

MEŞRUIYET KAVRAMI VE ANAYASALARIN MEŞRUIYETİ PROBLEMİ

*Dr. Levent GÖNENÇ**

GİRİŞ

Meşruiyet kavramı sosyal bilimler literatüründe üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmasına rağmen, içeriği, unsurları ve siyasi sistem üzerindeki etkileri konusunda genel bir uzlaşmanın varlığından söz etmek güçtür. Anayasaların meşruiyeti problemi ise, genel olarak meşruiyet kavramı kadar tartışma konusu olmasa da, son zamanlarda üzerinde düşünölmeye ve konuşılmaya başlanan konulardan biridir. Özellikle, Doğu Avrupa ve eski SSCB'deki komünist rejimlerin çökmesinin ardından yapılan yeni anayasaların geleceğinin tartışıldığı bir ortamda meşruiyet kavramına sık sık başvurulmakta, kavramın çeşitli boyutları post-komünist siyaset ve hukuk laboratuvarında masaya yatırılmaktadır. Anayasaların meşruiyeti problemi sadece yeni anayasalar açısından değil, eski anayasalar açısından da önem taşımaktadır. Bugün eski anayasaların karşı karşıya oldukları değişim talepleri, dikkatleri bir kez daha meşruiyet kavramı ve anayasaların meşruiyeti problemi üzerinde yoğunlaştırmaktadır.

Bu makalede, genel olarak meşruiyet kavramı, özel olarak ise anayasaların meşruiyeti problemi üzerinde durulacaktır. Makalenin ilk bölümünde, meşruiyet kavramıyla yakından ilgili iktidar ve otorite kavramlarını tanımlayarak iktidar, otorite ve meşruiyet arasındaki ilişkiye işaret edeceğiz. İkinci bölümde, Alman sosyolog Max Weber'in meşruiyet çözümlemesi bağlamında, sosyal bilimler literatüründe meşruiyet kavramı üzerine yapılan tartışmaları kısaca ele alacağız. Üçüncü bölümde, ikinci bölümdeki tartışmalar ışığında, meşruiyet kavramının kullanılabilir bir tanımına ulaşmaya çalışacağız. Bu bölümde ayrıca, yaptığımız tanım çerçevesinde, "siyasi kültür-anayasa yapımı-fonksiyonel etkinlik"

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

unsurlarından oluşan üç ayaklı bir meşruiyet modeli kurarak anayasaların meşruiyeti problemini açıklayacağız.

Bu makale, hipotetik-dedüktif bir yöntemle meşruiyet kavramını açıklamayı amaçlayan kapsamlı bir çalışmanın ilk aşaması olarak düşünülebilir. Bilindiği gibi, hipotetik-dedüktif yöntemde bilimsel bilgiye üç aşamadan geçerek ulaşılır: Genel bir hipotezin ortaya konması, bu hipotezden yola çıkarak belli bir düşüncenin formüle edilmesi, bu formülün veya formüllerin deney veya gözlem yoluyla test edilmesi. Bu makalede geliştirilen hipotez ve formüllerin, ileride somut olaylarda test edilmesinin, en azından bu konuda bir tartışmanın açılmasının, meşruiyet kavramının analitik bir çerçeveye oturtulmasına katkıda bulunacağına ve yeni anayasa arayışlarının sürekli gündemde olduğu ülkemizde, anayasaların yaşaması için büyük önem taşıyan bu kavramın daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacağına inanıyoruz.

1. İKTİDAR VE OTORİTE, İKTİDAR-OTORİTE- MEŞRUIYET İLİŞKİLERİ

Meşruiyet kavramının tanımını vermeden önce, bu kavramla yakından ilgili iki kavram, iktidar ve otorite kavramları üzerinde durmak yerinde olur¹. İktidar geniş anlamıyla birine aksi halde yapmayacağı bir şeyi yaptırmayı ifade eder². İktidar sahipleri veya iktidarı ellerinde tutanlar muhalefet veya direnmeyle karşılaşsalar dahi, iradelerini empoze etme imkanına sahiptir. Kısacası, iktidar bir kimsenin veya bir grubun diğerlerini kontrol edebilme kapasitesini anlatır. Bu anlamıyla iktidar, çeşitli sosyal ve siyasal ilişkilerde gözlenebilir. Örneğin, ataerkil bir ailede, aile babası diğer aile fertleri üzerinde böyle bir kapasiteye sahiptir. Aynı şekilde, klüp, sendika veya siyasi parti gibi çeşitli örgütlenmelerde bu tür bir iktidarın varlığından söz etmek mümkündür. Ancak siyasi iktidar, içinde güç kullanma tekelini barındırması nedeniyle, bu tür örgütlenmelerde görülen iktidarlardan önemli ölçüde ayrılır. Bir başka deyişle, ne klüp müdürü, ne sendika başkanı, ne de siyasi parti lideri kararlarını uygulamak için meşru olarak güç kullanmaya muktedir veya yetkili değildir. Asli olarak güç kullanma tekelini elinde tutan tek kurum devlettir. Devlet, yasalara uymayan vatandaşları belli şartlar gerçekleştiğinde ve belli

¹ Bu konuda genel açıklamalar için bkz., Robert A Dahl, *Modern Political Analysis*, 2. Baskı, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1970, s. 14-34; Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 3. Baskı, Macmillan, Londra, 1993, s. 3-22; Andrew Heywood, *Political Ideas and Concepts, An Introduction*, Macmillan, Londra, 1994, s. 78-105. Bu konuda Türkçe genel bir kaynak için bkz., Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 4. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988, s. 46-54.

² Terence Ball, "Power," *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought* içinde, David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan (der.), Blackwell, Oxford, 1993, s. 397.

kurallar çerçevesinde güç kullanarak bu yasalara uygun davranmaya zorlayabilir.

Siyasi iktidar şiddet tekelini içinde barındırdığı halde, bu, siyasi iktidarın sadece güce dayandığı anlamına gelmez. Tarihi örnekler bize göstermiştir ki, hiçbir siyasi iktidar sürekli olarak gerçek güç kullanımı veya güç kullanma tehdidiyle var olamaz. Salt güce dayanan rejimler karar ve emirlerini güce başvurdukları sürece uygulatabilirler ama sonunda istikrarsızlığa düşmeleri kaçınılmazdır. Bu yüzden yöneticiler yönetmeyi sürdürebilmek için iktidarlarını meşru temellere oturtmaya, bir başka deyişle iktidarlarını otoriteye dönüştürmeye mecburdur.

Bu son açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere, ele alacağımız ikinci kavram, otorite, aslında iktidarın özel bir biçimini, "meşru iktidar" ifade eder. Otorite sahipleri de, iktidar sahipleri gibi karar ve emirlerini muhalefet veya direnmeyle karşılaşmadan uygulatabilirler. Ancak bu durumda, söz konusu karar ve emirlerin muhatapları bunları veren otoritelerin yönetme hakkını tanır; yani yönetilenler yönetenlere kendi istekleriyle itaat eder. Bu çerçevede otorite, en genel anlamıyla, yönetme hakkı olarak tanımlanabilir³. Otorite gücüyle desteklenmiş olsa da, temel olarak yönetilenlerin rızasına dayanır. Öyleyse, meşruiyet, yönetilenlerin yönetenlere itaatını sağlayan temel unsur olarak karşımıza çıkar ve meşru iktidar otorite adını alır.

Bu kısa karşılaştırma, bize konumuzla ilgili üç önemli kavram, iktidar, otorite ve meşruiyet kavramları ve aralarındaki ilişki hakkında bir fikir vermektedir, ancak bu, meşruiyet kavramının içeriğini tam olarak netleştirmek için yeterli değildir. Bir takım pratik ve teorik problemler bu kavramın genel kabul gören bir tanımını vermemizi güçleştirmektedir. Pratik alanda, Rodney Barker'ın işaret ettiği gibi, günümüzde hemen her tür sosyal ilişkide meşruiyet kavramına atıf yapılmakta, bu ise, ister istemez kavramın içeriğini belirsizleştirmektedir⁴. Teorik alanda da durum farklı değildir. Sosyal bilimler literatüründe de, meşruiyet kavramı farklı disiplinler tarafından farklı biçimlerde anlaşılmakta ve anlatılmaktadır. Bundan sonraki kısımlarda ele alacağımız yazarların görüşlerinin yardımıyla bu tanım zorluğunun üstesinden gelmeye çalışacağız.

³ Richard B. Friedman, "Authority," *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought* içinde, David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan (der.), Blackwell, Oxford, 1993, s.28.

⁴ Rodney Barker, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, Oxford, 1990, s. 20.

2. WEBER'İN MEŞRUIYET ÇÖZÜMLEMESİ VE WEBER'İ İZLEYEN YAZARLAR

Sosyal bilimler literatüründe, meşruiyete ilişkin tartışmalar genellikle Alman sosyolog Max Weber'in otorite ve meşruiyete ilişkin çözümlemeleriyle başlar. Weber şöyle yazmaktadır: "Tecrübelerimiz bize göstermiştir ki, hiçbir otorite sistemi, sadece maddi, duygusal veya ideal motiflere dayanarak sürekliliğini sağlayamaz. Bütün bunlara ek olarak, her otorite sistemi meşruiyetine ilişkin bir inanç oluşturmak ve beslemek gayretindedir."⁵ Weber'in görüşlerinde iki unsur dikkat çekmektedir: Birincisi, yazar meşruiyeti siyasi rejimlerin yaşaması için en önemli faktör olarak görmektedir. İkincisi ise, yazar meşruiyet kavramını tanımlarken inanç unsurunu esas almaktadır. Bu genel tespitler çerçevesinde, Weber üç tip hakimiyet veya otorite tipini ayırdetmektedir; geleneksel, karizmatik ve hukuki-rasyonel otorite. Geleneksel otorite, belli bir toplumda uzun zamandan beri yaşayan geleneklere dayanırken, karizmatik otorite bir liderin olağanüstü özelliklerinden kaynaklanır. Karizmatik otorite tipinde halk belli bir liderin sahip olduğu olağanüstü bir takım nitelikler dolayısıyla ona itaat ederken, geleneksel otorite tipinde vatandaşların yöneticilere itaat etmesinin nedeni, siyasi iktidarın geleneklere uygun olarak ele geçirip kullandığına olan inançtır. Hukuki-rasyonel otorite tipinde ise, otorite rasyonel bir hukuk sisteminin sonucudur. Bu otorite tipinde, insanlar geleneksel olarak saygı gören bir şefe veya karizmatik bir lidere değil, bir dizi soyut, genel ve kişilik dışı kurala bağlılık gösterir. Weber'e göre, modern dünyada geçerli olan otorite tipi hukuki-rasyonel otoritedir⁶. Özet olarak, siyasi iktidarı ellerinde tutanlar, Weber'in çözümlemesine göre, yönetilenlerin rızasını talep ederken adeta şöyle seslenmektedir: Geleneksel şef: "Bana itaat et, çünkü halkımız yüzyıllardan beri şeflerine itaat etmiştir."; karizmatik lider: "Bana itaat et, çünkü ben senin hayatını değiştirebilirim."; hukuki-rasyonel yönetici: "Bana itaat et, çünkü ben senin hukuka uygun olarak atanan yöneticimim."⁷

Weber'in sınıflandırması dikkatli incelendiğinde, meşruiyetin hukukilikle aynı şey olmadığı hemen ortaya çıkar. Hukukilik esas olarak, hukuka veya kanunlara uygunluğu anlatır. Yöneticilerin anayasa ve kanunlara uymaları, o yöneticilerin yönetilenler gözünde meşru olduğu anlamına gelmez. Bir başka deyişle, yöneticiler karar alırken, emir verirken pozitif hukuka uygun

⁵ Max Weber, "The Theory of Social and Economic Organization," *Theories of Society* içinde, Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D.Naegele, and Jesse R. Pitts, (der.), The Free Press, New York, 1961, s. 627.

⁶ Max Weber, "The Types of Authority," *Theories of Society* içinde, Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D.Naegele, and Jesse R. Pitts, (der.), The Free Press, New York, 1961, s. 626-632.

⁷ Frank Parkin, *Max Weber*, Ellis Horwood Limited, Tavistock Publications, Londra ve New York, 1982, s. 77.

davranabilirler, ancak buna rağmen yönetilenlerin çoğunluğu veya bir kısmı yöneticilerin yönetme hakkını tanımayabilirler veya meşru olduğuna inanmayabilirler. Carl J. Friedrich, buna örnek olarak 18. yy. Fransası'ndaki XVI. Louis yönetimini göstermektedir⁸. Bazı durumlarda bunun tersi de söz konusu olabilir; yani hukuka uygun davranmayan bir rejim halk tarafından meşru sayılabilir. Kuşkusuz hukukilik meşruiyetin artmasına katkıda bulunur, ancak her zaman hukuka uygun bir rejimin meşru olduğu söylenemez. Bu tespitler anayasalar için de geçerlidir. Anayasa yapım aşamasında hukuki devamlılığın sağlanması, hukukiliğin gözetilmesi, yani yeni anayasanın eski anayasada yer alan anayasa değişikliğine ilişkin kurallara uygun olarak yapılması, yeni anayasaya belli şartlar altında meşruiyet kazandırabilir, ancak bu sadece hukukilikten kaynaklanan bir meşruiyettir. Tarihi örnekler bize göstermiştir ki, hukukilik veya hukuki devamlılık anayasaların sosyolojik anlamda meşruiyet kazanmaları ve yaşamaları için yeterli değildir⁹.

Weber'in görüşleri bazı yazarlar tarafından eleştirilmesine rağmen¹⁰, pek çok sosyal bilimci onun görüşlerinden etkilenmiş ve meşruiyet kavramını

⁸ Carl J. Friedrich, "Legitimacy and Constitutionalism," *Limited Government: A Comparison* içinde, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974, s. 113.

⁹ Andrew Arato, "Constitution and Continuity in the East European Transitions", *Constitutionalism and Politics* içinde, Irena Grudzinska Gross, (der.), Slovak Committee of the European Cultural Foundation, Bratislava, 1994, s. 166.

¹⁰ Bazı yazarlar Weber'in sınıflandırmasını "modası geçmiş" (*obselete*) olarak nitelendirirken (Mattei Dogan, "The Pendulum Between Theory and Substance-Testing the Concepts of Legitimacy and Trust," *Comparing Nations, Concepts, Strategies, Substance* içinde, Mattei Dogan ve Ali Kazancıgil (der.) Blackwell, Oxford, 1994, s. 297-313), bazıları "sınırlı" (*limited*) bulmuştur (Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, Londra, 1993, s.35-37). John Schaar ise Weber ve onu izleyen yazarları bir başka açıdan eleştirmiştir. Çağdaş felsefecilerden Hanna Fenichel Pitkin'in düşüncelerini (Hanna Fenichel Pitkin, *Wittgenstein and Justice*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1972, s.280-286) esas alan Schaar'ın, yukarıda incelediğimiz "inanç-temelli" meşruiyet tanımlarına getirdiği ilk eleştiri, bu tür tanımların meşruiyeti tümüyle inanç veya kanaate indirgediği noktasında toplanmaktadır. Eğer insanlar mevcut kurumların "uygun" veya "ahlaken münasip" olduğuna inanıyorlarsa bu kurumlar meşrudur. Bu eski kavram, yazara göre, cerrahi bir müdahale ile o hantal "normatif" ve "felsefi" kısımlarından ayrılmıştır. Böylelikle, bir araştırmacının, bir rejimin, kurumun veya emrin meşru olup olmadığına karar vermek için kamuoyu veya kamu efkarı dışında bir yere bakması gerekmez. Bu ilk eleştiriyle bağlantılı olarak Schaar'ın "inanç-temelli" meşruiyet tanımlarına getirdiği ikinci ve daha önemli eleştiri liderlerin halkın inançlarını şekillendirme kapasiteleriyle ilgilidir. Yazara göre, bu tanımlar meşruiyeti, sistemin, mensuplarını kendi uygunluğuna ikna etme kabiliyeti olarak görmektedir. Bu demektir ki, özellikle propaganda ve halkla ilişkilerin bu kadar geliştiği günümüzde, yöneticiler yönetilenlerin inançlarını manipüle edebilir ve Weber'in tanımladığı anlamda bir inanç oluşturabilir. Bu durumda meşruiyet iktidar sahiplerinin eline kalmış olur (John H.Schaar, "Reflections of Authority," *New American Review* 8, 1970, s. 48, 49). Bu son eleştiri, Weber ve onu izleyen yazarların görüşlerine karşı alternatif bir meşruiyet çözümlenmesi öneren David Beetham'ın da çıkış noktasıdır (David Beetham, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Londra, 1991). Kuşkusuz, Pitkin, Schaar ve Beetham tarafından getirilen eleştiriler ciddiye alınması gereken eleştirilerdir. Ancak, bu eleştiriler Weber ve onu izleyen

onun izinden giderek tanımlamıştır. Bu çerçevede, örneğin Seymour Martin Lipset ve Juan J. Linz "minimalist" bir meşruiyet tanımı ortaya koymuşlardır. Lipset'e göre meşruiyet, siyasi sistemin, mevcut siyasi kurumların toplum için en uygun kurumlara olduğuna ilişkin bir inancı yaratma ve sürdürme kapasitesini ifade eder¹¹. Linz de meşruiyeti hemen hemen aynı biçimde tanımlamıştır. Yazara göre meşruiyet, yetersizlik ve başarısızlıklarına rağmen, mevcut siyasi kurumların inşa edilebilecek başka kurumlardan daha iyi olduğuna ilişkin inançtır¹².

Bu yazarlar kısaca şunu söylemektedir: "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X kurumlar sisteminin, Y veya Z kurumlar sisteminden daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyorlarsa, X kurumlar sistemi meşrudur." Dikkat edilecek olursa, bu formülde anayasalardan değil siyasi kurumlardan söz edilmektedir, ancak bu, söz konusu formülün anayasalar için kullanılamayacağı anlamına gelmez. Çünkü anayasalar siyasi sistemin temel kurumlarını içerir. Anayasaların bu özelliğini dikkate alan Herman Finer anayasayı, "temel siyasi kurumlar sistemi" olarak tanımlamıştır¹³. Öyleyse siyasi kurumlar için verdiğimiz formülü anayasalar için de kullanabiliriz. Üstelik, Seymour Martin Lipset ve Larry Diamond daha sonra yazdıkları bir makalede, "siyasi kurum" kavramı yerine "anayasal düzenlemeler" kavramını kullanarak bu fikrimizi teyid etmişlerdir. Yazarlara göre, meşruiyetten söz edebilmek için, elitlerin ve kitlenin, sistemin, yani belli bir idarenin veya yöneticilerin değil, anayasal düzenlemelerin (*the set of constitutional arrangements*), en iyi (veya kötünün iyisi) devlet veya hükümet biçimi olduğuna ilişkin bir inancı paylaşmaları gerekir¹⁴. Bu tespitler ışığında anayasaların meşruiyetine ilişkin tanımı şu şekilde formüle edebiliriz: "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyorlarsa, X anayasası meşrudur."

yazarlar tarafından yapılan meşruiyet tanımlarının geçerliğini tümüyle ortadan kaldırmaz. Çünkü, fikrimizce, davranışlar çoğu zaman inançlar tarafından yönlendirilmektedir. Dolayısıyla inanç, sosyo-politik süreçlerin ve dolayısıyla meşruiyet kavramının açıklanmasında kabul edilebilir bir başlangıç noktası olabilir.

¹¹ Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Basis of Politics*, Doubleday, New York, 1959, s. 77.

¹² Juan J. Linz, "Introduction," *The Breakdown of Democratic Regimes* içinde, Juan J. Linz ve Alfred Stepan (der.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, s. 18.

¹³ Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, Gözden geçirilmiş baskı, Methuen, Londra, 1950, s. 116.

¹⁴ Larry Diamond ve Seymour Martin Lipset, "Legitimacy," *The Encyclopedia of Democracy* içinde, Seymour Martin Lipset (der.), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1995, s.747.

Meşruiyet kavramının tanımına ilişkin açıklamalarımıza son vermeden önce, bu kavrama farklı bir açıdan yaklaşan David Easton'ın görüşleri üzerinde de durmamız gerekir. Yazara göre meşruiyet, siyasi sistemin herhangi bir unsuruna¹⁵ yöneltilen bir tür destekleyici duyguyu ifade eder¹⁶. Görüldüğü gibi Easton, Weber ve onu izleyen Lipset ve Linz'in aksine "inanç" unsurunu değil, "destek" unsurunu esas almaktadır. Easton bu tanımıyla, ilk bakışta, minimalist tanımlara bir alternatif getirmiş gibi görünse de, aslında onun tanımı minimalist tanımları tamamlamaktadır. Çünkü destek meşruiyet kavramı içinde yer alan inanç unsurunun bir sonucudur. Destek unsurunu meşruiyet tanımına sokan Easton bu kavramın gözlenmesini ve somutlaştırılmasını kolaylaştırmıştır. Öyleyse Easton'ın tanımı ışığında yukarıda verdiğimiz formülü bir kez daha ifade edebiliriz: "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyor ve o anayasayı destekliyorlarsa, X anayasası meşrudur."

Lipset, Linz, Diamond ve Easton'ın çözümlenmeleri bizi kullanılabilir bir meşruiyet tanımına ulaştırmış görünmektedir, ancak bu tanımın hala eksikleri olduğu söylenebilir. Burada karşımıza çıkan en önemli problem, bir anayasanın siyasi sistemin mensupları tarafından desteklenip desteklenmediğinin nasıl tespit edileceğidir. Bu problem üzerinde düşünürken anayasanın yürürlüğe giriş ve uygulanma aşamalarını ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

Anayasalar farklı biçimlerde kabul edilip yürürlüğe girebilir, ancak burada bizim açımızdan önemli olan, anayasanın halkoyuna sunulup sunulmadığıdır. Eğer bir anayasa halkoyuyla kabul edilip yürürlüğe giriyorsa halkoyu sonuçları söz konusu anayasaya siyasi sistemin mensupları tarafından verilen destek, dolayısıyla anayasanın başlangıçtaki meşruiyeti hakkında bir fikir verebilir¹⁷. Eğer bir anayasa halkoylamasına sunulmadan, bir kurucu

¹⁵ David Easton'a göre, siyasi sistemin unsurları şunlardır: Rejim (*regime*), siyasi topluluk (*political community*) ve otoriteler (*authorities*). Easton burada "otoriteler" ve "siyasi topluluk" kavramlarıyla çok genel anlamıyla yöneten ve yönetilenleri kastedmektedir. Rejim ise Easton'ın terminolojisinde oyunun kurallarını, yani anayasal düzeni, yani belli bir siyasi sistemde yer alan aktörler arasındaki iktidar ilişkilerini düzenleyen formel ve informal kuralları ifade etmektedir. David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, S. 9, 1957, s. 383-400. Ayrıca bkz. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1965.

¹⁶ David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, S. 5, 1975, S. 451.

¹⁷ Günümüzde, genel olarak siyaset bilimi, özel olarak ise siyaset sosyolojisi alanındaki çalışmalar göstermiştir ki, halkoylaması her zaman halkın tercih ve beklentilerini yansıtmayabilir. Bir halkoylamasının sonuçları değerlendirilirken, oy kullananların siyasi alışkanlıkları, oylamanın zamanı, oylamanın yapılış yöntemi, oylamada sorulan soruların formüle edilmiş biçimi, oylamayı düzenleyenlerin konumları ve yetkileri gibi hususlar göz önüne

meclis veya kurucu meclis işlevi gören normal bir meclis tarafından kabul edilip yürürlüğe giriyorsa, bu durumda anayasa yapıcıların gerçekten siyasi sistemdeki büyük grupları temsil etme yeteneğine sahip olup olmadığına bakılır. Toplumdaki önemli kesimleri temsil yeteneği ve yetkisine sahip olduğu varsayılan bir meclis tarafından yapılan bir anayasanın, kabulüne ilişkin oylama, siyasi sistemdeki önemli grupların o anayasaya verdiği desteği yansıtır.

Bir anayasanın meşruiyeti, uygulanması aşamasında azalabilir veya artabilir. Ancak anayasa yürürlüğe girdikten sonra bunu tespit etmek, yani siyasi sistemdeki birey ve grupların anayasaya destek verip vermediğine ilişkin bir değerlendirme yapmak, anayasanın başlangıçtaki meşruiyetini tespit etmekten daha güçtür. Bu konuda, anayasa hakkında yapılacak kamuoyu yoklamaları bize yardımcı olabilir, ancak bu tür bir araştırmanın pratik ve teorik bir takım zorluklar içerdiği de bir gerçektir. En başta, araştırmanın finansmanı, araştırmayı yapacak bilgi ve tecrübeye sahip bir kadronun kurulması ve araştırmanın yapılacağı ülkenin sosyo-politik ve demografik koşullarının belirlenmesine ilişkin zorlukların aşılması gerekir. Bu zorluklar aşılsa dahi, belli bir toplumda yaşayan bireylerin farklı eğitim düzeylerine ve farklı dünya görüşlerine sahip oldukları unutulmamalıdır. Siyasi sistem mensuplarının fikirleri zaman içinde gelişen şartlara bağlı olarak değişebilir. Daha da önemlisi, siyasi sistem mensuplarının belli bir konuda beklentilerinin olması için o konuya ilgi duymaları, en azından o konudan haberdar olmaları gerekir. Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde, anayasa gibi spesifik ve uzmanlık gerektiren bir konuda, kamuoyu yoklaması yöntemiyle bireylerin tavırlarının doğru bir şekilde ortaya konması oldukça güç görünmektedir. Ancak yine de, bu konuda yapılan sınırlı araştırmalardan yararlanmak mümkündür.

Kamuoyu yoklaması dışında, bir anayasanın yürürlüğe girdikten sonra siyasi sistem mensuplarının desteğine sahip olup olmadığını tespit etmek için önerilecek bir başka yol, sistemdeki anayasal değişim taleplerinin incelenmesidir. Günümüzde, çağdaş siyasi sistemlerin çoğunda, özellikle demokratik sistemlerde siyasi sistem mensuplarının beklenti ve tercihleri siyasi partiler tarafından ifade edilip savunulmaktadır. Anayasal değişim konusunda da durum farklı değildir. Bugün pek çok sistemde anayasal değişim tartışmaları siyasi partiler tarafından ortaya atılmakta ve yürütülmektedir. Bir anayasa değişikliği söz konusu olduğunda da teklifin hazırlanması, olgunlaştırılması ve kabul edilmesi aşamalarında siyasi partiler en önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, siyasi partiler tarafından dile getirilen anayasal değişim talepleri de anayasanın meşruiyetinin

tespitinde değerlendirilmesi gereken verilerdir. Ancak, burada anayasal değişim taleplerinin ne kadarının siyasi sistemdeki önemli grupların istek ve beklentilerini yansıttığının, ne kadarının siyasi partiler tarafından manipüle edildiğinin ve ne kadarının sadece siyasi partilerin kendi menfaatlerinden kaynaklandığının da araştırılması gerekir. Siyasi partiler tarafından dile getirilen anayasal değişim talepleri yanında, bürokrasi, sivil toplum örgütleri ve doğrudan kitle tarafından ifade edilen talepler de anayasanın meşruiyetinin tespitinde bize yardımcı olabilir.

Sonuçta, yukarıda yeterli ve yetersiz yönleriyle ele alınıp açıklanan yöntemlerin yardımıyla anayasaların meşruiyeti konusunda bir değerlendirme yapmak mümkündür, ancak, fikrimizce, bu konuda hala teorik bir cihazın veya modelin eksikliği hissedilmektedir. Biz bu eksikliği gidermek amacıyla, meşruiyetin unsurlarını veya kaynaklarını tespit etmeye ve bu tespitler çerçevesinde inşa edeceğimiz model sayesinde meşruiyetin varlığı veya yokluğunu çok-boyutlu bir bakış açısıyla ortaya koymaya çalışacağız.

3. SİYASİ KÜLTÜR, ANAYASA YAPIMI, FONKSİYONEL ETKİNLİK: BİR MEŞRUIYET MODELİ ÖNERİSİ

Yukarıda, "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyorlar ve bu anayasayı destekliyorlarsa, X anayasası meşrudur." şeklinde bir formül vermiştik. Öyleyse, anayasaların meşruiyetine ilişkin teorik bir model kurarken sormamız gereken ilk soru şudur: "Siyasi sistemin mensupları niye X anayasasının Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğunu düşünsünler ve bu anayasayı desteklesinler?" Bu sorunun cevabını vermek için, yine Lipset ve Linz'in siyasi sistemler konusundaki çözümlmelerine başvurabiliriz. Bu yazarlara göre, böylesi bir meşruiyetin iki ana kaynağı vardır: siyasi kültür ve fonksiyonel etkinlik¹⁸. Siyasi kültürden kasıt siyasi objelere ilişkin değer, inanç ve tavırlardır. Siyasi kurumların yaşaması için siyasi kültürden kaynaklanmaları, onunla uyum içinde olmaları gerekir. Bu tespit anayasalar açısından da doğrudur: Bir anayasa ne kadar çok bir toplumun siyasi kültürünü yansıtıyorsa meşruiyeti ve dolayısıyla yaşama şansı o kadar artar. Fonksiyonel etkinlikten kasıt ise, siyasi kurumların belli bir siyasi sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilme kapasitesidir. Anayasalar açısından düşünecek olursak, bir anayasa belli bir toplumda ne kadar çok grubun anayasal beklentilerini tatmin edebiliyorsa meşruiyeti ve dolayısıyla yaşama şansı o kadar artar. Meşruiyet kavramını anayasalar açısından incelerken siyasi kültür ve fonksiyonel etkinlik yanında

¹⁸ Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, "Introduction: What Makes for Democracy?" *Politics in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, (der.), İkinci baskı, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995, s. 10

anayasa yapım sürecinin özelliklerini de göz önüne almamız gerekir. Bir siyasi sistemde bulunan büyük gruplar anayasa yapımına ne kadar çok katılırsa ve ortaya çıkan belge bu grupların anayasal istek ve beklentilerini ne kadar çok karşılırsa söz konusu gruplar o anayasaya o kadar sahip çıkar, destek verir. Sonuçta yine anayasanın meşruiyeti ve yaşama şansı artar.

Özetleyecek olursak, anayasaların yaşaması meşru olmalarına bağlıdır; bu ise, siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapımını içine alan üç ayaklı bir modelle açıklanabilir. Bu üç ayaklı model yardımıyla, belli bir siyasi sistemdeki anayasal değişim dinamiklerini incelemek ve anayasaların geleceği hakkında tahminlerde bulunmak mümkündür. Makalenin bundan sonraki bölümünde söz konusu modeli geliştirmek ve pekiştirmek amacıyla bu üç kavram (siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapımı) ayrıntılı olarak incelenecektir.

Siyasi Kültür

Yukarıda kısaca değindiğimiz gibi, siyasi kültür bireylerin siyasi objelere ilişkin inanç, değer ve tavırlarını ifade eder¹⁹. Kuşkusuz, bu tanımda geçen siyasi obje kavramı oldukça geniş bir kavramdır ve bazı yazarların da ifade ettiği gibi anayasa bu siyasi objeler arasında yer alır²⁰. Öyleyse, belli bir toplumda yaşayan bireylerin anayasaya ilişkin inanç, değer ve tavırları da o toplumun siyasi kültürünün önemli bir parçasını teşkil eder. Buna göre, aşağıda meşruiyet açısından siyasi kültüre ilişkin yapacağımız değerlendirmeler büyük ölçüde anayasalar için de geçerli olacaktır.

Bu bölümde üzerinde duracağımız ilk soru şudur: "Siyasi kültür genel olarak siyasi kurumların ve dolayısıyla siyasi sistemin meşruiyetine nasıl katkıda bulunur?" Bugün özellikle siyaset sosyolojisi literatüründe yaygın olarak kabul edilen bir görüşe göre, siyasi kurumların yaşamaları o kurumların o siyasi sistemde hakim olan siyasi kültürle uyumlu olmalarına bağlıdır²¹. Bir başka şekilde ifade edecek olursak, bir siyasi sistemde siyasi kurumların yaşaması destekleyici bir siyasi kültürün varlığını gerektirir. Bu tespit bir "temel kurumlar sistemi" olan anayasa için şu şekilde formüle edilebilir: "Eğer X anayasası A toplumunda yaşayan bireylerin inanç, değer ve tavırlarıyla uyum içindeyse, bu bireyler X anayasasının Y veya Z

¹⁹ Siyasi kültürün bu ve değişik tanımları için bkz., Glenda M. Patrick, "Political Culture", *Social Science Concepts* içinde, (Giovanni Sartori, der.), Sage Publications, Londra, 1984, s. 265-314.

²⁰ Dennis Kavanagh, "Political Culture", *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* içinde, Vernon Bogdanor, (der.), Blackwell, Londra, 1991, s. 447.

²¹ Gabriel A. Almond, "Civic Culture", *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* içinde, Vernon Bogdanor, (der.), Blackwell, Londra, 1991, s. 98

anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğunu düşünür ve X anayasasını destekler."

Bu aşamada hemen şunu belirtmek gerekir ki, siyasi kültür "monolitik" bir yapı değildir, yani belli bir zamanda, belli bir toplumda hakim olan siyasi kültür, çeşitli faktörlerin etkisiyle kendi içinde farklılaşabilir²². Bu bağlamda, özellikle elit siyasi kültürü-kitle siyasi kültürü ayırımına dikkat çekmek gerekir. Genellikle belli bir toplumda liderlik ve yöeticilik vasıflarıyla öne çıkan, belli ayrıcalıklara sahip bir kadro olarak elitler, eğitimleri ve konumları gereği, kitleye göre farklı (hatta pek çok örnekte gözlemlendiği gibi, insan yaşamı ve varlığına ilişkin evrensel standartları ön plana çıkaran) bir siyasi kültüre sahiptir veya böyle olması beklenir. Elit kadroların ortaya çıkışı ve siyasi kültürlerinin oluşma süreci bu makalenin sınırlarını aşar, ancak burada şu kadarını söylemek gerekir ki, elitler siyasi süreci, olağan ve olağanüstü dönemlerde şekillendirebilme yeteneğine ve yetkisine sahiptir. Dolayısıyla, sadece olağan değil, olağanüstü dönemlerde de alınan siyasi kararlar, yapılan siyasi tercihler elit siyasi kültürünü yansıtır. Bir siyasi sisteme ilişkin temel tercihleri içeren ve gelecek kuşakları da bağlayan anayasalar da genellikle elit siyasi kültürünün bir yansımasıdır²³.

Bu açıklamalardan çıkaracağımız ilk sonuç şudur: Bir anayasanın yaşaması için en azından elit desteğine sahip olması gerekir. Eğer bir anayasayı yapan elitler ona inanmıyorlarsa, o anayasa söz konusu elitlerin inanç, değer ve tavırlarıyla uyum içinde değilse, o anayasa ölü doğmuş demektir. Harriet B. Applewhite bu konuda 1791 Fransız Anayasasını örnek olarak göstermektedir. Yazara göre, anayasa yapıcılar tarafından dahi desteklenmeyen bir anayasanın halk desteğine sahip olmasını beklemek gerçekçi değildir²⁴. O zaman anayasa-siyasi kültür ilişkileri açısından en kötü ihtimal, anayasanın hem elitlerin hem de kitlenin kültürüyle uyumsuzluk göstermesidir. En iyi ihtimal ise, anayasanın elitler ve kitle tarafından ortaklaşa paylaşılan bir siyasi kültürden kaynaklanmasıdır. Bu ihtimalde, destekleyici bir siyasi kültür anayasadan önce mevcuttur ve bu kültür anayasaya vücut verir. Dolayısıyla, anayasa ile siyasi kültür arasında baştan beri bir uyum söz konusudur. Örneğin Lawrance M. Friedman'a göre, 1787 Amerikan Anayasasında ifadesini bulan kuvvetler ayrılığı prensibi ve fren ve dengeler sistemi anayasanın yapılmasından önce Amerikan toplumu tarafından benimsenmiştir. "İktidar temerküzü"nü sakıncalarına dikkat çeken 18. yy.

²² Lucian W. Pye, "Political Culture", *International Encyclopedia of the Social Sciences* içinde, David L. Sills, (der.), The Macmillan Company & The Free Press, New York, 1968, s. 218-225

²³ Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, ABC-Clio, Santa Barbara, 1973, s.4.

²⁴ Harriet B. Applewhite, "Political Legitimacy in Revolutionary France, 1788-1791", *Journal of Interdisciplinary History*, S. 9, 1978, s. 245-273.

düşünür-lerinin fikirleri, Amerikan toplumunda geniş yankı bulmuş ve kabul edilmiştir. Friedman'a göre, anayasa bu tavrın bir nedeni değil, sonucudur²⁵. Ancak, tarihi örnekler bize göstermiştir ki, anayasa ile siyasi kültür arasında ilişkiler açısından başka ihtimaller de mevcuttur. Pek çok örnekte rastlanan durum, anayasanın elit siyasi kültürü ile uyumlu, ancak kitle siyasi kültürü ile uyumsuz olmasıdır. Bu konuda, II. Dünya Savaşı sonrasında, bağımsızlıklarını kazanan sömürgelerde yapılan anayasalar örnek olarak gösterilebilir. Peki, bu durumda ne olacaktır? Kitlenin desteğine sahip olmayan bir anayasa yaşayabilir mi? Fikrimizce, bu soruya olumlu yanıt vermek zordur. Bir anayasanın yaşaması için elit desteği gerekli, ama yeterli değildir. O anayasanın aynı zamanda geniş toplum kesimleri tarafından kabul edilip benimsenmesi gerekir. Bu, sadece söz konusu anayasanın yaşaması için değil, o anayasayı yapan elitlerin iktidarının devamı için de ön koşuldur. Peki, kitle, siyasi kültürü ile uyuşmayan bir anayasaya destek verir mi? Başlangıç meşruiyeti açısından düşüncecek olursak, kitlenin inanç, değer ve tavırlarına ters bir anayasanın yürürlüğe girmesi bazı şartlar altında mümkündür. Örneğin, anayasa iç veya dış güçler tarafından empoze edilebilir. Bu durumda anayasanın baskıyla kitleye kabul ettirilmesi mümkündür. Veya, savaş, devrim, hükümet darbesi gibi büyük toplumsal olaylardan sonra, bu toplumsal olayların aktörleri tarafından veya onların himayesinde yapılan bir anayasa, söz konusu kişi veya kadrolara duyulan hayranlık veya güvenin bir neticesi olarak desteklenebilir. Nihayet, siyasi sistemin mensupları "bekle-gör" düşüncesiyle siyasi kültürlerine ters bir anayasaya "evet" diyebilir. Hangi biçimde olursa olsun, minimum bir destekle yürürlüğe giren bir anayasanın—elit desteğinin devam etmesi koşuluyla—sahip olduğu minimum desteği sürdürebilmesi veya bu desteği artırabilmesi için kitle tarafından benimsenmesi gerekir. Peki bu nasıl gerçekleşir? Başlangıçta anayasa kitlenin siyasi kültürü, yani inanç, değer ve tavırlarıyla uyumlu olmadığı için popüler destekten yoksun kalmıştır. Anayasanın kitlenin desteğini kazanması için bu uyumsuzluğun ortadan kalkması gerekir; ya anayasa değişecektir, ya siyasi kültür...

Peki siyasi kültür değişebilir mi? Bu sorunun cevabını vermeden önce, siyasi kültürün nasıl oluştuğu üzerinde durmamız gerekir. Siyaset bilimi ve siyaset sosyoloji literatüründe özellikle Gabriel A. Almond ve Sidney Verba tarafından geliştirilen siyasi kültüre ilişkin klasik teorilere göre, siyasi kültür çocukluk çağında siyasi sosyalizasyon yoluyla oluşur ve zaman içinde fazla değişikliğe uğramaz²⁶. Siyasi sosyalizasyon belli bir siyasi sistemin mensuplarının; aile, okul, arkadaş çevresi gibi "sosyalizasyon ajanları"

²⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, s. 210.

²⁶ Gabriel A. Almond ve Sidney Verba, *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

vasıtasıyla inanç ve değerlerini elde etme, tavırlarını geliştirme sürecini ifade eder²⁷. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, siyasi sosyalizasyon, özellikle çocukluk çağında yaşanan eğitim süreciyle yakından ilgilidir. Pek çok bireyin siyasi kültürünün nüveleri çocukluk çağında ortaya çıkan faktörlerin etkisiyle şekillenir. Bu tespitlerde büyük ölçüde gerçek payı vardır, ancak siyasi sosyalizasyonun özellikle çocukluk çağında etkili olan bir süreç olduğunu kabul etmek bizi siyasi kültürün insan yaşamının belli bir çağında oluşan, zaman içinde değişmeyen bir özellik olduğu sonuca götürmemelidir²⁸. Bugün yaygın olarak kabul edilen bir görüşe göre, siyasi kültür statik değildir; zaman içinde değişebilir²⁹. Özellikle, yaşamı boyunca siyasi sürece aktif olarak katılan birey, bu süreç içinde inanç ve değerlerini gözden geçirebilir, tavırlarını değiştirebilir. Sonuç olarak, kitle kültürüyle uyumsuz bir anayasa söz konusu olduğunda, minimum destekle yürürlüğe giren bu anayasanın yaşamaya devam etmesi onunla uyumsuzluk gösteren siyasi kültürün değişmesi mümkündür. Peki böyle bir değişim ne zaman, hangi şartlarda gerçekleşir?

Bu sorunun cevabı fonksiyonel etkinlik kavramında yatmaktadır. Deyim yerindeyse, başlangıçta meşruiyet açığıyla doğan bir anayasanın yaşayabilmesi için kitlenin güvenini kazanması gerekir. Eğer kitle başlangıçta siyasi kültürüne aykırı anayasanın zaman içinde "işe yaradığını" görürse, anayasa yerine siyasi kültürünü değiştirmeyi tercih edebilir. Alman siyasi kültürü böyle bir değişime örnek teşkil eder.

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'da yapılan kamuoyu yoklamalarına göre, Alman halkının küçük bir bölümü monarşinin tekrar inşasından yana olduğunu belirtmiştir. Halkın büyük bir bölümüne hakim olan tavır ise aldırılmazlık veya kararsızlıktır. Federal Cumhuriyet'in kuruluşundan altı yıl sonra yapılan bir kamuoyu araştırması, halkın %52'sinin anayasa hakkında hiçbir şey bilmediğini, %14'ünün kararsız olduğunu, %5'inin ise anayasaya karşı tavrının olumsuz olduğunu ortaya koymuştur. Alman halkının ancak %30'u anayasaya karşı olumlu bir tavır takınmıştır. Ancak zaman içinde, anayasanın fonksiyonel etkinliği (özellikle hükümet istikrarını sağlaması, ekonomik kalkınmayı kolaylaştırması, insan haklarının korunması ve milli özgüvenin yeniden inşası konusundaki katkısı), Alman

²⁷ R. Dawson, K. Prewitt ve K. Dawson, *Political Socialization*, Little, Brown, Boston, Mass., 1977.

²⁸ Bu konuda klasik teorilere getirilen eleştiriler için bkz., Brian Barry, *Sociologists, Economists, and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, s. 51-52; Carole Pateman, "Political Culture, Political Structure and Political Change", *British Journal of Political Science*, S. 1, 1971, s. 291-305

²⁹ Larry Diamond, "Introduction: Political culture and Democracy", *Political Culture and Democracy in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, (der.), Lynne Rienner, Boulder, 1994, s.9-10.

halkının anayasaya karşı takındığı ilgisiz, kararsız ve olumsuz tavrı büyük ölçüde değiştirmiştir. 1972 yılında yapılan bir kamuoyu araştırması bunu teyid etmektedir. Bu araştırmaya göre, Alman halkının %52'si anayasa hakkında olumlu görüş açıklamıştır. Bu oran 1978 yılında %71'e çıkmıştır³⁰. Bu örnekte de açıkça görülebileceği gibi, başlangıçta anayasa ile siyasi kültür arasında bir uyumsuzluk olsa dahi, anayasanın fonksiyonel açıdan etkinlik sağlaması durumunda, uyumsuz siyasi kültürün değişmesi mümkündür. Peki anayasanın meşruiyeti açısından bu kadar önem taşıyan etkinlik veya fonksiyonel etkinlik kavramını nasıl tanımlayabiliriz?

Fonksiyonel Etkinlik

Genellikle hukuk ve siyaset bilimi literatüründe, bir anayasanın etkin olup olmadığı araştırılırken, o anayasanın gerçekten uygulanıp uygulanmadığı üzerinde durulur. Bir başka deyişle, eğer anayasal formalite ile anayasal realite arasında, yani kağıt üzerindeki anayasa ile uygulamadaki anayasa arasında bir uyumsuzluk varsa, söz konusu anayasanın etkin olmadığı sonucuna varılır. Oysa etkinliği meşruiyet kavramı açısından değerlendirecek olursak, önemli olan anayasanın harfiyen uygulanıp uygulanmadığı değil, siyasi sistemdeki grup ve bireylerin anayasal beklentilerinin tatmin edilip edilmediğidir³¹. A siyasi sisteminde X anayasası harfi harfine uygulanabilir, ancak bu, söz konusu sistem mensuplarının anayasal beklentilerinin tatmin edildiği anlamına gelmez. Dolayısıyla anayasal beklentileri tatmin edilmeyen bireylerin de, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğunu düşünmeleri için bir neden yoktur. Nitekim meşruiyeti minimalist bir anlayışla tanımlayan yazarlar, meşruiyet ile etkinlik arasındaki ilişkiyi bu açıdan ele almıştır. Yukarıda meşruiyet tanımından yararlandığımız Seymour Martin Lipset bir siyasi sistemin etkinliğini, o sistemin performansı, halkın çoğunluğunun ve büyük iş çevreleri, silahlı kuvvetler gibi güçlü grupların gördüğü biçimiyle, temel devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi olarak tanımlamıştır³². Linz ise, Lipset'e paralel bir tanım yaptığı halde, etkililik (*efficacy*) ve etkinlik (*effectiveness*) arasında bir ayrıma gitmiş, ve etkililiği, belli bir rejimin, herhangi bir siyasi sistemin karşılaşılabileceği ve belli bir

³⁰ Alman siyasi kültürü ve değişimi konusunda bkz., Michael J. Baun, "The Federal Republic of Germany", *Political Culture and Constitutionalism, A Comparative Approach* içinde, Daniel Franklin, Michael J. Baun, (der.), M. E. Sharpe, New York, 1995, s. 79-97; David Conradt, "West Germany: A Remade Political Culture? Some Evidence from Survey Archives", *Comparative Political Studies*, S. 7, 1974, s. 222-238; David Conradt, "Changing German Political Culture", *The Civic Culture Revisited* içinde, Gabriel A. Almond, Sidney Verba, (der.), Sage Publications, Londra, 1980, s. 212-272; David Conradt, "Political Culture, Legitimacy, and Participation", *West European Politics*, S. 4, 1981, s.18-34.

³¹ Henc van Maarseven, Ger van den Tang, *Written Constitutions*, Oceania Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York 1978, s. 281.

³² Lipset, age., s. 77.

zaman kesiti içinde önemli hale gelen temel problemlere, vatandaşların çoğunluğu tarafından tatmin edici bulunan çözümler bulabilme kapasitesi olarak tanımlarken, etkinliği, formüle edilen siyasaların, arzu edilen sonuçlar doğrultusunda hayata geçirilebilme kapasitesi biçiminde ifade etmiştir³³. Ufak tefek farklılıklarına rağmen, fikrimizce, bu iki tanım birlikte değerlendirilerek etkinlik kavramı hakkında bir sonuca varılabilir. Bu iki tanımda iki ortak nokta dikkat çekmektedir. Birincisi, her iki tanım da fonksiyonel etkinlik üzerinde durmaktadır, yani eğer bir siyasi sistem fonksiyonlarını yerine getiriyorsa etkindir. İkincisi, bir siyasi sistemin etkin olup olmadığı değerlendirilirken o sistemin mensuplarının fikirleri, kanaatleri önem kazanmaktadır. Anayasalar açısından ifade edecek olursak, fonksiyonlarını yerine getiren bir anayasa etkindir ve bu etkinliğin tespitinde o anayasa ile muhatap olan yönetici ve yönetilenlerin beklentileri önemli rol oynar. Öyleyse, anayasaların fonksiyonel açıdan etkinliği konusunda doğru bir sonuca varabilmek için, öncelikle anayasaların fonksiyonlarını tanımlamamız gerekir.

Bu son nokta belki de buraya kadar kurmaya çalıştığımız üç ayaklı meşruiyet modelinin en çetin teorik problemlerinden birini de beraberinde getirmektedir. Belli bir toplumda yaşayan bireylerin anayasal beklentileri nasıl tespit edilir? Bireylerin tek tek anayasal beklentilerini araştırıp ortaya koymanın güçlükleri göz önüne alındığında, bu sorunun cevabının pratik alanda değil, teorik alanda aranmasının daha uygun olacağını söyleyebiliriz. Demokratik rejimlerde belli grupların varlığı bize teorik bir kolaylık sunmaktadır. Modern siyaset biliminde siyasi sistem açısından bireyler kadar, hatta bireylerden daha fazla, gruplar önem taşımaktadır³⁴. Bir toplumdaki bireyleri birbirine bağlayan her türlü formel ve informel yapılar olarak tanımlanabilecek gruplar, siyasi sistemin işlemesi açısından hayati öneme sahiptir. Pek çok örnekte, siyasi partiler ve baskı grupları siyasi sistemin ayrılmaz bir parçası olarak karşımıza çıkar.

Demokratik rejimlerde, farklı menfaat ve değerlere sahip çeşitli gruplar iktidara gelmek için yarışır. Belli bir kurumsal çerçeve içinde yapılan bu yarışta, bazı gruplar kazanır, bazıları kaybeder. Bu aşamadan sonra artık kazananlar yönetenler, kaybedenler ise yönetilenler sıfatını alır. Demokratik rejimlerde, kaybeden gruplar kazanan grupların otoritesini tanır ve gelecek seçimlerde tekrar iktidara gelebilmek amacıyla demokratik kurumlar çerçevesinde mücadelesini sürdürür. Bu özellikleriyle demokrasi, "organize bir belirsizlik" olarak tanımlana-bilir³⁵. Bunun anlamı, demokrasilerde her

³³ Linz, age., s. 20-21, 22.

³⁴ Jean Blondel, *Comparative Government*, 2. Baskı, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londra, 1995, s. 95

³⁵ Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, s. 13.

zaman kazananlar ve kaybedenler olacak, ama kimin kazanıp kimin kaybedeceği belli olmayacaktır. Sonuçta, demokrasilerde bu iki geniş kategori (yani kazananlar ve kaybedenler veya yönetenler ve yönetilenler) her zaman mevcut olacaktır.

Çağdaş demokrasilerde iktidar yarışı esas olarak siyasi partiler aracılığıyla ve siyasi partiler arasında yapılmaktadır. Bu bağlamda, iktidara gelen ve iktidara gelemeyen siyasi partilerin stratejileri, çalışma biçimleri ve hedefleri farklı olmaktadır. Ancak bizim açımızdan asıl önemli olan, bu partilerin, anayasadan beklentilerinin de farklı olmasıdır. İktidara gelmek için yarışan partiler, programlarında seçmene çeşitli alternatifler sunar, seçmenler de bu alternatifler hakkında yaptıkları değerlendirmeler neticesinde oylarını kullanır. Bir başka deyişle, partiler seçilebilmek için seçmene çeşitli sözler verir, seçmenler de en inandırıcı buldukları partiyi oylarıyla iktidara getirir. İktidara geldiklerinde, bu partilerin seçmene verdikleri sözleri siyasalara, yani yasama işlemleri ve yürütme eylemlerine dönüştürmeleri beklenir. Belli bir partinin iktidarda kalabilmesi veya yeniden seçilebilmesi verdiği sözleri yerine getirmesine bağlıdır. Demek ki, iktidar gruplarının en büyük anayasal beklentisi anayasanın, seçmene verdikleri sözleri yerine getirmelerini kolaylaştırması veya en azından buna engel olmamasıdır. Bu ise, devlet organları ve yetkilerinin açıkça tanımlanmasını, hükümet istikrarsızlığını önleyecek araçlara yer verilmesini ve muhtemel bir kitlenme durumunda bu kitlenmeyi çözecek etkili bir mekanizmanın kurulmasını gerektirir. İktidara gelemeyen grupların en büyük anayasal beklentisi ise, anayasanın kendilerini, çoğunluğun diktatörlüğüne karşı korumasıdır. İktidarda olan grupların her zaman iktidarda olmayan gruplar aleyhine kararlar alıp uygulama tehlikesi vardır. Demokrasi bir çoğunluk rejimidir. Halkın çoğunluğunun desteğine sahip olan partiler iktidara gelir, yasama organında çoğunluğa sahip olan parti kamusal tercih ve kararlarda söz sahibi olur. Ancak her zaman demokrasinin bir çoğunluğun diktatörlüğüne dönüşme olasılığı vardır. Çoğunluğu elinde bulunduran gruplar, kendilerini tüm toplumun meşru temsilcileri olarak görüp, keyfi bir yönetime meyledebilirler. Bu da iktidarda olmayan, dolayısıyla kamusal karar ve tercihlerde yeterince söz sahibi olmayan grupların menfaat ve varlıklarına karşı ciddi bir tehdit teşkil eder. Bu durumda, iktidarda olmayan grupların çoğunluk diktatörlüğüne karşı korunması gerekir. İşte etkin bir anayasanın bu tehlikeyi önlemek için müeyyidelerle desteklenmiş bir temel hak ve özgürlükler rejimi kurması gerekir. İktidarda olmayan gruplar arasında, etnik ve dini grupların anayasal beklentilerinin tatmini de anayasaların meşruiyeti açısından büyük önem taşır. Eğer bir anayasa etkinlik gösteremezse, yani siyasi sistemdeki önemli grupların anayasal beklentilerini yerine getiremezse, bu gruplar arasında bir anayasal tatminsizliğin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu ise anayasal değişim taleplerinin en önemli nedenlerinden biridir. Burada şunun altını çizmek gerekir ki, teorik olarak, anayasal değişim talepleri anayasanın tümüne yönelik

olabilir. Ancak pratikte, bir anayasayı tünden değiştirmenin zorluk ve hatta sakıncaları göz önüne alındığında, anayasal tatminsizliğin pek çok durumda kısmi anayasal değişime yol açacağı söylenebilir.

Anayasa Yapımı

Buraya kadar yaptığımız çözümlemelerde, anayasaların meşruiyeti problemini siyasi sistemlerin meşruiyeti ve istikrarına ilişkin teorilerden yola çıkarak açıklamaya çalıştık. Ancak anayasaların meşruiyetini incelerken bu iki unsurdan ayrı olarak, siyasi sistem teorileri içinde incelenmeyen bir konu üzerinde daha durmamız gerekir: Anayasa yapımı³⁶. Anayasa yapım süreci anayasaların meşruiyetini yakından ilgilendirir ve bu sürecin şartlarına göre anayasanın başlangıçtaki meşruiyeti artabilir veya azalabilir. Yukarıda şöyle bir formül vermiştik: "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyorlar ve bu anayasayı destekliyorlarsa, X anayasası meşrudur." İşte, anayasa yapım süreci, belli bir siyasi sistemde yer alan önemli grupların kendi "en uygun" veya "en iyi" anayasa anlayışlarını ortaya koymaları için uygun bir ortam sağlar. Kuşkusuz, homojen bir siyasi kültürün varlığı büyük grupların ortak bir "en uygun" veya "en iyi" anlayışı etrafında birleşmelerini kolaylaştırır. Ancak bu durumda dahi, anayasa yapım sürecine katılan bütün grupları veya çoğunluğunu memnun edecek bir metnin ortaya çıkması kolay değildir. Çünkü anayasa yapım sürecinde siyasi sistemin yapı ve işleyişine ilişkin temel kararlar alınır, temel tercihler yapılır. Bu kararlar ve tercihler, şüphe yok ki, bu sürece katılanları, hatta onların çocuklarını ve torunlarını yakından etkiler. Bu yüzden, anayasa yapım sürecine katılanların siyasi sisteme ilişkin temel karar ve tercihlerde kendi menfaatlerini ön plana çıkarmaları mümkündür. Tarihi örnekler bize göstermiştir ki, böylesine yoğun bir menfaatler çatışmasının yaşandığı bu sürece katılan bütün grupları tam anlamıyla tatmin edecek bir belgenin hazırlanması güçtür.

Anayasa yapım sürecinin açıklanan bu özellikleri, anayasaların meşruiyetini yakından ilgilendirir. Anayasa yapım sürecine katılıp anayasal beklentileri tatmin edilmeyen gruplar baştan itibaren anayasaya karşı olumsuz bir tavır takınır. Hatta, eğer güçleri ve imkanları varsa, bu anayasanın değişmesi için çalışmaya başlarlar. Böyle bir durumda, anayasa meşruiyet eksiğiyle doğmuş demektir. Doęuřtan gelen bu eksiklik anayasanın fazla

³⁶ Bu konuda genel olarak bkz., Edward McWhinney, *Constitution-making: Principles, Process, Practice*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, s. 15; Daniel Elazar, "Constitution-Making: The Pre-eminently Political Act", *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations* içinde, Keith G. Banting ve Richard Simeon, (der.), Macmillan, Londra, 1985, s. 232-233; Jon Elster, "Constitution-Making Ways", *Democracy's Victory and Crisis*, Axel Hadenius, (der.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s. 123-142.

yaşamaya izin vermez. Anayasa yapım sürecine katılan grupların anayasal beklentilerinin tatmin edilmemesi anayasaların meşruiyetini böylesine olumsuz etkilerken, bu sürece katılmayarak anayasal beklentilerini ifade dahi edemeyen grupların tatminsizliğinin çok daha olumsuz sonuçlar doğurabileceği açıktır. Öyleyse, anayasa yapım sürecinde bir siyasi sistemde yer alan büyük gruplar ne kadar çok temsil edilir ve bu gruplar anayasal beklentilerini ne kadar özgürce ortaya koyabilirlerse, sonuçta çıkacak metnin desteklenme şansı ve dolayısıyla meşruiyeti o kadar artar. Anayasa yapım sürecine katılacak anayasa yapımcıların adil ve özgür bir biçimde seçilmeleri, oluşturulan mecliste (ister kurucu bir meclis olsun ister normal bir meclis kurucu meclis işlevi görsün), serbest tartışma ve özgür ifade olanaklarının garanti altına alınması, anayasa yapım sürecinin kamuya açık olması ve son metnin referanduma sunulması gibi hususlar anayasa yapım sürecinde anayasanın meşruiyetinin artmasına katkıda bulunan faktörler arasında sayılabilir.

SONUÇ

Günümüzde pek çok siyasi sistemde anayasalar değişim taleplerinin baskısı altındadır. Bu, eski anayasalar için olduğu kadar bazı yeni anayasalar için de doğrudur. Dolayısıyla bugün, anayasal değişimin dinamikleri ve anayasal değişim problemi anayasa çalışmalarının en önemli konularından biri olmaya adaydır. Biz bu makalede anayasaların yaşaması problemini meşruiyet kavramı çerçevesinde açıklamayı denedik ve üç ayaklı (siyasi kültür-fonksiyonel etkinlik- anayasa yapımı) bir meşruiyet modeli kurarak anayasal değişimin kaynaklarını ortaya koymaya çalıştık. Bu model, pek çok siyasi sistemde, bu arada Türkiye'de de test edilebilir. Fikrimizce, siyasi kültürle anayasa arasındaki uyumsuzluk, anayasa yapımında büyük siyasi gruplara söz hakkı verilmemesi ve anayasanın elitler ve kitlenin anayasal beklentilerini yerine getirmekte yetersiz kalışı, bugün Türkiye'de ortaya çıkan anayasa arayışlarının altında yatan temel nedenler olarak gösterilebilir. Bu makalede geliştirdiğimiz teorik modelin Türkiye'ye uygulanması bir başka makalenin konusudur.

KAYNAKÇA

Almond, Gabriel A, ve Sidney Verba, *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

Almond, Gabriel A., "Civic Culture", *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* içinde, Vernon Bogdanor, (der.), Blackwell, Londra, 1991.

Applewhite, Harriet B., "Political Legitimacy in Revolutionary France, 1788-1791", *Journal of Interdisciplinary History*, S. 9, 1978.

Arato, Andrew, "Constitution and Continuity in the East European Transitions", *Constitutionalism and Politics* içinde, Irena Grudzinska Gross, (der.), Slovak Committee of the European Cultural Foundation, Bratislava, 1994.

Ball, Terence, "Power," *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought* içinde, David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan (der.), Blackwell, Oxford, 1993.

Barker, Rodney, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

Barry, Brian, *Sociologists, Economists, and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1970.

Baun, Michael J., "The Federal Republic of Germany", *Political Culture and Constitutionalism, A Comparative Approach* içinde, Daniel Franklin, Michael J. Baun,(der.), M. E. Sharpe, New York, 1995.

Beetham, David, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Londra, 1991.

Birch, Anthony H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, Londra, 1993.

Blondel, Jean, *Comparative Government*, 2. Baskı, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londra, 1995.

Butler, David ve Austin Ranney, (der.), *Referendums Around the World*, Macmillan, Londra, 1994.

Conradt, David, "Changing German Political Culture", *The Civic Culture Revisited* içinde, Gabriel A. Almond, Sidney Verba, (der.), Sage Publications, Londra, 1980.

-----, "Political Culture, Legitimacy, and Participation", *West European Politics*, S. 4, 1981.

-----, "West Germany: A Remade Political Culture? Some Evidence from Survey Archives", *Comparative Political Studies*, S. 7, 1974.

Dahl, Robert A., *Modern Political Analysis*, 2. Baskı, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1970

Dawson, R., K. Prewitt ve K. Dawson, *Political Socialization*, Little, Brown, Boston, Mass., 1977.

Diamond, Larry ve Seymour Martin Lipset, "Legitimacy," *The Encyclopedia of Democracy* içinde, Seymour Martin Lipset (der.), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1995.

Diamond, Larry, "Introduction: Political culture and Democracy", *Political Culture and Democracy in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, (der.), Lynne Rienr, Boulder, 1994.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, "Introduction: What Makes for Democracy?" *Politics in Developing Countries* içinde, Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, (der.), İkinci baskı, Lynne Rienr Publishers, Boulder, 1995.

Dogan, Mattei, "The Pendulum Between Theory and Substance-Testing the Concepts of Legitimacy and Trust," *Comparing Nations, Concepts, Strategies, Substance* içinde, Mattei Dogan ve Ali Kazancıgil (der.) Blackwell, Oxford, 1994.

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

Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, S. 5, 1975.

-----, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, S. 9, 1957.

-----, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1965.

Elazar, Daniel, "Constitution-Making: The Pre-eminently Political Act", *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations* içinde, Keith G. Banting ve Richard Simeon, (der.), Macmillan, Londra, 1985.

Elster, Jon, "Constitution-Making Ways", *Democracy's Victory and Crisis*, Axel Hadenius, (der.), Cambridge University Press, Cambridge 1997.

Fenichel Pitkin, Hanna, *Wittgenstein and Justice*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1972.

Finer, Herman, *Theory and Practice of Modern Government*, Gözden geçirilmiş baskı, Methuen, Londra, 1950

Friedman, Lawrence M., *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.

Friedman, Richard B., "Authority," *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought* içinde, David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan (der.), Blackwell, Oxford, 1993.

Friedrich, Carl J., "Legitimacy and Constitutionalism," *Limited Government: A Comparison* içinde, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.

Hague, Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 3. Baskı, Macmillan, Londra, 1993.

Heywood, Andrew, *Political Ideas and Concepts, An Introduction*, Macmillan, Londra, 1994.

Kapani, Münci, *Politika Bilimine Giriş*, 4. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988.

Kavanagh, Dennis, "Political Culture", *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* içinde, Vernon Bogdanor, (der.), Blackwell, Londra, 1991.

Linz, Juan J., "Introduction," *The Breakdown of Democratic Regimes* içinde, Juan J. Linz ve Alfred Stepan (der.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

Lipset, Seymour Martin, *Political Man, The Social Basis of Politics*, Doubleday, New York, 1959.

Maarseven, Henc van, Ger van den Tang, *Written Constitutions*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1978.

McWhinney, Edward, *Constitution-making: Principles, Process, Practice*, University of Toronto Press, Toronto, 1981.

Parkin, Frank, *Max Weber*, Ellis Horwood Limited, Tavistock Publications, Londra ve New York, 1982.

Pateman, Carole, "Political Culture, Political Structure and Political Change", *British Journal of Political Science*, S. 1, 1971.

Patrick, Glenda M., "Political Culture", *Social Science Concepts* içinde, Giovanni Sartori, (der.), Sage Publications, Londra, 1984.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Pye, Lucian W., "Political Culture", *International Encyclopedia of the Social Sciences* içinde, David L. Sills, (der.), The Macmillan Company & The Free Press, New York, 1968.

Schaar, John H., "Reflections of Authority," *New American Review* 8, 1970

Weber, Max, "The Theory of Social and Economic Organization," *Theories of Society* içinde, Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D.Naegele, and Jesse R. Pitts, (der.), The Free Press, New York, 1961.

Weber, Max, "The Types of Authority," *Theories of Society* içinde, Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D.Naegele, and Jesse R. Pitts, (der.), The Free Press, New York, 1961.