

Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)

Akın Çakın*

1. Yasa Yapma

Aslı Yunanca bir kelime olan yasa, (kanun) “*canon*” kökünden gelmektedir.¹ Yasalar, Anayasanın öngördüğü yetkili organ tarafından, öngörülen usul ve biçimde kabul edilerek yürürlüğe giren yazılı hukuk kaideleridir.² Yasalar genel, sürekli ve soyut olmalıdır.

Hukuk kurallarını diğer sosyal kurallardan ayıran en önemli nokta, yaptırım kavramında toplanmaktadır. Hukuk kuralları toplumun, yani devletin maddesel gücü ile desteklenerek güvence altına alınmış olmalarına karşın, diğer davranış kuralları olan dini, ahlâki ve görgü kuralları sadece manevi yaptırımla donatılmışlardır.³ Devlet, ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanması, çevre, sağlık ve güvenliğin iyileştirilmesi gibi daha bir çok konuda sosyal ilişkilere müdahale sayılabilecek düzenlemelerde bulunur. Bu düzenlemelerin olumlu etkileri olduğu kadar olumsuz etkileri de olabilmektedir. Bir çok devlet, düzenlemelerin olumsuz etkilerini giderebilmek ve yaşanan problemlere çözüm bulabilmek için yasa yapım sürecine hesap verebilirliğin söz konusu olduğu şeffaf uygulamaları yürürlüğe koymuştur.

* Adalet Bakanlığı, Kanunlar Genel Müdür Yardımcısı, Hakim.

E-posta: acakin@adalet.gov.tr

¹ Kemal Gözler, *Devletin Genel Teorisi*, 1. B., Bursa, Ekin Kitapevi, 2007, s. 231.

² Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 8. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 12.

³ Hüseyin Güngör Babacan, *Türk Hukuk Sisteminde Yasa Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Başlıca Sorunlar*, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004, s. 3.

Klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin yetersiz kalması, kamusal korunmanın aşınmasına; iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerindeki maliyetleri, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırarak devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Düzenlemenin sosyal, politik, ekonomik ve hatta uluslararası etkilerini hesap edemeyen devletler, hiç ummadıkları şekilde ve zamanda kendilerini ve halklarını güç duruma düşürebilmektedir. Örneğin günümüzde iyi düzenleme yapamayan ülkeler, küresel sermayenin akışkanlığı sebebiyle sermaye çıkışı yaşayarak yeterli yatırım yapamamakta, ekonomik alandaki rekabet güçlerini zayıflatmaktadır. Küreselleşme ve bilgi çağı toplumunun gereklerine uyum sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla bir çok ülke ve organizasyon, yasa yapma sürecini en iyi şekilde düzenlemek için çaba sarf etmektedir.⁴ Bu anlamda devletin yaptığı hukuk kuralları ile toplum vicdanında yaşayan hukuk bilincinin, örf ve adetin mümkün mertebe örtüşmesi tercih edilmelidir. Yazılı hukuk kurallarının toplumun geniş kesiminin vicdanında yer edinmesi, o hukukun benimsenmesi, yerleşmesi açısından önemlidir.

Anayasamızın 90. maddesindeki;

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır

hükmü, antlaşma hükümlerinin iç hukuk hükümlerinin önünde yer alacak şekilde tercih edildiğini göstermektedir. Ülkemizin Avrupa Birliği'ne giriş süreci dikkate alındığında Avrupa Birliği mevzuatının ve yasa yapma sürecinin Türk vatandaşlarını da yakından ilgilendirdiğini söyleyebiliriz. Avrupa Birliği yasa koyucusunun hassas olduğu sosyal kontrol kuralları, şimdiden ülkemizi etkisi altına almaya başlamıştır. Bireysel hak ve özgürlüklerin titizlikle korunmasının, bu özgürlüklerin ihlalinin şiddetle cezalandırılmasının istenmesini buna örnek olarak gösterebiliriz.

⁴ Birol Ekici, Düzenleyici Etki Analizi, Ankara, Matsa Basımevi, 2006, s. 9.

2. Yasa Yapma Sürecini Düzenleyen Mevzuat

Anayasamızın “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri” başlıklı 87. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) görev ve yetkileri arasında yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak konularını da saymıştır. Bu itibarla yasa koymak (*legislation*) yetkisinin münhasıran Parlamento’ya ait olduğunu söyleyebiliriz. Keza Anayasamızın 88. maddesi yasaların teklif edilmesi ve görüşülmesi usulünü düzenlemiştir. Bu maddeye göre yasa teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulunun imzalararak Meclis’e sunduğu yasa taslaklarına “tasarı”, milletvekilleri tarafından Meclis’e sunulan yasa taslaklarına ise “teklif” denilmektedir.

Çağdaş demokrasilerde yasa yapım süreci esas itibarıyla iki aktör tarafından başlatılır: Hükümet ve Parlamento. Bazı ülkelerde bunlara üçüncü bir aktör daha eklenir: Belli sayıda yurttaşlar topluluğu. Parlatenter demokrasilerde parlatmentoların yasa koyma işlerinin asıl konusunu da yasa tasarısı ya da teklifi adı verilen metinler oluşturur. Yasa metinlerinin tasarı veya teklif diye adlandırılması ilk olarak 1830 tarihli Fransız Anayasası’nda ortaya çıkmıştır. Fransa’da 1814 Şartı kurallarına göre parlatmento’ya yasa teklifinde bulunma hakkı sadece krala tanınmıştı. Meclislerin üyeleri yasa teklifi için krala bir dilekçe sunabilmekte ve bu dilekçede teklifin konusunu belirtebilmekteydi. 1830 Anayasası’yla birlikte meclislerin üyelerine de yasa teklif etme hakkı verilince, hükümetten kaynaklanan yasa önerileri ile milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan yasa önerileri arasında bir ayırım zorunluluğu gerekmiştir. Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde iyice yerleşerek günümüze kadar kullanılagelen bu ayırmda, hükümetten kaynaklanan yasa önerilerine yasa tasarısı (*Projet de loi*), milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan önerilere yasa teklifi (*Proposition de loi*) adı verilmiştir.⁵

Ancak, vurgulamak gerekir ki, yasa tasarısı ve teklifi arasındaki ayırım hukuksal veya usul yönünden bir ayırımı ifade etmez. Bunların sadece taşıdıkları

⁵ Tuncer M. Karamustafaoğlu, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1965, s. 47.

⁵ Fazlı Pehlivan, TBMM’nde Yasa Yapma Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Parlatmentolarından Örnekler, 2007, s. 64.

isimleri farklıdır. Aslında gerçek ayırım, tasarı veya teklifin yalnızca kaynaklandıkları kurum veya kişi yönündendir. Tasarı veya teklif yasalaştıktan sonra aradaki isim farklılığı sona ermekte her ikisi de yasa adını almaktadır. Hukuki ve usuli açıdan bu iki yasa önerisi arasında bir farklılık olmamakla beraber, tasarılar parlamentoda sayısal üstünlüğü sağlayan iktidar partisi veya partileri tarafından kurulmuş bulunan hükümet tarafından önerilip desteklendiklerinden, teklifler karşısında fiili bir üstünlüğe sahiptir.⁶

Yasa tasarısı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esasları TBMM İktüzüğü’nde düzenlenmiştir. Yine yasa yapma sürecini düzenleyen Başbakanlık tarafından 17/02/2006 tarihinde çıkarılmış olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” de konunun teknik yönlerini ve ayrıntılarını düzenlenmektedir.

Geleneksel yasa yapma süreci Parlamentoda başlamakta ve burada sona ermektedir. Ancak bazı istisnai durumlar da vardır. Ulusal egemenlik ilkesine dayanan temsili hükümet sisteminin, halk egemenliği anlayışının gelişmesiyle birlikte zamanla değişime uğradığı ve halkın çeşitli şekillerde yasama faaliyetine katıldığı yarı doğrudan hükümet sistemlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sistemde, yasa yine parlamento tarafından yapılır. Ancak, önemli konularda kararlar bizzat seçmenler aracılığı ile alınır. Bu metotlardan birisi de referandumdur. Referandumda bir yasa ya da anayasa metninin kabul edilmesi için seçmenlerin oyuna başvurulmaktadır (Örneğin; Türkiye, İtalya, Fransa).⁷

3. Yasa Yapım Süreci

Parlamentoların en eski (geleneksel) işlevi yasa yapmaktır ki; bu işlevlerinden ötürü “yasama” organı olarak adlandırılırlar. Yasama süreci, yasa yapım işlevinin gerçekleştirilmesi yolunda, işlerin Meclise girişinden başlayarak komisyonlardan ve Genel Kurul’dan geçişlerini ve süreçten çıkışlarını içeren bütün aşamaları ve bu aşamalarda işleyişe dâhil olan bütün birimleri ve işleyiş

⁶ Tuncer M. Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 47-48.

⁷ Fazlı Pehlivan, a.g.e., s. 65.

biçimlerini içine almaktadır. Bu aşamaların her biri belli bir amaca hizmet etmektedir.

Öte yandan yasa yapma sürecinin önemli aktörlerinden olan Adalet Bakanlığı'nın yasa yapma sürecindeki rolünün, etkinliğinin ve sürece katkısının incelenmesi konumuzun aydınlığa kavuşması için önem arz etmektedir.

Adalet Bakanlığı'nın teşkilat ve görevlerini düzenleyen 2992 sayılı Yasa'nın 34. maddesine göre Adalet Bakanlığı yasa tasarı taslaklarını hazırlamak üzere komisyon oluşturma ve çalıştırma yetkisine sahiptir. Yine Teşkilat Yasasına göre Adalet Bakanlığı'nın diğer Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Başbakanlığa gönderilmeden önce, Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konularda görüş bildirmek görevi de bulunmaktadır. Ülkemizin temel mevzuatını teşkil eden Türk Medeni Yasası, Türk Ceza Yasası, Ceza Muhakemesi Yasası, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yasa, temel yasa hazırlama prosedürüne uygun olarak Adalet Bakanlığı tarafından kurulan komisyonlarca hazırlanan taslakların Parlamentoca kabul edilmesiyle yasalaşmış ve yürürlüğe girmiştir.⁸

⁸ Adalet Bakanlığı, zaman içinde uygulamadan gelen temel yasalardaki değişiklik ve yeniden düzenleme taleplerini sistematik bir düzen içinde derleyip toplamaktadır. Bu talepler ilk etapda Anayasa, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin ulusal program, bilgi toplumu stratejisi eylem planı, hükümet programı ve kalkınma programlarına uygunluğu yönünden değerlendirilmekte daha sonra öncelik taşıdığı düşünülen konularda yasa tasarıları hazırlama çalışmalarına başlanılmaktadır. Bu çerçevede yapılmak istenen çalışma konusunda, uzman öğretim üyeleri, üst düzey idareciler, uygulamadan gelen hakimler, üst yargının temsilcileri, baro ve oda temsilcileri ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan en az 25-30 kişilik komisyonlar kurulmaktadır. Bu komisyonun sekreteryasını Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü üstlenmektedir. Kanun tasarıları hazırlama komisyonu birçok toplantı ve uzun süren müzakerelerden sonra taslağa ilk şeklini vermektedir. Bundan sonra taslak Türkçe dil kuralları ve Başbakanlık mevzuat hazırlama yönetmeliğinin şekil şartlarına uygunluğu açısından baştan sona kontrole tabi tutulmaktadır. Taslağın bu ilk şekli bakanlıklara, bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlara, üniversitelere, ilgisine göre sivil toplum kuruluşlarına, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından oluşan oldukça fazla sayıda kişi, kurum ve kuruluşlara görüşe gönderilmektedir. Verilen süre sonunda gelen görüşler tek tek incelenerek katkı olacağı düşünülen görüşlerin tümü taslağın ilgili maddelerinin altına bilgisayarda işlenmektedir. Bu gelen görüşleri değerlendirmek üzere taslağı hazırlayan komisyon tekrar toplantıya çağrılmaktadır. Komisyon birçok toplantıdan sonra gelen görüşleri değerlendirerek kabul ettiklerini metne işlemekte, kabul etmediklerini ise neden kabul etmediğinin gerekçesini de belirterek bilgisayar ortamında çalışmaya eklemektedir. Gerekliğinde tasarıya ciddi eleştiri getiren kişiler, kurum ve kuruluşların temsilcileri yüzüze görüşmek ve değerlendirmelerde bulunmak üzere taslağı hazırlayan komisyon üyelerinin de bulunduğu toplantılara çağrılmaktadır. Bu şekilde geliştirilen taslak bir kez daha kanun yapma tekniği ve Türkçe dil kurallarına uygunluğu yönünden kontrol edilmektedir. Bu aşamadan sonra taslak Başbakanlığa gönderilmektedir. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü gerekli görürse taslağı ilgili kişi, kurum ve kuruluşların görüşlerine tekrar sunmaktadır. Yine

Bir temel yasa neden değiştirilir? Neden kapsamlı yasaların tümüyle değiştirilmesine ihtiyaç duyulur. Bu süreçteki toplumsal ihtiyaçlar nelerdir? Ve kimler etkili olmaktadır? Bu soruların cevapları ilerleyen bölümlerde konumuzun kapsamı ile sınırlı olarak verilmeye çalışılacaktır. Temel yasaların kapsamlı değiştirilmesi süreci çok zahmetli ve zor işleyen bir süreçtir. Temel yasaların zaman içinde yenilenmeyerek günün ihtiyaçlarının gerisinde kalması, toplumun beklentilerine cevap verememesi, yeni gelişen sistemlere ve teknolojilere ayak uyduramaması, değişikliklerin sebepleridir. Halktan gelen değişiklik talebi önce siyasi partilerin programlarına alınır. Parlamentoda çoğunluğu olan ve bu yasaları çıkarabileceğini düşünen siyasi iktidar Adalet Bakanlığı eliyle taslak hazırlama sürecini başlatır. Bu sürecin başlatılmasında Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Bankalar Birliği gibi meslek kuruluşları, meslek odaları ile sivil toplum kuruluşlarının da etkisinin olduğunu söylemeliyiz. Aynı gruplar çoğu zaman, yasa yapım sürecini başından sonuna kadar takip etmekte, taleplerinin kabul edilmesi amacıyla baskı grubu oluşturmaktadırlar. Adalet Bakanlığı taslak hazırlama komisyonunu kurarken konunun uzmanı öğretim görevlileri, yüksek yargı organı temsilcileri ile ilk derece mahkeme temsilcilerinin komisyonunda yer almasına özen göstermektedir. Ayrıca konunun ilgisine göre sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de komisyonunda yer almaktadır. Kurulan komisyon uzun ve yorucu çalışmalardan sonra kendisine tevdi edilen çalışma konusuyla ilgili taslağı hazırlamaktadır. Bu uzun çalışma evresini formüle edecek olursak:

Hazırlık safhası

Veri toplama

Çalışma metodunun seçimi

Çalışma safhası

Toplanan verilerin analizi

gerekli görürse taslağı hazırlayan komisyondan ve Adalet Bakanlığı'ndan açıklamalar ve izahlar isteyebilmektedir. Bu durumda Adalet Bakanlığı veya taslağı hazırlayan komisyon açıklama istenen hususlarda çalışmalar yapmakta geçmişte o konuda yapılan tartışmalar lehte ve aleyhteki görüşler ortaya konularak tercih edilen görüşün gerekçeleri izah edilmektedir. Bu aşamalardan sonra yasa tasarısı Bakanlar Kurulu'nda imzaya açılmaktadır.

Diğer düzenlemeler ile olan ilişkisinin irtibatlandırılması

Mukayeseli hukukun incelenmesi

Kabul edilen öneriler ile çalışma sonucunda ortaya çıkan bulguların yazılması

Değerlendirme safhası

Düzenleme kalitesinin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi

Düzenlemenin gözden geçirilerek son halinin verilmesi

Ceza adalet sistemimizin temelini oluşturan yeni Türk Ceza Yasasının yasalaşma süreci yukarıda anlatılanlar bakımından bize ışık tutmaktadır. 765 sayılı eski Türk Ceza Yasamız, gerek iktibasdan kaynaklanan bazı sorunların ve gerekse ortaya çıkan yeni şartların zorlamasıyla altmıştan fazla değişikliğe maruz kalmıştır. Bu değişikliklerin sebep olduğu Yasanın kendi içindeki uyum bozukluğu, ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlaştırılmaya tabi tutulmasının doğurduğu yeni ortam ve gelişen yeni şartlar, çağa ve insan hakları alanındaki gelişmelere uygun, toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilen yeni bir Türk Ceza Yasasının hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla Adalet Bakanlığı bünyesinde 1984 yılında oluşturulan ve merhum Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'in başkanlığını yaptığı komisyonlar tarafından hazırlanan Türk Ceza Yasa Tasarısı nihayet 14.4.2003 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. "Dönmezer Tasarısı" olarak bilinen bu çalışma Parlamenteo hükümet tasarısı olarak gönderilmesine rağmen Meclis Adalet Komisyonu, çalışmalara kattığı üniversite hocalarından da destek alarak bu tasarı üzerinde uzunca bir süre çalışarak büyük ölçüde değişiklik yapmıştır. Bu değişiklik sonucunda ortaya çıkan metin felsefesi, sistematığı, dili ve içeriği bakımından "Dönmezer Tasarısı" olarak bilinen Hükümet Tasarısından çok farklı bir hüviyet kazanmıştır. Şüphesiz Tasarının bu şekilde değiştirilmesinde bir çok amil etken olmuştur. Bunlardan en önemlisi Avrupa Birliği giriş sürecinden dolayı AB müktesebatıdır. Bu bağlamda ifade özgürlüğü ve diğer temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasının evrensel ölçütlere uygunluğunun sağlanması konularına dikkat edildiği gibi toplumun uzun yıllardır beklediği, yapılmasını istediği, tercih ettiği bazı hususlar da bu süreçte Türk Ceza Yasasına ilave

edilmiştir. Örneğin tedbirsizlik ve dikkatsizlikle adam öldürme suçu kapsamına giren trafik kazaları ile düğünlerde havaya ateş açarken ölüme sebebiyet verme olaylarında fail yeni Türk Ceza Yasasında daha şiddetli cezalandırılmıştır. Bunun gibi yıllarca eleştirilen can ve vücut bütünlüğüne karşı işlenen suçların cezalarının, mal varlığı değerlerine karşı işlenen suçlara oranla cezasının düşük kaldığı hususları yeni Türk Ceza Yasasında düzeltilmiştir.⁹ Bu ve benzeri örnekleri toplumun beklentileri ile şekillenen sosyal kontrol kurallarının yasa yapma sürecine yansımaları olarak gösterebiliriz.

Öte yandan Terörle Mücadele Yasası'nda değişiklik yapan yasa tasarılarının hazırlıklarının gerektiği gibi şeffaf olmadığı, taslağa son şekli verilirken toplumun geniş kesimlerince tartışılmadığı, görüş ve önerilerinin taslağı hazırlayan komisyonlarca dikkate alınmadığı Meclis'teki yasalaşma sürecinde, ya fiziki imkansızlıklar ya da zaman darlığı gibi nedenlerle toplumun geniş kesimleri bilgilendirilmeden bu yasaların çıkarıldığı düşünceleri ileri sürülmektedir.¹⁰ Keza aynı eleştiriler yeni ceza mevzuatımızın yasalaşması süreci için de söylenmiştir. Şüphesiz bu eleştirilerin haklı tarafları bulunmaktadır. Ülkemizin Avrupa Birliği'nden müzakere tarihi aldığı 17 Aralık 2005 tarihindeki takvim sıkışıklığı nedeniyle yeni ceza sisteminin geniş toplum kesitlerince tartışılmaması, bilgilendirme ve eğitim çalışmalarının yeterince yapılmaması eleştirilere haklılık payı vermektedir. Ancak unutulmamalıdır ki, demokratik parlamenter sistemimizde ve diğer bütün sistemlerde yasa yapma süreci şeffaftır. Hesap verecek merci ve muhatap bulunmaktadır. Yasa tasarı taslakları yasalaşması için Meclis'e gönderilmeden önce yüzü aşkın kurum ve kuruluşa gönderilerek görüşleri sorulmaktadır. Her kurum ilgi ve alakasına göre görüşlerini yazılı olarak bildirmektedir. Taslağı hazırlayan kurum bu görüşlere itibar ederse tasarıya işlemekte itibar etmezse neden itibar etmediğini belirtir ek gerekçe ile taslağını Başbakanlığa göndermektedir. Başbakanlık kendisine gelen taslağı yasa yapma tekniğine, hükümet programlarına kalkınma programlarına uygunluğu yönünden incelemekte ve gerek görürse ilgili kurum ve kuruluşların taslak hakkındaki görüşlerini yeniden istemektedir. Eksikliklerin

⁹ İzzet Özgenç, Türk Ceza Yasası Gazi Şerhi, Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2006, s. 9.

¹⁰ Halil İbrahim Bahar, Sosyoloji, Ankara, USAK Yayınları, 2000, s. 8.

tamamlandığını ve taslağın hükümetçe benimseneceğini düşünen Başbakanlık, taslağı Bakanlar Kurulu'nun imzasına açmaktadır. Bakanlar Kurulu taslağı imzalayarak benimser ve yasalaşması için Meclis'e gönderirse bu andan itibaren taslak, hükümet tasarısı olarak adlandırılmakta ve Meclis'teki süreç işlemeye başlamaktadır.

Yasalardan beklenen hedefe ulaşmak için, yasanın gerekliliği topluma anlatılmalı, hangi hukuki menfaatlerinin korunduğu açıkça belirtilmelidir. Yasanın uygulanmasında belirsizlik yaratmamak için, yapımından önce bir ön çalışma yapılmalı, hedef iyi belirlenmeli, geniş çaplı uygulama ve uyum tedbirlerine yer verilmelidir. Yasanın yapımında katılımcılığa imkan sağlanmalı, varlığına ihtiyaç duyulduğu hususunda kamuoyu bilgilendirilmelidir.

Ali Em'e göre, bir yasa metni hazırlanmadan önce temel tercihler ve ilkeler belirlenmelidir.

Bu cümleden olarak;

- Düzenlenecek konunun genel çerçevesi çizilmeli,
- Hangi konuların nasıl düzenleneceği ortaya konulmalı,
- Yasa metinleri ile ulaşılmaya düşünülen hedef ve çözüm, getirilmek istenen konular iyi belirlenmeli,
- Yasa metinleri ile düzenlenen konuların uygulanma şansı ve başarı durumu düşünülüp değerlendirilmeli,
- Yasa metinleri ile düzenlenen konu, her yönü ile ortaya konulmasından sonra alternatifli metinlerin düzenlenmesi hususu düşünülmeli,
- Yasa metinlerinin bir planı yapılmalı ve konular arasındaki uyum ve irtibat sağlanacak şekilde düzenlemeler yapılmalı,
- Yasaya uymada ölçü sağlanmalı,
- Aşırı zorlayıcı müeyyidelere yer verilmemeli,
- Uygulamayı toplumun kaldırıp kaldırmayacağı belirlenmeli,
- Sosyal ve psikolojik faktörler göz ardı edilmemeli,
- Yasaya uyumu etkileyen faktörlerin çeşitliliği değerlendirilmeli,

- Kişiler yasaların adil olduğuna inandırılmalı,
- Yapım esnasında görüş ve düşünceler yansıtılarak katılımlara yer verilmelidir.¹¹

Yasa yapma sürecinin baş aktörü TBMM, fonksiyonel olarak verimlilik ve performans yönünden her zaman sürece hâkim midir? Toplumun beklentilerine anında cevap verebilen bir yasa yapma süreci TBMM’de her zaman yaşanmakta mıdır? Bu soruya olumlu cevap vermek mümkün değildir. Parlamantoya yansıyan siyasi tablo, her zaman istenildiği gibi çalışmasına izin vermemektedir. Gençkaya’nın gerçekleştirdiği “Örgütsel Özelliklerin Yasama Performansına Etkisi: Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Yapısal-Fonksiyonel Analizi (1983-1987)” adlı doktora tezinde, TBMM’nin çalışmaları verimlilik ve performans açısından incelenmiştir.¹²

Gençkaya, TBMM’nin performansında en önemli faktörün “çoğunluk partisi” olduğu, çoğunluk partisi veya partilerin istediklerinde çok sayıda yasa kısa sürede çıkarılabildiği sonucuna ulaşmıştır. Gençkaya, çoğunluk partisinin hakimiyeti ve homojenliği olması durumunda yasama sürecinin belirleyicisi olduğu sonucuna ulaşmakta, çözüm olarak siyasi parti gruplarını sorunlu hale getirecek Anayasal düzenlemelerin yapılması gerektiği şeklinde bir tez oluşturmaktadır. Gençkaya ayrıca, TBMM’de komisyonların parti disiplini dışında özerk olarak çalışabilmesi, özellikle komisyonlara bilgi desteği sağlanması amacıyla uzmanlık kurumunun yerleştirilmesi gerektiği sonuçlarına ulaşmaktadır.

Yasal metinlerin kalite yönünden sahip olmaları gereken en önemli özelliklerden biri toplumun ihtiyacını en iyi karşılayacak şekilde ilişkileri düzenlemeleridir. Yasal metinlerin en sağlıklı şekilde, bu yönde sınanmaları toplumsal ihtiyaçların sistemli ve yaygın çalışmalarla araştırılması ve yasal metinlerle ihtiyaçlar arasındaki ilişkinin karşılaştırma yöntemiyle kurulmasıdır. Yasal metinlerin sık sık değişmesi, ihtiyaçlardan kaynaklanan

¹¹ Ali Em, Yasaların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, Ankara, 2003, 4.Bası, Turhan Kitapevi, s. 27.

¹² Ömer Faruk Gençkaya, The Impact of Organizational Attributes on Legislative Performance: A Structural-Functional Analysis of The Grand National Assembly of Turkey (1983-1987).

baskıların etkisiyle gerçekleşmektedir. TBMM'nin çıkardığı çeşitli alanları düzenleyen yasaların büyük kısmı önceki yasal mevzuatta değişiklik yapmıştır. Örneğin 19. yasama döneminde çıkarılan toplam 359 yasadaki 135'i milletlerarası anlaşma veya sözleşmelerin onaylanması konusuylla ilgili olduğundan bunların dışında kalan yasaların sadece 58'inin hiç düzenlenmemiş bir alanı düzenlediği, geri kalanların tümünün önceki yasal mevzuatta değişiklik yapmaya dönük olduğu, yasaların incelenmesinden anlaşılmıştır.¹³

4. Baskı Grupları ve Siyaset

Siyasal sistem, çeşitli alt sistemlerden oluşan bir bütündür. Yasa gibi düzenleyici işlem yapma işi de siyasal sistemin bir ürünüdür. Sistemi oluşturan çeşitli unsurların etkileşimi ve işbirliği sonucunda ortaya çıkar. Yasa, aynı zamanda farklı yaklaşımlara ve çıkarılara sahip toplum kesimleri arasındaki mücadelenin ne şekilde sonuçlandığını da gösterir. Nihai sonucu itibariyle yasa, yasama organının bir kararı olmasına rağmen, çeşitli unsurların ve aktörlerin rol oynadığı karmaşık bir süreçte şekillenir. Yasama organının kabulüyle yasa şeklinde somutlaşan ve meşruluk kazanan kararlar, bütün toplum için bağlayıcı bir nitelik kazanır. Yasaların bu özelliklerinden dolayı çeşitli toplumsal gruplar, amaçları doğrultusunda yasa çıkarılmasını isterler. Bir başka deyişle, siyasal otoriteden yasa talebinde bulunurlar.¹⁴

Siyaset, seçimlerden seçime oy vermekten ibaret değildir. Siyasal partiler halkın taleplerinin ve isteklerinin meşru yoldan yönetime yansımalarının aracıdır. Çeşitli sebeplerle siyasi partiler, bu aracı görevini yerine getirememektedir. Bu açığı bazen baskı grupları doldurmaktadır. Bu itibarla baskı gruplarının siyasette

¹³ Muhammed Boz, Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1996, Ankara, s. 106. Yazar eserinde 19. dönemde TBMM'de çıkan yasaları tablo halinde incelemiş ve şu sonuca varmıştır: TBMM'ce çıkarılan yasalar çok eski tarihlere kadar ulaşabilen yasal mevzuatı değiştirebilmektedir. Bu değişikliklerde bir dönemde çıkarılan yasaların ezici bir çoğunluğunun mevzuat değişikliği üzerine odaklandığı ve değişikliklerin 1 ay kadar yakın geçmişte çıkarılan yasal mevzuatla da ilişkili olabildiği görülmektedir. Tablodan hareketle yasaların toplumsal ihtiyaçların yeterli bir analizine dayandırılmadığı, çıkarılan yasaların gelen baskılar üzerine sık sık değiştirildiği ve aynı yasama döneminde aynı üyeler tarafından yakın geçmişte çıkarılan mevzuatta yapılan değişikliklerin önemli bir oran işgal ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir.

¹⁴ Ercan Çeliker, Türkiye'de Yasa Yapma Süreci, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 22.

önemli yer tuttuğunu söyleyebiliriz. Baskı grupları aynı ilgi istek ve endişeyi taşıyan bireyleri bir araya getirir ve siyasetin belirlenmesi sürecinde önemli rol oynarlar. Baskı grupları güçlerini bir araya getirerek taleplerini kamu politikası haline getirmeye yönelik bir güç oluşturmak amacındadırlar. Demokrasinin gelişimi ile baskı gruplarının gelişimi paralel bir süreç izlemektedir.¹⁵

Baskı gruplarının her biri aynı güce sahip değildir. Sahip oldukları üye sayısı, parasal güçleri ve seslerini duyurma kapasiteleri farklı farklıdır. Bankalar Birliği, Barolar Birliği ve hatta bazı kadın derneklerinin yasa yapma sürecini etkileyebildikleri, düzenlemelerin kendi gruplarının menfaatlerine uygun olmasını sağlamaya çalıştıkları, en azından istemedikleri düzenlemelerin yasallaşmasını engelleyebildikleri görülmektedir.

Türkiye’de halkın doğrudan Parlamente’ye yasa teklifinde bulunma ve yasalama sürecini başlatabilme yetkisi yoktur. Yasa teklifi parlamento üyeleri tarafından, yasa tasarıları hükümet tarafından verilince, bunlar dışındaki kişi ve kurumların öneride bulunmaması gerekir. Ancak halkın yasa yapma faaliyetini bizzat başlatabildiği bir yöntem olan halkın yasa teklifinde bulunma yönteminin kabul edildiği bazı ülke uygulamaları da bulunmaktadır. Yani hükümetin ve parlamentonun yanı sıra belli sayıda yurttaşlar topluluğu da yasa yapım sürecini başlatabilir. Halkın yasa teklifi, tasarı ve tasarı olmayan üzere iki şekilde olabilmektedir.¹⁶ Tasarı teklifte belli sayıda seçmen, dilekçelerine ekli olarak bir yasa teklifi sunmaktadırlar. Tasarı olmayan teklifte ise seçmenler sadece belli bir konunun parlamento tarafından yasayla düzenlenmesini ve hazırlanacak tasarıya halkoyuna sunulmasını istemektedirler. İtalya’da, ABD’nin bazı eyaletlerinde, İsviçre kantonlarında ve İngiltere’de bu sistem değişik şekillerde uygulanmaktadır.¹⁷

Yasa önerileri üzerinde yasama meclislerindeki görüşmeler, halka açık kurullarda gerçekleştiğinden yasama sürecinin en ilgi çekici aşaması olmasının yanında tabii olduğu kurallar nedeniyle de karmaşık bir yapı göstermektedir. Parlamento görüşmeleri sık sık yasa önerisini destekleyenler ve öneriye karşı

¹⁵ Halil İbrahim Bahar, a.g.e.,s. 258.

¹⁶ Erdoğan Teziç, a.g.e., s. 235-236.

¹⁷ Fazlı Pehlivan, a.g.e., s. 63.

olanlar arasında uzun ve ilgi çeken bir tartışmaya sahne olmaktadır. Yasama sürecinin çıktısı olan yasa, taraflardan sadece birini memnun edebileceği gibi tarafların düşüncelerinin uzlaştırılması ile de sonuçlanabilmektedir. Bu açık tartışma, aktörlerin hitabet yeteneklerini, düşünce güçlerini ve bazı durumlarda parti sadakatlerini test etmektedir.¹⁸ Yeni ceza mevzuatımızda kaçak yapılara yol, su, elektrik bağlanmasının yaptırımı bağlanması, geçmişte oy uğruna yıllarca siyasetle uğraşanlarca bu sorunun çözümünün ertelendiği göz önüne alındığında, sosyal açıdan incelenmesi gereken ilginç bir husustur. Ülkemizin 1999 yılında yaşadığı büyük Marmara depremi ve zaman zaman kendiliğinden çöken çürük yapılar, toplumun geniş kesimlerinde bu sorunun artık temelinden çözülmesi gerektiği düşüncesini hâkim kılmıştır. Bu düşünce yasalara da yansımıştır. Arsa spekülâtorleri ya da müteahhitlerin yasa yapma sürecindeki olumsuz baskıları bu kez işe yaramamış, düzgün bina yapılması konusundaki sessiz çoğunluğun talepleri baskın gelmiştir.

Ceza adalet sistemimizin yeni baştan düzenlendiği yasama sürecinde kolluk teşkilatlarınca, taleplerinin ve isteklerinin mevzuata yeterince yansıtılmadığı nedeniyle yasa yapma sürecinin açıklığı ve verimliliği eleştirilmiştir. Ancak, kolluk teşkilatları, yasa koyucunun ve tabii ki onu etkileyen siyasal iradenin neden kolluk teşkilatlarının bir kısım yetkilerini ve sorumluluklarını kısıtladığı veya başka birimlere dağıttığı konusunu öncelikle irdelemeleri gerekir. Kolluk alt kültüründe hâkim olan, her sorunun daha fazla yetkiyle çözülebileceği, buna mukabil kolluğun sivil denetiminin gereksiz olduğu ve bu denetimin işlerini engellemekten başka bir işe yaramadığı düşüncelerinin terk edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.¹⁹ Her şeyden önce yasa koyucu bir tercihte bulunmuştur. Bu tercihe saygı gösterilmelidir. Ülkemizin AB'ye giriş süreci içerisinde daha fazla demokratikleşmesine ihtiyaç duyulmasının ve kolluk teşkilatlarının geçmiş uygulamalarında insan hakları ihlalleri konusundaki sicilinin iyi olmamasının, yasa koyucuyu böyle bir tercihte bulunmaya zorladığı düşünülmektedir.

¹⁸ Fazlı Pehlivan, a.g.e., s. 64.

¹⁹ İbrahim Cerrah, E. Semiz, 21.Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Sibel Matbaası, 1998.

Yakın zamanda TBMM’de kabul edilerek yasalanan Sosyal Güvenlik Yasası’nda çalışanlar aleyhine özellikle emeklilik yaşının yükseltilmesi ve emekli aylığı bağlama oranının düşürülmesi gibi konularda sendikaların ve çalışan geniş halk kesiminin istememesine rağmen bazı düzenlemeler yapılmıştır. İşçi, işveren ve memur sendikalarının taleplerinin kabulü konusunda siyaset üzerinde büyük baskılar olmasına rağmen çalışanlar, aleyhlerine olan bazı olumsuz durumları düzeltmemişlerdir. Kamu yönetimi ve maliyesi konusunda karar verici siyasiler, ekonominin genel dengelerini ve taşıyabileceği yükleri gözeterek ileriye dönük olmak üzere temsil ettikleri kesimlerin aleyhlerine yasa çıkarabilmektedirler. Düzenlemeleri yaparken ülkenin ve milletin genel menfaatlerine uygun davrandıkları hususunu gerekçe olarak ileri sürmektedirler. Bu itibarla ülkenin zenginliği, imkanları gibi göreceli düşüncelerin yasa koyucu üzerindeki etkileri ile IMF gibi uluslararası finans kurumlarının baskıları ile şekillenen sosyal kontrol kurallarının, Sosyal Güvenlik Yasası içeriğinin belirlenmesinde rol oynadığı değerlendirilmektedir.

5. Yasa Yapma Sürecine Katılım

Hızla değişen bilgi çağı toplumunu ve küresel ekonomiye açık ülke ekonomisini yönetmek için artan düzenlemeler klasik yöntemlerle yapılırsa bir takım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Artık yasal düzenleme, her zaman en iyi çözüm yolu olmamaktadır. Örneğin iş dünyası için uygun olan ve fayda sağlayan bir düzenleme, vatandaşlar açısından çok maliyetli ve gereksiz olabilmektedir. Öyle ki bazen toplumun farklı kesimleri arasında bir uzlaşma sağlanamamakta, uzun süreli müzakereler ve danışma toplantıları yapılabilmektedir. Bazen bu toplantılar bir uzlaşma ile sonuçlanmakta ve bu takdirde uzlaşma metinleri yasal düzenlemeye yansıtılabilmektedir. Bazen de uzlaşma sağlanamamakta, bu takdirde yasa koyucu önüne getirilen alternatiflerden birini, içinde bulunduğu konjonktür etkisinde kalarak kabul edebilmektedir.

Kamu otoriteleri için problemlerin çözümünde en iyi yolun, her zaman yeni bir düzenleme yapmak olduğu söylenemez. Aksine, aşırı derecede düzenleme yapılması kamu otoritelerinin güvenilirliklerini ve etkinliklerini yitirmelerine yol

açabilmektedir. Günümüzde, düzenlemelerin kalitesi hükümetlerin etkinliği için hayati önemdedir.

Yasa yapma sürecinin çok yaygın kullanılmasıyla birlikte düzenleme enflasyonu ortaya çıkabilmektedir. Zamanla bu yeni düzenlemelere ayak uydurma zorluğu kendini hissettirmektedir. Yasanın, muhatapları tarafından daha da önemlisi yasayı uygulayacak ve denetleyecekler tarafından da iyi bilinmemesi sonucu idari formalitelerin yükü ağır gelmeye başlar. Böylelikle yapısal uyum sorunlarının ortaya çıkmasıyla düzenlemenin maliyeti gereğinden fazla artar. Bu maliyeti ortadan kaldırmak ya da hiç olmazsa getirdiği yükleri hafifletmek için yasa yapma sürecine katılım önem arz etmektedir. Yapılacak yasanın etkilediği kişi ya da kurumların yasa yapım sürecini takip etmeleri, dilek, temenni ve arzularını yasa yapım sürecindeki aktörlere iletmeleri, bu şekilde sürece aktif katılmaları ülke barışı, huzuru ve gelişimi için çok önemlidir. Düzenleme yapılmak istenen alanda başarılı bir politika oluşturmak için devletin, yasa yapma sürecinde daha demokratik yaklaşımları içeren, işbirliği, koordinasyon, danışma, birlikte düzenleme ve düzenleme yapılmasına izin verme gibi yöntemleri tercih ettiği görülmektedir.

Vatandaşların bireysel olarak yasa yapma sürecine katılmalarının sağlanmasının pratik zorluklarının bulunduğu gibi bilgi ve eğitim eksikliği gibi nedenlerle sürece katılmalarının önünde ciddi sorunlar da bulunmaktadır. Yasa yapma sürecinde üzerinde çalışılan konunun çeşitli toplantı, sempozyum ve çalıştaylarla kurum ve kuruluşlara duyurulması, bilgilendirme ve eğitim kampanyalarının yapılması suretiyle vatandaşların en doğruya ulaşmalarına veya en kötü uygulamaları görmelerine yardımcı olunmalıdır. Bu şekildeki bir yöntemle aydınlatılmış yasanın muhatapları haklarının ve sorumluluklarının farkına varabileceklerdir. Vatandaşların yasa yapım sürecinde rol alan aktörleri denetleyebilmeleri ile yasa yapım sürecinde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin bir ölçüde gerçekleşmiş olacağı değerlendirilmektedir.

Modern toplumlarda yasa yapma sürecinde televizyon, basın-yayın, bilgisayar, internet gibi modern araç ve gereçlerin özellikle bilginin paylaşılması noktasında kullanılması, hatta TBMM Genel Kurulu'nda oylamayı kolaylaştıran ses ve elektronik oylama cihazlarının son dönemlerde kullanılması önemli

olmakla birlikte yeterli değildir. Sadece bina, tesis, araç-gereç ve cihazların ‘fiziki’ şartlarının iyileştirilmesi tek başına modernizasyon olarak görülmemelidir. Oldukça yüksek maliyetlerle gerçekleştirilen bu tür iyileştirmeler modernizasyonun sadece biçimsel (fiziksel) yönünü teşkil edecektir. Oysa bunun gerçek modernleşme olan zihinsel dönüşümle tamamlanması gereklidir. Önemli olan sadece modern tesis ve araçların elde edilmesi değil, bunların etkin ve verimli bir şekilde toplumun beklenti ve talepleri doğrultusunda ve yine toplumun yönlendirmesine açık bir şekilde kullanılmasıdır.²⁰

6. Sonuç

Bilim ve teknolojiadaki hızlı değişim, toplumsal yapıyı etkilemekte ve toplumsal değişim de hızlı bir şekilde gerçekleşmektedir. Modern toplumlarda toplumsal değişim çok hızlıdır. Bu itibarla yasa yapıcıların geçen yüzyılda olduğu gibi yasa yaparken yarım asır veya çeyrek asırlık süreleri bulmaları artık mümkün değildir. Yasalarımız on yıl geçmeden eskiebilmeindedir.

Yasa yapma sürecinin zamanında ve verimli işlemesi kadar sürecin şeffaf olması, her isteyenin süreci izleyebilmesi ve gerektiğinde menfaatini etkileyen konularda muhataplarından hesap sorabilmesi de çok önemlidir. Bu itibarla özellikle geniş halk kesimlerini ilgilendiren yasa tasarı ve tekliflerinin kamuoyuna duyurulması ve tanıtılması, hazırlanan taslak hakkında mümkün olduğunca ilgili uzmanlardan ve gruplardan görüş alınması önemlidir. Yasa yapma sürecinde bu yöntemlerin benimsendiği toplumların parlamentolarında doğru işlerin yapıldığı izlenimi doğacak ve demokratik sisteme olan güven tazelenip güçlenecektir. Şeffaf ve hesap verebilir bir yasa yapma sürecinin gerçekleşmesinin bir ülkede istikrarlı ve adaletli bir yönetimin doğmasına yol açacağı düşünülmektedir.

²⁰ İbrahim Cerrah, “İç Güvenlik Sektöründe Zihinsel Modernizasyon Ve Demokratik Gözetim”, Mental Modernization and Democratic Oversight of Security Sector, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) tarafından 03 Şubat 2005’te Hacettepe Üniversitesi, Ankara’da düzenlenen ‘Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye’de ve Dünyada Eğilimler’ konulu uluslararası konferansta yapılan sunumdan alınmıştır.

Kaynakça

- BABACAN, Hüseyin Güngör, Türk Hukuk Sisteminde Yasa Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Başlıca Sorunlar, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004.
- BAHAR, Halil İbrahim, Sosyoloji, 2000, Ankara, USAK Yayınları.
- BOZ, Muhammed, Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1996.
- CERRAH, İbrahim; SEMİZ, E., 21.Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Sibel Matbaası, 1998.
- ÇELİKİER, Ercan, Türkiye’de Yasa Yapma Süreci, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- EKİCİ, Birol, Düzenleyici Etki Analizi, Ankara, Matsa Basımevi, 2006.
- EM, Ali, Yasaların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, 4. bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, The Impact Of Organizational Attributes On Legislative Performance: A Structural-Functional Analysis Of The Grand National Assembly Of Turkey (1983-1987).
- GÖZLER, Kemal, Devletin Genel Teorisi, 1. B., Bursa, Ekin Kitabevi, 2007.
- KARAMUSTAFİAÖĞLU, Tuncer M., Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1965.
- ÖZGENÇ, İzzet, Türk Ceza Yasası Gazi Şerhi, Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2006.
- PEHLİVAN, Fazlı, TBMM’de Yasa Yapma Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Parlamentolarından Örnekler, 2007.
- TBMM’nde Yasama Süreci, TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Tanıtım Kitapları Serisi:7.
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 8. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2003.
- YÜKSEL, Nahit, Yasama Süreci ve Söylem Sorunları, [http:// www.butce.org/Html/dergi/25/nyuksel.pdf](http://www.butce.org/Html/dergi/25/nyuksel.pdf).