Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 2, (2019), s.291–348.

BİRLEŞİK KRALLIK ANAYASASI'NDA YÜRÜTMENİN *PROROGASYON* İMTİYAZI VE YÜKSEK MAHKEMENİN 24 EYLÜL 2019 TARİHLİ *CHERRY/MILLER* KARARI

The Prerogative of Prorogation in the British Constitution and the Cherry/Miller Case, Dated 24 September 2019, of the Supreme Court

Dr. Öğr. Gör. Harun MURATOĞULLARI*

ÖZET

24 Eylül 2019'da Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi *Cherry/Miller* kararında Başbakan Boris Johnson'ın Kraliçe'ye sunduğu Parlamento çalışmalarının 11 Eylül-14 Ekim 2019 arasında durdurulması tavsiyesini ve ilgili Konsey kararını hukuka aykırı bulmuş ve hükümsüzlüğüne karar vermiştir. Bu dava ile yürütmenin *prorogasyon* yetkisi, Birleşik Krallık anayasa tarihinde ilk kez yargısal uyuşmazlığa konu olmuştur. Yargıçların vereceği karar, gerek diğer Kraliyet imtiyazlarının yargısal rejiminin gelişim seyri gerekse Brexit sürecinde değer kaybı yaşayan Parlamentonun anayasal fonksiyonlarının yeniden hatırlanması için hususi bir önemi haizdi. Bu makalede, Birleşik Krallık Anayasası'ndaki *prorogasyon* kurumunun normsal sınıflandırması, mahiyeti, etkileri, bağlı olduğu yürütme yetkisi, kanunlarla ilişkisi ve yargısal rejimi ele alınacaktır. Ardından Yüksek Mahkemenin makalenin diğer odak noktasını teşkil eden *Cherry/Miller* kararı incelenecektir. Bu kararı ülke anayasal tarihi bakımından fevkalade kılacak nokta, yürütmenin *prorogasyon* yetkisinin sınırları tartışılırken sadece kanunların değil Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin Parlamentoya hesap verme sorumluluğu ilkelerinin de ölçüt norm olarak ele alınmasıdır. Bugüne kadar biliyorduk ki özellikle *common law* geleneğinde Parlamento ile Hükûmet arasındaki güç denge mekanizması ve yürütmenin yasamaya karşı olan sorumluluğu siyasi

* Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Görevlisi, harunmuratogullari@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-5416-1921

Geliş Tarihi: 4/11/2019 ✦ Kabul Tarihi: 18/12/2019 *Karar İnceleme Makalesi*

alanı ilgilendirir. Kanaatimizce bu karar Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin sorumluluğunu basit birer anayasal teamül meselesi olmaktan çıkarıp işlemin hükümsüzlüğüne karar kıldıracak kuvvette anayasal ilkeler seviyesine çıkarmıştır. Kararın yüksek profilli bir karar olma ihtimali buradaki yargılama muhakemesine dayanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kraliyet imtiyazları, Birleşik Krallık Anayasası, Cherry/Miller, Parlamentonun egemenliği, yürütmenin sorumluluğu.

ABSTRACT

In *Cherry/Miller* case, dated 24 September 2019, the Supreme Court of the United Kingdom found unlawful and declared void the advice of Boris Johnson to the Queen to prorogue parliament from 11 September to 14 October and the relevant Order of Council. It was the first time that the power to prorogue had been subject to judicial scrutiny. The ruling to be given had already appeared highly crucial considering the judicial history of the royal prerogatives and the already damaged perception of Parliament among the public during the course of Brexit. This article aims to argue the power to prorogue within the hierarchy of norms, the broader executive power to which it is associated, and its judicial treatment. As the other major point to concentrate on in the article, the ruling of the Supreme Court on *Cherry/Miller* will be examined along with those of the first instance proceedings. What would make intriguing the Court's decision is that not only the statutes but also parliamentary sovereignty and accountability are discussed to be the legal criteria in deciding the lawful extent of the prerogative of prorogation. Until quite recently, it was widely accepted that the relationship between Parliament and the executive, and the responsibility of the later to the former are political issues, particularly in the common law traditions. That said, we believed that this decision uplifts parliamentary sovereignty and accountability to the point where they will be from now on treated as 'constitutional principles' rather than merely 'constitutional conventions' anymore, to the extent that they will enable courts to nullify the executive decisions/actions at stake. It is in this sense that the decision seems to be likely among the high profile cases in future.

Key Words: Royal Prerogatives, United Kingdom Constitution, Cherry/Miller, Parliamentary Sovereignity, Executive Accountability

GİRİŞ

Birleşik Krallık Parlamento geleneğinde yüzyıllardır uygulanan bir kurum olarak "*prorogation*", bir Kraliyet imtiyazı (royal prerogative) olarak başbakanın Parlamentonun çalışmalarını iki "yasama devresi" arası kısa bir süreliğine durdurduğu ve sınırları yazılı kurallar ile belli olmayan bir tür yürütme işlemidir. Bu işlem, yetki unsuru ve doğurduğu sonuçlar itibarıyla Parlamentonun tatili ve dağılması kurumlarından önemli oranda ayrışır. Bilinçli olarak terimin sözlük karşılığını kullanmaktan kaçınıyoruz çünkü Türk anayasa hukuku terminolojisinde karşılığı olmayan ve literatürümüzde hakkında bugüne kadar bir çalışma yürütülmemiş bu kurum ancak mahiyeti, özellikleri ve doğurduğu sonuçlar ele alındıktan sonra Türkçe bir kelime ile temsil edilebilir ve itiraf edilmelidir ki bu makalenin yazarı söz konusu kuruma uygun bir Türkçe kelime bulma görevini hakkıyla yerine getirememiştir. Belki de doğru olan, sistemimize yabancı bu işlemi itinayla incelemek ve bu yabancılığı hatırlatır şekilde kelimenin aslını aynen muhafaza etmektir. Bu sebeplerle söz konusu işlem makale boyunca Türkçe telaffuzuna yakın bir ifade olan "*prorogasyon*" kelimesi ile anılacaktır.

Şimdilik şu kadarını söylemekle yetinelim: Bu yetkiyle başbakan, Parlamentonun o an içinde bulunduğu yasama devresini sonlandırır; kısa bir süre içinde yeni yasama devresinde parlamentoya sunmak istediği yasama gündemini hazırlar[1] ve bu doğrultuda yine kendi inhisarında tayin ettiği bir sonraki "yasama devresi" açılış gününde Kraliçe'ye okutacağı metni (Queen's speech) kaleme alır. Ne var ki Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi, bu makalenin de odak noktasını teşkil eden, 2019 yasama devresi öncesi verdiği *Cherry/Miller* kararında[2] on bir üyenin oy birliği ile Başbakan Boris Johnson'un Kraliçe'ye sunduğu Parlamento çalışmalarının beş haftalık süre ile durdurulması talebini hukuka aykırı bulmuş ve ilgili Konsey kararının[3] hiçbir etki doğurmadığına hükmetmiştir. Hükümsüzlüğün sonucunu daha da

1 2007'den itibaren hükûmetler Kraliçe konuşmasına, yeni yasama devresinde Parlamentoya sunacağı kanun tasarılarını "Draft Legislative Programme" başlığı altında ekleyip takip eden günlerde kamuoyunun ve Parlamentonun tartışmasını sağlamaktadır. Turpin, C./ Tomkins, A. (2012). *British Government and Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 457.

2 *R(Miller) v Prime Minister/Cherry v Advocate General* (2019) UKSC No. 41, 24/9/2019.

3 Konsey kararı (*order in council*) için için bkz. https://privycouncil.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/09/2019-08-28-List-of-Business.pdf, (erişim tarihi: 26/9/2019).

anlaşılır kılmak için şu benzetmeyi yapmıştır: "*...as if the Commissioners had walked into Parliament with a blank piece of paper*"[4].

İngiliz siyasetini derme çatma bir vukufla takip edenler şu nokta üzerinde ittifak ederler ki, Brexit süreci gerek siyasi gerek hukuki bağlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin sınırlarının had safhada zorlandığı ya da hiç değilse nazari planda, bu doğrultuda hatırı sayılır bir kamuoyunun oluştuğu bir sürece dönüşmüştür. Bu itibarla önem arz eden ve yine Kraliyet imtiyazlarının konu olduğu bir başka anayasal kriz, Brexit referandumu sonrası Hükûmetin ayrılığa ilişkin Avrupa Birliği Konseyi ile müzakerelere başlayabilmesi için yasal bir düzenlemeye (yetkilendirme) gerek duyup duymadığı ihtilafıydı[5]. Bilindiği üzere esas işlem, 23 Haziran 2016 tarihinde halkın yüzde 51,8 ile evet oyu kullandığı AB'den ayrılma referandumunun Avrupa Birliği Anlaşması'nın 50/2 mad. doğrultusunda uygulamaya geçirilmesidir:

> *"Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements."*[6]

Söz konusu madde, taraf ülkeye kendi "anayasal gereklilikleri" doğrultusunda Birlik'ten ayrılabileceğini salık vermektedir. Bu makalenin kaleme alındığı ana kadarki süreç açıkça gösterdi ki Birleşik Krallık için bu anayasal gerekliliklerin neler olduğu, bahusus sürecin hangi temel normlar çerçevesinde idare edileceği, alınacak tedbirlerde yürütme gücünün sınırları ve Hükûmet-Parlamento ilişkilerinde mütemekkin siyasi teamüllerin sürecin olağanüstü durumu da göz önünde tutularak yargı konusu edilip edilemeyeceği meseleleri gün geçmemiştir ki yeni krizlerin ve artan siyasi kutuplaşmanın[7] hukuki zeminini hazırlamamış olsun. Ülkenin 2017 erken seçimlerinden bu yana azınlık Hükûmeti ve 2019 Temmuz'dan itibaren sert ayrılıkçı kanadın öncülüğünü yapan tartışmalı bir siyasi figür tarafından yönetiliyor olması da cabası (bkz. bölüm III).

---

4 İlgili konsey kararına gönderme ile "…Delegeler Parlamentoya boş bir kâğıt parçası ile gelmişçesine", *R(Miller) v Prime Minister/Cherry v Advocate General*, § 69.

5 *R Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC No. 5, 24/1/2017.

6 Yürürlük tarihi: 1/11/1993. İngilizce metni için bkz. https://eur lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF, (erişim tarihi: 26/9/2019).

7 Ford, R./Goodwin, M. (2017). "Britain After Brexit: A Nation Divided", *Journal of Democracy*, C.28, S.1.

Bu makalede, bu krizlerin şimdilik sonuncusu olan ve çözümünde Yüksek Mahkemenin müdahil kılındığı Parlamento çalışmalarının Hükûmet tarafından beş haftalık durdurulması işleminin-prorogasyon, Birleşik Krallık Anayasası'ndaki temelleri ve dayandığı yürütme yetkisinin kapsamı ele alınacaktır. Giriş ve sonuç kısımlarının dışında makale altı bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kararın konusu olan yürütme işleminin türü, sonuçları ve dayandığı yürütme yetkisi değerlendirilecektir. Prorogasyon işleminin kraliyet imtiyazlarından olduğunun tespiti ve başlı başına bugüne dek anayasal uyuşmazlığa konu olmaması, bizi ikinci bölümde dayandığı yürütme yetkisi olarak bu imtiyazların kanunlarla ilişkisini ve yargısallık boyutunu daha etraflıca ele almaya sevk etmiştir. Üçüncü bölümde, hükümsüzlüğüne karar verilen ilgili prorogasyon kararının yürütme tarafından nasıl bir siyasi atmosfer içinde alındığı incelenecektir. Kararın siyasi bağlamını tespit etmeye yarayan bu bölümden sonra dördüncü bölümde kararları onanan İskoçya temyiz mahkemesi (Inner House)[8] ve bozulan İngiltere (High Court)[9] ve İskoçya (Outer House)[10] birinci derece mahkemelerinin yargılamaları ele alınacaktır. Beşinci bölümde, Yüksek Mahkemenin (Supreme Court) hükümsüzlük kararı incelenecektir. Son bölümde ise bu kararın Birleşik Krallık Anayasası için önemi ve olası etkileri üzerinde durulacaktır.

Yukarıdaki planı uygulamaya geçmeden önce metot olarak konuya yapısal bir sorunsallık kazandırmanın yararlı olacağı kanaatindeyiz. Bir anayasal rejim düşünün ki geleneksel anlamda en kadim ve asli anayasa disiplini konusu olan devlet fonksiyonlarının varlık ve eylem alanlarının kapsamı ve birbirleri ile olan ilişkilerini, daha özelde erkler ayrılığı prensibinin uygulaması ve olası uyuşmazlık anında bir çıkış yolunun bulunmasını, temel kaideleri bir kenara bırakırsak önemli oranda bu uyuşmazlığın tarafı olan aktörlerin inhisarına terk etmiş ya da en azından bu doğrultuda bir kurucu iradeye dayanmış olsun. Sözünü ettiğimiz öyle bir anayasa ki Ekins'in de vurguladığı gibi gerek iktidarın kullanımı gerekse suistimalinin kısıtlanmasında takip edilen birçok önemli kural, uygulaması yüzyıllara yayılmış teamüller ve hâkim görüşe göre mahkemelerin yetki alanının dışında kaldığı varsayılan

8 *Joanna Cherry And Others v Advocate General* (2019) CSIH No. 49, 11/9/2019.

9 *R(Miller) v PM* (2019) EWHC No. 2381 (QB), 11/9/2019.

10 *Joanna Cherry And Others v Advocate General* (2019) CSOH No. 70, 4/9/2019.

siyasi ilişkiler ve krizlerden temerküz etmiş olsun[11]. Görülecek ki Parlamentonun prorogasyon işlemine maruz bırakılması da bu teamüllerden bir tanesi ve kimilerince uygulama şekli hukuki değil siyasi sorumluluk doğurması gereken, özü itibarıyla, siyasi bir mesele.

Yine öğretinin ağırlıklı olarak üzerinde mutabık göründüğü bir başka husus bu anayasanın müktesebatı yüzyıllara yayılmış birçok tarihî, siyasi (sınıfsal) ve hukuki faktörün şekillendirdiği ve gelişiminde keskin bir tarihi kırılmanın[12] yaşanmadığı bir devlet mekanizmasına vücut vermesidir[13]. Burada "anayasa" ifadesi ile şüphesiz normların tek bir belge altında toplandığı ve dar anlamıyla adına "anayasa" denen yazılı ve tekil bir metinden bahsetmiyoruz. Haddizatında yazılı bir anayasanın yokluğuna vurgu şayet bu denli kabul edilebilirse şu husus da takdir edilmelidir ki bu aslında süreç içinde birikmiş ve modern anayasacılık doktrininin temellerini teşkil eden, yine yazılı, anayasal önemde ama dağınık, birden çok kurucu metne sahip olma[14] zenginliğini de beraberinde getirmiş bir devamlılığın sonucudur. Onun hakkında yapılacak bir başka önemli tespit, bu mekanizmanın bugüne evrilmesinde farklı devlet fonksiyonlarını yerine getiren taraflar ve bunların temsil ettiği sosyal ve politik dinamiklerin (Kral-aristokrasi-burjuva-mahkemeler) birbirleri ile olan etkileşimlerini görece uyum ve barış içinde yürütmeyi başarmış olmalarıdır. Bu tarihsel sürekliliği, Birleşik Krallık Anayasası'nın doğasındaki yasama (*parliament*) ve yürütmenin (*crown in council*) aralarında olan iş birliği ile açıklayanlar olmuştur[15]. Aslında Birleşik Krallık Anayasası'nın kodifikasyona daha az ihtiyaç duyar şekilde gelişmesi onun doğasında olan, erkleri temsil eden güçlerin anayasal norm ve teamüllere gönüllü olarak saygı göstermesinin bir tezahürüdür. Nitekim Hennessy yazılı olmayan bu

---

11 Ekins, R. (2019). "Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation", Policy Exchange, s.7.

12 Bu kırılmalara örnek olarak, Amerika Bağımsızlık Savaşı ya da Fransız İhtilali gösterilebilir. Kuşkusuz bunu söylerken kurumların yine sekteye uğramadığı ancak görece daha zorba bir yöntemle anayasal reformlara tabi tutulduğu 17. yüzyıl düzenlemelerini de göz ardı etmemek gerekir. Bkz. Barnett, H. (2002). *Constitutional and Administrative Law*, London&Sydney: Cavendish Publishing Limited, ss.135-176.

13 Wheare, K.C. (1966). *Modern Constitutions*, Oxford:Oxford University Press, s.4.

14 Albert Blaustein and Gisbert Flanz Birleşik Krallık'ın anayasal öneme sahip 300'den fazla kanuna sahip olduğunu tespit etmişlerdir. Albert B./Gisbert F. (1972). *Constitutions of the Countries of the World*, NewYork: Oceana Publications, s.392.

15 Lucas, W. W. (1910). "Co-operative nature of english sovereignty", *Law Quarterly Review*, C.26, S 1, s. 54-70.

"soyut anayasayı" bir arada tutan "tutkalın" teamülleri uygulayacakları yönünde devlet görevlilerine duyulan güven ve saygı olduğunu söyler[16].

Burada Birleşik Krallık Anayasası'nın tarihini ve teorisini etraflıca ele alacak değiliz. Şunu söylemekle iktifa edelim: Devlet mekanizması ve özellikle Parlamentonun işleyişi, çoğunlukla siyasi ve hukuki teamüller çerçevesinde idare edilmektedir. Bu açıdan sistem, yürütme ve yasama arasında-sanki gizli var olan-bir *centilmen anlaşması* esasıyla ayakta kalıyor gibidir. Bu anlaşma, o ana kadar devlet yönetimi ve kurumları arasında hüküm süren anayasal teamüllerin kendilerinden öncekilerini bağladığı gibi kendilerini ve kendilerinden sonrakileri de bağlayacağına ilişkin bir kabul ya da teslimiyettir. Peki ama yürütmenin hesap vermesi, erkler ayrılığı ya da Parlamentonun egemenliği teorisi gibi mutlakiyetçi devlet anlayışını sınırlayan anayasal ilkeler, hiç mi "centilmenlik" dışı hareket eden ya da buna meyilli siyasi iktidarın azizliğine uğramaz? İngilizcede kullanılan bir söz olarak centilmen anlaşması, anlaşma değil centilmenler var olduğu müddetçe ayakta kalır. Brexit sürecinin Başbakan Boris Johnson ile başlayan ve anlaşmasız ayrılık planının konuşulduğu ikinci evresinde yaşanan olayların mahiyeti bize şimdi şu soruyu sordurtuyor: Siyasi iktidar anayasal teamüllerin kendisinden beklediği centilmenlikten yoksun ise ne olacaktır?

Burada anayasal teamüllerin uygulanmasında sebep olunan aksaklıkları ya da düzensizlikleri (şimdilik sorunu "hukuksuzluk" olarak ifade etmekten kaçınıyoruz) açıkça mahkemelerin yetki alanında gören bir anayasal rejimden bahsediyor olsaydık kuşkusuz ne daha en başında girişeceği eylemin anayasallığı hakkında hukukçuların görüşüne başvurma ihtiyacı duymuş Johnson kendini ya da "anlaşmasız ayrılık" vaadinin gerçekleşme başarısını bu şekilde riske atar ne de uyuşmazlığın mahiyeti, iki tarafın da son dakikaya kadar nefeslerini tutup kararı açıklayan Yüksek Mahkeme Başkanı Lady Hale'in iki dudağı arasından çıkacak "sihirli sözlere" heyecanla kulak kabartmasını gerektirebilirdi. Burada nasıl bir anayasal teamülden bahsediyoruz. Hüviyeti, normlar hiyerarşisindeki yeri ve kapsamı nedir, ne gibi sonuçlar doğurur? Konuya genel bir giriş yaptık, takip eden bölümde bu sorulara cevap vererek tartışmayı sürdüreceğiz.

[16] Hennessey, P. (1995). *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*, London: Gollancz, s. 102.

I. PROROGASYON

2011'de yürürlüğe giren ve Parlamentonun çalışma sürelerini ilk kez düzenleyen "Fixed-term Parliaments Act 2011"e göre[17], Birleşik Krallık'ta iki seçim arasında geçen olağan yasama dönemi beş yıldan oluşmaktadır. Bir yasama dönemi, süresi bir yıl ve bazen bir yılı da geçebilen yasama devrelerine ayrılır (*parliamentary session*)[18]. Birleşik Krallık'ta bir yasama devresi iki şekilde sonlanabilmektedir:

- Birinci yol, çalışmamızın da konusu olan prorogasyon yani yasama devresinin olağan olarak Hükûmet girişimi ile sonlandırılıp bir sonraki yasama devresine başlanmasıdır.
- İkinci yol ise *dissolution* yani seçimler dolayısıyla Parlamentonun dağılmasıdır. Bunu da beş yılda bir yapılan olağan seçimler ve erken seçimler olarak ikiye ayırabiliriz. Kuşkusuz her iki durumda da sadece yasama devresi değil aynı zamanda yasama dönemi sona ermektedir. Fixed-term Parliaments Act 2011'e göre erken seçimlere iki durumda gidilebilir. Bunlar (1) Avam Kamarasının üçte iki çoğunlukla erken seçime karar vermesi ya da (2) hükûmeti güvensizlik oyuyla düşürmesini müteakiben 14 gün içinde güvenoyunu alabilen yeni bir hükûmet çıkaramaması hâlleridir.

Bu kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden biri, hükûmetin "Kraliyet imtiyazı" altında tek başına alabildiği erken seçime gitme kararı yetkisinin ortadan kaldırılmasıdır[19]. Artık Parlamento kararı olmadan ya da onun güvenini yitirerek hükümetten düşmeden, yürütme kendi başına ülkeyi erken seçime götürememektedir. Buna karşın Kanun'un 6. maddesinin birinci cümlesinde, Kraliçe'nin prorogasyon yetkisinin kanunun getirdiği düzenlemelerden etkilenmeyeceği belirtilmiştir[20].

A. İŞLEM TÜRÜ

Birleşik Krallık anayasacıları prorogasyonun hükûmetin içinden atanan ilgili konseyin tavsiyesi (*Privy Council*) üzerine Kraliyet-Tac

17 Kelly, R. (2017). "Fixed-term Parliaments Act 2011", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 06111, s.3.

18 Yasama devresinin başından sonuna genel olarak takip edilen usuller, gündem başlıkları ve aralar hakkında bkz. Rogers, R./Walters, R. (2015). *How Parliament Works*, Abingdon: Routledge, s. 126-128.

19 Kelly, R. (2017), s.6.

20 Fixed-term Parliaments Act 2011, md. 6/1: "*This Act does not affect Her Majesty's power to prorogue Parliament*."

(*Crown*) riyaseti altında kullanılan, Kraliyet imtiyazlarına (Royal Prerogatives) dayalı bir işlem olduğu görüşünde birleşirler (*a prerogative act*)[21]. İngilizcedeki *prorogue* fiili etimolojik olarak, Latince *prorogare* fiilinden türer; (1) *pro* (*before*) önünde-önde ve (2) *rogare* sormak-talep etmek-önermek (*rogationem*-bir iyilik talep etmek), parçalı hece ve kelime öbeğinden oluşur, birlikte kullanıldığında ise, bir görev ifa eden kişinin ya da organın görev süresini uzatmak için kamunun onayını talep etmesi anlamına gelir[22]. Parlamento için uygulanan prorogasyon işlemi de adeta Hükûmet adına hareket eden Başbakanın Kraliçe'den içinde bulunduğu yasama devresini tamamlamak üzere olan Parlamentonun bir sonraki devreye geçerek çalışmalarını sürdürmesi için yaptığı sembolik talep ve her hâlükârda onaylanacak[23] bu talebin neticesinin Konsey kararı işlem türünde her iki kamara üyelerine duyurulması olarak anlaşılabilir. Bu anlamıyla prorogasyon bir "yasama devresini" kapatan, kullanım şekli yürütmenin inhisarında olan, kaynağı "Kraliyet imtiyazı" olmakla herhangi bir yazılı norma dayanmayan bir yürütme işlemidir.

B. ETKİLERİ

Hükûmetin siyasi sorumluluğunu işleten birtakım dolaylı mekanizmalar dışında Parlamentonun prorogasyon işleminin uygulanmasında ya da engellenmesinde hiçbir rolü yoktur. Bir sonraki yasama devresi hükûmetin kararlaştıracağı bir zamanda başlar[24]. Bu iki yasama devresi arasında geçen dilimde gerek Avam Kamarası gerekse Lordlar Kamarası oturum gerçekleştiremez, yasama faaliyetinde bulunamaz, hükûmetin hiçbir politikasını görüşüp tartışamaz, yazılı ya da sözlü soru önergesi veremez ya da ilgili komiteler altında çalışamaz[25]. Bir diğer ifadeyle Parlamento çalışmaları bütünüyle askıya alınmaktadır.

Burada kullanılan askıya alınma ifadesi işlemin sonuçlarını ne kadar karşılamaktadır? Prorogasyon işleminin bir diğer önemli sonucu, görüşülmesine devam edilen ve henüz Kraliyet'in onayına sunulma

---

21 Barnett, H. (2002). s. 459; Rogers, R./Walters, R. (2015). s. 128; Alder, J. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York: Palgrave Macmillan. s. 215.

22 Bkz. https://www.etymonline.com/word/prorogue#etymonline_v_2704, (Erişim Tarihi: 3/10/2019).

23 "By constitutional convention the Sovereign invariably acts on the advice of the Prime Minister". R(Miller) v PM, §4.

24 Cowie, G. (2019). "Prorogation of Parliament", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 8589, s. 6. Elektronik bası için bkz. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8589, (erişim tarihi: 30/10/2019).

25 Cowie, G. (2019). s. 11.

aşamasına ulaşmamış kanun tasarıları ve tekliflerinin hükmünü yitirmesidir[26]. Hükûmet prorogasyonun zamanlamasını bu sonucu düşünerek belirlemekte, yürürlüğe girmesini istediği kanun tasarıları için gerekli zamanı göz önünde bulundurarak talebini Kraliçe'ye sunmaktadır[27]. Benzer şekilde parlamenterlerin hükümete yönelttiği henüz cevaplanmamış soru önergeleri ve henüz gündeme alınmamış tartışma önergeleri (*early day motions*) de bağlayıcılığını yitirmektedir[28]. Bunların bir sonraki yasama devresinde yeniden gündeme alınabilmesi için ilgili prosedürün sil baştan yeniden takip edilmesi gerekmektedir[29].

Çalışmaların adeta sıfırlanması özelliği, bu işlemi Türkçedeki durdurma fiili ile ifade etmemizi de yetersiz kılmaktadır. Zira duran bir şey devam eder; buna karşın prorogasyon sonrası Parlamento, çalışmalarına kaldığı yerden devam etmez. Bunun iki istisnası vardır:

- Komisyonların (*select committees*) yürüttüğü tahkikatlar ve rapor yayınlama faaliyetleri
- Hükûmetin talebi ile Parlamentonun bir sonraki devrede özellikle sürdürmeye karar verdiği kanun tasarıları ya da teklifleri (*carry-over motions*)[30]

Tekrar toplanma anına kadarki sürede kapısına adeta kilit vurulan ve yürütmeyi denetleme yollarından mahrum bırakılan Parlamentoya karşın hükûmet yetkilerini aynen muhafaza etmekte, hiçbir kısıtlamaya maruz kalmamaktadır. Bu itibarla yürütme, parlamentonun özellikle anlık denetleme aracı olan soru önergeleri ya da bir anayasal teamül olarak Başbakanın her çarşamba günü parlamenterlerce doğrudan sorgulandığı (*PM Questions*) oturumun baskısından kurtulduğu kısa da olsa bir dönem geçirir.

Bu anlatılanlar ışığında prorogasyon işleminin parlamentonun dağılması (*dissolution*) ve tatile girmesi (*adjournment-recess*)

[26] Barnett, H. (2002). s. 456.

[27] Rogers, R./Walters, R. (2015). s. 128.

[28] Cowie, G. (2019). s. 11.

[29] Barnett, H. (2002). s. 459.

[30] Bir önceki yasama devresinden kalan kanun tasarı ve tekliflerinin sürdürülmesi çok nadir başvurulan bir durumdur. Hatta bu istisnanın ilk uygulandığı kanun tasarısının the Financial Services and Markets Bill olduğu ve 1998-99 devresinde yaşandığı parlamentonun resmi internet sitesinde belirtilmektedir. Bkz. https://www.parliament.uk/about/how/occasions/prorogation/, (erişim tarihi: 3/10/2019).

kurumlarından gerek yetki gerekse doğurduğu sonuçlar bakımından farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Dağılma ile Avam Kamarası üyelerinin görev süresi dolar, yasama dönemi sona erer ve ülke genel seçime gider[31]. Lordlar Kamarası üyeleri hayat boyu atandıkları için statülerini korumaya devam ederler ancak onlar da seçilecek Avam Kamarası göreve gelene kadar toplanmazlar[32]. Parlamento, seçimlerin yapılmasından 25 iş günü öncesinde dağılır (Fixed-term Parliaments Act 2011, mad.3/1). Görevdeki hükûmet Avam Kamarasından çıkacak yeni hükûmetin kurulmasına kadar ülkeyi yönetmeye devam edecekse de anayasal teamüller çerçevesinde yetkileri kısıtlıdır ve buna uyması beklenir (*purdah period*)[33]. Yetki bakımından prorogasyon işleminin aksine hükûmet ülkeyi kendi başına alacağı kararla seçime götüremeyeceğinden parlamentonun dağılmasına da sebep olamaz. Bunun için ya yasama dönemi beş yıllık olağan süresini doldurur ya da erken seçime gitme şartları vuku bulur. Yukarıda da değinildiği üzere, erken seçime götüren her iki hal de, yani Avam Kamarasının erken seçim kararı alması ya da hükümete güvensizlik oyu verip, 14 gün içinde yeni bir hükümete güven oyu vermemesinde, karar veren makam parlamento olduğundan (Fixed-term Parliaments Act 2011, md.2/3), bunun hukuki sonucu olan dağılmada da dolayısıyla onun iradesi yatmaktadır.

Parlamentonun tatil edilmesinde de yine onun aldığı bir kararla yasama faaliyetine bir süre ara verilmesi söz konusudur[34]. Parlamentonun (Avam ve Lordlar Kamaralarının her ikisi veya ayrı olarak) bu araları ne zaman vereceği hükümetin tavsiyesi ile belirlense de, parlamento kararı gerektiğinden yine onun iradesi devreye girer. İki kamara da bu kararı birbirinden bağımsız olarak alır[35]. Birleşik Krallık parlamentosunun bir takvim yılı içinde yedi kez ara verdiği görülür. Bunlar (1) mayısın son haftasında *whitsun*, (2) ağustosta yaz, (3) eylülün ikinci yarısında parti konferansları, (4) kasımın ortasında birinci dönem ortası (*november*

31 Turpin, C./ Tomkins, A. (2012). s.385.

32 Barnett, H. (2002). s. 457.

33 *Purdah Period*, hükümetin yetkilerinin yeni politikalar ortaya koyma ya da devlet kaynaklarının kullanımı gibi önemli hususlarda kısıtlandığı döneme verilen isimdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Johnston, N. (2019) "Pre-election period of sensitivity", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 5262, Elektronik bası için bkz. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05262, (erişim tarihi: 3/10/2019).

34 Rogers, R./Walters, R. (2015). s. 129.

35 May, E. (2019). *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Elektronik baskısı için bkz. https://erskinemay.parliament.uk/, (erişim tarihi: 3/10/2019).

recess), (5) aralık sonu ocak başında Noel, (6) şubatın ortasında ikinci dönem ortası (*february recess*) ve (7) nisan başında Paskalya aralarından oluşur[36].

Tatile girme ile prorogasyon işlemi arasındaki bir diğer önemli fark, ilkinde Kamaralar toplanmaz ancak Parlamentonun diğer çalışmaları devam eder. Komisyonlar parlamenterlerin katılımıyla olağan toplantılarını gerçekleştirir, yazılı soru önergeleri verilebilir ve hükûmetin bu sorulara cevap verme yükümlülüğü devam eder[37]. Dolayısıyla hükûmetin Parlamentoya karşı sorumluluğu bütünüyle sekteye uğramaz.

Ortaya çıkan bu farkları önereceğimiz bir benzetme ile daha da açıklığa kavuşturabiliriz. Prorogasyon işlemini, Başbakanın önündeki Parlamentoyu resetleme ya da kapa-aç tuşuna benzetebiliriz. Başbakan bu tuşa basarak bilgisayarın işlemcisinin o an çalıştırdığı tüm programları aniden sonlandırmakta, tekrar aç düğmesine bastığında bilgisayarın ana işlemci programı sanki bilgisayarı ilk kez açıyormuş gibi devreye girmekte, sonunda bilgisayar yeniden kullanıma hazır hâle geldiğinde ise kural olarak arka planda çalışır bir program görünmemektedir. Bu düğmeye Başbakan çıplak parmağıyla değil özel bir eldiven yani Kraliçe'nin mührünü kullanarak basmaktadır[38]. Düğmeye basan güç eldivende değil parmaklardadır.

Benzetmeyi sürdürürsek Parlamentonun tatile çıkması da adeta bilgisayarın uyku moduna alınmasıdır ki sisteme tekrar giriş yapıldığında işlem öncesi aktif olan programlar çalışmaya kaldıkları yerden devam eder. Parlamentonun dağılması ise bilgisayara format atmak şeklinde anlaşılabilir. Bu işlemle bilgisayarın ana işlemcisi yani Parlamento çalışmalarının dayandığı rejim korunmakta ancak tüm ara programlar (tamamlanmamış çalışmalar) silinmektedir. Bilgisayar tekrar kurulduğunda farklı bir kullanıcı ve yepyeni bir ara yüz ve yüklenecek farklı programlarla çalışmaya başlayacaktır. Fakat resetlemeden farklı olarak uyku moduna geçiş ve formatlama işlemlerinin başarıya ulaşması için bilgisayarda bunlar için kurulmuş özel programlara gerek

36 Bkz. https://beta.parliament.uk/articles/6L8Y5Dq2, (erişim tarihi: 3/10/2019).

37 Cowie, G. (2019). s. 9.

38 *Great Seal*, Kraliçenin onayının gerekli olduğu işlemlerde kullanılan mühürdür. Bkz. https://www.royal.uk/great-seal-realm (erişim tarihi: 3/10/2019).

duyulmaktadır yani bir nevi Parlamento iradesi gerekmektedir. Bunlarda resetlemedeki gibi tek taraflı zorlama bir işlem söz konusu değildir[39].

C. SÜRESİ

Kullanım şekline dair yazılı bir hukuk düzenlemesinin olmadığı prorogasyonun zamanlama ve süresini Başbakan belirler[40]. Daha önce de belirtildiği gibi bir yasama devresi uygulamada çoğunlukla bir takvim yılı sürse de yasama faaliyetinin yoğunluğuna göre bir yılı aşan zamanlar olmuştur. Yasama devrelerinin uzunluğu ve oturum sayılarıyla alakalı Avam ve Lordlar Kamarası kütüphanelerinin son yıllarda yayımladığı ve bu makalenin yazarının erişebildiği en az dört adet niceliksel çalışma vardır[41]. Bu çalışmalardan elde edilen bulgular şunlardır:

1. 1640'ta başlayıp 1653'te sonlanan on üç yıllık en uzun yasama devresinden bu zamana ikinci en uzun yasama devresi, 13 Haziran 2017-8 Ekim 2019[42] yasama devresidir. On üç yıllık yasama devresi İngiliz İç Savaşı'na, iki yıldan fazla süren bu son devre de *Brexit* sürecine karşılık gelmektedir. Benzer şekilde Muhafazakâr-Liberal Demokrat koalisyonunun hükûmette olduğu 2010-2012 yasama devresi de iki yıla yakın bir zamana uzamıştır.

2. 20. yüzyıldaki genel uygulama, devrelerin eylül ya da ekim aylarında başlayıp sonlanmasıdır. 2011'de yürürlüğe giren Fixed-Term Parliaments Act'te yasama devrelerinin kural olarak mayıs ayında başlaması kararlaştırılmıştır.

---

39 Öte yandan, Türk bilgisayarında buna benzer bir resetleme tuşu bulunmamaktadır. Yine de bilgisayarın (işlemcisinin mevcut yükü kaldıramadığı iddiası ile) güç kaynağı ile bağlantısını koparan fiş çekme anlarını, yani askeri darbeleri, şüphesiz bir kenara koymak gerekir.

40 Ekins, R. (2019). s.8.

41 **(1)** Priddy, S. (2016). "Number of Sitting Days by Session Since 1945", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 04653. Elektronik bası için bkz. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN04653, (erişim tarihi: 5/10/2019).
(2) Purvis, M. (2019). "Lengths of Prorogation since 1900", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 0111. Elektronik bası için bkz. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2019-0111#fullreport, (erişim tarihi: 5/10/2019).
(3) Politowski, B. (2016). "House of Commons: Hours Sat & Late Sittings", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: SN02226. Elektronik bası için bkz. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02226, (erişim tarihi: 5/10/2019).
(4) Sessional Returns bkz. https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/, (erişim tarihi: 5/10/2019).

42 Yüksek Mahkemenin 24 Eylül 2019 tarihli hükümsüzlük kararından sonra, Johnson hükümeti bu sefer çok daha kısa süreli *prorogasyon* kararı almış ve parlamento 8 Ekim-14 Ekim 2019 tarihleri arasında altı günlük *prorogasyon*dan sonra yeni yasama devresine başlamıştır.

3. Yakın bir dönemde genel seçim olacaksa yasama devreleri uzamaktadır.
4. Son yıllardaki prorogasyon süreleri şöyledir: 2010, üç gün; 2012, yedi gün; 2013, on iki gün; 2014, yirmi gün; 2015, üç gün; 2016, beş gün; 2017, yedi gün ve 2019 hükümsüz kılınan otuz dört gün; sonrasında uygulanan altı gün[43].
5. Yüksek Mahkemenin hükümsüz kıldığı otuz dört günlük prorogasyon işlemini bir kenara koyarsak yakın zamanda en uzun prorogasyon işlemi yirmi gün ile 2014 yılında gerçekleşmiş, bu uzunluk da mayıs ayına denk gelen Avrupa Parlamentosu seçimleri ve whitsun arasından kaynaklanmıştır.
6. Seçim öncesinde gerçekleşen prorogasyon, normal dönemlere göre daha uzun sürmektedir.
7. Son 117 yılın olağan yasama devrelerindeki uygulamaya baktığımızda (seçim yılları hariç) prorogasyonun 1900-1930 arasında ortalama yetmiş iki gün ve 1930-2017 arasında ortalama beş gün sürdüğü görülmektedir. Çok açık bir düşüş yaşanmıştır. 1999-2017 aralığında bu süre biraz daha uzayarak 8 güne çıkmıştır. Bunda 2014 yılının verisi etkili olmuştur.

Bu bulgular ışığında Yüksek Mahkeme tarafından hükümsüz kılınan Boris Johnson'ın 34 günlük prorogasyon işleminin olağanüstü uzunlukta olduğu anlaşılmaktadır.

II. DAYANDIĞI YÜRÜTME YETKİSİ: KRALİYET İMTİYAZLARI

Giriş bölümünde değinildiği üzere bugün Birleşik Krallık hükûmetinin kullandığı yetkiler ve Parlamentonun çalışmasında takip edilen usullerin önemli bir kısmı yazılı kaynaklardan yoksundur. Bu noktada Kraliyet imtiyazlarına ilişkin yürütme yetkisi, birleştirilmiş bir anayasal metinden yoksun Birleşik Krallık Anayasası'nın ve aslında daha genelde *common law* geleneğine bağlı sistemlerin en kendine özgü alanını teşkil etmektedir[44]. Evvela şunu vurgulayalım ki bu anayasada yürütme tarafından yapılan her işlem, Kraliyet (*Crown*) adına yerine getirilmektedir[45]. Yürütmenin aldığı kararlarda kullanılan "Her

[43] Gün ifadesi takvim gününe karşılık kullanılmıştır.

[44] Poole, T. (2010). "United Kingdom: The royal prerogative", *International Journal of Constitutional Law*, C.8, S 1, s. 147.

[45] Barnett, H. (2002). s. 135.

Majesty's Government" ifadesi bunun bir tezahürüdür[46]. Birleşik Krallık anayasa hukuku literatüründe, yürütme yetkilerinin esas kaynağının Taç'ın (*Crown*) imtiyazlı gücünden devşirilmiş olduğuna vurgu, hâlâ yürütme gücünün anayasal olarak formülize edilmesinde sembolik de olsa kabul edilen ve hatırlanan bir olgu olduğunu gösterir. Dolayısıyla gerek anayasa teorisi gerekse günlük siyasette bugün hukuki bir terim olarak "Taç" esasında yasamanın içinden çıkan ve başında temsili olarak Kraliçe'nin, fiilî olarak Bakanlar Kurulu ve Başbakanın olduğu yürütme erkini temsil etmektedir[47].

Bugün *common law* sistemlerinde yürütmenin öyle bazı yetkileri vardır ki bunlar kanunla düzenlenmemişse de, anayasal teamüller çerçevesinde onun inhisarında olup, kullanılması pek tabii telakki edilmektedir (*the Ram doctrine*)[48]. İşte idareye ilişkin Kraliyet imtiyazları, istisnaları bir kenara koyacak olursak doğuşunda Taç'ın yani monarşinin gücü kapsamında ortaya çıkan, ancak zamanla bu organın yasama içinden seçilen yürütme erkine entegre edilmesiyle kullanım yetkisinin başbakanın başında olduğu Bakanlar Kuruluna ya da bunun içinden çıkan özel bir kurula (*Privy Council*) kaydığı güç alanıdır. Bu alanda yürütme işlem türü olarak genelde Konsey kararı (*Order in Council*) yayımlamak suretiyle yetkisini kullanmaktadır[49]. Örnek olarak yürütmenin uluslararası anlaşmalar yapması ya da imzalanmış bir anlaşmadan ayrılmaya karar vermesi, pasaport veya para basma, bakanların ataması veya azli ya da bu makalenin ana konusunu teşkil eden yasama devrelerinin prorogasyon işlemi ile sonlandırılmasına karar verme imtiyazları gibi[50].

---

46 Bkz. https://www.royal.uk/queen-and-government, (erişim tarihi 5/10/2019).

47 Hennessey, P. (1989). s. 346.

48 *Ram* doktrini, *common law* sistemlerinde yürütmenin kanunla açıkça yetkilendirme olmadan her türlü işlemi yapabileceğini ileri sürer. Eleştirel bir çalışma için bkz. Weait, M./Lester, A. (2003). "The use of ministerial powers without parliamentary authority: the Ram doctrine", *Public Law*, Autumn. *Common law* sistemlerinin hukuk devleti ve yasamanın asliliği ilkeleriyle karşı karşıya olduğu gerilim alanlarından biri de budur. Yasamanın asliliği ilkesinin uzantısı olarak, yürütme organının işlemlerinin kanundan kaynaklandığı ilkesi (*secundum legem*), *common law* sistemlerinde kabul edilen yürütmenin *Crown*'dan kaynaklı bütün yetkileri kullanabileceği iddiasıyla çelişmektedir.

49 Turpin, C./ Tomkins, A., (2012). s.483.

50 Kraliyet İmtiyazlarının kapsamlı bir listesi için bkz. House of Commons Public Administration Select Committee (2004). "Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament", Fourth Report of Session 2003–04, No: HC 422. Elektronik baskı için bkz. https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpubadm/422/422.pdf, (erişim tarihi: 7/10/2019).

Doktrinde Kraliyet imtiyazlarının tanımı üzerine farklı görüşler ileri sürülmüştür. 19. yüzyıl anayasa teorisyeni Dicey'in bu imtiyazları "*Taç'ın ihtiyari ve gelişigüzel sahip olduğu, geçmişteki gücünün herhangi bir şekilde elinde kalmış kalıntısı*" şeklinde tanımladığını görüyoruz[51]. Ona göre Birleşik Krallık Anayasası'nda yürütmenin kanun olmaksızın hukuki olarak yerine getirdiği her eylem bu imtiyazlar sayesinde gerçekleşmektedir. Dicey ayrıca kanundan kaynaklanmayan bütün Taç (bugün için yürütme) yetkilerinin kraliyet imtiyazları olduğunu belirtmektedir. Yine 2009 yılında Kraliyet imtiyazları üzerine yayımlanan Adalet Bakanlığı raporunda aynen şöyle denmiştir: "*Kraliyet imtiyazı gücünün kapsamını belirlemek herkesin bildiği gibi güçtür. Açık olan, bu gücün varlığı ve kapsamı meselesi, bir olayda özel bir imtiyaz gücünün var olup olmadığını belirlemede mahkemeleri son karar merci gören, bir common law meselesi olmasıdır. Buradaki güçlük, hakkında yakın zamanlarda veya bugüne kadar hiçbir yargısal kararın olmadığı birçok imtiyaz yetkisinin bulunmasıdır.*"[52] Parlamento Kamu İdaresi Komisyonu 2004 yılında bu imtiyazları "*bakanların herhangi bir parlamento onayına ihtiyaç duymaksızın kullandığı en önemli yetkiler arasında*" değerlendirmiştir[53]. Son olarak Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesinin 2017 yılında verdiği bir kararında bu yetkileri "*kullanımı parlamento yasaması ile uyumlu olmak kaydıyla, bakanlar tarafından kullanılan ve Taç'tan müktesep yetkilerin arta kalanı*" olarak tanımladığını belirtelim[54]. Öğretideki bu değerlendirmelerden yola çıkarak Kraliyet imtiyazları hakkında şu tespitleri yapabiliriz:

- Bu yetkiler doğuşunda Taç'tan kaynaklı özel yetkilerdir.
- Bu özel yetkiler bugüne kadar yasalarla (Act of Parliament) düzenlenmemiştir.
- Bu özel yetki türünün anayasal teamül (unself-conscious)[55] ve arta kalmış olması özellikleri yeni bir kraliyet imtiyazının tesis edilemeyeceğini ima eder.

---

51 Dicey, A.V. (1979). *An Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London: Palgrave Macmillan, s.464.

52 Ministry of Justice (2009). "Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report", s.7. Elektronik bası için bkz. http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2493/DEP2009-2493.pdf , (erişim tarihi: 5/10/2019).

53 House of Commons Public Administration Select Committee (2004), s.5.

54 *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, §47.

55 Joseph Jaconelli anayasal teamüllerin zamanla oluşması ve kaynağının tanımlanamaması özelliklerine vurgu yapar. Jaconelli, J. (1999). "The Nature of Constitutional Convention", *Legal Studies*, C. 24, S 19, s. 39.

- Bu devreden güç bugün kural olarak Taç adı altında Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır.

A. KANUNLARLA İLİŞKİSİ

Parlamento egemenliği ilkesi gereğince yasamanın yürütmenin Kraliyet imtiyazlarını ortadan kaldırabileceği ya da sınırlayabileceği kabul edilmektedir[56]. Dicey'in de vurguladığı gibi bu ilke Parlamentonun herhangi bir konuda kanun yapma ya da var olan kanunu değiştirme yetkisini veya olumsuz tanımlamayla "*hiçbir kişi ya da organın Parlamento Kanununu geçersiz kılma veya bir kenara koyma*" gibi bir güce sahip olmadığını ifade eder[57]. Kanunların mutlak üstünlüğü ilk kez 1611 yılında Sir Edward Coke'un Kral I. James'in ülkeyi tek başına hazırladığı beyannamelerle yönetmesinin hukuka aykırı olduğunu ifade ettiği şu söylemi üzerine oturtulur: "*The King hath no prerogative but that which the law of the land[58] allows him"* yani Kral hukukun müsaade etmediği hiçbir imtiyaza sahip değildir (*Case of Proclamations*)[59]. Benzer şekilde 1689 Haklar Bildirgesi'nde "*Kraliyet Otoritesinin, Parlamentonun onayı olmaksızın, kanunları veya kanunların uygulanmasını askıya almaya dönük varsayılan gücünün hukuksuz*" olduğu kesin bir şekilde dile getirilmiştir[60].

Kanunların üstünlüğünü açıkça kabul etmiş *De Keyser*[61] kararı bu doğrultuda dikkate değer bir uyuşmazlıktır. Londra'da hizmet veren De Keyser Oteli savaş koşullarının hüküm sürdüğü 1916 yılında hükûmet tarafından geçici bir süreliğine kamu görevlilerinin ikameti için müsadere edilir. Hükûmet bu müsadere işlemini, savaş zamanı tazminatsız ve geçici olarak özel mülkiyete müdahale etme yetkisi veren Kraliyet imtiyazına dayanarak gerçekleştirir. Davacı taraf ise bu imtiyazın Savunma Kanununun 1842'de düzenlendiği şekliyle, bunun da ancak belli bir tazminat ödemek koşuluyla kullanılabileceği görüşündedir. Hükûmet savunmasında, söz konusu Kanun'un Kraliyet imtiyazını kaldırmadığını, dolayısıyla kanun yerine tazminat borcu yüklemeyen imtiyaz yetkisine dayanmayı tercih ettiğini ileri sürmüştür.

---

56 Barnett, H. (2002). s. 167; Alder, J. (2002). s. 300; Dicey, A.V. (1979). s. 40.

57 Dicey, A.V. (1979). s. 40.

58 *Common law* geleneğinde 'law of the land' (lex terrae), kanundan ve mahkeme kararlarından kaynaklanan hukuk olarak anlaşılmalıdır.

59 *The Case of Proclamations* (1611) 12 Co Rep 74; Turpin, C./ Tomkins, A. (2012). s. 483.

60 Elektronik bası için bkz. http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/data.pdf (erişim tarihi: 11/10/2019).

61 *Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel* (1920) All ER 80; (1920) AC 508, 10/5/1920.

Lordlar Kamarası, ileri sürülen Kraliyet imtiyazının varlığını kabul etse de hükûmetin savunmasını reddetmiş; yetkinin kullanımı eğer doğrudan kanun tarafından düzenlenmişse Parlamento iradesinin üstün olduğu, çatışma halinde yine kanuni düzenlemeye öncelik tanınması gerektiğine karar vermiştir[62]. Kararda Lord Atkinson aynen şunu söylemiştir: "*Çok açıktır ki; eğer Taç bu hükümleri aynı konuda imtiyaz yetkisi olmasına binaen yok sayma keyfiyeti içinde özgürse, yasamanın dayattığı kısıtlamalar ve sınırlar ve bağlı kıldığı koşullar anlamsız ve işlevsiz kalır*"[63].

Yüksek Mahkemenin *Miller (No 1)*[64] kararı da benzer şekilde kanun-Kraliyet imtiyazı çatışmasında yol gösterici bir uyuşmazlık olarak ele alınabilir. 2016 yılında yapılan Avrupa Birliği'nden ayrılma referandumunun yüzde 51,8 evet oyuyla sonuçlanması sonrasında hükümet Avrupa Birliği Anlaşması'nın 50. maddesini devreye sokarak ülkenin Birlik'ten ayrılma iradesini Avrupa Konseyine resmî olarak ilan etmek ve ayrılık sürecini başlatmak istemiştir. Hükûmet, uluslararası anlaşmalar yapma ve anlaşmalardan çekilme işlemlerinin Kraliyet imtiyazları bağlamında yürütmenin yetkisi alanında olduğu, dolayısıyla Birlik'ten ayrılık talebinin kendisi tarafından yapılması gerektiği görüşündedir. Buna karşılık Yüksek Mahkeme, 1972 yılında yürürlüğe giren Avrupa Toplulukları Kanunu'nun (ATK) AB hukukunu kendiliğinden iç hukukun parçası kılan ilgili hükmünden yola çıkarak[65] hükûmetin AB'den ayrılma sürecini başlatmasının iç hukukta doğrudan sonuçlar doğuracak mahiyette olduğunu, Parlamento iradesi ile kanun mertebesinin de üstüne çıkarılmış AB hukuku düzenlemelerini ortadan kaldıracak işlemin yine bu hukuku iç hukukun parçası kılan hukuki kaynağın muadili bir düzenleme ile yani Parlamento kanunu ile başlatılabileceğine karar vermiştir.

Kısaca Parlamento imtiyaz yetkisinin kullanımı ile alakalı kanuni bir düzenleme benimserse mahkemeler Parlamentonun iradesine

---

62 Lord Parmoor: "*..where a matter has been directly regulated by statute there is a necessary implication that the statutory regulation must be obeyed, and that as far as such regulation is inconsistent with the claim of a Royal Prerogative right, such right can no longer be enforced*". *Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel*, s. 546.

63 *Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel*, s. 539.

64 *R Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC No. 5, 24/1/2017.

65 Avrupa Toplulukları Kanunu, 2. madde: *"From the 1st day of January, 1973, the treaties governing the European Communities and the existing and future acts adopted by the institutions of those Communities shall be binding on the State and shall be part of the domestic law thereof under the conditions laid down in those treaties."*

üstünlük tanıyacaktır. Bu her iki hukuki kaynak birbiriyle açıkça çatışmasa ve dolayısıyla imtiyazın varlığını koruduğu tespiti yapılsa bile imtiyaza dayalı yürütme yetkisi kanuni düzenlemenin maksadını veya ortaya çıkardığı neticeyi etkisiz kılacak şekilde kullanılamaz. Kanuni bir düzenleme ile farklı hukuki sonuçların doğduğu imtiyaz alanının yürütme işlemi ile değiştirilebilmesi için yine Parlamentonun o düzenlemeye denk bir işlemle yetkilendirmesi gerekmektedir. Hakkında şu ana kadar kanuni bir düzenleme olmayan prorogasyon işlemi için de Parlamento ileride bu yürütme yetkisini tümden ortadan kaldıracak veya kullanım şeklini (yetki-süre) ya da sonuçlarını sınırlayacak bir kanun çıkarırsa bugüne kadarki uygulama bir kenara bırakılarak Parlamentonun iradesine üstünlük tanınacaktır.

B. YARGISALLIK TARTIŞMASI

1984 tarihli *Council of Civil Service Unions*[66] kararına kadar imtiyazların "kullanımında" (*exercise of prerogatives*) mahkemelerin sınırlı alanda denetim yapabileceği kabul edilmiştir[67]. Bu denetim, ilgili olayda gerçekten hükûmetin dayandığı gibi bir Kraliyet imtiyazının var olup olmadığı ve buna dayanılarak yapılan işlemin kanunlarla çelişip çelişmediği (kapsam tartışması) üzerinedir[68]. Buna karşılık açık kanuni bir düzenlemenin olmadığı bir durumda bu imtiyazların nasıl kullanılacağı meselesi ve kullanım şeklinde dayanılan gerekçelerin yerindeliği yürütmenin takdir yetkisi kapsamında siyasi denetime mahsus hususlar olarak görülmüştür (*injusticiability*).

Örnek olarak 1971 yılında verilen *Blackburn v Attorney General* kararında[69], yargıçlar davacı tarafın hükûmetin imzaladığı Roma Anlaşması'nın "Parlamento egemenliğine" aykırı bir rejim öngördüğü iddiasını incelemekten kaçınmış; yürütmenin uluslararası anlaşma yapma imtiyazının nasıl kullanıldığını denetleme görevinin mahkemelerde olmadığına hükmetmişlerdir. Hâkim görüş, imtiyazların kullanımında denetimin Parlamento tarafından yapılabileceğine ilişkindir[70]. Bu noktada Parlamentonun yapacağı siyasi kontrolün

66 *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1985) A.C. 374, 22/11/1984.

67 Sossin, L. (2002). "The Rule of Law and the Justiciability of Prerogative Powers: A Comment on Black v. Chrtien Poole", *McGill Law Journal*, C. 47, S. 2, s. 148.

68 Alder, J. (2002). s. 304.

69 *Blackburn v Attorney General* (1971) 1 WLR 1037, 10/5/1971.

70 Turpin, C./ Tomkins, A. (2012). s. 716.

soru önergeleri, Başbakana doğrudan yöneltilen sorular, komisyon tahkikatları ya da dolaylı olarak bütçe kısıtlaması ile gerçekleşebileceği ileri sürülmüştür[71].

Buna karşın imtiyazlardan kaynaklı yürütme yetkisinin kullanımının yargı konusu edilemeyeceğine ilişkin geleneksel görüşten keskin dönüş 1984 tarihli *Council of Civil Service Unions* kararında yaşanmıştır. Mahkeme bu kararında, imtiyazlara dayanan yürütme yetkisinin "kullanımının" yargısal rejiminin, kanuna dayalı yürütme yetkisinin yargısal rejiminden farklı olmaması gerektiği görüşüne varmıştır. Olayda Başbakan Margaret Thatcher, istihbarat kuruluşu olarak hizmet veren İletişim Merkez Teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin sendikalara üye olma hakkını millî güvenlik gerekçesiyle "kamu hizmetlerini düzenleme"ye ilişkin Kraliyet imtiyazı yetkisi (*the conduct of the civil service*) ile sonlandırmıştır. İlgili sendikalar, o güne kadar sendikal haklara ilişkin idari düzenlemelerde sendika temsilcilerine danışmanın genel bir uygulama olduğunu, bu itibarla idare hukukunda kabul gören meşru beklenti hâlinin oluştuğunu (*the doctrine of legitimate expectation*), kendilerine danışılmadan yapılan bu yasaklamanın hakkaniyete aykırı bir durum meydana getirdiğini ileri sürmüşlerdir. Dava son temyiz makamı olarak Lordlar Kamarasının önüne gelmiş, görevli yargıçlar davayı reddetse de kararın inşasında geliştirilen tartışma tekniği Kraliyet imtiyazlarının yargısal rejimi açısından yeni bir devri başlatmıştır.

Yargıçlar, yürütmenin kanuna dayanan yetki kullanımında nasıl ki idarenin işlemlerinde aranan ve idari yargı konusu edilebilen birtakım ilkeler varsa imtiyazlara dayalı yürütme işlemlerinde de benzer yargılama kriterlerinin uygulanabileceğini ileri sürmüşlerdir. Lord Diplock, idarenin işlemlerinin hukuka uygunluk denetiminin idare mahkemelerinde belli kriterler çerçevesinde yapıldığını ve bu ilkelerin yetki aşımı (*ultra vires*), usule ilişkin uygunluk (*procedural propriety*), orantılılık (*proportionality*) ve mantıksallık (*rationality*)[72] olduğunu tespit

[71] Öte yandan, Kraliyet İmtiyazlarının siyasi kontrolünün uygulamada yetersiz kaldığı da tartışılmaktadır. Bkz. Public Administration Select Committee (2004). "Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament", Fourth Report of Session 2003-04, No: HC 422, s. 7.

[72] Lord Diplock, bir işlemi ya da kararı hukuksuz kılmada başvurulacak irrationality testini şöyle açıklamıştır: "*By 'irrationality' I mean what can by now be succinctly referred to as 'Wednesbury unreasonableness'. It applies to a decision which is so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it…*". Mukayeseli ve Kamu Hukuku Merkezi'nin düzenlediği bir

etmiştir. Ona göre mahkemeler bu ilkelerin varlığını kanunlardan kaynaklanan yetkilerin kullanımında inceleyebiliyorsa imtiyazlardan kaynaklanan yetkilerin kullanımında da inceleyebilmelidir. Lord Roskill de benzer duruma dikkat çekmiş, "*neden gücün kaynağının kanun olmaması, ama imtiyaz olması, vatandaşları kaynağın kanun olması halinde onun kullanım şekliyle alakalı sahip olacağı sorgulama hakkından mahrum etmesi*" gerektiğini anlayamadığını ifade etmiştir[73]. Fakat Lord Roskill yine de bazı imtiyazların doğası gereği yargı konusu edilmeye müsait olmadığını da ileri sürmüştür.

> *"Fakat sorgulama hakkının koşulsuz olduğunu düşünmüyorum. Bunun kullanılan imtiyaz yetkisinin konusuna bağlı olduğunu düşünüyorum...Sözleşme yapma, devlet savunması, af yetkisi, onur sağlama, parlamentonun dağılması ve bakanların atanması gibi imtiyaz yetkileri yargılamaya tabi değildir, çünkü onların doğası ve konusu yargı işine uyumlu değildir. Mahkemeler bir anlaşmanın sonlandırılması, silahlı kuvvetlerin özel bir usulle oluşturulması veya parlamentonun belli bir tarihte değil de bir başka tarihte dağılmasına karar verme mercii değildirler."*[74]

Hangi imtiyazların doğası yargılamaya uygundur ya da değildir? Bunun ölçütleri nelerdir[75]? Kararda bu soruların cevapları verilmemişse de tüm yargıçların üzerinde ittifak ettikleri nokta, imtiyaz yetkisinin kullanımı kanuna dayalı idari işlemlerin denetlenebilmesi gibi yargı denetimine açık olması gerektiğine ilişkindir[76]. Bu karar gelecekteki uyuşmazlıklarda mahkemeleri, imtiyazların "varlığını" ve "kapsamını" tespit eden bir noktadan bunların kamu hukukunun genel prensiplerine uygun kullanılıp kullanılmadığını yargılayabilme noktasına taşımıştır[77]. Bu dönüşümle Lordlar Kamarası takip eden davalarda, yürütmenin

konferansta Lord Carnwath, Diplock'un ortaya koyduğu 'irrationality' ölçütünü eleştirmiştir. Bkz. https://www.youtube.com/watch?v=fCYMc8RCffk (erişim tarihi: 13/10/2019).

73 *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service,* s. 27.

74 *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service*, s. 29.

75 Profesör Robert Craig'e göre, Lord Roskill'in yargılanamaz olarak saydığı imtiyazlar *obiter dicta*, yani bağlayıcılığı olmayacak şekilde anlaşılmalıdır. Bkz. https://ukconstitutionallaw.org/2019/07/12/robert-craig-judicial-review-of-advice-to-prorogue-parliament/, (erişim tarihi: 13/10/2019). Benzer bir tartışma için ayrıca bkz. Neenan, C. (1998). "Reviewing Prerogative Powers: Roskill's List Revisited", *Judicial Review*, C. 3, S. 1.

76 Bu kararla alakalı en tartışmalı nokta, Lordların hükümetin milli güvenlik gerekçesini yetersiz delillere rağmen kabul etmiş olmasıdır. Bkz. Drewry, G. (1985). "The GCHQ Case-A Failure Of Government Communications", *Parliamentary Affairs*, C. 38, S. 4.

77 Dava hakkında detaylı bir analiz için bkz. Blom-Cooper, L./Drabble R. (2010). "GCHQ revisited", *Public Law*, C. 1.

imtiyazlara dayanarak pasaport başvurusunu reddetme (*Everett*)[78], özür yayımlamayı reddetme (*Bentley*)[79], homoseksüelleri askerî hizmetten alma (*Smith*)[80] gibi işlemlerinin yargılamaya açık olduğunu kabul ederek ilişkili olduğu kamu hukuku ölçütleri çerçevesinde hükümler tesis etmiştir. Yüksek Mahkemenin 24 Eylül 2019 tarihinde prorogasyon imtiyazı hakkında *Cherry/Miller* kararı da bu yargısal atılımın kuvvetli bir örneği olarak ders kitaplarına geçmeye namzettir.

III. PROROGASYON ÖNCESİ SİYASİ SÜREÇ

A. BİR ÇIKIŞ YOLU OLARAK PROROGASYON

2017 Haziran erken seçimlerinin ardından göreve gelen Theresa May'in Azınlık hükûmeti, Avrupa Birliği ile yapılacak müzakereler sonucu hazırlanacak ayrılık anlaşmasını Parlamentonun onayına sunacağı sözünü vermiştir (*Meaningful Vote*)[81]. Bu çerçevede Parlamento üç farklı zamanda May Hükûmetinin hazırladığı anlaşmaları reddetmiştir. Avrupa Birliği Anlaşması 50. maddesinin öngördüğü iki yıllık müzakere süresi 29 Mart 2019'da dolacağından May, müzakerelerin devamı için altı aylık uzatma talep etmek zorunda kalmış ve AB Konseyinin de uygun görmesi ile Birlik'ten ayrılma tarihi nihayet 31 Ekim 2019'a ertelenmiştir. Bu yenilgilerin ardından siyasi ağırlığını iyice kaybeden May, 24 Mayıs 2019'da başbakanlıktan yeni Muhafazakâr Parti başkanının seçilmesi ile istifa edeceğini basın açıklaması ile duyurmuştur. May'in kabinesinde 2016 Temmuz-2018 Temmuz aralığında dış ilişkiler sekreteri olarak görev yapan ve kampanyasını "anlaşmasız ayrılık" senaryosu üzerine yoğunlaştıran Boris Johnson, 22 Temmuz 2019'da parti başkanı seçilmiş[82], bir gün sonra Kraliçe'nin daveti ile hükûmeti kurma yetkisi elde etmiştir.

---

78 *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs ex parte Everett*, (1989) 2 W.L.R. 224, 20/10/1988.

79 *R. v. Secretary of State for the Home Department ex parte Bentley*, (1993) 4 All 442, 7/07/1993.

80 *R. v. Ministry of Defence ex parte Smith*, (1996) 2 W.L.R. 305, 3/11/1995.

81 Bu çerçevede 26 Haziran 2018'de yürürlüğe giren Avrupa Birliği Ayrılık Kanunu'nun (*European Union Withdrawal Act*) 13. maddesinde, (i) anlaşmanın son hâli ve Birlik'le ilişkilerin gelecekte nasıl sürdürüleceğine dair plan üzerinde Avam Kamarasının onayı, (ii) Lordlar Kamarasında konunun ayrıca ele alınması ve (iii) anlaşmanın uygulamaya geçirilmesine ilişkin özel bir kanun düzenlemesi gerekli kılınmıştır. Böylece Parlamentonun uluslararası anlaşmalarda genel olarak sahip olduğu yetkilere (*Constitutional Reform and Governance Act 2010*) kıyasla ayrılık sürecinde daha etkin rol oynama imkânı elde ettiği iddia edilmiştir. Bkz. https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html, (erişim tarihi: 12/10/2019).

82 Muhafazakâr Parti başkanlık seçimi prosedürü hakkında detaylı bilgi için bkz. https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/conservative-party-leadership-contests, (erişim tarihi: 13/10/2019).

Sürenin dolmasına üç ay kala göreve gelen Johnson Hükûmetini AB ile yeni bir anlaşma tesis etme ve bunu Parlamentonun onayına sunma süreci beklemektedir. Şayet AB ile yeni bir anlaşma yoluna gidilecekse bu anlaşmanın önemli değişiklikler içermesi gerekmektedir çünkü bir Parlamento geleneği olarak aynı yasama devresi içinde reddedilmiş kanun tasarısı/teklifi ya da Parlamento kararı teklifi, aynı ya da önemli oranda benzer içerikte yeniden görüşülememektedir (*the "same question" rule*)[83]. Buna karşın AB yetkilileri birçok kez yeni anlaşmanın artık mümkün olmadığını dile getirmişlerdir[84]. Dolayısıyla hükûmet için yasama devresinin kısa bir süreliğine prorogasyon işlemi ile sonlandırılıp yeni yasama devresinde benzer hatta aynı anlaşma taslağının Parlamento onayına sunulması bir çıkış yolu olarak gözükmüştür.

Öte yandan Johnson ve hükûmetin bazı ileri gelenleri AB ile istedikleri koşullarda yeni bir anlaşmaya varmalarının artık ümitsiz bir durum olduğunu ve 31 Ekim'de dolacak müzakere sürecinin yeniden uzatılmasının 2016 referandumunda ortaya çıkan millî iradeye saygısızlık olacağını defalarca dile getirmişlerdir. Hükûmeti devralan bu sert ayrılıkçı grup, ülke içi siyasi dengeleri de gözeterek anlaşmalı ayrılık için çalıştıklarını ileri sürse de AB'den talep ettikleri şartların katı ve uzlaşılmaya uygun olmaması bu grup için asıl çözüm yolunun anlaşmasız ayrılıktan geçtiğini göstermiştir. 31 Ekim'de akıllarındaki anlaşmasız ayrılık senaryosunun (birinci ihtimal) gerçekleşmesi için geride duran şu üç ihtimalin gerçekleşmemesi gerekmektedir:

> *İkinci ihtimal*: Hükûmet, dillendirdiği katı ayrılıkçı siyaseti bir kenara bırakıp Parlamentonun muhalefet ettiği önceki anlaşmalardan ders çıkardığı yeni bir anlaşma üzerinde çalışır ve bu anlaşma 31 Ekim'e kadar Parlamento tarafından onaylanır.
>
> *Üçüncü ihtimal*: 31 Ekim'e kadar yeni bir anlaşma taslağı hazırlanamaz (ikinci ihtimal gerçekleşmez) ve Parlamento

[83] Haddon, C. (2019). 'The Speaker's Brexit ruling does not rule out a third meaningful vote', bkz. https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/speakers-brexit-ruling-does-not-rule-out-third-meaningful-vote (erişim tarihi: 13/10/2019).

[84] Nitekim Başbakan Theresa May anlaşmanın Parlamento tarafından 12 Mart 2019'da ikinci defa reddedilmesi üzerine AB'nin yeni bir anlaşmaya kapalı olduğunu ifade etmiştir. 13 Mart'taki *PM Questions* oturumunda şunu söylemiştir: "*The options before us are the same as they always have been: we could leave with the deal that this Government have negotiated over the past two years (or) we could seek to negotiate a different deal, but the EU has been clear that the deal on the table is indeed the only deal available*." HC Hansard, 13 March 2019, sütun 464. Bkz. https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-03-13/debates/31D9EDE0-5E57-4491-81E7-77DD7C279DBE/UK'SWithdrawalFromTheEuropeanUnion#division-24393, (erişim tarihi: 13/10/2019).

hükûmetten müzakere sürecinin yeniden uzatılmasını talep etmesini ister.

Dördüncü ihtimal: Parlamento ülkenin Birlik'ten ayrılma isteğini tümden geri çeker.

Anlaşmasız ayrılık ihtimalinin gerçekleşmesi için hükûmetin pasif kalması ve süreyi doldurması yeterlidir. İşte tam bu noktada Johnson için, parlamentonun prorogasyon işlemi ile uzun bir süreliğine devre dışı bırakılmasının en kolay çözüm yolu olduğu konuşulmaya başlanmıştır. Böylece yukarıda belirtilen anlaşmasız ayrılığın alternatifi olası üç engel ortadan kalkacaktır. Uzun bir süre toplanamayan Parlamento, olası bir anlaşmayı görüşüp onaylayamayacak; müzakere sürecinin uzamasını gerekli kılacak bir kanun ya da karar çıkaramayacak[85] ya da Birlik'ten ayrılmaya dönük en baştaki talebi bütünüyle geri çekemeyecektir.

Yargılamalarda sunulan ek delillerden, Başbakanlık Ofisi Yasama Faaliyetleri Direktörü Nikki da Costa'nın 15 Ağustos'ta Başbakana mevcut yasama devresinin sonlandırılması hakkında tavsiyede bulunduğu ve uyuşmazlık konusu 34 günlük prorogasyonın detayları hakkında bilgi verdiği anlaşılmaktadır. Bu tavsiyede, eğer yasama devresi sonlandırılmayacaksa Meclis gündemine getirilecek yeni kanun tasarılarının yürürlüğe girmesi için en az 4 ile 6 ay arasında bir süreye ihtiyaç olduğu, dolayısıyla içinde bulundukları yasama devresinin uzun bir süre daha sürmesinin gerekebileceği belirtilmiştir[86]. 24 Ağustos'ta Observer'ın yaptığı haberle Johnson'un beş haftalık prorogasyon planının detayları ilk kez kamuoyuna sızmıştır. Habere göre Johnson, hükûmetin hukuk işlerindeki temsilcisi (Attorney General) Geoffrey Cox'a anayasal olarak parlamentonun prorogasyon yoluyla beş hafta kapatılıp kapatılamayacağını sormuştur. Cox, Brexit karşıtı grupların yargıya başvurmadıkları sürece bunun mümkün olabileceğini belirtmiştir[87].

---

85 Aşağıda da değinileceği üzere Başbakan Johnson'un öngöremediği bir hızla Parlamento, *prorogasyon* kararının uygulanmaya başlamasından bir gün önce 10 Eylül 2019'da yürürlüğe geçirdiği *European Union Withdrawal-No. 2 Act 2019* Kanunu aracılığıyla hükûmeti 19 Ekim'e kadar anlaşma sağlanamazsa müzakere sürecini dört ay uzatmaya mecbur kılmıştır. Bu çerçevede Johnson 19 Ekim'de AB Konseyine uzatma başvurusunda bulunmak zorunda kalmıştır. Kanun'un yürürlük süreci için bkz. https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawalno6.html, (erişim tarihi: 13/10/2019).

86 R(Miller) v PM, § 12.

87 Haber için bkz. https://www.theguardian.com/politics/2019/aug/24/johnson-seeks-legal-advice-parliament-closure, (erişim tarihi: 13/10/2019).

B. 'CENTİLMEN ANLAŞMASI'NIN ZAYIFLAMASI

Makalenin giriş bölümünde Birleşik Krallık Anayasası'nın özünde yerleşik bir centilmen anlaşması ruhundan bahsettik. Dedik ki bu anlaşma, devlet içinde farklı fonksiyonları temsil eden güçlerin o ana kadar devlet yönetimi ve kurumları arasında hüküm süren anayasal teamüllerin kendilerinden öncekilerini bağladığı gibi kendilerini ve kendilerinden sonrakilerini de bağlayacağına ilişkin inancı ve bu inanç doğrultusunda teamüllere bağlılığını kapsamaktadır. Devamında şu soruyu sorduk: Siyasi iktidar anayasal teamüllerin kendisinden beklediği centilmenlikten yoksun ise ne olacaktır? Peki ama buradaki yoksunluktan neyi kastetmiştik?

Theresa May'in hazırladığı ayrılık anlaşmalarının Parlamento tarafından üç kez reddedilmesi ve Boris Johnson'un göreve gelmesini müteakip Parlamentoya sunduğu ilk altı talebin -ki bunların arasında seçimlerin yenilenmesi taleplerinin reddi en önemlilerindendir (4-9 Eylül)- reddedilmesi Parlamentoyu Muhafazakâr Parti için yeni hedef hâline getirmiştir. Birleşik Krallık siyasetinde kök salmış kurumların başında gelen bir parti olmasına rağmen yine bu partinin içinden çıkan sert ayrılıkçı kanat, kurumları ve Parlamentoyu küçümseyici yepyeni bir popülist söylemi seslendirmiştir. Bu söylemde Parlamento, devlet yönetimini Avrupa kurumlarına teslim etmiş; hâlihazırda Brexit sürecini bloke etmeye devam eden ve referandum sonucunun gerekliliklerini yerine getirmekten kaçınan, halkın karşıtı bir kurum olarak resmedilmektedir. Birlik'ten kopuşu bir türlü hayata geçirememiş ya da buna engel olmuş gibi görünen Parlamento, bu popülist söylemde "halk" obsesyonunun karşı hedefi hâline getirilmiştir. Örneğin bu söyleme sıkça başvuran liderlerden biri olan Başbakan Boris Johnson, bir konuşmasında şunu söylemiştir:

> "*Korkarım ki; üç buçuk yıl sonra halk kendisinin enayi yerine konduğunu (taken for fools) düşünmeye başlıyor. Kendilerinden, sanki Brexit'i istemeyen güçler kendileriymiş diye şüphelenmeye başlıyorlar*."[88]

Bu cümlelerle Johnson, egemenlik kavramını daraltarak onu sadece Brexit'i talep eden seçmenlere hasretmektedir. Söz konusu popülist diskurun anlayışında, halk tabiri referandumda evet oyu veren kesimlere "halk"ı "enayi yerine koyup" "Brexiti istemeyen güçler" ise elitler ve

[88] Bkz. https://www.bbc.com/news/uk-politics-49894100, (erişim tarihi: 15/10/2019).

Parlamentoya karşılık gelmektedir. Yine bu söylemde Parlamento son üç yıla yakın süredir yaşanan anayasal krizler ve sosyal gerilimde başı çeken bir kurumdur. Yüzyıllara yayılmış demokrasi mücadelesinin kahramanı, egemenliğin fiili olarak yegâne sahibi ve anayasal olarak iradesinin mahkemelerde dahi sorgulanamadığı bir Parlamento topluma halkın isteklerini yerine getiremeyen, yetersiz, ehliyetsiz, felce uğramış zombi[89] yani atıl bir kurum olarak sunulmaktadır. Bunu yaparken küçümseyici bir dil kullanmak sıradanlaşmıştır. Yine Johnson'un ifadesiyle:

> "*Eğer parlamento bir laptop olsaydı, ekranı pizzadan kader çarkı olurdu. Eğer parlamento bir okul olsaydı, Ofsted onu kapatırdı. Eğer parlamento bir televizyon programı olsaydı, çoğumuz ormanın dışına gönderilmiş olurduk.*"[90]

Bu söylemle toplumda gelişen algı da iç açıcı görünmemektedir. Hansard topluluğunun yakın zamanda yaptığı bir araştırmaya göre Birleşik Krallık vatandaşları kamu yararına hizmet etmesi bakımından kurum olarak orduya (%74), yargıya (%62) ve sivil bürokrasiye (%49) Parlamentodan (%34) daha fazla güvenmektedir. Yine halkın sadece yüzde 25'i Parlamentonun Brexit sürecini başarıyla yönetebileceğine inanmaktadır[91]. Özetle birçok açıdan Parlamento aleyhine işlemiş bu süreçte devleti yöneten sert ayrılıkçı siyasetçilerin hâkim olduğu yürütme, anayasal gelenekleri ve parlamentonun egemenliğini ikincil plana atan popülist ve centilmenlik dışı bir duruş benimsemiş görünmektedir. Yargıçların önüne gelen Parlamento egemenliğinin otuz dört günlük prorogasyon işlemi ile ihlal edildiği iddiası, söz konusu kurumun yürütme tarafından sistematik bir şekilde ayak bağı görüldüğü uzun bir sürecin parçası şeklinde okunmalıdır.

IV. TEMYİZ EDİLEN KARARLAR

Yüksek Mahkeme kararı öncesindeki yargısal süreç ayrı yürüyen iki davadan oluşmaktadır. Bunları İskoçya ve İngiltere yargılamaları başlığı altında inceleyeceğiz.

89 Bkz. https://www.heraldscotland.com/news/17930149.boris-johnson-set-skip-zombie-parliament-pmqs-favour-tory-conference-speech/, (erişim tarihi: 15/10/2019).

90 Bkz. https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/02/boris-johnson-asks-tory-conference-are-we-ready-for-no-deal-brexit, (erişim tarihi: 15/10/2019).

91 Araştırma sonuçları için bkz. https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/7iQEHtrkIbLcrUkduGmo9b/cb429a657e97cad61e61853c05c8c4d1/Hansard-Society__Audit-of-Political-Engagement-16__2019-report.pdf, (erişim tarihi: 15/10/2019).

A. İSKOÇYA YARGILAMALARI

1. Outer House (2019) CSOH No. 70, 4/9/2019

Cherry ve diğerlerinin açtığı davaya, İskoçya Yüksek Temyiz Mahkemesi (*Court of Session*) bünyesinde ilk derece mahkemesi olarak görev yapan tek yargıçlı Outer House bakmış ve prorogasyon yetkisinin yargılanamaz imtiyazlardan olduğuna karar vermiştir. Davacı taraf, yürütmenin yetkilerini kullanırken Parlamentoya karşı sorumlu olduğunu ve prorogasyon yetkisini bu sorumluluğu engellemek ya da Parlamentonun kontrolünü etkisizleştirmek için kullanması hâlinde anayasaya aykırı hareket etmiş olacağını ileri sürmüştür (bkz. § 6). Yürütme makul olmayan bir yöntemle ülkenin Birlik'ten ayrılması arifesinde Parlamentoyu onu sorumlu tutma yollarından mahrum bırakmış ve anlaşmasız ayrılık planı karşısında tartışmaya yeterli zaman bırakmayarak siyasi sorumluluğunun önünü kapatmayı hedeflemiştir. Prorogasyonun somut olayda yargılanabilir olduğunu ileri sürerken hukuki gerekçesini 1689 Haklar Bildirgesi'ne dayandırmıştır. Bu metin, Parlamentonun anayasal fonksiyonlarını engelleyen ya da kısıtlayan yetki suistimalini yasaklamıştır.

Hükûmet, politik konuları içeren imtiyazların kullanımının dava konusu edilemeyeceğini ve prorogasyonun da bu imtiyazlardan olduğunu savunmuştur. Söz konusu işlemin siyasi alanı ilgilendirdiğini, hakkında hukuki standartların olmadığını, olası bir yargılama faaliyetinin ancak siyasi yargılamalarla sonuca varabileceğini, erkler ayrılığı ilkesinin mahkemeleri siyasi süreçlere müdahale etmemesini gerektirdiğini ifade etmiştir. Buna mukabil sorumluluğun parlamento ve seçmene karşı olduğunu, prorogasyon hakkında getirilecek bir kısıtlamanın mahkemelerden değil Parlamentodan gelmesi gerektiğini savunmuştur. Ona göre mahkemeler anayasal bir teamül hakkında kural olarak karar veremezler. Ancak istisnai hâllerde örneğin hükûmetin prorogasyonu iki yıl gibi uzun bir süre için ya da genel seçimlerde çoğunluğu kaybettikten sonra uygulaması, işlemin hukukiliğini inceleyebilirler .

Yargıç Lord Doherty olayın yargılanamaz olduğuna karar verirken hükûmetin gerekçelerini neredeyse aynen sıralamıştır. Üç buçuk sayfada inşa ettiği kararında; yüksek siyasi içerikli imtiyazların (*of high policy*)[92] yargılamasında, ki ona göre hükümetin prorogasyon kararı

[92] Bu tabir, imtiyazların yargılanabilir olup olmadığının tartışıldığı geçmiş mahkeme kararlarında da kullanılmaktadır. Örnek olarak Lord Taylor pasaport basma imtiyazının

bu niteliktedir ve siyasi hesaplara dayanır, mahkemelerin bunların hukuksallığını tartışacak araçlara ve standartlara sahip olmadığını, davacı tarafın, prorogasyonun yargılanabilir olmasına ilişkin hiçbir ikna edici delil sunmadığını ve prorogasyon hakkında parlamentonun getirmediği kısıtlamaları mahkemelerin fazladan getiremeyeceğini ileri sürmüştür.

2. Inner House (2019) CSIH No. 49, 11/9/2019

Davanın İskoçya aşamasındaki son temyiz mercii olan Inner House, görevli üç hâkimin oybirliği ile prorogasyon işlemini hukuka aykırı bulmuş ve işlemin hiçbir etki doğurmadığına karar vermiştir. Gerekçeli karar metni altmış sekiz sayfadan oluşmaktadır. Hâkimler, gerekçelerini birbirlerinden bağımsız olarak kaleme almışlardır.

Mahkeme başkanı Lord Carlowey'e göre Parlamentonun işlevsiz kılınması iddiası hakkında verilecek karar, varsayıldığı gibi siyasi içerikli bir yargı olmaz; eğer doğruluğu ispatlanırsa işlemin hukuksuz kılınmasını gerektirecek düzeyde anayasal bir sorun teşkil eder. Ona göre dava konusu işlem, Parlamentonun toplanma ehliyetinin özüne dokunduğu ve dolayısıyla onu asli görevlerinden olan hükûmeti denetlemeden men ettiği için mahkemenin yargılama yetkisinde olmalıdır. Lord Carlowey'e göre olayda hükûmetin uyguladığı şekliyle prorogasyon, çok kritik bir dönemde Parlamentonun hükûmeti denetlemesi için elinde olan zamanı azaltma etkisine sahiptir. Anlaşmasız ayrılık otomatik olarak gerçekleşecek ve Parlamentonun artık tartışacak bir şeyi kalmayacaktır. Lord Carlowey mütalaasının sonunda mahkemenin bu kararla Parlamentoya hangi günler toplanması gerektiğini dikte etmediğini, Parlamentonun buna kendisinin karar verme yetkisine sahip olduğunu, mahkemenin müdahale ettiği ve hukuksuz bulduğu hususun ise bu işlemin ülke için kritik bir zamanda olası toplanma günlerini kısıtlayıcı etkide olmasından kaynaklandığını ifade etmiştir.

ele alındığı Everett kararında şunu demiştir: "*The majority of their Lordships indicated that whether judicial review of the exercise of prerogative power is open depends upon the subject matter and in particular upon whether it is justiciable. At the top of the scale of executive functions under the prerogative are* ***matters of high policy****, of which examples were given by their Lordships; making treaties, making war, dissolving Parliament, mobilising the Armed Forces. Clearly those matters, and no doubt a number of others, are not justiciable. But the grant or refusal of a passport is in a quite different category. It is a matter of administrative decision, affecting the rights of individuals and their freedom of travel. It raises issues which are just as justiciable as, for example, the issues arising in immigration cases.*". *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs ex parte Everett*, s. 820.

Lord Brodie, benzer şekilde olayın mahkemeler tarafından denetlenmesinin önünde hiçbir engel olmadığı görüşündedir. Yasama gündeminin hazırlanması beş haftalık ara vermeyi gerekli kılmamaktadır. Ona göre bu işlemin siyasi bir manevra olarak vasıflandırılması şüphesiz kendiliğinden onu yargılanamaz kılmaz. Siyasi manevralar, ama Parlamento ama hükûmet tarafından yapılsın günlük politikanın bir parçasıdır. Ancak bu manevra ülke için kritik bir dönemde Parlamentoyu hüsrana (*to frustrate parliament*) uğratacak şekilde yapılıyorsa mahkemenin bunu hukuka aykırı ilan edebilmesi gerekir. Parlamentoyu hüsrana uğratmak ya da etkisiz kılmak ise hukuken uygun olmayan bir amaçtır (*improper purpose*, § 91).

Lord Young kaleme aldığı gerekçenin başında, diğer hâkimlerden farklı olarak Birleşik Krallık Anayasası'nın üç temel ilkesine dikkat çekmiştir: Parlamentonun egemenliği, yürütmenin Parlamentoya hesap verme yükümlülüğü ve hukukun üstünlüğü. Hukukun üstünlüğü ilkesinden işlemin yargılanabilir olması gerektiği, Parlamento egemenliği ve yürütmenin hesap verme sorumluluğundan yargıladığı bu işlemin uygun amaca dayanmadığı kanaatine varmıştır. Göreceğiz ki her ne kadar Lord Young'ın görüşlerine atıf yapmamışsa da Yüksek Mahkeme hükümsüzlük kararının inşasında bu ilkeleri esas almıştır. Hukukun üstünlüğü ilkesi, yürütme veya herhangi bir devlet kurumunun eylemlerini hukuk sınırları içinde gerçekleştirmesini gerekli kılar. Bu sınırların neler olduğu ve aşılıp aşılmadığını belirleme görevi ise mahkemelerdedir. Lord Young'a göre yargısal denetim, hükûmetin savunmasında dayandığı Parlamentonun siyasi denetimini engellemeyecektir. Yürütmenin karar ve eylemleri hem yargı hem de Parlamento tarafından denetlenir. Yargıç prorogasyon özelinde şöyle bir paradoksa dikkat çeker: Parlamentonun prorogasyona maruz kalması, bu işlemi siyaseten denetlemesi beklenen kurumun bizzat kendisini askıya almaktadır. Ona göre mahkeme prorogasyonun uygun amaçla kullanılıp kullanılmadığını denetlerken hükûmeti siyasi temelde denetlemiş olmayacak ancak bununla yetkili organın görevini yapabilmesini sağlamış olacaktır. Lord Young da diğer iki hâkim gibi prorogasyonun uygun bir maksatla gerçekleştirilmemesinden (*improper purpose*) hükümsüz kılınması ve hiçbir sonuç doğurmaması gerektiği görüşüne varmıştır.

B. İNGİLTERE YARGILAMASI (2019) EWHC No. 2381 (QB), 11/9/2019

İngiltere Yüksek Mahkemesi İskoçya Temyiz Mahkemesinin aksine oy birliği ile prorogasyon imtiyazının yargılanamaz olduğuna karar vermiştir. Gerekçeli karar ortak yazılmıştır. Davacı tarafın esas iddiası İskoçya davasında ileri sürülen iddia ile birebir örtüşmektedir. Mahkeme ayrıca görüşlerinden yararlanmak için muhalefet partisinin hukuk işleri baştemsilcisi (Shadow Attorney General), 1990-1997 arasında başbakanlık yapmış John Major, Galler ve İskoçya Hükûmetlerinin hukuk başmüşavirlerinin görüşlerine başvurmuştur. Bu dört makam da hükûmetin prorogasyon işleminin olayda uygulandığı şekliyle Birleşik Krallık Anayasası'na aykırı olduğu yönünde görüş beyan etmişlerdir.

İngiliz Mahkemesi, söz konusu prorogasyon işleminin yargılanamayacağına hükmetmiştir. Bu kararın gerekçesini sırasıyla şu üç maddede belirtebiliriz: Birincisi davacının iddiasının aksine mahkeme, yargılanabilirlik tartışmasının Parlamentonun egemenliği ihlali iddiasının değerlendirilmesi safhasından önce gelmesi gerektiğini düşünmektedir. Aksi takdirde erkler ayrılığı ilkesi, yürütme ile yargı ilişkisi özelinde ihlal edilmiş olur. Mahkemeye göre yargı yetkisinin sınırı imtiyazın yüksek siyasi konulara ilişkin olup olmadığına (*matters of high policy*) göre tayin edilecektir. Mahkeme hükûmetin prorogasyon kararının siyasi olduğu görüşüne sahiptir ve ilginç şekilde bu görüşünü hükûmetin gerekçelerini tekrarlayarak geliştirmiştir. Hükûmet yasama gündemini planlamak istemektedir, tavsiye edilen süre içinde aynı zamanda partiler kongrelerini düzenleyecektir, mevcut yasama devresi aşırı uzamıştır, yeni kanun tasarıları Parlamento gündemine gelirse ya mevcut yasama devresinin uzun bir süre daha uzaması gerekecektir ya da bu tasarılar kanunlaşamadan yeni yasama devresine geçişle işlemden kalkacaktır ve yeni yasama devresi öncesi Kraliçe'nin konuşmasının hazırlanması gerekmektedir. Mahkemeye göre hükûmetin ileri sürdüğü bütün bu gerekçeler, siyasi değerlendirmelere dayanır ve bu gerekçelerin meşruluğunu tartışmak yargının işi olamaz.

Mahkeme sadece prorogasyon imtiyazının siyasi nitelikte olduğunu belirtmemiş, aynı zamanda bu imtiyazın kullanım gerekçesinin salt yasama gündeminin planlanması ya da Kraliçe konuşmasının hazırlanmasına indirgenemeyeceğini de ileri sürmüştür. Yani hükûmet

prorogasyon kararı alırken çeşitli siyasi gerekçelere dayanabilir. Bu düşüncesine, Parlamento Kanunu 1949'un yürürlüğe girmesinde başvurulan prorogasyon örneğinden varmıştır. O gün yürürlükte olan Parlamento Kanunu 1911'e göre Lordlar Kamarasının onaylamadığı (finansal konuları ilgilendirmeyen) bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için Avam Kamarasının o kanun tasarısını peş peşe üç yasama devresinde onaylaması gerekmektedir. Lordlar Kamarasının onaylamadığı söz konusu kanun tasarısını hızlı bir şekilde yürürlüğe koymak isteyen hükümet, içinde bulunulan yasama devresini 13 Eylül 1948'de prorogasyon ile sonlandırıp, 14 Eylül'de ikinci yasama devresini başlatmıştır. İkinci defa kanun tasarısını onaylayan Avam Kamarası ve reddeden Lordlar Kamarası 25 Ekim 1948'de hükümetin ikinci prorogasyon kararı ile üçüncü yasama devresine girmiş, bu yasama devresinde de Avam üyelerinin çoğunluğunun tasarıyı onaylaması ile kanun yürürlüğe girebilmiştir. Benzer şekilde Mahkemeye göre hükûmet prorogasyon yetkisini Kraliçe konuşmasının hazırlanması dışında Avrupa Birliği'nden ayrılma sürecinde siyasi bir avantaj elde etmek için kullanmışsa dahi bu mahkemenin denetleyebileceği alanın dışındadır.

Mahkeme, ayrıca davacının prorogasyonun beş haftalık süresinin aşırı olduğu iddiasını değerlendirmede dayanabileceği hiçbir referansının olmadığını, dolayısıyla hukuki bir yargılama yapamayacağını belirtmiştir. Kaldı ki bu konuda anayasal bir teamül bile olsa bunun yargı konusu yapılamayacağını ifade etmiştir. Mahkemeye göre sadece prorogasyonun amaçları değil süresinin belirlenmesi de siyasi bir husustur. Özetle Mahkeme hükûmetin imtiyaz yetkisine dayalı prorogasyon kararının (i) siyasi nitelikte olması ve (ii) yargılamada referans alınacak hukuki kriterlerin eksikliği üzerinden yargılama konusu edilemeyeceğine hükmetmiştir. Ona göre Birleşik Krallık Anayasası devletin üç erki arasında zamanla gelişmiş bir denge mekanizmasına dayanır. Bu denge mekanizmasında, Parlamentonun egemenliği ilkesi güçler ayrılığı ilkesinin üstünde değildir. Yargının yetkisini aşarak yürütme-yasama arasındaki ilişkiye müdahele etmesi kabul edilemez.

Karar, davacı tarafın temyiz talebi üzerine doğrudan Yüksek Mahkemeye sevk edilmiştir (*leapfrog appeal*)[93].

[93] *Leapfrog appeal*, kamu yararının olduğu hâllerde İngiltere Yüksek Mahkemesinin ilk kez

V. YÜKSEK MAHKEME KARARI (2019) UKSC No. 41, 24/9/2019

Yüksek Mahkemenin uyuşmazlıktaki görev tanımı, İngiltere Mahkemesinin benimsediği tanımdan ayrışmaktadır. Bu iki Mahkeme de kararlarının birinci paragrafında neye karar vermeleri gerektiklerini şöyle açıklamışlardır:

İngiltere Mahkemesi:

> *"Karar vermemiz gereken ana mesele, Başbakanın Parlamentonun prorogasyonu kararının mahkemelerde (in Her Majesty's courts) yargılanabilip yargılanamayacağı veya bunun bütünüyle siyasi bir mesele olup olmadığıdır."*

Yüksek Mahkeme:

> *"Mesele, Başbakan tarafından Parlamentonun 9-12 Eylül arasından 14 Ekim'e kadar prorogasyona tabi tutulmasına dönük Kraliçeye yaptığı tavsiyenin hukuki olup olmadığıdır."*

Bir ilk derece mahkemesi olarak davaya bakmış İngiltere Mahkemesi, davanın açılmasının ana gerekçesi olan prorogasyonun hukuka aykırı olduğu iddiasını daha en başta kendi görevini tanımlarken dışlar görünmektedir. Önüne gelen dosyada hâlihazırda görülmüş bir dava olsa bu Mahkemenin önceki yargılamadaki tartışmalardan yola çıkarak kendi kararının gerilim noktasını daha ilk paragrafta yargılanabilirlik üzerine yoğunlaştırması göze çarpmayabilirdi. Buna karşın kendi yargılamasından önce üç karar çıkmış ve bu kararların temyiz mercisi olarak görevi devralan Yüksek Mahkeme, görev tanımını prorogasyon işleminin hukuki olup olmadığı şeklinde formülize etmiştir. İşlemin yargı konusu edilip edilemeyeceği, ancak bu esas soruya cevap arama niyetiyle yola çıkıldıktan sonra cevaplandırılacak bir sorudur.

Yüksek Mahkemenin karar metni yirmi iki sayfadan oluşmaktadır. Somut olay ve tarafların iddialarının özetlenmesini bir kenara bırakacak olursak Mahkeme esas kararını dört soru etrafında inşa etmiştir. Bunlar:

(1) Başbakanın Kraliçe'ye yaptığı prorogasyon tavsiyesinin hukukiliği sorununun mahkemelerde incelenebilir olup olmadığı,

gördüğü davayı (trial judge) kendi içindeki temyiz mekanizmasını atlayarak (Court of Appeal), doğrudan Yüksek Mahkemeye yönlendirmesini sağlayan bir temyiz türüdür (Grant of Certificate, the Administration of Justice Act 1969, section 12(3A)(c)). Olayda, İngiltere Yüksek Mahkemesi altında karar veren ilk derece mahkemesi Miller'ın temyiz talebini önemli bularak doğrudan Yüksek Mahkemeye sevk etmeye karar vermiştir.

(2) Yargılanabilirse bunun hangi standartlarla yargılanabileceği,

(3) Bu standartlarla söz konusu işlemin hukuka uygun sayılıp sayılamayacağı

(4) Hukuka uygun değilse hangi yaptırıma karar verilmesi gerektiği

Mahkemenin bu dört soruya cevap verdiği asıl karar bölümünü, yine aynı soru sistematiğini takip ederek ele alacağız.

A. *PROROGASYON* KARARININ YARGILANABİLİRLİĞİ MESELESİ

Soru: "*Başbakanın Kraliçe'ye yaptığı prorogasyon tavsiyesinin hukukiliği sorunu mahkemelerde incelenebilir mi*?"

Mahkeme bu soruya cevap vermeye geçmeden önce prorogasyon imtiyazı ile alakalı dört ilkesel tespit yapmıştır. Birincisi, her ne kadar prorogasyon yetkisinin kullanımında Kraliçe'nin onayı gerekse de onun başbakanın tavsiyesinin dışında hareket etmesi mümkün değildir. Dolayısıyla prorogasyon işleminin sonuçlarından anayasal olarak bizzat başbakan sorumludur. İkincisi, uyuşmazlığın taraflarının siyasetçiler olması ya da konusunun siyaseten tartışmalı bir meseleye müteallik olması, mahkemelerin bu uyuşmazlığa bakamayacağı anlamına gelmez. Üçüncüsü, yürütmenin Parlamentoya karşı sorumlu olması başlı başına mahkemelerin yargılama yetkisini ortadan kaldırmaz. Bunun prorogasyon imtiyazı kapsamında özel bir sebebi vardır. Prorogasyonun etkilerinden biri olarak hükûmetin Parlamentoya karşı olan sorumluluğu işlem süresi boyunca ortadan kalkmaktadır. Böylece hükûmetin prorogasyon kararının altında yatan amaç, işlemin doğası gereği siyasi denetim yapılamadan gerçekleşmektedir. Mahkeme bu durumu İngilizcedeki şu deyimle tarif etmiştir: "*...closing the stable door after the horse had bolted"* (§33) yani "Atı alan Üsküdar'ı geçmiştir." Dördüncüsü, eğer bir uyuşmazlık hukuken yargılanabilirse onun hakkında yargısal karara varmak erkler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmez. Bilakis mahkemeye göre:

> *"Yürütme...yetkisinin hukuka aykırı kullanımını engellemekle, mahkeme erkler ayrılığına etkinlik kazandırır."* (§34)

Mahkemeye göre imtiyaza dayalı yürütme yetkilerinin yargısal ihtilafı iki şekilde sınıflandırılabilir: Birincisi, imtiyaz yetkisinin

"varlığı" ve "sınırları"na ilişkin ihtilaflar (*existence* and *extent*). Öteden beri kabul edilen görüş, mahkemelerin bir olayda gerçekten imtiyaz yetkisi olup olmadığı ve varsa yetkinin imkân verdiği ölçüde yani yetkinin sınırları dâhilinde, kullanılıp kullanılmadığına ilişkin yargılama yetkisinin olduğuna ilişkindir (bkz. bölüm II.B.). Bu denetim, olaydaki yürütme işleminin yetkinin kaynağı varsayılan Kraliyet imtiyazına olan uygunluğu denetimidir. Mahkemeye göre "yargılanamazlık" doktrini, ihtilafın bu konularda değil imtiyazın "kullanımının" diğer hukuki ilkeler çerçevesinde sorgulandığı hâllerde gündeme gelmektedir. Hatırlanacağı üzere Kraliyet imtiyazlarının yargısallık sorununu ele aldığımız bölümde, Lordlar Kamarası'nın *Council of Civil Service Unions* kararıyla, Thatcher Hükûmetinin aldığı sendika yasağı kararının idare hukuku ilkeleri ışığında yargılanmasının mümkün olduğu görüşünü belirtmiştik. Kanundan kaynaklanan yürütme yetkisinin kullanımının idare hukuku ilkeleri ölçeğinde yargılanabilmesi gibi imtiyazdan kaynaklı yürütme yetkilerinde de benzer yargılamanın yapılabileceği kabul edilmişti. Buradaki yargılama, yetkinin kaynağı kanun ya da imtiyazla buna dayanılarak yapılan işlem arasındaki ilişkiye dönük bir yargılama değildi. Tartışma, kaynağına yani imtiyaz yetkisine uygun yapıldığı tespit edilen ya da varsayılan işlemin hukukun diğer ilkeleri ile olan ilişkisine dönüktü. Gerçekten Yüksek Mahkemenin de vurguladığı gibi *Council of Civil Service Unions* davasında imtiyaz yetkisinin varlığı ya da sınırları üzerinde bir ihtilaf yoktur. Hükûmetin aldığı karar bu iki noktada da hukuka uygun görünmektedir. Hukuka aykırı bulunan nokta, yetkinin "kullanım şeklinin" idare hukukunda hâkim olan ilkelerden birine (*procedural impropriety*) uygun olmamasıdır.

Prorogasyon davasında Hükûmet, *Council of Civil Service Unions* kararındaki Lord Roskill'in imtiyaz yetkisinin "kullanım şeklinin" hiçbir şekilde yargılanamayacağını ileri sürdüğü "uluslararası anlaşma yapma, devlet savunması, af yetkisi, onur sağlama, Parlamentonun dağılması ve bakanların atanması" Kraliyet imtiyazlarına ve *Everett* kararındaki "high policy" kriterine gönderme yaparak prorogasyon yetkisinin de Parlamentonun dağılması gibi benzer nitelikte olduğunu, dolayısıyla bu yetkinin de yargı konusu edilemeyeceğini ileri sürmüştür. Yüksek Mahkeme, Hükûmet vekilinin bu iddiasının dikkate alınabilmesi için söz konusu davanın yukarıda belirtilen ikinci tür ihtilaf kategorisinde olması gerektiğini yani yürütmenin prorogasyon yetkisini sınırları içinde

kullanmasına rağmen başka bir hukuki zeminde tartışılması durumunun mevzu bahis olduğu hâllerde dikkate alınabileceğini ifade etmiştir.

Mahkemeye göre yargılanabilirlik sorusuna cevap verebilmek için öncelikle prorogasyon imtiyazının genel olarak tespit edilebilir sınırlarının olup olmadığı, varsa Hükûmetin somut prorogasyon kararında bu sınırları aşıp aşmadığı, dolayısıyla davanın

- imtiyazın sınırlarına mı (1. ihtilaf türü)
- yoksa sınırlarına uygun kullanılan imtiyazın hukuksallığına mı (2. ihtilaf türü, yargılanamazlık doktrininin devreye girmesi)

ilişkin olduğuna karar verilmelidir. 1. ihtilaf türü kapsamında bugüne kadar Birleşik Krallık mahkemelerinin önüne gelen uyuşmazlıkların tamamında kanuni düzenlemeler vardı ve imtiyazların sınırları kanunların başladığı yerde sonlanıyordu. Benzer şekilde kanunlardan kaynaklanan yürütme yetkilerinin sınırlarının tayin edilmesinde de mahkemelerin önünde referans alınacak ve yorumlanacak bağlayıcı metinsel bir kaynak bulunmaktadır. Peki ama prorogasyon gibi işlem-eylem alanı hiçbir şekilde kanunlarla düzenlenmemiş bir imtiyaz yetkisinin hukuki olarak sınırları nasıl tayin edilecektir?

Mahkeme Başkanı Lady Hale'in hükmü okur okumaz bizi bu makaleyi kaleme alma kararını verdirten ana sebep, mahkemenin bu soruya verirken başvurduğu heyecan verici yaklaşımda yatmaktadır.

B. PARLAMENTONUN EGEMENLİĞİ VE YÜRÜTMENİN SORUMLULUĞU

Soru: "*Tavsiyenin hukuksallığı hangi kriterle yargılanabilir?*"

Mahkemeye göre yürütmenin imtiyaz yetkileri, *common law*'a özgü bir durumdur ve dolayısıyla bu yetkiler onun prensipleri ile uyumlu olmalıdır.

> "*Birleşik Krallık, Anayasa diye isimlendirilen tek bir belgeye sahip olmasa da; o, common law, kanunlar, teamüller ve uygulamalar tarafından tarihi süreç içinde tesis edilen bir anayasaya sahiptir. Kodife edilmediği için; bu anayasa, pragmatik şekilde gelişmiştir ve daha fazla gelişmeye imkân verecek düzeyde hala esnek kalmaktadır. Fakat; bu anayasa, mahkemeler tarafından uygulanmaya kabil hukukun birçok prensibini içermektedir. Onlara etkinlik kazandırmada, mahkemeler*

anayasamızın değerlerini ve prensiplerini ayakta tutma ve onları yürürlükte kılma sorumluluğuna sahiptir. Devletin her bir erkine verilen yetkilerin hukuki sınırlarını belirleme ve herhangi bir yetki kullanımının bu sınırları aşıp aşmadığına karar verme onların hususi sorumluluğudur. Mahkemeler bu sorumluluktan, salt ortaya çıkan uyuşmazlığın bağlam ve dilinde siyasi olması gerekçesiyle kaçınamazlar." (bkz. § 39)

Mahkeme, yürütme yetkisinin sınırlarının hem kanunlardan hem de *common law*'un anayasal ilkelerinden meydana geldiğini ileri sürmüştür. Yani hukukilik ölçütleri salt kanunlardan türetilmez. Mahkeme bu görüşü ile imtiyazların hukuki sınırlarının (*extent*) sadece Parlamento Kanunu değil aynı zamanda *common law'*un anayasal ilkeleri olduğunu ortaya koymuştur. Bu kararı imtiyazlar alanında öncü bir içtihat kılacak nokta tam da budur.

"*Anayasanın hukuki prensipleri kanun hükümleriyle daraltılamaz, common law'un kurucu ilkelerini de içerir*." (§ 40)

Bu çerçevede Mahkeme *common law* anayasasının iki prensibini tartışmaya başlamıştır: Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin sorumluluğu.

Mahkemeye göre Parlamentonun egemenliğinin etkili şekilde uygulanması salt yasamanın çıkardığı kanunların normsal olarak üstünlüğünü ilan etmekle olmaz.

"*Anayasamızın temel bir prensibi olarak parlamentonun egemenliği, yürütmenin hoşuna gittiği ölçüde imtiyazları kullanarak parlamentoyu yasama yetkisini kullanmaktan menetmekle baltalanmış olur. Fakat bu, parlamentoyu prorogasyona tabi tutma yetkisi üzerinde herhangi bir hukuki sınır olmaması halinde söz konusu olacak bir durumdu...Sınırsız prorogasyon yetkisi parlamentonun egemenliği prensibi ile uyumlu değildir*." (bkz. § 42)

Dolayısıyla prorogasyon imtiyazı hakkında kanuni bir düzenleme olmasa dahi belli sınırlamalara tabidir. Mahkeme bu sınırlamanın kaynağının yine prorogasyon yetkisini hukuken var eden *common law*'un anayasal prensiplerinde yerleşik olduğunu belirtmiştir. Buna karşın Mahkeme, parlamentonun egemenliği ilkesinin parlamentonun sınırsız bir şekilde yasama faaliyetinde bulunacağı anlamına gelmediğini de düşünmektedir. Ona göre, modern dönemlerde parlamentonun

kısa süreliğine prorogasyona tabi olması kabul edilen ve tartışma doğurmayan bir uygulamadır.

> "*Böyle bir prorogasyonun parlamentonun egemenliği ile uyumsuz olduğuna dair hiçbir iddia yoktur. Bunun parlamentonun yasama yetkisi üzerindeki etkisi görece az ve tartışmasızdır*." (bkz. § 45)

Mahkeme ardından yürütmenin Parlamentoya karşı olan sorumluluğunun da önemine dikkat çekmiş, Parlamentonun yürütmeye yönelttiği soru önergelerinin, komisyon çalışmalarının ve yetki devrinin kontrolüne ilişkin sarf ettiği özel gayretlerin Birleşik Krallık demokrasi geleneği için hayati öneme sahip olduğuna vurgu yapmıştır.

> "*Hadi kendimize anayasamızın temellerini hatırlatalım. Biz temsili bir demokraside yaşıyoruz. Avam Kamarası var çünkü halk onun üyelerini seçiyor. Hükümet halk tarafından doğrudan seçilmiyor. Hükümet var çünkü o, Avam Kamarasının güvenine sahip. Bunun dışında demokratik bir meşruiyete sahip değil. Bu, onun eylemlerinden dolayı Avam Kamarası ve, gerçekten, Lordlar Kamarasına karşı sorumlu olduğu anlamına gelmekte...*" (bkz. § 55)

Yine benzer şekilde Parlamentonun kısa bir süreliğine prorogasyona tabi olmasının bu ilkeyi tehlikeye atmadığını fakat sürenin uzamasına paralel olarak sorumlu yürütme yerine sorumsuz yürütmenin ortaya çıkacağını belirtmiştir. O hâlde sorulması gereken soru şudur: Yürütmenin prorogasyon yetkisinin Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin sorumluluğu ilkeleri ile uyumlu olması için ne tür bir hukuki kıstasa tabi tutulması gerekir?

Mahkeme bu soruya cevabını -doğrudan gönderme yapmasa da- Lordlar Kamarasının *Council of Civil Service Unions* kararında benimsediği yargılama tekniği ile vermiştir. Hatırlanacağı üzere bu kararda çoğunluk görüş, imtiyazların kullanım şeklinin hukukiliği denetiminin kanunlardan kaynaklanan yürütme yetkilerinin kullanım şeklinin hukukilik denetimi gibi yapılması gerektiğine ilişkindi. Yüksek Mahkeme kanunlardan kaynaklanan yürütme yetkisinin "sınırlarını" tayin ederken uygulanan ölçüte benzer şekilde imtiyazlardan kaynaklı yürütme yetkisinin sınırlarının belirlenmesinde de başvurulabileceğini ileri sürmüştür.

Bu ölçütü, kanundan kaynaklı yürütme yetkisinin sınırının tartışıldığı 2017 tarihli *R (UNISON) v Lord Chancellor*[94] kararından yola çıkarak belirlemiştir. Karara konu olayda Hükûmet, daha önce harca tabi olmayan iş mahkemelerinde dava açma ve temyiz işlemlerini ücrete tabi kılmıştır. Hükûmet bu kararını açık yetki veren Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007'nin mad. 42/1 hükmüne dayanarak almıştır. Ülkenin Unison adlı en büyük sendikası yürütmenin yetkisini aşarak söz konusu ücretle bireylerin mahkemelere başvurma hakkını kısıtladığını ileri sürmüştür. Yüksek Mahkeme ücretlerin herkes tarafından karşılanabilir ölçüde olmadığına, ücretler kamunun üzerindeki yükü azaltsa da daha az kararlaştırılabilecek harç ile de yürütmenin ileri sürdüğü hedeflerin gerçekleşebileceğine, bu miktarda alınan ücretten elde edilen yararın onun bireylerin adalet aramadaki anayasal hakkını ihlal etmekle neden olduğu zarardan daha yüksek olmadığına ve bu yaratılan dengesizlikte makul bir gerekçe bulunmadığına karar vermiştir. Bu karardan yola çıkan Yüksek Mahkeme, prorogasyon yetkisinin sınırının ölçütünü şöyle formülize etmiştir:

> "*Eğer makul bir gerekçe olmaksızın, prorogasyon Parlamentonun yasama organı ve yürütmeyi denetleme organı olarak anayasal görevlerini ifa etmesini engelleyen veya hüsrana uğratan* (frustrate) *etkiye sahipse, Parlamentonun prorogasyonu kararı hukuka aykırı olacaktır. Böyle bir durumda, eğer bu etki istisnai bir eylem olarak müdahaleyi meşru kılacak düzeydeyse, mahkeme müdahale edecektir.*"(§ 50)

Mahkemeye göre Parlamentonun yetkilerinin engellenmesi ya da hüsrana uğratılmasını tespit etmek, yargının diğer tür uyuşmazlıklarda karşısına çıkan meseleler kadar tespiti sıradan bir olgudur. Bu soruya cevap bulmak, olayların tespitini yapmak kadar olağan bir yargı faaliyetidir. Yine de Mahkeme, başbakanın ileri sürdüğü gerekçeleri hassasiyetle değerlendirmesi gerektiğini kendine hatırlatmıştır:

> "*Başbakanın Parlamentonun bir yasama devresini sona erdirmek ve yeni yasama dönemini başlatmak amacı, normal olarak modern uygulamada kısa süreli olan prorogasyonu gerekçelendirmek için yeterli olacaktır. Sadece istisnai durumda fazladan gerekçelendirme gerekli olabilir. Böyle bir durumda dahi mahkeme ileri sürülen gerekçeyi değerlendirirken akılda tutmalıdır ki Parlamentonun prorogasyona tabi*

[94] *R (UNISON) v Lord Chancellor* (2017) (2017) 3 W.L.R. 409, 26/07/2017.

> *tutulmasını monarşiye tavsiye edip etmemek başbakanın sorumluluk alanına düşmektedir ve bu, bazı durumlarda siyasi gerekçeleri de içeren değerlendirmeleri kapsayabilmektedir. Bu yüzden Mahkeme herhangi bir gerekçeyi başbakanın tecrübesi ve sorumluluklarına karşı hassasiyet içinde ve buna denk uyanıklıkla değerlendirmek zorundadır. Fakat başbakanın yetkisinin sınırları içinde kalıp kalmadığına karar vermek de mahkemenin sorumluluğundadır. Eğer kalmamışsa nihai mesele, bunun sonuçlarının mahkemenin müdahalesini gerektirecek önemde olup olmadığıdır.*" (bkz. § 51)

Kısaca Mahkeme uyuşmazlığın prorogasyon yetkisinin sınırlarına ilişkin olduğu kanaatine varmıştır. Dolayısıyla olayda "yargılanamazlık" doktrininin devreye girdiği "imtiyazın kullanım şeklinin hukukiliği tartışması" söz konusu değildir. Eğer prorogasyon imtiyazı bir *common law* kurumu ise bu imtiyazın sınırları yine bu hukukun anayasal prensiplerinden olan Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin sorumluluğu ilkeleri ile uyumlu olarak ele alınmalıdır. Şayet prorogasyon Parlamentonun yasa yapma ve yürütmeyi denetleme görevlerini yerine getirmeyi makul bir gerekçe olmaksızın engelliyorsa yargı duruma müdahale etmelidir. O hâlde olayda yetkinin sınırları içinde kullanılıp kullanılmadığı, henüz belli olmayan bir prorogasyon işlemi söz konusudur. Mahkeme üçüncü soru altında hükûmetin olaydaki prorogasyon kararını değerlendirmeye geçmiştir.

C. PROROGASYON KARARININ HUKUKİLİĞİ

Soru: "*Tavsiye*[95] *hukuki miydi*?"

Mahkeme hükümetin somut olaydaki prorogasyon kararının Parlamentonun anayasal görevini ifa etmesini engelleyip engellemediği sorusuna cevaben, tereddüt etmeden "*The answer is that of course it did*" demiştir. Engellemiştir çünkü yaz arasından dönüş ile ayrılık günü olan 31 Ekim arasındaki sekiz haftanın beşinde Parlamentonun çalışmalarını bütünüyle kesintiye uğratmaktadır. Şüphesiz Parlamento bu dönemde hükûmetin ileri sürdüğü gibi kongre arasına da gidebilirdi ancak üyeler sürecin olağanüstü hâlini de göz önünde tutarak bu dönemin tamamında hükûmeti denetlemeyi sürdürmeyi tercih edebilirdi. Şayet kongre arası kararı alınsa dahi Parlamento bu arada yine belli yollarla

[95] Kraliçeye yapılan *prorogasyon* tavsiyesi.

hükûmeti denetlemeye devam edebilecekti. Buna karşın prorogasyon bu yolların tamamını devre dışı bırakmaktadır.

> "*Köklü bir değişiklik 31 Ekim 2019'dan itibaren Birleşik Krallık Anayasası'nda meydana gelmek üzere. Bunun iyi olup olmadığı ne bu mahkeme ne de bir başkasının yargılaması içindir. Buna halk karar verdi. Fakat Parlamento ve hususen halkın demokratik olarak seçtiği temsilcileri olarak Avam Kamarasının bu değişikliğin nasıl gerçekleşeceği üzerine söz hakkının olması tartışmasızdır.*" (bkz. § 57)

Parlamentonun anayasal yetkilerinin önemli oranda kesintiye uğradığını düşünen Mahkeme, hükûmetin bunun için makul bir sebep göstermediğini ifade etmiştir:

> "*Bir sonraki soru, demokrasimiz üzerinde böyle ekstrem etkiye neden olan bir eylemi gerçekleştirmede makul bir gerekçenin olup olmadığıdır. Tabi ki, bu tür bir kararı verirken hükümete önemli oranda serbestlik tanınmalıdır. Biz başbakanın bu kararlaştırdığı prorogasyondaki saikiyle ilgilenmiyoruz. Biz onun bu yaptığında bir sebep olup olmadığı ile ilgileniyoruz. Değinilen belgelerden açıktır ki, Parlamentonun beş haftalık kapatılması için hiçbir sebep ortaya konmamıştır. Herşey, yeni Kraliçe konuşmasının gerekliliğine ve bu konuşmanın bir önceki haftada değil de, 14 Ekim'de başlayan haftada yapılması ihtiyacına odaklanmıştır. Ama bu neden beş haftalık prorogasyonu gerektiriyor?*" (bkz. § 58)

Mahkeme, makul sebep yetersizliği görüşünü gerek eski Başbakan Major'ın tanık ifadesine gerekse Başbakanlık Ofisi Yasama İşleri Direktörü Nikki da Costa'nın Başbakana sunduğu beş haftalık prorogasyon tavsiyesi mütalaasını değerlendirerek ortaya koymuştur. Major, Kraliçe konuşmasının hazırlanmasının normal koşullarda dört ile altı gün arası bir süre aldığını ifade etmiştir. Kanun tasarıları genelde ilgili departmanlarda hazırlanmakta, Başbakana danışıldıktan sonra kabinenin onayına sunulmaktadır. Gerek yasama gündeminin gerekse konuşmanın hazırlanması beş haftalık süreden çok daha az bir zamanda tamamlanmaktadır.

Nikki da Costa'nın mütalaası 17-18 Ekim'de gerçekleşecek AB Konseyi toplantısı öncesi ve sonrası Parlamentoya oturum gerçekleştirme imkânı verilmesini tavsiye etmektedir ancak Parlamentonun prorogasyon sonrası toplanması için kararlaştırılan 14 Ekim'den önceki beş

haftada neden kapatılması gerektiği tavsiyesine ilişkin hiçbir neden gösterilmemiştir. Mütalaada, prorogasyon kapsamında geçecek sürenin parlamentonun zaten olağan kongre arasına denk geldiği belirtilmiştir. Buna karşın prorogasyon ve ara vermenin Parlamentonun çalışmaları üzerindeki farklı etkileri üzerinde hiç durulmamış, bunlar sanki aynı şeylermiş gibi ele alındığı izlenimi verilmiştir. Bu mütalaaya verdiği cevapta eylül dönemi oturumlarını zaten deli saçması (*rigmarole*) olarak değerlendiren Başbakanın alacağı prorogasyon kararında anayasal sorumluluğu bulunmaktadır.

> "*Önümüze konan delillerden, Kraliçeye Parlamentonun 9-12 Eylül'den 14 Ekim'e kadar 5 hafta için prorogasyona maruz kalması için yapılan tavsiyenin, bırakın iyi bir sebebi, herhangi bir sebebe dayandığı sonucuna varmak bizim için imkansızdır. Daha fazla delil olmadan, bunun ne gibi sebeplerinin olabileceğini tahmin edemeyiz. Bundan şu sonuç çıkar ki; karar hukuka aykırıdır*." (bkz. § 61)

Mahkeme hükûmetin prorogasyon kararının oybirliği ile hukuksuz olduğuna kanaat getirdikten sonra ilgili karara nasıl bir yaptırım uygulanması gerektiğini ele almıştır.

D. UYGULANMASI GEREKEN YAPTIRIM

Soru: "*Parlamento prorogasyona uğradı mı uğramadı mı*?"

Yukarıda da değinildiği üzere İskoçya Temyiz Mahkemesi (Inner House) hükûmetin prorogasyon kararının hem hukuksuz hem de hiçbir etki doğurmadığına hükmetmiştir. Bu hükmün uygulamaya geçirilmesi, Mahkeme tarafından temyiz durumu da göz önünde tutularak Yüksek Mahkemeye bırakılmıştır. İskoçya Mahkemesinin hükümsüzlük kararına itiraz eden hükûmet, temyiz dilekçesinde 1689 Haklar Bildirgesi'nin 9. maddesine dayanarak mahkemelerin bu şekilde karar veremeyeceklerini ileri sürmüştür. Bu maddeye göre:

> "*Parlamentonun ifade ve tartışma özgürlüğü veya işlemleri* (proceedings) *herhangi bir mahkemede ya da Parlamento dışındaki bir yerde suçlanamaz veya sorgulanamaz*."

Hükûmet, Parlamentonun prorogasyonunun Parlamentoda gerçekleşen bir işlem türü olduğunu iddia etmiştir. Erskine May'in parlamentonun çalışma kuralları hakkında en önemli kaynak kabul edilen "*Parliamentary Practice"* adlı eserine başvuran Yüksek Mahkeme,

bir işlemin Parlamento işlemi olarak kabul edilmesi için işlemin Parlamento tarafından onun kararıyla gerçekleşmiş olması gerektiği kanaatine varmıştır.

> "*Tam tersine: bu ona dışarıdan empoze edilen bir şeydir. Parlamento üyelerinin üzerinde konuşabildiği ya da oylama yapabildiği bir şey değildir. Delegeler, Lordlar Kamarasındaki rolleri ile değil, Kraliçenin emrini yerine getiren Kraliyet delegeleri rolleri ile bu işlemi gerçekleştirmişlerdir*." (bkz. § 68)

Dolayısıyla mahkeme yürütmenin prorogasyon kararının Bildirge'nin 9. maddesinin kapsamında değerlendirilemeyeceğini düşünmektedir. Ardından parlamentonun konsey kararının okunduğu 10 Eylül'den başlayarak sanki hiç prorogasyona maruz bırakılmamış gibi kararının sonuç doğurduğuna ("*as if the Commissioners had walked into Parliament with a blank piece of paper*", § 69), dolayısıyla Parlamentonun yeniden toplanması için Meeting of Parliament Act 1797 kapsamında özel bir çağrının yapılmasının gerekli olmadığına, bundan sonra nasıl hareket edilmesi gerektiğine Parlamentonun kendisinin karar verebileceğine ve bu çerçevede her iki Kamaranın başkanının Parlamentonun derhâl toplanması için gerekli adımları atabileceğine hükmetmiştir.

E. KARAR SONRASI

6 Eylül 2019 tarihli İngiltere Mahkemesinin hükûmetin prorogasyon işlemini yargılanamaz bulan kararından hemen sonra ve dava sürecinin getirdiği belirsizlikle hükûmetin anlaşmasız ayrılık planına karşı olan Parlamentonun çoğunluğu, 9 Eylül'de hükûmete AB ile 19 Ekim'e kadar yeni bir anlaşma üzerinde uzlaşılamazsa müzakere sürecini 31 Ekim'den başlayarak dört ay uzatma yükümlülüğü getiren European Union Withdrawal-No. 2 Act 2019 Kanunu'nu yürürlüğe sokmayı başarmıştır. Dolayısıyla anlaşmasız ayrılık riski 31 Ekim tarihi için ortadan kalkmış oldu. Bu doğrultuda yeni bir anlaşma hazırlayamayan hükûmet 19 Ekim'de Birlik'e müzakerelerin dört ay daha uzatılması için başvurdu[96].

Yüksek Mahkemenin kararını açıkladığı aynı gün iki Kamara başkanı da parlamenterleri ertesi gün saat 11.30'da toplantıya çağırmıştır[97].

[96] Bkz. https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/19/eu-will-grant-brexit-extension-if-johnson-sends-letter-says-brussels, (erişim tarihi: 22/10/2019).

[97] Bkz. https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/24/bercow-mps-return-urgent-supreme-court-ruling-suspension-parliament, (erişim tarihi: 22/10/2019).

Muhafazakâr Parti Avam Kamarası grup başkanı, kararı 'anayasal darbe' ('*constitutional coup'*) olarak yorumlamıştır[98]. 25 Eylül akşamı Birleşmiş Milletler toplantısından dönen Başbakan Johnson, Parlamentonun akşam oturumuna katılmış, Yüksek Mahkemenin siyasi bir yargılamada bulunduğunu söylese de karara saygı duyduğunu ifade etmiştir[99]. Bir gün sonra Parlamento hükûmetin "kongre arasına" girme teklifini 289'a karşı 306 oyla reddetmiştir[100]. Dolayısıyla parti kongreleri Parlamento araya girmeksizin yapılmıştır. 2 Ekim'de hükûmet, 8 Ekim Salı gününden 14 Ekim Pazartesi gününe kadar Parlamentonun prorogasyonuna karar vermiştir[101]. Böylece 8 Ekim'de, 21 Haziran 2017'de başlayan ve 839 takvim günü süren son 366 yılın en uzun yasama devresi sona ermiştir. Süresi altı gün olarak kararlaştırılan bu prorogasyon işlemi, hükümsüz kılınan bir önceki karar gibi anayasal krize dönüşmeksizin başarıyla uygulanmış ve 14 Ekim 2019'da Kraliçe konuşması ile yeni yasama devresi başlamıştır[102].

VI. DEĞERLENDİRME

Gerek İngiltere Mahkemesi gerekse İskoçya ilk derece mahkemesinin yargılanamazlık hükümlerinin esas gerekçesi olan prorogasyon imtiyazının "siyasi" (*'matters of high policy'*) nitelikte olması savı ve buradan yola çıkılarak verilecek hükmün hukuki değil siyasi yargılamaya vücut vereceği görüşü bazı soruları beraberinde getirmektedir. Biz burada "yargılanamazlık" (unjusticiability) doktrininin İskoçya Temyiz Mahkemesi ve Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi kararlarında değinilmemiş iki zayıf noktasına dikkatleri çekeceğiz.

Birincisi yargılanamazlık görüşünün prorogasyon özelinde yetkinin siyasi nitelikte olması gerekçesi ile tesis edilmesi, menfaatleri çatışan

98 Bkz. https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/jacob-rees-mogg-supreme-court-prorogation_uk_5d8a8f99e4b08f48f4ac2a15, (erişim tarihi: 22/10/2019).

99 Bkz. https://www.bbc.com/news/uk-politics-49827803, (erişim tarihi: 22/10/2019).

100 Bkz. https://www.bbc.com/news/uk-politics-49842880, (erişim tarihi: 22/10/2019).

101 Bkz. https://www.heraldscotland.com/news/17942770.boris-johnson-plans-prorogue-parliament-october-8/, (erişim tarihi: 22/10/2019).

102 29 Ekim'de Johnson Avam Kamarasına üçüncü defa erken seçim teklifi yapmış ve bunda da önceki iki teklif gibi üçte iki çoğunluğun desteğini sağlayamamıştır. Bunun üzerine hükûmet iki gün sonra erken seçim için üçte iki çoğunluğu şart koşan Fixed-term Parliament Act'i bir seferlik geçersiz kılacak bir yola başvurmuştur. Parlamentonun basit çoğunluğunun desteği ile geçirilen yeni bir kanunla (Early Parliamentary General Election Act 2019) erken seçimlerin 12 Aralık 2019'da yapılması düzenlenmiştir. Bkz. https://services.parliament.uk/Bills/2019-20/earlyparliamentarygeneralelection.html, (erişim tarihi: 03/11/2019).

iki kurumun yasama ve yürütme olduğu hâllerde hatalı bir *common law* yargı refleksi gibi görünmektedir. Öncelikle imtiyazlarla alakalı *common law*'un geldiği noktayı bir kez daha hatırlayalım. İmtiyazlar da dâhil olmak üzere yürütmenin bütün yetkileri hukuki olarak sınırlıdır. Kullanım şekli sorgulanamayacak, sınırsız bir yürütme yetkisi yoktur. Şüphesiz prorogasyon yetkisinin hukuki sınırlarını tespit etmek güç olabilir ancak bu güçlüğü kabul etmek onun sınırlarının olmadığı ya da bunun hukuki bir mesele olmadığı sonucuna götürmemelidir.

Yürütmenin hangi işlemi (hukuka uygun ya da değil veya hukuksal sınırları tespit edilebilir ya da edilemez) siyasi hesaplara dayanmaz ya da siyasetin alanına girmez ki? Davacı tarafların dayandığı "Parlamentonun egemenliği" ve "yürütmenin hesap vermesi" ilkelerini yetkinin siyasi nitelikte olması gerekçesiyle tartışmamış olmak -aynı işlemi yargılayarak hukuka aykırı bulan İskoçya temyiz mahkemesi hükmü gibi- kurucu ama olumsuz ve kıvrak bir yargı iradesine dayanır. Buradaki kilit nokta yürütmenin "siyasi" nitelikte olduğu varsayılan prorogasyon yetkisi, kullanımında doğrudan Parlamento üzerinde sonuç doğurmayan -örneğin uluslararası anlaşma imzalama ya da af ilan etme gibi- bir yürütme yetkisi değildir. Kullanılan yetkinin etki alanı, doğrudan mahkemenin kendisini kenara çekerken temel aldığı erkler ayrılığı ilkesindeki bir başka erk olan Parlamentonun yani yasamanın anayasal yetki alanıdır.

Her iki Mahkemenin de bu hususu gözden kaçırdığını söylemek zorundayız. Bu çerçevede İngiltere Mahkemesinin "siyasi" nitelikteki imtiyaz yetkilerinin yargılanamayacağına ilişkin görüşünü inşa ederken referans verdiği geçmiş dönem altı mahkeme kararının da (bkz. §§ 43-50), yürütme ile üçüncü kişiler (yani hakkı ihlal edildiği iddia edilen tarafın Parlamento olmadığı) arasındaki uyuşmazlıklara dayandığını tespit ettik. Aşağıda referans verilen kararların içeriğini özetledik. Referans verilirken bağlamlarından koparılan bu kararlardan yapılan alıntıların tek ortak yanı, mahkemelerin yürütmenin yetki alanına giren konularda siyasi olmaları hasebiyle yargılama yapamayacağına dair beyanları içeriyor olmasıdır. Bunun dışında uyuşmazlıkların konuları, bu iki mahkemenin önüne gelen prorogasyon davasında olduğu gibi yasama ile yürütme arasındaki erksel çatışmaya yani anayasal bir ihtilafa ilişkin değildir.

• *A v Secretary of State for the Home Department*[103]: **Konu**-Adil yargılanma hakkı; **Karar**-Uzun süre yargılanmadan tutuklu kalan yabancı bir kişinin uluslararası terör şüphesiyle yargılanma hakkından mahrum edilmesi (*derogation*) insan haklarına aykırı bulunmuştur.

• *Gibson v Lord Advocate*[104]: **Konu**-Ekonomik haklar; **Karar**-Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin balıkçı gemilerine İskoçya sularını açan Avrupa Toplulukları Kanunu'nun İskoç balıkçılarına ekonomik zorluklar getirdiği iddiasıyla ilgili hükmünün geçersiz sayılmasının talep edildiği davada balık avlama hakkının kamusal bir hak olduğu ve bu hakkın nasıl kullanılacağına dair verilecek kararın siyasi bir mesele olmasından dava konusu edilemeyeceğine karar verilmiştir.

• *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland*[105]: **Konu**-Kuzey İrlanda first minister seçimi; **Karar**-Kuzey İrlanda Kanunu'na göre first minister Kuzey İrlanda Meclisinin toplanmasını müteakip altı hafta içinde seçilmelidir. Seçimler bu sürede sonuçlanmamışsa da Mahkeme, Kanun'u anayasal metin niteliğinde saymış; ilgili hükmün katı yorumlanmamasını, siyasi iradenin uygulanmasına fırsat verecek şekilde ele alınmasını ileri sürerek seçimleri geçerli saymıştır.

• *Khaira v Shergill*[106]: **Konu**-Dinî bir cemaatin görev atamaları; **Karar**-Hindistan merkezli Sih inancına bağlı bir tarikatın ikinci mürşidinin ölümünden sonra makamı devralacak mürşidin kim olacağı ve ileri sürülen mürşidin Birleşik Krallık'ın High Wycombe and Birmingham şehirlerindeki guruları değiştirip değiştiremeyeceğine dair yaşanan uyuşmazlıkta Mahkeme, dış ilişkilere ilişkin alınacak kararların yürütmenin yetki alanında olması ve din işlerinde yaşanan uyuşmazlıkların yargının görev alanında olmaması nedeniyle yargılanamazlığa karar vermiştir.

103 *A v Secretary of State for the Home Department* (2005) 1 AC 68, 16/12/2004.

104 *Gibson v Lord Advocate* (1975) SC 136, 144, 7/3/1975.

105 *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* (2002) UKHL 32, 25/7/2002.

106 *Khaira v Shergill* (2015) AC 359, 11/6/2014.

- *Wheeler v Office of the Prime Minister*[107]: **Konu**-Seçim manifestosunda verilen referandum sözünün yerine getirilmemesi; **Karar**-AB Anayasası taslağının hazırlandığı aşamada bu anayasayı referandum ile halkın onayına sunacağı sözünü veren hükûmet, Birlik içinde mutabakatın sağlanamaması üzerine yeni hazırlanan Lizbon Anlaşması'nı referandumsuz imzalamıştır. Davacı tarafın referandumun yapılacağına dair haklı beklentisi oluştuğu iddiasına karşı Mahkeme, dava konusunun siyasetin alanında olduğunu söyleyerek yargılanamazlığına hükmetmiştir.

- *In McClean v First Secretary of State*[108]: **Konu**-İki parti arasında yapılan koalisyon anlaşması; **Karar**-Muhafazakâr Parti ile Kuzey İrlanda Demokratik Birlik Partisi arasında yapılan koalisyon anlaşmasının partiler arası meşru olmayan bir çıkar çatışmasına dayandığı ve bu nedenle hukuka aykırı sayılması iddiasıyla açılan davada Mahkeme, koalisyon anlaşmasının siyasi bir anlaşma olması ve bunun da güven oylaması veya yeniden seçilme gibi siyasi denetime tabi olmasından yargılama konusu yapılamayacağını kabul etmiştir.

Yasama ile yürütmenin karşı karşıya geldiği bir çatışmada yürütmenin eylemine ya da kararına, yine onun gerekçelerine gönderme yaparak ama bu gerekçeleri tartışamayacağını söyleyerek siyasi nitelik hüviyeti kazandırmak ve bu basit mantıkla yargılanamazlığına hükmetmek üstü örtülü bir şekilde yürütme yanında yer almaktır. Burada kullandığımız "yanında yer alma" ifadesi kanaatimizce tespit ettiğimiz mantıksal kusurun en hafif tabirle anlatımıdır.

İkinci sorun, anayasal teamüllerin yargılanamayacağı genel kuralının kararda ele alınış şeklinde yatmaktadır. Mahkemeler, davacıların iddiasını sanki prorogasyon yetkisinin kaynağını sorgulamayı talep etmişler gibi kurgulayıp reddiyeler düzmüşlerdir. Kanaatimizce anayasal teamüllerin hukuk denetimine tabi olmaması kuralı teamülün ilkesel olarak varlığının sorgulandığı anlarda ileri sürülebilir. Örneğin birileri çıkıp hükûmetin genel olarak prorogasyon yetkisinin demokrasinin temel bir ilkesi olan Parlamento egemenliğine aykırı olduğunu ileri sürse mahkemeler bu kurala dayanarak kendilerini

[107] *Wheeler v Office of the Prime Minister* (2008) EWHC 1409, 25/6/2008.
[108] *In McClean v First Secretary of State* (2017) EWHC 3174, 26/10/2017.

yetkisiz görebilirler. Ancak bu kural o anayasal teamüle dayanılarak yapıldığı iddia edilen işlemin teamülün kendisine uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlenemeyeceği anlamına gelmemelidir. Teamül salt bir yetki başlığını içermez. Prorogasyon yetkisi belli bir kullanım şekliyle ortaya çıkan, gelişen ve bugün uygulanmaya devam bir imtiyaz türüdür. O hâlde mahkemeye düşen görev, yürütmenin imtiyaz yetkisi altında gerçekleştirdiğini iddia ettiği işlemin o ilgili ya da ilişkisi kurulan anayasal teamüle uygun olup olmadığını tartışmaktır ve bu tartışma kanaatimizce onu erkler ayrılığı ilkesini ihlal etme noktasına götürmez.

Prorogasyon özelinde bu tartışma, akıllara ilk anda imtiyazın özellikle süre ve amaç unsurları açısından incelenebileceğini getirmektedir. Nitekim işlemin yargılanamazlığına hükmeden her iki Mahkeme de bu noktada süre unsuru açısından hukuki bir kriterin olmadığını ifade etmiştir. Her ne kadar biz makalenin birinci bölümünde (I.C.) süre konusunu ele alırken (Avam Kamarası kütüphanesinin bir çalışmasından yola çıkarak) otuz dört günlük sürenin 1930-2017 döneminin beş günlük ortalamasına kıyasla aşırı uzun olduğunu tespit etmişsek de mahkemenin süre açısından belirsizliğe işaret etmesi bir yere kadar anlaşılabilir. Öte yandan; işlemin amaç unsuru açısından bir görüş oluşturmanın zor olmaması gerekirdi. Yürütmenin bu yetkisini hangi amaçlarla kullanması gerektiğini tek tek saymak şüphesiz imkânsız görünmektedir ve bunu tahdidi kılacak surette teşebbüs, yürütmenin takdir alanını kısıtlama olarak yorumlanabilecektir. Ancak olayda davacılar zaten özel bir duruma işaret etmektedirler. Bu, imtiyazın Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin hesap vermesi ilkelerinin işlevsiz kılınması amacıyla kullanılmasıdır.

O hâlde mahkeme prorogasyonun bugüne kadar hangi amaçlarla kullanıldığının tek tek tespiti ile uğraşmayacak, davanın üzerine oturduğu söz konusu ilkeleri etkisizleştirecek şekilde kullanılıp kullanılmadığını sorgulayacaktır. Her iki Mahkeme de haklı olarak prorogasyon yetkisinin çeşitli siyasi amaçlarla kullanılabileceğini söylemişlerdir. Ancak sorgulamalarını davacı tarafların iddiaları ile daraltmadan prorogasyonun teamülen hangi amaçlarla ya da ne kadar süre ile kullanıldığını tespit etmeye girişmek ya da bu iki mahkemenin yaptığı gibi tespit edilemezliğine işaret edip işlemi yargılanamaz görmek, bütün bu tartışmanın esasının ıskalandığına işarettir.

Hâlbuki birinci eleştiri noktamızın yani imtiyazın siyasi nitelikte olması iddiasının Parlamentonun anayasal yetki alanında doğrudan sonuçları olan prorogasyon yetkisinde işletilemeyeceği görüşü, kabul edildiği noktada şöyle bir mantık yürütmesi yapılabilir: Yukarıda ele aldığımız *Case of Proclamations*, *De Keyser* ve *Miller* (No. 1) kararlarındaki yürütmenin imtiyaz yetkilerine getirilen kısıtlamaların tamamı, Parlamento egemenliğini koruma amacına dayanmaktaydı. Yürütme, başına buyruk emirlerle hukuku değiştiremez (Case of Proclamations), imtiyaz yetkisi yoluyla kanunları baypas edemez (De Keyser), imtiyazların kullanımı sonucu kanunların meydana getirdiği sonucu ortadan kaldıramaz ya da etkisizleştiremez (Miller, No. 1). Prorogasyon özelinde şüphesiz mahkemelerin önünde bu davalarda olduğu gibi sarih bir imtiyaz-kanun çatışması iddiası yoktur. Ancak Parlamento egemenliğine karşı bu davalarda göründüğünden daha tahripkâr ve müfrit bir tecavüz ihtimali vardır.

Şöyle ki açık imtiyaz-kanun çatışması iddiasının ileri sürüldüğü davalarda imtiyaz, Parlamentonun sadece muayyen bir kanundaki iradesini etkilemekte; onunla zıt bir durum meydana getirmektedir. 1842 tarihli Savunma Kanunu'na göre De Keyser Oteli'ne müsadereye karşılık tazminat ödenmelidir ancak tazminat ödemeyi reddetmekle yürütme, Parlamento egemenliğinin o tek bir olaydaki belli doğrultuda ortaya konmuş hâlini hiçe saymaktadır. Bu ihlale rağmen Savunma Kanunu yine yürürlüktedir ve bir başka zamanda yürütmeyi ona uygun hareket etme ya da etmediğinde benzer şekilde mahkemeler aracılığıyla etmeye zorlama kuvvetini sürdürür. Buna karşılık prorogasyonda yürütme, işlem süresi boyunca Parlamentonun egemenliğinin kullanılması araçlarını tümüyle bloke etmektedir. Bu işlemle onun sadece bir kanunundaki bir veya birkaç hükmünü hiçe saymamaktadır, yasama yetkisini kullanmasını bütünüyle durdurarak o somut olayda belli bir şekilde açığa vurulmuş Parlamento egemenliği hâlinin ötesinde sınırsız bir kısıtlamaya neden olmaktadır.

İngiliz siyaset bilimci Profesör Anthony Birch neredeyse elli sene önce yayımladığı kitabında Birleşik Krallık anayasa sisteminin yarışan iki farklı görüşe dayandığını ileri sürmüştür[109]: *Westminster* ve *Whitehall*

[109] Birch, A. H. (1964). *Representative and Responsible Government: An Essay on the British Constitution*, Toronto: University of Toronto Press.

görüşleri. *Westminster* görüşünün merkezinde Parlamento ve özellikle Avam Kamarası gelmektedir. Temsilî demokrasinin en asli kurucu aktörü olarak Parlamento, güvenoyu ile hükümeti kurar ve bozar. Yönetimin adeta kokpiti olan bu organın emrinde olan hükûmettir. Her ne kadar ülkeyi yönetmiyorsa da yönetenlerin dayandığı anayasal gücün nihai kaynağı bu kurumdur. Bu çerçevede o, sadece çoğunluk durumunda olan partinin değil bütün bir milleti içine alacak düzeyde bir kurumsal kimliğe sahiptir. Birleşik Krallık Anayasası Parlamentoyu bu sistemde belirleyici aktör kılan birtakım temel ilkelere sahiptir ve bu ilkelerin doğuşunda ve bugün uygulanışında mahkemeler önemli rol üstlenir.

Öte yandan *Whitehall* görüşünde sistemin merkezi hükûmettir. Etkili bir devlet yönetimi, hükûmetin hızlı ve tam yetkili hareket etmesini icap ettirir. Birleşik Krallık Anayasası ve Parlamento ile hükûmet arasındaki ilişki hükûmetin çalışmalarını başarıyla sürdürmesi üzerine kuruludur. Parlamento, devlet yönetiminde adeta dışarıdan bir organdır ve görevi hükûmeti denetlemekten öteye geçmez. Onun hükûmetle olan ilişkisi siyasidir ve bu ilişkinin sürdürülmesinde ortaya çıkan sorunlara seçilmemiş ve siyasi sorumluluğu olmayan mahkemeler karışamaz. Parlamentonun görevi liderini ve onun programını desteklemektir. O, *Westminster* görüşünün aksine kolektif bir kimliğe sahip değildir; aksine içinde birbiriyle uyumsuz fikirlere sahip partilerin çatışma hâlinde olduğu bir organdır.

Kanaatimizce Yüksek Mahkeme *Cherry/Miller* kararıyla, *Westminster* anlayışını üstün kılmıştır. Parlamentonun hükûmeti denetlemesi anayasal sistemin destekleyici unsuru değil bilakis sistemin nasıl yürümesi gerektiğinin ana prensiplerindendir. Yine hükümetin esas iddiaları olan prorogasyon kararının Parlamento ve kendisi arasındaki ilişkiyi ilgilendirdiği ve Birleşik Krallık Anayasası'nın bu varsayılan "siyasi" ilişkiye müdahale edebilmek için sunabileceği herhangi bir hukuksal ölçütünün olmaması *Whitehall* anlayışına karşılık gelmektedir. Bu anlayış nitekim İngiltere Mahkemesinde de önemli düzeyde karşılık bulabilmiştir.

Cherry/Miller kararında, Birleşik Krallık Anayasası'ndaki *Westminster* anlayışını destekleyen ve kanaatimizce bu kararı gelecek dönemlerde yüksek profilli kararlardan biri kılacak dört ayırt edici husus vardır:

Birincisi, imtiyazlara ilişkin yargılanamazlık doktrininin alanını daha da daraltmıştır. Davacı tarafların ve hükûmetin her iki yürüyen davada kabul ettikleri husus, mahkemelerin imtiyazların varlığı ve kapsamına ilişkin yargılama yetkisinin olduğuna ilişkindir. Buna karşın hükûmetin savunması, imtiyazın hukuki sınırları içinde kullanılması hâlinde onun nasıl ya da hangi gerekçelerle kullanılacağına ilişkin yargılanamazlık durumunun ortaya çıktığı yönündedir. Öte yandan Cherry ve Miller, iddia olarak hükûmetin savunmasının tam karşısında durmuşlardır. İmtiyaz, hukuki sınırları içinde kullanılsa dahi hukukun diğer prensipleri çerçevesinde dava konusu edilebilmelidir. Mahkemenin karardaki tartışma alanı, bu iki görüşün de dışında gelişmiştir.

> "*...where a legal limit lies in relation to the power to prorogue Parliament, and whether the Prime Minister's advice trespassed beyond that limit*" (bkz. § 37).

Ona göre uyuşmazlık, imtiyazın "kapsamına" ilişkindir. Peki, mahkemenin somut olaydaki uyuşmazlığı "kapsam" tartışması olarak ele almasının sebebi nedir? Kanaatimizce Mahkeme burada hükûmetin prorogasyon kararını yargılanır kılmak için basit bir kelime-sınıflandırma oyununa başvurmamıştır. Bu tercihin altında görüşümüzce bir önceki davalara kıyasla yargılama mantığındaki radikal değişim yatmaktadır ki bizce bu kararı *common law* yargı geleneğinde çığır açıcı kılacak husus bu değişimde aranmalıdır. Bunu, kararın ikinci ayırt edici özelliği olarak ortaya koyalım.

Mahkeme, yürütmenin prorogasyon kararının yargısal olarak denetlenebileceği görüşünü gücün sınırlarının anayasa hukukunun prensiplerince belirlendiği kanaatiyle oluşturmuştur.

> "*...boundaries of the power are… determined (,) by the fundamental principles of our constitutional law*" (§ 38)

Mahkeme, Parlamentonun egemenliği ve hükümetin sorumluluğu ilkelerini anayasal teamül (constitutional conventions) olarak ele almamış; bunları kararı boyunca *common law*'un anayasal ilkeleri (constitutional principles) olarak zikretmiştir. Bu karardan yola çıkarak imtiyazların "kapsamı" bundan sonra sadece kanunlara olan uygunlukları ile değil bu ilkelere olan uygunlukları ile de tartışılabilecektir. Bu itibarla kanunların imtiyazlardan üstün olduğu önermesini ortaya koyan

Case of Proclamations ya da 1688 Haklar Bildirgesi'ne kadar tarihî metinlerse Parlamentonun egemenliği ve hükûmetin Parlamentoya karşı olan sorumluluğu gibi soyut ve yazılı olmayan kavramları anayasal ilkeler olarak ele alıp bu ilkeleri imtiyazların kapsamı tartışmasında yeni hukuki kriterler olarak formülize eden bu karar da o düzeyde tarihî bir metin olarak değerlendirilmek zorundadır. Anayasa hukuku açısından bu karar *Council of Civil Service Unions* kararından daha farklı ve belki de üstün bir yere konulabilecektir. Şöyle ki gerek imtiyazların kanunlara uygunluğu denetimi gerekse kanunlara uygun imtiyazın kullanımının diğer kamu hukuku ilkeleri çerçevesinde yapılan yargısal denetimi aslında bir idari yargı denetimidir. Buna karşın, *Cherry/Miller* kararındaki yargısal denetim tam manasıyla bir anayasal yargı denetimi olmuştur.

Üçüncüsü, ikinci nokta ile de bağlantılı olarak Parlamento egemenliği sadece yürürlükte olan kanunların üstünlüğü anlamına gelmez. Bu ilke aynı zamanda Parlamentonun kanun yapma hakkını da içerir (bkz. § 42). Yani prorogasyon yetkisinin o ana kadar kanunla düzenlenmemiş ya da sınırlanmamış olması onun kontrolsüz bir şekilde kullanımına imkân vermez. Eğer bu imtiyaz, Parlamentonun anayasal yetkisi olan yasama faaliyetini kısıtlıyorsa anayasaya aykırı olacaktır.

Dördüncüsü, Mahkeme bu kararıyla prorogasyon işleminin hukukiliği denetiminde işlemin makul bir gerekçeye (reasonable justification) dayanıp dayanmadığı testini geliştirmiştir. Makul bir gerekçe olmaksızın Parlamentonun anayasal yetkilerinin önemli oranda engellenmesi hukuka aykırı kabul edilecektir. "Makul gerekçe" kriterinin sürdürülebilir olup olmadığını gelecek uyuşmazlıklar gösterecektir.

SONUÇ

Yüksek Mahkemenin *Cherry/Miller* kararı bazı basın organları ve parlamenterler tarafından eleştirilse de bu karar yürütmenin imtiyaz yetkilerinin Parlamento egemenliği karşısında yaşadığı tarihsel daralma seyrini göz önüne getirdiğimizde radikal bir yargısal hamle olarak görünmemektedir. Ders kitapları ya da diğer akademik çalışmalar, bu kararın Birleşik Krallık Anayasası'ndaki tarihî önemini ve etkilerini bu makalenin yazarından daha detaylı ve sistematik tartışırken tahminimiz onu *De Keyser*, *Laker Airways*, *Miller (No.1)*, *Council of Civil Service Unions*, *Everett*, *Bentley* ve diğerleri gibi imtiyazların "kapsamını" ya

da "kullanımını" daraltan kararlarla birlikte anacak, yargının imtiyaz yetkilerini denetlemedeki artan kontrolünün 2019 tarihli bir örneği olarak kullanacak ve bu yetkiler için ileri sürülen kanunlardan kaynaklanan yürütme yetkilerinden farklı bir yargısal rejime tabi tutulması klasik görüşünün (injusticiability) giderek zayıfladığına dair bir delil olarak göstereceklerdir.

Kararın siyasi bir karar olduğu yönünde de eleştiriler gelebilecektir. Yine de görüşümüzce, kendisinden önce verilmiş kararların dili ile karşılaştırıldığında Mahkeme, önüne gelen olayı olabildiğince tarafsız bir akıl yürütme ile okumaya çalışmış ve kararını inşa ederken, İskoçya temyiz mahkemesi gibi yürütmenin prorogasyon kararını uygun olmayan bir amaç (*improper purpose*) ile aldığı şeklinde bir ithamda bulunmaktan akıllıca kaçınmıştır. Ona göre uyuşmazlık, çok basit bir dille yürütmenin Parlamentoyu kritik bir dönemde normal zamanlarda dahi görünmediği kadar uzun bir süre prorogasyona tabi tutup tutamayacağına ilişkindir. Bu soruya cevap ararken geliştirdiği tartışma yöntemi ve sonrasında dayandığı *common law* ilkeleri, onu olay için atfedilen siyasi alana girmekten olabildiğince geri tutmuştur.

Kararda hükûmetin ya da davacıların siyasi argümanları bütünüyle dışarıda tutulmuş, prorogasyon için uygun uzunluğun ya da amaçların neler olduğuna değinilmemiş ve başbakanın saikleri sorgulanmamıştır. Kararın inşası, Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin sorumluluğu ilkeleri üzerine oturmuştur. Bu iki ilke de demokrasiyi güçlendirir, Parlamentoyu korur, yargıçları değil. Kanaatimizce *Cherry/Miller* kararını Birleşik Krallık Anayasası'nda ayrı bir yere koymamızı gerektiren özellik, yürütmenin teamüller çerçevesinde ve yüzyıllardır uyguladığı bir yetkisini ilk kez 2019 yılında sadece kanunlar ile değil anayasal ilkeler çerçevesinde de kısıtlanabileceğini ortaya koymuş olmasıdır. Bu yaklaşım kanaatimizce kanunları imtiyazların üzerine çıkaran yaklaşım kadar tarihî öneme sahiptir.

Erkler ayrılığı prensibi modern anayasacılıkta son birkaç yüzyılın temel anlatılarından birini oluşturuyorsa da hukukun üstünlüğü, Parlamentonun egemenliği ve yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu gibi liberal demokrasi mefkûresinin mütemmim cüzleri kabul edilen ve Türkiye gibi gelişmekte olan demokrasiler için kimi zaman eklektik kimi zaman sinkretik bağlamlarda ulusal anayasal metinlerin kurucu

felsefelerine sirayet edebilmeyi başarabilmiş başka birtakım aşkın ilkeler de gözardı edilmemelidir. Yine biliyoruz ki modern anayasacılığın bu ilkeleri, Batı menşeli toplumsal ve siyasi hareketlerin karmaşık ve uzun soluklu devinimleri neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu menşelerin en başında yazılı olmadığı ve mütehassıs bir anayasal yargıdan mahrum varsayımıyla çoğunlukça ihmal edilmiş Birleşik Krallık Anayasası gelmektedir. Kim diyebilir ki bütüncül bir anayasal metin ve anayasa yargısından mahrum bu anayasal monarşi, yazılı anayasaya sahip ve görünürde modern anayasacılığın tüm taklit araçlarını kendine ithal etmiş ülkelerin yargıçlarından daha pasif ve sönük bir yargı erkine sahiptir? Yüksek Mahkemenin 2019 tarihli *Cherry/Miller* kararı, Parlamentonun egemenliğinin diken üstünde göründüğü bir anda, Birleşik Krallık Anayasası'nın kendini nasıl korumaya aldığını gösterecek yüksek profilli bir karar niteliğindedir.

KAYNAKÇA

ALDER, John (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York: Palgrave Macmillan.

BARNETT, Hilaire (2002). *Constitutional and Administrative Law*, London&Sydney: Cavendish Publishing Limitet.

BIRCH, Anthony Harold (1964). *Representative and Responsible Government: An Essay on the British Constitution*, Toronto: University of Toronto Press.

BLOM-COOPER, Louis/DRABBLE, Richard (2010). "GCHQ revisited", *Public Law*, C. 1.

COWIE, Graeme (2018). "A User' Guide to the Meaninful Vote", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. 08424.

COWIE, Graeme (2019). "Prorogation of Parliament", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No: 8589.

DICEY, Albert Venn (1979). *An Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London: Palgrave Macmillan.

DREWRY, Gavin (1985). "The GCHQ Case-A Failure Of Government Communications", *Parliamentary Affairs*, C 38, S. 4, ss. 371-386.

EKINS, Richard (2019). "Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation", Policy Exchange.

FORD, Robert/GOODWIN, Matthew (2017). "Britain After Brexit: A Nation Divided", *Journal of Democracy*, C 28, S. 1, ss. 17-30

HENNESSEY, Peter (1995). *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*, London: Gollancz.

House of Commons Public Administration Select Committee (2004). "Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament", Fourth Report of Session 2003–04, No: HC 422.

JACONELLI, Joseph (1999). "The Nature of Constitutional Convention", *Legal Studies*, C. 24, S 19, ss. 24-46.

JOHNSTON, Neil (2019) "Pre-election period of sensitivity", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. 5262.

KELLY, Richard (2017). "Fixed-term Parliaments Act 2011", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. 06111.

LUCAS, W. W. (1910). "Co-operative nature of english sovereignty", *Law Quarterly Review*, C 26, S 1., ss. 54-70.

MAY, Erskine (2019). *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Elektronik baskı.

Ministry of Justice (2009). "Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report.

NEENAN, Caroline (1998). "Reviewing Prerogative Powers: Roskill's List Revisited", *Judicial Review*, C 3, S 1., ss. 36-39.

ÖZBUDUN, Ergun (2018) *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

POLITOWSKI, Ben (2016). "House of Commons: Hours Sat & Late Sittings", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. SN02226.

POOLE, Thomas (2010). "United Kingdom: The royal prerogative", *International Journal of Constitutional Law*, C 8, S 1., ss. 146-155.

PRIDDY, Sarah (2016). "Number of Sitting Days by Session Since 1945", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. 04653.

Public Administration Select Committee (2004). "Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament", Fourth Report of Session 2003–04, No. HC 422.

PURVIS, Matthew (2019). "Lengths of Prorogation since 1900", *House of Commons Library*, Briefing Paper, No. 0111.

ROGERS, Robert/WALTERS, Rhodri (2015). *How Parliament Works*, Abingdon: Routledge.

SOSSIN, Lorne (2002). "The Rule of Law and the Justiciability of Prerogative Powers: A Comment on Black v. Chrtien Poole", *McGill Law Journal*, C 47, S 2., ss. 435-456.

TURPIN, Colin/ TOMKINS, Adam (2012). *British Government and Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

WADE, Emlyn Capel Stewart/BRADLEY, Anthony (1993). *Constitutional and Administrative Law*, Harlow: Longman.

WEAIT, Matthew/LESTER, Anthony (2003). "The use of ministerial powers without parliamentary authority: the Ram doctrine", *Public Law*, Autumn, ss. 415-428.

WHEARE, Kenneth Clinton (1966). *Modern Constitutions*, Oxford,:Oxford University Press.

KARARLAR

R(Miller) v Prime Minister/Cherry v Advocate General (2019) UKSC No. 41, 24/9/2019.

R Miller v Secretary of State for Exiting the European Union (2017) UKSC No. 5, 24/1/2017.

Joanna Cherry And Others v Advocate General (2019) CSIH No. 49, 11/9/2019.

R(Miller) v PM (2019) EWHC No. 2381 (QB), 11/9/2019.

Joanna Cherry And Others v Advocate General (2019) CSOH No. 70, 4/9/2019.

The Case of Proclamations (1611) 12 Co Rep 74, 1/1/1610.

Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel (1920) All ER 80; (1920) AC 508, 10/5/1920.

Laker Airways Ltd v Department of Trade (1977) QB 643; 15/12/1976.

Blackburn v Attorney General (1971) 1 WLR 1037, 10/5/1971.

Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service (1985) A.C. 374, 22/11/1984.

R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs ex parte Everett, (1989) 2 W.L.R. 224, 20/10/1988.

R. v. Secretary of State for the Home Department ex parte Bentley, (1993) 4 All 442, 7/07/1993.

R. v. Ministry of Defence ex parte Smith, (1996) 2 W.L.R. 305, 3/11/1995.

R (Unison) v Lord Chancellor (2017) UKSC 51, 26/7/2017.

A v Secretary of State for the Home Department (2005) 1 AC 68, 16/12/2004.

Gibson v Lord Advocate (1975) SC 136, 144, 7/3/1975.

Robinson v Secretary of State for Northern Ireland (2002) UKHL 32, 25/7/2002.

Khaira v Shergill (2015) AC 359, 11/6/2014.

Wheeler v Office of the Prime Minister (2008) EWHC 1409, 25/6/2008.

In McClean v First Secretary of State (2017) EWHC 3174, 26/10/2017.

İNTERNET KAYNAKLARI

(Resmi kaynaklar)

https://www.privycouncil.independent.gov.uk

https://www.eur lex.europa.eu/resource

https://www.royal.uk/

http://www.legislation.gov.uk

https://www.commonslibrary.parliament.uk

https://www.hansard.parliament.uk

https://www.parliament.uk

https://www.publications.parliament.uk

https://www.services.parliament.uk/

https://www.bbc.com

https://www.erskinemay.parliament.uk/

https://www.researchbriefings.parliament.uk/

(Diğerleri)

https://www.theguardian.com/

https://www.etymonline.com

https://www.instituteforgovernment.org.uk

https://www.youtube.com

https://www.economist.com

https://www.heraldscotland.com

https://www.huffingtonpost.co.uk