



Dr. Levent Gönenç¹
Merkez Direktörü

Hukuk Çalışmaları Merkezi

BREXIT'TEN ÇIKARILABİLECEK ANAYASAL DERSLER

Geçtiğimiz hafta “Brexit Anlaşması” Birleşik Krallık Parlamentosu’nda yapılan oylamada üçüncü kez reddedildi. İngiliz medyasına göre bu, sadece Theresa May başkanlığındaki hükümetin değil, aynı zamanda Birleşik Krallığın bugüne kadar yaşadığı en ciddi anayasal ve siyasi krizlerden biriydi. Bu ilginç vak’a karşılaştırmalı anayasa hukuku açısından da önemli dersler içeriyor.

Ne olmuştu önce ona bir bakalım: Brexit, yani Birleşik Krallığın Avrupa Birliği’nden (AB) çıkmasını öngören süreç, aslında Muhafazakâr Parti Başkanı David Cameron’un henüz daha muhalefetteyken seçmenlere bu konuda bir halkoylaması yapma sözü vermesiyle başladı. 2015 seçimlerinden galip çıkan Cameron söz verdiği gibi konuyu sandığa taşıdı. 23 Haziran 2016 tarihinde yapılan halkoylamasının sonucu, birçokları ve tabii Cameron için şaşırtıcıydı; Birleşik Krallık vatandaşları ülkenin AB’den çıkması yönünde oy kullanmıştı (%52 “Ayrılalım”, %48 “Ayrılmayalım”). Sandıktan çıkan bu sonuç, Birleşik Krallığın AB’de kalmasını savunan Cameron’ın başbakanlığının da sonu oldu. Muhafazakar Parti içinde AB’de kalma yanlısı olan Theresa May Cameron’un koltuğuna oturdu ve görevine başlar başlamaz kendisini katmerli bir krizin ortasında buldu.

Başbakan May önce, konuyu Parlamento’ya getirilmeden, yürütme inisiyatifi ile çözmeyi denedi ancak Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (UK Supreme Court) kendisine yapılan

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc+Dr.>

başvuru üzerine “Miller Kararı”nda Brexit sürecine ilişkin anlaşmanın Parlamento’da oylanması gerektiğine hükmetti.²

Sonrasında, May’in hazırladığı anlaşma iki kez Parlamento’nun onayına sunuldu ve her iki oylamada da reddedildi. Kuşkusuz bu durum Başbakan May kadar mevcut hükümet sisteminin işleyişi açısından da kaygı vericiydi. The Guardian gazetesinde yayımlanan bir haber-yoruma göre, kendi kendisini yumruklayan bir demokraside Theresa May milletin “kum torbası” olmuştu³.

Bu notun yazıldığı tarihte, kriz derinleşerek devam ediyor. Son olarak Brexit günü olan 29 Mart yaklaşırken AB Birleşik Krallığa iki ayrı tarih verdi: Birleşik Krallık; eğer May’in planı gelecek hafta Parlamento’da onaylanırsa 22 Mayıs’ta, onaylanmazsa 12 Nisan’da; “AB’den anlaşmasız olarak ayrılmak” ve “AB’de kalmak” seçeneklerinden hangisini tercih ettiğini AB’ye bildirmek mecburiyetinde.

Tüm bu süreçte anayasal açıdan üç nokta öne çıkıyor:

Birincisi, Brexit örneği demokratik rejimlerin işleyişinde “anayasal süreklilik” ilkesinin önemini bize hatırlattı. Brexit Anlaşması’nın üçüncü kez Avam Kamarası’nda oylanmasının anayasal olarak mümkün olmadığını açıklayan Avam Kamarası’nın Başkanı John Bercow 1604’ten beri geçerli olan bir parlamento uygulamasını referans gösterdi. Söz konusu uygulamaya göre, Parlamento’nun, reddettiği bir önergeyi metinde herhangi bir değişiklik yapmaksızın aynı dönem içerisinde bir kez daha oylaması mümkün değil. Parlamento ve Avam Kamarası Başkanı Bercow; Birleşik Krallık’ta yazılı (daha doğrusu “kodifiye edilmiş”) bir anayasa olmamasına rağmen, “anayasal süreklilik” ilkesini uyguladı ve anayasal geleneklere uygun olarak üçüncü oylamanın yapılmasını sağladı⁴.

İkincisi, Brexit örneği halkoylaması müessesesi kullanılırken iki kere düşünülmesi gerektiğini bize gösterdi. 2016 yılında Birleşik Krallık’ın AB’den çıkması için yapılan halkoylaması bugün gittikçe daha fazla vatandaş tarafından “kamusal bir hata” olarak görülmekte. Hatta bu konuda ikinci bir halkoylaması yapılmasını isteyenlerin sayısı gün geçtikçe artmakta⁵. Gerçekten, halkoylaması anayasa hukuku açısından iki sırtı keskin bir bıçak gibidir. Halkoylaması konusu, özellikle teknik-hukuki bir mesele ise, bu mesele vatandaşlara açık ve anlaşılır biçimde açıklanmadığı taktirde, oylama sonuçları uzun vadede, halkoylaması neticesinde ortaya çıkan kararın yerindeliliğinin ve meşruiyetinin sorgulanmasına yol açabilir. Vatandaşların halkoylamasına konu olan meseleyi sadece veya ağırlıklı olarak siyasetçilerden dinlemesi, medyanın konuya tek taraflı yaklaşması, sivil toplumun alternatif bilgi kanallarını harekete geçirecek kapasite veya enerjisinin olmaması, bugün demokratik rejimlerde sahip olduğumuz en etkili araçlardan biri olan halkoylamasının kendisinden beklenen faydayı sağlayamamasına sebep olabilir. Bu yüzden halkoylaması yöntemine başvurulurken bu yöntemin ancak halk iradesinin tam ve tereddütsüz oluşmasına imkan verecek şartların hazırlanması koşuluyla demokratik işleyişe katkıda bulunabileceğini akılda tutulmalıdır.

2 Bu gelişmeler için bkz. Jason Farrell, Paul Goldsmith, How to Lose a Referendum: The Definitive Story of Why the UK Voted for Brexit, Biteback Publishing, 2017.

3 Aditya Chakraborty, “The problem is not so much Theresa May – it’s that Britain is now ungovernable”, The Guardian, 14 March 2019.

4 Bkz. “Brexit: constitutional chaos after third vote on deal blocked”, The Guardian, 19 March 2019.

5 Bu konuda bkz. Roger Liddle, The Risk of Brexit: The Politics of a Referendum, 2nd ed., Rowman & Littlefield, 2016.

BREXIT'TEN ÇIKARILABİLECEK ANAYASAL DERSLER

Üçüncüsü, Brexit örneği hükümet sistemi tasarımı açısından da ilginç dersler içermektedir. Birleşik Krallık parlamenter sistemin en eski ve en saf örneklerinden biri olarak kabul edilir. Bu sistemde tüm icrai yetkiler “Hükümet Başkanı” sıfatıyla Başbakan tarafından kullanılır. Devlet Başkanı koltuğunda oturan Monark’ın, yani günümüzde Kraliçe’nin yetkileri semboliktir. Birleşik Krallık sistemindeki Başbakan, dünyadaki diğer hükümet sistemleri göz önüne alındığında, en güçlü yürütme erklerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta birçok açıdan Birleşik Krallık Başbakanı Amerikan Başkanı’ndan dahi daha güçlü bir konumdadır. Aşağıda yer verdiğimiz, Doç Dr. Yetkin Çınar ve Doç. Dr. Türkmen Göksel tarafından hazırlanan “karşılaştırmalı tablo” bu tespiti teyit etmektedir:

Yetki Temerküz Endeksleri (0-100)

YTE Sıra	Ülke	Sistem	Yürütmenin Başı	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)
1	Türkiye – 2017 Sonrası	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	Cumhurbaşkanı	83,33
2	Rusya	Yarı Başkanlık	Başkan	53,33
3	Fransa	Yarı Başkanlık	Başkan	46,67
4	İngiltere	Parlamenter	Başbakan	46,67
5	Türkiye – 2017 Öncesi	Parlamenter	Cumhurbaşkanı	45,00
6	A.B.D.	Başkanlık	Başkan	38,83
7	Türkiye – 2017 Öncesi	Parlamenter	Başbakan	28,83

* Tablonun hazırlanmasına ilişkin yöntem için aşağıda bkz. EK

Birleşik Krallık’ta parlamenter sistemin doğası gereği zaten güçlü olan Başbakan’ın yetki alanı, “parti hükümeti” (party government) modelinin de pekişmesiyle birlikte, zaman içerisinde genişletilmiş ve yürütme erki iyice merkezleşmiştir⁶. Brexit süreci bize göstermiştir ki, anayasal anlamda ne kadar güçlü olursa olsun, yasama desteğinden yoksun bir yürütme politikalarını hayata geçirmekte zorlanabilmektedir. Daha da önemlisi, yürütmenin

⁶ Bu konuda bkz. Gary W. Cox, The Efficient Secret, Cambridge University Press, 1987.

politikalarında ısrar etmesi, siyasal parçalanmayı tetiklemekte ve yasama organında istikrarsız çoğunlukların ortaya çıkma olasılığını güçlendirmektedir. Birleşik Krallık'ta Muhafazakar Parti'den ayrılan üç milletvekilinin, İşçi Partisi'nden ayrılan milletvekillerinin daha önce kurduğu "Bağımsız Grup"a (*Independent Group*) bu teorik değerlendirmenin pratik bir yansımasıdır.

Bu konuda İtalyan La Repubblica gazetesinde 21 Şubat 2019 tarihinde "Londra İtalyan Modasını Takipte" başlığıyla yayımlanan yorum oldukça dikkat çekici:

Avrupa'nın geri kalanı uzun süre Britanya'ya imrendi. İstikrar, pragmatizm ve ülkenin egemen partileri Muhafazakar Parti ve İşçi Partisi'nin sırayla iktidara gelmesi, Britanya'ya özgü özelliklerdi. İtalya ise Britanya'yla karşılaştırıldığında, gerek Birinci Cumhuriyet'te gerekse sonrasında, kaosun anavatanı oldu. Bugünse Londra, Roma'ya öykünmeye başladı... Her iki partiden de (Muhafazakar Parti ve İşçi Partisi) kopmalar olması hiç de ihtimal dışı değil. ... Birleşik Krallık 'ta çok yakında, iktidara medeni bir şekilde sırayla gelen iki parti yerine, İtalyan usulü karmaşık ve belki de bizimki kadar homojen olmayan koalisyonlara tanık olabiliriz⁷.

Bu arzu edilemeyen senaryo parlamenter sistem için olduğu kadar başkanlık sistemi için de geçerli olabilir. Örneğin ABD'de Başkan Donald Trump ile Temsilciler Meclisi arasında Meksika sınırına duvar örtülmesiyle ilgili görüş ayrılığının siyasal ve anayasal bir krize dönüşmesi bunun tipik bir örneği olarak görülebilir.

Brexit örneği bize bir anayasal sistemin işleyişinde organlar arası ilişkilerin ve siyasal parti sisteminin önemini bir kez daha hatırlattı. Birleşik Krallık Başbakanı, yukarıda değindiğimiz gibi, dünya yüzündeki en güçlü yürütme erklerinden biriydi ancak, Brexit gibi hayati bir meselede Parlamentodaki güçlerin ciddi biçimde ayrışabileceğini ve iktidar tabanının ufalanabileceğini gördük. Ayrıca Birleşik Krallık'taki bu süreçte, hükümet sistemlerinin sorunsuz işleyişine önemli ölçüde katkıda bulunduğu bilinen "parti disiplini"nin de pek işe yaramadığına tanık olduk. Sözün özü; "iktidar konsantrasyonu" ya da "yetki temerküzü" her zaman ve her koşulda hızlı karar alabilen ve aldığı kararları etkili bir şekilde uygulayabilen hükümetler yaratmıyor. Aksine, daha önce pek çok örnekte görüldüğü ve son olarak Brexit bağlamında teyit edildiği üzere, önemli meseleler söz konusu olduğunda; "iktidar konsantrasyonu" ile "siyasal polarizasyon" (yani tüm toplumu ilgilendiren önemli konularda esaslı siyasal aktörler arasında derin görüş ayrılıklarının ortaya çıkması) arasında "doğru", "iktidar konsantrasyonu" ile "siyasal entegrasyon" (yani tüm toplumu ilgilendiren önemli konularda temel siyasal aktörlerin uzlaşması ve birlikte hareket etmesi) arasında ise "ters" bir orantı ortaya çıkabiliyor. Hükümet sistemlerini işler kılmanın yolu, "anayasal mimari"yi krizlere dayanıklı bir biçimde inşa edecek mahirane bir "anayasa mühendisliği"nden geçmektedir. Sonuç olarak Brexit, Türkiye'de 31 Mart yerel seçimleri sonrasında temel anayasal tartışma konularından biri olacak gibi görünen "Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin etkili ve verimli bir şekilde işlemlerini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması" meselesi bağlamında zihin açıcı bir örnek olacaktır.

⁷ <https://www.eurotopics.net>

*EK

Tablodaki değerler, yürütmenin başının çeşitli konulardaki yetkileri bir değerlendirme formuna dayalı olarak yapılan puanlamanın, “0-100” arasında bir endekse dönüştürülmesi ile hesaplanmıştır.

Buna göre, her bir ülke için yürütmenin başının; Yasama Yetkileri (Veto, Kanun Hükmünde Kararname, Bütçe, Referandum Önerme vb.); Yasama-Dışı Yetkileri (Kabinenin Oluşumu, Başbakanın ve Bakanların Görevine Son Verilmesi, Gensoru, Parlamentonun Feshi vb.) Olağanüstü Yönetim Usullerinde Kullandığı Yetkiler ve sair yetkileri 0 ile 4 arasında puanlanarak değerlendirilmiştir. Bu puanlamalar farklı ülkeler için siyaset bilimi uzmanlarının görüşlerine dayanılarak TEPAV araştırmacıları tarafından hazırlanan “Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması” adlı çalışmadan elde edilmiştir.

Puanlamaya ilişkin bir örnek verecek olursak; bir ülkede yürütmenin başının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi hiçbir koşula dayanmaksızın mevcut ise 4, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yok ise 0 olarak puanlanmıştır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi belirli koşullara dayalı ise koşulların ağırlığına bağlı olarak 3, 2 veya 1 olarak puanlanmıştır. Böylece seçilmiş her ülke ve her yetki kategorisi için ayrı ayrı elde edilen skorlar toplanarak, potansiyel olarak elde edilebilecek en yüksek puana (en fazla 60 puan alınabilir) bölünmüş ve böylece her ülke bazında “Yetki Temerküz Endeksi (YTE)” toplam gücün bir yüzdesi olarak hesaplanmıştır. Tablodaki ülkelerin sıralamasından da ilk bakışta anlaşılacağı gibi puanlamada skoru yüze daha yakın olan ülkelere yürütmenin başında yetki yoğunlaşması / temerküzü daha fazla olacaktır.