



Anayasa Çalışma Metinleri /4

İspanya'nın Kademeli Demokratikleşme Sürecinde Anayasa İnşası

Akın Özçer*

İspanya'nın 6 Aralık 1978 tarihinde yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Anayasası, General Franco'nun ölümünden sonra başlayan "Demokrasiye Geçiş" (*Transición Democrática*) dönemini taçlandırılan bir uzlaşma metnidir. Aslında, bu dönemin koşulları öylesine ağırdır ki Anayasa'nın kabulü tüm sorunların bir anda geride bırakılması anlamına gelmemiş, İspanya her şeyin yoluna gireceği bir anda, 23 Şubat 1981 tarihinde, ayrılıkçı terörün kışkırttığı askeri bir darbe girişimi de yaşamıştır. Darbenin başarısız kalmasını sağlayan Kral Juan Carlos başta olmak üzere, bu demokratikleşme sürecinde rol oynayan Başbakan Adolfo Suárez ve ana muhalefet lideri Felipe Gonzalez gibi siyasi aktörler belki de dünyada eşi az görülen bir demokratikleşme sürecinin kahramanları olmuşlardır. O bakımdan Anayasa'nın hazırlık aşamasına ve bu noktaya nasıl geldiğine de kısaca göz atmakta yarar vardır.

1 – Rejim değişikliğine doğru ilk adım: demokratik genel seçimlerin düzenlenmesi

General Franco, kırk yıla yakın bir süre içinde ülkede yerleştirmeye çalıştığı otoriter nasyonal Katolik rejimi, 1972 yılında çıkardığı bir yasayla, ölümünden sonra Kral olarak Devlet Başkanlığını üstlenmesini öngördüğü Juan Carlos'a emanet etmiştir. Juan Carlos ise kendisine, demokratik parlamenter bir monarşinin sembolik yetkilerine sahip devlet başkanlığını yakıştırmıştır. Ancak böylesine iddialı bir demokratik dönüşüm için, rejimin meşru kurumlarına dayanarak kademeli bir demokratikleşme sürecini yönetmek gerekmiştir. Bu süreçteki öncelikli hedef, sırasıyla geniş kapsamlı bir af ilan edilmesi ve yasaklanmış tüm siyasi partilerin yasallaştırılması, siyasi bir reform yasası çıkarılarak, demokratik genel seçimlerin yapılmasıdır. Kral Juan Carlos, bu hedeflerini gerçekleştirecek kişi olarak, Franco rejiminden gelen ancak son derece pragmatik bir kafa yapısına sahip olan Adolfo Suárez'ı seçmiş ve kendisini Başbakan atamıştır.

Suárez hükümetinin ilk icraatı, genel seçimlerin tarihini, 15 Haziran 1977 olarak açıklamak olmuştur. Ardından dernek, toplantı ve gösterilerin serbestleştirilmesiyle ilgili yasa benimsenmiş, bunu Franco rejiminin siyasi mahkûmlarını serbest bırakan genel af ilanı izlemiştir. Bütün bunlar, bir ay içinde, 1976 yılının Temmuz ayında gerçekleştirilmiştir. Suárez'in bundan sonraki hedefi ise, siyasi reform yasası olmuştur. Ekim ayında Meclis'e sunmak istediği yasa tasarısını, görüşlerini almak için önce komutanlara takdim etmiştir. Çünkü Franco'cu Ordu ikna edilemezse, demokratikleşme sürecinin sekteye uğraması işten bile değildir. İşte Kral Juan Carlos, Franco'nun seçtiği monark olarak, Ordu'nun bu konuda ikna edilme sürecinde büyük rol oynamıştır. Generallerin çoğu, istemeyerek de olsa, nasyonal Katolik rejimin kurumlarına ve bu bağlamda Kral'a duydukları saygıdan ötürü tasarıya fazla ses çıkaramamıştır. Böylece, Suárez Siyasi Reform tasarısını Ekim ayında ezici bir çoğunlukla Franco'cu Meclis'ten geçirmeyi başarmıştır. Aralık ayında halkoyuna sunulan yasa, Sosyalist İşçi Partisi'nin (PSOE) sürece verdiği destek sayesinde, % 94,4 evet oyuyla benimsenmiştir.

Siyasi Reform Yasası, rejimin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adımdır. Demokratik seçimler bu yasaya uygun olarak yapılabilecek, genel seçimlerden sonra oluşacak demokratik Meclis ve Senato, bu süreçte daha ileri adımlar atılabilmesini sağlayacaktır. Ancak Suárez hükümeti, bir sonraki aşama olarak belirlediği tüm siyasi partilerin yasallaştırılması sürecinde de küçümsenmeyecek sorunlar yaşamıştır. O günkü

***Emekli
Diplomat, Yazar**

koşullarda, özellikle İspanya Komünist Partisi'nin (PCE) ve bölgesel milliyetçi Bask ve Katalan partilerinin yasallaştırılması büyük bir sorun oluşturmuştur. PCE, Franco'cular tarafından nasyonal Katolik rejimin baş düşmanı olarak görülmektedir. Franco'cular, bölgesel partilerin özerklik istemlerini de İspanya'nın toprak bütünlüğüne yönelik bir tehdit olarak algılanmaktadır. Onlar, ayrılıkçılıkla ayrılıkçı terör arasında herhangi bir fark görememekte, ileri düzeyde özerklik isteyen ılımlı Bask ve Katalan partilerini de, İspanya'nın bütünlüğünü terörle tehdit eden ETA ile aynı kefeye koymaktadır. Oysa Kral Juan Carlos olsun, Başbakan Suárez olsun, siyasi katılımın olabildiğince geniş olmasını, genel seçimlerin demokratik niteliğinin vurgulanması açısından önemli görmektedir. Meclis dışında mümkün mertebe kimse kalmamalıdır ki kurulacak demokratik rejim tartışma konusu olmasın.

Suárez hükümeti, yukarıda özetlediğimiz tavrını, Komünist Partisi ile o dönemde özerklikçi tutum izleyen Bask (PNV) ve Katalan (CiU) partilerini yasallaştırmak suretiyle pekiştirmiştir. Aynı dönemde, silah bırakmasını ve sisteme entegrasyonunu sağlamak amacıyla ETA terör örgütüyle de temaslarda bulunulmuş, ancak örgütün uzlaşmaz tutumu nedeniyle bu temaslardan olumlu sonuç alınamamıştır. Sonuç itibarıyla, 15 Haziran 1977 genel seçimlerine, ETA terör örgütünün kurduğu parti (EIA) dışında tüm siyasi partiler katılmış ve demokratikleşme sürecinde bir başka eşik de aşılmıştır.

2 – Seçilen Meclise “kuruculuk” niteliği kazandırılması: Anayasa hazırlığı ile demokratikleşme sürecinin sağlamaştırılması

Görüldüğü gibi, Başbakan Suárez, İspanyol toplumunun büyük bir bölümünün genel seçimlere katılımını ve oyları oranında yeni oluşacak Meclis'te temsilini sağlamıştır. Kendisi seçimlere, bu süreçte kurduğu Demokratik Merkez Birliği (*Union de Centro Democrático*) kısaca UCD ile katılmış ve oyların %34,8'iyle sandalyelerin %47'sini kazanarak seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştır. Bu sonuç kuşkusuz İspanyol halkının, Suárez'e ve kademeli demokratikleşme sürecine verdiği desteğin somut ifadesidir. Gerçi tek başına Meclis'te salt çoğunluğa ulaşamamıştır ama bu süreçte kendisine en büyük manevi desteği vermiş olan González'in PSOE'si de oyların %29,4'üyle sandalyelerin %33,7'sini kazanması, demokratikleşme sürecinin devamını güvence altına almıştır.

Genel seçimlerin ortaya koyduğu bu cesaret verici tablo, İspanya'nın kademeli demokratikleşme sürecinin hızlandırılmasına yol açmıştır. Aslında, bu konuda inisiyatif alan yine Kral Juan Carlos olmuştur. Yeni seçilen Temsilciler Meclisi'nin açılışında yaptığı konuşmada, o ana kadar kimsenin beklemediği bir çıkış yaparak, “İspanyol halkının bütün özelliklerini kapsayacak ve tarihsel ve güncel haklarını güvence altına alacak” yeni bir Anayasa hazırlanması istediğini dile getirmiştir¹. İspanya'ya yeni bir Anayasa elbette gereklidir ama 15 Haziran 1977 seçimlerinden çıkan parlamento, “kurucu” bir nitelik taşımamaktadır. Genel seçimlerin yapılmasını öngören Siyasi Reform Yasası, seçilecek parlamentonun “Kurucu Meclis” niteliği taşıyacağını zikretmemiştir. Bu nedenle, Kral Juan Carlos'un parlamento'ya, Temsilciler Meclisi ve Senato'ya, seçildikten sonra “kuruculuk” veya “Anayasa yapma” görevi vermesi birçok milletvekilini, hatta parti başkanlarını şaşırtmıştır.

Burada, doğal olarak, Kral Juan Carlos, dünyada bir ilki gerçekleştirmiş, genel seçimlerden çıkan bir parlamento'ya seçimlerin ertesinde “kuruculuk” niteliği kazandırmıştır. Bir başka ilk de, İkinci Meclisin, Senato'nun da “kurucu” sıfatı kazanmasıdır. Kuşkusuz, iki meclisli yasama organlarında normal yasama işlemleri yavaşlamakta olduğundan, bunun Anayasa sürecine de yansımaları doğaldır. Ama her şeye karşın, İspanya'da bu süreç çok uzun sürmemiş ve aşağı yukarı bir yılda tamamlanmıştır. Bunda, hiç kuşku yok ki, İspanya'ya bir an önce Avrupa normlarına uygun modern bir Anayasa kazandırma iradesi büyük rol oynamıştır. Böyle bir Anayasa,

¹ Jorge de Esteban, “El proceso constituyente español, 1977-1978”, in Tezanos, Cotarelo y de Blas (eds.), *La transición democrática*, Madrid; Sistema, s. 277.

kuşkusuz, İspanyol halkının temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alırken, Avrupa ile bütünleşme arzusunu de karşılayacaktır. Nitekim Suárez hükümeti, 1977 yılında, o dönemdeki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na tam üyelik başvurusunda bulunacaktır².

İspanyol Parlamentosu, Kral Juan Carlos'un kendisine verdiği "kuruculuk" işlevi çerçevesinde, bir Anayasal İşler ve Kamusal Özgürlükler Komisyonu oluşturmuştur. Komisyon, Meclis'teki siyasi partilerin tümünün sandalye sayısı ile orantılı bir biçimde temsil edilebilmesi için, UCD' den 17, PSOE' den 13, AP ve PCE'den 2'ser, Katalan milliyetçi CIU³ ve PNV'den birer temsilciden oluşmuştur. Bu komisyon ayrıca, üç ay içinde bir Anayasa taslağı hazırlamakla görevli bir alt komisyon kurmuştur. Taslağın önce Komisyon'da, sonra ayrı ayrı iki Meclis'te, ardından Meclis / Senato ortak komisyonunda görüşülerek benimsenmesi ve nihai metnin halkoyuna sunulması öngörülmüştür.

Anayasa sürecinde izlenmesi öngörülen programın ortaya koyduğu gibi, 15 Haziran genel seçimlerinden çıkan parlamentoyu oluşturan siyasi partiler, Kral'ın tam demokratikleşme arzusunu tümüyle paylaştıkları gibi, sürecin biran önce tamamlanmasına önem atfetmişlerdir. Bu da siyasi partileri uzlaşmazlıkları aşmaya ve uzlaşmaya yöneltmiştir. UCD'nin parlamentoda salt çoğunluğa sahip olmaması da bu uzlaşma arayışının nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Sonuçta böyle bir arayış, Anayasa'nın ileri düzeyde demokratik olması ve daha da önemlisi, Kral'ın arzu ettiği ölçüde geniş bir oydaşmaya (konsensüse) dayanması bakımından hayırlı olmuştur.

Sonuç – Siyasi iradenin ve oydaşma arayışının bir ürünü olarak demokratik Anayasa

İspanya'da demokratikleşme döneminin baş aktörleri siyasi partiler olmuştur. Bu süre zarfında hem sivil toplumun henüz oluşum aşamasında olmasından, hem de sürece siyasi partilerin öncülük etmesinden dolayı sivil toplum kuruluşları ön planda olmamıştır. Söz konusu kuruluşlar daha ziyade birer baskı grubu işlevi görmüştür: "Tek tük açıklamalar yapmış" olmakla birlikte, en azından kendi menfaat alanları söz konusu olduğunda sürecin yürümesi için "yoğun çaba göstermişlerdir"⁴. Bunlar arasında özellikle işçi sendikalarının 1976'da oluşturmuş oldukları koordinasyon kurulu (COS) ve Franco rejiminden sonra kurulan işverenler konfederasyonu (CEOE) aktif olarak sürece dâhil olmuştur. Ekonomik ve sosyal özgürlüklerin geliştirilmesi ve demokratik bir sistemle güvence altına alınmasını desteklemiş ve oluşturulacak yeni kurumsal yapı içerisinde daha fazla katılım sağlamalarına olanak tanıyan bir yer edinmişlerdir⁵.

Öte yandan, Kral Juan Carlos'un mutlak iradesini yansıtan kademeli demokratikleşme süreci çok iyi planlanmış ve adım adım uygulanmıştır. Sürecin ilk aşamasında Franco'nun meşru kurumlarına dayanılarak, bu kurumların yerine geçecek demokratik kurumlar oluşturulmuş ve ilk demokratik seçimlerden çıkan temsilcilerle yasama organı tümüyle yenilenmiştir. İkinci aşamayı oluşturan "Anayasa inşa süreci", yenilenen Meclis sayesinde tırmanan terör eylemlerine karşın kararlılıkla yürütülmüştür. Ortaya konulan siyasi irade ile geniş bir oydaşma aranması amacı aslında birbirini besleyerek, demokratikleşme sürecinin sekteye uğramadan sorunları aşmasını ve mümkün olduğunca çağdaş değerleri kapsamasını sağlamıştır.

² Bu başvuru İspanya'nın ikinci başvurusudur. İspanya katılım için ilk başvurusunu, Franco döneminde, 1962 yılında yapmış ve demokratik bir ülke olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir.

³ CIU, Convergència e Unió (Yakınlaşma ve Birlik) ilımlı özerklikçi bir partiler koalisyonudur.

⁴ Manuel Mella Marquéz, "Los grupos de presión en la transición política", in Tezanos, Cotarelo y de Blas (eds.), *La transición democrática*, Madrid; Sistema, s. 153.

⁵ *Ibid.* s.164.