

SUNUŞ

ANAYASA VE SİYASET BİLİMİ AÇISINDAN 27. YASAMA DÖNEMİ

16 Nisan 2017’de halkoyu ile kabul edilen Anayasa değişikliği, 24 Haziran 2018 TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin ardından yürürlüğe girdi ve beş yıl uygulandı.

I.- OLMASI GEREKEN VE OLAN

24 Haziran 2018’de seçilen ve 14 Mayıs 2023’te görevi sona eren 27. Yasama Meclisi, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti anayasal ve siyasal gelişmeleri bakımından kendine özgü bir yere sahiptir¹.

Anayasa halkoylaması sonucu 16 Nisan 2017’de kabul edilen Anayasa deęişikliği², TBMM’nin 27. dönemde göreve başlaması ile 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe girdi. Bu bakımdan, **olması gereken** belli idi: Anayasa hükümlerini uygulamak.

Nasıl ve ne ölçüde uygulanacağı ise belli değildi. Şu halde bilinen, yürürlükte olan ANAYASA HÜKÜMLERİ idi; bilinmeyen ise, SİYASET BİLİMİ verileri açısından uygulamanın nasıl olacağı idi. Bu nedenle, olması gerekenin ne ölçüde gerçekleştiği veya olanın ne olduğu, ancak 27. Yasama dönemi sona erdikten sonra saptanabiliyor.

Anayasa açısından, TBMM’nin yetkileri madde 87 çerçevesinde 6 grupta toplanabilir.

- Kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak;
- Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerim görüşmek ve kabul etmek;
- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek,

¹ TBMM çalışmalarını fiilen 6 Nisan günü sona erdi. Anayasal olarak 18 Haziran’da yapılması gerektiği halde, Cumhurbaşkanı’nın “seçimlerin yenilenmesi” kararı (Any., md.116) ile seçim tarihi, 14 Mayıs 2023 olarak öngörüldü.

² Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No. 6771, Kabul Tarihi:21/01/2017 6771 (Anayasa değişikliği, bu sunuş yazısında kısaca ‘2017 Anayasa kurgusu’ olarak belirtilecek).

- Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak;
 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek;
 - Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek.
- Sunuş yazısı, TBMM yetkilerinin başında gelen kanun ile sınırlı tutulacak³.

II.- KANUN

Asli ve genel nitelik taşıyan yasama yetkisi, “devredilemez” (md.7). Genellik, nesnellik ve eşitlik , yasanın tanım ilkeleridir. Anayasa'nın sözüne ve özüne uygunluk ve kamu yararı ölçütleri, öngörülebilir, ulaşılabilir ve anlaşılabilir olma, yasayı belirleyen özelliklerdir. Bu ilke, özellik ve nitelikler, 27. Yasama döneminde ne ölçüde gerçekleşti?

1) **Nitelik ve nicelik:** İlk saptama, nicelik ve nitelik çelişmesine ilişkindir. 27. yasama meclisi yasaları, sayısal olarak yüksek olsa da nitelik olarak bir yasal normun asgari gereklerini karşılamak bakımından sorunludur:

-Sayısal yükseklik, niceliği belirleyen özelliktir: 7145 (ilk yasa) ve 7454 (son yasa); toplam 310 yasa yürürlüğe koydu (Bkz. aşağı. Anayasa haberleri: Ek-1: 27. Dönem TBMM yasama bilançosu)⁴.

-Nitelik olarak, yasa yapım tarzı ve içeriğe ilişkin gereklilikler yönünden, teklif aşamasında başlayan olumsuzluklar, komisyon ve genel kurul görüşmelerini de etkilemektedir. Yasama sürecindeki olumsuzluklar, kimi zaman Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında da yansımış bulunuyor

2) **Teklif yetkisi ve kullanımı:** “*Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir*” (md.87/1) hükmü, TBMM'ye teklif konusunda tekeli bir yetki tanımakla birlikte, bu yetki fiilen Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar tarafından kullanılmaktadır. Kuşkusuz yürütme ve idare, yasamaya ihtiyaç bildirir ve değiştirilmek istenen veya yapılması öngörülen düzenlemelere ilişkin etki analizlerini hazırlar. Ne var ki, 27. dönem yasa öneri-

³ Kuşkusuz, 27. Yasama dönemi, Anayasa madde 87'de öngörülen görev yetkiler bütünü ışığında değerlendirmeli ve bu yöndeki çalışmalar özendirilmelidir.

⁴ Bkz.aşa. “Anayasa haberleri” başlığı, (sf. 213 vd.) 310 yasanın 170'i uluslararası sözleşmeleri uygun bulma kanunu olsa da, yine de sayı yüksekliği belirgindir

leri, bakanlıklarca hazırlanan metinlerin milletvekili imzaları ile “kanun teklifi” formatına sokulması ile sınırlı kalmıştır.

3) **Temel kanun ve temel olmayan kanun:** Temel kanun tanımı (TBMM İktüzük, md.91) ile tamamen çeliştiği halde, torba kanun teklifleri de temel kanun olarak görülmüştür. İktüzük hükmüne açıkça aykırı bir görüşme usulü, yasama faaliyetini hızlandırır da, müzakere sürecini en aza indirmektedir. Torba yasa tarzı, öncelikle nitelikli yasa yapımı önünde en belirgin engeldir: öngörülebilir, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olma gerekleri, çoğu kez bir yasa normuna içkin nitelik zaafı nedeniyle sorunludur. Öyle ki, bir çok torba kanun teklifi adsız olarak sunulmuş ve o şekilde yasalaşmıştır.

4) **Etki analizi:** Teklifler, yasa etki analizi yapılmadan hazırlanmakta ve görüşülmektedir. Yasa etki analizi yokluğu nedeniyle, ihtiyaçlar ve “kamu yararı” ölçütleri de test edilememekte; haliyle torba yasada böyle bir olumsuzluk, daha belirgin bir şekilde kendini göstermektedir. Böylece, ilgili yasanın etkililiği, daha baştan gölgelenmektedir. Ekosistemi etkileyen yasaların hiçbirinde çevresel etki değerlendirmesi raporu sunulmamıştır.

5) **Gerekçe yetersizliği:** Gerekçe bakımından; genel gerekçe ve madde gerekçelerinin yetersizliği ile torba yasa tarzı arasında doğrudan ilişki bulunsa da, genel bir sorun olarak yasama özensizliği, gerekçeye de yansımaktadır⁵.

6) **Komisyonların uzmanlığı:** Komisyonların uzmanlık ilkesine saygı gösterilmemektedir. Yasama komisyonları uzmanlık ilkesine göre oluşturulmuştur. Ne var ki, çok sayıda kanunda değişiklik öngören torba yasa önerilerinin her biri, uzmanlık ilkesi gereği, çok sayıda komisyonun görev ve yetki alanına girmektedir. Oysa bir yasa önerisi, biri asıl iki (veya istisnai olarak üç) tali olmak üzere dört komisyona havale edilmekle birlikte, görüşmeler, genellikle asıl komisyonla sınırlı kalmaktadır. Komisyonlarda uzmanlık ilkesi gereği müzakere edilmesini zorlaştıran bu olumsuzluğa, komisyon toplantılarının Genel Kurul görüşmelerinin yapıldığı gün ve saatlerine denk getirilerek belli zaman dilimlerine sıkıştırılması eklenmektedir. Bu şekilde torba tarzı yasa önerilerinin hız-

⁵ Gerekçe yokluğu veya gerekçe niteliği taşımayan metin karşısında teklif sahipleri, komisyon görüşmelerindeki açıklamalarını gerekçe olarak sunabilmektedir.

lıca yasalaştırılması, Anayasa Mahkemesi'nin etkili denetim yapmasını da zorlaştırmaktadır⁶:-

7) **Yasama belleği ve yasama özeni:** Birbiriyle hiç ilgisi bulunmayan madde önerileri tek bir teklifte birleştirildiği için, muhalefet partilerinin itirazı üzerine kimi zaman tekliften çıkarıldığı halde, izleyen hafta ve aylarda, yine torba tarzında başka bir kanun teklifine konulması, istisnai olmayan “yasa yapım uygulaması” olmuştur. Aynı konuya ilişkin yasa teklifi, bu kez farklı komisyonda görüşüldüğü gibi, teklif sahipleri de farklılaşmakta; teklif metninde imzası bulunan vekiller, önceki metinler yokmuş gibi davranmaktadırlar. Bütün bunlar, 'yasama belleği' açısından ciddi sorunlar yarattığı gibi 'yasama özeni' bakımından ciddi-yetten uzak bir tutumun da göstergesi olmuştur⁷.

8) **Anayasa'ya uygunluk incelemesi:** “*Komasyonlar, kendilerine havale edilen tekliflerin ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler.*” (TBMM İçtüzüğü, md.38/1). Bu yükümlülüğün asgari gereklerine saygı tamamen istisnai durumlarda söz konusu olmuştur.

9) **Belli kişi ve gruplara özgü yasalar:** Belli kişi ve gruplara ayrıcalık tanıyan, kaynağını anayasadan almayan yasal düzenlemelerdir. Maddi bakımdan yasal nitelik ile bağdaşmayan bu tür düzenlemeler, OHAL hukukunu kalıcı hale getirmeyi amaçlamıştır. Bunda, OHAL dönemi suçları ve olası yaptırımları arasındaki sorumluluk ilişkisini kesme iradesi belirleyici olmuştur. OHAL dönemi ve sonrasında Anayasa ve hukuk dışı kararları alan ve uygulayanları, her türlü sorumluluktan bağışık tutan beş yasa, aynı koruma zırhı ile sonuçlanmaktadır. Şöyle:

“ ... *hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaz.*” (18.10.16/6749 8.11.16/6755; 1.2.18/7071; 5.12.19-7194; 11/11/20- 7256).(Ek 2: OHAL Bilançosu Raporu).

10) **Genel norm özelliği:** Daha genel olarak, maddi anlamda yasanın taşınması gereken özellikler yönünden ortaya çıkan eksikliklerdir. Yasaların, genel, soyut, kişilik dışı Anayasaya saygı çerçevesinde kamu ya-

⁶ Ayrıca bkz. aşağı: Başlık IV.- Anayasa Mahkemesi Denetimi.

⁷ Birçok düzenleme arasında; Güvenlik soruşturması, baz istasyonları ve bir üniversiteye A. Türkeş adının verilmesine ilişkin torba yasa önerileri, tipik örnekler olarak belirtilebilir.

rarı ve toplum yararı için konulan norm tanımını yansıtmamasını engellemiştir.

III.- CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ (CBK)

Yasama yetkisi, asli ve genel bir yetki olduğu halde CBK, Anayasa madde 104/17’de çizilen sınırlar çerçevesinde öngörülen ve normlar hiyerarşisinde yasa-altında yer alan düzenleyici bir işlemdir. TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

-Nicelik olarak CBK sayısı, - eğer uluslararası andlaşmalar sayılmaz ise- yasalarla yarışacak derecede yüksek sayıdadır.

-Nitelik olarak, CBK’lerin büyük çoğunluğu tıpkı yasalar gibi “torba CBK” tarzında hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuş bulunuyor.

-Gerekçesiz olması ise, CBK’leri yasalardan ayıran başlıca olumsuzluktur. Bu eksiklik, Anayasa Mahkemesi denetimi bakımından sorunlu olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması bakımından da sorunludur.

CBK, TBMM’nin münhasır yetki veya açıkça kanunla düzenlenen alanda düzenleme yapan kimi CBK’leri AYM iptal ettiği halde TBMM, bu konuda izleme görev ve yetkisini kullanmaktan kaçınmıştır⁸. CBK’ler üzerinde AYM denetimi ise, geç, az ve ertelemeli olmuştur.

OHAL CBK’leri ve yasalaştırılan tezkere, ilk kez uygulama olarak 27. Yasama döneminin son haftalarına denk geldi. Şöyle ki, Kahramanmaraş merkezli büyük depremlerin ardından 9 Şubat 2023’te ilan edilen OHAL kapsamında toplam 25 OHAL CBK çıkarıldı. Bunlar gerekçeli olarak TBMM’ye gönderildi, fakat ilgili komisyonlara havale edildiği halde hiçbirisi komisyonlarda görüşülmedi. CBK-126 ise, CB Tezkeresi eşliğinde doğrudan Genel Kurul’da görüşüldü ve Anayasa madde 87’nin öngördüğü bir yasa teklifi bulunmadığı halde doğrudan yasalaştırıldı⁹. (EK-3: OHAL İlanı ve OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Üzerine Rapor)

⁸ Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini İzleme ve Değerlendirme Komisyonu kurulmasına dair önerge, AKP-MHP vekilleri tarafından reddedildi (Bkz. TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 27.Yasama Yılı, 10.07.2019, sf.58).

⁹ Anayasa’ya açıkça aykırı bu durum, Genel Kurul görüşmelerinde açık bir itiraz ile karşılaşmadı, hatta milletvekillerinince pek farkedilemedi.

IV.- ANAYASA MAHKEMESİ (AYM) DENETİMİ

27. Yasama döneminde AYM'ye norm denetimi için üç kategori işlem iptal istemiyle götürüldü: KHK'ler, kanunlar ve CBK'ler.

Sayısal olarak; 6 KHK, 108 kanun ve 92 CBK'ye karşı iptal başvurusu yapıldı. AYM, 1 Haziran 2023 itibariyle 27. Yasama dönemi başvuruları üzerinde toplam 90 Karar verdi: Kanunlara ilişkin 49 başvuruda 48 karar verilmiştir ve 29 başvuru kısmen veya tümünden iptal ile sonuçlanırken 20 başvuru reddedilmiştir. CBK'lere ilişkin yapılan 35 başvuruya yönelik kararlarda 21'inde kısmen veya tümünden iptal 14'ünde ise ret yönünde karar vermiştir. KHK lerde ise 5 ret 1 iptal kararı vermiştir. 90 kararın 51'i iptal yönündedir. (Bunların dökümü ve ayrıntılı bilgi için bkz. Ek 4: Anayasa Mahkemesi'nin Norm Denetimi Üzerine Rapor).

AYM kararlarında 4 ana sorun saptanmaktadır:

-Karar süresi: AYM, başvuru tarihine göre genellikle çok geç karar vermektedir. Ortalama karar süresi, kanunlarda 15 ay, CBK'lerde ise 16-17 aydır. Ne var ki, bazı başvurular üzerinden yıllar geçmiş olmasına karşın henüz karar verilmiş değildir. CBK-1, karar verilmeyen dosyalar içinde tipik bir örnektir.

-Gündem: CBK-1 örneği, AYM'nin gündemini belirleme ölçütlerinin sorgulanmasını meşru ve haklı kılmaktadır. Gündem bakımından, öncelik-sonralık sıralamasında kullanılan ölçütler belli değildir.

-Karar niteliği: AYM, genellikle kısmi iptal kararları vermekte olup, bu özelliğiyle genel eğilimi olan self-restreint (kendini sınırlama) yoluyla en az (minimum) denetimle yetinmektedir. Yorumlu ret kararlarından da kaçınmakta, ayırık durum olarak vermesi halinde ise, çekingen ve örtülü ifadeler kullanmaktadır. Torba kanun üzerinde denetim süreci, uzmanlık ilkesi bakımından daha baştan raportör görevlendirmede bile sorunlu olarak başlamakta; derinleştirilmiş bir denetimden kaçınılmaktadır¹⁰

-Süre tanıma: AYM, iptal kararlarında ve özellikle CBK iptal kararlarında, "iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi" kararlaştırmakta (md.153/3); yasama ve yürütmeye yeniden düzenleme için uzun bir süre (genellikle 9 ay) tanımaktadır.

¹⁰ AYM'de raportörler iptali istenen normun ilişkili olduğu alana göre uzmanlık ilkesine göre belirlendiğinden, torba niteliğindeki CBK'ler için de tıpkı torba yasalarda olduğu gibi uzmanlık ilkesi çerçevesinde değerlendirme olanağı bulunmamaktadır.

V.- SİYASET BİLİMİ AÇISINDAN: OLAN VEYA GERÇEKLEŞEN DURUM

TBMM'nin 27. Döneminde beş siyasi parti grubu yer almış olsa da, yasama faaliyetinde Cumhuriyet İttifakı çoğunluğu belirleyici oldu¹¹. Millet İttifakı¹² ve HDP, TBMM çalışmalarına Cumhuriyet İttifakına göre fikren ve fiziken daha aktif ve yoğun olarak katıldı. Bununla birlikte, Cumhuriyet İttifakı bloku nedeniyle katkısı sınırlı kaldı. Genel olarak, AKP-MHP çoğunluğuna karşı, CHP-HDP ve İYİ Parti, yasama çalışmaları bakımından 'demokratik muhalefet' olarak nitelenebilir¹³.

27. Yasama dönemi yasa yapım süreci olarak siyaset bilimi açısından nasıl okunmalı?

Öncelikle, her yasa için geçerli önkoşullar olarak Anayasa'ya uygunluk ve kamu yararını yansıtması bakımından yasama sürecine bakılabilir: Hukukun genel ilkeleri ve kamu yararı ölçütlerine başvurulmaması, genel bir eğilim olarak kaydedilebilir. Anayasaya uygunluk incelemesi bir yana, gerekçelerde anayasaya referans yokluğu da kayda değer. Oysa Anayasa andı, yasa yapımcıları için normatif, ahlaki ve etik yükümlülükler içermektedir (md.81). Ne var ki, Anayasa'ya uygunluk arayışı bir yana, Cumhuriyet İttifakı vekillerinin genel eğilimi, bu yöndeki önerileri değersizleştirmek oldu¹⁴.

Anayasa madde 87 dolanılarak hazırlanan yasa tekliflerinde dikkat çeken karşıtlık, imza bolluğu ve vekil yokluğudur. Şöyle ki; gerçekte bürokratlarca hazırlanan öneri metinleri, AKP'li ve kimi zaman MHP'li vekillerce imzalanarak kanun teklifi formatına dönüştürülüyor. Teklifler, genellikle, onlarca hatta yüzlerce milletvekili tarafından imzalanıyor. Ne

¹¹ Cumhuriyet İttifakı, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP) üçlüsünden oluşmakla birlikte, BBP bir vekil ile temsil edildiğinden genellikle, AKP-MHP koalisyonu olarak adlandırılmıştır.

¹² Millet İttifakı, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), İYİ Parti, Demokratik Parti (DP) ve Saadet Partisi (SP) dördlüsünden oluşmakta idiyse de, yasama güçbirliğinden söz edilemez. Yasama faaliyetlerinde millet ittifakı öncüsü CHP'nin İYİ Parti ile işbirliği görüntüsü öne çıkmış olsa da, ittifak içinde yer almayan Halkların Demokratik Partisi (HDP) ve CHP arasındaki "yasama ortak paydası" daha büyük olmuştur.

¹³ Özellikle Öğretmenlik Meslek kanunu ve Cemevleri'ne ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi birçok yasa görüşmelerinde örtülü de olsa, "demokratik blok" görüntüsü belirgin olmuştur.

¹⁴ Dahası, açıkça "Anayasaya aykırı yasa yapabiliriz..." beyanında bulunan vekiller bile oldu.

var ki, Komisyon'da ilgili komisyon üyeleri bile katılma disiplininden yoksun olduğu gibi, genel kurulda kimi zaman teklif sahipleri bile hazır bulunma gereği duymuyor.. Genel Kurul görüşmelerine hemen hiç katılmayan çoğunluk ittifakı vekilleri, ya toplantı yeter sayımı için ya da nihai oylama için salona giriyorlar¹⁵.

'Yasama özensizliği' olarak nitelenebilecek bu süreç, şu üç olguyu ortaya çıkarıyor:

-sahiplenmeme ve dinlememe, sunumdan sonra teklif sahibi milletvekillerinin yasa önerileriyle ilgilenmemesi, genel bir eğilim olarak kaydedilebilir. Genel Kurul'da, koltuklar pek seyrek de olsa, konuşmacılara ilgisizlik genel bir eğilimdir; öyle ki çoğu hatip, mensup olduğu parti vekillerince bile dinlenmemektedir.

-yasama belleği, farklı teklif torbalarına tekrar tekrar konulan ve komisyonlar arası dolaşan aynı teklif maddeleri, yasama faaliyetlerinin saydamlığını perdelediği gibi yasama belleğinin oluşmasını da engellemektedir¹⁶.

-“yasama hilesi”, Genel kurul aşamasında son dakika madde eklemeleri ise, en kritik düzenlemeleri müzakere edilmeden oylatarak ‘yasama hilesi’ de, istisnai bir uygulama olmaktan uzaktır¹⁷.

Parti disiplini, çoğu zaman vekilleri değersizleştirecek derecede katı olsa da, “gayri ciddi yasama çalışmaları”, başta temsili liyakat gelmek üzere anayasal demokrasi açığına ilişkin bulunmaktadır.

Fikir/fizik ayrışması ayrışması¹⁸ da, 27. Yasama döneminin belirgin özelliği olarak kaydedilmelidir.

¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, Yasama Yetkisi Devredilemez, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Mart 2020, Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları, MİKİ Matbaacılık, Ankara.

¹⁶ Bağlantıları kurmak için özel olarak iz sürme gereğine, güvenlik soruşturması, baz istasyonları affı ve üniversite kurulmasına ilişkin yasa önerileri örnek olarak belirtilebilir.

¹⁷ Teknik düzenlemelerle bezeli uzun metinler, Anayasa'ya açıkça aykırı hükümler içerdiği halde Komisyon temsilcilerinin uzlaşılabilir metinlerin içeriğini tam anlayamadan imza vermeleri sonucu son dakikada yasalaşmıştır. Bunun son örneği, öğrenci affında ayrımcılık öngören 7440 sayılı yasa oldu.

¹⁸ Fizik-fikir ayrışması bakımından MHP, fizik konusunda en önde oldu; zira araştırma önergelerinde hep hayır oyu kullandığı halde konuşmalara hiç katılmadı. Yurttaşları temsilen Meclis'te sandalye sahibi milletvekillerinin hiçbir faaliyete katılmadan dönemi bitirmiş olmaları da bu çerçevede kaydedilmez.

-çoğunluk, genellikle önerdiği metni kabul ettirme, muhalefet önerilerini ise ret anlayışı ile hareket ettiğinden sayısal üstünlük, genellikle “haklılık ölçütü” olarak görülebiliyor.

-müzakereci demokrasi süreci haliyle işletilemiyor. Muhalefet partileri, önerilerini kabul ettirebilmek veya Anayasaya ya da kamu yararına aykırı tekliflerin geri çekilmesi için çoğu zaman yoğun bir fikri çaba içinde oldukları halde, Cumhur İttifakı, bu yöndeki önerileri fikri karşılık vermeksizin genellikle oy yoluyla sonuçsuz bırakmaktadır.

Anayasa referansı yerine talimat söylemi, hukuk ve siyaset ayrışmasının en belirgin alanı olmuştur. Anayasa'nın üstünlüğüne bağlılık andı içen milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, söylem ve işlemlerinde Anayasa yerine “Cumhurbaşkanı talimatı” referansı, genel kullanım olmuştur. Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde olduğu gibi bütçe görüşmelerinde de Cumhurbaşkanı ve/ya parti genel başkanı talimatı, genel bir meşrulaştırma ve haklılaştırma ölçütü olarak kullanıldı¹⁹. Söylemde referans farklılaşması, uyulamaya da yansdı. Bu süreç, fiili durum (de facto) ve hukuki durum-anayasa (de jure) ayrışması olarak yorumlanabilir.

2017 kurgusunun başlıca gerekçesi, “çift başlı yürütme” ye ve koalisyon hükümetlerine son vermektir. Ne var ki, yürütmede “fiili çift başlılık” devam ettiği gibi, “yasama koalisyonu” da katı bir biçimde uygulandı. Şöyle ki;

-Yürütme: yürütme yetkisi, tek başına Cumhurbaşkanı'na ait (md.104) olduğu halde, bu yetki, “vekalet yetkisi olmaksızın” da fiili olarak CB yardımcısı tarafından kullanıldı²⁰.

-TBMM: Yürütme'nin yasama güvenine ihtiyacı olmadığı halde Cumhur İttifakı adı altında TBMM'de kurulan koalisyon, yasaların, Anayasa'nın sözüne ve özüne saygı gereklerince yapımının önünde en büyük engel oldu.

¹⁹ Yasama üyelerinin, “ Yasayı Parti başkanı talimatı ile yapacağız; Emir yukarıdan, Anayasa'ya aykırı yasa yapabiliriz” vb ifadeleri, istisnai olmadı. Yürütme açısından ise, Bakanların istifası yerine Resmi Gazete'de: “af istemi” ve “af kabulü” vb işlemlere dönüşmüş olması, kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetki kullanımı olduğu açık olsa da, siyaset bilimi açısından yorumlanmalıdır.

²⁰ CB yardımcısı tarafından vekalet süresi “159 gün” olarak ifade edilmiş olsa da, bütçe sunumu gibi doğrudan CB tarafından kullanılması gereken birçok yetki, fiilen CM yardımcısı tarafından kullanılmıştır.

Bir yandan, de jure ve de facto ayrışması; öte yandan, kişi+parti+Devlet birleşmesi, 27. Yasama döneminin siyasal olgusu olarak kaydedilebilir. Bu bir çelişkiden çok, Parti Başkanlığı Yoluyla devlet Başkanlığı ve Yürütme (PBDBY) uygulamasının kaçınılmaz sonucu olarak görülebilir.

Yasama yetkisinin kötüye kullanılması: Süreklilik kazandırılan OHAL dönemi gibi COVID-19 salgın olağan üstü hali de kötüye kullanıldı. Cumhuriyet İttifakı, sosyal ve ekonomik alanlarda belirlenen Devlet görevlerini salgın hastalığının gerekli kıldığı önceliklere yönelmekle yükümlü olduğu halde (Anayasa, md.65), tam tersine, ayrıcalıklı toplumsal grupları kayırmacı düzenlemeler ve israf projelerine ivme kazandırdı. Bu dönemde çıkardığı yasalar, sosyal devleti azami kılmak bir yana, asgari gereklerini bile karşılamaktan çok uzak kaldı.

Sonuç olarak; 27. Dönem yasaları içerik olarak; eşitlik ve nesnelikten çok ayrımcılık yaratan öznel düzenlemelerle bezeli olmuştur. Yasanın maddi olarak yansıması gereken özellikler çoğu zaman eksik kalmıştır. Yasa ile düzenlenmesi gereken alanlar yönetmelik ve idari kararlara bırakıldığı için, yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi çoğu zaman ihlal edilmiştir. Anayasa'nın sözüne ve özüne saygı gereği yerine getirilmediği için, kamu yararı ölçütü ve sosyal devlet gerekleri de savsanmıştır.

Konu olarak; dizginsiz piyasa ekonomisi düzenlemelerinden gelecek kuşakların dengeli bir çevrede yaşama hakkını zedeleyen birçok düzenleme, 27. Yasama dönemi bilançosunun olumsuzlar hanesini oluşturmaktadır.

*İyi okumalar dileğiyle
İbrahim Ö. Kaboğlu, 06.06.2023*