenin bağımsız olarak seçilmesini öngörür. İkincisinde hükümet, görevde kalmak için parlamentonun güvenine ihtiyaç duyar. Bununla birlikte, hükümetin, yasama meclisini dağıtarak halka başvurmasına olanak tanınmıştır. Güçler ayrılığı doktrini, yüzyıllardır özgür toplumların kurumsal yapılarını özgür olmayan toplumların kurumsal yapılarından ayırdetme iddiasında olan ana anayasal teoridir.¹⁷ Bununla birlikte

¹⁴ a.g.e., s.219

¹⁵ Jean BLONDEL, The Organization of Governments, London: Sage Publications, 1982, s.57.

¹⁶ a.g.e., s.57.

¹⁷ M.J.C. VILE, Constitutionalism and the Separation of Powers, London: Oxford University Press, 1967, s.9.

bu doktrinin öneminin, ABD'de Başkanın dış sorunlardaki faaliyetleri ve yasama konusunda artan liderliği ile azaldığı görülmektedir.¹⁸ Aslında yasama-yürütme ilişkileri, gerek liberal gerek otoriter ülkelerde, modellerin ortaya koyduğu duruma göre, gerçekte genellikle farklı olmuştur. Çoğu devletlerde, yasama meclisinin rolü, önemli derecede azaltılmıştır. Bu kısmen, güçlü partilerin nüfuzundan dolayı olmuştur. Gerçi anayasalar, temsili hükümet fikrinin ortaya çıkmasında anahtar bir role sahip olmuşlardır, fakat anayasa yapımı şekilleri, genellikle ilkelerin fiili olarak önemli şekilde bozulmasına yol açmıştır. Şöyle ki, yasama meclisleri ve parlamentolar biçimsel olarak egemen bir durumdadırlar, fakat gerçekte daha düşük bir konumdadırlar.

Merkez Çevre İlişkileri:

Devlet örgütlenmesi ile ilgili üçüncü olan, merkez-çevre ilişkileridir. Bunun anlamı, kamusal kararların ne derecede farklı düzeylerde alınabildiği ve böylece yerinden yönetimin ne derece gerçekleşebildiğidir. Yerinden yönetim bazen, anayasa yapıcılar tarafından, yurttaşların özgürlüğü adına kabul edilir. Bu, aynı zamanda bir gereksinimdir. Çünkü aksi taktirde, merkezde karar alma yükü çok ağır olacaktır. Her ne kadar Sovyet komünizm ilkeleri aksini söylese de, 1960'lardan bu yana Doğu Komünist Devletlerdeki deneyimler göstermiştir ki, belli ölçüde yerinden yönetim gereklidir. Bu nedenle, yerinden yönetim sorunu, her devletin (ve sonuç olarak her anayasanın) ele almak zorunda olduğu bir sorundur.¹⁹ Bununla birlikte uygulamada, Batı Avrupa'da en azından bir çok anayasa (özellikle eski olanlar) sorun hakkında pek az şey içermekteydiler ve sorunu yasalara bırakmışlardı. Belki de gelenekler, sorunu düzenliyorlardı. Diğer örneklerde, örneğin ABD'de anayasalar, federalizm temeline ilişkin bir merkez-çevre modeli öngörmüşlerdir. Bu model, merkezi ve bölgesel kurulları bölgesel kurullara maksimum yetki sağlamak için birbirinden ayırmıştır. Yine de uygulamada-federalizm daima, amaçlarını gerçekleştirmiş değildir. Ortaya çıkan yerinden yönetim derecesi, anayasada ifade edilen isteklere uygun şekilde oluşmuş değildir.

Sonuç:

Anayasalar, genellikle gözardı edilseler ya da yalnızca kısmen uygulansalar da, modern devletin dokusunda önemli öğeler olmuşlardır. Anayasacılık, devletleri biçimlendiren araçlardan biridir. Anayasal ve anayasal olmayan ortamlardaki devletleri inceleyerek, anayasal ilkelerin devletlerin yaşamlarındaki yeri ve devletlerin yaşamlarında, karakteristiklerinde oynadıkları rol değerlendirilebilir.

¹⁸ Edward S.CORWIN, *The Constitution and What it Means today*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978, s.2.

¹⁹ BLONDEL, *Comparative Government*, s.220.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- BLONDEL, Jean. The Organization of Governments, London: Sage Publications, 1982.
- Comparative Government, New York: Philip Allan, 1990.
- CORWIN, Edwards S. The Constitution and What it Means Today, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
- FINN, John E. Constitutions in Crisis, New York: Oxford University Press, 1991
- HARDIN, Charles M. Constitutional Reform in America, Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1989.
- MADDOX Graham. "A Note on the Meaning of Constitution" The American Political Science Review vol:76, 1982.
- NORTON, Philip. The Constitution in Flux, New York: Basil Blackwell Ltd., 1982.
- VILE, M.J.C. Constitutionalism and the Separation of Powers, London: Oxford University Press, 1967.