



ANKARA BAROSU

YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ

**ANTİK ve MODERN DÖNEMDE
YASALAR ve YASA YAPIMI PANELİ**
Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü ve
Yasama Derneği (YASADER) Ortak Paneli

07 NİSAN 2018

EDİTÖRLER

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI - Av. Murat ÇEKİÇ
Av. Bülent DAĞSALI

İletişim Adresi

Ankara Barosu Başkanlığı
Adliye Sarayı Kat: 5 Sıhhiye/ANKARA
T: (0.312) 416 72 00 (Pbx)
F: (0.312) 416 72 80
www.ankarabarusu.org.tr
ankarabarusu@ankarabarusu.org.tr

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Av. Güzin TANYERİ

Editörler

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI
Av. Murat ÇEKİÇ
Av. Bülent DAĞSALI

Sayfa Düzeni

Özlem GÜRSOY

Kapak Tasarımı

Ali Kemal ÇERŞİL (Ankara Barosu)

Basım Tarihi ve Yeri

Şubat 2021, Ankara

Baskı Adedi

1000 adet (1. Baskı)

Baskı ve Cilt

ARCS Dijital Ofset Matbaacılık
<https://arcs.com.tr/>

ISBN

978-605-7848-43-7

Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı Paneli'nde sunulan tüm bildiriler kör hakem incelemesinden geçirilmiş ve hakem onayı alanlara kitapta yer verilmiştir.

İÇİNDEKİLER

Önsöz	v
Sunuş	vii
Açılış Konuşmaları	
Habip KOCAMAN	
Yasama Derneği Yönetim Kurulu Başkanı	xi
Av. Nazlı Didem MOĞULKOÇ	
Yasa İzleme Enstitü Başkanı	xiii

Birinci Oturum

ANTİK DÖNEMDE YASALAR VE YASA YAPIMI

Eski Mezopotamya Kavimlerinde Hukuk Anlayışı ve Onlardan Günümüze Ulaşmış Kanunlar	
Prof. Dr. Cahit GÜNBATTI.....	3
Hitit Yasaları	
Prof. Dr. Turgut YİĞİT.....	13
Eski Yunan'da Toplumsal-Ekonomik-Siyasal Düzen ve Yasalar	
Arş. Gör. M. Murat ÖNGEL	29

İkinci Oturum

MODERN DÖNEMDE YASALAR VE YASA YAPIMI

Türkiye'de Yasa Sistemine ve Yasama Anlayışı Sorunlarına Genel Bakış	
Doç. Dr. Şeref İBA.....	43
Torba Yasa Uygulaması	
Av. Ayşegül DALKIR KAHVECİ	51
Temel Yasalar ve Temel Yasaların Görüşme Yöntemi	
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI.....	59
Yasa Yerine Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenleme	
Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL.....	103
Yasa Yapma Sürecine Sivil Toplumun Katılımı ve Temsili Demokrasi Açısından Önemi	
Dr. Mustafa BİÇER.....	109

ÖNSÖZ

“Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı” adlı bu çalışma, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü’nün Yasama Derneği (YASADER) ile ortaklaşa olarak 7 Nisan 2018 tarihinde düzenlediği, antik dönemden bugüne kadar yasa örneklerinin ve yasa yapım tekniklerinin incelendiği, sonuçlarının kamuoyu ve ilgili kurumlarla paylaşılmasının yararlı olması arzusuyla Panel’de sunulan bildirilerin kitap halinde basımıdır.

Günümüz demokrasilerinde yasa yapma süreçlerine nasıl gelindiğini anlayabilmek için tarihi dönemler incelendiğinde, hukukî uygulamaların, yasalar ortaya çıkmadan çok önce, özellikle yerleşik hayatın başladığı Neolitik Çağ toplumlarında, daha çok dinî içerikli örf, âdet ve teâmmüllerden doğan kurallar bağlamında kendini gösterdiğinden uzmanlar hemfikirdirler. Bunların, bir bakıma, yazılı yasaların kaynakları olduğu ifade edilmektedir.

Yazının keşfi ile, M.Ö. 3000 yılının hemen sonrasından itibaren Sümer toplumunda taşınır ve taşınmaz mal alım-satımına ve borç alıp-verme ilişkilerine hukukî bir değer kazandırılması için, şahitlerin de kaydedildiği belgeler düzenlendiği görülmektedir.

O zamana dek toplumda geçerli olan gelenek ve ahlaki kurallar, bizim Eski Hitit Dönemi olarak adlandırdığımız dönem içerisinde, devletin kuruluş süreci dahilinde ya da ondan hemen sonra belli bir formda yazıya geçirilmiş, Hitit Yasaları olarak bildiğimiz iki yüz maddeden oluşan sosyal ve ekonomik hayata ilişkin düzenlemeler ortaya konulmuştur.

Hitit başkenti Hattuşa’daki kil tablet arşivlerinde Hitit Yasalarını içeren tabletlerin parçaları bulunmuştur. Yasalara ait 110 adet parçalar halinde tablet tespit edilmiş olup, bunların birleştirmeleri yoluyla Hitit Yasaları yine de tamamlanamamış 61 tablet üzerinde okunur hale getirilmiştir. Tablet parçalarının birleştirilmesi, eksik kısımların paralel metinlerle tamamlanması yoluyla Hitit Yasaları küçük bazı eksikliklerle elimizdedir.

Eski Yunan'da ise ilk defa “yasa yapma usulüne göre yasa yapılması”na ilişkin kurallar ortaya konulmuş ve oylamanın benimsendiği bir sistem oluşturulmuştur.

Demokratik ülkelerde ise kamu politikası oluşturulması konusunda yasal yetkiye sahip olanlar, yasama organı/parlamento, yürütme organı ve yargı organı ile bunların mensuplarıdır. Her birinin politika oluşturma sürecindeki görevleri birbirinden farklıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları yetkilerini doğrudan Anayasa'dan aldıkları için birincil politika oluşturmalarıdır. Bu organlar, özellikle yasama ve yargı, bu yetkilerini kullanabilmek için başka bir yerden yetki almak zorunda değildir. Temsili demokrasi teorisinde, bir kamu politikasının uygulamaya girmesi için yasama organında görüşülerek kanun olarak kabul edilmesi gerekmektedir. İşte bu aşama yasama olarak adlandırılmaktadır.

Görüldüğü üzere; “hukuk devleti, bağımsız yargı, hukuk güvenliği ve kuvvetler ayrılığı” çizgisi, tarihin demokratik ülkelere getirdiği bir zorunluluktur. Bu itibarla; daha güçlü bir yasama organının oluşumuna ve hukuk devletinin vazgeçilmezi sayılan kuvvetler ayrılığı ilkesinin kurumsallaşmasına katkı yapacağı inancıyla bu eserin meslektaşlarımız için yararlı bir kaynak olması umulmaktadır.

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü koordinatörlüğünde hazırlanan ve konuyla ilgilenen avukat meslektaşlarımızın takdirlerine sunulan bu çalışma, istifade edenlerin sayısı artıkcı değer kazanacak ve sarf edilen emekler hak ettiğı yeri bulacaktır. Son olarak, bu değerli çalışmanın ortaya çıkmasında öncü olan Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Av. Murat ÇEKİÇ ile titiz ve yoğun emek sarf eden Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı Doç. Dr. Fahri BAKIRCI ve Av. Bülent DAĞSALI'ya teşekkür ederim.

Av. R. Erinç SAĞKAN

Ankara Barosu Başkanı

SUNUŞ

Ankara Barosu nezdinde kurulan Yasa İzleme Enstitüsü'nün kuruluş yönetmeliğine göre Enstitü, *yasaların ve diğer düzenleyici işlemlerin hazırlık sürecini izlemek, gerekli görüldüğünde bu hazırlıklara katılmak veya dışarıdan katkı sağlamak; yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulan alan ve konuları tespit etmek ve bunlarla ilgili çalışmalar yapmak; henüz sonuçlanmamış yasa-ma faaliyetleri ya da yürürlüğe girmiş yasalarla ilgili olarak gündeme getirilen Anayasa'ya aykırılık iddialarını incelemek ve ulaştığı sonuçları kamuoyu ve ilgili kuruluşlarla paylaşmak; TBMM, Adalet Bakanlığı, yurt içinde ve yurt dışında bulunan Üniversiteler, Fakülteler, Akademi ve Enstitüler başta olmak üzere çalışma konuları ile ilgisi bulunan tüm kurum, kuruluşlar, gerçek ve tüzel kişilerle eşgüdüm halinde çalışmalar yapmak* gibi önemli ve kapsamlı görevlere sahiptir. Söz konusu Yönetmelik bu amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla Enstitü'ye Ankara Barosu Başkanlığı'nın onayı ve verdiği temsil yetkisi çerçevesinde yurt içinde ve yurt dışında her türlü alan çalışmasını yapma; eğitim seminerleri, konferanslar, sempozyumlar, kongreler, panel-ler, açık ve kapalı toplantılar düzenleme; kitap dergi, gazete ve sair her tür basılı eser çıkarma görevi vermektedir.

Yazının keşfi ile birlikte hukuki metinler de ortaya çıkmıştır. Sümer toplumunda alım-satım, borçlanma ilişkilerini düzenleyen hukuki metin-ler, daha sonraki yakın tarihlerde kimi zaman halk üzerinde kralların adil olma algısı oluşturmak için kimi zamansa kralın bürokrasi üzerindeki oto-ritesini pekiştirmek için oluşturulmuştur.

Günümüzde ise; Yasama Meclisi'nin kanunlaştırdığı metinlerin top-lumda ortaya çıkarabileceği değişiklikleri hiç dikkate almaksızın, yalnızca belirli metinlerin şeklen kanun olarak çıkarıldığı bir döneme girilmiştir. Herhangi bir hukuki metnin yasalaştırılmasının toplumda ortaya çıkara-cağı etki göz önüne alınmamaya, “yok yasa, yap yasa” anlayışı ile torba kanunlar üstün tutulmaya başlanmıştır. Son dönemde ise Yasama Mecli-si'nin faaliyetlerinin bu seviyeden daha da azaldığını, Yasama Meclisi'nin gerçek anlamda kanun çıkarmak yerine uluslararası anlaşmaları onaylama makamına dönüştüğünü görmekteyiz.

Elinizdeki bu çalışma Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü'nün YASADER ile ortaklaşa olarak 7 Nisan 2018 tarihinde düzenlediği Panel'de sunulan bildirilerin kitap halinde basımıdır. Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı Doç. Dr. Fahri BAKIRCI ve Av. Bülent DAĞSALI büyük emekleri ile bu çalışmanın kitaplaşarak okuyucusu ile buluşmasını sağladılar. Yüksek bir hoşgörü ile Yasa İzleme Enstitüsü'nün fonksiyonel anlamda özerk çalışmasını sağlayan Ankara Barosu'nun daimi desteğini bu çalışmada da bizlerden esirgemeyen Ankara Barosu Başkanı Av. R. Erinç SAĞKAN'ın şahsında, Ankara Barosu'nun değerli yönetimine de içtenlikle teşekkür ediyoruz.

Av. Murat ÇEKİÇ

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı



ANKARA BAROSU YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ

**ANTİK VE MODERN DÖNEMDE
YASALAR VE YASA YAPIM PANELİ
(07 NİSAN 2018)**

Açılış Konuşmaları

AÇILIŞ KONUŞMASI

Kıymetli katılımcılar, günaydın, panelimize hoş geldiniz.

Her alanın bir tarihi olduğu gibi hukukun da tarihi var. Hukukun tesisinde kanun temel taşı. Panelimizde hukukun bu temel taşının temellerine eğileceğiz. Bugünümüzü düzenleyen kanunların geçmişine gideceğiz. Yazılı kural koyma anlamında Hammurabi Kanunları genel kültür kapsamında dünyanın ilk kanunları olarak bilinir. Hakikaten böyle midir? Arkeoloji ve tarih bilimlerinin son bulguları antik kanunlarla ilgili bilgilerimizi de yenilemektedir. İlk oturumda antik kanunları hatırlarken taze bilgilerle dağarcığımızı güncelleştireceğiz, zenginleştireceğiz. İkinci oturumda antik dönemden sıçrayışla günümüz kanunlarını tartışacağız. Kanunlarımızdaki hükümlerin anlayış ve ilkeleri nelerdir, kanunlar kişilere, düzenledikleri alan ve sektörlerle hukuki güven ve gelişme ortamı verebilmekte midir, “mevzuattan kaynaklanan sorunlar” klişesi tarih olabilecek midir? Bu gibi sorulara panelimizde cevap alabileceğimizi zannediyorum.

Elbette Roma Hukuku ve İslam Hukuku, Türk Hukuk Tarihi’ni etkileyen, şekillendiren hukuk tarihinin önemli dönemleri, ekolleri. Ancak panelimizde antik uygarlıkların kanunlarını ele aldıktan sonra doğrudan modern döneme geçerek çağımızın kanunlarını irdelemeyi tercih ettik. Programdaki bu kurgu, ilk hali son hali gibi çarpıcı bir tarz oluşturma yaklaşımı değildi. Eski uygarlıkların kanunlarını çözümleyerek günümüz hukuk kurallarının köklerini hatırlamak, hukukun çağlar ötesi felsefesini kavramak, dayandığı temeller üzerinden günümüzü şekillendiren ve geleceği kurgulayan kanunları ve kanun yapımı sürecindeki sorunları ele almak amaçlandı.

Taş sütunlara, kil tabletlere yazılmakla başlayıp elektronik tabletlerdeki metinlere uzanan tarihi yolculukta kanunların aslında baştan beri aynı işlevi var: Düzeni ve adaleti sağlamak. Sanığı ırmağa atarak sağ kaldığı takdirde suçsuz olduğuna hükmedilmesini öngören Mezopotamya kanun maddesine bakarak “Böyle adalet mi olur?” denilebilir? Peki aynı tepki bugün bazı kanun hükümleri ve uygulamalar için de gösterilmiyor mu? Eski çağlardan bu yana çok şey değişti ama köklerden yansımaları görmek lazım.

Bu panel, biraraya getirdiği kesimler açısından da anlamlı ve önemli. Tarih ve hukuk biliminden akademik insanlar, kanun üretiminde, yapımında görev alan yasama görevlileri, kanunların yorumlanması ve uygulanmasında ana unsurlardan hukukçu meslek mensupları burada bir arada. Üniversite, meslek kuruluşu ve sivil toplum birlikteliğinin, etkileşiminin somut ve güzel bir örneği bu salonda sergileniyor.

Bu bağlamda bir dizi teşekkürde bulunmak istiyorum. Tabi ki bir açılış konuşması teşekkürsüz olmaz. İlk teşekkür Başkan Sayın Hakan CANDURAN'ın şahsında Ankara Barosu'na. Hukukçular için önemli bir etkinlik takvimi içeren Avukatlar Günü'nde Panelimize yer verdiler. Paneli birlikte düzenlediğimiz Baro bünyesindeki Yasa İzleme Enstitüsü'ne, Enstitü Başkanı Sayın Didem MOĞULKOÇ'un şahsında teşekkürler. Yasa İzleme Enstitüsü'yle YASADER'in daha önce de iş birliği oldu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde gerçekleştirilen Yasa Yapım Süreci Semineri, Hayvanları Koruma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın konu edildiği panel, iki defa yapılan sertifikalı Yasama Okulu ve Model Parlamento programı gibi. İçerik oluşturmada büyük katkıları olan Ankara Üniversitesi Dil, Tarih ve Coğrafya Fakültesi hocalarımız, ilk oturumun Başkanı Prof.Dr. Sayın İrfan ALBAYRAK, bildiri sunacak olan Prof.Dr. Sayın Cahit GÜNBATTI ve Prof.Dr. Sayın Turgut YİĞİT ile yakın ilgi gösterip destek sağlayan Prof.Dr. Sayın Abdullah GÜNDOĞDU'ya teşekkür ederiz. İkinci oturumdaki bildirileriyle kanun yapımı ve uygulama sürecindeki mesleki bilgi ve tecrübelerini paylaşacak olan YASADER üyesi arkadaşlarımız Doç.Dr. Sayın Fahri BAKIRCI, Doç. Dr Sayın Şeref İBA, Dr. Sayın Mustafa BİÇER ile Yasa İzleme Enstitüsünden Avukat Sayın Ayşegül DALKIR KAHVECİ'ye, akademik bakışlarıyla TOBB ETÜ Hukuk Fakültesinden Doç.Dr. Sayın Ozan ERGÜL ve Araştırma Görevlisi Sayın Mehmet Murat ÖNGEL'e, oturum yöneticisi Avukat Murat ÇEKİÇ'e müteşekkirimiz. Son teşekkür de gelişleriyle panelin önemini yansıtan bütün katılımcılara. Saygılarımla.

Habip KOCAMAN

Yasama Derneği (YASADER) Yönetim Kurulu Başkanı

AÇILIŞ KONUŞMASI

Çok değerli konuşmacılarımız ve izleyicilerimiz,

Hepinizi selamlıyor ve hoş geldiniz diyorum.

Bugün, Baromuzun 5 Nisan Avukatlar Günü Etkinlikleri kapsamında, Yasama Derneği ile beraber organize ettiğimiz panelimizde bir araya geldik.

Bu vesileyle salondaki tüm meslektaşlarımın Avukatlar Günü'nü kutluyorum.

Bugün biz avukatları, tüm hukukçuları, yasa yapım faaliyetinde bulunan ve bu yasaların kapsadığı herkesi çok ilgilendiren bir konuda, çok değerli katılımcıların bilgilerinden faydalanacağız.

İlk defa yasa yapılmaya başlandığı antik dönem diye adlandırılan dönemden günümüze olan gelişmeleri burada takip ederek, bugün ülkemizde çok sıklıkla kullanılan torba yasa yapım tekniğinin ne şekilde gündeme getirildiğini, neden bir türlü bırakılamadığını, bunun etki ve sonuçlarını, esasen gerçek manadaki yasaların içerik, konu, anlatım ve dil bakımından kusursuz olması için geliştirilmiş yasa yapım tekniklerini anlayabilmek adına düzenlediğimiz etkinliğimize geçmeden önce, salonda belki de ilk defa Yasa İzleme Enstitüsü olarak bizi tanıyan izleyicilerimizin olduğunu da düşünerek kısaca Enstitümüzden bahsetmek isterim.

Enstitümüz Ankara Barosu bünyesinde 2011 tarihinde kuruldu.

Kadromuzu avukatlar ve değişik disiplinlere mensup akademisyenler oluşturmaktadır. İhtisas daireleri şeklindeki örgütlü yapımız ile, yasa yapım tekniğinin akademik anlayışla çalışıldığı bir kurum olma özelliğini taşımaktayız.

Enstitümüz, yasaları, daha tasarı aşamasından itibaren izleyerek yapım sürecine müdahil olmayı; getirilen düzenlemelerin niteliği, taşıdığı sakınca-

lar, eksiklikler ve sonunda yasalaşmasını takiben uygulanışında karşılaşılan sorunlar hakkında hukuk camiasını, kamuoyunu, yasama, yürütme ve yargı organlarını bilgilendirip uyarmayı, yasal boşluk bulunan alanlara, yasa teklifi getirmeyi amaç edinmiş, bu alanda ilk olma özelliği taşıyan bir kurumdur.

Baromuzun imkanlarıyla geçmiş tarihlerde yine yasa yapım tekniği ile ilgili çalıştaylarımız ve model parlamento projemizle de bu amaca hizmet eden çok faydalı çalışmalar gerçekleştirdik.

Kuruluşumuzdan bugüne geçen 8 yıllık zaman içinde, başta TBMM olmak üzere Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemeler, ilgili bakanlıklar ve hukuk fakülteleri ile ortak mesailer yaparak amacımız doğrultusundaki hukuki çalışmalar ve etkinlikler düzenledik.

Ankara Barosu Başkanlığı'na ihtiyaç duyulduğunda Enstitümüzden kamu tüzel kişileri ve sivil toplum örgütlerinin başvuruları ile ilgili rapor düzenlenmesi istenmekte ve bu kapsamda raporlarımızı düzenleyerek Baro Başkanlığına sunmaktayız.

Dairelerimizde yapılan mesainin kalıcılığını sağlamak, kurumsal hafıza ve arşiv yaratabilmek ve bir sonraki yönetime , geçmiş mesaileri kıymetlendirme ve geliştirme imkanı sunabilmek adına, çalışmalarımızı yazılı üretim yapılabilecek seviyeye ulaştırmak için bugüne kadar yoğun bir çaba harcadı ve bu çabanın sonuç vermesiyle çalışmalarımıza ilişkin analizlerimiz ve raporlarımızdan Telif Yönergemize göre yayımlanabilir nitelikte olanlar Web Sitemiz olan yasaizleme.org.tr adresinde yayımlanmaktadır.

Web sitemizi takip ederek bu çalışmalardan yararlanmanızı, bize ulaşmanızı ve kendi çalışmalarınızla da katkı sağlamanızı beklemekteyiz.

Bu tatil gününde buraya gelip bizi dinlemeniz sebebiyle hepinize teşekkür ediyorum.

Av. Nazlı Didem MOĞOLKOÇ

Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı



**ANKARA BAROSU
YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ
ANTİK VE MODERN DÖNEMDE
YASALAR VE YASA YAPIM PANELİ**

Birinci Oturum

ANTİK DÖNEMDE YASALAR VE YASA YAPIMI

Eski Mezopotamya Kavimlerinde Hukuk Anlayışı ve Onlardan Günümüze Ulaşmış Kanunlar

Prof. Dr. Cahit GÜNBATTI

Ankara Üniversitesi, DTCF Emekli Öğretim Üyesi

Mezopotamya'nın, kendilerinden kalan yazılı belgelerden tanıdığımız iki temel halkı vardır. Bunlar Sümerliler ve Sâmîliler'dir. Sümerliler her şeyden önce icat ettikleri çivi yazısıyla ve yarattıkları eserlerle dünya kültür tarihinde derin izler bırakmışlardır. İcat ettikleri çivi yazısını, başta Sâmîler olmak üzere, Mezopotamya ve Anadolu'nun eski halkları alarak, kendi dillerini yazmakta kullanmışlardır.

Hukukî uygulamaların, yasalar ortaya çıkmadan çok önce, özellikle yerleşik hayatın başladığı Neolitik Çağ toplumlarında, daha çok dinî içerikli örf, âdet ve teâmmüllerden doğan kurallar bağlamında kendini gösterdiğinden şüphe edilemez. Bunların, bir bakıma, yazılı yasaların kaynakları olduğunu söyleyebiliriz.

Yazının keşfi ile, M.Ö. 3000 yılının hemen sonrasından itibaren Sümer toplumunda taşınır ve taşınmaz mal alım-satımına ve borç alıp-verme ilişkilerine hukukî bir değer kazandırılması için, şahitlerin de kaydedildiği belgeler düzenlendiğini görüyoruz.

Şehir beyliklerinden sonra, merkezî büyük krallıkların ortaya çıkması süreci içerisinde kralların yasa yapmaya yönelmeleri, kendilerini krallığa tayin eden büyük tanrılara yaranma ve halk üzerinde "*adil bir kral*" algısı oluşturma gayretidir. Asıl amacın, halk ve bürokrasi üzerindeki otoritesini pekiştirme girişimi olduğunu söyleyebiliriz.

Gerek Sümer gerekse Sâmîler tarafından meydana getirilmiş kanunlar belli bir formata göre kaleme alınmıştır. Başta bir prolog/önsöz, sonda epilog/sonsöz bulunmaktadır. Bu iki kısım arasında maddeler sıralanmıştır.

Prolog ve epilogta yasa koyucu kral genel olarak, tanrılara ithafen yaptırdığı tapınaklardan; kazandığı zaferlerden; halkına bolluk ve refah sağladığından; ülkede adaleti tesis ettiğinden bahseder.

Sümerlilerden kanun formatına haiz tek bir metin eldedir.

Başlangıçta bazı araştırmacılar, M.Ö. 2350 yılları civarında, önemli Sümer şehri Lagaş'ta hüküm sürmüş Urukagina'nın yaptığı reformları anlattığı bir metni, bilinen ilk kanun olarak kabul etmişlerdir. Fakat bu metin, doğrudan doğruya kanun olarak kaleme alınmış değildir. Bu sosyal içerikli bir fermanıdır. Reformlar, konik şekilde hazırlanmış iki tablette, tarihî bilgilerin verildiği metin içerisinde yer almaktadır.

Metinde, yasalarda sık sık tekrarlanan, dul ve yetimlerin korunmasına yönelik atıflar bulunmaktadır. Burada, rahiplerin halk üzerindeki baskılarına değinilmesi dikkati çekmektedir. Urukagina'dan kalmış bir diğer belgede de kadınların birden fazla koca ile evlenmesinin yasaklandığı kaydedilmiştir. Çivi yazılı kaynaklarda, bir erkeğin ikinci bir kadınla evlendiğine ilişkin yerler vardır. Fakat bir kadının ikinci bir erkek ile evlenebildiği bilgisine ilk defa burada rastlıyoruz.

A. SÜMER KANUNU

Mezopotamya'da ele geçen en eski kanun Sümer III. Ur Hanedanının ilk kralı olan, Ur-Nammu'ya aittir. Eldeki tek nüsha İstanbul Arkeoloji Müzesi tablet seksiyonunda bulunmaktadır. Tablet çok eksik ve hasarlıdır. Kral, prologta Sümer ve Akad Kralı olarak ülkede adaleti tesis ettiğini; düşmanlık ve kötülüğü yok ettiğini; çeşitli tartıları ve ölçüleri tespit ettiğini anlatmaktadır.

Korunmuş 22 maddede aile hukukuna, büyücülük, zina ve yaralamaya ilişkin hükümler yer almaktadır.

Mezopotamya'da Sâmilî tarafından meydana getirilen kanunların ilki, İsin Hanedanı'nın 5. Kralı Lipit-İştar'ın adını taşıyan kanundur. Belki de Sümerli nüfusun baskın olmasından dolayı, kanun Sümerce kaleme alın-

mıştır. Çok hasarlı olan tabletin, prolog ve epilogu Hammurabi Kanunundakilere büyük bir benzerlik göstermektedir. Kral, büyük tanrılar Anu ve Enlil tarafından ülkede adaleti tesis etmek, haksızlıkları önlemek üzere seçildiğini vurgulamaktadır. Korunmuş maddelerin çoğu, aile hukukuna ilişkin kararlar içermektedir.

Sâmilere ait diğer bir kanun Akadça kaleme alınmıştır. Yazıldığı kil tabletin başlangıç kısmı kırık olduğu için yazdıran kralın adını bilmiyoruz. Eşnunna Krallığına ait bir şehirde bulunduğu için aynı isimle anılmaktadır. Kanun, kısa bir prolog ile 60 maddeden oluşmuştur. Ele alınan konular Hammurabi Kanunu ile büyük bir benzerlik göstermektedir. Metinde epilog bulunmamaktadır.

B. HAMMURABİ KANUNU

M.Ö. 1792-1750 yılları arasında hüküm süren Eski Babil kralı Hammurabi, Eski Mezopotamya tarihinin en tanınan hükümdarıdır. Kendisinden kalan tarihî ve idarî konuların ele alındığı pek çok mektuptan tarihte büyük işler başardığını biliyoruz. Ancak onun asıl ünü yazdırdığı kanundan kaynaklanmaktadır.

Hammurabi Kanunu 1902’de Elam’ın başkenti Sus şehrinde yapılan Fransız kazılarında bulunmuştur. Paris Louvre Müzesi’nde korunan bu çok değerli eser, anlaşılan Elam’ın Babil’e yaptığı bir sefer sonunda harp hatırası olarak götürülmüş olmalıdır.

Kanun 2.25 metre boyunda bazalt bir stele yazılmıştır. Stelin üst kısmında yer alan sahnede ayakta Hammurabi’nin tahtta oturan, Güneş ve aynı zamanda Adaletin Tanrısı olan Şamaş’tan kanunu alışı tasvir edilmiştir. Kanun’un edebî bir üslupla kaleme alınmış çok uzun bir prolog ve epilogu vardır.

Epilogtan bir paragraf:

Ülkenin karalarını düzenlemek için; ezilenlerin hakkını aramak için; kıymetli sözlerimi stelimin üzerine yazdım. Göğün ve yerin büyük hâkimi

olan Tanrı Şamaş'ın emriyle adaletim ülkede belirsinsin. Hakkı yenilmiş ve şikâyeti olan kimse, adaletin kralı olan benim heykelimin önüne gelsin. Yazılı stelimi okusun. Kıymetli sözlerimi dinlesin ve stelim onu davası konusunda aydınlatsın.

Son paragrafta Kral, yasasını yürürlükten kaldıracak veya değiştirecek haleflerine karşı beddualar sıralamaktadır.

282 maddeden oluşan Hammurabi Kanunu, hem bahsettiğimiz önceki kanunlardan alıntılar yapılarak, hem de ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar dikkate alınarak meydana getirilmiştir.

Kanun'da birbirleriyle ilgili maddelerin arka arkaya sıralanmasına dikkat edilmiştir.

Başlıca konular:

- 1- Yalancı şahitlik, kararın değiştirilmesi gibi adaletin yerine getirilmesine karşı işlenen suçlar,
- 2- Hırsızlık,
- 3- Timar sahiplerinin hak ve yükümlülükleri,
- 4- Ticaret,
- 5- Miras, evlenme-boşanma ve evlatlık alma gibi aile hukukunu ilgilendiren konular,
- 6- Zina ve ensest ilişki,
- 7- Cerrah, baytar, yapı ustası ve gemici gibi çeşitli meslek adamlarının işlediği suçlar,
- 8- Rahibelerin hakları,
- 9- Ücretler, kiralar ve kölelerle ilgili kararlar.

Eski Kaniş Şehri'nin bulunduğu Kayseri-Kültepe'de ele geçen Eski Asurca ile yazılmış ticarî mektup ve davalarda sık sık atıfta bulunulan bir stelden de haberdarız. Fakat, şimdiye kadar ne Kaniş'te ne de Asur'da böyle bir stel bulunmuştur. İlgili metinlerde geçen "*stelin sözleri gereğince*" tabirinden, Anadolu'daki Asurlu tüccarların ticaretlerini bir stelde yazılı olan kararlar doğrultusunda yürüttükleri anlaşılmıştır.

Mezopotamya kanunları arasında yazıldıkları devirle adlandırılmış kanunlar da vardır. Bunlardan birisi, 15 parçası ele geçmiş olan Orta Asur kanunlarıdır.

Yazıldığı devrin adıyla anılan bir diğer kanun da Yeni Babil Kanunu'dur. Yeni Babil devletinin yıkıldığı M.Ö. 539 yılına yakın bir tarihte yazılmış olmalıdır. Metnin üst ve alt kısmı kırıktır. Mevcut parçada evlilik ve miras hukukuna ilişkin paragraflar bulunmaktadır.

Bu yasaların, farklı zaman ve bölgelerde yazılmış olmaları dolayısıyla aralarında farklılıklar olsa da, bazı maddelerdeki benzerlikler nedeniyle, birisinin diğerine bir ölçüde kaynak olduğunu söyleyebiliriz.

Aslında Mezopotamya'daki hukuk ve kanun geleneği ve anlayışı, yalnız Mezopotamya kavimleriyle sınırlı kalmamış, komşu kavimler olan Elamlılar, Hurriiler ve Hititler'e de geçmiştir.

Burada şu sorulabilir. Acaba yasalar yazıldığı gibi uygulanmış mıdır?

Eski Yakındoğu'da devlet biçiminin tanrıların buyruğu ile oluşmuş mutlak monarşi olduğu gerçeği ortada iken, bu soruya olumlu cevap vermek mümkün değildir. Nitekim, günlük hayatta karşılaşılan her hukukî meseleye ilişkin kararlar içeren Hammurabi Kanunu incelendiğinde, maddeler arasındaki çelişkiler; yoruma açık kararlar; benzer suçlara farklı cezaların öngörülmesi; bazı sıradan suçlar için bile ölüm cezası verilmesi gibi hususlar dikkate alınırsa, yasaların yazıldığı gibi uygulanmadığını söyleyebiliriz.

Hırsızlık, cinayet, zina, yalancı şahitlik, bir timar sahibinin kralın seferine katılmayıp, yerine bir bedel göndermesi; birisinin bir köleyi şehir

kapısından çıkarması veya saklaması ölüm cezasını gerektiren suçlardı.

Ölüm cezalarının nasıl uygulandığı hakkında pek bilgimiz yoktur. Hammurabi Kanunu'nun 2 maddesinde suçlunun asılacağı, bir maddesinde yakılacağı, bir maddesinde de kazığa oturtulacağı belirtilmiştir.

Ölüm cezası dışında, kısas ve tazminat ödeme en sık uygulanan cezalardı.

C. YASALARDA VE HUKUKİ METİNLERDE KARŞILAŞILAN DİĞER CEZALANDIRMA YÖNTEMLERİ

(1). **Hapse Atma:** Mezopotamya'da hapishane karşılığında Akadça *“tutmak, alıkoymak”* fiillerinden teşkil edilmiş bêt şibitti ve bêt kili sözleri geçmektedir.

Kültepe tabletlerinden, Anadolu'da bazı Asurlu tüccarların, başta kaçakçılık olmak üzere, çeşitli suçlar nedeniyle hapse atıldıklarını biliyoruz. Hapishane karşılığında geçen kişerşum kelimesinin Eski Asurca'ya Eski Anadolu'da konuşulan dillerden birisinden geçtiği düşünülmektedir. İlgili metinlerde *“hapse atmak”*, *“hapishaneye girmek”* ve *“hapishanede kalmak”* tabirleri geçmektedir.

(2). **Şehirden Kovma:** Hammurabi Kanunu'nun bir maddesinde, kıızıyla yatan birisine bu ceza verilmektedir.

(3). **Aşağılama:** Suçlunun saç tıraş ediliyor. Yayımladığım bir Kültepe tabletinde, ele geçirilen bir yerin Kralı'nın başının kadın gibi örtüldüğünü okuyoruz.

(4). **Su Ordali:** Bahsettiğimiz hemen bütün yasalarda yer alan bu yöntem, bir cezalandırmadan çok, zanlının suçlu olup olmadığının anlaşılması için başvuru bir uygulama idi. Suç işlemekle itham edilen kimse nehre atılıyordu. Yani Nehir Tanrısı'nın hakemliğine başvuruluyordu. Zanlının nehirden kurtulması suçsuz olduğunun kanıtı sayılıyordu.

Yayımladığım bir Kültepe tabletinden bu geleneğin, hukuk kurallarının henüz yazılı hale getirilmeden önce, yani Hititlerden önceki zamanda, *“teamül hukuku”* nun unsurlarından birisi olarak, Anadolu’da da uygulanı geldiği anlaşılmaktadır.

Gerek Sümerliler, gerekse Sâmî Asur ve Babillilerden kalan yasalar dışındaki hukukî belgelerin, Mezopotamya toplumlarında asıl geçerli olan hukuk kurallarını yansıtan kaynaklar olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar arasında sözleşmeler çoğunluğu teşkil etmektedir. Alım-satım, borç alıp-verme, kira, evlenme-boşanma gibi işlemler, taraflar arasında düzenlenen bir sözleşme ile tespit edilirdi.

Kültepe tabletleri arasında ticarî mektuplardan sonra en büyük grubu Asurlu tüccarların aralarında düzenledikleri borç senetleri oluşturur. Bu belgeler, günümüzdeki matbu senet veya bonodan pek farklı değildir. Klasik bir borç senedinde, borç verilen gümüşün şeqel veya mina olarak ağırlığı; borçlu ve alacaklının isimleri; borcun ödeme süresi; vadesi dolduğunda borcun ödenmemesi durumunda, her bir minaya ayda kaç şeqel faiz ilâve edileceği yazıldıktan sonra, ay ve yıl adıyla belge tarihlenirdi. Sonunda, en az iki kişi olmak üzere, şahitlerin adları sıralanırdı.

Diğer grup mahkeme tutanaklarıdır:

Sümerlilerden günümüze, geçerli bir tutanağın bütün şartlarını taşıyan 300 kadar belge kalmıştır. Sade bir Sümerceyle kaleme alınmış bu metinler, çoğunun ilk satırı *“kesin karar”* anlamına gelen ditilla sözü ile başladığı için literatürde *“ditilla metinleri”* olarak adlandırılmışlardır. Mahkeme kararlarının çoğunlukla ev, bahçe ve köle satışı; evlenme-boşanma, miras ve bağış davaları olduğunu görüyoruz.

Ditilla metinlerinde karardan sonra, *“bu davada filanca kişi maşkim’di ”* şeklinde bir ifade yer almaktadır. Bu kişilerin mahkemede dava vekili veya komiser olarak görev yaptıkları düşünülmektedir. Metinlerin bir kısmında hakim ve mahkemede hazır bulunan şahitlerin adları da kaydedilmiştir.

Bu metinler sadece Sümer ülkesinde geçerli olan hukukî kuralları değil, Sümerli halkın sosyal ve ekonomik hayatlarını yansıtan en önemli kay-

naktır. Bunlar arasından seçtiğim iki kısa belgeyi dikkatlerinize sunmak istiyorum:

(5). Kesin Hüküm: Guda rahibi Urşu'nun oğlu Kuli'nin evi hakkında, Urenlilla'nın oğlu Duge dava açtı. O, "Kuli bu evi babamdan satın almadı" dedi. Kuli, evi 20 yıl önce Urenlilla'dan 5 şeqel gümüşe satın aldığı hakkındaki tableti hakime sundu. Kuli yemin etti ve ev Kuli'ye verildi.

Anlaşıldığı üzere, babasının 20 yıl önce sattığı ev üzerinde hak iddia eden oğlu, mahkemeye başvurmuştur. Fakat evi alan kişi satış senedini mahkemeye ibraz ettiğinden, iddia reddedilmiştir.

Bir diğerinde şunları okuyoruz:

(6). Kesin Karar: Tüccar Luabba'nın Dicle Nehri kıyısındaki 2 ikuluk hurma bahçesini Lulu'nun oğlu Ugar, oğlu Urnanşe'ye bağışladı. Bu davada Lulala komiser; Ursatarana hakimdi.

Yani dededen babaya intikal etmiş olan bir hurma bahçesi şimdi de, babanın bağışı olarak toruna geçmektedir.

Kültepe tabletleri arasında Asurlu kimseler arasındaki anlaşmazlıkların konu edildiği çok sayıda tutanak bulunmaktadır. Bu belgelerde şahit isimlerinden önce, *"Bu konu hakkında filanca yerin Kārum'u bizim için karar verdi ve biz de Tanrı Aşşur'un hançeri önünde şahitlik yaptık"* ifadesi bulunmaktadır. Bu uygulamanın *"tanrı kapısı"* denilen kutsal bir yerde yapıldığını öğreniyoruz.

Sonuç olarak, sözünü ettiğim belgelerin delil teşkil ettiği üzere, Mezopotamya'daki hak ve adalete yönelik uygulamaların, bazı bakımlardan günümüzle kıyaslanacak kadar gelişme gösterdiğini öğreniyoruz. Zira Sümerce ve Akadça'da adalet, mahkeme, dava, karar, yargıç ve baş yargıç, dava vekili, şahit ve şahitlik gibi bugünkü hukuk literatüründe yer alan bütün kelime ve terimlerin karşılıklarını görüyoruz.

Diğer taraftan, daha ilk belgelerden, Sümer şehir beylikleri ve krallıklarında ve daha sonra Sâmîlerin kurdukları devletlerde, hukukî konularda

söz sahibi olan bir takım meclislerin bulunduğunu okuyoruz. Her devirde adından söz edilen “*yaşlılar meclisi*”nin ve Sümerce ukkin, Akadça puhrum adıyla anılan meclislerin, saray, yani mutlak yönetim karşısında birer güvenlik unsuru teşkil ettiği söylenebilir.

Bir süre önce yayımladığım, Anadolu’daki Kaniş ile Asur devletleri arasında yapılmış ticarî anlaşmayı içeren bir metinde, Anadolu’da bir Asurlunun kanı döküldüğünde, yakınlarına belirlenmiş miktarda kan parası ödeneceği; malı çalınan bir Asurlu tüccarın zararının tazmin edileceği; mahkemeye çağırılan bir Asurlunun kendi inancı gereğince, Tanrı Aşşur’un hançeri önünde yemin edeceği; hiç kimsenin herhangi bir malının zorla veya değerinin altında alınamayacağı; tüccarların seyahat özgürlüğünün kısıtlanamayacağı; yerli veya yabancı gözetilmeksizin mahkemede herkesin eşit sayılacağı; suçun şahsiliği bağlamında, borçlu bir Asurlu’nun borcunu ödemediği başka bir ülkeye gitmesi veya kaçması durumunda, onun yerine başka birisinin veya kardeşinin sorumlu tutulamayacağı gibi birçok karar, zamanımızdan 4 bin yıl önce Eski Yakındoğu’da, elbette yönetimlerin anlayışlarıyla ilişkili olsa da, kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında çağdaş hukukun temel ilkelerini hatırlatan bir anlayışın bulunduğunu göstermektedir.

Ankara Üniversitesi’nin kuruluş yıllarında Hukuk Fakültesi’nde de ders vermiş olan ünlü Roma Hukuku hocaları Prof. P. Koschaker ile, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi’nde Sümeroloji kürsüsünü kuran Prof. B. Landsberger çivi yazılı hukukî metinlerle ilgili yakın bir çalışma içerisinde olmuşlardır. Bunun sonucudur ki, Koschaker Eski Yakındoğu’da çivi yazısıyla yazılmış yasaları dikkate alarak, “*Çivi Yazısı Hukuku*” diye adlandırdığı bir bilim dalına işaret etmiştir.

Hitit Yasaları

Prof. Dr. Turgut YİĞİT

Ankara Üniversitesi, DTCF Tarih Bölümü Başkanı

A. GENEL

Hitit Uygarlığı, “Hitit” adıyla anılmakla birlikte, bizim yazılı belgeler vasıtasıyla Hititler olarak tanıdığımız kavmin ilk organizasyonunu ortaya koyduğu siyasal gücün etkinlikleri ve yönlendirmesiyle oluşmuş, aslında Anadolu’nun diğer çağdaşları olan etnik unsurları yanında asıl önemlisi Mezopotamya’da ortaya çıkmış medeniyetlerin yoğun etkisi altında şekillenmiş bir uygarlıktır. Bu uygarlığın sahip olduğu niteliklerin oluşmasında itici güç olarak gördüğümüz Hitit Krallığı MÖ 17. yüzyılın ortalarından itibaren tarih sahnesinde yerini alır. Bu krallıkta yönetici sınıf olarak tanımlayabileceğimiz Hitit etnik unsurunun Anadolu’da varlığı ise ancak MÖ 18. yüzyılın başlarında ortaya çıkar. Bu yüzyılda Anadolu’dan haberler aldığımız Asur Ticaret Kolonileri Çağı’nın yazılı belgelerinde Hititlerden de izler buluyoruz. Bu izleri bulmamızın hemen ardından Anadolu’nun siyasal yazgısında önemli roller oynamaya başlayan Hititlerin etkili bir siyasal organizasyonla ortaya çıkmaları biraz zaman almış, ancak kurulan krallık 450 yıl Anadolu’da varlığını sürdürmüştür. MÖ 17. yüzyılın ortalarından MÖ 15. yüzyılın başlarına kadar ayakta kalmakla yıkılıp yok olup gitmek arasında gidip gelen Hitit Krallığı, varlığını sağlam temeller üzerine dayandırmasından itibaren Anadolu’nun tek hakimi olarak siyasal ve kültürel anlamda tarihe damgasını vurmuştur. MÖ 12. yüzyılın başlarında çeşitli nedenlerle Hitit Krallığı yıkıldıktan sonra bile bu güçlü krallığın mirasına sahip çıkma iddiasındaki küçük beylikler eliyle Hitit kültürünün bazı unsurları bir süre daha devam ettirilmiştir.

Hitit Uygarlığı hakkında bilgilerimizi, günümüze dek ulaşmış olan bu uygarlığa ait arkeolojik kalıntılardan, ancak bundan çok daha fazlasını başkentleri Hattuşa’da kazılarda ortaya çıkarılmış çivi yazılı tabletlerin olduğu arşivlerden öğreniyoruz. Hitit başkentinde saray kompleksine dahil binaların ve başkentten en büyük tapınağının kalıntılarında ele geçmiş olan arşiv-

ler, Hitit çivi yazısı ile kil tabletler üzerine yazılmış, siyasal ve dini idarenin tuttuğu kayıtları içermektedir. İdari işlere, haberleşmelere, talimata ilişkin kayıtlar, diplomatik belgeler, edebi içerikli metinler, dinsel uygulamalara, bayramlara dair kayıtlar, ritüeller, kralların icraatına dair kayıtlar ve yasalar gibi çok farklı içerikli belgeler bu arşivlerde bulunmuştur. Yazılı belgeler içinde büyük çoğunluğu dinsel içerikliler oluşturmaktadır. O dönem anlayışı gereği dini inanç, siyasal ve sosyal hayatın her yönünde etkin biçimde karşımıza çıkmaktadır. Yazı halk tarafından kullanılmamıştır. Halkın günlük yaşayışına dair bilgilerden bu nedenle yoksunuz.

Hitit Krallığı, MÖ 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren etkinlik alanını genişletmek için Anadolu içinde ve dışında askeri seferler düzenlemeye başlamış, böylece siyasal organizasyonun kurulması ve geliştirilmesi için gereken kaynağı da bir ölçüde elde etmişti. Yürütülen askeri seferleri ve siyasal organizasyonun hızla tamamlaması yolunda yapılan girişimleri, alınan önlemleri krallığın en eski dönemlerine ait içerikli yazılı belgeler vasıtasıyla izleyebiliyoruz. Krallığın kurulması ve giderek geniş alanlara hükmetmeye başlaması şüphesiz siyasal ve sosyal alanda böyle bir organizasyonun tamamlanması ve geliştirilmesi hususunda uyulacak ve uygulanacak kuralların da düzenlenmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. O zamana dek toplumda geçerli olan gelenek ve ahlaki kurallar, bizim Eski Hitit Dönemi olarak adlandırdığımız dönem içerisinde, devletin kuruluş süreci dahilinde ya da ondan hemen sonra belli bir formda yazıya geçirilmiş, Hitit Yasaları olarak bildiğimiz iki yüz maddeden oluşan sosyal ve ekonomik hayata ilişkin düzenlemeler ortaya konulmuştur.

Hitit başkenti Hattuşa'daki kil tablet arşivlerinde Hitit Yasalarını içeren tabletlerin parçaları bulunmuştur. Yasalara ait 110 adet parçalar halinde tablet tespit edilmiş olup, bunların birleştirmeleri yoluyla Hitit Yasaları yine de tamamlanamamış 61 tablet üzerinde okunur hale getirilmiştir. Tablet parçalarının birleştirilmesi, eksik kısımların paralel metinlerle tamamlanması yoluyla Hitit Yasaları küçük bazı eksikliklerle elimizdedir. Yasalar iki ayrı seri olarak yazılmışlardır. Sözünü ettiğimiz 61 tablet parçasından yirmi yedisi bir seriye, otuz dördü de diğer seriye aittir. Yani sonuçta iki ayrı tablet üzerindeki yasaların defalarca yapılmış kopyalarıdır bunlar. Bu iki ayrı, yasa maddelerini içeren seriye, ilk cümlelerinin de böyle başladığı, kolofon adı verilen tabletin künyesini içeren yine tabletin son

kısımında yer alan bölümde belirtilen isimlendirmeye “*Eğer bir adam*” ve “*Eğer bir bağ*” adları verilmektedir. Her iki seri yasa tableti de yüzer yasa maddesi içermektedir. Çok sayıda yasa maddelerini içeren tablet parçasına rağmen yapılan tamlama çalışmaları sonucunda hala eksik olan kısımlar çok az da olsa vardır. İki yasa serisi de yasa maddelerinin bir çizgi ile birbirinden ayrıldığı dört sütun olarak yazılmışlardır. Herhangi bir giriş ya da izahat içermeyen, sonunda da herhangi bir genel ifade ile değerlendirme, son söz içermeyen kanunlar sadece yasa maddelerinden oluşmaktadır. Bu maddelerde de medeni hukuk, ceza hukuku ya da ekonomiye ilişkin kimi durumlar, olaylar, suçlar ve bunlara ilişkin verilecek cezalar ya da cezai olmayan hükümler belirtilir. Bir genelleme yapılmayıp doğrudan olaylar, suçlar tasvir edilerek hüküm aynı maddede belirtilir.

Hitit Yasaları biçim ve içerik itibarıyla Mezopotamya çivi yazılı yasalarından önemli ölçüde etkilenmiştir. Bu etkileşim sadece yasalar açısından değil, daha önce de değinildiği gibi uygarlığın birçok unsurunda geçerlidir. Hepsinden önce Hititlerin kullandığı yazı, çivi yazısı, bir Mezopotamya yazısıdır. Hititler Mezopotamya’da icat edilmiş ve geliştirilmiş çivi yazısını almışlar ve kendi dillerine bu yazıya uygulayarak Hitit çivi yazısı dediğimiz yazıyı ortaya koymuşlardır. Yazıyla birlikte, yazıdan sonra Mezopotamya’da gelişmiş yüksek uygarlıkların birçok unsuru Hititleri de etkilemiş ve onlar tarafından kabul edilerek kendi bünyelerine uygun hale getirilmiştir. Bunun en iyi örneğini yasalarda görüyoruz. Hititlerin yazılı yasalarından yüzyıllar önce, ilk örneği MÖ 21. yüzyılda, en iyi örneği ise MÖ 18. yüzyılda olmak üzere Hitit yasalarının biçim ve içerik açısından örnek aldıkları çivi yazılı yasalar Mezopotamya uygarlıklarında ortaya konulmuştur. Mezopotamya çivi yazılı yasalarından dördünde görülen (**Ur-Nammu Yasaları, Hammurabi Yasaları, Lipit-İştar Yasaları ve Eşnunna Yasaları**) ön söz ve son söz Hitit yasalarında yoktur. Ancak bu dört yasada ve diğerlerinde gördüğümüz, yasaların peş peşe maddeler olarak tanzimi, maddelerde suçun tasviri ve verilecek cezanın aynı madde içinde olması, genel hükümler yerine doğrudan olayların, suçların tasviri, Mezopotamya yasalarından Hitit yasalarına geçmiş uygulamalardır. Suçlara verilen cezalarda da benzerlik görülmekle beraber aşağıda ele alacağımız örneklerde de görüleceği üzere, Mezopotamya’nın Sâmi toplumlarındaki siyasal ve sosyal anlayışın, ekonomik ilişkilerin, bir Anadolu Hint-Avrupa geleneğine mensup toplum olan Hititlerden farklı olması yasalarda bu yönde önemli bir anlayış ve uygulama

ma farkını da yansıtmaktadır. En belirgin fark olarak şu husus anılabilir: Mezopotamya'nın Sâmi kavimlerinin yasalarında suçlara verilen cezalarda kısasa kısas prensibi çoğunlukla gözetilirken, Hitit yasalarında daha çok tazminat ağırlıklı cezalar öngörülmüştür.

Hitit yasalarının ilk olarak Eski Devlet zamanında yazıya geçirildiği ortaya konulabilmekle beraber, bu işin tam olarak ne zaman ya da hangi kral zamanında yapıldığı bilinmemektedir. Ancak giderek gelişen, Anadolu'da geniş bir alanda siyasal örgütlenmesini sürdüren bir krallıkta sosyal ve siyasal yaşantıda geçerli olan geleneğin, ahlaki kuralların belli bir sistemde formüle edilerek tüm ülkede geçerli kılınması çok da gecikmiş olmamalıydı. En geç MÖ 16. yüzyılda Kral Telipinu zamanında Hitit yasaları sistematize edilmiş ve yazıya geçirilmiş olmalıdır. Yukarıda da söz ettiğimiz gibi günümüze ulaşmış çok sayıda yasaları içeren tabletin olması, bunun yanında asıl önemlisi bazı yasa maddelerinde geçmişe atıfta bulunulması yasaların zaman içinde revize edilerek yeniden yazıldığını göstermektedir. Sınırların gelişmesi, yazılı belgelerden takip edebildiğimiz ülkeye yeni gelen ya da daha önce var olup sayıları, sosyal ve siyasal alanda ağırlıkları artan etnik grupların varlığı, bunlara bağlı olarak ortaya çıkan sosyal, siyasal ve ekonomik hayattaki gelişmeler yasaların yeni durumlara uyarlanması ihtiyacını doğurmuştur. Hitit yasalarının en geç nüshaları ise krallığın yıkılmasından hemen önceye ait olanlardır.

Hitit Sarayı'nın ve çevresindeki asillerin hukuk anlayışının bir yansıması olan, kralın inisiyatifinde konulduğuna şüphe olmayan Hitit yasalarının nasıl oluşturulduğu, yazıya geçirilirken hangi prosedürün takip edildiği, yazıya geçirilmeden önceki durumun nasıl olduğu hakkında bilgiler edinebileceğimiz bir kaynak yoktur. Daha önce de bir kaç kez değindiğimiz gibi elimizdeki Hitit yasaları, o zamana dek geçerli olan toplumsal yaşantıdaki uygulamaların, geleneğin, ahlaki kuralların yazıya geçirilmesiyle oluşturulmuştur. Ancak yasaların içeriğine baktığımızda söz konusu gelenek ve kuralların tümünü karşılamaktan uzak olduğunu, bu açıdan kısıtlı olduğunu görüyoruz. Bu yönüyle Hitit yasaları sosyal, siyasal, ekonomik ilişkileri düzenlemekte yetersiz kaldığına göre, yasaların eksik bıraktığı kısımlar şüphesiz yine sözlü geleneğe göre düzenlenmekteydi. Yasaların uygulama alanı konusunda da yeterli bilgi sahibi değiliz. Yani Hitit ülkesinin ücra köşelerinde, hatta bırakalım ücra köşeleri, idare merkezi olmayan küçük

yerleşimlerinde bu yasaları uygulama imkanı var mıydı bunu dahi bilemiyoruz. Yasaları uygulama imkanının olmadığı yerlerde de şüphesiz yine gelenekler, sosyal yaşamdaki belirlenmiş uygulamalar, ahlaki kurallar geçerliydi. Sosyal ve ekonomik hayat bunlara göre düzenlenmekteydi.

Din, Hitit siyasal, sosyal ve kültürel hayatının her yönünde çok etkin, temel belirleyici roldedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi günümüze Hitit arşivlerinde ulaşan belgelerin çoğunluğunun dini içerikli olması da bunun bir göstergesidir. Ancak bu durumun yansımaları yasalarda göremiyoruz. Hitit yasaları dini inanç esas alınarak oluşturulmamış, düzenlenmemiş, yasa maddelerinde dini inanca ve tanrılara atıfta bulunulmamıştır. Mezopotamya yasalarının en önemlisi olarak belirleyebileceğimiz Hammurabi yasalarının yazıldığı 2,25 metre yüksekliğindeki stelin üst kısmında kabartma olarak kral Hammurabi yasayı Güneş Tanrısı Şamaş'tan alırken gösterilmiştir. Kanunun ön sözü ve son sözü de tanrılara yönelik ifadelerle oluşturulmuştur. Hitit yasalarında böyle bir şey, hatta bu yolda bir ima dahi yoktur. Ancak başka metinlerde Hititlerde de Güneş Tanrısı'nın adaletin koruyucusu olduğu belirtilmektedir.

Hitit yasalarının Hammurabi yasalarında olduğu gibi bir stel üzerinde herkesin görebileceği yerde olmaması, tersine sadece devletin arşivinde tabletler üzerinde olması, bu yasaların onu uygulayanlar için yazıldığını, düzenlendiğini göstermektedir. Halkın zaten yazıyla işinin olmadığı, okuma yazmanın neredeyse katiplerin tekelindeki bir uğraş olduğunu da hatırlamak gerekir.

İki ayrı tablette yüzer madde olmak üzere düzenlenmiş Hitit yasaları bir şart cümlesiyle başlar. Kolofonlarında *“Eğer bir adam”* ve *“Eğer bir bağ”* olarak adlandırılan, bizim birinci ve ikinci seri olarak belirttiğimiz yasa tabletlerinden *“Eğer bir bağ”* olarak adlandırılan ikinci serideki maddeler birinci seridekilerin devamı niteliğindedir. Yasa maddelerinin hukukun farklı alanları gözetilerek düzenlendiği izlenimi edinilse de tam olarak buna riayet edildiği görüntüsü de yoktur. Hitit Yasalarındaki maddeler, ceza hukuku, medeni hukuk, iş, borçlar ve ticaret hukuku, yargılama hukuku gibi modern hukuk tasnifiyle uyumlu içerikte maddeler içerir. Daha önce de belirtildiği gibi maddelerde genellemeler olmayıp, belli durumlar gözetilmiştir. Bu yönü dolayısıyla Hitit yasaları için, toplumda uyulacak

kurallar, anlaşmazlıklardaki çözümler için geçerli olan örf ve adet hukukunun uygulandığı, belli özel durumlar için yazılı yasalara başvurulduğu yolunda yorumlar da yapılmıştır.

B. YASALARDA DEĞİŞİKLİĞE GİDİLEN MADDELER

Yasaların geçerli olduğu uzun zaman içinde gözden geçirildiği bazı hükümlerin değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşullara göre değiştirildiği anlaşılmaktadır. Ekilmiş bir tarlayı yeniden eken bir kişiye verilecek cezanın belirlendiği 166. ve onu değiştiren 167. maddeler bunun örnekleridir. Söz konusu maddeler şöyledir:

§166 “Eğer bir tohum üzerine başka biri tohum serperse, onun boynu saban üzerine koyulsun, birinin yüzü bir tarafa doğru, diğerinin yüzü diğer tarafa doğru çevrilsin. Adam ölsün ve öküzler ölsün. Tarlayı daha önce ekmiş olan alsın. Eskiden böyle yapılıyordu.” (F. Imperati, *Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 156-157*)

§167 “Şimdi bir koyun adamın yerine alınsın. İki koyun öküzler için alınsın. Otuz ekmek, üç testi iyi kalite bira versin. Yeniden arınsın. Tarlayı daha önce eken kişi ekip biçsin.” (F. Imperati, *Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 156*)

Daha önceden ölüm cezası, hem de işkenceyle vahşi bir ölüm cezası uygulanırken sonradan tazminat cezası verilmesi, henüz kurulmuş bir krallığın kendini daha kurtaramadığı kabile hukukundan, kurumları ve kuralları ile gelişen bir devletin düzenlediği sosyal ve ekonomik ilişkilerin geçerli olduğu hukuka geçişin de örneğini sunmaktadır.

Kanunlardaki revizyona ilişkin bir başka ilginç örnek de şudur:

§92 “Eğer iki kovanı ya da üç kovanı biri çalarsa, eskiden o arılara soktutuluyordu. Şimdi altı şekel gümüş versin. Eğer kovanı biri çalarsa eğer içinde arı yoksa üç şekel gümüş versin.”

C. EKONOMİYE İLİŞKİN MADDELER

Ekonomisinin temeli tarım ve sonra hayvancığa dayalı olan Hititlerde, ekonominin zarar görmemesi için alınan önlemler yasalarda da yansımasını bulmuştur. Örneğin:

§107 “Eğer bir kişi ekilmiş bağlara koyunları salarsa ve bağlara zarar verirse, bağlarda üzüm varsa 1 IKU alan için 10 şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır. Eğer bağlar boş ise 3 şekel gümüş versin.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 125*)

§104 “Eğer bir bağı ya da bir elma ağacını ya da bir dağ elmasını ya da ... ağacını biri keserse ... şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 121*)

Sadece ekonomik işleyişe zarar verilmesini engelleyecek cezai hükümler değil, ekonomik ilişkileri düzenleyen, çeşitli malların ya da hizmetin değerini belirleyen hükümler de vardır. Örneğin:

§183 “3 PA buğdayın 1 şekel gümüş, 4 PA ... şekel gümüş, 1 PA şarabın yarım şekel gümüş, ... PA ... şekel gümüş, 1 IKU sulak arazinin 3 şekel gümüş bedeli vardır. 1 IKU tarlanın 2 şekel gümüş bedeli vardır.”

§179 “Eğer bir koyun ise bedeli 1 şekel gümüştür. Üç keçinin bedeli iki şekel gümüştür. İki kuzunun bedeli iki şekel gümüştür. İki oğlağın bedeli yarım şekel gümüştür.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 167*)

§145 “Eğer biri öküzler için ahır yaparsa 6 şekel gümüş versin. Eğer işi yarım bırakırsa ücret ödenmesin.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 143*)

§152 “Eğer bir atı, bir katırı ya da bir eşeği biri kiralarsa bir ay için yarım şekel gümüş versin.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s.147*)

Ç. TAZMİNATA İLİŞKİN MADDELER

İşlenen suçlara verilecek cezalarda da Sâmi kavimlerin yasalarında olduğu gibi intikam alma değil, mağdurun zararının tazmini esas alınmıştır. Buna örnekler:

§7 “Eğer özgür bir kişiyi bir kimse kör ederse ya da onun bir dişini kırarsa, eskiden 1 mina gümüş veriliyordu. Şimdi suçlu yirmi şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 41*)

§11 “Eğer özgür bir kişinin elini ya da ayağını bir kimse kırarsa, ona yirmi şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.”

§98 “Eğer özgür bir adam bir evi yakarsa, evi yeniden yapsın. Evin içinde yok olan ne varsa onu- ister insan, ister öküz, ister koyun olsun- tüm değerleriyle tazmin etsin.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s.97*)

Burada hemen belirtmek gerekir ki yasalarda kölelerde yer almakta, onlara karşı işlenen suçlarda tazminat özgürlere karşı işlenen aynı suçlardaki tazminatın yarısı kadar belirlenmektedir. Örnek:

§8 “Eğer bir erkek köleyi ya da kadın köleyi bir kimse kör ederse ya da onun dişini kırarsa on şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 41*)

§12 “Eğer bir erkek kölenin ya da bir kadın kölenin elini ya da ayağını bir kimse kırarsa on şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 43*)

Kölenin işlediği suçlarda da tazminat, özgürlerin işlediği aynı suçlardakinin yarısı kadardır.

Örneğin:

§96 “Eğer özgür bir adam bir ambarda hırsızlık yaparsa ve ambarın buğdayını bulursa, ambarı buğdayla doldursun ve on iki şekel gümüş versin.

Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 97)

§97 “Eğer bir köle bir ambarda hırsızlık yaparsa ve ambarın buğdayını bulursa, ambarı buğdayla doldursun ve altı şekel gümüş versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 97)

§94 “Eğer özgür bir adam bir evde hırsızlık yaparsa, o zaman tam olarak değerini versin. Eskiden hırsızlık cezası olarak bir mina gümüş veriyorlardı. Şimdi on iki şekel gümüş versin..” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 95)

§95 “Eğer bir köle bir evde hırsızlık yaparsa bütünüyle tam değerini versin. Hırsızlık için ceza olarak altı şekel gümüş versin ve kölenin burnu ve kulakları kesilsin ve geri sahibine verilsin... Eğer onun sahibi derse: ‘Onun için ben tazmin ediyorum’ o zaman tazmin etsin. Eğer reddederse o zaman köleyi öteye iter (reddeder).” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 95)

Köleye karşı işlenen suçlarda ve kölenin işlediği suçlarda tazminatın yarıya indirilmesi, her iki durumda da ödemeye muhatap olanın kölenin sahibi olması nedeniyledir. Nitekim maddelerde köle sahibinin tazminatı reddetme hakkının da olduğu belirtilmektedir. Köleye bedeni sakatlama cezası da verilebilmektedir.

Örneğin:

§99 “Eğer bir köle evi yakarsa ve sahibi onun için tazmin ederse kölenin burnu ve kulakları kesilsin ve sahibine geri verilsin. Eğer sahibi tazmin etmezse, o zaman öteye iter (onu reddeder).” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s.97)

Suçun neticesinde bir ölüm söz konusuysa tazminat ölene karşılık onun yakınlarına bir köle verilmesi yoluyladır.

§174 “Eğer birkaç adam kavga ederse ve onlardan biri ölürse öldüren bir kişi versin.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 163)

D. MEDENİ HUKUKA İLİŞKİN MADDELER

Yasa maddelerinin önemli bir kısmı medeni hukuka ilişkindir. Nişanlanma, evlenme, boşanma, miras, evlatlık alma, levirat gibi hususlara dair düzenlemeler, ihlallerde verilecek cezalar belirtilmiştir. Örnekler:

(1). Nişanlılık:

§28 “Eğer bir kız bir adama nişanlanmışsa, bir başkası onu kaçırırsa, birinci adam ona ne veriyse diğeri onu tazmin etsin. Baba ve anne tazmin etmezler. Eğer baba ve anne onu başka bir adama verirse, o zaman baba ve anne tazmin etsinler. Eğer baba ve anne reddederse o zaman kız ondan ayrıl-sın.” (F. *Imparati*, *Hitit yasaları*, Ankara 1992, s. 53)

(2). Özgür Erkek ile Köle Kadın Evliliği:

§33 “Eğer bir erkek köle bir kadını karısı olarak alırsa...” (F. *Imparati*, *Hitit yasaları*, Ankara 1992, s. 55)

(3). Köle Erkek ile Özgür Kadın Evliliği:

§34 “Eğer bir erkek köle bir kadın için başlık öderse ve onu karısı olarak alırsa o zaman onu (kadını) hiç kimse dışarı çıkaramaz.” (F. *Imparati*, *Hitit yasaları*, Ankara 1992, s. 57)

(4). Levirat:

§193 “Eğer bir adam bir kadına karısı olarak sahipse ve adam ölürse onu (kadını) kocanın erkek kardeşi alır. Sonra onu babası alır. Sonra babası ölürse kadını erkek kardeşinin oğlu alırsa ceza yoktur.” (F. *Imparati*, *Hitit yasala-rı*, Ankara 1992, s. 177)

(5). Miras:

§27 “Eğer bir adam karısını alır götürürse, onun çeyizini de kendisi oraya taşır. Eğer kadın orada ölürse o zaman adam onun çeyizini kendisi için alsın.

Eğer o babasının evinde ölürse ve kendi çocukları varsa, onun çeyizini adam almasın.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 51)

E. KİŞİLERE KARŞI SUÇLAR

Ölüm cezası çok nadirdir. Kralın ya da onu temsil eden üst düzey bir memurun kararına karşı gelmenin cezası ölümdü. Böyle bir cezanın bulunması, krallığın dört yüzyıldan fazla varlığını sürdürmüş olduğu göz önüne alındığında farklı bir anlam kazanmaktadır. Yasa maddesinde kralın ve onu temsil eden memurun yargılama sonucu verdiği karara karşı gelme olarak belirtilir. Kralın kararına karşı gelmek sadece karşı gelene değil, onun ailesini de kapsayan kollektif cezayı gerektirir. Madde şöyledir:

§173 *“Eğer kralın yargısına biri karşı çıkarsa evi harabeye dönsün. Eğer biri bir yüksek rütbelinin yargısına karşı çıkarsa onun başı kesilsin. Eğer bir köle sahibine karşı gelirse kazan içine atılsın.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 162-163)*

Saraydan başka eşya çalma suçuna hafif cezalar verilirken “Saray kapısından tunç mızrak çalmak” (**§126**) gibi bizim tam olarak ne anlama geldiğini yorumlayamadığımız suç ölüm cezası verilmektedir.

(1). Zina:

Bunun dışında ölüm cezası zina suçuna da verilmektedir.

§197 *“Eğer bir adam bir kadını dağda alırsa suç adamındır o ölsün. Ama eğer onu evde alırsa suç kadınındır ve kadın ölsün. Eğer koca onları bulursa ve onları öldürürse ceza yoktur.” (F. İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 181)*

Zina suçunda kadının kocasına ölüm cezası verme hakkı verilmektedir. Ancak kocanın tercihi bırakılan bu cezanın uygulanması kralın kararına bağlıdır. Kral isterse affeder.

§198 *“Eğer sarayın kapısına onları götürürlerse ve derse ‘Benim karım ölmesin’ o zaman karısı ölmez, zina yapan erkek de ölmez. Zina yapan erke-*

ğin başını örter. Eğer koca **'İkisi de ölsün'** derse, o zaman tekerleğe diz çöksünler. Kral onları öldürür, kral onları yaşatır." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 182-183*)

(2). Hayata Karşı Suçlar:

Hitit Yasalarının o çağın anlayışına göre ileri olarak tanımlanabilecek yönlerinden biri de adam öldürme suçuna cezalar düzenlenirken tasarlayarak öldürme, kavgada öldürme ve kazayla öldürmeye verilen cezaların ayrılmış olmasıdır. Bunların hepsine de tazminat cezası öngörülmüş, tazminatın miktarı suçun niteliğine göre belirlenmiştir. Kazayla öldürme yasa maddelerinde "eli günah işledi" olarak ifade edilmiştir.

(a). Kavgada öldürme:

§1 "Eğer bir adam ya da bir kadın bir kavga sonucu ölürse, onu teslim etsin ve erkek ya da kadın dört kişi versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 37*)

§2 "Eğer bir erkek köleyi ya da bir kadın köleyi bir kavga sonucu biri öldürürse, onu teslim etsin. Erkek ya da kadın iki kişi versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 37*)

§174 "Eğer birkaç adam kavga ederse ve onlardan biri ölürse öldüren bir kişi versin." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 163*)

(b). Eli günah işledi:

§3 "Eğer özgür bir erkeği ya da kadını biri vurursa ve o ölürse, eli günah işler, onu teslim etsin ve iki kişi versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 39*)

§4 "Eğer bir erkek köleyi ya da kadın köleyi biri vurursa ve o ölürse, eli günah işler. Onu teslim etsin ve bir kişi versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır." (F. *Imparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 39*)

(c). Faili Meçhul Cinayet:

Yasa maddelerinden bazıları ilginçtir. Örneğin yabancı bir yerde işlenen ve faili bilinmeyen cinayetin sorumluluğu cinayetin işlendiği arazi sahibine yüklenmektedir.

§6 “Eğer bir kişi erkek ya da kadın, yabancı bir kentte ölürse, kimin sınırları içinde ölürse o arazisinden 100 gipeşsar alan ayırsın ve ölenin mirasçıları alsın.”

(ç). Diğer Suç Örnekleri:

Birisinin burnunu ısırmak gibi sıra dışı bir olay yasa maddelerinde yer almıştır.

§13 “Eğer özgür bir kişinin burnunu bir kimse ısıtırırsa bir mina gümüş versin...”

Bazı maddelerde istisnai bir olaydan, belki de yasa maddeleri düzenlenmeden önce gerçekleşmiş bir olaydan bahsedilmektedir.

§43 “Eğer bir adam öküzünü bir nehri geçmek için kullanırsa ve bir başkası onu iter, öküzün kuyruğunu yakalarsa ve nehri geçerse ve öküzün sahibini nehir alıp götürürse, o zaman diğeri alınsın.” (F. *İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 63*)

§90 “Eğer bir köpek domuz yağını yutarsa ve yağın sahibi köpeği öldürerek yağı onun içinden alırsa, tazminat yoktur.” (F. *İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s.93*)

Bir çeşit kara büyü de yasa maddesi olarak eklenmiştir.

§170 “Eğer özgür bir adam yılan öldürürken bir başka adamın adını söylerse bir mina gümüş versin. Eğer o bir köle ise ölsün.”

(3). Suça Teşebbüs:

Suçta eksik teşebbüs ile suçun tam olarak işlenmesi de birbirinden ayrılmıştır.

§93 “Eğer özgür bir adamı eşikte yakalarlarsa, evin içine henüz girmemiştir. On iki şekel gümüş versin. Eğer bir köleyi eşikte yakalarlarsa, evin içine henüz girmemiştir. Altı şekel gümüş versin.” (F. *İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 94*)

§94 “Eğer özgür bir adam evde hırsızlık yaparsa, o zaman bütünüyle tam değerini versin. Eskiden hırsızlık cezası olarak bir mina gümüş veriyorlardı, şimdi on iki şekel gümüş versin. Çok çalarsa çok versin, az çalarsa az versin. Böylece suçu evinden uzaklaştırır.” (F. *İmparati, Hitit yasaları, Ankara 1992, s. 95*)

F. YARGILAMA SÜRECİ

Hititçe çivi yazılı belgeler vasıtasıyla Hititlerde mahkemelerin de bulunduğunu öğreniyoruz. Bu konuda kısaca bilgi vermek gerekirse, yerel mahkemeler ve başkentteki “Kral kapısı” ya da “Saray kapısı” olarak adlandırılan yüksek mahkeme vardır. Yerel mahkemeleri Hitit yerleşim birimlerindeki üst düzey görevliler ya da “yaşlılar heyeti” teşkil ediyordu. Mahkemelerin kimlerden ve kaç kişiden oluştuğu ya da işleyişine dair detaylı bilgilerimiz yoktur. Günümüze ulaşan mahkeme tutanakları ise aynı konuyla, hırsızlıkla suçlanan görevlilerle ilgilidir. Bu nedenle bunlar genel işleyiş hakkında bilgi vermekten uzaktır. Üst düzey yerel yöneticiler, bu bir genel vali ya da garnizon komutanı olabilir, yerel anlaşmazlıkların çözümünde yargıç rolü üstleniyorlardı. Bizzat Kral’ın, Kral adına hareket eden üst düzey bir saray görevlisinin ya da bir Kraliyet Ailesi mensubunun bulunduğu saraydaki mahkemede diğer mahkemelerde karar verilemeyen davalara, vassal krallıklar arasındaki anlaşmazlıklara ve ölüm cezası gerektiren davalara bakılırdı. Hititlerde Kral ve Kraliyet Ailesi mensupları bile yargılanabilirdi. Bu durum Eski Krallık Dönemi için geçerli görülür, Telipinu Fermanı’nda bu husus belirtilir. Bu yargılama işini yapan ise Panku Meclisi’dir. Yani Panku Meclisi gerektiğinde “Yüce Divan” görevini de üstleniyordu.

Şu hususu da belirtmek gerekir ki bu mahkemelerde Hitit yasalarının uygulandığına dair kayıtlar günümüze ulaşmamıştır. Bununla beraber tüm Hitit tarihi boyunca revize edilen, tekrar tekrar yazdırıldığını bildiğimiz yasaların uygulanmış olduğu da şüphesizdir. Nitekim kral Tuthaliya'nın yerel yöneticilere gönderdiği bir talimatta, davalarda karar vermeden önce, o yerin yerel geleneklerinin de gözetilmesine özen gösterilmesi istenmektedir.

Eski Yunan'da Toplumsal-Ekonomik-Siyasal Düzen ve Yasalar

Arş. Gör. M. Murat ÖNGEL

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi

Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

Öz

Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı Paneli için Eski Yunan'da yasalar ve yasa yapımı üzerine üç temel başlıktan oluşan bir bildiri hazırlanmıştır. İlk başlıkta Eski Yunan demokrasinin üzerinde yükseldiği toplumsal formasyon ve bunu hazırlayıcı yasalardan bahsedilmekte; ardından M.Ö. 403/2 sonrası ilk defa **“yasa yapma yasalarına göre yasa yapan”** Atina demokrasisindeki bu yöntemlere ilişkin bilgi verilecmekte; son olarak ise Antik Yunan demokrasisinin türettiği kavram ve ilkelerin günümüzdeki anlamına ilişkin bağlantılar kurulmaktadır.

A. ESKİ YUNAN DÜNYASINDA DEMOKRASİNİN MADDİ KOŞULLARI VE KURULUŞU

Antik Yunan yasalarını incelemeden önce, Antikite'deki demokratik yönetimin kurulduğu toplumsal formasyonu incelemek gerekir. İncelemeye başlamadan önce Ollman'ın Marx'ın içsel ilişkiler felsefesine dair düştüğü bir yöntemsel notu hatırlatmakta fayda görüyoruz: Marx, incelemeye mevcut toplumu araştırarak başlar ve daha sonra böylesi kompleks görüngülerin bu şekilde görünmesi ve işlemesi için gerekli olan sebepleri çıkarsamaya (deduce) çalışır. Bunun ardından, araştırmaya bu çıkarımların işaret ettiği noktalar üzerinden devam eder. Gözlem ve çıkarsama bu şekilde birleştikten sonra Marx, geçmişte bulduğu en önemli şeye odaklanır; bunun neden önemli olduğunu gösterir; ancak bugünkü sonuçlara bakıp geçmişte ne olup bittiğine dair tahminde bulunmaktan kaçınır. Analize zaten mevcut bir sonuçtan başlayınca onu gerçekten de belirleyen şeyin ne olduğu ve hangi olayların onun zorunlu önkoşuluna dönüşmüş olabileceği araştırılabilir. Burada artık araştırılan şey fait accompli, asla geri döndürü-

lemeyendir. “Geçmişe doğru dönerek okunan zorunluluk, geçmişten başlayıp geleceğe doğru önceden belirlenmiş bir hat izleyen zorunluluktan nitelik bakımından tamamen farklıdır” (Ollman, 2011, s. 142). Eğer Antik Yunan'da neden demokratik bir siyasal düzenin oluştuğunu anlamak istiyorsak, öncelikle bunun önkoşulunu bulmamız gerekir.

Antik dünyadaki hâkim üretim biçimini belirlerken Ste. Croix'nın (2014) çizgisini takip edecek ve bunun “egemen sınıfın zenginliğini yaratan sömürü ya da artı değere el koyuş biçimi olduğu”nu saptayacağız (Wood, 2008, s. 216). Kölecî üretim biçimi, Eski Yunan'daki varlıklı sınıfların zenginliğinin temeli olarak görülebilir. Ancak bu üretim biçimi Helenistik dönem öncesi monarşilerde artı ürün elde etmenin başat türü değildir. Kölecî biçim, çoğu kez borç bağımlılığı ya da bedenen çalışma cezası biçiminde, “temel kırsal işgücünün kıyısında varlığını sürdüren bakiye bir olgu” olarak nitelendirilebilir (Anderson, 2017, s. 25). Sümer, Babil, Asur ve Mısır imparatorlukları köle ekonomilerine dayanmıyordu; buna karşın “köleliği ilk kez biçim yönünden mutlak ve kapsam yönünden başat hale getiren ve böylelikle onu tali olanaktan sistemli bir üretim biçimine dönüştüren Yunan kent devletleriydi” (Anderson, 2017, s. 25). Genel bir bakışla, Yunan ve Roma dünyalarının her zaman, genel olarak “kölecî toplum” olarak adlandırabileceğimiz, özgür olmayan emeğin sömürünün ana kaynağı olmaya devam ettiği toplumlar olduğunu söyleyebiliriz (Ste. Croix, 2014, s. 152).

Greko-Romen antikitesinin genel karakteri bugünden bakıldığında, Anderson'un (2017, s. 22) ifadesiyle “izleyen bin yıldan önce asla ulaşılmayacak bir kentli yönetim ve kültür zirvesini temsil eder”. Zenginliğin asıl kaynağının toprak olduğu, ticaret ve imalattan servet edinmenin çok istisnai olduğuna dair pek çok yazılı metin bulunabilir (Ste. Croix, 2014, s. 161-163). Buna karşın, kent uygarlığının bu gelişiminde ona herhangi bir şekilde uyacak bir kent ekonomisi yoktur; antik dünyanın maddi zenginliği kırsal temellidir. Bir başka ifadeyle, antik kentler zengin entelektüel ve kültürel hayatını besleyecek olan zenginliği büyük ölçüde kırsal bölgelerden çeker. Kentler de, feodalizmin çözülmesiyle birlikte karşılaştığımız şekliyle ağırlıklı olarak imalatçı, zanaatkâr ve tacirlerin mekânı olmaktan ziyade, “özgün olarak ve prensip itibarıyla toprak sahiplerinin kentsel toplanma yerleri”dir (Anderson, 2017, s. 22-23). Klasik uygarlıkta kentler, her ne kadar tarımsal üretime bağlı ve tarımsal üretim zenginliğin asıl kaynağı olsa

ve kentsel ticari karlar tarımsal karlarla karşılaştırınca çok düşük düzeyde kalmış olsa bile bunların herhangi verili bir tarımsal ekonomi üzerindeki net üstünlüğü, bir başkasına göre yine de belirleyici olabilmektedir. Bunun önkoşulu ise klasik uygarlığın kıyı karakterinde yatar. Bu uygarlığın Akdenizli olma karakteri, uygarlığı çevreleyen yerel iç ticaretin yalnızca su üzerinden yapılabiliyor olmasından kaynaklanır. Kara taşımacılığı deniz taşımacılığına nazaran son derece etkisiz ve masraflıdır. Su yolunun ulaşım ve ticaret için kullanılması, “kırsal hinterlandın çok ilerisinde bir kentsel büyüme yoğunlaşmasına ve karmaşılaşmasına olanak tanımıştır.” (Anderson, 2017, s. 24)

Yunan dünyasında, “küçük köylüler, zanaatkârlar ve dükkân sahipleri gibi çok da fazla mülke sahip olmadan kendi hesaplarına çalışan diğer özgür insanlar, her zaman Yunan dünyasının özgür nüfusunun önemli bir kısmını oluşturmuşlardı. Hatta bunlar yaklaşık olarak MS 3. yüzyıla kadar bütün nüfus içinde çoğunluğu teşkil ediyorlardı. ... Genel olarak rahat ve boş zamanı bol olan bir yaşam, ancak mülk sahipliği (**esasen toprak sahipliği**) ile teminat altına alınabilmıştır. Mülk sahipliği tek başına üst sınıflara başkalarının emeği üzerinde söz hakkı sağlamış ve Yunanlıların tasavvur ettiği şekliyle iyi bir yaşam, yani hayatı idame ettirmek için çalışma zorunluluğuyla kısıtlanmamış, bir beyefendiye yakışır addedilen uğraşlara, siyasete ya da komutanlığa, entelektüel ya da sanatsal faaliyetlere, avcılığa ya da atletizme adanabilecek bir hayat sürmelerini mümkün kılmıştır” (Ste. Croix, 2014, s. 154). Bunu Aristoteles’in “serbest zaman” kavrayışında görmek mümkündür (bkz. Yaman, 2017, s. 473-475). Mülk sahibi olan sınıf, Antik Yunan’da “iyi yaşam” için gerekli görülen boş zamana sahip tek sınıftır.

Varlıklı sınıflar, servetlerini köle emeğine borçludur; ancak bu özgür yurttaşların nüfus içerisindeki çoğunluğu oluşturmasını anlaşılmaz kılmamalıdır. Antik dünyada yurttaşın özgür olması, köleliğin tanımlanmasını sağlar. Wood’un, (2008, s. 218) belirttiği üzere, “yurttaşın özgürlüğü, köleliğin varlığı ile tanımlanmamıştır; tam tersine hem teoride, hem de pratikte, emekçi yurttaşın özgürlüğü, köleliğin tanımlanmasında etkili olmuştur. / Atina köylülerinin geleneksel bağımlılık biçimlerinden özgürleşmesi ve diğer bağımlı işgücünün yasaklanması, köleliğin gelişimini teşvik etti. Bu anlamda Atina demokrasisi ve köleliği karmaşık bir bütündür. Ama maddi üretimde özgür işgücünün merkezi bir konumda bulunduğu, özgürlük ve esaretin bu

diyalektiği, Atina demokrasisinin kölelik maddi temeline dayandığı, önermesinden farklıdır. Eğer kölenin esareti kadar özgür işgücünün özgürlüğünün de Atina toplumunun temel belki de en önemli özelliği olduğunu kabul edersek, o zaman bu özelliğin, demokrasideki iktisadi, toplumsal, siyasi ve kültürel yaşamın belli özelliklerini nasıl etkilediğine bakabiliriz. / Çalışan yurttaşın hak ettiği yeri vermek ve bu yeri değerlendirmek, köleliği anlamaktan daha az önemli değildir. Her ikisi de, onların arasındaki bağlantı kavranmadan, tam olarak anlaşılamaz.”

Bu noktada antik Yunan dünyası ile Eskiçağ'ın diğer devletlerini siyasi karakterleri yönünden karşılaştırabiliriz: Eskiçağ devletlerinin temel karakterinde üretim ile politika arasında keskin bir ayrım vardır: Üreticiler yönetici, hatta yurttaş olarak herhangi bir hakka sahip değildir. Devlet, bağımlı işgücünü denetlemek üzerine örgütlenir ve servet edinmenin yolu yönetici sınıfa mensup olmaktır. Yunan dünyasında ise, diğer büyük eskiçağ devletlerinin aksine artığa el koyanlar ile üreticiler; yönetenler ve yönetilenler olarak değil, 1) yurttaşlar toplumunda eşit ve özgür insanlar olarak ve 2) sınıfsal açıdan da toprak sahipleri ve köylüler olarak doğrudan birbirleriyle karşı karşıya geliyorlardı. (Wood, 2013, s. 30-31)

Tiranlık dönemi, antik demokrasinin kuruluşu açısından önemlidir. Polislerdeki aristokratik yönetimlerden sonra başa geçen tiranlar, Andrewes'in (1956 s. 14) belirttiği üzere aristokraziyle demokrasi arasında bir dönüm noktasıdır. Kan bağına dayalı klan yapısının dağılması ve toprağın özel mülk olarak edinilmesi, tarıma dayalı aristokrasinin önce ekonomik, ardından da siyasi olarak egemen hale gelmesine yol açmıştır (Childe, tarihsiz, s. 139). Tiranlık dönemi, siyasi iktidarı tekeline alan aristokratlar ile genel olarak aristokratın karşıtı olarak avamı kast eden ifadeyle “demos” arasındaki sınıf mücadelesinin bir sonucudur ve genellikle bir ya da iki kuşaklık kısa bir sürenin ardından, kalıtsal aristokrasinin siyasi hakimiyetiyle beraber ortadan kalkıyor ve siyasi iktidar mülk sahiplerine doğru yahut Atina gibi demokrasilerde daha sonradan -teoride- tüm yurttaşları kapsayacak şekilde genişliyordu. Burada küçük toprak sahibi hoplitlerin kendi mülklerini koruyabilmek adına tiranları desteklemiş olacağı da düşünülmektedir. (Ste. Croix, 2014, s. 355-359; Cartledge, 1977). Aristoteles'e (2018, s. 419) göre de tiranlar, “halkın (yani, çoğunluğun) ileri gelenlerin elinde herhangi bir adaletsizliğe maruz kalmaması için onlara karşı çıkmala-

rından kaynaklanır.”Tiranlık dönemini takip eden iki yüzyıl, Ste Croix’ın (2014, s. 359) tabiriyle “çeşitli biçimleriyle demokratik anayasaların, değişen ölçülerde başarılı ya da başarısız bir şekilde, genellikle şiddet içeren devrimlerle ve bazen de dış bir gücün müdahalesiyle uygulamaya konulduğu, Yunan demokrasisinin muhteşem çağıydı.”

Aristoteles (2017, s. 2), Solon reformları öncesindeki Atina’yı “bütün toprakların bir azınlığın elinde olduğu ve toprağı işleyenlerin kirayı ödeyemediğinde çocuklarıyla birlikte köle olduğu” bir yer olarak tanımlar. Bu dönemde polis “aristokratlar” diyebileceğimiz eupatrides yönetimindedir. *Demos*’un isyanı sonucunda yönetici soylular Solon’u arabulucu olarak başa getirir ve Solon’un bu çatışmayı çözmek için M.Ö. 598/8 yılında koyduğu yasalar, bu özgür yurttaş-köle ayrımının kuruluş noktasıdır. Aristoteles (2017, s. 11), Solon yasalarında halkın lehine olan çok önemli üç düzenlemeden bahseder, bunlar;

- Borç köleliğinin yasaklanması,
- Birisi haksızlığa uğradığında herkesin dava açabilmesi,
- Halkın oylama yoluyla mahkeme kararlarına hükmedebilmesidir.

Solon’un yasaları aynı zamanda dört nüfus sınıfı kurar: *Pentakosio-medimnoi*, *Hippeis*, *Zeugitai* ve *Thetes*. (Ste. Croix, 2005, s. 7) Jacoby’ye (1944, s. 74) göre, Solon’un Anayasası’ndaki bu vergi sınıfları pleblerin özgürleşmesi ve bir “üçüncü zümre”nin kurulmasını sağlayarak homojen bir yurttaşlığın önkoşullarını oluşturmuştur. Bu da, siyasi makamların irsi karakterden çıkarak öncelikle varlıklı sınıflar olmak üzere tüm yurttaşlara açılması anlamına gelmektedir.

Solon’un nüfus kategorileri siyasi makamların, başta servete bağlı olsa da, giderek tüm yurttaşların katılımına açacak şekilde düzenlenmesi sağlamıştır. Bu kategorilerin kurulması/tanınması, “Aristokratik” eupatrid rejimini ortadan kaldırarak siyasal hakların kan yerine mülkiyet ile kazanılması anlamına gelir. Askeri sınıflar olan *Hippeis*, *Zeugtai* ve *Thetes* Solon’un yasalarından önce de vardı ve bunlar, her ne kadar Aristoteles’in bu sınıflara mensubiyeti belli bir gelire sahip olmaya bağlı gösterse de bunların

esas olarak askeri sınıflar olduğuna dair tarihsel veriler mevcuttur. Ancak bunların askeri sınıflar olması, bunlar arasındaki servet farklılığını gözden kaçırmamızı engellememelidir: Sınıflar arasında geçişler olsa da *Hippeis*'lerin süvari, *Zeugtai*'nin hoplit ve *Thetes*'in de ya hafif zırhlı piyade ya da denizci sınıf olduğu söylenebilir. *Pentakosiomedimnoi* (**Beş Yüz Medimnoi**) ise Solon tarafından kurulmuştur ve Aristoteles'in yazdıklarını dönemin tarihine uyarladığımızda "*beş yüz medimnos arpalık üretim yapabilen sınıf*" anlamına gelir; bunlar *Hippeis* sınıfına mensup olanların en varlıklıları olarak görülebilir. Yurttaşlık haklarına sahip olan bu dört sınıftan en altta olanı *Thetes*'ler için bile mahkemelere katılım baştan beri açtı; yasakoyuculuk faaliyetine katılımın fiilen gerçekleşmesi için ise bu işe karşılık bir ücretin ödendiği 390'lara kadar ilerlememiz gerekir. Bunun haricinde Solon yasalarına göre kamusal makamlar ilk başta genel olarak *Hippeis* ve *Pentakosiomedimnoi* sınıflarına açık olarak görülür. (Ste Croix, 2005, s. 5-108; Aristoteles, 2017, s. 31)

Solon'un yasalarında dört İonya kabilesinden 100'er kişinin katıldığı 400'ler meclisi (**boule-bule**) ve bütün yurttaşların katılımına açık *ecclesia* (**6000'ler Meclisi**) da kurulur. Bule ve *ekklesia*, yasama-yürütme-yargı gibi modern bir ayrımın olmadığı *polis*'te bu üç işlevi de üstlenir. Kleisthenes döneminde dört eski İyonya kabilesi yerine kabileler yeniden düzenlenmiş ve Bule'nin yapısı bu düzenlemeye uydurulmuştur. Yeni düzenlemelere göre on ayrı deme kurulmuş ve yurttaşlık bunlara kayıt olmaya bağlanmış (Ste. Croix, 2005, s. 139); bule de her kabileden 50'şer kişi olmak üzere 500'ler Meclisi olarak yeniden organize edilmiştir. Ste. Croix (2005, s. 165) bu yöntemin "*nispi temsil yönteminin erken örneği*" olduğunu söyler. *Thetes*'lerin bule'ye seçilmesi teoride mümkün olsa da toprağını işleyecek başkalarının yokluğunda bir *Thetes*'in kendisini aday göstermesi yüksek bir olasılık olarak görünmez. Benzer şekilde, *ecclesia*'nı tüm yurttaşlara açık olmasına rağmen erken dönemde *Thetes*'lerin katılımının olduğunu beklenmemelidir (Ste. Croix, 2005, s. 167). *Ecclesia* bütün yurttaşların katılımına açık olmakla beraber bu meclisin toplandığı *Pnyx* tepesinin 6000 kişinin sığabileceği boyutta olması sebebiyle bu meclise 6000'ler meclisi de denilir. Bule'ye ise yurttaşlar Kleisthenes döneminde Deme'lerden seçim ile, 403/2'den sonra ise, Aristoteles'e (2017, s. 49) göre, ad çekme usulü ile gelmektedirler.

Son olarak, kurumlar kadar önemli olan bir başka konuya da değinmemiz gerekir. Başka eski toplumlarda kararların belli bir topluluk tarafından “bağırarak” alındığını görebiliyoruz ancak “oylama”nın karar almak için benimsenmesi Atina polis’inin bir icadıdır. (Ste. Croix, 1972, s. 348-349; Larsen, 1949, s. 164-181) Bu yöntem, her ne kadar çok basitmiş gibi görünse de bütün demokratik usullerin ön koşulu olarak karşımıza çıkar. Eğer siyasal kararlar çoğunluğun iradesine göre alınacaksa çoğunluğun “ne” olduğunu belirlemek için bir yöntem ihtiyacı duyulur. Bu iradenin ortaya çıkmasını sağlayacak tüm kurumlar ve kurallar oylamanın bir yöntem olarak benimsenmesine bağlıdır. Aşağıda incelenen “yasa yapma usulüne göre yasa yapılması”na ilişkin kurallar, bu usulün ancak oylamanın benimsendiği bir sistemde mümkün olabileceği akıldan tutularak okunmalıdır.

B. NOMOS - PSEPHISMA

MÖ. 403/2’den önce hatiplerin konuşmalarından görebildiğimiz kadarıyla nomos bir kuralın içeriğine psephisma ise bu kuralın uygulanmasına vurgu yapılırken kullanılır; ancak bunun haricinde ecclesia, yani bütün halkın katılımına açık olan 6000’ler Meclisi’nin kararları hem nomos hem psephisma olarak adlandırılır. Peleponessos Savaşı’nın ardından kurulan demokraside (M.Ö. 403/2) ise yasa (nomos) ve kararname (psephisma) arasında bir derece farkı gözetilmektedir (Hansen, 1978, s. 315-316). Buna bağlı olarak beş ayrı farklılık tespit edilebilir:

- (1) Nomos ile psephisma birbirinden ayrı olarak düşünülmektedir;
- (2) Nomoi nomothetai olarak isimlendirilen bir yasa koyucu organ tarafından; psephisma ise demos eliyle ecclesia tarafından çıkarılmaktadır;
- (3) Nomoi psephismata’dan üstündür ve psephismata nomoi’ye uygun olmalıdır;
- (4) Mevcut nomos’a aykırı nomos ile nomos’a aykırı psephisma için ayrı kamusal girişimler öngörülmüştür;
- (5) Nomos genel bir kuralken psephisma bir kişiye hitap eden uygulama ve/veya sınırlı süreyle geçerli bir uygulama olarak görülmektedir. (Hansen, 1978, s. 317)

Nomothetai, yani yasa koyucu olan organın kimliğini belirlerken atıf yapılan (Ör. Hansen, 1985) *Demosthenes*'in *Timokrates*'e karşı söylevindeki pasajlara sonradan eklemeler yapıldığı kanıtlandıktan (bkz. Canevaro, 2013) sonra *Nomothetai*'nin, *Ecclesia*'nın özel bir oturumu olduğu söylenebilir. Canevaro'ya (2015, s. 29) göre yasa yapımındaki usul ise şu şekilde ilerlemektedir:

(1). Yeni bir yasanın yapılıp yapılamayacağına ilişkin oylamayla bulede bir ön karar (***probouleuma***) alınmakta ve yeni bir yasa teklifinin sonraki toplantıda gündeme alınması için *Ecclesia*'nın oylamasına sunulmaktadır.

(2). Ardından yılın herhangi bir zamanında *Ecclesia*'da yeni bir yasanın teklif edilmesi için oylama yapılmaktadır.

(3). Yasanın teklif edilebileceği onaylanırsa teklifler *Agora*'da, herkesin görebilmesi için ilan edilmektedir.

(4). Teklif *Nomothetai* belirlenene kadar her Meclis toplantısında okunmalıdır¹.

(5). Buledeki oylamanın ardından üçüncü toplantıda, ön karardan sonra verilen tekliflere göre *Nomothetai*'nin belirlenmesi (veya çağırılması) karara bağlanmaktadır.

(6). Mevcut bir yasayla çatışan yasalar kabul edilmeden önce eski yasaların yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bunun gerekçesi olarak Demosthenes, her konuyla ilgili bir yasanın olması gerektiğinden; sade yurttaşların hukuka aşına yurttaşlarla karşılaştırılınca dezavantajlı duruma düşmemesi ve bu çatışmalarla kafasının karışmaması gerektiğini söylemektedir (20.93). Demosthenes çatışan eski yasaların ilga etmeye uygun makamın mahkemeler olduğunu da belirtmektedir (Canevaro, 2016).

1 Demosthenes (20.94) bu usule işaret ederken şöyle der: “Böylece hepiniz bu öneriyi duyabilir ve bunu boş zamanınızda sindirebilirsiniz; böylece bu önerinin adil ve münasip olup olmadığına karar verebilirsiniz.” Bu ifadeyi TBMM İçtüzüğü'nün 52. maddesinde yer alan bekleme süresi ile karşılaştırabiliriz. Hüküm şu şekildedir: “Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtımı tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülemez.”

(7). Böylesi bir durumda aynı oturumda uzman *Synegoroî*'ler seçilmekte ve yeni yasa için ilga edilmesi gereken yasaları savunmaktadır. Karar oylama ile alınmaktadır. Kanunu teklif eden eğer bu usullere aykırılıkta bulunursa herhangi bir yurttaş kendisine karşı bir *graphe nomon me epitedeion theinai* suçlaması yöneltebilmektedir. Bu durumda mahkeme karar vermektedir. Karar küçük bir para cezasından ölüm cezasına kadar uzanan genişliktedir. Kanunu önerme yolları açısından farklılıklara da dikkat edilmesi gerekmektedir.

Drakon ve Solon'dan başlayarak yasaların değişmezliğine ilişkin bir inanç olsa da bunun kurumsallaşmış bir şekilde uygulandığını söylemek, en azından yasa yapma kurallarının öngörüldüğü 403/2'ye kadar söylemek mümkün değildir. Bu dönemden biraz daha önce, Drakon ve Solon yasalarının derlenip toplanmasına ilişkin bir yasa koyuculuk faaliyetinden bahsedilebilir; burada önemli olan husus ise bu yasaların nihai olarak Demos tarafından onaylanacak olmasıdır. Böylece, arkaik yasa koyuculuğun otoritesi yerine Demos'un yasalar konusundaki otoritesinin benimsenmesine dair bir çizgiden bahsedebiliriz (*Canevaro, 2015, s. 24*). Andocides yasaların yazılı olması gerektiği, magistraların gelenekleri değil yazılı yasaları uygulaması gerektiğini de belirtir (*Canevaro, 2015, s. 26*). Bunun anlamı da kamusal işlerin geleneklere göre değil, Demos tarafından kabul edilen kurallara göre yapılacağıdır. Yasa yapımına ilişkin kuralların koyulmasındaki gerekçe burada bulunabilir.

Nomos, genel bir kural olmalıdır. Aristoteles, eşitliği tartışırken yasaların genel olması gerektiğini, genel olamayacak durumlarda, yani somut olaylarda, genel kural koymanın imkânsız olması sebebiyle, karar alınması gerektiğinden bahsetmektedir (*Aristotle, 2004, s. 100; Aristoteles, 2018, 341*). Andocides de benzer biçimde, yasaların aynı durumdaki bütün yurttaşlara uygulanmayacak şekilde, yalnız bir kişiye hitap edemeyeceğini belirtmektedir (*Andocides, 1960, s. 407*). Burada, eşit yurttaşlığa dayanan bir siyasal yapının sonuçları ortaya çıkmaktadır: Polisin eşit yurttaşlarına karşı yasalar eşit olarak uygulanmalıdır, yasaların kişilere karşı uygulanması ile yasa yapma birbirinden ayrı şekilde düşünülmelidir.

C. ANTİK DEMOKRASİNİN GÜNÜMÜZ İÇİN ANLAMI

Gelişim süreci içinde bakıldığında “*demokrasi*” sözcüğü beşinci yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkar (Cartledge, 2013, s. 81). Bunun yerine, Kleisthenes sonrasında kullanılan “*Isonomia*”, yani yasa önünde eşitlik ifadesi aslında Antik Yunan demokrasisinin temel karakteristiğini de gösterir. *Demokratia* kelimesi ise, Antik Yunan yazınında hem olumsuz bir yoruma açıktır: Demos, yalnızca yurttaşlar grubu olarak değil, daha ziyade kitle, fakir, alt tabaka gibi anlaşılır. Bunların *Kratos*’u, yani iktidarı, varlıklı sınıflar için Cartledge’in biraz mübalağa içeren benzetmesiyle “*Leninist proleterya diktatörlüğü tadında*” bir anlama sahiptir. Buna karşın eşitlik, yani “*Isonomia*” yasalar önündeki eşitlik anlamına geldiği sürece kendi içinde her akli selim Yunanlının kabul edebileceği bir idealdir. Buna karşın, kimin ve nasıl eşit olması gerektiği noktası tartışmayı başlatacaktır. (2013, s. 95)

Antik Yunan ve özellikle incelediğimiz Atina demokrasisinde isegoria, günümüzdeki anlamıyla ifade özgürlüğünü aşarak siyasal tartışmada-kamusal konuşmada eşitlik gibi bir anlam kazanır ve *Isonomia*’yı tamamlar; “*yoksulların ve çalışan insanların siyasete etkin katılımı idealini*” ifade eder (Wood, 2013, s. 52). Bunu yaratan da en başta söylediğim şekilde yönetenler ile üretenler arasında keskin bir ayrım olmamasıdır. Eşit yurttaşlar arasındaki siyasal ilişkiler, sınıfsal farklılıklar olsa da kurullarda ve jürilerde karşılıklı bir tartışma ortamının oluşmasını, hiçbir şeyin sorgusuz sualsiz kabul edilmemesini sağlar.

Yasa yapım usulünün, bürokratik hiçbir özellik göstermeyen, yasama-yürütme-yargı gibi kurumsallaşmış bir ayrımın olmadığı bir yapıda böylesine detaylı oluşu, bu temele dayanır. Bu anlamda bakıldığında, ise *goria* ve siyasal tartışmaya katılma, aslında eşit yurttaşlık olgusunun üzerinde temellenir.

Atina yurttaşlığı, varlıklı sınıfın köleci üretim biçimiyle artığa el koyduğu bir yapıda, başka eskiçağ devletlerinde ya da sonradan feodalizmde olduğu gibi üreticilerin yasal olarak bağımlı olmasını engellemiştir; işte bu da eski demokrasilerle modern demokrasi arasındaki en önemli fark olarak ortaya çıkar: Kapitalizmde sömüren ve üreten sınıflar yasa önünde eşittir ancak sömürünün siyasal bir boyutu, bağımlılık ilişkileri düşünül-

düğünde yoktur; yani işveren ile işçi özgür iradesiyle sözleşme ilişkisine girerler. Müllksüz proleter, soyut emeğini kapitaliste satarak hayatta kalmak zorunda olduğu için üretim aracı sahipleriyle iktisadi bir bağımlılık ilişkisi içindedir; yurttaşların siyasal hakları bu bağımlılık ilişkisini etkilemez. (Wood, 2013, s. 54).

Piyasa ve kâr zorunluluğu ile hareket etme, kapitalizmde sömürünün kaynağıken antik demokraside böylesi bir ekonomik modelin olmaması, yurttaşlık ile sömürüden korunma arasında doğrudan bir bağ yaratır. Böylece yasa önünde eşitlik, kapitalizmde mevcut üretim ilişkilerini devam ettiren bir yüz de kazanırken antik demokraside bizzat sömürüden kurtulmanın bir unsuru/sonucudur.

KAYNAKÇA

ANDERSON, Perry. (2017). Antikiteden Feodalizme Geçişler. (çev. Uygur Kocabaşoğlu). İstanbul: İletişim.

ANDOCİDES (1960). "On The Mysteries". Minor Attic Orators I içinde (çev. K. J. Maidment). Birleşik Krallık: Loeb Classical Library.

ANDREWES, Antony. (1956). The Greek Tyrants. Harper & Row: New York ve Evanston.

ARISTOTELES (2017). Atinalıların Devleti. (çev. Ali Çokona). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: İstanbul.

ARISTOTELES (2018). Politika. (çev. Özgüç Orhan). Pinhan Yayıncılık: İstanbul.

ARISTOTLE (2004). Nicomachean Ethics. (çev. Roger Crisp). Cambridge: Cambridge University Press.

CANEVARO, Mirko. (2013). "Nomothesia In Classical Athens: What Sources Should We Believe?". Classical Quarterly 63 (1). s. 139-160.

CANEVARO, Mirko. (2015). "Making and Changing Laws in Ancient Athens". The Oxford Handbook of Ancient Greek Law içinde (ed. Edward Harris-Mirko Canevaro). Oxford Handbooks Online.

CARTLEDGE, Paul. (1977). "Hoplites and Heroes: Sparta's Contribution to the Technique of Ancient Warfare". The Journal of Hellenic Studies 97. s. 11-27.

- CARTLEDGE, Paul. (2013). *Pratikte Antik Yunan Siyasî Düşüncesi*. (çev. Kıvanç Tanrıyar). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- CHILDE, Gordon. (tarihsiz). *Tarihte Neler Oldu*. (çev. Mete Tunçay-Alâeddin Şenel). Alan Yayıncılık.
- DEMOSTHENES.(20.94).Against Leptines. Perseus Digital Library (<https://www.perseus.tufts.edu/hopper/>)
- HANSEN, Mogens Herman. (1978). "Nomos and Psephisma in Fourth-Century Athens". *Greek, Roman and Byzantine Studies* 19 (4). s. 315-330.
- HANSEN, Mogens Herman. (1985). "Athenian Nomothesia". *Greek, Roman and Byzantine Studies* 26 (4). s. 345-371.
- JACOBY, Felix. (1944). "ΤΕΝΕΣΙΑ A Forgotten Festival of the Dead". *The Classical Quarterly* 38 (3-4). s. 65-75.
- LARSEN, J. A. O. (1949). "The Origin and Significance of the Counting of Votes". *Classical Philology* 44 (3). s. 164-181.
- OLLMAN, Bertell. (2011). *Diyalektiğin Dansı*. (çev. Cenk Saraçoğlu). 3. Baskı, İstanbul: Yordam.
- STE. Croix, G. E. M. de. (1972). *The Origins of The Peloponessial War*. Londra: Duckworth.
- STE. Croix, G. E. M. de. (2005). *Athenian Democratic Origins and Other Essays*. (ed. David Harvey-Robert Parker). New York, Oxford University Press.
- STE. Croix, G. E. M. de. (2014). *Antik Yunan Dünyasında Sınıf Mücadelesi*. (çev. Çağdaş Sümer). İstanbul: Yordam.
- WOOD, Ellen Meiksins. (2008). *Kapitalizm Demokrasiye Karşı: Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması*. (çev. Şahin Artan). İstanbul: Yordam.
- WOOD, Ellen Meiksins. (2013). *Yurttaşlardan Lordlara: Eskiçağdan Ortaçağa Batı Siyasî Düşüncesinin Toplumsal Tarihi*. (çev. Oya Köymen). 2. Baskı. İstanbul: Yordam.
- YAMAN, Melda. (2017). "Antik Çağlardan Geleceğin Toplumuna: 'Kayıp' Serbest Zamanın Peşinde". *Grundrisse'den Kapital'e Patikalar içinde* (Melda Yaman-Özgür Narin-Özgür Öztürk). İstanbul, SAV. s. 441-501.



**ANKARA BAROSU
YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ
ANTİK VE MODERN DÖNEMDE
YASALAR VE YASA YAPIM PANELİ**

İkinci Oturum

MODERN DÖNEMDE YASALAR VE YASA YAPIMI

Türkiye’de Yasa Sistemine ve Yasama Anlayışı Sorunlarına Genel Bakış

Doç. Dr. Şeref İBA

TBMM Müşaviri ve Hacettepe Üniversitesi
Hukuk Fakültesi (kısmi zamanlı) Öğretim Üyesi

ÖZ

Yasa sisteminin başlangıcı, Osmanlı döneminde başlayan çağdaşlaşma hedefi çerçevesinde Tanzimat Fermanı sonrası oluşmaya başlamıştır. Bütünüyle ithal ve yabancı menşei yasama sistemi ve parlamento kurumunun doğuşu sancılı olmuştur. Topluma yön vermeye soyunan kanunlar ya da eşdeğer hukuki düzenlemeler, ister istemez meseleci (detaycı) metoda göre vaz edilmiştir.

1876 Kanun-u Esasi sonrası II. Meşrutiyetle birlikte, Meclis tatildayken çıkarılan, maddi anlamda kanun niteliği taşıyan ancak organik anlamda yürütme işlemi özelliği sergileyen “geçici kanun (kanun-u muvakkat)” şeklinde “yan yol yasama” geleneği başlamıştır. Günümüzde mevzuat şişkinliğinin temel etkenlerinden olan meseleci (kazuistik) kanun yapım geleneğinin kökleri Osmanlı dönemine uzanmaktadır. Öte yandan, Osmanlı döneminde kanunla eşdeğer nitelikte farklı isimle düzenlemeler sıklıkla yapılmıştır. 12 Mart Muhtırası sonrası KHK yeni bir yasama yan yolu olarak gündeme gelmiştir. Son dönemlerde ülkemize özgür yeni bir yasama şeytanlığı olan “torba kanun” ve “temel kanun” tipi özel yasama yöntemlerinin devreye girmesiyle, kanun enflasyonu ve kaotik hukuk yapımız daha olumsuz bir süreçten geçmektedir.

A. OSMANLI DÖNEMİNDE YASA SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Tanzimat Fermanı ile başlayan batılı anlamda yasa sistemi ve yasama anlayışları günümüze kadar değişim geçirmiştir.

Kavanin-i Cedide (Yeni Kanunlar) ile Türk hukuk tarihinde Cumhuriyet’e kadar devam eden kanun yapım geleneği başlamıştır. Bu dönemde başlayan kanun geleneği, çağdaşlaşma sürecini temsil etmektedir.¹

1854 yılında Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’nin ikiye ayrılıp “*Meclis-i Ali Tanzimat*” adıyla yeni bir meclis kurulması yeni yasama anlayışının kurumsal temelini oluşturmuştur.

Meclis-i Ali Tanzimat’ın görevi, “*mevcud olan nizamatin ıslah ve tahkimi ve yeniden iktiza eden kavanin ve nizamatin dahi mücedden tanzimi...*” şeklinde düzenlenmiştir. Burada hazırlanan kanunlar, Meclis-i Ali Umumi’de son şeklini almıştır. Islahat Fermanı sonrası 1861’de Meclis-i Ali Tanzimat kaldırılmış ve yasama rolü, yeni kurulan “*Kanun ve Nizamât Dairesi*”ne devredilmiştir. Daha sonra “Şura-yı Devlet” dönemi başlamıştır.

İlk Osmanlı Parlamentosu 19 Mart 1877’de açılmıştır. Padişah II. Abdülhamit Açılış Nutku’nda “*kavanin-i memleketin ara-yı umumiyyeye istinadını elzem gördüm ve Kanun-i Esasi’yi ilan eyledim*” demiştir.

II. Meşrutiyet Döneminde “*kanun-u muvakkat*” geleneği kendini göstermiştir. Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde çıkarılan toplam kanun sayısı 1500 iken, 1908-1918 döneminde 1061, 1918-1922 döneminde ise 621 kanun-u muvakkat çıkarılmıştır.²

Osmanlı dönemine ait kanuni düzenlemeler değişik isimlerle nitelendirilmesinin sonucu, Cumhuriyet döneminde de etkisini sürdürmüştür.

Kanun, kanun-u muvakkat ve kararnamelerin kanunlarla, nizamnamelerin ise kanun ve nizamnamelerle yürürlükten kaldırılması söz konusu olmuş; KHK ile yürürlükten kaldırılan Osmanlı kanunları dahi olmuştur.

Osmanlı döneminde kabul edilen bazı kanunların kapsam ve sistematik yönünden Cumhuriyet dönemine ışık tutması söz konusu iken bazı

1 Şeref İBA (2017), **Parlamento Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, s.190.

2 Tarık Zafer TUNAYA (1975), **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 3. Baskı, s.113.

alanlarda Cumhuriyet döneminde tamamen farklı ve detaylı reform içeren kanunlara geçilmiştir.³

B. GÜNÜMÜZÜN KRONİK SORUNU: KANUN ENFLASYONU

Anayasamızın öngördüğü “*Hukuk devleti*”nin önemli bir bileşeni, hukuk normlarının kalitesidir. Yasama hatalarının sıfıra indirilmesi, tek başına “*yasayıcı*” organın özel sorunu değildir. Kanunların yazımında, bürokratik geleneğin etkisiyle, düzenleme alanında soyut, nesnel ve ilkesel düzenlemelere gitme yerine çok detaylı norm koyma alışkanlığı kök salmış durumdadır.

TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilen her kanuna bir kanun numarası verilir. Aynı birleşim içerisinde birden fazla kanun kabul edildiği takdirde, kabul ediliş sırasına göre numara alır. Belirli bir kanun Cumhurbaşkanı’nca iade edildiğinde ya da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilip yeniden kanunlaştığında aynı numarayı almamaktadır. Dolayısıyla, numara almış bazı kanunlar sayıları az da olsa hiç yürürlüğe girmemektedirler.⁴

23 Nisan 1920’de 1’den başlayan kanun numarası, 27 Mayıs 1960 tarihinde 7480’e ulaşmıştır. 27 Mayıs 1960 tarihinde yeniden 1’den başlatılan kanun numaraları 375’e ulaştıktan sonra 25 Ekim 1961’de yeniden 1’den başlatılmış ve 24.02.2004 itibarıyla 5099’a ulaşmıştır. Buna göre 375’e kadar olan kanun numaralarında 3 mükerrer, 375’ten 5099’a kadar olan numaralarda ise 2 mükerrer kanun olabilmektedir. Dolayısıyla da, belli bir kanuna gönderme yapılırken mutlaka tarihinin de belirtilmesi zorunlu olmaktadır.

TBMM’nin açılışından bugüne kadar geçen yaklaşık 97 yıllık sürede çıkarılan kanun sayısı toplam 14.639’u bulmuştur. Başka bir ifadeyle takvim yılı bazında yılda ortalama 151 kanun çıkarmıştır. Bu tip bir analizin daha anlamlı olabilmesi için yasama dilini ve dolayısıyla da yasama de önemi esas almakta yarar vardır.

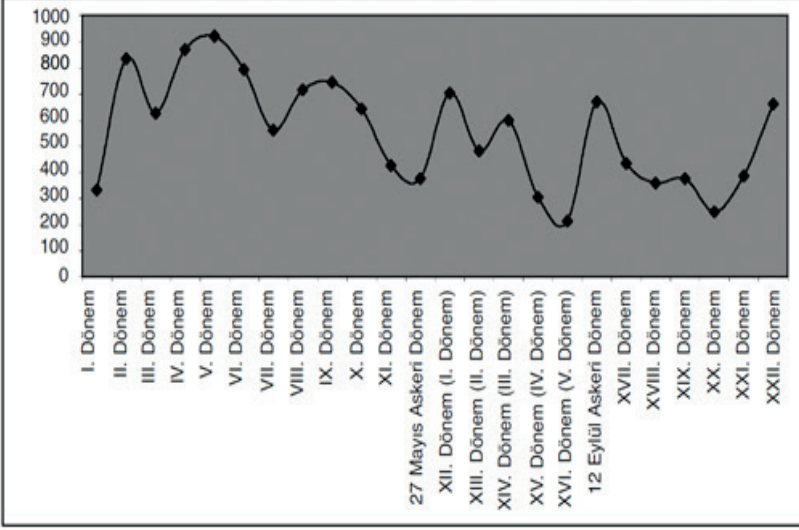
3 Seda ÖRSTEN ESİRGİN (2017), **Osmanlı Devletinde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, s.2.

4 Şeref İBA (2011), “Kanun Metinlerinin Hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme Süreci”, **TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu** (17.01.2011), s.179-184.

TABLO: 23 NİSAN 1920’DEN İTİBAREN TBMM’NİN YASAMA DÖNEMLERİNE GÖRE ÇIKARDIĞI KANUN SAYILARI

Yasama Dönemi	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi	Kanun Sayısı
I. Dönem	23 Nisan 1920	16 Nisan 1923	332
II. Dönem	11 Ağustos 1923	26 Haziran 1927	836
III. Dönem	1 Kasım 1927	26 Mart 1931	627
IV. Dönem	4 Nisan 1931	23 Aralık 1934	871
V. Dönem	1 Mart 1935	27 Aralık 1939	920
VI. Dönem	3 Nisan 1939	15 Ocak 1943	794
VII. Dönem	8 Mart 1943	14 Haziran 1946	562
VIII. Dönem	5 Ağustos 1946	24 Mart 1950	716
IX. Dönem	22 Mayıs 1950	12 Mart 1954	746
X. Dönem	14 Mayıs 1950	11 Eylül 1957	644
XI. Dönem	1 Kasım 1957	25 Mayıs 1960	426
27 Mayıs Askeri Dönemi	27 Mayıs 1960	3 Eylül 1961	375
XII. Dönem (I. Dönem)	26 Ekim 1961	16 Temmuz 1965	703
XIII. Dönem (II. Dönem)	22 Ekim 1965	13 Haziran 1969	482
XIV. Dönem (III. Dönem)	22 Ekim 1969	25 Temmuz 1973	599
XV. Dönem (IV. Dönem)	24 Ekim 1973	19 Nisan 1977	304
XVI. Dönem (V. Dönem)	13 Haziran 1977	12 Eylül 1980	212
12 Eylül Askeri Dönemi	19 Eylül 1980	6 Aralık 1983	671
XVII. Dönem	7 Aralık 1983	16 Ekim 1987	435
XVIII. Dönem	14 Aralık 1987	20 Ekim 1991	359
XIX. Dönem	6 Kasım 1991	4 Aralık 1995	375
XX. Dönem	8 Ocak 1996	25 Mart 1999	249
XXI. Dönem	2 Mayıs 1999	1 Ekim 2002	386
XXII. Dönem	3 Ekim 2002	22 Temmuz 2007	922
XXIII. Dönem	4 Ağustos 2007	12 Haziran 2011	547
XXIV. Dönem	28 Haziran 2011	7 Haziran 2015	418
XXV. Dönem	23 Haziran 2015	1 Kasım 2015	0
XXVI. Dönem	17 Kasım 2015	(15.2.2017 itibarıyla)	128
TOPLAM			14.639

GRAFİK: 23 NİSAN 1920'DEN İTİBAREN TBMM'NİN YASAMA DÖNEMLERİNE GÖRE ÇIKARDIĞI KANUN SAYILARI



Tablo ve Grafik'te görüldüğü üzere Parlamento tarafından yasama dönemleri itibarıyla ortalama 563 kanun çıkarılmıştır. Türkiye'de hemen her dönemde yasama organları, en azından istatistiksel yönden, iyi işleyen bir kanun yapma makinesi gibi performans sergilemiştir. Yasama dönemleri itibarıyla çıkarılan kanun sayıları Parlamento'nun performansını değerlendirme açısından sınırlı ölçüde aydınlatıcı bir ipucudur. Bununla birlikte, çok sağlıklı sonuç veren bir kıstas niteliğinde değildir. Çünkü, takvim süreleriyle bakılacak olursa, yasama dönemlerinin uzunluğu aynı değildir. Ayrıca, bazı dönemlerde görülen kanun sayısındaki şişkinlik, kanun kavramına o dönemde yüklenen farklı anlamlara bağlıdır. Örneğin, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, bir kişiye vatani hizmet tertibinden aylık bağlanması ya da belli bir baraja ödenek verilmesi gibi çok detay idari konularda bile kanun çıkarılmıştır. Öte yandan, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanunlar, belli bir yasama döneminde çıkarılan toplam kanun sayısı içinde olduğundan, yasama organının performansını ölçerken ya da dönemler arasında bir karşılaştırma yaparken çıkan kanun sayılarını daha dikkatli okumak gerekmektedir.

Türk Parlamento tarihinde genel olarak yasama organı bir kanun üretim fabrikası gibi çalışmış görünmektedir. Parlamento’nun bu performansı ise yürürlükteki/toplam kanun sayısında aşırı şişkinliğe zemin hazırlamıştır. “*Kanun enflasyonu*” olgusu, birçok ülkede yaygın olarak yaşanan bir sorundur. Bu durum, ülkemiz açısından da geçerlidir.

Yasama dönemleri itibarıyla çıkan kanun sayılarının genel ortalaması olan 563 rakamı esas alınır, kanun enflasyonunu hesaplamaya yönelik basit bir model/formül şöyle tasarlanabilir:

Kanun enflasyonu=çıkan kanun sayısı/ortalama çıkan kanun sayısı (563)

Bu formüle göre, 1. dönemde kanun enflasyonu=332/563=0.58

2. dönemde kanun enflasyonu = (836-563)/ 563 x 100 = %50

5. dönemde kanun enflasyonu = (920-563)/ 563 x 100 = %63

21. dönemde kanun enflasyonu = (386-563)/563x 100 = -%31

22. dönemde kanun enflasyonu = (705-563)/563 x 100 = %25

12. Eylül dönemi= (671-563)/563 x 100 = %18

Görüldüğü gibi, Türkiye’de kanun enflasyonunun en fazla olduğu dönemler sırasıyla, % 66 ile

22. dönem ve % 65 ile 5. dönem olmuştur.

Demokratik temsili siyasal rejimlerde, zaman içerisinde, yasal düzenlemeye duyulan gereksinim hızlı bir artış göstermiştir. İngiliz Parlamentosu için söylenen, “*Parlamento erkeği kadın yapmak dışında her şeyi yapabilir*” anlayışının özendirdiği yaşamın her alanını yasayla düzenlemeye ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parla-

mentoları⁵ , giderek bir “yasa üretim fabrikası” görünümü kazanmıştır.

Bu durum, ülkemizde de özellikle uygulayıcılar açısından sorun yaratmaktadır.

Kanunların niceliksel artışının doğuracağı sonuçlarla ilgili değişik görüşler ortaya atılmıştır. Her alanda düzenleme yapılması ve kuralların çoğalmasının hukuk güvenliğini sarsacağı genellikle kabul edilmektedir. Hukuk normlarının ulaşılabilirlik özelliği zedelenmemelidir. Kanun sayısındaki artışın hukuk güvenliğini aşındıracağı görüşüne kısmen katılmakla birlikte, bilgi çağında ulaşılabilirlik ve öngörülebilirlik özelliklerinin geliştirilebileceği ileri sürülebilir. Türkiye’de ölmüş kanunları yürürlükten kaldırmaya yönelik olarak çıkarılan kanunların en kapsamlısı, 27.10.1988 tarihli ve 3488 sayılı kanundur.⁶ Söz konusu kanun, 1657 adet ölmüş kanunu yürürlükten kaldırmıştır.⁷

Türkiye’de kanun sayısının fazla olması, sadece yeni bir modern devletin kuruluşu ile açıklanamaz. Kanun sayısındaki hızlı artışın hukuk düzenini karmaşaya sürüklediği bir gerçektir. Bu nedenle ülkemizde bir an önce, yürürlükteki kanunlarla ilgili yeni bir ayıklama (*kodifikasyon*) çalışması yapılmasının gereği ortadadır.⁸

5 Fahri BAKIRCI (2015), **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, Ankara, TBMM Basımevi, s.433.

6 Şeref İBA (2004), “Yasama Tarihimizde Kanunların Ayıklanmasına Yönelik Çalışmalar Üzerine”, Meclis bülteni, Sayı: 108 s. 30-33.

7 Uygulama imkanı kalmamış kanunların “ekli liste halinde” yürürlükten kaldırılması amacıyla çıkarılan özel kanunlar“ mevzuat ayıklama ya da temizleme işlevi gördüğü için “süpürge kanunlar” olarak nitelendirilir. Genellikle “Uygulama İmkani Kalmamış Kanunların Yürürlükten Kaldırılması” başlığıyla çıkarılan kanunlar;1988 ve 2007 yıllarında çıkarılmış iki ayrı kanun bu bağlamda değerlendirilebilir. Ülkemizde ölmüş kanunların yürürlükten kaldırılması amacıyla çıkarılan en kapsamlı süpürge kanunu, 27.10.1988 tarihli ve 3488 sayılı Kanundur. 3488 sayılı Kanunla, 1657 adet kanun liste halinde yürürlükten kaldırılmıştır. 26.04.2007 tarihli ve 5637 sayılı “Uygulama İmkani Kalmamış Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun” ikinci mevzuat temizliği operasyonu niteliği taşır.

8 Şeref İBA (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, s.59.

KAYNAKÇA

ESİRGİN, Seda ÖRSTEN (2017), Osmanlı Devletinde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları, Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Baskı.

BAKIRCI, Fahri (2015), TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar, Ankara, TBMM Basımevi.

İBA, Şeref (2004), “Yasama Tarihimizde Kanunların Ayıklanmasına Yönelik Çalışmalar Üzerine”, Meclis bülteni, Sayı: 108.

İBA, Şeref (2011), “Kanun Metinlerinin Hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme Süreci”, TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu (17.01.2011)

İBA, Şeref (2017), Parlamento Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 6. Baskı.

İBA, Şeref (2018), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, s.59.

TUNAYA, Tarık Zafer (1975), Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, İÜHF Yayınları, 3. Baskı.

Torba Yasa Uygulaması

Av. Ayşegül DALKIR KAHVECİ

Yasa İzleme Enstitüsü

Genel Kurul Üyesi

Torba yasa uygulaması hakkında sunumuma geçmeden önce bu paneli Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü ile birlikte gerçekleştiren YASADER Başkanı ve üyelerine ve değerli katımcılara teşekkür etmek istiyorum. Ve sunumuma ilk olarak Yasa İzleme Enstitüsü'nün kurulduğu günden bugüne bu panel konusuna verdiği önem nedeniyle 2013 yılında düzenlediği *Kanun Yapım Tekniği ve Torba Yasa Çalıştayı*'ndan bahsederek başlamak istiyorum. Bu çalıştayın özelliği belki de Türkiye'de ilk olarak milletvekilleri, yasama uzmanları, akademisyenler ve avukatları bir araya getiren bir çalışma olmasıydı. Bu nedenle çok önemsiyorum ve o güne dönerek pek çok atıfta bulunacağım.

2013 Yılı Çalıştay notlarından önce torba yasaların tarihsel sürecini anlamak açısından 2011 Yılı'nda Meclis'te düzenlenen "*Kanun Yapım Süreci Sempozyumuna*" da değinmek istiyorum. Bu sempozyumda dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek "*Avrupa Birliği müzakereleri nedeniyle Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, İnfaz Kanunu dahil olmak üzere yaklaşık iki bin maddeyi bulan bir değişikliğin bir buçuk ay içinde yasalaşmasının Türkiye'nin önüne konulduğunu ve bu nedenle klasik yasama düzeni içinde olmayan torba yasa ya da uyum yasaları gibi bir kanunla birden fazla değişiklik yapan kanun modelinin böyle bir zarureten kaynaklandığını, torba yasanın beraberinde getirdiği pek çok sorun olmasına rağmen bu zaruretin devam ettiğini 1963'ten bu yana Avrupa Birliği konusunda ev ödevlerini zamanında yerine getirseydi, bir ayda bir buçuk ayda bu kadar çok maddeli kanunları ya da bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapmak gibi bir zarureti Türkiye'nin yaşamayacağını*" öz eleştirisi ile ifade ediyor.

Cemil Çiçek'in 2011 yılı itibarıyla diğer bir öz eleştirisi ise "*Meclis'te uzun bir zamandır kanun adı altında adeta yönetmelik çıkarıldığı, yönetmelikte veya ikincil mevzuatta yer alması gereken hükümlerin kanuna ko-*

nulduğu, bu nedenle madde sayısının arttığı, maddelerin her birinin uzun bir tirada dönüştüğü, bunun sebebinin de bürokraside teftişten korkulması, ne olur ne olmaz ilerde başıma bir iş gelir mi düşüncesiyle her şeyi kanuna yazmak gibi kendisini emniyete alacak bir kanun yapma yolu bulunduğunu mevzuatta, yönetmelikte, tüzükte düzenlenebilecek hatta böyle bir düzenlemeye bile gerek olmayan hususlarda korkulu düş görmektense uyanık yatmak iyidir diye kanuna yazıldığı, 8- 10 maddeyle düzenlenecek bir kanunun 40-50 maddeye ulaştığı” yönünde olmuştur. Bu özeleştirilerden de yola çıkarak torba kanun nedir dediğimizde ise, hepinizin bildiği gibi, konu yönünden birbiriyle ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda değişiklikler yapan, geleneksel komisyon sistemini devre dışı bırakan, kanunun ruhundan söz edebilmenin imkansız hale geldiği, sivil toplumun etkili bir şekilde katılımının sekteye uğradığı, bazı kanunlarda ya da çeşitli kanunlarda ibareleriyle başlayan aslında teknik anlamda kanun dahi diyemeyeceğimiz bir tür uygulama ile karşı karşıyayız.

Torba Kanun uygulamasına vereceğimiz en bilinen örnek ise, 13/2/2011 tarihli ve 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. Şeref İBA Hoca’mızın Ankara Barosu Dergisi’nde yayımlanan makalesinde de ayrıntısıyla belirttiği gibi *“toplam 234 maddeden oluşan bu kanunla, 66 ayrı kanunda ve 7 adet Kanun Hükmünde Kararnamede olmak üzere rekor düzeyde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu torba kanuna ilişkin komisyon raporu, 1 adet kanun tasarısıyla 59 adet kanun teklifi birleştirildiğinden sadece başlığı 3 sayfa tutmuştur. Bu bağlamda, 1 tasarı esas alınarak en çok teklifin birleştirildiği komisyon raporu rekoru kırılmıştır. Tasarının ilk hali, 7’si geçici madde olmak üzere toplam 120 madde iken, esas komisyondaki yeni madde ilavesi ve madde bölmeleri nedeniyle, torba tasarısı 10’u geçici olmak üzere toplam 234 maddeye çıkmıştır. Bazı maddelerin çıkarılması vb. nedenlerle, Genel Kurul’da kabul edilen son hali ise, 18’i geçici olmak üzere toplam 234 maddedir. Böyle bir kanunun normal şartlarda, kanun tekniği gereklerine uygun olarak 73 parçaya bölünmesi ve 73 adet ayrı kanun tasarısı olarak sunulması gerekmektedir.”*

Bu örneklemiden sonra az önce belirttiğim Enstitümüzce 2013 Yılı’nda gerçekleştirilen Çalıştay’da katılımcıların torba yasa tanımı ve uygulamaları

ile ilgili neler söylediğine göz atacak olursak; CHP Eskişehir Milletvekili Kazım KURT, o dönemde yani -Çalıştay tarihi olan Ekim 2013'den önce- “en son yapılan Torba Kanun'daki rekorun 73. maddesinin 15,5 sayfalık bir maddesi olduğunu, bu maddede en az 30 tane kanun ve kanun hükmünde kararnameyi değiştirdiklerini artık torba kanundan ziyade torba madde uygulamasının başladığını ve torba kanun hazırlamadaki esas amacın denetimden kaçırarak, parlamentodaki milletvekillerinin özgür bir biçimde yasaları tartışmasını engellemek ve bir an önce hazırlıksız bir biçimde kanunlaşmalarını sağlamak olduğunu, torbanın çuvala döndüğünü” ifade ediyor. Sorunun ne denli ciddi boyuta ulaştığını ifade etmek için Prof. Dr. Ahmet KILIÇOĞLU'ndan örnek veriyor: *“KILIÇOĞLU Hocamız Borçlar Hukuku kitabını yazarken 11.baskıya kadar 14.maddenin 3.fıkrasının değiştirildiğinden -görme engellilerin imzasıyla ilgili düzenlemeden- haberi olmadığını BK.14. maddesinin 3. fıkrasının torba kanun içinde değiştirildiğini tesadüfen öğrendiğine göre bu işin uzmanlarının dahi arayıp bulamadığı bir kanun tekniğinin ortaya çıkmıştır”* şeklinde ifade ediyor.

MHP Antalya Milletvekili Mehmet GÜNAL, *“torba kanunları, ucube kanun olarak adlandırıyor ve bir kanun teklifi, tasarısı gelirken Başbakanlık Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği'ne göre etki analizinin yapılması gerektiğini, 7 yıllık milletvekilliğinde Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulan bir etki analizi olmadığını, çabuk çıksın diye tasarıyı daksille silerek teklif haline getirdiklerine şahit olduklarını, başlıkta teklif diye yazmasına rağmen içerikte halen tasarı olarak kaldığını, işin teknik boyutu ile ilgili komisyonlara gönderdiklerinde bazı komisyonların hiç toplanmadan Komisyon Başkanı tarafından imzalandığını, gelen düzenlemelere sürekli ilaveler olduğunu, genelgeyle dahi düzenlenecek konuların kanun olarak düzenlenmeye çalışıldığını, Antalya'daki deyimle torbanın çuvala, harara döndüğünü”* ifade ediyor.

BDP Şırnak Milletvekili Hasip KAPLAN, “aslında İçtüzük Uzlaşma Komisyonu'nda torba kanunların kaldırılması konusunda uzlaştıklarını, İçtüzük'te torba kanun olmadığını; temel kanun olduğunu, hiçbir üniversitede parlamento nasıl çalışır eğitimi verilmediğini, halkın iradesinin Anayasa'dan buyruğunu alıp komisyonlardaki çalışmalarla yasalaşarak halka döndüğünü, çoğunluğun *ben çoğunluğum bildiğimi okurum* anlayışını direktmemesi gerektiğini” ifade ediyor.

CHP Antalya Milletvekili Gürkut ACAR, torba kanunlarla getirilen birkaç düzenlemeye somut örnekler veriyor ve diyor ki: *“Anayasa’ya göre İdaré’nin iş ve eylemleri yargı denetimine açıktır, mahkeme kararıyla değiştirilemez ,geciktirilemez, aynen uygulanır diyor ama Meclisten geçen bir torba kanunla mahkeme kararları konusunda hükümete yetki veren kanun çıkartıyor, hükümete yetki veriyor, özelleştirmeye ilgili kesinleşmiş 5 mahkeme kararını geçersiz sayıyor. 2B Kanunu ile ilgili düzenlemede hak sahiplerine değer takdirine itiraz ve dava açma hakkı kaldırıldı, yine afet riski altındaki yapılarla ilgili kanunda da mahkemeler yürütmeyi durdurma kararı veremez denilerek Anayasa’ya aykırı kanun çıkarıldı.”* Ve yine MİT Müsteşarı’nın mahkemeye çağrılmasına rağmen isim var gelemem dediğini ve yargılanmamasına ilişkin kanun çıkarılana kadar yargılamanın bekletildiğini ifade ediyor. Torba kanunun bir sonuç olduğunu, hukuk olmazsa torba kanun ve çuval olduğunu, içine her şeyin doldurulduğunu ekliyor. Kanun türlerinin İchtüzükte dört tanımı olduğunu; bunların yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnameler, temel kanunlar, af kanunları ve Anayasa değişiklik teklifleri olduğunu bu ayrımın da görüşme ve oylama yöntemlerinin farklılığından kaynaklandığını ama hiçbir yerde torba, çuval gibi ucube düzenleme olmadığını belirtiyor.

Meclis Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı’nda Yasama Uzmanı Mustafa ŞAHİN ise bizim iki kanun tipimiz olduğunu, bunların kod kanun ve çerçeve kanun olduğunu, torba kanun uygulamasının tekniğin ihlali, yasanın çiğnenmesi olduğunu, ihtisaslaşmayı yok saydığını, tali komisyonların katkısının alınamadığını, mevzuat hazırlama yönetmeliğinin normlar hiyerarşisinde zayıf kaldığını, kanun düzeyine çıkarılması gerektiğini, kanun gerekçelerinin yetersizliğinin ayrı bir sorun olduğunu, sadece yaşanan dönemden değil, siyasi tarihe mal olan süreçten sorumlu olduğunu, kanun yapım sürecinin her aşamasının hafıza olarak geleceğe aktarıldığını ifade ediyor.

Sayın Şeref İBA ve Fahri BAKIRCI’nın bahsi geçen Çalıştay’daki sunumu teknik konular içerdiği ve kendileri de şu anda burada sunum yapacakları için onlarla ilgili Çalıştay notlarına değinmiyorum. Ancak Şeref Hoca’mın torba yasaların kamuflaj işlevinden bahsederek *“6. vitesle takılmış yasa yapım yöntemi”* olarak adlandırmasını hatırlatmak isterim. Yine aynı Çalıştay’da Ozan ERGÜL Hoca’mızın Roma Hukuku’nda iki senatörün

teklifiyle torba kanun yapmanın yasaklandığı ve birbiriyle ilgisiz konuların aynı kanun içinde görüşülmesinin yasaklanmış olduğu hususuna değinmesi Enstitümüzün değerli Başkanı Sayın Savaş ÖZDAĞ tarafından pek çok kez dile getirilmiştir.

Anayasa Hukuku Profesörü Ender Ethem ATAY Hocamız ise Torba Kanun mahiyetindeki bir düzenlemenin Anayasa Mahkemesi önüne gitğinde başka hiçbir şeye bakmadan sırf hukuki güvenlik ilkesi nedeniyle iptal edilmesi gerektiğini, torba yasaların hukukun evrensel prensiplerine karşı getirilmiş *kanuna karşı bir hile* olduğunu, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın bireyin hak ve alanını genişletmek için var olan kurumlar olduğunu, devleti korumak için var olmadığını, denetim mekanizması ile sorunun çözülmesi gerektiğini, 80'li yıllarda Özal döneminde uygulanan kanun hükmünde kararnamelerin yerini torba yasaların aldığını anlatmıştır. Av. İlhan MASARİFOĞLU torba yasaları yasamatik faaliyeti olarak adlandırıyor ve *“kanunu bilmemek değil bulmamak mazeret sayılmaz hale geldi”* diyor. Enstitümüz üyesi Av. Ali ALTAY, somut davalarda torba yasa düzenlemeleriyle karşılaştığı güçlüklerden bahsettiği gibi torba yasaların ulusal ve uluslararası sermayenin isteklerine uygun yasa yapma yolu olduğunu, torba yasalarla aslında bir rejim değişikliğine gidildiğini, yasama faaliyetinin de özelleştiğini belirtiyor. Av. Atilla SAV ise torba yasaları bir hukuki kurum gibi değerlendirmenin yanlış olduğunu olsa olsa hukuk jargonuna girmiş bir deyim olabileceğini ifade ediyor.

Çankaya Üniversitesi Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı'ndan Ali ACAR, torba kanunun mikro düzeyde Türkiye'deki hukuk sisteminde nasıl bir hukuk anlayışının benimsendiğinin ya da benimsenmekte olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebileceğini ve bu bağlamda bizim hukuk sistemimizin hukuki pozitivizm ve doğal hukuktan hangisine teka-bül ettiğini sorgulayarak bir çözümleme yapılabileceğini anlatıyor. ACAR şöyle devam ediyor: *“Torba Kanun uygulamasının hukuk felsefesi alanında ortaya çıkardığı temel sorun hukuki belirsizlik sorunudur ve bu düzenleme sınırlanır ya da yasaklanır mı sorusu önemlidir. Bunun için de siyaset mi hukuktan önce gelir ya da hukuk siyaseti belirleyip onun işleyiş biçimini sınırlandırabilir mi tartışmasına bakalım”* Ve iki düşünürü örnek gösteriyor: Siyasetin hukuk tarafından hiçbir zaman sınırlanamayacağını söyleyen Carl SCHMITT ve tam karşısında duran siyaseti hukuk kuralları tarafından

belirlenmiş bir devlet yönetme pratiği olarak gören Hans KELSEN'in görüşlerine değiniyor. Hukuk fakültelerinde bizler tabii ki Hukuk Felsefesi derslerinde KELSEN'i, DUGUIT'yi tanıdık, öğrendik ancak *"hukuk siyaseti hiçbir zaman sınırlandıramaz"* diyen SCHMITT ve onun ekolünden giden düşünürler, siyasal kuramcılar bize tanıtılmadı. Bugün de hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyeceği fikriyle hukuk fakültelerinde anlatıldığını zannetmiyorum. Ancak burada Ali ACAR Hocamızın hukuk felsefesi ve sosyolojisi açısından torba yasalara bakışını daha iyi anlayabilmemiz için siyasetin hukuk tarafından hiçbir zaman sınırlanamayacağını ileri süren Carl SCHMITT'ten bahsetmem gerekiyor.

SCHMITT 1888- 1985 yılları arasında Almanya'da yaşamış, iki dünya savaşını geçirmiş, Nazi Partisi üyesi, Prusya Devlet Danışmanı, Nasyonel Sosyalist Hukukçular Birliği Başkanı, hukuk profesörü ve siyaset kuramcısıdır. SCHMITT'e göre egemen kimdir? Öncelikle bunu açıklayalım: *"Egemen, devlet kavramından önce gelir, özel kuvvettir, tek güç, muktedir, siyaseti şekillendirendir, halkından ölmeyi ve öldürmeyi talep edendir. Egemen, neyin istisna olduğuna, istisna haline karar verendir. Olağanüstü hal istisna halidir o halde egemen olağanüstü hale karar verendir, hukuku askıya alandır"* diyor Carl SCHMITT. SCHMITT'e göre: *"Modern devlet kurumları Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcisidir, siyasal liberalizm, parlamento krizdir, kamuoyu yalandır, icat edilen bir şeydir. Kitle iradesi ise abartılan bir şeydir. Gerçek demokrasi eşit olmayanlara eşitsiz muamele etmek, eşit olanlara eşit davranmaktır"*. Siyasal kavramını da dost-düşman ayırımı ile açıklıyor, *"düşmanın kim olduğunu söylemek siyasal alanın içinden konuşmaktır"*, diyor.

SCHMITT'in ekolünden İtalyan siyaset kuramcısı Giorgio AGAMBEN ise bu kuramı geliştirerek egemenliğin tanımını şöyle yapıyor: *"Egemenlik, hukuk ve şiddetin bir aradalığına dayanır. İkisinin birbirine bulaştığı bir eşiktir. Eşik olarak egemenlik, belirsizlik mıntıkası yaratır."* Ulusal güvenlik gerekçesiyle bireylerin tüm haklarının egemen tarafından askıya alındığı durumlar ve dönemlerden bahsediyor: *"Egemenlik alanı, cinayet işlemeksizin adam öldürmenin, kurban etmeksizin öldürmenin suç olmadığı, meşru olduğu alandır,"* diyor. *"Egemenin kim olduğunu anlamak için kente değil kampa bakın"* diyor. AGAMBEN'e göre toplama kampları, cezaevleri, mülteci kampları, sıkıyönetim yasaları ve benzerleri egemenin hukuk ve

şiddeti bir araya getirerek belirsizlik mıntıkası olarak yarattığı alanlardır. Walter BENJAMIN ve Jacques DERRIDA da “*hukukun kendisinin şiddet haline gelebileceğini yasanın gücünün yasanın şiddeti olduğunu*” söylüyor.

Totaliter rejimlerde rastlayabileceğimiz SCHMITT ve takipçilerinin bu görüşlerinden sonra tekrar 2013 yılında yaptığımız çalıştayda Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Felsefesi Anabilim Dalı’ndan Ali ACAR’a ve konunun torba yasalarla bağlantısına dönecek olursak; Ali ACAR, hukuki pozitivistizmin klasik ve yeni pozitivistizm olarak ikiye ayrıldığını klasik hukuki pozitivistizmin kanun benim anlayışında *kanuncu pozitivistizm* olduğunu bu anlayışta egemenin istediği içerikte siyaseti araç olarak kullanıp ya da yasamayı araç olarak kullanıp istediği biçimde kanun yapabileceğini, bu klasik anlayışın günümüzde terk edildiğini, hukuk devleti ilkesi ile hukukla ahlak arasında bir bağ olması gerektiğini, usuli doğal hukuk ya da prosedürel doğal hukuktan bahseden Lon FULLER’in sekiz temel ilke belirlediğini; bunların hukuk kurallarının genel olması, kuralların ilan edilmesi, geriye yürümemesi, açık ve net olması, kurallar arasında çelişki olmaması, hukuk kurallarının imkansız öngörmemesi, zaman içinde bir süreklilik göstermesi, uygulamayla ilan edilen kurallar arasında örtüşme olması şeklinde sayıldığını anlatıyor. ACAR’a göre: “*Eğer biz klasik iradeci, kanuncu, kanun benim anlayışındaki artık terk edilmiş olan hukuki pozitivistizm anlamında bir hukuk anlayışına sahipsek torba kanun uygulaması da sorun teşkil etmiyor. Çünkü egemenin iradesi hem içerik hem de şekil bakımından sınırsız; istediği biçimde yasama faaliyetini yürütebilir. Hukuk anlayışımız yeni hukuki pozitivistizme yakın bir anlayışsa torba kanun uygulaması mümkün değildir. Çünkü torba kanun hukuk devletindeki alt bileşenler olan hukuki belirlilik ve hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ediyor. Anayasa Mahkemesi kararlarına bakarak hangi görüşe yakın olduğumuzu görebiliriz. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde hükümet politikası gereği Anayasa’ya uygundur diyebiliyorsa bu yaklaşım terk edilen iradeci pozitivistizm anlayışdır.*”

16.09.2014 tarihinde dönemin Başbakan Yardımcısı ve Hükümet Sözcüsü Bülent ARINÇ’ın Bakanlar kurulu toplantısının ardından yaptığı açıklamada; Başbakan Ahmet DAVUTOĞLU’nun verdiği talimatla torba kanun olarak nitelendirilen yasa tasarılarını artık Meclis’e getirmeyeceklerine torba gibi bir lafı yasama literatürüne sokma gayreti içinde olma-

dıklarına ve bunu literatürden çıkaracaklarına dair beyanatı var. Bu beyanatın üzerinden dört yıl geçti ama hala torba yasalar çıkarılıyor. Atılım Üniversitesi'nden öğretim görevlisi Serdar HOŞ torba kanunla ilgili bir makalesinde Google arama motoruna torba kanun yazdığında 5.510,000 sonuca ulaşılırken kavramın temeli olan İngilizce omnibus bill yazdığında 4.130.000 sonuca ulaşıldığını tarihte görülen yok kanun yap kanun anlayışının günümüzdeki yansımasının *yok kanun, yap kanun, torba kanun anlayışı* olduğunu belirtiyor. Ben de merak edip baktım. Bugün *torba kanun yazınca 15 milyon sonuç, omnibus bill yazınca 14 milyon sonuç* çıkıyor. Torba kanun merakımız dünyayı aşmış durumda.

2014 yılında Yasa İzleme Enstitüsü Ön İzleme ve Uygulama Takip Dairesi olarak 2002 ve 2014 yılları arası yasama faaliyetlerini izlemek üzere bir çalışma yaptık. Bu çalışmada; 13.12.2002 tarih ve 4774 sayılı Kanun ile 02.03.2014 tarih ve 6529 sayılı Kanun aralığındaki 1756 Kanunu inceledik. Bunlardan yürürlüğe giren 1685 Kanun'un 873'ü uluslararası anlaşma ya da sözleşme niteliğinde kalan 812'si ise kod kanun, çerçeve kanun, teşkilat kanunu ve torba kanun diyebileceğimiz kanunlardır. Bu 812 kanunun ise 235 tanesi torba kanundur. Özellikle torba kanun içeriklerine baktığımızda binlerce kanun maddesinde çok sayıda değişiklik yapıldığını gördük ve bunları konuları ile içeriklerine göre tasnif ettik. Tam da biz bu çalışmayı yaparken Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden Prof. Ali Murat ÖZDEMİR ve Yrd. Doç. Dr. Muammer KETİZMEN Hocaların derlediği *Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm* adlı kitabı yayımlandı. Bunun üzerine Ankara Barosu'nda kitapla aynı isim altında üç ayrı dizi panel gerçekleştirdik. Kitapta ve panel video kayıtlarında özellikle kamu hukuku, idare hukuku ve ceza hukuku alanındaki değişikliklerle beraber kanun yoluyla nasıl bir yapısal dönüşümden geçtiğimiz anlatılıyor. Beni dinlediğiniz için teşekkürler.

Temel Yasalar ve Temel Yasaların Görüşme Yöntemi

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

A. GİRİŞ

Temel yasa kavramı günümüzde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) en çok kullanılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Aslında bu kavrama ülkemizde bugüne kadar yürürlüğe girmiş anayasaların hiçbirinde rastlanmadığı gibi, 1973 İçtüzüğü'nün ilk halinde de bu kavramın izine rastlanmamaktadır. Dolayısıyla çok köklü bir kavram olmamasına rağmen, günümüzde en sık kullanılan kavramlardan biri haline gelmiş olması bu konuda özel bir inceleme yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu incelemeye kavramsal bir çözümlemeyle başlamak, TBMM'de yaygınlık kazanmış bulunan bu kavramın teorik çerçeveye uyup uymadığı ve eğer arada bir uyum varsa bu uyumun düzeyi hakkında bir fikir verecektir. Kavramı genel teorik çerçeve içine oturtmak olanaklı değilse, bu durumda ona yeni bir kavramsal çerçeve bulunması gerekir. Genel teorik çerçeve içine oturtulamayan bir temel yasa kavramının yeni bir teorik çerçeveye oturtulabilmesi için, ülkemizdeki temel yasa anlayışını tarihi gelişimi içinde izlemek yararlı olur. Böylece temel yasa kavramının ortaya çıkış amacı ile zaman içinde bu amaca ne kadar bağlı kalındığından hareketle bir saptama yapmak olanaklı olur. Bu amaçla kavramsal bir çözümlemeden sonra TBMM'de temel yasa kavramının tarihsel gelişimi incelenmelidir. İlk iki bölümde yapılan bu incelemeden sonra, temel yasa kavramının TBMM'deki anlamı ve yaygınlaşmasının nedenleri üzerinde durulabilir. Son olarak temel yasa kavramının uygulanması ve uygulanmamasının yaratacağı sonuçlar dikkate alınarak çeşitli önerilerde bulunulabilir.

B. TEMEL YASA KAVRAMI

Anayasa Hukuku'nda, *anayasa*, *temel yasa*, *organik yasa*, *anayasal yasa*, *anayasal hüküm* gibi kavramlar kimi zaman birbirlerinin yerine kullanılabilen kavramlardır. Örneğin temel yasa kavramı kimi zaman anayasayı karşı-

lamak için kullanılmaktadır: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın (*Basic Law for the Federal Republic of Germany*) tam Türkçe karşılığı Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasası'dır. Başka bir anlatımla Almanya'da anayasa kavramı yerine *temel yasa* kavramı kullanılmaktadır. Macaristan Anayasası da benzer biçimde *Fundamental Law (Temel Yasa ya da Kurucu Yasa)* adıyla anılmaktadır. Öte yandan bir ülkenin anayasası kimi zaman anayasal hükümlerin tümünü içermeyebilir. Örneğin Avusturya Anayasası basit kanunlarla Anayasa'da yapılacak değişikliklerin, Anayasa'nın değiştirilmesine ilişkin yönetime tabi olduğunu ve bu tür yasaların *anayasal yasa (constitutional law)* ya da *anayasal hüküm (constitutional provisions)* olarak adlandırılacaklarını belirtmektedir¹ (*Avusturya Anayasası, m. 44*). Burada incelenecek olan temel yasa kavramı ise, Almanya'da Anayasa'yı ifade etmek için kullanılan temel yasa kavramından farklı olduğu gibi, Avusturya'da Anayasa dışında olmakla birlikte anayasal değerde olan anayasal yasadaki farklıdır. Dolayısıyla burada incelenecek olan temel yasayı tanımlama için farklı bir ölçüt kullanmak doğru olacaktır. Temel yasayı tanımlamanın en iyi yolu normlar hiyerarşisinin kullanılmasıdır. *Temel yasa, normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın altında ve sıradan yasaların üstünde olan yasadır*. Klasik normlar hiyerarşisinde, uluslararası hukuk normları ihmal edilecek olursa, piramidin en üstünde Anayasa bulunmaktadır. Piramidin ikinci basamağında, yasalar, yasa gücünde kararname, uluslararası anlaşmalar ve içtüzükler bulunmaktadır. Üçüncü basamakta tüzük, kararname, yönetmelik gibi idari düzenleyici işlemler yer almaktadır. (*Gözübüyük, 1989, s. 31-45*)

1 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: (Bakırcı, Avusturya Parlamentosu Üzerine, 2013, s. 1192-1194)



Şekil 1. Normlar Hiyerarşisi

Her düzeydeki norm, kendi üstündeki norma uygun olarak düzenlenmek zorundadır. Başka bir anlatımla üst norm ile alt norm arasında uyumsuzluk olması durumunda üst normun uygulanması ve üst norma aykırı olan alt normun uygulanmaması ya da iptal edilmesi, normlar hiyerarşisinin doğası gereğidir. Buradan da üst normun alt norma göre daha önemli ve öncelikli olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Başka bir anlatımla normlar hiyerarşisi bir anlamda normların önem sıralamasını ifade etmektedir. Bu çerçevede anayasaların yasalara üstün olduğuna bakılarak anayasaların yasalardan daha önemli olduğu sonucuna varılabilir. Burada bu çalışmanın alanıyla ilgili olarak şöyle bir soru sorulabilir: Bütün yasalar eşit önemde ve eşit değerde midirler? Örneğin federal bir devlette, federal devlet ile federe devletler arasındaki görev ve yetki bölüşümünü düzenleyen yasalar, diğer yasalarla, eşit değerde midir? Kamu tüzelkişiliğini düzenleyen yasalarla diğer yasalar aynı değerde midir? Çağdaş anayasalardan birçoğu bu sorulara olumsuz yanıt vermektedirler: Kamu tüzelkişiliğini düzenleyen yasalar, kişilerin temel hak ve özgürlükleri üzerinde tasarruf hakları bulunan kişi ve kurumları düzenlediklerinden, diğer yasalardan daha

önemlidirler. Dolayısıyla bu ülkelerde anayasalar ile yasalar arasında ara bir düzenleme kategorisi doğmuş bulunmaktadır: *Organik yasalar*. Fransa ve İspanya, organik yasa kategorisini kabul etmiş olan ülke örnekleridir. Her iki ülkenin Anayasası organik yasa (*Fransa'da loi organique, İspanya'da ley organica*) kavramına yer vermiş ve hangi konuların organik yasayla düzenleneceğini belirlemiştir.² Dolayısıyla organik yasa kavramının en önemli özelliği, bu tür yasaların çıkarılacağına Anayasayla öngörülmüş olmasıdır. Örneğin milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin düzenlemenin organik kanunla yapılacağı öngörülmüşse, yasama organı bu hükmü gözardı ederek bu konuda sıradan bir kanun çıkaramaz. Öte yandan Anayasa'da öngörülmemiş olan bir konuda, yasama organının kendiliğinden organik yasa çıkarması mümkün değildir. Bu ülkelerde yasama organının yasama yetkisi içine giren konular önemleri bakımından iki gruba ayrılmış ve daha önemli konularda organik yasa çıkarılması anayasal zorunluluk haline getirilmiştir.



Şekil 2. Fransa ve İspanya'da Normlar Hiyerarşisi (*Anayasa ve Yasa Yönünden*)

Hiç kuşkusuz organik yasaların anayasalarda tanımlanmasının amacı sadece bunların diğer yasalar karşısında üstünlüğe sahip olduğunu göstermek değildir. Anayasalar önemli yasa olarak tanımladıkları bu yasaların,

2 Organik yasanın sadece sözkonusu anayasayla öngörülmüş olma özelliğine bakılarak ülkemizde organik kanun kavramı bulunmadığı ve TBMM İçtüzüğünde öngörülen temel kanunun bu tür organik kanunlarla karşılaştırılmasının güç olacağı sonucuna varılabilir.

önemlerinden dolayı, sıradan yasaların tabi olduğu görüşme yöntemine tabi tutulamayacaklarını öngörmüşlerdir. Günümüzde anayasaların büyük çoğunluğu değiştirilme yöntemlerinin olağan yasaların değiştirilme yönteminden daha güç olması nedeniyle sert anayasa olarak adlandırılmaktadır.³ Bunun tek istisnası Singapur Anayasası'dır (*Eroğul, 1974, s. 176-177*). Bazı ülkelerde anayasa koyucu, belirli yasaların diğerlerinden daha önemli olduğunu düşünerek, bunları sıradan yasalardan ayırtırmak istemiş ancak bunlara sert anayasa hükmü niteliği kazandırmak istememiştir. Dolayısıyla bunların görüşülme ve değiştirilme yöntemleri, anayasaların görüşülme ve değiştirilme yöntemlerinden daha kolay sıradan yasalarinkine göre daha zordur.

Fransa'da organik yasalar, genellikle kamu güçlerinin örgütlenişine ve işleyişlerine ilişkin yasalardır. Fransız Anayasası'na göre örneğin Cumhurbaşkanı'nın seçimine (*m. 6, 7*), referanduma (*m. 11*), Cumhurbaşkanı'nın atamalarına (*m. 13*), hükümet üyeliğine vekâlet (*m. 23*), Meclislerin görev süreleri, üyelerinin sayısı, ödenekleri, seçilme şartları, seçilemezlik durumları ve yapamayacakları görevler (*m.25*), vekâleten oy (*m. 27*), mali yasalar ile sosyal güvenlik yasalarının çerçevesi, kamu maliyesine ilişkin ilkeler (*m. 34*), Meclislerin karar alma esasları (*m. 34-1*), hükümet tasarılarının gündeme alınması usulü (*m. 39*), Anayasa Konseyi'nin kuruluş ve görevleri, çalışma usulü ve süreleri (*m. 63*), hâkimlerin statüsü (*m. 64*), Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na başvuru esasları (*m. 65*) gibi kamu tüzelkişilerini düzenleyen çok sayıda yasanın organik yasa olarak çıkarılması gerekir. Öte yandan organik yasa statüsü, yasaların öneminden başka, yasaların daha dikkatli ve özenli bir incelemeye tabi tutulacağı anlamına gelir. Organik yasaların hızlı görüşme yöntemiyle yasalaştırılması olanaklı değildir. Eroğul, Fransa'daki organik yasaların tabi olduğu sınırlamaları şöyle özetlemektedir: (*Eroğul, 2016, s. 162-164*)

3 Yumuşak anayasa örnekleri için geçmişte gitmek gerekmektedir: 1814 ve 1830 Fransız anayasaları nasıl değiştirileceklerine ilişkin kural içermediklerinden yumuşak anayasalardı; 1848 İtalyan Anayasası'nın esnek olması, faşist iktidarın kurumlaşmasına ve olağan yasalarla faşist Korporasyonlar Meclisinin kurulmasına olanak tanımıştı; Türkiye'de 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu da yumuşak bir anayasa olduğundan bir yasayla değiştirilebilmişti. (Teziç, Anayasa Hukuku, 2013, s. 192)

Organik yasaların tümüne ilişkin sınırlamalar	• Görüşülebilmesi için, sunuluşu üzerinden 15 gün geçmesi zorunluluğu, • İki Meclis arasında anlaşmazlık durumunda, mekik yoluna başvurulduğunda, kabul için Millet Meclisinde üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararının gerekmesi, • Anayasa Konseyinin ödenetimine tabi olması, • Bu konularda yasamadan yürütmeye yasama yetkisi verilememesi (KHK yasağı).
Senatoya ilgili organik yasalarla ilgili sınırlama	• İki Meclisin aynı metin üzerinde uzlaşmasının zorunlu olması.
Fransa'da oturan Avrupa Birliği (AB) vatandaşlarına ilişkin organik yasalarla ilgili sınırlama	• AB vatandaşlarının seçme ve seçilme haklarına ilişkin konularda iki Meclisin uzlaşmasının zorunlu olması.

Şekil 3. Fransa'da Organik Yasalara İlişkin Sınırlamalar

Özetle söylemek gerekirse Fransız Anayasa'sı pek çok konunun organik yasayla düzenlenmesini zorunlu kılmıştır ve bundan dolayı da yasama organı, organik yasaları çıkarabilmek için daha dikkatli bir incelemeyle ağırlaştırılmış karar yeter sayıları bulmak zorundadır. Ayrıca bu konularda KHK ile düzenleme yapılmasının önü kapatılmıştır.

Benzer biçimde İspanya Anayasası da belli konularda organik yasa çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. İspanya Anayasası'nın 81. Maddesi organik yasalarla ilgili genel bir tanım yapmış ve ardından organik kanunların görüşülmesiyle ilgili genel sınırlamayı koymuştur:

Madde 81.

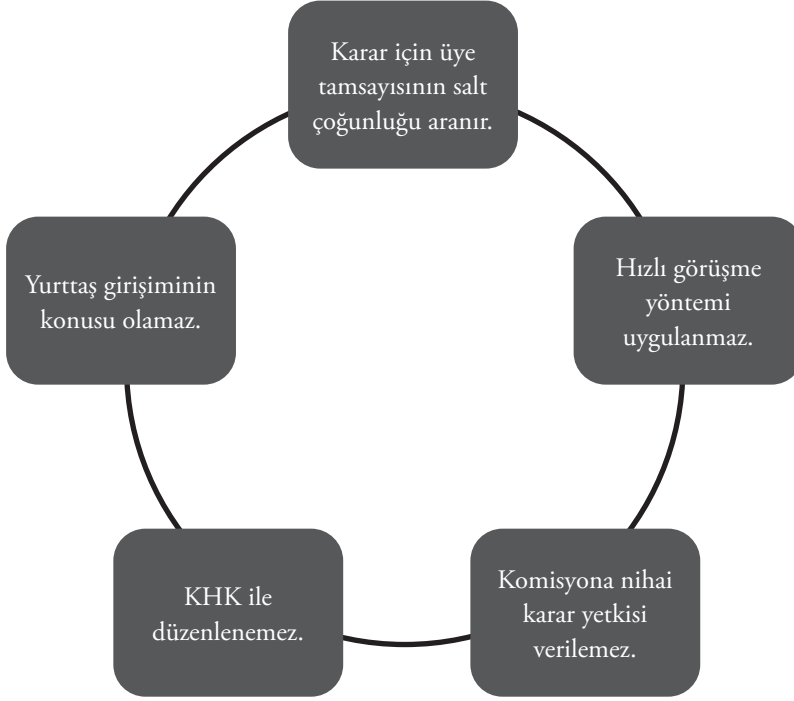
1. *Organik kanunlar, temel haklar ve kamu hürriyetlerinin kullanımıyla ilgili olan kanunlar, Özerklik Statülerini onaylayan kanunlar, genel seçim sistemine ilişkin kanunlar ve Anayasa'da belirtilen diğer kanunlardır.*
2. *Organik kanunların onaylanması, değiştirilmesi veya kaldırılması tasarruflarının tümü üzerindeki nihai oylamada Kongre üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu gerektirir. (Yıldız & Bakırcı, 2011, s. 54)*



Şekil 4. İspanya'da Organik Yasalar

Şekil 4'te görüldüğü gibi Anayasa'nın 81. maddesi önemli organik yasa konularını saydıktan sonra, Anayasa'nın başka maddelerinde de organik yasa bulunabileceğini öngörmüştür. Gerçekten de Anayasa'ya bakıldığında örneğin, temel askeri örgütlenme yapısı (m. 8), kamu denetçisi (m. 55), Krallığa ardıllıkla ilgili düzenlemeler (m. 57), halk girişimi (m. 87), referandum (m. 92), Güvenlik kuvvetlerinin görevleri (m. 104), Devlet Konseyi (m. 107) gibi konuların organik yasayla düzenlenmesi zorunlu kılınmıştır. Dolayısıyla Anayasa'nın çok geniş bir organik yasa alanı belirlediği söylenebilir.

İspanya'da da Fransa'da olduğu gibi organik yasaların görüşülmesinde belli yasaklamalar ve yasama sürecini zorlaştıracı hükümler getirilmiştir. Yukarıda incelenen 81. maddenin ikinci fıkrasında organik yasaların kabulünde ve değiştirilmesinde üçte iki çoğunluk aranacağı gösterilmişti. Anayasa'nın başka maddelerinde bu konuda farklı sınırlamalar getirilmiştir. İspanya'da organik yasa görüşmelerine getirilen sınırlamalar şöyle gösterilebilir:



Şekil 5. İspanya’da Organik Yasalara İlişkin Sınırlamalar

Yukarıda İspanya Anayasası’nın organik yasaları özel bir maddede genel olarak saydıktan organik yasa çıkarılacak diğer konuları başka maddelerde düzenlediği belirtilmişti. Anayasa bununla da yetinmemiş genel organik yasa maddesini de ilgili maddelerde belirgin hale getirmiştir. Örneğin seçimle ilgili düzenlemelerin organik yasayla düzenleneceğine ilişkin genel hükümden başka, seçimin düzenlendiği maddelerde ayrıca organik yasa çıkarılacağını öngörmüştür. Anayasa’daki bu hassasiyet İçtüzüğe de yansımış ve organik yasanın belirlenmesi konusunda ortaya çıkabilecek muhtemel duraksamalara çözümler bulunmaya çalışılmıştır. İçtüzüğe göre (m. 130) bir yasanın organik yasa statüsünde olup olmadığına Başkanlık Divanı, Danışma Kuruluna danışarak karar vermektedir. Ancak Divan tasarının organik yasa statüsünde olmadığına karar vermiş olsa bile komisyondaki görüşmeler sırasında, düzenlemenin organik yasa statüsünde olduğu ileri sürülebilmektedir. Bu tür bir itiraz durumunda Divanın toplanarak yeni bir karar vermesi gerekir. Divan komisyonun önerisi doğrultusunda tasa-

rının organik yasa statüsünde olduğuna karar verirse görüşmeler en başından itibaren yeniden başlamaktadır.⁴

Belirtmek gerekir ki organik yasalar sadece yukarıdaki iki örnekle sınırlı değildir. Bu örnekler artırılabilir. Örneğin Macaristan Temel Yasası da organik yasa (*Cardinal Law*) kavramına yer vermiş ve çeşitli konuların organik yasa konusu olmasını öngörmüştür. Bu tür yasaların kabulü ve değiştirilmesi, İspanya ve Fransa'dan daha nitelikli bir çoğunluğun bulunmasına bağlıdır: Toplantıya katılanların üçte ikisi (*m. T*). Panama Anayasası 164. maddesinde yasaları organik ve sıradan yasalar olarak ikiye ayırmış ve hangi maddelerde organik yasa çıkarılmak zorunda olacağını madde numaraları belirterek saymıştır. Maddede bu yasaları teklif edebilecek kişi ve kurumlar da ayrıştırılmış ve organik yasaların, sıradan yasaları teklif edenler tarafından sunulmasına izin verilmemiştir. Organik yasalar sadece sürekli komisyonlar, hükümet tarafından yetkilendirildiklerinde bakanlar ve görev alanları sözkonusu olduğunda belirli yüksek kurullar tarafından sunulabilmektedir. Sıradan yasalar ise Millet Meclisi'nin her üyesi tarafından, Hükümetçe yetkilendirilen bakanlar tarafından ve il konseyleri tarafından sunulabilmektedir. Bu durumda örneğin Meclis üyelerinin organik kanun teklifi veremediklerini söyleyebilir. Sıradan yasaların kabulü için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterli iken, organik yasaların kabulünde üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır.

Buradaki örneklerle bakıldığında, tümünün ortak noktası şudur: Organik yasanın kaynağı Anayasa'dır. Anayasalar belli konuların önemlerinden dolayı organik yasa olarak düzenlenmesini zorunlu kılmışlar ve organik yasaların yasalaşma sürecini zorlaştırarak sıradan yasaların görüşme sürecinden ayırtmışlardır. Kuşkusuz ayrıntılara inildiğinde anayasalar arasında önemli sayılabilecek farklılıklar bulmak mümkündür. Ancak hem amaç, hem de yöntem yönünden organik kanun düzenlenmesine ilişkin genel anlayış organik kanunu düzenleyen anayasaların tümünde aynıdır. Tekrar düşmek pahasına değişik ülkelerde yer verilen organik yasaların ortak özelliklerini saptamakta yarar vardır. Bu özellikle şu şekilde gösterilebilir:

4 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: (Bakırcı, İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine, 2014, s. 50-51)



Şekil 6. Organik Yasaların Ortak Özellikleri

Örneklerin gözlemlenmesine dayalı bu kavramsal çözümlemeden ve bu çözümlemeye dayalı saptamalardan sonra, şimdi TBMM'deki durumun incelenmesine geçilebilir. 1982 Anayasası'nda ve bundan önceki anayasaların hiçbirinde organik yasa benzeri bir kavrama yer verilmemiştir. Aynı şekilde 1973 İçtüzüğü'ne kadar – bu İçtüzüğü'n ilk hali dâhil- içtüzüklerde organik yasa kavramına rastlanmamaktadır. Ancak 1996 yılında İçtüzük'te yapılan kapsamlı bir değişiklik sırasında İçtüzüğe ilk defa organik yasayla benzerlik kurularak temel yasa kavramı eklenmiştir. Şimdi bu temel yasanın buraya kadar ortaya konan organik yasa kavramıyla bir ilişkisi ya da benzerliğinin olup olmadığı incelenecektir. Bu amaçla kavramın uğradığı evrime biraz ayrıntılı olarak bakılacaktır.

C. TÜRK HUKUKUNDA TEMEL YASA VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu başlık altında öncelikle Türk Hukuku'nda temel yasanın hangi ihtiyaçtan kaynaklandığı ve ihtiyaçtan kaynaklanan temel yasanın Batı ülkelerindeki organik kanunla benzerliği ve benzemezliği tartışılacak ve daha

sonra bu benzerlik- benzemezliğin hangi yöne doğru evrildiğini görmek için tarihsel gelişimine bakılacaktır.

(1). Türk Hukuku'nda Temel Kanun

Türk Anayasa ve içtüzüklerinde 1996 yılına gelinceye kadar temel kanun, organik kanun, anayasal kanun gibi bir kanun kategorisine rastlanmaz. Aslına bakılırsa teorik olarak Anayasa'da tanımlanmamış olan bir temel kanunun içtüzükte de yer alması beklenmez. Yukarıdaki örneklerde incelendiği gibi bir organik kanundan söz edilebilmesi için, Anayasa'nın Yasama Organı'nı organik kanun çıkarma konusunda yetkilendirmiş olması gerekir. Bunun dışında, anayasanın, organik kanunun nitelikli görüşme yöntemine tabi olduğunu ve olağan ya da hızlı görüşme yöntemiyle organik kanun çıkarılamayacağını öngörmesi zorunluluktur. Anayasa'nın bununla da yetinmeyerek organik kanunun görüşmelerinde uygulanacak nitelikli görüşme yöntemini de belirlemiş olması beklenir. Bugün de yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda organik kanun ya da temel kanun benzeri bir mekanizma öngörülmemiş olduğundan, 1973 İctüzüğü'nde bu konuda bir kural yer almamış olmasını olağan karşılamak gerekir. Ancak Türkiye 1990'lı yıllarda 1980 Darbesi'nin etkilerinin hafiflemeye başlamasıyla birlikte ciddi bir dönüşüm yaşamaya başlamıştır. Söz konusu dönemde yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle dönemin koalisyon hükümetleri çözüm arayışlarına girmiş ve çare Avrupa Birliği (AB) üyeliğinde görülmüştür. Bu amaçla AB'ye aday üyelik müzakereleri canlandırılmış ve bu çerçevede önemli yasal reformlara girişilmiştir. Bu yasal reformların başında Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilmiş olan Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi temel nitelikli kanunlar gelmektedir. Bu kanunlar hem bütün yurttaşları yaşamları süresince çok yönlü olarak yakından etkileyen kanunlardır, hem de çok kapsamlı kanunlardır. Uzun inceleme ve araştırmalar sonunda hazırlanmış olan kanun taslaklarının mevcut görüşme yöntemiyle sonuçlandırılması mümkün değildir. Yapılan hesaplamalara göre bir yasama dönemi içinde, mevcut çalışma yöntemiyle bu taslaklardan tek birinin bile geçmesi zor görünmektedir. TBMM bu kanunları çıkarmak için bir çözüm arayışına girmiştir.

Bu çözüm arayışında 1982 Anayasası ile 1973 İctüzüğü arasındaki uyumsuzluğu giderme amacının da önemli bir etken olduğunu söylemek

gerekir. 1973 İttüzüğü'nün yürürlüğe girdiğı dönemde çift kanattan oluşan bir parlamento öngören 1961 Anayasası yürürlükteedir. 1982 Anayasası çift kanatlı bir meclise son verdiğinden 1973 İttüzüğü ile Anayasa arasında bu uyumsuzluk doğmuştur.⁵ Ancak uyumsuzluk bununla sınırlı değildir. Siyasi parti grubu asgari üye sayısının, üye tamsayısının, dönemin süresinin değışmiş olması vs. 1973 İttüzüğü'nün kimi maddelerini üstü örtülü olarak ilga etmiştir. Belirli bir dönem için zorunlu olarak üstün norm olan Anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanması ve İttüzük hükümlerinin gözardı edilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Ancak 1982 Anayasası bu tür bir uygulama yapılmasını yoruma da bırakmamış ve bu konuda şöyle bir düzenleme yapmıştır:

“Anayasa'ya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve çalışmaları için kendi itttüzükleri yapılmaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İttüzüğü'nün, Anayasa'ya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.”(Geçici Madde 6)

Anayasa yapıcı, bir başka maddede, yeni anayasal düzenin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda bir yıllık süreyi üst sınır olarak koymuştur:

“Anayasa ile kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş, görev ve işleyişleri ile ilgili kanunlarla, Anayasa'da konulması veya değıştirilmesi öngörülen diğer kanunlar, Anayasa'nın kabulünden başlayarak Kurucu Meclis'in görev süresi içerisinde, bu süre içerisinde yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar çıkartılır.” (Geçici Madde 8)

Anayasa'nın öngördüğü bu zorunluluğa rağmen 1996 yılına kadar, 1973 tarihli Millet Meclisi İttüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmadığı düşünülen hükümlerinin uygulanmasına devam edilmiştir.

1996 yılına gelindiğinde hem Anayasa ile İttüzük arasındaki uyumsuzluğu gidermek, hem 1973 İttüzüğü'nün aksayan yönlerini düzeltmek, hem de AB reformları ile diğer yasal reformların yapılmasına olanak tanıyan bir çalışma yöntemi belirlemek için İttüzük'te kapsamlı sayılabilecek

5 İttüzük tarihi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz: (Bakırcı, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, 2000, s. 45-72)

bir değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda yukarıda sözü edilen kapsamlı kanunların çıkarılması için, Anayasa’da yer almamasına rağmen İçtüzüğe temel kanun düzenlemesi eklenmiştir. İçtüzüğe ilişkin değişiklik teklifinde⁶ temel kanuna ilişkin maddenin gerekçesi şöyledir:

“91 inci madde olarak eklenen bu hükümler; Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi temel kanunları veya İçtüzüğü bütünüyle değiştiren kanun tasarı ve tekliflerin Genel Kurul’da özel bir görüşme usulüyle ele alınabilmesi imkânı sağlanmış ve bu tür tasarıların kısa bir sürede sonuçlandırılabilmesi amaçlanmıştır. Ancak, bu imkânı sağlarken İçtüzüğü’n diğer hükümleri ile çelişki doğurmayacak şekilde, demokratik usul ve kurallar içinde bir yöntem tespiti için Danışma Kurulu devreye sokulmuş ve bu tespit yapılırken de oybirliği şartı konmuştur.”

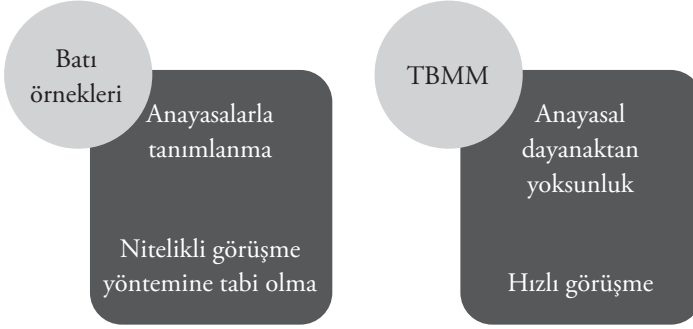
Anayasa Komisyonu raporunda madde üzerinde bir tartışmanın izine rastlanmamıştır; rapor gerekçeyi şöyle tekrar etmiştir.

“16 ncı madde ile “Temel kanunlar” başlığı altında Medeni Kanun, Ceza Kanunu gibi çok sayıda madde içeren kanunların bütünüyle veya kapsamlı değişikliğinde özel görüşme usulü getirilebilmesine olanak sağlayan bir düzenleme 91 inci madde olarak eklenmiştir.”

Maddenin görüşüldüğü günün tutanaklarına bakıldığında madde üzerinde hiçbir tartışma yaşanmadığı görülmektedir. Başkan söz talebi olup olmadığını sormuş ve bir söz talebi olmayınca maddeyi oylamaya geçmiştir.⁷ Bu şekilde kabul edilen madde üzerinde bir görüş birliği olduğu sonucuna ulaşılabilir.

6 Söz konusu değişiklik çok sayıda partiden çok sayıda teklifin birleştirilmesiyle hazırlanmıştır. Denizli Milletvekili Hasan Korkmazcan, İstanbul Milletvekili Emin Kul, Gümüşhane Milletvekili M. Oltan Sungurlu Denizli Milletvekili Hasan Korkmazcan, İzmir Milletvekili Gencay Gürün ve Bursa Milletvekili Turhan Tayan, Kütahya milletvekili Mustafa Kalemlı Kocaeli Milletvekili Şevket Kazan, Erzurum Milletvekili Lütfü Esengün, Kayseri Milletvekili Recep Kırış, Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili İlçel Milletvekili Oya Araslı ve Hatay Milletvekili Atıla Sav ile belli sayıda arkadaşları teklif sahibidir. (20 nci yasama dönemi, 1 nci yasama yılına ait olan Teklifin sıra sayısı numarası 13’tür.)

7 Görüşme tutanakları için bkz: www.tbmm.gov.tr/tutanaklar, 16.05.1996, Dönem: 20, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 53, Oturum: 2, s. 551.



Şekil 7. Batı Ülkelerinde ve TBMM’de Temel Kanun Farkları

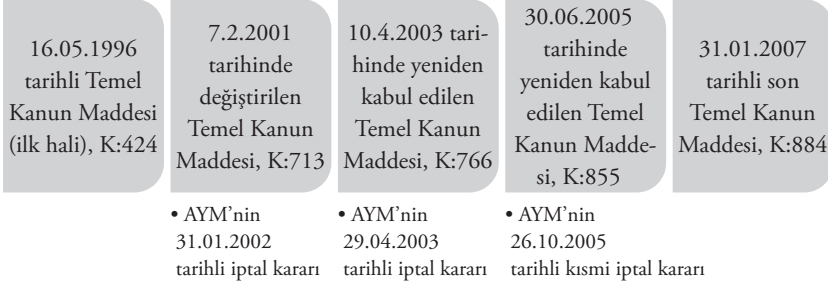
Buraya kadar anlatılanlardan temel kanunla ilgili olarak şu sonuç çıkarılabilir. Anayasa ve İçtüzük’te temel kanunla ilgili bir kural bulunmadığı halde 1996 yılında yapılan İçtüzük değişikliği sırasında koşulların da zorlamasıyla İçtüzüğe temel kanun maddesi eklenmiştir. Anayasal dayanaktan yoksun olan bu düzenleme, özellikle kapsamlı kanunların çıkarılmasını olanaklı kılmak amacıyla kabul edilmiştir. Bu bağlamda TBMM’deki temel kanun düzenlemesinin daha başlangıçta Batı’daki örneklerinden farklılaştığı kabul edilmelidir.

Dolayısıyla bu kısa çözümleme, TBMM’de var olan temel kanun uygulamasının, Batılı ülkelerdeki organik kanun uygulamasından çok farklı olduğunu ve hatta bu mekanizmaların birbirlerinin zıddı olduğunu açık biçimde ortaya koymaktadır. Ancak 1996 yılında yapılan düzenlemenin tarihsel bir yaklaşımla incelenmesi halinde iki düzenleme arasındaki maksasın giderek açıldığı ve aralarındaki zıtlığın giderek arttığı sonucu çıkarılabilir. Bu amaçla tarihsel bir çözümleme yapmak yararlı olabilir. Bu tarihsel incelemenin başlangıç noktasındaki 1996 eklentisinin ilk hali ve buna ilişkin teklif gerekçesi yol gösterici olabilir.

(2). Temel Kanunun Türk Hukuku’ndaki Tarihsel Gelişimi

İçtüzük’te 1996 yılında yapılan değişiklikle temel kanun maddesinin İçtüzüğe eklenmesinden sonra madde işletilemediği için bir kez bile uygulanmadan değişikliğe uğratılmış ve bu değişiklik Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edilmiştir. Madde birkaç kez değişikliğe uğratılmış

ve birkaç kez AYM tarafından iptal konusu olmuştur. Bu nedenle burada öncelikle ilk hali incelenecek ve ardından TBMM tarafından yapılan değişikliklerle AYM kararları gözden geçirilecektir.



Şekil 8. Temel Kanun Maddesinin Evrimi

(a). Birinci Düzenleme: Maddenin İlk Hali, 424 sayılı Karar

Temel Kanun kavramı yukarıda sözü edilen İçtüzük Teklifi'nde şöyle düzenlenmiştir:

Temel Kanunlar

MADDE 91. -*Temel Kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine, hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulu'nun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.*

Maddeye dikkatlice bakıldığında maddenin temel kanunları tanımlamadığı, temel kanunların görüşme usulünü tanımladığı görülür. Madde *Temel Kanunları ...değiştiren ...tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine* ilişkindir. Temel kanunların ne olduğu ise yukarıda verilen gerekçede açıklanmıştır: *Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi ... kanunlar.* Gerekçede, bu tür kapsamlı temel kanunların *Genel Kurul'da özel bir görüşme usulüyle ele alınabilmesi... ve bu tür tasarıların kısa bir sürede sonuçlandırılabilmesinin amaçlandığı* belirtilmiştir. Komisyon görüşmeleri sırasında maddeye veya

kapsamlı olarak değiştiren ibaresi eklenmiştir. Bu ibarenin eklenmesindeki amaç temel kanun olarak adlandırılan metinlerde yapılacak her değişikliğin bu görüşme yöntemine tabi tutulmasını engellemektir. Başka bir anlatımla temel kanunlarda yapılacak kapsamlı değişikliklerin hızlı görüşme yöntemine tabi tutulmasına izin verilmiş ve kapsamlı olmayan değişikliklerin bu maddede öngörülen yöntemle yapılması engellenmiştir. Örneğin 1000 maddelik bir ceza kanununda yapılacak 300 maddelik bir değişiklik kapsamlı değişiklik olduğundan, 91. maddede belirtilen yöntemle görülebilmektedir. Ancak aynı kanunda yapılacak 20 maddelik bir değişikliği 91. madde kapsamında görüşmenin olanağı olmayacaktır.

Temel kanunların görüşme yöntemini düzenleyen madde kapsamına girmek için yapılması gereken iş düzenlemenin temel kanun olup olmadığını kararlaştırmaktadır. Bu çerçevede örneğin medeni kanunun temel kanun sayılması gerektiği konusunda bir kuşku bulunmazken, trafik kanununun temel kanun sayılıp sayılmayacağı tartışmalı olabilirdi. Ayrıca zaman içinde yapılacak yorumlara bağlı olarak madde kapsamında görülecek teklif ve tasarı sayısı azalıp artabilirdi. Ancak gerekçede bu tür tartışmalı durumları olağan karşılanabilir hale getiren bir başka açıklama da bulunmaktaydı: *demokratik usul ve kurallar içinde bir yöntem tespiti için Danışma Kurulu devreye sokulmuş ve bu tespit yapılırken de oybirliği şartı konmuştur*. Gerçekten de Danışma Kurulu'nun devreye sokulmuş olması ve bir metnin temel kanun görüşme yöntemine tabi olmasıyla ilgili kararların alınmasında oybirliği aranmış olması, düzenlemeye yapılacak itirazların haklılığını önemli ölçüde sınırlamaktaydı. Çünkü Danışma Kurulu, Meclis'te grubu bulunan bütün siyasal parti gruplarının temsiline olanak veren bir platformdur ve bu platformdaki uzlaşma, Genel Kurul'da da uzlaşma bulunduğu anlamına gelir. Türkiye'de disiplinli parti yapısının bulunduğu hatırlanacak olursa, Danışma Kurulu'nda grup başkanvekilleri tarafından varılan bir uzlaşma üzerine Genel Kurul'da sorunsuz bir görüşme yapılacağı sonucuna kolaylıkla ulaşılabilir. Bu nedenle TBMM'de temel kanunların Anayasa'da tanımlanmamış olması yönündeki eksikliği Danışma Kurulu'nun oybirliği ile aldığı kararın giderdiği söylenebilir. Siyasal parti gruplarının oybirliği ile anlaşarak Anayasa'da istedikleri değişiklikleri kolaylıkla yapabilecekleri gözönüne alınırsa, temel kanunlar üzerindeki oybirliği ile uzlaşmanın anlamı ortaya çıkar. Söz konusu partiler bir araya geldiklerinde Anayasa'yı değiştirerek Anayasa'ya temel kanun düzenlemesi

ekleyebileceklerine göre, Danışma Kurulu'nda bir konunun oybirliği ile temel kanun olarak belirlenmesi olağan karşılanmalıdır. Temel kanunlar belirlenirken oybirliğinin aranması, aslında gerekçede belirtilen *demokratik usul ve kurallar içinde bir yöntem tespiti* yapıldığı anlamına gelir.

Özetle söylemek gerekirse, Batı ülkelerindeki organik kanundan esinlenerek 1996 yılında İçtüzüğe eklenen temel kanun düzenlemesi, Anayasa'da yer almadığı ve hızlı görüşme yöntemi içermesi nedeniyle, Batılı örneklerden ciddi biçimde uzaklaşır. Ancak temel kanun belirleme yetkisinin, bütün siyasal parti gruplarının temsilcilerini içeren Danışma Kurulu'na verilmiş olması ve Danışma Kurulu'nun temel kanun kararı vermesinin oybirliği koşuluna bağlanmış olması, düzenlemeyi Batılı örneklerle belirli bir oranda yaklaştırır. Ne var ki bu yönüyle eleştirilerden kurtulma şansı bulunan maddede yürürlükte kaldığı sürede bir kez bile uygulanamamıştır. Danışma Kurulu toplantılarında belirli kanunları temel kanun olarak görüşme konusu gündeme gelmiş ancak oybirliği sağlanamamıştır. Bu yüzden de maddenin ilk hali beş yıla yakın bir süre yürürlükte kalmasına rağmen uygulanamamış ve maddenin uygulanmasıyla yakalanabilecek büyük fırsat kaçırılmıştır. Bu durum iktidarı yeni çözümler aramaya itmiş ve bu arayış İçtüzüğün söz konusu 91. maddesinin 2001 yılında değiştirilmesiyle sonuçlanmıştır.

(b). İkinci Düzenleme: 2001 Yılında 713 Sayılı Kararla Yapılan Değişiklik

İçtüzüğün 91. maddesi birkaç girişim sonunda uygulama alanı bulamayınca TBMM'nin 7.2.2001 tarihli, 713 sayılı Kararı'yla aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul'ca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurul'ca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir.”

Buradaki değişikliklerden birincisi temel kanunların yanında ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarının da madde kapsamında görüşülmesine olanak tanınmasıdır. Aslına bakılırsa, bu değişiklik fazlaca anlamlı değildir. Çünkü bu tür kanunların temel kanun sayılmasının önünde hiçbir engel yoktur. Temel kanunlar herhangi bir yerde sayılmadığı ve temel kanunu belirleme işinin Danışma Kurulu ile Genel Kurul'a bırakıldığı düşünülürse, bu değişiklik yapılmadan da belirtilen konuların madde kapsamında görüşülmesi olanaklıdır. Maddedeki asıl değişiklik, Danışma Kurulu'nun oybirliği ile öneri yapma zorunluluğunun kaldırılmasıdır. Gerçi ilk aşamada bu tür bir uzlaşma aranması gerekmektedir. Ancak yeni düzenlemede Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti grupları kendi önerilerini Genel Kurul'a getirebileceklerdir. Böyle bir durumda siyasal parti grubunun getirdiği önerinin Genel Kurul'da kabul edilmesi 3/5 çoğunluğun bulunmasına bağlıdır. Bunun anlamı, bir kanunun temel kanun statüsüne sokulmasının ağırlıklı bir çoğunluk gerektirmesidir. Bu düzenleme ilk düzenlemeden daha geri bir noktayı ifade etse bile, temel kanunun belirlenmesinde ağırlıklı bir çoğunluk aranması düzenlemenin belli ölçüde demokratik bir anlayışa sahip olduğunun kanıtı olarak gösterilebilir. Anayasa'yı değiştirme gücü yönünden düşünülecek olursa, beşte üç çoğunluk, referandum içermek koşuluyla anayasa değişikliği yapabilecek bir çoğunluktur. Dolayısıyla bu düzenleme oybirliğinden vazgeçilmiş olmasına rağmen belirli bir uzlaşma arayışı olan demokratik bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Bu noktaya gelme nedeninin daha önceki oybirliğiyle uzlaşma arayışlarının sonuç vermemesi olduğu düşünülürse, bu düzenlemenin makul karşılanması mümkündür. Başka bir anlatımla iktidar, ülke gündeminde bulunan medeni kanun, ceza kanunu ve ticaret kanunu gibi temel kanunları çıkarmak istemekte, ancak uzlaşma sağlanamadığından bu makul talebini yerine getirememektedir. Böylesine makul bir talep karşısında muhalefetin uzlaşmaya yanaşmamış olması, düzenlemenin hayata geçirilmemesinde muhalefetin de kusurlu olduğunu gösterir. Buna rağmen getirilen yeni düzenlemede temel kanun kararı verebilmek için hala Genel Kurul'un beşte üç çoğunluğunun aranıyor olması, demokratik bir anlayışın hâkim olduğunun kanıtı olarak gösterilebilir. Yeni düzenlemede iktidar partisi temel kanun kararı vermede belirleyici olmasına rağmen, beşte üç çoğunluğun sağlanmasının o kadar da kolay olmayacağı dikkate alındığında, bir uzlaşma arayışının süreceğinin izlerine rastlanmaktadır.

Özetle söylemek gerekirse, organik yasanın en önemli özelliği olan anayasa ile düzenlenmiş olma koşulu, 1996 İçtüzük değişikliğiyle 1973 İçtüzüğü'ne eklenen temel yasa kavramında tam olarak karşılanmamaktadır. Ancak temel kanun niteliğini kazanmanın Danışma Kurulu'nun oybirliği ile karar alma koşuluna bağlanması nedeniyle bir ara formül bulunduğu ve bu eksikliğin önemli ölçüde giderildiği değerlendirilebilir. Ancak yeni mekanizma işletilemediğinden maddede yapılan değişikliklerle Danışma Kurulu'nda oybirliği ile karar alma şartı mutlak olmaktan çıkarılmış ve oybirliği ile karar alamama halinde Genel Kurul'un siyasi parti grubu önerisi üzerine beşte üç çoğunlukla temel kanun kararı verebilmesi olanaklı kılınmıştır. Bu düzenleme Avrupa örneklerindeki organik kanun anlayışından biraz daha uzaklaşmayı ifade etse de, hala ağırlıklı çoğunluk aranıyor olması, organik yasa sınırları içinde bulunulduğu sonucu çıkarılabilir.

(I). Birinci İptal: AYM'nin 2002 Yılı Kararı

AYM, E. 2001/129, K. 2002/24 sayılı ve 31.1.2002 günlü kararıyla, 91. maddenin 2001 yılında yapılan değişiklikten sonraki halini iptal edilmiştir. AYM sözkonusu kararında şunları söylemektedir:

“Dava konusu 91. maddeyle temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulünün çerçevesi çizilip esasları belirlenmemiş, bunun, tasarı ve tekliflerin her biri için özel olarak Genel Kurul'ca saptanması öngörülmüştür. Böylece, sözü edilen tasarı ve tekliflerin tümü veya maddeleri hakkında görüşme yapıp yapılmayacağı, soru-cevap işlemine olanak sağlanıp sağlanmayacağı, ne kadar süre ile konuşma yapılacağı, önerge verilip verilmeyeceği, tasarı veya tekliflerin tümünün oylanmasından önce, maddelerinin oylanıp olanmayacağı gibi hususlar Genel Kurul'ca karara bağlanacak ve bu hususlar sadece belirli bir tasarı veya teklifin görüşme ve oylama usulü için geçerli olacaktır./ Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır./ Öte yandan,

milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri yasama faaliyetlerine etkili biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Bunu sağlamanın ön koşulu ise Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerine sahip olmasıdır./ Dava konusu 91. maddede belirtilen "temel kanun" ve "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları"nın kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok yasanın bu kapsam içinde düşünülmesine neden olabilecektir. Ayrıca, maddede öngörülen her tasarı veya teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama usulü önceden bilinmeyeceğinden objektiflik sağlanamayacaktır./ Bu durumda, dava konusu kural, belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri, taşımaması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır./Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir."

AYM'nin iptal kararı iki temel endişeye dayanmaktadır. Bunlardan birincisi maddede öngörülen özel görüşme yönteminin belli olmaması ve bu durumun "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerine aykırı olmasıdır. TBMM Genel Kurulu her bir tasarı ve teklif için farklı bir görüşme usulü belirleme yetkisine sahip olacağından, başka bir anlatımla oyunun kuralları önceden belli olmadığından öngörülebilirlik ve belirlilik gibi ilkeler ihlal edilebilecektir. AYM özetle maddeyi oyunun kurallarını önceden belirlemediği için sorunlu bulmaktadır. Mahkeme'nin ikinci endişesi *ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunların* içeriğinin belli edilmemiş olmasıyla ilgilidir. AYM'ye göre Genel Kurul aslında bu kapsamda olmayan tasarı ve teklifleri de bu kapsamda görerek görüşmeye başlarsa, madde amacından tamamen uzaklaşmış olacaktır. Dolayısıyla Mahkeme bu tür kanunların daha belirli hale getirilmesini önermektedir. AYM bu kararıyla organik kanunlarla ilgili temel hususu ise gözden kaçırmıştır. Önemli olan bu kararın nasıl bir çoğunlukla alındığıdır. Yöntem önceden belli olsa ve belirsiz olduğu ileri sürülen kanunlar biraz daha belirli hale getirilse bile, ağırlıklı çoğunluk aranmadan verilecek bir temel kanun kararı, daha sorunlu durumlar yaratabilir. Çünkü basit çoğunlukla alınan bir karar söz konusu olduğunda, İçtüzük'te öngörülen koşullara aykırı bir temel kanun kararı almak çok daha kolaylaşacaktır. Oysa ağırlıklı çoğunlukla karar verildiğinde bir uz-

laşma arayışı gündeme geleceğinden, muhalefet partilerinin konunun temel kanun niteliğinde olmadığını ileri sürerek itiraz etme ve gerektiğinde kararın alınmasını önleme şansları sözkonusudur. Basit çoğunlukla karar verildiği durumlarda, iktidar grubu istediği her düzenlemeyi temel kanun olarak niteleme şansına kavuşur. Dolayısıyla AYM, kararında kararın alınma biçimi ve çoğunluğu üzerinde durmayarak ve dikkati başka bir yöne çekerek, hassas noktanın gözden kaçırılmasının yolunu açmıştır.

AYM'nin 2002 yılında verdiği iptal kararından sonra, TBMM, 2003 yılında, maddeyi iptal kararı doğrultusunda değiştirdikten sonra kabul etmiştir.

(c). Üçüncü Düzenleme: 2003 Yılı'nda 766 Sayılı Kararla Yapılan Temel Kanun Değişikliği

TBMM, 10. 04. 2003 tarih ve 766 sayılı Kararıyla AYM tarafından iptal edilmiş bulunan 91 inci maddeyi yeniden düzenlemiştir. 766 sayılı Kararla kabul edilen madde şöyledir:

“Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle ve kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurul’da bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına, Hükümet’in, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel Kurul’ca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulu’nda oy birliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurul’ca üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülür ve oylanır. Bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölüm kabul edilen önergeler ile birlikte oylanır./Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır.”

Düzenlemenin gerekçesinde, maddenin AYM kararı doğrultusunda yeniden yazıldığı belirtilmektedir. Gerçekten de AYM kararında, *ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları* ibaresinin içeriğinin belirgin olmadığını, çok sayıda düzenlemenin bu kapsama sokulabileceğini ve bu nedenle belirlilik ve öngörülebilir ilkelerinin ihlal edildiğini kararlaştırmıştı. Yeni düzenlemede bu ibare madde metnin-

den çıkarılmıştır. Mahkeme'nin bir başka iptal nedeni, madde öngörülen özel görüşme ve oylama yönteminin belli edilmemiş olmasıdır. 766 sayılı Karar'da AYM'nin bu eleştirisi dikkate alınarak düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenlemede temel kanunların bölümler halinde görüşülmesi ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına Genel Kurul tarafından karar verilmesi; bu durumda bölümlerin maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülüp oylanması, bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde de o bölümün kabul edilen önergeler ile birlikte oylanması kararlaştırılmıştır.

Ancak AYM'nin 2002 yılında verdiği iptal kararı doğrultusunda 2003 yılında 766 sayılı yapılan değişiklikler de AYM tarafından yeterli görülmemiştir.

(I). İkinci İptal: AYM'nin 2003 Yılı Kararı

AYM 766 sayılı Kararı'n yaptığı düzenlemeyi de E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı ve 29.4.2003 günlü Kararı'yla iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu iptal kararında şunları söylemektedir:

“91. madde ile temel kanunlara ilişkin tasarı ve tekliflerin görüşülme ve oylanmasında özel bir usul benimsenerek Genel Kurul'da bölümler halinde görüşülmesi ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağı hususunun Genel Kurul'un kararına bağlı tutulmasının öngörülmesi, bu tasarı ve tekliflerin nitelik ve nicelik bakımından geniş kapsamlı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıması bir yasanın temel yasa olarak kabulünün göstergesidir. Bu tür kapsamlı yasal düzenlemelere ilişkin tasarı ve tekliflerin, madde sayılarının fazlalığı nedeniyle Genel Kurul çalışmalarının aksamadan yürütülebilmesi için özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulmalarına gerek duyulabilir. Belirtilen durumlar dışında özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabilecek düzenlemeler ise, milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarına olanak vermeyeceğinden demokratik hukuk devleti anlayışı

ile bağdaşmayacağı gibi Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileriyle ilgili 87. maddesi yönünden de sakıncalar doğurur. Bu tür anayasal sorunlara neden olunmaması için özel görüşme ve oylama usulüne ilişkin esasların açıklıkla belirlenmesi gerekir./ Öte yandan, dava konusu düzenleme ile kimi tasarı ve tekliflerin bölümler halinde oylanması öngörülerek maddelerin ayrı ayrı oylanması engellenmektedir. Böylece, milletvekillerinin bir bölüm içinde yer alan kimi maddeler için ret ya da kabul yönünde oy kullanmalarına olanak tanınmamaktadır. Oysa, oy kullanma yetkisi demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırıldığında, yasama işlevinin amacı doğrultusunda yerine getirildiğinden söz edilemez./ Temel kanunların veya içtüzüğün bir kaç maddesinin değiştirilmesinin öngörülmesi kapsamlı değişiklik olarak nitelendirilemeyeceğinden, bununla madde sayısı gözetildiğinde görüşülmesi uzunca bir süre alabilecek yasal düzenlemelerin amaçlandığı anlaşılmaktadır./Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

AYM'nin bu ikinci Kararı'nın temel eleştirisi, temel kanun kavramının içeriğinin belli edilmemiş olmasıdır. Mahkeme yasama organına yol göstermek amacıyla bir tanım çabası içine girmektedir. Mahkeme belli özellikleri taşıyan kanunların temel kanun sayılması gerektiğini belirtmektedir. Mahkemeye göre şu kanunlar temel kanun olarak görülebilir:

bir hukuk dalını sistematik olarak butu nüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren kanun,

kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendiren kanun,

kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren kanun,

özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlayan kanun,

düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunan kanun,

önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulan kanun,

Şekil 9. AYM Kararına Göre Temel Kanun

Bu noktada, üzerinde durulması gereken çok önemli bir gelişme ortaya çıkmıştır. Bu gelişme açıklanmadan, temel kanun kavramının bugünkü hale nasıl geldiğini ve bunda hangi kurumun etkili olduğunu belirlemenin olanağı yoktur. Bu gelişme AYM'nin iptal kararı vermesinden sonra, ancak iptal kararının gerekçesini açıklamasından önce yaşanmıştır. Başka bir anlatımla AYM'nin iptal kararı vermesi ile iptal kararının gerekçesini açıklaması arasında geçen sürede, gözden kaçırılmaması gereken bir gelişme yaşanmıştır. Bu gelişme şudur: TBMM, zaman kaybetmemek amacıyla, AYM'nin iptal kararı hakkında bilgilenir bilgilenmez harekete geçmiş ve muhtemel iptal gerekçeleri doğrultusunda yeni bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme Anayasa Komisyonu'nda da kabul edilerek Genel Kurul'a gönderilmiştir. Genel Kurul sözkonusu komisyon raporunun görüşmelerine başlamış ancak tam bu sırada AYM iptal kararının yukarıda özeti verilen gerekçesini açıklamıştır. AYM'nin iptal kararının gerekçesi ile bundan önce somutlaşan komisyon raporunu karşılaştırabilmek için öncelikle komisyon raporuna bakmak yararlı olur.

(ç). Dördüncü Düzenleme: AYM'nin 2003 Yılı 2 nci İptal Kararı'nın Gerekçesi Öncesi

Düzenleme

Anayasa Mahkemesi'nin ikinci iptal kararından sonra, ancak kararın gerekçesinin açıklanmasından önce yeni bir değişiklik teklifi Anayasa Komisyonu'nda görüşülerek Genel Kurul'a gönderilmiştir. Komisyon'da kabul edilerek Genel Kurul'da görüşmelerine başlanan yeni düzenleme şöyledir:

Kapsamlı Kanunların Görüşülmesi

Madde 91. - Toplumsal hayatın geniş bir alanını düzenleyen ve kapsayan kuralları bir araya getiren, içerdiği hükümler nedeniyle kendi alanındaki mevzuata uyulması gereken usul ve esaslar ile bu alanda mevzuatın yönelmesi gereken esasları sistematik ve belirli bir düzen içerisinde gösteren, o alandaki kanunlar arasında ve bunların uygulanmasında birlikteliği sağlamayı amaçlayan Kanunların ve İktüzüğün, en az 40 maddesini değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine, Hükümet'in, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulu'nun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurul'ca

karar verilebilir./Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde, bu kapsamdaki kanunların bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok 15 maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi üzerine Genel Kurul'ca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunduktan sonra ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır. Bölümlerin görüşülmesinde ve önerge sayısı ile işlemlerinde, madde hakkındaki hükümler uygulanır. Ancak, bölümler üzerindeki önergeler sadece veriliş sırasına göre okunur ve işlemleri yapılır. Bölümler üzerinde birden fazla madde değişikliğini içeren önergeler verilebilir, bu önergelerdeki her madde hakkındaki değişiklikler ayrı ayrı oylanır. 81 inci maddenin diğer hükümleri saklıdır.

Anayasa Komisyonu'nun kabul ettiği metnin en çarpıcı noktası, temel kanun kavramından vazgeçilerek *kapsamlı kanun* kavramına geçilmiş olmasıdır. Bu düzenleme, Batı ülkelerin örneklerinde rastlanan organik kanun benzeri bir mekanizmanın getirilmesinin amaçlanmadığını; düzenlemenin asıl amacının kapsamlı kanunları hızlıca görüşmek olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Madde başlığının hem madde içeriğiyle hem de genel amaçla uyumlu hale getirilmiş olması, olumlu karşılanması gereken bir durumdur. Düzenlemenin bir başka olumlu yönü, bir kanunun kapsamlı kanun sayılması için en az 40 maddesinin bulunması zorunluluğudur. Her bölümün en fazla 15 maddeden oluşacak olması da olumlu karşılanması gereken bir başka yöndür. Düzenlemenin en sorunlu yönü ise uzlaşma arayışının tümüyle kaldırılmış olmasıdır. İlk başta Danışma Kurulu'nun oybirliği ile görüş bildirmediği zorunlu kılınmışken ve bu görüş oluşturulmadığı sürece temel kanun görüşmesi yapmak olanaksız kılınmışken, 2001 yılında çıkarılan 713 sayılı Karar ve 2003 yılında çıkarılan 766 sayılı Karar'da Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde Genel Kurul'un 3/5'ünün kararıyla temel kanun kararı verilebileceği öngörülmüştü. AYM'nin 2003 yılında verdiği iptal kararı sonrasında Komisyon tarafından kabul edilen metinde ise ilk defa temel kanun kararı verecek çoğunluk nitelikli çoğunluk olmaktan çıkarılıyor ve basit çoğunluğa indiriliyordu. Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde siyasal parti gruplarının, önerilerini Genel Kurul'a taşımaları olanaklı kılınıyordu. Genel Kurul'un öneriyi kabulü basit çoğunlukla, yani toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile mümkün oluyordu. Bu durumda 40 maddeyi geçen her teklif ya da tasarının 15 maddeyi geçmeyen bölümler halinde görüşülmesi olanaklı kılınmış oluyordu.

(d). Beşinci Düzenleme: AYM'nin 2003 Yılı 2 nci İptal Kararı'nın Gerekçesi Sonrasında 855 Sayılı Kararla Kabul Edilen Temel Kanun

AYM, E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı ve 29.4.2003 günlü Kararı'nın gerekçesini açıkladığında TBMM'de görüşülmekte olan düzenlemenin görüşmeleri durdurulmuş ve Mahkeme Kararının görüşülen metne yansıtılması sağlanmıştır. Bunun nedeni AYM'nin öngördüğü sınırlamaların, TBMM'nin koymayı kabullendiği sınırlamalardan çok daha yumuşak olmasıdır. AYM maddenin başlığının değiştirilmesini önermediği gibi, temel kanun olarak görüşülecek metinlere asgari bir madde sınırlaması konmasını da önermemiştir. Mahkeme ayrıca bölümlerin madde sayısı-yla ilgili bir sınırlama da öngörmemiştir. TBMM Mahkeme'nin bu gerekçesi karşısında, daha önce kendisine getirdiği sınırlamaları kaldırmış ve maddenin başlığını yeniden temel kanun olarak değiştirmiştir. TBMM Mahkemenin temel kanuna ilişkin olarak verdiği tanımı kes yapıştır yöntemiyle yaptığı düzenlemeye eklemiş ve neticede 30/06/2005 tarih ve 855 sayılı Kararı çıkarmıştır. Bu karar AYM'nin 2003 yılında verdiği kararının gerekçesi ile TBMM'nin bu gerekçe açıklanmadan önce yapmış olduğu düzenlemenin bir bileşkesidir. Yeni kararda AYM kararına harfiyen uyularak Mahkeme'nin geliştirdiği tanım, TBMM Kararının metni içine yedirilmiştir. Ancak TBMM bu hızlı ve karmaşık süreç içinde temel kanuna ilişkin üç sınırlamayı birden kaldırmıştır: (1) Temel kanun kararı vermek için nitelikli çoğunluk sınırlaması, (2) Asgari madde sayısı sınırlaması, (3) Bölümlerin azami madde sınırlaması. Buradaki ilk sınırlama, gerekçeli karardan önce Komisyon metninde kaldırılmış olan sınırlamadır. Diğer iki sınırlama gerekçeli kararın açıklanmasından sonra, AYM'nin bu konuda eleştirisi olmadığının anlaşılması üzerine kaldırılan sınırlamalardır. Anayasa Mahkemesi Kararının gerekçesi de dikkate alınarak hazırlanan ve TBMM'nin kabul edilen yeni düzenleme şöyledir:

Temel Kanunlar

Madde 91- a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arası maddeler

arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki ya-salaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak de-ğiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurul'da bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümet'in, esas komisyonun veya grupla-rın teklifi, Danışma Kurulu'nun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurul'ca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır./Milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önermeleri verebilir. Milletvekilleri tarafından, Anayasa'ya aykırılık önermeleri dâhil her madde için iki önerge verilebilir./Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi onbeş dakika ile sınırlıdır./ 81 inci maddenin diğer hükümleri saklıdır./ b) Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurul'ca karar verilebilir.

Bu düzenleme bugün de yürürlükte olan temel kanun maddesinin özü-nü oluşturmaktadır. Bundan sonra maddenin iptali için yeniden AYM'ye başvurulsa da, AYM ancak kısmi bir iptal kararı vermiş ve maddenin özüne ilişkin bir sorun görmemiştir.

(I). Üçüncü İptal: AYM'nin 2005 Yılı Kararı

AYM 2005 yılında 855 sayılı Karar'la kabul edilen yeni temel kanun düzenlemesine ilişkin iptal başvurusu üzerine kısmi bir iptal kararı ver-miştir. Mahkeme muhtemelen kendi kararındaki temel kanun tanımını içermiş olan maddeyle ilgili olarak yeni bir değerlendirme yapma gereği duymamıştır. Mahkeme, Kararı'nda bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Dava konusu tümcede, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen ka-rarı da gözetilerek temel yasa kavramını açıklayan niteliklere, soyut ve öngö-rülebilir özelliklere yer verildiği, ayrıca temel yasa kavramı ile benimsenen yöntemin, Yasama organı üyelerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen yetkilerini kullanmalarını ve görevlerini yerine getirmelerini engellemeyeceği sonucuna varılmıştır.”

Mahkeme, esas itibarıyla düzenlemeyi uygun bulsa da siyasi parti gruplarına önerge hakkı tanınmamış olmasını Anayasa'ya aykırı bulmuş ve söz konusu cümleyi E. 2005/74, K. 2005/73 sayılı ve 26.10.2005 günlü Kararı ile iptal etmiştir. Mahkeme'nin iptal ettiği kısma ilişkin gerekçesi şöyledir:

“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görevinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'nın 87. maddesinde öngörülen görev ve yetkileri arasında öncelikli bir yeri bulunmaktadır. Belirtilen görevin yasama organı üyelerince yerine getirilmesi sırasında siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında meclisin bütün faaliyetlerine katılmaları anayasal bir gerekliliktir. Nitekim, İçtüzüğü'nün 87. maddesinde, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı tutulmuştur. İptali istenen tümce ile siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin önerge verme hakkı gözetilmeyerek sadece milletvekillerine böyle bir yetkinin tanınmış olması, Anayasa'nın 2., 68., 87. ve 95. maddelerine aykırıdır. Kural'ın iptali gerekir.”

(e). Altıncı Düzenleme: 2007 Yılı'nda 884 Sayılı Karar'la Yapılan Düzenleme

AYM'nin temel kanunla ilgili 2005 yılı Kararı'ndan sonra TBMM, iptal kararında öngörülen değişiklikleri yaparak maddeyi yeniden kabul etmiştir. TBMM 31/1/2007 tarihli ve 884 sayılı Kararı'yla maddeye bugün de yürürlükte olan şu son şeklini vermiştir:

Temel Kanunlar

MADDE 91–a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurul'da bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümet'in, esas komisyonun veya grupların

teklifi, Danışma Kurulu'nun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurul'ca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır./ Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasa'ya aykırılık önerileri dâhil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır./ Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir./Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, onbeş dakika ile sınırlıdır./ Diğer hükümler saklıdır./ b) Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasa-yönteminin uygulanmasına Genel Kurul'ca karar verilebilir.

Düzenleme incelendiğinde başlığı temel kanun olarak kalmakla temel kanunlarla hiçbir ilgisinin kalmadığı görülebilir. Her ne kadar AYM Kararı'ndan kopyalanan bölümde temel kanun tanımı yapıyor izlenimi uyansa da, belirtilen niteliklerin bulunup bulunmadığını belirleyecek olan irade Genel Kurul'da hazır bulunan çoğunluğun iradesidir. Dolayısıyla hangi kanunun temel kanun olduğuna tümüyle çoğunluk partisi karar verecektir. Nitekim aşağıda da inceleneceği gibi bu niteliklerin hiçbirisini taşımayan torba kanunların bile temel kanun kabul edilerek hızlı görüşülmesi sağlanmaktadır.

Özetle 1996 yılında 91. madde olarak İktüzüğe eklenen temel yasa düzenlemesi uzlaşma sağlanamadığından uygulanamamış ve uygulanmasını sağlamak amacıyla 2001 yılında değiştirilmiştir. İlk düzenlendiği 1996 yılından, son düzenlendiği 2007 yılına kadar geçen 11 yıllık sürede toplam altı kez düzenlenmiş ve AYM tarafından üç kez iptale konu olmuştur. Bu yeniden düzenleme-iptal süreci içinde düzenlemenin özünün bir hayli değiştiği ve temel kanundan uzaklaştığı söylenebilir.

(3). Temel Kanun Uygulamasının TBMM'deki Gelişimi

Temel kanun düzenlemesi 1996 yılında kabul edilmekle birlikte son şeklini kazandığı 2007 yılına kadar çok sık uygulanamamıştır.⁸ İlk uygulama-

⁸ Bu alt başlık altındaki bilgiler şu kaynaktan derlenmiştir: (Bakırcı, Türkiye Büyük

malarında daha kapsamlı olan ve temel kanun nitelemesini hak eden kanun teklif ve tasarıları için uygulanmasına rağmen zaman içinde genel yasama yöntemine dönüşme eğiliminde olmuştur. Temel kanun yönteminin genel yasama yöntemine dönüşmesini sağlayan çeşitli avantajlar bulunmaktadır. Dolayısıyla burada öncelikle bu avantajlar incelendikten sonra, maddenin uygulamasının nasıl değiştiği gösterilecektir.

(a). Temel Kanun Uygulamasının Avantajları

Temel kanunla ilgili olarak yerleşik hale gelmiş bulunan teamül şöyledir: İktidar grupları temel kanun olarak görüştürmek istedikleri kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin önerilerini Danışma Kurulu'na götürmekte ve burada uzlaşma sağlanamaması halinde bu önerileri Genel Kurul'a taşımaktadırlar. Bu öneride tasarı ya da teklifin kaç bölüm olarak görüşüleceği, her bölümde kaç madde olacağı, her bölümün hangi maddeleri kapsayacağı yer almaktadır. Danışma Kurulu'nun ya da Danışma Kurulu'nda karar alınamaması halinde siyasi parti grup önerisinin Genel Kurul'da kabul edilmesiyle bir tasarı ya da teklif temel kanun olarak görüşülmektedir. Burada tekrar belirtmek gerekir ki bu öneriler yapılırken ya da temel kanun olarak görüşme kararı alınırken, 91. maddede öngörülen tanımlamaların içerikte bulunup bulunmadığı araştırılmamaktadır.

Temel kanun görüşme yöntemi ile olağan görüşme yöntemi arasındaki *en temel fark*, temel kanunlarda her bir bölümün bir madde olarak görüşülmesidir. Örneğin eğer bir bölüm 30 maddeden oluşuyorsa, 30 madde görüşmesi yerine tek bir madde görüşmesi yapılmaktadır. Böylece 30 kez tekrarlanan bir işlem teke indirilmiş ve çok ciddi bir zaman tasarrufu sağlanmış olmaktadır. Temel kanun görüşme yönteminin olağan görüşme yönteminden *ikinci farkı* soru cevap süresidir. Maddeler üzerinde görüşme yapılırken görüşmeler bittikten sonra 10 dakikalık soru cevap işlemi yapılırken, temel kanunlarda bu süre 15 dakikaya çıkmaktadır; her bölümün görüşmeleri bittikten sonra 10 dakika yerine 15 dakikalık soru cevap işlemi yapılmaktadır. Ancak toplamdaki soru cevap süresi hiç kuşkusuz önemli ölçüde azaltılmış olmaktadır. Örneğin 30 maddeli bir bölümde, olağan görüşme yönteminde $30 \times 10 = 300$ dakikalık soru cevap işlemi yapılması ge-

Millet Meclisi Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar, 2015, s. 413-429)

rekirken, temel kanun görüşmesinde sadece 15 dakikalık bir soru cevap işlemi yapılmaktadır. Temel kanunları görüşme yöntemi ile olağan görüşme yöntemi arasındaki *üçüncü ve son fark* önerge sayısı konusundadır. Olağan görüşme yönteminde her madde üzerinde en fazla 7 önerge verilebilirken, temel kanunlarda her madde üzerinde en fazla 2 önerge verilebilmektedir. Yine otuz maddeli bölüm örneği üzerinden düşünülürse $30 \times 7 = 210$ önerge işlemi yerine $30 \times 2 = 60$ önerge işlemi yapılabilmektedir. Ancak her siyasi parti grubuna bir önerge verme hakkı garanti edildiğinden, temel kanunda toplam önerge sayısı 4 siyasi parti grubu bulunan bir Meclis için 120'ye çıkabilmektedir. Bu üç husus dışında temel kanun üzerindeki görüşme yöntemi olağan görüşme yönteminin aynısıdır: Metnin tümü üzerindeki bir görüşmeden sonra (*Siyasi parti grupları, Hükümet ve Komisyon 20 dakika, şahsı adına iki milletvekili 10'ar dakika konuştuktan sonra*) 20 dakikalık bir soru cevap işlemi yapılmaktadır. Daha sonra her bir bölüm bir madde olarak görüşüldükten sonra (*Siyasi parti grupları, Hükümet ve Komisyon 10 dakika, şahsı adına iki milletvekili 5'er dakika konuştuktan sonra*) 15 dakika soru cevap işlemi yapılmaktadır. Arkasından maddeler üzerinde önerge işlemi yapılmakta ve her bölüm bu şekilde görüşüldükten sonra, metnin tümü yeniden oya sunulmaktadır. Temel kanun görüşme yönteminin her bir aşamasında sağlanan zaman tasarrufu topluca değerlendirildiğinde, temel kanun uygulamasının iktidarlar tarafından genel kanun yapım yöntemi haline dönüştürülmek istenmesinin nedeni ortaya çıkar. Örneğin dört siyasi parti grubunun bulunduğu bir mecliste 60 maddeli bir kanun teklifinin maddelerinin görüşülmesi için gerekli süre, olağan görüşmede şöyle hesaplanabilir. Her madde üzerinde toplam konuşma süresi $(4 \times 10) + (2 \times 5) + 10 + 10 = 70$ dakikadır. Soru cevap süresi 10 dakikadır. 7 önerge işlemi yaklaşık $(7 \times 5) + 25$ (önerge işlemleri) = 60 dakikadır. Kaba bir hesaplama bir madde üzerindeki toplam işlem süresi 3 saate yakındır. Usul tartışmaları, kürsüye gidip gelme süreleri, ara vermeler hesaba katıldığında bir maddenin görüşme süresi 3 saati bulmaktadır. 60 madde için gereken süre 180 saattir. Genel Kurul'un günlük çalışma süresinin 9 saat olduğu düşünüldüğüne 60 maddelik bir işin kanunlaştırılma süresi 20 birleşimi bulmaktadır. Genel Kurul'un her hafta üç gün toplandığı ve her birleşimde rutin olarak yapmak zorunda olduğu başka işler olduğu dikkate alınırsa 60 maddelik bir teklifin görüşme süresi 2 aya yaklaşmaktadır. Naylon önerge, komisyon ve hükümeti konuşturamama gibi yöntemlerle bu sürenin bir miktar düşürülmesi olanaklıysa da, muhalefetin engelleme araçlarını yo-

ğun kullanması durumunda bu sürenin çok fazla düşürülmesi mümkün olmayabilir. Hiç kuşkusuz iktidar grubu ile muhalefet grupları arasında uzlaşma olması durumunda, bu tür bir teklifin çok kısa sürede de çıkarılması mümkündür. Ancak böyle bir uzlaşma yoksa Genel Kurul sadece çalışma sürelerini uzatarak bu tür bir teklifi daha erken bir tarihte sonuçlandırabilir. Ancak temel kanun görüşme yöntemi kullanıldığında teklifin çok daha kısa sürede çıkarılması mümkündür. Bu durumda teklifin iki bölüm olarak görüşülmesi mümkündür. Her bir bölüm üzerinde gereken konuşma süresi, olağan görüşme yönteminde madde üzerinde gereken konuşma süresine eşittir, yani 70 dakikadır. Soru cevap süresi 15 dakikadır. Madde üzerinde 4 önerge işlemi yaklaşık 30 dakikadır. Bu durumda her bir bölümün görüşülme süresi yaklaşık iki saattir. İki bölüm üzerindeki toplam görüşme süresi ise dört-beş saat gibi bir süredir. Dolayısıyla temel kanun görüşme yönteminin aylarca sürecektir bir görüşmeyi birkaç saate düşürdüğü söylenebilir. Bu avantajlarından dolayı siyasal iktidarların, daha fazla kanun çıkarmak amacıyla temel kanun görüşme yöntemini genel yasama yöntemine dönüştürme eğiliminde oldukları söylenebilir.

Burada sayılan avantajlar dolayısıyla, yukarıda da belirtildiği gibi temel kanun uygulaması giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Yapılan bir araştırmanın bulgularına göre 20. Yasama Dönemi'nde temel kanun olarak görüşülen teklif ve tasarı bulunmamaktadır. 21. Yasama Dönemi'nde 387 tasarı ve teklif görüşülmüş olup bunların sadece 7'si (%1.82) temel kanun olarak görüşülmüştür. 22. Yasama Dönemi'nde toplam 914 tasarı ve tekliften 29'u (% 3.18); 23. Yasama Dönemi'nde toplam 537 tasarı ve tekliften 51'i (%9.5), 24. Yasama Döneminin ilk üç yasama yılında toplam 125 tasarı ve tekliften 29'u (%23.2) temel kanun olarak görüşülmüştür. Dolayısıyla sözkonusu araştırmanın sonucuna göre dönemler itibarıyla temel kanun olarak görüşülen teklif ve tasarıların hem sayısal olarak, hem de oransal olarak arttıkları görülmektedir (*Geçmez, 2013, s. 293*). Bir başka araştırmada çıkarılan temel kanun sayısının toplam kanun sayısı içindeki oranından başka temel kanun olarak görüşülen teklif ve tasarıların madde sayısına dikkat çekilmektedir. Bu araştırmaya göre 21. Dönem'de 1567 madde, 22. Dönem'de 1589 madde ve 23. Dönem'de 4823 madde temel kanun olarak görüşülmüştür.⁹ (*İba, 2011, s. 198*)

9 Burada sözü edilen her iki araştırmada da, temel kanun olarak görüşme yöntemi olumlu bir gelişme olarak karşılanmaktadır. İba bu yolu gerekli bir yol olarak görmek-

(b). Temel Kanun Tanımının İşlevsizleşmesi

Önceki altbaşlıkta ortaya konan avantajlar, siyasal iktidarlarda içeriğinden bağımsız olarak her metni temel kanun olarak görüşme isteği doğurmuştur. Oysa yukarıda belirtildiği gibi AYM temel kanunun aşağıdaki gibi tanımlamasını istemiş ve Genel Kurul'da kes yapıştır yöntemiyle bu nitelikleri benimsemişti:

“Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya teklifler...”

Ancak bu tanımlamalar kısa zaman içinde gereksiz hale gelmiştir, çünkü herhangi bir kanun tasarısı ya da teklifi bu özelliklerin hiçbirini taşımasa bile temel kanun olarak görüşülebilmektedir. Temel kanun olmanın tek koşulu, Genel Kurul'un temel kanun olarak görüşme kararı vermiş olmasıdır. Genel Kurul toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verdiğinden, Genel Kurul'da çoğunluğa sahip her siyasal parti istediği her konuyu temel kanun olarak görüştürebilir. Ancak buna rağmen Genel Kurul'da kimi zaman çeşitli itirazların yükseldiği görülebilmektedir. Örneğin 2006 yılındaki bir birleşimde bir milletvekili tarafından çeşitli kanunlarda baş-

te ancak az sayıda maddeden oluşan teklif ve tasarıların bu yöntemle görüşülmesinin savunulamayacağını belirtmektedir: ...temel kanun uygulaması son dönemlerde giderek daha çok başvurulan bir yöntem haline gelmiş durumdadır. Torba kanun uygulamasının, parlamentonun halkın ihtiyacı olan kapsamlı yasaların gecikmeksizin görüşülmesinde başvurulan gerekli bir yol olduğu ortadadır... yasa yapma süreçlerinin yavaşlığına bağlanan hantal yasama işlemlerinin hızlandırılması, dünyada da genel kabul gören rasyoneleştirme mekanizmaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak ... içtüzük limitinin çok altındaki madde sayısından oluşan kanun tasarısı ya da tekliflerinin bile temel kanun kapsamında görüşüldüğü örneklerin savunulabilir yanı bulunmamaktadır (İba, 2011, s. 198-199). Geçmez de ciddi bir zaman tasarrufu sağladığı gerekçesiyle düzenlemeyi ilkel olarak olumlu karşılamaktadır. (Geçmez, 2013, s. 295)

lığını taşıyan kanunların temel kanun olamayacakları ve bunun hakkın suiistimali olduğu ifade edilmiştir:

*ORHAN ERASLAN (Niğde) - Sayın Başkan, İç Tüzük'ün suiistimali efendim, 91'inci madde olabilir mi? Çeşitli kanunlarda" diyor, temel kanun olur mu?...Adı bile temele aykırı böyle bir şey olur mu?*¹⁰

Benzer biçimde KHK'ların temel kanun olarak görüşülüp görüşülemediği konusunda yapılan bir usul tartışmasında, yukarıdaki tanıma girmeyen düzenlemelerin temel kanun olarak görüşülemeyeceği söylenmiştir:

H. TAYFUN İÇLİ (Eskişehir) - Öte yandan İç Tüzük'ümüzün 91'inci maddesi nelerin temel kanun olarak görüşüleceğini emredici biçimde düzenler. İç Tüzük 91, kanunların temel kanun olarak görüşüleceğini söyler, kanun hükmünde kararnameler temel kanun olarak görüşülemez. Böyle bir yaklaşım açıkça Anayasa'ya ve İç Tüzük'e aykırı.... Kanun maddeleri Genel Kurul'da teker teker görüşülür, o maddelere teker teker önergeler verilir ama siz bunu İç Tüzük'e göre bir temel kanun gibi, Ticaret Kanunu gibi, Borçlar Kanunu gibi binlerce, beş yüz, altı yüz maddelik kanun gibi yirmi maddelik bir kanunu temel kanun olarak getirip bunu sadece iki bölüm adında görüşürseniz, bunun adı kanun yapmak değildir, bunun adı olayı geçiştirmektir; bunun olayı Türkiye Büyük Millet Meclisi milletvekillerinin kanun hakkında görüşme hakkını gasbetmektir. Bu, kanun yapma tekniğine aykırıdır. (Vurgular bana ait)

KAMER GENÇ (Tunceli) - Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; efendim, Başkanlık Divanı bu yolda hatalı bir uygulama yapıyor. Bakın, 91'inci madde ve 90'ıncı maddede... Bakın, 91'inci maddede, zaten çok istisnai olarak temel kanun kabul edilmesi gereken konular çok muğlak sayılmış. Anayasa Mahkemesi'nin de bu yönde kararı var. Orada, temel kanun niteliği taşıyan kanunlar ile İç Tüzük bütünüyle veya bölümler hâlinde görüşülebilir. Fakat 90'ıncı maddede, kanun hükmünde kararnameler, varsa değişiklikleriyle birleştirilerek bütünüyle görüşülür; bölünerek, ayrı ayrı metinler hâlinde getirilemez ve değiştirilemez. Dolayısıyla kanun

10 www.tbmm.gov.tr/tutanaklar, 29.11.2006, Dönem: 22, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 25, Oturum: 5, s. 328.

hükmünde kararnameler” ayrı bir kavramdır, bunun kanun tasarısı olarak kabul edilmesi mümkün değildir. (Vurgular bana ait)

Konuşmalarda sadece borçlar kanunu gibi kapsamlı kanunların temel kanun olarak görüşülebileceğine ve aksine uygulamanın İçtüzüğe aykırı olacağına dikkat çekilmiştir. Ancak yapılan usul tartışmasının sonunda herhangi bir karar alınmamış, açıklama yapılmamış, uygulama aynı şekilde sürdürülmüştür. Bu tür tartışmaların sonunda kurumsallaşan teamüle göre, bütün kanun tasarısı ve teklifleri ile KHK’lar içeriklerinden ve kapsamlarından bağımsız olarak temel kanun olarak görüşülme şansına sahiptirler. Bunun tek koşulu Genel Kurul’da çoğunluğa sahip olan siyasal partinin görüşülmekte olan metni temel kanun yöntemiyle görüşmek istemesidir.

(c). Kapsamlı Olmayan Tasarı ve Tekliflerin de Temel Kanun Olarak Görüşülmesi

Siyasal iktidarların temel kanun olarak görüşme yöntemini yaygınlaştırmak ve genel yasa yapım yöntemi haline getirmek istemelerinin altında yatan şey, bu yöntemin çok daha az zamanda çok fazla sayıda kanun çıkarmayı olanaklı kılmış olmasıdır. Siyasal iktidarlar bu nedenle 91. maddede getirilen tanımlamalara uygun olmayan tasarı ve teklifleri de temel kanun yöntemiyle görüşmek istedikleri gibi madde sayısı az olan kanun tasarısı ve tekliflerini de temel kanun yöntemiyle görüşmek istemektedirler. AYM’nin ikinci iptal kararından sonra komisyon tarafından kabul edilen metinde temel kanun olarak görüşülecek tasarı ve tekliflerin en az 40 maddede içermesi ve her bölümün en fazla 15 maddeyi kapsamaması öngörülmüştü. Ancak AYM kararında bu konuda bir sınırlama öngörülmediği için, Genel Kurul bu sınırlamayı kaldırmıştı. Nihai olarak kabul edilen 91. madde metnine göre her bölüm en fazla otuz madde içerebilir. Ancak otuz madde üst sınırdır ve her bölümde 30’dan az madde olabilir. Temel kanun olarak görüşülecek tasarı ve tekliflerdeki bölüm sayılarının madde sayılarına göre artıp azalması da mümkündür. Ancak madde sayısı ile bölüm sayısı arasındaki orantı her zaman aynı olmayabilir. Bugüne kadar yapılan temel kanun görüşmelerinden örnekler, temel kanun görüşme yönteminin yaygınlaşması hakkında bir fikir verebilir:

Danışma Kurulu Kararı Tarih/Sayı	Siyasi Parti Grubu Önerisi Tarih	Sıra Sayısı	Madde Sayısı	Bölüm Sayısı	Bölümlerdeki Madde Sayısı
20.11.2007-16		33	32	2	17, 15
20.11.2007-16		47	65	3	20, 28, 17
20.11.2007-16		34	27	2	16, 11
25.12.2007-19		56	654	22	1-21=30'ar, 22=4
	29.1.2008	90	51	2	22, 29
	29.04.2008	216	28	2	14, 14
13.05.2008-34		220	60	2	30, 30
	16.07.2008	249	34	2	17, 17
	24.06.2008	255	83	2	30, 30, 23
	08.07.2008	96	1535	52	1-50=30'ar, 51, 52=20
	15.07.2008	237	25	2	15, 10
	15.07.2008	269	56	2	28, 28
11.11.2008-42		253	39	2	20, 19
27.01.2009-51		322	40	2	20, 20
17.02.2009-Yok		329	57	2	30, 27
	26.05.2009	293	41	2	20, 21
	26.05.2009	239	24	2	12, 14
	26.05.2009	126	31	2	15, 16
	26.05.2009	131	61	3	30, 28, 3
	26.05.2009	321	649	22	1-21=30'ar, 22= 19
	26.05.2009	324	96	4	27, 25, 18, 26
	26.05.2009	383	27	2	15, 12
	26.05.2009	385	51	2	22, 29
	27.05.2010	502	20	2	7, 7
	13.07.2010	526	15	2	7, 7
	08.06.2010	508	20	2	10, 10
	30.06.2010	506	15	2	9, 6
	13.07.2010	523	24	2	12, 12

Tablo 1. Temel Kanunların Bölünmesine İlişkin Örnekler

Yukarıdaki açıklamalarda temel kanun görüşme yönteminin, madde sayısı çok fazla olan ve görüşülme şansı az olan kanunların çıkmasına olarak tanımak amacıyla kurgulandığı açıklanmıştı. Dolayısıyla bu man-

tık kabul edildiği takdirde çok fazla zaman kaybı doğurmayacak az sayıda madde içeren metinlerin temel kanun olarak görüşülmemesi gerekir. Nitekim ilk uygulamalarda genellikle 30'da fazla maddesi olan metinlerin temel kanun olarak görüşüldükleri görülmektedir. 20-30 arası maddeye sahip temel kanun sayısı son derece sınırlı kalmıştır. Oysa sonraki yıllarda 14-15 maddeli kanunların da temel kanun olarak görüşülmeye başladıkları görülmektedir. Bu da temel kanun sayısının giderek artmakta olmasının nedenlerinden birisidir. Bu konuda Genel Kurul'da kimi zaman tartışma da yaşanmaktadır. Örneğin 2014 yılındaki bir birleşimde bu konuda şunlar söylenmiştir:

HASİP KAPLAN (Şırnak) - Sayın Başkan, İç Tüzük 91'e göre, hakikaten, 15 maddelik olan bir teklifi temel kanun olarak göstermek ancak Temel'in aklına gelebilir! Yani, bu Meclis her şeyi sulandırmak, her şey çabuk çıksın diye 15 maddeyi de temel kanun...

MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ (İstanbul) - Şimdi, efendim, İç Tüzük'ün 91'inci maddesi temel kanunun hangi hâllerde düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Hangi yasa teklifleri veya tasarıların temel kanun kabulüyle görüşüleceği ayrıntılı bir şekilde 91'inci maddede belirtilmiştir. Bu kabulün arkasında yatan temel neden şudur: Yüzlerce, binlerce maddeden oluşan kanun tasarısı veya teklifleri olabilir. Bunları diğer tasarı veya teklifler gibi görüşürsek Parlamento aylarca bunları görüşmek zorunda kalabilir. Dolayısıyla, böyle kısa bir yolu benimseyelim ki Parlamento böyle bir zaman kaybına girmesin. Asıl ana neden budur, bunun gerisinde yatan neden budur. 91'inci madde bu nedenin açıklamasıdır. Geçmişte, 23'üncü Parlamento döneminde toplam 3 bin maddeye ulaşan, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve bunların uygulanmasına ilişkin kanunlardan oluşan beş kanunu üç günde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul etmiştik. Temel kanunun kabulünü bile bir kenara bırakarak süratle görüşmüştük.¹¹

Bu itirazlar da dikkate alındığında az sayıda madde içeren teklif ve tasarıların 91. madde kapsamında görüşülmesinin düzenlemenin ruhuna uygun olmadığını söylemek gerekir. Çünkü bu eğilim giderek her met-

11 www.tbmm.gov.tr/tutanaklar, 09.04.2014, Dönem: 24, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 74, Oturum: 3, s. 44-46.

nin temel kanun olarak görüşülmek istenmesiyle ve temel kanun görüşme yönteminin genel yasama yöntemi olarak uygulanmasıyla sonuçlanabilir.

Ç. SONUÇ

Avrupa ülkelerinin bazılarında kanunlar arasında yeni bir hiyerarşik düzey yaratılmıştır. Özellikle yönetimin ve kamu tüzelkişilerinin örgütlenişine, temel hak ve özgürlüklere ve belli sayıda başka konuya ilişkin kanunların diğer kanunlardan daha önemli olduğu düşünülmüş ve bunlara anayasa ile diğer kanunların üstünde bir statü tanınmıştır. Anayasalar bu kanunları belirleyerek bunların olağan kanunlardan farklı olduklarını öngörmüşlerdir. Bu belirleme ve düzenlemelerin amacı, yasama organlarının bu tür kanunların görüşmelerini önemsemelerini sağlamaya çalışmaktır. Başka bir anlatımla anayasalar, belirlemiş oldukları bu kanunların diğer kanunlar gibi acil görüşme yöntemiyle görüşülmesini önlemeye çalışmışlardır. Anayasalar bu tür konuların devredilmemesi gereken yasama konuları olduğu düşüncesiyle bu konuların KHK konusu olmasını da yasaklamışlardır. Bu tür anayasaların hemen hepsi, bu tür konuların nihai olarak Genel Kurul'da kararlaştırılmasını zorunlu kılmışlardır. Bazı anayasalarda, diğerlerinde olmayan çeşitli kısıtlamalar da getirilmiştir. Örneğin bazı anayasalarda bu tür konularda teklifte bulunabilecek aktörlere de sınırlamalar getirilmiştir. Bütün bu sınırlamaların amacı, anayasa kadar önemli olmakla birlikte, diğer kanunlardan daha önemli olan kanunların bizzat yasama organları tarafından görüşülmesini sağlamak ve yasama organlarının bu konular üzerinde titizlikle düşünmelerini sağlamaktır. Bu tür kanunlar genellikle *organik kanun* adıyla adlandırılmaktadır.

Ülkemizde bugüne kadar yürürlüğe girmiş anayasaların hiçbirisinde organik kanun ya da buna benzer bir kavram yer almamıştır. Dolayısıyla İçtüzüklerde de bu tür bir kavrama rastlamak mümkün olmamıştır. Ancak 1990'lı yılların özellikle ikinci yarısından sonra ülkemizde yaşanan çeşitli krizler, siyasal iktidarları çözüm aramaya zorlamıştır. Bu çözüm arayışları çerçevesinde varılan uzlaşmalardan birisi AB üyeliği adaylığının canlandırılmasıdır. Bu çerçevede ülkenin Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi temel yasalarının tümüyle değiştirilmesi gerekmiştir. Ancak TBMM'nin mevcut çalışma yöntemiyle bu kapsamlı temel yasaları görüşebilmesine imkân görülmemiştir. Bu bağlamda Avrupa ülkelerindeki or-

ganik kanun kavramından esinlenilerek temel kanun kavramı türetilmiş ve temel kanun yöntemiyle görüşülerek konuların hızlı görüşülmesine olanak tanımaya çalışılmıştır. Türk Anayasa Hukuku’da temel kanun düzenlemesinin asıl amacı, temel kanun olarak tanımlanan tasarı ve tekliflerin hızlı görüşülmesini sağlamaktır. Dolayısıyla Batı ülkelerindeki *organik kanun* ile ülkemizdeki *temel kanun* kavramları, esasları bakımından, daha temel nitelikli kanunlarla ilgili olmaları bakımından ilk bakışta benzeşmeler de, kullanım amaçları yönünden zıt kutuplarda yer almaktadırlar: Organik kanun hızlı görüşülmemesi gereken ve bu nedenle de hızlı görüşülmesi yasaklanmış olan kanun iken, organik kanun hızlı görüşme olanağına kavuşturulmuş olan kanundur. Organik kanun kategorisine sahip olan bir ülkede organik kanunları olağan görüşme yöntemiyle görüşmek mümkün değilken ve çoğu zaman organik kanunların ağırlıklı çoğunluklarla kabulü zorunlu kılınmışken, TBMM’de temel kanun olarak görüşülen bir teklif ya da tasarı olağan görüşme yönteminden çok daha kısa sürede görüşülebilmektedir. Doktrinde de bu yüzden temel yasanın bu yönü üzerinde durulmuştur. Sabuncu, temel yasaya gerekçe olarak içtüzük ve kapsamlı değişiklik getiren bazı yasaların uzun ve ayrıntılı olabilmelerini; dolayısıyla bunların Genel Kurul’da görüşülmesinin çok zaman alabilmesini göstermektedir. Sabuncu’ya göre uzun ve kapsamlı yasaların çıkarılmasını olanaklı kılmak amacıyla, bu yasaların özel görüşme yöntemiyle görüşülmesine izin verilmektedir (*Sabuncu, 2005, s. 187*). Dolayısıyla çıkış noktası organik kanunlar olmasına rağmen, temel kanunların organik kanunlarla görüşme yöntemi bakımından bir benzerliğinin değil bir karşıtlığının bulunduğu saptamasını yapmak gerekir.

Organik kanunlarla, temel kanunlar arasında temel kanunun ilk tasarlandığı dönemde ve sonraki aşamalarında çeşitli benzerlikler kurmak mümkündür. Ancak düzenlemenin geçirdiği evrim bugün için bu tür benzerlikleri tümüyle ortadan kaldırmıştır. Bu iki kategori arasında kurulabilecek ilk benzerlik, özleri yönündendir. Aslında hem organik kanun, hem de temel kanun, yurttaşların yaşamlarını her düzeyde etkileyen, yurttaşlık haklarına ilişkin yasalardır. Bunların toplumun kurucu yasaları olduğunu söylemek gerekir. Temel Kanun’la ilgili maddenin 1996 yılında ilk kabul edildiği halinde, hangi konuların temel kanun olarak kabul edileceğine, Danışma Kurulu’nun oybirliği ile karar verilebilmekteydi. Dolayısıyla buradaki uzlaşmanın kurucu nitelik taşıyan kanunlar üzerinde aranması

büyük olasılıktı. Nitekim bu ilk dönemde daha çok Batı ülkelerindeki organik kanun konularının temel kanun kapsamında görüldüğü anlaşılmaktadır. Aslında maddenin daha sonraki gelişim dönemlerinde, temel kanun olarak görüşülecek konular tanımlanmıştır. Ancak sözkonusu gelişim dönemlerinde tanımlanan niteliklerin bulunup bulunmadığını saptama görevi Meclis çoğunluğunun iradesine bırakıldığından, maddede belirtilen tanıma uymayan çok sayıda kanunun temel kanun statüsüne alınarak görüşüldüğü görülmüştür. Bu tanıma uymama halinin torba kanunlar sözkonusu olduğunda varlığı tartışmasızdır. Çünkü torba kanunlar, kurucu kanun olmak bir tarafa ortak bir teması bulunmayan kanunlardır. Dolayısıyla bir torba kanunu temel kanun statüsünde görüşmek, 91. maddede yapılmış olan temel kanun tanımının zımni olarak ilga edilmiş olduğu sonucunu doğurur. Dolayısıyla organik kanun ile temel kanun arasında özerli yönünden kurulabilecek benzerlik, gelineen noktada tümüyle kaybolmuştur. Organik kanunlarla temel kanunlar arasında başlangıçta kurulabilen *ikinci benzerlik*, bu konularda aranan uzlaşmadır. Organik kanunların anayasalarda tanımlanmış olması ve bu kanunların kabulü için ağırlıklı çoğunluklar aranmış olması, organik kanunlar konusunda parlamentoda bir uzlaşmanın zorunlu kılındığı anlamına gelir. Örneğin parlamentoda üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip olan bir siyasal parti olağan kanunları rahatlıkla çıkarabilirken, organik kanunlarda bir uzlaşma aramak zorundadır. Çünkü sözkonusu partinin sahip olduğu çoğunluk, olağan kanunlar için yeterli iken organik kanun için yeterli olmayabilir. Anayasalar tam da bu nedenle organik kanun tanımlamasını yapmışlardır: Kurucu nitelik taşıyan kanunlarda belli bir siyasal çoğunluğun kararı yerine, toplumun daha büyük bir kesimini kucaklayan farklı çoğunlukların uzlaşması aranmalıdır. TBMM’de temel kanunla ilgili 91. madde düzenlemesi yapılırken, en azından başlangıçta temel kanun olarak görüşme kararı verebilmek için Danışma Kurulu’nun oybirliğinin aranmış olması, TBMM’de de uzlaşma arayışına önem verildiği sonucunu doğurur. Ancak maddenin bugünkü halinde bu tür bir uzlaşma arayışına gerek bulunmadığından, organik kanun ile temel kanun arasındaki ikinci benzerlik de kaybolmuş görünmektedir. Organik kanun ile temel kanun arasında kurulabilecek *üçüncü benzerlik* kapsamları yönündendir. 91. maddenin ilk halinde amacın kurucu nitelik taşıyan kapsamlı kanunların görüşülmesi olduğu açıktır. Nitekim AYM’nin ikinci iptal kararından sonra, henüz karar gerekçesi açıklanmadan TBMM’de yapılan değişiklikte maddesinin başlığı *kapsamlı kanun-*

ların görüşülmesi biçiminde değiştirilmiş ve bir kanunun kapsamlı kanun sayılabilmesi için asgari 40 maddeye sahip olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Zaman içinde 14-15 maddelik kanunların bile temel kanun olarak görüşülmesine bakarak organik kanun ile temel kanun arasındaki üçüncü benzerliğin de ortadan kalktığını söylemek gerekir.

Organik kanun ile temel kanun arasında daha başlangıçta var olan karşıtlığa ve bu iki kavram arasındaki kimi benzerliklerin de zaman içinde ortadan kalkmasına bakarak maddenin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yeni düzenleme maddenin başlığının *hızlı görüştürme yöntemi* olarak değiştirilmesi ve maddenin içinde geçen temel kanun tanımının ayıklanması uygulama ile kuralın örtüşmesini sağlayacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki bu tür bir kural değişikliği uygulamayla örtüşse de, bu uygulamanın demokratik bir karar alma yöntemi olarak değerlendirilebilmesi bir hayli güçtür. Çünkü Batılı örneklerde rastlanan hızlı karar alma yöntemi, daha fazla görüşme yapmanın gerekli olmaması ya da yapılmış olan görüşmenin yeterli sayılması halleriyle sınırlıdır. Bu ülkelerde genellikle göreceli olarak önemsiz sayılan konularda hızlı görüşme yapılması ve hatta bu tür konularda karar alma yetkisinin komisyonlar gibi kurullara verilmesi mümkün olmaktadır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ilkesini uygulayan ülkelerde yasama konuları üç gruba ayrılmaktadır:

(1). Organik Kanunlar: Bu kanunlar hızlı görüşülemedikleri gibi, ağırlıklı görüşme yöntemine de tabidirler. Bu konularda ne yürütmeye ne de parlamento içindeki komisyon gibi kurullara yetki devri yapılamamaktadır.

(2). Olağan Kanunlar: Olağan yasama yöntemiyle görüşülen kanunlardır. Koşulların varlığı halinde, sınırları belirlenmek koşuluyla, yürütmeye düzenleme yapma yetkisi verilebilir.

(3). Göreli Olarak Önemsiz Kanunlar: Hızlı görüşme yöntemine tabi tutulabilen ve parlamento içindeki kurulların kararlaştırmasına bırakılabilen kanunlardır.

TBMM’de bütün kanunların temel kanun yöntemiyle görüşülebilmesi, yasama sürecini bir hayli hızlandırırsa da, kanunların niteliği üzerinde

olumsuz etkide bulunabilir. Nitelikli kanun çıkarılması için her konunun bu yöntemle tabi tutulmaması gerekir. Daha fazla yasa çıkarma ihtiyacı duyan bir meclisin, rasyonelleştirme teknikleri içeren yasa yapım yöntemleri üzerinde odaklanması gerekir. Rasyonelleştirilmiş bir yasa yapım yöntemi kullanan bir meclis çok sayıda nitelikli kanunu daha kısa sürelerde çıkarabilir. Ülkemizde yasa yapım sürecini hızlandırıcı sonuç doğuran torba kanun, temel kanun ve teklif görünümlü teklif mekanizmaları birlikte kullanıldığında yasama süreci katlamalı olarak hızlanır.¹² Ancak bu kadar hızlanmış bir yasama sürecinden nitelikli yasa çıkmasını beklemek gerçekçi olmayabilir.

KAYNAKÇA

- BAKIRCI, F. (2000). *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- BAKIRCI, F. (2005). Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine. *Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54(3), 223-240.
- BAKIRCI, F. (Dü.). (2011, 08 02). *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı ve İşleyişi ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. Ankara: TBMM Basımevi.
- BAKIRCI, F. (2013, January-April). Avusturya Parlamentosu Üzerine. *GÜHFD*, XVII(1-2), 1181-1242.
- BAKIRCI, F. (2014). İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine. *AÜHFD*, 63(1), 1-79.
- BAKIRCI, F. (2015). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*. Ankara: TBMM Basımevi.
- BAKIRCI, F. (2017). Yasama Sürecinin Hızlandırılması : Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine. *Kamu Hukukunun Dönüşümü*. İstanbul: Kamu Hukukçuları Platformu.
- EROĞUL, C. (1974). *Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi*. Ankara: Sevinç Matbaası.

12 Bu üç mekanizmanın birlikte işlemesi halinde yasama sürecinin etkisizleşmesi konusunda bkz: (Bakırcı, Yasama Sürecinin Hızlandırılması: Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine, 2017)

- EROĞUL, C. (2016). *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*. Ankara: Kırilangı. Yayınevi.
- GEÇMEZ, T. (2013). Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 265-298.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1989). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- İBA, Ş. (2011). Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 197-202.
- NEZİROĞLU, İ. (2008). *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*. Ankara: Şeçkin Yayınları.
- SABUNCU, Y. (2005). *Anayasaya Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- TEZİÇ, E. (1980). *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- TEZİÇ, E. (2013). *Anayasa Hukuku* (16 b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- YILDIZ, A., & BAKIRCI, F. (2011). *İspanya Anayasası ve Kongre İktüzüğü*. Ankara: İspanya Büyükelçiliği ve Yasama Derneği.

Yasa Yerine Kanun Hükümünde Kararname İle Düzenleme

Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Tarihsel olarak parlamentoların üç temel işlevi olduğu kabul edilir: Yasa yapmak, bütçe yapmak ve hükümeti - *yani siyasal iktidarı kullananları* - denetlemek. Yasa yapmak, hukuka kaynaklık etmektir ve bu bağlamda kurallar koyma işlevinin yerine getirilmesidir. Hukuk kuralları düzenleyici normlar olarak, yetki, izin ve emir içerebilir. Bu nitelikteki kuralların halkın temsilcileri marifetiyle konmasındaki amacın ne olduğunu tespit ederken, tek bir kişinin ya da halkla bağı kopuk sınırlı bir iradenin koyduğu hukuk kurallarına tabi olmanın yarattığı sorunlar ve temsili demokrasinin geçirdiği serüvene odaklanmak gerektiği açıktır. Halk yoluyla yönetim, tabi olunacak hukuk kurallarının da esasen halkın temsilcileri eliyle konmasını gerektirir.

Nitekim, yasama yetkisi (*kural koyma fonksiyonu anlamında*) yasama organına, yani parlamentoya aittir. Üstelik bu yetkinin, özellikle yürütme yetkisi ile karşılaştırılması ihtiyacı karşısında birçok farklı niteliğine ulaşmasını sağlayan çok önemli özellikleri olduğu kabul edilir. Yasama yetkisi asli bir yetkidir, yasama yetkisi devredilemez bir yetkidir ve yasama yetkisi genel bir yetkidir. Yasama fonksiyonuna ilişkin bu özellikler, doğa kanunlarının ardıl ve karmaşık bir sorunun anlaşılmasında hala göz önünde tutulması gerekliliğinde olduğu gibi, hiç hatırdan çıkarmamız gereken özelliklerdir. Bunlardan ilkinde göre, yasama yetkisinin kullanılması için başka bir ara işleme ihtiyaç yoktur. İkincisine göre, yasama yetkisi yasama organına aittir ve bu organ tarafından başka bir organa devredilemez. Üçüncüsüne göre ise, yasama yetkisi her konuda kullanılabilen bir yetkidir; üstelik bu yetkinin kullanımı çerçevesinde konulan hukuk kuralında istenilen ölçüde ayrıntıya girilebilir. Yürütme organının yetkileri, ama özellikle de düzenleme yetkileri üzerinde kaçınılmaz sonuçlar doğurduğu açık olan bu ilkelerle çatışan her anayasal düzenlemenin ve uygulamanın bir *“istisna”* olduğu ve istisnalara özgü bir biçimde sınırlı bir uygulamaya sebep olması gerektiği açıktır. Anayasal kurallar da dahil olmak üzere, bu ilkelere/özelliklere is-

tisna oluşturan her kural dar yorumlanmalı, bu özelliklere zarar veren her sonuç reddedilmelidir. Aksi halde, yürütme organı ve siyasal iktidarların, parlamentoculuğun tarihsel serüvenine ve demokratik anayasal devletin gereklerine aykırı sonuçlara meyletmesi kaçınılmazdır.

Diğer taraftan, yasama yetkisinin asli ve devredilmez bir yetki olması- nı, çok katı da anlamamak gerekir. Bu bağlamda, ayrıntıların daha kolay değişebilir olması, günceli ve uygulamayı yakalayabilmesi önemlidir. Bunun için, yürütme organı da türev bir yetki olarak düzenleme yapma, yani kural koyma yetkisi ile donatılmıştır. Ancak, bu yetki yasama yetkisinin aksine asli bir yetki değil, ancak yasama organının işlemine dayanan ve onunla çatışmadan kullanılabilecek olan türev bir yetkidir. Daha çok yasalarla çatışmaması gereken ikinci düzenlemeler (*tüzük, yönetmelik vb.*) için kabul etmek durumunda kaldığımız bu yetkinin yanında, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine bir istisna oluşturan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Bu yetkinin, yasama yetkisinin aslen yasama organına ait olduğunu belirten Anayasa'nın 7. maddesine ancak bir istisna olarak kabul edilebileceğini hatırdan çıkarmamak gerekir.

Yasama yetkisinin, kural koyma işlevinin yerine getirilmesi anlamında yasama organına verilmesinin önemli sebeplerinden birisi de, şüphesiz parlamentonun halkın temsilcilerinin bir araya geldiği demokratik bir platform, bir müzakere arenası olmasıdır. Farklı menfaat ve görüşlerin, siyasa tercihlerinin, kural olarak aleni bir biçimde müzakereye dayalı bir süreç sonucunda yasa haline gelmesinde, rasyonel olduğu kadar, stratejik ve siyasal birçok fayda olduğu açıktır. Toplumsal ve siyasal katmanların içselleştirilmesinin önemi yanında, hakikatin ve isabetin farklı görüşlerin çatışması ile ulaşılabilecek değerler olduğu bu bağlamda yadsınamaz. Buna rağmen, yasaların dahi değiştirilebilmesi anlamında bir düzenleme ve kural koyma yetkisi yürütme organına verilmişse, bu değerlerle çatışmayacak bir yetki kullanımının kabul edilebilir olduğu bir gerçektir. Aksi halde, yürütme organı, demokratik müzakere süreçlerinin ve fikirlerin çatışmasındaki faydaların etrafından dolanarak, kural koymaya başlayacak, bunun sonucunda ise kaçınılmaz bir biçimde, tedricen yasama organının yasama yetkisinin içi boşaltılacaktır.

İşte kanun hükmünde kararname biçimindeki kural koyma işlevine bu pencereden bakmak gerekir. Kaçınılmaz olduğu iddiasındaki abartıyı bir tarafa bırakarak, kanun hükmünde kararnamenin fonksiyonel anlamda bir kural koyma yetkisi olarak yürütme organına verilmesini kabullensek bile, yasama yetkisinin ve yasama süreçlerinin içini boşaltacak uygulamalara ve yorumlara karşı olmamız gerekir. Nitekim, Anayasamız, kanun hükmünde kararname yetkisinin kullanımının ancak bir türev yetki olarak anlaşılmasını sağlayacak biçimde, yetki kanunundan bahsetmekte, bununla da yetinmeyerek yasama yetkisinin asli sahibine kabul edeceği yetki kanunu ile yürütme organına sınırlar çizmesini emretmektedir.

Diğer taraftan, kanun hükmünde kararnamelerin, yasaların alternatifi olmadığı, ancak Anayasa'nın istisnai bir biçimde yürütme organına tanıdığı bir düzenleme yetkisi olduğu unutulmamalıdır. Anayasa'ya göre, yasama yetkisinin asli sahibi TBMM'dir ve bu asli yetkinin bir başka organa devredilmesi de yasaklanmıştır. Meclis'in sahibi olduğu bu asli yetkiye, yürütme organının ortak olması Anayasa'dan çıkartılabilecek bir durum değildir. Kanun hükmünde kararnamenin kabul edilişindeki temel sebebi göz ardı ederek, yasa ile kanun hükmünde kararnameyi aynı yetkinin farklı organlar tarafından kullanılması olarak görmek de bu nedenle hatalıdır. Peki kanun hükmünde kararnamenin, anlatmaya çalıştığımız çerçeveye ve kabulünün altında yatan temel sebebe uygunluğu ve uyumunu sağlayacak ilkelerden bahsetmek mümkün müdür? Şüphesiz mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren yetki kanunlarının taşıması gereken özellikleri tespit etmiştir. İvedilik, önemlilik ve kısa süreli olma gibi ölçütlere uymayan kanun hükmünde kararname uygulamalarının önüne bu sayede geçilebilmiştir. Ne yazık ki, Anayasa Hukuku doktrininin çok önde gelen isimleri dahi, anayasal çerçeveye olduğu kadar tarihsel ve amaçsal yoruma da uygun olan bu içtihadı, kendinden menkul bir "*yargısal aktivizm*" ithamına maruz bırakmışlardır. Üstelik onlar tarafından bu öyle bir yargısal aktivizm örneği olarak sunulmuştur ki, Anayasa Mahkemesi Anayasa'da olmayan ölçütler icat ederek yetkisini aşmıştır. Oysa, Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihatları sayesinde uzun bir süre tek tük kanun hükmünde kararname çıkarılmasıyla da hukuk sisteminin idame ettirilebildiği ve ihtiyaçların karşılanabildiği görülmüştür. Gelin görün ki, aynı Anayasa Mahkemesi 2011 yılındaki yoğun ve Anayasa'ya uygunluğu tartışmalı kanun hükmünde kararname

uygulamasına içtihadını değiştirerek izin vermiştir. Seçimlere çok az bir süre kala çıkarılan bir yetki kanununun, seçimlerden sonra da dayanak oluşturmasıyla sayıları ve kapsamı son derece büyük ve geniş kanun hükmünde kararname uygulaması ile ilgili kararında bu kez Anayasa Mahkemesi Anayasa'da var olmadığını belirttiği ölçütleri uygulamayı reddetmiştir. Yargısal aktivizm sergileme ve yetkisini aşma iddialarından dayanak aldığı anlaşılan bu düz okuma ile içtihat değişmiştir. Artık, kimsenin uzun süreli yetki aktarımlarına, aciliyet gerektirmeyen ve günlük uygulama ve ihtiyaçlar açısından önemli olmadığı açık olan konulara ilişkin kanun hükmünde kararnamelere itiraz etmesi mümkün olmayacaktır. Çünkü, Anayasa değilse de içtihadi hukuk böyle olduğunu söylemektedir. Gelecekte bu uygulamaların artması geçmişte bir dönem olduğu gibi, Anayasa'daki yasama yetkisinin devredilmezliği kuralını anlamsız hale getirebilecektir. O zaman yine yetkisini aşmaya hazır yargıçlar bulmak mı gerekecektir? Yine, bir kanun hükmünde kararnamenin dayandığı yetki kanununun iptali halinde sadece bu nedenle dahi anayasaya aykırı kabul edilmesi hukuk mantığının kaçınılmaz sonucudur.

Diğer taraftan, yasama yetkisi ile donatılmış olan Meclis'in de yetkisine istisna olması gerek bir uygulamanın yaygınlaşmaması için gereken özeni göstermesi gerektiği açıktır. Aksi takdirde, yasama yetkisini Anayasa'nın açık yetkisine rağmen yürütme organına devretmiş olur. Sık sık, hemen her konuda yetki kanunu ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, ya da yetki süresini uzun tutmak şüphesiz yetkinin devri sonucunu doğurabilecektir.

En az yukarıda belirttiğimiz kadar önemli bir diğer husus, Meclis'in kanun hükmünde kararnameler üzerinde sahip olduğu "görüşme" yetkisini kullanmasıdır. On yıllarca kanun hükmünde kararname olarak bir normun varlığını sürdürmesi, yasama yetkisi uyarınca konulmuş hukuk kurallarından oluşan evrene paralel bir kurallar evreni yaratmak anlamına gelecektir. Kaldı ki, bir kez görüşülüp Meclis tarafından onaylanan kanun hükmünde kararnameler, bundan böyle kanun haline gelmektedir. Meclis'in yasama yetkisinde gedikler açılmasına izin vermeden, en kısa sürece kanun hükmünde kararnameleri görüşerek, uygun gördüğü kuralları kanun hükmü haline getirmesi, görmediklerini ise yürürlükten kaldırması en isabetli yoldur.

Kanun hükmünde kararnameler ve yasama yetkisi arasındaki bir diğer önemli husus, Cem EROĞUL Hocamızın isabetle dikkat çektiği sorundan kaynaklanmaktadır.¹ Meclis'in var olan bir kanun hükmünde kararnameye yasa ile bir kural eklemesi, Anayasa'ya uygunluk tartışmaları yanında, Meclis'in kanun ile kanun hükmünde kararnameyi eşdeğerde gördüğü izlenimine sebep olmaktadır. Kanun hükmünde kararname ile kanunun değiştirilmesi başka bir şey, kanunla kanun hükmünde kararnameye ekleme yapılması başka bir şeydir. Bu ikincisine Anayasa'nın izin verdiğini, normlar hiyerarşisi ve yasama yetkisinin asliliği ilkelerinden böyle bir sonuca ulaşılabilceği iddiası hukuk mantığına yakın durmamaktadır. Nasıl ki, kanunla bir tüzüğe madde eklenemezse, kanunla kanun hükmünde kararnameye de bir madde eklenemez.

Sonuç olarak, yasama yetkisinin asli bir yetki olduğu ve yürütmenin kural koyma anlamında ve her durumda istisnai bir türev yetki kullandığını hatırdan çıkarmamak gerektiğini vurgulamak isterim. Anayasa Mahkemesi'nin geçmişte kanun hükmünde kararname uygulamasını Anayasal çerçeveye çeken içtihadını terk etmesi bu nedenle isabetli görünmektedir. Bu içtihadın gelecekte nelerin önünü açacağını ise, hep birlikte gözlemleyeceğiz.

Dinlediğiniz için teşekkür eder, saygılar sunarım.

1 Cem Eroğul, "TBMM YGK'lerde Değişiklik Yapabilir mi?", SBF Dergisi, Cilt: 60, Sayı: 3, Temmuz – Eylül 2005, ss. 109-121.

Yasa Yapma Sürecine Sivil Toplumun Katılımı ve Temsili Demokrasi Açısından Önemi¹

Dr. Mustafa BİÇER

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Uzmanı

A. GİRİŞ

Temsili demokraside kamu politikası oluşturulması süreci, öncelikli politikaların tespit edilmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesi olan yasa yapma aşaması ile bu kanunların uygulanmasını içermektedir. Bu süreç, kamu politikalarının uygulandığı ülkenin ekonomik ve siyasal yapısına, demokratik veya totaliter olup olmadığına, toplumsal gelişme düzeyine bağlı olarak yöntemlerde ve usullerde farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılıklara rağmen ülkeler arasında kamu politikalarının oluşturulmasında ortak özellikler vardır. Kamu politikalarının bir politika talebi olarak ortaya çıkması, talepleri ifade eden aktörler ve karar olarak bir hüküm veya eylem ifade etmesi hemen hemen bütün ülkelerde benzer özellikler göstermektedir.

Demokratik ülkelerde kamu politikası oluşturulması konusunda yasal yetkiye sahip olanlar, yasama organı/parlamento, yürütme organı ve yargı organı ile bunların mensuplarıdır. Her birinin politika oluşturma sürecindeki görevleri birbirinden farklıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları yetkilerini doğrudan Anayasa'dan aldıkları için birincil politika oluşturmalarıdır. Bu organlar, özellikle yasama ve yargı, bu yetkilerini kullanabilmek için başka bir yerden yetki almak zorunda değildir (*Ergun;2004:305*). Temsili demokrasi teorisinde, bir kamu politikasının uygulamaya girmesi

1 Bu çalışma, Mustafa BİÇER tarafından Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü'nde Prof. Dr. H.Hakan YILMAZ'ın danışmanlığında yürütülerek 2017 yılında tamamlanan "Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

için yasama organında görüşülerek kanun olarak kabul edilmesi gerekmektedir. İşte bu aşama yasama olarak adlandırılmaktadır.

İkincil politika oluşturucuları olan kamu kurumları, politika oluşturma yetkilerini birincil kurumlardan alırlar. Resmi olmayan politika oluşturucularının en önemlileri ise siyasal partiler, çıkar grupları/STK'lar ile tek tek yurttaşlardır. Bu anlamda temsili demokraside kamu politikaları, siyasetçi, toplum ve idare üçgeninde oluşturulmaktadır. Demokrasilerde siyasetçi ile halk arasında iki yönlü bir bağ vardır. Bu bağ, politika oluşturma sürecine vatandaşların, örgütlü toplum kesimlerinin/STK'ların, medyanın ve hatta rekabet halindeki siyasal aktörlerin katılımı olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde STK'lar, iyi yönetim gibi kavramlar doğrultusunda kamu politikalarının oluşturulma sürecinde, ister parlamenter hükümet sistemlerine bağlı olmaksızın giderek artan bir öneme sahip olmaktadır. Ancak, bu önem ülkenin demokratik kültürüne ve gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişmektedir.

Bu çalışmamızda, temsili demokraside yasa yapma süreci ve bu süreçte STK katılımı üzerinde durulduktan sonra, Türkiye'de yasa yapma sürecine STK katılımı değerlendirilecektir. Çalışmamızda, Türkiye ile ilgili değerlendirmeler, 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı "*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'daki*" düzenlemeler ile Anayasa'da yapılan hükümet sistemi değişikliği dikkate alınmadan mevcut parlamenter hükümet sistemi çerçevesinde yapılmıştır. Ancak bu değerlendirmeler, yasama kalitesi ilgili olması nedeniyle ister parlamenter ister ise başkanlık olsun tüm hükümet sistemleri için geçerli olduğu unutulmamalıdır. Bu kapsamda çalışmamızda:

- Öncelikle kavramsal ve kuramsal açıdan, temsili demokraside "yasa yapma" süreci ve bu sürece, yasama kalitesi, bütçe hakkı ve demokratik meşruiyet açısından, STK katılımının gerekliliği ve önemi üzerinde durulmuştur.
- Sonra dünyada katılımcı yasa yapma pratikleri, katılım süreç ve yöntemleri ele alınmış ve
- Türkiye'de yasa yapma sürecine STK katılımı ve katılımcılığı etkinleştirecek yöntemler değerlendirilmiştir.

B. TEMSİLİ DEMOKRASİDE YASA YAPMA SÜRECİNE SİVİL TOPLUM KATILIMI VE ÖNEMİ

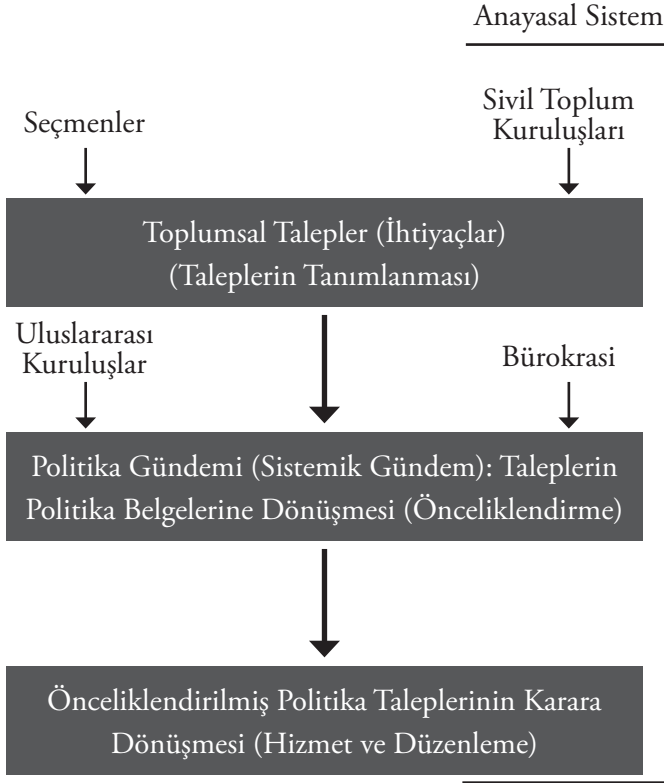
Bu bölümde, öncelikli olarak çalışmanın sınırlanması açısından siyaset bilimi ve anayasa hukuku literatüründe sıkça karşımıza çıkan “*yasa yapma/yasama*” ile “*kamu politikası oluşturma*” kavramları durulduktan sonra, “*yasa yapma/yasama*” kavramı kuramsal olarak değerlendirilecektir. Daha sonra, temsili demokrasi açısından yasa yapma sürecine sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılımı ve bunun yasama kalitesi, bütçe hakkı ve demokratik meşruiyet bağlamında önemi üzerinde durulacaktır.

(1). Kuramsal ve Kavramsal Açıdan Yasama

Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukuku literatüründe sıkça karşımıza çıkan “*yasa yapma*” ile “*kamu politikası oluşturma*” kavramları, kimi zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ancak yasa yapma/yasama, kamu politikası oluşturma süreci içinde kamu politikalarının parlamento tarafından onaylanarak uygulamaya girme aşamasını teşkil etmektedir. Temsili demokrasi teorisinde, bu aşama yasama olarak adlandırılmaktadır.

Temsili demokraside devlet, ekonomik ve toplumsal hayattaki etkinliğine göre toplum hayatının yönlendirilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Devlet bu rolünü kamu “*politikası*” ile yürütmektedir. Kamu politikaları, devletin üstlendiği hizmetlerin fonksiyonel yönüdür. Şekil 1’de görüldüğü gibi kamu politikası oluşturulması, öncelikli politikaların tespit edilmesini, bunların oluşturulmasını; işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir. Bu süreç, kamu politikalarının uygulandığı ülkenin ekonomik ve siyasal yapısına, demokratik veya totaliter olup olmadığına, toplumsal gelişme düzeyine bağlı olarak yöntemlerde ve usullerde farklılık gösterebilir. Farklılıklara rağmen ülkeler arasında kamu politikalarının oluşturulmasında ortak özellikler vardır. Kamu politikalarının bir politika talebi olarak ortaya çıkması, talepleri ifade eden aktörler ve karar olarak bir hüküm veya eylem ifade etmesi hemen hemen bütün ülkelerde benzer özellikler gösterir.

Şekil 1. Kamu Politikası Oluşturma Süreci



YILMAZ ve BİÇER;2010b:41

Demokratik ülkelerde kamu politikası oluşturulması konusunda yasal yetkiye sahip olanlar, yasama organı/parlamento, yürütme organı ve yargı organı ile bunların mensuplarıdır. Her birinin politika oluşturma sürecindeki görevleri birbirinden farklıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları yetkilerini doğrudan Anayasa'dan aldıkları için birincil politika oluşturuçularıdır. Bu organlar, özellikle yasama ve yargı, bu yetkilerini kullanabilmek için başka bir yerden yetki almak zorunda değildir.

Güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş anayasal düzene sahip devletlerde Yasama Organı kanun yapma sürecinin baş aktörüdür. Bu ülkelerde egemenliğin kaynağı halktır. Halk, sosyal bir varlık olarak hükümet otoritesi-

ni oluşturur. Bu otorite, eylemlerin içeriğini belirler, kanun yapma sürecini ve bu süreçte rol alan yasama organının yetkilerini belirler. Bu, siyasal iktidarın meşruluğunu ve dolayısıyla devlet otoritesi tarafında alınan kararların meşruluğunun kaynağını teşkil eder (*Bogdanovskaia; 2007:12*). Siyasal iktidar, feodal yapıların ortadan kalkması ve kilisenin ekonomik ve siyasal etkisinin zayıflaması ile birlikte (*Kapani;1997: 40*) 16 ıncı ve 17 inci yüzyıllarda kendisini gösteren modern devlette yasa yapma, temel bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyaset Bilimi açısından siyasal iktidar, belli bir toprak parçası üzerinde münhasıran, (sınırlanmış) yetkiye ve egemen kamu gücüne (güç kullanma tekeline) sahip olmak şeklinde tanımlanmaktadır (*Teziç; 2001:88*). Ülke sınırları dahilinde ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan iktidar olarak tanımlanan siyasal iktidar, bu anlamıyla toplumla, yani sivil toplumla bağıntılı ve kuvvet ile zor kullanma gücüne sahip ve toplum tarafından kabul görmesi, yani “rıza” faktörüne sahip bir olgudur (*Kapani;1997,49-50*). Siyasi iktidarın meşruluğu ve kaynağı, tarihsel gelişme içinde tanrısal bir kaynaktan insana/halka dayalı görüşlere doğru değişim göstermiştir. Siyasal iktidarın kaynağının halk iradesine bağlı olması Fransız İhtilali’nden önce, eski Yunan’a kadar uzanabilmektedir (*Teziç; 2001:92*). Ancak bugünkü anlamda siyasal temsil 1215 tarihli Büyük Özgürlük Fermanı (*Magna Carta*) sonrasında İngiltere’deki siyasal ve sosyal gelişmeler ekseninde kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Avrupa’da mutlak iktidarların takdir yetkisini sınırlandırmaya yönelik ilk belge olan Magna Carta esasında iktidarın vergi koyma ve harcama yapma alanındaki mali yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Bu gelişme “bütçe hakkı” (*Power of Purse*) olarak kavramsallaştırılmıştır. Magna Carta’nın ilke ve felsefesi doğrultusunda kurumsallaşan bütçe hakkı ile vergi koyma konusunda kralın yetkilerinin sınırlandırılması sonucu mali konularda güçler ayrılığı (*Hetzel;1997:47*) fiilen uygulanmaya başlamıştır. Magna Carta’dan sonra, İngiltere’de kralın vergi koyma yetkisini kısıtlayan/kaldıran diğer bir anayasal belge 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (*Petition of Rights*)’dir. Daha sonra bu belgeyi 1689 tarihli Haklar Demeci (*Bill of Rights*) (*Çağan;1980:131*) izlemiştir. Bu gelişmeler, iktidarın mutlak yetkisinin parçalanması ve sınırlanması anlamına gelen güçler ayrılığının kurumsallaşmasını sağlamış ve yasamanın yürütme erkinden ayrılarak parlamentonun yetkisine geçmesinin kurumsal yolunu açmıştır.

13 üncü yüzyıldan sonra Magna Carta ile anlam kazanan “*bütçe hakkı*” (*Power of Purse*) doğrultusunda İngiltere’de gelişen ve daha sonra 18 inci yüzyıl sonuna doğru Amerika ve Fransa’da, 19 uncu yüzyılda ise diğer Avrupa devletlerine yayılan temsili demokrasi sisteminde, aşkın bir otoriteye bağlanan iktidar yapısının ortadan kalkmasıyla toplumsala, halka ait yeni bir tür siyasal iktidar kurumsallaşmıştır. Siyasal iktidarın halka ait olduğu, Fransız ihtilali ile anayasal bir prensibe dönüşmüştür.

18 inci yüzyılda J. J. Rousseau (1712-1778), ilk defa, halk egemenliği kavramını “Toplum Sözleşmesi” adlı eserinde sistemleştirmiştir (*Teziç; 2001:93*). Rousseau’ya göre, halka dayanan bu egemenlik genel iradenin/ istencin kullanılmasıdır. Genel irade ise her vatandaşın özel iradesinden oluşur ve daima doğruyu, iyiyi göstermektedir. Halk egemenliği, meşruluğunu işte bu genel iradede almaktadır. Genel irade kanun şeklinde belirlemektedir. Bireylerin iradelerinin toplamından oluşan egemenlik anlayışında hükümet, uyrukla egemen güç arasındaki ilişkileri düzenleyen, kanunları uygulayan bir aracı kuruluştur. Rousseau, yüce otorite diye adlandırdığı egemenliğin yasama yetkisine sahip olduğunu, kamu otoritesinin yani, hükümetin yalnızca kanunların uygulanmasından sorumlu olduğunu ifade etmektedir (*Teziç; 2001:94*).

Sonuç olarak temsili demokraside, bir kamu politikasının uygulamaya girmesi için yasama organında görüşülerek kanun olarak kabul edilmesi gerekmektedir. İşte bu aşama yasama olarak adlandırılmaktadır. Yasa yapma kavramı, parlamento hukuk anlamında yasama organının, aldığı kararlar dışında kalan tüm yasama işlemleri “*yasa yapma*” olarak nitelenmektedir. Temsili demokraside yasaların millet adına, milletin temsilcileri tarafından yapılması esası benimsenmiştir (*Ergül;2013*).

(2). Temsili Demokraside Asil-Vekil İlişkisi Bağlamında Yasa Yapma Süreci

Temsili hükümet modeline giden yolda önemli bir köşetaşı olarak kabul edilen Magna Carta (*Birch; 1971: 26*) ile gelişen siyasal temsil, başlangıçta aristokratik ve monarşik bir Orta Çağ yönetim sistemi olarak doğ-

2 Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde, “yasa” yerine “kanun” terimi kullanılmaktadır.

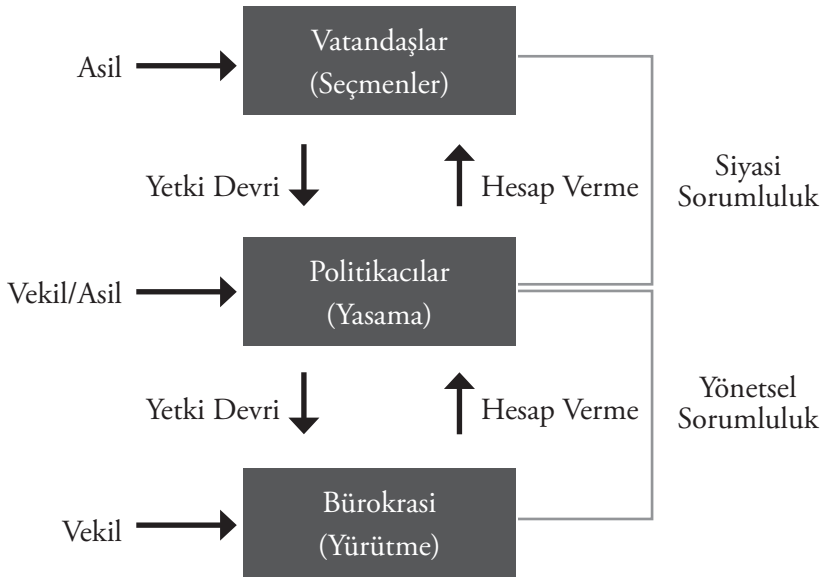
muştur (*Dahl;1996: 35*). Tarihsel olarak temsili demokrasi, ulusal devlet çerçevesinde (*Şaylan;2008:394*) gelişim göstermiştir. Uluslaşma ile beraber 17 inci yüzyılın ortalarından itibaren siyasal iktidarın meşruiyetini sağlayan değerlerin temelinde dönüşüm yaşanmıştır. Bu ekseninde modern devletin ilk nüvesini teşkil eden mutlaki yönetimlerde, siyasal iktidarı, önemli oranda ulusla paylaşmaya yönelik kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır (*Yılmaz ve Biçer;2014:158*). Özellikle 17 inci yüzyılda, İngiliz monarşisinin bütün yetkileri ele geçirmek ve parlamentoyu dağıtmak yönündeki çabalarının başarısız olması sonucu, İngiltere’de sınırlı monarşinin kurulma (*Duverger;1986:73*) süreci, temsili demokrasinin tarihinin başlangıcı olarak (*Şaylan; 2008, 104*) kabul edilmektedir.

Temsili demokrasinin, bugünkü anlamda, yasama ve yürütme alanlarında işlevsel olarak gelişmesi sanayi devriminden sonra olmuştur. Montesquieu ve Rousseau’dan birkaç kuşak sonra siyasi temsil, demokratik devletin temeli olarak, modern çağın ulus devletlerine uygulanabilir bir öğretiye dönüşmüştür. 19 uncu yüzyıla gelindiğinde demokrasinin temsili olması gerektiği kaçınılmaz hale gelmiştir (*Dahl;1996:35-36*). 19 uncu yüzyıl sonunda, temsili hükümet modeli parlamentarizm veya liberal parlamentarizm olarak adlandırılmaya başlanmıştır (*Manin; 1997:195*).

Temsili demokraside parlamentonun temel fonksiyonları; seçim, birleştirme, uzlaştırma, bilgi ve yasama olmak üzere beş kategoride toplanabilir. Ancak, tarihsel gelişim çizgisi içinde ortaya çıkan bu temel fonksiyonlara, son yıllarda denetim ve izleme fonksiyonu da eklenmiştir (*Harfist vd.; 2003:2*). Bu anlamda parlamento tarafından üstlenilen siyasal temsil, demokraside egemenliğin kullanılması ve siyasal iktidarın meşruiyetinin sağlanması işlevine sahiptir. Siyasal iktidarın meşruiyeti ise halk iradesi dediğimiz genel istence dayanmaktadır. Bu istencin, gerekse temsili demokrasilerde gerekse doğrudan demokrasilerde ortaya çıkarılmasının yöntemi, halkın oylama yapmasıdır, yani seçimdir. Siyasal temsilcinin seçilmiş olması, bu temsilcileri seçmenlerin sorgusuz olarak görevlisi/hizmetli kılmak yerine, seçmenlerin üzerinde erk sahibi kılmaktadır (*Weber;2011:438*). Seçmen tarafından verilen bu erk, siyasal kararlar ya da kanunlarda ve kamu hizmetlerinde somutlaşan siyasal iktidarı üretmektedir.

Temsili demokrasilerde kamu politikası oluşturulma sürecinde seçmen, politikacı ve bürokrasi arasında bir yetki devri zinciri vardır. Şekil 2’de görüldüğü gibi bu zincirin ilk halkasında seçmen ve politikacı yer alır. Toplum ve ekonomiye yönelik karar ama haklarını, kendi temsilcileri olan politikacılardan oluşan yasama organına belli bir zaman aralığında periyodik olarak yapılan genel seçimler aracılığı ile devrederler. (Strom, vd;2003:266-267) Bu yetki devri sürecinde seçmenler yani vatandaşlar asil, politikacılar vekil konumundadır. Yetki devri zincirinin ikinci halkasında politikacı ile bürokrasi bulunmaktadır. Bu yetki devrinde politikacı asil iken bürokrasi vekildir. Yetki devri zinciri içinde asiller (*vatandaşlar*), vekillere (*politikacı*) anayasal ve yasal sınırlar içinde kamu politikası oluşturma yetkisi tanımaktadırlar.

Şekil 2. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



YILMAZ ve BİÇER ;2010b:37

Sözleşme teorisine dayanan asil – vekil modelinin (Harfst vd. 2003:3) en az iki uygulaması vardır. Birincisinde, vatandaşlar seçilmişler karşısında asil durumunda olurken seçilmiş siyasetçiler vekil olmaktadır. İkincisi ise yasama organı ile yürütme organının kurumları arasındaki asil-vekil

ilişkisidir (Ferejohn;1999:133-134). Temsili demokraside vatandaşla politikacı arasındaki yetki devri, temsili demokraside temel demokratik bir kurum olan seçimler aracılığı ile gerçekleşmektedir (Wolfgang, vd.; 2003:19). Anayasal ve yasal sınırlar içinde, bu süreçte seçmenler, politikacılara kamu politikası oluşturmaları konusunda, aslen kendilerine ait olan egemenliği/otoriteyi kullanma yetkisini devretmektedirler. Bu yetkiye alan temsilciler/siyasetçiler (*vekiller*), kendilerine ait bir yetkiyi kullanmadıkları için, doğal olarak bu yetkiyi veren yurttaşlara (*asillere*) karşı sorumluluk taşımaları gerekmektedir. Temsil edilenlerle (*asil*) temsilciler arasında (*vekil*) bir “*hesap sorma/hesap verme*” ilişkisi biçiminde (Yılmaz ve Biçer;2014:165) kendini gösteren bu sorumluluk, bir siyasal denetim yolu olarak kurumsallaşmıştır. Bu siyasal denetim işlevinin odak noktasını ise “siyasal sorumluluk” oluşturmaktadır (Erdoğan; 2010:335).

Temsili demokraside vekillerin, asillere karşı siyasi sorumluluğu siyasal seçim sürecinde ortaya çıkmakta ve hüküm ifade etmektedir. Seçmenler, asil olarak, birçok yarışmacı arasından vekilleri seçerler; seçmenler, vekillerin seçim esnasında ortaya koydukları siyasi programlarındaki vaatlerine uymalarını beklerler ve vekiller siyasi olarak seçmenlere karşı sorumlu olurlar. Seçmenler, bir sonraki seçimlerde, vekillerin geçmiş performanslarını değerlendirerek oy kullanmaktadırlar (Maravall; 1999:155).

Ancak bu yetki devrinde, asil ve vekil ilişkisinde iki temel sorun alanı mevcuttur.

Birincisi, asilin yanlış seçimde bulunarak (*adverse selection*) sorunlarını çözme yeteneğine sahip olmayan bir vekile yetki devretmesi.

İkincisi, seçilen vekilin dürüst ve çalışkan (*moral hazard*) olmaması durumudur (Wolfgang, vd.;2003:23).

İdeal asil-vekil ilişkisinden beklenen, vekillerin yürüttükleri politika tercihlerinden dolayı seçimler esnasında asillere siyasal hesap vermeleridir. Ancak, uygulamada bu hesap verme beklendiği gibi gerçekleşmemektedir. Söz konusu asil-vekil ilişkisinde temel sorun alanı asilin, vekili yaptıklarından dolayı izleyip mükâfatlandırarak veya cezalandıracak mekanizmalara sahip olmamasıdır (Ferejohn; 1999:134). Bu nedenle seçmen-politikacı

ilişkisi de tam olarak yerine getirilmemiş sözleşme (*incomplete contract*) olarak tanımlanmaktadır (*Persson ve Tabellini;2000:3-4*). Bu durumun ortaya çıkmasının temel nedeni ise taraflar arasındaki asimetrik bilgi (*asymmetric information*) dağılımının bulunmasıdır. Çünkü teknik bir yapıya dönüşen kamusal karar alma sürecinde yurttaşların kapasitesi, bütün bilgiye ulaşabilme ve bu bilgiyi değerlendirebilme noktasında yetersiz kalmaktadır.

Seçmen-politikacı arasındaki asimetrik ilişkinin önlenmesinde, siyasi temsilcilerinin gerçekleştirdikleri yasama ve yürütme faaliyetleri ile ilgili eylem ve tercihlerini tam bir şeffaflıkla kamu alanına yansıtmaları önem kazanmaktadır. Bu açıdan, “*hesap verilebilirlik*” yurttaşların doğru bilgilenmesi açısından vazgeçilmez bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (*Şaylan; 2008:230*). Ancak anayasalarda çizilen bu kurumsal düzen, hesap verebilirlik ile temsil arasında bir fayda ikilemine (*trade-off*) neden olabilmektedir. Anayasalar siyasal sorumluluklara açıklık getirerek hükümetlerin hesap verebilirliğini güçlendirirken, aynı zamanda siyasal grupların, hesap verme noktasındaki siyasi karar alıcılar üzerindeki etkilerini de artırmaktadır (*Persson ve Tabellini;2004:76*).

Temsili demokratik sistemlerde, yukarıda açıklandığı gibi, vekil ile asil arasında seçimler dışında tanımlı ilişki biçimleri ve mekanizmaları bulunmamaktadır. Bu sistem içinde, seçimler dışında var olan ilişki biçimi/ mekanizması, daha ziyade siyasi parti örgütleri bünyesinde kendi doğası içerisinde şekillenmektedir. Dolayısıyla, seçim dışındaki bu katılım yapısı, sınırlı sayıda kişiyi kapsamakta, geniş toplum kesimleri için siyasal ve kamusal taleplerin seçim dışında ifade imkânlarını kısıtlamaktadır. Bu nedenle asil-vekil ilişkisinin tam anlamıyla işlerlik kazanması için, seçmen-politikacı arasındaki asimetrik ilişkinin önlenmesinde seçimler dışında sivil toplumunun katılımı önem arz etmektedir.

(3). Yasa Yapma Sürecine Sivil Toplum Katılımının Önemi

Egemenlik teorisine göre, egemenliğin sahibi millettir. Millet, egemenliğin tek meşru kaynağı ve sahibidir (*Teziç;2001:95*). Bu teori çerçevesinde şekillenen “*milli egemenlik*” kavramı, aynı zamanda sistematik bir temsil uygulamasını gündeme getirmiştir. Egemenlik, 1789 Fransız İhtilali’nden sonraki gelişmeler doğrultusunda sınırsız bir yetki kullanımı biçiminde

belirmiş, ancak günümüzdeki anlamı ile hukuki sınırlar içinde hukukla kayıtlı bir yetki kullanımına dönüşmüştür. Devlet yönetiminin unsurları olan yasama, yürütme ve yargı yetkisinin kullanımı olan egemenlik anayasa ile sınırlanmaktadır (*Teziç;2001:98-99*). “*Meşru iktidar*” olarak tanımlanabilen bu devlet yönetiminin yasallığını ise, “*temsil süreci*” ile üretilen “*meşruiyet*” sağlamaktadır. Bu anlamda Latince “*yasallığı beyan etmek*” anlamında meşruiyet, bir rejimin/yönetim sisteminin yasallığını (*Heywood; 2012:276*) ifade etmektedir. Modern demokrasilerde vatandaşların desteği, siyasal otoritenin kurumsal yapısının/işlevlerinin meşruluğunu sağlamaktadır (*Sağır;2004:11*). Bu meşruiyetin temelini genel ve eşit oy ilkesi, yani “bireylerin rızası”nın alınması olan seçim süreci belirler.

Temsili demokrasinin tarihsel gelişim süreci içinde “*rıza*” ögesinin siyasetin tek meşru temeli (*Saybaşı; 1992:12*) haline gelmesi; siyasal temsilin temel kurumu olan genel oy ilkesini, yani siyasi katılımı önemli hale getirmiştir. Tarihsel olarak baktığımızda Yunan şehir devletlerinde, siyasi katılım nüfusun çok küçük bölümü için, yirmi yaş üzeri erkek vatandaşlarla sınırlandırılmıştı. Bu sistem, tüm kadınları, köleleri ve yabancıları siyasal katılım dışında tutuyordu (*Heywood; 2012:102*). İngiliz Parlamentosu’nun başlangıcı olan Büyük Konsül (*Magnum Concilium*), 25 barondan oluşmaktaydı ve temsil oldukça dar bir çerçevede gerçekleşmekteydi. Temsil dengesi kral, kilise ve soylular arasındaki mücadeleye göre şekillenmekteydi (*Congleton; 2011: 189*). Parlamento üyeleri, nüfusun yüzde 2’sine tekabül eden toprak sahibi aristokratlardan oluşmaktaydı (*Wood ve Wood; 2008:27*). En iyimser tahminle 17 inci yüzyılda oy hakkına sahip seçmen sayısı, yetişkin erkek nüfusun yüzde 25 ile 40’ı kadar (*Wood ve Wood; 2008:28*) olduğu ileri sürülmektedir. Genel oy ilkesi, 19 uncu yüzyılın sonu 20 inci yüzyılın başlarında Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır (*Wolfgang, vd.; 2003:9*). “*Genel oy*” hakkının toplumun tüm kesimlerine tanınması ise işçi sınıfının mücadelesi sonucu ancak, İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde gerçekleşmiştir.

Temsili demokraside açık, hür ve adil seçimler, sistemin özünü -sine qua non- (*Zakaria;1999:43*) teşkil etmektedir. 200 yıllık tarihi içinde temsili demokrasi aşamalı olarak seçme hakkının genişlemesi ile genel oy ilkesinin yerleşmesi doğrultusunda gelişme göstermiştir (*Manin; 1997:3*). Seçim olgusu, toplumu oluşturan grupların kendi çıkarlarını ençoklaştırmak

için en uygun siyasal platformu sunmaktadır. Toplumu oluşturan grupların mücadelesi, esas olarak bu kurumsallaşmış siyasal platformda cereyan etmektedir. Grupları temsil eden siyasi örgütler iktidar için yarışmaktadır ve bu yarışmanın amacı, iktidarı ele geçirip kamusal kararlar ile grupsal çıkarları, olabilecek maksimum ölçüde gerçekleştirmektir. Temsili demokratik sistem, bu yarışmanın/rekabetin içeriği ile kurallarını (*Şaylan;1998:88*) düzenleyen bir mekanizmadır. Ekonomik anlamda siyasal iktidar tarafından alınan her kararın bir toplumsal maliyeti olması nedeniyle (*Fabrizio vd.; 2006:7*) temsili demokrasi içinde seçim rekabeti büyük ölçüde ekonomik/mali alanda cereyan etmektedir. Bu anlamda temsili demokraside, sağlıklı işleyen bir demokratik süreç, enerjik bir siyasal pozisyonlar çarpışması ve açık bir çıkarlar çatışmasını gerektirmektedir (*Mouffe;2008:20*).

Temsili demokraside seçimlerin diğer bir işlevi de, seçmenlere, siyasetçileri geçmişte uyguladıkları politikalar için hesap sorabilme ortamı sağlamasıdır. Bu anlamda temsili demokraside seçimler, hükümetlerin siyasal hesap verebilirliğini sağlayan ve yurttaşlara alternatif programlar ile siyasalar arasında tercihte bulunmasına olanak veren başlıca demokratik işlevdir. Temsili demokraside en önemli sorun, en geniş temsil ile mali hesap verebilirlik arasında dengeyi sağlama konusunda yaşanmakta ve bu anlamda demokratik seçimler, temsil ile hesap verebilirlik arasında denge kurulmasında temel belirleyici rolü üstlenmektedir (*Fabrizio vd.; 2006:7*).

Batı'da anayasal liberalizmin gelişimine paralel olarak kurumsallaşan temsili demokrasi, esasında siyaset ve siyaset kurumu ekseninde gelişim göstermiştir. Bu siyasal kurumsal yapının temel odak noktası ise siyasal iktidarın politika seçenekleri üzerinde belirli bağlayıcı sınırlamalar empoze etmesidir (*Kennedy vd.; 2003:2*). Temsili demokraside bu sınırlı iktidarın demokratik hesap verebilirliğini sağlayan organ ise parlamentodur. Tarihsel olarak baktığımızda halkın kamu maliyesini kontrol etme gereksinimi sonucunda parlamentoların ortaya çıktığını ve ilk yetkilerini bu alanda kazandıklarını görmekteyiz. Halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların, önce vergilerin, daha sonra kamu harcamalarının kontrolü altına alması, parlamenter demokrasilerin gelişmesi yolunda önemli bir evrilme noktası olmuştur.

Toplumsal kaynaklar üzerinde en üst karar otoritesi olarak parlamento, yürütme organının sahip olacağı mali hareket sahasını sınırlamak ve gerekli kamu kaynağının hangi yoldan temin edileceğine, yani bütçe aracılığı ile özel ekonomiden hangi miktarda ve şekilde kaynak aktarılacağına karar vermektedir. Ancak bu meşru yetkiye karşın temsili demokraside gerek yükünün çok olması nedeniyle gerekse ekonomik gelişme ile beraber devlet faaliyetlerindeki artış ve bu artışa paralel olarak ortaya çıkan uzmanlaşma gereksinimi nedeniyle parlamento, elindeki güç ve yetkinin fiili kullanımını hükümet ve bürokrasiye aktarmıştır (*Santiso;2005:4*). Siyasal iktidarın ekonomi üzerindeki belirleyiciliğinin arttığı bu dönemde, parlamentoların maliye politikalarının oluşturulmasında ve mali denetimdeki etkinliklerinin azaldığı bir süreç yaşanmıştır. Bunun temel nedeni olarak devletin fonksiyonundaki gelişme yanında kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, parlamenterlerin bu hizmetlerin finansman mekanizmasının karmaşık hale gelmesi nedeniyle bireylerin harcama ve vergi önerilerinden elde edeceği fayda ile marjinal sosyal maliyet konusunda kapsamlı bir bakış açısına sahip olmalarını güçleştirmesi (*Fölscher; 2006:6*) gösterilebilir.

Temsili demokrasinin dayandığı temel ilke kamusal kararların müzakere sonucu alınmasıdır. Temsili demokraside, temsil edilenler, istedikleri zaman temsil ilişkisini ortadan kaldırıp, temsilcilerin devrettikleri kamusal yetkileri (*yasama ve yürütme*) geri alamazlar. Bu nedenle, temsilcilerin seçimi, periyodik zaman aralıklarıyla tekrarlanması gerekir (*Şaylan, 2008:224*). Bu durum, her seçim dönemi içinde siyasal iktidarın denetlenmesi ve hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmaların kurulmasını ve halkın taleplerini karar alma sürecine yansıtacak siyasal katılımı zorunlu kılmaktadır (*Yılmaz ve Biçer;2014:166*). Bu nedenle, günümüzde temsili demokrasinin müzakere süreci ile toplumdaki uzmanlık bilgilerinin sistemli bir biçimde politika oluşturma sistemine dâhil edilmesi, demokratik katılım bakımından önemlidir. Ancak, son yıllarda demokrasi pratiği içinde yaşanan siyasetin sosyal temsil konusundaki yetersizliği, sıradan vatandaşların siyasi müzakere arenaları dışına itilmesine neden olmuştur (*Hillebrand, 2010:8-9*). Bu olgu, 2008 yılında yaşanan son ekonomik kriz esnasında ekonomik kararların alınma noktasında, daha görünür olmuş ve alınan ekonomik tedbirler, Yunanistan, İzlanda ve İrlanda gibi ülkelerin siyasi süreçleri içinde siyasi bir krize neden olmuştur.

Genel olarak politika oluşturma sürecinde katılımcılığı gerekli kılan temel unsur, siyasal iktidarın meşruiyetinin sağlanması ihtiyacıdır. Dolayısıyla demokratik meşruiyetin sağlanmasında; ekonomik gelişmişlik düzeyi, toplumun eğitim düzeyi, toplumsal zenginliğin düzenli bir şekilde artması gibi temel şartların yanında, siyasal sistemin etkin işlemesi ile karar alma süreçlerine demokratik katılım yollarının varlığı da önemlidir. Yasama sürecine yurttaş katılımı, toplumun var olan siyasal kurumlara inancının devam etmesini sağlayarak siyasal sistemin meşruiyetini güçlendiren (*Lipset;1959:86*) temel bir unsur olarak önem kazanmaktadır.

C. DÜNYADA YASA YAPMA SÜRECİNDE STK KATILIMINI GELİŞTİRMEYE YÖNELİK UYGULAMALAR

(1). Yasama Sürecine STK Katılımının Önem Kazanmasının Nedenleri?

Teoride, parlamentolar siyasal sistemin bütünlüğünü oluşturmaya yarayan siyasal iktidarın politikaları için halkın desteğini sağlayan ve bu iktidarı meşrulaştıran kurumsal yapı olarak değerlendirilmektedir. Ancak, uygulamada parlamentolar, temsili demokrasi içinde toplumsal taleplerin dile getirildiği ve bu taleplerin kamu politikalarına yansıtıldığı bir platform olma özelliğini yitirerek, kamu gücünü kullanan siyasal iktidara meşruiyet zemini hazırlayan bir araç konumuna getirildiği görülmektedir. Demokrasiyi temsilcilerin seçildiği seçimlere indirgeyen bu anlayış, 20. Yüzyılın başlarında önemli eleştirilerin konusu olmuştur. Bu eleştirilerde, seçilen temsilcilerin seçildikten bir süre sonra seçmenden bağımsız hale geldikleri ve seçmenin talepleri yerine kendi amaçlarını gerçekleştirmeye çalıştıkları; toplumun geçirdiği ekonomik, siyasal ve sosyal dönüşümler nedeniyle seçimin yapıldığı tarih ile temsilcinin yetkilendirildiği süre içindeki değişmelerin temsilciye yansıtılamadığı; seçim dönemlerinin 4-5 yıl gibi uzun süreler olması nedeniyle seçen ile seçilen arasındaki bağın koptuğu ileri sürülmüştür. Literatürde “*demokrasi açığı*”, “*parlamentar demokrasi krizi*” yada “*temsili demokrasi krizi*” olarak tanımlanan bu durumun en temel nedeni olarak; seçimlerin kitleselleşmesi, bu kitleselleşme ile birlikte gelişen, kurumsallaşan ve profesyonelleşen siyasi parti sistemi gösterilmektedir. Günümüzde, temsili demokrasiye sahip birçok ülkede parlamentoların yasa koyucu ve denetleyici fonksiyonlarını etkili bir şekilde yerine

getirememesi sonucu, yasama sürecinin daha çok bir konuşma forumuna dönüştüğü ileri sürülmektedir.

Temsili demokrasinin kurumsal yapısının işleyişi ile ilgili ilk eleştiriler 20 inci yüzyılın ilk çeyreğinde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu konuda en dikkate değer yazarlardan birisi Alman siyaset bilimci Carl SCHMITT'tir. Carl SCHMITT'in 20 inci yüzyılın başlarında geliştirdiği ve günümüzde de geçerli olan "*parlamentar demokrasi krizi*" üzerine yaptığı eleştirinin temel noktasını, modern kitle demokrasisinin gelişimi sonucunda, kamusal tartışmanın (*müzakerenin*) boş bir formaliteye dönüştüğü yönündeki (*Schmitt;1996:21*) görüşleri teşkil etmektedir. Aynı doğrultuda J. Schumpeter "*Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi*" isimli ünlü eserinde, klasik demokrasi modelinin sunduğu biçimdeki halk egemenliğinin, kitlesel demokrasinin gelişimiyle birlikte yetersiz kaldığını ileri sürmüştür. Jürgen Habermas ise "*Meşrulaştırma Krizi*" (*Legitimation Crisis,1973*) adlı eserinde, kapitalist toplumlarda sadece halkın rızasını kazanarak siyasi istikrarı temin etmeyi zorlaştıran bir dizi kriz eğilimleri olduğunu belirterek kriz eğiliminin merkezinde, bir tarafında kapitalist birikim mantığı, diğer tarafında ise demokratik siyasetin serbest bıraktığı halk baskısı arasındaki çekişmeler ve çatışmalar bulunduğunu (*Heywood; 2012:280*) belirtmiştir. Temsili demokrasi teorisi üzerine yapılan bu eleştirilerin temel noktası, temsili demokrasinin "*meşruiyeti*" sağlama fonksiyonu üzerine yoğunlaşmaktadır.

Günümüzde, çağdaş demokratik gelişim içinde, temsili demokrasinin dayandığı güçler ayrılığı kuramına dayanan kurumlar arasındaki denge, yasama ve yürütme güçleri arasındaki ayrımın yumuşaması nedeniyle yürütme organı lehine bozulmuştur (*Çağan;1980: 134*). Friedrich A. Hayek "*Hukuk, Yasama ve Özgürlük*" adlı eserinde temsili demokrasinin işleyişindeki bu eğilimin, yani yürütmenin yasama görevini giderek artan şekilde ele geçirmesiyle "*kuvvetler ayrılığı ilkesini*" tehdit ettiğini ileri sürmektedir. Hayek söz konusu ünlü eserinde bu durumu; "*Gerçekte, temsil meclisinin bir kararıyla hükümetin özgül eylemlerinin onaylanması kanun olarak adlandırılıyorsa da bu tarz, yasama kavramının kuvvetler ayrılığı teorisinde kullanıldığı anlamında yasama olarak nitelendirilemez. Yasama meclisleri, artık, genel kurallar koymak yerine, genelde hükümetin ihtiyaçlarına yönelik kurallar koyma eğilimdedir. Bu şekildeki yasama faaliyetleri giderek hükü-*

met mekanizmasının takdir yetkilerini artırmaya temayül edecek ve hükümet üzerine sınırlamalar koymak yerine, onun belirli hedeflerinin elde edilmesine yardımcı bir alet haline gelecektir.” şeklinde vurgulamaktadır. Hayek, temsili demokrasinin işleyişindeki söz konusu açmazı; “hükümetin demokratik denetimi ideali ile hükümetin hukukla sınırlandırılması ideali, aynı temsili organının eline, hem kural yapma yetkisini hem de icrai yetkiyi vermek suretiyle kesinlikle başarılamayacak olan iki farklı idealdir.” (Hayek;1997:39-41) şeklinde ifade etmektedir.

Temsili demokrasiye yönelik olarak yapılan söz konusu eleştirilerin odak noktasını, temsili demokrasi içinde demokrasinin, siyasal seçkinler, profesyonel politikacılar ve bürokratlardan oluşan oldukça dar bir kapsamda gerçekleştirildiği yönündeki eleştiri teşkil etmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:156). Vatandaşların giderek etkisizleştiği noktada, bu sınırlı yapı içinde, değişik toplumsal grupların/örgütlerin önem kazandığı ileri sürülmektedir. Özellikle halk iradesinin yerini, profesyonelleşen parti yapıları ile devlet bürokrasisinin aldığı konusu vurgulanmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2014:156). Bu kapsamda, siyaset ile seçmenler arasında aracılık yapan halk partilerinin çöküşü ve onların yerini kitle iletişim araçlarının tek yönlü iletişiminin alması ve ulusüstü elit ideolojilerin yükselişine dayalı olarak icracı elitlerin kültürel açıdan, giderek ulusal bağlamlardan kopması da (Hillebrand;2010:8) sayılmaktadır. Bunun yanında, 20 inci yüzyıl son on yılında hegemonik ve evrensel bir ideoloji olarak kapitalizm ve demokrasinin hem eski sosyalist ülkelerde hem de otoriter rejimlerle yönetilen üçüncü dünya ülkelerinde geçerli hâle gelmesi, temsili liberal demokrasinin işlerliği ve işlevselliği açısından, ciddi ve giderek derinleşen bir paradoksun varlığını ortaya çıkarmıştır (Şaylan;2008:22-23).

Batı demokrasilerinde, bir yandan yüzde 90 civarındaki yurttaşların ezici bir çoğunluğunun demokratik rejimi onaylarken, bir yandan da politikacılar duyulan güven azalmakta, oy verme oranları düşmekte, siyasal partilere olan ilginin azaldığı (Ataay ve Kalfa;2012:309) gözlemlenmektedir. Temsili demokraside seçime katılımın önemi, seçimin salt yöneticilerin belirlenmesi şeklinde basit bir tercih sistemi olmaktan öte, devlet düzeninin meşruluğunun sağlanmasındaki rolünden kaynaklanmaktadır. Batı demokrasilerinde, liberal toplumun meşrulaştırıcı geleneksel/neoklasik teorisinin yetersiz hâle geldiği gözlemlenmektedir.

Bunun yanında, 1990’lardan sonra hızla gelişen küreselleşmeyle birlikte bireylerin geleceğini ve yaşamlarını ilgilendiren bir çok karar, çoğunlukla ulusal sınırlar dışında, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası ve Avrupa Birliği (AB), Kuzey Amerika Ülke-leri Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) gibi ulusüstü kurumlar tarafından alınmaya başlamıştır. Ancak bu kararlardan etkilenen vatandaşların söz konusu kararları alan kurumların yöneticilerini oylarıyla seçmelerine yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu durum mekânsal temsilin sınırlılığı problemini ortaya çıkarmakta ve temsili demokrasinin meşruiyetinin temellendirilmesini zorlaştırmaktadır (*Ergin;2003:5*). Söz konusu uluslararası finans kuruluşlarının katılım olanaklarının ve demokratik denetim mekanizmalarının sınırlılığı “*teknokrasi*” eğilimini artırarak demok-rasiyi sınırlayan bir etki yaratmakta ve demokratik haklarda gerilemeye yol açmaktadır. Bu durum, Avrupa Merkez Bankası, NAFTA, WTO gibi örgütlenmelerin, demokratik seçimlerle kurulan parlamentoların ve hükümetlerin gücünü sınırlayan, demokratik temsil yeteneğinden ve denetimden yoksun, teknokratik bir yönetim düzeneği oluşturmaya neden olmaktadır (*Ataay ve Kalfa;2012:310-311*).

Temsili demokrasinin kurumsal işleyişinden kaynaklanan yukarda belirtilen sorunların aşılmasına yönelik olarak Dünya’da 1990’lı yıllardan sonra, gelişmiş Batı demokrasilerinde STK’ların, genel olarak her düzeydeki karar alma süreçlerine katılımını sağlamaya yönelik yol ve yöntemler önem kazanmıştır. STK katılımından beklenen, bu yaklaşımda, sadece sorunların ne olduğunun saptanması değil, sorunların nasıl çözüleceğine dair uzmanlık bilgi ve deneyiminin de aktarılması şeklinde anlam kazanmıştır. Bu kapsamda, bilgi toplumuna geçilmesiyle birlikte, parlamenter kontrolün yetersiz, etkisiz kalması karşısında, bir yandan bütçe hakkının asli sahibi olan yurttaşların, halkın yasama sürecine daha etkili bir şekilde katılmasını sağlamaya yönelik başta e-demokrasi uygulamaları gibi yöntem; öte yandan da parlamenter kontrolün nasıl daha etkili olabileceği arayışları başlamıştır. Bu anlamda “*yönetişim*” yaklaşımı, demokrasinin kalitesinin geliştirilmesinde, karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesinde, başat bir kavram olarak önem kazanmıştır.

Yönetişim kavramı; yönetim açısından saydamlığı ve sorumluluğu; yurttaşlar açısından ise katılımıcılığı ve denetimi içerir. Yönetişimde halk yönetime katılır, idare halkın isteklerine duyarlıdır. Yönetişim, kamu maliyesi alanındaki bütçe hakkının sahibi olan yurttaşların siyasal katılımını artırarak temsili demokrasiyi belli ölçüde doğrudan demokrasiye yaklaştırabilir (*Çağan,2008:190*). Katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve adalet, yönetime yardımcı unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamento, bu kavramların etkin ve anlamlı bir şekilde yönetime katkı sunmasını sağlayacak yegâne demokratik kurum olarak önem kazanmıştır.

(2). Yasa Yapma Sürecine STK Katılımı Geliştirilmesi Noktasında Genel Yaklaşım ile Katılım Sürec ve Yöntemleri

1990'lı yıllardan sonra genel olarak tüm karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesine yönelik eğilim doğrultusunda yasa yapma sürecinin de şeffaflaşmasına ve sivil toplumun katılımını sağlamaya yönelik bir yaklaşım benimsenmiştir. Dünya uygulamalarına bakıldığında, başta mali konular olmak üzere genel olarak yasa yapma süreçlerinde parlamentoların etkinleştirilmesine yönelik reformları beş noktada toplayabiliriz:

- **Birincisi**, maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve hükümetlerin performansının değerlendirilmesinde yasamaya yeni rol verilmesi;
- **İkincisi** yürütme ile yasama arasında bilgi asimetrisini önlemeye yönelik mali raporlama sistemi ile parlamentoların teknik analiz kapasitesinin güçlendirilmesi;
- **Üçüncüsü** parlamentonun geleneksel denetim rolünün güçlendirilmesi;
- **Dördüncüsü** yasa yapma sürecine STK katılımını artıran mekanizmalar ile teknolojik yöntemlerle yurttaş katılımının geliştirilmesi;
- **Beşincisi** ise yasaların kalitesini artırmaya yönelik yeni teknikler ile yöntemlerdir.

(a). Maliye Politikası Hedeflerinin Belirlenmesinde ve Hükümetlerin Performansının Değerlendirilmesinde Yasamaya Yeni Rol Verilmesi:

1990'lerden sonra dünyada gelişen orta vadeli harcama sistemine dayanan yeni kamu mali yönetimi anlayışında, parlamentonun maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve hükümetlerin performansının değerlendirilmesindeki etkinliği önem kazanmıştır. Özellikle 2008 Finansal Krizi'nden sonra tekrar gündeme gelen maliye politikası alanında parlamentoların etkinliğinin artırılmasına yönelik çabalar, yasama organlarının mali disiplini gözetmesi ile harcama ve gelir politikalarında daha fazla rol sahibi olması şeklinde iki önemli ekseninde gelişmektedir.

Bu kapsamda maliye politikası alanında yasamaya verilen yeni rol ve süreçler aşağıda özetlenmiştir:

- Parlamentoda mali kanun tasarılarının asgari bir sürede görüşülmesi zorunluluğu getirilmekte ve mali kanunların ilgili olduğu kesimlerin/ STK'ların, parlamentodaki görüşmeler sırasında, görüşlerinin dinlenmesi sağlanmaktadır.
- Katılımcı bütçeleme için parlamentonun bir yönetim platformuna dönüştürülmesidir. Bu yönetim, kişilerin çıkarları ve istekleri ile bütçenin gözetim, uygulama, onay ve hazırlanma aşamalarını yürüten kurumsal yapıları kapsamaktadır. Bu kapsamda, STK, dernek, sendika ve bağımsız araştırma kurumlarının bilgi ve önerilerinden yararlanılmasına yönelik olarak parlamentodaki süreçlere katılımlarını sağlayacak yöntem ve mekanizmalar kurulmaktadır.
- Son yıllarda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını destekleyen bir maliye politikası aracı olarak gelişen mali kural uygulaması yaygınlık kazanmıştır. Dünya uygulamaları değerlendirildiğinde mali kurallar, siyasal iktidarın ihtiyari yetkilerini sınırlandırarak maliye politikasının öngörülebilirliğinin güçlendirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bu anlamda mali kurallar, yürütmenin vergi ve harcamaların belirlenmesi noktasında yetkisinin sınırlandırılmasıyla yürütme ile yasama organları arasında, mali alanda, kuvvetler ayrılığı sistemini güçlendirecek fren-denge mekanizmasının tesis edilememesinde

önemli bir mekanizma sunmaktadır. Fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde; sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımının sağlanması, bütçe analizleri yapan parlamento bütçe birimleri kurulması ve komisyonların güçlendirilmesi etkili olmaktadır.

(b). Yürütme ile Yasama Arasında Bilgi Asimetrisini Önlemeye Yönelik Mali Raporlama Sistemi ile Parlamentoların Teknik Analiz Kapasitesinin Güçlendirilmesi:

Parlamentonun teknik bilgi kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak parlamento idari teşkilatı içinde teknik analiz yapacak bir idari birim kurulmaktadır. Bu idari birim, hem iktidar hem muhalefet milletvekillerine hizmet vermek, başta bütçe olmak üzere yasa önerilerini milletvekilleri için teknik anlamda anlaşılabilir hale getirmek, bütçeyle ilgili milletvekillerinden gelen soruları yanıtlamak, bütçenin makro büyüklükleriyle ilgili verilen tahminler ile bütçe politikalarını analiz etmek ile görevli olmaktadır. Parlamento analiz ve bütçe ofisi şeklinde teşkilatlanan ve yürütme organından bağımsız uzmanlık birimine ilk örnek kamu maliyesini gözetim görevi verilen, ABD Kongre Bütçe Ofisidir. ABD’de Kongre Bütçe Ofisi’nden önce kurulmuş olan Hollanda Merkezi Planlama Ofisi, mali gözetim fonksiyonunu sonra kazanmıştır. Bu ülkelerin yanında, Finlandiya, Belçika, Hollanda, İtalya, Portekiz, Polonya, Birleşik Krallık, Meksika, Güney Kore ve Kanada da parlamento bütçe ofisleri bulunmaktadır.

(c). Parlamentonun Geleneksel Denetim Rolünün Güçlendirilmesi:

Parlamentonun geleneksel denetim rolünün güçlendirilmesinde öne çıkan uygulama, denetim fonksiyonu için bütçe komisyonları dışında ayrı bir denetim komisyonları kurulması veya mevcut denetim komisyonlarının kurumsal yapısının ve kapasitesinin geliştirilmesidir. Hükümetin mali faaliyetlerine ilişkin parlamentoların gözetimlerini iyileştirmek için kullanabilecekleri araçlardan biri de, bu amaca yönelik uzmanlaşmış daimi komisyondur. Bu komisyon Westminster tipi demokrasilerde, kamu hesapları komisyonu (*public account committee-PAC*) olarak bilinmektedir. Bu anlamda, parlamentonun “denetim komisyonu” kamu hesapları komisyonudur ve kamuda mali hesap verebilirlikten sorumlu temel kurumdur. Kamu hesapları komisyonuna gerekli bilgi, yasama denetçisi ya da Sayıştay

tarafından sağlanmaktadır. İngiliz Uluslar Topluluğu (*The Commonwealth*) üyesi ülkelerde yaygın olan “*kamu hesapları komisyonları*”nı, 1990’lı yıllardan sonra Orta Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede kurulduğu görülmektedir.

(ç). Yasa Yapma Sürecine STK Katılımını Artıran Mekanizmalar ile Teknolojik Yöntemlerle Yurttaş Katılımının Geliştirilmesi:

Yasama sürecine STK katılımı sağlayan yeni katılım mekanizmalarından birisi de “*hearing*” ya da “*görüş alma*”dır. STK’ların yasama sürecine sistematik katılımını sağlayan bu mekanizma, başta ABD’de olmak üzere Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kullanılmaktadır. Görüş alma sistemi Amerika’daki Başkanlık sisteminin en önemli dayanaklarından biridir. Bu sistem sadece yasama sürecinin iyi işleminin araçlarından biri olmasının yanında, aynı zamanda yargı ve yürütme erklerinin ve toplumun yasama sürecine katılımının önemli araçlarından biridir (*Bakırcı;2012:319*). Görüş alma sisteminin başlıca iki yararından söz edilebilir:

- Görüş alma sistemi sivil toplumun yasama sürecine katılımına aracılık ederek siyasal sistemin meşruiyetini sağlamaktadır. Toplumdaki her kişi, grup ve kuruluş yasama sürecine katılmak istediği takdirde, sürecin kendilerine karşı sonuna kadar açık olduğunu bilmekte, gerek duyduğunda katılmakta ve bu nedenle de yasaların kendilerinin de katılımıyla yapıldığına inanmaktadır (*Bakırcı;2012:319*).
- Yasama sürecine uzmanlık, deneyim, bilgi ve toplumsal çıkarların yansımaları sağlanmaktadır. Yasama sürecine katılım sadece sivil toplum kuruluşları ya da STK katılımı ile sınırlı tutulmamakta, üniversitelerden, yürütme ve yargı organlarından, düşünce kuruluşlarından (think tank), lobilerden, bilgi üreten bağımsız kuruluşlardan yararlanılmaktadır (*Bakırcı;2012:319*).

STK’lar yasama sürecinin hem yürütme hem de parlamento aşamalarında önemli bilgi sağlama kaynağıdır. Dünya çapında 90’lardan itibaren yaşanan bilişim devrimi ve demokratikleşme STK’ları kamusal kaynak dağılımı kararlarında daha fazla söz sahibi kılmıştır. Bu kapsamda, cinsiyet duyarlı bütçeleme ve dezavantajlı toplum kesimlerine yönelik kamu politi-

kaları gibi kamu bütçesinin önceliklendirilmesinde, STK'lar belirleyici rol oynamaktadırlar. Bunun yanında, gelişen teknolojik imkanlar doğrultusunda e-dilekçe, e-katılım, e-oylama, e-mevzuat, e-arabuluculuk, e-çevre, e-adalet, e-danışma, e-girişim, e-anket ve e-meclis gibi e-demokrasi uygulamaları da yasa yapma sürecinde kullanılmaya başlanmıştır (*Abu-Shanab;2015:19*). E-demokrasi ile vatandaşların katılımını artırmak ve genişletmek için bilgi iletişim teknolojilerinin (*BİT*) demokratik süreçlerde kullanılması sağlanmaktadır. Temelinde vatandaş katılımının sağlanması olan e-demokrasi, karar verme süreçlerini desteklemek ve temsili demokrasiyi güçlendirmek amacıyla BİT'nin yani temel olarak internetin kullanılması olarak ifade edilmektedir (*Güler ve Şahnagil:2017:18*).

(d). Yasaların Kalitesini Geliştirmeye Yönelik Yeni Teknikler ile Yöntemler:

Özellikle gelişmiş ülkelerde, yasa tasarılarının olası etkilerini henüz parlamentoya sunulmadan önce araştırarak yasaların etkinliğini artırmayı ve/veya yasaların uygulama sonuçlarını göstermeyi amaçlayan Düzenleyici Etki Analizleri (*DEA*) hazırlanmaktadır. DEA'ların yani, düzenlemelerin sosyal ve ekonomik etkilerinin hesaplanması ve değerlendirilmesi uygulamalarının yaygınlaşmasına dönük eğilim, yürütme organı dışında bağımsız bilgi üreten düşünce kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının politika oluşturma sürecine katılımını önemli kılmaktadır. Bu kuruluşların, yasama sürecine katılımını etkinleştiren önemli bir gelişme olan DEA sisteminin kanun yapma sürecine dahil edilmesi, kamu politikası oluşturma sürecine katılımcılığı artırmaktadır.

DEA'yı siyasal katılma açısından önemli hale getiren, DEA'nın temel unsurlarından birisi ve ayrılmaz bir parçası olan danışmadır. Danışma; yukarıda ifade edildiği üzere oluşturulacak politikalara ilişkin olarak vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına, özel sektör temsilcilerine ve ilgili kesimlere danışılmasını ifade etmektedir. Danışma da tarafların karşılıklı olarak bilgi alışverişinden söz edilebilir. Bir diğer ifadeyle politika yapıcılarla politikadan etkilenmesi muhtemel kesimler arasında karşılıklı iletişimin ve etkileşimin gerçekleştirilmesidir. Böylelikle eldeki verilerin ve bilgilerin artırılması ve analizlerinin sağlıklı bir biçimde yapılması sağlanmaktadır.

Yasama sürecine katılımı geliştirerek yasama kalitesinin iyileştirilmesine katkı sunması bağlamında, Fransa'da 1995'de bir komisyon olarak kurulan, 2002 yılında yetkileri ve faaliyet alanı genişletilerek özerk bir otorite halini alan Kamusal Tartışmalar Ulusal Komisyonu (*La Commission Nationale du Débat Public- CNDP*) yeni bir katılımcı demokrasi pratiği olarak gelişim göstermiştir. Bu pratik; büyük ölçekli kamu yatırımları söz konusu olduğunda, genel kamu yararının sadece bürokratik ve teknokrat uzmanların inceleme ve kararlarıyla tanımlanmayacağı ve yurttaş meşruiyetinin de kamu yönetimi açısından önemli (*Bayraktar;2007:477*) olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

Kamusal Tartışmalar Ulusal Komisyonu; bağımsız bürokratik bir yapı olarak, halkın büyük projelere katılımını düzenleyen ve buna yönelik süreçlerin işleyişini gözetmek amacıyla kurulmuştur. Komisyon üyeleri, Başbakan tarafından 5 yıllığına atanmaktadır. Bu komisyonun işlevi; büyük altyapı veya çevre düzenleme projelerinin erken safhalarında bu girişimlerin uygunluğu, amaçları ve temel özellikleri hakkında, idari veya kamusal aktörlerle sınırlı olmaksızın toplumun genelini kapsayacak şekilde kamusal tartışmaların düzenlenmesini sağlamak olarak belirtilmiştir. Bu Komisyon 2002 yılında çıkarılan bir kanunla özerk bir idari otoriteye dönüştürülmüştür. Bu yasal çerçeve dahilinde, teknik özellikleri ve/veya maliyetleri itibarıyla belli bir ölçeğin üstündeki tüm çevre düzenlemesi ve altyapı projeleri hakkında Kamusal Tartışmalar Ulusal Komisyonu doğrudan görevlendirilmiştir (*Bayraktar;2007:478-479*).

Ç. TÜRKİYE'DE YASA YAPMA SÜRECİNE STK KATILIMI VE KATILIMCI YASAMA İÇİN ÖNERİLER

(1). Mevcut Durum Analizi: Yasa Yapma Sürecine STK Katılımı

Yasama düzeyinde katılımcılık konusuna baktığımızda TBMM'nin kendi bünyesinde, sendikalar, meslek örgütleri, uzman STK'ların da katılımını düzenleyen bir uygulama ve mekanizmanın olmadığı görülmektedir. TBMM'de STK'ların yasama sürecine katılımı, bugüne kadar ki uygulama biçimi ile sorunlu bir alan olmuştur. Şöyle ki; İçtüzük'te STK'ların katılımı ile ilgili bir düzenleme olmadığı için komisyon başkanlarının komisyona davet edilecek STK'lar konusunda tek yetkili konumuna gelmiştir. Bu an-

lamda, STK'ların komisyonlara davet edilmesi, komisyon başkanlarının sübjektif iradesinde yürüyen bir usul olmuştur. Bu ekseninde uygulamada, komisyon başkanları, genellikle tanıdıkları, kendi siyasi görüşüne yakın hissettikleri sınırlı sayıdaki STK temsilcisini, açık bir yasal dayanağı olmamasına rağmen, toplantılara davet ettikleri görülmektedir. Komisyona davet edilen STK'lar ise komisyonların genellikle belirli bir zaman baskısı altında çalışma zorunluluğu nedeniyle, tam anlamıyla katılım sağlayamamaktadırlar (OECD/SIGMA;2010:13).

Türkiye'de yasa yapma süreci esas itibarıyla iki aktör tarafından başlatılır: Birisi Hükümet ve diğeri Parlamento'dur. Parlamenter hükümet sistemlerinde kanun yapma sürecinin genelde bakanlıklardan başlaması nedeniyle parlamentonun yerine getirdiği işleve "*yasa koyma*" adı verilmektedir. Anayasa'nın 87 nci maddesinde "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla "*yasa yapmak*" deymi kanunların hazırlık ve görüşme sürecini de kapsamaktadır. "*Yasa koymak*" deymi ise daha çok nihai aşamada hazırlıkları tamamlanmış bir kanun tasarı veya teklifi üzerinde son sözü söylemek anlamına gelmektedir. Birincil politika kararlarından kanunların nasıl hazırlanacağı, nasıl kabul edileceği ve nasıl yayımlanacağı Anayasa'nın 88 ve 89 uncu maddeleri ile 91 inci maddelerinde düzenlenmiştir.

Yürütme-yasama ilişkileri ekseninde, Türkiye'de parlamenter demokrasi, yürütme güçlerinin Bakanlar Kurulu'nda yoğunlaştığı bir demokrasi biçiminde şekillenmiştir. Bu yoğunlaşmanın etkisini, TBMM'nin siyasal kurumsal örgütlenmesinde, yasama süreci işleyişinde ve yasama tekniğinde de net bir şekilde görebiliriz. Özellikle mali yük getiren kanun tasarılarının komisyonlar ve Genel Kurul çalışmalarında uygulanan ve kamuoyunda adına "*torba*" yasa denilen, içinde on ve üzeri birbirinden çok farklı kanun tasarılarının kanunlaşma süreci, hızlı ve özel kanun yapım tekniği kapsamında değerlendirilmektedir.

Torba yasa yöntemi ile yeniden yapılandırma adı altında "*vergi ve benzeri yükümlülüklerin affı*" ile bazı kurum ve kuruluşların borçlarının birbirine mahsubuna "*tahkim düzenlemesi*" olarak adlandırılan kanuni düzenlemeler ile bütçe ödenekleri ile ilişkilendirilmeden bütçe dışında işlem yapılmaktadır. Bu şekilde bütçe yasasıyla verilen yetkiyle ilişkilendirilme-

den TBMM'ye sunulan yasalarla yeni yükümlülükler yaratılabilmekte, bundan çoğu kez komisyon üyelerinin de haberi olmayabilmektedir. Bu tür yasa metinleri oldukça karmaşık ve teknik bir dilde yazıldıkları için üyelerce kolay kolay değerlendirilememektedir (*Emil;2010*).

Yürütme ağırlıklı parlamenter demokraside, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması şeklinde Anayasa'nın 98 inci maddesinde sayılan, geleneksel siyasal denetim araçlarının, temsili demokratik sistemde yürütme organının hesap verebilirliğini sağlayacak şekilde kullanılması mümkün olmamaktadır. Uygulamada, Anayasa'nın 98 inci maddesi ile TBMM'ye sağlanan denetim araç ve yollarının sonuç doğuracak şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Örneğin, TBMM'nin 24 üncü Yasama Dönemi'nde (2011-2015):

- Bilgi edinmek amacıyla yazılı olarak Başbakan veya bakanlara sorulan 64.112 adet sorunun, sadece 14.251 tanesi süresi içinde cevaplandırılmıştır.
- Belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla komisyon kurulması talep edilen 3.309 adet Meclis araştırması önergesinin 115 tanesi kabul edilerek 10 tane araştırma komisyonu kurulmuş, ancak bu komisyonlarca hazırlanan hiçbir rapor TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmemiştir.
- TBMM Genel Kurulu'nda, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konuda genel görüşme yapılması amacıyla verilen 84 adet önerge, sadece 4 tanesi kabul edilerek genel görüşme yapılmıştır.

Diğer yandan, yasama sürecine ilişkin olarak, kanun tasarı ve tekliflerinin sayısının çokluğu, gündemin belirsizliği, zaman baskısı ve kanunların bütünlüğüyle uyumsuz son dakika değişiklikleri gibi sorunlar yasama kalitesini tehlikeye atmaktadır. Bu durum, kanun tasarı ve tekliflerinin bütçesel, ekonomik ve sosyal etkilerinin sistematik değerlendirilmesi önünde bir engel olarak görülmektedir. STK'ların ve çıkar gruplarının sürece katılımının etkin olmaması, bu sorunları artırmaktadır.

Bunun yanında, hem Genel Kurul hem de komisyon aşamasında, gündemin kısa dönemde tahmin edilemeyen şeylere ve son dakikada ya-

pılan müdahalelere açık olması, komisyon gündeminin öngörülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Dahası komisyonda verilen değişiklik önermeleri, komisyon toplantılarından önce duyurulmamaktadır. Böylece kanun taslağının her bir parçasının üzerindeki görüşmelerin seyrinin nasıl olacağını tayin etmek zorlaşmaktadır. Genel Kurul görüşmelerinde, önceden bilgi verilmeksizin kanun maddesinin oylanmasından hemen önce önerge verilebildiği için, *(en az beş milletvekili imzasıyla değişiklik önergesi verilebilir)* tam planlı bir gündem yapabilmek ve Genel Kurul'da işlerin düzenli yürümesini sağlamak oldukça *(OECD/SIGMA;2010:9)* zorlaşmaktadır.

Son olarak komisyon gündemlerinin öngörülemezliği, sadece milletvekilleri ve TBMM çalışanları için değil, aynı ölçüde baskı grupları ve sivil toplum örgütleri için de sorun yaratmaktadır. Görüşülecek işlerin komisyon gündemlerine görüşme tarihlerine kısa bir süre kala dâhil edilmesi, uygulamada, sivil toplum örgütlerinin görüşlerini sunmaları için yapılan davetlerin gereğini etkin bir şekilde yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır.

(2). Katılımcı Yasama İçin Öneriler

TBMM bünyesinde, STK katılımının güçlendirilmesine yönelik önerge çıkan uygulama önerileri aşağıda özetlenmiştir:

(a). Görüş Alma Toplantısı (Hearing):

Sivil toplum katılımının yüksek olduğu ülkelere bakıldığında daha çok STK katılımını sağlamaya yönelik kanalların açık tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. TBMM'de Komisyon toplantıları kural olarak kamuya açık olsa da, etkilenen STK'lara ve vatandaşlara kendi görüş ve fikirlerini resmi bir şekilde belirtebildikleri oturumlar, seyrek olarak yapılmaktadır. Bu nedenle TBMM İçtüzüğü'nde, komisyonların bir katılım yöntemi olarak "hearing" ya da "görüş alma" toplantıları yapmasına imkan verecek düzenleme yapılması, yasama sürecinin kalitesini güçlendiren bir unsur olacaktır.

(b). STK Akreditasyon Sistemi:

Ülkemizde politika belirlenmesi ve yasa yapım süreçlerinde yetersiz bir STK katılımı nedeniyle toplumsal sorunların kolaylıkla çözülemediği, çı-

karılan çok sayıdaki yasanın toplumsal sorunları yeterli düzeyde çözemediği bilinmektedir. Toplumsal sorunların daha köklü biçimde çözülebilmesi için toplumun bilgi, deneyim ve gereksinimlerinin yasa yapıcı kurumlara kolaylıkla aktarılabilir olması gerekir. Bu bilgi, deneyim ve gereksinimler yasa yapımında kullanılmadıkça çıkarılacak yasaların değiştirilme gereksinimi içinde olacağı ve çok sayıda yasa çıkarma ihtiyacının sürekli olarak gündemde olacağı kesindir.

Bu nedenle, sendikalar, meslek örgütleri ve uzman STK'ların, yasama sürecine katılmalarının etkinleştirilmesi amacıyla Almanya Parlamentosu'nda (*Bundestag*) uygulandığı şekliyle bir akreditasyon sistemi kurulması ve bu STK katılımı ile ilgili TBMM İçtüzüğü'nde, komisyonların bu sistem aracılığı ile kayıtlı sivil toplum örgütlerinden görüş alması zorunlu tutulmasına yönelik bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

(c). TBMM'nin Mali Analiz Kapasitesinin Geliştirilmesi:

Son yıllarda parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğinin artırılmasına yönelik uygulamalar arasında, parlamentoların analiz ve bilgi üretim kapasitelerinin geliştirilmesi önde gelmektedir. Yasama organlarının analiz ve bilgi üretim kapasitelerini güçlendirmek suretiyle yürütme organının performansının parlamento tarafından izlenme ve kontrol edilme kapasitesinin artırılması amaçlanmaktadır. Bunlar, yasama, gözetim ve denetim ile bütçe işlevleri şeklindeki parlamentonun temel görevlerini yerine getirmesine yardımcı olan uzmanlık birimleridir. Asıl işlevleri arasında, ekonomik tahmin ve mali hesaplamalar yapılması, yürütmenin bütçe önerilerinin analiz edilmesi yer alan söz konusu mali analiz birimleri, bu görevlere ek olarak, harcama kesintisi seçenekleri, vergilendirme ve ekonomi politikaları hakkında bilgilendirme (*OECD/SIGMA;2010:37*) çalışmaları yapmak işlevlerine de sahiptir.

TBMM bünyesinde, yurt dışındaki örneklerine benzer “*Mali Analiz Birimi*” kurulması Parlamento'ya maliye politikası ile ilgili olarak çeşitli STK'lardan gelen bilgiler ile akademik kurumlardan gelen çalışmaları, derleyerek kullanılabilir hale getirmeleri, açısından yararlı olacaktır.

(ç). Yasama Akademisi:

TBMM'nin bilgi kapasitesinin önemi ve geliştirilmesi, TBMM'nin 2010-2014 yıllarını kapsayan ilk Stratejik Planı'nda temel gelişme eksenini olarak vurgulanmıştır. Stratejik Plan'da vurgulandığı üzere, bilgi hizmetlerinin hizmet sunumunda odak haline getirilmesi ve yasama sürecinin başta komisyon aşaması olmak üzere, sunulan bilgi desteğinin önemli oranda artırılması amacıyla TBMM bünyesinde bir Yasama Akademisi kurulması gündeme gelmiştir. Ana misyonu araştırmalar yoluyla yasama kararları ile parlamenter denetim sürecine nitelikli bilgi ve belge desteği sağlamak olan Yasama Akademisi'nin temel fonksiyonları, söz konusu 2010-2014 Stratejik Planı'nda; nitelikli bilgi desteği sağlayan, birbiriyle ilişkili diğer birimlerin Yasama Akademisi bünyesine entegre edilerek yasama sürecinde bilgiye zamanında ve hızlı erişimde, bilginin sunumu ve arşivlenmesinde bütüncül bir modele geçilmesi; yasama sürecinin tüm aşamalarında yer alan kamu kurumlarındaki ilgili kişilerin gerekli mesleki bilgi ve beceriler kazandırılması, bu becerilerin geliştirilmesini sağlayacak kapsamlı ve sürekli bir eğitim verilmesi ve özellikle akademik alanda çalışanların yasama sürecine bilgi desteği ve katkılarını artırmaya yönelik faaliyetler yürütülmesi olarak belirtilmiştir.

(d). Yasama Sürecinin Kalitesini Artıracak Uygulamalar:

Son yıllarda çok sayıda ülke, yasama yapı ve prosedürlerini değiştirmek ve geliştirmek suretiyle parlamentoların yasama kalitesini geliştirme konusuna odaklanmıştır. Bu girişimler, yasama kalitesinin geliştirilmesine yönelik iktidar-muhalefet ilişkisinin geliştirilmesi, komisyonların görevlerini yerine getirirken bilgi temelini desteklenmesi suretiyle yasama sürecindeki etkinliklerinin artırılması çerçevesinde yürütülmektedir.

TBMM çalışmalarının etkinleştirilmesi açısından, Genel Kurul ağırlıklı yasama anlayışının komisyon ağırlıklı bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu amaçla komisyonlardaki yasama yapma prosedürlerinin değiştirilmesi ve komisyonlardaki yasa yapım sürecine STK katılımı ile bilgi akışını sağlayacak yöntemler iç tüzükte düzenlenmelidir.

Diğer yandan, yasama kalitesinin geliştirilmesi bağlamında Düzenleyici Etki Analizi (DEA) önemli bir fırsat sunmaktadır. Bu amaçla TBMM'nin yasa tekliflerinin sosyal ve ekonomik etkisini değerlendirebilecek kapasiteye sahip olması gerekmektedir. Bu kapasite, üniversite ve STK'lardan gelecek bilgi kanallarını açık tutacak ve kurumsallaştıracak mekanizmalar ile sağlanmalıdır.

(e). Kesinhesap Denetiminin Etkinleştirilmesi:

TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının/kesinhesabın denetim sürecindeki rol ve sorumluluğunun etkinleştirilmesine yönelik en temel öneri, müstakil bir “*Kamu Hesapları Komisyonu*” kurulmasıdır. Böylece, dönemsel değil yıl boyu denetim/gözetim yapan kamu hesapları komisyonu ile, maliye politikası uygulamalarının izlenmesinde Sayıştay'dan inceleme veya TBMM Mali Analiz Birimi'nden araştırma isteyebilir, gerektiğinde ilgili kamu kurumlarının yetkilileri ve STK'ların katılımı ile görüş alma (*Hearing*) toplantıları yapılabilir.

(f). Parlamento Gündeminin Öngörülebilir ve Şeffaf Olması:

Yasama sürecinin komisyon aşamasına gelindiğinde, komisyon gündemlerinin planlanması ve ayrıntılı komisyon gündemlerinin önceden yayımlanması gerekmektedir. STK'ların yeterli hazırlık yapabilme imkânı olmalıdır. Bunun yanında, katılımın etkin ve nitelikli olmasının sağlanması için STK katılımı mümkün olan en erken safhada başlamalıdır. Bunun için yasa teklifleri, TBMM'de Genel Kurul'a gelmeden önce STK ve halkın önerilerine sunulmasını sağlayacak e-demokrasi uygulamalarının geliştirilmesi gerekmektedir.

D. SONUÇ

Demokrasilerde siyasetçi ile halk arasında iki yönlü bir bağ vardır. Bu, anayasal demokrasi ile otoriter rejimler arasındaki temel farkı oluşturur. Demokrasilerde bu bağ, politika sürecine vatandaşların, örgütlü toplum kesimlerinin, medyanın ve hatta rekabet halindeki siyasal aktörlerin katılımı olarak tanımlanmaktadır. Modern demokrasinin bugün için karşı

karşıya kaldığı en önemli problem vatandaşların siyasal süreçlere yabancılaşması olarak gösterilmektedir. Teknik ve profesyonel bir yapıya dönüşen kamu politikası oluşturulma ve bunun uygulamaya girmesinde temel araçlardan olan kanun yapım sürecine vatandaşların katılımında, alternatif sunması açısından STK'lar önemli bir rol üstlenmektedir.

Günümüzde demokrasinin geniş halk kitlelerine yaygınlaşması için özellikle sivil toplum kuruluşlarına, medyaya ve parlamentoya önemli görevler düşmektedir. Gelişen bilgi teknolojileri, yurttaşların kamu maliyesi ile ilgili konularda parlamentodan ve hükümetten bilgi almalarını, bilgiye kolay ulaşmalarını, görüşlerini iletmelerini kolaylaştırmıştır. Bu araçlar demokratik siyasal katılımın geliştirilmesine katkı sunmaktadır. Ancak demokrasi, yalnızca bireylere değil, aynı zamanda kurumlara da güven verme meselesidir. Bu anlamda demokratik meşruiyet yalnızca demokratik kurumlar ve kurallar oluşturma meselesi değildir. Aynı zamanda, demokratik kurumların varlığı ve çalışma biçimlerinin daimi olarak korunması ve geliştirilmesi sorunudur.

Son olarak 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’daki*” anayasa değişiklikleri ile bir erken seçim olmaması halinde 2019 Yılı’ndan sonra geçilecek olan “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, TBMM İçtüzüğü’nde değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda, yeni hükümet sistemine geçiş süreci, İçtüzük’te yasama sürecine STK katılımını sağlayacak düzenlemeler yapılması açısından bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

ABU-SHANAB, Emad A. (2015), “E-emocracy: the fruit of e-government”, Int. J. Technology and Globalisation, Vol. 8, No. 1, pp. 15-28..

ATAAY, Faruk ve Ceren Kalfa (2012) “Küreselleşme, Neoliberalizm ve Demokrasi”, Alternatif Politika, Cilt. 4, Sayı. 3, pp. 304-317, Kasım 2012.

Avrupa Konseyi (2008), “E-Democracy: Who Dares?”, Forum for the Future of Democracy Madrid, Spain 15-17 October 2008.

BAKIRCI, Fahri (2012), “Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı” Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2012, 1. Cilt, ss.307-325, Ankara.

BAYRAKTAR, S. Ulaş (2007) “Yeni Katılımcı Uygulamalar ve Kamu Yönetim: “Neo-liberal Bir Tuzak” mı, “Demokratik Bir Açılım” mı?”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner Kamu Yönetimi; Yöntem ve Sorunları, içinde, ss.469-484.

BIRCH, A.H. (1971), Representation, Pall Mall Press, Great Britain.

BOGDANOVSKAIA, İ., The Legislative Bodies in the Law-Making Process, <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>, Download 15.12.2007.

CONGLETON, Roger D. (2011), Perfecting Parliament, Cambridge University Press

Council of Europe (2009) Code Of Good Practice For Civil Participation in The Decision-Making Process, The Conference of INGOs.

COURT, Julius, Enrique MENDİZABAL, David OSBORNE and John YOUNG (2006) Policy Engagement: How Civil Society Can be More Effective, UK The Overseas Development Institute (ODI).

ÇAĞAN, Nami (2008), “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, içinde, ss.183-192.

ÇAĞAN, Nami, (1980), “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 37, sayı: 1-4, s. 129-152.

DAHL, Robert A. (1996), Demokrasi ve Eleştirileri. Çev. Levent Köker 2. Baskı, Yetkin yayınları.

DUVERGER, Maurice (1986), Siyasal Rejimler, Çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, 1. Baskı.

EMİL, Ferhat (2010), “Türkiye’de Büyük Millet Meclisinin Bütçe Sürecindeki Rolü – Meclis Bütçe Hakkını İyi Kullanabiliyor Mu? Eleştirel Bir Yaklaşım”, İçinde TBMM Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri.

ERAT, Veysel ve ÖZKAYA Yakup (2017) Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt:32, Sayı:2, Yıl:2017, ss. 263-288.

ERDOĞAN, Mustafa, (2010), Anayasal Demokrasi, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi.

ERGİN, Didem (2003), “Demokrasinin Değişen Yüzü ve Yeni Planlama Yaklaşımı”, Başkent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi EL-YAD - DAL Araştırma Laboratuvarları , Yıl 2 Sayı 6, s.4-9.

ERGÜN, Turgay (2004), Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı, Ankara.

ERGÜL, Ozan (2013) Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar Ve Duruma Özel Kanunlar, ODTÜ ADT Dergisi, Güz, S. 26, ss. 16-21

ERGÜN, Ekim (2016) Yasa Yapma Süreci, içinde Kanun Yapma Tekniği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları : 310, ss.71-89.

FABRIZIO Stefania and ASHOKA Mody (2006), Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? International Monetary Fund WP/06/123.

FEREJOHN, John,(1999), “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (ed.), içinde, s. 131-153.

FÖLSCHER, Alta, (2006), “A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and Power of the Purse”, OECD Journal on Budgeting Von.6, No.2.

GÜLER, Tahsin ve ŞAHNAGİL Sinem (2017) Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde E-Demokrasi/E-Devlet Uygulamaları, Journal of Emerging Economies And Policy Volume 2 | Issue 2, pp. 16-29.

HABERMAS, Jürgen,(1973), Legitimation Crisis, translated by Thomas McCarthy, Heinemann Educational Books Ltd.

HARFST, Philipp and SCHNAPP, Kai-Uwe, (2003), “Are Agents Able to Control their Principal’s Control Structures? An Empirical Attempt

to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, Edinburgh, March 28 – April 2, http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR_Edinburgh.pdf, (15.05.2010).

HAYEK, A. Friedrich (1997), Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Çev. Mehmet Öz, 3. Cilt, 1. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

HETZEL, Robert L.(1997), “The Case for a Monetary Rule in a Constitutional Democracy”, FRB Richmond Economic Quarterly, Vol. 83, No. 2, Spring, ss. 45-66.

HEYWOOD, Andrew, (2012), Siyaset, Çev. Buğra Kalkan, 7. Baskı, Adres Yayınları.

HILLEBRAND, Ernst (2010), Yurttaş İradesine Dayalı Bir Toplum Modeli, Friedrich Ebert Stiftung.

KAPANI, Münci (1997), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, 9. Baskı.

KENNEDY, Suzanne and Janine ROBBINS, (2003), The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Canada, Updated version of Working Paper, 2001-16.

LIPSET, Seymour Martin, (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, The American Political Science Review, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.

MANIN, Bernard, (1997), The Principal of Representative Government, First published, Cambridge University Press.

MARAVALL, Mariajose, (1999), “Accountability and Manipulation”, Adam Przeworski, vd. (ed.), içinde, s.154-196.

MOUFFE, Chantal (2008), Siyasetin Dönüşü, Çev. Fahri Bakırcı ve Ali Çolak, Epos Yayınları.

OECD (2003), Promise And Problems of E-Democracy.

OECD/SIGMA (2010), Türkiye Büyük Millet Meclisinin İdari Kapasitesi, OECD- SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu. Ankara.

PERSSON, Torsten and Guido TABELLINI (2000), Political Economics: Explaining Economic Policy, Cambridge, MIT Press.

PERSSON, Torsten ve Guido TABELLINI (2004), “Constitutions and Economic Policy”, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 18, No. 1. s. 75-98.

SAĞIR, Meral, (2004), “Dremos”un Genişlemesi ve Temsili Demokrasi-den Küresel Doğrudan Demokrasiye” AİD, Cilt 37 sayı, 3 Eylül.

SANTISO, Carlos (2005), “Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget”, presented at the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy of the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC) in Santiago, Chile, on 24-27 January 2005 and at the Third Annual Meeting Euro-Latino-American Governance for Development Network of the Inter-American Development Bank (IDB) in Hamburg, Germany, on 12-13 December 2005.

SAV, Atilâ (2014), Yasa Yapma Sanatının Ölümü (Torba Yasalar), Ankara Barosu Dergisi, 4, ss. 395-606

SAYBAŞILI, Kemali (1992), İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye, Bağlam Yayınevi.

SCHMITT, Carl (1996), Parlamenter Demokrasinin Krizi, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi.

STROM, Kaare, Wolfgang C. MÜLLER and Torbjörn BERGMAN (2003), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, First Published, Oxford University Press.

STROM, Kaare, Wolfgang C. MÜLLER and Torbjörn BERGMAN (2003), “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (der), içinde, ss. 3-32.

ŞAYLAN, Gencay (2008), Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.

ŞAYLAN, Gencay (1998), Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi.

TEZİÇ, Erdoğan (2001), Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

TÜSEV (2015), Türkiye’de Sivil Toplumun Gelişimi Ve Sivil Toplum-Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projesi

WEBER, Max (2011), Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı, Çev. Özer Ozankaya, Cem Yayınları, 1. Baskı.

WOOD, Ellen Meiksins and Neal WOOD (2008), İsyen Borusu: Kapitalizmin Yükseliş ve Siyasal Teori 1509-1688, Çev, Fahri Bakırcı, Epos Yayınları.

YILMAZ, H. Hakan ve Mustafa BİÇER (2014), “Ekonomik Kriz Sürecinde Alınan Ekonomik Tedbirlerin Meşruluğu/Kamuoyudesteği: Yunanistan Örneği”, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz Ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat, s.154-180. .

YILMAZ, H. Hakan ve Mustafa BİÇER (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, pp. 201-225.

YILMAZ, H. Hakan ve Mustafa BİÇER (2010), “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, İktisat İşletme ve Finans, 25 (287),pp. 33-68,

ZAKARIA, Fareed, (1999), İlliberal Demokrasinin Yükseliş, Çev: Atilla Yayla, Atilla Yayla, (eds), Sosyal ve Siyasal Teori, İçinde, ss. 41-57.

