



**CHP Genel Başkanı  
Sayın Kemal Kılıçdaroğlu'nun Önsözü ile**

**“YASAMA YETKİSİ DEVREDİLEMEZ”**  
(27. Yasama Dönemi Uygulaması:  
Temmuz 2018-Aralık 2019)

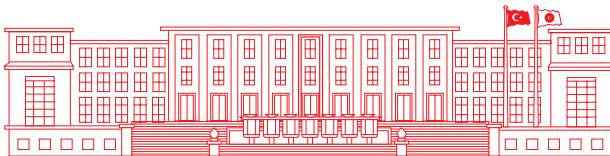
---

**Prof. Dr. İbrahim Ö. KABOĞLU**

---

**İstanbul Milletvekili  
Anayasa Komisyonu Üyesi**

**31.12.2019**



**EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR**

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	5
SUNUŞ.....	10
KISA SÖZLÜK.....	12
ÖZET: ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ VE GÜNCEL DURUM.....	15
I. 16 NİSAN 2017 HALKOYLAMASI: TOPLUMSAL AYRIŞMA ETKENİ.....	15
1) Değişikliği savunanların iddiaları.....	15
2) Değişikliğe karşı çıkma gerekçeleri.....	15
II. UYGULAMANIN ORTAYA KOYDU ĞU GERÇEKLER.....	15
III. ÇALIŞMA PLANI VE YÖNTEM.....	16

### Başlık 1

GENEL GİRİŞ: TÜRKİYE’NİN SİYASAL VE ANAYASAL MİRASI ÜZERİNE.....	18
I. AVRUPA’DA ÜÇ DEMOKRATİKLEŞME DALGASI.....	18
II. DEMOKRATİKLEŞME DALGALARI KARŞISINDA TÜRKİYE.....	20
III. ÇİFTE SAPMA: ULUSAL KAZANIMLARDAN VE AVRUPA-AKDENİZ MEKÂNINDAN.....	21

### Başlık 2

ANAYASA DEĞİŞİKLİĞ-2017: AYRIŞMA EKSENLERİ VE GEÇİŞ SÜRECİ.....	24
I. EVET VE HAYIR GEREKÇELERİ NELERDİ?.....	24
1. <i>Darbe Girişimi Nedeni: Anayasa mı, Yoksa Anayasa’nın İhlali mi?</i>	
2. <i>Değişiklik, Olağanüstü Halde mi, Yoksa Olağan Hukuk Düzeninde mi Yapılmalı?</i>	
3. <i>Toplumsal İhtiyaç Temelinde Katılım Yoluyla mı, Yoksa Seçilmişlerin Dayatması mı?</i>	
4. <i>Yürütme, Çift Başlı ve Kurul Halinde mi Çalışacak, Tek Kişiye mi İndirgenecek?</i>	
5. <i>Yargı, Kuralı Koyan ve Uygulayan Organ Güdümünde mi, Bağımsız mı?</i>	
6. <i>Bütçe Yetkisi: Meclis’e mi, Kişiye mi Ait Olsun?</i>	
7. <i>Kural Koyan ve Uygulayan Organ Seçimi, Birlikte mi, Yoksa Ayrı mı Yapılsın?</i>	
8. <i>TBMM’nin Kaderi: Kendi Elinde mi, Tek Kişi Güdümünde mi?</i>	
9. <i>Cumhurbaşkanı, Tarafsız mı Kalsın, Partili mi Olsun?</i>	
10. <i>Yetki Kanunu Kalsın mı, Kalksın mı?</i>	
11. <i>Sosyal, İktisadi ve Kültürel Haklar, Doğrudan CBK ile Düzenlensin mi?</i>	

12. OHAL Yetki ve Kararnamesi: Kurul mu, Tek Kişi mi?
  13. Yasa Yapımında Belirleyici Organ TBMM mi, Yoksa Cumhurbaşkanı mı?
  14. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar: Seçilmişler mi, Atanmışlar mı?
  15. Kurallar Kademelenmesi mi, Yoksa Kurallar Karmaşası mı?
  16. Seçim Kampanyaları, Tarafsız Olarak mı, İktidar Güdümünde mi Yürütülsün?
  17. Denge ve Denetim Düzenağı: Sürsün mü, Yoksa Sona mı Ersin?
  18. “Görev+Yetki+Sorumluluk” üçlüsü: Devam Etsin mi, Yoksa Kalksın mı?
  19. “Halka Hesap Vermek” mi, Yöneticilerin Suç İşleme Ayrıcalığı mı?
  20. Erkler Ayrılığı mı, Tek Kişi Yönetimi mi?
  21. “Demokratik Hukuk Devleti” mi, Monokrasi mi?
  22. Hukuk ve Liyakat mi, Cemaat ve Tarikat mı?
  23. Gelecek Kuşakların İradesini OHAL mi Bağlasın, Yoksa Kendileri mi Belirlesin?
- II. GEÇİŞ: MEŞRU OLMAYAN ANAYASAL ZORLAMALAR SÜRECİ..... 29
1. Devletin bekası adına oy isteme..... 30
  2. Uyum yasaları yerine KHK..... 30
  3. KHK ile Cumhurbaşkanlığı'na yetki devri ..... 30
- III. TÜRKİYE'NİN YÖNETİMİ NASIL TANIMLANABİLİR..... 31
- 1- Olan (siyaset bilimi) ve olması gereken (anayasa hukuku) ayrımı ..... 31
  - 2- “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” (Any., md. 104/1)..... 32
  - 3- CBHS mi, yoksa monokrasi mi? ..... 33

### Başlık 3

<b>ANAYASA UYGULAYICISI TBMM VE YASA UYGULAYICISI CUMHURBAŞKANI</b> .....	35
I. ANAYASANIN ÜSTÜN VE TEMEL İLKELERİ .....	35
II. ANAYASAYA SAYGILI YASA .....	36
1. Asli ve genel yetki ilkesi .....	36
2. TBMM'nin yetki alanını pekiştirici yorum öğeleri.....	37
III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ: ÇERÇEVELENMİŞ YETKİDEN,“GEREKÇESİZ İŞLEMLER KATEGORİSİ”NE.....	38
1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine kapalı ve yasak alanlar.....	38
2. Bağlı ve kayıtlı yetkiler.....	39
3. Ana çelişki: Yasa (seçilmişler ve saydam) ve CBK (atanmışlar ve kapalı devre).....	41

## Başlık 4

<b>27.DÖNEM YASAMA UYGULAMASI: NASIL BİR BİLANÇO?</b> .....	43
I. 27.DÖNEM 1.-2.-3. YASAMA YILI TORBA KANUNLAR (01.07.2018-31.12.2019) .....	45
II. TBMM YETKİ TEKELİ VE CBK: “YASASIZLAŞTIRMA” MI, “PARALEL YASAMA” MI? .....	49
1. AKP-MHP (İşlevsiz) ve CHP-HDP-İYİ Parti-Saadet Partisi-DP-TİP (etkisiz) ..	49
2. CBK: Yapıcı (bürokratlar) ve Sahibi (Cumhurbaşkanı) Ayrışması .....	52
3. Yazılı soru, Genel Görüşme ve Meclis Araştırma Önergeleri ile Kanun Teklifleri .....	52
III. ANAYASAYA AYKIRI DÜZENLEME VE UYGULAMALARIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK SORUNU .....	53
1. Yasa önerileri ve torba yasalar .....	53
2. Anayasa Mahkemesi: Çok geç ve en az denetim veya denetimden kaçınma .....	57
3. On sekiz aylık uygulama: Sürdürülemezlik teyidi .....	59

## Başlık 5

<b>NİTELİKLİ YASA VE DEMOKRATİK ANAYASA İÇİN NASIL BİR YOL HARİTASI?</b> .....	61
I. 15 TEMMUZ DARBE GİRİŞİMİ: ÖNCESİ/ESNASI/SONRASI .....	61
II. YASA YAPICININ ÇİFTE YÜKÜMLÜLÜĞÜ: ANAYASA’YA SAYGI VE KAMU YARARI .....	63
1. Yürürlükteki Anayasa’ya saygı konusunda neden ısrarcı olunmalı? .....	63
2. Nitelikli yasa için bilinçli ve ‘uyanık’ muhalefet: fikir+iletişim+eylem .....	66
3. Denetim ve devam arasında doğrudan bağlantı .....	70
III. ANAYASA SİYASETİ VE SİYASET İÇİN ANAYASA .....	71
1. Anayasa kamuoyu: dün/bugün/yarın .....	72
2. Seçim değil, sistem; iktidar değil, anayasa .....	74
3. “Cumhuriyet” parantez içine alınamaz .....	75

## Başlık 6

<b>DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER</b> .....	76
I. YASAL SÜREÇ VE ANAYASAL BİLGİLENME HAKKI .....	76
1. Anayasa’ya uygun yasa için öneriler .....	76
2. Anayasal farkındalık gündemi .....	77
II. TBMM’NİN “KURUCU İŞLEVİ” VE “CBHS PARANTEZİ” .....	78
III. TÜRKİYE’NİN 21.YÜZYILI: DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ İÇİN .....	79

## ÖNSÖZ

Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 19 Mayıs 1919'da Samsun'a ayak basarak başlattığı kurtuluş mücadelesinin 100'üncü yılındayız. Önümüzdeki dört yıl boyunca, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu da dâhil olmak üzere, çok önemli 100'üncü yıl kutlamaları gerçekleştireceğiz. Örneğin, gelecek yıl, yani 2020'de, "Hâkimiyet bilakayduşart milletindir." denilerek açılan Gazi Meclisimizin 100'üncü yılını kutlayacağız. 2021'de, sadece düşmanın değil, aynı zamanda milletin makûs talihinin de yenildiği İnönü zaferlerinin, "Hattı müdafaa yoktur sathı müdafaa vardır, o satıh bütün vatandır." emriyle kazanılan Sakarya Zaferi'nin, 100'üncü yılını kutlayacağız. Bu kutlamalar, bizi Büyük Taarruz'un ve Başkomutanlık Meydan Muharebesi'nin 100'üncü yılına ulaştıracak. 2022 yılında, başarıyla sonuçlanan Kurtuluş Savaşı'nın 100'üncü yılını ve nihayetinde, 2023 yılında, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun 100'üncü yılını kutlayacağız.

Önümüzdeki bu dört yıllık süreç bir kutlamalar dönemidir. İçinde olduğumuz bu yıllarla birlikte önümüzdeki dört yıl, tüm yurttaşlarımızın da katılımıyla hepimiz için yeni bir arınma dönemidir; gerçeklerle yüzleşme, bu güzel ülkemizin kuruluş harcına katılmış, temellerine kazanmış ve Türkiye'mizin, Türkiye'nin, günümüzün sorunlarına da çözüm üretecek felsefeyi yeniden keşfetme dönemidir. Bu felsefeyi üç sözcükle özetleyebiliriz: Hak, hukuk ve adalet.

Kurtuluş Savaşı'mızın planlaması ve sürdürülmesi, Türkiye Cumhuriyeti'mizin kuruluşu, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyetine dayanır; yani kuruluş da kurtuluş da hukuka dayandırılmıştır. Mustafa Kemal Atatürk, Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılışından bir gün sonra, yani 24 Nisan 1920'de Mecliste yaptığı konuşmada, "müdafaa-i hukuk"u bütün ayrıntılarıyla anlatır. Mustafa Kemal Atatürk'e göre "müdafaa-i hukuk", yani hakların müdafaası, sadece işgal güçlerine karşı Türk milletinin haklarının müdafaası anlamına gelmez; hakların müdafaası, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması nedeniyle her bir vatandaşın hakkının ve hukukunun savunulduğu bir yönetim anlayışını da ifade eder. Mustafa Kemal için tek doğru yol ise millî iradeyi

egemen kılacak millî bir Meclisin, yani Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılmasıdır.

Dolayısıyla tereddütsüz şunu söyleyebiliriz: Türkiye Cumhuriyeti'nin temelinde her bir vatandaşın hakkını ve hukukunu korumayı amaç edinen bir ruh vardır.

Bütün demokrasilerin ana omurgasını kuvvetler ayrılığı ilkesi oluşturmaktadır. Yani yasama, yürütme ve yargı, demokrasinin olmazsa olmazıdır. Kuvvetler ayrılığı, aynı zamanda gücün demokratik kurallar içinde denetlenmesidir. Bu nedendir ki, çeşitli defalar askerî darbeler ve farklı müdahalelerle egemenlik millettten alınmak istenmişse de, Türkiye Büyük Millet Meclisi, er geç aslına dönmüştür. Ancak üzülecek ifade edeyim ki, son Anayasa değişikliğiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi kendi yetkilerini kısıtlamış, çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez kuralı olan kuvvetler ayrılığı ilkesi fiilen ortadan kalkmıştır.

**Bir:** Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri kısıtlanmış, denge ve denetleme mekanizmaları yok edilmiş, denetimsiz bir yürütme organı ve iktidar yaratılmıştır.

**İki:** Cumhurbaşkanı, kararnameler yoluyla Meclisin yasama yetkisine fiilen ortak olmuştur.

**Üç:** Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı fiilen sona ermiştir.

**Dört:** Partili Cumhurbaşkanı, devleti ve milleti temsil etmek yerine, belli bir siyasi görüşün temsilcisi konumuna gelmiştir. Bu da, denge unsuru olması gereken Cumhurbaşkanlığı makamının denge unsuru olmaktan çıkmasına yol açmıştır.

**Beş:** Tek kişiye Parlamentoyu fesih yetkisi verilmiş, milletin Meclisinin geleceği bir kişinin iki dudağının arasından çıkacak sözcüğe bırakılmıştır.

**Altı:** Meclisin bütçe hakkı ve yetkisi fiilen alınmıştır.

Gerçekleşen son Anayasa değişiklikleriyle, denetlenen, hesap veren şeffaf bir iktidar yoktur; yargı bağımsız değildir; Parlatonun yürütme organını denetleme yetkisi büyük ölçüde elinden alınmıştır. Oysa demokrasilerde halka hesap vermek temel kuraldır. Yasama, yargı ve

yürütme gücünü, yani egemenliği, bir kişiye teslim ettiğinizde, hukukun üstünlüğü yok olur, üstünlerin hukuku geçerli olur. Bir başka deyişle; egemenlik bir kişiye, bir zümreye veya bir sınıfa bırakılmış olur.

Çağdaş ve demokratik bir hukuk düzeninin yolu, hepimizin kitapçıyı elimize aldığımızda “Bu benim anayasamdır.” diyebileceği bir anayasayı uzlaşma kültürü içinde tartışarak kabul etmemizdir. Bunu yaptığımızda, çocuklarımıza, demokratik standartları yüksek, yaşanabilir bir Türkiye bırakacağımız gibi; Türkiye Büyük Millet Meclisinin tarihinin bize ve yine tarihin de Meclisimize yüklediği sorumluluğun da gereğini yerine getirmiş olacağız<sup>1</sup>.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 16 Nisan 2017’de oylanan ve 9 Temmuz 2018’de bütünüyle yürürlüğe giren 6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu ile tarihinde ilk kez “Hükümsüz Meclis” olarak yasama çalışmalarına başlamıştır. Bu düzenleme, kurul halinde çalışan ve TBMM önünde sorumlu olan Bakanlar Kurulu’nu kaldırdığı gibi, yürütmenin siyasal sorumluluğu ilkesini de kaldırmış bulunmaktadır. TBMM’nin bütçe hakkı ve yürütmeyi denetim araçları da büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır.

6771 sayılı Kanun ile TBMM lehine yapılan başlıca düzenleme, kanun teklifidir. Buna göre, bütçe kanunu dışında bütün yasa önerileri hazırlama yetkisi, TBMM’nin tekelinde bulunan bir yetkidir. Bu düzenleme tarzı, Anayasa’nın “yasama yetkisi” kenar başlıklı olup, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tekelinde olan yasama yetkisinin devredilme yasağını öngören madde 7 ile uyumludur.

Ne var ki, yaklaşık 18 aylık uygulama, değinilen anayasal düzenlemeye rağmen, TBMM’nin yasama yetkisini özerk bir biçimde kullanamadığını teyit etmiş bulunuyor. Öncelikle, genellikle TBMM’de 1. parti konumunda olan AK Partili vekillerin imzasını taşıyan yasa önerileri, aslında Saray ve/veya bakanlık bürokratları tarafından hazırlanmakta; bu durum, yasama sürecini inisiyatif aşamasında muvazaalı kılmaktadır. Yasama çalışmalarının mutfağı niteliğindeki komisyonlar, bir tür yasak savma süreci olarak görülmekte; Genel Kurul’da ise, müzakere süreci

---

1 Önzözün buraya kadar olan kısmı, 23 Nisan 2019 tarihinde TBMM’nin 69. birleşiminde yapmış olduğum konuşmanın geniş özetinden oluşmaktadır.

işletilememekte; genellikle AKP-MHP (Cumhur ittifakı) üyesi vekillerin oyu belirleyici olmaktadır.

TBMM’de grubu bulunan üç parti (CHP, HDP ve İYİ Parti) ile temsil edilen diğer üç parti (Saadet Partisi, Demokrat Parti ve Türkiye İşçi Partisi) vekillerinin yapıcı eleştirilerini dikkate almayan AKP-MHP çoğunluğu, Anayasa’ya ve kamu yararına açıkça aykırı yasaları bile tereddütsüz kabul ettiğinden, bir tür çoğunluk dayatması sözkonusu olmakta ve bu dayatmada Saray gölgesi, doğrudan TBMM üzerinde hissedilmektedir.

Çoğunluk dayatması nedeniyle müzakere sürecinin işletilemediği TBMM’de oylanan kanunların çoğunluğu, Anayasa’ya aykırı bir biçimde hazırlanan “torba yasa” tarzına göre çıkarılmaktadır. Bunun sonucunda da, yasanın ulaşılabilirlik, anlaşılabilirlik ve öngörülebilirlik özellikleri zedelenmekte veya ortadan kalkmaktadır.

Özet olarak, yasa önerisi aşamasında başlayan yasama zaafı, TBMM’yi nitelikli yasa yapma hak ve yükümlülüğünden alıkoymaktadır.

Öte yandan, yine 6771 sayılı Kanun ile getirilmiş olan Cumhurbaşkanı kararnamele adı altında yapılan düzenleyici işlemler, Anayasa tarafından çerçevelenmiş olduğu halde, çoğu zaman TBMM’nin yetki alanına giren Anayasa’ya aykırı metinler olarak hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır.

Yasaları çok geç denetleyen veya en az denetimle yetinen Anayasa Mahkemesi ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin denetiminden bugüne kadar kaçınmıştır.

Değinen bu durumlar, esasen “demokratik hukuk devleti”nin asgari gereklerini yansıtmayan 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğine dahi Yasama ve Yürütme tarafından saygı gösterilmediğini ortaya koymaktadır.

Kuşkusuz, asıl hedef; denge ve denetim düzeneğine dayanan, görev, yetki ve sorumluluk ilkelerini yansıtan ve hesap verebilir bir parlamenter hükümeti eksen alan, haliyle erkler ayrılığı ve yargı bağımsızlığını vazgeçilmez olarak kabul eden demokratik anayasanın hazırlanması ve yürürlüğe konulması olmalıdır.



Ancak bunun başarılabilmesi için, TBMM, yürürlükteki Anayasa çerçevesinde nitelikli yasamanın asgari gereklerini yerine getirmeli ve yeni anayasaya giden yola özgü etkili yasama yöntemlerini geliştirmelidir.

Bu çerçevede, özellikle demokratik muhalefet, müzakereci demokrasinin bütün meşru yol ve araçlarını azami ölçüde kullanmalıdır.

İstanbul Milletvekili ve CHP Grubu Anayasa Komisyonu sözcüsü İbrahim Kaboğlu tarafından hazırlanan **“Yasama Yetkisi Devredilemez”** başlıklı çalışma, bunun yol ve yöntemlerini göstermekte, 27. Yasama Döneminin bir yıllık bilançosundan hareketle, hem etkili muhalefet ve yasama yol ve yöntemleri hem de demokratik anayasa hedefine yönelik olarak milletvekillerinin bireysel ve toplu olarak hak, görev ve sorumlulukları üzerinde uyarıcı ve ufuk açıcı bilgiler içermektedir.

**Kemal Kılıçdaroğlu**  
**CHP Genel Başkanı**

## SUNUŞ<sup>2</sup>

**“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”** (Anayasa, madde 7).

24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından 27. Yasama Döneminin başlaması ile Parti yönetiminin talebi üzerine hazırladığım ve 12 Temmuz 2018 günü Parti grup toplantısındaki sunuşun ardından vekillerin soru ve önerileri doğrultusunda gözden geçirilen “Yasama Raporu” (Kural Koyan Organ Olarak Yasamanın Özerkliği), 18 Eylül 2018 günü vekillere iletildi.

Bu çalışmanın amacı, “Yasama Raporu” için dayanak oluşturan 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girişinin ilk 18 ayında TBMM tarafından nasıl uygulandığı üzerine genel gözlemlerde bulunmaktır. Bu konu, şu iki açıdan önemlidir:

- Değiştirilme tarzı ve meşruluk açısından çok tartışmalı olan ve ayrıştırıcı bir nitelik taşıyan bir Anayasa değişikliğinin uygulanma sürecinde, “nitelikli yasa” kaydının gerçekleşmesi ereğinde izlenmesi gereken yasama politikası üzerine görüş üretmek suretiyle, 2017 Anayasa değişikliği ile kurulan düzenin ne ölçüde sürdürülebilir olduğunu sorgulamak.
- Anayasal kaosu aşma yol ve yöntemleri üzerinde görüş ve önerileri, yasamanın özerkliği için mesai harcayan milletvekilleri ile paylaşmak.

Anayasa değişikliği ile getirilen düzenleme, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS) olarak adlandırılrsa da, bu kavramın anayasal karşılığı bulunmamakta. Cumhurbaşkanına geniş düzenleyici yetkiler tanınmış olmakla birlikte, Anayasa'nın üstün ve bağlayıcı hükümleri yürürlüktedir. Çünkü 6771 sayılı kanun ile 1982 Anayasasında değişiklik yapıldı; yoksa 1982 Anayasası yerine yeni bir Anayasa yürürlüğe konulmadı. Bu çerçevede, 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe konulan anayasal düzenlemelerin sürdürülebilir olmadığı, on sekiz aylık uygulama ile teyit edilmiş

---

2 TBMM'de temsil edilen demokratik muhalefet partileri ile paylaşma ve kitap olarak yayımlama önerisinin yanısıra önsöz yazma inceliğini gösteren Genel Başkanımız Sayın Kemal Kılıçdaroğlu'na teşekkürü borç biliyorum. Çalışmayı okuyan ve yapıcı önerilerde bulunan İstanbul milletvekili Dr. Sibel Özdemir'in ve 27. Yasama Bilançosu verilerini oluşturan danışmanım Özgür Baş'ın emeklerine sağlık.

bulunmaktadır. Bu itibarla, Anayasa madde 2 ile güvence altına alınan “demokratik hukuk devleti”ne dönüş için etkili bir muhalefet yöntemi geliştirmek gerekmektedir. Cumhuriyet Halk Partisi öncülüğünde oluşan Millet İttifakı içerisinde yer alan partiler olarak İYİ Parti, Saadet Partisi (SP) ve Demokrat Parti (DP) kadar, Halkların Demokratik Partisi (HDP) ve Türkiye İşçi Partisi (TİP) gibi muhalefette yer alan partileri de kapsamına alan “demokratik muhalefet”, CBHS olarak adlandırılan “tek kişi yönetimi”ni aşmaya özgü muhalefet yol ve yöntemlerini geliştirme ve uygulamaya koyma tarihsel sorumluluğu ile karşı karşıya bulunuyor. Eğer bunu yapmaz ise, CBHS’ye karşıtlık, söylemle sınırlı kalacağı gibi, Haziran 2023’te veya erken bir tarihte yapılacak genel seçimler, tek kişi yönetimi (monokrasi) için meşrulaştırıcı bir işlev görecekler<sup>3</sup>.

---

3 İlk rapor olarak yayımlanan “Yasama Yetkisi Devredilemez” (27. Yasama Dönemi Uygulaması: Temmuz 2018-Aralık 2019) elkitabını, bandrollü olarak (bu) 2. baskısında, plana ilişkin değişiklikler ve içerikle ilgili bazı iyileştirmeler dışında, çalışma kapsamına giren döneme dokunulmadı.

## KISA SÖZLÜK

**Anayasa;** iktidarı, erkler ayrılığı yoluyla sınırlandıran, özgürlük ve hakları güvence altına alan üstün ve temel norm.

**Anayasa hukuku ve siyaset bilimi:** Anayasa, uyulması zorunlu üstün kurallar olarak olması gerekeni öngörür; siyaset bilimi ise, tek tek olay ve olguların incelenmesiyle tüme varım yöntemini uygular, olması gerekeni değil olanı gözlemler ve neden-sonuç ilişkisini kurar.

**Anayasal denge ve denetim;** yasama, yürütme ve yargı şeklinde örgütlenen anayasal kurumların “görev+yetki+sorumluluk” çerçevesinde hareket etmelerini sağlayan düzenekler bütünü anlamına gelir.

**Anayasasızlaştırma:** Anayasa'nın doğrudan muhatabı olan erklerin Anayasa'nın amir hükümlerini yerine getirmekten kaçınmaları, buna karşılık, yasaklayıcı kurallarına saygı göstermemeleri sonucu ortaya çıkan anayasa dışı fiili yönetim.

**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CBHS);** 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonucu kurulan yürütme için kullanılan bir deyim olsa da, bunun anayasal dayanağı bulunmadığı gibi artık bir hükümet de bulunmamaktadır. Devlet başkanı ve Devletin başı gibi unvanlara da sahip olan Cumhurbaşkanı, parti genel başkanlığı görevini de üstlenmiş olması nedeniyle, çağdaş hukuk devletlerindeki Cumhurbaşkanı için öngörülen hakemlik statüsünden de uzaklaşmış bulunmaktadır.

**Demokratik muhalefet;** CHP öncülüğünde kurulan ve İYİ Parti, Saadet Partisi ve Demokrat Parti'yi kapsamına alan Millet İttifakı ile HDP (Halkların Demokratik Partisi) ve TİP (Türkiye İşçi Partisi) ekseninde yürütülen muhalefet için kullanılan kavram.

**Erkler ayrılığı;** devletin varlık nedenine denk düşen görev ve yetkilerin, yasama (kural koyan), yürütme (kuralları uygulayan) ve yargı (uyuşmazlıkları çözen ve denetleyen) olmak üzere üç ana organa verilmesi ve yargının bağımsız olmasıdır...

**Hesap verebilir hükümet;** yönetsel işlem ve eylemlerin Anayasa'ya ve kamu yararına uygunluğunun ve saydamlığının siyasal, mali ve yargısal denetim yolları ile sağlanmasıdır.

**Hukuk devleti:** Kuralı koyan (yasama), kuralı uygulayan (yürütme) ve yargılama işlevi üstlenen (yargı) olmak üzere üçlü devlet örgütlenmesi ve (yönetmelik+tüzük+yasa+anayasa sıralanması ile) normlar hiyerarşisi ile şekillenen hukuki yapılanmanın iç içe geçtiği ve insan haklarına dayanan demokratik devlet.

**Hükümet;** parlâmenter rejimde devlet başkanı dışındaki yürütme kısmını ifade eder. Bu anlamda hükümet, yasama önünde sorumlu olan ve gerçek erki elinde tutan organ olarak bakanlar kurulu ile örtüşür.

**Kabine;** mütecanis bir grup için kullanılan kavram olarak, parlâmenter rejimin prototipini oluşturan Britanya uygulamasının bir mirası olup, genel siyaseti belirleme sorumluluğunu başbakan ile paylaşan ve tam bir dayanışma içinde olan ekibi ifade eder.

**Meriyet ve meşruiyet:** Meriyet, norm adı verilen hukuki işlemin yürürlüğünü ifade eder; meşruluk ise, yürürlükteki kuralın haklı, hukuka ve akla uygun olup olmadığı ile ilgili bir kavramdır.

**Monokrasi;** anayasanın üstünlüğünden çok tek kişinin kendi tercihlerini öne çıkaran yönetim şeklidir. (Anayasa md.104'teki "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir" biçimindeki düzenleme ve bunu uygulama tarzı, monokrasi tanımı ile örtüşmektedir).

**Monokratik ittifak;** kendilerine Cumhur İttifakı adını veren, ancak yasama çalışmalarını Yürütme etkisi altında sürdüren AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) koalisyonu.

**Normlar hiyerarşisi;** yönetmelik+tüzük+yasa+anayasa şeklinde sıralanan farklı değerdeki kurallar kademelenmesinde alt sırada yer alan normun üst norma uygun olması.

**Olağanüstü hal (OHAL) yönetimi;** yürütme organına, konu-amaç, yer ve zaman bakımından sınırlı olarak olağan hukuk düzenine göre hızlı karar ve önlem alma olanağı tanıyan, ancak yargısal denetime açık olduğu için hukuk rejimi çerçevesinde yer alan geçici bir yönetim şeklidir.

**Siyasal rejim:** Verili bir öğretiyi doğrultusunda anayasa ile belirlenen hükümet sistemi (yönetim biçimi), ilgili ülkenin siyasal rejimidir.

**Siyasal sistem;** “siyasal rejimin işleyişini etkileyen (iktisadi, toplumsal, kültürel, dinsel) öğeleri de kapsayacak şekilde, toplumsal yapı ve siyasal yapı arasındaki ilişkiler bağlamında geniş anlaşılması”dır.

**Başkanlık rejimi/sistemi:** Yasama ve yürütmenin oluşum, işlem ve işleyişi ile sona erme bakımından birbirinden bağımsız olduğu demokratik yönetim tarzıdır. Yargı bağımsızdır.

**Parlamente rejim/sistem:** Yasama ve yürütmenin oluşum, işlemler ve işleyiş ile sona erme bakımından karşılıklı bağımlılık içinde olduğu yönetim tarzıdır. Yargı bağımsızdır.

**Cumhurbaşkanlığı kararnamesi:** 2017 Anayasa değişikliği ile öngörülen ve Anayasa'nın belirlediği çerçeve ve kayıtlar altında yapılan düzenleyici işlem.

**1.Parti:** TBMM'de temsil edilen siyasal partiler içerisinde en çok sandalyeye sahip olan parti.

**2.Parti:** TBMM'deki sandalye dağılımına göre 2. sırada yer alan siyasal parti.

**Rasyonelleştirilmiş (akileştirilmiş) parlamenterizm;** “yasama meclisinde sürekli bir çoğunluğun bulunmaması durumunda hükümet istikrarını korumaya yönelik kurallar bütünü” şeklinde tanımlanır.

**6771 sayılı Kanun;** 16 Nisan 2017'de oylanan 21.01. 2017 tarih ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

**15 Temmuz Anayasası;** 15 Temmuz başarısız darbe girişiminin bozduğu anayasal düzeni yeniden kurmak amacıyla ilan edilen OHAL ortam ve koşullarında 6771 sayılı Kanun ile değiştirilen ve 16 Nisan 2017 halkoyu ile kabul edilen Anayasa metnine verilen ad.

## ÖZET: ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ VE GÜNCEL DURUM

### I. 16 NİSAN 2017 HALKOYLAMASI: TOPLUMSAL AYRIŞMA ETKENİ

#### 1) Değişikliği savunanların iddiaları

Çift Başlılık Sona Erecek / Vesayet Bitecek / Erkler Ayrılığı Sağlanacak / Yasama Özerk Olacak / Koalisyonlar Dönemi Kapanacak ve Siyasi İstikrar Sağlanacak / Güçlü Yürütme Gelecek / Cumhurbaşkanı Sorumlu Olacak

#### 2) Değişikliğe karşı çıkma gerekçeleri

- Anayasal denge ve denetim kalkacak,
- Erkler ayrılığı zedelenecek,
- Hesap verebilir bir yönetim olmayacak,
- Bürokratlar (atanmışlar) hâkimiyeti öne çıkacak,
- Parti Başkanlığı, Devlet tüzelkişiliğini temsil eden tarafsız Cumhurbaşkanlığı makamını ortadan kaldıracak,
- “Kişi Projesi” Anayasa, Kişi-Parti Devleti sürecine ivme kazandıracak.

### II. UYGULAMANIN ORTAYA KOYDUĞU GERÇEKLER

Parlamente rejiminin kaldırılması (lağvedilmesi / ilga edilmesi) sırasında kullanılan başlıca üç gerekçe ve bunların fiilen gerçekleşip gerçekleşmemesi bir yana, uygulamada tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır:

- 16 Nisan 2017 öncesi koalisyon yoktu; şimdi ittifak var.
- Yasama girişimi tekeli getirildi; ama yasa önerileri TBMM’ce hazırlanmıyor.
- Erkler ayrılığı derken, tek kişi güdümünde erkler birleşmesi ortaya çıktı.

Yasama sacayağı olarak, “yasa önerileri+ komisyon çalışmaları+genel kurul” zincirinde kopmalar oldu. Öte yandan; Cumhurbaşkanlığı

kararnamesi (CBK) uygulaması, ciddi Anayasaya aykırılıklar ötesinde, yasama alanını da kemirici ve değersizleştirici sonuçlar doğurmaya başladı. Kabul edilen yasalar ise, şu üçlü zaafı beraberinde getiriyor:

**-Nitelik bakımından;** yasa ve maddelerinin kişilik dışı, nesnel-eşit ve soyut metin olma özelliklerinden uzak olduğu için, “nitelikli yasa” özelliğinden yoksun bulunmaktadır.

**-Torba yasa uygulaması** ise, yasaları öngörülebilir, ulaşılabilir ve saydam olmaktan alıkoymakta; yasa hükümlerinin iç tutarlılığı ile benzer konuları düzenleyen yasalar arasındaki uyum bakımından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Torba yasa tarzı, Anayasa’ya ve hukuk devletine aykırıdır.

**-Anayasa’ya aykırılık:** Sadece torba tarzı değil, içerik olarak da, kabul edilen yasaların büyük çoğunluğu, Anayasaya aykırılık nedeniyle, “anayasaya saygı” ilkesini zedelemektedir.

Bu açıdan, Cumhuriyet İttifakı (AKP-MHP) ikilisi ve Millet İttifakı (CHP-Saadet Partisi-İYİ Parti-Demokrat Parti) ile HDP ve TİP’in oluşturduğu demokratik muhalefet, farklı nedenlerle iki olumsuzlukta buluşmuş oluyor:

**Meşruiyet** (haklılık/yerindelik) **ve meriyet** (yürürlük) sorunu

Demokratik muhalefet, 2017 Anayasa değişikliğinin meşruluğunu sorguluyor.

Cumhuriyet İttifakı ise, saygı göstermemek suretiyle Anayasada 2017 ‘de yapılan değişikliğinin meriyetini sorguluyor.

Çifte sorgulama, iki zıt kutbun ortak paydasını oluşturuyor. Sonuç ise, SÜRDÜRÜLEMEZLİK. Özetle, Cumhuriyet İttifakı ve demokratik muhalefet için, 2017’de kabul edildiği halde ve 2018’de yürürlüğe giren ve “15 Temmuz Anayasası” olarak adlandırılan Anayasa değişikliğiyle sürdürülebilir değil.

### III. ÇALIŞMA PLANI VE YÖNTEM

Ana sorun ve hedef olarak “15 Temmuz Anayasası” ile getirilen düzenlemeler yerine demokratik Anayasa için izlenmesi gereken yasama yol ve yöntemi üzerine somut öneriler geliştirmek, bu çalışmanın itici gücü olduğuna göre; öncelikle, Türkiye’nin resmen içerisinde yer aldığı



Avrupa'nın siyasal ve anayasal mirası içerisindeki konumu belirlendi.

İkinci olarak, 2017 Anayasa değişikliğinin açığa çıkardığı ayrışma eksenleri ışığında kurgulanana yönetim sorunsalı ele alındı.

Üçüncü olarak, Anayasa'nın doğrudan muhatabı olan TBMM ve yasa uygulayıcısı makam olarak Cumhurbaşkanı, anayasal görev ve yetkiler düzleminde incelendi.

Dördüncü başlık, 27. dönem yasama uygulamasına özgüldü.

Beşinci başlıkta, "nitelikli yasa demokratik anayasa için izlenmesi gereken yol haritası" üzerine ayrıntılı saptama ve açıklamalar ışığında öneriler geliştirilmeye çalışıldı.

Altıncı ve son bölüm ise, değerlendirme ve önerilere özgüldü.

Nasıl bir yöntem izlenmiştir?

Çalışmanın yöntemi olduğu kadar amacı, şu üç eylemle özetlenebilir: gözlemlenmek+saptamak+sorunlara çözüm önerilerinde bulunmak. "Yasama yetkisi devredilemez" elkitabının yöntemi ve amacı, bir araştırma çalışmasından çok, TBMM'nin Temmuz 2018-Aralık 2019 dönemindeki yasama faaliyetinin, -bu etkinliğin bir aktörü olarak- gözlemlenmesi, -yine on yıllara yayılan uzmanlık bilgileri- gözlem ve sorunları, anayasa hukuku ve siyaset bilimi verileri ışığında anlamlandırmak suretiyle saptanan sorunların aşılmasına ilişkin çözüm önerilerini ortaya koyma çabası olarak somutlaştırılabilir.

## BAŞLIK 1

### GENEL GİRİŞ: TÜRKİYE'NİN SİYASAL VE ANAYASAL MİRASI ÜZERİNE

Türkiye, anayasacılık hareketleri bakımından içinde yer aldığı Avrupa kıtasındaki demokratikleşme dalgalarının neresinde yer almaktadır? Avrupa, **üç demokratikleşme** dalgasına sahne oldu:

#### I. AVRUPA'DA ÜÇ DEMOKRATİKLEŞME DALGASI

- İlki, 1688 İngiliz devriminden 19. yüzyılın sonuna uzanan, kıtanın kuzey-batısındaki eski ulusların demokratikleşme dalgası. Britanya anayasal monarşisi ve Fransa cumhuriyetçiliği, uzun süre Avrupa demokrasisi için ölçü ayarı (matris) oldu.
- İkinci dalga, 20. yüzyıl boyunca, orta ve güney Avrupa'ya ilişkin olanıdır. 1920 ve 30'larda, askeri darbeler ve monarşi restorasyonları, bu ülkeleri, *"otoriter bir modernleşme yolu"*na mahkûm etti. Bu devletlerin bir kısmı, savaş sonrası, Batı denetiminde liberal rejime geçti. Bu devletler; Almanya, Avusturya ve İtalya'dır. Askeri-otoriter rejimler vesayetinde kalan İspanya, Portekiz ve Yunanistan, 1970'li yıllarda, Kuzey Avrupa'da gelişen "parlamentar model" esinli "yeni demokrasi"lerini kurdular.
- Orta ve Doğu Avrupa devletleri ise, 1990'lı yıllar boyunca, komünizm sonrası anayasalarını, büyük ölçüde Batı Avrupa anayasa mirasına dayandırdılar.

21. yüzyıl başında *"Avrupa modeli demokrasi"* ne anlama geliyor?

Avrupa'nın çağdaş anayasacılığı, demokratik ilkenin mutlak zaferini de yansıtır: Çoğunluk, çoğulculuk ve özerklik.

Avrupa çağdaş demokrasi mimarisinde, müzakere ve karar biçimleri bakımından belli ölçüde örtüşme görülür. Farklılıklar olsa da, yürütme erkindeki yoğunlaşma ve yürütme üzerinde çoklu denetim düzenekleri, siyasal rejimlere damgasını vurur. Devlet başkanı rolünün -Fransa hariç-giderek daralması, hükümetlerin hareket alanını genişletti; parlamentolar rasyonalize edildi. Parlamentar eksende, güçlenmiş olmalarına karşın hükümetleri çerçeveleyen ve sınırlayan gelişmeler kayda değer çizgi-dedir:

- İktisadi globalleşme, hükümetin gerçek hükümet etme kapasitesini daralttı.
- Anayasal denge ve denetim düzeneklerinin pekiştirilmesi, hükümetlerin hareket alanını çerçeveledi.
- Adem-i merkeziyet alanlarının genişlemesi, hükümeti sınırlayıcı bir işlev görmektedir.
- Parlamenter müzakerenin canlanması, yürütmeyi dengeleme eğilimini ilerletmektedir.
- Çoğulculuğun giderek önem kazanması ve toplumsal yapıların karmaşık hale gelmesi, hükümetleri, yönetime (governance) yönlendirmektedir.
- Yurttaşlara danışma tekniklerinin sıkça kullanılması da, hükümeti frenleyici işlev görmektedir.

Özetle, Avrupa demokrasilerinde, liderlerde cisimleşen güçlü bir yürütme yetkisi görüntüsü öne çıksa da yöneticilerin reel karar kapasitesi nesnel olarak her zamankinden daha çok çerçevelenmiş bulunmaktadır. Günümüzde bir Avrupa devletini yönetmek, her zaman daha çok sayıda ve özerk kurumla eşgüdüm halinde olmayı ve hukuk devleti gereği, çok sayıda organın denetimini beraberinde getirir.

*Farklılaşmalar* hangi alanlardadır?

Anayasal düzen ve alt-sistemlerin tercihi, ulusal bir sorun oluşturmaktadır: Anayasal monarşi veya cumhuriyet, üniter (tek yapılı), federal veya adem-i merkeziyetçi devletler, tek veya çift meclis, doğrudan ve yarı-doğrudan demokrasi teknikleri, nispi temsil veya çoğunluk seçim sistemi, vb.

Bu açıdan şu ayırım yapılır: İktidar yoğunlaşmasının bulunduğu devletler (üniter, tek meclisli, çoğunlukçu, anayasal denetimin zayıf olduğu...) ve iktidarı yaygınlaştıran devletler (federal, çift meclisli, oranlı temsil...).

Değinen farklılık ve çeşitlilik ortadan kalkar mı? Bu konuda, bir çok Avrupa devletinde bir “orta yol” arayışı dikkat çekmekte: Ulusal birlik ve belli bir bölgesel özerklik arasında denge, çoğunluk ve oranlı temsil mantığının seçim simyasında birleştirilmesi, klasik temsil biçimlerinin yurttaşların yeni katılım yollarıyla esnetilmesi, vb.

Cumhuriyetlerin bir kısmında devlet başkanı yasama organınca, diğer bir kısmında ise doğrudan halk tarafından seçiliyor olmakla birlikte, seçilme tarzındaki farklılaşma, demokrasi ve parlamentarizm ölçütleri arasında yer almamaktadır<sup>4</sup>.

## II. DEMOKRATİKLEŞME DALGALARI KARŞISINDA TÜRKİYE

**Türkiye**, üç demokratikleşme dalgası sonucu kurulan Avrupa demokrasisi ortak paydalarının neresinde?

**1.** İlk dalga; Kıta'nın kuzey-batısında demokratikleşme dalgasına tanık olduğu 18. ve 19. yüzyıl, Osmanlı devleti için iki sözcükle özetlenebilir: Gerileme ve modernleşme. Gerileme; 17. ve 18. yüzyıllarda devlet sistemindeki çözülme, "kural ve kurumların yerini fiili durumların ve keyfiliğin almasında kendini gösteriyor."<sup>5</sup>

Modernleşme; Osmanlı Devletinde ilk ciddi reform girişimi III. Selim'in saltanatına (1789-1807) rastlar.

*Meclis-i Meşveret*, karar alma sürecini kişisellik ve keyfilikten çıkarıp, danışma niteliğinde de olsa kurula geçirmiştir. *Tanzimat Fermanı* (1839) ve dönemi ise, Devlet'in yasalara göre yönetilmesine ilişkin fikir ve uygulamalarıyla, bir "Osmanlı modernleşmesi" oluşturur.

*Kanun-i Esasi'nin* başlıca yeniliği, çift meclisli parlamento organını kurmuş olmasıdır (1876).

Görüldüğü gibi, 18. ve 19. yüzyıllarda Kuzey-Batı Avrupa'daki devrim ve demokrasi dalgası sırasında Osmanlı'daki gerileme dönemi, reformlar yoluyla aşılmaya çalışılıyor. Bu süreçte, devrim ve demokrasi dalgasının fikir ve kurumları, yüzyıllık bir gecikme ile olsa da, Osmanlıyı etkilemeye başlıyor.

**2.** İkinci dalga olarak adlandırılan ve 20. yüzyıl boyunca Orta ve Güney Avrupa'da gerçekleşen gelişmeler karşısında Türkiye'de ne oldu? 20.

---

4 AB üyesi devletleri teker teker inceleyen ortak bir yapıt için bkz. J-M De Waele / P. Magnette, *Les democraties europeennes*, A.Colin, 2e ed., 2010.

5 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Der Yayınları, İstanbul 1992, s.14.

yüzyıl Türkiye'si Avrupa karşısında özgün gelişmelere sahne olduğu gibi, onun gerisine düştüğü zamanlarda da, arada paralel çizgiler mevcut oldu: Meşrutiyet, Cumhuriyet ve çok partili dönem.

- 2. Meşrutiyet dönemi, üç önemli yeniliği yansıtır: Siyasal partiler, Parlamento'nun hükümet üzerinde siyasal denetim mekanizması ve milli egemenlik kavramının ortaya çıkışı.
- Cumhuriyet ise, dönemin Avrupası ile "otoriter bir modernleşme yolu" bakımından benzeşme gösterse de, askeri darbeler ve monarşi restorasyonları yönünden tam tersi yönde gelişmeleri yansıtmaktadır: Teokratik bir monarşiden laik bir cumhuriyete geçiş. Hatta devrimleri de içermesi bakımından, "otoriter modernleşme" ötesine geçmiş bulunuyor. Üstelik, 2. Dünya Savaşı'nın dışındakalmayı başaran Türkiye'de demokrasiye geçiş ve uluslararası örgütlere giriş, birbirine paralel süreçte gerçekleşiyor.

**3.** Üçüncü dalga, Türkiye'de 1982 Anayasasının değişikliklere tabi tutulduğu dönem ile örtüşür. Anayasa değişiklikleri bakımından, 1982 değişiklikleri, izlenen usul ve niteliksel açıdan iki grupta toplanabilir:

- 1987-2004: TBMM'de uzlaşma yoluyla yapılan değişiklikler, yüzyıllık siyasal ve anayasal geleneğin ilerletilmesini ifade eder.
- 2007-2017: Halkoylamasıyla ama çatışmacı yolla kabul edilen değişiklikler, siyasal ve anayasal gelenekten uzaklaşmayı ifade eder.

Şöyle bir genel saptama yapılabilir: 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.

### **III. ÇIFTE SAPMA: ULUSAL KAZANIMLARDAN VE AVRUPA-AKDENİZ MEKÂNINDAN**

1982 Anayasası için sıkça kullanılan "tepki" sıfatı, 6771 sayılı Kanun için ne ifade eder? 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na tepki anlamına gelen birçok hüküm içerdiği doğrudur. Fakat 16 Nisan 2017 günü halkoylamasına konu olan Anayasa değişikliği, Osmanlı-Türkiye Anayasalarına tepki özelliğini

de aşarak, uzun erimli siyasal ve anayasal kazanımlardan ayrılma anlamına da gelmektedir.

Şöyle ki; Tanzimat-Meşrutiyet-Cumhuriyet çizgisindeki evrim sürecinde şekillenen siyasal ve anayasal tarihimiz, demokratik hukuk devletinin ortak kavramları ile örülüdür: 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 bulunmaktadır. Ne var ki, 16 Nisan metni, sadece anayasa tarihimize yabancı değildir; aynı zamanda anayasanın öncülü olan kanun kavramını da parçalamıştır.

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

Hedefe doğru ilerlerken, dünün mirası gözardı edilmemeli: Türkiye Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucu organları olarak Büyük Millet Meclisi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, inişli çıkışlı dönemlerden geçmiş olsa da, askeri darbe kesintilerine karşın anayasal kurumların merkezinde yer aldı.

**Kısır döngü şudur:** 16 Nisan 2017’de halkoylamasına sunulan (ve aslında darbe girişiminin ürünü olan) Anayasa değişikliği, TBMM’nin yetkilerini - yine kendi eliyle - daraltmış oldu. 6771 sayılı Kanun, esas itibarıyla sadece yürütme organını yeniden yapılandırmış olmakla birlikte, yasama ve yürütme yetkilerinde olduğu gibi yasama ve yürütme ilişkileri bakımından da köklü değişiklikleri beraberinde getirdi. Yürütme üzerinde siyasal denetim yetkisi kaldırılan TBMM’nin kural koyma yetkisi devredilmez nitelik taşısa ve yürütmeye ilişkin düzenleyici yetki alanları belirlenmiş olsa da, yasa ve Cumhurbaşkanı kararnameleri arasında belirsiz ve gri alanlar da yok değildir.

1982 Anayasasında **kural koyma** yetkisi ve **kuralı uygulama** görevi ile **yargılama** yetkisi şeklindeki üçlü ayırım ve konuya ilişkin anayasal

sistematik, 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğü sırasında devam ediyor olsa da, aşağıdaki **iki soru** yanıtlanmalı ve **üç önerinin** gereği yapılmalı.

**Soru 1:** Demokratik hukuk devletinin temel gerekleri ile bağdaşmayan 6771 sayılı Kanun yürürlükte olduğu sürece ne yapmalıyız? Yapılan değişikliklere karşı dokunulmayan Anayasa madde 2 temelinde demokratik mücadeleyi nasıl verebilir, bu mücadeleyi nasıl pekiştirebiliriz?

**Soru 2:** Nasıl aşabiliriz? 6771 sayılı Kanun, bir Anayasa değişikliği Kanunu olduğuna göre, bunun getirdiği “anayasal düzen”, ancak bir başka Anayasa değişikliği ile mümkün. Peki, bunun yöntemi ve içeriği ne olacak?

Eğer bu soruları tartışarak, 6771 sayılı Kanunu aşma yol ve yöntemlerini ortaya koyamaz isek, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yönetim tarzı giderek kanıksanmaya ve meşruluk kazanmaya başlar. Unutmayalım ki; Türkiye toplumuna yabancı bü düzenleme OHAL ortam ve koşulları kullanılarak Anayasa değişikliği yoluya dayatıldı. Demokratik inşa ise, çok daha zor olmakla birlikte Türkiye'nin geleceği için bir gereklilik; ama nasıl? Bu açıdan, şu yollar önerilebilir:

**Öneri 1:** Anayasal ve siyasal kazanımları elden geldiğince nesnel bakış açısıyla değerlendirmek ve sahiplenmek,

**Öneri 2:** Bugün yaşadığımız sorunlar ile 6771 sayılı Kanun arasındaki bağlantıları, neden-sonuç ilişkilerini gerçekçi bir bakış açısıyla irdelemek ve bunu kamuoyu ile sürekli paylaşmak,

**Öneri 3:** Geleceğe yönelik siyaseti (siyasal hedefleri), anayasa siyaseti yoluyla oluşturmak: 1919, 1920, 1921, 1923 ve 1924 gibi büyük siyasal ve anayasal tarihlerin 100. yılları, hem ayrı ayrı hem de büyük tarihsel dönüm süreçleri olarak aşamalı hedefler şeklinde belirlenmelidir.

Özetle, “*devlet anayasa ile doğar ve anayasa ile yaşar*” deyişine uygun olarak Kurtuluş ve Kuruluş sürecinde doğan Türkiye Cumhuriyeti, Türkiye toplumunun özgeçmişini, anayasa yoluyla Avrupa-Akdeniz mekânı olarak Anadolu-Trakya coğrafyasında yoğunmuştur. Yüzyıllık mirası ileriye taşımak için, sonradan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı verilen siyasal ve anayasal sapmadan hukuk yoluyla siyasal mücadeleler eşliğinde demokratik anayasa yapımıyla geri dönülmelidir.

## BAŞLIK 2

### ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ-2017: AYRIŞMA EKSENLERİ VE GEÇİŞ SÜRECİ

16 Nisan 2017’de sandık başına giden seçmenin ne oyladığına kısaca bakmak, belleği tazeler. Bu sorgulama, oylanan metnin on sekiz aylık uygulamasını değerlendirmek bakımından önem taşır.

#### I. EVET VE HAYIR GEREKÇELERİ NELERDİ?

##### **1. Darbe Girişimi Nedeni: Anayasa mı, Yoksa Anayasa’nın İhlali mi?**

6771 sayılı Kanun gerekçeleri arasında 15 Temmuz darbe girişimine de gönderme var: “15 Temmuz 2016’da millet iradesiyle oluşan iktidarı hazmedemeyen vesayetçi anlayış, başka bir kisve ile başını kaldırmış” şeklindeki gerekçeyi kabul edenler, “Evet”; darbeye giden yolun Anayasa’dan değil, tam tersine Anayasa’nın emredici hükümlerinin ihlal edilmesiyle döşendiğini görenler, “Hayır” dedi.

##### **2. Değişiklik, Olağanüstü Halde mi, Yoksa Olağan Hukuk Düzeninde mi Yapılmalı?**

Hak ve özgürlüklerin bastırıldığı, iktidarın ise keyfi biçimde kötüye kullanıldığı olağanüstü hal ortam ve koşullarında Anayasa değişikliğinde meşruluk ve demokrasi sorunu görmeyenler “Evet”; Anayasa değişikliğinin özgürlükçü ortamda ve saydam şekilde gerçekleştirilmesini savunanlar ise “Hayır” dedi.

##### **3. Toplumsal İhtiyaç Temelinde Katılım Yoluyla mı, Yoksa Seçilmişlerin Dayatması mı?**

Sivil toplum örgütlerinin hazırladıkları anayasa taslak metinlerinde ve raporlarında, yargı bağımsızlığı, hak ve özgürlükler, yerleşme ve TBMM’nin demokratikleştirilmesi ereğinde “rejim içi anayasal düzenleme” önerilerine rağmen, üç devlet erkini tek kişinin güdümüne koyan ve demokratik olmayan değişikliği onaylayanlar “Evet”; toplumsal ihtiyaçlar temelinde ve katılımcı yöntemle demokratik anayasa hazırlığını savunanlar “Hayır” dedi.



#### **4. Yürütme, Çift Başlı ve Kurul Halinde mi Çalışacak, Tek Kişiye mi İndirgenecek?**

Kurul halinde görev yapan hükümeti ve bunu dengeleyen tarafsız cumhurbaşkanlığı makamını savunanlar, “Hayır”; bu yetkiler bütününe tek bir kişiye devredilmesini onay verenler, “Evet” dedi.

#### **5. Yargı, Kuralı Koyan ve Uygulayan Organ Güdümünde mi, Bağımsız mı?**

Bütün yargı mensupları konusunda karar verme konumunda olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun, -kendisine partizanlık yolu açılan-cumhurbaşkanınca doğrudan ve TBMM’deki çoğunluğu tarafından belirlenmesini onaylayanlar “Evet” dedi. Buna karşılık, siyasi kişi ve organların güdümü altındaki yargı mensupları bağımsız (statü) olmadan tarafsızlık (erdem) olamayacağından, “yargısal demokrasi ve bağımsızlık” yanlısı olanlar “Hayır” dedi.

#### **6. Bütçe Yetkisi: Meclis’e mi, Kişiye mi Ait Olsun?**

Anayasa değişikliği, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak yürürlüğe konacağını düzenlediğinden, bütçe yetkisinin TBMM ile Cumhurbaşkanı arasında paylaşılmasına onay verenler “Evet” dedi; parlamentoların yüzyıllar önce elde ettiği bütçe yetkisinden TBMM’yi yoksun kılmaya karşı çıkanlar, “Hayır” dedi.

#### **7. Kural Koyan ve Uygulayan Organ Seçimi, Birlikte mi, Yoksa Ayrı mı Yapılsın?**

TBMM-Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı anda yapılması ve Cumhurbaşkanı’nın parti başkanlığı, Cumhurbaşkanı’na Anayasa ile açıkça tanınan ve kendisinin de kullanabileceği yetkiler ötesinde, TBMM çoğunluğuna da hâkim olma olanağını sağlayacağı gibi, halk beş yıl süreyle yasama ve yürütme konusunda iradesini ortaya koyamayacak demektir. Bu nedenle, “Evet”, tek kişi iktidarının pekişmesini onayladı; “Hayır” ise, reddetti.

#### **8. TBMM’nin Kaderi: Kendi Elinde mi, Tek Kişi Güdümünde mi?**

TBMM’nin kendini yenilemesi için 3/5 gibi yüksek bir çoğunluk gereği, ancak 360 milletvekili karar verebildiği halde, Cumhurbaşkanı, dilediği

zaman TBMM seçimini yenileme kararı verebileceğinden, TBMM kendi kaderini belirlesin diyenler “hayır”, TBMM’nin varlığı Cumhurbaşkanı güdümüne konulsun diyenler “evet” tercihinde bulunmuş oldu.

### **9. Cumhurbaşkanı, Tarafsız mı Kalsın, Partili mi Olsun?**

Tarafsızlığı için, Cumhurbaşkanı’nın varsa partisiyle ilişkisinin kesilmesini emreden Anayasa hükmü kaldırıldığından, Türkiye Cumhuriyeti’ni tarafsız bir Cumhurbaşkanının temsil etmesini isteyenler “Hayır”; buna karşılık, taraflı bir “parti-devlet başkanı” yanlıları “Evet” demiş oldu.

### **10. Yetki Kanunu Kalsın mı, Kalksın mı?**

Bakanlar Kurulunun “kanun hükmünde kararname” çıkarabilmesi, 1982 Anayasası md.91’e göre, TBMM’nin “yetki kanunu” sınırları çerçevesinde mümkün olduğu halde, 2017 Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanına doğrudan kararname çıkarma yetkisi tanıdı. “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi” veren TBMM yetkisinin saklı tutulması yanlıları “Hayır”, Devlet Başkanına doğrudan kural koyma yetkisi verilmesiyle TBMM’nin asli ve genel yetkisinin sorgulanmasını kabul edenler “evet” demiş oldu.

### **11. Sosyal, İktisadi ve Kültürel Haklar, Doğrudan CBK ile Düzenlensin mi?**

Böylece, yetki kanunu olmadan Anayasa’nın 2. Kısmının 3. Bölümünde yer alan hak ve özgürlükleri tek kişinin düzenleyebilmesine karşı çıkanlar “Hayır”, onay verenler, “Evet” dedi.

### **12. OHAL Yetki ve Kararnamesi: Kurul mu, Tek Kişi mi?**

Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanının birlikte kullandığı OHAL ilan etme ve OHAL KHK çıkarma yetkisinin, TBMM’nin soru bile sormadığı tek kişiye aktarılmasının hukuk devletinde mümkün olmadığını düşünenler “Hayır”, bunu meşru görenler ise, “Evet” demiş oldu.

### **13. Yasa Yapımında Belirleyici Organ TBMM mi, Yoksa Cumhurbaşkanı mı?**

Bir yasayı 151 oy ile kabul edebilen TBMM, eğer Cumhurbaşkanı geri gönderirse, bu kez onu 301 oy ile kabul etmek zorunda kalacağından, “yasa yapımında cumhurbaşkanının iradesi mi, yoksa 300 milletvekilinin iradesi mi?” sorusu karşısında, CB’nin iradesini 300 milletvekilinden üstün

görenler “Evet” dedi; 300 milletvekilini üstün görenler ise “Hayır” dedi.

#### **14. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar: Seçilmişler mi, Atanmışlar mı?**

TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğu olmayan bakan ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının TBMM dışından atanan üyelerden oluşmasının, “görev+yetki+sorumluluk” ilkesi ile bağdaşmaz görenler ve Cumhurbaşkanı vekâlet yetkisinin, 600 vekille temsil edilecek olan TBMM başkanından alınarak atanmış bir kişiye verilmesine karşı çıkanlar “Hayır” dedi, seçimle gelmeyen bir kişinin Türkiye Cumhuriyetini temsil edebileceğini kabul edenler “Evet” dedi.

#### **15. Kurallar Kademelenmesi mi, Yoksa Kurallar Karmaşası mı?**

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kuralı koyan organ ve onu uygulayacak organın aynı olmasını, kurallar sıralamasının olduğu kadar hukuk devletinde organlar farklılaşmasının da bozulmasını kabul etmeyenler “Hayır” dedi. “Evet” diyenler ise, hukuk devletinin temel ilkelerinin zedelenmesini onaylamış oldu.

#### **16. Seçim Kampanyaları, Tarafsız Olarak mı, İktidar Güdümünde mi Yürütülsün?**

Devlet olanaklarının iktidar partisinin hizmetine konulmaması ve seçim kampanyasının tarafsız bir biçimde yürütülmesini sağlama amacına yönelik, “Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinden önce, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları çekilir” (Anayasa, madde 114) hükmü kaldırdığı için, seçimlerin partili bakanlarla düzenlenmesini kabul edenler “Evet”; bağımsız bakanlarla düzenleme yanlısı olanlar “Hayır” dedi.

#### **17. Denge ve Denetim Düzenegi: Sürsün mü, Yoksa Sona mı Ersin?**

Meclis'in yasama ve denetim yetkisinin azaltılması, yargının siyasal iradenin güdümüne konulmasının ötesinde -bağımsızlığı tartışmalı- Anayasa Mahkemesi'nin çok sonradan vereceği ve geçmişe etkili olmayan kararlarla sınırlı kalması, anayasal denge ve denetim düzenegini en aza indirgeme anlamına geldiğinden, “Evet” tercihi, denge ve denetim düzeneginin kaldırılması; “Hayır” ise, denge ve denetim düzenegini pekiştirme iradesi ile örtüşmüş oldu.

**18. “Görev+Yetki+Sorumluluk” üçlüsü: Devam Etsin mi, Yoksa Kalksın mı?**

Cumhurbaşkanı, ne TBMM önünde ne de herhangi bir biçimde siyasal bakımdan sorumludur. Bakan ve yardımcıları da Meclis önünde sorumlu değildir; sadece cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cezai sorumluluk da kayda bağlı: TBMM, Cumhurbaşkanının suç işlediğine, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili suç işlediğine dair iddiaları, 301 milletvekilinin imzası olmadan (görevleri sona erdikten sonra bile) gündemine alamayacak. Bütün yürütme görev ve yetkileri, bir kişiye verdiği halde siyasal bakımdan sorumluluk ilkesinin kaldırılmasına, (cezai bakımdan ise çok sıkı kurallara bağlanılmasına) karşı çıkanlar “Hayır” dedi; “Evet” diyenler ise, bunları onaylamış oldu.

**19. “Halka Hesap Vermek” mi, Yöneticilerin Suç İşleme Ayrıcalığı mı?**

TBMM önünde sorumlu olmayacak olan Cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanlar için “halka hesap verecek” söylemi, anayasa hukukuna yabancı; çünkü seçmen, parti ve adaylar arasındaki tercihini, “anayasal düzen” içindeki politika farklılıklarına göre ortaya koyar. Seçim, seçilmişlerin anayasa dışı işlem ve eylemlerine yaptırım uygulama veya aklama işlemi olmadığından; seçimi kaybetme, hakkında “suç iddiası” öne sürülen kişiyi aklamaz. Kaldı ki, görevi sona eren kişinin yeniden aday olma zorunluluğu olmadığı gibi, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların hepsi seçilmemiş kişilerden oluşabilir. Bu nedenle, “yöneten ve yönetilenlerin hukuk önünde eşitliği ilkesi”ni zedeleyen düzenlemeye karşı çıkanlar “Hayır” dedi; “Evet” diyenler ise, “yöneticilerin suç işleme ayrıcalığı”na örtülü de olsa onay vermiş oldu.

**20. Erkler Ayrılığı mı, Tek Kişi Yönetimi mi?**

Erkler ayrılığı terkedilerek, her üç erkin tek bir kişinin denetiminde olacak şekilde, paylaşılmış olarak veya tek kişinin güdümü altında kullanılabilecek bir erkler birleşmesine kaymayı kabul edenler “Evet” dedi; erkler ayrılığı ilkesinden yana olanlar ise, “Hayır.”

**21. “Demokratik Hukuk Devleti” mi, Monokrasi mi?**

Hukuk devleti, şekil olarak belli bir devlet örgütlenmesini (erkler ayrılığı) ve hukuk yapılanmasını (kurallar kademelenmesi/normlar hiyerarşisi) gerekli kıldığından, nasıl işleyeceği belirsiz olan bir otoriter yönetim veya

totalitarizm tehlikesinin önünü açan Anayasa değişikliği oylaması, tek kişi yönetimi (Evet) ve demokratik hukuk devletini sahiplenme (Hayır) arasında yapılmış oldu.

### **22. Hukuk ve Liyakat mi, Cemaat ve Tarikat mı?**

15 Temmuz darbe girişiminin bozduğu kamu düzenini onarmayı amaçlayan OHAL ortamında yapılan Anayasa değişikliğinin darbecilere karşı yürütülen davaların etkililiğini azaltması sonucu, Devlet yönetiminde hukuk ve liyakat yerine, “makbul” cemaat ve tarikatların belirleyici olması riski karşısında, “Evet” cemaat ve tarikatları aklama (haliyle darbeyi gölgeleme); “Hayır” ise, hukuk ve liyakati öne çıkarma (demokrasiyi sahiplenme) *anlamında yorumlanabilir.*

### **23. Gelecek Kuşakların İradesini OHAL mi Bağlasın, Yoksa Kendileri mi Belirlesin?**

TBMM'nin 1876-1909-1921-1924-1961 ve 1982 ekseninde genellikle artan ve kurumsallaşan yetkilerinin daraltılması veya kaldırılması oya sunulmak suretiyle Anayasa'da “ulusallık payı” göz ardı edildiğinden, Tanzimat'tan bu yana oluşan, kurallar yoluyla ve kurullar eliyle denetlenebilir ve hesap verebilir yönetim geleneği yerine, yetkiyi de kendisi belirleyecek olan tek kişinin önceden öngörülemez yönetim oylanması; gelecek kuşaklara geçirilecek miras bakımından, “demokratik rejim”in temeli olan “özerk toplumun” teyidi (hayır) ile totaliter (toptancı) yönetime kapı aralama anlamında “korku toplumu” (evet) arasında bir tercih olarak görülebilir.

## **II. GEÇİŞ : MEŞRU OLMAYAN ANAYASAL ZORLAMALAR SÜRECİ**

16 Nisan 2017'de halkoyuna sunulan Anayasa değişikliği, 1876-1921-1924-1961 ve 1982 çizgisinde aşamalı bir şekilde oluşan siyasal ve anayasal düzeni kaldırdı. 16 Nisan halkoylaması yolu, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi ile açıldı<sup>6</sup>.

Nasıl? 20 Temmuz gecesi, darbecilerin bozduğu anayasal düzeni yeniden tesis amacıyla ilan edilen OHAL, Anayasa değişikliği için kullanıldı.

<sup>6</sup> Ama öte yandan; darbeciler, tek parti yönetimince, zamanın başbakanının deyişiyle, her istedikleri verilerek, darbe girişiminde bulunabilecek güce ulaştı.

Anayasal kamuoyu oluşmadan yapılan değişiklik, meşru olmadığı gibi öngörülen anayasal usul kurallarına uyulmadan gerçekleştirildi.

### **1. Devletin bekası adına oy istemi**

16 Nisan 2017 halkoylaması için seçmenlerden “beka” adına oy istendiği halde, Anayasa’nın yürürlüğe girmesi, 3 Kasım 2019 sonrasına bırakıldı. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının partisine dönmesine olanak tanıyan hüküm ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nu bir ay içinde istediği şekilde yapılandırmasına olanak tanıyan maddeler hemen yürürlüğe konuldu.

### **2. Uyum yasaları yerine KHK**

6771 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun geçici madde 21/A’ya göre:

*“Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi bu değişikliklerin gerektirdiği Meclis İhtüzüğünü ve kanuni düzenlemeleri yapar”.*

Uyum düzenlemeleri yapılmadığı halde, 3 Kasım 2019 seçimleri yerine seçimler için 24 Haziran 2018 tarihinin belirlenmesi ve bunun belirlenme şekli, açık bir Anayasa ihlali oluşturmuştur. Üstelik, seçimlerin yaklaşık 16 ay öne alınması için zorlayıcı bir gerekçe de yoktu.

TBMM, yenileme 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, 6771 sayılı Kanunun gerektirdiği düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verildi (2018/05/10).

### **3. KHK ile Cumhurbaşkanına yetki devri**

24 Haziran 2018 seçimlerinde aynı zamanda parti genel başkanı olan Cumhurbaşkanı tarafından Devlet olanakları kullanılarak OHAL ortam ve koşullarında yürütülen çifte seçim kampanyasında da seçmenden “devletin bekası” adına oy istendi.24 Haziran seçimleri, Anayasa ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’ne aykırı ve gayri meşru olup, “15 Temmuz’un iki yüzü”nü teşhir etmektedir.

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

Neden-sonuç ilişkisi bakımından; 16 Nisan Anayasa halkoylaması, 15 Temmuz başarısız darbe girişiminin sonucudur. Haliyle, eğer darbe girişimi olmasaydı, 20 Temmuz gecesi OHAL ilan edilmeyecekti. Anayasa, âmir (zorlayıcı) toplumsal ihtiyaçlar gerekli kılmadığı halde OHAL ortam ve koşullarında ve üstelik anayasal usul kuralları zorlanarak değiştirildi. Parlamenter rejimin kaldırılması bu şekilde gerçekleşti. 24 Haziran seçim kararı, 6771 sayılı Kanunu’na aykırı biçimde verildi ve seçim kampanyası da “serbest seçim ve eşit oy” ilkelerini zedeleyici bir biçimde yürütüldü. Bu özet bilgiler, Anayasa değişikliği yoluyla kişi yönetimi kurmak isteyenlerin hukuka inancının ne denli zayıf olduğunu göstermiş olup, geleceğe yönelik anayasal politikalar bakımından uyarıcı olmalıdır.

### III. TÜRKİYE’NİN YÖNETİMİ NASIL TANIMLANABİLİR?

Cumhur İttifakı mensupları, 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile kurulan yönetim tarzını ‘Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’ olarak niteledikleri halde TBMM’de temsil edilen ve demokratik muhalefeti oluşturan parti mensupları, ‘tek adam yönetimi’ veya ‘monokrasi’ nitelemesini yeğlemektedir. Hangi niteleme, siyaset bilimi ve anayasa hukuku verilerine uygun düşer?

#### 1. Olan (siyaset bilimi) ve olması gereken (anayasa hukuku) ayrımı

Anayasa olması gerekeni, siyaset bilimi ise olanı inceler. 2017 Anayasa değişikliği, anayasa hukuku bakımından olması gereken düzenlemeler bütünüdür. Bu düzenlemenin, neden-sonuç ilişkileri bakımından nasıl olduğu ve Türkiye’nin siyasal yaşamına nasıl yansdığı gibi sorular, siyaset biliminin inceleme konusudur. Bu itibarla, kavram olarak Anayasa’da yazmadığı halde, 6771 sayılı Kanun ile kurulan yönetim tarzına Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS) denmesi, Anayasa açısından bağlayıcı bir değer taşımaz. Belirleyici olan, CBHS olarak

adlandırılan düzenlemenin yasama-yürütme-yargı ilişkileri bağlamında nasıl bir uygulama ortaya çıkarmış olduğudur.

Haliyle, 6771 sayılı Kanun ile öngörülen düzenlemeye ilişkin ayrışma, parlamenter rejimi veya başkanlık rejimini benimseyenler arasındaki ayrışmadan çok, demokratik olanla demokratik olup olmadığı tartışmalı olan rejim (veya sistem) arasındaki ayrışma olarak görülebilir. Parlamenter rejimi kaldıran değişiklikle öngörülen düzenleme, başkanlık olmadığı gibi, demokratik hukuk devletine de yabancıdır; çünkü hesap verebilir bir yönetim öngörmediği gibi, anayasal denge ve denetim düzeneklerini de ortadan kaldırmıştır. Uygulama da bu görüşü teyit etmiş bulunuyor.

Bu nedenle tartışmaları, hem bilimsel bilgi temelinde yapma, hem de nesnel davranma gereği vardır. Bu açıdan, öncelikli olarak saptanması gereken, olgular eşliğinde doğru bilgi ve değer yargısının birbirinden ayırt edilmesi gereğidir.

## **2. “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” (Any., md.104/1)**

6771 sayılı Kanun ile parlamenter rejim kaldırıldı; ancak yerine getirilen yönetim tarzı, başkanlık sistemi değildir. Çünkü tıpkı parlamenter 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.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS), kavram olarak, “Hükümet”in resmen kaldırılmasının ardından, 7142 sayılı Kanun gerekçesinde kullanıldı. 1 no’lu CBK düzenlemesinden sonra, Bakanların Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması, “kabine” olarak nitelendi. Acaba bu kullanımlar, 6771 sayılı Kanun düzenlemesi ile ne ölçüde örtüşmektedir? 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 anlamlıdır. Hükümet daha dar anlamda yasamaya karşı yürütme, yani bütün yürütme olarak anlaşılır. Bu tanım daha çok başkanlık rejimindeki yürütme kavramına denk düşer. Nihayet, parlâmenter rejimde, devlet başkanı dışındaki yürütme kısmını ifade eder. Bu anlamda hükümet, yasama önünde sorumlu olan ve gerçek erki elinde tutan organdır. Buna karşın, Anayasa madde 104/2'nin tanımladığı yürütme, hiçbir tanımla örtüşmemektedir.

**“Kabine”** ise, mütecanis bir grup için kullanılan kavram olup, parlâmenter rejimin prototipini oluşturan Britanya uygulaması mirasıdır. Kabine, 19. yüzyılda 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.

### 3. CBHS mi, yoksa monokrasi mi?

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'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de, bakanlıkları oldukça düşük profilli birer hizmet birimi olarak düzenlemiş bulunuyor. Bakanlar, tıpkı Cumhurbaşkanı yardımcıları gibi sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Nitelendirmede ana öge, yürütme ve yasama arasındaki ilişkilere dir. Burada da, sistem kavramı ön plana çıkıyor: “Eşgüdüm içerisinde bulunan kurumlar bütünü” şeklinde tanımlanan sistem ve 6771 sayılı Kanun düzenlemesi arasında bir ilişki yoktur. 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, sorumluluk ilkesi bakımından; Bakanlar Kurulu'nun tüm görev ve yetkilerini şahsında toplayan kişi, Devlet adına tasarrufları, işlem ve eylemleri nedeniyle siyasal bakımdan sorumlu değildir.

Bu nedenle, 6771 sayılı Kanun ile kurulan yönetim şekli olsa olsa, “monokrasi”<sup>7</sup> (anayasa kurallarının üstünlüğü yerine tek kişinin kendi tercihlerinin öne çıkması) olarak adlandırılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile, iktidarın Devlet başkanının iradesine dayandığı yönetim biçimi (monokrasi) ve iktidarın halka dayandığı hükümet şekli (demokrasi) ayrışması, 18 aylık uygulamada daha görünür bir hale gelmiş bulunuyor<sup>8</sup>.

2017 Anayasa değişikliği ile yapılan ve “Yürütme yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanı”na ait olduğunu öngören (md.104/2) bir düzenlemenin, Osmanlı-Türkiye Anayasacılık gelişmelerine yabancı olduğunu birkez daha vurgulamak gerekir.

Daha genel olarak; OHAL ortam ve koşullarında zorlamalar eşliğindeki değişiklik, meşruluk sorunu ile gölgelendi; parlamenter rejim ilga edildi, hükümet kaldırıldı; ama onun yerine getirilen rejim, başkanlık olmadığı gibi çoğulcu bir siyasal sistem de sistem olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği de tartışmalıdır.

---

7 2017 Değişikliği ile öngörülen anayasal düzen için, Venedik Komisyonu tarafından da, “otoriter ve monokratik yönetim” nitelemesi yapılmıştır. Bkz. Avis no. 675/2017 “Sur les modifications de la Constitution adoptées le 21 janvier 2017”, CDL-AD (2017).

8 Bu vesile ile belirtelim ki, sıfatları TBMM üyeliği ile bağdaşmayan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların AK Parti grup toplantılarına ve kongrelerine katılmaları, 16 Nisan 2017 Değişikliği ile oylanmış anayasal kurgu ile bağdaşmamaktadır.

## BAŞLIK 3

### ANAYASA UYGULAYICISI TBMM VE YASA UYGULAYICISI CUMHURBAŞKANI

Parlamentolar, tarihsel süreçte özgürlük mekânları 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. Böylece kural koyan organ ve onu uygulayan organ ayrımı ortaya çıktı. Bizde de, Tanzimat'tan itibaren tanık olunan evrim, aynı bağlamda yer alır.

#### I. ANAYASANIN ÜSTÜN VE TEMEL İLKELERİ

**“Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını (...) bağlayan temel hukuk kurallarıdır.”**

***Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.***” (madde 11).

Bu hükmün doğrudan ve ana muhatabı, asli ve genel yetki kullanarak ve norm koyma yoluyla Anayasa'yı uygulayan TBMM'dir.

Yürütme açısından; **“Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir”** hükmüyle tarihsel evrim sürecinde tam bir kopuşu ifade eden Anayasa madde 104'e göre, Cumhurbaşkanının “temin yetkisi”, Anayasa'ya saygı yükümlülüğünü öne çıkarmaktadır: *“Cumhurbaşkanı, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder”*.

Yargı açısından; yargıç da, Anayasa hükümlerinin muhatabı olup, onları doğrudan uygulamakla yükümlüdür.

(Yürütme ve yargının yasamadan farkı, yasamanın koyduğu kuralların da muhatabı olmaları; kuşkusuz yasama da, “Anayasa'ya saygı” çerçevesinde kural koymalı). Anayasa Başlangıç metni, erkler ayrılığı açısından, tanımlayıcı ilkeler içermektedir:

- *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.***

### **Hukuk devleti** (madde 2):

Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına 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).

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

Anayasa sistematigi bakımından, hak ve özgürlükler düzenlendikten hemen sonra, bunları koruma organı olarak TBMM yer alıyor. Sıralama; yasama, yürütme ve yargı şeklinde oluşuyor. 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 varlık nedeninin değil, anayasal sistematigin de bir gereğidir.

## **II. ANAYASAYA SAYGILI YASA**

Yasalar, Anayasa'ya olduğu kadar, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası yükümlülüklerle ve hukukun genel ilkelerine uygun, ama aynı zamanda kamu yararı ereğinde hazırlanmalıdır.

### **1. Asli ve genel yetki ilkesi**

Anayasa, kanun ile uygulanır; kanun, Anayasa bütününe kapsamına alır. Madde 13'e göre, temel hak ve hürriyetler (...), ancak kanunla sınırlanabilir. Bu “münhasır” yetki olup, Anayasa, en üstte yer alsa da, normlar hiyerarşisinin (kuralların aşamalı bir biçimde sıralanmasının) omurgası “kanun” dur.

Yasama yetkisi, asli ve geneldir; bunun anlamı, TBMM'nin kanun koymak için Anayasanın veya her hangi bir merciin yetki vermesine ihtiyaç duymamasıdır. Anayasaca açıkça yasaklamamış olması, kural koyabilmek için yeterlidir. Geçerli olan genel kayıt ilkesi ise, "Anayasa'ya saygı"dır. Yürütme tarafından kullanılan kural koyma yetkisi, kayda bağlanmış yetki olmasına karşılık, kanun yoluyla 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.

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. Bu itibarla, yasamanın düzenleme alanına ilişkin esaslar aynen geçerliliklerini koruyor. Buna karşılık, yürütmeye tanınan düzenleme alanı, -OHAL dönemi dâhil- (OHAL Kanunu), yine yasa ile çerçevelenmiş Anayasa'da sayılan istisnai alanlarla sınırlıdır.

## 2. TBMM'nin yetki alanını pekiştirici yorum öğeleri

Niceliksel yaklaşım, tarihsel yorum ve anayasal kazanımlar, "kural koyma" yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu doğrulamaktadır. Cumhurbaşkanının meşruluk kaynağı, kural koymaktan çok, halktan yetki alan 600 vekilin koyduğu kuralları uygulamaya dairdir:

**-Nicelik açısından TBMM:** 6771 sayılı Kanun, sayısal ve temsiliyet yelpazesi bakımından TBMM'nin işlevini pekiştirmektedir. Bunu teyit eden iki özellikten biri, TBMM'nin 550'den 600'e çıkarılan üye sayısıdır (madde 75); diğeri ise, seçilme yaşının 25'ten 18'e indirilmesiyle (madde 76) temsiliyet yelpazesinin genişletilmesidir.

**-İşlevsel olarak:** Sayısal artış ve yaş olarak (temsili bakımdan seçilenler yelpazesinde) genişleme, TBMM'nin işlevselliği açısından olumlu yönde yorumlanabilir.

**-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 (İHAS) 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, özgürlük ve hakları sınırlayıcı 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, Mahkeme, şeklen bir yasa var olsa da, sırf maddi anlamda yasa için gerekli olan niteliksel ölçütlerin karşılanmaması nedeniyle, Sözleşme'ye taraf Devletin hak ihlalinde bulunduğu karar verir. Özetle, uluslararası kazanımlar da, yasamanın işlevinin pekiştirilmesini kolaylaştırılabilir. Kaldı ki, *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir"* hükmü (madde 104/17 son c.) de, TBMM'nin asli ve genel yetkisini pekiştirici bir düzenlemedir.

### III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ: ÇERÇEVELENMİŞ YETKİDEN, "GEREKÇESİZ İŞLEMLER KATEGORİSİ" NE

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri arasında, düzenleyici niteliktekiler, genel olarak çerçevelemiş yetkililerdir.

#### 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine kapalı ve yasak alanlar

- Anayasanın 2. kısmının 1. bölümünde öngörülen hak ve özgürlüklere ilişkin genel hükümler ve 2. bölümünde kişi hakları ve ödevler ile 4. bölümde yer alan siyasal haklar ve ödevler (m.17/104, c.2)
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular,
- Kanunda açıkça düzenlenen konular,
- Sosyal haklar bölümünün, 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 öngörüldüğü maddeler, Cumhurbaşkanı kararnamesinin düzenleme konusu olamaz. Bir de; CBK ile düzenleme konusu yapılabilecek düzenlemeler ilgili hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olmayacağı için, bunlar, düzenleme eşiğini aşip sınırlamaya dönüşemez. Başka bir deyişle, CBK ile, CBK’ye kapalı olmayan alanlarda ancak hak ve özgürlükleri sınırlayıcı olmayan düzenlemeler yapılabilir.

## 2. Bağlı ve kayıtlı yetkiler

Cumhurbaşkanı’nın düzenleyici işlem olarak kullanacağı bağlı ve kayıtlı yetkiler, Anayasa madde 104 ve 106’da öngörülmüştür:

**-Genel ama belirsiz yetki alanı:** *“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir”* (madde 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.2). Yine, *“Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir”* (f.3). CBK, bu anayasal hükümler gereği, ancak yürürlükte olan yasal çerçeve 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”* (madde 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” (Anayasa, madde 65-41), ancak eğer ilgili maddesinde yasa kaydı yoksa CBK ile düzenlenebilir. Söz konusu yetki, Anayasa madde 13’e göre, hak ve özgürlükler, “ancak kanunla sınırlanabilir” kuralı gereği, her ne olursa olsun düzenleyici anlamda kullanılır; haliyle, sosyal ve iktisadi hakları sınırlayamaz.

**-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.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tüzük yerine öngörüldüğünden, yasanın genel ve asli yetki özelliği, CBK'nin yasa ile yarışan bir düzenleme değil, tüzük yerine geçen bir düzenleyici işlem kategorisi oluşturmasından 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 yerinde 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" (madde 137).*

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

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

**- OHAL CBK:** Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, madde 104/17 cümle 2'de 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).

**Geniş düzenleme yetkisi ve sorumsuzluk** çelişkisi: Cumhurbaşkanı, tek başına sahip olduğu düzenleyici yetkiler bakımından Bakanlar Kurulu'na göre daha çok yetkiye sahip olmasına karşın, anayasal ve siyasal açıdan sorumluluktan başışık tutulmuştur.



### 3. Ana çelişki: Yasa (seçilmişler ve saydam) ve CBK (atanmışlar ve kapalı devre)

TBMM'nin önceliği ve üstünlüğüne ilişkin kurallar, “Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar” kenar başlıklı madde 106/ sonda öngörülen düzenleme bakımından değişmekte:

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

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 çerçevede hüküm, bakanlıkları da kapsamına alır.
- Bu nedenle, madde 106/sonun kullanımında, organik yasa- maddi yasa ayrımını yapmakta yarar var. CBK, bakanlıkları daha çok organik anlamda düzenler. Bunların maddi 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.

Yorum nasıl yapılırsa yapılsın, CBK hangi alana ilişkin olursa olsun, TBMM'nin aynı konuyu **yasa ile düzenlemesi durumunda CBK yürürlükten kalkmış olur.**

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

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. Bu görüş, tek sesli olan Yürütme'nin kapalı devre işleyişine, CBK'lerin **gerekçesiz** olması eklendiğinde önem kazanır.

Her ne kadar, 27. Yasama dönemi uygulamasında 1. Parti'nin belirleyiciliği öne çıkmış olsa da, yasalar, TBMM'de tartışma ve müzakere ortamında

saydam bir süreçte ve gerekçeli olarak hazırlanır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı kararnameleeri, bürokratlarca saydam olmayan bir biçimde hazırlanan gerekçesiz metinler olarak, normatif bir düzenlemenin asgari gereklerini yansıtmadığı gibi, bütün hukuki işlemlerin gerekçeli olması şeklindeki hukukun genel ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır. Gerekçesizlik, kamuoyunun siyasi denetimini zorlaştırdığı gibi, yargısal yorum faaliyetini de güçleştirmektedir<sup>9</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla yapılabilecek düzenleme alanı **çok geniş** ve yürütmenin yetki alanını aşıyor olsa da; CBK karşısında TBMM belirleyici bulunmaktadır. TBMM, bir yandan, CBK ile yapılan düzenlemeleri hukuken çerçeveleyebilir: Anayasa madde 104/17, bütün CBK'ler **için geçerli olduğuna göre, Anayasa'ya aykırı** CBK'ler için haydi haydi geçerli olup işletilmelidir. Bu amaçla, TBMM'de CBK **İzleme Komisyonu kurulmalıdır**. Öte yandan, **Anayasa Mahkemesi** yolunun etkili kılınması yönünde siyasal bir söylem geliştirilebilir.

---

9 Oysa gerekçe, hukuk devletinde bütün resmi işlemler için geçerli bir genel hukuk ilkesidir.

## BAŞLIK 4

### 27. DÖNEM YASAMA UYGULAMASI: NASIL BİR BİLANÇO?

55 CBK      **2064 MADDE**      (7 CBK MECLİS KAPALİYKEN ÇIKTI)

57 KANUN      **1046 MADDE**

19 TORBA 665 MADDE / 275 KANUNDA DEĞİŞİKLİK 63 KANUN (TEKRAR)  
18 ULUSLARARASI                      55 MADDE  
20 KANUN                                      326 MADDE

6 KHK                      **553 MADDE**

Kanun tekliflerinin neredeyse yarısı “TORBA” teklif şeklinde görüşüldü. 27.dönemin başından beri **57** teklif yasalaştı. Toplam madde sayısı **1046** (İçtüzük ve 18 uluslararası antlaşmalar dâhil).

Görüşülen bu **1046** maddenin de **665**'i “TORBA” maddeleri. Kanunlaşan bu **57** teklifin **19**'u “TORBA” teklif idi.

Yani, kanunlaşan teklif maddelerinin **%64**'ü “TORBA” maddelerinden oluştu.

Sonuçta **19** “TORBA” kanun teklifiyle **275** kanunda değişiklik yapıldı. **63** kanun ise tekrar tekrar birden fazla torbalarla yeniden düzenlendi. Öbür taraftan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin sayısı **55**, madde sayısı ise **2064** oldu. Bunlardan **18**'i “TORBA KARARNAME” (291 MADDE) olarak yürürlüğe girdi.

Nicelik olarak; *tek kişi*, **2064** maddeyi çıkarırken;

YASAMA OLARAK **600** milletvekili **1046** maddeyi görüşebildi.

Başka bir deyişle 27. dönemin yasama faaliyeti olarak Temmuz 2018-Aralık 2019 döneminde TBMM'de 600 milletvekili **1046** maddeyi görüşerek **57** kanun teklifini kanunlaştırırken, tek kişi **55** adet Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle **2064** maddeyi hem de ‘**gerekçesiz**’ bir şekilde yürürlüğe koydu.

**Anayasa Mahkemesi CHP Grubu İptal Davaları**

<b>CBK-55</b>	VERİLMİYEN	BEKLEYEN	VERİLEN	-%70
2065 md	142 md	14 md	1908 md	-%93
<b>KANUN-57</b>	VERİLMİYEN	BEKLEYEN	VERİLEN	-%39
1046 md	288 md	207 md	551 md	-%53
<b>KHK-6</b>			VERİLEN	
553 md			553 md	
<b>Toplam-118</b>	VERİLMİYEN	BEKLEYEN	VERİLEN	-%55
3663 md	430 md	221 md	3012 md	-%81

## I. 27. DÖNEM 1.-2.-3. YASAMA YILI TORBA KANUNLAR (01.07.2018-31.12.2019)

### 1) 1 Sıra Sayılı (7145 K.) "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun-OHAL" (28 Madde)-16 KANUN

- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu
- 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu
- 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu
- 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
- 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
- 2911 Sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu
- 2937 Sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu
- 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu
- 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu
- 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu
- 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu
- 6384 Sayılı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Yapılmış Bazı Başvuruların Tazminat Ödenmek Suretiyle Çözümüne Dair Kanun
- 6749 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun
- 7075 Sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun
- 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararneme

### 2) 2 Sıra Sayılı (7146 K.) "Askerlik Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda ve 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (21 Madde)-12 KANUN

- 1111 Sayılı Askerlik Kanunu
- 1219 Sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunu
- 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu
- 209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunu
- 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
- 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu
- 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap -İşlet -Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun
- 4566 Sayılı Harp Okulları Kanunu
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 5602 Sayılı Şans Oyunları Hâsılâtından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- 5738 Sayılı Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yapılması Hakkında Kanun
- 663 Sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararneme

### 3) 7 Sıra Sayılı (7148 K.) "Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" (49 Madde)-18 KANUN

- 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu
- 6245 Sayılı Harcırah Kanunu
- 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
- 257 Sayılı Er ve Erbaş Harçlıkları Kanunu
- 2155 Sayılı Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun
- 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
- 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu
- 3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanunu
- 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu

- 4045 Sayılı Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevlerine Son Verilen Kamu Personeli ile Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine Ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
- 4342 Sayılı Mera Kanunu
- 5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu
- 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu
- 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- 5898 Sayılı Uçucu Maddelerin Zararlarından İnsan Sağlığının Korunmasına Dair Kanun
- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
- 7068 Sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Kabul Edilmesine Dair Kanun

### 4) 12 Sıra Sayılı (7151 K.) "Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (41 Madde)-17 KANUN

- 984 Sayılı Ecza Ticarethaneleriyle Sanat ve Ziraat İşlerinde Kullanılan Zehirli ve Müessir Kimyevi Maddelerin Satıldığı Dükkânlara Mahsus Kanun
- 1219 Sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun
- 1262 Sayılı İspençiyarı ve Tıbbi Müstahzarlar Kanununun
- 6023 Sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu
- 209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun
- 2238 Sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılması ve Nakli Hakkında Kanun
- 2809 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu
- 3224 Sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu
- 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu
- 4207 Sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun
- 5258 Sayılı Aile Hekimliği Kanunu
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 5624 Sayılı Kan ve Kan Ürünleri Kanunu
- 5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu
- 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararneme
- 663 Sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararneme

### 5) 15 Sıra Sayılı (7153 K.) "Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (30 Madde)-9 KANUN

- 2872 Sayılı Çevre Kanunu
- 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu
- 3194 Sayılı İmar Kanunu
- 3621 Sayılı Kıyı Kanunu
- 4342 Sayılı Mera Kanunu
- 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun
- 6758 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararneme
- 1593 Sayılı Umumi Hırsızlığa Kanunu

**6) 16 Sıra Sayılı (7155 K.) "Abonelik Sözleşmesinden Kaynaklanan Para Alacaklarına İlişkin Takibin Başlatılması Usulü Hakkında Kanun" (27 Madde)-5 KANUN**

1. 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunu
2. 492 Sayılı Harçlar Kanunu
3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu
4. 6325 Sayılı Hukuk Uyumsuzluklarında Arabuluculuk Kanunu
5. 6754 Sayılı Birliklik Kanunu

**7) 38 Sıra Sayılı (7159 K.) "Karayolları Trafik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (13 Madde)-10 KANUN**

1. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu
2. 4603 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
3. Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
4. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu
5. 3194 Sayılı İmar Kanunu
6. 6001 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun
7. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
8. 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
9. 7062 Sayılı Yüksek Seçim Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
10. 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
11. 6253 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu

**8) 37 Sıra Sayılı (7161 K.) "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (71 Madde)-42 KANUN**

1. 2644 Sayılı Tapu Kanunu
2. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu
3. 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu
4. 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu
5. 5300 Sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu
6. 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu
7. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
8. 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
9. 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu
10. 2809 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu
11. 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu
12. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
13. 4059 Sayılı Fiyat İstikrarı ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
14. 4342 Sayılı Mera Kanunu
15. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
16. 4457 Sayılı Türk Akreditasyon Kurumuna İlişkin Çeşitli Hükümler Hakkında Kanun
17. 4603 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
18. 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu
19. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
20. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
21. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
22. 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu
23. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
24. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
25. 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
26. 5523 Sayılı Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun

27. 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
28. 5684 Sayılı Sigortacılık Kanunu
29. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
30. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
31. 6004 Sayılı Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
32. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu
33. 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
34. 6114 Sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Hizmetleri Hakkında Kanun
35. 6217 Sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
36. 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu
37. 6361 Sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu
38. 6461 Sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun
39. 7068 Sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun
40. 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
41. 633 Sayılı Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK
42. 655 Sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK

**9) 39 Sıra Sayılı (7162 K.) "Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (18 Madde)-11 KANUN**

1. 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu
2. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
3. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
4. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu
5. 3624 Sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Teşvik ve Muafiyetleri Kanunu
6. 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
7. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
8. 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
9. 5978 Sayılı Türkler ve Akraha Topluluklar Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
10. 6004 Sayılı Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
11. 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

**10) 41 Sıra Sayılı (7164 K.) "Maden Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (52 Madde)-13 KANUN**

1. 2804 Sayılı Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü Kanunu
2. 2690 Sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun Muafiyetleri ve Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun
3. 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
4. 3213 Sayılı Maden Kanunu
5. 3516 Sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu
6. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu
7. 4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
8. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu
9. 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

10. 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun
11. 5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu
12. 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
13. 702 Sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

**11) 42 Sıra Sayılı (7165 K.) "Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (12 Madde)-4 KANUN**

1. 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunu
2. 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu
3. 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun
4. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu

**12) 43 Sıra Sayılı (7166 K.) "Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (19 Madde)-13 KANUN**

1. 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu
2. 2872 Sayılı Çevre Kanunu
3. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu
4. 2920 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu
5. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
6. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
7. 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu
8. 4857 Sayılı İş Kanunu
9. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu
10. 5393 Sayılı Belediye Kanunu
11. 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
12. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
13. 6824 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

**13) 68 Sıra Sayılı (7176 K.) "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" (23 Madde)-15 KANUN**

1. 2252 Sayılı Kültür Bakanlığı Döner Sermaye Kanunu
2. 2809 Sayılı Yüksek Öğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu
3. 2954 Sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu
4. 3213 Sayılı Maden Kanunu
5. 3238 Sayılı Savunma Sanayii ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
6. 3644 Sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun
7. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
8. 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu
9. 6001 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun
10. 6004 Sayılı Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
11. 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
12. 7061 Sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun
13. 7103 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
14. 375 Sayılı KHK
15. 635 Sayılı KHK

**14) 102 Sıra Sayılı (7186 K.) Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (35 Madde)- 18 KANUN**

1. 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu
2. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu
3. 2809 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu
4. 3201 Sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun
5. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu
6. 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun
7. 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu
8. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
9. 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
10. 5597 Sayılı Yurt Dışına Çıkış Harcı Hakkında Kanun ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun
11. 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
12. 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu
13. 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
14. 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
15. 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
16. 6253 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu
17. 6361 Sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu
18. 6569 Sayılı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

**15) 105 Sıra Sayılı (7188 K.) Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (39 Madde)- 15 KANUN**

1. 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu
2. 1512 Sayılı Noterlik Kanunu
3. 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu
4. 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun
5. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
6. 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu
7. 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu
8. 4787 Sayılı Aile Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usullerine Dair Kanun
9. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu
10. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu
11. 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun
12. 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu
13. 5402 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Kanunu
14. 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun
15. 5682 Sayılı Pasaport Kanunu

**16) 104 Sıra Sayılı (7190 K.) Gümrük Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (22 Madde)- 2 KANUN**

1. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu
2. 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun

**17) 128 Sıra Sayılı (7194 K.) Dijital Hizmet Vergisi Kanunu İle Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıname Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (53 Madde)- 13 KANUN**

1. 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu
2. 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu
3. 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu
4. 492 Sayılı Harçlar Kanunu
5. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu
6. 1618 Sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu
7. 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu
8. 3332 Sayılı Sermaye Piyasasının Teşviki, Sermayenin Tabana Yaygınlaştırılması ve Ekonomiyi Düzenlemede Alınacak Tedbirler ile 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu ve 3182 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
9. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
10. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
11. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
12. 5684 Sayılı Sigortacılık Kanunu
13. 375 Sayılı KHK

**18) 144 Sıra Sayılı (7196 K.) Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıname Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (95 Madde)-30 KANUN**

1. 1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu
2. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu
3. 5682 Sayılı Pasaport Kanunu
4. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
5. 257 Sayılı Er ve Erbaş Harçlıkları Kanunu
6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
7. 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
8. 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
9. 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
10. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu
11. 3055 Sayılı Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Ödenekleri ve Yolluları ile Temsil Ödenekleri Hakkında Kanun
12. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
13. 3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanunu
14. 3671 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun
15. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
16. 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu
17. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
18. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu
19. 5253 Sayılı Dernekler Kanunu
20. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu
21. 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu
22. 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu
23. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
24. 5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu
25. 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun
26. 6253 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu
27. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
28. 6713 Sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun

29. 7068 Sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararınamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun
30. 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıname

**19) 158 Sıra Sayılı (7201 K.) Kamulaştırma Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (17 Madde)-12 KANUN**

1. 6831 Sayılı Orman Kanunu
2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
3. 2252 Sayılı Kültür Bakanlığı Döner Sermaye Kanunu
4. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu
5. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
6. 4045 Sayılı Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevlerine Son Verilen Kamu Personeli ile Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
7. 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisinde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun
8. 5320 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun
9. 5393 Sayılı Belediye Kanunu
10. 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
11. 6569 Sayılı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararıname Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
12. 7183 Sayılı Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansı Hakkında Kanun



## II- TBMM YETKİ TEKELİ VE CBK: “YASASIZLAŞTIRMA” MI,”PARALEL YASAMA” MI?

Yasalar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) arasında nicelik yönünden ayrışma, “paralel yasama” olarak nitelendirilmesine varmış bulunuyor. Yasaların sayı bakımından az oluşu, nitelikli yasa kaydının gerçekleştiği anlamına gelmemektedir. Bunun başlıca üç nedeni var:

- Torba kanun uygulaması
- Teklif metinlerinin Meclis dışında hazırlanması
- TBMM'nin müzakereci organ olarak çalışmaması veya çalıştırılmaması.

Bu üç etken, Saray destekçisi partileri ve demokratik muhalefet partilerini, şu olumsuzlukta buluşturmuş oluyor.

### 1-AKP-MHP (İşlevsiz) ve CHP-HDP-İYİ Parti-Saadet Partisi-DP-TİP (etkisiz)

“**Bazı Kanunlarda...**” şeklinde başlayan ve çoğu zaman onlarca yasada değişiklik öngören **adsız yasa** uygulaması, mevzuat uyum ve sistematiğini tamamen bozmuş bulunuyor. Dahası, aynı yasa, art arda yürürlüğe konulan farklı torba yasalarda kısa zaman diliminde sıkça değiştirilmekte ve birden çok kez düzenleme konusu olabilmektedir. Çevresel konular, tipik örnek olarak belirtilebilir. Farklı torba yasalardaki düzenlemeler<sup>10</sup>, ülkesel değerler üzerine adeta “örtü geçirmiş”; Devleti ve milleti ile bir bölünmez olan “Türkiye ülkesi”nin (Anayasa, madde 3) bütünlüğü, nitelik açısından zedelenir olmuştur. Öte yanda torba yasa tarzı, kamuoyunun yasama faaliyetinin içeriği konusunda bilgilendirme hakkını da zedelemektedir.

TBMM dışında hazırlanan ve birbiriyle hiç ilişkisi bulunmayan yasalar çizelgesi şeklindeki teklif metinleri, yasa adı verilen bir hukuki işlemin yansıtması gereken asgari özelliklerden yoksundur. -Taslağı TBMM gündemine taşıyabilmek amacıyla- imzalamış olan vekiller tarafından ikna edici biçimde Komisyon’da savunulamadıkları gibi, imza sahibi vekiller Genel Kurul’da hazır bulunma gereğini bile duymamaktadırlar.

10 Yukarıda verilen tabloda birden çok kez değiştirilen yasalar renklendirilmiş bulunuyor.

Onlarca yasayı ilgilendiren teklifler, özellikle **yetkili komisyon** bakımından sorun yaratmakta, bu nedenle çoğu zaman Plan ve Bütçe Komisyonu, bir tür “torba” komisyon olarak kullanılmakla birlikte, aynı kanun maddelerini değiştiren bir başka teklif, haftalar farkı ile bir başka komisyona gönderilebilmektedir. Haliyle, içerik olarak farklı ihtisas komisyonlarında ayrıntılı biçimde tartışılması gereken konular, tek bir komisyonda yüzeysel biçimde geçirilmektedir. Ana komisyon ve tali komisyon ayrımı gözetilmediği gibi, hangi komisyona gelirse gelsin, önerilerin, İktüzük madde 38 gereğince ön sorun olarak “Anayasaya uygunluk” yönünden görüşülmesinden kaçınılmaktadır.

**Komisyon toplantıları**, genellikle yasama işlevi bakımından son dakika çağrısıyla ve saatlerle sayılı zaman dilimlerine sıkıştırılmaya çalışılmakta; Genel Kurul toplantı halinde iken komisyonlar toplantıya çağrıldığı gibi<sup>11</sup>, ilgili önerilerin önemi bakımından, toplantılar uygun olmayan salonlarda yapılmakta; teklif metninde imzası bulunan vekiller, soruları yanıtlamakta yetersiz kalmakta; muhalefet şerhlerinin yazımı için zaman baskısı yapılmakta; sonuç olarak Komisyonlar, “**yasama mutfağı**” işlevi bir yana, “**kiler görevi**” bile görememektedir. AKP ve MHP’li vekillerin komisyonlardaki işlevi, genellikle “el kaldırma ve indirme” eylemi ile sınırlı kalmaktadır<sup>12</sup>.

**Müzakere güçlüğü**, Komisyonların ve Genel Kurulun çalıştırılma şekliinden kaynaklanmakta: Komisyonlar, genellikle birer “**yasak savma**” süreci olarak kullanılmakta; Genel kurul ise, parti grupları arasında işletilmeye çalışılan, ancak görüşülmekte olan yasa metnin içerik ve niteliği üzerinde kayda değer etki yaratmayan “uzlaşma görüntüsü” altında oldu-bitti ortamında cereyan etmektedir. Genel Kurul’da yasa önerileri üzerindeki görüşmeler de, genellikle güncel tartışmaların gölgesinde ve zaman bakımından gece yarısı ve sonrası yüzeysel ve sıkıştırılmış tartışmalar

11 Tipik örnek: 2020 yılı bütçe görüşmelerinin en sıcak ortamında, hiç de ivedi olmayan adsız bir torba yasa önerisini görüşmek için Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 18 Aralık 2019 günü toplanması (Yasa için bkz. 7201 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun; R.G.: 23.12.2019)

12 Kimi komisyon başkanları, demokratik muhalefet vekillerinin konuşmalarını, “kayda geçti” sözleri ile savuştururken; AKP ve MHP’li kimi vekiller, “tekrar etme ve uzatma!” gibi sözlerle müdahale ederek konuşmacıların bütünlüklü konuşma düzenine bozmak için adeta yarışmakta.

eşliğinde oylanma ile sonuçlanmaktadır. Dahası Genel Kurul konuşma ve görüşmelerinde genellikle boş sıralara hitap eden vekiller, hazır bulunanların çok azı tarafından dinlenilmektedir. Pek تنها olan 1. Parti sıraları, vekillerin kendi aralarında gruplar halindeki sohbetleri ve telefon meşgaleleri nedeniyle adeta “**kulis salonu**” görüntüsünü yansıtsa da, oylama anında Genel Kurul’a dalgalar halinde girme esnekliğini gösterebilmektedirler. Özellikle toplantı yeter sayısı için salona giren vekillerin, koltuklara yerleşmeden, kapıya yakın yerlerde oy kullanmak için öbeklenmesi ve Meclis Başkan Vekilinin “toplantı yeter sayısı vardır” beyanıla kapılara yönelmesi, “**yasayıcı etiği**” açısından ciddi bir soruna işaret etmektedir.

Gerek komisyonlar gerekse Genel Kurul çalışma zamanı ve ortamı, “*kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir muameleye tâbi tutulamaz*” şeklindeki âmir Anayasa hükmüne (madde 17) aykırı olup, bu olumsuzluk, nitelikli yasa yapımı için elverişsiz durum oluşturmaktadır.

Değınilen ortam ve koşullarda, TBMM Genel Kurulu’nda oylanana metinler, şekil bakımından yasa olarak adlandırılırsa da, maddi açıdan genellikle yasa niteliğı taşımadan uzak kalmaktadır. İvediliğı bulunmadığı halde yasa önerilerini bir an önce oylama ve kabul telaşı, özellikle madde oylamalarının da karar yeter sayısı için Anayasa’nın gerekli kıldığı en az sayı olan 151’in 5/1’ne düşürebilmektedir. Madde oylamalarının tamamen şekil ve bir tür yasak savma işlemi olarak geçiştirilmesi, demokratik muhalefet parti gruplarında yeterli tepki yaratmamaktadır. Komisyon görüşmelerinde çok istisnai olarak uzlaşmaya açık bırakılan maddeler olsa da, çoğu zaman bunlar, Genel Kurulda, komisyondan geldiğı gibi oylanarak kabul edilmekle, TBMM iradesi, yasama girişimi ile oylama anı olmak üzere, “**Saray’ın çifte kısıkaçı**” altında zedelenmektedir.

Sonuç olarak, yasa yapım sürecinde -genellikle el kaldırma ve indirme ve hareketi ile sınırlı kalan- Saray ittifakı (AKP-MHP-BBP) işlevsiz kalmakta, -fikri çaba göstermesine karşın yeterli katılım sağlayamayan- demokratik muhalefet (CHP-HDP-İYİ Parti-Saadet Partisi-Demokrat Parti-Türkiye İşçi Partisi) ise, etkili olamamaktadır.

## 2- CBK: Yapıcı (bürokratlar) ve Sahibi (Cumhurbaşkanı) Ayrışması

**Cumhurbaşkanı Kararnameleri** (CBK) ise, yasaya göre farklı düzlemde yer almakla birlikte birçok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir. Nicelik olarak, CBK ve madde sayısı ile nitelik arasında kayda değer çelişkilerin ötesinde, gerekçesiz olarak ve torba şeklindeki yapılış tarzı, düzenleme alanları ve Anayasa'ya aykırılıklar eşliğinde, adeta fiili bir **“paralel yasama”** varlığına işaret etmektedir. Anayasal olarak kararname çıkarmaya yetkili kılınan Cumhurbaşkanının sahip olduğu unvanlar, görev ve yetkiler dikkate alındığında, bu kadar geniş alana yayılan kararnameleri hazırlaması bir yana, okuyacak zamana sahip olması bile kuşkuludur. Üstelik, çoğu açıkça Anayasa'ya aykırı olan CBK adı altında yapılan düzenlemeler karşısında TBMM, CBK'leri yasalastırmak amacıyla inisyatif kullanmadığı gibi, Anayasa Mahkemesi de, Anayasa'ya uygunluk denetiminden kaçınmış bulunmaktadır.

Kısacası, on sekiz aylık uygulama esnasında gerek yasalar ve CBK'ler açısından ortaya çıkan nitelik sorunu, gerekse her iki normatif düzenleme bakımından Anayasa'ya aykırılıklar zinciri, “paralel yasama” ötesinde, belirgin bir biçimde **“yasadışılaştırma”** sürecini de beraberinde getirmiştir.

“Yasadışılaştırma” sözcüğü, sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin *“münhasır kanun”* ve *“kanunla açıkça düzenlenmiş konular”* şeklinde açıkça yasamaya özgülenmiş alanlarda kural koymasından değil, TBMM'nin yasa yapım sürecinde başlangıçta (yasa önerilerinin hazırlanması) ve nihai oylamalarda (‘emir yukarıdan, patron öyle istiyor’ vb söylemlerle uzlaşmadan kaçınılması), nitelikli yasa kaygısının ikinci plana atılmasını ifade etmektedir.

## 3- Yazılı Soru, Genel Görüşme ve Meclis Araştırma Önergeleri ile Kanun Teklifleri

TBMM üyelerinin yasa yapım dışında, yürütmeyi denetleme konusunda sahip oldukları başlıca olanaklar, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara yönelik olarak yazılı soru sormak, Meclis etkinliği bakımından da genel görüşme isteminde bulunmak ve araştırma önergeleri vermektir.

Tek kişi yönetiminin geçerli olduğu 27. yasama döneminde bunların da işlevsiz kaldığı gözlenmektedir:

Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri tarafından 27'nci Yasama Döneminde verilen yazılı soru önergelerinden 14.931'i, 01.11.2019 tarihi itibarıyla işleme alınmıştır. Bunların 3'ü Gelen Kâğıtlar listesinde ilan edildikten sonra soru önergesi sahibi milletvekili tarafından geri alınmış; 1.446'sı süresi içinde ve 5.285'i süresi geçtikten sonra olmak üzere toplam 6.731'i cevaplandırılmıştır. Süresi geçtikten sonra yanıtlananlar hariç olmak üzere 7.758 yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı Gelen Kâğıtlarda ilan edilmiştir. 439 yazılı soru önergesi Aralık 2019 itibari ile işlemdeydir.

Cumhuriyet Halk Partisi vekilleri tarafından 27'nci Yasama Döneminde verilen genel görüşme önergelerinden 8'i, 01.11.2019 tarihi itibarıyla işleme alınmış olup önergeler Genel Kurul gündemindedir.

Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri tarafından 27'nci Yasama Döneminde verilen Meclis araştırması önergelerinden 1.272'si, 01.11.2019 tarihi itibarıyla işleme alınmıştır. Bunların 13'ü Genel Kurultarafından kabul edilmiş olup 1.253'ü Genel Kurul gündemindedir. 6 Meclis araştırması önergesi Aralık 2019 itibari ile işlemdeydir. Verilerek komisyona havale edilmiş Kanun tekliflerin sayısı ise 1.691'dir.

### **III. ANAYASAYA AYKIRI DÜZENLEME VE UYGULAMALARIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK SORUNU**

Bu çalışmanın ana sorunsalı olarak 2017 Anayasa değişikliği uygulamasında yasama organının yasa yapım süreci, sadece anayasallık sorununu değil, çoğu zaman Anayasaya rağmen yasallık sorununu gündeme getirmektedir. Yasal normu doğuran Anayasa ile yasanın üst norm olarak Anayasaya uygunluk sorunu, 2017 değişikliğinin sürdürülebilirliği açısından ortaya konulmalıdır.

#### **1-Yasa önerileri ve torba yasalar**

Anayasaya uygunluk incelemesi yapılmayan ve üstelik torba öneri tarzında hazırlanan ve kabul edilen yasalar, Anayasaya aykırıdır.

#### **- İÇTÜZÜK madde 38 gerekleri yerine getirilmemektedir:**

*“Komisyonlar, kendilerine havale edilen tekliflerin ilk önce Anayasanın*

*metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir teklifin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder.”* (İçtüzük, md.38).

İlk fıkranın komisyon için öngördüğü inceleme yükümlülüğü, teklif maddelerinin görüşülmesine geçilmeden ele alınması gereken bir **önkoşul** olarak düzenlenmiştir. Bu **önsorun** çözülmeden komisyon, görüşmelere başlayamaz. Bu yükümlülük, komisyona ait **münhasır yetki** olup, komisyon dışından kişi ve uzmanlar bu yetkiyi kullanamazlar. Komisyon, teklif metnini, Anayasa'nın sözüne ve özüne uygunluk açısından inceledikten sonra devam veya red kararını verir. Bu ise, teklif maddelerini görüşmeden önce bir **önkarar** şeklinde verilmelidir. Önkoşul ve önkarar, komisyon için çifte yükümlülük ve gerekliliktir.

Komisyonun üçüncü yükümlülüğü ise, **inceleme alanına** ilişkindir: Anayasa'ya uygunluk, hem sözü hem de özü açısından yapılmalıdır. Özellikle öze uygunluk, anayasal yorum yöntemlerini beraberinde getirir. **Gerekçe**, sadece red hali için değil, uygunluk durumu için de yazılması ölçüsünde, anılan yükümlülük ve gereklilik anlam ifade eder. **Uygulama ise, tam tersi yöndedir**: Komisyonlar, İçtüzük md.38'de öngörülen ve dört aşamadan oluşan yükümlülüğü yerine getirmek bir yana, Anayasa'ya uygunluk, gündem maddesi yapılmadan teklif metni bütünü ve madde görüşmelerine geçmektedir.

Bu gerekliliği yerine getirmeyen komisyon başkanlarının savunması genellikle verdikleri yanıt şöyle: *“Anayasa'ya aykırılık sorunu yok, çünkü teklif metnini yasama uzmanlarına incelettik; Anayasa'ya aykırı bir durum söz konusu değil...”*. Oysa İçtüzük madde 38, milletvekillerine özgü münhasır yetki ve yükümlülüğü düzenlemekte olup, bu yetki bir başka kişi veya merci tarafından kullanılamaz. Anayasa'nın üstünlüğünü düzenleyen madde 11/2'deki “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” kuralı, İçtüzük madde 38 gereklerine saygı gösterilmesi ölçüsünde anlam ifade eder. Bu nedenle, İçtüzük madde 38 gerekleri yerine getirilmeden Komisyon tarafından kabul edilen bir teklif metni, yasa yapım usulüne aykırıdır.

### -Torba yasa uygulaması, Anayasa'ya aykırıdır:

Torba yasa (veya çoğu kez denildiği gibi “çuval”) uygulaması, Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü torba yasa, öncelikle yasanın genel ve soyut norm olma özelliğini zedelemektedir. Sonra, torba şeklindeki düzenleme, bir yasal normu, “ulaşılabilir, anlaşılabilir ve öngörülebilir” olma bakımından asgari standartlardan yoksun kılmaktadır. Nihayet, torba yasa tarzı, normlar hiyerarşisi ilkesini alt üst etmektedir. Bu olumsuzluklara, bir de İktüzük md.38 gereği, Anayasa'ya uygunluk incelemesinden kaçınılması eklenince, Genel Kurul'da oylanan yasaların şeklen yasa sayısı alsa da, toplumsal gereksinimleri karşılaması veya kamu yararını sağlaması bir yana, yeni toplumsal sorunları yaratma, hatta toplumsal barışı zedeleme riskini beraberinde getirmesi kaçınılmaz olur.

Yasa yapma tekniği açısından torba yasa, asıl komisyon ve tali komisyon (lar) ayrımını ortadan kaldırdığı gibi, komisyonlar arasında özellikle iş yükü bakımından dengesizlik yaratmakta; ama asıl sakınca, yasaların içeriğine göre, uzmanlık komisyonlarının varlık nedenini sorgulatmasıdır. Bir torba yasa önerisi, o denli farklı alanlara ilişkin olabilmektedir ki, bazen neredeyse, madde sayısı kadar yasada değişikliğe gidilmekte, bu nedenle çoğu zaman “Bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi” başlığı ile adsız yasa önerisi gündeme getirilmektedir. Bu tür önerilerin havale edildiği Plan ve Bütçe Komisyonu, nerede ise, “her şey komisyonu”na dönüşmektedir. Öyle ki, ilgili komisyonunda çok tepki çektiği için geri çekilen öneri maddesi veya maddeleri, bir süre sonra, bir başka torba öneriye konularak **Plan ve Bütçe Komisyonu**'na getirilmektedir. Böylelikle, konuları birbirinden tamamen farklı yasalarda değişiklik öngören teklif metinleri için, bir tür “**torba komisyon**” uygulaması, aslında “**perdeleme**” işlevini de beraberinde getirmektedir.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi, 6638 sayılı “iç güvenlik yasası”nın temel kanun (İktüzük, md.91) olarak görüşülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına oyçokluğu ile karar vermiş olsa<sup>13</sup> da, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğinin, norm koyma yetkisi ve süreci bakımından oldukça radikal değişiklikler öngörmüş olması, torba yasa uygulamasına son verilmesini gerekli kılmaktadır:

13 AYM, E.2015/41, K.2017/98; Karar ta.;4.5.2017; R.G.: 3.8.2017-30143.

- **Bakanlar kurulu lağvedildiği için artık “ yasa tasarısı”** şeklinde kullanılan yasama girişimi bulunmadığından, torba yasa uygulamasının yasa tasarısı kaynaklı olduğu hatırlanırsa, bu uygulamaya son verilmesi gerekmektedir.

- TBMM, “kanun teklifi” yoluyla **yasama inisyatifi tekeline** sahip olduğuna göre, bu yetki tekeli, “*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Bu yetki devredilemez*” (Any., md.7) kuralı, TBMM’nin yasama yetkisini pekiştirdiğine göre, artık torba yasa uygulaması, bu münhasır yetki ile bağdaşmamaktadır.

- **Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) uygulaması:** Yasa tasarılarının, Bakanlar Kurulu tarafından bir an önce kanunlaşması istenilen konularda hızlıca torba şeklinde hazırlatılan metinlerin yerini farklı biçimlerde de olsa CBK almış bulunmaktadır. Her ne kadar, sınırları ve çerçevesi Anayasa tarafından çizilmiş bulunsada, CBK yoluyla ve üstelik gerekçesiz işlemler olarak yapılan düzenlemeler, yürütmenin ihtiyaçlarına yanıt vermeyi amaçladığına göre, torba yasa düzenlemesini meşrulaştırıcı gerekçe de artık geçerli değildir.

-**Yasa tasarısı uygulamasının örtülü biçimde sürdürülmesi:** Kanun teklifi ile TBMM’ye yasama inisyatifi konusunda yetki tekeli verilmesine ve Yürütme’yi tek başına temsil eden cumhurbaşkanına, CBK adı altında geniş bir düzenleme yetkisi tanınmış olmasına karşın, farklı bakanlık birimlerinden gelen teklif metinlerinin birleştirilerek, milletvekillerinin imzaları ile işleme konulması, “torba yasa” uygulaması sakıncasının ötesinde, 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu’na ait olan bir yetkinin şimdi örtülü bir biçimde, görünüşte bakan yardımcılarının sorumluluğunda bakanlık bürokratları tarafından sürdürülmekle, “Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir” biçimindeki açık ve ayrıksız Anayasa kuralı (md.88) dolanılarak ihlal edilmektedir.

Kısacası, yasama faaliyetinde mutfak işlevi görmesi gereken komisyonlar, torba yasa uygulaması nedeniyle kiler işlevi bile görmekten uzak bir tür yasak savma mekânına dönüşmekte; haliyle, genel kurula gelen yasa önerileri üzerinde vekiller, bilinçli bir kanaat ve tercih oluşturamamaktadır.

Torba yasa uygulaması, Anayasa Mahkemesi’nin denetimini de zorlaştırmaktadır. Çünkü, AYM raportörleri belli hukuk disiplinleri



üzerinde uzmanlaştıklarından, AYM'ye intikal ettirilen bir yasa için raportör görevlendirmesinde uzmanlık ilkesinin gözetilmesi zorlaşmaktadır. Hal böyle olunca, AYM, denetim işlevini bütün hukuki argümanları kullanarak yerine getirememekte, tereddüt durumunda, muhtemelen iptal yerine red tercihini yeğleyerek, sorunun uygulamada test edilmesi yönünde kanaat kullanmaktadır.

Sonuç olarak; zaten çok karmaşık ve dağınık olan yasal düzenlemeler, darmadağın hale gelmekte ve yasanın etkililiği zedelenmekte, toplumda hukuka inanç iyice zayıflamaktadır.

## **2-Anayasa Mahkemesi: Çok geç ve en az denetim veya denetimden kaçınma**

Anayasa Mahkemesi'ne yasaların ve Cumhurbaşkanı kararnamelerinin iptali amacıyla yapılan başvuruların çoğunda, yürürlüğün durdurulması da istendi. “**Nitelikli yasama açığı**”, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yoğunluğu ile teyit edilmekte ise de, sayı çokluğundan kaynaklanan iş yükü, denetimdeki gecikmeyi haklı kılamaz. AYM, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinin yürürlük döneminde kabul edilen ve iptal davası açılan yasalardan –Aralık 2019 itibariyle- sadece üçü üzerinde karar vermiştir; bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı açılmış olan iptal davalarında karar vermiş değildir. AYM'nin, hakkında açılan iptal davasına ilişkin olarak karar verdiği yasalar şunlardır:

-Yüksek Seçim Kurulu üyelerinin görev sürelerinin uzatılmasına ilişkin 7159 sayılı Kanunun iptal istemi reddedildi<sup>14</sup>.

-21/11/2018 tarihli ve 7152 sayılı Kanun'un (TOBB Kanunu ve Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Odaları Kanunu) değişiklikleri iptal edildi<sup>15</sup>.

-18/1/2019 tarihli ve 7162 sayılı Kanun (Bitlis-Ahlat'taki inşaat alanı, Rize dolgu alanı, Çandarlı Limanı, Rize İyidere Lojistik merkezi alanlarının, Kanunun kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümleri uygulanmayacağına yönelik düzenleme) iptal edilmiştir<sup>16</sup>.

14 AYM, E. S. : 2019/14, Karar S. : 2019/16; Karar Ta. : 14/3/2019; R.G. Tarih - Sayı: 26/3/2019.

15 AYM, E. S. :2019/6, K.S.: 2019/25, K. T: 11/4/2019 ,R.G. : 30.5.2019 - 30789.

16 AYM. E.S. 2019/55, K.s. 2019/53, Ka. T.:26/6/2019, R.G.: 24/7/2019-30841

Buna karşılık, AYM, **Cumhurbaşkanlığı kararnameleri** (CBK) üzerinde karar vermiş değildir. Karardan kaçınma durumu, başlı başına bir sorun olup, Anayasa Mahkemesi'nin varlık nedenini sorgulatacak ciddiyettedir. Çünkü CBK'ler, yetki kanunu olmaksızın tek kişi tarafından kullanılan yetki ve anayasal düzenin değişiminin parametresi olarak, AYM tarafından öncelikle denetime tabi tutulması gereken düzenleyici işlemlerdir. Anayasa'nın ilgili maddelerinin çizdiği sınırlar dışında kalan çoğu CBK, "yasama yetkisini devir yasağı" öngören Anayasa madde 7'ye de aykırıdır. Anayasal düzeni olduğu kadar, erkler ayrılığı ve normlar hiyerarşisi bakımından Devlet yapısını da çökertme tehlikesi yaratan CBK düzenlemeleri, içerik bakımından da hayli özensiz ve iç tutarlılıktan yoksun metinler olup, çoğu "torba düzenleme" yoluyla, önceki kararnamelerde değişiklik yapılarak, düzenleme alanları da karmakarışık hale gelmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminde Anayasa Mahkemesi öncelikle yetki bakımından denetim yapmak durumundadır. Esasa ilişkin denetimi, ancak yetki denetiminden sonra ele almalıdır. Yetki yönünden denetim önceliklidir, çünkü CBK, sadece Anayasa'nın belirlediği alanlarda çıkarılabilir. Oysa, Anayasa Mahkemesine götürülen CBK'lerin büyük bir kısmı yetki yönünden iptal edilmesi gereken düzenlemelerdir.

Sonuç olarak; Anayasa Mahkemesi, 27. yasama döneminde iptal amacıyla yapılan başvurularda, ya denetimden kaçınmış, ya çok geç karar vermiş ya da en az denetimle yetinmiş bulunuyor. Özellikle CBK'lere ilişkin "kaçınma", Anayasa'nın normatif değerinin geçerliliği bakımından kaygı verici bir durum oluşturmaktadır. Çünkü Anayasaya aykırılığı öne sürülen CBK'lerin çoğu, "*Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisi kullanamaz*" yasağını (madde 6/son) ihlal etmektedir.

Bu vesile ile şu ayırımı yapmak önem taşımaktadır: *2017 Anayasa değişikliği uygulamasında karşılaşılan sorunları meşru kılmak veya Anayasaya aykırı düzenlemeleri savunmak için, sıkça Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yollama yapılmakla birlikte, bu kavramın anayasal dayanağı ve bağlayıcı bir değeri bulunmamaktadır. Siyasal niteleme ile anayasal normatif değer birbirine karıştırılmamalıdır. Zira siyasal niteleme, Anayasa'ya aykırı işlem ve eylemlerin dayanağını oluşturamaz.*

*Anayasa'ya aykırı bir yasa veya CBK, siyasal sistem veya rejime referans yapılarak Anayasa'ya uygun düzenleme haline getirilemez. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerine bir an önce karar vermesi, anayasal düzenin yürürlüğü ve varlığı bakımından yaşamsaldır.*

### **3. On sekiz aylık uygulama: Sürdürülemezlik teyidi**

On sekiz aylık uygulama, parlamenter rejimi kaldırmak için kullanılan başlıca gerekçelerin tam tersi teyit edildi:

**-Koalisyon-ittifak:** Türkiye yaklaşık 20 yıldır parlamenter rejimde koalisyonsuz yönetildi; ne var ki, parlamenter rejim kaldırıldıktan sonra

**-6771** sayılı yasa ile öngörülen anayasal kurgu ile bağdaşmayan- Cumhuriyet ittifakı, TBMM'de müzakereci demokrasi ortamını yok etmiş bulunuyor.

**-Yasa önerisi:** Yasama girişimi TBMM tekeline verilmiş olsa da, yasa önerileri, genellikle TBMM dışında, Saray'da veya bakanlıklarda hazırlandığından, yasama sacayağı (inisiyatif /komisyonlar /genel kurul) kırılmış bulunuyor.

**-Erkler ayrılığı- güdümlü erkler:** Erkler ayrılığı derken, üç erkin yürütme tekeline elinde tutan tek kişi güdümünde birleşme tehlikesi doğdu.

**-Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK):** Yetki yasası çerçevesinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (KHK) yerine getirilen CBK uygulaması, ciddi anayasal sorunlara neden olmasının ötesinde, yasama alanını da kemirici ve değersiz kılıcı etki ve sonuçlar yarattı.

Bu olumsuzluklar, **yasaların, genel ve soyut normatif işlem özelliğini** de zedelemiş bulunuyor:

**-Nitelik** bakımından; kabul edilen yasa ve maddeleri, genellikle kişilik dışı, nesnel-eşit ve soyut metin olma özelliklerinden ve nitelikten uzak derleme metinler görünümündedir.

**-Torba** yasa tarzı ise, yasanın öngörülebilir, ulaşılabilir ve saydam olma özelliklerini zedeledi. Bu nedenle, mevzuatta iç tutarlılık zaafı ciddi bir biçimde derinleşti; benzer konuları düzenleyen yasalar arasında onarımı güç uyum sorunları ortaya çıktı.

**-Anayasa'ya aykırılık:** Kabul edilen yasaların çoğunun Anayasaya aykırı oluşu nedeniyle, "Anayasaya uygun yasa" ilkesinden de uzaklaşıldı.

Bu bağlamda, MERİYET (yürürlük) VE MEŞRUIYET (haklılık ve yerindelik) SORGULAMASI, TBMM'de temsil edilen siyasi partilerin ortak paydasını ortaya çıkardı: "SÜRDÜRÜLEMEZLİK".

Bu açıdan, monokrasi ittifakı (AKP-MHP) ikilisi (BBP ile üçlüsü) ile Millet ittifakı (CHP-İYİ Parti-Saadet Partisi-DP veya HDP ve TİP ile birlikte demokratik muhalefeti) buluşturan olumsuzluk, meşruiyet ve meriyet sözcükleri ile özetlenebilir.

Demokratik ittifak, 2017 Anayasa değişikliğinin meşruiyetini sorgulamayı açıkça sürdürüyor.

Monokratik ittifak ise, kendi yaptıkları değişikliğin meriyetini örtülü biçimde sorguluyor. Böylece, karşıt iki ittifak, 2017 Anayasa değişiklik ve süreci ile içerik sorgulamasında buluşmuş oluyor.

Sorumlu ve hesap verebilir bir hükümet yerine, Saray'ın Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS) olarak adlandırılan ve tek kişi yönetimi öngören anayasal düzenlemenin sürdürülemez olduğunu gözler önüne serdi. Sarayın ve saray çevresinin öne çıkması ölçüsünde, seçilmişler karşısında atanmışların baskınlığı teyit ediliyor. Genel oyla seçilen Cumhurbaşkanının demokratik meşruluğu pekiştirdiği savunulurken, Devlet yönetimi, büyük ölçüde atanmışlara bırakılmış bulunuyor. Cumhurbaşkanı yardımcılığı, bu durumun tipik örneği olarak belirtilebilir<sup>17</sup>.

---

17 Seçimle değil, atama yoluyla belirlenmiş olan Cumhurbaşkanı yardımcısı Fuat Oktay, Cumhurbaşkanı'na vekâlet yoluyla on sekiz aylık zaman diliminde yaklaşık iki ay, yürütme ve bütün devlet yetkilerini tek başına kullanmış oluyor.

## BAŞLIK 5

### NİTELİKLİ YASA VE DEMOKRATİK ANAYASA İÇİN NASIL BİR YOL HARİTASI?

Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliği olarak “İnsan haklarına dayanan demokratik ve laik bir sosyal hukuk devleti” kuralının **bağlayıcı** (normatif) özelliği, öncelikle vurgulanmalıdır. 15 Temmuz darbe girişimine giden yolun, bu üstün ve temel anayasal kurala saygı gösterilmemesi ve Cumhuriyet'in hukuki dayanaklarının sürekli **ihlal** edilmesiyle açıldığı, hep gündemde tutulmalıdır. Bu nedenle, önce, **15 Temmuz darbe girişimi** ve Anayasa arasındaki bağlantıya değinmek, yol gösterici olabilir. Sonra, **nitelikli yasa** için izlenmesi gereken yol ve yöntem üzerinde durulacaktır. Nihayet, **demokratik anayasa hedefi** için önerilerde bulunulacaktır.

#### I. 15 TEMMUZ DARBE GİRİŞİMİ, ÖNCESİ / ESNASI / SONRASI

15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişimine giden yolun açıklığa kavuşturulması, 16 Nisan 2017 oylamasının meşruluğu bakımından önem taşımaktadır. Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Söz konusu kurallar ile 15 Temmuz darbe girişimi arasında neden-sonuç ilişkisi, Anayasa'ya aykırı söylem, işlem ve eylemler zincirinde ortaya çıkan “**Anayasa ihlali**” ve “**anayasasızlaştırma**” kavramları ile açıklanabilir. Konuya, dün-bugün-yarın ekseninde bir bakış ile yaklaşmak yerinde görünüyor.

**Öncesi:** Eğer Anayasa'nın üstün ve bağlayıcı kurallarına saygı gösterilseydi, Türkiye Cumhuriyeti, 15 Temmuz hain darbe girişimi eşiğine sürüklenmeyecekti. 15 Temmuz öncesinde, “anayasasızlaştırma süreci” belirleyici oldu. Bu süreç, “fiili başkanlık” ile örtüşmektedir. “Fiili başkanlık”, “parlamentar rejim bekleme odasına alındı” sözleri ile Mart 2016'da “Anayasayı askıya alma” girişiminin somut eşiğini oluşturdu<sup>18</sup>. Özellikle “**dini politikaya alet etme**” yasağı (madde 24/son) ve kamu hizmetlerine girişte “**liyakat**” ilkesi (madde 70), sürekli ihlal edildi.

18 Süreç üzerine ayrıntılı bilgi için bkz. İ. Kaboğlu, *Anayasasızlaştırma ve Demokrasi Umudu*, Tekin y., İstanbul 2019

İhlaller, 24-17 Aralık 2013 sürecinde “iktidar içi çatışmalar”ın zirve yapması ile iktidarın büyük ortağı tarafından da itiraf edilmeye başlandı. Kısaca; hukuk yerine, “Anayasa dışı ve mezhep birliği temelinde saydam olmayan siyasal ittifakların öne çıkması”, 15 Temmuz darbe girişimi öncesi dönemi özetler.

**Esnası:** Bastırılması sırasında, askerle polisin karşı koymasının ve halkın direnişinin belirleyici olmasına karşın, “tek kişi çağrısı” öne çıkarıldı. 15 Temmuz darbe girişiminin bastırılmasından sonra, Anayasa’ya saygılı yönetim ve adil yargılanma uygulaması beklenirdi. Tam tersine, Anayasa ve hukuk dışı OHAL uygulaması, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri (OHAL KHK) yoluyla “yargısız infazlar” şeklinde araçsallaştırıldı. Öte yandan OHAL, Anayasa değişikliği için kullanıldı.

**Sonrası:** OHAL, amaç dışına yönlendirilerek hukuk yoluyla mücadele yerine intikam duygusu ve yargısız infaz uygulaması sürekli hale getirildi<sup>19</sup>. **OHAL**, kurumsal anlamda da amacından saptırılarak **Anayasa** değişikliği için kullanıldı. TBMM, OHAL dönemine özgü düzenlemeler için işlevsel kılınmak yerine; OHAL KHK düzenlemeleri, TBMM devre dışı bırakılarak, amaç dışı ve Anayasa’ya aykırı şekilde gerçekleştirildi. Buna karşılık TBMM, “istismarcı Anayasa değişikliği” yolunda adeta araçsallaştırıldı. OHAL ortam ve koşullarında meşru olmayan **istismarcı Anayasa değişikliği**, Türkiye toplumunun siyasal ve anayasal belleğini yok sayarak, **ulusal anayasal kimliği** zedeledi.

*Siyasal açıdan;* 15 Temmuz hain darbe girişiminin bastırılması, tek kişiyi yüceltme vesilesi olarak kabul edilse de, Kasım 2002’den itibaren Türkiye’yi tek başına yöneten AKP hükümetlerini 15 Temmuz öncesi süreçteki payı sürekli göz ardı edilerek, “*ne istediler de vermedik*” sözüyle 15 Temmuz’a giden yolun nasıl döşediğini itiraf etmiş olan kişiye, bu kez Devlet yönetimini tevdi edilmiş oldu<sup>20</sup>.

19 OHAL KHK ek listelerinde yer alan kamu görevlileri için, zamanın Başbakanı B. Yıldırım’ın deyişiyle, “kurunun yanında yaş da yakıldı” (22 Şubat 2017.) Oysa hukuk devletinde “yakmak” yoktur; adil bir şekilde yargılanmak vardır.

20 Cemaatler, darbe girişiminin 4.yılında yeniden siyasal gündemde “saygın bir yer”! edinme çabasındalar. Hatırlayalım: 1990’lı yılların sonlarına doğru, ‘hizmet hareketi’ adı altında öne çıkarılmaya çalışılan Fetullahçılar ve diğer cemaatlerin, sivil toplum örgütleri olarak nitelenmesi, demokrasinin ölçütü şeklinde dayatılıyordu.

*Neden-sonuç ilişkisi bakımından;* 16 Nisan 2017 günü halkoyuna sunulan Anayasa değişikliği, 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ürünü olduğundan, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılmış olsa da, “**15 Temmuz Anayasası**” olarak nitelenebilir<sup>21</sup>. Bu nedenle, “*darbe anayasası*” ifadesinin 1982 metninden çok, 2017 değişikliği için kullanılması, güncel siyasal ve anayasal gerçekliğe uygun düşen bir deyim olur.

## II. YASA YAPICININ ÇİFTE YÜKÜMLÜLÜĞÜ: ANAYASA’YA SAYGI VE KAMU YARARI

TBMM, Anayasa’nın biricik muhatabı ve uygulayıcısı olduğu halde, doğrudan ve dolaylı olarak Anayasa’ya aykırı hukuki işlemlerin nedeni olabilmektedir. Anayasa değişikliğini yapan AK Parti ve MHP, savundukları ve sahiplendikleri Anayasaya saygı yerine, Anayasaya aykırı düzenlemelerin etkeni konumundalar. Bu çelişkili ve esef verici gerçeklik karşısında demokratik muhalefet, nitelikli yasa için izlenmesi gereken yol haritasını belirlemede, “anayasaya saygılı yasa” ereğinde asli ve genel yetki ilkesini hareket eşiği olarak almalı; İctüzük madde 38’in gereğini yasa önerisinin ilk adımı olarak mutlaka gözetmelidir.

### 1-Yürürlükteki Anayasa’ya saygı konusunda neden ısrarcı olunmalı?

Daha önce vurgulandığı üzere, siyasal bir slogan olarak öne çıkarılan CBHS, anayasal bir gerçeklikle örtüşmediği için, Anayasa Mahkemesi tarafından kullanılabilecek bir ölçüt değildir.

Anayasa Mahkemesi için eksen ve üstün norm, Türkiye Cumhuriyeti’nin nitelikleri ve Anayasa’nın değişmez hükmü olarak “**insan haklarına dayanan demokratik hukuk devleti**”dir.

Nitelikli yasa hedefindeki yasama çalışması, 2017 değişikliği ile yürürlüğe konan Anayasa’nın zorluklarını ve sürdürülemez özelliğini de teşhir etmesi ölçüsünde demokratik bir anayasa isteminin meşru

21 “Türkiye’de fiili bir durum vardır ve bu çözümlenmelidir. Ülke yönetimi yasa ve Anaya’ya uygun değildir. Ve de suç işlemektedir. Sayın Cumhurbaşkanı, fiili başkanlık yapmak-tadır..” (Devlet Bahçeli, 16 Ekim 2016). 15 Temmuz Anayasası nitelemesi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. İ. Kaboğlu, *15 Temmuz Anayasası*, Güncellenmiş 3. Baskı, Tekin yay., Ekim 2017

zeminini pekiştirici etki yaratır. Aksi halde, demokratik anayasa hedefine ilişkin olarak atılacak adımlar, inandırıcı olmaktan uzak kalır. Başka bir anlatımla, yürürlükteki Anayasa çerçevesinde bütün olanakların kullanılması ölçüsünde, sürdürülemezlik tezi, haklı ve etkili olabilir. Bunun için, “*sayısal azınlık bilinci*” önem taşımaktadır.

Nitelikli yasa süreci ve demokratik anayasa arayışı yönündeki çalışmalar, 2017 Anayasa değişikliklerinin sürdürülemez özelliği nedeniyle “*geçiş dönemi*” vurgusu yapılarak yürütülmelidir. Böylece, “*anayasa sorunsalı*” sürekli gündemde tutulmalıdır.

1982 Anayasası, 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile iki ayrı metin görünümünü yansıtırsa da, esasen bir bütün olarak yürürlükte olup, yürürlükte olan maddeler, üstün ve bağlayıcı hükümlerdir<sup>22</sup>. Bu nedenle, ilkin, **Anayasa’nın yürürlük eksenleri** saptanmalıdır:

a) Bir kez, “**Anayasacılık**” süreci ile **TBMM’nin varlık nedeni** çakışmaktadır. “Anayasaya sadakatten ayrılmama” ile “namus ve şeref” arasında bağ kuran milletvekili andının (madde 81) eksen kavramı olan “Anayasaya saygı” vurgusunda ısrarcı olmak gerekiyor. Bu konuda, demokratik muhalefet partilerinin ve özellikle CHP’nin izleme görevi önceliklidir.

Anayasa hükümlerine asgari saygı sağlanmadan, değil anayasal devlet, -tıpkı günümüzde olduğu gibi- kanun devletinden bile söz edilemez. Öncelikle, **başta Cumhurbaşkanı ve TBMM Başkanı gelmek üzere, bütün seçilmişlerin<sup>23</sup> Anayasa andı doğrultusunda “anayasaya saygı” testine tabi tutulmaları gerekir**. Böylece, Anayasa’nın emredici hükümlerinin uygulamaya konması ivedi ve öncelikli gündem maddesi olmalıdır. Anayasa Başlangıç’ta tanımlanan erkler ayrılığı başta gelmek üzere, uyulması tartışma götürmeyen emredici ve yasaklayıcı başlıca hükümler şunlardır:

**Anayasa’nın üstünlüğü:** “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını*” bağlayan üstün ve temel kurallardır (madde 11),

22 Bu bakımdan, Cumhurbaşkanı’nın parti genel başkanı olması fiili bir durum olup, Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığını öngören Anayasa hükümlerine aykırıdır.

23 Kuşkusuz, aynı andı için Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar da buna dâhildir.



**Cumhuriyetin nitelikleri:** “İnsan haklarına dayanan laik ve demokratik sosyal hukuk devleti” (madde 2),

**Egemenlik:** “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” (madde 6),

**Yasama yetkisi,** TBMM’nindir. “Bu yetki devredilemez” (madde 7),

**Yürütme yetkisi ve görevi,** “Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (madde 8),

**Yargı yetkisi,** tarafsız ve bağımsız mahkemelerce kullanılır (madde 9),

**Mahkemelerin bağımsızlığı** (madde 138): “*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.*

*Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.*

*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”.*

Kısacası, bu anayasal hükümlere saygı sorunsalının sürekli gündemde tutulması gerekir.

b) İkinci olarak, tarafsızlık statüsü gereği, **Cumhurbaşkanı, aynı zamanda parti genel başkanı olamaz.** Parti başkanlığı, Anayasa’nın amir hükümlerine açıkça aykırıdır. Görev ve yetkileri için tarafsızlık andı içen ve anayasal kurumların uyumunu sağlamakla yükümlü Cumhurbaşkanı’nın parti genel başkanı olması, 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde bile mümkün değildir. Bu nedenle, öncelikle devlet başkanlığı ve parti genel başkanı ayrımını yapmak gerekir. Parti başkanı sıfatıyla Türkiye yönetilemez. Bunun bir örneğine “çoğulcu siyasal rejimler” bağlamında rastlamak mümkün olmadığı gibi, bu uygulama tarihimize de yabancılaşma anlamına gelmektedir. Bu düzenlemenin, bütün anayasal düzenekleri şahsında toplayan kişi için yapıldığı aşikâr olsa da ve ikinci kez cumhurbaşkanı seçilen kişinin

görevi sona erdikten sonra nasılsa bir daha seçime giremeyeceği öne sürülebilse de, Devlet yönetimine ve siyasete ilişkin bütün unvanların aynı kişide toplanması, onarılması olanaksız veya çok zor hukuki ve siyasal tahribata neden olmaktadır.

- c) Üçüncü olarak, **Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, siyaset yapamaz**; Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve eğer TBMM üyesi iseler üyelikleri sona eren bakanların, günlük siyasal tartışmalara katılmaları, siyasal parti liderleri ile tartışmalara girmeleri, parti toplantı ve kongrelerinde hazır olmaları, seçim meydanlarında belli partiler lehine veya aleyhine faaliyette bulunmaları, 2017 Anayasa değişikliğinin sözüne ve özüne aykırıdır<sup>24</sup>. Buna rağmen, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların siyasal söylem ve eylemlere devam etmesi, Türkiye Cumhuriyeti'ni "**kişi+parti+devlet**" birleşme tehlikesine sürüklemektedir<sup>25</sup>.

Yürürlükteki Anayasa'ya saygı ve bu çerçevede nitelikli yasama gerekli olmakla birlikte, uzun erimli ana hedef, "demokratik hukuk devleti anayasası" olmalıdır.

## **2-Nitelikli yasa için bilinçli ve 'uyanık' muhalefet: fikir+iletişim+eylem**

Demokratik muhalefeti temsil eden partiler, Anayasa ve İktisat tarafından tanınan bütün olanakları zorlayarak, bilgi temelinde ve müzakereci bir süreçte "yasama işlevi"ni sürekli öne çıkarmalıdır. Bu hedefte, -elden geldiğince kişiselleştirmeden kaçınarak- diğer partilerle, yasama işlevi ve kimliği üzerine ortak ve farklılaşmış yol ve yöntemler geliştirilmelidir.

**"Genel irade"** temsilcileri olarak, halk bize, "*herkes için bağlayıcı kural koyma yetkisini verdi*" söylemi önemlidir. Bu bakımdan, **milletvekillerinin, komisyonlara ve genel kurula devamı ve aktif katılım** için her türlü fırsatı değerlendirmesi, genel irade söylemi ile tutarlılık göstergesidir. Bu çerçevede muhalefet partileri, yasama ilkeleri üzerinde ortak tespitlerde

24 Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların TBMM önündeki andı ve milletvekillerine tanınmış olan dokunulmazlıktan yararlanması, onların siyasal faaliyetini meşru ve haklı kılmaz

25 Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların söylemleri ve icraat tarzı, böyle bir tehlikeyi her vesile ile gözler önüne sermektedir.

bulunarak ve ortak değerleri öne çıkarmak suretiyle aralarındaki ikincil ayrışmaları aşabilmelidir.

Bu ön saptamadan hareketle; en başta, “**torba yasa**” uygulamasına karşı sistematik mücadele gereği açıktır. Torba yasa şeklindeki düzenlemeler, yasa adı verilen hukuki işlemin “kanun niteliği”ni zedelediği gibi Anayasa’ya da aykırıdır. Bu konuda demokratik muhalefet, MHP ve AKP’li vekillerden de destek alabilir.

Sonra, mevzuatı, OHAL dönemini kalıcı hale getiren yasalardan arındırma hedefi hep gündemde tutulmalı. 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 tartışmalıdır. Bu nedenle bu işlemler, TBMM’nin öncelikli ve ivedi gündemi olarak hukuk düzeninden ayıklanmalıdır.

Nihayet, görüşülmekte olan yasa önerilerinde, gerek yasa tekniği gerekse içerik bakımından nitelik sorununu öne çıkarmak gerekiyor. Yasa maddeleri üzerinde konuşmalarda, seçim bölgesi sorunları yerine, yasanın içeriğini irdelemeye öncelik verilmelidir. Bunlar, bir yasanın oluşum sürecinde her aşamaya ilişkin özen ve uyanıklık kaydı ile sağlanabilir. Yasa yapımında, Anayasa gereği teklif TBMM üyelerince hazırlanmalı; komisyonlar, yasama faaliyetinde mutfak işlevi görmeli; genel kurul ise, müzakere sürecini işletmelidir. Bu konularda da, demokratik muhalefeti temsil eden partiler arasında gerek grup başkan vekilleri arasındaki temaslar gerekse komisyon sözcülerinin kolaylaştırıcı rol üstlenmesi ile işbirliği yapmaları ölçüsünde, yasa yapım sürecinde oldubittiler engellenebilir.

- **Yasa önerileri:** Genel olarak muvazaa yolunu dışlamak kadar, münhasır yasama alanına giren veya açıkça yasa ile düzenlenmiş olan veya düzenlenmesi gereken konularda çıkarılan CBK’ler yerine hemen “kanun teklifi” hazırlanmalıdır. Bu konuyu, demokratik muhalefet sürekli gündemde tutmalıdır. Mümkün olduğunca, torba kanunlara karşı, tikel (kod) kanun önerilerini gündeme getirebilmelidir.

- **Komisyonlar:** Komisyonların, yasama çalışmasında mutfak işlevi görmesi için demokratik muhalefet, görev ve sorumluluk bakımından öne çıkmalıdır. Komisyon çalışmaları, basına açık olmalıdır. Anayasaya

uygunluk, ön sorun olarak (İçtüzük md.38) öne sürülmelidir: “Komisyonlar, kendilerine havale edilen tekliflerin ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler”. Komisyon başkanlarının, Anayasaya uygunluk incelemesinin yaptırıldığı yönündeki açıklamalarının herhangi bir hukuki dayanağının bulunmadığı sürekli vurgulanmalıdır. Anayasa’ya uygunluk incelenmesi, Komisyon tekelinde bir yetki olup, bu görevin komisyon dışı birimlere havale edilmesi, yetki gaspı olmasının ötesinde yok hükmündedir. Bir yasanın anayasallık değerlendirmesi, önce Anayasa’nın ilgili maddelerinin sözü ve özü ışığında yapılmalı; bunu sistematik yorum izlemeli; en sonunda Anayasa bütün olarak yorumlanmalıdır.

Komisyon öncesi, komisyon üyeleri, komisyon üyesi olmayan vekilleri bilgilendirmeli; komisyona katılım aksatılmamalıdır. Komisyon görüşmelerinde üye olmayan, ama konuyla ilgili vekillerin de hazır bulunması, Komisyon üyelerince talep edilmeli. Komisyonlara, konuyla ilgili bürokratların, uzmanların ve sivil toplum örgüt temsilcilerinin katılımı sağlanmalıdır.

Komisyonların çalışma mekânları ve saatleri, nitelikli yasa etkinliği ile bağdaşır olmalı; insan haysiyeti ile bağdaşmayan çalışma ortamı ve gece yarısı sonrası mesainin nitelikli yasa yapımını engellediği sürekli vurgulanmalıdır.

Komisyonu toplama ve görüşmelerde makul zaman dilimi ve muhalefet şerhi yazımı için yeterli süreler uyulması için kararlı davranılmalı; bu konuda çoğunluk dayatması ve zaman baskısı kabul edilmemelidir. Komisyonlarda dile getirilen, ancak kabul görmeyen öneriler, sistematik ve ayrıntılı biçimde muhalefet şerhine yansıtılmalı; Komisyon raporu yayımlanmadan şerh metni, parti grubu ve milletvekilleri ile paylaşılmalıdır.

Komisyonları, “teklifleri aklama” mercii olmaktan çıkarmak, yasa tekniği ve içerik bakımından olgunlaştırma mekânı ve süreci olarak işlevsel kılmak amacıyla muhalefet grupları, fikir/iletişim ve eylem birliği yapmalıdır.

- **Genel Kurul:** Komisyon toplantılarının verimli geçmesi ölçüsünde, genel kurulda müzakere süreci işletilebilir ve katkı sağlanabilir. Komisyonlara

katılım ve katkı ile genel kurulda ilgili yasa önerisinin görüşülmesi sırasındaki görev bölüşümü arasındaki bağlantı sürekli gözetilmeli. Genel kurulda bireysel katkı kadar kolektif destek de önem taşımaktadır. İçtüzük madde 54 gereği toplantı gün ve saatlerine uyulması konusunda muhalefet tavrı koymalı; saat arttırılmamalı: Salı saat 15.00-21.00, Çarşamba ve Perşembe günleri saat 14.00-21.00 şeklinde öngörülen çalışma saatlerine uyulmalı. İstisnai durum olmadıkça, Genel kurul çalışmaları, saat 21.00'de sona erdirilmeli ve yine, gece yarısı sonrası çalışma yapılmamalı. Gece yarısı sonrası mesaisi, genel kurulda olduğu gibi komisyonlarda da, insan haysiyetini zedeleyen muamele olarak, nitelikli yasa yapımını olumsuz etkilemektedir.

**Genel devamsızlık**, farklı ama ortak bir sorun: İçtüzük gereği, TBMM, haftada toplam 20 saat çalışıyor; 24 diyelim. Bu hesapla, bir milletvekili, eğer haklı bir mazereti yoksa, saat hesabı ile haftanın bir tam günü (1/7), Meclis genel kurul çalışmalarına ayırabilmeli; **Genel kurulda hazır bulunma süre aralıkları ve kalma süreleri, vekillerin ikinci görev mekanı izlenimi veya görüntüsü vermemelidir.** Genel kurul, birinci partiye mensup vekillerin çoğu zaman yaptığı gibi “**kulis salonu**” şeklinde kullanılmamalıdır. Bu nedenle, **toplantı yeter sayısı** (TYS) sürekli aranmalı ve istenmelidir. Toplantı yeter sayısı sağlanmadan kesinlikle yasa görüşmeleri yapılmamalıdır. Bu konuda CHP'ye tarihsel bir görev düşmektedir<sup>26</sup>.

Kabul edilen yasalarda usullere ilişkin zorlama ve dayatmalar, içerik bakımından özensizlik ve Anayasa'ya saygı eksikliği, TBMM'de temsil edilen demokratik muhalefet partilerine, genel kurulda elden geldiğince yüksek sayıda üye ile hazır bulunma ve görüşülmekte olan yasaların Anayasaya ve kamu yararına aykırı yönlerini teşhir etme konusunda tarihsel bir görev ve sorumluluk düşmektedir. Bu bakımdan, önemli yasa görüşmelerine, TBMM'de grubu bulunan demokratik muhalefet partilerinin bütün grup başkanlarının -nöbet kaydı aranmaksızın- katılımı yönünde çaba gösterme gereği bulunmaktadır.

26 Bununla birlikte, CHP grubunun zaman zaman sayım için gerekli sayıda vekilinin salonda bulunup bulunmadığı konusunda bir duraksama bile, devam bakımından üzerinde durulması gereken ciddi bir sorundur.

Genel kurul görüşmeleri sırasında ilgili Komisyon üyelerinin tam sayı olarak yasa tümüyle oylanıncaya kadar hazır bulunması, “uzlaşma sağlama” koşullarının iyi belirlenmesi/ uzlaşma adına ve bir an önce oylama ile oturumu sonlandırma kaygısının olmaması, ortak eylemsel tavır olarak öne çıkarılmalıdır. Komisyondan gelen metne değişiklik önermeleri gerekçeli olarak verildiğine göre, Komisyon, “katılmıyorum” derken, katılmama gerekçesini beyan etmelidir.

**Bilgiye dayalı ve eşgüdüm halinde davranış sürecinde,** anayasal dayanak sıkça dillendirilmeli; anayasal denge - denetim düzeneği ve işleyen bir parlamenter rejim hedefine uygun bir **muhalefet hakkı** geliştirilmelidir. Muhalefet partileri, kendi içlerinde ve aralarında, nitelikli yasama hedefinde ortak söylemler oluşturabilmeli; bu amaçla, her parti öncelikle, komisyon üyeleri ve parti grupları ile genel merkez arasında sürekli ve düzenli bir iletişim ağı yaratabilmelidir.

Özetle, şu üç uygulama tarzına kesinlikle karşı çıkmak gerekir:

- Kanun teklifleri: Anayasaya uygunluk ön incelemesi, hiçbir biçimde atlanılmamalı; öneri metinleri gerekçeleriyle birlikte tartışılmalıdır.
- Torba yasalar: Teklif aşamasında ve komisyonda bu tarza karşı kesin tavır konulmalı; kod yasa önerileri ile ilgili komisyonlara dağıtım konusunda ön çalışmalar yapılmalıdır.
- Mesai saatleri: Saat 21.00 sonrası mesaiye karşı çıkmalı; saat 24.00 sonrası ise boykot edilmelidir.

### **3-Denetim ve devam arasında doğrudan bağlantı**

Muhalefet parti önermelerinin kategorik olarak reddediliyor olması, 2.,3. ve 5. parti sıralarının, önermeleri görüşülürken ve oylanırken genellikle seyrek kalıyor olmasını kesinlikle haklı kılamaz. Çünkü, kendi partisinden bile destek alamayan bir önerge reddinin sorumluluğu, sadece 1. veya 4. partiye yüklenemez. Bu konuda, oturumu yöneten muhalefet partileri Meclis Başkanvekilleri ile grup başkan vekilleri ve üyeleri arasında sürekli bir iletişim ağı kurulmalıdır. Bütün bunların ötesinde, hukuk devleti ve haklar toplumu (hak/ hukuk/adalet söylemi eşliğinde) gündemde

tutularak toplumun bütün kesimlerine “hukuki güvenlik” vaadi eksik edilmemelidir.

Özetle, Ağustos 2014’ten itibaren giderek ivme kazanan **“anayasasızlaştırma”** sürecine karşı TBMM’de demokratik muhalefeti temsil eden partiler, bilinçli bir mücadele vermelidir. Bu hedefte, İktisat çalışmasının önemi yeniden belirtilmelidir. Şöyle ki; kurumsal muhalefet eksiği, siyasal işleyiş bakımından sistemin demokratik olmayışının başlıca nedenidir. Bu bakımdan, TBMM İktisat çalışmaları sırasında kabul edilecek hükümler ile sadece yasama organının işlevinin korunmasını değil, aynı zamanda genel olarak demokratik bir işleyişi sağlamak da önemlidir.

Bu süreçte, başta Anayasa madde 11 (Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı) gelmek üzere, madde 40 (temel hak ve hürriyetlerin korunması), madde 137 (kanunsuz emir) ve madde 138 (mahkemelerin bağımsızlığı) gibi, emredici veya yasaklayıcı Anayasa hükümlerine, muhataplarınca ne ölçüde saygı gösterildiği yakından izlenmeli; anayasaya açık aykırılıklar, Anayasa ihlalleri ve Anayasa suçu oluşturan işlem ve eylemler konusunda kamuoyu sürekli bilgilendirilmeli ve gereği için ilgili merciler harekete geçmelidir.

Sonuç olarak, 2017 Anayasa değişikliği ile TBMM’nin yürütme üzerindeki denetim araç ve olanakları kaldırılmış ya da göstermelik hale getirilmiş olsa da, TBMM Genel Kurulu, yürütmeyi sürekli sorgulama mekânı olarak her zaman kullanılmalıdır.

### III. ANAYASA SİYASETİ VE SİYASET İÇİN ANAYASA

Anayasanın araçsallaştırılarak istismar edildiği, ihlal edildiği ve “anayasa suçu”<sup>27</sup> olağanlaştırılmak suretiyle, adeta “anayasanın unutturulduğu” bir ortamda, güçlü bir “anayasa siyaseti” ihtiyacı acildir.

Bunun için demokratik muhalefet partileri, ayrı ayrı ve mümkünse birlikte, bir “anayasa siyaseti” oluşturmalıdır.

27 TCK md.309, Anayasa suçu için “cebir ve şiddet” öğeleri ile teknik bir tanım yapmakla birlikte, anayasanın doğrudan muhatabı olan devlet erklerinin anayasaya aykırı eylem ve işlemleri, etki bakımından anayasa suçundan daha ağır sonuçlar doğurur.

## 1. Anayasa kamuoyu: dün/bugün/yarın

Bunun yolu, anayasanın öneminin kavranmasından geçer. Anayasa neden, “**ekmek, içtiğimiz su ve hava**” kadar önemli? Anayasanın üstünlüğü sağlanmadan neden toplumsal barış sağlanamaz, birlikte yaşam umudu yeşertilemez?

Bu sorulara yanıt ancak; dün, bugün ve yarın bakış açısı ve “**anayasal bilgilendirme hakkı**” ile verilebilir.

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

- **Bugün:** 2007-2017 ekseninde, bilgi kirliliği eşliğinde ve meşru olmayan yol ve yöntemlerle anayasal düzenin demokratik olmaktan nasıl uzaklaştırıldığı, topluma sürekli olarak anlatılmalıdır.

- **Yarın için:** Dün ve bugünün anayasa bilgileri ışığında toplumsal barış ve birlikteliği güvence altına alan anayasal tasarım için geniş birliktelikler oluşturma iradesi ortaya konulmalı ve bu yolda somut adımlar atılmalıdır.

Bu üçlü bilgilendirme ve tahlil sağlıklı yapılabildiği ölçüde, siyasal partiler Türkiye'nin geleceği için politikalarını belirleyebilir. Nitelikli toplum, ancak nitelikli bir ülkede var olabilir. Bunun için nitelikli bir siyasal örgüte ihtiyacımız var. Nitelikli ülke+nitelikli toplum+nitelikli siyasal örgütlenme, ancak anayasa ile tasarlanabilir: kural koyan meclis; kuralları uygulayan kurullar ve yargılayan merciler. Bunlar için gerekli anayasal altyapı, deneyim ve fikri birikim, Türkiye'de yeterince vardır. Siyasal partiler, 21. yüzyıl politikalarını, anayasa tartışması yoluyla belirlemek durumundadır.

Unutulmaması gereken **acı gerçek** şudur: **demokratik siyasal rejimden, anayasa yoluyla uzaklaşıldı.** Anayasal düzenin meşru olmayan yollardan yürürlükten kaldırıldığını sürekli gündemde tutmak için de, “*anayasa siyaseti ve siyaset için anayasa*” ihtiyacı acildir.

Anayasa gündemi, TBMM'de ikinci parti konumunda olan CHP için olduğu kadar diğer -hatta TBMM'de temsil edilemeyen- siyasal partiler için gelecek kuşaklara karşı tarihsel bir sorumluluktur.

27. yasama dönemi, Cumhurbaşkanı'nın ve mutlak destekçilerinin söylemiyle değil, demokratik anayasa hedefi ile örtüşmeli. Dahası,



“kurucu iktidar” söylem ve hedefinin haklılığı ve meşruluğu da savunulmalı. Çünkü 27. dönem yasama organı, OHAL anayasası ve OHAL’de seçim sonucu meşruiyetler tartışması gölgesinde oluşmuş bir Meclistir. Bu olumsuzluklar, kendisine ciddi bir meşrulaştırma yükümlülüğü yüklüyor; bu yükümlülük, üzerindeki meşruluk gölgesi (nin kaldırılması) bakımından da gerekli ve önemli:

- 1982 Anayasası: TBMM’de uzlaşma yoluyla yapılan değişikliklerin (1987-2004) katkısı göz ardı edilmemeli<sup>28</sup>;
- Anayasal süreç ve hukuk hep önde tutularak, hukuk dışı durumlar sürekli teşhir edilmeli.
- Düzenleyici işlemler ve uygulamalar açısından, hukuk ve Anayasa üstünlüğü yerine kişisel tercihlerin öne geçişi sürekli izlenmeli ve bunlara karşı için girişimlerde bulunulmalı.
- Olumlu ve kayda değer ortak miras sahiplenilerek, TBMM’nin saygınlığı için tarihsel ve siyasal malzemeler öne çıkarılmalı.
- Milletvekilleri, parti örgüt disiplini ile kişisel özerklik dengesini gözetmeli,
- Sürekli özeleştirme yapmalı,
- **Anayasal yurtseverlik** gereği, en siyasal nitelik taşıyan söylemlerde bile kapsayıcı ve kucaklayıcı kavramlar öne çıkarılmalı: bir yandan, **eşitlik / yurttaşlık / laiklik**; öte yandan, **insan hakları / demokrasi / hukuk devleti**. Benzer şekilde; anayasal deyimlerin kullanılması sırasında kapsayıcı vurgular yeğlenmelidir: Ülke olarak **Türkiye**; devlet olarak **Türkiye Devleti /Türkiye Cumhuriyeti**; birey ve yurttaş olarak **Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı**.
- Anayasa’nın üstün ve bağlayıcı özelliği gereği yaptırım düzeneği ile örtüşen **anayasacılık gerekleri** olarak denge/denetim; hesap verebilirlik (görev+yetki+sorumluluk.); erkler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ile hak ve özgürlük güvenceleri, gereklilik ve hedef olarak sürekli vurgulanmalıdır.

28 Buna karşılık, 2007-2017 hattı, Meclisteki uzlaşma gereğini dışlayarak -her üç anayasa değişikliği için halk oylaması ile- sandığın araçsallaştırılması yoluyla kişisel iktidarın kurulduğu bir dönemdir.

Bunu yaparken, fikir ve eylem birlikteliği sürekli gözetilmeli; uzmanlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği sürecinde kamusal mekân kullanımına özen gösterilmelidir. Siyasetin biricik mekânı, kamusal nitelik taşıyan yerlerdir.

Türkiye'nin, darbeler ve demokrasi sarkacında bulunmakla birlikte, kayda değer bir siyasal ve anayasal mirasa sahip olduğu her vesile ile paylaşılmalı; "anayasal yurtseverlik" için var olan ulusal itici güçler, uluslararası ilişkilerde sürekli dillendirilmelidir.

Bir yandan; 2017 Anayasa değişikliğinin uygulamaya koyduğu monokratik yönetimin sürdürülemez özelliği, öte yandan, bunu aşma birikimi, Türkiye'nin Avrupa ve Akdeniz siyasal ve anayasal kültürü ve mirası içinde yer aldığı gerçeği ışığında sürekli işlenebilir.

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

## **2- Seçim değil, sistem; iktidar değil, anayasa**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CBHS) olarak adlandırılan monokratik yönetimin sürdürülebilirlik sorunu tartışmaya açıldıkça medya, gündemi sıkça "erken seçim"e yönlendirmeye çalışıyor. Demokratik muhalif parti yetkili ve mensupları, seçim gündemine çekiliyor veya iktidar yörüngesine kaydırılmaya çalışılıyor. Gündeme seçim çıkarıldıkça, rejim ve sistem tartışması ikinci plana kayıyor; Cumhurbaşkanı adaylığı öne çıkarıldıkça, asıl sorun olan Anayasa, dikkatlerden kaçabiliyor.

**Neden seçim değil, sistem?** Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan sandık, 2010'lar Türkiye'sinde tam tersine, demokratik hukuk devletinden uzaklaşma aracı haline getirildi: 2010 Anayasa değişikliği, 1 Kasım 2015 seçimleri, 16 Nisan 2017 Anayasa halkoylaması, hatta 24 Haziran 2018 seçimleri, popülist söylemler eşliğinde sandığı iktidar hedefinde araçsallaştırma tarzı bakımından ibret vericidir. Demokratik muhalefet açısından, seçime mesafeli durmak, sandıktan korkmak anlamına gelmez. Seçime yönelik söylem, tam tersine, demokratik muhalefeti ana gündemden uzaklaştırıyor. Zira ana gündem, rejim ve sistem sorunudur. Bu bakımdan Saray gündemi yörüngesine girmemesi

gereken demokratik muhalefet, 50+1'e de takılmamalıdır. Hatta ittifaklar konusu da ana gündeminde yer almasına gerek yoktur.

Bu nedenle seçim istemek, 'kişi ve parti devleti' inşasına ve bir yanılısama olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı verilen tek kişi iktidarı için meşruiyet arayışına alet olmaktır.

**Neden iktidar değil, Anayasa?** 2017 Anayasa değişikliği, projenin sahibi kişinin iktidarını kişiselleştirip sürekli kılma hedefi doğrultusunda yapıldı. Bu nedenle Cumhurbaşkanı adaylığının öne çıkarılması, tek kişi iktidarı ile yarışa girmeye olduğu kadar, görevdeki muktedirin gücünü pekiştirmeye hizmet eder.

### **3- “Cumhuriyet”, parantez içine alınamaz**

2002'den sonra başlayan AKP dönemi, “Cumhuriyet parantezi ”söylemi ile örtüştü; özellikle “yurttaşlık, eşitlik ve laiklik” üçlüsünün oluşturduğu değerler bütününe karşı mücadele öne çıktı. Anayasasızlaştırma, siyasal mücadelenin hukuki çerçevesi olarak kullanıldı.

2014: Başbakanlık koltuğundan kalkmadan Cumhurbaşkanlığı makamına oturan kişi, Başbakanlık için inşa ettiği Sarayı, bu kez kendisine özgüledi.

2015: Aynı kişi, Anayasa md.116'yı zorlayarak ve anayasal yetkisini kötüye kullanarak TBMM'yi feshederken Başbakanlık görevini ana muhalefet liderine vermemeyi, “sarayın yolunu bilmiyor” olmakla gerekçelendirdi.

2016: Daha önce, her istediğini verdiğini söylediği Cemaat'in darbe girişimi bastırıldı. Güncel ortağı ise, kendisini “anayasa suçu işlemek'le itham etti.

2017: İtham edenin desteği ile “kişisel proje” olarak nitelediği Anayasa değişikliği, OHAL ortam ve koşullarında oylattı.

2018: İki ortak, 3 Kasım 2019 seçimlerinin 24 Haziran 2018'de yapılmasına ani bir şekilde karar verdi. Seçimlerin ardından, sadece 1919-24 dönemi kurum ve kurallarının değil, Osmanlı son dönem kazanımlarının da yıkım süreci fiilen başladı.

2019: “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan tek kişi yönetiminin sürdürülemez olduğu, on sekiz aylık uygulamasında bütün çıplaklığı ile ortaya çıktı.

## BAŞLIK 6

### DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Somutlaştırılmaya çalışılan yol haritası, bu bölümde üç başlıkta özetlenebilir:

#### I. YASAL SÜREÇ VE ANAYASAL BİLGİLENME HAKKI

Yasama çalışması ve anayasal hedef, demokratik muhalefetin çifte görevi, hatta tarihsel sorumluluğudur.

##### 1- Anayasa'ya uygun yasa için öneriler

Komisyonlarda Anayasa'ya uygunluk incelemesi yapılmayan ve torba yasa şeklinde hazırlanan yasa önerileri, Genel Kurul'da aynen veya ufak tefek değişikliklerle kabul edildiğinden, bir yasanın taşınması gereken asgari özelliklerden yoksun hukuki işlemlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Oysa torba yasa uygulaması yanısıra, İçtüzük madde 38 gereği Anayasa'ya uygunluk incelemesi yapılmadan kabul edilen yasalar, Anayasa'ya aykırıdır. Bu aykırılıklar zinciri karşısında, demokratik muhalefet ve Anayasa'ya uygunluk denetim yolunu işleten TBMM'deki tek parti olarak özellikle CHP, nasıl bir yol ve yöntem izlemelidir?

Somut öneriler kısaca şu şekilde sıralanabilir:

- Komisyona gelen tekliflerin İçtüzük md. 38 gereği Anayasa'ya uygunluk önincelemesi konusunda kesin ve kararlı tavır koymak; bunun için gerekirse komisyon öncesi çalışma yapmak.
- Torba yasa uygulamasına, (İçtüzük md. 38'i de kullanarak) kesin ve ortak bir tavırla karşı çıkmak.
- Maddelere ilişkin görüşmelerde söz konusu iki olumsuzluğu sürekli gündemde tutmak.
- Muhalefet şerhlerini elden geldiğince sistematik yazarak, anayasallık sorununa genel bir başlık ayırmak.
- Genel Kurul'da, ilgili teklifin bütünü üzerine anayasallık değerlendirmesine en az 10 dakikalık bir zaman dilimini ayırmak.

- Yasa yapım tekniğine ve Anayasa'ya aykırı yasa yapımında Cumhuriyet İttifakının sorumluluğunu sürekli vurgulamak.
- Anayasallık sorunu üzerinden, monokratik yönetim öngören Anayasa değişikliğinin sürdürülemez özelliğini sürekli teşhir ederek gündemde tutmak.

## 2- Anayasal farkındalık gündemi

Demokratik muhalefet, şu üçlü hedefi hiç gündemden düşürmemeli:

- *Anayasal bilgilendirme hakkı*: İçinde bulunduğumuz siyasal ve anayasal ortam ve sorunlar üzerine gerçek ve doğru bilgi edinmek ve yaymak.
- *Ortak yol haritası*: Nitelikli yasa ve yasama ereğinde bilgi+dayanışma ve eylemi, çok yönlü şekilde ve TBMM'nin her aşamasında değerlendirmek ve ilerletmek. Bu hedefte, partiler arası işbirliği yol ve yöntemleri için yasa önerileri ortak yasa önerileri adına vesile oluşturabilir<sup>29</sup>.
- *Demokratik anayasa*: Asıl hedef olarak demokratik anayasa ve yolu hep güncel ve açık tutulmalıdır. Bu bakımdan, 2019 yazı boyunca TBMM'de temsil edilen beş parti tarafından yürütülen adil yargılanma hakkı yasa çalışması, Anayasa ve sistemi meşrulaştırıcı değil, tam tersine, parlamenter rejim ereğinde demokratik anayasal düzen için yol açıcı bir çalışma olarak görülmelidir.

Şu halde belirleyici yön, çağdaş ve demokratik hukuk devleti eksenli **ulusal** anayasa olmalıdır. Çağdaşlık, erkler ayrılığı, denge ve denetim düzeneği ile yargı bağımsızlığı sacayağı şeklinde anlaşılmalıdır. Ulusallık ise, Osmanlı-Cumhuriyet çizgisindeki Türkiye deneyimi doğrultusunda onarıma en elverişli yönetim tarzı olarak parlamenter rejime dönüşü gerekli kılar. Dönüş süreci, ulusal siyasal ve anayasal kazanımların farkındalığı ölçüsünde işletilebilir.

Bu kavramların eylemsel olarak öncüsü olan demokratik muhalefet, fikri ve hukuki temellerini de hazırlamalı. Bunun için, öğretti tartışması genişletilmeli; ülke-toplum-devlet sıralaması ve ilişkileri üzerine 21.

<sup>29</sup> 2019 yazında TBMM'de temsil edilen beş partinin, CHP öncülüğünde hazırladığı ve 14 yasa önerisinden oluşan "adil yargılanma hakkı" paketi örnek olarak belirtilebilir.

yüzyıl eğilimleri ışığında kuramsal öneriler geliştirilmeli. Siyasal ve anayasal rejim ve sistem hedefi, öğreti tartışmaları ile pekiştirilmelidir.

Demokratik muhalefet partileri, bunları, seçim ve cumhurbaşkanı adaylığı gündemi dışında kalabildiği ve Anayasa yoluyla demokratik hukuk devleti inşası yolunda çalışma yapabildiği ölçüde, CBHS'yi meşrulaştırma ve sürekli kılma tuzağından kendini uzak tutabilir.

## II. TBMM'NİN “KURUCU İŞLEVİ” VE “CBHS PARANTEZİ”

Temelleri 1919 -1924'te sürekli ve aşamalı olarak atılan siyasal ve anayasal yapı, 2014-2018'te yine aşamalı olarak, ama yüzyıl öncesine göre tersi yönde atılan adımlarla ortadan kaldırıldı.

Tam bir asır önceki, Kurtuluş ve Kuruluş süreci, ileriki on yıllara “*kurallar, kurumlar ve değerler*” bütünü bağlamında taşındı. Darbelere, kesintilere ve kırılmalara karşın, anayasacılık açısından şu süreç kayda değer: **iktidarı sınırlandırmak ve özgürlükleri güvencelemek.**

Şu halde, anayasacılık yolunda **Kurtuluş ve Kuruluş bilinci**, “CBHS parantezi”ni kapatmak için esin kaynağı oluşturabilir:

1919: Samsun'a çıkışla başlayan ve Büyük Millet Meclisi'nin temel taşlarını döşeyen Kongreler.

1920: BMM'nin Ankara'da toplanması ve Kurtuluş savaşını da yöneten bir Meclis haline gelmesi.

1921: Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adı ile Anayasa'nın yürürlüğe konulması.

1922: Büyük taarruz ve Zafer ile bağımsızlığın askeri ayağının kesinleşmesi.

1923: Bağımsızlığı uluslararası ölçekte güvence altına alan Lozan Antlaşması ardından Cumhuriyet'in ilanı.

1924: Cumhuriyet'in ilk Anayasası, Kuruluş sürecini kurumlar ve kurallar düzleminde tamamladı.

Beş yıllık zaman dilimi, Kurtuluş'un aslında Kuruluş yoluyla sağlandığını açık kanıtı.

Özetle, 1920’de oluşan ‘Meclis Hükümeti’ yerine, 2020’ye **‘Hükümsüz Meclis’** ile giren Türkiye Cumhuriyeti’nin “tek kişi” tarafından yönetilemeyeceği kanıtlandı.

Çöküş, arayışı beraberinde getirmiş olsa da, CBHS, kendi deyişleri ile ne ‘restore’ edilebilir ne de ‘rehabilité’. Yapılması gereken belli: CBHS parantezinin kapatılmasıdır.

Şu halde, **“CBHS parantezi” nasıl kapatılır?** Kısaca; yüz yıllık anayasal düzen, meşru olmayan bir biçimde ortadan kaldırıldı. İnşa da anayasa ile ama meşru yolla olmalı.

**-Süreç**, kapalı kapılar ardında ve kirli bilgi yayılarak değil, saydam bir biçimde, doğru ve gerçek bilgi ile yürütülmeli.

**-Yasama**, nitelikli yasa için anayasal ve özerk statüsünü sahiplenmeli.

**-Anayasa hedefi**, söylem, işlem ve eylemler düzleminde sürekli kılmak için kazanımlar hep gündemde, dayanışma halkaları hep canlı tutulmalı.

Bunun için;

Öncelikle, *“yurttaşlık, eşitlik ve laiklik”* üçlüsünün oluşturduğu değerler bütünü, itici güç olarak algılanmalı.

Sonra, kesinlikle monokratik yönetimle iktidar yarışına girmemek gerekir; zira böyle bir yarış, iktidarı meşru kılmaya katkıda bulunur. Asıl hedef, **demokratik hukuk devleti için anayasa** olmalı.

Nihayet, bu hedefe, siyasal partiler, demokratik kitle örgütleri ve sivil toplum bileşenleri olarak hep birlikte hareketle yürünmelidir.

### III. TÜRKİYE’NİN 21. YÜZYILI: DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ İÇİN

Türkiye Cumhuriyeti’ni “insan haklarına dayanan demokratik hukuk devleti” (Anayasa madde 2) niteliğinden uzaklaştırmış bulunan 2017 Anayasa değişikliği, demokrasi yanlısı partileri ve toplumsal paydaşlarını, **“demokratik düzene dönüş”**e elverişli yol ve yöntemleri geliştirme ve bunları, yasama çalışmalarında kanıtlama yükümlülüğü ile karşı karşıya getirmiş bulunmaktadır. Bunu, klasik muhalefet anlayışıyla yapamazlar. Eğer CBHS olarak adlandırılan tek kişi yönetimini aşmaya

elverişli muhalefet yöntemlerini uygulamaya koyamaz ise, söylemler ve eylemler arasındaki tutarlılık sağlanamaz. Bu bakımdan, *kendine saygı duymayan siyasal partilere başkalarının saygı duymasını beklemek, kendini aldatmaktan öte bir anlam ifade etmez.*

Kişi+parti+devlet birleşmesi, günlük politik kaygıları aşan güçlü dayanışma ağları örülebildiği ölçüde kırılarak, parlamenter rejim ve erkler ayrılığına dayanan demokratik bir anayasal düzen kurulabilir. Bu hedefte şu üçlü gereklilik yeniden vurgulanmalıdır:

- Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasal ve anayasal durum ve sorunları üzerine **doğru ve gerçek bilgi**<sup>30</sup> için, 4 katmanlı bilgi kirliliğine karşı sürekli mücadele verilmelidir; zira geçmiş, şu dört katmanlı süreçle kirletildi:
- Anayasa değişikliği, OHAL'de Anayasa'nın askıya alındığı ortam ve koşullarda dayatılan bir süreç oldu.
- Anayasa değişikliği ile 150 yıllık anayasal kurumsal yapı yerine "tek kişi yönetimi" getirildiği halde, "cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" adlandırması ile toplumsal algı kırılması yaratıldı.
- Anayasa değişikliğini topluma dayatanlar, 18 aylık uygulamada kendi koydukları kuralların ihlal edicisi konumuna geldi.
- Bu üç katmanlı kirletme eşliğinde, "yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir" anayasal hükmüne karşın, Osmanlı-Türkiye pozitif anayasa hukukuna yabancı olduğu halde, "tarihimizde vardı" yalanına toplumu alıştırmaya çalışıyorlar.

**- Tutarlı yol haritası;** TBMM'de temsil edilen partilerin elden geldiğince geniş işbirliği ile seçimlere ve siyasal partilere ilişkin yasa önerileri de hazırlamaları gerekir. Bunun için, bir "**OHAL Anayasası**" ve "**anayasal OHAL**" varlığı hiçbir zaman unutulmamalıdır: Anayasal yetki çerçevesinde ilan edilen OHAL, Anayasa'nın kendisine karşı kullanıldı. 'Anayasa'ya saygılı yasa' kaydı ile kullanılması gereken OHAL yetkisi,

30 Hukuki ve siyasal olanı birbirinden ayırmak bakımından şu örnek tipiktir: Genlikle, 2023 seçimlerinde görev başındaki CB'nin seçimi kazanıp kazanamayacağı üzerinde tahminler yürütülürken, Anayasa md. 101 gözardı edilir: "Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir". Unutulmaması gereken şu: 2017'de "Anayasa değiştirilmedi", Anayasa'da değişiklik yapıldı.



Anayasa'ya karşı kullanılarak Anayasa, “olağanüstü hale” getirildi. Olağanüstü ortam ve koşullarda değiştirmenin gayri meşru özelliğine eklenen içerik halkası, aşırı yetkilere ve hukuk dışı alanlara açık, istisnai bir metin ortaya çıkardı. 9 Temmuz 2018 günü, değiştirildiği şekliyle Anayasa yürürlüğe konuldu; 10 gün sonra ise, OHAL sona erdi. Ne var ki, Anayasa'nın kendisi olağan dışı olduğu gibi, yasal düzlemde de, OHAL düzenlemeleri, her fırsatta yasalara işlendi ve işlenmeye devam ediliyor. Özet: 15 Temmuz darbe girişimini fırsata çevirerek yapılan değişiklik, “OHAL Anayasası”; bunun getirdiği tek kişi yönetimi (monokrasi) ise, “anayasal OHAL”dir.

**- Hedef birliği;** anayasal ilkelerin de elden geldiğince geniş bir mutabakat çerçevesinde belirlenmesi ve bu yolda, ulusal deneyim (anayasal kimlik<sup>31</sup>) ve çağdaş gelişmeler ışığında geliştirilecek çözüm önerilerinin giderek somutlaştırılması: demokratik muhalefet, monokratik düzenleme ve uygulamanın sakıncalarına sürekli dikkat çekerek, demokratik anayasa yoluyla işleyen bir parlamenter rejim gereğini ve bu yöndeki iradesini dile getiriyor olsa da, bu konuda ortak çalışma sürecine giremediği sürece, tutarlılık zaafını aşamaz. Söylem ve eylem çelişkinin aşılması ve söylemin etkisi, yansıtılan irade konusunda somut adım atılması ölçüsünde hissedilir.

Sonuç olarak, tarihe yabancılaşma eşliğinde Ülke'ye ve dünyevi hukuka yabancılaşmaya ivme kazandırma yolunda duraksamayan, siyasal ve anayasal mirası yadsıyarak Türkiye'nin geleceğini belirsiz kılan AKP-MHP ittifakı, **dürüstlük sorunu** ile karşı karşıya; buna karşılık, demokratik anayasa yönünde irade beyan eden CHP-HDP-İYİ Parti (ve SP-TİP-DT), bunu nasıl gerçekleştireceklerini ortaya koy(a)mamakla ciddi bir **tutarlılık sorunu** ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Bunları aşmanın ön koşulu, 27. Yasama Meclisi'nin “kurucu meclis” ruhu ile çalışmasıdır. Bu bakımdan, 2020 bir kader yılı olarak görülebilir.

31 Türkiye'nin anayasal ve siyasal mirası üzerine 31 uzmanın katkısıyla hazırlanan ortak yapıt için bkz. “Türkiye'nin Anayasa Gündemi” (Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı), Der. İ. Kaboğlu, İletişim Yay., 2018 İstanbul





