



KURAL KOYAN ORGAN OLARAK YASAMANIN ÖZERKLİĞİ

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN (Kanun No.6771, Ka.Ta.:21/01/2017) ÇERÇEVESİNDE TBMM'NİN YETKİ ALANI

Prof. Dr. İbrahim Ö. KABOĞLU

**İstanbul Milletvekili
Anayasa Komisyonu Üyesi**

18.09.2018

(12 Temmuz günü CHP Grubunda yapılan sunuş metninin, sorular ve katkılar ışığında gözden geçirilerek tamamlanmış biçimi)



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

İÇİNDEKİLER

KONU/ÖZÜ

- I. TBMM'İN SAYILMIŞ YETKİLERİ
- II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ
- III. TBMM'İN GENEL YETKİ ALANI
- IV. GEÇİŞ DÖNEMİ: ANAYASAL BİLGİLENME VE HEDEF GÜNDEMİ
- V. NASIL BİR YOL HARİTASI ?

I. TBMM'İN SAYILMIŞ YETKİLERİ

1. Genel yetki çerçevesi
2. Bütçe ve kesin hesap
3. Denetim: araştırma, görüşme, soruşturma ve soru
4. Seçimlerin yenilenmesi
5. TBMM'nin seçim yetkileri
6. Kararlar
7. AYM'ye iptal davası
8. Kanun Teklifi
9. Geri gönderilen yasayı kabul
10. Meclis İçtüzüğü

II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

1. CBK ile düzenlenemeyecek alanlar
2. Bağlı ve kayıtlı ilkeler
3. Özgül yetkiler
4. Yarışan yetkilerde öncelik sorunu

III. TBMM'İN GENEL YETKİ ALANI

1. Hukuk devleti
2. Erklar ayrılığı açılımı
3. Kanun
4. Asli ve genel yetki ilkesi
5. Anayasanın uygulanması
6. TBMM yetki alanını pekiştirici yorum öğeleri
7. Önce özgürlük, sonra iktidar

IV. GEÇİŞ DÖNEMİ: ANAYASAL BİLGİLENME VE HEDEF GÜNDEMİ

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: yanlış adlandırma
2. Seçim Kararı ve Uyum kanunları, Anayasa'ya aykırı
3. Gri ve tartışmalı alanlar

V. NASIL BİR YOL HARİTASI ?

1. Anayasal demokrasi umudu için
2. Yasama işlevini sahiplenmek
3. Anayasa siyaseti ve siyaset için anayasa

DEĞERLENDİRME YERİNE: ANAYASAL YURTSEVERLİK

1. "Anayasal yurtseverlik" söylemi
2. Halka anlatma söylemi
3. Uluslararası ilişkilerimizde güven



KONU/ÖZÜ:

6771 sayılı Kanun, esas itibariyle sadece yürütme organını yeniden yapılandırmış olmakla birlikte, yasama ve yürütme yetkilerinde olduğu gibi yasama ve yürütme ilişkileri bakımından da köklü değişiklikleri beraberinde getirdi. Kural koyma yetkisinin TBMM'ye aidiyeti ilkesi devam ediyor olsa da, yürütmeye ilişkin düzenleyici yetki alanları belirlenmiş olmakla birlikte, yasa ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında belirsiz ve gri alanlar da yok değildir.

6771 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi, 3 Kasım 2019 seçimleri sonrası için öngörüldü. Cumhurbaşkanlığı'na partisine dönme yolunu açan madde ve HSYK'nın dağıtılmasını öngören madde ile Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kaldırılarak Yargıtay ve Danıştay dairelerinin görevlendirilmesine dair madde, 16 Nisan 2017 halkoylamasının ardından yürürlüğe girdi. Seçimlerin 24 Haziran 2018'de yapılması ile 6771 sayılı Kanunun bütünüyle yürürlüğe giriş süreci de başladı ve bu süreç, 9 Temmuz 2018 günü CB'nin TBMM önünde andı ile tamamlandı.

Burada yanıtlanması gereken soru şu: 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 1982 Anayasasının aldığı biçim bağlamında TBMM'nin yetki alanları ve yasama işlevi nelerdir?

Bu sorunun yanıtına geçmeden şu hatırlatma yerinde olur: 1982 Anayasasında **kural koyma** yetkisi ve **kuralı uygulama** görevi ile **yargılama** yetkisi şeklindeki üçlü ayırım değişmediği gibi, bu konudaki anayasal sistematik de aynen devam etmektedir.

Anayasa: Üçüncü kısım: **Cumhuriyetin Temel Organları**

Birinci Bölüm: Yasama (m.75-100)

İkinci Bölüm: Yürütme (m.101-137)

Üçüncü Bölüm: Yargı (m.138-160).

Bu ön saptamalar ışığında yazılan rapor, beş başlıktan oluşmaktadır:

- I. TBMM'NİN SAYILMIŞ YETKİLERİ
- II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ
- III. TBMM'NİN GENEL YETKİ ALANI
- IV. GEÇİŞ DÖNEMİ: ANAYASAL BİLGİLENME VE HEDEF GÜNDEMİ
- V. NASIL BİR YOL HARİTASI?

I. TBMM'NİN SAYILMIŞ YETKİLERİ

TBMM'nin, doğrudan düzenleme şeklindeki anayasal yetkileri, on başlık altında şu şekilde sıralanabilir:

1.-Genel yetki çerçevesi (m.87)

6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu, TBMM'nin görev ve yetki çerçevesini şöyle belirliyor: “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek*”.

2.-Bütçe ve kesin hesap (m.161)

Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. **Bütçe kanununa**, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

(...). Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Vergi ödevi üzerine yapılacak düzenlemelerde kanunilik ilkesi geçerlidir (Any., md.73).

3.-Denetim: araştırma, görüşme, soruşturma ve soru(m.98)

Maddedeki, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” kenar başlık kaldırılarak¹, TBMM'nin, “*meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullan*” maddesi öngörüldü.

-*Meclis araştırması*, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

-*Genel görüşme*, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM genel kurulunda görüşülmesidir.

-*Meclis soruşturması*, CB yardımcısı ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı, yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

(Soruşturma açılması talebi için salt çoğunluk (301 mv), soruşturma açılması karar için beşte üç çoğunluk(360 mv) gerekir. Yüce Divana sevk için üçte iki çoğunluk(400 mv) gerekir. CB için de aynı çoğunluk sayıları geçerli).

-*Yazılı soru*; yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek de, TBMM'nin görev ve yetkileri arasındadır.

¹ Anayasa maddelerinin hepsi kenar başlıklı olduğu halde, yalnızca bu maddenin kenar başlıksız bırakılması, özensizliğin ötesinde anayasal biçim açısından da sorunludur.

4.-Seçimlerin yenilenmesi

TBMM, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu (360) ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin (3/5 çoğunluk oyu ile) yenilenmesine karar verilmesi halinde CB bir defa daha aday olabilir (m.116).

5.-TBMM'nin seçim yetkileri

AYM, HSK, RTÜK, Kişisel Verileri Koruma Kurulu, vb. anayasal merci ve kurullara üye seçimi.

- Anayasa Mahkemesi'ne 3 üye seçmek,
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na 3 üye seçmek,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçmek: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir.
- Kamu Başdenetçisini seçmek.

6.-Kararlar

- Kalkınma planlarını onaylamak,
- OHAL kararını onaylamak, süresini her defasında 4 ayı geçmemek üzere uzatmak, kaldırmak,
- OHAL'de çıkan CBK'leri onaylamak, değiştirmek veya reddetmek,
- Milliyetvekili dokunulmazlığını kaldırmak,
- TBMM üyeliğinin düşmesine karar vermek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin vermek.

7.-AYM'ye iptal davası

“Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.”

İkinci parti sıfatıyla, 1/5 sayı ile başvuru yolunu işletmek, yasama işlevinin öne çıkarılması açısından yerinde olabilir.

Bir de, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini Anayasa Mahkemesi'ne götürmek için ikili çalışma ihmal edilmemeli: ilki, aşağıda değinileceği gibi “gri alanlar” düzenleme konusu yapılmış ise, Anayasaya uygunluk tahlilinde “yasa alanı” açısından da konuyu irdelemek gerekir.

8.-Kanun teklifi

“Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir”.

Kanun tekliflerinin TBMM’de “görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir” (m.88).

Bu düzenleme ile, Bakanlar Kurulu’nun “kanun tasarısı” adı altındaki yetkisi 6771 sy.lı Kanun ile kaldırılmış olmakla birlikte, bütçe kanunu teklif yetkisini Cumhurbaşkanı’na vermektedir (m.161).

Bütçe dışında genel olarak kanun teklif tekeli, *iki bakımdan önemli*:

-TBMM’ nin yasama yetkisini *özerk olarak* kullanma olanağını sağlar.

-*Çoğunluk ve muhalefet ayrımını azaltıcı* bir etki ile siyasal partiler bakımından yasama işlevinin öne çıkmasını sağlayabilir.

Bu gelişme, TBMM İçtüzük hazırlığı sırasında gözönüne alınarak yasama işlevini pekiştirici düzenleme yapma yolunu açar. Kısacası, İçtüzük değişikliği ile yasama özerkliği arasındaki ilişki hiç gözden uzak tutulmamalı.

9.-Geri gönderilen yasayı kabul

TBMM, CB tarafından geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır (m.89).

Bunun anlamı şudur: TBMM, bir yasayı 151 oy ile kabul edebilir. Burada *güçleştirici veto* söz konusu olmakla birlikte, salt çoğunluk sağlandığı ölçüde asıl yetki ve son söz TBMM’ye ait bulunuyor.

10.-Medis İçtüzüğü (Medis Anayasası)

TBMM’nin yasama işlevini yerine getirebilmesi için, anayasal hükümler bu amaç doğrultusunda İçtüzük tarafından uygulamaya geçirildiğine göre, İçtüzük hazırlığı en önemli yasama etkinliği olacaktır. İçtüzük, sadece muhalefet hakkını güvence altına almak amacını gözetmez; **nitelikli yasa** yapım yolunu açacak bir düzenleme şeklinde görülmeli.

Komisyonlardan başlamak üzere, muhalefetin katkısı ve hakları güvence altına alınmalıdır. Yasanın, genel-objektif-kişilik dışı özellikler taşıması, müzakereci demokrasi anlayışı ile mümkün olabilir. **Müzakereci demokrasi**, normatif faaliyetin kalitesi bakımından, birbirine tezat fikirlerin çatışmasına olanak tanınmalıdır. İçtüzük, müzakereci demokrasiyi işler kılmaya yönelik güvenceler içermelidir. Kısacası, nitelikli yasa, muhalefete tartışma hakkı tanıyan demokratik İçtüzük ile sağlanır.

II.

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkiler arasında, düzenleyici nitelikte olanları, üç grupta toplanabilir:

1.-CBK ile düzenlenemeyecek alanlar

-Anayasanın 2. Kısımının 1. Ve 2. Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle 4. Bölümde yer alan siyasal haklar ve ödevler (m.104/17, c.2).

-Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular,

-Kanunda açıkça düzenlenen konular.

-Sosyal haklar bölümü, dolaylı ve örtülü bir ifade ile CBK ile düzenlenebileceği kaydı çıkmakta ise de, bu bölümde sıkça "yasa kaydı" yer aldığından, (örneğin sendika özgürlüğü ve sendikalar kanunu) yasa kaydının yer aldığı maddeler, Cumhurbaşkanı kararnamesinin düzenleme konusu olamaz. Bir de; CBK ile düzenleme konusu yapılabilecek düzenlemeler, ilgili hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olmayacağı için düzenleme eşliğini geçemez. Başka bir deyişle, CBK, hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olmayan düzenleme yapabilir ancak, CBK'ye kapalı olmayan alanlarda.

2.- Bağlı ve kayıtlı yetkiler

CB'nin düzenleyici işlem olarak kullanacağı bağlı ve kayıtlı yetkiler, Anayasa madde 104 ve 106' da öngörülmüştür:

-*Genel, ama belirsiz yetki*: "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir" (md.104/17, ilk cümle). Bu yetki, ancak madde 128 ışığında kullanılabilir. Bu maddeye göre; "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri atanmaları ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" (f.2f). Yine, "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" (f.3). CBK, bu anayasal hükümler gereği, yürürlükte olan yasal çerçevede içinde kalınmak kaydı ile çıkarılabilir.

-*Açık yetki*: "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenir" (md.106 son).

-*Örtülü ve dolaylı yetki*: Önceki başlıkta (iktisadi ve sosyal haklara ilişkin) işaret edilen dolaylı yetki, "yasa kaydı" altında ve sadece düzenleyici yetki olarak yorumlanmalıdır. Bunun anlamı şudur: "Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" (Any, 41-65), eğer ilgili maddesinde yasa kaydı yoksa ancak CBK ile düzenlenebilir. Söz konusu yetki, Anayasa md.13'e göre, hak ve özgürlükler, "ancak kanunla sınırlanabilir" kuralı gereği, her ne olursa olsun düzenleyici anlamda kullanılır; sosyal ve iktisadi hakları sınırlayamaz.

-*Yönetmelik*: Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.

3.-Özgül yetkiler

-Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar; görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Bu yetki, kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeleri düzenleyen madde 128 çerçevesinde öngörülen yasa kaydı altında kullanılır.

-Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri CBK ile düzenlenir.

-MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK ile düzenlenir.

-*OHAL CBK*: Olağanüstü hallerde CB, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. Maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilir. *CBK, üç ay içinde TBMM’de “görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar” (md.119/son).*

Aşırı yetki ve sorumsuzluk çelişkisi: CB, tek başına düzenleyici yetkiler bakımından Bakanlar Kurulu’na göre daha çok yetkiye sahip olmakla birlikte, anayasal ve siyasal açıdan sorumluluktan bağışık tutulmuştur.

4.- Yarışan yetkilerde öncelik sorunu

Anayasal düzenlemelerin genel çerçevesine göre, öncelik TBMM’nin olmakla birlikte, CB’ye doğrudan tanınan anayasal yetki, bu genel ilkeyi farklılaştırmakta.

a) Öncelik TBMM’de

-CBK ile kanunlarda *farklı hükümler* bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.

-TBMM’ nin *aynı konuda kanun çıkarması* durumunda CBK hükümsüz hale gelir.

b) Öncelik CB’de

TBMM’nin önceliği ve üstünlüğüne ilişkin kurallar, “CB yardımcıları ve CB’ye vekâlet ve bakanlar” kenar başlıklı md.106 sonda öngörülen düzenleme bakımından değişmekte:

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenir”.

Her ne kadar, CB’nin yetkilerine madde 104 özgülenmiş olsa da, madde 106’ da, TBMM’yi de ikinci plana geçiren bir düzenleme yetkisi tanınmış olması, ne anlama gelir?

CBK, bakanlıkları düzenlerken, şu üç Anayasa hükmü ile çelişmemeli:

-Madde 123: *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”.* Bakanlıklar, siyasal organlardan çok idari hizmet birimleri olarak düzenlendiği için, bu çerçeve hüküm bakanlıkları da kapsamına alır.

-Bu nedenle, md. 106/sonun kullanımında, organik yasa- maddi yasa ayırımını yapmakta yarar var. CBK, bakanlıkları daha çok organik anlamda düzenler. Bunların maddi yasa bakımından düzenlenmesi, yasalara bırakılmalıdır.

Kuşkusuz bu konuda ayırım ölçütleri belirli olmamakla birlikte, değinilen hükümlerin yanısıra, bakanlıkların hizmet ve görevleri bakımından hak ve özgürlükler alanının CBK ile düzenlenemeyeceği hususu öncelikle vurgulanabilir.

-Madde 128: Kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeler, kanunla düzenlenir.

c) Bütçe yetkisi

Tartışmalı konuların yürütme yerine yasama organında karara bağlanması, demokratik olmanın yanında, istikrar sağlar çünkü karar, çatışan çıkarlar ve dünya görüşlerinin açık tartışması ile olgunlaşır ve sürdürülebilir karakter kazanır. Oysa yürütme, tek seslidir.

Bütçe, siyasetin finansmanı olarak, en tartışmalı konudur. Buna karşılık, teknik uzmanlığa dayalı karakteri, bu uzmanlığı barındıran bir dev olan yürütmenin bu alanı tekelleştirmesinin önüne geçmek için alınan tedbir, bütçenin saydamlştırılması ve yargısal denetiminin pekiştirilmesidir. Şeffaflştırma, bütçenin kabulü aşamasında parlamentoyu etkin kılmayı hedefler. Yargısal denetim ise, bütçenin 1 yıllık uygulamasının denetimi aşamasında parlamentoyu etkin kılmayı hedefler. Bu bakımdan, TBMM üyeleri, Sayıştay'ın, madde 160 gereklerini yerine getirebilmesi konusunda pek uyanık olmak durumundalar.

d) Kamu tüzelkişiliği

*Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle **kurulur** (m.123/3). Bu düzenleme tarzı, yetki çatışmalarına açıktır. Örneğin CBK ile kurmak, "değiştirme ve kaldırma" yetkilerini de içerir mi? Kamu tüzelkişiliği alanı çok geniş olduğuna göre, bununla ilgili ana ilke ve esasları yasanın düzenlemesi gerekir. Bu varsayımda, *CBK, bir kamu tüzelkişiliğini ancak, ilgili yasanın belirlediği çerçeve içinde kurma yetkisini kullanır*. Bu yorumu, Anayasa m.7 (yasama yetkisi) ve 8 (yürütme yetkisi ve görevi) pekiştirir. Hatta demokratik devlet (md.2) ilkesi de (belirli bir dönemin siyasal çoğunluğunun desteklediği tek kişilik yürütmenin idari yapıyı belirleyememesi), gerekçe olarak kullanılabilir.*

Özetle; CBK yoluyla yapılabilecek düzenleme alanı çok geniş ve yürütmenin yetki alanını aşıyor olmakla birlikte; CBK karşısında TBMM'nin belirleyici konumunu gözardı etmemek gerekir: TBMM, bir yandan, CBK ile yapılan düzenlemeleri hukuken çerçeveleyebilir; öte yandan, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru ile yargısal denetim yolunu işletebilir. Kamu tüzelkişiliği örneğine dönecek olursak, "kanun veya CBK ile kurulabilir" kaydı, yasama organı için geniş, yürütme için dar yorumlanmalı. Buna karşılık, asıl yetkinin TBMM'de olduğu görüşü öne çıkarılabilir.

Kuşkusuz bu öngörüler, yapılanların Anayasa'ya aykırılığını göz ardı ettirmemeli. 7142 sayılı yetki Kanunu ile başlayıp, 698 sayılı KHK'den 703 sayılı KHK'ye uzanan Anayasa'ya aykırılıklar zinciri, sayısı 17'ye ulaşan CBK'ler ile devam etmekte.

TBMM'nin önceliği ilkesi ışığında yapılan saptamalar, izleyen başlıkta açıklanacağı üzere üç açıdan pekiştirilebilir: Anayasal düzenlemeler; geçiş dönemi ve yol haritası üzerine.

III.

TBMM'NİN GENEL YETKİ ALANI

Parlamentolar, tarihsel olarak özgürlükmeânları olarak ortaya çıktı. Bu misyon, monarşilerde hükümdarın düzenleyici yetkilerinin temsili organa geçirilmesi suretiyle, kural koyma ve onları uygulama görev ve yetkilerinin birbirinden ayrılma süreci ile teyit edildi. Bizde de, Tanzimat'tan itibaren tanık olunan evrim süreci aynı bağlamda yer alır.

TBMM'nin genel yetki alanı, işaret edilen tarihsel süreç ışığında, Anayasa hükümlerinin sistematik yorumu ile belirlenmeli. Bu yöntem, tarihsel yorumu gözardı etmez.

Sistematik yorum, eke alınan konunun Anayasa bütününde görülmesini sağlar. Erkler ayrılığı açısından, Başlangıç hükümleri eksen olarak alınabilir:

-Hiçbir kişi ve kuruluş, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamaz

-Kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği (dir) ve üstünlük, ancak Anayasa ve kanunlarda bulunur.

Önce, TBMM'nin yetki alanlarına ilişkin olup, değişiklikler sırasında kural olarak dokunulmayan başlıca anayasal ilkeleri hatırlayalım:

1) **Hukuk devleti** (md.2)

Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

Hukuk devleti, iki ana ilkede somutlaşır: **erkler ayrılığı** (kuralı koyan, uygulayan ve denetleyen organın birbirinden ayrılması) ve normlar **hiyerarşisi** (kurallar kademelenmesi).

2) **Erkler ayrılığı açılımı**

Devlet erkleri, m. 7 (yasama yetkisi), m. 8 (yürütme yetkisi ve görevi) ve m.9 (yargı yetkisi) olarak düzenlenmiştir: Yürütme, Anayasa ve yasalar çerçevesinde kullanılan bir görev ve yetki; yargı ise bağımsızdır. Yasama yetkisi "devredilemez", yani münhasır bir yetkidir.

3) **Kanun**

Anayasa, en üstte yer alsa da, normlar hiyerarşisinin (kuralların aşamalı bir biçimde sıralanmasının) omurgası "kanun": "*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını (...) bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*"

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." (md.11).

4) **Asli ve genel yetki ilkesi**

Yasama yetkisi, asli ve geneldir; bunun anlamı, TBMM'nin kanun koymak için bir başka organın veya anayasanın yetki vermesine ihtiyaç duymamasıdır. Anayasaca açıkça yasaklamamış olması, kural koymak için yeterlidir. Geçerli olan genel kayıt ilkesi ise, "**Anayasa'ya saygı**"dır. Yürütme tarafından kullanılan kural koyma yetkisi, *kayda bağlanmış yetki* olmasına karşılık, kanunyoluyla kural koyma yetkisi asli ve geneldir. Bu çerçevede,

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, konu bakımından sınırlı bir yetkidir. *Genel iradeyi temsil eden ve 600 vekilden oluşan Meclis'te ortaya çıkan irade, demokratik meşruluk temelinde kural koyma yetkisi olduğu halde, Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı'na doğrudan seçimle verilen görev ve yetki, -kural koymak değil- kuralları uygulamaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK), Tüzük yerine öngörüldüğünden, yasanın genel ve asli yetki özelliği, CBK'nin yasa ile yarışan bir düzenleme değil, Tüzük yerine geçen bir düzenleyici işlem kategorisi olmasından kaynaklanıyor. Özetle, CBK, yasaya aykırı olamaz. Bu yoruma göre, anayasa-yasa-CBK (tüzük) biçimindeki normlar hiyerarşisi de bozulmamış oluyor. Bu çerçevede, Anayasa'daki "kanunsuz emir" düzenlemesine işaret etmek isabetli olur:*

"Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, -tüzük Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir" (m.137).

Normlar hiyerarşisi (kurallar kademelenmesi) üzerine en somut hüküm olan bu madde gereğince, artık tüzük yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (yani yasa altı düzenleme) dikkate alınacak.

Kurallar kademelenmesi (hukuk kurallarının aşamalı sırası) bakımından devamlılık ilkesine dikkat çekmek gerekir: 6771 sayılı Kanun ile sadece hükümet sistemi değişti; 1982 Anayasası kabul edildiğinden beri geçerli olan erkler ayrılığı (hem şekli hem de maddi öğeleri) değişmedi. Aksine, -kimi önemli zafiyetlerine rağmen- pekişti. Bu itibarla, yasanın düzenleme alanına ilişkin esaslar aynen devam ediyor. Buna karşılık, yürütmeye tanınan düzenleme alanı, -OHAL dönemi dahil- (OHAL Kanunu), gene kanunla çerçevelenmiş Anayasa'da sayılan istisnai alanlarda söz konusu.

5) Anayasanın uygulanması

Anayasa, kanun ile uygulanır; kanun, Anayasa bütününe kapsamına alır. Madde 13'e göre, *temel hak ve hürriyetler (...), ancak kanunla sınırlanabilir.* Bu "münhasır" yetki olup, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, sosyal haklar bile sınırlanamaz.

Bu açıdan; madde 2'de "*insan haklarına saygılı hukuk Devleti*" kaydı, md.104/17'de CBK'ye kapalı alanlar ışığında okununca, hak ve özgürlükler alanında kural koymanın yasamaya özgü bir yetki olduğu daha iyi anlaşılır.

Öte yandan, madde 13'te "kanunilik" ilkesi, sınırlama için gerekli olduğundan, CBK'ye açık olan sosyal ve iktisadi haklar alanı, sınırlamaya değil, ancak düzenlemeye konu edilebilir.

Bu nedenle, hak ve özgürlükler bakımından belli başlı temel kavramlar olarak "güvenceleme, düzenleme, sınırlama ve durdurma", birbiriyle örtüşmeyen ayrı anlam ve işlevlere sahiptir.

6) TBMM yetki alanını pekiştirici yorum öğeleri

Niceliksel yaklaşım, tarihsel yorum ve anayasal kazanımlar, "kural koyma" yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu teyit etmektedir. CB'nin meşruluk kaynağı, kural koymak için değil, halktan yetki alan 600 vekilin koyduğu kuralları uygulamaktır.

a) *Nicelik açısından TBMM:* 6771 sayılı Kanun, sayısal ve temsiliyet yelpazesi bakımından TBMM'nin işlevini pekiştirmektedir.

- Sayı: TBMM üye sayısı, 550' den 600' e çıkarıldı (m.75)
- Temsiliyet: Seçilme yaşı, 25' ten 18' e indirildi (m.76).
- İşlev: Sayısal artış ve yaş olarak (temsili bakımdan seçilenler yelpazesinde) genişleme, TBMM' nin işlevselliğini olumlu yönde yorumlanmalı.
- Bunlara bağlı olarak, -Yürütme' nin yasama önündeki siyasal sorumluluk mekanizması olarak gensoru yoluyla sorumluluğuna son verilmiş olmakla birlikte- yasama yetkisi bakımından TBMM' nin konumu güçlendirilmiş oluyor.

b) *Anayasal ve siyasal miras bakımından: İlk*, 6771 sayılı Kanun genel gerekçesini hatırlatmakta yarar var; “*yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesi ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun*”.
Sonra, 24 Haziran öncesi, erkler ayrılığı ve “*Güçlü Meclis*”, Cumhuriyet'in seçim kampanyası sloganı oldu.

Nihayet, 1876-2016 döneminde Meclis-i Umumi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi eksenindeki anayasal kazanımlar, Avrupa ve Akdeniz mekânı ortak mirası olan parlamenter rejim geleneği ışığında okunarak, yasamanın asli ve genel işlevi öne çıkarılabilir.

Bunların başlıklar ve kronolojik olarak kısa kısa hatırlanmasında yarar var:

- 1.-**Kavanin**: Modern anlamda kanun vurgusu, 3.11. 1839 tarihli Gülhane Hattı Humayun-u ile yapıldı. Tanzimat döneminde kanunların kurullar ve danışma meclisleri yoluyla hazırlanması ilkesi benimsendi.
- 2.-**Kanun-i Esasi** (KE): 3 Aralık 1876 tarihli KE, 28 Kişilik Meclis-i Mahsus'a tarafından yazıldı. İlk Osmanlı parlamentosunu açış konuşmasında Abdülhamit, “**uygarlıkla demokratik yasama ilkesi**” arasında bağ kurdu: **yasaların herkesin oy ve görüşlerine dayalı olarak çıkarılması, uygar devletlerin ayırt edici özelliğidir** (19 Mart 1877). Çift meclisli yapısıyla ilk kez parlamentoyu kuran KE, Devlet başkanlığı ve Hükümet ayrışması yapıyor; erkler ayrılığı yolunda ilk adımı atıyor. Padişah'ın yetkileri, meclisi tatile gönderme dâhil, madde 7' de sayılıyor.
- 3.-**2. Meşrutiyet**: 23 Temmuz 1908' de yine Abdülhamit, 2. Meşrutiyet' i ilan ederek KE' yi yeniden yürürlüğe koydu. 8.8.1909' da KE' nin 21 maddesi değiştirildi. II. Meşrutiyet' in iktidarın düzenleniş bakımından somut katkısı, *erkler ayrılığı ilkesini ve parlamenter rejimi* getirmiş olmasıdır.
- 4.-**Teşkilat-ı Esasiye Kanunu** (TEK): 20 Ocak 1921 tarihli TEK, 23 maddeden oluşuyor ve KE' nin TEK ile çelişmeyen hükümleri yürürlükte sayılıyor. TEK' e göre, “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur”. Bu nedenle öngördüğü yönetim şekli, “**Meclisi Hükümeti**” olarak adlandırılır.
- 5.-**Teşkilat-ı Esasiye Kanunu**: 20.04.1924 tarihli TEK' e göre; yasama yetkisi ve yürütme kudreti, BMM' de toplanıyor. Meclis, yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği icra vekilleri eliyle kullanır. Meclis, hükümeti her an denetleyebilir ve düşürebilir.
- 6.-**1961 Anayasası**: 9 Temmuz halkoylaması ile kabul edilen Anayasa, erkler ayrılığını klasik parlamenter rejim ekseninde öngördü; normlar hiyerarşisinin zirvesinde yer alan Anayasa, yaptırımını olan bağlayıcı kural özelliğine kavuşturuldu.

7.-**1971 değişikliği**: “Anayasa, topluma bol geldi” sloganı ile sıkıyönetim ortamında hak ve özgürlükleri sınırlandırmak ve yürütmeyi güçlendirmek amacıyla değiştirildi.

8.-**1982 Anayasası**: 7 Kasım halkoylaması ile kabul edilen Anayasa, parlamenter rejimin temel düzeneklerini korumakla birlikte, ‘güçlü yürütme’ ve ‘sınırlı özgürlük’ anlayışını yansıttı.

9.-**1987 değişikliği**: Siyasal yasakların kaldırılması ve siyasal hakların genişletilmesi yönünde ilk adım oldu.

10.-**1995 değişikliği**: Toplu özgürlükler alanında kayda değer iyileştirmeler yapıldı; demokratikleşme adımları pekiştirildi.

11.-**2001 değişikliği**: Hak ve özgürlük güvenceleri pekiştirildi; yönetim mekanizmasında askerlerin yeri sınırlandı.

12.-**2004 değişikliği**: İnsan hakları uluslararası hukukuna somut açılım sağlandı.

13.-**2007 değişikliği**: Cumhurbaşkanı’nı seçme yetkisi, TBMM’den alındı; halka verildi.

14.-**2010 değişikliği**: AYM ve HSYK yeniden yapılandırıldı. (Çok geçmeden AK Parti, yanıtıldığını beyan etti). AYM önünde bireysel başvuru, başlıca katkısı oldu.

15.-**2017 değişikliği**: Yürütme (doğrudan)-yasama(dolaylı) ve yargı (güdümlünde) yetkileri, tek bir kişiye verildi. Sekiz ayrı kategori kararname yetkisi ile donatılan kişi, Cumhurbaşkanı, OHAL ilanı ve düzenlemeleri konusunda da tek yetkili.

Tepki mi, inkâr mı? 1982 Anayasası için sıkça kullanılan “tepki” sıfatı, 6771 sayılı Kanun için ne ifade eder? Doğru, 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’na tepki anlamına gelen birçok hüküm içermekte idi. Fakat 16 Nisan 2017 günü halkoylamasına konu olan Anayasa değişikliği, Osmanlı-Türkiye Anayasalarına tepki özelliğini de aşarak, uzun erimli anayasal kazanımların inkârı anlamına da gelmektedir.

Şöyle ki; Tanzimat-Meşrutiyet-Cumhuriyet çizgisinde uzun bir evrimin sonucunda şekillenen siyasal ve anayasal tarihimiz, demokratik hukuk devletinin ortak kavramları ile örölü: erkler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, anayasal denge ve denetim düzenekleri, **yöneticilerin hesap verebilirliği** (görev+yetki+sorumluluk), **devletin insan hakları karşısındaki yükümlülükleri** (saygı+koruma+geliştirme) vb.

Bunların bütünü, “anayasal kimlik” olarak “ulusal kimlik” kavramının temel taşlarını oluşturur. Temel taşların atılmasında, 3. Selim ve 2. Mahmut kadar 2. Abdülhamit’in de katkısı var.

Ne var ki, 16 Nisan metni, sadece anayasa tarihimize yabancı değil, anayasanın öncülü olan kanun kavramını bile parçaladı.

Özetle; 27. Yasama Dönemi, TBMM’nin saygınlığı yolunda mücadele dönemi olarak algılanması ölçüsünde, “*insan haklarına dayanan demokratik ve laik sosyal bir hukuk Devleti*” (md.2) niteliklerini taşıyan Türkiye Cumhuriyeti’ne dönüş için umutlu olunabilir.

Hedefe ilerlerken, dünün mirası hiç gözardı edilmemeli: Türkiye Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucu organları olarak Büyük Millet Meclisi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, inişli çıkışlı dönemlerden geçti; fakat, askeri darbelere karşın anayasal kurumların merkezinde yer aldı.

Son yıllarda hayli dışlanmış olsa da, TBMM, 15 Temmuz gecesi darbe girişimine karşı direndi. Kısır döngü şu: 16 Nisan'da halkoylamasına sunulan (ve aslında darbe girişiminin ürünü olan) Anayasa değişikliği ile yetki alanında, yine TBMM kullanılarak daraltmaya gidildi.

c) *Uluslararası kazanımlar bakımından:* Türkiye'nin uluslararası kazanımları da, hak ve özgürlükler güvencesi olarak "yasallık" ilkesini ana ölçüt aldığından, TBMM'nin özerk yetki alanı teyit edilmektedir. Bu konuda, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi uygulaması, başlıca ölçüt olarak alınabilir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM), kamu makamlarının hak ve özgürlüklere müdahalesinin Sözleşme'ye uygun olup olmadığını test ederken, yasallık ilkesini temel ölçüt olarak kullanır. Bunun anlamı, müdahalenin yasa ile öngörülmüş olması gereğidir. Ne var ki, İHAM, şeklen bir yasanın varlığını yeterli görmemekte, nitelik olarak da yasanın belli özellikleri yansıtmasını gerekli görmektedir. Buna göre, yasa öngörülebilir, ulaşılabilir ve anlaşılabilir olmalıdır. Aksi halde, yasa var olsa da, müdahale, sırf bir yasa için gerekli olan asgari ölçütlerin bulunmaması nedeniyle taraf Devletin hak ihlalinde bulunduğuna karar verir. Özetle, uluslararası kazanımlar da, yasamanın işlevinin pekiştirilmesini kolaylaştırılabilir.

7) Önce özgürlük, sonra iktidar

Anayasa sistematigi bakımından, hak ve özgürlükler düzenlendikten hemen sonra, bunları koruma organı olarak TBMM yer alıyor. Sıralama, yasama, yürütme ve yargı şeklinde. Başka bir deyişle, anayasal sistematik, önce özgürlük/ sonra iktidar anlayışını yansıtıyor. Bu anlayış, liberal anayasacılığın belirgin özelliğidir.

Bu bakımdan, TBMM'nin özgürlük mekânı olması nedeniyle kural koyma yetkilerini sahiplenmesi, sadece tarihsel misyonunun değil, anayasal sistematigin de bir gereğidir.

Yasalar, TBMM'de *tartışma ve müzakere ortamında saydam* bir süreçte ve gerekçeli olarak hazırlanır. (Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, bürokratlar tarafından kapalı kapılar ardında hazırlanan gerekçesiz metinler olarak, normatif bir düzenlemenin asgari gereklerini yansıtmadığı gibi bütün hukuki işlemlerin gerekçeli olması gereğine karşılık, hukukun genel genel ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır).

IV.

GEÇİŞ DÖNEMİ: ANAYASAL BİLGİLENME VE HEDEF GÜNDEMİ

“Geçiş dönemi”, 16 Nisan 2017’de başlamış olsa da, 3 Kasım 2019’da yapılması öngörülen seçimlerin 24 Haziran 2017 yapılmasına dair karar alınmasıyla ivme kazandı ve farklı bir zemine oturdu. Şöyle ki; OHAL zorlaması ile yürütülen 16 Nisan süreci, erken seçim kararı ile, Anayasaya aykırılık durumunu teknik düzlemden çıkarıp aynı zamanda etik sorun olarak da kendini göstermiştir.

24 Haziran seçimleri ile 6771 sayılı Anayasa değişikliği yürürlüğe giriş süreci başladı. Yürürlüğe giriş yolunda, söylemler ve işlemler yoluyla yanlış kullanımlar ve nitelermeler yapılarak **anayasal bilgi kirliliği ve anayasal aykırılıklar zinciri eşzamanlılığı** ortaya çıktı. Bu nedenle, son dört ay, son dört yıldır tanık olduğumuz, **anayasal bilgi kirliliği ile anayasasızlaştırma** süreci paralelliğinin çok daha belirgin bir hale geldiğinden söz edilebilir. *Anayasasızlaştırma harekâtı*, Ağustos 2014’te belirgin hale gelmeye başladı; 7 Haziran 2015 seçimlerinin, “saray darbesi” ile 1 Kasım’da yenilenmesinin ardından yoğunlaştı. 15 Temmuz 2016 “darbe girişimi” sonrası ise, OHAL ortam ve koşullarında ivme kazandı. 16 Nisan 2017 ve 24 Haziran 2018 dönemi arasında da, anayasa dışı işlem ve eylemler, anayasal bilgi kirliliği eşliğinde yürütüldü...

Oysa anayasal bilgilendirme hakkı olmadan, “anayasal kamuoyu” oluşmaz. Anayasal kamuoyu yoksa, ülkenin yönetimi hakkında sağlıklı kanaat ve görüş oluşamaz.

Bu açıdan, öncelikli olarak saptanması gereken, doğru bilgi ile değer yargısı, birbirinden ayırt edilmeli. Şöyle ki; 6771 sayılı yasa ile yapılan anayasa değişikliğini eleştirmek, “parlamentar rejimi kaldırıp başkanlık rejimini getirdiği” için denirse, haklı eleştiri, yanlış bilgi nedeniyle dayanaksız kalır. Çünkü, “başkanlık rejimi iddiasıyla parlamentar rejim kaldırılmış olmakla birlikte, getirilen rejim başkanlık olmadığı” halde, başkanlık olarak sunulması, haklı eleştiriye gölgeleyeceği gibi, bilgi kirliliğini derinleştirme ötesinde ona yeni halkalar da ekler.

Bu nedenle, eğer bu belirlemeler yapılmaz ise, proje sahiplerinin, haksız “*karalama*” (parlamentar rejim) ve “*abartılı övgü*” (yanlış olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan) bakımından yansıttıkları bilgi kirliliği döngüsüne düşme riski var: 6771 öncesi döneme övgü ve 6771 ile kurulan düzen başkanlıkmiş gibi, okları bu metne yöneltme yerine, bizatihi başkanlığı eleştirme yanlışlığına düşme riski doğar.

Bu bakımdan; *getirilenin ne olduğundan çok ne olmadığıнын saptanması*, öncelikli ve daha önemli.

1) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: yanlış bir adlandırma

Öngörülen yönetim tarzının ne olduğundan çok ne olmadığıнын belirlenmesi önem ve öncelik taşır.

6771 sayılı Kanun ile parlamentar rejim kaldırıldı; ancak yerine getirilen sistem, **başkanlık değil**. Çünkü tıpkı parlamentar ve yarı-başkanlık rejimlerinde olduğu gibi yargının bağımsızlığı ilkesine dayanan başkanlık rejimi, yasama ve yürütme organlarının birbirine göre

bağımsız konumunu yansıtır: oluşumu bakımından bağımsızlık, görev- yetki ve işleyişi bakımından bağımsızlık, görevin sona ermesi bakımından bağımsızlık. Kuşkusuz bu bağımsızlık ilkesi, yasama ve yürütme arasında “karşılıklı hukuki araçlar”ın (denge ve denetim düzeneği) bulunmasını dışlamaz. Bu nedenle, 6771 sayılı Kanun ile kurulan yönetime, başkanlık yerine, seçmenlerin kulağına hoş gelebilecek olan bir deyim kullanıldı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

7142 sayılı Yetki Kanunu genel gerekçesine göre; “21/1/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 18/19/1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmış ve yapılan değişiklikle, parlamenter hükümet sistemi yerine cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi getirilmiştir”.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, “Hükümet”in resmen kaldırılmasının ardından, 6771 sayılı Kanun düzenlemesine bir ad bulmak için kullanılmış olsa da, 1 no.lu CBK düzenlemesinden sonra, Bakanların CB başkanlığında toplanması, “kabine” olarak adlandırılmaya başlandı. Acaba bu kullanımlar, 6771 düzenlemesi ile ne ölçüde örtüşmekte? Bunun için önce, hükümet ve kabine kavramlarının Anayasa hukukundaki anlamına işaret etmek yerinde olur.

Hükümet kavramı, devlet başkanına göre, hem daha geniş, hem de farklı anlamlar içerir. En geniş tanımı, bir ülkenin kurumlar bütünü, yani siyasal kurumların tümünü ifade eder. Bu anlamda hükümet, rejimle eş anlamlı bir kavramdır. Hükümet daha dar anlamda yasamaya karşı yürütme, yani bütün yürütme olarak anlaşılır. Bu tanım daha çok başkanlık rejimindeki yürütme kavramına denk düşer. Nihayet, parlamenter rejimde devlet başkanı dışında yürütme kısmını ifade eder. Bu anlamda hükümet, yasama önünde sorumlu olan ve gerçek erki elinde tutan organdır.

“**Kabine**” ise, mütecanis bir grup için kullanılan kavram olup, parlamenter rejimin prototipini oluşturan Britanya uygulamasının bir mirasıdır. Britanya kökenli kabine, 19.yyda hükümet başkanı yönetiminde bütün hükümet ekibini betimlemek için kullanıldı. Günümüzde ise, genel siyaseti belirleme sorumluluğunu başbakan ile paylaşan ve tam bir dayanışma içinde olan ekibi ifade eder.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi veya kabine kavramları, 6771 sayılı Kanun bağlamı ile örtüşmüyor. Kısaca; kabine bakımından, 6771 sayılı Kanun, bakanları, kabine bağlamı dışında kurguladığı gibi, 1 no. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de, bakanlıkları oldukça düşük profilli birer hizmet birimi olarak düzenlemiş bulunuyor. Bakanlar, tıpkı CB yardımcılarını gibi sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

CBHS’ye gelince; bu kavramı nitelendiren ana öge, yürütme ve yasama arasındaki ilişkililerdir. Burada da, sistem kavramı ön plana çıkıyor: “*eşgüdüm içerisinde bulunan kurumlar bütünü*” şeklinde tanımlanan sistem ile 6771 sayılı Kanun düzenlemesi arasında bir ilişki yok. Aslında bu metnin özü, kurumlar eşgüdümünü değil, bütün kurumları bir kişinin güdümüne koyma hedefini yansıtıyor. Anayasal düzlemde hukuki öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik ilkelerinin ikinci plana atılması da, güdümlü yapıyı pekiştiriyor.

Öte yandan, konuya daha geniş açıdan, sorumluluk ilkesi bakımından; Bakanlar Kurulu'nun tüm görev ve yetkilerini uhdesinde toplayan kişi, Devlet adına tasarrufları, işlem ve eylemleri nedeniyle siyasal bakımdan sorumlu değildir².

Benzer şekilde yapılan düzenleme için, "Türk tipi başkanlık" veya "a la turca yönetim modeli" gibi adlandırmalar da yanıltıcı olur. Zira, bu tür nitelermeler, "kişi projesi" iddiasını görmezlikten gelme yanılgısını beraberinde getireceği gibi, toplumsal ihtiyaçlar yerine kişisel hedefleri öne çıkaran düzenleme tarzının bütün topluma mal edilmesi de, toplum üyelerine saygısızlık anlamına gelir³. (Nitekim, "sistem dışı" tek kişi tercihlerinin baskın geldiği ilk iki aylık uygulamanın ne denli tehlikeli sonuçları beraberinde getirdiği gözler önüne serildi).

Bu nedenle, 6771 sayılı Kanun ile kurulan yönetim şekli olsa olsa, "monokrasi" (anayasa kuralları yerine tek kişinin kendi tercihlerine göre üstünlüğü) olarak adlandırılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile, gerçek iktidarın Devlet başkanının iradesine dayandığı yönetim biçimi (monokrasi) ve iktidarın halka dayandığı hükümet şekli (demokrasi) ayrışması, giderek daha görünür bir hale geliyor.

Nitelendirmede önemli olan ad değil, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilendir.

2) Seçim Kararı ve Uyum Kanunları, Anayasa'ya aykırı

Monokrasi nitelmesi, Anayasa değişikliğinden seçim kararına, seçim kampanyasından, "uyum" adı altında yapılan düzenlemelerin tarzına kadar geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

-OHAL ortam ve koşullarında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, TBMM'deki oylama şeklinden 16 Nisan halkoylamasına kadar "meşru olmayan" bir süreçtir.

-Uyum yasaları: Uyum yasalarının çıkarılmaması ve bu görevin Anayasa dışı yol ve yöntemle, yetkili olmayan organlara bırakılması, "meşru olmayan" bir geçiş tarzıdır.

-Anayasa değişikliğine uyum yasaları hazırlanmadığı halde seçim kararı alınması, Anayasa'ya aykırı olduğu gibi, uyum yasalarını KHK yoluyla düzenleme yolu da aykırıdır. Bu aykırılıklar zincirini biraz açalım:

6771 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun Geçici md.21/A'ya göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 nci yasama dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 3/11/2019 tarihinde yapılır... Meclisin seçim kararı alması halinde 27 nci yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır".

Geçici md.21/B'ye göre; "Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliğini ve diğer kanuni düzenlemeleri yapar".

² Genel oyla seçiliyor olması nedeniyle Cumhurbaşkanı'nın halk önünde sorumlu olacağı görüşü tam bir yanılsamadır. Çünkü, halkın bir Cumhurbaşkanı'yı yeniden seçmemesi, onun Anayasaya aykırı işlem ve eylemlerinin yaptırımı olamaz. Kaldı ki, CB, yeniden aday olmayabilir de; ikinci döneminden sonra ise, 3. Kez aday olamayacağına göre, sorumsuzluk, onu anayasa dışı eylem ve işlemlere yöneltebilir.

³ Unutmamak gerekir ki, OHAL ortam ve koşullarında Devlet olanakları eşliğinde yürütülen "evet" kampanyasına ve "hayır" kampanyası yanlıları resmen "terörist" ilan edilmiş olmasına rağmen, seçmenlerin yarıya yakını "kişi projesi"ne "evet" demedi.

Söz konusu çifte seçim için 3 Kasım 2019 beklenmediği gibi, TBMM erken seçim kararını, öngörülen anayasal yükümlülüğü yerine getirmeden almıştır.

TBMM'nin 24/4/18 tarihli seçim kararı, bu anayasal düzenlemeye açıkça aykırıdır. Altı aylık sürede düzenleme yükümlülüğünü 12 ayda bile yerine getirmeyen Meclis'in seçimleri 16 ay öne çekmesi, ne anayasal ne de meşrudur.

Anayasal yükümlülüğü yerine getirmemesi, ihmal yoluyla anayasaya aykırılık anlamına geldiği gibi, bu ihmali gecikmeli de olsa telafi etme yerine seçimleri yenileme kararı alması, "eylemli" anayasaya aykırılık durumu oluşturmuştur.

Doğrudan düzenleme yapmayarak Anayasa'ya aykırı tutum ve eylemini sürdüren TBMM, erken seçim kararını aldıktan sonra çıkardığı yetki kanunu ile, düzenlemenin KHK yoluyla yapılmasını tercih etti. Yetki yasası ile, "yasama yetkisi"nin, yani "Meclis İçtüzüğünü ve kanuni düzenlemeleri yapma" yetkisini, Anayasa md.7'ye aykırı bir biçimde Hükümete devretti.

"Geçiş dönemi" adı altında sadece Anayasa'ya aykırı düzenlemeler değil, yetki kanunu, kanun hükmünde kararnameler, OHAL/KHK, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere, yasa hariç, kullanılan farklı hukuki işlemler yoluyla, geçiş dönemine hukuk güvenliği veya hukuki durumdan çok, **mevzuat karmaşası** veya fiili durum damgasını vurdu.

TBMM, 24.04.2018'de erken seçim kararı aldıktan sonra 7142 sayılı yetki kanunu ile kendi yetkisini, Anayasa'ya aykırı bir biçimde Bakanlar Kurulu'na devretti:

*"6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu"*na göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, tüzük, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakanlık, kanun tasarısı gibi bazı ibareler yer almayacağı için bu ibarelerin ilgili kanun ve KHK'lerden çıkarılabilmesi ve 6771 sayılı yasanın gerektirdiği düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verildi (10/05/18; 7142; R.G.:18.5.18)⁴.

7142 sayılı Yetki kanununun, "ilkeler ve yetki süresi" başlıklı 2. Maddesi; "Bakanlar Kurulu bu Kanuna göre verilen yetkiyi kullanırken; yürürlükteki kanun ve kanun hükmündeki kararnamelerin 6771 sayılı Kanuna uyumlu hale getirilmesini, kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesi ile hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını, ..." öngörüyor.

Bakanlar Kuruluna verilen yetki, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının ant içerek göreve başladığı tarihe kadar geçerli olan bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkardı.

⁴ AYM kararı, kendini sınırlayıcı kararlar dizisine tipik bir örnek olarak belirtilebilir (AYM, E.2018/100; K.2018/79; K.ta.: 5/7/2018.

4 Temmuz 2018 günü, çıkarılan “477 sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (KHK/698), Bakanlar Kurulu’nun yetkilerini CB’ye devretti.

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermeye ilişkin Anayasa md.91’e göre, “Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararname, TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür” (f.8).

Bu maddenin seçimlerle birlikte yürürlükten kalkması öngörülmüştür (6771 sy. K., m.21/a). Kuşkusuz sorun, yasama ve yargısal denetimin işlevselliğinden çok “hukuka saygı” sorunu öne çıkmakta.

698, 700 ve 703 sayılı KHK düzenlemeleri, mevzuatın Anayasa ile uyumlaştırılması değil, yasama alanının yürütmeye aktarılması sonucunu doğuran düzenlemeler içeriyor.

3) Gri ve tartışmalı alanlar

6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu, CB hâkimiyeti damgasını taşımakla birlikte, TBMM ve CB arasında yetki yarışmasına ilişkin birçok **gri ve tartışmalı alan** bırakmakta.

Geçiş döneminde hedef, görev+yetki+sorumluluk zincirinde ve anayasal denge ve denetim düzeneği eşliğinde anayasal düzene dönüş olduğuna göre, Anayasal yetkilerin kullanılmasında, bu ana hedefe uygun vurgular sürekli kılınmalı.

Yasama yetkisi konusunda; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve TBMM yasama yetkilerine ilişkin gri alanlar, TBMM lehine yorumlanmalıdır.

Yasama yetkilerini esas itibarıyla TBMM kullanırken, Cumhurbaşkanı bunların en azı ile yetinmelidir.

Değinen ve başkaca uygulamalar, 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin sürdürülemez özelliği nedeniyle “geçiş dönemi” vurgusu yapılarak yürütülmelidir. Böylece, “**anayasa sorunsalı**” sürekli gündemde tutulmalıdır.

Bütün bunların ötesinde, hukuk devleti ve haklar toplumu (hak/hukuk/adalet söylemi eşliğinde) gündemde tutularak toplumun bütün kesimlerine “hukuki güvenlik” vaadi eksik edilmemelidir.

Özetle; TBMM, Ağustos 2014’ten bu yana giderek ivme kazanan “**anayasızlaştırma**” sürecine karşı bilinçli bir mücadele vermelidir. Bu hedefte, İktisat çalışmalarının önemi yeniden belirtilmelidir. Şöyle ki; kurumsal muhalefet eksikliği, siyasal işleyiş bakımından sistemin demokratik olmayışının başlıca nedenidir. Bu bakımdan, TBMM İktisat çalışmaları sırasında kabul edilecek hükümler ile sadece yasama organının işlevinin korunmasına değil, aynı zamanda genel olarak demokratik bir işleyiş sağlamak da önemli.

Bu süreçte, başta Anayasa madde 11 gelmek üzere, madde 40, madde 137 ve madde 138 gibi, emredici veya yasaklayıcı Anayasa hükümlerine, muhataplarınca ne ölçüde riayet edildiği yakından izlenmeli; anayasaya açık aykırılıklar, Anayasa ihlalleri ve Anayasa suçu oluşturan işlem ve eylemler teşhir edilmeli ve gereği için harekete geçilmelidir.

V.

NASIL BİR YOL HARİTASI İZLENMELİ?

1.-Anayasal demokrasi umudu için: “anayasalaştırma” ve TBMM’nin varlık nedeni (muhalafete ve özellikle CHP’ye düşen izleme görevi)

Anayasa hükümlerine asgari saygı sağlanmadan, değil anayasal devlet, kanun devletinden bile söz edilemez. Öncelikle, başta CB ve TBMM Başkanı olmak üzere, bütün seçilmişlerin Anayasa andı doğrultusunda “anayasaya saygı” gereği yönünde irade beyanında bulunmaları önem taşımaktadır. Böylece, şu anda askıya alınmış olan Anayasa’nın emredici hükümlerinin uygulanmaya konması ivedi ve öncelikli gündem maddesi olmalıdır. İşte başlıcaları:

-Cumhuriyetin nitelikleri: “insan haklarına dayanan laik ve demokratik sosyal hukuk devleti” (md.2).

-Egemenlik: “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” (md.6),

-Yasama yetkisi, TBMM’nin. “Bu yetki devredilemez” (md.7).

-Yürütme yetkisi ve görevi, “Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (md.8).

-Yargı yetkisi, tarafsız ve bağımsız mahkemelerce kullanılır (md.9).

-Anayasa: Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını” bağlayan üstün ve temel kuralardır (md.11).NB: CB için 104 tanımı...

-Temel haklar ve ödevler (md.12-74).

-Üniversiteler: “kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip” üniversitelerde öğretim elemanları, “Yüksek öğretim Kurumunun veya üniversitelerin yetkili organların dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılmazlar” (md.130).

-Medyaya giriş: “Devletçe kamu tüzel kişiliği olarak kurulan radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır” (md.133).

Kısacası; bunlara saygı sorunsalını sürekli gündemde tutulması gerekir.

2.-Yasama işlevini sahiplenmek:

CHP grubu olarak Anayasa ve İçtüzük tarafından tanınan bütün olanakları zorlayarak, bilgi temelinde “yasama işlevi”ni sürekli öne çıkarmak gerekir. Bu hedefte, -elden geldiğince kişiselleştirmeden kaçınarak- diğer partiler ile, yasama işlevi ve kimliği üzerine ortak ve farklılaşmış yol ve yöntem geliştirmek:

-HDP+İYİ Parti: tematik paylaşım düşünülebilir...

-MHP: lideri hedef almadan, milletvekillerinin temsili özelliği öne çıkarılabilir.

-AK Parti: yasama meclisinin özerk konumu vurgulanabilir; özellikle kural koyma erkini elinde tutan organ özelliği.

“Genel irade”nin temsilcileri olarak, halk bize, “herkes için bağlayıcı kural koyma yetkisini verdi” söylemi önemli. Bu bakımdan, milletvekillerinin, komisyonlara ve genel kurula devamı ve aktif katılım için her türlü fırsatı değerlendirmesi, genel irade söylemi ile tutarlılık göstergesidir.

OHAL'i kalıcı haline getiren yasalara karşı mücadele: Anayasaya ve hukuka aykırı öğeleri ayıklanmadan "torba kanun" uygulaması ile toptan yasalaştırılan KHK'ler, aslında yasa sayısı verilen metinler olup, içerik olarak bunların yasa özelliği bulunmamakta; bu nedenle bunlar, TBMM'nin öncelikli ve ivedi gündemi olarak hukuk düzeninden ayıklanmalıdır.

3.-Anayasa siyaseti ve siyaset için anayasa

Hedef, kuşkusuz anayasal mirası yeniden kazanmak olmalı; bunun için güçlü bir "anayasa siyaseti"ne ihtiyacımız var. Anayasanın araçsallaştırılarak istismar edildiği, ihlal edildiği ve anayasa suçu işlemenin alışkanlık haline getirildiği, adeta "anayasanın unutturulduğu" bir ortamda, "anayasa gündemi" oluşturmak kolay değil, ama gerekli.

Bunun için muhalefet partileri, ayrı ayrı ve mümkünse birlikte, bir "anayasa siyaseti" oluşturmak durumunda.

Bunun yolu, anayasanın öneminin kavranmasından geçer. Anayasa neden yediğimiz ekmek, içtiğimiz su ve soluğumuz hava kadar önemli? Anayasanın üstünlüğü sağlanmadan neden toplumsal barış sağlanamaz, birlikte yaşam umudu zedelenir?

Bu sorulara yanıt, dün bugün ve yarın bakış açısı ile "anayasal bilgilendirme hakkı" ile verilebilir ancak.

-**Dün:** siyasal ve anayasal miras, ön yargı ile değil, olumlu ve olumsuz özellikleri ile doğru ve olgusal yaklaşımla kavranmalı.

-**Bugün:** 2007-2017 ekseninde, bilgi kirliliği eşliğinde anayasal düzenin nasıl ortadan kaldırıldığı, belleklerde hep canlı tutulmalı.

-**Yarın için:** Dün ve bugünün anayasa bilgileri ışığında toplumsal barış ve birlikteliği güvence altına alan anayasal tasarımı, hep gündemde tutma ve bu gündemle geniş birliktelikler oluşturma iradesi.

Bu üçlü bilgilendirme ve tahlil sağlıklı yapılabilirdiği ölçüde, partiler Türkiye'nin geleceği için politikalarını belirleyebilir: Nasıl bir ülke ve toplum tasarımı geleceğe giden yolu aydınlatacak?

Nitelikli toplum, ancak nitelikli bir ülkede var olabilir. Bunun için nitelikli bir siyasal örgüte ihtiyacımız var.

Bunlar da, ancak anayasa ile tasarlanabilir: kural koyan meclis; kuralları uygulayan organ ve kurullar ve yargılayan merciler.

Bunlar için gerekli anayasal altyapı var, fikri birikim de...

Partiler, 21.yy Türkiye'sine ilişkin politikaları, anayasa tartışması yoluyla belirlemek durumunda...

Unutmayalım: yıkım anayasa yoluyla gerçekleşti. Kurtuluş ve kuruluş diyalektiği ancak anayasa yolu ile sağlanabilir. Anayasal düzenin meşru olmayan yollardan yürürlükten kaldırıldığını sürekli gündemde tutmak için de "anayasa siyaseti ve siyaset için anayasa" ihtiyacı acil.

TBMM'de ikinci parti konumunda olan CHP için anayasa gündemi, gelecek kuşaklara karşı tarihsel bir sorumluluktur.

DEĞERLENDİRME YERİNE: ANAYASAL YURTSEVERLİK

1.-“Anayasal yurtseverlik” söylemi

- Anayasal süreci ve hukuku hep önde tutmak: (kendi söylem ve eylemlerimizde hukuki tutarlılık olmalı); aksi durumları hep teşhir edelim.
- Kişileri muhatap almamak: ancak, düzenleyici işlemler ve uygulamalar açısından, hukuk ve Anayasa üstünlüğünün mü, yoksa kişisel tercihlerin mi öne geçtiğini sürekli izleyelim ve teşhir edelim.
- Olumlu tarihsel ortak mirası sahiplenmek: TBMM'nin saygınlığı için tarihsel ve siyasi malzemeleri kullanalım;
- Milletvekilleri olarak; örgüt disiplini ile kişisel özerklik dengesini gözetmek,
- Sürekli özelleştirme yapmak,
- Gençler ve kadınlar yoluyla sürekli örgütü genişletmek, takviye etmek,
- Anayasal yurtseverlik gereği, kapsayıcı ve kucaklayıcı kavramları öne çıkarmak: bir yandan, eşitlik/yurttaşlık/laiklik; öte yandan, insan hakları/demokrasi/hukuk devleti⁵.
- Anayasacılığın temel gereklerini sürekli işlemek: denge/denetim; hesap verebilirlik (görev+yetki+sorumluluk.)

2.-Halka anlatma söylemi

Türkiye genelinde; “halka nasıl anlatacağız, sorunumuz halka inmek veya cahil oldukları için onlara oy veriyorlar” vb. yanlış söylem ve yaklaşımlardan kaçınarak, Türkiye'nin dünü/bugünü ve yarını üzerine ortak paydalar vurgusu eksik edilmemeli.

Bunu yaparken; uzmanlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılarak kamusal mekân kullanımına özen gösterilmeli. Siyasetin biricik mekânı, kamusal nitelik taşıyan yerlerdir.

3.-Uluslararası ilişkilerimizde güven

Türkiye'nin, darbeler ve demokrasi sarkacında bulunmakla birlikte, kayda değer bir siyasi ve anayasal mirasa sahip olduğu her vesile ile paylaşılmalı. Türkiye'de, anayasal yurtseverlik” için var olan ulusal dinamizm, uluslararası ilişkilerde sürekli dillendirilmeli.

Bir yandan; 6771'in sürdürülemez özelliği, öte yandan, bunu aşma birikimi, Türkiye'nin Avrupa ve Akdeniz siyasi ve anayasal ailesi içinde yer aldığı gerçeği ışığında sürekli işlenebilir.

Öte yandan; Türkiye'nin Müslüman-Arap devletler için esinleyici özelliği, demokrasi ve laiklik bakımından hatırlatabilir.

⁵ “Liyakat+hukuk+demokrasi” üçlüsünü ülke yönetimi için sürekli dillendirme gereği kadar, Parti içinde de aynı ilkelerin gözetilmesi- ikna edicilik ve tutarlılık bakımından- önem taşımaktadır.