

6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un Yasama Organının Temsil Yetkisinin Üzerindeki Etkileri

Doç. Dr. Didem YILMAZ
Bahçeşehir Üniversitesi

Doç. Dr. Didem YILMAZ, Sayın başkan, başkan yardımcısı ve İstanbul Barosunun temsilcileri, Sayın Hocalarım Deęerli meslektaşlarım ve kıymetli katılımcılar, sizleri saygılarımla selamlıyorum

Neden Parlamenter Sistem? başlıklı bu oturumda, yasamanın temsil yetkisine özgülenmiş bir sunum tercih etmemin sebeplerini açıklayarak sözlerime başlamak istiyorum.

Ancak şunu da belirtmeden geçemeyeceğim ki, toplumsal ilişkilerdeki değersizleşmeye varan dönüşümden hukuk da nasibini almış olduğundan Türkiye'nin içinde bulunduğu duruma ilişkin hukuki değerlendirme yapmak oldukça zorlaşmaktadır. Anayasal devletlerin kurulmasını sağlayan ikiyüzlü yıllık anayasacılık temellerine ilişkin kavramlar, Türkiye'deki uygulamada, çoğunlukla ya karşılık bulmamaktadır ya doğası dışına çıkmıştır ya da ikiyüzlü yıllık temellere hiçbir şekilde oturmayan yeni siyasal rejim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu itibarla yapılan değerlendirmeler aslında derinlikli olmaktan uzak açıklamalardan öteye gidememektedir. Örneğin nasıl ki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliğini ve normlar hiyerarşisindeki yerini belirlemeye ilişkin çabalar anayasal bir sistem mimarisi kurmaktan uzaksa, 6771 sayılı anayasa değişikliği hakkında kanunla getirilen ve siyasi denge-denetim mekanizmalarının yoksun olan yasama-yürütme ilişkilerinin de bir hükümet sistemi olarak değerlendirilmesi mümkün değildir kanımca. Bu sebeplerden ötürü ben konuya daha geniş perspektiften, kuvvetler ayrılığı üzerinden yaklaşmak istedim. Kuvvetler ayrılığı meselesinin geneline değil de yasama organına odaklanmak, öncelikle hangi siyasal rejim tercih edilirse edilsin, yasama organının bir karar organı olarak kuvvetli olmasını gerektirmektedir. Devlet başkanından ilk koparılan karar yetkisi, zaman içinde demokratik meşruiyeti giderek kuvvetlenecek olan yasamaya geçmiştir. Başka bir şekilde söylenirse, yasama organı, temsil ettiklerinden aldığı yetkiyle/kuvvetle yürütme organından karar yetkisini koparabilmiştir. Bu

açından karar organının temsil kabiliyeti en temel ve esas özelliğidir. Anayasal sistemlerin kuruluşu bu aşamayla başlamıştır.

Yasama organını kuvvetli yapan oluşum biçimi, oluşum biçimi de neyi/kimi nasıl temsil ettiği sorularına verilen yanıtlarla belli olmaktadır.

İşte bu bağlam içinde 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un Yasama Organının Temsil Yetkisi Üzerindeki etkilerini ele almaya çalışacağım ve yüzelli yıla varan birikimin yanında, Türkiye gibi birçok farklılığı barındıran insan topluluğundan oluşan bir devletin siyasal rejiminin parlamenter sistemle uyumlu olduğunu ortaya koymaya çalışacağım.

Temsil meselesini bir yetki olarak ele almamı 1982 Anayasası'nın 7. maddesinde yer alan *Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir*; 80. maddesinde yer alan *“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler.”* düzenlemelerine ve başlangıç kısmının 3. paragrafında yer alan *Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı* dayandırmaktayım.

Temsil yetkisinin nasıl kazanıldığı, temsil yetkisinin nasıl kullandığını da büyük ölçüde belirlemektedir. 6771 sayılı kanunun temsil yetkisini nasıl etkilediği meselesine, 27. dönem TBMM'nin nasıl oluşturulduğu konusuyla başlamak gerekmektedir.

1) 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimleri Öncesi ve Seçimle Ortaya Çıkan Sandalye Dağılımı

2018 milletvekili genel seçimine nasıl gidildi? Cumhurbaşkanı'nın 18 Nisan 2018 günü açıkladığı ve gününü 24 Haziran olarak belirlediği erken seçim kararının ardından TBMM 1183 sayılı 20 Nisan 2018 günlü kararıyla *Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yenilenmesine ve seçimin 24 Haziran 2018 Pazar günü yapılmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 20.04.2018 tarihli 89'uncu Birleşiminde 381 kabul oyuyla karar ver(ile)miştir.*

2017 anayasa değişikliği seçim kararı alındığında henüz tüm hükümleriyle yürürlüğe girmemişti. Cumhurbaşkanı'nın o tarih itibariyle tek başına ya da bir parti genel başkanıyla istişare ederek seçim kararı alması mümkün değildi. Bu sebeple seçim kararı kamuoyuna açıklanmış olsa da TBMM iki gün sonra seçim kararı alarak o dönem yürürlükteki anayasa

maddelerinin gereğini yerine getirmiş oldu. Aslında daha bu aşamada yasama organının kendi çalışma takvimini belirleme yetkisini kaybettiği açık şekilde görüldü.

24 Haziran seçimlerinde önce 7102 sayılı Kanunla seçim kanunlarında bazı değişiklikler yapıldı. Bunların içinde sunum konumu ilgilendiren en önemlisi kuşkusuz siyasi partilere seçimlerden önce ittifak kurma imkanı tanıyan değişikliktir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununa eklenen düzenlemelerle bir yandan adı farklılaştırılmış olsa da koalisyonlar kurulmasına bir yandan da barajın altında kalma riskiyle karşı karşıya olan siyasi partilere ittifaka katılarak barajsız şekilde TBMM'ye gidebilme yolu açılmış oldu.

Koalisyon imkanlarının açılmış olmasıyla Avrupa'nın en yüksek oranı olan %10'luk barajın doğrudan kaldırılmamış olsa bile koalisyonlar/ittifaklar üzerinden aşılabilir hale getirilmesi, ilk bakışta olumlu iyileştirilmeler olarak nitelendirilebilir. Ne var ki, ittifakların ve ittifak içindeki siyasi partilerin alacakları oyların hesaplanma yöntemi bir oyunda her daim aynı ekibin galip gelmesini sağlayacak bir sonuç üretecek şekilde belirlenmesi ve ittifak yapmayan partilerin de %10 barajını aşmak zorunda kalmaları seçim yarışının demokratik kurallarla yapılmasını engelleyen düzenlemelerdir. Buna bir de seçimin cumhurbaşkanlığı seçimiyle aynı gün yapıldığını da eklemek ve bunun kullanılan oydaki etkisini de göz önüne almak gerekmektedir.

Olağanüstü hal koşullarında gerçekleştirilen seçime 10 siyasi parti 2 ittifak katılmış ve seçim şu şekilde sonuçlanmıştır:

TABLO 1	
24 Haziran 2018 27.Dönem Milletvekili Genel Seçimi Milletvekili Seçimleri Sonucu ¹	11 Ekim 2019 Milletvekili Dağılımı ²
Adalet ve Kalkınma Partisi 295	Adalet ve Kalkınma Partisi 291

¹ <http://ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018MV-96D.pdf> (11.10.19).

² https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim (11.10.19).

(Büyük Birlik Partisi)			
		Büyük Birlik Partisi	1
Milliyetçi Hareket Partisi	49	Milliyetçi Hareket Partisi	49
Halkların Demokratik Partisi	67	Halkların Demokratik Partisi	62
		Türkiye İşçi Partisi	2
Cumhuriyet Halk Partisi (Saadet Partisi)	146	Cumhuriyet Halk Partisi	139
		Saadet Partisi	2
İyi Parti	43	İyi Parti	39
		Demokrat Parti	1
Bağımsız	0	Bağımsız (CHP, MHP, İP)	3
Türkiye Toplamı	600	Toplam 589 ³	

³ 2 Vefat (2 CHP), 4 Bakanlık sebebiyle istifa (AKP), 5 Belediye Başkanlığı tercih (2 CHP, 3 HDP).

Parlamentonun seçim sonuçlarıyla açıklanan haliyle ya da şu anki sandalye dağılımına bakıldığında 1982 Anayasası'nın 67. maddesinin 6. fıkrasında yer alan *temsilde adalet* ilkesine oldukça uygun görüldüğü düşünülebilir. Özellikle 3 Kasım 2002 seçimiyle oluşturulan TBMM düşünüldüğünde 2018 seçiminin “bir çoğulculuğu” doğurduğu zannedilebilir. Ancak temsili etkili kılan bu çoğulculuğun nicelikte kalmaması niteliksel olarak TBMM faaliyetlerine yansımaları ve bunları etkilemesidir. Temsil yetkisinin nasıl kullanıldığını yasama faaliyeti üzerinden açıklamaya ve bu “çoğulculuğun” oldukça görünüşte kaldığını göstermeye çalışacağım.

Ancak bundan önce 6771 sayılı AYDHK ile yapılan başka bir değişikliğin temsil yetkisi üzerindeki etkisinden bahsetmek istiyorum. Genç nüfusun siyasal karar alma mekanizmalarına katılımlarını sağlamak gerekçesiyle bildiğiniz gibi milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirildi. 27 dönem parlamentosunda 24-18 yaş arası milletvekili sadece 3 tanedir. 2'si AKP, 1'i HDP temsilcisidir. Yasama faaliyetlerine katılımları da verilen kanun tekliflerine o da hepsi değil imza atmakla sınırlıdır. Bu genç nüfusun ne niceliksel ne de niteliksel olarak temsil yetkilerinin anayasa değişikliğiyle kuvvetlendirildiğini göstermektedir.

2) 9 Partili ama Tek Sesli TBMM

Şu anda 9 siyasi partinin bulunduğu parlamentonun yürütme organının karşısında etkili bir siyasal denge denetim sağladığını söylemek mümkün değildir. Aslında bu durum yeni değildir. 2017 sonrasında ortaya çıkan bir sorun değildir. TBMM'nin bugünkü güçsüzlüğü 2017 değişikliğinin sonucu değildir. Seçim ve siyasi partiler kanunlarını, TBMM içtüzüğünü içine alan oldukça geniş bir alanda çoğulculuğa dayalı demokratik bir siyasal işleyişin parlamentoda ortaya çıkmasını engelleyen kuralların bir sonucudur. 2017 referandumu sonrası karşılaşılana ise bu zaafiyetin giderek neyin temsil edildiği sorusuna verilen yanıtta bir dönüşüme evrilmesi olarak nitelendirilebilir.

Şöyle ki;

27. Dönem 2. Yasama yılı ele alındığında yani 24 Haziran 2018 seçimlerinde sonra 1 Ekim 2018-30 Eylül 2019 yılı yasama faaliyetlerine bakıldığında ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır.

27. Dönem 2. Yasama Yılı											
1 Ekim 2018-30 Eylül 2019											
Kanun Teklifi Sayısı				2133							
Kanunlaşan Teklif Sayısı				39 (Tümü çoğunluk partisinin teklifi)							
				24	14	1					
				Çeşitli Kanun	Uygun bulma Kanunu	OHAL Kabulü Kanun	KHK'sinin Hakkında				
2094 Kanun Teklifinin:											
Gündemde olan	56 (Hepsi milletlerarası andlaşmalara ilişkin uygun bulma kanun teklifi)										
Komisyonda bekleyen	1998	400 ⁴									
		AKP	MHP	BBP	CHP	İP	HDP	SP	TİP	DP	
		36	32	2	275	27	28	0	0	0	
		(Hepsi milletlerarası)									

⁴ TBMM'nin resmi internet sitesindeki aramada "Her sorgu için en fazla 400 kayıt görüntülenebilir" uyarısı sebebiyle en fazla 400 kanun teklifinin bilgilerine ulaşılmıştır.

		andlaşmalara ilişkin uygun bulma kanun teklifi)								
--	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--

Yasama faaliyeti daha önce de olduğu gibi parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasal partinin tekelindedir. Bu durum önceki dönemlerden, değişiklik öncesi yasama faaliyetinden farklı değildir. Değişiklik sonrası dikkati çeken husus ise, bu çoğunluğun artık oldukça yüksek sayılabilecek bir imzacı milletvekili katılımıyla kanun teklif etmeleridir.

İttifakların da sadece seçim günü ve parlamentoda oylamayla sınırlı bir birliktelik olduğu da göze çarpmaktadır. Cumhur ittifakının ortağı olan MHP ve BBP'nin hazırladıkları kanun tekliflerini ittifakın büyük ortağı olan AKP tarafından desteklenmediği görülmektedir. Bu durum diğer ittifak için de geçerlidir.

Seçimlerden sonra parlamentoda temsil edilen 3 siyasi partinin hiçbir kanun teklifinde bulunmamış olmaları ve ittifak ortaklarının tekliflerine katılmamış olmaları onların yasama faaliyetine katılmadıklarını göstermektedir..

Komisyonunda bekleyen kanun tekliflerinin farklı partilerden ama aynı konuya ilişkin olarak hazırlandığı görülmektedir. Bu durum siyasi olarak diyalog eksikliğini/yokluğunu göstermektedir. Hukuken de yasama işlevini "işlevsizleştirmektedir". "Aşırı teklif"

Kabul edilen kanunlar TBMM'deki çoğunluk partisi milletvekilleri tarafından teklif edilmiştir. Kanun, günümüzde müzakereci süreçlerden sonra ortaya çıkan ortak iyi olarak kabul edilmekteyken mevcut durumda, 2017 öncesinde de görüldüğü üzere gerek yasama komisyonları gerekse genel kurul aşamaları müzakereci yöntemleri dışlayan şekilde gerçekleştirmektedir. Bunun neticesi olarak da kanunların "ortak iyiyi" temsil ettiğini söylemek mümkün değildir. 2017 öncesi tasarı olarak ya da sınırlı sayıda iktidar partisinin milletvekilleri tarafından sunulan tekliflerle başlayan yasama sürecinde bir değişiklik olmamıştır. Ancak TBMM'de yasama faaliyetine hakim olan çoğunluğun cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu siyasi partiye ait olması, bu çoğunluğun yasamaya egemen olması yasamanın gerçekten neyi temsil ettiği sorusunu sormamıza da neden olmaktadır. 1982 Anayasası'nın 80. maddesine geri dönerek "Milletin temsili"nden neyin anlaşılması gerektiği 2017 öncesinden daha görünür şekilde ortaya çıkan bir sorundur. Bunun yanında TBMM'deki çoğunluk olmayan partilerin de neyi temsil ettikleri sorulması gereken ikinci önemli sorudur.

Türkiye'deki toplumsal yapı çoğulcudur. İki partili ya da iki kutuplu olamayacak şekilde çeşitli farklılıkları içinde barındırmaktadır. Hükümet sistemi tercihi bu gerçeği görmezden gelerek belirlenemez. Bunun en çarpıcı örneğini gene cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılamadığı 22. dönemden verilebilir. 2007 Nisan'ında cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin siyasi kriz ertesinde hem bir anayasa değişikliği yapılmış ve 2007 Kasımında yapılması gereken genel seçimler öne alınmıştır. Erkene alınan genel seçimlerle 3. parti parlamentoya girmiştir. Daha sonra parlamentodaki sayı giderek de artmıştır. Birbirinden farklı sebeplerle de olsa toplumsal yapıyla siyasal reflektörler iki kutuplu bir yasama organının oluşmasını engellemektedir. Böyle bir yapının da siyasal işleyişi ılımlı kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemle mümkün olabilir. Ancak bu konu da da hangi parlamenter sistem sorusu haklı olarak sorulabilir ki bu son oturumdaki forumda değerlendirilecek.

Sonuç;

Bu anayasa değişikliğinin referandum süreci başlamadan önce Anayasa Hukuku Araştırma derneği üyeleriyle ve onlara destek veren birçok öğretim üyesinin birlikte hazırladığı raporda, konuyla ilgili şu değerlendirmelere yer verilmiştir;

““(n)üfus artışı gerekçe gösterilerek milletvekili sayısının artırılması veya katılımı genişletme amacı gerekçe gösterilerek seçilme yaşının on sekize indirilmesi de; Türkiye Büyük Millet Meclisinin oluşumundaki mevcut temsil açığını gidermeye yeten düzenlemeler değildir. Bu itibarla, bu birinci grup değişikliğinin, halkoyuna bir bütün olarak sunulacak Teklif'in diğer maddelerinin kabulünü kolaylaştırmak amacıyla teklif metnine yerleştirildiği ileri sürülebilir.

Erkler ayrılığına ilişkin değişiklikler ele alındığında, sadece hükümet yapısı olarak değil, toplumsal olarak da monolitik, başka bir ifadeyle tek yapılı bir düzenin tasarlandığı görülmektedir. Siyasal düzlemde tekçi yapıyı, merkezde bulunan yürütme erki ile birçok açıdan bu erkin uydusu haline getirilmiş yasama ve yargı erkleri oluşturmaktadır. Toplumsal düzlemde tekçi yapıyı ise, yasama erkinin görev ve yetkilerine ilişkin yeni düzenlemeler ele alındığında kavramak mümkündür. Milletvekili seçimlerinin Cumhurbaşkanı seçimiyle birlikte yapılmasına ilişkin siyasal tercih ile TBMM'nin görev ve yetkilerine ilişkin olarak öngörülen değişiklikler, temsil niteliği sınırlı bir çoğunluğun parlamentoda bulunmasını sağlamaya yöneliktir. Toplumsal farklılıklar, bu yeni yapılanma modelinin ne yasama organında, ne de yürütme organında temsil edilme imkânına sahip olmakta; öte yandan

seçimler sonucunda parlamentoya girebilecek siyasal azınlığın sahip olduğu etkili bir denetim mekanizması bulunmamaktadır.”⁵

Bu raporda yer alan değerlendirmelerin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir senelik uygulamasının ortaya çıkardığı gerçeklerle örtüşmesi yazarlarının mistik güçlerinin kuvvetli olmasından kaynaklanmamaktadır. Anayasaya ve anayasacılığa, siyasal rejimlere, denge-denetim mekanizmalarına bakıldığında hiçbir kurum ve kuralla uymayan tekçi yapı, uzlaşsı ve denetim mekanizmalarından yoksun olduğundan da kırılığandır aynı zamanda.

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor, <http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/> (11.10.19) s. 16 vd.