

# TÜRKİYE'DE YASA YAPIMI: NİCELİK SORUNU MU, NİTELİK SORUNU MU?

**Dr. Nihan Yancı Özalp**

Kocaeli Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi



## Özet

Ülkemizde yasa yapımı, hükümet politikalarının uygulama aracı olarak kullanılmaktadır. Genellik, soyutluk ve nesnellik yasanın nitelikleridir. Öngörülebilirlik, ulaşılabilirlik ve etkililik de yasanın uygulama aşamasında taşınması gereken özelliklerdir. Ülkemizde yoğun bir yasama faaliyetine tanık olunmaktadır. Bu yoğun süreç içerisinde yasaların taşınması gerekli nitelikler gözardı edilmekte, kamu yararı amacı güden yasalar yerine, kişisel ve siyasal amaç taşıyan yasalar meclisten geçirilmekte; içerik olarak da demokratik ve özgürlükçü olmak yerine, anti-liberal ve yasaklayıcı karakter ön plana çıkmaktadır. Yasa enflasyonu nedeniyle, uygulama aşamasında da birçok sorunla karşılaşmakta ve yasalar etkililiklerini yitirmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'de yasa yapım sürecinin yeniden gözden geçirilmesi ve sorgulanması gerekmektedir. Bu makalenin amacı, özellikle son dönemde Türkiye'de yapılan yasaların genel fotoğrafını çekmek ve yasaların nitelik değiştirmesinin nedenlerini ortaya koymaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yasama, Türkiye, hükümet politikaları, demokrasi, liberalizm.

*Making Code in Turkey: Is it a Quantitative Problem or a Quality Problem?*

## Abstract

Making the code in our country is used by the government for the execution of its politics.

Generality, objectivity and abstractness are the qualities of the code. A code must also be effective and attainable in its practice. An intensive legislative activity is witnessed in Turkey. The assembly is not sensitive to the qualities of the code. The code is not considered in terms of public interest, but of personal and political goals. Further, its content is neither democratic nor based on principles of freedom. Instead, it is prohibitive. Due to an inflation of laws, its effectivity is lost and new problems occur regularly.

In this context, the legislative process should be interrogated in Turkey. The purpose of this article is to demonstrate the general view on the recent codes in Turkey and put forth the causes for their modification.

**Keywords:** Legislation, Turkey, governmental policies, democracy, liberalism.

## Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?

Ülkemizde toplum ihtiyaçları ve Avrupa Birliği’ne uyum süreci gerekçe gösterilerek hızlı bir biçimde ve çok fazla sayıda çıkarılan yasalar, onların niteliklerinin sorgulanması gereğini de beraberinde getirmektedir. Giriş bölümünde özellikle içinde bulunduğumuz yasama dönemine ilişkin bazı saptamalar yapılmaktadır. Makalenin ilk ana başlığı sözkonusu nitelik sorgulamasını yaparken; ikinci başlık, bunun hukuksal ve siyasal nedenlerini incelemektedir. Sonuç bölümünde de çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır.<sup>1</sup>

### **I-GİRİŞ: YASALARIN GENEL GÖRÜNÜMÜ**

Türkiye’de özellikle geçen iki yasama yılında yoğun bir yasalastırma faaliyetine tanık olundu. Hatta öyle ki, yasalar isimleriyle değil, daha çok sayılarla ifade edilir oldular. TBMM, 2003-2004 yasama yılında toplam 261 tasarı ve teklifi yasalastırdı. Bu sayı, Meclis Başkanı tarafından bir övünme vesilesi yapılarak, Meclisin çok iyi çalıştığı konusunda bir dayanak olarak gösterildi.<sup>2</sup>

Meclis 2005 yılını da tarihi bir rekorla kapattı. Muhalefetin, görüşmeleri boykot kararıyla hızını daha da artıran iktidar partisi, 48 saatte, yüzlerce maddeden oluşan 24 yasa çıkardı. Hatta bunlar basın tarafından “cumartesi ve

1 Makalenin amacı, yasa yapımına ilişkin olarak Meclis İçtüzüğü’nde yer alan kuralları bütünüyle incelemek değil; bunlar içerisinde konuyla ilgili olduğunu düşündüklerimizi irdelemek ve sorgulamaktır. Bu yönüyle yazı, sistematik olarak bu kuralları incelememekte, sorunla ilgili çerçevede konuya yaklaşmaktadır.

2 246 tanesi yürürlüğe giren bu yasalardan 138’i uluslararası belgelere ilişkin olup, 74’ü çeşitli kanunlarda ve KHK’lerde değişiklik yapan kanunlardır. Bu toplam sayı içerisinde sadece 34’ü yeni yasadır ve bunun içerisinde de pek azı temel hak ve özgürlüklere ilişkin bulunmaktadır.

pazar yasaları” olarak adlandırıldı. Örneğin Devlet İstatistik Enstitüsünün adının Türkiye İstatistik Kurumu olarak değiştirilmesini ve yeniden örgütlenmesini öngören ve 60 asıl, 11 geçici maddeden oluşan yasa, İttüzükteki değişiklikten yararlanılarak,<sup>3</sup> temel kanun kapsamında görüşmesiz kabul edildi. Yasanın 50 maddelik ilk iki bölümü, 5 dakikada meclisten geçti.

Bu kadar yoğun bir yasama döneminde yasaların taşınması gereken nitelikler ne kadar gözönünde bulunduruldu?

Bilindiği gibi yasanın amacı, kamu yararını gözetmek, toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermek olmalıdır. Ancak günümüzde tikel, hatta kişisel ve siyasal amaçlara hizmet eden yasaların sayısı hayli fazladır. Kamu yararı amacıyla çıkarılması gerekirken, aslında başka amaçlarla çıkarılan yasalar hakkında, halka bilgi verme gereği bile duyulmamaktadır (URAS, 7 Temmuz 2004).<sup>4</sup> Bu da yasanın uygulama aşamasında öngörülebilirliğini, ulaşılabilirliğini ve etkililiğini azaltmaktadır.

Yasanın amacındaki bu farklılaşma, aynı zamanda onun niteliğine de doğrudan etki etmektedir.

3 İttüzüğün temel kanunlara ilişkin 91. maddesi, 30.06.2005 tarih ve 855 sayılı TBMM kararı ile değiştirilmiştir. Değişiklik tarihi de dikkate alındığında, iktidar partisinin bu değişikliği, hızlı bir biçimde yasa çıkarmak amacıyla gerçekleştirdiği ortadadır.

4 Güngör Uras'a göre, yasa çıkarma amaçları şöyle: “İMF istediği için, veya eşe dosta imkan sağlamak için, veya yürürlükteki kanunlara takılan işlerin önünü açmak için. Halk için çıkarılan kanunlar ise sadece vergi kanunları” Uras, “TBMM her iki saat 18 dakikada bir kanun yaptı”; “(1) Pamukbank ile Halk Bankası'nın birleşmesi ve (2) Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile ilgili 2 yasa tasarısı TBMM tatile girmeden çıkmaz ise IMF İcra Kurulu bizim “gözden geçirme raporu”nu onaylamayacak. (1) Ceza Yasası, (2) Yerel Yönetimler Reformu Yasası, (3) Belediyeler Yasası, (4) İl Özel İdaresi Yasası (kabul edildi), (5) Büyükşehir Belediyeleri Yasası, (6) Vergi Yasalarında Değişiklikler ile ilgili Yasa, (7) Kamu Yönetimi Temel Yasası, (8) Üretici Birlikleri yasası tasarıları ile Bütçe Yasası'ndaki değişiklikler paketi ve de Dokuzuncu AB Uyum Paketi'ndeki yasa tasarılarının, 15 Temmuz'dan önce TBMM'den geçmesi gerekiyor. Bize bugüne kadar demek ki yanlış anlatmışlar!.. Bize bugüne kadar anlatıldığına göre sipariş üzerine yasa hazırlanmaz. Her sorunu çözmek için bir yasa yapılmaz. Bir yasa hazırlamanın “usulü - adabı” vardır. Yasa ne işe yarayacak? Uygulanabilecek mi, uygulanmayacak mı? Kime yarar, kime zarar getirecek. Uzun vadeli kalıcı bir düzen mi, yoksa geçici olarak bir soruna çözüm mü getirecek? Bu yasadan bir kişi veya bir zümre mi yararlanacak? Yasa için hazırlanan tasarı hukuka uygun mu? Kurulu düzene uygun mu?...” (URAS, 7 Temmuz 2004).

Örneğin, Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı<sup>5</sup>, yargı ile sorunu olan bazı fabrikalara özel statü verilmesini sağlamaktaydı. Danıştay'ın, Cargill Firmasının onay, izin ve ruhsatlarını iptal etmesine karşılık, bunların özel endüstri bölgesi ilan edilmesine olanak tanıyarak, faaliyetleri önündeki engelleri kaldırmaya yönelik olan bu tasarı, yasa yapımındaki tikel amacı ortaya koymak bakımından anlamlıdır. Bu tasarının gündeme getirilmesi, basma, Başbakanın, Cargill firması yetkililerine, firmanın önündeki engellerin kaldırılacağına dair verdiği sözü yerine getirmesi olarak yansımıştır (Cumhuriyet, 14 Haziran 2004; Milliyet, 17 Haziran 2004). Gerçi tasarı, yoğun tepki üzerine, bazı değişikliklerle yasalasmıştır, ancak daha sonra Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile aynı amaca ulaşılmıştır.<sup>6</sup>

Yasalar içerik yönünden, hukuk devletinin gereği olan demokratik ve özgürlükçü nitelikleriyle de gözönüne alınmalıdır. Türkiye'de yasanın, uğradığı işlev farklılaşması ile, ilgili alanları düzenleyici, olanak sağlayıcı kural koyma yerine, anti liberal ve yasaklayıcı bir karakter taşıdığı görülmektedir.<sup>7</sup>

Türkiye'de TBMM'nin açılışından (23 Nisan 1920), 03.03.2003 tarihine kadar geçen sürede toplam 12688 yasa çıkarılmıştır (ARAÇ/İBA, 2003: 37). 22. yasama döneminde ise, 3. yasama yılının sonuna kadar toplam 683 tasarı ve teklif yasalasmıştır. Görüldüğü gibi ülkemizde son yıllarda giderek artan bir yasa enflasyonu sözkonusudur. Bu sorun, bizim gibi birçok ülkede de mevcuttur. Yaşamın her alanını yasayla düzenleme ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parlamentoları, adeta bir yasa imalathanesi(!) görünümünü kazanmıştır. Sayıca bu hızlı artışın hukuk devleti ilkesini de tehdit ettiği öne sürülmektedir (ARAÇ/İBA, 2003: 37-38). Yasa enflasyonunun hukuk düzenini karmaşaya sürüklediği bir gerçektir.

5 Sözkonusu yasa bazı değişikliklerle, 1.7.2004 tarih ve 25509 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

6 Bu Yasa da tarım arazisi üzerine tesis kurmuş olanlara para cezası karşılığında af getirmektedir. 19.7.2005 tarih ve 25880 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

7 Kaboğlu, geçen dönemlere ilişkin olarak, 1984-1994 yılları arasında yapılan yasaların içerik yönünden demokratikleşmeyi hedef alan ve hak ve özgürlükleri genişleten ve uygulama kolaylığı sağlayan yasalardan çok, emniyet, asayiş, mali durumun iyileştirilmesi gibi kanunlarla kesin hesap kanunları, uluslararası andlaşmaları onay ve sözleşmelerin uygun bulunduğu kanunlar, değişiklik kanunları, il-ilçe kurulması ve yetki kanunlarından oluşan yasalar olduğunu ifade etmektedir (KABOĞLU, 2000: 168). 2003-2004 yasama yılında yapılan yasalar da farklı bir tabloyu yansıtmamaktadır. Yapılan 200'ün üzerinde yasanın içinde sadece birkaç tanesi hak ve özgürlüklere ilişkin bulunmaktadır.

Bu nedenle ülkemizde, yürürlükteki yasalarla ilgili bir ayıklama çalışması yapılması gerekmektedir (İBA/BOZKURT, Eylül 2004: 115-116). İstatistiki verilere göre TBMM, yılda ortalama 156 yasa üretmektedir. Bu ise gerek vatandaşlar, gerekse uygulamacılar için çeşitli sorunlar doğurmaktadır. Hukuki düzenlemelerin niceliksel olarak artması, normların ulaşılabilirlik ve anlaşılabilirlik özelliklerini tehlikeye sokmaktadır. Yasaların sayıca fazlalığını azaltmak amacıyla kabul edilen 1988 tarih ve 3488 sayılı "Uygulama İmkanı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun", tarihsel öneme sahip bir hukuk reformu niteliği taşımaktadır. Söz konusu düzenlemeyle, uygulanmayan, işlenmeyen ve hiçbir hukuki değeri kalmamış, kendisi ile ilgili bir yasa çıkarılırken esasen ilga edilmesi gerekip de edilmemiş olan 1657 adet düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu, konunun bir boyutunu oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra tasarı ve teklif hazırlama ve norm koyma tekniği yönünden dikkate alınması gereken önemli noktalardan bir tanesi de, düzenleme yapılacak konunun yasayla düzenlenmeye elverişli olmasıdır (İBA, 2004: 30-31).

Yasaların ve bunlara dayanılarak çıkarılan öteki hukuk normlarının açık, düzenli ve güvenilir mevzuat metinleri halinde vatandaşa ulaştırılabilmesi hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden biridir. Bu nedenle yasaların ayıklanması amacıyla gerçekleştirilen çalışmalar aralıksız sürdürülmelidir. Yeni yasalar, kendi alanıyla ilgili mevzuatı tarayarak ve ayıklayarak çıkarılmalıdır (İBA, 2004: 32).

Sayıca bu fazlalığın yanı sıra, bizde "torba kanun" uygulaması da özellikle son dönemde oldukça yaygındır. Bu uygulama sayesinde tek bir yasa ile birçok yasada değişiklik yapılabilir. Örneğin 21 Eylül 2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 5234 Sayılı Kanun"la 64 yasada değişiklik yapılmaktadır. Şu alıntı bu uygulama üzerine somut bilgiler sunmaktadır:

*"...İçinde çok, çok, çok şey var. Öğretim üyesinden avukata, emeklisinden çalışana, işadamından köylüye, müteahhitten memura, bankacıdan afetzedeye, meteoroloji çalışanından Üsküdar'ın Selimiye ve İhsaniye Mahallesi sakinlerine kadar, herkesi ilgilendiren maddeler kanuna doldurulmuş... İlginç olan da şu: İsimsiz ve uzun "torba" bir kanunla 64 kanunda değişiklik yapılırken, değişiklik yapılan kanunların isminden hiç mi hiç söz edilmiyor. Sadece numaraları veriliyor. Demek ki halkımız, tüm kanunları numarasından tanır durumda!..."* (URAS, 27 Eylül 2004)

Şu sorulabilir: "torba kanun" uygulaması, Türk hukuk sistemi ile ne derecede bağdaşmaktadır? Bu durum, yasa yapma tekniğine aykırı olduğu gibi, Başbakanlık tarafından yayınlanan, "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname,

Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”ın<sup>8</sup> 13. maddesine de aykırıdır. 13. maddeye göre, “Bir tasarı ile, zorunlu olmadıkça, birden fazla kanunun hükümleri değiştirilemez. Her kanunda öngörülen değişiklikler müstakil tasarılarla düzenlenir.” İstisnai olarak ancak zorunlu hallerde kullanılması gereken bu usul, bizde neredeyse kural haline gelmiştir. 2003-2004 yasama yılında birden fazla yasada değişiklik yapan “torba kanun” sayısı 20’yi geçmiştir. 2004-2005 yasama yılında da bu uygulama artarak sürdürülmüştür. Yaklaşık 25 torba kanunla birden fazla kanun ve KHK’de değişiklik yapılmıştır.

Gerek yasa enflasyonu, gerekse torba kanun uygulaması, yasal düzenlemelerin öngörülebilirliği, ulaşılabilirliği, etkililiği ve nihayetinde de hukuk güvenliğini tehdit etmektedir.

## II-YASA KAVRAMI ÜZERİNE

Yasalar, Anayasanın çizmiş olduğu genel çerçevede toplumsal yaşamın çeşitli alanlarını düzenlerler. Başka bir söyleyişle, Anayasanın öngördüğü ve düzenlenmesini yasaklamadığı konularda, anayasaya uygun olma kaydıyla, yasa yoluyla kural konur. Herşeyden önce bu kadar önemli bir işleve sahip olan yasaların üst norm olan anayasaya uygunlukları, hem geçerliklerini belirleyen hem de niteliklerini etkileyen bir unsurdur.

Nesnellik, genellik, soyutluk, eşitlik gibi belli kavramlarla nitelenen yasaların; öngörülebilirlik, ulaşılabilirlik ve etkililikleri de, uygulama aşamasında taşıması gereken özelliklerdir.<sup>9</sup> Anayasa Mahkemesi, gerek 1961

8 R.G. T. 08.09.1992, S. 21339

9 Ancak 22. yasama döneminde çıkarılan yasaların bu nitelikleri taşıdıkları konusu şüphelidir. Çünkü zaman zaman kişisel çıkarları gözetilen yasaların çıkarılması, onların objektif ve genel olması ve kamu yararını amaçlaması kuralına aykırılık taşımaktadır. TBMM’nden çok sayıda yasa çıkınca da, kişisel çıkar izlenip izlenmediğini belirlemek de güçleşmektedir. Örneğin “Yatırımların ve İstihdamların Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un sonuna eklenen bir maddeyle bir yabancı sermaye grubunun hukuki sorunu çözülürken, bu yabancı sermaye grubunun arkasına gizlenen üç yerli sermaye grubuna da imkanlar tanınmıştır. Yine bunun yanı sıra başka yasaların arkasına eklenen maddelerle bireysel çıkarlara hizmet eden yasalar çıkarılmaktadır (Uras, 27 Temmuz 2004). Başka örnekler Türkiye’de İnsan Hakları Raporu 2004’de verilmektedir. “Bazı yatırımların hızlandırılmasına yönelik olarak Devlet Su İşleri Müdürlüğü’ne kaynak aktaran yasa tasarısına eklenen bir madde ile, Üniversite kökenlilerin Meclisteki sürelerini profesörlük ünvanı için bekleme sürelerine ekleme iradesi” (T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu, 2005: 18).

Anayasası gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlarında yasanın niteliklerini belirleyerek yasama organına yol göstermektedir:

1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında Anayasa Mahkemesi, “kanunun kamu yararına geleceği düzenleyici, mücerret, şahsi olmayan, genel hukuk kuralları koymadığı, aksine olarak yayınlanmasından önce kazanılmış hakları ortadan kaldıran özel bir müsadere hükmü koyduğunu” söyleyerek, yasanın içerik olarak taşıması gereken özellikleri belirtmiştir (<http://www.anayasa.gov.tr>).<sup>10</sup>

AYM, daha yeni kararlarında da yasanın niteliğine ilişkin belirlemeler yapmayı sürdürmektedir:

*“Bilindiği gibi, yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki pozitif hukuk metinleri nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden de objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da varolan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlemler bölümüne girerler”*(<http://www.anayasa.gov.tr>).<sup>11</sup>

Aynı şekilde AYM, yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olmasını da aramaktadır:

*“Yasaların, kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle yasakoyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözönünde tutarak kullanması gerekir”*(<http://www.anayasa.gov.tr>).<sup>12</sup>

Profesör Teziç'e göre kamu yararı unsuru, yasanın tanımlanmasıyla ilgili olmayıp, geçerlik şartıdır. Kanunların kişisel ve politik amaçlarla konulmuş olması halinde ortada bir yetki saptırması sözkonusu olacaktır. Yasama organındaki çoğunluk, sırf kendi politik çıkarları için bir kanun koyarsa, bu kanun amaç unsuru bakımından sakat olur. Kanun koyucu kamuya yararlı olanı belirlemekte serbesttir. Anayasa Mahkemesi, amaç unsurunu değerlendirirken, yasama organının bir kanunu kamu yararı amacıyla mı yoksa kişisel ya da politik bir amaçla mı yaptığını araştırmalıdır. Ancak, kanunların görüşülmesi

10 AYM, E: 1963/124, K: 1963/243, k.t. 11.10.1963.

11 AYM, E.1990/31, K.1990/24, k.t. 24/9/1990; Ayrıca yasaların genel, objektif ve adil hukuk kuralları içermesi gerektiği yönünde bkz. AYM, E. 2001/353, K. 2002/87, k.t. 26.9.2002; AYM, E. 2003/12, K. 2004/69, k.t. 16.06.2004.

12 AYM, E. 2002/132, K. 2003/48, k.t. 4.6.2003; benzer şekilde, AYM, E. 2001/79, K. 2002/194, k.t. 26.11.2002.

sırasında kanun koyucunun amacının kamu yararı olmadığına açıkça ortaya konabildiği durumlarda iptal yoluna gidilebilir. (TEZİÇ, 1972: 49 ve 104 vd.).

Bu açıdan, tasarı ve tekliflerin gerekçeli olması da büyük önem taşımaktadır. Zira, yasa tasarı ve tekliflerinin gerekçeli olmasının önemi, ileride kanunlaşacak olan metnin amaç unsurunun tespitinde ortaya çıkacaktır. Gerekçe konusunda İçtüzükte tasarı ve teklifler arasındaki farklı düzenlemeye de değinmek gerekmektedir: Yasa tasarıları, Bakanlar Kurulunca hazırlanır ve bütün bakanlar tarafından imzalandıktan sonra gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulur (TBMM İçtüzüğü madde 73). Yasa tasarılarının genel gerekçesi ve maddelerine ilişkin gerekçesi açıkça belirtilir. Yasa tasarılarının gerekçesinde tasarinin tümü ve maddeleri hakkında bilgiler bulunmalıdır. Gerekçe, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırıldığı, değiştirildiği veya eklendiği konularında açıklık taşınmalıdır. İçtüzükte tasarılar için bu konuda ayrıntılı hükümler bulunurken, teklifler için sadece gerekçe bulunması zorunluluğu öngörülmüştür. Bu farklılığın bir unutkanlıktan kaynaklandığı ve tasarılarla ilgili bu düzenlemenin teklifler için de uygulanması gerektiği ileri sürülmektedir (BAKIRCI, 2000: 403).

Tasarı veya teklifin gerekçesiz sunulması halinde, bunun TBMM Başkanlık Divanı tarafından Bakanlar Kuruluna veya teklif sahibi milletvekiline iadesi gerekmektedir. Tasarı veya teklifin gerekçesiz olarak kabul edilmesini Teziç, iptal nedeni olacak bir usul eksikliği veya sakatlığı saymamaktadır. Bu ancak siyasi denetim yollarına başvurarak önlenebilir. Cumhurbaşkanı tarafından kanunların bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi de bir diğer yoldur (TEZİÇ, 1972: 57-59).

### III-YASA YAPIM SÜRECİ

Yapım sürecinde usule ilişkin kuralların dikkate alınmaması, ön hazırlık çalışmalarına ve katılıma önem verilmemesi, sayıca çok fazla ama niteliği hayli tartışmalı yasaların yürürlüğe konmasına neden olmaktadır.

Nitelik sorunu, hazırlık ve görüşme aşamalarındaki usullere uyulmasıyla doğrudan ilgilidir. Zira üzerinde yeterince çalışılmadan, alelacele görüşülen ve oylanan yasalar, gerçekte farklı amaçlara hizmet edebilmektedir. Böylece, yasa enflasyonu olgusuyla nitelik sorunu gerçekte ters orantılı bir ilişki içinde bulunmaktadır.

1982 Anayasasının 95. maddesinin 1. fıkrasına göre: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür.*" 88. maddenin 2. fıkrası uyarınca da, "*Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları içtüzükle belirlenir.*"



Dolayısıyla Anayasa, yasa yapma işlemi sırasındaki esasları belirleme işini, 584 sayılı ve 5.3.1973 tarihli olup, birtakım değişikliklerle yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğüne bırakmıştır.

## A-ÖN HAZIRLIK ÇALIŞMASI VE KATILIM SORUNU

Konumuz açısından ön plana çıkan sorunlar, yasa tasarısı ve teklifleri hazırlanırken gerekli teknik ve bilimsel çalışmaların yapılması ve halkın, sivil toplum kuruluşlarının ve bilimsel çevrelerin görüşlerinin alınmasıdır.<sup>13</sup>

İyi bir yasa hazırlığı yapmak ve onun etkili biçimde uygulanmasını sağlamak için uyulması gereken asgari ilkeler nelerdir? Herşeyden önce yasanın amacı iyi belirlenmeli, ön hazırlık çalışması yapılmalı, toplumsal beklenti ve gereksinim gözönünde bulundurulmalı ve en önemlisi de, yasa katılımcı bir anlayışla oluşturulmalıdır. Bu arada, varlığına ihtiyaç duyulduğunu hissettirmek için kamu bilgilendirilmelidir (EM, 1997: 9-10). “*İnsan hakları güvencesi bakımından yasa yapım tarzının önemi açıktır. Bunların başında saydamlık ve kamuoyunda tartışma olanağının bulunması gelir.*” (KABOĞLU, 2002: 160).

Sadece genel bir bilgilendirme veya bu konuda kamuoyunda tartışma açmak da yeterli değildir. Tasarılar, Bakanlar Kurulunun gündemine gelmeden önce üzerinde, ilgili bakanlık veya bakanlıklarda teknik ve hukuki çalışmalar yapılmalı ve gerekiyorsa konuyla ilgili komisyonlar oluşturulmalıdır. Yasa tasarıları üzerinde teknik bir komisyonda çalışma yapılması ve metni olgunlaştırmak için hazırlık aşamasında, toplumun bilgisine ve tartışmasına sunulması çok önemlidir. Toplum bilgilendirmeden ve üzerinde tartışma açmadan tamamen teknik düzeyde yapılan bir çalışmanın tasarıya dönüştürülmesi de yeterli olmayacaktır (EM, 1997: 21).

Yasa tasarılarının ilgili bakanlıkça hazırlıkları yapılırken, üniversitelerin, ilgisi itibarıyla yüksek yargı organlarının, meslek kuruluşlarının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların, tasarıların düzenlediği konularla ilgili görüş ve önerileri alınmalı, değerlendirilmeli ve uygun görülenler, öneriler doğrultusunda tasarı üzerinde düzeltilmelidir (EM, 1997: 21).

Ülkemizde yasa tasarılarının hazırlanmasında uyulacak esas ve usuller daha önce sözü edilen “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”da belirlenmiştir. Yönetmelik niteliğindeki bu düzenlemede sadece ilgili bakanlık ve

13 Bir gazete haberi: “Patronlar ve IMF dışında toplumun hiçbir kesimini dinlemeyen AKP Hükümetinin çıkarttığı birçok yasa, yönetmelik ve genelge mahkemeye düştü.” (Evensel, 17 Mayıs 2004: 7).

kuruluşlardan görüş alınması konusu üzerinde durulmaktadır. Üniversitelerin, yüksek yargı organlarının ve meslek kuruluşlarının bu sürece katılımları konusu ise ihmal edilmiştir.

2003-2004 yasama yılında çıkarılan yasalarda katılıma ne derecede önem verilmiştir? Bu konuda Anayasal ve yasal düzeyde olmak üzere iki örnek verilebilir:

Anayasanın 155/2. maddesinde, Danıştayın görevleri arasında Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen yasa tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek de sayılmıştır. Uygulamada Danıştay'ın düşüncesine başvurulacağına ilişkin kurala uyulmamaktadır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, Danıştay incelemesi, yasanın oluşmasında zorunlu bir aşama değildir. Yalnızca yasanın oluşumu aşamasında, teknik hataların düzeltilmesi ve yürürlükteki yasalarla uyum sağlanmasını amaçlayan bir ön hazırlıktır. Dolayısıyla Danıştay'ın görüşüne başvurulmaksızın, tasarının meclisçe kabul edilerek yasalaşması, sonradan geçerliliğini etkileyecek ya da iptalini gerektirecek bir sakatlık yaratmamakla birlikte, metnin olgunlaştırılması bakımından önemlidir (TEZİÇ, 2004: 40).

“İnsan haklarına ilişkin olarak ilgili Devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere” 4634 sayılı Kanunla kurulan İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun görüşüne de başvurulmamıştır (T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu, 2005: 15).

Bu aktarmalar sonucu şu gözlem yapılabilir: hızlı bir biçimde hazırlanan ve oylanan yasalarda ön hazırlık çalışması iyi yapılmamış, iyi bir yasa hazırlığı için gerekli olan ilkelere uyulmamıştır. Bunun yanısıra, yeni Türk Ceza Kanunu, somut ve güncel bir örnek olarak belirtilebilir. Yasanın özellikle basına ilişkin maddelerinin, bütün basın kuruluşlarından ve Basın Konseyi'nden aldığı yoğun tepkiler, yasanın hazırlanması sırasında ilgili çevrelerin katılımlarının sağlanmamış olmasının bir sonucudur.

*Başka ülkelerde durum nasıldır?* Bazı ülkelerde, yasama meclisi üyelerine ve özellikle hükümetlere, yasa metinlerinin hazırlanmasında yardımcı olacak birtakım teknik ve uzman kurumlar oluşturulmuştur. Yasa tasarılarının modern yasama teknik ve usulüne uygun olarak hazırlanması, özellikle Anglo-Amerikan dünyasında üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Amerika'da çeşitli federe devletlerdeki Yasama Danışma Büroları bu tür kuruluşların en tanınmışlarıdır. Ayrıca üniversitelere bağlı bilimsel danışma büroları da bulunmaktadır. Bu büroların amacı, yasama meclisi üyelerine, yasa tekliflerinin hazırlanmasında bilimsel ve teknik bilgi vermektir. Bürolarda görevli uzmanların en önemli özelliği, tarafsız ve partizan davranışlardan uzak kişiler

olmalarıdır. Bunlara ek olarak ABD'de Kongre Kitaplığına bağlı olarak bir Yasama Danışma Servisi bulunmaktadır. Yasama Servisinin görevleri arasında, kongre yasama komisyonlarına, istemleri üzerine, önlerindeki tekliflerin incelenme ve değerlendirilmesinde yardımcı ve tavsiyelerde bulunmak; istem üzerine ya da kendiliğinden, sorulan konulara cevap vermek; yasama tekniği için gerekli bilgileri araştırmak, toplamak ve bunları irdeleyip elverişli bir duruma koymak; yasa yapma faaliyetiyle ilgili çeviriler, dizinler, özetler derlemek, broşürler hazırlamak ve bütün bunları Kongre üyelerinin ve komisyonların hizmetine sunmak yer almaktadır (TARHANLI, 1983: 4-5). Avrupa Kıtasından bir örnek olarak da, Yunanistan'da Parlamento Bilim Komisyonu, yasa metinlerinin olgunlaştırılmasında önemli rol oynamaktadır.

Yasaların hazırlanması sırasında çeşitli kesimlerin görüşüne başvurulması, aynı zamanda yasaların kamu yararına hizmet etmesi, genelliği ve objektifliği kriterlerinin gerçekleştirilmesi yanında, yasanın etkililiğini de doğrudan ilgilendirmektedir.

## **B-TASARI VE TEKLİFLERİN GÖRÜŞÜLMESİ SIRASINDA NİTELİĞİ ETKİLEYEN SORUNLAR**

Yasaların görüşülmesi sırasındaki bazı usul sorunları aslında esası da etkileyebilecek niteliktedir. Bunlar, tasarı ve tekliflerin daha dikkatli bir şekilde incelenmesini sağlayacak usul kurallarıdır. Özellikle komisyonda görüşme aşaması ve bu aşamada tanık olunan eksiklik ve olumsuzluklar, nitelik açısından iyi bir yasanın ortaya çıkmasını engelleyebilmektedir.

### **1-Komisyon Aşaması**

Yasaların görüşülmesinde Komisyon çalışmasına ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, inceleme aşamasına yeterince zaman ayrılması, meclisin işyükünün hafifletilmesi ve konuların çoğu zaman uzmanlaşmayı gerektiriyor olmasıdır. Bu itibarla Komisyonda görüşme, tasarı ve tekliflerin teknik olarak daha sağlıklı incelenmesini sağlamakta ve konuların siyasi etkilerden büyük ölçüde arındırılarak daha samimi bir ortamda görüşülmesi olanağını vermektedir (BAKIRCI, 2000: 310-311; SABUNCU, 2005: 202; TEZİÇ, 1972: 59).

İçtüzüğün 20. maddesi gereğince Komisyonlar, kendilerine gönderilen tasarı ve teklifleri aynen veya değiştirerek kabul edebilirler veya reddedebilirler. Komisyon çalışmalarının temel amacı, Genel Kurula gidecek tasarı ve tekliflerin daha teknik düzeyde incelenmesi ve yasa yapım tekniğine uygun hale getirilmesidir. Komisyon çalışmaları, yasama faaliyetinin bir başlangıcını teşkil eder ve zorunluluk olmadıkça bundan vazgeçilemez (EM,

1997: 23-24). Ancak şunu belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasasında, Bütçe Kanunu Tasarısı ile Kesin Hesap Kanun Tasarılarının komisyonlarda görüşülmesi zorunluluğu dışında, yasa tasarısı ve tekliflerinin komisyonlarda incelenmesine ilişkin genel bir kural bulunmamaktadır. 1961 Anayasası'nda da böyle bir hüküm yoktu. AYM de buna dayanarak vermiş olduğu 1967/41 esas ve 1969/57 karar sayılı ve 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli kararında<sup>14</sup>, Meclis ve Senato Komisyonlarının, Güven Partisinin kuruluşu üzerine, yeniden oluşturulmaksızın inceleme yapılmış olmasını anayasaya aykırı bulmamış, komisyonların çalışmalarında ve komisyonların kuruluşlarında düşülen yanlışlıklar ya da görülen usulsüzlüklerin, yasaların Anayasaya aykırı sayılması için yeterli bir neden olmadığını belirtmiş ve komisyon çalışmalarının anayasa uyarınca zorunlu olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca bu kararında AYM, bir tasarı veya teklifin ilgili komisyonda incelenmiş bulunup bulunmamasının, Meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engel olmayacağı görüşündedir. Bununla birlikte Komisyon çalışmalarında, Anayasa ve İçtüzükte öngörülen kurallara uyulmaması, 1961 Anayasası döneminde birçok yasanın şekil yönünden iptal edilmesine yol açmıştır (TEZİÇ, 2004: 42; TEZİÇ, 1972: 59).

İçtüzüğün 23. maddesine göre; tasarı, teklif veya KHK'lerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı Başkanlık tarafından tespit edilecektir. Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya teklifleri, öncelikle Anayasanın metnine ve ruhuna uygunluk yönünden incelemekle yükümlüdürler (İçtüzük m.38).

Bu noktada şu soru akla gelmektedir: Anayasal zorunluluk olmamakla birlikte, İçtüzük uyarınca gerekli olan komisyon aşamasının atlanması halinde yaptırım ne olacaktır?<sup>15</sup>

İçtüzüğün 21. maddesi, parti gruplarının komisyonlarda temsilini düzenlemektedir. "*Başkan 11. maddenin ilk fıkrasında belirtilen oranlara göre, komisyonlarda da siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını tespit eder.*" 11. maddeye göre bu oran, siyasi parti gruplarının, parti grupları toplam sayısı içindeki yüzdelere göre belirlenecektir. Oranlı temsil ilkesi, doğaldır ki, komisyonlarda da değişik görüşlerin temsil edilmesi bakımından önem taşımaktadır. Hemen burada yasaların yapımında niteliklerine doğrudan etki edecek bir başka sorun daha karşımıza çıkmaktadır: Tasarı veya tekliflerin usulüne uygun olarak kurulmamış bir komisyondan geçmesi, kanunun

14 R.G. T. 12.3.1971, S. 13776.

15 Ergül, bir kanun tasarısı veya teklifinin komisyon aşamasının atlanması veya hızlandırılmasının, yasama faaliyetini hızlandırmak için benimsenen yöntemlerden biri olduğunu belirtmektedir (ERGÜL, 2002: 99-130).

geçerliliği üzerine etki yapacak mıdır? Esasa etkili olan bu iki usul sorununa, "Usule İlişkin Denetim Sorunu" başlığı altında ayrıntılı olarak değinilecektir.

İçtüzüğün 74. maddesinde komisyonların, usulüne uygun olmayan yasa tekliflerini sahiplerine tamamlatmaya yetkili oldukları belirtilmektedir. Tasarılar için ise aynı düzenleme getirilmemiştir. Bunun iki nedeni olabileceği, bunların da, tasarıların bütün hükümet üyeleri tarafından imzalanmış olması ve bundan dolayı düzeltme işleminde karşılaşılabilecek güçlükler veya hazırlık aşamasında bütün bakanlıkların incelemesinden geçen tasarılar da eksikliğe rastlanamayacağı varsayımı olabileceği ifade edilmektedir. Ancak her iki kategorinin farklı işleme tabi tutulmasını haklı gösterecek bir neden bulunmamaktadır.<sup>16</sup> Gereğesi ne olursa olsun, tasarılar için aynı düzenlemenin getirilmemiş olması, hükümet kanadından gelecek yasa tasarıları için daha hızlı ve kolay bir prosedür sağlamaktadır.

## 2-Genel Kurul: Temel Kanunların ve Diğer Kanunların Görüşülme Usulleri

Yasa tasarı ve tekliflerinin genel kurulda görüşülmesinde bunların daha dikkatli bir biçimde incelenmesini sağlayacak bir kurala Anayasada da, İçtüzükte de yer verilmemiştir. Anayasanın 175. maddesi, sadece Anayasa değişikliklerinin görüşülmesinde diğer kanun tasarı ve tekliflerinden farklı bir usul öngörmektedir. 175/1. maddeye göre:

*"Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür."*

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise şöyle devam etmektedir:

*"Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir."*

Böylece Anayasa, yasa tasarı ve tekliflerinin iki kere görüşülmesi ve iki görüşme arasında asgari belli bir süre bulunması kuralına yer vermek bir yana,

<sup>16</sup> Bakırcı, uygulamada teklifler için de tamamlatma işleminin hemen hemen hiç yapılmadığını, bunun yerine eksikliklerin, komisyon aşamasında verilen önergelerle giderilmeye çalışıldığını, bu nedenle, tekliflerle ilgili bu kuralın bir işlevi bulunmadığını ifade etmektedir (BAKIRCI, 2000: 404-405).

ikinci fıkrasıyla, böyle bir usulün İÇtüzükle düzenlenmesi yolunu da kapatmış gözükmektedir.

Genel Kurulda öncelikle tasarı veya teklifin tümü hakkında görüşme açılmaktadır. Daha sonra, tasarı ve teklifin maddelerine geçilmesi oylanır ve tasarı ve teklifin tümü oylanır. Maddelerine geçilmesi veya tümü kabul edilmeyen tasarı ve teklifler Genel Kurulca reddedilmiş olur (İÇtüzük m. 81).

Tasarı ve tekliflerin görüşülmesi ve oylanmasındaki genel kural bu olmakla birlikte, İÇtüzüğün 91. maddesinde getirilen yeni düzenlemeyle, temel kanunları ve İÇtüzüğü kapsamlı olarak veya bütünüyle değiştiren veya yürürlüğe koyan yasaların özel görüşme usullerine tabi tutulabilmesi olanağı getirilmiştir. Temel kanunlar ve İÇtüzükte kapsamlı değişiklik getiren bazı yasaların, uzun ve ayrıntılı olabilecekleri ve bunları Genel Kurulda görüşmenin çok zaman alacağı gerekçesiyle düzenlenen bu madde, Genel Kurulda görüşme prosedürünü hızlandırmıştır. Benzer düzenlemeler AYM tarafından daha önce iki kez iptal edilmiştir. İlk iptal, Meclisin 7.2.2001 tarih ve 713 sayılı kararına ilişkindir. Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesinde, çağdaş demokrasilerde, siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunun, mümkün olduğu ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanmasının gereğine işaret etmiştir. Mahkeme, sınırsız bir tartışmanın yasama işlevini etkisiz kılacağını belirtmekle birlikte, maddeler üzerinde soru sorulmasının yasaklanmasını ve tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap süresinin on dakika ile sınırlanmasını yasama işlevinin amacına ve demokratik hukuk devleti ilkesine aykırı bulmuştur (<http://www.anayasa.gov.tr>).<sup>17</sup> Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu düzenleme, 2003'te 766 sayılı Meclis kararıyla kısmen değiştirilerek tekrar getirilmiş, ancak bu hüküm de AYM'nin 29.4.2003 tarih, 2003/30 esas ve 2003/38 karar sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Mahkeme, hem temel kanunun ne olduğunun belirlenmemiş olmasını, hem de maddelerin ayrı ayrı oylanmasına olanak tanınmamasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Ayrıca, özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasının, milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarına olanak vermeyeceğini ifade etmiştir.

Yapılan son düzenlemede, AYM kararında temel kanunun niteliklerine ilişkin yapılan tespitler doğrudan maddeye aktarılmıştır. Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendiren; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlayan, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu

17 AYM. 2001/129 E., 2002/24 K., 31.1.2002.

bulunan; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulan yasalar temel yasa olarak kabul edilmiştir.

Bu belirlenen çerçevede temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren ya da yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına, hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca 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 Anayasaya aykırılık önerileri dahil her madde için iki önerge verilebilir. Madde, ayrıca bölümler üzerindeki soru-cevap süresini de onbeş dakika ile sınırlamıştır<sup>18</sup>

Başka ülkelerde de bu tür özel yasama yöntemleri mevcuttur. Yasamanın hızlı ve etkin çalışması açısından özel görüşme ve oylama usullerinin ülkemiz için de gerekliliğini savunan görüşler bulunmaktadır. Bu görüş, özel yasama yönteminin, komisyon aşamasını kapsamamasının, zarar göreceği düşünülen demokratik ilkeler açısından güvence oluşturduğunu ileri sürmektedir (ERGÜL, 2002: 99-130). Ancak yasama sürecini hızlandırmaya yönelik bu madde, önceki düzenlemelere göre daha fazla açıklık taşısa bile, tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda gerekli titizlikle görüşülmesi imkanını ortadan kaldırmaktadır (SABUNCU, 2005: 211-212). Zaten oldukça hızlı çalışan bir meclisin var olduğu bir ortamda, yasama sürecini daha da hızlandıracak önlemlere gerek bulunmamaktadır. Komisyon aşaması kadar Genel Kurul aşaması da, nitelikli yasaların kabul edilmesinde büyük önem taşımaktadır.

Bunun dışında, yasaların komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülmesi sırasında yeterli titizlikle çalışmadığını gösteren bir başka örnek olarak, ülkemizde özellikle son dönemlerde yaygın olan “gece yarısı sonrası yasaları” verilebilir.

18 Diğer kanunların görüşülmesi sırasında ise milletvekillerce bir madde hakkında Anayasaya aykırılık önergesi dahil en çok 7 önerge verilebilir. Değişiklik önermeleri hakkında İba/Bozkurt ayrıntılı bilgi vermektedir (İBA/BOZKURT, Eylül 2004: 177-180).

## **IV-YASANIN NİTELİĞİNİ SORGULAMAYA AÇAN NEDENLER**

Yürütme organının, yasama çalışmalarına hakim olmaya başlamasıyla birlikte yasa, hak ve özgürlükleri düzenlemek ve güvencelemek, kamu yararı amacına yönelik genel, kişisel olmayan kurallar içermek yerine; hükümet politikalarının uygulamaya geçirilmesine hizmet eden, böylece de kişisel ve siyasal amaçları kollayan bir araç haline gelmiştir. Böylece yasa yapım usullerine uyulmadan, oldukça hızlı bir biçimde mecliste oylanan tasarı ve teklifler, bizde olağan bir uygulama halini almıştır.

İkinci olarak, bu hızlı “yasa imalatını”(!) denetleyecek ve yavaşlatacak bir siyasal ve yargısal denetim sisteminin eksikliği de, sözkonusu süreci cesaretlendirmektedir.

## **A-YÜRÜTME ORGANININ YASAMA ÇALIŞMALARINA HAKİM OLMASI**

*“Siyasal parti çoğunluğuna dayanan parlamentoculukta, yasama organı, hükümetler iradesinin ve idare tarafından hazırlanmış metinlerin kayıt bürosuna dönüşmektedir. Günümüzde yasa genel iradenin ifadesi olmaktan çok, iktidar partileri ve hükümet iradesinin yansımasıdır. Artık yasanın genel niteliğinin de tartışma götürmesi Parlamento'nun işlevini örselemiştir...”* (KABOĞLU, 2000: 167)

Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve parlamentoların etkinliği üzerinde yeniden düşünmeyi ve yürütme organının yasama çalışmalarına hakim olmasının nedenlerini ortaya koymayı gerekli kılmaktadır. Sözkonusu genel dönüşüme değindikten sonra, Türkiye'deki uygulamaya nasıl yansıtıldığı üzerinde durulabilir.

### **1-Parlenter Rejimin Dönüşüme Uğraması**

Zorlaşan görevlerini daha rasyonel, daha etkili bir biçimde yerine getirmek ve toplumsal yaşamın tümü üzerinde etkinlik ve egemenlik kurmak üzere, siyasal iktidar, yürütme organında yoğunlaştırılmıştır. Giderek meclisin tüm işlevi, daha önce kapalı kapılar ardında alınmış kararları oylamak suretiyle, bu kararlara sonradan meşruluk kazandırmaya indirgenmiştir. Böylece Duverger'nin halksız demokrasisine parlamentosuz parlamentarizm eklenmiştir (TANİLLİ, 1981: 332).

Parlenter rejimde, yasama ve yürütme erkleri arasında işlevsel işbirliği ve karşılıklı organsal etkiler bulunmaktadır (TUNAYA, 1981: 397). İşlevsel



işbirliğinin klasik örneği yasadır. Yasama organının temel işlevi olan yasa yapma, aslında yürütme organının da sürece katılımını içeren bir işbirliği sonucunda oluşmaktadır (TANILLI, 1981: 380). Ancak fonksiyonlar arasındaki bu işbirliği ve organlar arasındaki denge, yürütmenin, kendi yetkilerini artırma eğilimine kaydığı zaman, parlamenter sistemde de bir farklılaşma meydana gelmektedir. Yasa yapma sürecine hakimiyet konusundaki bu farklılaşma, yürütme organının ve başbakanın rolünün güçlendirildiği rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin de ötesinde bir değişimi ifade eder.

## 2- Yasa Gerçekte Kimin Eseridir?

Söz konusu dönüşüm, yasanın gerçekte kimin eseri olduğu sorusunun yanıtını araştırmayı gerekli kılar.

Parlamentoculuğun gerilemesi ne sadece günümüzde ne de sadece Türkiye'de tanık olunan bir durumdur (KABOĞLU, 2000: 162). Yasama inisiyatifi yürütme organına geçmiş durumdadır.<sup>19</sup> Öte yandan, yasama sürecine müdahale eden bir diğer aktör ise Anayasa Mahkemesidir. Egemenliğin kullanılması temsilcilerle Anayasa Mahkemesi arasında paylaşılr hale gelmiştir. Anayasa Mahkemeleri, yasa hükümlerini yürürlükten kaldırabilmekte, yasayı yorumlayabilmekte, uygulama tarzını belirleyebilmekte, etkisini sınırlayabilmekte veya genişletebilmekte, hatta yeni hükümlerin kabulünü yasama organına öğütleyebilmektedir (KABOĞLU, 2000: 177-182). Böylece, bir yandan anayasa yargısıyla çevrelenen yasama, öte yandan da büyük ölçüde yürütme organının etkisi altına girmiş bulunmaktadır.

Burhan Kuzu'ya göre, artık parlamentolar, yasama fonksiyonlarını tam olarak yitirmeseler bile, oldukça zayıflamışlardır ve parlamentolar günümüzde bir müzakere organı durumuna indirgenmiştir (KUZU, 1987: 121). Ancak kanımızca, ülkemiz için parlamentolar bugün bir müzakere organı bile değildir. Zira yürütme organından gelen yasa tasarıları, çoğu zaman üzerinde değişiklik yapılmaksızın oylanmaktadır.<sup>20</sup> Bu durumda artık meclis, milletin gerçek temsilcisi sıfatıyla, temsil görevini yerine getirememektedir. Asli görevi olan

19 Kaboğlu, yapılan global istatistikler uyarınca, yürürlüğe konan yasalar arasında tekliflerin belirgin bir şekilde azalmış olduğunu aktarmaktadır. Fransa'da 15 yıllık süreçte yürürlüğe giren yasalar içerisinde tekliflerin payının % 20'yi nadiren geçtiğini belirtmektedir (KABOĞLU, 2000: 165-167).

20 Başbakan Erdoğan AKP grup toplantısında milletvekillerini bazı davranışları sebebiyle azarlamış ve şunları söylemiştir: "bizim sevkettiğimiz kanunları birtakım önergelerle değiştirmeye çalışıyorsunuz. Biz bunları okuyarak hazırlamıyor muyuz?" (AKÇALI, 26.7.2004: 15).

“yasa yapma”, sadece bir onay makamı olarak “yasaları oylama” işlemine indirgenmiştir. İkinci asli görevi olan yürütme organını denetleme işlevini ise yerine getirememektedir.

Yasaların önerilmesinden, bu yasaların mecliste görüşülmesi ve oylanarak kabul edilmesi de dahil olmak üzere, süreci yönlendiren, meclisteki çoğunluğa dayanan hükümetten başkası değildir.

Meclis İçtüzüğünde yasa tasarısı ve teklifleri ayrı maddelerde düzenlenmekte ve haklarında usule ilişkin farklı kurallar öngörülmektedir. Ancak İçtüzükte yasa tasarısı ve teklifi arasında, öneren kişi-kurum dışında yapılacak ayırım, teorik olarak tasarısı ve teklif arasında varolan ayırımın mantığına ters düşecektir (BAKIRCI, 2000: 397). Tasarısı ya da teklif kabul edildikten sonra aradaki farklılaşma sona ermekte, her ikisi de yasa adını almaktadır. Ancak tasarılar, parlamentoda sayısal çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi ya da partilerince kurulmuş bulunan hükümet tarafından önerildiklerinden, teklifler karşısında fiili bir üstünlüğe sahiptirler. Yapılan araştırmalar, tasarıların tekliflere göre yasalaşma olasılığının çok daha yüksek olduğunu göstermektedir (TEZİÇ, 2004: 41).

Asıl fark, demokrasinin özümzenebilmesinde yatmaktadır. “*Hukukçuların genel görüşüne göre, bir ülkede demokrasinin varlığının kıstası, kanun tekliflerinin kanun haline gelmesi imkanının var olup olmamasına göre değişir*” (AKÇALI, 26.7.2004: 15).

Çoğunluğun hükümeti oluşturduğu ve parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu olduğu parlamenter rejimlerde, hükümetin benimsemediği yasa tekliflerinin yasalaşması da hemen hemen imkansızdır (BAKIRCI, 2000: 396-397; TEZİÇ, 2004: 41).<sup>21</sup> Ülkemizde 22. yaşama döneminde 3. yasama yılının

21 Bakırcı, s. 396-397'den, M. Tuncer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1965, s. 47-48. Ayrıca bu konuda bkz. (TEZİÇ, 2004: 41). Yasama inisiyatifi ile kabul edilen yasalar arasındaki sözkonusu dengesiz ilişki geçmiş yıllarda da çok farklı değildi. Türkiye'de 1.1.1984-29.6.2000 tarihleri arasında toplam 1585 yasa yürürlüğe konmuştur. Kabul edilen yasalar içerisinde tekliflerin tasarılarla (KHK'lar dahil olmak üzere) oranı ortalama % 17-18'dir. Kabul edilen yasalardan 17. dönemde 20, 18. dönemde 18, 19. dönemde ise 30'u tasarısı ve teklif ortak kökenlidir. Bu bakımdan, sadece tekliflerin yasalaşma oranı daha düşüktür. Tasarısı ve tekliflerin yasalaşma oranı bakımından 18. dönemde toplam 370 tasarıdan 259'u yasalaştığı halde; toplam 591 tekliften sadece 100'ü yasalaşmıştır. Başka bir anlatımla, 1987-1991 yılları arasında hükümet kökenli metinlerin % 70'i, milletvekillerinden gelen metinlerin ise yaklaşık % 16.6'sı yasalaşmıştır. Teklifler içerisinde de iktidar partisi ya da partilerinden gelenlerin yasalaşma olasılığı, muhalefetin önerilerine göre daha yüksektir.

sonuna kadar TBMM’de kabul edilen 683 yasanın sadece 107’si yasama kanadından gelen tekliflerden oluşmaktadır. Geri kalan 576’sı ise Bakanlar Kurulu kanadından gelen yasa tasarılarıdır (<http://tbmm.gov.tr>). Yasalaşan teklifler arasında ise iktidar partisi milletvekillerinden gelen yasa teklifleri, muhalefet milletvekillerininkine oranla çok daha ağırlıklı yer tutmaktadır.

Parlamenteler tarafından, bir ya da daha çok imzalı olarak hazırlanarak Meclis Başkanlığına sunulan yasa teklifleri, Meclis Başkanlığı tarafından doğrudan komisyonlara gönderilir (İçtüzük madde 74). Ayrıca Başbakanlığa intikal ettirilir (İçtüzük madde 40). Başbakanlık, hükümet görüşünün oluşturulması için, hangi bakanlıkla ilgili ise, yasa teklifini o bakanlığa veya ilgili kurum ve kuruluşa gönderir. Daha sonrasında yasa teklifi, hükümet görüşü ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulur. TBMM Komisyonları ve Genel Kurul bu görüşle bağlı değildir; ancak burada da meclis çoğunluğuna dayanan hükümetin benimsemediği bir yasa teklifinin yasalaşması zor görünmektedir (EM, 1997: 21).

Görüldüğü gibi, bir yandan kendi tasarılarını meclise oylatma üstünlüğüne sahip olan yürütme organı, yasa tekliflerine de müdahale ederek, kabul edilmesini engelleyebilmektedir.

Yasama inisiyatifini elinde tutan yürütme, meclis gündem ve çalışmasına da hakim olmakta, metinler üzerinde ciddi ve derinleştirilmiş bir çalışmayı çoğu zaman engelleyebilmektedir (KABOĞLU, 2000: 167). Hükümetin çıkarılmasını istediği yasalar, usul gerekleri üzerinde fazlaca durulmaksızın, çok hızlı bir biçimde Mecliste görüşülmekte ve oylanmaktadır. Burada TCK’nun, Mecliste olandıktan sonra, Yürürlük ve Yürütmeye ilişkin maddelerin olanması sırasında, Komisyon Başkanı tarafından, gündemde bulunan diğer ilgili mevzuatla eşzamanlılık sağlanması gerekçe gösterilerek geri çekilmesi<sup>22</sup>, yürütme organının yasama inisiyatifini ele geçirmesi yanında, yasama gündem ve çalışmalarına da ne derecede hakim olduğunu somut olarak kanıtlaması bakımından belirtilmeye değerdir.<sup>23</sup> Bu ayrıca, esasa etkili bir usul sorunu

20. dönemde ise 609 tasarinin 226 tanesi yasalaştığı halde, 1365 teklifin sadece 143 tanesi yasalaşmıştır. 21. dönemde, 199 gibi yüksek sayıda yasa kabul edilmiş olmakla birlikte, toplam 447 tasarıdan 202 adedi (191’i kanun olarak) yasalaştığı halde, toplam 571 tekliften sadece 40 tanesi (8’i kanun olarak) yasalaşabilmiştir. Yani yasama inisiyatifi genel olarak hükümete geçmiş bulunmaktadır (KABOĞLU, 2000: 166-167). 22. dönemde 1067 tasarıdan 576’sı yasalaşırken; sunulan 571 kanun teklifinden 107 tanesi yasalaşmıştır (<http://www.tbmm.gov.tr>).

22 Söz konusu maddeler, 16 Eylül 2004 günü Meclisin 121. birleşiminde Komisyona geri çekilmiştir.

olarak, İhtizük kurallarının da çignendiği bir örnektir. Zira Komisyon Başkanı, herhangi bir komisyon kararı olmaksızın tasarıyı kendi inisyatifiyle geri çekmiştir.<sup>24</sup>

Yürütmenin yasama çalışmalarına hakim olmasıyla birlikte, usul kuralları kolayca çignenebilir hale gelmiştir. Parlatentonun bir müzakere, tartışma ve metinleri olgunlaştırma organı olduğu da gözardı edilmekte, sadece bir onay makamına indirgenmekte ve işlevi örselenmektedir.

### **3-Türkiye’de Yürütme Organının Yasama Çalışmalarına Hakim Olmasının Nedenleri**

İki temel neden öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, seçim sisteminden kaynaklanmakta olup, mevcut seçim sisteminin çoğulcu bir demokrasiye değil, çoğunlukçu bir demokrasiye yolaçan etkisi, öncelikle mecliste çoğunluğu elde eden partinin aşırı güç kazanmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda ise yasa ile çoğunluk iradesi özdeşleşebilmektedir. Seçim sistemi yanında, parti içi demokrasi sorunu ve parti disiplini de, yasama organının gerçek işlevini yitirmesinde etkili olmaktadır. Parti içi demokrasi yokluğu ya da eksikliği ve parti disiplini, milletvekillerinin, partilerinden ve parti başkanlarından bağımsız olarak, özđür iradeleriyle hareket edebilmelerini engellemektedir.

#### **a)Seçim Sistemi**

Ülkemizde, oranlı (nisbî) temsil sistemi benimsenmiş olmakla birlikte, istikrar amacıyla getirilen % 10 genel baraj, uygulamada çoğunlukçu bir siyasal rejime neden olmaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, % 10 ülke barajı, demokratik bir rejim için fazla yüksektir ve bu oran, ülkedeki birçok düşünce ve eğilimin parlamento dışında kalmasına neden olduğundan, temsilde adalet ilkesi tamamen gözardı edilmiş bulunmaktadır. Bunun en yakın örneği ise son milletvekili seçimlerinde yaşanmıştır. % 10’luk baraj nedeniyle, şu an iktidarda olan parti % 34’lük bir oy almasına rağmen, mecliste iki misli sandalye elde etmiş, oyların % 45’ise

23 Basın-yayın organlarında yeraldığı kadarıyla, geri çekme işlemi Başbakanın talebi üzerine yapılmıştır. Böyle bir yetki aşımı, rejim sorunu yaratabilecek bir sakıncayı da beraberinde getirmektedir (T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu, 2005: 16-17).

24 İhtizüğün 88. maddesine göre, Esas Komisyon veya hükümet, tasarı veya teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir.

boşa gitmiş ve parlamentoda temsil edilememiştir. Böylece yürürlükteki seçim sisteminin tek parti hakimiyetine uygun bir zemin hazırladığı açıktır. Oyların % 45'inin temsil edilmemesi, sözkonusu uygulamayı Anayasaya da aykırı kılmaktadır.<sup>25</sup> Ortaya çıkan tablo, parlamentoda değişik görüş ve çıkarların temsil edilmesini engellemekte, adeta yasama organını, yürütme organının bir kolu haline getirmektedir. Dahası, bunun sonucu olarak iktidardaki parti, sayısal üstünlüğü nedeniyle ulusal egemenliğin kendisinde olduğunu söylemekte ve "biz çoğunluğuz herşeyi yaparız" mantığıyla hareket etmektedir. Bu anlamda yasama organının işlevini de uygulamada yürütme organı üstlenmiş olmakta, parlamento, ne yasa yapma işlevini kendi serbest iradesiyle yerine getirmekte, ne de denetim işlevini yapabilmektedir. Bunun bir adım daha ötesine geçerek Başbakan, Cumhurbaşkanının, anayasal yetkisine dayanarak YÖK Yasasını geri göndermesini, Cumhurbaşkanının millet iradesini temsil eden Meclis çoğunluğunu küçümsemesi ve bir azınlık tahakkümü olarak nitelenmiştir (COŞKUN, 9 Haziran 2004: 2).<sup>26</sup>

25 %10'luk baraj, hem seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükmüne, oy hakkını düzenleyen maddeye aykırıdır. Ayrıca 13. maddede düzenlenen güvence ölçütlerine, demokratik toplum düzeninin gerekleri, hakkın özü ve ölçülülük öğeleri bakımından aykırılık taşımaktadır ve nihayetinde 2. maddede düzenlenen demokratik devlet niteliğine de aykırıdır (KABOĞLU, Ekim 2005: 193).

26 Bu arada, Cumhurbaşkanının AKP hükümetinin 18 ayda çıkardığı 19 yasayı geri gönderdiğini de belirtmek gerekmektedir. Bu durum ise hükümet ile Cumhurbaşkanının hukuk anlayışının örtüşmediği noktasında yorumlanmaktadır. (Sözkonusu bilgi için bkz. Radikal, 6 Haziran 2004, s.7.) Geri gönderilen yasaların içeriğine bakıldığında, aynı zamanda kamu yararı yerine kişisel ve siyasal menfaatleri gözetmekte oldukları ve böylece de yasaların niteliğine ilişkin kriterleri de taşımadıkları gözönünde bulundurulmalıdır. Önceki Cumhurbaşkanlarının geri gönderdikleri yasa sayıları İba tarafından istatistiki olarak sunulmuştur (İBA, 2003: 302).

Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkilerinin başında kanunların yayımlanması gelmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması, yasama faaliyetinin bir parçası olmadığı gibi bir onaylama yetkisi de değildir. Tasarı veya teklif TBMM tarafından kabul edildiği anda yasa niteliğini kazanmaktadır. Cumhurbaşkanı, kendisine gönderilen yasayı 15 gün içerisinde yayımlar ya da bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderir. İba, 15 günlük sürenin hesaplanmasında, yasanın TBMM Başkanı tarafından Cumhurbaşkanına sevk ediliş tarihini değil, TBMM tarafından kabul edildiği tarihi başlangıç olarak kabul etmektedir. Ayrıca İba, Cumhurbaşkanının 15 günlük süre içinde hiçbir işlem yapmaması halinde ne yapılabileceği konusunda doktrindeki tartışmalara da değinmektedir (İBA, 2003: 300-301).

### **b) Parti İçi Demokrasi ve Parti Disiplini Sorunu**

Parti içi demokrasi partiler hukukunun en önemli sorunlarından biridir.<sup>27</sup> 1982 Anayasası parti içi demokrasi ilkesini öngörmüş ve Siyasi Partiler Kanunu'nda ayrıntılı biçimde düzenlemiş olmakla birlikte, uygulamada bu gerçekleştirilememektedir. Kuşkusuz parti içi demokrasi yalnızca hukuk araçlarıyla sağlanamaz; siyasal bilinç ve birikim, bu alanda daha büyük önem taşımaktadır (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, 2004: 173).

Parti disiplini ise, herhangi bir siyasi konuda birliği bozmamak amacıyla, parlamentodaki temsilcinin, partisiyle bir uyumsuzluğa düşmesine engel olmak için, bu fikrinden vazgeçirme yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile parti disiplini, liderin tercihlerinin, grup üyeleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesini ifade eder; kısaca, parti yöneticilerinin, o partinin parlamentodaki üyeleri üzerinde kurdukları otoriteyi gösterir (KUZU, 1987: 114).

Parti disiplininin parlamenter sistemde yaptığı ilk değişiklik, siyasal mücadeleli partiler-arası mücadeleye dönüştürmesidir. Bunun sonucu olarak da parlamentonun tanımı ve niteliği değişmiştir. Parlamento, artık tek tek halkın seçtiği milletvekillerinden oluşan bir meclis değil, grup kararlarına itiraz etmeksizin boyun eğen milletvekillerinin oluşturduğu parti gruplarından meydana gelen bir meclis niteliğini almıştır. Öte yandan, grup kararlarının zorlayıcı ve bağlayıcı niteliği gereği, meclis toplantılarında verilen oylar, serbest iradenin sonucu olmayıp, gizli grup toplantılarında verilen kararların oylanmasından ibaret kalmaktadır (KUZU, 1987: 114).

Başka ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de devlet işlerinde söz ve karar sahibi olanlar parti grupları ve özellikle de parti başkanlarıdır. Öyle ki, günümüzde, iktidar partisi başkanının kabul etmediği bir yasa veya kararın meclisten çıkması mümkün değildir (BAŞGİL, 1956: 586). Bu etki kendisini hükümetin meclis tarafından denetlenmesinde de göstermektedir. İktidar partisine mensup olan milletvekilleri, partilerinin kendilerine sağladığı imkanlar, siyasi rakiplerine karşı birlikte hareket etme iradesi ve bunların da ötesinde parti disiplini nedeniyle, kendi parti liderlerinin başbakanı olduğu veya desteklediği hükümet üzerinde siyasal denetim yollarına başvurmaktan kaçınmaktadırlar (KUZU, 1987: 116).<sup>28</sup>

27 Parti içi demokrasiyi güçlendirmek konusunda Prof. Fazıl Sağlam'ın, *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları* kitabında ayrıntılı bilgiler verilmektedir (SAĞLAM, 1999: 196 vd.).

28 Türkiye'de İnsan Hakları Raporu 2004'e göre, TBMM'nin hükümeti denetleme yollarından soru dışında, 2003-2004 yasama yılında meclis soruşturması, sadece

Parti disiplini sonucunda, eşitlik ve denge ilkesine dayanan parlamenter rejim, yürütme organı lehine değişikliğe uğramıştır (KUZU, 1987: 114-115). Parti disiplini nedeniyle yürütmeyi denetleme işlevi etkisiz hale gelen parlamento, daha çok onun istediği yasaları çıkaran bir organ haline gelmiştir (KUZU, 1987: 118).<sup>29</sup>

## **B-NİTELİKLİ BİR YASA İÇİN TEK MECLİS Mİ, ÇİFT MECLİS Mİ?**

Çift meclis sistemi sayesinde, yasaların iki ayrı süzgeçten geçirilmesi yoluyla, daha demokratik ve toplum menfaatlerine daha uygun yasaların çıkarılacağı belirtilmektedir. Böylece birinci meclisteki çoğunluğun siyasi tercihleri, ikinci mecliste kamu yararına daha uygun bir hale getirilebilecektir. Bunun yanı sıra ikinci meclis, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü de oynayacaktır (ARSEL, 1968: 224-226; TEZİÇ, 2004: 373). İkinci meclis aynı zamanda özgürlükleri koruyan bir mekanizmadır. Yasama iktidarının iki meclis arasında bölünmesiyle "iktidarın iktidarı durdurması sağlanmış olacak, böylece özgürlükleri ihlal eden yasaların çıkarılması güçleşecektir (KAPANİ, 1993: 287-288). Bunun yanı sıra çift meclis sistemine eleştiriler de yöneltilmektedir. Bu eleştiriler arasında, çift meclis sisteminde yasama faaliyetlerinin ağırlaşacağı, zorlaşacağı, yasaların güçlük ve geç çıkacağı ve bu nedenle toplum ihtiyaçlarını karşılayamayacağı gibi olumsuzluklar yer almaktadır (ARSEL, 1968: 226).

İkinci meclis lehine söylenenlerin pratikte değer kazanması, ikinci meclisin kuruluşuna, yapısına, tutumuna, üyelerinin siyasal olgunluk derecesine bağlıdır (KAPANİ, 1993: 288).

1961 Anayasasının kurmuş olduğu çift meclis sistemiyle, yasaların görüşülmesi ve kabulü ikinci bir kez incelemeye imkan verecek bir mekanizmaya bağlanmıştır. Ancak ikinci meclis durumundaki Cumhuriyet Senatosu, uygulamada kendinden beklenen yararı gerçekleştirememiştir. 1961 Anayasası döneminde yasaların çıkarılmasındaki tıkanma da gerekçe gösterilerek, 1982 Anayasasında tek meclis sistemine dönülmüştür. Bununla

eski bakanlar aleyhine işletilmiştir. Ulaştırma Bakanı aleyhine verilen gensoru önergesi ise, tren kazası, teknik ve bilimsel açıdan açıklanarak değil, ilahi güç kaynak gösterilerek reddedilmiştir.

29 Kuzu, s.118'den, Mümtaz Soysal, *Dış Politika ve Parlamento (Dış Politika Alanındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı bir İnceleme)*, Ankara, 1964, s. 257.

birlikte, özellikle son yıllarda tank olunan yasa enflasyonu olgusu ve üzerinde yeterince çalışılıp olgunlaştırılmadan bir gecede çıkarılan yasalar, kanımızca çift meclis sistemi üzerinde yeniden düşünmeyi gerektirmektedir. Çift meclis sistemi, yasa tasarısı ve teklifleri üzerinde daha sağlıklı ve titiz çalışmaya olanak tanıyacaktır. İkinci meclisin yasa yapımında frenleyici, serinletici, metin üzerinde tekrar düşünülmesini sağlayıp, yasa metnini olgunlaştırıcı bir işlevi bulunmaktadır.

Seri imalat(!) o denli ciddi bir sorundur ki, ikinci meclise gerek görmeyenler bile yeni çözüm önerileri üzerinde durmaktadırlar. Profesör Özbudun, çift meclis yerine, yasaların aceleye gelmemesi ve daha etraflı görüşülmesi gereğinin; tek meclisli bir sistemde yasa tasarısı ve tekliflerinin iki defa görüşülmesinin ve bu iki görüşme arasında asgari bir süre geçmesinin anayasal bir kural haline getirilmesiyle de sağlanabileceğini savunmaktadır (ÖZBUDUN, 2004: 256). Ancak bu noktada sözkonusu yöntemin etkililiğini, usule ilişkin denetim sorunu ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Zira usule ilişkin denetimin sınırlı olması halinde, bu öneri etkili bir sonuca ulaşamayacaktır.

### **C-USULE İLİŞKİN DENETİM SORUNU**

Yasaların TBMM'nde görüşülme usul ve esasları TBMM İçtüzüğünde belirtilmiştir. İçtüzük kurallarına uyulmadan bir yasa çıkarıldığında usul bozukluğu sözkonusu olacaktır. Teziç, teknik açıdan şekilden çok usulden sözedilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bir yasanın yapılışında, Anayasa ve İçtüzükte öngörülen kurallara uyulması bir usul sorunudur.<sup>30</sup> Peki bunun yaptırımı bulunmakta mıdır?

Usul bakımından denetimi sınırlı bir biçimde tanımlayan 1982 Anayasasının 148/2. maddesine göre, "*Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; anayasa*

30 Yasanın yazılı bir metin halinde Resmi Gazetede yayınlanması ise şekil ile ilgili bir konudur. Şekil açısından denetimde iki konuyu ayırmak gerekir. Bunlar, şekil eksiklikleri ve usul bozukluklarıdır. Yasanın iptaline neden olabilecek sebep, usul bozukluğuna ilişkindir. Şekil eksikliği halinde ise ortada yasa yoktur. Örneğin parlamentonun kabul ettiği yasa resmi gazetede yayınlanmamışsa usul bozukluğu değil, şekil eksikliği sözkonusudur. Aynı şekilde resmi gazetede yayınlanan metin, parlamentonun kabul ettiği metinden farklıysa bu da şekil eksikliği oluşturur ve şekil eksikliğini her makam ve mahkeme saptayabilir (TEZİÇ, 2004: 180). Bu durumda şekil eksikliği yerine şekil bozukluğu kavramını kullanmak daha uygundur.



*değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır”.*<sup>31</sup>

Bu durumda yasaların Anayasadaki diğer şekil ve usul kurallarına uygunluk denetiminden sözedilemeyeceği gibi, İçtüzük kurallarına uyulmasına yönelik bir denetim ise hiç sözkonusu olamayacaktır (TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, 2004: 496). Acaba, yasaların görüşülmesinde çok önemli bir aşamayı oluşturan komisyon görüşmelerinin atlanması ya da komisyon aşamasında birtakım usulsüzlükler yapılması durumunda, denetim ögesindeki sınırlılık nedeniyle birşey yapılamayacak mıdır?

1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin şekil bakımından yapacağı denetimde, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ilkesini getirerek, komisyon aşamasındaki usulsüzlükleri, yasanın iptal nedeni olmaktan çıkarmıştır. Ancak Teziç’e göre, bu ilkenin esasa etkili olabilecek şekil bozukluklarına da uygulanabilip uygulanamayacağı tartışılabilir. Esasa da etkili olabilecek şekil bozuklukları bulunmaktadır. Örneğin Anayasa md. 94/2’deki TBMM Başkanlık Divanı’nın, parti gruplarının üye sayıları oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağına ilişkin hüküm; İçtüzük hükümlerinin, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğine ilişkin 95/2 hükmü; bütçe tasarılarının görüşüleceği komisyonun kuruluşunda, iktidar gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların sayı oranlarına göre temsilinin gözönünde tutulması gerektiğine ilişkin 162/2. maddesi hükmü, bu çerçevede Anayasada usule dair, ancak esasa etkili şekil kurallarıdır (TEZİÇ, 2004: 182).

1982 Anayasasındaki usule ilişkin bu kurallara uyulmadan toplanmış bir meclisin kabul edeceği yasaların şekil yönünden sakatlığının denetlenememesi, Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü kuralı ile bağdaşmamaktadır. Bunun yanı sıra, Anayasada yeralan usul ile ilgili kuralların yasa koyucu tarafından dikkate alınmaması, yasama işlemlerinin esasına etkili olabilecek bir sakatlık doğurur. Anayasa koyucu da aslında İçtüzükte yeralması gereken bazı usul kurallarına Anayasada yer vererek bunların ihmal edilmesini önlemek istemiştir. Yasanın oluşmasında, yalnızca öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığını

31 Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesine göre, Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolundaki bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur ve onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır (ÖZBUDUN, 2004: 393).

şekil denetiminde ölçüt olarak kabul etmek, parlamentodaki çoğunluğun heran sürpriz yasalar oylamasına imkan tanımak olur. Oysa demokratik bir toplumda yasa, parlamentoda iktidar-muhalefet diyalogu ile aleniyeti sağlanan, içeriği kamuoyuna yansiyarak, buradan gelebilecek tepkilere ve değer yargılarına göre de oluşması gereken bir işlemdir (TEZİÇ, 2004: 182-183). Yasaların şekil bakımından Anayasaya aykırılık iddialarının son oylamada yeter sayıya uyulması koşuluyla sınırlanması, siyasi kararlar sürecinde katılma ve uzlaşmaya yer verilmek istenmediği amacını da ortaya koymaktadır (Duran, 1984: 71).

Yine Anayasada öngörülmeiyen ancak İçtüzükte belirtilen usule ilişkin kimi kurallara aykırılık durumlarında da esası etkileyebilecek usulsüzlük sözkonusudur. Nitekim Teziç'e göre:

*"Anayasadaki düzenleme karşısında, Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarıları dışında, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin, komisyonlarda incelenmesinden vazgeçilebileceği söylenemez. Çünkü meclis komisyonları, bütün parlamentolarda, yasama çalışmalarının tabii ve zorunlu bir aşamasını oluştururlar. Anayasa koyucunun bu konuda ayrıca açık ve kesin bir kural koymasına gerek yoktur. Anayasadaki kural (m. 91/8), meclis komisyonlarına ve kanun tasarılarının da komisyonlarda görüşülmesi usulüne bir Anayasa kurumu niteliği vermeye yeterlidir. Kaldı ki, Anayasaya göre, TBMM çalışmalarını İçtüzük hükümlerine göre yürütürken, siyasi parti gruplarının, meclisin bütün faaliyetlerine ve bu arada komisyonlara, üye sayıları oranında katılmalarını öngörüyor (m. 95). Bu bakımdan, kanun tasarı ve tekliflerinin, ilgili komisyonlarda incelenmeksizin kabul edilmesi, esasa etkili olabileceğinden, kanunun iptalini gerektirecek bir sakatlık doğuracağı sonucuna varmak gerekir"* (TEZİÇ, 2004: 43).

Kanıımızca da Anayasa Mahkemesi, esasa etkili olabilecek olan usule ilişkin kuralları, uygunluk denetiminde dikkate almalıdır.

## V-SONUÇ

Bir hukuk devletinde, yasaların yapılması kadar, bu yasaların niteliği sorunu da büyük bir önem taşımaktadır. Bu işe, yasa yapmanın, sadece yasama işlevini yerine getirmekten ibaret olmadığını ortaya koyar.

Türkiye'de, iktidardaki siyasi oluşumun politikalarını uygulamak ve bu politikalara destek vermek amacıyla ve iktidarın öncelikleri gözönünde bulundurularak çıkarılan yasalar, toplum ihtiyaçlarına yanıt veren yasalarla karşılaştırdıklarında, hiç de azımsanamayacak sayıdadırlar.

Nitelik itibarıyla yasa, objektif ve genel olma ve kamu yararını gözetme; öngörülebilir, ulaşılabilir ve etkili olma özelliklerini taşımalıdır. Kamu yararını değil kişisel yararları gözeten, artan sayıları nedeniyle öngörülebilirliği,

ulaşılabilirliği ve anlaşılabilirliği de imkansız hale gelmiş olan yasaların, aynı zamanda toplum çıkarları ve toplumdaki genel eğilimler dikkate alınmadan ve katılıma da imkan verilmeden hazırlandıkları için, uygulanabilirlikleri de azalmaktadır. Özellikle, tek bir yasayla birden fazla yasa maddesinde değişiklik yapan ve torba kanun olarak adlandırılan yasalar, anlaşılabilirlik, ulaşılabilirlik, öngörülebilirlik ve etkililikten tamamen uzaktır.

Yasaların hazırlanmasında siyasi etkilerin en aza indirgenmesi ve meclisin bir onay makamı gibi değil, halkın iradesini oluşturan gerçek bir müzakere organı gibi çalışması gerekmektedir. Mecliste, parti gruplarının, bir adım ileride iktidar partisinin ve başbakanın değil, milletvekillerinin, milletin temsilcisi olarak kendi hür iradelerinin belirmesi için parti disiplini olgusu en aza indirgenmeli; mecliste tek bir görüşün değil, toplumdaki çeşitli ve farklı görüşlerin temsili için de %10 baraj düşürülmelidir.

Yasaların niteliğiyle ilgili sorunlar, siyasal amaçların ön plana çıkarılmasının yanı sıra, yasa tasarısı ve tekliflerinin hazırlanması, görüşülmesi ve oylanmasında birtakım kurallara uyulmamasıyla da sıkı bir bağlantı içerisinde olduğuna göre; özellikle yasaların daha dikkatli görüşülmesinin, teknik yönlerine ve bilimsel görüş ve tartışmalara, ayrıca ilgili çevrelerin katılımlarına da önem verilmesinin, ortaya çıkacak yasanın etkililiğini pekiştireceğinde kuşku yoktur. Yasa yapımında toplumun ilgili birimleriyle uzlaşa, toplum/hukuk ilişkisi açısından gereklidir.

Yasa tasarısı ve tekliflerinin daha etraflıca incelenmesini sağlayacak mekanizmalar getirilmelidir. Bu konuda çift meclis tartışmaları gündeme getirilebileceği gibi, tasarısı ve tekliflerin iki kere görüşülmesi gibi, görüşme usulünü daha dikkatli bir platforma taşıyacak mekanizmalar da önerilebilir.

Şekil denetiminin sınırlanması ise, usul kurallarının rahatça aşılabildiği keyfi usullerle yasa çıkarılmasına hukuksal zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle esasa etkili olabilecek biçim bozukluklarını denetime tabi hale getirmek gerekmektedir.

Sonuç olarak meclisteki çoğunluk iradesinin damgasını taşıyan yasaları, sadece sayısal olarak değil, nitelik yönünden de irdeleyerek, amacına uygun bir düzenleme haline getirmek için, normatif ve kurumsal düzeltimler gereklidir. Ne var ki, demokratik geleneklerin yerleşmediği bir toplumda hukuksal önlemlerin etkisi her zaman sınırlı kalır. Bu nedenle, çözüm önerileri geliştirirken, sorunu hukuki ve siyasal boyutuyla birlikte ele alma gereği vurgulanmalıdır.

## Kaynakça

- ARAÇ, İbrahim /İBA, Şeref (2003), "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine," *AÜSBF Dergisi*, Temmuz-Eylül 2003, 58/3: 35-60.
- ARSEL, İlhan (1968), *Anayasa Hukuku (Demokrasi)* (İstanbul: Sırlar Matbaası, 2. baskı).
- BAKIRCI, Fahri (2000), *TBMM'nin Çalışma Yöntemi* (Ankara: İmge Kitabevi).
- BAŞGİL, Ali Fuat (1956), "Demokrasilerde Vatandaş Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Meselesi ve Bu Bakımdan Anayasamızın Eksikleri," *Muammer Raşit Seviğ'e Armağan* (İstanbul 1956): 581-614.
- BOZKURT, Rauf/İBA, Şeref (Eylül 2004) *100 Soruda Parlamento (Türk Parlamento Hukukuna Giriş)*, (Ankara: Nobel Yayın, 2. baskı).
- DURAN, Lütfi (1984), "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu," *Anayasa Yargısı* (Ankara).
- EM, Ali (1997), *Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği* (Ankara: Ajans Türk Matbaası).
- ERGÜL, Ozan (2002), "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İktüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış," *AÜHFD* (Cilt 51, Sayı 4): 99-130.
- İBA, Şeref (2003), "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi," *AÜHFD* (Cilt 52, Sayı 3): 299-316.
- İBA, Şeref (Haziran 2004), "Yasama Tarihimizde Kanunların Ayıklanmasına Yönelik Çalışmalar Üzerine," *Meclis Bülteni* (Sayı 108): 30-32.
- KABOĞLU, İbrahim (Ekim 2005), *Anayasa Hukuku Dersleri* (İstanbul: Legal Yayınları, 2. baskı).
- KABOĞLU, İbrahim (2000), *Anayasa Yargısı* (Ankara: İmge Kitabevi, 3. baskı).
- KABOĞLU, İbrahim (2002), *Özgürlükler Hukuku* (Ankara: İmge Kitabevi, 6. baskı).
- KAPANİ, Münci (1993), *Kamu Hürriyetleri* (Ankara: Yetkin Yayınları, 7. baskı).
- KUZU, Burhan (1987), *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi* (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- ÖZBUDUN, Ergun (2004), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 8. baskı).
- SABUNCU, Yavuz (2005), *Anayasaya Giriş* (Ankara: İmaj Yayınevi, 11. baskı).
- SAĞLAM, Fazıl (1999), *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları* (İstanbul: Beta Basım).
- TANİLLİ, Server (1981), *Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)* (İstanbul: Fakülteler Matbaası).
- TANÖR, Bülent /YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2004), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Basım, 6. bası).
- TARHANLI, İştâr (1983), "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kanun Koyma Faaliyeti," *Kanunların Hazırlanması Görüşülmesi ve Yayımlanması Konularında Yabancı Ülkelerden Örnek Uygulamalar* (Ankara: DPT): 2-13.
- TEZİÇ, Erdoğan (2004), *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Basım, 9. bası).
- TEZİÇ, Erdoğan (1972), *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı* (İstanbul: Fakülteler Matbaası).
- TUNAYA, Tarık Zafer (1981), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (İstanbul, 4. bası).

## Diğer Kaynaklar:

- T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu (2005), *Türkiye'de İnsan Hakları 2004 Raporu*, 31.01.2005.
- AKÇALI, Cevdet, "Başbakan Erdoğan'ın Bir İtirafı, Türkiye'de Kanunları Kim Yapıyor?," *Yeni Şafak*, 26.7.2004, s. 15.

COŞKUN, Alev, "Anayasa Kültürü ve Erdoğan," *Cumhuriyet*, 9 Haziran 2004.

URAS, Güngör, "Yap bi yasa... Dediğim gibi olsun!...", *Milliyet*, 7 Temmuz 2004.

URAS, Güngör, "TBMM her iki saat 18 dakikada bir kanun yaptı," *Milliyet*, 27 Temmuz 2004

URAS, Güngör, "Tek bir kanunla 64 kanun değiştirildi," *Milliyet*, 27 Eylül 2004.

*Evrensel*, 17 Mayıs 2004.

*Radikal*, 6 Haziran 2004.

*Cumhuriyet*, 14 Haziran 2004.